

Chudoba – základní světový problém

Poverty – fundamental world problem

V. JENÍČEK, V. KREPL, B. HAVRLAND

Czech university of Agriculture, Prague, Czech Republic

Chudoba je sice pandemickým jevem spojeným s problematikou „budoucnosti člověka“ ve vztahu k životním a společenským podmínkám, jež jsou jím samým vytvářeny na celosvětové úrovni bez rozdílu zemí, ale zároveň je soustředěna hlavně v rozvojových zemích a v tzv. vy-
nořujících se trzích (emerging markets) včetně tranzitivních ekonomik, tedy většinou pouze v jednom ze segmentů světové ekonomiky.

Přestože světová chudoba na mezinárodní úrovni (tj. ve vztahu mezi národohospodářskými komplexy) ani na úrovni národní (tj. v podobě důchodové nerovnosti uvnitř jednotlivých zemí) je dnes již obecně za globální problém pokládána, trvá nejednotnost jejího vymezení, a to z části objektivně, z části subjektivně podmíněná. Objektivní podmíněnost vyvěrá z toho, že chudoba může být vymezena jako absolutní nebo relativní veličina.

Chudoba v různých zemích je pojem závislý na úrovni spotřeby obyvatelstva v té které zemi, chudý člověk např. v USA či Kanadě je při vši dramatičnosti své situace nesrovnatelně lépe zabezpečen než chudý člověk např. v zemích Subsaharské Afriky. Proto relativní chudobu lze definovat jen ve vztahu k referenčním skupinám. Jednotlivec proto může mít více než dostatečný důchod k zachování života, pokud však disponuje velmi nízkým důchodem ve srovnání se zbývajících částí společnosti, bude zařazen mezi chudé. Jak společnost bohatne, úroveň důchodu definující chudobu se zvyšuje.

Jinak je to s chudobou absolutní. Světová banka ji definuje jako „absolutní zhoršování postavení nejnižších důchodových skupin obyvatelstva, jako životní situaci, která je charakterizována podvýživou, negramotností a nemocemi, vymykající se jakékoli definici lidských podmínek důstojného života“.

Pro praktické účely zjišťování její dimenze platí pak nyní hranice 1 USD na osobu a na den (méně než 360 USD/rok). V této situaci „žije“ dnes pětina z 6 miliard obyvatel zeměkoule, tj. cca 1,2 mld. osob. Další 2,8 mld. lidí, téměř polovina, žije z příjmu od 1 do 2 USD na osobu a den (730 USD na rok). Čtyři miliardy lidí tedy žijí buď v absolutní chudobě, anebo v tzv. stavu extrémní nouze (extreme needy).

Metodika zjišťování absolutní chudoby dosud není dostatečně konsolidována, neboť některé mezinárodní organizace (např. ILO) používají svou vlastní metodiku.

Otázka, jak za těchto podmínek mohou čtyři šestiny obyvatelstva vůbec přežít, je údajně pouze důsledek ro-
dinné solidarity, kmenových tradic a udržování subsistenčních forem hospodaření rodin a komunit, např. ob-
činných. Tyto se však s postupem technického pokroku, komunikací a globalizačních procesů začínají rozpadat.

Absolutní chudoba však, jak bylo řečeno, existuje i ve vyspělých tržních ekonomikách (RTE). Přes systém charitativní a sociální péče se v ní vlivem nemocí, bezdomovectví a dalších faktorů nalézá dnes asi 100 milionů lidí, i když je zde obtížné ji rozlišit od stavu extrémní nouze (např. jde o 32 mil. Američanů v USA).

Je však zřejmé, že hlavní osa problému probíhá po linii Sever–Jih, resp. s linií Východ–Západ. Nejde tedy v žádném případě o „subglobální“ či regionální problém, ale globální problém se všemi atributy existence i řešení, tj. včetně možnosti řešit jej silami celé lidské civilizace.

Přesto je absolutní chudoba regionálně velmi nerovnoměrně rozprostřena (Tab. 1).

Také v dlouhodobé tendenci se tato nerovnoměrnost má sklon zvyšovat. Za posledních 12 let (1987–1998), za něž jsou údaje k dispozici, se rychle přechyluje těžiště k Subsaharské Africe (nárůst o 75 milionů osob) a Jižní a Jihovýchodní Asii, avšak u Východní Asie se naopak počet absolutně chudých snížil z cca 420 milionů k asi 280 milionům, a to dokonce navzdory následkům finanční a hospodářské regionální krize.

Tab. 1. Absolutní chudoba podle regionů v roce 1998

Region	Podíl na celkové absolutní chudobě (odhad 1,2 mld. lidí)
Sřední východ a Severní Afrika	0,5
Evropa a Sřední Asie	2,0
Latinská Amerika a Karibská oblast	6,5
Východní Asie a Pacifik	23,2
Subsaharská Afrika	24,3
Jižní Asie	43,5

Pramen: World Development Report 2000/2001 (2002, s. 4)

Zvětšuje se však počet absolutně chudých v Latinské Americe a v Evropě včetně Střední Asie (tedy většinou v TE). Zde činí nárůst skoro 25 milionů lidí. Na Středním východě a v Severní Africe se projevil nepatrný pokles (asi 3–4 mil. osob).

Bohužel chudoba je nerovnoměrně rozdělena uvnitř jednotlivých zemí samých. Výzkumy Světové banky např. odhalily malý pokles absolutně chudých během 90. let v Mexiku jako celku, ale dobré výsledky byl znehodnoceny jejím růstem na chudém jihovýchodě této země. Ke stejným závěrům došel výzkum v mnoha zemích Afriky – zde ovšem spíše podle kmenového klíče.

Nejvarovnější je ovšem základní trend nárůst propasti. Průměrný důchod na hlavu v nejbohatších 20 zemích světa je nyní 37krát vyšší než průměrný důchod v nejchudších 20 zemích světa. Propast se tedy za čtyři dekády (1960–2000) více než zdvojnásobila, neboť na počátku 60. let byla odhadována na 15 : 1, či ještě o něco níže. V poslední dekádě k nárůstu přispělo zvýšení v TE (Evropa a Střední Asie), kde počet lidí pod úrovní 1 USD na den se více než zdvacetnásobil. Zanikl tedy skutečně „druhý svět“ a zůstali pouze dva chudí (TE a RZ), kteří jsou stále chudší a bohatí, kteří jsou stále bohatší.

Byly tak nejen potvrzeny, ale dokonce překročeny, varovné predikce autorů z těsně poválečného období (Fritz Baade, Ignacy Sachs, Raúl Prebisch, Paul Baran a další), nemluvě již o autorech pozdějších, spjatých s nově založeným Římským či Dakarským klubem, kteří měli již detailnější představu o rozměru, trendech i možných důsledcích takto dichotomního vývoje v různých aspektech rozdělování světového i národních produktů. Nelze tedy říci, že by lidská civilizace nebyla varována, v moderním slova smyslu je již varována nejméně půl století a za totéž období existuje rozsáhlý a novému geopolitickému uspořádání přizpůsobený statistický a jiný dokumentační materiál, za který ostatně před několika lety obdržel Nobelovu cenu indický ekonom Amartya Sen (1998).

To, že světová chudoba, nerovnoměrné rozdělování produktů a dichotomní vývoj ekonomických úrovní existují a jsou plně etablovány jako jeden z nejvýznamnějších globálních problémů, není tedy ani zapříčiněno vědeckovýzkumným zanedbáním. Je zapříčiněno zanedbáním určitých funkcí mezinárodních ekonomických vztahů na úrovni mezinárodní a selháváním sociálních zřetelů na úrovních národních. Protože však druhý z nich jsou spíše odvozeny od prvních (extremně chudá země může stěží vyřešit tento problém při nepatrném důchodu a nepatrném objemu HDP), budeme se zabývat spíše selháváním jmenovaných funkcí. Národním příkladem zanedbání sociálních zřetelů na národní a mezinárodní úrovni je osud Plánu Světové Banky z roku 1978 a jeho neúspěch.

Nelze sice spolehlivě doložit, že Světová banka náhle změnila svoji hodnotovou hierarchii a povýšila boj proti chudobě na svoji absolutní prioritu právě v polovině 70. let z ryze účelových důvodů, ale tato pravděpodobnost je velká. Shoda s dobovým kontextem „revoluce cen prvovýroby“, úspěšná akce OPEC, ropného embarga na

dodávky do USA, přijetí Nového mezinárodního ekonomického řádu na 6. a 7. mimořádném Valném shromáždění OSN a dalších jevů posílení pozice RZ (1974–1977) je příliš do očí bijící. Nikdo samozřejmě tehdy nevěděl, že půjde o záležitost pouze dočasnou, že ceny surovin a prvovýroby rychle opadnou, že OPEC po druhém ropném šoku narazí na limity své vlastní nejednoty a na úspěšné protiakce Západu. V roce 1978 se zdálo, že systém mezinárodních ekonomických vztahů dozná skutečně změn (VS OSN obecným konsensem Nový mezinárodní ekonomický řád – NMEŘ i Akční plán ostatně schválilo). V této situaci vydává Světová banka neočekávaně svou první Zprávu o rozvoji a věnuje ji celou program boje proti chudobě. J.K. Galbraith tehdy napsal, že je to „příliš mnoho náhod najednou“.

Nicméně i v pořadí prostředků boje dominuje ve Zprávě I. stále již překonaný důraz na ekonomický růst. Ačkoli bylo známo, že První rozvojová dekáda (1960–1970), jejíž filosofii by bylo možno shrnout do hesla „ekonomický růst řeší vše“ neuspěla, je hierarchie takováto:

- 1) Rychlý a trvalý hospodářský růst.
- 2) Modifikace typu ekonomického růstu směrem k růstu produktivity a příjmů chudých.
- 3) Zlepšení dostupnosti chudiny k základním veřejným službám.
- 4) Udržování mezinárodního prostředí, které by bylo podpůrné pro rozvoj. Toho by se mělo dosáhnout v rámci mezinárodního obchodu, růstem půjček a úvěrů za tržních podmínek (at market terms) a růstem objemů koncesivní pomoci.

Rychlý růst je označen za základní faktor jakékoli rozvojové strategie (fundamental to any development strategy).

Tento závěr je překvapující, protože:

- výsledky 1. rozvojové dekády OSN přinesly rychlejší růst, ale nezajistily samy o sobě zlepšení sociální situace
- filosofii 2. rozvojové dekády OSN (1970–1980) se proto stalo heslo „růst a sociální spravedlnost“ (growth and social justice).

Zpráva I. obsahuje podrobný výčet kroků a scénářů, jak by bylo možné dosáhnout snížení či eliminace absolutní chudoby (tab. 2).

Dva scénáře jsou označeny za zásadní a to tzv. základní (Base Scenario) a alternativní (Alternative Scenario).

Růst HDP měl dosáhnout 5,7 USD pro RZ a 4,2 USD pro RTE, což v roce 1978 musilo být pokládáno za zjevně nadsazená čísla (pozdější vývoj to potvrdil). Horší ovšem byla opět samotná premisa, že sám urychlený růst vyřeší, anebo se bude podstatně podílet na řešení problémů sociálních, důchodové nerovnosti, vzdělanosti, ekologické a dalších světových problémech.

Zakladatel Římského klubu o Zprávě I. napsal zdrcující kritiku. Kritizuje ji především za „ekonomismus“ (fascinování růstem), když napsal: „...můžeme začít s tím, že dokonce i Světová banka, tak přísný soudce při mnoha příležitostech a nevyčerpatelný zdroj informací zde padá za obět ekonomickým deziluzím ... je jasné, že zpráva

Tab. 2. Scénáře snížení chudoby

Skupiny RZ	Stav roku 1975		Základní scénář 2000		Alternativní scénář 2000	
	% populace	počet absolutně chudých v mil.	% populace	počet absolutně chudých v mil.	% populace	počet absolutně chudých v mil.
Země s nízkým důchodem	52	630	27	540	13	260
Země se středním důchodem	16	140	4	60	–	–
Všechny RZ	37	770	17	600	7	260

Pramen: The World Bank (1978, s. 33)

z roku 1978 nikde nejde za limity a omezení, která zatěžují veškeré lidské aktivity ... priorita, daná ekonomice by nikdy neměla být pokládána za nic jiného než za bezpodstatnou hypotézu. Zde existuje fundamentální pokrytectví, spojené s touto argumentací trpytivých slibů, o nichž autoři vědí, že je nikdy nebudou schopni splnit“ (Peccei 1982: 98–99).

A. Peccei, kterého vskutku nelze považovat za žádného revolucionáře (celý život byl kapitalistou a manažerem par excellence), napsal dále, že Světová banka touto Zprávou vyzvala naprostou většinu lidstva vlastně k rezignaci na změny, „...že nebude žádných změn v základním směru dění, chudí lidé na světě budou pokračovat tiše v přijímání svého ztroskotaného údělu, že nezaměstnanost nebude ničím jiným než jednou jedinou numericou variantou v ekonomické rovnici, že ceny budou určovány pouze světovým trhem, když to ekonomika bude potřebovat, a že ekosystém může kdykoli počkat, až se nám zdaří znovu rozhybat ekonomiku“.

Lze asi těžko nalézt jiná slova k ohodnocení výsledků Zprávy I. Přímočarý až cynický ekonomismus pouhého ekonomického růstu (doplňný až druhotně několika dalšími spíše proklamativními hesly) učinil boj proti chudobě zcela závislým na globální a regionální ekonomické konjunktuře.

Ta se však v 80. letech vyvíjela zcela v protikladu k původním předpokladům Zprávy I. Světové banky (SB). Nejprve byly RZ vystaveny strmému pádu cen surovin a prvovýrobních (1981–1984), RTE tzv. druhému ropnému šoku (1981–1982), který sice napomohl růstu několika RZ – členům OPEC, ale postihl většinu zemí neropných – nejprve přes růst cen ropy z dovozu a posléze ze ztlumění světové konjunktury. Nastala tzv. ztracená dekáda (decade lost) 80. let, kdy růst nečinil předpokládaných 5,7 % , ale méně než polovinu (2,7 %) v RZ, a totéž (1,9 %) v RTE. V první polovině 80. let dokonce vypadala situace na úplnou katastrofu, ve druhé se poněkud, nicméně velmi mělce, světová konjunktura zlepšila. Ani jeden ze scénářů Zprávy I. se nepodařilo v postupných cílech plnit, což bylo jasné již velmi brzy po jejím vyhlášení.

Jak na to reagovala Světová banka? K první změně náhledu došlo hned v roce 1980, poté 1985 a konečně v roce 1990. V roce 1980 Světová banka konstatovala, že nedostatek kapitálu není sám o sobě příčinou nedostatečného sblížení a boje proti chudobě. Zřejmě též jako reakce na strategii základních potřeb (basic needs) vy-

hlášené ILO, jež se setkala s poměrně příznivou odezvou, zařadila mezi priority též zdravotnictví a výchovu jako prostředek „pozvednutí růstu důchodu chudých lidí“. V roce 1990 byla přidána ještě pracovně náročná růstová strategie, při ekonomické liberalizaci, investicích do infrastruktury a poskytování základní školní a zdravotní péče. Nicméně vždy v kontextu „důrazu na zlepšení hospodářského managementu a povolení většího prostoru působení tržních sil“ (World Development Report 1980, cit. podle World Development Report 2000–2001, s. 6). Ekonomické liberalizace a rozšíření tržního mechanismu nebyly ve strategii Světové banky nikdy ani v nejmenším zpochybněny, a to navzdory naprostému neúspěchu původní Zprávy vždy byly a zůstaly axiomaticky základem a rámcem jakýchkoli dílčích opatření, dokonce se zdá, že explicitnost nutnosti jejich posílení za 20 let ještě postupně rostla.

NOVÉ INICIATIVY BRETTONWOODSKÝCH INSTITUCÍ NA PŘELOMU STOLETÍ VŮČI ZADLUŽENOSTI A CHUDOBĚ

Devadesátá léta byla pro brettonwoodské instituce (WB, IMF) zvláště obtížná. Tyto instituce byly těžce kritizovány za chyby, jichž se dopustily před a v průběhu čtyř regionálních finančních a hospodářských krizí (1994–1995 mexická tzv. pesetová krize, 1997–1999 asijská krize, 1998–2000 ruská krize a 1998–1999 druhá latinskoamerická, tzv. brazilsko-argentinská krize). Hlavní směr kritiky se nesl tím směrem, že tyto instituce nesplnily vlastní účel své existence (pečovat o vyrovnanost platebních bilancí, včas varovat před destabilizací národních měn a koncipovat reformu mezinárodního peněžního systému podle závazků, přijatých již v roce 1976 Jamajskou smlouvou). Ani čistě úvěrová funkce (podmínky poskytování, tranží, alokace, konzultace) a péče o konzistenci makroekonomických politik vůbec, kteréžto funkce Skupina Světové banky postupně přebírala, nebyly podle téměř shodného mínění členských zemí náležitě zvládnuty a chyby nakonec přiznala i Světová banka sama (poprvé rozsáhleji v roce 1998).

Kritika selhání systému včasného varování (system of early-warning), zpočátku MF a IBRD odmítaná s poukazem na to, že varování (např. v čase útoku na thajský baht v létě 1997) by byla pouze dalším spouštěcím momentem

paniky, byla pouze prvním polemickým aspektem. Tento argument byl odmítnut s tím, že při dnešním stavu analytických funkcí početných ratingových a jiných monitorovacích agentur je oddalování varovných signálů spíše jen dalším momentem zhoršování situace, což další vývoj potvrdil. Nakonec zkolabovaly (při druhé latinskoamerické krizi) téměř všechny systémy a funkce Skupiny Světové banky, počátkem roku 1999 se vyčerpaly i finanční rezervy a Skupina jako celek musila přiznat naprostý neúspěch svých regulativních funkcí.

V tomto textu nám však nejde o celou šíři kritiky, ale pouze o tu výše, která se týká aktivit, jimiž Světová banka hodlala ovlivnit vyrovnávání ekonomické úrovně uvnitř zemí i mezi zeměmi. Tato výše je ovšem velká, protože Světová banka (s přidruženými institucemi a afilacemi – nejen MMF, IFC ale i IDA a výzkumnou základnou) postupně stále více odcházela od svých „kořenů“ a stávala se arbitrem národní či nadnárodní makroekonomické regulace a do této „neomylné“ úlohy se s během času stále více (k vlastní škodě) stylizovala, takže dnes je již takto téměř obecně vnímána.

Tohoto svého postavení arbitra v praktické rovině hospodářské politiky s ambicí stát se univerzální reakcí na většinu situací dosáhla Skupina Světové banky (spolu s Ministerstvem financí USA) známým „Washingtonským konsensem“ v souvislosti s první latinskoamerickou krizí. Konsensus spočíval na triádě maximální liberalizace, co nejrychlejší privatizace a přísné rozpočtové a peněžní politiky restriktivního typu. Tyto recepty nepřinášely žádnou převratnou inovaci, neboť Světová banka a zejména IMF se jich držely po celá desetiletí. Nicméně tím, že byly vyhlášeny ve formalizované podobě a výslovně vztaženy na situace pádu bipolárního světa, dodaly těmto principům punc oficiálního stanoviska vrcholných světových finančních institucí spolu s podporou a stanoviskem největší (a jediné) skutečné supervelmoci světa.

V průběhu 2–3 let se však tento „konsensus“ ukázal naprosto neživotným schématem, což lze vysledovat z čísel v tab. 3.

V roce 1999 bylo již zřejmé, že v „nějaké formě“ se sociální paradigmatata musí dostat alespoň na roveň růstovým

Tab. 3. Růst HDP a ekonomické úrovně (HDP/obyv.) podle zemí a jejich skupin v letech 1981–1999

Země a skupiny zemí	Růst HDP (meziroční změna v %)						Výše HDP/obyv. (HDP na bázi kurzu USD, USD 1993)	
	na bázi kursu USD (USD1993)		na bázi parity kupní síly (PPP)					
	1981–1990	1991–1998	1981–1990	1991–1998	1999*	2000**	1980	1998
Svět	2,7	2,4	3,1	3,0	3,3	4,2	4 078	4 789
Rozvinuté ekonomiky	2,9	2	2,8	2,1	2,5	3	18 184	25 649
z toho: USA	2,9	2,6	2,9	2,6	4,2	4,3	20 551	28 313
EU	2,3	1,7	2,3	1,7	2,5	3	15 041	20 838
Japonsko	4,0	1,3	4	1,3	0,6	0,2	23 483	35 873
Tranzitivní ekonomiky	1,5	–3,4	1,9	–3,4			2 261	1206
Rozvojové země	2,4	4,6	3,8	5,4	3,2***	5,0***	993	1 278
z toho: Latinská Amerika	1,0	3,4	1,3	3,2	–	–	3 262	3 396
Afrika	1,9	1,8	2	2,3	–	–	786	663
Západní Asie	2,2	2,4	–0,6	2,8	–	–	6 224	3 502
Jihovýchodní Asie	7,2	6,8	6,7	4,9	–	–	369	920
Asie bez Číny	6,6	5,2	5,8	7,1	–	–	510	1 015
Čína	9,1	10,8	9,1	10,8	–	–	181	777
Analytické skupiny:								
čistí věřitelé	1,5	4,3	1,3	4,1	–	–	10 250	10 393
čistí dlužníci	2,5	4,6	4	5,5	–	–	886	1 158
čistí vývozci paliv	–0,7	2,5	1,1	3,0	–	–	2 298	1 695
čistí dovozci paliv	4,1	5,4	4,9	6,1	–	–	720	1 175
Subsaharská Afrika	1,7	1,7	1,2	2,6	–	–	438	353
Nejméně rozvinuté země	2,1	2,1	2,4	3,8	–	–	282	258

Poznámky: *Pramen: Global Outlook and Policy Environment (2000, s. 3)

**Pramen: Global Outlook and Policy Environment Institute of International Finance, (2000, s. 3. – předběžný údaj)

***Údaj za léta 1999 a 2000 u RZ se týká všech „emerging markets“

Pramen: UN World Economic and Social Survey (1999)

a dalším paradigmátům ekonomickým. Skupina Světové banky na svém 54. zasedání spolu s IMF (28.–30. září 1999 ve Washingtonu) poprvé v historii své existence přijala strategii uznávající, že je třeba přiznání, že ekonomický růst musí jít ruku v ruce se sociálním vývojem a snižováním chudoby“.

Stalo se to jedním ze tří základních dokumentů, které zasedání k této problematice přijalo. Jsou to:

- a) Iniciativa spojená s posílením oddlužení HIPC (Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief)
- b) Iniciativa o transformaci ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility) do tzv. PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility)
- c) Memorandum o NFA – Nové finanční architektuře.

ad a) Iniciativa HIPC byla zahájena již v roce 1996 za účelem snížení zahraničního zadlužení. V červnu 1998 vyzvala skupina G-7 k uvolnění kritérií a rozšíření počtu zemí a těsnějšímu spojení dluhových úlev s bojem proti chudobě. Výkonné rady Světové banky i IMF sice meritorně souhlasily, ale vyměnily si, že Pařížskému klubu, Africké rozvojové bance a samotné Světové bance musí být zvýšeno financování. Nějakou dobu trvalo dohodovací řízení tzv. Prozatímního výboru (Interim Committee) a Výboru pro rozvoj (Development Committee) Skupiny Světové banky, až konečně na zmíněném 54. výročním zasedání se výbory na společné schůzi dohodly na oddlužení RZ skupiny HIPC o cca 20,5 mld. USD. Jako celek představuje zmíněná iniciativa rutinní oddlužení a nemění systémově situaci chudých zemí, světovou chudobu a dokonce ani globální problém zadlužení, protože jde o částky v souhrnném dluhu malé a stejně pokládané za nedobytné. Navíc se část těchto prostředků týká nikoli jistiny samé, ale dluhové služby.

ad b) Tato nová iniciativa je již poněkud závažnější. ESAF, později facilitata PRGF má za úkol významněji propojit úsilí o snížení chudoby se strategií růstové expanze. Úsilí o snížení chudoby je jednak definováno samostatně a jednak s explicitním vyjádřením řady kroků, mezi nimi i v sociální oblasti, a to dokonce s růstem určité státní ingerence, kterou banka i IMF vždy vehementně odmítaly. Tyto kroky jsou:

- Každá země by měla mít zpracován tzv. Poverty Reduction Strategy Paper, ovšem pod patronací IMF a Světové banky.
- Při formulaci hospodářské politiky by členské země měly zpracovávat sociální programy, a to podle odvětví a sektorů sociální infrastruktury. Je výslovně zmiňován i udržitelný ekonomický růst, tj. pojem, který brettwoodské instituce vždy velmi iritoval.
- Na národních úrovních by bylo třeba dbát na dobrou správu (governance) ve vládních aktivitách, větší transparentnost, efektivního dohledu a antikorupčních iniciativ, na které nyní navíc vlády mohou získat v určitých případech i půjčky IMF.

Jako celek představuje tedy iniciativa PRGF jistý krok vpřed. Její vadou ovšem je, že se týká spíše národních úrovní než nadnárodní strategie a mezinárodních ekono-

mických vztahů. Také použití některých do této doby „tabuizovaných“ pojmů jako trvale udržitelný rozvoj, připuštění větší úlohy státu (byť podmíněné a pouze v jistých případech) lze pokládat za zajímavý dílčí posun.

ad c) Nejzajímavější, byť dosud neuzavřenou iniciativou je jednání o Nové finanční architektuře (NFA), kterou se Skupinou Světové banky iniciovala Banka pro mezinárodní platby v Basileji a vytvořila se též v souvislosti s volbou nového ředitele IMF za odstupujícího M. Camdessus. Objevuje se někdy i pod akronymem NIFA (New International Financial Architecture).

Iniciativa NIFA vznikala postupně. Její počátek lze pravděpodobně položit do konce roku 1997, kdy vznikl tzv. Systém speciálních standardů distribuce dat (Special Data Dissemination Standards – SDDS) z iniciativy IMF. Původním účelem byla větší transparentnost měnových rezerv nejen z hlediska okamžitého stavu, ale i z hlediska jejich možného odlivu. Impulsem byla samozřejmě asijská finanční krize. ČR přistoupila k SDDS v dubnu 1998, kdy ale byly standardy rozšířeny i o ukazatele sledování zadlužení. Systém SDDS měl být dobudován do konce 1. kvartálu 2000, dosud však všechny země nesplnily všechny požadavky. Nicméně existuje již internetový systém IMF a svou stránku zde má i ČR. Některé diskutabilní oblasti přetrvávají v problematice důvěrnosti údajů (IMF má ve svém statutu, že mj. je důvěrnou poradenskou institucí). Proto se uvažuje o nutnosti předchozího souhlasu publikování (Public Information Notice – PIN).

Razance a agresivita spekulativního kapitálu při asijské krizi, která pak v ještě zvýšené míře pokračovala za druhé latinskoamerické krize 1998/1999, nutnost budování NIFA ještě více potvrdily. J. Wolfensohn, prezident Světové banky, začal již v roce 1999 hovořit o nutnosti vytvořit ještě něco více. Znovu se objevil termín „nový ekonomický řád“ jako „sui generis“ koalice Skupiny Světové banky, ale i OSN, vlád, multilaterálních organizací, soukromých společností, TNK a „občanské společnosti“ vůbec. Začalo se hovořit o Nové mezinárodní rozvojové (tedy nikoli jen finanční) architektuře (NIDA).

Představy, jak sladit zájmy jmenovaných subjektů (např. TNK, OSN a občanské společnosti) jsou však natolik mlhavé a svou podstatou rozdílné, že NIDA není zatím ničím více než sloganem, zejména připomeneme-li si osud „Nového mezinárodního ekonomického řádu“ ze 70. let, který byl nejen schválen VS OSN, ale ke kterému existovala i Deklarace a Akční plán. Přesto „vyšuměl“ již na počátku 80. let.

Pod iniciativou NFA si hledá každý svoji vlastní interpretaci. Jak se ukázalo na zasedání v Praze 2000, jsou tyto interpretace rozdílné i mezi světovými finančníky. Zatímco jedni zdůrazňují složku transparence kapitálových trhů a zabraňování dalšímu vzniku regionálních a subregionálních finančních a ekonomických krizí, druzí jako prioritu chápou další liberalizaci ve shodě s programem MAI (Multilateral Agreement on Investment) dle původních návrhů WTO.

Kdyby vlastním účelem byla prioritně prevence regionálních finančně-ekonomických krizí, bylo by jistě dosažení dohody o NFA mnohem snadnější. Také zvýšení efektivnosti rozvojové pomoci nejchudším zemím, lepší koordinace finančních institucí a podobné „záchranné“ a profylaktické aktivity by jistě našly podporu na mnoha vrcholných politických a ekonomických fórech, nemluvě již vůbec o násilných protestech v ulicích. A to přesto, že by základní tržní kontext mezinárodních ekonomických vztahů byl vystaven pochybnostem. Skupina Světové banky se však ani v roce 2003 zřejmě nehodlá vzdát oné úlohy „arbitra“ a nehodlá se vrátit „zpět ke svým kořenům“, jak je namnoze doporučováno.

REALIZAČNÍ PRAVDĚPODOBNOST TĚCHTO INICIATIV

Jakkoli jsou tyto iniciativy při běžném textovém posouzení jednoznačnými posuny, jejich realizační pravděpodobnost (tj. pravděpodobnost reálného snižování rozdílů v ekonomické úrovni v národním i nadnárodním rámci) je podle našeho názoru nevelká. Jedná se totiž o klasický střet verbálních proklamací a administrativních opatření, převážně subjektivně možná i dobře míněných, s procesy převážně systémového fungování, které jsou ze své valné části objektivní povahy.

Iniciativy nemohou – a ani se o to nepokoušejí – „zrušit“ objektivní dopady globalizace. Také principy tržního mechanismu, které mají jak kladné aspekty (např. vyšší efektivnost), tak aspekty záporné (kupení výhod na stranu silnějších a nevýhod na stranu slabších), abychom jmenovali jen vlastnosti, které se nejvíce váží k tématu tohoto textu a které nejsou popírány ani liberálními autory.

Také globalizace je slitinou kladných i záporných aspektů a nelze-li samozřejmě zrušit pádivý technický pokrok, nelze „zrušit“ ani globalizaci. Je ale možné její negativní aspekty zmírnit a přizpůsobovací procesy některé nejvíce negativní aspekty buď eliminovat, nebo oslabit.

V oblasti zmírňování rozdílů v ekonomické úrovni to bude v nadnárodní i v národní sféře obzvláště obtížné. Signalizuje to stálé rozšiřování absolutní chudoby a marginalizace postavení rozvojových zemí a v poslední době „emerging markets“ vůbec. Tyto jevy jsou natolik dlouhodobé a sledují natolik vytrvalou tendenci, jakož i odolnost proti předcházejícím iniciativám (viz osud Zprávy I), že lze těžko předpokládat jakékoli alespoň relativně snadné a bezbolestné řešení. K řešením „bolestným“ však je třeba politická vůle.

Dobře to lze dokumentovat na vývoji rozvojové pomoci, která je již desetiletí standardním nástrojem boje s chudobou a je přitom relativně nezávislá na hlubokých systémových společenských změnách. Také její mravní imperativ lze těžko zpochybňovat. Přesto je zde situace tristní a spíše se zhoršuje. Ačkoliv v zemích – členech DAC v 90. letech vzrostl HDP/obyv. z cca 25 500 USD, oficiální rozvojová pomoc (ODA) se snížila (!) ze 75 USD na obyv. na 58 USD. Oficiální hranici 0,7 % HDP plní či

překračuje jen několik zemí (zejména skandinávských) a Nizozemí, USA dosahuje 0,2–0,3 %, ačkoli samozřejmě v absolutních číslech je americká pomoc největší. ODA tedy ani nestagnuje, ale – sice nepříliš, ale přece – klesá.

Téměř 40 % (přes 20 mld. USD) této pomoci ale země OECD opět z RZ odčerpají jen ve formě tarifních a netaarifních překážek obchodu. Není tedy divu, že tanzanijský prezident na Světovém ekonomickém fóru v Davosu 2000 opět opakoval, že RZ „... nemají zájem o charitu, ale o rovné příležitosti“. To ostatně říkaly RZ vždy – viz motto I. Světové konference o obchodu a rozvoji (založení UNCTAD) v roce 1964 „trade – not aid“. Rovné příležitosti však v podmínkách globalizačních procesů a na tržním mechanismu zcela postaveného systému mezinárodních ekonomických vztahů lze zajistit jen zázrakem.

Již z těchto několika okolností z oblasti rozvojové pomoci je zřejmé, jak obtížné by bylo prosadit podstatné přerozdělovací procesy ve světové ekonomice. Protokol o NIFA však takové přerozdělení obsahuje, samozřejmě spíše v proklamativní rovině.

Iniciativy sub a) a sub b) mají snad poněkud lepší šance na alespoň částečnou realizaci, protože se týkají částečně i rutinních kroků, které v poněkud skromnější podobě již v poválečné historii uskutečněny byly. U iniciativy PRGF je navíc již zabudován a schválen určitý organizační, lépe řečeno kontrolní mechanismus.

Nejde jen o zpracování národních plánů redukce chudoby, ale o výsledek (Deklarace) posledního 55. VS OSN, který zavazuje všechny členské země a organizace k předkládání ročních zpráv s indikativním cílem snížení absolutní chudoby v každé zemi o 50 % v průběhu deseti let (2000–2010). Tento bod (jeden z 32) sice nelze přeceňovat, protože veškerá usnesení OSN mají (až na peace-keeping) nezávazný charakter, ale je to rozhodně závažný podpůrný moment. Protože Skupina Světové banky patří již od konce 40. let do orbitu OSN, nebude možné, aby se všechny instituty Světové banky absolutní chudobou alespoň formálně nezabývaly.

To ostatně nebude možné i z jiných, méně formálních důvodů. Absolutní chudoba i extrémní nouze dosáhly nejen nové kvantity, ale i kvality. To se týká hlavně situace v TE, kde tzv. stará skupina (penzisté, mnohočetné rodiny a rodiny samoživitelů) se v transformačním období rozšířila o tzv. novou skupinu (dlouhodobě nezaměstnaní, zemědělství dělníci, mladí lidé bez kvalifikace a běženci z občanských konfliktů). Světová banka uvádí, že nejhorší situace je v nástupnických zemích SSSR (bez Pobaltí) a zmiňuje též Polsko (tzv. jev chronické chudoby), které staví do protikladu k Číně, kde se údajně díky růstovým výkonům ekonomiky chudoba snížila.

Existuje ještě jeden další podpůrný moment realizačních možností iniciativ Skupiny Světové banky (alespoň snad HIPC a částečně ESA). Tím je vzrůstající obava z trvající a prohlubující se volatility a křehkosti světového konjunkturního prostředí. Dá se téměř s jistotou předpokládat, že se objeví brzy další jedna nebo několik krizí, obdobných čtyřem regionálním krizím druhé poloviny 90. let. Každá taková krize (což ukázala velmi názorně poslední, z nich tzv. druhá latinsko-americká 1998–1999)

dává do pohybu obrovské masy migrujícího kapitálu a hrozí přerůst do globální ekonomické krize. Ukázalo se (na podzim 1998), že ani spojené síly brettonwoodských institucí a amerických velkobank již nejsou schopny ani masivními intervencemi takový vývoj odvracet. Pravda, v roce 1998 byly tyto instituce vyčerpány asijskou a zejména ruskou krizí a nyní se již poněkud zotavily. Bohužel však se horší ekonomika USA, takže taková hrozba stále latentně existuje.

Toto není naprosto ani v intencích, ani tolerovatelné naprostou většinou kapitálových skupin nikde na světě (snad kromě ryze spekulativního kapitálu). Stabilita mezinárodního měnového systému se stává nejen ekonomickým, ale stále více i politicko-sociálním faktorem. Nezvládnutí dalších regionálních krizí by patrně přineslo i sociální výbuch, jak ostatně ukazují silící protesty (Seattle, Praha, Neapol atd.). Absolutní chudoba navíc přibližuje konfrontaci v dimenzi Sever-Jih a ztěžuje dokončení transformačního procesu v TE. To také není v zájmu elit RTE, zejména dlouhodobě, protože směřuje proti základnímu cíli, tj. zhodnocování kapitálu.

Přes neměnnost základního rámce fungování světové ekonomiky nejsou poslední iniciativy brettonwoodských institucí jen prázdnými rétorickými cvičeními, ale reálným pokusem o zlepšení světových rozdělovacích procesů. Jejich realizační pravděpodobnost je však pouze marginální; svého účelu nemohou v plném rozsahu dosáhnout, protože vycházejí z parciálních a nikoli komplexních změn, podmiňujících sbližování ekonomických úrovní na národních i mezinárodních úrovních. Jsou tedy iniciativami „ceteris paribus“, které budou sice znamenat, že svět vkročil do nového století s obdobnými problémy jako dříve, ale s poněkud lepšími šancemi na zabránění jejich nekontrolovatelnému a kataklizmatickému vývoji.

Každému, kdo si pozorně přečte World Development Report 2000/2001 (Zprávu II) a porovná jej s World Development Report 1978 (Zpráva I), eventuálně i další doprovodné dokumenty, musí být jasné, že jednak tendence rozšiřování „gapu“ je nepříznivá, jednak že se nedaří tento problém zvládat. Na druhé straně je ale také zřejmé, že světové kapitálové elity tento problém znepokojuje a budou se nyní – v daném sociálněekonomickém rámci – ovšem snažit o jeho omezení, k čemuž využijí svého nezanedbatelného finančně-ekonomického vlivu a zázemí. Není a nebude tedy žádného „kouzelného proutku“, ale tyto elity nejen nebudou bránit národnímu i mezinárodnímu úsilí k pozitivnímu řešení, ale uvítají jej a podle možnosti (a v daném společenském rámci) jej i podpoří.

Je to hodně nebo málo? Na tuto otázku může být obtížné hledat nezaujatou odpověď. Například z pohledu většiny „streetworkerů“ samozřejmě málo a podobný pohled může mít i levicově zaměřený intelektuál včetně ekonomů podobného ražení. Druhá, neoliberální skupina či tzv. privilegované vrstvy však upozorní, že z jejich pohledu je nejen vše v pořádku (individuální odpovědnost subjektů od jednotlivce k národním společnostem), ale může se i zdát, že se zde vychází až za rámec strohých ekono-

mických kalkulů a tedy nepatřičně vstřícně (např. projekty oddlužení).

Podle našeho názoru je nejlepší posuzovat iniciativy brettonwoodských institucí bez ideologických premis, tedy čistě pragmaticky. Takový přístup je možný a dokonce vhodný i proto, že samotné zmiňované dokumenty o těchto iniciativách jsou psány neemociálním, technokratickým stylem.

ZÁVĚR

Sdělené poselství je podle našeho názoru toto: EU a brettonwoodské instituce budou rozdíly v ekonomické úrovni ČR a průměru EU posuzovat prioritně jako náš problém vlastní. Uvítají sice sbližování a technicko-organizačně je i podpoří, věcně však jen do míry zcela nezbytné pro udržení procesu v chodu a pro vlastní zájmy a udržení svého image. Žádná analogie s novým „Maršalovým plánem“ či akcí UNRRA se konat nebude a nelze počítat ani se zásadními zásahy do fungování SE a mezinárodních ekonomických vztahů.

Na druhé straně se však nebude konat ani tlak na některé diskutabilní a potenciálně zátěžové kroky (úplná harmonizace legislativy, vyloučení všech přechodných období, apriorní tlak na souběžný vstup do EU a EMU včetně zavedení eura, protože bez možnosti kandidátských zemí ještě nějaký čas ovlivňovat svoji hospodářskou politiku měnovými zásahy by se zkomplikovala i problematika vyrovnávání apod.). Brettonwoodské instituce možná přihlédnou i k některým regionálním specifikům. Skupina Světové banky (zejména IMF) se však své úlohy „mentora“ bude vzdávat jen obtížně, neboť jí příliš přivykla a její slíbený „návrat ke kořenům“ bude pomalý.

Absolutní chudoba a extrémní nouze, ačkoliv je pro ČR označena za sekundární, nejsou ale naprosto nevýznamné. I tyto jevy v ČR existují a rozhodně by neměly růst. Tato nutnost po přijetí do EU vzroste a ČR by si měla uvědomit, že 0,017 % věnovaných nyní na rozvojovou pomoc ji diskvalifikuje pro budoucnost vůči statutu rozvinuté země, na kterou pretenduje. Také toto iniciativy brettonwoodských institucí signalizují.

Přes kritický postoj by nemělo být zapomináno i na řadu pozitiv v iniciativách těchto institucí. Možná jsou úspěšnější v oblasti čistě dluhového problému, než u boje proti chudobě. Každoročně jsou např. promíjeny nejzadluženějším zemím asi 3–4 mld. USD dluhů a brettonwoodské instituce jsou také pokládány za nejvýznamnějšího iniciátora akcí dluhových přestaveb a kapitálové pomoci zemím, které se ocitají ve víru měnově finančních turbulencí. Ve světových finančních kruzích jsou známé pod svými akronymy, tvořenými nejčastěji ze začátečních písmen názvů v angličtině či španělštině příslušných agencí. Např. INDRA (Indonesian Debt Restructuring Agency), FICORCA (pro Mexiko a Středoaamerické země), CDRC (pro Thajsko a Kambodžu) apod. Brettonwoodské instituce tu celkem úspěšně spolupracují jak s vládami příslušných zemí, tak se soukromými velkobankami

a Bankou pro mezinárodní zúčtování (Bank of International Settlement, BIS).

Nicméně jak dluhový globální problém, tak problém chudoby nejenže likvidovány nebyly, ale nadále stále více ohrožují stabilitu globální konjunktury a světové ekonomiky vůbec. V dubnu 2003 ostatně sama zpráva hlavního ekonoma IMF Kennetha Rogoffa přiznala nejnověji, že IMF při postupující globalizaci nemá prakticky žádné pozitivní výsledky s řešením chudoby ve světě. Nicméně svoji základní politiku volného světového trhu hodlá zachovat.

LITERATURA

- Global Outlook and Policy Environment (2000). Institute of International Finance, Hague, April.
- Jeníček V. (2002): Globalizace světového hospodářství. H.C. Beck, Praha.
- Peccei A. (1982): One Hundred Pages for the Future – Reflections of the President of the Club of Rome. Futura, London and Sydney.
- The World Bank (1978): World Development Report 1978, Washington D.C.
- World Development Report 2000/2001 (2002). Washington D.C.
- UN World Economic and Social Survey (1999). N.Y., September.

Kontaktní adresa:

Doc. Ing. Vladimír Jeníček, DrSc., Ing. Vladimír Krepl, CSc., Doc. Ing. Bohumil Havrland, CSc., Česká zemědělská univerzita v Praze, Kamýcká 129, 165 21 Praha 6-Suchbát, Česká republika
e-mail: jenicsek@itsz.czu.cz
