

ŘÍDÍ REDAKČNÍ RADA / PŘEDSEDA  
 OTTO PICK  
 ŠÉFREDAKTOR  
 ZDENĚK ZBOŘIL  
 ZÁSTUPCE ŠÉFREDAKTORA  
 ROBERT SCHUSTER  
 ODPOVĚDNÁ REDAKTORKA  
 MILENA STREJČKOVÁ  
 SEKRETÁŘKA REDAKCE  
 IRENA KREJČOVÁ  
 GRAFICKÝ NÁVRH PETR TĚŠÍNSKÝ  
 GRAFICKÁ ÚPRAVA MILENA BOUČKOVÁ  
 AUTOR OBÁLKY FILIP SOJKA  
 DISTRIBUCE DAGMAR ČERVINKOVÁ

**REDAKČNÍ RADA:**

LADISLAV CABADA, MILOŠ CALDA,  
 ADAM ČERNÝ, PETR DOSTÁL,  
 MARTIN EHL, JIŘÍ FÁREK,  
 JOSEF FUČÍK, RADEK KHOL,  
 MIROSLAV KUNŠTÁT, KAI-OLAF LANG,  
 KRISTINA LARISCHOVÁ, PETR LEBEDA,  
 PAVEL MÁŠA, ALOIZ NEUSTADT,  
 KAREL PEZL, OTTO PICK,  
 MILOŠ POJAR, PAVEL PŠEJA,  
 RICHARD SEEMANN, JIŘÍ SCHNEIDER,  
 IVO ŠLOSARČÍK, JIŘÍ ŠTĚPANOVSKÝ,  
 KVĚTA ŠUBRTOVÁ, FRANTIŠEK ŠULC,  
 FILIP TESAŘ, JOSEF VESELÝ,  
 TOMÁŠ VESELÝ

Jednotlivé příspěvky vyjadřují názory autorů, nikoli vydavatele. Nevyžádané rukopisy redakce nevrací.

All rights reserved. Copyright under the International Copyright Convention. No part of this publication may be reproduced, stored in retrieval systems or transmitted in any form or by any means without the prior permission of the International Politics editorial office. Reprints are available upon request. Reprints and permissions: Write to International Politics, Nerudova 3, 118 50 Praha 1.

Redakce a administrace: Nerudova 3, 118 50 Praha 1. Telefon 251 108 107; fax: 251 108 222; e-mailová adresa umvedo@iir.cz.

Objednávky a předplatné přijímá administrace redakce. Vychází měsíčně. Cena výtisku 29,50 Kč. Předplatné na rok činí 294 Kč, pro studenty a důchodce 244 Kč, ve Slovenské republice 584,40 Sk.

Registrováno MK ČR E 5210

Tiskne ProKonzult s. r. o., závod Vrútky, Švermova 8, 038 61 Vrútky.

Rozšiřuje redakce a další distributoři v drobném prodeji. Ve Slovenské republice rozšiřuje ProKonzult, s. r. o., závod NADAS, Švermova 8, 038 61 Vrútky, tel.: 00421/43/4281434, fax: 00421/43/4281696. Informace o MP a ediční činnosti ŮMV na www.iir.cz

Podávání tlačoviny povoleno SsRP Banská Bystrica č. j. OPč-3215/B-96 ze dne 12. 9. 1996.

ISSN 0543-7962

INDEX 46911

# OBSAH 11/2004 ROČNÍK XXVIII

STR.

|   |    |
|---|----|
| Světozor  | 2  |
| Dluhy jako mezinárodní vztahy a závazky (-zz-)  | 3  |
| <b>DLUH Y A ZADLUŽENOST</b>   |    |
| PROBLÉM ZAHRANIČNÍ ZADLUŽENOSTI<br>VE SVĚTOVÉ EKONOMICE A POLITICE / Jiří Fárek                                       | 4  |
| MEZINÁRODNÍ DLUH / Tomáš Tožička  | 9  |
| ARGENTINSKÁ KRIZE A POUČENÍ PRO ČESKOU REPUBLIKU / Pavel Kohout   | 12 |
| <b>ČESKÁ ZAHRANIČNÍ POLITIKA</b>  |    |
| TRANSFORMACE ČESKÉHO SYSTÉMU ROZVOJOVÉ SPOLUPRÁCE / Petr Jelínek  | 14 |
| <b>VZTAHY A PROBLÉMY</b>  |    |
| MEZINÁRODNÍ OTÁZKY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ / Jiří Hlaváček  | 16 |
| SPOJENÉ STÁTY, TURECKO A EVROPSKÁ UNIE / Viktor A. Debnár   | 20 |
| <b>ZEMĚMI SVĚTA</b>   |    |
| TERORISMUS A CHYBNÁ POUČENÍ PREZIDENTA PUTINA: CENTRALIZACE DOMA<br>A TVRDOST V (BLÍZKÉM) ZAHRANIČÍ / Petr Kratochvíl | 22 |
| „ZED“, ANEBO OHRADA? / Jigal Arci   | 24 |
| REFORMASI, PERSATUAN INDONESIA A TŘETÍ POKUS O DEMOKRACII / Zdeněk Zbořil   | 26 |
| <b>VOLNÁ TRIBUNA</b>  |    |
| TERORISMUS A JEHO PREZENTACE / Zdeněk Švácha  | 28 |
| ČESKÁ REPUBLIKA V EVROPSKÉ UNII:<br>BUDEME NÁSLEDOVAT PŘÍKLADU IRSKA? / Kateřina Váhalová                             | 30 |
| <b>RECENZE</b>  |    |
| ZEV RUBNÝ POHLED NA SPOLEČNÝ ROZPOČET EU / Jan Hřích  | 32 |
| ODPOR PROTI NEOLIBERALISMU V POSTAPARTHEIDNÍ JAR / Mesfin Gedlu   | 33 |
| THINK-TANKY VE VISEGRÁDSKÝCH ZEMÍCH / Radek Špicar  | 35 |

## VYJDE V PŘÍŠTÍCH ČÍSLECH MP

Katolicismus a mezinárodní vztahy ► Role pravoslaví v balkánských válkách  
 90. let minulého století ► Buddhistická každodennost ► Judaismus a otázky za-  
 hraniční politiky ► Ohlédnutí za volbami ve Slovinsku, na Ukrajině a za volbami  
 a ústavním referendem v Bělorusku ► Český pohled na členství Turecka v Ev-  
 ropské unii ► Změny ve vojenství a vyzbrojování v euroatlantickém prostoru

1. – izraelské vojenské síly spustily časově neomezenou novou operaci s názvem Dny pokání v Gaze. Jde o největší ofenzivu od zahájení intifády v září 2000 a jejím cílem je zabránit bombardování jižního Izraele.

3. – parlamentní volby ve Slovinsku vyhrála Slovinská demokratická strana Janeze Janši. Spolu se stranou Nové Slovinsko bude mít v 90členném parlamentu 38 křesel. Dosavadní vládní koalice bude mít oproti tomu 37 křesel.

3. – papež Jan Pavel II. v katedrále sv. Petra v Římě blahořečil Karla I. Habsburského. Papež označil posledního habsburského císaře za příklad pro evropské politiky pro jeho snahu o mír v době války.

4. – německý kancléř Gerhard Schröder přijel na jednodenní pracovní návštěvu České republiky. Z jeho setkání s českým premiérem Stanislavem Grosseem vyplynulo, že kancléř nepodpoří žaloby odsunutých Němců vůči České republice na vrácení majetku zkonfiskovaného po válce.

4. – polský prezident Alexander Kwaśniewski v Paříži potvrdil úmysl své země stáhnout příští rok polské vojáky z Iráku.

4. – Itálie vyzvala muslimské země, aby v Iráku naléhavě převzaly štafetu od západních jednotek.

5. – bývalý iránský prezident Akbar Hášimí Rafsandžání uvedl, že Írán je v současnosti schopen vystřelit své rakety do vzdálenosti přinejmenším dva tisíce kilometrů, čímž může ohrozit i Izrael.

5. – americký ministr obrany Donald Rumsfeld přiznal před komisí pro zahraniční politiku, že neexistují žádné pevné a spolehlivé důkazy o spojení Saddáma Husajna s organizací al-Káida.

6. – Evropská komise doporučila členským státům, aby zahájily přístupové rozhovory s Tureckem. Zároveň předložila Ankaře řadu přísných podmínek, jejichž nesplnění by mohlo přístupový proces zastavit. Turecko by se mohlo stát členem Unie nejdříve v roce 2015. Evropská komise zveřejnila hodnotící zprávy o Bulharsku, Rumunsku a Chorvatsku. Potvrdila, že s jejich vstupem se počítá v roce 2007.

6. – byla zveřejněna konečná verze zprávy koaliční inspekční skupiny ISG, v níž se uvádí, že Irák nevlastnil před invazí koalice vedené Spojenými státy zbraně hromadného ničení, v rozporu se sankcemi OSN však plánoval jejich výrobu.

7. – teroristická skupina Abú Músy Zarkáviho zavraždila v Iráku britského rukojmího Kennetha Bigleyho.

7. – série explozí bomb v egyptském letovisku Taba a Nuvajbá na Sinajském poloostrově si vyžádala tři desítky lidských životů. Útoky byly zaměřeny proti izraelským turistům.

7. – pod tíhou zjištění vlastních zbrojních expertů americký prezident George W. Bush poprvé jasně přiznal, že Irák neměl žádné masově ničivé arzenály.

7. – šitští ozbrojenci navrhli irácké prozatímní vládě příměří v bagdádské čtvrti Sadr, případně v jiných oblastech Iráku, pokud jim vláda zaručí, že členy milicí nebude stíhat a umožní jim zúčastnit se politického života.

7. – kambodžský král Norodom Sihanuk oznámil, že se rozhodl abdikovat. Důvody jsou zřejmě zdravotní.

8. – Nobelova cena za mír byla udělena keňské ekoložce Wangari Maathaiové.

9. – přímé prezidentské volby v Afghánistánu vyhrál dosavadní prezident Karzái.

9. – v parlamentních volbách v Austrálii získala 52,4 procenta hlasů dosavadní pravicová vládní koalice Johna Howarda (65).

11. – v šitské bagdádské čtvrti Sadr začali stoupenci Muktady Sadra odevzdávat zbraně. Pokud je odevzdají do pěti dnů, dostanou za ně peníze. Další den pak mají být propuštěni z vězení jejich spolumojovníci. Součástí dohody je i to, že ozbrojenci zastaví útoky na Američany.

11. – Evropská unie zrušila 18 let trvající embargo na vývoz zbraní do Libye.

11. – Evropská unie zpřísnila sankce vůči barmské vojenské vládě tím, že rozšířila seznam osob spojených s juntou, kterým nebudou vydávána víza pro vstup do zemí Unie.

12. – výbor pro lidská práva Evropské unie se postavil proti jmenování konzervativního italského politika Rocca Buttiglioneho za komisaře EU pro vnitro a spravedlnost. Všem levicovým poslancům vadí jeho kontroverzní postoj vůči homosexuálům a ženám.

13. – oznámeno, že ze západosúdánské oblasti Darfúr uteklo kvůli násilnostem dalších 200 000 lidí.

14. – novým kambodžským králem byl zvolen Norodom Sihamoni, syn Norodoma Sihanuka (51), a jeho korunovace proběhla 29. října.

14. – ruská Federální agentura pro atomovou energii oznámila, že Rusko dokončilo výstavbu jaderné elektrárny v iránském Búšehru.

14. – dolní komora pákistánského parlamentu schválila návrh zákona, který umožní prezidentu Parvízi Mušarafovi setrvat ve funkci náčelníka generálního štábu armády. Mušaraf původně slíbil, že se tohoto postu vzdá do konce letošního roku.

14. – italský Nejvyšší soud s konečnou platností zbavil bývalého křesťanskodemokratického premiéra Giulia Andreottiho obvinění z vazeb na mafii.

15. – polský premiér Marek Belka, který v červnu získal „dočasnou“ důvěru parlamentu, získal hlasy 234 poslanců proti 218 mandát, aby mohl vládnout dál. Potvrdil, že Polsko začne příští rok stahovat vojáky z Iráku.

15. – soud v zimbabwském Harrare zbavil obžaloby z vlastizrady vůdce opoziční strany Hnutí za demokratickou změnu Morgana Tsvangirai. Tomuto největšímu odpůrci prezidenta Roberta Mugabeho hrozil trest smrti.

15. – americké a irácké vládní síly zahájily rozsáhlou ofenzivu proti povstalcům ve Fallúdí.

15. – soud v Mnichově nařídil propustit z vyšetřovací vazby Ladislava Nižňanského. Svědectví korunních svědků obžaloby neprokázalo, že se za války podílel na masakrech civilistů v obcích Ostrý Grůň a Klak. Soud však pokračuje, protože prokuratura má k dispozici další výpovědi, které prý Nižňanského usvědčují.

17. – se konaly parlamentní volby v Bělorusku a referendum o ústavních změnách. Volby vyhrály strany nakloněné Alexandru Lukašenkovi a referendum mu zaručilo mandát vládnout i v příštím volebním období.

17. – Rusko otevřelo novou vojenskou základnu v Tádžikistánu, na niž má sloužit přes 5000 vojáků.

18. – prezident Súdánu, Nigérie, Libye, Egypta a Čadu odmítli na summitu v Libyi jakoukoli zahraniční intervenci v západosúdánském Darfúru.

19. – neznámí násilníci unesli v Iráku Britku Margaret Hasanovou, která má irácké občanství a řídí bagdádskou odbočku mezinárodní charitativní organizace Care International. Organizace v reakci nato přerušila v Iráku svou činnost.

21. – britská vláda podpořila požadavek USA na částečný přesun britských jednotek do oblasti kontrolované americkými jednotkami

u Bagdádu. Američané si tak uvolní ruce v ofenzivě proti povstalcům ve Fallúdí.

22. – ruská Státní дума ratifikovala Kjótský protokol, který tím může vstoupit v platnost. Podle protokolu se do roku 2012 mají snížit emise skleníkových plynů o 5,2 procenta proti roku 1990.

23. – strana kosovského prezidenta Ibrahim Rugovy Demokratický svaz Kosova vyhrála volby, které se konaly v této srbské provincii. Srbové je většinou bojkotovali.

24. – Írán odmítl návrh tří evropských zemí, aby se vzdal obohacování uranu výměnou za jadernou technologii.

25. – pákistánský prezident Parvíz Mušaraf prohlásil, že Pákistán a Indie by měly společně vládnout v Kašmíru. Podle odborníků je to zatím nejodvážnější návrh Pákistánu na řešení situace v Kašmíru.

26. – izraelský parlament schválil klíčový plán premiéra Ariela Šarona na stažení všech sil a osadníků z pásma Gazy a části západního břehu Jordánu (zde se týká jen čtyř osad) do konce roku 2005. V pásmu Gazy je asi 8000 osadníků, v Předjordánsku 230 000.

27. – nový předseda Evropské komise José Barroso odložil schválení důvěry novému týmu komisařů v Kritickém parlamentu kvůli několika kritizovaným členům svého týmu.

28. – bylo oznámeno, že podle expertů dosáhl počet zabitých v Iráku od začátku invaze nejméně 100 000 osob.

29. – nejvyšší představitelé 25 zemí Evropské unie podepsali v Římě Evropskou ústavu. Za Českou republiku podepsali premiér Stanislav Gross a ministr zahraničí Cyril Svoboda.

29. – katarská televize Al-Džázíra odvysílala z videozáznamu poselství vůdce al-Káida Usámy bin Ládina, který označil George W. Bushe za špatného vůdce Spojených států a pohrozil novými útoky ve stylu 11. září 2001. Bylo to vůbec poprvé, co se k útokům tak jasně přihlásil.

29. – ruská Státní дума odhlasovala zákon o tom, že gubernátoři budou napříště voleni místními parlamenty na návrh Kremlu.

31. – se konalo první kolo prezidentských voleb na Ukrajině. Nejvíce hlasů získali úřadující premiér Viktor Janukovyč a opoziční vůdce Viktor Juščenko.

31. – Itál Rocco Buttiglione se vzdal kandidatury na úřad evropského komisaře, aby nekomplikoval schválení nové Evropské komise.

# Dluhy jako mezinárodní vztahy a závazky

Snad čas od času vůbec není marné uvědomit si, kde jsou počátky komunikace mezi lidmi, národy a státy, a které z jejích historických forem přetrvávají až do současnosti.

Jednou z nejstarších modalit je pak bezpochyby ta, která předpokládá zájem vypůjčit si a ochotu půjčovat, a to nejen peníze, ale i věci. A vlastně odedávna také ochota nebo povinnost něco konat, snášet nebo něčeho se zdržet. Nespočet anekdot, jejichž aktéry jsou ti, kteří buď půjčili, nebo nechtějí půjčit, a ti, kteří se chtějí domoci svých pohledávek nebo na ně nějakým způsobem rezignovali, svědčí o tom, že za touto lidovou slovesností je ukrytý v dávné historii zakotvený kulturní nebo civilizační fenomén, který nás nepřestává provázet ani v dobách nejnovějších.

Nejsnadněji se s dluhy, zadlužeností a dlužníky nakládá v účetnictví, ať již na úrovni světové, nebo národní. Účetnictví, u nás zejména v době ekonomické transformace veřejnosti žánr téměř neznámý, se snaží svým uživatelům poskytovat, pokud je to možné, ty nejuplněnější informace, v našem případě o dlužích a dlužnících. Obvykle se národní systémy liší zejména tím, koho považují za své uživatele. *Americký Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP)* a *International Accounting Standards (IAS)* považují za takové uživatele investory, majitele akcií a držitele dluhopisů. A dluhopisem se zde rozumí písemný doklad, jímž se dlužník – soukromá osoba, banka, podnik, stát – zavazuje jeho majiteli k nějakému majetkovému plnění, obvykle v penězích.

V Evropské unii se za uživatele považuje stát odpovědný za vybírání daní (a daň je chápána jako povinnost občana vůči státu), ale také banky nebo např. Evropská komise. Tento rozdíl má vliv na obtížnou kompatibilitu účetnictví ve Spojených státech nebo Velké Británii a třeba Spolkové republice Německo nebo ČR, ale dluhy a dlužníci jsou i do těchto rozdílných systémů vřazeni skoro nejpřesněji.

Relativně velmi podobně přesně se na dluhy a zadluženost dívají i rozdílné právní systémy. Ať již jde o syntézu středomořské a středozezemní tradice, odkaz severoitalských a jihoněmeckých bankovních domů, finančních institucí doby nejnovější, nebo o vztahy definované nějakým zvykovým právem, vždy se považuje dluh za *právní vztah*, nebo *závazkový právní vztah*, z něhož vyplývá povinnost *plnění* dlužníka druhému účastníku tohoto vztahu, tedy věřiteli.

Z hlediska práva je tedy dluhem *povinnost* něco dát a vrátit (nejen peníze, ale třeba i vypůjčenou věc), ale také něco konat (jako příklad se často uvádí obstarání prodeje věci), anebo povinnost něčeho se zdržet v zájmu věřitele, např. převodu majetku bez souhlasu věřitele, ale také něco snášet, např. exekuci nebo dohodnuté platby za účelem uspokojení pohledávky.

*Dlužník* je tedy účastníkem závazkového právního vztahu, který je povinen *plnit* druhému účastníku závazkového právního vztahu – *věřiteli*. A opakovaně a co nejdůrazněji, takový *závazek* nebo *dluh* je *povinností* dlužníka něco plnit. A připomeňme v této souvislosti ještě jeden právní termín. Je jím *pohledávka*, která je podle zákona i zvyklostí většinou *právem* věřitele žádat plnění na dlužníkově.

Mohli bychom ještě připomenout ještě jeden výklad pojmu dluh a dlužníci a řekněme mu třeba psychologický nebo morální. Každý jednotlivec nebo obchodní a ekonomická entita vychází i v těch nejroztodivnějších společenských uspořádáních z přesvědčení, že závazky je třeba plnit, že dluhy se mají platit a dlužníci, ať již materiální, nebo morální, mohou být stíháni trestem – od exekuce přes uvěznění až po ztrátu na hrdle. Proto vznikla i určitá kultura smlouvání se o vzájemných závazcích, nejen peněžních a věcných, a z její úrovně se obvykle snadno dá usuzovat na kulturu politickou.

Politické systémy, politické postoje a politické chování se sice vyvíjejí způsobem, v němž napodobování a modelované přeformátování jsou sice běžné, ale přesto vždy obsahují velkou neznámou, obrovský prostor pro nepředvídatelné a nepředstavitelné, a to dokonce i tehdy, kdy se jedná o vztahy a závazky definované tak rafinovaným instrumentem ovlivňujícím politiku, jako jsou peníze.

Abychom nemuseli zabíhat do příliš velkých zobecnění, rozhodli jsme se věnovat v tomto čísle Mezinárodní politiky svou pozornost dluhům a zadluženosti, které z hlediska státu obvykle vznikají z nutnosti uhradit jisté výdaje nebo potřeby způsobem mimořádným. V současné době se samozřejmě operuje s rozvíjeným systémem uzavírání dohod o půjčkách a jejich vymáhání, ale protože v okamžiku, kdy do těchto vztahů vstupuje stát, mezinárodní organizace či nadnárodní korporace, může se dluh stát také závazkem trvalým. A jako takový závazkem mezinárodním, a tedy i formou a způsobem mezinárodních vztahů.

Zejména v západní Evropě se od dob merkantilismu, který považoval zadlužení se téměř za hřích, vyvinul rafinovaný způsob, mimochodem ovlivněný liberalismem 19. století, poskytování půjček, které se měly stát podnětem a katalyzátorem co nejsvobodnějšího podnikání. Ale také už tehdy začalo být jasné, že je třeba rozlišovat mezi účelem, kvůli kterému vztah mezi dlužníkem a věřitelem vzniká. A protože se předpokládalo, že stát může být trvalým zdrojem výnosů, měly ve dvacátém století státní dluhy, ať již šlo o dluhy vnitřní, nebo zahraniční, svou popularitu až do doby, kdy se objevil fenomén světové hospodářské krize a konečně i regionální finanční krize. Tehdy se stává problém dluhů a zadluženosti problémem doslova globálním, přestože se na jeho evidenci, právní definici a politicko-psychologické reflexi vlastně téměř nic nemění.

Protože v mezinárodní politice, nebo ve zvyklostech, kterým říkáme mezinárodní politika, není nic nemožného, stalo se i půjčování peněz a vymáhání dluhů součástí vztahů, které snadno mohou přerůst ve vztahy napjaté, konfliktní, konfrontační nebo i v poměry válečné. Snad je nezpůsobí ekonomický růst bohatých i chudých zemí a regionů *na dluh*, který i v mezinárodní politice může mít modus populární díky polnímu kurátovi Katzovi: *To se nám to hoduje, když nám půjčují peníze!* Patří k paradoxům mezinárodní politiky a celé slavné globalizace, že to jde docela snadno, a málokdo ví proč.

-ZZ-

zboril@iir.cz

# Problém zahraniční zadluženosti

## ve světové ekonomice a politice

JIŘÍ FÁREK

**Vnější dluhy se od 70. let minulého století dostávají na prominentní místo v hierarchii problémů světového hospodářství a mezinárodních vztahů. Z původně národního či regionálního fenoménu prorůstaly do globální dimenze a doléhají na všechny hlavní skupiny zemí. Stoupající zadluženost ohrožuje stabilitu platebního systému a komplikuje rozvoj mezinárodní ekonomické spolupráce.**

Ve vyhocené podobě je příznačná pro rozvojové země, kde přerostla udržitelnou mez a přináší složité situace s hrozbou krizového vyhocování a ztrát růstové dynamiky. Dluhům čelí i rozvinuté tržní ekonomiky, a to zejména ze dvou směrů. Na jedné straně jako věřitelé, před nimiž se tyčí potřeba přehodnocování přístupů k řešení dluhového břemene zasažených zemí a k poskytování oficiální rozvojové pomoci. Na druhé straně z pozice latentního a kumulovaného dluhového potenciálu či rizika obsaženého v nadouvání budoucích rozpočtových závazků sociálního státu a v chronických deficitech běžných účtů platebních bilancí. Bezprostředně akutním jevem je zadluženost řady rozvojových zemí i tranzitivních ekonomik, na jejichž situaci se zaměřuje tento příspěvek. Bez ohledu na několik dekád zkušeností a četné studie věnované různým aspektům zahraniční zadluženosti není tato problematika dosud zvládnuta a „dotazena“ do relevantní identifikace příčin a do podoby účinných korektivních mechanismů. Setrvává hrozba dalších zvratů a stále poutá pozornost otázka možných východisek, adekvátních reformních kroků a v neposlední řadě i úlohy mezinárodních organizací v prevenci dluhových krizí.

### K příčinám vzniku a geneze globálního problému dluhů

K varovnému hromadění dluhů docházelo již od 60. let minulého století v atmosféře určité bezstarostnosti při získávání prostředků ze zahraničí, determinované soupeřením dvou světových soustav a uplácením politicky nakloněných garnitur v rozvojovém světě. Zdroje byly zpravidla dostupné bez účelové vázanosti a často využívané na prestižní projekty, administrativu a ke krytí platebních deficitů. Spolupůsobila i propagandisticky proklamovaná zásada „nevměšování“ do vnitřních záležitostí. K poměrně široké dostupnosti úvěrů v 70. letech přispíval dále růst kapacity mezinárodního kapitálového trhu v návaznosti na prudké zvýšení cen ropy a ukládání exportních příjmů těžebních zemí (tzv. petrodolary) u zahraničních bank. Transnacio-

nální banky dosti velkoryse rozpouštěly depozita do syndikovaných – hlavně střednědobých – půjček zájemcům z rozvojové části světa. Dlužnické země byly „ukolébany“ do té doby relativně nízkými i stabilními úroky, jejichž reálná průměrná výše v 60. a 70. letech nepřesahovala 1,5 procenta.

K bezprecedentnímu nadouvání krizového potenciálu vnějších dluhů stoupajícího počtu zemí docházelo od druhé poloviny 70. let. Časový souběh s nástupem dynamických změn poměrů světového hospodářství v 70. a 80. letech nasvědčuje přímé spojitosti s vytvářením nového, technologicko-inovačního modelu mezinárodní dělby práce, jež prudce mění komparativní výhody a konkurenceschopnost jednotlivých ekonomik. Z tohoto hlediska lze vyvodit, že kořeny dluhového problému řady zemí sahají do nesouladu institucionálních struktur a efektivnosti hospodářských procesů vůči požadavkům globalizovaného světa, respektive nárokům světové výroby a trhu. Vedle tohoto obecného základu pak působí komplex vnějších a vnitřních faktorů, které ovlivňují jeho hloubku i průběh krizových otřesů.

Objem vnější zadluženosti rozvojových zemí se v uplynulých 35 letech setrvalo zvětšoval z 90 mld. USD roku 1970 (15 procent HDP) na 600 mld. v roce 1980, zhruba 1000 mld. roku 1987 a 2000 mld. v roce 1997 (37 procent HDP). Od té doby se pohybuje u této hranice (viz tabulka), přičemž stoupá počet zemí neschopných řádně splácet své závazky. Neschopnost krýt dluhovou službu (splátky dluhů a úroky) veřejně deklarovalo Mexiko v roce 1982 a zanedlouho následovaly s obdobnými těžkostmi Argentina, Brazílie, Chile a některé další latinskoamerické země. Na vyhocování jejich platebních obtíží měly od 70. let zvlášť silný vliv exogenní faktory, jež významně přispěly k propuknutí dluhové krize. V kontextu s vývojem světové ekonomiky v 80. letech lze zmínit zejména následující.<sup>1)</sup>

Za prvé, celkový posun od multilaterálního a oficiálního koncesivního financování (obsahuje prvky úlev a výhod oproti tržním podmínkám) k půjčkám soukromých ko-

merčních bank. Za druhé, přechod finančních institucí z pevného úročení na pohyblivé a s tím spojený řádový vzestup reálných úroků (až na 15 procent). Za třetí, zhodnocení amerického dolaru (dluhy byly vesměs denominované v USD), které zvětšilo hodnotu dluhu i splátek v domácí měně. Za čtvrté, pokles globální konjunktury a snižování poptávky po dovozech z rozvojových zemí s nepříznivým dopadem na cenové podmínky jejich obchodu (terms of trade). Za páté, odliv kapitálu ze zemí s dluhovým problémem. Za šesté, protekcionismus vůči exportním produktům rozvojových zemí.

Při růstu dluhů bezpochyby spolupůsobily i vnitřní sociálně-ekonomické a politické poměry v dlužnických zemích, jakož i uplatňované strategie rozvoje. Země s nízkou mírou domácích úspor a velkými deficity běžných účtů platebních bilancí se obtížněji vyrovnávaly s externími šoky, posilovaly svou závislost na vnějších zdrojích a mnohé z nich splácely dřívější závazky jen za cenu čerpání nových půjček a dostávaly se do tzv. dluhové pastí či bludného kruhu dluhů. Ten spočívá v tom, že kritická zadluženost odrazuje příliv kapitálu a investic ze zahraničí, a tím znesnadňuje rozvoj produkční kapacity, která je však potřebná k vykoupení se z dluhových obtíží. Zvlášť varovným signálem byl od roku 1985 zvrat dlouhodobé převahy čistého přílivu úvěru nad odlivem splátek a úroků a negativní čistý finanční transfer z rozvojových zemí.

Zatímco v 80. letech poznamenala zadluženost Latinskou Ameriku, v následující dekádě dolehly dluhové problémy nejenom opakovaně na tento region, ale i na země jihovýchodní Asie, počínaje Thajskem roku 1997, po němž následovaly Malajsie, Indonésie, Filipíny, Korea a Singapur. Do krizové situace se v roce 1998 dostalo i Rusko. Důsledky krajní zadluženosti se projevovaly v celkově nepříznivém vývoji makroekonomických veličin a v sílící závislosti na vnějším ekonomickém prostředí. Prakticky u všech vysoce zadlužených zemí byl zaznamenán propad ekonomického růstu a v lepším případě omezení či zdražení přístupu k zahraničnímu soukromému kapitálu, v horším pak jeho spontánní útěk do jiných destinací.<sup>2)</sup>

Vedle specifických zvláštností regionálních finančně dluhových otřesů se projevovaly i společné znaky, byť i v různé intenzitě působení anebo na odlišném stupni hierarchie příčin. K obecnějším průvodním rysům je zpravidla řazena nadhodnocená domácí měna (vůči dlouhodobé ekonomické výkonnosti), zvláště pak ve spojení s uplatňovaným režimem devizového kurzu. Hlavně se to týká varianty měnové rady, která ukládá přísná pravidla emise národních měn a svazuje možnosti měnové politiky účinně reagovat na různé externí šoky. Při nedostatečně flexibilní struktuře ekonomik a uvolněné fiskální politice stoupá závislost na vnějších zdrojích, ale i nejistota věřitelů a spekulace vůči domácí měně. Lze formulovat poznatek, že nadměrně strnulé kurzové režimy podněcují jednosměrné

sázky spekulantů a jsou receptem pro krizové propady. K obecným aspektům krizí lze přidat nízkou kvalitu místních bank a institucí kapitálového trhu, pomalé tempo inovací a strukturální adaptace ekonomik vůči hlavním partnerům a nesoulad mezi zahraničněobchodní a kapitálovou otevřeností jednotlivých zemí.

## Regionální zvláštnosti zahraniční zadluženosti

Specifické regionální charakteristiky dlouhodobého problému do značné míry souvisejí se stupněm integrace do světového hospodářství, s úrovní finančního rozvoje, s fiskální politikou, se strukturou a způsobem využívání vypůjčených zdrojů a s přírodními podmínkami. Zájem poukazuje především odlišnosti příčin a „spouštěcích mechanismů“ v latinskoamerických zemích ve srovnání s jihovýchodní Asií. Připomeňme, že obdobně jako v předcházející dekádě propukla v 90. letech finanční krize nejprve v Mexiku (1994/1995). Následovaly Ekvádor (1999), Argentina v letech 2001/2002, opakovaně Brazílie a další země. Jako typické lze pro země Latinské Ameriky identifikovat následující příznačné rysy.

Za prvé, převažující objem vnějšího zadlužení připadal na veřejný sektor (podíl veřejného a státem garantovaného dluhu byl v letech 1996–2000 asi o 30 procent vyšší oproti asijským zemím) a dluhové krize byly zpravidla „odstartovány“ finančními obtížemi vlád spíše než neschopností soukromých subjektů dostát vnějším závazkům. Za druhé, relativně vysoká míra dluhů k exportu zboží a služeb (ve srovnání s asijskými zeměmi zhruba dvojnásobně vyšší), což při srovnatelné míře dluhu k HDP svědčí jednak o větší zahraničněobchodní uzavřenosti latinskoamerických ekonomik (zřejmý pozůstatek dřívějších strategií substituce dovozu s protekcionismem) a jednak o menší schopnosti získávat prostřednictvím obchodních přebytků zdroje na dlouhodobou službu. Za třetí, výrazně převažující podíl cizoměnových závazků ve struktuře veřejné zadluženosti, a tím i silnější citlivost vůči změnám měnového kurzu i úroků v zahraničí (příkladem může být Argentina, kde rok před vypuknutím krize bylo na 95 procent vládních dluhů denominováno v cizí měně).

Ve vysokých podílech cizoměnových dluhových závazků se odráží nízká míra domácích úspor, která v kombinaci s málo rozvinutým vnitřním kapitálovým trhem oslabuje schopnost vlád krytí rozpočtové schodky výpůjčkami v domácí měně uvnitř ekonomik. Navíc při omezeném vnitřním prostoru pro vládní vypůjčování výrazněji zesiluje efekt vytěšňování (crowding out) soukromého sektoru z finančního trhu s negativními implikacemi pro investiční a podnikatelskou aktivitu v této sféře. S určitou dávkou zjednodušení lze říci, že finančně dluhové krize latinskoamerických zemí souvisely s „životem nad poměry“, což nacházelo svůj výraz v relativně vysokém

a chronickém zadlužování vlád v zahraničí.

Asijské finanční krize naproti tomu vypukly v období prosperity a poměrně fiskální stability. Překvapivě udeřily za situace stálých přílivů soukromého kapitálu, které ovšem nebyly dostatečně efektivně využívány. Ukázaly se stinné stránky přílišného spoléhání na zahraniční zdroje, zejména pak na zranitelnost vůči těkavému chování věřitelů. Specifickým rysem bylo sepětí s prudkým přílivem a následným ještě rychlejším odlivem soukromého, převážně krátkodobého kapitálu. Důsledky se projevíly kolapsem bankovního půjčování, propadem výroby, nesolventností řady podniků a institucí, snižováním kurzů akcií a citelným poklesem devizových rezerv a znehodnocováním domácích měn.

Z výše uvedených regionálních charakteristik se poněkud vymyká Rusko, kde dluhová krize (neschopnost splátek dluhové služby) propukla v roce 1998 v podstatě jako vyústění nevládnutých transformačních procesů, inflace, poklesu směnných relací i eroze důvěry investorů. Zvláštní skupinu vysoce zadlužených ekonomik posléze tvoří nejméně rozvinuté rozvojové země, především z oblasti subsaharské Afriky. Přes třicet nejchudších zemí nahromadilo do roku 2002 zahraniční dluh v závratné výši 106 mld. USD, tedy v objemu, který je prostě nesplacitelný.<sup>3)</sup>

## Přístupy k regulaci zadluženosti a platformy negociací

První reakce na vyhocené dluhové potíže v 80. letech vycházely z představ o přechodném nedostatku likvidity. Mezinárodní měnový fond (MMF) zprostředkoval dohody o restrukturalizaci dluhů a ukládal postiženým zemím programy „přísného šetření“. Úsporné recepty nestačily k zastavení růstu dluhů a spíše přivodily hospodářský pokles a sociální napětí v dlužnických zemích. Nicméně napomohly k realističtějšímu názoru jak na dlouhodobý charakter dluhového problému, tak na nutnost ekonomického rozvoje dlužníků v zájmu nejenom postupného splácení závazků, nýbrž i předcházení neúnosně kritických vyhocení, jež by se nekontrolovaně přenášely na další země a regiony.

Pozornost se proto soustřeďovala na otázku solventnosti dlužníků a cesty k nápravě. Ve škále návrhů a iniciativ na řešení zadluženosti se otevřeně či skrytě projevují dva koncepční akcenty. První odráží preferenci tržních sil, důraz na dobrovolnost a rezervovaný postoj k vynakládání vládních prostředků na kompenzaci věřitelů bank či dlužníků. Druhý podporuje přímou intervenci vlád a komplexnější řešení s použitím veřejných fondů k ulehčení břemene dluhů. Symbiózou obou je posun k poskytování zvláštních dluhových úlev a zvýhodněných půjček nejméně rozvinutým zemím, k víceletým restrukturalizačním dohodám a konsolidačním programům, k uplatňování širšího spektra tržních

inovací a k větší flexibilitě věřitelů i mezinárodních finančních institucí. Nové projekty z 90. let již obsahují komplexnější propojení tržních metod s mezinárodně koordinovanou regulací.

Oficiální přístupy věřitelů zemí jsou projednávány na platformě tzv. Pařížského klubu, neformální skupiny zástupců vlád, která se pravidelně schází v Paříži k řešení bilaterálních dluhů. Věřitelé se zde setkávají s dlužnickou zemí, aby se dohodli o restrukturalizaci dluhů jako součásti mezinárodní podpory poskytované zemi s obtížemi dluhové služby, která plní program adaptace (reform) doporučený MMF (vedle toho působí i tzv. Londýnský klub, což je skupina komerčních bank, jež se spojují ke společnému jednání o restrukturalizaci svých pohledávek vůči určitému oficiálnímu dlužníkovi). Pokrok do koordinovaných dluhových negociací vnesl tzv. Bradyho plán (1989), jenž akceptoval princip dobrovolné redukce dluhů komerčním bankám a újeji do jednání zapojoval MMF a Světovou banku. Byl založen na případovém přístupu (case-by-case) s důrazem na hospodářské reformy. Věřitelům nabízel určitou kombinaci zpětného odkupu dluhů za nižší hodnotu (s diskontem) a emise dlouhodobých obligací, které by dlužnické země nabízele výměnou za bankovní pohledávky.

S příznivým ohlasem se setkala iniciativa (1996) MMF a Světové banky k oddlužení cca 30 nejchudších rozvojových zemí (Heavily Indebted Poor Countries – HIPC), založená na koordinované finanční pomoci od mezinárodní komunity zemím, které splňují stanovená kritéria dluhové zátěže a přesvědčí o realizaci programu sjednaných reformních kroků. Pokud bude všech 27 zemí zahrnutých v roce 2002 do tohoto konceptu plnit dohodnuté podmínky, měl by být jejich dluh zmenšen během dvou let o přibližně 50 mld. USD a roční dluhová služba snížena ze šestnáctiprocentní hodnoty exportu na polovinu.<sup>4)</sup> HIPC iniciativa byla prohloubena (1999) o sadu dodatečných úlev vázaných na zpracování programu redukce chudoby (Poverty Reduction Strategy Paper) pod patronací MMF a Světové banky. K novým prvkům se řadí akcent na tzv. dobrou správu (good governance) veřejných záležitostí, účinný dohled nad finančním sektorem a potírání korupce. Cílem je snížit břemeno dluhové služby na udržitelnou úroveň (nikoli splátky zcela eliminovat), přičemž základní potřeby chudých zemí mají být zabezpečovány tradiční rozvojovou a humanitární pomocí. Často se ovšem ozývají výzvy přiznat zjevnou nesplacitelnost dluhů nejméně rozvinutých zemí a jednoduše je odepsat (například J. Sachs na 3. summitu Africké unie v červenci 2004).

Vedle oficiálně koordinovaných či mezinárodními institucemi zastrešovaných oddlužovacích programů se živelně rozvíjejí a uplatňují tržní mechanismy v podobě nejrozličnějších konverzních a kapitalizačních operací a technik sekundárního trhu zaha-

ničních závazků. Jejich jádro tvoří odprodej věřitelských práv pod nominální hodnotou třetím subjektům, ať již domácím, či zahraničním (zpravidla transnacionální společnosti a banky) za konvertibilní měny, přičemž část může být i v nominální hodnotě vyměněna za měnu dlužnické země a použita k vymezeným účelům.<sup>5)</sup> K posuzovaným možnostem patří i změny typu dluhových pohledávek formou substituce úvěrů za obchodovatelné obligace. Tržně orientované přístupy mají sice nezastupitelné podpůrné funkce, avšak samy o sobě nestačí k regulaci zadluženosti, k odvrácení jejich destruktivních důsledků a k zabránění marginalizace dlužníků ve světovém hospodářství. Kromě konfrontačních střetů nezbyvá než dialog, kompromisy a postup k oboustranně přijatelným ústupkům.

## Dlužníci versus věřitelé – společná odpovědnost

Pokrok v dluhových negociacích předpokládá koordinovanou součinnost dlužníků i věřitelů, neboť obě strany se podepsaly na chybném odhadu úvěrových rizik, na (byť v různé míře) hromadění dluhů a na preferenci vyčkávání před přípravou korektivních akcí. Zjevná je potřeba rozměrné vyváženosti „ceny“ adaptace při respektování práva zadlužených zemí na rozvoj. Dluhové úlevy nejsou pouhou almužnou ze strany věřitelů, nýbrž racionální strategií. Přiměřeně dávkované mohou vést ke zlepšení hospodářských výsledků v předlužených zemích a napomáhat k tvorbě zdrojů na zbývající dluhovou službu. Stejně tak je racionální snaha dlužnických zemí vyhnout se jednostrannému odmítnutí dluhových závazků, jehož důsledky by reputaci dlužníka poškodily. Kriticky se pak snižuje přístup k mezinárodnímu trhu, ke zdrojům dlouhodobého financování, dochází k přerušení přílivu kapitálu, ke zdražování nových půjček a k arbitrážním sporům s věřiteli.

Dlužnické země tvoří silně diferencovanou skupinu jak z hledisek ekonomických, tak i politických s různými preferencemi a časovými rozdíly ve výskytu krizových situací, jež zastihují připravenost či ochotu ke kolektivní (konfrontační) akci. Věřitelé vystupují soudruzněji, zejména pokud jde o úsilí předcházet či neutralizovat úsilí dlužníků na vytváření společné akceschopné fronty. V jejich postojích se ovšem prolná obava z jakékoli univerzální dluhové reformy s podstatným oddlužením. Předkládaných argumentů je celá řada, od prostého konstatování, že „kontrakty se mají plnit“, až po varování před oslabením platební disciplíny, morálním hazardem, právními nejasnostmi, finanční nakažlivostí, ztrátou úvěrové důvěryhodnosti, politizací dluhového problému apod. Dosavadní negociační praktiky se proto soustřeďují spíše na dílčí úlevy a časové odklady.

Pravděpodobnost radikálního řešení je vzdálená a s paušálním odepisováním dluhů nelze počítat. Zřejmě však bude docházet k devalvování dluhů na tržně determinova-

nou úroveň, k prodlužování splátkových lhůt (snižování reálné hodnoty dluhů), k vytváření těsnějších vazeb mezi hospodářskými (exportními) výsledky a úrovní dluhové služby jednotlivých zemí a k selektivním odpisům. Riziko dramatických zvratů ale nezmizí, pokud základní rysy převládajícího globálně ekonomického prostředí zůstanou i nadále indiferentní vůči těžkostem řady rozvojových zemí a pokud tyto země samotné budou lpět na hospodářsko-politických přístupech, které v dlužnickou krizi s velkou pravděpodobností vyústí. Z nedávné doby je poučný příklad Argentiny, která byla koncem roku 2001 donucena k moratoriu na 155 mld. USD svého zahraničního dluhu, ztratila přístup na zahraniční kapitálové trhy a složitě vyjednávala o pomoci MMF.<sup>6)</sup>

Ve vztazích dlužníků a věřitelů nabývá na významu princip vzájemnosti, respektive oboustranného respektování práv i závazků a v této souvislosti i pružnosti přístupů k řešení zadluženosti. Na straně věřitelských zemí jde hlavně o odbourávání různých forem protekcionismu vůči dovozům z rozvojových zemí, stabilizaci úroků a měnových kurzů, udržení a rozšíření rozvojové pomoci a poskytování dluhových úlev v zájmu obnovování úvěrové důvěryhodnosti dlužníků. To lze považovat za předpoklad dostupnosti zahraničního kapitálu, jež je významným činitelem urychlování strukturální adaptace a modernizace rozvojových ekonomik. Na straně dlužnických zemí vystupuje potřeba racionalizace hospodářských procesů, zlepšování kvality domácích zdrojů, fiskální a monetární kázně, posilování exportní výkonnosti a také repatriace kapitálu ze zahraničí. Zvláštní význam má efektivní využívání vnějších zdrojů.

Snad nejpádnější argumenty pro kooperativní postoje a vzájemnou součinnost poskytují poznatky z dosavadního průběhu dluhových krizí. Nabízejí se následující. Za prvé, dluhový problém není regulován nějakými samoseřizujícími mechanismy a sám o sobě se nevyřeší. Za druhé, indiferentní postoje a oddalování dluhové reformy pouze zvětší náklady, které bude třeba stejně nakonec vynaložit. Za třetí, důsledky dluhových krizí jsou pro postižené země tíživé, a „bezbolestné“ řešení zatím není po ruce. Za čtvrté, hledání „správných“ doporučení a receptů bude vždy krajně nesnadné. Za páté, každé nové půjčování by mělo být jednak obezřetné (zdroje poskytované zadluženým zemím nepřinášely vždy potřebné růstové efekty) a jednak selektivně případově založené na identifikaci specifických sociálně-ekonomických charakteristik jednotlivých zemí. Za šesté, v kontextu s dluhovými problémy a negociačními procedurami stoupá význam působnosti mezinárodního mechanismu, respektive mezinárodní instituce, která by poskytovala základnu pro vzájemnou komunikaci, zprostředkovala transfery finančních zdrojů a plnila koordinační, regulační, kontrolní a poradenské funkce.

## Mezinárodní měnový fond a fenomén státních bankrotů

Výše uvedené podpůrné funkce ve značné míře přijímá MMF, jež za daného stavu nemá reálnou alternativu. Zejména finanční krize 90. let kladly nebývalé nároky na záchrannou pomoc MMF (např. vážně zasažené Thajsko, Indonésie, Korea, Rusko a Brazílie odčerpaly zdroje ve výši přes 100 mld. USD) a vedly k modifikaci jeho priorit, k nimž se řadí včasné rozpoznávání ohnisek a předcházení krizím, jakož i formování účinných receptů vlastního krizového managementu. Přes veškeré nové iniciativy a programy<sup>7)</sup> ovšem neodvrátil vzednutí dalších krizových situací, k nimž došlo v letech 2001–2002 v Latinské Americe, tedy v regionu, kde byly do značné míry realizovány reformní kroky doporučené MMF (zejména uvolňování obchodních bariér, privatizace státního majetku a otevírání finančních sektorů zahraničnímu kapitálu).

Problémy byly „nastartovány“ kolapsem státních financí a následnou hospodářskou depresí v Argentině, která dojednala s Mezinárodním měnovým fondem navyšování půjček až k 17 mld. USD. Rovněž hluboce zadlužená Brazílie odvracela krizi čerpáním půjček (srpen 2002) v částce 30 mld. USD, do té doby vůbec největší v historii MMF. Mnohé latinskoamerické země byly vytlačovány z mezinárodního kapitálového trhu a úrokové zatížení získávaných zdrojů vykazovalo strmý vzestup. Současně klesal čistý příliv zahraničního soukromého kapitálu do Latinské Ameriky (ze 106 mld. USD roku 1997 na necelých 30 mld. v roce 2002). Tento vývoj výrazně oživil polemiku týkající se rezerv či nedostatků v činnosti MMF a poučení pro budoucnost.

Nejprve několik poznámek ke kritice politiky Mezinárodního měnového fondu. V krajních polohách lze zaznamenat čtyři základní proudy. Za prvé, vnitřní strukturální reformy v postižených zemích nebyly důsledné a MMF měl vůči nim postupovat důrazněji. Za druhé, MMF až příliš tvrdě a předčasně tlačil některé členské země do otevírání ekonomik zahraniční konkurenci a přílivu kapitálu. Za třetí, MMF na sebe převzal příliš mnoho zodpovědností a měl by omezit rozsah své působnosti. Za čtvrté, přístup Mezinárodního měnového fondu byl mnohdy nekonzistentní a poplatný hospodářsko-politickým zájmům největších věřitelských států. V poslední době se diskuse soustřeďují nejenom na stále živou otázku kondicionality půjček MMF, ale i na problematiku procesního řízení státních bankrotů.

Logika kondicionality vychází z toho, že Mezinárodní měnový fond poskytuje finanční plnění formou na sebe navazujících „tranš“, které jsou zpřístupňované podle toho, jak země plní dohodnuté podmínky. Záměrem je jak ochrana zdrojů MMF tím, že jsou uvolňované pouze tehdy, pokud se hospodářská politika pohybuje ve sjednaných mantinelech, a také schopnost ujistit

příjemce půjčky i zahraniční věřitele, že financování bude při splnění podmínek kontinuálně pokračovat. Kondicionalita znamenala svérázný samovývoj a stávala se předmětem (i oblíbeným terčem) kritických výhrad, zejména na adresu inercie, uniformity a stereotypnosti receptů, nařizovacího přístupu, akcentu na použité nástroje místo na dosažené výsledky, četnosti detailních podmínek atd. Obecně je uznávána oprávněnost principu podmíněnosti, ale současně i nutnost hledat cesty k její kredibilitě, efektivnosti a důsledné rozvojové orientaci. V rámci přehodnocování dosavadních přístupů bylo na půdě MMF usneseno (2001) podstatně kondicionalitu zpřehlednit, dát jí zřetelněji formulovaný cíl a ponechat národním autoritám větší prostor pro volbu vlastních hospodářsko-politických priorit.

Pozornost se nyní více obrací k možnosti a potřebě vytvořit dokonalejší mechanismus pro případy takových národních finančních krizí, jaké postihly například Argentinu a Brazílii. Od roku 2002 se tyto diskuse rozvíjejí rovněž na platformě Mezinárodního měnového fondu. V zásadě vykrystalizovaly dva směry úvah. Za prvé, pravidla pro dluhopisy a bankovní půjčky, které by umožnily určité kvalifikované většině věřitelů usnést se na způsobu restrukturalizace splatností dluhů, přičemž tyto podmínky by byly závazné pro ostatní věřitelské subjekty. Za druhé, mechanismus řízené procedury bankrotu suverénních států.

Pokud jde o restrukturalizaci dluhů vázaných na tzv. klauzule o kolektivním jednání (collective action clauses), vycházejí ze zkušeností, že po krizi 90. let přešly transnacionální banky ze střednědobého na krátkodobé úvěrování a vlády zadlužených zemí si ve stále větším rozsahu vypůjčovaly přes emitované dluhopisy (eurobonds). V tomto případě půjčují dlužnickým zemím tisíce individuálních držitelů obligací, jejichž aktivi-

ty a postoje lze stěží koordinovat a restrukturalizace dluhu se souhlasem všech věřitelů je krajně nákladná a prakticky nerealizovatelná. Proto by podle návrhů MMF mělo být do pravidel emise dluhopisů včleněno ustanovení, které by umožnilo specifikované většině (například 80 procent) určit závazné podmínky restrukturalizace (například prodloužení lhůt splatnosti) bez ohledu na stanoviska minoritních věřitelů, kteří by tudíž nemohli jednatí zablokovat a požadovat výhodnější podmínky. Proti této koncepci se dlužnické země stavějí váhavě s obavou, aby zavedení kolektivní klauzule nezhoršilo emisní podmínky (viz rizikové prémie) a nedegradovalo obligace rozvojových zemí do druhořadé role. Ať již bude výsledek souhlasný, bude zřejmě trvat dlouhou dobu, než budou obdobná pravidla do všech dluhopisů rozvojových zemí zavedena.

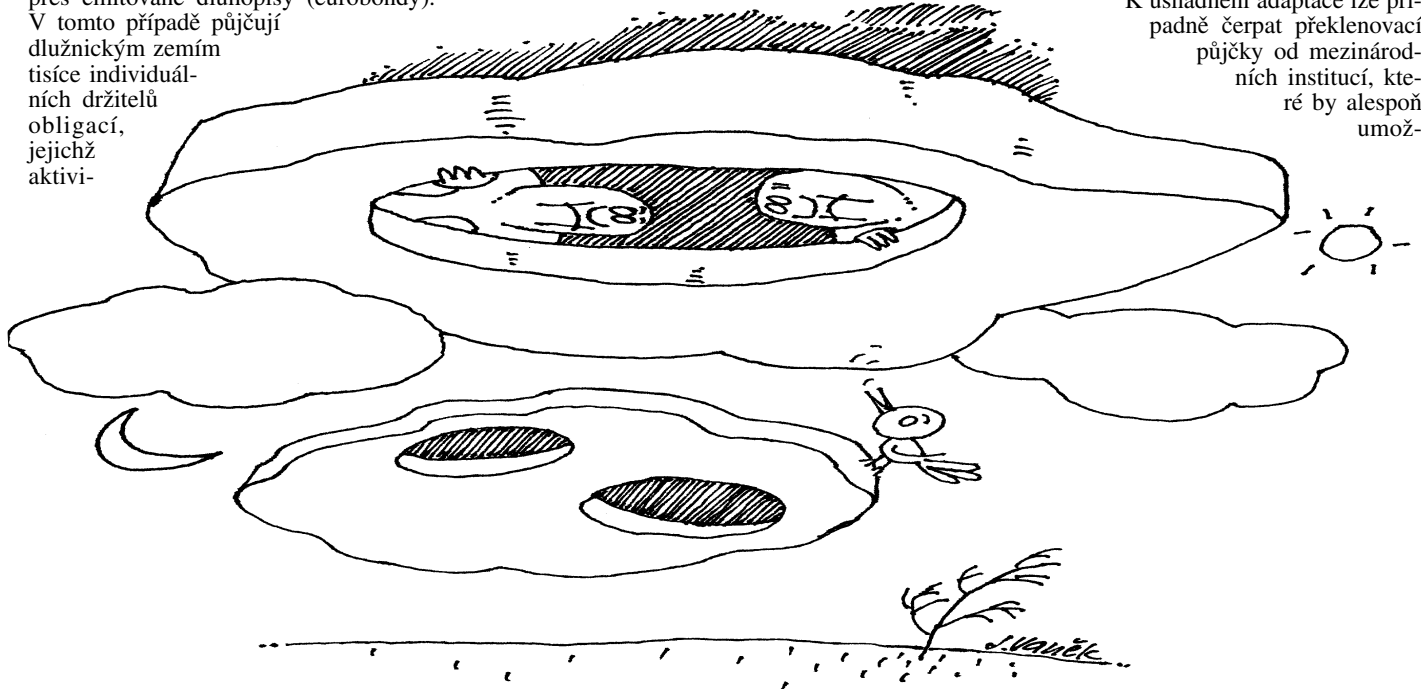
Nebyvalý zájem i polemiky vyvolala iniciativa (listopad 2001) k systémovému řešení procesu restrukturalizace státních dluhů (sovereign debt restructuring mechanism – SDRM), která se dostala do jednání agendy MMF víceméně jako alternativa ke strategii kvalifikované většiny věřitelů. Záměrem je dohodnout právní rámec, respektive pravidla postupu v případech platebního selhání (insolvence) suverénních států. Jinými slovy ustavit řízenou proceduru státních úpadků, která by jednak poskytla ochranu předdlužené zemi (obdobně jako národní zákony o bankrotech soukromým firmám) a jednak upravila mechanismus vymáhání pohledávek ze strany věřitelů. Až dosud žádná takováto mezinárodní právní úprava pro případy státních bankrotů neexistuje a aplikovatelnost legislativy z obchodně komerční sféry je stěží představitelná (asi jako „výměna managementu“,

dosažení „konkurzního správce“ atd.). Platební neschopnost států není pouze teoretickou konstrukcí (viz Argentina, Brazílie a další), nýbrž reálnou výzvou. Tak jako v soukromém sektoru usiluje legislativa o transparentní definování postupů při řešení úpadků firem a procesů vyrovnání s věřiteli, obdobná logika by se mohla časem prosadit i v mezinárodní sféře. Má ovšem své odpůrce a obavy pramení nejenom z přílišného usnadnění úpadků, z podvázání a zdražení přílivu soukromého kapitálu a omezení práv věřitelů, ale v neposlední řadě i ze vzájemné „podezíravosti“ zúčastněných subjektů.

## Nekončící cesta z dluhů

Na dnešní dimenze zadluženosti nemá ani teorie spolehlivý recept a reálné východisko z vnějších dluhů zřejmě stěží existuje. Nadměrné dluhy totiž odrazují kapitálové investice, brzdí ekonomický růst a podlamují schopnost zadlužených zemí „vykoupit se“ ze svých potíží. Situaci navíc komplikuje struktura dluhů s poměrně vysokým podílem jak cizoměnových (hlavně dolarových) denominací (devalvace místní měny vede ke zvýšení břemene dluhu), tak dluhů indexovaných k úrokovému míře. Plnění závazků dluhové služby vyžaduje odpovídající redukci domácích výdajů, která by uvolnila prostředky potřebné k transferům do zahraničí. V realitě musí dlužnické země přistoupit na nějakou kombinaci škrťů (úspor) v rozpočtových výdajích a zvětšování příjmů (hlavně daňových). To v obou případech doléhá tíživě na investice, oslabuje základnu tvorby zdrojů pro platby dluhové služby a podněcuje sklouzávání do insolventnosti. Pokud předdlužená země nemůže mobilizovat domácí zdroje ani získávat další úvěry či pomoc ze zahraničí, pak jí nezbývá než zahájit nutné (a zřejmě odkládané) reformy.

K usnadnění adaptace lze případně čerpat překlenovací půjčky od mezinárodních institucí, které by alespoň umož-



nily rozložit reformní kroky do přiměřeně delšího časového úseku. Tuto úlohu plní dnes Mezinárodní měnový fond, zejména pro země, které by jinde se žádostí o výhodnější zdroje příliš neuspěly. V tomto svém postavení jakési „pomocné ruky“ se MMF ovšem stal terčem kritiky ze všech možných směrů (viz předcházející text) a opakovaně se objevují náměty na zřízení nové mezinárodní organizace pověřené a vybavené ke zvládnutí dluhových krizí.<sup>9)</sup> Dochází ke značné polarizaci diskusí o úloze a praktikách MMF, zvláště pak od doby asijské finanční krize a od zveřejnění (1999) kritické zprávy kongresové komise Spojených států pod vedením konzervativního ekonoma A. Meltzera.<sup>10)</sup> Nelze přehlížet, že MMF se dostává do obtížné situace tím, jak velkoryse poskytoval značné půjčky zemím s fiskálními deficity (např. Argentina) a „umrtvoval“ obrovské sumy v malém počtu velkých dlužníků (v polovině roku 2004 dlužily jenom Argentina, Brazílie a Turecko téměř 70 mld. USD).<sup>11)</sup>

Přestože Fondu zbývá ještě asi 80 mld. zdrojů, obavy ze přílišné a dlouhodobé expozice vůči několika zemím a s tím související oslabení zdrojové základny pro případy dalších otřesů se zdají být opodstatněné. Tím spíše, že MMF nemá „unikovou cestu“ pro případy kolapsu státních financí a nemůže jednoduše stáhnout své půjčky a zadlužené země opustit (vlna následné kritiky je stěžejí představitelná), čímž je přirozeně poznamenána negociační pozice MMF u velkých příjemců půjček od této organizace. Legitimní se jeví i otázka, zda se Mezinárodní měnový

fond svým soustředěním na dluhovou problematiku rozvojových zemí neodklouňuje od jiných výzev pro globální finanční systém. Zejména jde o obrovské deficity běžných účtů platebních bilancí některých rozvinutých tržních ekonomik, především USA, kde se tyto schodky pohybují kolem 500 mld. USD, z čehož jen asi dvě pětiny pokrývá příliv přímých investic a zbytek tvoří výpůjčky kapitálu v zahraničí (zhruba 1,5 mld. USD denně). Situaci komplikují rovněž rozpočtové deficity, z valné části (asi 80 procent) také financované ze zahraničí.<sup>12)</sup> Další výzvou je hromadění devizových rezerv v asijském regionu, kde centrální banky jenom v Japonsku, Číně a Indii mají v devizách (převážně USD) úctyhodnou sumu 1,4 bil. USD<sup>13)</sup> a uměle udržují podhodnocené měnové kurzy.

Zbývá si položit otázku, zda lze vůbec formulovat koncepci „udržitelné úrovně“ zadluženosti a na základě jakých kritérií. Příspěvky na toto téma existují,<sup>14)</sup> avšak závěry zpravidla vyúsťují v upozornění na potřebu individuálního posuzování, jakou výši závazků může ta která země unést a splácet. Zjednodušeně řečeno se dluh stává neúnosným, pokud se zvětšuje rychleji než schopnost či kapacita dlužníka dostát povinnostem dluhové služby. K elementárním indikátorům této schopnosti se řadí poměry výše dluhu a splátek k veličinám příjmů z exportu zboží a služeb (případně k HDP). Za klíčové jsou rovněž považovány interakce mezi zadlužeností a stabilitou (funkčností) domácího finančního sektoru, citlivost ekonomik vůči vnějším šokům, přístup k různým formám za-

hraničního kapitálu (zejména jde o přímé zahraniční investice) a trendy rozpočtové ukázněnosti. Přirozeně se berou v úvahu specifické rysy dané ekonomikou a institucionální faktory.

Vedle konstruování vysoce sofistikovaných modelů „únosného“ zadlužení se problému nakonec stejně soustřeďuje na dva základní aspekty. Za prvé, na potřebu exportně orientovaného růstu, který zahrnuje úspěšný vstup ekonomik na mezinárodní trh prostřednictvím kompetitivních a setrvalě inovovaných produktů či služeb. Za druhé, na rozvojovou pomoc nejchudším a zaostávajícím zemím, zaměřenou i na financování nutných reformních změn.

<sup>1)</sup> Fárek, J.: Globální tendence a perspektivy zahraničního zadluženosti. *Finance a úvěr*, 1994, č. 2, s. 49–59.

<sup>2)</sup> Fárek, J., Foltýn, J.: Finanční aspekty čtyř regionálních krizí 90. let. *Politická ekonomie*, 2001, č. 3., s. 383–396.

<sup>3)</sup> World Economic Outlook. IMF, Washington, April 2002, s. 61–74.

<sup>4)</sup> Financial Times, July 6, 2004, s. 5.

<sup>5)</sup> Official Financing – Recent Developments and Selected Issues. IMF, Washington, 2003, s. 58.

<sup>6)</sup> Rozlišit lze několik typů dluhových operací či finančních inovací. Běžná kapitalizace, respektive konverze dluhu do investic (debt-equity swap), při níž věřitel odprodá pohledávku s diskontem a kupec ji vymění za místní měnu, kterou použije k nákupu majetku jako v případě přímé zahraniční investice. Dalšími metodami jsou konverze do rozvojové pomoci (debt-for-aid), do ochrany přírody (debt-for-nature), vzájemné výměny dluhu mezi věřiteli (debt-for-debt), zpětné odkupy dluhu (buybacks), případně tzv. sekuritizace dluhu (debt-bond) spojená se záměnou dluhu za cenné papíry s pevným úročením.

<sup>7)</sup> Jonáš, J.: Argentina – příběh jedné krize. In: *Ekonomická teorie a česká ekonomika*, II. sborník příspěvků ze série ekonomických seminářů. ČSE, Praha 2003, s. 71–83.

<sup>8)</sup> Z novějších iniciativ MMF jde o vytvoření (1998) kodexu dobrých praktik fiskální transparency (Code of Good Practices on Fiscal Transparency), ustavení (1999) kodexu dobrých praktik transparency v měnové a finanční politice (Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies) a vyhlášení Programu oceňování finančního sektoru (Financial Sector Assessment Program – FSAP), jenž byl uveden do života ve spolupráci se Světovou bankou v roce 1999. Představuje jakousi preventivní zdravotní prohlídku finanční kondice s cílem identifikovat slabiny a „na míru“ navrhnout kroky k redukci krizového potenciálu. V podtextu zvýšené pozornosti MMF problematice posilování bank a dalších finančních situací v členských, převážně rozvojových zemích, je poznání, že stav a odolnost mezinárodního finančního systému jako celku závisí i na stabilitě a fungování jeho jednotlivých částí.

<sup>9)</sup> Cohen, B. J.: *Developing – Country Debt: A Middle Way*. Princeton University Press, New Jersey 1989.

<sup>10)</sup> The Future of the International Financial Architecture. *Foreign Affairs*, November/December 1999, s. 169–184.

<sup>11)</sup> The Economist, June 5, 2004, s. 66.

<sup>12)</sup> Business Week, September 27, 2004, s. 66–68.

<sup>13)</sup> Tamtéž, s. 63.

<sup>14)</sup> Daseking, Ch., Kozack, J.: *Avoiding Another Debt Trap*. *Finance and Development*. December 2003, s. 20–23.

Tabulka

## Rozvojové a tranzitivní ekonomiky: vývoj objemu vnějšího dluhu a plateb dluhové služby v období 1992–2004 (v mld. USD)

|   | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 <sup>a)</sup> |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| <b>Vnější dluh celkem<sup>b)</sup></b>  | 1550 | 1971 | 2209 | 2515 | 2499 | 2471 | 2527 | 2644 | 2725               |
| <b>z toho: Afrika</b>                   | 256  | 287  | 304  | 286  | 272  | 260  | 263  | 276  | 275                |
| <b>Stř. a vých. Evropa<sup>c)</sup></b> | 107  | 115  | 224  | 268  | 308  | 313  | 360  | 402  | 427                |
| <b>SNS<sup>d)</sup></b>                 | 107  | 138  | 172  | 223  | 199  | 194  | 203  | 222  | 239                |
| <b>Asie</b>                             | 403  | 510  | 608  | 696  | 663  | 669  | 663  | 696  | 732                |
| <b>Střední východ<sup>e)</sup></b>      | 198  | 356  | 251  | 281  | 292  | 295  | 302  | 308  | 308                |
| <b>Latinská Amerika</b>                 | 479  | 566  | 650  | 761  | 763  | 740  | 736  | 741  | 744                |
| <b>Dluhová služba<sup>f)</sup></b>      | 204  | 260  | 308  | 371  | 405  | 405  | 399  | 463  | 427                |

### Poznámky

a) odhad Mezinárodního měnového fondu

b) v důsledku zaokrouhlování se součty mohou lišit

c) od roku 1996 včetně Turecka

d) společenství nezávislých států

e) do roku 1995 včetně Turecka

f) splátky dluhu a úrokové platby

Prameny: *World Economic outlook*, IMF, Washington May 2000 a April 2004



# Mezinárodní dluh

**Jedním z nejpalčivějších problémů, s nímž se potýkají málo rozvinuté země, je jejich astronomická zadluženost. Tyto dluhy ohrožují samu existenci mnoha států a jejich obyvatele žnou do stále větší chudoby. Dluhy a z nich pramenící nedostatek kapitálu znemožňují nejen jakýkoli ekonomický rozvoj, ale zároveň omezují přístup obyvatel ke vzdělání a základním životním potřebám. Třícíci se příjmy nejzadluženějších a nejhudších zemí stačí sotva na splácení úroků, a nezbyvá dostatek prostředků na zdravotnictví a boj s pandemiemi, jakými jsou HIV/AIDS, malárie, tuberkulóza a malomocenství. Již dvacet let se pokoušejí mezinárodní finanční instituce, OSN, vlády nejbohatších zemí, rozvojové země i nevládní organizace hledat řešení. Zatím neúspěšně. A tak si zadluženost dál vybírá svou daň na životech, zdraví a vzdělání nejhudších obyvatel naší planety.**

TOMÁŠ TOŽIČKA

## JAK VZNIKLY ENORMNÍ DLUHÝ

### Vnější příčiny krizové zadluženosti

#### Konec kolonialismu

Mnoho mýtů panuje kolem kolonialismu a dekolonizace. Již v meziválečném období si koloniální mocnosti začaly uvědomovat, že pouhé využívání zdrojů nevede k udržitelné koloniální politice, a začaly zvyšovat investice do rozvojových projektů. Nicméně tento krok přišel pozdě a po druhé světové válce se především v Africe občanská, odborová a nacionalistická hnutí jednoznačně rozhodla požadovat nezávislost svých zemí. K tomu přispěly i starosti mocností s poválečnou rekonstrukcí a liberalizační proudy v evropské politice.

Dekolonizace proběhla celkem úspěšně a moci se ujaly prodemokratické režimy. Některé země mohly často profitovat z bohatých přírodních zdrojů, jiné se orientovaly především na zemědělství. Nové pesticidy jako DDT (jehož nebezpečí bylo tehdy tragicky podceňeno), stroje a technologie na levnou naftu přinášely optimistické vize budoucnosti. Rychle narůstal počet škol všech typů, zvýšila se gramotnost, zlepšily se životní podmínky i stav lidských práv. Na přelomu 60. a 70. let však došlo v několika zemích k vojenským převratům, které byly často podporovány, či minimálně pozitivně přijímány zainteresovanými mocnostmi.

#### Optimistické výhledy

V polovině šedesátých let věřilo mnoho západních i východních ekonomů a politiků, že rozvojové země by mohly vybudovat svá hospodářství velmi rychle za pomoci půjčeného kapitálu. Optimismem naplnění ekonomové z brettonwoodských institucí byli přesvědčeni, že díky nově vybudovanému hospodářství tyto země významně zvýší svůj export a tyto příjmy umožní v průběhu několika málo desetiletí splatit veškeré dluhy – tolik teorie.

Díky těmto soudům poskytovaly organizace, jako jsou Food and Agriculture Organization (FAO) nebo Světová banka, rozsáhlé podpory a půjčky na investice do

zemědělství, těžebního průmyslu a dopravní infrastruktury.

#### Ropné krize

Světlym ztrátkám nestálo nic v cestě. Až do 6. října 1973, kdy Egypt napadl Izrael. Již během války se cena ropy zdvojnásobila a z **1,5 stoupla na 3 US dolary za barel**. Arabské země vyvážející ropu uvalily ropné embargo na všechny státy podporující Izrael. To zvedlo cenu barelu ropy v lednu 1974 až na 12 dolarů. A cena ropy rostla dále. To byl první šok pro všechny rozvojové země, jejichž ekonomiky orientované na naftové technologie dostaly první z těžkých ran. Paradoxně se objevilo nové řešení: na vysokých cenách ropy začaly rychle bohatnout arabské země, které najednou měly obrovské objemy volných finančních prostředků: petrodolary. Půjčky na nízký úrok vypadaly jako snadné řešení k překlenutí krize. Po dohodě mezi Egyptem a Izraelem v Camp Davidu již nikdo nevěřil, že cena ropy může dále růst. Rostla... V roce 1979 na začátku iránsko-irácké války dosáhla 40 dolarů! Během sedmi let tak došlo k šestadvacetinásobnému zvýšení ceny této suroviny, která byla pro rozvojové země životně důležitá.

#### Propad cen surovin

Od 70. let navíc začaly klesat ceny všech ostatních surovin, na nichž byly rozvojové země závislé. Ekonomiky těchto zemí byly budovány především na produkci komodit a jen velmi málo na produkci finálních výrobků.

Mnoho rozvojových zemí bylo těmito krizemi silně poškozeno, neboť na rozdíl od průmyslových zemí měly malé či žádné možnosti čelit nastávajícím problémům. Kdo získává převážnou část svých exportních prostředků z prodeje například bavlny, kávy, čaje nebo mědi, není schopen „přejít“ během několika málo let na nové výrobky. Zvláště když ještě nemá splacené dluhy za vybudování průmyslu, který se ukázal jako ztrátový! Západní země, které v té době také čelily krizi, navíc uzavřely své trhy dovozu zboží z rozvojových zemí, čímž se krize na Jihu ještě prohloubila.

## Zdražení půjček

Po nástupu Ronalda Reagana do Bílého domu zahájily Spojené státy masivní zbrojní program. K tomu účelu potřebovaly obrovské půjčky, což znamenalo zdražení úvěrů na světovém trhu – úroky vzrostly až na 20 procent. Vlivem vysoké úrokové politiky se zvýšily zásadním způsobem úrokové sazby na mezinárodních kapitálových trzích, což znamenalo nejen ztíženou dostupnost dalších úvěrů, ale také zdražení již existujících dluhů. Pro rozvojové země to byl začátek konce. Klesající ceny komodit a stoupající ceny ropy neumožňovaly mnoha zemím splácet půjčky na průmyslové technologie a infrastrukturu. Se zoufalou vírou, že se to jednou změní, neodpovědně posilovanou mezinárodními finančními institucemi, si půjčovaly další peníze na splátky starých úvěrů.

## Vnitřní příčiny krizové zadluženosti

### Neodpovědný přístup vlád

Vedle vnějších příčin krizové zadluženosti existuje také řada chyb, kterých se vědomě či nevědomě dopustily některé vlády rozvojových zemí.

V některých zemích byly financovány neefektivní projekty, jež nemohly přežít bez subvencí. Za pomoci úvěrů byly financovány projekty ekonomicky nepřínosné, zadávané často na základě korupce a využívající dodavatelskými firmami v průmyslových zemích. Část úvěrů putovala přímo do kapses zkorumpovaných vládních úředníků, kteří si je přesunuli na zahraniční konta – převážně v Evropě. Část peněz byla vynaložena na nákup zbraní v průmyslových zemích, a nemohly být proto efektivně využity. Zde je ovšem třeba mít na paměti, že na korupci profitovaly nejvíce firmy z průmyslových zemí.

### Diktátoři

Většina méně rozvinutých zemí se také potýkala s vlastními politickými problémy, především s diktaturami nejrůznějších typů. Tyto autoritářské režimy využívaly úvěrů, a to i těch rozvojových, spíše na upevnění své moci, podporu represivních složek a armády. Mnohé z nich dokonce z těchto úvěrů financovaly války s okolními státy. Je smutným faktem, že mnoho diktátorů podporovaly demokratické země Západu a jiné zase země východního bloku, aby si tak zajistily své teritoriální zájmy ve světě.

## Studená válka a nelegitimní dluhy

**Nelegitimní dluhy** – dluhy států, za něž ne- se odpovědnost především věřitel.

- Úvěr poskytnutý představiteli despotického režimu k udržení jeho moci je dluhem tohoto představitele, a ne dluhem státu.
- Stát nenese odpovědnost za dluh, u něž nebyly splněny všechny zákonné podmínky pro jeho přijetí dané legislativou.
- Úvěr poskytnutý proti zájmu obyvatel a sloužící k potlačení jejich práv je nelegitimní.

Varšavská smlouva a NATO v Evropě vedly svou studenou válku, ale své nepřá-

telství přenášely i do jiných částí planety. Na tomto místě je nutno říci, že naše země hrála v této bitvě nepříjemně důležitou roli, především vývozem zbraní. Obě strany se snažily přetáhnout do svého tábora co nejvíce dalších zemí. Děly to různě. Pomáhaly vést války s domácími nepřáteli, demokratickými či nedemokratickými, i s nepřáteli vnějšími. Poskytovaly hospodářskou pomoc a také úvěry. Oběma stranám bylo tehdy jedno, že úvěry jsou zneužívány vládci, že jsou poskytovány za účelem korupce, na nákup zbraní či rezidencí v Evropě a Americe. Diktátoři po mnoha prohraných bitvách a masakrech (přehlížených výměnou za loajalitu) utekli a s sebou si odnesli i peníze. Dnes ovšem dluhy vymáháme na jejich nástupcích, kteří se mnohdy snaží dát dohromady, co zbylo.

## Chyby mezinárodních finančních institucí a vlád průmyslových zemí

Velký podíl na současné krizi nesou i mezinárodní finanční instituce (IFIs). Ať již jde o jejich prognózy v rozvoji světového hospodářství, podle nichž se rozvojové země soustředily na těžbu rud a pěstování monokultur a jen málo rozvíjely výrobu finálních výrobků. Chyb se dopustily také průmyslové země podporou nesmyslných megalomaničtých projektů, z nichž mnohé nikdy nezahájily výrobu, ale spolykané miliardy musejí dodnes zadlužené rozvojové země splácet. Při realizaci některých projektů (IFIs) byla dokonce porušována lidská práva, lidé byli násilím vystěhováváni, byla omezována svoboda jejich projevu, a to i násilím.

K překonání krize v zadlužených zemích přišly IFIs s tzv. **Programem strukturálního přizpůsobení SAP (Structural Adjustment Program)**. SAP mají prostřednictvím stabilizace a restrukturalizace národního hospodářství vést k hospodářskému růstu, aby se dotyčné země dostaly do stavu, ve kterém mohou opět splácet své dluhy. Tyto programy přitom sázejí téměř vždy na stejná opatření. Omezováním veřejných výdajů a privatizací veřejných podniků a služeb má být odstraněn rozpočtový deficit. To má spolu se zvýšením úroků a reformami na trhu práce (zamezení růstu mezd, snížení minimální mzdy atd.) přispět k boji proti inflaci. Liberalizace zahraničního obchodu a devalvace domácí měny, stejně jako podpora exportní ekonomiky mají napomoci přílivu deviz, aby jimi byly pokryty pohledávky věřitelů. Kromě exportního sektoru mají růst oživit dotované přímé zahraniční investice. Kvůli tomu musí být odstraněna omezení pohybu kapitálu a je třeba vytvořit pobídky pro zahraniční podniky. Během dvaceti let fungování SAP se tato strategie neosvědčila a nejlepší žáci, jako jsou Zambie či Argentina, se dnes potýkají s těžkými problémy. Snižováním výdajů do sociální oblasti a zdravotnictví roste sociální nerovnost. Snižováním výdajů do školství klesá vzdělanost, a tím se snižuje i rozvojový potenciál země. Místo diverzifikace hospodář-

ství a budování zpracovatelského průmyslu jsou země nabádány, aby nadále exportovaly laciné suroviny a hotové výrobky dovážely z průmyslových zemí. K tomu slouží i daňové bariéry v rozvinutých zemích, které silně znevýhodňují dovoz hotových výrobků proti dovozu komodit. Tato politika dále snižuje cenu komodit na trhu. Naprostá volnost pohybu kapitálu podporuje spekulativní přesuny, krátkodobé investice a následný odliv vkladů, což může – jako v případě Argentiny v roce 2001 – vést do těžké krize národního hospodářství. SAP celkově vedly k rozšiřování chudoby, ke zhoršení dostupnosti vzdělání a základních životních potřeb včetně pitné vody.

Po celosvětové kritice SAP, především z řad nevládních organizací a církví, představily IFIs takzvané **Strategické dokumenty pro omezení chudoby – PRSP (Poverty reduction strategy papers)**. PRSP se mají nadále stát základem pro programy strukturálního přizpůsobení. Především mají tyto strategie vypracovat samy dlužnické vlády a nemají být předkládány Světovou bankou a Mezinárodním měnovým fondem. Nové je i to, že vlády mají do vypracování PRSP zapojit také občanskou společnost.

Bohužel však všechny dosavadní PRSP považují pokračování opatření plánovaných v rámci SAP za bezpodmínečný předpoklad dosažení růstových cílů. Přitom se dále sází na rozvoj zemědělského exportního sektoru, aniž by se dbalo na zajištění produkce dostupných potravin pro domácí trh. Dále se podporuje vývoz komodit, aniž by se přitom brala v úvahu závislost na vývoji světového trhu. Programy se vůbec nezabývají sociální a ekologickou udržitelností. Ve všech Strategických dokumentech pro omezení chudoby je předpokládána další liberalizace obchodního a finančního trhu a privatizace veřejných služeb. Stupeň účasti občanské společnosti při dosavadních procesech PRSP je v jednotlivých zemích velmi rozdílný. Nápadné ovšem je, že návrhy občanské společnosti se do strategických dokumentů dostávají jen zřídka.

## Mezinárodní dluhy a oddlužení: nic nového!

V moderní historii nalezneme několik precedentů, jak se řešily na mezinárodní úrovni dva nejdůležitější problémy, totiž legitimita dluhů a reálná schopnost věřitelských států splácet dluhy.

### Nelegitimní dluhy

S odvoláním na nelegimitu odmítly v roce 1841–1842 státy Michigan a Mississippi vyplácet státní dluhopisy s tím, že byly vydány v rozporu s ústavou, a Florida odmítala platit federální vládě dluh proto, že v době jeho vzniku byla pod federální správou, a odpovědnost tedy měla převzít federální vláda.



Když roku 1898 získaly Spojené státy ve španělsko-americké válce Kubu, požadovalo Španělsko zaplacení kubánských dluhů. USA však tyto dluhy označily jako nelegitimní, protože byly využívány proti zájmu kubánských obyvatel. To byl první průlom do mezinárodních pravidel. Až do té doby se uznávalo, že za státní dluhy nese odpovědnost stát a jeho obyvatelé, a nikoli režim.

V letech 1917–1919 se zmocnil vlády v Kostarice diktátor A. Tinoco, který si půjčil peníze od Kanadské královské banky. Po jeho útěku (i s penězi) vymáhala kanadská banka peníze na nové demokraticky zvolené vládě. V arbitrážním řízení, které vedl W. H. Taft (27. americký prezident a poté předseda Nejvyššího soudu), byly tyto dluhy označeny jako nelegitimní, protože Kanadská královská banka si měla být vědoma, že peníze slouží k osobnímu prospěchu diktátora a jeho rodiny a k upevnění jeho moci.

Během první světové války půjčily americké banky mnoho prostředků válčícím stranám. V třicátých letech se ukázalo, že až jedna miliarda půjčených dolarů je nelegitimní a nevyplatitelná. Bankéři se obrátili na Senát, ale ten rozhodl v jejich neprospěch. Odůvodnil to tím, že půjčky byly poskytnuty přesto, že existovaly jasné důkazy o finančních i morálních problémech věřitelů a peníze byly často určeny k potlačení osvobozeneckých hnutí...

### Neschopnost splácet dluhy

Když v roce 1891 vyhlásilo Portugalsko neschopnost platit více než 50 procent svých dluhů, došlo mezi ním a jeho největšími věřiteli k dohodě. Anglie, Francie, Holandsko a Německo přijaly 50procentní zkrácení dluhové služby na pět let a nemovitě záruky, přičemž se zavázaly, že nijak neomezí suverenitu Portugalska.

Po první světové válce došlo k oddlužení Německa a Bulharska, ale došlo k tomu pozdě a toto oddlužení již nedokázalo zabránit hluboké krizi.

Zatím k nejrozsáhlejšímu oddlužení došlo po druhé světové válce a týkalo se Německa. Na začátku padesátých let se mladá Spolková republika Německo potýkala s těžkými problémy. Jedním z nich byla i zátěž obrovské dluhové služby, Německo tehdy dlužilo 2,5 mld. amerických dolarů z předválečné éry a 3,5 mld. z druhé

## Chronologie neúspěšného dluhového managementu

**1985 – Bakerův plán:** Americký ministr financí Baker navrhuje zajistit platební schopnost patnácti nejvíce postižených zemí poskytnutím nových úvěrů. Tím má být podpořen růst, který povede k umoření dluhů. Nové úvěry plynou ale přímo do dluhové služby. Bakerův plán ztroskotál.

**1988 – Torontské podmínky:** Na setkání zemí G7 v Torontu poskytují věřitelské vlády poprvé možnost odpustit bilaterální dluhy chudých zemí. Jako horní hranice odpuštění je stanoveno 33 procenta běžných plateb dluhové služby. Ukazuje se, že je to nedostatečné.

**1989 – Bradyho plán:** Tato iniciativa pojmenovaná podle amerického ministra financí Bradyho měla snížit bankovní dluhy 39 nejvíce zadlužených zemí pomocí směsi odpuštění dluhů a dluhových úlev, nových půjček a převedením části dluhů na podíly ve státních podnicích (Brady Bonds). Bradyho plán skutečně vedl k přechodnému ulehčení pro některé velké dlužníky se středními příjmy.

**1991 – Londýnské podmínky:** Na summitu zemí G7 v Londýně je zvýšena horní hranice odpuštění dluhů pro chudé země na 50 procent. Pro překonání platební neschopnosti těchto zemí to nestačí.

**1994 – Neapolské podmínky:** Na summitu v Neapoli rozhoduje G7 o dalším zvýšení kvóty odpuštění na 67 procent. Poprvé mohou být redukovány nejen běžné platby, ale rovněž celková výše dluhu.

**1995 – Iniciativa z Halifaxu:** G7 se na svém setkání v Halifaxu věnuje problému dluhů chudých vysoce zadlužených zemí (HIPC) vůči multilaterálním věřitelům. MMF a Světová banka poté vyvinou iniciativu HIPC (HIPC I), která se zabývá bilaterálními a multilaterálními dluhy.

**1996 – Lyonské podmínky:** Summit G7 v Lyonu vyzývá věřitelské vlády, aby podpořily iniciativu HIPC a pokročily dál, než stanovují Neapolské podmínky. V roce 1998 získává Mosambik jako první země v rámci iniciativy HIPC odpuštění dluhů ve výši 80 procent.

**1999 – Kolínská iniciativa:** Ukazuje se, že iniciativa HIPC je nedostatečná, jen šesti zemím se podařilo v rámci HIPC I dosáhnout částečného oddlužení. Na summitu G7 v Kolíně nad Rýnem je dohodnuto rozšíření iniciativy HIPC (HIPC II). Snížení přístupových bariér má umožnit 36 zemím odpuštění dluhu až do 90 procent.

**2002 – Summit G7 v Kananaskis:** Kolínská iniciativa nedosáhla očekávaného výsledku. Pouze šest zemí bylo do října 2002 oddluženo. Přinejmenším jedna z nich má už zase vážné problémy s platební schopností. Na summitu G7 v Kananaskis (Kanada) je usneseno dodatečné financování, které má vyplnit díry způsobené nerealistickými výpočty Světové banky a MMF.

světové války. V zájmu mírové rekonstrukce Evropy se mocnosti dohodly na odpuštění části těchto dluhů. V roce 1953 se USA zavázaly odpustit 67 procent dluhů, na pět let zprostily Německo dluhové služby a splátky ustanovily na 30 let s neměnným úrokem. Francie a Anglie odpustily 25 procent dluhů a splátky s pevnými úroky stanovily na 20 let. Tak bylo dosaženo snížení dluhové služby na úroveň 5 procent exportních příjmů. Německá vláda prohlásila, že ještě nikdy v historii neprojevil vítězové tolik šlechetnosti k poraženému. Tato šlechetnost se Evropě vyplatila.

### Řešení a prevence

Mezinárodní veřejnost, OSN, církev a humanitární a rozvojové organizace opakovaně volají po radikální redukci dluhů nejchudších zemí. Dluhy by měly být redukovány, jako tomu bylo v případě poraženého Německa v roce 1956, tak aby dluhová služba (splátky a úroky) netvořila více než 5 procent exportních příjmů.

### Oddlužení prostřednictvím výměnného fondu

Jako účinný nástroj se v praxi ukazuje oddlužení prostřednictvím výměnných fondů. Výměnné fondy jsou velmi efektivní především v těch zemích, kde hrozí nebezpečí, že po oddlužení budou příjmy zneužívány k jiným účelům, než je zlepšení životních podmínek obyvatel.

Výměnný fond (Swap) funguje tak, že zadlužená vláda dá k dispozici fond v národní měně, který odpovídá dohodnuté procentní výši dluhu. Z tohoto fondu jsou pak financovány sociální projekty, mikroúvěrové systémy pro malopodnikatele a zemědělce, projekty zaměřené na vzdělání či zdravotnictví. Za financování těchto projektů ze Swapu jsou pak odpouštěny adekvátní částky dluhu. Důležitou podmínkou úspěchu je kontrola využívání těchto fondů prostřednictvím nevládních organizací či mezinárodních institucí.

### Spravedlivá pravidla pro všechny

Zatímco na úrovni státu je již přes tři tisíce let jasné, že spor mezi dlužníkem a vě-

řitelem může vyřešit pouze nezávislý soudce, na mezinárodní úrovni nic takového neplatí. O osudu suverénního dlužníka (státu) rozhodují samotní věřitelé, a to bez jeho přítomnosti. Taková praxe platí ve Světové bance, Mezinárodním měnovém fondu i v Londýnském a Pařížském klubu. Proto je třeba vytvořit mezinárodně platná a závazná pravidla, která jasně definují rozhodčí pravomoci při řešení problémů kolem dluhů.

Jedním z návrhů je, že bude zaveden tzv. **Čestný a transparentní arbitrážní proces – Fair and Transparent Arbitration Process – FTAP**, který by měl fungovat jako standardní mezinárodní arbitráž.

Arbitráž ovšem musí být pod dohledem veřejnosti a strany sporu mohou předkládat nezávislé odborné expertizy. FTAP může řešit problém nelegitimních dluhů, platební neschopnost a splátkový kalendář. V rámci tohoto procesu by však mělo být vždy garantováno, že nebude ohroženo plnění základních úkolů státu, jako je vzdělávání, zdravotní péče, ochrana životního prostředí a zajištění základních životních potřeb pro obyvatele včetně přístupu k pitné vodě. Tyto výdaje musí tvořit **životní minimum státu**. Organizační struktura arbitrážní instituce by měla být pod OSN.

Další iniciativou je, aby bylo v budoucnu vytvořeno mezinárodní insolvenční právo a mezinárodní insolvenční soud.

Arbitráž či insolvenční soud jsou jedinou možností, jak vnést do dluhové krize spravedlnost a pořádek. Neodpovědné a korupční chování věřitelů by byly eliminovány, protože dluhy takto vzniklé by mohly být označeny jako nelegitimní. Neodpovědné a korupční chování dlužnických vlád by bylo eliminováno, protože by dostávaly peníze jen na prověřené projekty a při rozporování by musely veřejně skládat účty za vynaložené peníze. Nezávislé rozhodování rovnoměrně rozkládá odpovědnost na dlužníka i věřitele, jako je tomu zvykem ve všech rozvinutých společnostech.

tozicka@mybox.cz

### Použitá literatura

- LEGAL ASPECTS UNDERLYING INTERNATIONAL RESOLUTION OF STATE INSOLVENCY by Julie Ann Smith and Kofi Oteng Kufuor, Research Fellow, School of Law, University of East London.
- Spravedlivé oddlužení, sborník Ekumenické akademie Praha, Praha 2003.
- Entschuldung für die Armen? Eine Bilanz der HIPC – Initiative, Inkota texte 2, Berlin 2004.
- Strukturální problémy rozvoje – Argentinská krize, otázky oddlužení, Ekumenická akademie Praha, Praha 2002.
- Kunibert Raffer, Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically efficient Solution with a Human Face, 1990 World Development 18 (2).
- Illegitime Schulden Handbuch, erlassjahr.de, Essen 2003.

# Argentinská krize a poučení pro Českou republiku

PAVEL KOHOUT

**Hrozí České republice krize veřejných financí do takové míry, aby se opakovala zkušenost Argentiny se státním bankrotem? Může se stát, že vláda nebude mít dostatek prostředků, aby mohla hradit své závazky? Na tuto otázku se pokouší odpovědět analýza příčin argentinské finanční krize spojená se srovnáním obou ekonomik.**

## Historie

Během první poloviny 20. století patřila Argentina k nejbohatším zemím na světě. Hospodářskou výkonností se řadila na úroveň Kanady. Poté ale byla postižena neuvěřitelnou sérií zásadních chyb v hospodářské politice a v roce 2002 se ocitla ve stavu platební neschopnosti.

Kořeny problémů sahají do roku 1946, kdy byl Juan Domingo Perón za podpory odborů zvolen prezidentem. Hesla o solidaritě, sociální spravedlnosti a o podpoře „nepřivilegovaných vrstev“ měla úspěch. Zpočátku se mu dařilo i ekonomicky. Hospodářský růst budil respekt a v roce 1947 dokonce přesáhl hodnotu 12 procent. Šlo nicméně o umělý, nepřírozený růst vyvolaný znárodněním, monopolizací zahraničního obchodu, regulací cen a masivní výstavbou neefektivních státních podniků. Rychle nastala makroekonomická nerovnováha v podobě deficitu zahraničního obchodu a státního dluhu. Vládní regulace zemědělství vedla k poklesu plochy obdělávané půdy o více než pětinu.

Když byl Perón v roce 1955 nucen emigrovat, Argentina ještě nebyla v katastrofickém stavu. Začátkem 70. let stále patřila k bohatým zemím, byť již nikoli na úroveň Kanady. Země trpěla vysokou inflací a trvale rostoucím dluhem. Rovněž role státu v ekonomice zůstávala vysoká. Vojevní diktátoři v 70. a v 80. letech se snažili řídit ekonomiku direktivně.

Průměrný ekonomický růst v průběhu let 1950–80 činil pouze 1,6 procenta ročně. Ekonomické problémy se vojenská diktatura snažila na konci své éry neúspěšně zastřít invazí na Falklandy. Ta však skončila fiaskem a přispěla k pádu diktatury. První po dlouhé době demokraticky zvolený prezident Raúl Alfonsín (1983) prakticky neřešil ekonomické problémy. Nedostatek financí ve státní pokladně řešil převážně tiskem nových bankovek. V roce 1989, když ve volbách zvítězil Carlos Meném, dosáhla inflace hodnoty téměř 5000 procent.

## Reformy devadesátých let

Menémova vláda se pustila do privatizace, deregulace, demonopolizace obchodu a otevírání země zahraničním investicím.

Reformy připomínaly ve všech směrech vývoj ve střední a východní Evropě během téhož období. Významným prvkem reformy bylo zavedení tvrdé neinflační měny – pesa, které bylo konvertibilní s dolarem v poměru 1:1. Tím vláda ztratila možnost financovat své výdaje tiskem peněz. Protože v zemi stále fungoval perónovský velkorýsý systém veřejných výdajů, bylo nutné se zadlužit. Zahraniční věřitelé Menémovi rádi půjčovali, protože jeho liberální projevy budily podobné nadšení jako ve stejné době rétorika některých východoevropských vlád.

Liberální ekonomické reformy však byly provedeny nedbale a nekvalifikovaně. Státní podniky byly převážně prodány za podmínek podezřelých výhodných pro nabyvatele a podivně nevýhodných pro vládu. Výnosy byly rychle utraceny bez trvalého efektu. Terčem kritiky se staly příliš dobré vztahy Menéma a významných podnikatelů. Veřejnost napříkld rozhořčila potvrzená zpráva, že jistá firma mu „darovala“ soukromé letiště. Následující prezident

Fernando de la Rúa neprovedl žádné zásadní změny systému.

Státní bankrot doprovázený rázovou devalvací měny měl za následek drastický propad ekonomické výkonnosti a životní úrovně. Dolarový příjem na osobu poklesl zhruba na jednu třetinu úrovně z roku 1998, index životních nákladů vzrostl během první poloviny roku 2002 o 39,1 procenta a počet lidí žijících pod hranicí bída (3 USD na osobu a den) vzrostl ze 38,3 procenta v říjnu 2001 na 52,2 procenta v březnu 2002.

## Příčiny bankrotu

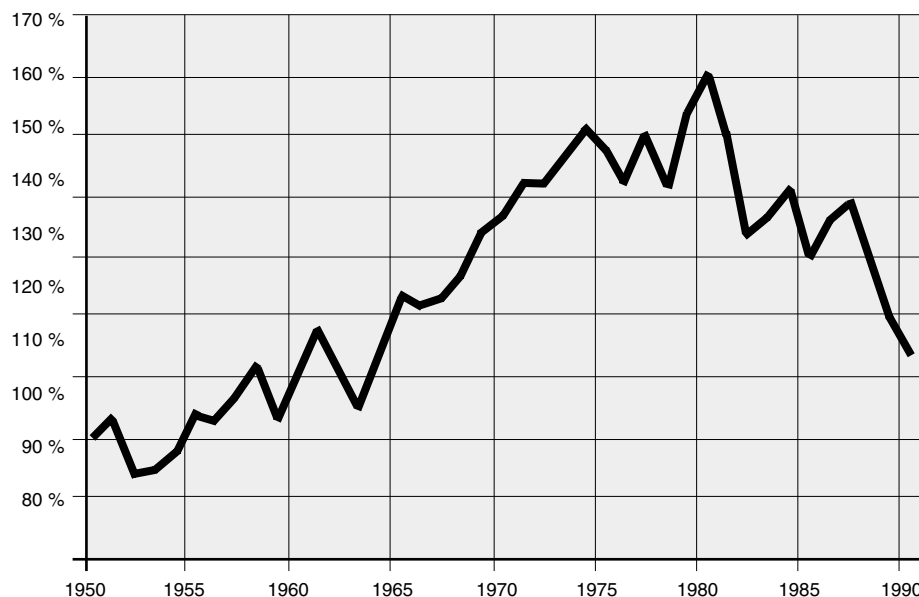
Výše uvedená stručná historie argentinské ekonomiky ukazuje, že problémy vedoucí ke státnímu bankrotu nebyly otázkou jen několika posledních let, nýbrž dlouhodobého nepříznivého vývoje. Katastrofický scénář vrcholící státním bankrotem byl způsoben kombinací několika faktorů:

## Složitý a neprůhledný systém veřejných financí

Argentinský systém veřejných financí je velmi složitý. Důvodem složitosti je z velké části federativní uspořádání, v jehož rámci mají jednotlivé provincie značnou volnost v rozhodování o fiskální politice. Pravomoci a zodpovědnost nejsou rovnoměrně vyvážené, centrální vláda je v nevhodě vůči provinciím, jimž nemůže dávat přímé pokyny, avšak musí řešit jejich problémy. Systém byl extrémně netransparentní, o čemž svědčí následující příklad: guvernér provincie Córdoba musel v roce 2000 povolát poradenskou firmu PriceWaterhouseCoopers, protože nevěděl, jak veliký je vlastně dluh této provincie. Daňový systém je rovněž velmi složitý a distorzní, zákony a daňové sazby se liší od provincie k provincii, výběr daní je proto velmi složitý a nákladný.

Na problémech argentinských veřejných financí se patrně těž nepříznivě podepsaly ra-

## Hrubý domácí produkt Argentiny



Zdroj: Penn World Tables

dy Mezinárodního měnového fondu. Fond doporučil zvýšení daní, což vedlo k poklesu daňového inkasa. Jedinou výjimkou byla zmíněná provincie Córdoba, která snížila sazby daní z příjmů, což vedlo ke zvýšení objemu vybraných daní. Míra daňových úniků poklesla z odhadovaných 50 procent na 22 procent. Toto vítězství bylo ovšem pouze dočasné (šlo o rok 1999 a o část roku 2000), protože poté byla ekonomika provincie Córdoba stržena hospodářským propadem celé země a daňové inkaso pokleslo.

Příklad córdobského snížení daní je sice sám o sobě pozitivní, současně však poukazuje na rozsah nezávislosti jednotlivých provincií, který patrně měl mnohé nežádoucí vedlejší účinky, zejména absenci skutečně efektivního centrálního řízení fiskálních záležitostí země. Za zmínku též stojí značná míra rivality mezi provinciálními vládami a federální vládou. Přírozeným důsledkem tohoto stavu je jen minimální ochota ke vzájemné spolupráci a praktická nemožnost dosáhnout žádoucí fiskální disciplíny.

Složité a neprůhledné systému veřejných financí byla zřejmě hlavním důvodem krize, ačkoli zdaleka nikoli jediným.

## Rigidní trhy práce

Argentina má již od Perónových dob silnou legislativu na ochranu zaměstnanců a pracovních míst. Začátkem 90. let se tato legislativa ještě velmi výrazně zpřísnila. Zákon předepisuje zaměstnavateli v případě „bezdůvodných“ výpovědí vyplácet zaměstnancům náhrady ve výši jednoho měsíčního platu za rok trvání pracovního poměru (řečeno poněkud zjednodušeně). Za „bezdůvodnou“ výpověď může být považováno i snížení platu nebo převedení zaměstnance na jinou práci v rámci podniku (!).

V praxi to znamená, že podniky se snaží minimalizovat počet přijímaných zaměstnanců, aby se v případě recese nedostaly do nebezpečí bankrotu plynoucím z nutnosti vyplácet odstupné. Rigidní pracovní legislativa a velmi široké pokrytí pracující populace kolektivními smlouvami má za následek, že zaměstnavatelé nemohou reagovat na zhoršení své ekonomické situace snížením mzdových nákladů. Kolektivní smlouvy navíc zpravidla požadují zvyšování mezd podle růstu životních nákladů na bázi odvětví, nikoli podle situace a možností jednotlivých firem.

Zpřísnění pracovní legislativy počátkem 90. let společně se zavedením podpory v nezaměstnanosti, která dříve chyběla, způsobilo nárůst nezaměstnanosti. Na začátku vlády Carlose Menéma (1989) byla na úrovni 8 procent, kolem níž oscilovala ještě do roku 1992. Poté rychle stoupala až k úrovni 20 procent. V roce 1998 nastalo přechodné zlepšení (nezaměstnanost klesla na 14 procent), avšak počátkem roku 2002 se nezaměstnanost vyšplhala až na 21,5 procenta.

## Fixní měnový kurs

Pevná vazba pesa k americkému dolaru v poměru 1:1 v režimu currency board byla počátku chápána jako permanentní vysvo-

bození z měnové nestability. V průběhu 90. let se však ukázaly důsledky faktu, že Argentina se tak připravila o možnost reagovat na nepříznivý vývoj mezinárodní ekonomické situace devalvací či depreciací své měny. Účinek této rigidity je násoben rigiditou trhů práce.

Nemožnost devalvace či depreciace pesa se zvláště tíživě projevila po mexické krizi v roce 1995 a po devalvací brazilské měny v roce 1999.

## Nedostatek důvěry ve finanční systém, nedostatečně vyvinuté kapitálové a finanční trhy

Dlouhodobé špatné zkušenosti s finančním a bankovním systémem způsobily značný stupeň nedůvěry veřejnosti. Projevilo se to zvýšeným výběrem vkladů z bank. V roce 1994 například vkladatelé odčerpali 8 procent veškerých depozit, přestože k panice nebyl žádný faktický důvod. Argentinská krize však nezačala jako bankovní krize – problémy s bankami začaly teprve poté, co se v problémech ocitly veřejné finance. Problémy veřejných financí i bank pramenily z problémů podniků, jejichž potíže byly způsobeny rigiditou pracovního trhu a politikou tvrdé dolarové parity domácí měny.

Na kapitálových trzích se nedůvěra projevila vysokými rizikovými přírůžkami (spready) za argentinské dluhopisy. Tato skutečnost dále způsobila zvýšení nákladů na dluhovou službu. V kritickém roce 2001 se výnosy argentinských státních dluhopisů vyjadřovaly v řádech desítek procent.

Banky privatizované v 90. letech dostaly od svých nových zahraničních vlastníků za úkol dodržovat vysoké standardy kapitálové přiměřenosti a opatnosti v půjčování peněz. To vedlo z velké části k jevu zvanému „credit crunch“. Nedostatečně vyvinuté kapitálové trhy nedokázaly nahradit roli bank, podniky nebyly schopny získávat potřebné finance emisími cenných papírů. Dále docházelo k vytěsňování (crowding-out) soukromých cenných papírů z trhu velkým objemem vládních cenných papírů. To ještě zhoršilo průběh krize.

## Nepříznivá časová struktura státního dluhu

V době těsně před vyhlášením argentinského bankrotu činil celkový objem státního dluhu jen asi 56 procent HDP, což je z hlediska některých evropských zemí (Itálie, Belgie) víceméně „bezproblémová“ částka. Argentinský veřejný dluh byl však zatížen velmi vysokými úrokovými sazbami a kromě toho měl špatnou strukturu z hlediska délky (trvání dluhu). Rizikové emitenti prakticky nemohou vydávat dlouhodobé obligace, což v kombinaci s vysokými požadovanými výnosy představuje velmi nebezpečný mix hrozící značným rizikem nezvládnutí cash-flow. Pokud se emitent skutečně dostane do problémů s cash-flow, nezíská pak již dluh žádný, ani dlouhodobý, ani krátkodobý. Tento efekt byl již příčinou krachů snad již milionů soukromých firem na celém světě, v případě států se samozřejmě projevuje taktéž.

## Korupce

V důsledku pravděpodobně velmi rozšířené korupce na všech stupních státní správy došlo ke značným finančním ztrátám, zejména v průběhu privatizací, kdy příjmy z prodaných státních podniků byly patrně mnohem nižší, než jaké mohly být v optimálním případě.

Široce rozšířená korupce má i jiný negativní vliv na veřejné finance: naprosto minimalizuje souhlas prostých občanů s nepopulárními úspornými opatřeními. Běžný občan má nulové pochopení pro úsporné balíčky jakéhokoli druhu, pokud se domnívá, ať už oprávněně či nikoli, že jím volení politikové a jim podřízení úředníci jsou finančně dobře zajištěni díky existenci korupčního prostředí.

## Srovnání s Českou republikou

Ačkoli každý z uvedených faktorů je svým způsobem závažný, žádný z nich by jednotlivě nedokázal způsobit krizi končící státním bankrotem. Tento výsledek byl způsoben vzájemnou kombinací nedostatků ve státní správě, jako byly neprůhlednost, špatně nastavené kompetence a zodpovědnost, korupce, složité daňové zákony a tržních rigidit (trh práce, měnový kurs, trh kapitálu). Historicky podložená nedůvěra a z ní plynoucí nevhodná časová struktura veřejného dluhu v kombinaci s vysokými sazbami pak tvořila poslední složku pro vznik krize.

Nabízí se samozřejmě otázka, do jaké míry může být Argentina „modelem“ pro Českou republiku. Hrozí nám v budoucnosti rovněž nebezpečí státního bankrotu? Srovnáme jednotlivé body:

## Veřejné finance

Patrně se nenajde jediný ekonom, který by systém českých veřejných financí pokládal za skvělý. Na druhé straně nejotřesnější rysy argentinského systému v České republice nejsou přítomny. Jde zejména o asymetrii pravomocí a povinností mezi regiony a centrem. V České republice nehrozí nebezpečí, že by dluh na úrovni krajů či obcí mohl dosáhnout makroekonomicky nebezpečných hodnot. Přes veškeré výhody je český daňový systém ve srovnání s Argentinou relativně přehledný.

Tím není řečeno, že neexistuje žádný prostor pro zlepšení. Ministerstva české vlády postrádají systém hodnocení efektivnosti výdajů a přehled nad státními financemi je nedostatečný. Ministerstvo financí nemá dostatečný přehled o vydáních ani o zdrojích – nelze například uvést, jaký je podíl zaplacených daní podle jednotlivých příjmových skupin obyvatelstva. To komplikuje provádění optimální daňové politiky.

S Argentinou sdílí Česká republika problém vysokého objemu mandatorních výdajů. Jde zejména o penzijní systém a zdravotnictví. Již nyní se tyto problémy projevují a v budoucnosti by se mohly stát v ČR ohniskem vážné krize.

## Trh práce

Ve srovnání s Argentinou je český trh práce mnohem flexibilnější, zejména pokud



jde o přijímání pracovníků na dobu určitou či na zkrácený úvazek. Trend v České republice je ovšem nepříznivý. Existuje silný tlak ze strany odborů na ochranu existujících pracovních míst, což by se nepříznivě promítlo do tvorby nových pracovních příležitostí. Nárůst nezaměstnanosti v ČR od roku 1997 byl z velké části způsoben podobnými faktory jako exploze nezaměstnanosti v 90. letech v Argentině: snížením flexibility trhu práce.

## Měnový kurs

Česká republika má v současné době volně plovoucí měnový kurs, do něhož jen příležitostně zasahuje centrální banka intervencemi na měnovém trhu. Tento režim potřebám České republiky plně vyhovuje, protože umožňuje tržně přizpůsobit kurs měny mezinárodním i domácím makroekonomickým podmínkám a současně prakticky vylučuje nebezpečí spekulativních útoků na měnu. V tomto směru tedy žádné nebezpečí nehrozí.

Situace se může poněkud změnit po přijetí eura, respektive ještě v průběhu přechodného období, během něhož bude platit měnový režim ERM2 (tj. fakticky pevný kurs koruny vůči euru). Nebezpečí spekulativního útoku během platnosti ERM2 je malé a po přijetí eura je nulové. Ztráta flexibility měnového kursu spojená se ztrátou kontroly nad inflací však může působit různé problémy. V kombinaci s jinými faktory by ztráta flexibilního kursu měny mohla výrazně zhoršit průběh hospodářského cyklu – podobný jev byl v nedávných letech pozorován například v Nizozemsku.

## Finanční systém a kapitálové trhy

Díky privatizaci bank se významně zlepšila důvěra ve finanční systém České republiky. Z tohoto směru krize nehrozí. Nicméně i v Argentině byla většina bank privatizována do zahraničních rukou. Tamní problémy ostatně nezačaly jako bankovní krize, nýbrž výlučně jako krize veřejných financí. Privatizované banky tedy nejsou pojistkou proti krizi. V současné době bezprostřední nebezpečí krize nehro-

zí, rizika se však mohou objevit v budoucnosti.

Domácí i mezinárodní kapitálové trhy stále důvěřují platební schopnosti české vlády. Náklady na dluhovou službu jsou stále dosti malé. Úrokové sazby českých státních dluhopisů sice zůstávají poměrně nízké, je to však spíše zásluhou extrémně nízkých sazeb na evropských a dolarových trzích.

Poměrně vysoká důvěra zahraničních i domácích investorů umožňuje české vládě strukturovat státní dluh podle dob splatnosti tak, aby nehrozila krize kvůli špatnému cash-flow. Argentinská vláda byla naproti tomu odkázána téměř výhradně na krátkodobé cenné papíry. Proto zadlužení země ve výši 56 procent HDP mohlo vést k platební neschopnosti, ačkoli některé vyspělé země (Belgie, Itálie) jsou schopny bez kritických problémů obsluhovat i státní dluh přesahující 100 procent HDP. Česká republika se v tomto kontextu již řadí spíše mezi vyspělé země – což samozřejmě není důvod ke zneužívání tohoto postavení.

## Korupce

Podle žebříčku Transparency International z roku 2004 má Česká republika korupční skóre 4,2 a je na 51. místě v žebříčku. Argentina má skóre 2,5 a je na 108. místě. Znamená to tedy, že úroveň korupce v České republice můžeme prokazatelně považovat za méně kritickou než v Argentině. Přesto korupce působí i v České republice značné škody, byť mnohdy nepřímé a obtížně pozorovatelné.

## Závěr

Jakkoli celkové srovnání vyznívá pro Českou republiku jednoznačně příznivě, není to v žádném případě důvod k bezbřehému optimismu. Byly doby, kdy i Argentina byla považována za ostrov stability. Dlouhodobé zneužívání bohatství země k účelům politického populismu však skončilo špatně. Pro Českou republiku by argentinská ekonomická historie měla být vážným varováním.

kohout@ppf.cz

**Rok 2004 lze označit za rok zahájení výrazné proměny systému zahraniční rozvojové spolupráce České republiky. Proces transformace již přitom získal takovou dynamiku, že lze považovat za velmi pravděpodobné, že po překonání přechodného období dojde ve střednědobé perspektivě ke stabilizaci systému na kvalitativně nové úrovni, zaručující vyšší efektivitu a transparentnost české rozvojové spolupráce.**

#### **Nový zákon o veřejných zakázkách a rozvojová spolupráce**

Nejspíše z důvodu nízkého zájmu, který česká politická elita otázkou rozvojové spolupráce vesměs přikládá, byl rozhodujícím impulsem k transformaci systému vstup České republiky do Evropské unie, tedy faktor externí.

Jakkoli mělo na českou rozvojovou spolupráci jistý vliv zapojení do rozvojové spolupráce EU (prozatím zejména participací na vnější pomoci Evropské unie zejména Asie, Latinské Ameriky, Středomoří, Balkánu a bývalého SSSR prostřednictvím příspěvku do obecného rozpočtu ES), výrazněji se do české bilaterální spolupráce promítla harmonizace českého právního řádu s legislativou Evropské unie v oblasti vnitřního trhu. Rozhodující dopad měla zejména harmonizace v oblasti veřejných zakázek, konkrétně schválení nového českého zákona o veřejných zakázkách.

Předchozí norma, zákon č. 199/1994 Sb., stanovila, že se její ustanovení nevztahují na „zakázky související s poskytováním rozvojové a humanitární pomoci vládou České republiky v případech nebezpečí z prodlení.“<sup>1)</sup> Formulace o „nebezpečí z prodlení“ byla poměrně extenzivně interpretována, a de facto se tak celý systém české rozvojové spolupráce nacházel mimo rámec uplatňování zákona o veřejných zakázkách. Nový zákon č. 40/2004 Sb. o veřejných zakázkách, který pravidla platná v této oblasti harmonizoval se směrnicemi EU, již žádnou výjimku pro projekty rozvojové spolupráce neobsahuje a systém poskytování rozvojové pomoci se s touto skutečností musí vyrovnat.

Zákonem stanovená povinnost vypisovat na veřejné zakázky výběrová řízení není slučitelná s dosavadním systémem, kdy sami budoucí realizátoři identifikovali a formulovali projekty, které následně předkládali státním orgánům ke schválení. Aby stát mohl vypsát výběrová řízení na realizaci projektů rozvojové spolupráce, musí definovat, ve kterých zemích, ve kterých oblastech a jakým způsobem se hodlá angažovat ve prospěch hospodářského a sociálního rozvoje partnerských zemí.

#### **Programy rozvojové spolupráce**

Stanovení priorit rozvojové spolupráce s partnerskými zeměmi na nejobecnější úrovni bývá standardně obsaženo v doku-

# Transformace českého systému rozvojové spolupráce

mentech nazývaných alternativně programy nebo strategie rozvojové spolupráce.

Vláda České republiky se svým usnesením č. 302 ze dne 31. března 2004 o „Zásadách zahraniční rozvojové spolupráce po vstupu ČR do EU“ jednoznačně přihlásila k uplatňování programového přístupu. Zásady označily programy spolupráce s prioritními zeměmi za nosnou součást zahraniční rozvojové spolupráce České republiky, přičemž jako dlouhodobé prioritní země byly definovány Angola, Bosna a Hercegovina, Jemen, Moldavsko, Mongolsko, Srbsko a Černá Hora, Vietnam a Zambie. Za střednědobé priority byly usnesením vlády označeny Afghánistán a Irák.

Formulace střednědobých programů rozvojové spolupráce je nejen prvním krokem k uplatňování zákona o veřejných zakázkách, ale zvýší i zásadním způsobem předvídatelnost v oblasti rozvojové spolupráce, a tím umožní všem aktérům, ať v České republice, nebo v partnerských zemích, lépe plánovat své aktivity.

Proces přípravy programů rozvojové spolupráce zahrnuje studium příslušných dokumentů, zejména pak národních dokumentů definujících strategii omezování chudoby (tzv. Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP), stejně tak jako analýzu makroekonomické, politické a sociální situace partnerské země. Podrobně studovány jsou také rozvojové aktivity ostatních donorů, zvláště pak Evropské komise. Zásadní význam mají konzultace s institucemi partnerských

zemí na centrální, regionální i lokální úrovni a se zástupci místní občanské společnosti, rozvojová spolupráce by totiž primárně měla vycházet z potřeb partnerské strany. Důležité je i sdílení zkušeností s bilaterálními a multilaterálními donory působícími v dané zemi. Naprosto klíčové je intenzivní zapojení všech relevantních českých aktérů do procesu formulace programu.

České programy rozvojové spolupráce vzhledem k časovému omezení a k limitovaným finančním i lidským zdrojům spojují dvě fáze standardního projektového cyklu (programování a identifikace) do jedné. Vedle sektorového vymezení, které vzhledem k silné roli českých ministerstev v systému rozvojové spolupráce ovlivňují teritoriální preference resortů, a geografického zaměření v rámci partnerské země tak programy indikativně definují i témata, na něž by se spolupráce měla střednědobě zaměřovat. Samostatnou fází však musí být formulace projektů, která spočívá ve specifikaci výstupů, aktivit a dalších technických aspektů projektů. K formulaci projektů bude stát moci využít buď svých vlastních zaměstnanců, nebo zadat vypracování projektu externím expertům, kteří ale poté budou muset být vyloučeni z účasti na výběrovém řízení, aby nebyla porušena pravidla řádné hospodářské soutěže.

Další alternativou by teoreticky mohlo být i využití tzv. soutěže o návrh, kterou zákon o veřejných zakázkách umožňuje. Na realizaci projektu bude následně vypsáno výběrové řízení. Výjimkou budou projekty v hodnotě pod dva milio-

ny Kč a další případy (např. realizace projektu státní příspěvkovou organizací).

Jakkoli budou programy rozvojové spolupráce s prioritními zeměmi výhledově představovat dominantní nástroj rozvojové spolupráce, přinejmenším ve střednědobé perspektivě nebude zcela vyloučena ani spolupráce ve formě jednotlivých projektů v zemích, které jako prioritní definovány nebyly. I zde se ale bude muset aplikovat zákon o veřejných zakázkách, stejně tak jako princip primátu povtačky příjemce oproti nabídce poskytovatele. Zvažovat by v této souvislosti bylo možné systém, v němž by státní či nevládní organizace v partnerské zemi předkládaly na české zastupitelské úřady požadavky na realizaci konkrétních projektů. Tyto požadavky by byly sdělovány věcně příslušnému českému ministerstvu a v případě schválení by na jejich realizaci bylo vypsáno výběrové řízení.

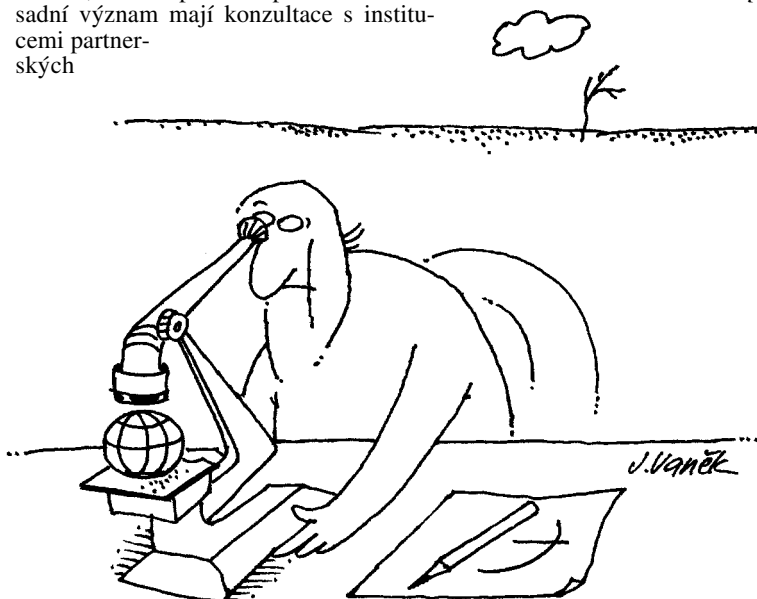
Vhodným doplňujícím mechanismem by mohlo být spolufinancování s nevládními organizacemi. V takovémto případě by se na projekt rozvojové spolupráce nenahlíželo jako na zakázku, ale jednalo by se o dotaci na realizaci projektů, jež by neziskové organizace samy naformulovaly a předložily. Pravidla pro poskytování dotací nestátním neziskovým organizacím předpokládají, že ze státní dotace není hrazena realizace projektu v plném rozsahu, ale že se na nákladech podílí i příslušná nezisková organizace vlastními zdroji. Tato spoluúčasť ze strany neziskové organizace je u většiny donorů naprosto běžná v případech, kdy má realizátor, a nikoli stát hlavní slovo, pokud jde o zacílení spolupráce.

## Otázka zřízení Rozvojové agentury

Přestože došlo v průběhu roku 2004 k výrazným krokům ke zvýšení efektivity a transparentnosti české rozvojové spolupráce, zůstává nadále řada výzev, které si naléhavě vyžadují řešení v rámci transformačního procesu.

Především se jedná o otázku ustavení jednotného státního orgánu pro řízení rozvojové spolupráce (Rozvojové agentury). Zásady schválené vládou v březnu 2004 nepřinesly žádnou zásadní změnu, pokud jde o dominantní roli jednotlivých ministerstev. Explicitně konstatovaly, že „resorty odpovídají za efektivní vynakládání prostředků určených na rozvojovou spolupráci tak, aby jejich využití přispívalo k dosažení rozvojových cílů“. Zásady též stanovily, že se resorty „podílejí na přípravě programů spolupráce s prioritními zeměmi,“ „gesčně spravují vládou schválené projekty v rámci programu a v souladu s materiálem schváleným vládou obdrží do svých rozpočtových kapitol finanční prostředky na realizaci zahraniční rozvojové spolupráce, kterou mají v gesční příslušnosti.“<sup>2)</sup>

Tento systém ovšem vůbec nelze považovat za optimální, zvláště pak vzhledem k posilování nároků na efektivitu v souvislosti s nárůstem objemu finančních prostřed-





ků vyčleňovaných na rozvojovou spolupráci. Zapojení celé řady státních institucí (odpovědných resortních ministerstev, odboru rozvojové spolupráce a příslušného teritoriálního odboru ministerstva zahraničních věcí, zastupitelského úřadu České republiky v partnerské zemi a Rozvojového střediska) je samo o sobě zdrojem jisté těžkopádnosti, průtahů a komunikačních šumů. Skutečnost, že rozhodující slovo patří resortním ministerstvům, jejichž informace o dění v partnerské zemi bývají pouze zprostředkované, a že na zastupitelských úřadech nejsou pracovníci, kteří by se problematice rozvojové pomoci primárně věnovali, znemožňuje flexibilní spolupráci. Meziresortní bariéry také činí z programů spolupráce s jednotlivými zeměmi sérii sektorových programů, jejichž provázanost v žádném případě není automaticky garantována.

Přítom právě přechod na realizaci rozvojové spolupráce v podobě programů s vybranými prioritními zeměmi umožňuje uplatňování výrazně pružnějšího mechanismu, opírajícího se o lokální řízení a monitoring implementace spolupráce. Přesun pravomocí řízení rozvojové spolupráce do partnerských zemí poskytne možnost bezprostředně sledovat realizaci dílčích projektů a pružně reagovat na změny v podmínkách. Umožní nejen koordinaci postupu s ostatními donory, ale především kontinuitu spolupráce s institucemi partnerské země, přičemž orientace na budování kapacit institucí partnerských zemí zaručuje maximální udržitelnost přínosů spolupráce.

Vedle decentralizovaných funkcí lokálního řízení a monitoringu by Rozvojová agentura plnila funkce kontraktace české technické expertizy pro rozvojovou spolupráci, stejně tak jako funkci evaluační s důrazem na přenos poučení z realizace rozvojové spolupráce do přípravy nových programů. Sjednocení metodiky a procedur bude pozitivním krokem pro všechny aktéry rozvojové spolupráce. Pokud jde o otázku zavádění výběrových řízení na realizaci projektů v rozvojových zemích, bude muset dojít k vybudování kapacit pro tuto specifickou oblast veřejných zakázek, přičemž budovat takovéto kapacity na všech zainteresovaných ministerstvech je zjevně méně efektivním řešením než soustředění výkonu této činnosti do jednoho specializovaného orgánu.

Otázka ustavení jednotného státního orgánu pro rozvojovou pomoc nemůže být řešena na střední úrovni řízení státní správy, vyžaduje si politické rozhodnutí. Z tohoto důvodu je zapotřebí otevřené a intenzivní veřejné diskuse, která by ke krystalizaci postojů rozhodujících politických sil mohla přispět.

○

*jelinek@iir.cz*

<sup>1)</sup> Zákon č. 199/1994 Sb. o zadávání veřejných zakázek, § 1, odst. 2, pís. l).

<sup>2)</sup> Usnesení vlády ČR č. 302 ze dne 31. března 2004 o „Zásadách zahraniční rozvojové spolupráce po vstupu ČR do EU“.

# Mezinárodní otázky ochrany životního prostředí

JIRÍ HLAVÁČEK

**Ochrana životního prostředí se dostala do popředí zájmu jednotlivých států a mezinárodního společenství teprve počátkem šedesátých let 20. století jako nový fenomén představující hlavní výzvu pro moderní společnost a pro její přežití. Tehdy se poprvé v moderní terminologii začalo používat původně francouzské slovo z 12. století „environner“, v nové formě „environnement“, anglicky „environment“ pro oblast životního prostředí.**

Zastavení zhoršování stavu životního prostředí, jeho postupné zlepšování a s tím související zajištění kvalitních podmínek pro politický, hospodářský, sociální a kulturní život obyvatel jednotlivých států, regionů, kontinentů a celé planety si začalo vyžadovat nejen větší úsilí v rámci jednotlivých států, ale především vyvolalo mnohem větší potřebu efektivní mezinárodní spolupráce. Tato spolupráce také musela zohlednit podíl jednotlivých států a regionů na degradaci životního prostředí včetně vyčerpávání omezených přírodních zdrojů.

Začátky péče o přírodu, podstatnou součást dnešního chápání současného životního prostředí, sahají do raných civilizací a náboženství. Biblický příběh o potopě popisuje Noemův úkol zachránit bytosti „a zachovat tak živé semě na zemském povrchu“ a dohodu mezi Bohem a člověkem „a každou živou bytostí... po následující generace“ (Genesis 9:10–13). Jedním z hlavních principů islámu je, že „božská moudrost darovala člověku dědictví Země“. Proto je člověk pouze hospodářem na Zemi, a tak ji musí udržovat, pečovat o ni a chránit ji čestným způsobem. (Islámské principy pro ochranu přírodního životního prostředí, IUCN Environmental Policy and Law Paper, No. 20 (1983), str. 9).

V 19. století, kdy byl odstartován v prosazujících se průmyslových odvětvích zemí západní Evropy a Severní Ameriky proces postupného zhoršování stavu životního prostředí, a v první polovině 20. století byly uzavírány mezinárodní smlouvy pouze o některých komponentech toho, co je dnes pokládáno za životní prostředí. Byly to například smlouvy o rybních a ptačtí, jejichž cílem bylo spíše regulovat jejich využívání nebo prosazovat ekonomické zájmy při jejich využívání. Takovým příkladem jsou smlouvy o rybolovu, které především určovaly ekonomické sféry zájmu hlavně námořních mocností, a téměř se nezabývaly ochranou druhů ryb, jež byly pokládány za pouhý hospodářský zdroj.

Úmluva o ochraně ptáků užitečných pro zemědělství z roku 1902 byla první mno-

hostrannou mezinárodní smlouvou, která se věnovala ochraně určitých druhů zvířeny. Úmluva se vztahovala na „užitečné“ ptáky, zvláště ty, kteří se živili hmyzem škodlivým pro zemědělství. Zároveň specifikovala „neužitečné“ ptáky, tzv. lovící ptáky, včetně orlů a sokolů, a ignorovala tak jejich přirozenou regulační úlohu v ekosystémech.

Za předchůdce dnešních mnohostranných regionálních environmentálních smluv může být pokládána Londýnská úmluva o ochraně fauny a flóry v jejich přirozeném stavu z roku 1933, která měla působnost na africkém kontinentu, v té době kolonizovaném. Úmluva měla za cíl vytvoření národních parků, přísnou ochranu některých druhů divoké zvěře a regulaci vývozu loveckých trofejí. Washingtonská úmluva o ochraně přírody a zachování divoké zvěře na západní polokouli z roku 1940 přispěla ke vzniku nových rezervací, ochraně divokých zvířat, rostlin, a především stěhovavých ptáků.

Mezi dvěma světovými válkami bylo uzavřeno několik mezinárodních smluv o využití některých řek a jezer, které přetínaly mezinárodní hranice. Smlouvy měly přispět ke snížení i znečištění vodních toků a jezer v již velmi intenzivně hospodářsky využívaných teritoriích Evropy (o řekách Mosela, Rýn, o jezeře Constance a jezeře Lemán). Sledovaly vzor již takové první dohody, která byla uzavřena v roce 1909 mezi USA a Kanadou o hraničních vodách. Teprve v padesátých letech 20. století se projevil snahy o zamezení znečištění mořského životního prostředí podpisem Londýnské úmluvy o ochraně moře před znečištěním ropou v r. 1954.

Vývoj nových technologií, především využívání jaderné energie, vedl k podpisu nových mezinárodních smluv. Smlouva o Antarktídě z roku 1959 zakázala jakékoli jaderné aktivity na tomto kontinentu a nastínila přijetí dalších závazků pro ochranu živočichů a rostlin. Moskevská smlouva z roku 1963 zakázala zkoušky jaderných zbraní v atmosféře, v kosmu a pod vodou.

Zhoršování stavu životního prostředí a jeho negativní dopad na zdravotní stav obyvatelstva vedl na konci šedesátých let 20. století k zahájení nejen národních, ale především koordinovaných mezinárodních opatření na ochranu životního prostředí. Přispěly k tomu i nové alarmující výsledky vědeckého zkoumání, zvýšení povědomí veřejnosti o růstu nebezpečí pro ekosystémy. Součástí politických platform se stala rovněž ekologická hnutí se silným filosofickým obsahem, odrážející změny ve světě a kladoucí důraz na sociální, kulturní a ekologické hodnoty světa.

Rada ekologických katastrof v průběhu druhé poloviny šedesátých let (např. ropného tankeru „Torrey Canyon“ v r. 1967 u břehů Francie, Anglie a Belgie) donutila vlády jednotlivých zemí iniciovat nejen na národní, ale především na regionální a globální úrovni akce na ochranu před zhoršováním životního prostředí. Proto mezinárodní mezivládní organizace velmi brzy uznaly nezbytnost začít jednat v konfrontaci s novým problémem. V roce 1968 Rada Evropy přijala dva základní dokumenty o znečištění vody a ovzduší. Tentýž rok bývalá Organizace africké jednoty připravila návrh Africké úmluvy o ochraně přírody a přírodních zdrojů jako model uceleného přístupu k environmentálním problémům, který bral na zřetel nejen ochranu, ale i využívání půdních, vodních, rostlinných a živočišných zdrojů. Valné shromáždění OSN navrhlo svolat světovou konferenci k otázce vztahu životního prostředí a člověka.

Světová konference OSN pod názvem „Lidské životní prostředí“ se uskutečnila ve Stockholmu ve dnech 5.–16. června 1972 jako vůbec první velká mezinárodní konference takového rozsahu. Konference prohlásila ochranu a zlepšení lidského životního prostředí za hlavní problém, který má vliv na blahobyt obyvatel a na hospodářský rozvoj celé planety. Schopnosti člověka měnit přírodní okolí může přinést lidstvu nejen možnost zlepšit kvalitu života, ale může způsobit i nevyčísitelnou škodu lidskému bytí a životnímu prostředí, jestliže nebudou tyto aktivity správně usměrňovány.

Konference přijala 16. června 1982 Deklaraci o lidském životním prostředí, která zformulovala 26 principů, jimiž se pak řídily mezinárodní akce během následujících desetiletí. Mnohé z nich sehrály důležitou úlohu při dalším rozvoji mezinárodních vztahů především v oblasti lidských práv, politických, environmentálních a hospodářských vztahů.

První princip potvrzuje základní lidské právo na svobodu, rovnost a rovné životní podmínky v kvalitním životním prostředí, které dovoluje zároveň život a blahobyt. Tento princip zároveň podtrhuje, že člověk nese sám odpovědnost za ochranu a zlepšení životního prostředí pro dnešní a budoucí generace.

Principy č. 18 až 20 zmiňují nástroje pro plánování mezinárodní environmentální politiky a řízení ze strany národních institucí, úlohu rozvoje vědy a technologií, výměnu informací, vzdělávání a informování o environmentálních záležitostech.

Princip č. 21 potvrzuje a dále rozvíjí odpovědnost států za zajištění toho, že činnosti v rámci jejich jurisdikce nebo kontroly se nestanou příčinou poškození životního prostředí jiných států nebo území, která se nacházejí mimo jejich národní jurisdikce. Stockholmská deklarace požaduje, aby státy spolupracovaly při přípravě mezinárodního práva o zodpovědnosti a o náhradách škod pro oběti znečištění a dalších environmentálních škod vzniklých vně jejich národních hranic. Státy musejí rovněž určit kritéria a normy v otázkách životního prostředí a brát přitom v úvahu hodnotový systém, platný v každé zemi, především v rozvojových. Státy musejí spolupracovat při ochraně a zlepšení stavu životního prostředí a zajistit, aby mezinárodní organizace hrály koordinační, účinnou a dynamickou úlohu v této oblasti. Poslední princip odsuzuje existenci jaderných zbraní a všech ostatních prostředků hromadného ničení.

Dalším důležitým výsledkem Stockholmské konference byl „Akční plán lidského životního prostředí“, obsahující 109 rozhodnutí, pokrývajících různé oblasti životního prostředí. Stockholmská konference a její dokumenty tak vytvořily hlavní základy celosvětové environmentální politiky. Konference rovněž doporučila vytvoření ústředního orgánu zodpovědného celosvětově za environmentální záležitosti. Na toto doporučení odpovědělo Valné shromáždění OSN vytvořením nového podpůrného orgánu v roce 1972, a to Programu OSN pro životní prostředí (United Nations Environment Programme – UNEP) poprvé se sídlem v rozvojovém státě (v keňském hlavním městě Nairobi) a Environmentálního fondu, jako finančního nástroje UNEP na podporu jeho aktivit.

Světová charta přírody, přijatá Valným shromážděním OSN dne 28. října 1982 (rezoluce č. 37/7), konstatovala, že lidstvo je součástí přírody a že život závisí na nepřerušném fungování přírodních systémů, které zajišťují energii a výživu. Každá forma života je jedinečná a zasluhuje si úctu nezávisle na její bezprostřední prospěšnosti pro člověka. Civilizace má kořeny v přírodě, která ovlivňuje kulturu lidstva, jeho vědecké a umělecké úspěchy. I když člověk může změnit přírodu a vyčerpat přírodní zdroje svou činností a jejími důsledky, musí si zároveň být plně vědom nutnosti zachování stability a kvality přírody a ochrany přírodních zdrojů. Dlouhodobý prospěch z přírody závisí na zachování přirozených ekologických procesů, života podpůrných systémů a na rozmanitosti forem života, které jsou ohroženy nadměrným využíváním a ničením ze strany člověka. Zhoršování stavu přírod-

ních systémů, jakož i neschopnost vytvořit odpovídající hospodářské vztahy mezi lidmi a státy, mohou vést ke kolapsu ekonomických, sociálních a politických rámců pro existenci civilizace. Soupeření o omezené zdroje vytváří konfliktní situace, ochrana přírody a přírodních zdrojů naopak může přispět k vybudování spravedlivějších vztahů mezi lidmi a státy ve prospěch dnešní a budoucích generací.

Spojitosť mezi ekonomickým a sociálním rozvojem a ochranou životního prostředí se intenzivně věnovala Světová komise pro životní prostředí a rozvoj (tzv. Komise Grø Harlem Brundtlandové, bývalé norské předsedkyně vlády) a v roce 1987 odstartovala etapu prosazování fenoménu „udržitelný rozvoj“ – tj. rozvoje, jehož cílem je uspokojení potřeb současné generace při respektování nutnosti zachování životního prostředí a zdrojů pro potřeby budoucích generací.

Dosažení udržitelného rozvoje jako cíle mezinárodního společenství potvrdila Světová konference OSN o životním prostředí a rozvoji (UNCED), která se uskutečnila ve dnech 3.–14. června 1992 v brazilském Rio de Janeiru. Deklarace o životním prostředí a rozvoji, přijatá na této konferenci, uznala „nedělitelnost a vzájemnou závislost všeho na Zemi, která je naším domovem“ a vyzvala k respektování zájmů všech na ochraně integrity globálních environmentálních a rozvojových systémů. Deklarace sjednocuje potřeby ochrany životního prostředí s potřebami koncepce udržitelného rozvoje. Deklarace definovala 27 zásad ochrany životního prostředí a dosažení udržitelného rozvoje. V souladu se zásadou č. 4 „v zájmu dosažení udržitelného rozvoje musí ochrana životního prostředí tvořit nedílnou součást procesu rozvoje a nemůže být chápána odděleně“. (Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, Rio de Janeiro, 3.–14. června 1992, Dokumenty a komentáře, Management Press, Praha 1993, str. 12.)

Životní prostředí tak bylo uznáno za jednu z hlavních hodnot světového lidského společenství, neboť jeho ochrana a zachování jsou podmínkou pro přežití lidstva. Přiznání této skutečnosti se však musí promítnout nejen v přijetí politických cílů a principů, ale i v ekonomické a sociální oblasti a v příslušných dimenzích mezinárodních vztahů (politické a bezpečnostní, ekonomické, sociální, environmentální, kulturní).

UNCED přijala tzv. Agendu 21, která se zabývá naléhavými problémy planety a je výrazem celosvětového konsensu spolupracovat v oblasti udržitelného rozvoje a ochrany životního prostředí pro 21. století. Agenda 21 podrobně analyzuje stávající situaci a navrhuje řešení naléhavých otázek dalšího vývoje lidstva ve třech pilířích udržitelného rozvoje – ekonomickém, sociálním a environmentálním při nezbytném institucionálním a finančním zajištění na celosvětové, regionální, subregionální,

národní a místní úrovni. Do prosazování udržitelného rozvoje se musejí kromě států a jejich vlád zapojit i hlavní zájmové skupiny: ženy, děti a mládež, původní obyvatelstvo a komunity, nevládní organizace, místní orgány, pracující a odbory, představitelé obchodu a průmyslu, tj. podnikatelská obec, a akademická a vědecká obec. Udržitelný rozvoj lidstva, a především ochrana životního prostředí už nejsou záležitostí jen vlád ani jednoho sektoru. Naopak aspekty životního prostředí postupují všemi druhy lidské činnosti, počínaje například průmyslem, mezinárodním obchodem, zemědělstvím, dopravou, přes vzdělávání, školství, zdravotnictví, vědu, výzkum a kulturu, a konče například až bezprostřední ochranou jednotlivých složek životního prostředí. UNCED jednoznačně prosadila chápání problémů ne v jejich sektorové uzavřenosti, ale v jejich vzájemném mnohasektorovém propojení, tj. v integrovaném chápání. (Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, Rio de Janeiro, 3.–14. června 1992, Dokumenty a komentáře, Management Press, Praha 1993, str. 47–222).

Ve vztahu k životnímu prostředí je důležité dodržování principu státní suverenity. V souladu s Chartou OSN a se zásadami mezinárodního práva mají státy plné právo užívat své zdroje v souladu s vlastní politikou. Zároveň jsou však odpovědné za to, aby činnosti, které spadají pod jeho jurisdikci nebo kontrolu, nepoškozovaly životní prostředí jiných států nebo území, která pod jejich státní jurisdikci nespádají (druhý princip Riodejaneirské deklarace a dvacátý první princip Stockholmské deklarace).

V oblasti ochrany životního prostředí, které nezná hranic, je nutná mezinárodní spolupráce jak na dvoustranném, tak i mnohostranném základě na globální, regionální úrovni, tak i Riodejaneirskou deklarací (sedmý princip) – „státy musejí spolupracovat v duchu globálního partnerství tak, aby bylo možné uchovávat, chránit a obnovovat zdraví a integritu ekosystémů na Zemi. Vzhledem k odlišné míře, jíž státy přispívají ke globálnímu stavu životního prostředí, mají tyto státy společnou, ale diferencovanou odpovědnost...“ Například jen v období let 1950–1996 vyprodukovaly Evropa a Severní Amerika téměř 466 miliard tun emisí skleníkových plynů, zatímco ostatní svět necelých 209 miliard tun.

Proto existuje obsáhlá síť mezinárodních smluv, dvoustranných a mnohostranných, o spolupráci nejen v oblasti ochrany životního prostředí jako celku nebo jeho jednotlivých složek (např. dvoustranné dohody o spolupráci při ochraně životního prostředí, dohody o spolupráci na hraničních vodních tocích nebo mnohostranné globální a regionální smlouvy např. Rámcová úmluva OSN o změně klimatu,

Úmluva o ochraně biologické rozmanitosti, Úmluva OSN o boji proti desertifikaci, Vídeňská úmluva o ochraně ozonové vrstvy, Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o znečištění ovzduší přesahujícím hranice států).

Prvořadým principem v oblasti životního prostředí s ohledem na možné ekonomické a sociální příčiny a důsledky je prevence, což dokazují nejen zkušenost a praxe, ale také vědecké výzkumy. Velmi často je nemožné napravit škody na životním prostředí, jako např. vyhubení vzácných druhů flóry a fauny, eroze půdy, desertifikace. I v případě, kdy je možné škody napravit, náklady na tato nápravná opatření jsou nesmírně vysoké ve srovnání s tím, kdyby byla přijata včas preventivní opatření.

Tento princip prevence, potvrzený UNCED, je například hlavní náplní Úmluvy Evropské hospodářské komise OSN o posuzování vlivů na životní prostředí přes hranice států z roku 1991 (tzv. Espoo úmluva). Je zohledněn ve většině moderních environmentálních mezinárodních smluv (např. Úmluvy o mořském právu z roku 1982) a v domácí legislativě většiny států a integračních seskupení, především Evropských společenství.

V Riodejaneirské deklaraci z roku 1992 mezinárodní společenství odsouhlasilo uplatňování nového principu předběžné opatrnosti (Patnáctý princip). Tam, kde hrozí vážná nebo nenapravitelná škoda, nesmí být nedostatek vědecké jistoty zneužit pro odklad účinných opatření, která by mohla zabránit poškození životního prostředí. Tento princip byl poprvé přijat na mezinárodní konferenci o Severním moři v roce 1987 a nyní je již zahrnut ve všech mezinárodních environmentálních smlouvách (například Montrealském protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu z roku 1987, Úmluvě o předchozím souhlasu s obchodováním s některými chemickými látkami a přípravy na ochranu rostlin z roku 1998, Cartagenském protokolu o biologické bezpečnosti z roku 2000, Úmluvě o persistentních organických polutantech z roku 2001) a stal se základem politiky a legislativy životního prostředí Evropské unie v souladu s Maastrichtskou smlouvou z roku 1992.

Princip „znečišťovatel platí“ znamená, že znečišťovatel, který způsobuje škodu na životním prostředí, je odpovědný za úhradu kompenzací a nákladů vynaložených na nápravu škody. Již Platón ve svých „Právech“ popsal to, co by se dalo pokládat za první historický náznak principu „znečišťovatel platí“: „...Voda je snadno znečištělná používáním jakékoliv látky. Proto potřebuje ochranu ze strany zákona takto: kdokoliv záměrně znečistí vodu, bude povinen zaplatit škodu, vyčistit pramen nebo vodní vedení, používaje jakýchkoliv metod čištění, jaké jsou k tomu určeny.“ Princip „znečišťovatel platí“ stanovila Organizace

pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) jako ekonomický princip a jako neúčinnější způsob, jak získat finanční prostředky na prevenci proti znečištění a kontrolních opatření ze strany veřejných institucí v členských státech na rozumné využívání již tak omezených environmentálních zdrojů.

Riodejaneirská deklarace zakotvila tento princip jako šestnáctý – „státní úřady by měly usilovat o to, aby výdaje na životní prostředí braly v úvahu mezinárodní souvislosti, aby byly využívány ekonomické nástroje a aby bylo dodržováno pravidlo, že náklady související se znečištěním by měl v zásadě nést znečišťovatel, přitom by měl být brán ohled na veřejný zájem a neměly by být narušovány mezinárodněobchodní vztahy a investiční aktivity“.

Uplatňování tohoto principu bylo začleněno do mezinárodních environmentálních smluv a národní legislativy, především těch, které pokrývají oblastí mající vztah např. k emisím škodlivin, k chemickým látkám, k produkci odpadů, včetně nebezpečných, a k mezinárodnímu obchodu (např. Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, Basilejská úmluva o přeshraničním pohybu nebezpečných odpadů, protokoly k Úmluvě EHK OSN o znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států). Proto hospodářsky vyspělé státy, které ve značné míře zapříčinily současný neuspokojivý stav životního prostředí, ve své většině dobrovolně přispívají do finančních fondů v rámci mezinárodních institucí a mezinárodních environmentálních smluv (např. Globální fond životního prostředí – Global Environmental Facility – GEF, Mnohostranný fond pro plnění Montrealského protokolu), aby z nich byla spolufinancována opatření na zlepšení stavu v nejvíce postižených oblastech nebo v těch zemích, které se vzhledem ke své ekonomické a finanční slabosti nejsou schopny vypořádat s takovými problémy (tedy především rozvojové státy). Rovněž tak systém rozvojové pomoci slouží tomuto cíli.

Pokračující degradace životního prostředí (znečištění ovzduší, změna klimatu, produkce odpadů, zvláště nebezpečných, kontaminace nebezpečnými chemickými látkami), vyčerpání přírodních zdrojů, především vodních a mořských, často i mezinárodně sdílených, a půdních, vyčerpání a nedostatek neobnovitelných zdrojů nerostných surovin, především používaných pro energetický sektor, může vést nejen ke zhoršení situace v jednotlivých státech (kolaps ekonomických odvětví, ztráta exportních schopností, turistické přitažlivosti, růst vnitřní a zahraniční zadluženosti, růst nezaměstnanosti, migrace obyvatelstva), ale k negativním radikálním jevům v mezinárodních vztazích (nekontrolovatelná migrace obyvatelstva, snaha o ovládnutí zdrojů surovin, podpora nelegálního obchodu s přírodními zdroji, ilegální ob-

rodní solidarity pro dosažení udržitelného rozvoje.

Hlavním výstupem WSSD bylo přijetí politické Johannesburgské deklarace o udržitelném rozvoji a obsáhlého Implementačního plánu. Deklarace potvrdila nejvyšší politickou podporu prosazování udržitelného rozvoje podmíněnou úzkou, konstruktivní spoluprací všech aktérů mezinárodních vztahů (vlády, mezinárodní organizace a integrační seskupení, mezinárodní finanční instituce, státní a soukromý sektor), ale i aktérů na domácím poli (občanská společnost, zaměstnavatelé, odbory apod.). Implementační plán potvrdil platnost úkolů Agendy 21 a nově stanovil cíle v důležitých oblastech, jako jsou například oblast vod, zemědělství, rybolov, ochrana životního prostředí (hodnocení WSSD, Johannesburgská deklarace a Implementační plán viz „Světový summit o udržitelném rozvoji, Johannesburg 2002“, Ministerstvo životního prostředí, Praha 2003). Závěry WSSD jsou vodítkem pro mezinárodní společenství pro minimálně dvě nadcházející desetiletí 21. století a výrazným způsobem by měly ovlivnit prosazování udržitelného rozvoje a intenzivnější ochrany životního prostředí v národních podmínkách a v mezinárodních vztazích. Je výzvou pro hlavní hráče mezinárodních politických, hospodářských a environmentálních vztahů, aby tyto závěry byly uvedeny v život v zájmu upevnění mezinárodní spolupráce a zajištění stability.

Pokračování v negativních globálních změnách životního prostředí a v jejich sociálně-ekonomických dopadech, jako jsou rychlý růst obyvatelstva, chudoba, hlad, nedostatečná zdravotní péče a migrace obyvatelstva, by vystupňovalo napětí nejen v podmínkách řady národních států, ale i v regionálních a kontinentálních měřítcích. Celosvětové zhoršování stavu životního prostředí (např. změna klimatu, porušování ozónové vrstvy Země, úbytek biologické rozmanitosti, lesů, desertifikace, přehraňiční znečišťování ovzduší a vod, přírodní katastrofy), snižování úrovně obnovitelných zdrojů (např. vody, dřevní hmoty, úrodnosti půdy, zdrojů ryb) a neobnovitelných zdrojů (nerostné suroviny) mohou ve stále větší míře přispět ke vzniku konfliktních situací, k ohrožení bezpečnosti a ke zhoršení stavu mezinárodních vztahů.

Na rozdíl od doposud úzce chápaného konceptu bezpečnosti (ochrana národní suverenity, územní celistvosti proti vnější, a zvláště vojenské hrozbě) nově postupně prosazovaný široký koncept vychází z rozlišení bezpečnostních cílů (individuální, národní, regionální a mezinárodní bezpečnost) a z rozlišení faktorů majících vliv na bezpečnost (chudoba, zhoršování životního prostředí, nelegální obchod se zbraněmi, mezinárodní obchod s drogami apod.).

Spojení mezi environmentálními změnami a bezpečností má zhruba čtyři dimenze:



chod s látkami škodlivými životnímu prostředí a zdraví obyvatelstva, vznik lokálních a regionálních i globálních konfliktů).

Při vyhodnocování plnění závěrů UNCED v červnu 1997 na 19. zvláštním zasedání Valného shromáždění OSN (tzv. Rio + 5) bylo s obavami konstatováno, že mezinárodní společenství stále přešlapuje na místě a jen pomalu se daří zastavit zhoršování stavu životního prostředí, nešetné zacházení s ekosystémy a nastartovat skutečně udržitelný rozvoj, který by vedl ke snížení chudoby především v rozvojových zemích. Již v roce 1997 značná část mezinárodního společenství začala chápat, že udržitelný rozvoj není záležitostí pouze resortů životního prostředí, jak bylo mylně po UNCED v řadě zemí interpretováno, ale že se jedná o záležitost všech resortů – sektorů včetně zahraničněpolitického a bezpečnostního.

Nezbytnou podmínkou pro prosazování udržitelného rozvoje a účinné ochrany životního prostředí je demokratická, průhledná správa veřejných záležitostí na globální, regionální, národní a místní úrovni, spočívající na široké účasti občanské společnosti při formulování priorit politického, ekonomického, sociálního a environmentálního vývoje. Politické, společenské, ekonomické a vojenské změny na přelomu první poloviny 90. let v mnoha částech světa pro prosazování udržitelného rozvoje vytvořily příhodné podmínky.

Proto 55. zasedání Valného shromáždění OSN v prosinci 2000 v návaznosti na Summit tisíciletí (září 2000) a Rozvojové cíle tisíciletí rozhodlo vyhodnotit desetiletou

implementaci závěrů UNCED na světové konferenci – Světovém summitu o udržitelném rozvoji (World Summit on Sustainable Development – WSSD). Ta měla směřovat jednání na rovnoprávnou diskuzi všech tří pilířů udržitelného rozvoje, kdy by došlo k hlubšímu uvědomění si vzájemné závislosti a nutnosti úzce spolupracovat v zájmu dalšího rozvoje lidstva. Vývoj uplynulých několika let ukázal, že toto strategické pojetí je pozitivně přijímáno nadnárodními organizacemi. V březnu 2000 byla v rámci Evropské unie přijata tzv. Lisabonská strategie a v červnu 2001 Strategie udržitelného rozvoje. Principy udržitelného rozvoje byly ve stále rostoucí míře akceptovány i ekonomickou sférou, kdy např. Rada Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) prohlásila v květnu 2001 udržitelný rozvoj za „zastřešující cíl pro vlády členských zemí i samostatné organizace“.

Agenda 21 nebyla na WSSD znovu otevřena negociacím. WSSD se proto zaměřil na kritické zhodnocení její realizace včetně specifikace klíčových problémů v její implementaci a rovněž na posouzení nových problémů, jako jsou například globalizace, aspekty mezinárodního obchodu, rozvoj informačních technologií. WSSD poskytl fórum pro výrazné posílení politického závazku k udržitelnému rozvoji a k další implementaci Agendy 21, k nalezení efektivnějších způsobů spolupráce hospodářsky vyspělých zemí (tzv. Severu) a rozvojových zemí (tzv. Jihu), ale i v rámci těchto samotných seskupení, a k dosažení větší míry meziná-

- negativní vliv vojenských aktivit na přirozené životní prostředí v době míru a v době konfliktních situací (např. devastace zemědělské plochy, kontaminace vodních zdrojů, znečišťování ovzduší),

- přímý a nepřímý vliv environmentálních změn na místní, národní, regionální a mezinárodní bezpečnost, ale i plnění funkce objektu pro spolupráci a vytváření důvěry (zájem na přístupu ke zdrojům a na podílu na udržitelném využívání obnovitelných a neobnovitelných zdrojů, zájem snížit negativní zatížení životního prostředí lidskou činností vedl a vede k uzavírání mnoha set environmentálních smluv a k rozvoji spolupráce),

- dopady environmentálních změn (zhoršování stavu životního prostředí a úbytek zdrojů) na sociální konflikty a jejich nepřímé důsledky pro národní a mezinárodní bezpečnost (snaha o přístup ke zdrojům nerostných surovin, vodním zdrojům),

- využití možných změn životního prostředí jako nástroje pro válečné účely (ovlivňování mikroklimatu, elektromagnetických a akustických vlastností vody a atmosféry).

Na počátku 21. století po radikálních změnách ve světě po roce 1989 by měli političtí činitelé a politicko-vojenské instituce věnovat mnohem větší pozornost novým výzvám v oblasti mezinárodních vztahů a zajištění mírového soužití a spolupráce. Těmi jsou:

- Identifikace „netradičních“ bezpečnostních rizik a obav po skončení bipolárního dělení světa. Kromě tradičních vojenských rizik dnes již ve zmenšené míře nabývají na větším významu nevojenská rizika, jako jsou např. přeshraniční, ilegální přeprava nebezpečných odpadů včetně jaderného, organizovaný zločin, mezinárodní terorismus, nedostatek obnovitelných zdrojů, zhoršování stavu životního prostředí.

- Přeorientování institucí a účastníků bezpečnostní politiky na národní a mezinárodní úrovni. Mezinárodní konflikt již nehrozí z důvodu jeho cílevědomé dlouhodobé přípravy, ale z důvodu náhlé politické nestability nebo ekonomické krize, etnické nevraživosti či sporů o území se zdroji.

- I přes téměř třicetiletou snahu zastavit zhoršování stavu životního prostředí, přijímání národních a mezinárodních opatření na jeho ochranu a zlepšení by se bez jasného efektivního politického závazku nepodařilo dosáhnout radikálnějšího obratu. Otázka prosazování udržitelného rozvoje získává stále více politickou a ekonomickou dimenzi, ochrana životního prostředí a prosazování k tomu nutných opatření má v mnohem větší míře i zahraničněpolitickou a bezpečnostní dimenzi (např. změna klimatu, chemické látky, geneticky modifikované organismy, znečišťování vody, úbytek mořských zdrojů).

- Koordinovaná prevence krizí je důležitým úkolem pro rozvojovou politiku. Dopusud je značná část mnohostranné

a bilaterální rozvojové pomoci vydávána na likvidaci následků ozbrojených konfliktů a environmentálních katastrof. To není řešením z hlediska dlouhodobého udržitelného rozvoje. Proto je nutné věnovat prioritní pozornost a prostředky včasné prevenci možného vzniku krizových situací včetně oblasti ekonomické a environmentální.

Environmentální změny nemusejí v žádném případě vést přímo k ozbrojenému konfliktu. Spíše jsou článkem v řetězci příčin sociálně-ekonomického charakteru (tj. např. přelidnění, chudoba, násilná masová migrace, pohyb utečenců, hlad), politické nestability a etnicko-politického napětí. Zhoršení stavu životního prostředí nebo nedostatek přírodních zdrojů jsou jak příčinami, tak i důsledky těchto sociálně-ekonomických problémů. Prohlubující se nedostatek vodních zdrojů, úbytek vegetace, desertifikace, globální klimatická změna, zvyšování hladiny moří jsou výsledkem antropogenních procesů. Tyto negativní environmentální změny jsou výsledkem na zdroje náročných – částečně i plýtvajících zdrojů – vzorců výroby a spotřeby a neodpovídající zemědělské praxe, které v kombinaci s výše uvedenými sociálně-ekonomickými problémy mohou zvýšit rizika pro národní a mezinárodní bezpečnost.

Vzhledem k dosavadní úrovni ekonomického a sociálního rozvoje a relativně vysokému stupni ochrany životního prostředí na evropském kontinentu by prosazování principů udržitelného rozvoje nemělo být dramatickou záležitostí v evropském regionálním měřítku. Podmínkou jeho prosazení je však dosažení národního konsensu v jednotlivých zemích cestou demokratické diskuse a zvyšování povědomí všech účastníků společenského dialogu. Uplatňování udržitelného rozvoje s vyváženými všemi třemi dimenzemi vyžaduje zároveň i subregionální a regionální koordinaci vzhledem k jeho přímým i nepřímým přeshraničním dopadům.

Evropský kontinent představuje širokou škálu ekonomické a sociální vyspělosti jednotlivých zemí. V popředí stojí členské země Evropské unie a další země západní Evropy s jasně profilovaným tržním systémem fungování ekonomik. Nižší úroveň dosahují země východní Evropy s přechodnou ekonomikou, v jejichž rámci již rovněž dochází k vnitřní diferenciaci v závislosti na stupni realizace transformačních procesů. Většina těchto zemí usiluje o členství v Evropské unii nebo úzce spolupracuje s jinými evropskými zeměmi a s jejich integračními seskupeními v zájmu urychlení svého sociálně-ekonomického rozvoje. Stupňování této spolupráce a vztahů by mělo přispět k politické stabilitě a ke snižování rizika možných konfliktních situací.

Jiri\_Hlavacek@env.cz

**Před nedávnem rozhodla Evropská komise o zahájení přístupových jednání s Tureckou republikou. Jedná se o rozhodnutí se značným dopadem na mezinárodní scéně, ale i na vnitrostátních scénách všech členů Unie. Nicméně doposud však zůstává stranou otázka postoje jediné světové supervelmoci: Spojených států amerických.**

#### **Turecko-americké vztahy**

Přátelské americko-turecké vztahy lze zaznamenat již od konce 18. století, respektive od roku 1830, kdy byly formálně stvrzeny bilaterální obchodní smlouvou. Eminentní zájem Spojených států o Turecko se však datuje od dob pozdějších, od dob po skončení druhé světové války a souvisí s nastupující studenou válkou. V březnu 1947 prezident Harry S. Truman vyhlásil doktrínu, v jejímž rámci byla tureckému státu poskytnuta ekonomická pomoc s poukazem na národní bezpečnost Spojených států, ale také obecně na obranu svobody.

O několik let později, v roce 1952, potvrdilo geostrategický význam Turecka jeho přijetí do Severoatlantické aliance. Po celé období studené války (s výjimkou druhé poloviny 70. let a čas od času se objevujících sporných bodů) tak Turecko plnilo úlohu jednoho z nejvýznamnějších pilířů atlantické obrany proti komunistickému bloku.

V 90. letech úzké vazby přetrvaly (kupříkladu vytvoření tzv. bezletové zóny v severním Iráku) a ještě více nabyly na významu v souvislosti s teroristickými útoky na newyorské Světové obchodní středisko (WTC) v září 2001, resp. v souvislosti s následným tažením proti (muslimskému) terorismu. Jediným sporným bodem se tak stalo odmítnutí turecké vlády poskytnout Američanům své území ke koncentraci amerických ozbrojených sil určených k útoku na Irák v rámci operace *Iraqi Freedom*.

#### **Turecký pohled**

Z postojů tureckých vlád, tzn. i z postojů současné vlády ministerského předsedy Recepta Tayipa Erdoğan (Strana spravedlnosti a rozvoje – AKP) je dlouhodobě patrná snaha začlenit Turecko do nejvýznamnější evropské struktury. Hlavní pohnutkou je samozřejmě ekonomika. Obyvatelé si od vstupu slibují to, co obyvatelé ostatních zemí, které do Unie vstoupily – zlepšení životní situace ve všech oblastech, počínaje školstvím a konče stabilnějším ekonomickým prostředím lákajícím zahraniční investory.

Částečným důvodem je i důvod politický – či lépe řečeno bezpečnostní – usilující o silnější pozici vůči americkému spojenci. A to přesto (anebo právě proto), že Spojené státy jsou v současnosti pro Turecko nejvýznamnějším zahraničním partnerem. Důkazem je řada skutečností – jednou z nich je například existence letecké základny Incirlik nebo „jištění zad“ při sporech se Sýrií.

# Spojené státy, Turecko a Evropská unie

VIKTOR A. DEBNÁR

Přítom posilování pozice vůči USA je zvláště patrné po ochlazení vztahů, jež následovalo po odmítnutí tureckého parlamentu poskytnout území Turecka americké armádě k provedení útoku na Irák v březnu 2003.

Jiným aspektem tohoto odmítnutí je jakési „upozornění“ Evropské unie – Turci poukazovali na fakt, že jsou skutečnou a nezávislou demokracií, neboť i přes tlak Spojených států schválili protiamerické rozhodnutí.

## Pohled americký

Představitelé Spojených států již dlouhou dobu lobbují za vstup Turecké republiky do Evropské unie. Nesporným úspěchem jejich diplomacie bylo udělení statutu kandidátka vstup do Unie během helsinského summitu v prosinci 1999. Vztah Turecka a Evropské unie se tak dostal na vyšší kvalitaivní úroveň. Jak uvádí profesor Ziya Öniş, věnující se problematice vztahů USA – Turecko – EU na istanbulské Koçově univerzitě, důvodem byla bezpochyby snaha Spojených států mít svého tureckého spojence „pevně připoutaného k normám Evropské unie“, tj. k normám zásadního charakteru, jež sdílejí i Spojené státy.

Americký přístup, ostatně tak jako v celé americké zahraniční politice, vůči Turecku a jeho vstupu do Evropské unie je zároveň idealistický a pragmatický (chceme-li realistický).

Idealistický je v tom smyslu, že státy nebo společnosti, které dosáhly takového stupně demokratičnosti, který odpovídá americkým zkušenostem, představám a očekáváním, si zaslouží rovnocenný statut v rodině fungujících demokracií. Za zmínku stojí fakt, že i v případě určitých nedostatků ve fungování turecké demokracie Spojené státy tuto skutečnost přehlížejí – především po 11. září 2001 je pro jejich představitele daleko významnější turecký bezpečnostní potenciál než stoprocentně fungující demokratický režim.

Pragmatická strana mince je mnohem komplexnější. V prvé řadě je zde banální fakt, že tím, kdo Turecko (ne)přijímá, jsou země Evropské unie, a ne Spojené státy americké. Z toho vyplývá, že USA nemusejí, a ani tak nečiní, brát ohledy na společné dědictví, kulturu, náboženství atd., kterážto témata hýbou evropskou scénou. Stejně tak pro ně zůstávají stranou otázky geografické (je Turecko v Evropě, či není), otázky velikosti (lze úspěšně začlenit cca 70 milionů převážně muslimských obyvatel) a v neposlední řadě částečně i otázky ekonomické (eventuální emigrace Turků do ostatních států Evropské unie, důsledky pro unijní rozpočet). Hlavním americkým zájmem je tudíž geopolitika, stabilita země, pevné turecké spojenectví a vliv Spojených států v Evropské unii. Vzhledem k obrovskému významu polohy tureckého státu není jisté nutné se o významu těchto zájmů šířejí rozepisovat. Nutno dodat: Od vstupu Turecka do Unie si Spojené státy slibují právě takového výsledky.

## Račte vstoupit aneb trojský kůň?

Jelikož je turecká politika tradičně proamerická, očekávají reprezentanti Spojených států, že prostřednictvím tureckého elementu by mohl být vyvíjen účinnější tlak na členy Unie. A to především na dva největší americké oponenty – Německo a Francii, ale taktéž i na ostatní členy. Na evropské straně tudíž panují obavy, zda by takovýto vývoj v řadě případů nekomplikoval již beztak složitě vyjednávaný postoj a následný postup

Evropské unie. Turecko by se v tomto pojetí stalo jakýmsi trojským koněm Spojených států (a mimoto by k velké spokojenosti Američanů svým začleněním v očích muslimů částečně ztratilo punc proamerické země), neboť USA si na jednu stranu přejí silného evropského spojence, na druhou stranu by tento spojenec neměl být silný až příliš. Otázkou nicméně zůstává, zdali tomu v případě trojského koně nebude právě naopak – díky větší turecké zainteresovanosti na evropských strukturách může lehce dojít k poklesu amerického vlivu. Spojené státy tak možná kalkulují s něčím, co dopadne přesně opačně. Mezitím však nezůstávají nečinné a usilují o prohloubení hospodářské spolupráce. Jak na svých internetových stránkách uvádí turecké ministerstvo zahraničí, turecko-americké vztahy mají ještě obrovský, dosud nevyužitý potenciál na poli ekonomiky (obchodu, investic), vědy a technologií. Tento prázdný prostor se od roku 2002 obě země snaží eliminovat prostřednictvím dvoustranné Komise pro ekonomickou spolupráci (EPC), jejíž existence přinesla výsledek například v podobě označení Turecka americkým ministerstvem obchodu za tzv. *Big Emerging Market*.

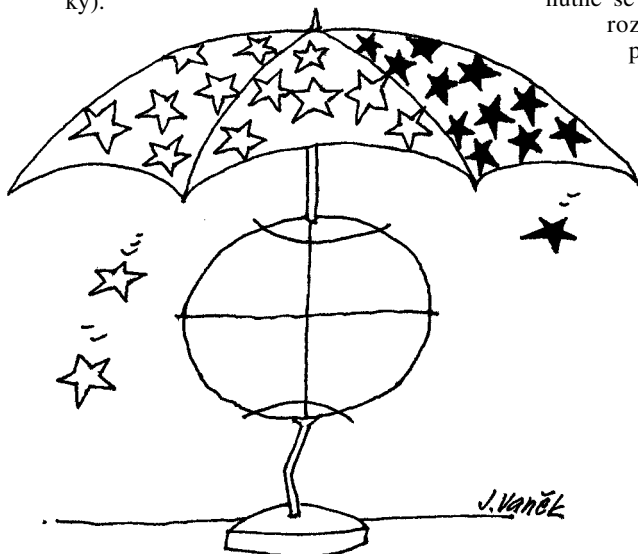
Jiným plusem, který USA vidí ve vstupu, je názorný příklad, tzn. že přijetím Turecka jakožto muslimské země ukáže Západ ostatním muslimským zemím, že je jejich náboženství otevřený a že není *a priori* protiislámský. To ostatně potvrzují i slova premiéra Erdoğana z ledna 2004, kdy uvedl, že Turecko chce sloužit jako „zdroj inspirace pro okolní státy“. V případě nepozvání by tak (nejen) představitelů USA mohlo dojít k radikalizaci turecké společnosti a následnému negativnímu vývoji, ať už si pod tím představíme cokoliv. Navíc by se eventuálně mohlo výrazněji ozvat muslimské obyvatelstvo stávajících členů Evropské unie.

Nezanedbatelnou součástí amerického postoje je dále snaha o aktivnější zainteresování Evropy na řešení konfliktů Blízkého a Středního východu. Tento vývoj by byl logickým důsledkem budoucích tureckých (rozuměj unijních) hranic s Irákem, Sýrií či Íránem. S tím souvisí i představa USA přenést část odpovědnosti za stabilní Turecko na bedra unijních států.

## A závěr?

Co je však na celé záležitosti pro Spojené státy výhodné, je fakt, že i po eventuálním vstupu Turecka do Evropské unie vazby Turecka k NATO, tj. z velké části právě k USA, by v žádném případě nebyly nikterak oslabeny. Spojené státy by pro svého maloasijského spojence nadále zůstaly hlavním partnerem ve vojensko-bezpečnostní oblasti. Vstup Turecké republiky do Evropské unie tak ve všech bodech odpovídá americkým zájmům, a proto jej také Spojené státy již dlouho podporují.

victor@sendme.cz





# Terorismus

## a chybná poučení prezidenta Putina: centralizace doma a tvrdost v (blízkém) zahraničí

**Znamenal teroristický útok, který byl na počátku září proveden v severoosetinském Beslanu, začátek nové etapy v ruské zahraniční politice? Není pochyb, že vlna terorismu v posledních měsících výrazně ovlivní ruskou domácí i zahraniční politiku; nelze však očekávat, že by Rusko zásadně přehodnotilo svůj boj proti terorismu, nebo dokonce svou politiku v Čečensku.**

PETR KRATOCHVÍL

Bohužel spíše platí, že kroky, které Rusko v období po Beslanu podniká, jsou buď zcela chybné, anebo přinejmenším zpozdilé, a že tudíž nemohou vést ke kýženému cíli, tj. eliminaci terorismu v Rusku a jeho nejbližším okolí.

Teroristická akce v Beslanu nebyla zcela překvapivá nebo radikálně odlišná od útoků, které teroristé v Rusku páchali již v minulosti, kdy docházelo například k obsazování nemocnic či jiných civilních budov.<sup>1)</sup> Beslanský útok se ale přesto dosavadní historii terorismu v Rusku do určité míry vymyká, a to ze dvou důvodů: Jednak se jednalo o čin zaměřený proti dětem a jednak je celkový počet obětí útoku i na ruské poměry vysoký.<sup>2)</sup>

Efekt beslanské tragédie na ruskou politiku je proto spojen s těmito faktory, tj. brutalitou činu spojenou s nemožností předstírat, že boj proti terorismu včetně stabilizace Čečenska probíhá úspěšně. Putinem pečlivě stavěná potěmkinská vesnice, která měla prostého ruského občana přesvědčit, že v Čečensku se již situace vrátila k normálu a že teroristům v Rusku odzvonilo, se sice začala bortit již v okamžiku, kdy byl na čečenského prezidenta spáchán atentát, avšak Beslan se stal ultimativním důkazem, že terorismu se v Rusku daří jako málokde na světě.

Již první reakce prezidentské administrativy i Putina samotného ale ukazuje, že ani tento útok nevyprovokoval žádnou hlubší změnu ruské strategie v boji proti terorismu (a separatismu v Čečensku), ale spíše její utužení a radikalizaci, a to jak ve vztahu k domácímu prostředí, tak i v zahraniční politice. Opatření prosazovaná prezidentem lze rozdělit v zásadě do dvou skupin: V první řadě chce Putin využít situace, kdy se od vlády a prezidenta očekávají radikální kroky, k prosazení další centralizace země. Druhou skupinou jsou potom opatření oficiálně zaměřená na potírání mezinárodního terorismu za hranicemi Ruska.

### Poučení první: Centralizace politické moci

Putin již v prvním televizním projevu zdůraznil, že Rusko se ocitlo ve válce, a to ve válce proti mezinárodnímu terorismu.<sup>3)</sup> Jak už se v Rusku stává téměř zvykem, mlhavě naznačil, že terorismus je jenom nástroj, jež kdosi využívá k podlomení síly Ruska jako jaderné velmoci.<sup>4)</sup> Konečným cílem těchto sil pak podle Putina je dosáhnout dezintegrace Ruské federace. Hrozí-li rozpad země, je třeba naopak zajistit silnou centrální vládu, domnívá se Putin. Při projevu před představiteli ruských regionů proto prezident navrhl, aby v budoucnosti byli nejvyšší představitelé 89 ruských regionů jmenováni prezidentem a následně pouze schvalováni regionálními parlamenty.<sup>5)</sup>

Tento návrh je velmi radikální i na ruské poměry. Putin dnes kromě mocné prezidentské administrativy ovládá i ruskou vládu, parlamentu dominuje na Putinovi zcela závislá „strana moci“, která disponuje dostatečným počtem hlasů dokonce i pro prosazení změny ústavy a v posledních měsících prezident vykázal do patřičných mezí i oligarchy (viz známá aféra Jukos). Jednou z posledních překážek k ještě většímu soustředění moci v centru ovšem stále ještě byly relativně autonomní ruské regiony. Tuto nezávislost regionů vnímal Putin již od svého zvolení v březnu 2000 jako negativní pozůstatek Jelcinovy éry. Původně se ale zdálo, že bude považovat za dostatečnou předchozí reformu, kdy si prezident zajistil poslušnost regionálních představitelů mj. vytvořením federálních okruhů, jejichž vedení je závislé na Kremlu.

Putinův současný návrh, který z gubernátorů činí de facto státní úředníky, zcela závislé na vůli prezidenta, byl proto poměrně překvapivý a ukázal, že Putinovy plány nesměřují jenom k vyrovnání mocenské výhody regionů, ale přímo k radikálnímu omezení federálního charakteru Ruska. Proti návrhu proto již byla vznesena řada námitek. Na nejobecnější úrovni se námitky tý-

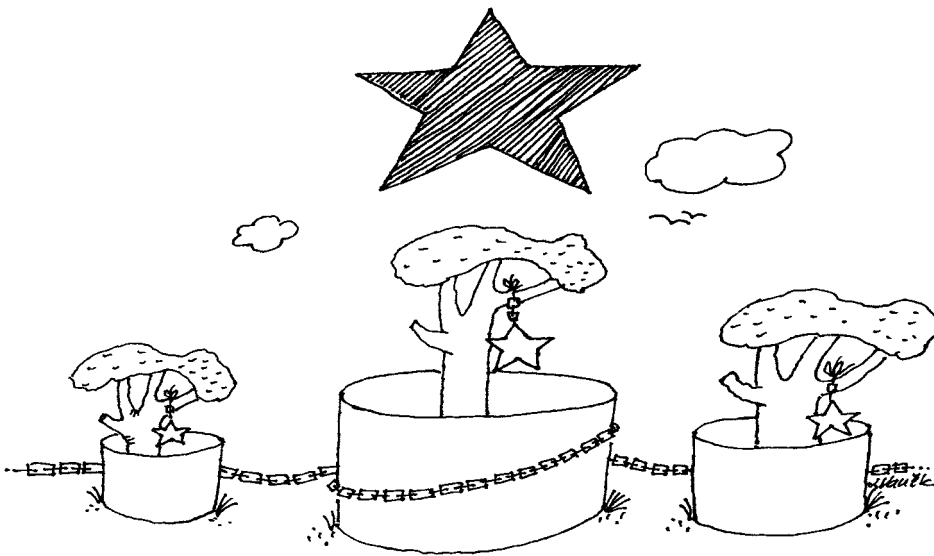
kají protiústavnosti prezidentova kroku, neboť Putin podle mnohých narušuje celou řadu ústavních principů: Kromě již zmíněného principu federalismu je zmiňováno také porušení nezávislosti regionální výkonné moci, přičemž podpurným argumentem jsou rozhodnutí ústavního soudu, která zvolení gubernátora regionálním parlamentem označují jako protiústavní.<sup>6)</sup>

I kdyby však protiústavnost návrhu nebyla prokázána, existuje další zcela zásadní námitka: Představa, že nahrazení voleb jmenováním z centra je účinná cesta boje proti terorismu nebo alespoň korupci, je naprosto bizarní. Již v předchozích regionálních volbách sice často vítězili zkorumpovaní kandidáti, kteří si své vítězství doslova koupili, a známy jsou dokonce případy, že regionální představitel již dopředu oznámil, kdo se stane jeho nástupcem, a apatičtí voliči pak jeho rozhodnutí fakticky pouze potvrdili.<sup>7)</sup> Podobně také ovlivňování voleb z centra nebylo ničím neobvyklým. Avšak přesto musel úspěšný kandidát přesvědčit většinu voličů, aby hlasovali právě pro něj. Pokud bude Putinův návrh přijat, zabrání se tím síce populismu a korupci na regionální úrovni, ale de facto se korupce pouze přesune z regionální na federální úroveň.

Je zřejmé, že naprostá většina regionálních představitelů není dalším omezením své nezávislosti nadšena. Avšak téměř nikdo z nich si nedovolil kritizovat otevřeně Putinův návrh. Někteří dokonce, mezi nimi překvapivě kupříkladu i prezident Tatarstánu M. Šajmijev, však Putinův návrh s velkým nasazením podpořili.<sup>8)</sup> Jejich cíl je přitom evidentní – již teď si chtějí zajistit Putinovu podporu pro setrvání ve své funkci.

Putin se nevěnoval jenom této jediné oblasti, ale navrhl také, aby se proporcionální systém, dosud uplatňovaný jenom při volbě poloviny členů Státní dumy, rozšířil na celé volby do dolní komory parlamentu. Jakkoli změna volebního systému není přímo spojena s omezením demokracie, opět zcela chybí spojitost této změny s bojem proti terorismu. Putinova argumentace zůstala i v této otázce velmi obecná a konkrétní přínos reformy pro boj proti terorismu z ní lze vyčíst jen s velkými těžkostmi: „Politické strany se mohou stát mechanismem, jenž zajistí skutečný dialog a spolupráci mezi společnostmi a vládními orgány v boji proti teroru. Domnívám se, že v zájmu posílení politického systému země je při volbách do Státní dumy nutné zavést proporcionální volební systém.“<sup>9)</sup> Proporcionální systém je ve skutečnosti nástrojem, který zamezuje výraznější profilaci individuálních kandidátů, neboť v takovém systému bude hrát větší roli stranická příslušnost. Zamýšlený efekt je přitom zcela zřejmý – větší kontrolovatelnost voleb z centra.

Další Putinova opatření z jím navrženého balíku reforem již nevyvolávají tolik odporu, jelikož některá z nich, zdá se, míří k jádru problému, tj. k situaci na Severním Kavkazu. Zcela aktuální otázkou se totiž po Beslanu stala možnost širšího etnického konfliktu v kavkazském regionu. Sama ruská strana sice národnostní kartu využívala (a využívá)



jako svůj trumf poměrně často, například v souvislosti se separatistickými tendencemi v Adžárii, Jižní Osetii nebo Podněstří, avšak nyní reálně hrozilo, že se etnické napětí přeneso na území Ruska. Volba místa teroristického útoku totiž nebyla – jak by se na první pohled mohlo zdát – zcela nahodilá: Osetinci jsou chápáni jako nejvěrnější spojenci Kremli v regionu, téměř třetinu obyvatel tvoří etničtí Rusové a na rozdíl od většiny sousedních regionů je většinovým náboženstvím pravoslavní. Nebezpečí obnovení etnických konfliktů na Kavkaze tedy není pouze hypotetické: Osetinci mají v živé paměti střety se sousedními Inguši z roku 1992. Putin, aby měl lepší kontrolu nad vývojem situace v regionu, proto již krátce po útocích přijal dekret, který otázky vztahů mezi Ingušskem a Severní Osetií přenáší do pravomoci prezidentova blízkého spolupracovníka Dmitrije Kozaka.<sup>10)</sup>

Ač se mohou Putinovy reformy v domácí politice zdát velmi různorodé, všechny mají jeden význačný rys společný: Je jím víra, že silný stát je synonymem pro centralizovaný stát. Tato centralizace je pak mnohdy doprovázena (někdy více, jindy méně) plíživými autoritářskými tendencemi. Obviňovat ovšem Putina z nedemokratických praktik pro ně samotné či jenom kvůli posílení vlastní moci by bylo laciné: Zdá se, že v Putinově pragmatickém chápání jsou demokratické hodnoty nutnou daní za posílení bezpečnosti, stability a celistvosti Ruské federace.

To je pro západní svět bezpochyby těžko přijatelný krok, ale Rusové většinou přijímají i opatření výrazně omezující demokracii velmi pozitivně. Výzkum veřejného mínění provedený po teroristických akcích z přelomu srpna a září ukázal, že 82 procenta občanů Ruské federace souhlasí s atentáty ruských tajných služeb na teroristy v zahraničí, 60 procent by souhlasilo s dočasným zrušením některých občanských svobod a 59 procent by se kladně stavělo k zákazu těchto společenských organizací, které zpochybňují prezidentovu politiku v boji proti terorismu.<sup>11)</sup> Prezident Putin navíc disponuje i podle průzkumů provedených po zářijovém útoku vysokou populari-

ty: Jak v oblasti ekonomické, tak i v otázce svobody slova nebo třeba obranyschopnosti země převažuje kladné vnímání Putinova období nad záporným.<sup>12)</sup>

### Poučení druhé: Demonstrace síly v zahraničí

Ruská zahraniční politika prozatím ještě neprodělala žádnou zásadní změnu na rovině praktické, ale výroky představitelů ruské zahraničněpolitické elity dávají tušit, že lze očekávat podobné reformy jako v politice domácí. Lapidárně lze současnou interpretaci minulých ruských aktivit vyjádřit slovy prezidenta „projevili jsme slabost a slabé bity“.<sup>13)</sup> Proto je podle prezidentské administrativy třeba přitvrdit i v zahraniční politice.

Bezesporně mediálně nejvíce viditelným krokem v tomto směru se stal výrok generála Balujevského, jenž prohlásil, že Rusko v budoucnu bude používat preemptivních úderů proti teroristům v zahraničí.<sup>14)</sup> Americká i britská reakce byla neutrální a v některých případech (ministr obrany USA D. Rumsfeld) i víceméně pozitivní, což je pochopitelné vzhledem k jasné inspiraci ruského prohlášení americkým příkladem.<sup>15)</sup>

Ačkoliv tedy Spojené státy nevystoupily proti novému ruskému kroku, důsledky iniciativy Kremli mohou být pro rusko-americkou spolupráci ničivé. Balujevskij, stejně jako ministr obrany Ivanov, jenž také podpořil myšlenku preemptivních úderů proti terorismu,<sup>16)</sup> ovšem zcela jednoznačně nemá na mysli podobnou akci, jako byl americký útok na Irák. Mnohem pravděpodobnější jsou akce zaměřené na fyzickou likvidaci jednotlivých teroristů, anebo intervence v postsovětském prostoru. První možnost naznačil například ministr zahraničí Lavrov, když obvinil USA a Velkou Británii z pokrytectví, jelikož v těchto zemích získali politický azyl čečenští představitelé Achmadov a Zakajev.<sup>17)</sup> Pokus o atentát, neřku-li úspěšná likvidace těchto osob, provedená ruskými tajnými službami, by přitom jistě nepřinesla oteplení do rusko-amerických, resp. rusko-britských vztahů.

Z politického hlediska je však ještě závažnější druhá možnost, a sice využití nové strategie jako politicko-vojenského nástroje tlaku

na státy, jež Rusko považuje za součást tzv. blízkého zahraničí, tedy své sféry vlivu, ale které se tomuto zařazení vzpírají. Přestože do této kategorie spadá například i Moldávie, zásadní je v současnosti otázka Gruzie. Vztahy s Gruzii jsou dlouhodobě napjaté: Rusko bylo často obviňováno z podpory separatistických tendencí v Adžárii nebo Jižní Osetii, ruská strana naopak viní Gruzii buď přímo z podpory terorismu, anebo alespoň z neschopnosti učinit přítrž teroristickým aktivitám na svém území. Situaci ještě komplikuje přítomnost ruských vojenských základen na gruzínském území. Použití preemptivních úderů proti Gruzii by nadto bylo těžkou ranou vztahům se Spojenými státy, které se již v minulosti několikrát za Gruzii postavily.

Při pohledu na současné rusko-americké vztahy je navíc zřejmé, že pokud mezi oběma zeměmi existuje nějaká spolupráce, pak je to téměř vždy v otázkách jejich vztahu ke třetím zemím. Ruská elita je velmi skeptická ve vztahu k původně tak oslavovanému energickému dialogu mezi oběma zeměmi, a nebýt osobního vztahu mezi Putinem a Bushem, absence oboustranně zásadních témat v rusko-americkém dialogu by byla ještě zjevnější.<sup>18)</sup> Vedle klasických strategicko-bezpečnostních otázek tak zůstává koordinace politiky obou zemí ve vztahu ke třetím zemím jedním z mála nosných témat. Ve skutečnosti je však i tato „koordinace“ obrem na hliněných nohách a prvotní úspěchy, které přinesla spolupráce Moskvy a Washingtonu například ve Střední Asii, se od roku 2002 již nedaří opakovat.

V takové situaci se pak představa, že by Rusko použilo preemptivní strategii vůči Gruzii, a riskovalo tak nejen neúspěch při operaci samotné, ale i roztržku s USA a jistě i Evropskou unií, jeví jako zcela nepravděpodobná. Nelze však zapomínat na jednu z dalších paralel mezi americkým chováním po 11. září 2001 a ruským chováním po Beslanu: Tou je totiž pocit urgentní nutnosti učinit rázný krok, kterým by prezident sobě, Rusku i světu dokázal, že Rusko již není slabé a že dokáže na teroristickou hrozbu reagovat adekvátně.

### Závěr

Vedle preemptivní strategie a snahy o pokud možno okamžitou odvetnou akci se objevuje ještě třetí paralela mezi protiteroristickým angažmá obou zemí: Obě totiž ústy svých vůdčích představitelů vyhlásily válku mezinárodnímu terorismu obecně. Rozšíření nepřítelů z al-Káidy na mezinárodní terorismus je snad možné pochopit v případě Spojených států, které alespoň v první fázi nepřestávaly zdůrazňovat, že al-Káida je jejich úhlavním nepřitelem.

Rusko ovšem postupuje z druhého konce: Mezinárodní terorismus je jakousi mantrou, která je použita vždy, když by bylo na místě zmínit naprosto katastrofální situaci v Čečensku. Nejde tedy o rozšíření seznamu nepřátel, ale jejich úplné přeznačování. A zde se také skrývá základní paradox ruské snahy o stabilizaci Čečenska: Na

jedné straně jsou teroristé v Čečensku opakovaně (zčásti oprávněně) označováni za zahraniční islamistické fundamentalisty a teroristické akce v regionu jsou připisovány mezinárodním teroristickým strukturám. Na straně druhé však ruské vedení tvrději odmítá jakoukoli možnost internacionalizace konfliktu, která by snad mohla i v současné fázi přinést regionu alespoň částečnou stabilizaci.

Tím samozřejmě není řečeno, že všechny pokusy Ruska o vyřešení konfliktu jsou chybné, ale dnes již naprosto neodpovídají situaci. Čečenizace konfliktu by mohla být úspěšná, pokud by Moskvou podporovaní politici měli dostatečnou podporu obyvatelstva, což dnes vůbec neplatí. Stejně tak ohromné částky, které plynou z federálního rozpočtu do Čečenska, mají na provincii jenom malý vliv, neboť většina z takto poskytnutých prostředků zmizí díky korupci. Například jenom obyvatelé Grozného, kteří měli získat finanční prostředky za svá zničená obydlí, obvykle museli zaplatit místním úředníkům mezi 30 a 50 procenty kompenzace, aby své peníze obdrželi.<sup>19)</sup>

Nová ruská strategie po Beslanu se však ani korupce, ani lepší efektivitu při rekonstrukci válkou zničeného Čečenska netýká. Většina kroků prezidenta či jeho nejbližšího okolí se ale pohřbí nedotýká ani boje proti terorismu, ale spíše další centralizace moci v Rusku a ještě větší unilaterální asertivity v politice zahraniční. To sice může zlepšit efektivitu řízení ruského státu, ovšem celkový efekt reformem není vůbec jistý. Známí politologové Andrew Kuchins a Dmitrij Trenin se v jedné ze svých statí zamýšlejí nad tím, zda centralizace, která postupně probíhá během celé Putinovy éry, snížila množství teroristických útoků v Rusku.<sup>20)</sup> Přestože odpověď je zřejmá, zdá se, že ještě nějakou dobu potrvá, než k podobnému závěru dojde i ruské vedení.

kratochvil@iir.cz

<sup>1)</sup> Pro stručný přehled čečenských akcí tohoto typu viz např. Chechen rebels' hostage history. BBC, 1. 9. 2004, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2357109.stm>

<sup>2)</sup> Celkově se jedná o více než 330 obětí, přičemž celá řada osob je dosud nezvěstná. Aktuální seznam všech obětí i dalších rukojmí včetně nezvěstných lze najít na Tragedija v Beslaně. <http://www.beslan.ru/mainlist.html>

<sup>3)</sup> Obrašeníje Prezidenta Rossii Vladimira Putina. 4. 9. 2004, [http://president.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752\\_type63374\\_76320.shtml](http://president.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752_type63374_76320.shtml)

<sup>4)</sup> Je zajímavé, že Putin dodal, že „další“ v tom teroristům pomáhají, jelikož se domnívají, že „Rusko jako jedna z nejmocnějších jaderných mocností ještě představuje pro kohosi hrozbu.“ (Obrašeníje Prezidenta Rossii Vladimira Putina. 4. 9. 2004, [http://president.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752\\_type63374\\_76320.shtml](http://president.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752_type63374_76320.shtml)) Putinovo tvrzení tak lze interpretovat jako skrytý odkaz na podporu teroristům ze strany Západu. (Pro podobnou interpretaci viz Igor Torbakov. Debates Within Russian Political Class Show Moscow's Suspicions of the West. Eurasia Daily Monitor, The Jamestown Foundation, 10. 9. 2004, [http://www.jamestown.org/publications\\_details.php?volume\\_id=401&issue\\_id=3066&article\\_id=2368488](http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=401&issue_id=3066&article_id=2368488))

<sup>5)</sup> Vystuplenije na rassirennom zasedanii Pravitel'stva s učastijem glav subektov Rossijskoj Federacii. 13. 9. 2004, [http://president.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752\\_type63374\\_76651.shtml](http://president.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752_type63374_76651.shtml)

<sup>6)</sup> Srov. např. Reforma vlasti, objavlennaja prezidentom Putinym, predstavljajet soboj ugrozu dla graždanskogo občestva. RFE/RL, <http://www.svoboda.org/ll/polit/1004/11.100704-1.asp>; podobně též Zakonoprojekt „O formirovanii organov gosudarstvennoj vlasti v subjektach Rossijskoj federacii“ uže postupil v Gosudarstvennuju Dumu. 29. 9. 2004, RFE/RL, <http://www.svoboda.org/ll/polit/0904/11.092904-1.asp>.

<sup>7)</sup> Takové případy jsou známe např. z Krasnodarského nebo Přímořského kraje. (Democratic Gains Reversed in Regional Elections from Moscow to Sakha. Johnsons Russia List, CDI, 7. 2. 2002, <http://www.cdi.org/russia/johnson/6063-13.cfm>)

<sup>8)</sup> RFE/RL Tatar-Bashkir Daily Report. RFE/RL, 14. 9. 2004, <http://www.rferl.org/reports/tbdaily-report/2004/0/0-140904.asp>. Jednoznačná podpora oslabení pozice regionálních lídrů ze strany Šajmijeva je o to paradoxnější, že ještě nedlouho předtím uváděla BBC Tatarstán jako jednu z bašt odporu proti Putinově reformě (viz Analysis: Putin's drastic measures. BBC, 13. 9. 2004, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3653084.stm>)

<sup>9)</sup> Russia: Putin Seeking Government Changes To Strengthen Fight Against Terror. RFE/RL, 13. 9. 2004, [http://www.rferl.org/features/features\\_Article.aspx?m=09&y=2004&id=3CD7720B-9B8A-4A74-9759-EB13B7522481](http://www.rferl.org/features/features_Article.aspx?m=09&y=2004&id=3CD7720B-9B8A-4A74-9759-EB13B7522481)

<sup>10)</sup> Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 6 oktobra 2004 g. N 1285 O merach po soveršenstvovaniju dějatel'nosti gosudarstvennyh organov po razvitiju otnošenij meždu Respublikoj Severnaja Osetija – Alanija i Respublikoj Ingušetija. Rossijskaja Gazeta, 9. 10. 2004, <http://www.rg.ru/2004/10/09/osetia.html>

<sup>11)</sup> Echo beslanskoj tragedii. Levada Centr. 12. 10. 2004, <http://www.levada.ru/press/2004101204.html>

<sup>12)</sup> Rejtingi prezidenta, ministrov, politikov. Levada Centr. 12. 10. 2004, <http://www.levada.ru/press/2004101204.html>

<sup>13)</sup> Obrašeníje Prezidenta Rossii Vladimira Putina. 4. 9. 2004, [http://president.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752\\_type63374\\_76320.shtml](http://president.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752_type63374_76320.shtml)

<sup>14)</sup> V ruské terminologii se často směšuje pojem „preventivní“ a „preemptivní“, a to dokonce i v oficiálních dokumentech. Používají se např. termíny „upředjauščije udary“ nebo „preventivnye udary“, naopak téměř nikde se nevyskytuje termín „preemptivní“, který ovšem v textu používáme my, jelikož tak je obvykle překládán.

<sup>15)</sup> Srov. By Any Means Necessary. Moscow Times, 14. 9. 2004.

<sup>16)</sup> Viz Russian Defense Minister Ivanov Confirms Possibility of Pre-Emptive Strikes Against Terrorists. The Moscow News. <http://www.mosnews.com/news/2004/09/09/09/strikes.shtml>

<sup>17)</sup> Balujevskij nastorožil mir. No ně ispugal. Nezavisimaja gazeta. 10. 9. 2004, [http://www.ng.ru/world/2004-09-10/1\\_baluevskiy.html](http://www.ng.ru/world/2004-09-10/1_baluevskiy.html)

<sup>18)</sup> Pro podobný názor viz Lilia Ševcova. Putin's Russia: Transformation or New 'Zastoi'? Moscow Carnegie Endowment for International Peace. <http://www.ceip.org/files/events/PutinsRussia.asp?pr=2&EventID=596>

<sup>19)</sup> Kremlin and Kadyrov battle it out on Chechnya's invisible front line. The Russia Journal, 23. 3. 2004, <http://www.russiajournal.com/news/cnews-article.shtml?nd=43063> Pro další analýzu zabývající se korupcí v Čečensku viz Chechnya: Money for War. The Moscow News, 15. 10. 2004, <http://english.mn.ru/english/issue.php?2003-5-4>

<sup>20)</sup> Andrew Kuchins: Two Tragic Septembers. Moscow Times, 24. 9. 2004, <http://www.themoscowtimes.com/storie/2004/09/24/006.html>

**Jedna z otázek, která už nějakou dobu určuje vztahy mezi Izraelci a Palestinci, je, jak nazvat to, co se staví mezi izraelskými a palestinskými územími. Jedná se o zeď, anebo ohradu? Mnozí jsou v této otázce bezradní. O tom, kolik jich je, svědčí historická anekdota. Krátce po začátku prací na této stavbě přijel do Washingtonu tehdejší palestinský premiér Mahmud Abbas (Abu Mazen), ukázal prezidentu Bushovi snímky betonové zdi a prezident pak před novináři pronesl o „zdi“ několik kritických slov. O několik týdnů později přijel do americké metropole izraelský premiér Ariel Šaron, také on se setkal s prezidentem Bushem, ukázal mu snímky jiných částí projektu a prezident pak mluvil s novináři o nevinné „bezpečnostní ohradě“.**

Jisté části stavby tvoří osm metrů vysoká betonová zeď, jiné části pouze elektronickým systémem vybavená ohrada. Pojmenování zmíněné skutečnosti je proto dáno úhlem pohledu každého jednotlivého pozorovatele.

Pohled na osm metrů vysokou zeď je opravdu tíživý. To však není její největší problém, ať už ji nazveme zdí, nebo ohradou. Daleko důležitější je, kudy vede. Na nátlak židovských osadníků vláda posunula trasu zdi hluboko na palestinské území, odřízla několik set tisíc Palestinců od jejich půdy, škol, nemocnic, dodavatelů, a tak jim znemožnila normální život. To nakonec konstatoval jak Mezinárodní soud v Haagu, tak i izraelský Nejvyšší soud. Avšak i „opravená“ trasa proniká hluboko na palestinské území, rozdělí je alespoň na dvě části a znemožní vytvoření životaschopného palestinského státu se souvislým územím. Nemluvě o tom, že vyvolává nenávist statisíců obyvatel.

Izrael má ovšem nejen právo, nýbrž přímo povinnost bránit své občany před vražedným terorismem a toto právo by mohl uplatnit také stavbou bezpečnostní zdi. Kdyby se zeď stavěla na izraelském území, nikdo by proti ní nemohl mít námitky. Vždyť kolem oblasti Gazy byla postavena na izraelském území velmi efektivní ohrada, která nevyvolala odpor ani ze strany Palestinců, ani mezinárodní veřejnosti.

Druhý, větší problém je, že Izrael staví zeď na základě jednostranného rozhodnutí, aniž by se pokusil jednat s Palestinci a dohodnout se s nimi. Právě naopak, izraelské vedení přiznává, že zeď (anebo ohrada) se staví na základě jednostranného izraelského rozhodnutí právě proto, aby se nemuselo jednat s Palestinci. Podobně je to i se Šaronovým plánem vojenského ústupu z Gazy a likvidace tamních židovských osad, který se rovněž zakládá na jednostranném rozhodnutí izraelské strany a na odmítání jednání s Palestinci. O osudu oblasti po ústupu

# „Zed“, anebo ohrada?

JIGAL ARCI

se vedou jenom nepřímé rozhovory s egyptským zprostředkováním.

Ústup z Gazy a likvidaci židovských osad podporuje také izraelská levicová opozice, protože se domnívá, že to může být **první krok** směrem k všeobecnému urovnání, v jehož rámci budou pak likvidovány také osady v Předjordánsku. Avšak víc než pravděpodobný se zdá být názor, že Šaron považuje ústup z Gazy za **poslední krok**, pro kterém – jak poznamenal – „situace zůstane nezměněna snad desítky let“. Je-li to opravdu jeho cílem, nemůže chtít uskutečnit ústup z Gazy na základě jednání, vždyť jednání s Palestinci by se zřejmě nemohla omezit pouze na problematiku Gazy, ale týkala by se také budoucnosti obsazených území v Předjordánsku.

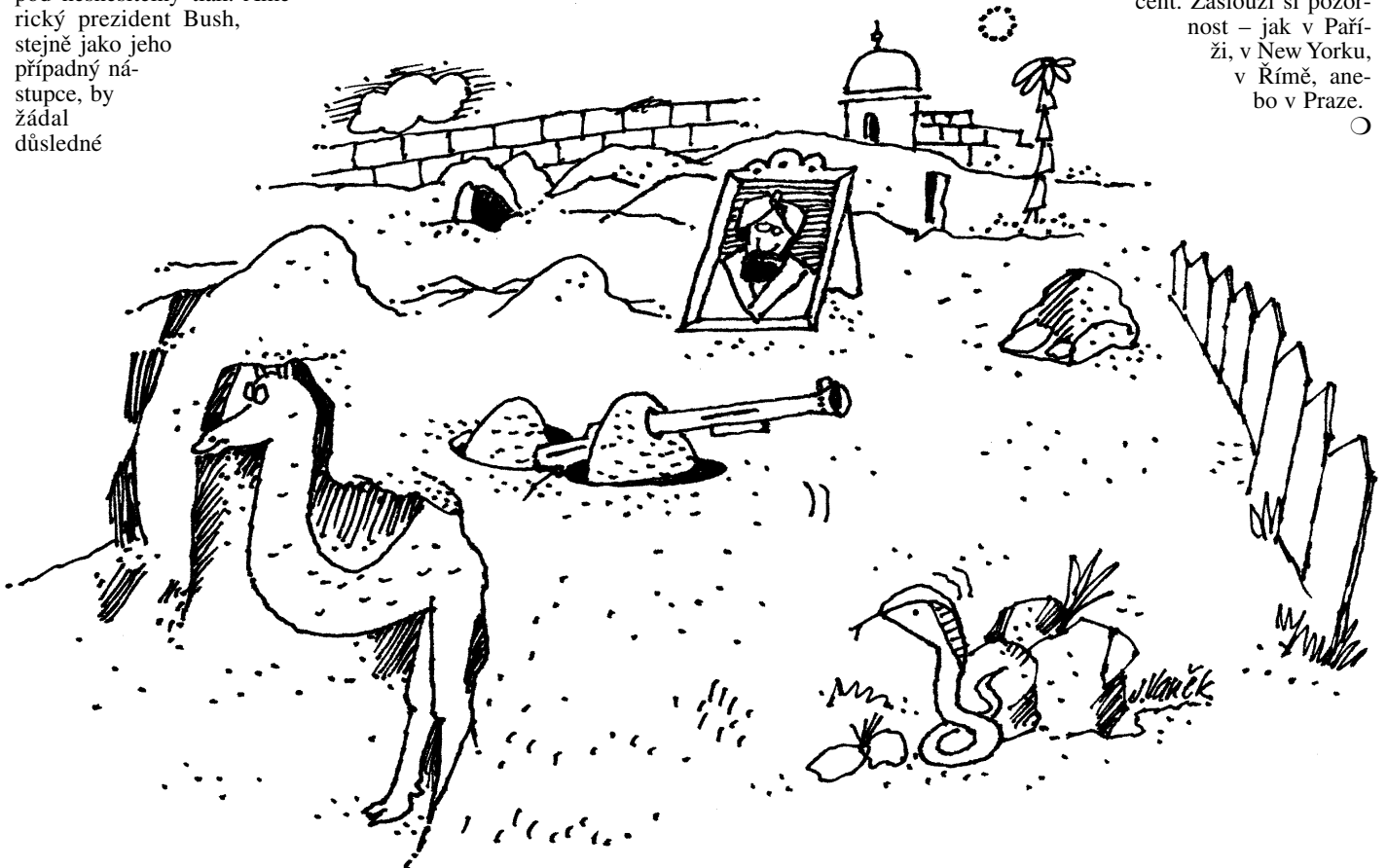
Zda Šaron svého cíle dosáhne, závisí především na dalším vnitropolitickém vývoji v Izraeli. V každém případě otevřeně prohlásil, že ústup z Gazy inicioval, a tvrdě na něm trvá, protože v opačném případě by velmocí podpořily jiný, pro Izrael méně výhodný plán řešení, a Izrael by se dostal pod nesnesitelný tlak. Americký prezident Bush, stejně jako jeho případný nástupce, by žádal důsledně

dozdržení „cestovní mapy“ („road-map“). Anebo, jak Šaron doslovně uvedl, velmocí by se přihlásily k tzv. Ženevské výzvě. Vždyť Colin Powell, Kofi Annan, Tony Blair a mnoho dalších evropských, asijských a arabských politiků se o „výzvě“ vyjádřilo velmi pozitivně. V Šaronových očích je ale Ženevská výzva zřejmě mnohem méně výhodná než ústup z Gazy jako první a zároveň poslední krok. Avšak velmi mnoho zodpovědných politiků ve Spojených státech a v Evropě ji považuje za jediný reálný vzájemně přijatelný palestinsko-izraelský mírový plán.

Světový tisk se Ženevskou výzvou zabývá poměrně málo, snad proto, že je zajímavější psát o dramatických srážkách, krvavých atentátech, masové odvetě, beznadějných konfliktech. Iničiátoři „výzvy“ na podnět švýcarské vlády (odtud Ženevská) dosáhli po třicetíměsíčním tvrdém jednání dohody o vzájemně přijatelném urovnání, které si všímá všech relevantních, i velmi podrobných otázek – natolik,

že například určili i šířku silnice, která povede k izolované židovské osadě, jež by zůstala pod izraelskou suverenitou. Podle plánu by se definitivní hranice táhly podél demarkační linie z roku 1967 a v případě, že by se od ní odchýlily, dostala by druhá strana jako kompenzaci stejně velké území. Účastníci jednání se netajili tím, že občas museli souhlasit s bolestnými, těžce snesitelnými kompromisy, jako například v otázce suverenity nad jeruzalémskou Chrámovou horou anebo v otázce palestinských uprchlíků, ale nakonec dotáhli dohodu do konce v každé sporné otázce, mezi nimi i v otázce hospodářské spolupráce, rozdělení vodních zdrojů atd. Konečná mírová smlouva, kterou jednou uzavřou obě vlády, se snad tu a tam bude lišit od dohody dosažené vyjednávací Ženevské výzvy, ale v podstatě bude nepochybně dosažena podle jejího vzoru.

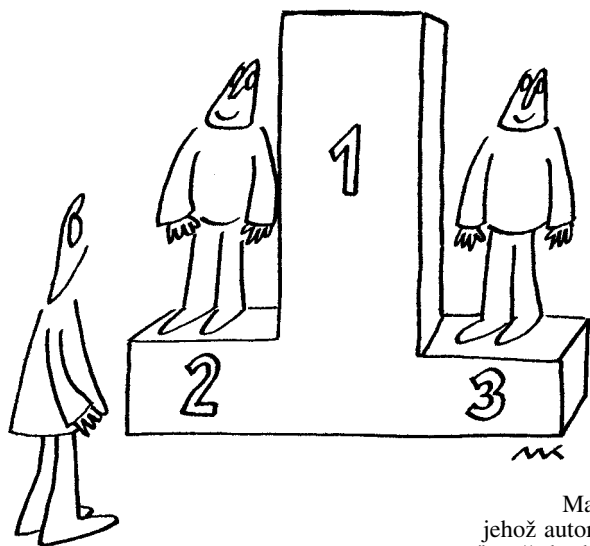
Ať už budou obrysy konečné dohody jakékoli, samotná existence Ženevské výzvy s konečnou platností vyvrátila dvě velmi rozšířená tvrzení: že „na druhé straně“ není s kým jednat a že není o čem jednat. Vždyť příslušných jednání se zúčastnilo z obou stran více než 250 bývalých a současných ministrů, poslanců, známých intelektuálů, a to i přesto, že ani jedna z obou vlád „výzvu“ nepřijala za svou, a tudíž předběžně zůstává soukromou iniciativou. Zajímavé je, že i ve všech průzkumech, jak na izraelské, tak i na palestinské straně dosahuje její podpora až 35–40 procent. Zaslouží si pozornost – jak v Paříži, v New Yorku, v Římě, anebo v Praze.



# Reformasi, persatuan Indonesia a třetí pokus o demokracii

ZDENĚK ZBOŘIL

**Reforma, jednotná Indonésie a nastolení demokracie (reformasi, persatuan Indonesia, demokrasí) jsou hlavní klíčová slova, která dominovala před všeobecnými volbami v dubnu 2004 a před prvními přímými prezidentskými volbami, jejichž první kolo proběhlo v létě a druhé skončilo před několika týdny.**



Ve skutečnosti však nejde jen o tyto ideály. Indonéská republika se postupně vypořádává s pozůstatky Suhartova nového pořádku a s tím, co bylo jedním z jeho charakteristických znaků – s korupcí a arogancí státní moci.

## Pokusy o reformy a obnovení národní jednoty

Indonéské jaro roku 1998 vyvrcholilo v polovině května, kdy v hlavním městě Jachtě došlo k největším masovým demonstracím od roku 1965. Odtud, podobně jako v roce 1965, se tyto demonstrace šířily po celé zemi a přestaly být jen věcí studentů Indonéské národní univerzity, kteří stáli na jejich počátku.

Ačkoli zpravodajství nebylo vždy přehledné a důvěryhodné, bylo jasné, že se jedná o konflikt vládnoucí moci s občany, kteří jsou odhodláni položit životy za své ideály. A mezi ideálními představami o sociální a politické spravedlnosti byla demokracie připomínána nejčastěji.

Prezident Suharto tehdy veřejně projevilo neochotu odstoupit a svá slova podpořil vysláním více než osmdesáti tisíc vojáků do

ulic indonéských měst. Nechal vojáky obsadit i *Náměstí svobody* (Lapangan Merdeka) v Jachtě, místo, které je symbolickým veřejným prostranstvím, na kterém se odehrávají téměř rituální demonstrace a manifestace spojené s tradicí indonéského národního a emancipačního hnutí. Je zde také jedna z největších indonéských mešit, a zřejmě proto reagoval na tyto události profesor a vedoucí ústavu mezinárodních vztahů na populární Univerzitě Gajah Mady v Jachtě Amien Rais, jehož autorita vyplývá i z funkce formálního předsedy Muhammadiyah, náboženské vzdělávací společnosti, která má síť svých buněk po celé zemi.

Konečně 21. května 1998 v 9.00 hod. oznámil prezident Suharto svou rezignaci a jeho funkce, dle dosud v Indonésii spíše zneužívaných než využívaných ústavních pořádků a zvyklostí, se ujal viceprezident B. J. Habibie.

Touto Suhartovou rezignací skončila dlouholetá vláda bývalého generála, který proslul svou rozhodností při potlačování puče a následujících bouř v letech 1965–1966. Pro některé Indonésany byl a zřejmě i zůstane symbolem indonéské tragédie šedesátých let, autoritářským státníkem s diktátorskými sklony, pro jiné obnovitelem pořádku, prosperity a vůdcem, který učinil svou zemi mezinárodně uznávanou regionální velmocí.

Suharto měl své obdivovatele nejen v Indonésii, ale i v zahraničí, a zejména v prvních letech jeho vlády pevné ruky byl ve Spojených státech a v mnoha evropských zemích považován jeho přísný antikomunismus za vzorně chválný. Protestům indonéských intelektuálů, jako byl třeba Pramodja Ananta Toer, zavřený na víc než třicet let, tehdy nikdo nenaslouchal a nikdo nebyl ochoten vyslyšet ani varování amerických

indonésistů Benedicta Anderssona a Ruth McVey o povaze Suhartova způsobu uchopení moci.

Později, v roce 1975, byly námitky Noama Chomského proti obsazení Východního Timoru indonéskou armádou dokonce považovány za projev jeho levičáctví, ne-li trockismu. Představa *kubánských dobrovolníků*, kteří by mohli, podobně jako v Angole, vystoupit na obranu nových politických autorit na Timoru, mimochodem rychle uznaných vládou SSSR, mezi nimiž se Xanano Gusmao tvářil tehdy nejmarxističtěji, jako by dočasně legitimizovala Suhartovými vojáky podporovanou ideu indonéské národní jednoty.

Suharto byl uznán hned několika významnými představiteli mezinárodního společenství za obdobu generála Pinocheta a jeho nastolení *nového pořádku*, po kterém následoval rychlý ekonomický růst a prosperita, bylo srovnáváno s hospodářskými úspěchy chilského diktátora. Nikdo z těch, kteří oba vojévůdce tehdy považovali za své partnery, nezkoumal jejich domácí politiku prostřednictvím instrumentalizovaného pojmosloví lidských práv, etnických čistek nebo genocidia.

Suhartova proslulost dokonce dorazila se svým opožděným poselstvím až do České republiky, a opět bez ohledu na repetici státem organizovaného násilí na Východním Timoru v devadesátých letech 20. století, se indonéskému prezidentovi dostalo senátorské pochvaly i zde.

Jestliže platí jedno z banálních politických přísloví, že režimy se udržují idejemi, které je zrodily, pak lze říci, že režim generála Suharta byl zrozen palácovými intrikami a brutálním antikomunismem, účelově využitým nikoli jen proti komunistům, ale i proti domnělým nepřátelům Suhartova režimu a konečně i v zájmu zahraničních politických a ekonomických skupin. Tento režim se udržoval u moci intrikami, korupcí přímo i nepřímou, materiální i morální.

Nakonec však byl Suharto svržen způsobem, který dává tušit, že nešlo jen o vnitropolitický konflikt. Jeho lavírování okolo kompenzací za odmítnutou dodávku amerických bojových letounů v roce 1997, jeho ucházení se o nákup ruských stíhaček včetně logistiky a s tím spojená demonstrativní cesta na pařížský autosalon téhož roku nebo jeho koketérie s některými islámskými zeměmi, které se podezřele snažily získat nukleární technologie (viz narychlo organizovanou skupinu *Green-7, G-7*), svědčí o tom, že tyto akce podnikal už navzdory svým dlouholetým patronům.

Suhartovo pojetí demokracie vzdáleně připomíná Sukarnovu *řízenou demokracii* (mimochodem termín použitý v Nizozemské východní Indii už někdy okolo roku 1925), která se stala symbolem Sukarnova neúspěšného způsobu vlády a hluboké ekonomické krize šedesátých let. Když ale Suharto opouštěl před koncem svého sedmého termínu prezidentský úřad, bylo bohatství země nesrovnatelné s bídou posledních let vlády Sukarnovy.

Indonéská republika byla v roce 1998 formálně unitárním státem se svrchovaným

*Národním poradním shromážděním* (MPR – Majelis Permusyawaratan Rakyat) a *Radou zástupců lidu* (DPR – Dewan perwakilan Rakyat). Z hlediska výkonu státní moci byla prezidentským systémem, podobným jako ve Spojených státech nebo současně Ruské federaci. Prezident Indonéské republiky byl však volen nepřímo poslanci MPR a na dobu pěti let.

Ve skutečnosti tento psaný ústavní pořádek byl jakýmsi politickým symbolem a rituálem autoritářského vládního režimu, v němž významným agentem politického procesu, ale také subjekty národní ekonomiky, formálně garantované doktrínou *dwi-fungsi* (dvoufunkčnosti), byli různí vojenští velitelé.

Hlavním psaným dokumentem Indonéské republiky byla ústava z roku 1945, jejímiž hlavními principy bylo *Pět zásad* (Panca sila): demokracie, humanismus, sociální spravedlnost, náboženská a především nacionalismus. Tento dokument nesl výrazné znaky doby svého vzniku, kdy byl vyhotoven jako politický manifest zavazující úsilí o indonéskou národní emancipaci.

Základními kameny Suhartova *nového pořádku* však byly tři pololegální instituce zcela pod osobní kontrolou prezidenta – *Bappenas*, *Pertamina* a *Kopkamtib*.

*BAPPENAS* (Badan Perancang Nasional) byl *státní plánovací výbor*, který ze Suhartovy vůle dlouho vedl profesor ekonomických věd Wijoyo Nitisastro. Tato instituce odpovídala za ekonomické plánování, jehož cílem bylo dosahovat pravidelného pětiprocentního růstu HDP, což se dlouhodobě dařilo. Osobnosti ve vedení této instituce byly přijatelnými partnery zahraničních bankovních domů a investorů a dodávaly celému *novému pořádku* na důvěryhodnosti.

*PERTAMINA* (Perusahaan Minyak Nasional) byla *státní ropná společnost*, která v sedmdesátých letech hospodařila s největším národním bohatstvím – ropou a ropnými produkty. Toto bohatství, o kterém věděli již Nizozemci, nabývalo na významu zejména po světové ropné krizi sedmdesátých let a po dlouhá léta Suhartovy vlády příjmy z vývozu ropy a prodeje ropných produktů tvořily víc než polovinu exportu a státních příjmů. Ačkoli na světových trzích tvořil tento vývoz poměrně malou část, přesto byla i zde *PERTAMINA* mimořádně aktivní, když úspěšně obchodovala s udílením licencí na těžbu ropy zahraničním společnostem. Zcela pak kontrolovala distribuci ropy v celém souostroví.

*KOPKAMTIB* (Komando Pemulihan Keamanan dan Kertitiban) bylo *Operační velení pro obnovení bezpečnosti a pořádku*, které vzniklo hned na počátku turbulencí v říjnu 1965. Jeho existence byla neústavní a sloužila výhradně prezidentovi. Ten je využíval k zastrahování a potlačování svých oponentů, usměrňování politické opozice a odstraňování etnických a náboženských konfliktů.

### Islamizace, terorismus a hledání nové zahraniční politiky

Suhartova rezignace znamenala vážnou změnu, a dokonce otřes celého politického

systému Indonéské republiky. Ale to ještě neznamená, že společně s bývalým prezidentem odešly všechny kritizované pořádky a v poslední době narůstající problémy. Nicméně lze však říci, že politická krize režimu se postupně změnila v krizi finanční a ekonomickou a konečně i v krizi hodnot. Před Suhartovými nástupci se pak objevilo hned několik možností, jak transformovat politické a ekonomické instituce, jak reagovat na vlivy globalizace a jak se podílet na nově vznikajícím nebo alespoň podstatně se měnícím mezinárodněpolitickým uspořádání.

Jeich úkol byl ztížen zejména iredentistickými pokusy na Východním Timoru, v Aceh a na Iriyan Jaya. Jen když si dokážeme uvědomit, že národní jednota (*Persatuan Indonesia*), jakkoli odlišně vnímaná Javánci, muslimy, křesťany, hinduisty, etnickými Číňany a dalšími více než 180 různými etnickými skupinami, na teritoriu rozlehlejší než celá sjednocující se Evropa, je *raison d'être* Indonéské republiky, pochopíme, jak velká byla a je obava nejrušnějších indonéských politiků z jejího ohrožení.

Ačkoli od roku 1996 bylo možné sledovat napětí ve vztazích mezi Indonésií a Spojenými státy, byl to hned po 11. září 2001 prezident George W. Bush, který opakovaně hovořil o významu Indonésie v boji proti terorismu, o konstruktivní úloze indonéské armády v zemi (...*bez ohledu na krev na jejích rukou z Východního Timoru*) a konečně i o významu Indonésie jako prvku stabilizace v celé jihovýchodní Asii. Megawati Sukarnoputri, pátá prezidentka Indonéské republiky a dcera jejího zakladatele, si také pospíšila s odsouzením islámského terorismu a připojila se opatrně k státům podporujícím válku proti němu.

Indonésie hned během prvních dnů její vlády za to zaplatila nejen mediálně atraktivním teroristickým útokem na Bali, ale zejména válkou v Aceh, která má tradiční charakter džihádu a její obětí jdou do desíticů. Pokusy o zachování jednotné Indonésie a o obranu demokracie však přinesly paradoxně ovoce v podobě posilování represivních složek státu a mezi nimi opět zvláště armády.

### Volební rok 2004 a nové naděje

O demokracii se v Indonésii pokoušeli již dvakrát. Poprvé to byla správa Nizozemské východní Indie, když se po roce 1915, a zejména ještě jednou v roce 1925, pokusila o nizozemský Westminsterský model, jehož úspěchu zabránilo několik politických procesů s významnými indonéskými nacionalisty, strach z komunismu a také, a ne na posledním místě, obavy nizozemských osadníků ze ztrát individuálního bohatství.

Druhý pokus následoval hned po vyhlášení nezávislosti v roce 1945. A bylo to nejen díky Sukarnovu úsilí o mezinárodní uznání Indonéské republiky, ale i snah hned několika významných mužů, mezi nimiž stojí za zapamatování alespoň jméno Sutana Sjahrira.

O třetí pokus se pak snažili všichni po Suhartovi do úřadu nastupující prezidenti.

Šlo jim o politické a ekonomické reformy, mezi kterými, kromě těch, které měly za cíl zastavit finanční a ekonomickou krizi, byla významná i změna ústavy a s ní související reforma zákonodárných institucí a volebního systému. V Indonéské republice tak byla obnovena svobodná soutěž politických stran, která byla tolerovaná již od desátých let 20. století, ale která byla v době Suhartova režimu podstatně omezena.

V jarních všeobecných volbách, uspořádaných už podle nového zákona (dle ústavního dodatku z roku 2000), překvapivě ztratila dočasně populární prezidentka Megawati přízeň svých voličů z let nedávno minulých (byl to pád z 32 na 20 procent) a udivil rychlý vzestup *Strany demokracie* (na 7,5 procenta), kterou do voleb vedl postupně stále populárnější vůdce, v Indonésii známý jako SBY.

Za zkratku SBY se skrývá *Susilo Bambang Yudhoyono*, bývalý ministr obrany a koordinátor zpravodajských služeb, který se stal, se svým spolukandidátem na viceprezidenta Jusufem Kallou, po prvním kole prvních přímých prezidentských voleb soupeřem Megawati pro kolo druhé.

Volby byly uznány za úspěšné hned několika autoritami. ...*Byly to největší svobodné volby, které se kdy konaly během jednoho dne*, prohlásil Douglas Petersson z Carter Centra, který patřil k tisícům pozorovatelů, dohlížejícím nad řádným průběhem druhého kola na teritoriu od Aceh až po Irian Jaya, od Sabangu po Merauke, jak o velikosti Indonésie snil Sukarno. S nimi dohlíželo však také na sto čtyřicet tisíc policistů, kteří zabránili jakémukoli teroristickému útoku. Volební účast byla relativně vysoká – 76 procent oproti 86 procentům v jarních všeobecných volbách. Po jejich skončení pogratalovala i vláda Spojených států, která je dokonce označila za vzor pro celou oblast jihovýchodní Asie.

Je vlastně paradoxem, že vítězčil právě generál, který se stal šestým indonéským prezidentem, druhým ve vojenské uniformě, od kterého se očekává zavedení demokratických pořádků. Bude se ale muset vyrovnat i s problémem národní jednoty a ekonomických reform. Alespoň to prohlásil ve svém prvním povolebním projevu, v němž označil své vítězství za projev důvěry v jím navrhované reformy a fundamentální změny a dodal ...*Splňme si svůj sen o lepším a spravedlivějším životě v demokracii, míru a prosperitě*.

SBY se považuje za politika, který rozumí modernímu managementu a způsobu vládnutí, má vizi budoucnosti a rozumí tomu, co chtějí občané jeho země. A proč nevěřit, že mužové s lampasy a epoletami, kterých ve světové politice neustále přibývá, se tohoto zřetěho pokusu o demokracii v Indonésii zhostí se cití. A kdyby ne, tak budou moci Indonéšané vzpomínat na poslední rok prezidentského termínu paní Megawati jako na léta *neřízené demokracie*, která, pokud jde o osobní prožitky svobody, se v celé padesátileté historii indonéské nezávislosti jeví nejsympatičtější nebo alespoň nejméně bolestná.

zboril@iir.cz

# Terorismus a jeho prezentace

ZDENĚK ŠVÁCHA

**Elektronická komunikace umožňuje šíření idejí, návodů a blamáží v míře, která byla ve věku psaného slova nemožná. Terorismus, který má řadu historických daností, ale plastickou taktiku, z ní nebezpečně těží. Bude mu mediální kultura umět čelit?**

## Stabilní faktory terorismu

Stabilní faktory teroristické činnosti mají především strategický a kulturní charakter. Strategii zpravidla podmiňuje vojenská slabost teroristických skupin. Fakt, že teroristické jednotky stojí proti konvenčně silnějšímu nepříteli, je přirozeně nutí používat nestandardní a brutální metody k dosažení cílů. Vojenská slabost má i další následky. Protiteroristické síly usilují o to, aby si problematická situace dané oblasti uchovala politický ráz. Jelikož jsou teroristé slabší, usilují o militarizaci reality, která jediná může otřást poměrem sil. Metody jsou pochopitelně ofensivní. Maoisté, kteří školili teroristické bojůvky v jižní Rhodesii, doporučovali jako taktiku sexuální násilí na domorodých i bílých ženách. Byl to prostě nejspolehlivější způsob, jak vládní jednotky vyprovokovat k mimořádně tvrdosti. Praktikující politiky vrah Carlos Marighela tuto taktiku shrnul: „Politickou krizi v libovolné zemi je třeba převést na ozbrojený konflikt prováděním násilných akcí, které donutí ty, kdo jsou u moci, aby změnili politickou situaci země na vojenskou. Vláda pak bude moci jen zesilovat svůj útlak. Policejní teror bude příkazem dne. Politická situace země se tak stane vojenskou situací.“<sup>1)</sup>

Terorismus má však i svůj kulturní rozměr, který Západ, horující pro interkulturní ráj, nechce vnímat. Rada národů prostě terorismus za terorismus vůbec nepovažuje. V rámci řady afrických, asijských či muslimských kultur se jedná o běžnou metodu boje. Cílem západních vojsk je zpravidla vojenská porážka nepřítelů a kontrola jeho zdrojů. Pro řadu nezápadních kultur je však cílem fyzická likvidace protivníka, limitovaná pouze momentálními možnostmi, potřebami či rituály. Takové jednání splývá řadě národů s kultem válečníka, který je stejně živý, jako pro vyspělého Evropana zcela nepochopitelný. Podle Johna Keegana Evropané předpokládají, že války mají nějaký materiální důvod a ztráta lidského života je k němu úměrná. Je to typický pocit civilizovaného člověka, který objevil uspokojivější stránky seberealizace, než je boj.<sup>2)</sup> Z této materializující interpretace válčení ovšem vyplývají mnohá nedorozumění. Znemožňují nám pochopit,

že zabíjení, krutost, sebeobětování a válečné hrdinství patří v řadě oblastí světa mezi vysoce ceněné vlastnosti. Massimo Introvigne ve své analýze sebevražedných nájezdníků Hamásu kupříkladu upozorňuje, že hnutí nikdy netrpí nedostatkem vhodných kandidátů. Počet dobrovolníků dalece přesahuje potřeby organizace. Odmítnutí adepti na živou bombu se stále vracejí a opětovně odmítnutí je hluboce sklíčuje.<sup>3)</sup> Podle Roberta Kaplana je to způsobeno přirozeným a jasně formulovaným poselstvím islámu: je to jediné náboženství permanentně připravené k boji.<sup>4)</sup>

V rozvráceném třetím světě navíc neplatí, že militarizace představuje krok zpět. Boj zde naopak představuje způsob, jak dosáhnout alespoň dočasné psychologické jednoty.

Terorismus tak představuje morální problém především pro Západ. Jiné kultury ho mají za mravně relativní. Jakékoli globální tažení proti terorismu bude touto mravní relativitou tvrdě limitováno.

## Proměnlivost v taktice

Terorismus činí nebezpečným především jeho proměnlivost v taktice, která mu dodává neobyčejnou sílu. Je-li třeba, nedodrží žádná pravidla včetně proklamovaných. Prokomunistický jihovietnamský Viet-cong běžně zřizoval operační základny ve školách a obsazených křesťanských misích. Šíitský radikál Sadr střelil na americké jednotky z posvátných míst šíitů v naději, že Američané svatyně zničí a vyprovokují tím v zemi povstání.

Důležitou složkou partyzánské činnosti je technologická přizpůsobivost. Dovede precizně využít chyb svých protivníků. Je velmi pravděpodobné, že Usáma bin Ládín či al-Káida byli definitivně zničeni již v Afghánistánu. Není žádný důkaz pro jejich fyzickou existenci. Jelikož je bin Ládín muslim, musel by svůj boj čas od času personifikovat. Neboť v jeho kultuře, neuzpůsobené pro hladkou záměnu na manažerských postech, je potvrzení fyzické existence vůdce nezbytné.<sup>5)</sup> Američané se dopouštějí velké chyby v tom, že bin Ládínem a jeho organizací neustále hrozí (jakkoli je možné, že ztělesnění nepřítelů je pro vedení války na druhém konci světa

voličsky nezbytné). Uvolňují tak prostor pro elektronické manipulace teroristů.<sup>6)</sup> Relativně zaostalá muslimská populace, která nezná záludnosti televizní a internetové řeči, má svou bojovou ikonu kdykoli k dispozici. O jejím životě či smrti se mohou přit náboženské a kmenové autority.

Muslimská populace má sice obecně nižší civilizační úroveň než občané Západu. Teroristické organizace a jejich ideologové jsou však zcela „on-line“. Zatímco křesťanské akademické a duchovní prostředky produkuje velké množství sebekritiky, muslimové podobný rozkol mezi mocí a filosofií neznají.<sup>7)</sup> Statut hnutí Hamás říká, že kazatelé a intelektuálové jsou povoláni k tomu, aby hráli svou úlohu, neboť boj není jen věcí zbraní. Dobré slovo či užitečný článek, to vše podporuje džihád.<sup>8)</sup> Dosah těchto výzev je obtížně měřitelný a důkazní řízení často zhoła nemožné. Faktem zůstává, že kupříkladu v roce 2003 obdržela televize al-Džazíra údajný vzkaz od Usámy bin Ládína. Obdržela ho v dubnu, odvysílala ho však až 11. září 2003. Jedná se o pouhý programový přesun? Možná ano. Vzhledem ke stylu práce elektronických médií a jejich důrazu na aktuálnost se však jedná o bezprecedentní čin.

Teroristické organizace rovněž obratně využívají internet. Velmi populární je sledování děsivých poprav různých rukojmí. Ale elektronická síť plní i méně spektakulární roli. Velmi usnadňuje jev, kterému Jessica Stern přezdívá „teroristická franšíza“. Poskytuje informace a kontakty k logistice, výcviku, finančním zdrojům, operativním záležitostem či k šíření propagandy širokému spektru protizápadních ozbrojených hnutí od marxistických teroristů v Kolumbii po muslimské guerilly v Africe.<sup>9)</sup> Tato strategie vyžaduje minimální náklady a má maximální efekt. Neboť rozšiřuje prostor, který musí západní (především americké) bezpečnostní organizace státního i soukromého charakteru pokrýt. A bezpečnost je drahá. Podle odhadu expertů přidávají bezpečnostní opatření 5 až 10 dolarů k ceně jednoho barelu „krve ekonomiky“ – nafty.<sup>10)</sup>

Věc má však další rozměr. Internet, který je anarchickým médiem, umožňuje virtuální připojení k „věci“ teroristů prakticky komukoli a bez jakéhokoli rizika osobního angažmá či strádání. Vzhledem k tomu, že internet je schopen přímo komunikovat s televizí, dostává jakákoli zpráva ihned globální rozměr. Lze se domnívat, že řada anoncovaných organizací vůbec neexistuje a šířené poplašné zprávy jsou produktem znuđených myslí daleko od míst konfliktů.

## Mediální terorismus

Okolní svět nám předkládá a vykládá především elektronická média: jsou vysoce mobilní, neodbytná a schopná dávat libovolnému tématu atraktivní rámeček. Fenomén terorismu je pro tyto vlastnosti mimořádně dobře strukturován. Je jen má-



lo témat, která mají kdykoli a kdekoli svou souvislost, a zároveň stálou atraktivitu, jako tato forma násilí. Terorismus je schopen dodávat nadbytek vyčerpávajících informací v jakémkoli mediálním formátu. Je schopen mobilizovat a zahltnout novináře, a násobením těžko ověřitelných (ale brutálně vykreslených) konstrukcí odvádět jeho pozornost do slepých uliček. Popisuje-li Ignacio Ramonet tento stav jako „demokratickou cenzuru“, hovoří také o tom, jakým způsobem v našem vědomí terorismus metastázuje.<sup>11)</sup>

Terorismus velmi těžší ze schopnosti vzbuzovat pocit permanentního ohrožení a všudypřítomnosti. Na udržování globální hysterie stačí již zmíněná spojnice internet-televizí, kde na straně zadavatele informace sedí kdokoli s libovolným záměrem, kdežto na straně příjemce vyděšené miliony lidí. Tyto miliony, které sledují televizní zpravodajství (mnohem méně již návazné publicistické pořady), si přirozeně žádají rychlé a kvalifikované vysvětlení, jež by mohlo vést k obnovení kolektivní jistoty. Zde však nastává problém s informačním časem televize. Průměrná délka zpravodajského příspěvku je 45 sekund. Žádnou událost však nelze prezentovat seriózním způsobem, máme-li na její výklad méně než minutu.<sup>12)</sup>

Terorismus vytváří ve světě informací uzavřený kruh: zásobuje nás dramatickými obrazy a psychologicky přitažlivými konstrukcemi, ke kterým si však nemůžeme vytvořit žádný

rozumný vztah. Není přirozeně jediným fenoménem, který tak jedná. Je jen naléhavější než ostatní.

Terorismus je podle všeho k práci s médií uzpůsoben lépe než mnohé jiné oblasti lidského konání. V elektronické kultuře je to fatální skutečnost. Stabilní faktory terorismu, strategie a kultura, mohou těžít z rostoucí kulturní nejistoty Západu. Dále z cílevědomé a ideologicky velmi plastické bojovnosti současného islámu. Nepřehlédneme důležité drobnosti. Jednání šíitského duchovního Sadra v Iráku, který učinil z posvátných míst palebné posty, vzbudilo v muslimské komunitě minimální rozhořčení. Jedná se o běžnou reakci na jakýkoli srovnatelný incident. Poselství je jasné. Boj s křesťany je podstatnější než čistota víry. Zatímco Západ pronásleduje dánské původce stresujících poloh iráckých vězňů, ideologická základna muslimů se plasticky ohýbá podle potřeb boje s nevěřícími.<sup>13)</sup>

Na proměnlivém poli taktiky terorismu se západní kultura dostává do pasti vlastní tvořivosti: globální paniku umocňují nejen teroristé, ale i nezodpovědní jedinci. Cíle teroristů tak mají zajištěn samopohyb za situace nulových rizik a nákladů.<sup>14)</sup> Je nezbytně nutné vyvolávat širokou diskusi o vztahu mezi strategickými, kulturními a taktickými parametry terorismu. Zejména kulturní rozměr této diskuse nemá potřebně rozvinutý rámec. Právě on může osvět-

lit cestu k poznání, jak tento vražedný fenomén alespoň částečně paralyzovat.

*zdenek.svacha@email.cz*

<sup>1)</sup> Johnson, P.: Dějiny 20. století. Praha, Rozmluvy 1991, s. 484.

<sup>2)</sup> Keegan, J.: Historie válečnictví. Praha, Pavel Dobrovský-BETA a Jiří Ševčík 2004, s. 105, 191.

<sup>3)</sup> Introvigne, M.: Hamás, Islámský terorismus ve svaté zemi. Praha, Vyšehrad 2003, s. 70.

<sup>4)</sup> Kaplan, R. D.: Přicházející anarchie. Červený Kostelec, P. Mervart 2003, s. 48.

<sup>5)</sup> Také <http://www.infoservis.net/art.php?id=1069233022>, Zdeněk Švacha, S kým to vlastně bojujeme?, 9. 4. 2004.

<sup>6)</sup> Islamisté se na internetu pokoušejí relativizovat důležitost fyzické existence Usámy bin Ládina. Propagují, formou zcela postmoderní komunikace, volnost jednání, inspiraci místo disciplíny. In: Foreign Affairs, The Protean Enemy, červenec/srpen 2003.

<sup>7)</sup> Židovské teroristické organizace Irgun a Stern se za svůj nájezd na palestinskou osadu Dár Jasín v roce 1948 dočkaly prokletí od vrchního jeruzalémského rabína. IRA byla v 70. letech prokleta dublinským biskupem. Podobné jednání ze strany muslimských duchovních není zaznamenáno. Viz např.: Lapierre, Collins.: Ó Jeruzaléme! Lidové noviny 1991.

<sup>8)</sup> Statut Hnutí islámského odporu, článek 30. In: Introvigne, M.: Hamás, Islámský terorismus ve svaté zemi. Praha, Vyšehrad 2003, s. 102.

<sup>9)</sup> Foreign Affairs, červenec/srpen 2003, s. 3.

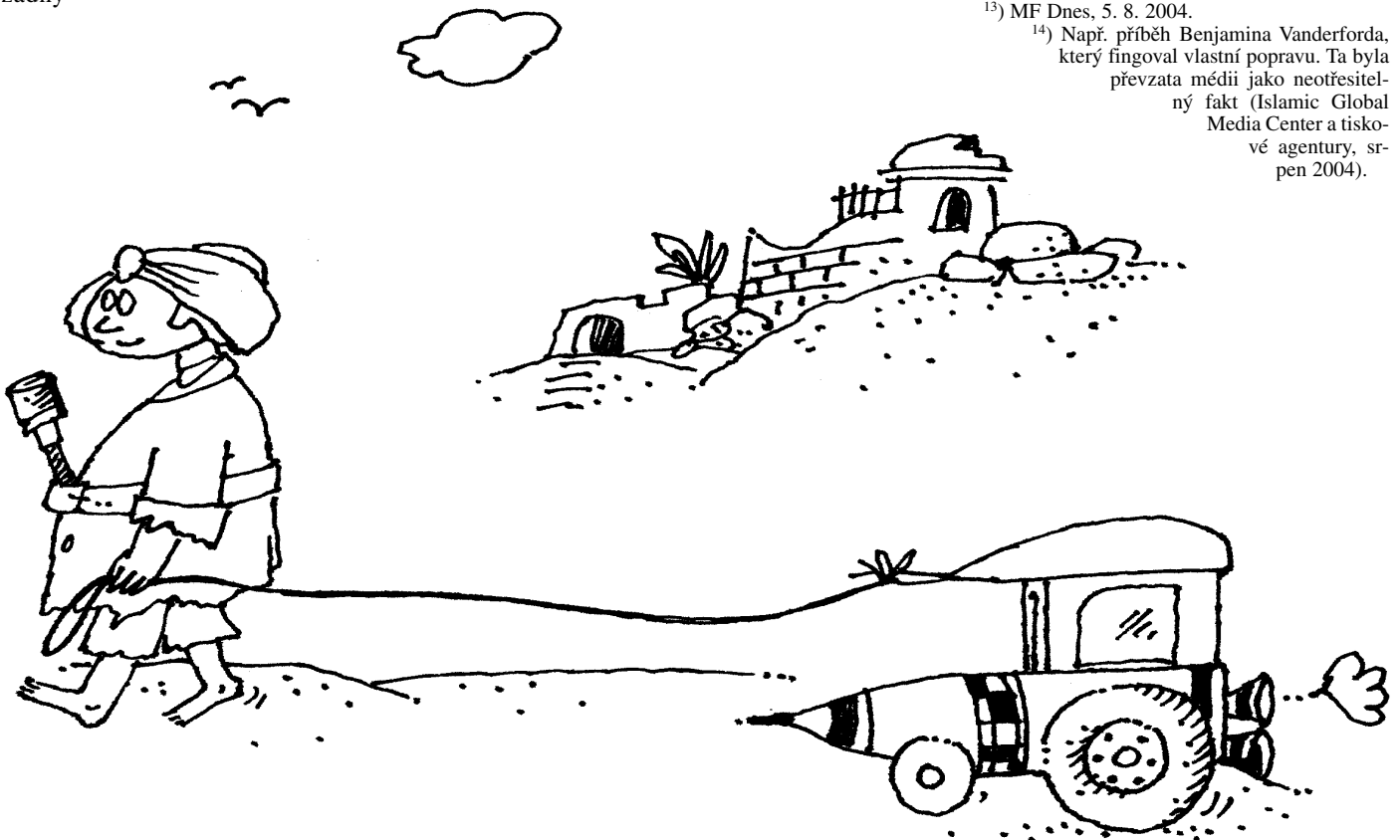
<sup>10)</sup> Odhad profesora ekonomie se specializací na naftový průmysl Aliho Dakkaka z King Abdul-Aziz University v Rijádu. In: The Christian Science Monitor, 1. 6. 2004.

<sup>11)</sup> Ramonet, I.: Tyránie médií. Praha, Mladá fronta 2003, s. 40.

<sup>12)</sup> Postman, N.: Ubavit se k smrti. Praha, Mladá fronta 1999, s. 111.

<sup>13)</sup> MF Dnes, 5. 8. 2004.

<sup>14)</sup> Např. příběh Benjamina Vanderforda, který fingoval vlastní popravu. Ta byla převzata médii jako neotřesitelný fakt (Islamic Global Media Center a tiskové agentury, srpen 2004).



## Ceská republika v Evropské unii:

# Budeme následovat příkladu Irska?

**První květen 2004 se pro Českou republiku stal nejen magickým datem, ale zejména dalším zlomovým bodem v historii českého národa. Rok 2004 je novým významným letopočtem vedle let 1918, 1938, 1945, 1948, 1968, 1989 a 1992.**

KATEŘINA VÁHALOVÁ

Bez ohledu na množství názorů v táborech euroskeptiků a eurooptimistů nedokážeme s přesností předpovědět a určit, co nám Unie skutečně přinese a co odnese, ať už bezprostředně po vstupu či v časovém horizontu několika let anebo několika desítek let.

Odpověď na snad nejčastější otázku, co se po vstupu do Evropské unie změní, můžeme přednést jako hypotézu na základě zkušeností současných členských zemí. Je zřejmé, že každá ekonomika přistupující do Společenství měla a má svá specifika, a proto se i „nováčci“ Evropské unie nevyvíjeli podle stejného scénáře. Kterého současného členu Unie bychom tedy měli vzít v úvahu v případě komparace a eventuální predikce vývoje České republiky jako členského státu?

Kritérií je mnoho – stav ekonomiky v okamžiku vstupu do Unie, velikost ekonomiky a její výkonnost, počet obyvatel, „nadšení národa“ a výsledky referenda o přistoupení. Stejně tak je možné zvolit si kritérium na základě vlastního předpokladu o budoucí pozici. Pokud bychom se připravovali spíše na horší variantu, pak bychom se s největší pravděpodobností zaměřili na prosperitu a perspektivu Řecka. V případě, že od členství v Evropské unii očekáváme hospodářský zážrak a průlom, budeme ve svém optimismu vycházet ze situace v Irsku počínaje rokem 1973, kdy tato země vstoupila do Společenství a zahájila tak celou řadu pozitivních změn.

### Irský ekonomický zážrak

Prestiž Irské republiky v zahraničí stoupla přistoupením do Organizace spojených národů v polovině 60. let. Irsko již v té době, společně s Velkou Británií, začalo s přípravami ke vstupu do EHS, ke kterému došlo v roce 1973. Celá sedmdesátá léta byla ve znamení zvyšující se hospodářské prosperity, nicméně roku 1974 přišla celoevropská recese, která se nevyhnula ani irskému hospodářství. Vstup do EHS zajistil finanční podporu irskému zemědělství a zároveň s ním se rozvíjel i průmysl. Irsko se stalo střediskem nových průmyslových od-

větví, jakými jsou elektronika, elektrotechnika nebo chemická výroba. Irský trh se tím stal méně závislým na britském.

Přesto ani s členstvím ve Společenství se Irsko nestalo imunním vůči negativnímu vývoji některých ekonomických ukazatelů. Koncem sedmdesátých let se dostala země do hluboké recese a růst státního dluhu vyvolával politickou nestabilitu. Dalším problémem byla rostoucí nezaměstnanost, která v polovině devadesátých let dosáhla 16 procent. Dnes je to jen čtvrtina, a v některých oblastech je lidí dokonce nedostatek. Zaměstnáno je i mnohem více žen, které dříve zůstávaly v domácnosti. Zájem je především o technicky vzdělané lidi – vláda chce přilákat 200 tisíc kvalifikovaných pracovníků ze zahraničí během dalších pěti let, a proto uvolnila imigrační politiku. Státní rozpočet se těší rekordním příjmům, jež se snaží investovat za nezanedbatelné části do vzdělání.

Nebývale vysokou míru růstu irské ekonomiky v posledních patnácti letech je možno přisoudit vlivu mnoha faktorů včetně existence prozíravé monetární a fiskální politiky, sociálních dohod ohledně omezeného růstu mezd, dotací ze strukturálních fondů, vzrůstajícího počtu kvalifikovaných pracovníků, rozsáhlého exportu moderních technologií a silného růstu domácí poptávky a v neposlední řadě také přímých zahraničních investic.

Dlouhá léta lákalo Irsko investory svými nízkými daňovými sazbami i kvalifikovanou pracovní silou. Stalo se proto sídlem řady nadnárodních společností – především amerických výrobců softwaru a mikroprocesorů. S necelými čtyřmi miliony obyvatel se dnes Irsko podílí na třetině všech amerických investic v Evropě do oblasti elektroniky. Americké investice stimulovaly i domácí růst a dnes v zemi roste nová generace irských moderních firem.

V době, kdy vstupovalo Irsko do tehdejšího Evropského hospodářského společenství (1. ledna 1973), byla úroveň jeho HDP na obyvatele pod 60 procenty průměru Společenství, jeho průmyslová základna byla zastaralá a ne příliš sofistikovaná. Přestože

měl irský vstup velkou podporu, krátce po něm následovalo mnoho problémů a nepopulárních opatření. Řada tradičních odvětví začala upadat a zanikat, naopak bylo třeba rychle identifikovat ta, která obstála v konkurenčním prostředí. Za výhodu členství v Unii považují Irové především zapojení se do vnitřního trhu EU, což znamenalo kromě jiného i konec s omezeními přístupu na britský trh. Dnes Irsko vyváží téměř 85 procent své výroby, a patří tak k největším vývozcům na světě. Dokázalo vzorově využít příležitosti čerpat ze strukturálních fondů, které mimo podpory regionů umožnily připravit půdu pro příchod zahraničních investorů. Často zmiňované jsou i investice do infrastruktury.

### Klíčové ekonomické indikátory a predikce do budoucna

Irsko je pravděpodobně jednou z neúspěšnějších zemí Evropské unie z hlediska ekonomické transformace, neboť dokázalo ze svého přistoupení do tehdejšího Evropského společenství vytěžit maximum, a to ve smyslu nejrychlejšího a také nejtěšnějšího přiblížení k ekonomické úrovni nejvyšších členských států.

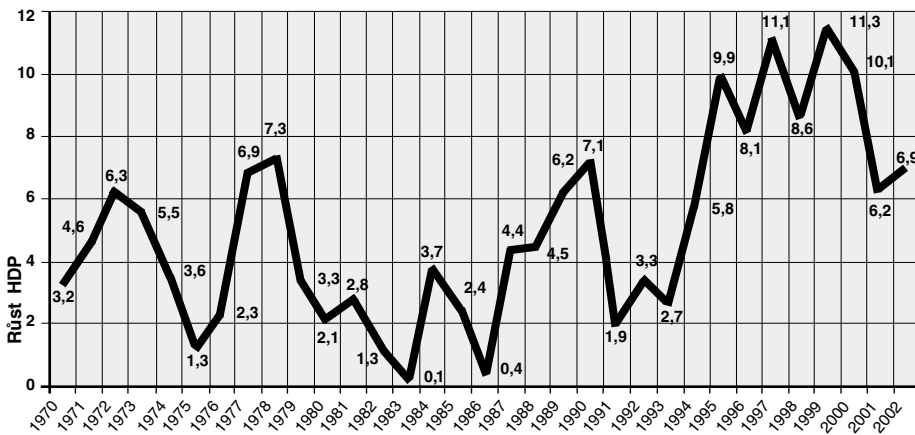
Rok 2002 ukončila centrální vláda Irska s mírným přebytkem ve výši 95 mil. eur (oproti roku 2001, kdy schodek státního rozpočtu činil 650 mil. eur). Po započítání ostatních mimorozpočtových položek na základě pravidel Evropské unie vykázala irská vláda deficit ve výši 125–250 mil. eur. Tato částka představuje jednu až dvě desetiny HDP (limit EU jsou tři procenta). Prognózy odhadují schodek 2 mld. eur pro rok 2003 a 3,4 mld. eur pro rok 2004.

V souvislosti se zahraničním obchodem je stále nejvýznamnějším obchodním partnerem Velká Británie s téměř 31procentním podílem na dovozu do Irska a 18procentním podílem vývozu na irský trh (údaje platné pro rok 2002). Vývozní atributy Irska představují kancelářské stroje a zařízení, elektrické stroje a přístroje, léky, farmaceutika a organické chemikálie. Přibližně 9 procent vývozu zajišťuje potravinářská a zemědělská produkce. Máme na mysli zejména ječmen, pšenici, cukrovou řepu, brambory a houby. Sektor zemědělství se podílí přibližně sedmi procenty na HDP a zaměstnává 10,3 procenta obyvatel.

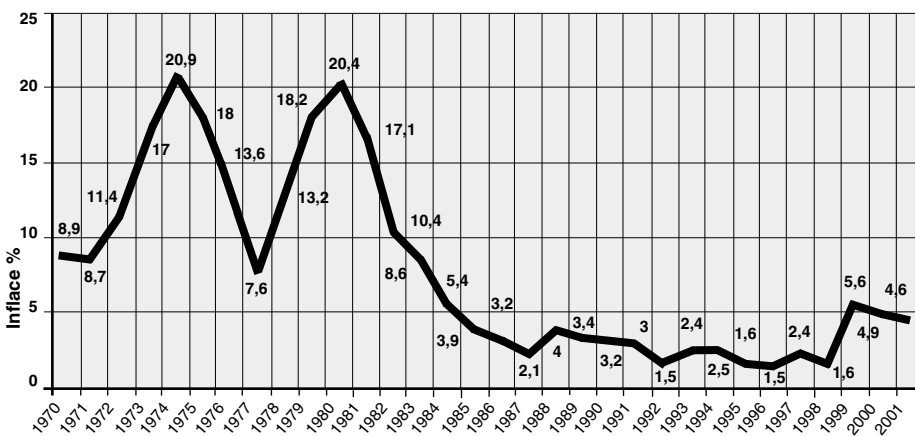
Pokud se zaměříme na ryze ekonomickou problematiku vývoje Irska v rámci vybraných ekonomických ukazatelů, zohledníme přírůstek hrubého domácího produktu, inflaci, resp. index spotřebitelských cen (CPI) a míru nezaměstnanosti. (viz graf č. 1)

Z časové řady vývoje hrubého domácího produktu nelze příliš usuzovat. Zdá se, že není patrný žádný trend, na základě kterého bychom mohli hovořit v rámci ekonomické teorie o trvalejších trendech. Přesto je zřejmé, že eliminujeme-li extrémy, ukáže se fakt, že po dosti dlouhé době stagnace dochází k výraznějšímu ekonomickému růstu. Aplikací některé ze statistických metod

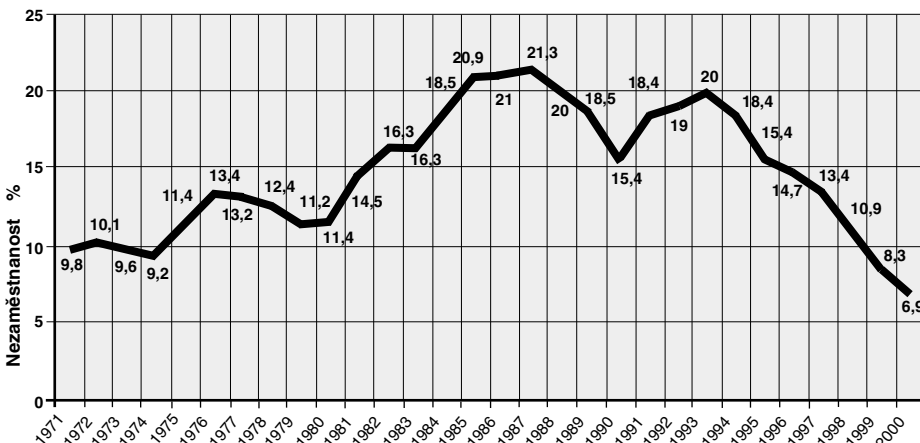
Graf č. 1 Hrubý domácí produkt



Graf č. 2 Inflace



Graf č. 3 Nezaměstnanost



(např. klouzavých průměrů) bychom mohli patrně konstatovat hospodářskou stagnaci (resp. recesi) v letech 1983 až 1987, a naopak konjunkturu a následnou expanzi v letech 1995 až 2000.

Vzhledem k rozkolísanosti tohoto ukazatele bychom těžko hledali souvislost mezi vývojem HDP a členstvím v Evropské unii

v krátkém časovém horizontu. Dlouhodobě šlo ale do poloviny 90. let o stagnaci vystřídanou výraznou ekonomickou expanzí (viz graf č. 2).

Vývoj indexu spotřebitelských cen od roku 1970 zřetelně demonstruje možné důsledky vstupu do Unie, mezi které patří alespoň dočasný růst inflace. I když v konkrétním

případě Irsku bychom mohli také hovořit o nástupu recese, která se začíná projevovat již v roce 1972, tedy ještě před vstupem do Společenství. Jak je z časové řady tohoto ukazatele patrné, razantní vývoj míry inflace se „uklidnil“ počínaje rokem 1984. Jde pravděpodobně o vedlejší účinek vstupu a poměrně dlouhou aklimatizaci Irsku.

Z hodnot od roku 1984 je patrné, že situace se ustálila v rozsahu 1,6 až 5,4 procenta. To napovídá tomu, že se ekonomika dostala z „povstavní“ krize. V dalších přibližně 20 letech již nedošlo k tak významnému výkyvu (viz graf č. 3).

Jednoznačně pozitivním zjištěním je skutečnost, že vstup do Evropské unie se nijak viditelně neprojevoval na ukazateli nezaměstnanosti. „Použitelná“ se v této chvíli stává ekonomická teorie, konkrétně tzv. Phillipsova křivka vyjadřující vztah nepřímé úměrnosti mezi indikátorem inflace a nezaměstnanosti.

Tato teorie se v případě Irsku potvrzuje. Léta 1973–1982 s relativně vysokou inflací vykazují poměrně nízkou míru nezaměstnanosti. Naopak s poklesem míry inflace dochází k růstu míry nezaměstnanosti.

### Závěr

Závěrem je nutno dodat, že je velmi složité hledat exaktní analogii ve vývoji dvou různých států. Při existenci velkého množství specifických jednotlivých ekonomik můžeme pouze předpovědět možnou alternativu perspektiv budoucího člena Evropské unie.

A v této souvislosti je nutný realismus, tzn. neočekávat od vstupu České republiky do Evropské unie zázrak, radikální pozitivní změnu ve vývoji makroekonomických veličin či výrazné změny ve smyslu růstu životní úrovně.

Poučme se z irského zázraku, který se projevil v plné míře až téměř 20 let po vstupu země do Společenství. Neměli bychom být proto rozčarováni z faktu, že vstup České republiky do EU bude poznamenán růstem míry inflace a možná i přechodným zbrzděním růstu životní úrovně, že HDP na obyvatele bude mít spíše tendence stagnovat či růst jen velmi pomalu, nebo dojde k prohloubení výkyvů v jeho vývojových trendech.

Na druhé straně však je nutné mít na paměti, že Irsko vstupovalo do EHS v době výrazné hospodářské krize, komplikované krizí surovinovou a energetickou. My vstupujeme v době ekonomické prosperity, byť nevýrazné, a nemáme proto důvody k výmluvám v případě naší případné ekonomické neúspěšnosti.

katerinavahalova@seznam.cz

### Použitá literatura:

Irah Kučerová, Ekonomiky členských států Evropské unie, Karolínium, Praha 2003.

Petr Fiala, Markéta Pítrková (EDS.), Rozšiřování ES/EU, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2002.

Informační server: www.cso.ie, www.centralbank.ie, www.fingate.cz, www.ikoktejl.cz.

# Zevrubný pohled na společný rozpočet Evropské unie

**Petr König, Lubor Lacina a kol.: Rozpočet a politiky Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2004. 1. vydání. xxiv + 374 stran. ISBN 80-7179-846-0.**

Společný rozpočet Evropské unie (EU) představuje *unikátní instrument* vyjadřující jedinečné postavení Unie jakožto mezinárodní organizace disponující v určitých striktně vymezených oblastech *supranacionálními kompetencemi*. V rámci tohoto svého postavení (daného zakládajícími smlouvami) EU rovněž realizuje některé společné a komunitární (koordinované) politiky. Nezbytnou podmínkou úspěšné realizace všech jejích úkolů pochopitelně je, aby EU disponovala dostatečnými finančními prostředky, jejichž přisun by byl co nejstabilnější a nepodléhal by příliš velkým výkyvům v závislosti na ekonomické a politické situaci v jednotlivých členských státech. Její rozpočet proto sestává z tzv. *vlastních zdrojů* EU, na které má Unie právní nárok odvozený z jejího postavení supranacionálního aktéra. Tento rozpočet tedy není (a to již od roku 1970) z právního hlediska financován z příspěvků členských zemí. Jinou otázkou samozřejmě je, že uvedené finanční zdroje jsou pochopitelně generovány ekonomickou činností na území těchto zemí, které rovněž zajišťují jejich výběr a převod na úroveň EU, neboť tato nedisponuje žádnou vlastní daňovou službou. Uvedená povaha příjmů společného rozpočtu EU ovšem nic nemění na jejich *právní podstatě*.

Celkově lze říci, že objem finančních prostředků rozdělovaných na úrovni Unie (v současné době něco málo přes 1,2 procenta úhrnného HDP členských zemí) je ve srovnání s prostředky přerozdělovanými na úrovni jednotlivých členských států (pohybujících se dnes – velmi zhruba – někde mezi úrovní 30–60 procent HDP) poměrně velmi malý. Právě při tomto srovnání vyniká pozoruhodně vysoká účinnost prostředků vynakládaných prostřednictvím rozpočtu EU, neboť dokáží iniciovat velmi rozsáhlé investiční akce a širokou škálu programů majících v některých případech značný vliv na ekonomický i sociální vývoj v členských zemích.

Recenzovaná publikace podává velmi komplexní a propracovaný rozbor výše uvedeného unikátního fenoménu, společného rozpočtu Evropské unie. Na jejím vzniku se podílelo celkem šest předních českých odborníků na problematiku Unie a jejích politik, kteří působí převážně na Mendelově zemědělské a lesnické univerzitě v Brně (MZLU), dva z nich jsou editory celé pub-

likace. Její text sestává ze tří hlavních částí, které jsou dále rozčleněny celkem do šestnácti kapitol. První část se zabývá celkovou charakteristikou společného rozpočtu EU (včetně procedury jeho schvalování). Rozhodující podíl na celém textu ovšem mají dvě části pojednávající velmi zevrubným způsobem o příjmové a výdajové straně rozpočtu Evropské unie.

Část zabývající se *příjmy rozpočtu EU* (autorem je jeden z editorů Petr König z MZLU) pojednává nejprve o historickém vývoji systému vlastních zdrojů a dále přechází k podrobnému popisu jednotlivých vlastních zdrojů rozpočtu Evropské unie podle existujícího stavu. Značnou pozornost věnuje rozboru současných diskusí o tomto systému z hlediska různých obecných požadavků kladených na rozpočtové zdroje, jako je *spravedlnost, přehlednost, stabilita* apod. V této souvislosti přibližuje rovněž některé konkrétní návrhy alternativních zdrojů financování rozpočtu EU.

Třetí část práce (zdaleka nejdleší: celkem 242 stran) se zabývá výdaji rozpočtu Evropské unie, a to v úzké návaznosti na jednotlivé politiky Unie, které jsou z rozpočtu financovány. V kapitole 7, která představuje určitý úvod k této části, je jako jeden z hlavních cílů textu uvedena snaha „...vyvrátit jeden z mýtů souvisejících se *zjednodušeným chápáním významu výdajových rozpočtových kapitol pouze s ohledem na jejich finanční objem. Význam politik není dán jejich finanční náročností, jak je často chybně chápáno, ale jejich příspěvkem k naplňování cílů integračního procesu.*“<sup>(1)</sup> Lze říci, že uvedený záměr se autorům podílejícím se na zpracování této části práce podařilo naplnit.

Ve třetí části práce je podán dosti podrobný rozbor všech osmi výdajových kapitol (tzv. hlavy) rozpočtu EU: *Zemědělství, strukturální operace, vnitřní politiky, vnější vztahy, administrativní výdaje, rezervy, předstupní pomoc a výdaje na rozšíření* (poslední kapitola byla do finanční perspektivy na léta 2000–2006 zařazena dodatečně v roce 2002).<sup>(2)</sup> Součástí výkladu je i dosti obsáhlý popis některých politik EU. Nejzevrubněji je zde rozebrána politika hospodářské a sociální soudržnosti financovaná z rozpočtové kapitoly strukturální operace (autor Petr Volek, MZLU) a společná zemědělská politika (autor Jan Přenosil, MZLU). Poněkud jiným způsobem je zpracována kapitola pojednávající o tzv. vnitřních politikách EU, kde se autor a jeden z editorů celého textu Lubor Laci-

na (MZLU) zabývá pouze oblastmi, které jsou podle jeho názoru významné, a jiné zcela vynechává (např. výdajovou položku „politické strany“).

Za velmi aktuální z hlediska nedávné minulosti a nejbližší budoucnosti České republiky je možno označit kapitoly zabývající se předstupní pomocí kandidátským zemím (kap. 14) a výdaji EU na rozšíření (kap. 15). V první z nich její autor Petr Jan Pajas (Anglo-americká vysoká škola v Praze) stručně rekapituluje kritéria pro přijetí zemí střední a východní Evropy do EU a dále se zabývá jednotlivými finančními instrumenty předstupní pomoci, konkrétně programy Phare, ISPA a SAPARD (včetně konkrétních údajů o výši transferů). Další kapitola (autor P. König) se potom věnuje především procesu transformace předstupní pomoci na standardní finanční transfery z rozpočtu Evropské unie členským státům v případě nově přistoupičích zemí, jež si vyžádá navýšení příslušných rozpočtových kapitol. Uvádí zde rovněž odhady bilancí deseti nových členských států vzhledem ke společnému rozpočtu EU (tj. rozdíl mezi odhadovanými odvody a příjmy) pro období let 2004–2006, jež by měly být z pohledu uvedených zemí ve všech případech kladné.

Na recenzované publikaci je nutno ocenit nejen preciznost jejího zpracování a velmi logickou a konzistentní strukturu, nýbrž rovněž to, že se autorům podařilo naplnit cíl práce, který si vytkli: „*Přiblížit čtenáři charakter a strukturu rozpočtu Evropské unie prostřednictvím faktického příjmového naplnění a konkrétních výdajových politik... kniha seznamuje s politikami EU z úhlu pohledu, který v česky psané literatuře zatím chyběl, a to právě z hlediska jejich rozpočtové náročnosti.*“<sup>(3)</sup> Výklad je vhodným způsobem doplňován a ilustrován četnými grafy (celkem 39) a tabulkami (celkem 102). Zajímavým doplňkem jsou rovněž tzv. „boxy“ (celkem 21), tedy určité „případové studie“ ilustrující a doplňující základní výklad, jež přinášejí mnoho nových informací z různých oborů evropských studií užitečných pro odborníky z dané oblasti a v některých případech rovněž pro běžné občany Evropské unie. K větší přehlednosti celé publikace by ovšem přispělo uvedení seznamů tabulek, grafů a boxů.

Aktuálnost problematiky, kterou se recenzovaná publikace zabývá, je dána nejen tím, že vychází v roce vstupu České republiky do EU, ale také tím, že k tomuto vstupu došlo v době, kdy problematika financování aktivit Evropské unie bude v souvislosti s přípravou nového střednědobého finančního rámce Unie (na léta 2007–2013) v rostoucí míře předmětem velmi intenzivních – a někdy možná i poměrně ostrých – veřejných diskusí, na které by měla být v první řadě připravena česká politická sféra a státní správa, ovšem rovněž tak širší odborná veřejnost, což není možné bez solidních znalostí stávající podoby financí EU. Podrobný a komplexní rozbor společného rozpočtu

Evropské unie zasazený do širšího rámce celkových aktivit Unie přitom v české odborné literatuře dosud citelně chyběl, a zájemci o tuto problematiku tak byli odkázáni pouze na oficiální dokumenty Evropské unie a různé často útržkovité zahraniční prameny, kterým však zpravidla chyběla komplexnost pohledu bezprostředně spojující jednotlivé výdajové kapitoly s aktivitami, jež jsou z nich financovány.

Recenzovanou knihu lze vřele doporučit všem, kteří potřebují získat solidní informace a znalosti z oblasti financování aktivit EU. Užitečná tak bude nejen studentům všech úrovní a stupňů, ale též odborným a výzkumným pracovníkům, kteří se při své práci s uvedenou problematikou setkají. Mohla by se ovšem stát – přinejmenším některé její části – rovněž důležitou pomůckou pro pracovníky všech úrovní ve-

řejné správy, kteří v nějaké formě přicházejí do styku s problematikou Evropské unie.

**Jan Hřích**

*hrich@iir.cz*

<sup>1)</sup> Petr König, Lubor Lacina a kol.: Rozpočet a politiky Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2004. 1. vydání, s. 99.

<sup>2)</sup> Srov. tamtéž, s. 311.

<sup>3)</sup> Tamtéž, s. VII.

# Odpor proti neoliberalismu v postapartheidní JAR

Ashwin Desai. *We are the Poors: Community Struggles in Post-Apartheid South Africa*. New York, Monthly Press. 2002. 153 s. ISBN 1-58367-050-5.

„Rasy a třídy, dvě dědictví trpké minulosti nadále straší. Avšak zformovaly se nové politické varianty, našťastí imunní vůči infekci nostalgického vězeňství a exultantství, nebo zákeřné nemoci 'etnického kšeftování'; vládnoucí postapartheidním politickým frakcím. Nezaměstnaní, opuštěné matky, obhájci komunit, tovární dělníci, 'populární záškodníci', artisti-rapeři a dobří lidé ze sousedství se dali dohromady, aby zformovali kolektivní identitu 'chudých' (The poors).“

Těmito slovy začíná kniha, doprovázená několika fotodokumentacemi, která pojednává o žalostném životním údělu obyvatel dnes zapomenutých jihoafrických chudých předměstí, kteří se stali obětí neoliberální vládní politiky, a o jejich strategiích odporu proti přesile korporativního modelu globalizace v postapartheidní Jihoafrické republice. Autorem publikace je učitel, publicista a občanský aktivista Ashwin Desai. Zabývá se tématem „globalizace“, ale nepřistupuje k němu tak, aby čtenáře unavoval složitým akademickým jazykem nebo monology politiků, komentátorů či médií. Místo toho volí upřímné a jednoduché vyprávění o strategii, solidaritě, oddanosti různých skupin a jednotlivců. Jsou konfrontováni s arogantní mocí a nadvládou volného trhu, přičemž postapartheidní režim tomu pouze přihlíží. Kniha přináší zdrcující kritiku až dosud oslavované politiky jihoafrické vládnoucí strany – Afrického národního kongresu (ANC) a jeho spojenců, která své původní transformační úmysly nahradila neoliberálními přístupy. Kapitulovala před nimi už většina jihoafrických politiků, a to včetně některých strůjců ukončení bílé menšinové vlády.

Autorův přístup soustřeďující se na konkrétní případy odhaluje, jak fungují neoli-

berální strategie kontroly a osvojování hodnot, jejichž dosah překonává hranice jedné země nebo jednoho kontinentu a jež ovlivňují již tak neutěšené životní podmínky stovek milionů lidí po celém světě. Taktiky protagonistů neoliberální světovlády se marně snaží zamlžovat nedílnou spojitost mezi korporativním modelem globalizace a prohlubující se propastí mezi převládající většinou chudých a utlačených a hrstkou bohatých a spokojených. V případě jihoafrické společnosti jsou základy této nerovnosti zakotveny v rasistické kapitalistické struktuře výroby, která přetrvává navzdory proklamovanému ukončení apartheidu. V důsledku toho je pro většinu obyvatel nemožné a vyloučené využívat nově získaná ústavní práva a svobody, aniž by se práci vrátil její původní společenský smysl jako koordinovaného snažení společnosti za účelem vytváření bohatství, a to formou aplikace lidské práce na přírodu, se zřetelem na kognitivní a morální podstatu života.<sup>1)</sup> Na druhé straně vyvolává tato nerovnost rozličné formy solidarity a hnutí odporu rozvíjející nové politické identity a strategie boje proti ní. Jejich cílem se stávají globalizace a vláda, která se vzdala své klíčové role při hospodaření se státními zdroji peněz, stejně jako jakékoli regulace vztahů kapitál – práce a jež vystupuje už jenom jako „správce“ organizující domácí trh ve prospěch dominantních finančních a průmyslových kapitálů.

Po roce 1990, především pod vlivem krize socialistické ideologie a politiky osvobození, se velká část soudobého kritického myšlení pokouší sestavit nové interpretace protikapitalistického odporu soustřeďující se na identity sociálních subjektů nebo národních či regionálních skupin. Využívají přitom analytické koncepce, jako jsou „lokalizace odporu“ a/nebo „výroba lokality“.<sup>2)</sup> Podobné argumenty jsou známé, neboť vycházejí z tradice levicových nacionalistických (antikoloniálních) hnutí, kdy je „národ“ považován za hlavní nástroj obrany

proti dominanci zahraničního (globálního) kapitálu. Důležitější ovšem je, že ve všech případech je pojem „lokalita“ základním materiálním atributem vyvíjených politických aktivit – je sociálním produktem. Dnešní, spíše operativní dedukce, vnímají různé lokální levicové strategie jako reaktivní. V podmínkách, kdy se kapitalistická dominance stává čím dál více globálnější, musí být cílem odporu bránit lokální zájmy a vytvářet bariéry proti zrychlujícímu se toku kapitálu. Poukazují na získání podpory horizontálně napříč celou společností a na rozvíjení aktivity zaměřené na přebírání těch funkcí státu, které jim umožní vydobytí vlastních prostorů výroby a obnovy společenské solidarity.

Ashwin Desai dodává tomuto fenoménu specifičnost ohraničenou konkrétními příběhy lidí a jejich komunit. Proto také jeho kniha vyniká jako nástroj na výměnu konkrétních zkušeností mezi komunitami s podobnou „biografií“ nezávisle na tom, kde se nacházejí. Autor líčí každodenní úsilí obyvatel chudých předměstí Durbanu a Johannesburgu, jejich nerovný boj za zachování chudých obydlí, ojedinělých přístupů k pitné vodě a elektřině. Jsou přitom vystaveni neoliberálnímu útoku v podobě devalvace, deregulace, privatizace, nebo škrtů ve veřejných výdajích, které doprovázejí stupňující se represe ze strany státu. Desaiho příběhy jsou zároveň mementem hrozeb hegemonie korporativní globalizace a neuváživé mystifikace skutečných sociálních sil, které stojí v jejím pozadí.

Obraz, který vzejde z této knihy, musí být zdrcující nejen pro představitele Jihoafrické republiky, ale i pro celou zemi, která se v r. 1994, kdy se relativně hladce zbavila apartheidu a praktického rasismu, projevila jako společenství lidí, jejichž odvažné rozhodnutí získalo obdiv celého světa. Apartheid, jak se zdá, nadále žije ve formě nerovného přístupu k sociálním službám. Zatímco po ukončení apartheidu se působivým tempem rozšířily základní komunální služby a přes tři miliony domácností dnes má přístup k pitné vodě a dva a půl milionu je napojeno na hlavní elektrické vedení, trvá napětí mezi cílem poskytovat podobné služby, jako jsou ekonomické statky anebo garantování lidských práv. Čísla o počtu připojených domácností ovšem zakrývají skutečný problém zmíněných služeb, a to jejich dostupnost. Údaje

ukazují, že až 20 procent domácností není schopno platit své účty a dalších 20 procent se musí rozhodovat mezi tím, zda si ponechají po privatizaci předražené služby, anebo se soustředí na zajištění základních potřeb, jako je jídlo.<sup>3)</sup> Podle F. Barchiese existují v dnešní JAR dostatečné důkazy, že výskyt velkých a souvislých oblastí chudoby dokládá trvalou a rostoucí strukturální neschopnost pracujících a jejich domácností uspokojit své základní životní potřeby.<sup>4)</sup> Toto pozorování je však třeba korigovat údaji, podle kterých je zcela běžné, že až 70 procent obyvatel chudých předměstí, jako je například Soweto, je v jednom konkrétním roce bez práce.<sup>5)</sup>

Podle autora pramení hlavní příčina neutešeného stavu v politice nové vlády, která po odstranění apartheidu a zavedení demokracie postupně znehodnocovala své dříve získané politické vítězství. Výsledkem bylo, že brzy podlehla tlaku neoliberálních sil, které měly eminentní zájem na zachování systému „rasistického kapitalismu“, tzn. systému, z něhož spolu s hrstkou privilegované části populace dosud profitovaly. Navzdory tomuto vývoji ovšem neholdají dynamicky se rozvíjející občanská hnutí a skupiny aktivistů „složit zbraně“. Oficiálně proklamovaný konec apartheidu pro ně není realitou a jako důkaz uvádějí, že měsíčně ztrácí až desítky tisíc domácností přístup k pitné vodě nebo k elektrické energii v důsledku toho, že se jejich živitelé znenadání ocitnou bez práce. Poukazují také na případy, kdy podobná byrokratická rozhodnutí v provincii KwaZulu-Natal způsobila šíření cholery, kdy onemocnělo 100 tisíc a zemřelo přes 200 lidí.<sup>6)</sup> Připomínají také skutečnost, že hlavní břemeno „neoliberálních reforem“ nese většinová populace, poznamenaná apartheidem a chudobou.

Neoliberální globalizace (stejně jako její „imperální“ předchůdkyně z 19. století) se nemůže odehrávat mimo základy sociálně-kulturního ukotvení společnosti, v níž působí a odkud nasává materiální či ideové hodnoty. Uskutečňuje se v konkrétních lokalitách, ať jsou to vesnice, města, země nebo regiony, kam přenáší souhrn všech konkrétních a abstraktních sil, které ji řídí, kontroly a jsou zároveň jejími hlavními uživateli, a to bez ohledu na to, zda ji nazýváme homogenizací či diferenciací, simultánní synergií spirálovitě rostoucího bohatství a chudoby anebo začátkem nového feudalismu světového rozměru.<sup>7)</sup>

Analýzy sociálně politických faktorů,

kteřé ovlivňují demokratické systémy v posttransformačním (nebo v postrevolučním) období, ukazují, že zásadním určovatelem jejich stability je interakce mezi silným autonomním státem a společností, v níž občanská sdružení a jejich politické participace prosperují. Legitimita státu je dosažena (a udržována) jeho schopností efektivně rozdělovat veřejné statky (*public goods*), které zahrnují nejen politická práva a svobody, ale i materiální zdroje a ochranné mechanismy proti strádání a nouzi. Otázkou je, zda ovšem stát, který se řídí módní formulací „volný trh – volná politika“, je toho schopen. V případě chronické a inzulinární chudoby (viz případy, o kterých pojednává recenzovaná kniha) je zapotřebí, aby podpora pro zajištění obecných služeb (voda, elektřina, zdravé životní podmínky) přišla odjinud, mimo danou komunitu. Chudoba se mění v samopropagující proces, a právě proto si nejhudší části společnosti nemají možnost podobné služby samy obstarat. Společnost, která je nejen soucitná, ale především racionální, by se měla starat o poskytování těchto služeb včetně minimálních zdrojů obživy.<sup>8)</sup>

Spravedlivá (*equitable*) distribuce veřejných statků předpokládá stát schopný plně vykonávat své funkce sociální kontroly při získávání, řízení a přerozdělování (*reallocation*) bohatství společnosti. To by se mělo uskutečňovat na základě předem dohodnutých klíčů opírajících se o interakci stát-společnost a inklinujících ke společenskému konsenzu. Touto cestou se snadněji získává podpora a identifikace se stávajícím politickým režimem.<sup>9)</sup> Demokratická životaschopnost nové Jihoafrické republiky, kde jak stát, tak i společnost jsou vážně oslabeny vleklými konflikty minulých padesáti i více let, bude záviset na posílení každé z těchto dvou komponent, tak aby se základní obecné a veřejné služby dostaly spravedlivě ke každému občanovi. To je o to důležitější, že jihoafrická společnost se ještě stále nachází na startovní čáře, kde se může (ale nemusí) rozloučit s manichejskou logikou vylučování světa apartheidu a kolonialismu, v němž jsou podle F. Fanona „černí oddělováni od bílých, a to nejen ve smyslu fyzikálním a teritoriálním, a nikoli pouze ve smyslu práv a privilegií, ale dokonce ve smyslu myšlení a hodnot.“<sup>10)</sup>

Problémům postapartheidní transformace Jihoafrické republiky se fundovaně věnuje několik publikací. Tyto práce vesměs upozorňují na skutečnost, že poselství nové a svobodné éry

se nebezpečně zastavuje u bran velkých hospodářských korporací, v nichž mají hlavní slovo představitelé bělošské menšiny a malého procenta aspirujících černošských buržoazních a profesních tříd.<sup>11)</sup> H. Marais a P. Bond přišli o celkově se zhoršujících životních podmínkách většiny obyvatelstva země, a to navzdory tomu, že po r. 1994 se černošské střední vrstvě postupně a významně podařilo zkonsolidovat své pozice.<sup>12)</sup> Kniha Ashwina Desai se svým suggestivním titulem „*We are the Pooors*“ je ovšem překonává tím, že poskytuje stejný obraz prostřednictvím příběhů lidí a komunit, pro které JAR téměř deset let po ukončení apartheidu zůstává hluboce rozdělenou společností s tím, že oni jsou ti prohrávající. Autor dokázal, že důvěrně zná prostředí, o němž píše, a ani neskrývá své sympatie pro jeho obyvatele. Významnou stránkou recenzované knihy je fakt, že ji mohou číst odborníci, stejně jako laici; občasnější aktivisté či dobrovolníci; politici anebo studenti. Je to publikace aktuální, která významně přispívá k uchopení fenoménu korporativní globalizace a pojednává o odporu vůči ní. Pod lákavými hesly „svobody“ a „demokracie“, která ovšem ztratila svůj původní smysl, globalizace ve skutečnosti plní životy stále početnější části světové populace.

Mesfin Gedlu

gedlu@iir.cz

<sup>1)</sup> Bauman, Z., *Freedom* (Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1988), s. 71 ff.

<sup>2)</sup> Massey, D., *Space, Place and Gender* (Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1994), s. 5. Appadurai, A., *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization* (Minneapolis: Univ. of Minnesota press, 1996), s. 178–199.

<sup>3)</sup> McDonald, D., *The Bell Tolls for Thee: Cost, Recovery, Cut Offs, and the Affordability of Municipal Services in South Africa*. Special Report, 2000.

<sup>4)</sup> Barchies, F., *Social Citizenship, the State and the Changing Constitution of Wage Labour in Post-Apartheid South Africa*. Annual Congress of SASA. East London, June/July 2002.

<sup>5)</sup> UN Integrated Regional Information Network. 24 January, 2002.

<sup>6)</sup> Shore, K. J., *Who Pays? Municipal Services in South Africa*. Reports: Science from the Developing World. <http://www.idrc.ca/reports>

<sup>7)</sup> Viz např. Barber, B. R., „Jihad vs. McWorld“. *Atlantic Monthly*, March 1992, s. 53–65. Connelly, M. & Kennedy, P., „Must it be the rest against the West?“ *Atlantic Monthly*, December 1994, s. 61–84.

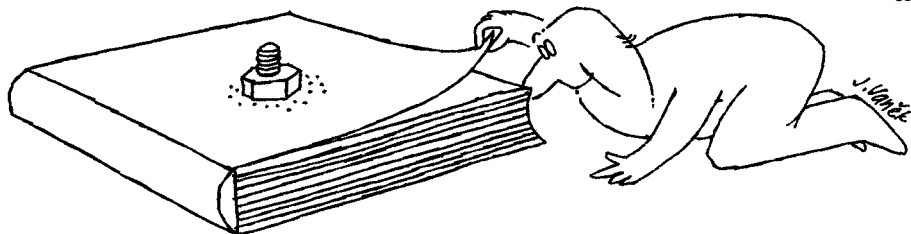
<sup>8)</sup> Galbright, J., K., *The Affluent Society* (London: Penguin Books, 1987), s. 250–252.

<sup>9)</sup> Du Toit, P., *State Building and Democracy in Southern Africa: Botswana, Zimbabwe, and South Africa* Oxford, USIP, 1995.

<sup>10)</sup> Fanon, F., *The Wretched of the Earth* (New York: Groove Press, 1963), s. 42.

<sup>11)</sup> Pro hlubší seznámení viz Habib, A. & Padayachee, V., „Economic Policy and Power Relations in South Africa“. *World Development* 28 (2000) 25.

<sup>12)</sup> Marais, H., *South Africa: Limits to Change: The Political Economy of Transformation* (London: Zed Press, 1998). Bond, P., *Elite Transitions: from Apartheid to Neoliberalism in South Africa* (London: Pluto Press, 2000).



# Think-tanky ve visegrádských zemích

*Jiří Schneider. „Think-tanky ve visegrádských zemích: Analýza politiky a obhajoba zájmů“, Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita v Brně, Brno 2003. 104 s., náklad: 500 výtisků.*

Publikace Jiřího Schneidera představuje nejen úvod do studia nestátních neziskových organizací zabývajících se výzkumem či analýzou politiky, pro které se v posledních desetiletích vžil název think-tanky. Cílem knihy je seznámit čtenáře s historií vzniku těchto organizací, jejich charakteristickými rysy a rolí, kterou hrají v politickém rozhodovacím procesu. Jak je patrné z vlastního názvu publikace, hlavní pozornost je zaměřena na působení think-tanků v České republice, Polsku, Maďarsku a na Slovensku.

Úvodní kapitoly jsou věnovány teoretickému zamyšlení nad vztahem mezi věděním a mocí. Analyzován je komplikovaný vztah mezi odborností a jejími nositeli na jedné straně a politikou a jejími aktéry na straně druhé. Pozornost je věnována také možnostem uplatnění vědeckých přístupů při spravování společnosti. Nedílnou součástí úvodních kapitol je autorova snaha o vyrovnání se s anglosaskou politologickou terminologií formou překladů klíčových pojmů relevantních k tématu knihy. Snaha řešit tento problém, s nímž se neanglická politologie potýká již řadu let, však zůstává na půli cesty a autor se převážně uchyluje k převzetí již existujících překladů z dílny jiných českých autorů. Co se týká samotného názvu „think-tank“, drží se standardního anglického označení a hledání vhodného českého ekvivalentu ponechává na odvážnějších následovcích.

V další části knihy následuje přehled dosažených výsledků studia think-tanků čerpajících převážně ze zahraniční odborné literatury. Pasáže věnované vzniku těchto organizací jsou z pochopitelných důvodů zaměřené především na Spojené státy, kde se tyto organizace rozšířily

nejvíce a kde si získaly největší vliv. Dále jsou popsány nejrůznější typologie think-tanků lišící se okolnostmi jejich vzniku, formou vnitřní organizační struktury, financováním, vnějším působením na ostatní aktéry politického procesu a dalšími hledisky. Spíše nežli o vlastní autorovu syntézu dosavadních poznatků se jedná o jakési exposé do existující zahraniční literatury. Přesto má tento přehled v českém prostředí značnou cenu vzhledem k neexistenci domácí literatury zabývajících se tímto tématem, jakož i celkové absenci překladů stěžejních zahraničních děl. Je navíc nutné ocenit autorovu práci s nejnovější zahraniční literaturou. V bibliografii jsou zahrnuta všechna významnější díla publikovaná v posledních letech na sledované téma, což u nás nebývá vždy pravidlem.

Nejzajímavější částí knihy je však bezesporu její druhá polovina, zaměřená na působení think-tanků ve visegrádských zemích. Data použitá k jejich analýze jsou výsledkem autorova vlastního výzkumu, který lze označit za vůbec první svého druhu ve středoevropském regionu. Cílem výzkumu byl především popis a následná komparace nejrůznějších aspektů fungování visegrádských think-tanků od jejich právního postavení, způsobu financování, až po charakteristiku jejich produktů a jejich vlivu na politický proces.

Objektem zkoumání bylo dvacet čtyři organizací, které dobře ilustrují rozmanitost think-tanků od striktně nezávislých až po ty státem podporované. Při jejich popisu se autor úspěšně vyhnul tendenci popisovat jen jejich organizační uspořádání bez analýzy jejich vnějšího působení či naopak, což je častým nešvarem publikací na toto téma. V zajímavém kontrastu s podmínkami v anglosaských zemích, kde tyto organizace vzkvétají již téměř padesát let, si autor všímá překážek jejich rozvoje ve středoevropském regionu. Z průzkumu vyplývá, že jejich rozkvět limitován především malou podílkou po nezávislých analýzách ze strany

politických elit, jakož i místním legislativním rámcem, který rozvoji třetího sektoru příliš nepřeje. Další omezení lze spatřovat v nepříliš rozvinuté tradici soukromého dárcovství a omezeném množství domácích nadací, což má podle průzkumu za následek silnou závislost regionálních think-tanků na mezinárodních státních či soukromých dárcovských institucích. Součástí těchto kapitol je i autorovo hodnocení obecného politického ovzduší v regionu, které charakterizuje jako uzavřený politický systém, ostře kontrastující s otevřeným systémem anglosaským. Ten je podle něj na rozdíl od prvně jmenovaného postaven na výrazné autonomii a decentralizaci veřejného života, projevující se slabostí politických stran, existencí silných nadací, množstvím soukromých dárců a podobně.

V závěru knihy tak autor v podstatě potvrzuje pozorování zahraničních autorů, kteří upozorňují na skutečnost, že visegrádské think-tanky jsou nuceny se těmto nepříznivým podmínkám přizpůsobit, což mnohdy vede ke vzniku jakýchsi hybridních forem think-tanků, jež kvůli přežití propojují komerční a neziskové aktivity či se dobrovolně vzdávají své nezávislosti ve prospěch státních zakázek. Co se týká budoucího vývoje think-tanků ve středoevropském regionu, autor předvídá zánik slabších neperpektivních organizací v souvislosti v pohybu zahraničních dárců dále na východ. Zároveň však upozorňuje na nové možnosti využívání fondů Evropské unie, o něž se budou moci ucházet think-tanky, jimž se podaří vyrovnat se s odchodem zahraničních donorů. Přestože je z publikace zřejmé, že se středoevropským think-tankům jen těžko podaří získat postavení a vliv, kterým disponují jejich americké protějšky, v určitých oblastech je jejich pozitivní vliv patrný již dnes. Svědčí o tom koneckonců i tato publikace, která vznikla během jednoletého působení autora, jinak zaměstnance MZV ČR, v takovéto organizaci, což lze bez váhání označit za jeden z charakteristických rysů anglosaské think-tankové kultury, ve které tyto organizace slouží jako jakési intelektuální osvěžovny pro státní úředníky, kteří do nich na časově omezenou dobu přicházejí načerpat inspiraci pro své další působení ve státních službách.

*Radek Špicar*

*r.spicar.01@cantab.net*



---

## AUTOŘI TOHOTO ČÍSLA

**Viktor A. Debnár**, nar. 1979, 1999–2001 studentský redaktor časopisu *Přítomnost*, 2000–2002, studium oboru mezinárodní teritoriální studia na Institutu mezinárodních studií FSV UK, 2002–2004 studium oboru americká studia tamtéž. (str. 20)

**Ing. Mgr. Petr Kratochvíl, Ph.D.**, nar. 1975; vystudoval mezinárodní obchod a mezinárodní politiku a diplomacii na VŠE a mezinárodní vztahy na FSV UK v Praze, je též absolventem doktorského studia mezinárodních politických vztahů. Pobýval na řadě studijních a výzkumných pobytů v Rusku, Německu a jinde. V současné době je zástupcem ředitele Ústavu mezinárodních vztahů. Zabývá se teorií mezinárodních vztahů, rus-

kou zahraniční politikou a evropskou integrací. (str. 22)

**Radek Špicar**, nar. 1977; absolvoval Politologii na FF UK a Mezinárodní teritoriální studia na FSV UK. Magisterské studium v oboru International Relations zakončil v Centre of International Studies, University of Cambridge. Během studií ve Spojených státech působil ve Woodrow Wilson International Centre of Scholars. Zabývá se domácí a zahraniční politikou Spojených států, jakož i vztahem mezi Spojenými státy a Evropskou unií. Je náměstkem místopředsedy vlády ČR pro ekonomiku. (str. 35)

**PhDr. Zdeněk Švácha**, nar. 1965; vystudoval obor kulturologie na Filosofické fakultě UK Praha. V letech 1992–2000 byl státním zaměstnancem. Nyní pracuje jako publicista. Specializuje se na bezpečnostní problematiku a další civilizačně krizové okruhy. (str. 28)

**Mgr. Tomáš Tožička**, nar. 1966; původním zaměstnáním technik. Po roce 1989 vystudoval evangelickou teologii v Praze a Atlantě. Jako ředitel Střediska ekonomických a sociálních aktivit v Moskvě se prakticky i teoreticky zabýval otázkami a řešením nezaměstnanosti a regionálního rozvoje. Od roku 1999 je národním koordinátorem kampaně za oddlužení nejchudších zemí a účastnil se přípravných konzultací i konference OSN Financování rozvoje v Monterrey. V současné době pracuje jako vedoucí rozvojových a FAIRTRADE projektů v Ekumenické akademii Praha. (str. 9)

**Kateřina Váhalová**, nar. 1981; studuje pátý ročník Hospodářské fakulty Technické univerzity v Liberci. (str. 30)

**Údaje o ostatních autorech tohoto čísla viz MP 1–10/2004**

**Vážení čtenáři,**  
rádi bychom znali Vaše názory na Mezinárodní politiku, a proto Vám předkládáme následující anketu. Uvítali bychom, kdybyste jí věnovali trochu času a vyplněnou zaslali na adresu:

**Ústav mezinárodních vztahů, Mezinárodní politika – anketa, Nerudova 3, 118 50 Praha 1**

### Osobní údaje

**Jste žena – muž?**

**Jaký je Váš věk?** méně než 18 – /18–25/ – /26–35/ – /36–60/ – více než 60

**Jaké je Vaše zaměstnání:**

- student/studentka
- vědecký pracovník/pracovnice
- jiné

**O mezinárodní vztahy se zajímáte:**

- profesionálně  
(náplň zaměstnání) –
- je to náplň mého studia
- laicky

**Jakým tématům nebo teritoriím se nejvíce věnujete?**

- 
- 
- 

**Mezinárodní politiku:**

- odebíráte
- čtete pravidelně
- čtete nepravidelně
- čtete výjimečně

**Mezinárodní politiku využíváte jako:**

- základní nebo důležitý zdroj informací při studiu nebo v zaměstnání
- doplňující zdroj informací
- okrajový, nedůležitý zdroj informací

### Anketa

**1. Jak jste spokojen/a s úrovní článků v Mezinárodní politice?**

- spokojen
- spíše spokojen
- spíše nespokojen
- nespokojen

**2. Jak jste spokojen/a s obvyklou délkou článků?**

- vyhovuje mi
- měly by být spíše kratší, alespoň některé
- měly by být spíše delší, alespoň některé

**3. Jak jste spokojen/a s hloubkou zpracování témat?**

- vyhovuje mi
- měly by jít více do hloubky
- jsou příliš zaslíbené, teoretizující

**4. Jste spokojen s odbornou úrovní autorů přisících o tématu nebo teritoriu, které Vás nejvíce zajímá?**

- ano
- s některými ano, s některými ne
- ne

**5. Můžete jmenovat některého autora/autory, kteří Vás zvláště zaujali?**

**6. Jak Vám vyhovuje tematická skladba časopisu?**

- vyhovuje mi
- mám k ní výhrady (jaké – chybějí některé rubriky –)
- nevyhovuje mi

**7. Vyhovuje Vám obsahové členění s jedním hlavním tématem v každém čísle?**

- vyhovuje mi
- nevyhovuje mi
- nevím, je mi to jedno

**8. Zdá se Vám, že není dáván dostatečný prostor určitému tématu, případně je některému tématu věnováno příliš pozornosti?**

- Málo:**  
téma (jaké – například ekonomika – česká zahraniční politika – )  
teritorium (jaké –  
žánr (jakého: rozhovory – jiná publicistika – diskuse – dopisy  
čtenářů – překlady zahraničních článků – jiné)
- Mnoho:**  
téma (jaké)  
teritorium (jaké)  
žánr (jaký)

**9. Chybí Vám v Mezinárodní politice nějaké téma zcela?**  
(jaké)

**10. Jaká podoba poznámek k článku Vám vyhovuje?**

- stačí minimum poznámek, nebo zcela bez poznámek
- dávám přednost kratším poznámkám, chci především vědět o dalších zdrojích informací
- dávám přednost rozsáhlým poznámkám

**11. Je podle Vás v časopisu dostatek doprovodných prvků (grafů, map apod.)?**

- dostatek
- nedostatek (jakých)

**12. Zaujme Vás titulní strany?**

- vždy
- většinou
- někdy
- vůbec, nezajímá mne to

**13. Dává Vám Mezinárodní politika dostatečný přehled o mezinárodním dění?**

- ano
- částečně
- ne

**14. Dozvídáte se z Mezinárodní politiky dostatečně o tématu nebo teritoriu, které Vás nejvíce zajímá?**

- ano
- ne

**15. Domníváte se, že je Mezinárodní politika příliš ovlivněna určitým politickým nebo metodologickým přístupem?**

- ano
- ne

**16. Zdá se Vám, že je Mezinárodní politika dostatečně aktuální?**

- ano
- jen někdy
- ne, není

**NÁSLEDUJÍCÍ ÚDAJE JSOU ZCELA DOBROVOLNÉ**

Pokud souhlasíte s dalším dotazováním někdy v budoucnu (nejspíše elektronickou formou), jste ochoten/ochotna uvést o sobě bližší údaje?

jméno  
příjmení škola/pracoviště  
adresa  
e-mail

**Děkujeme za čas věnovaný vyplnění dotazníku.  
Věříme, že díky provedené anketě se úroveň časopisu  
Mezinárodní politika dále zlepší.**

Zdeněk Zbořil  
šéfredaktor

Otto Pick  
předseda redakční rady