120 ▶142

Světová banka a vývoj jejích strategií v boji proti chudobě

TOMÁŠ LINDNER, MICHAL STRNAD

The World Bank and Its Poverty Eradication Strategies

Abstract: Since the 1970s, the World Bank has had a new goal: poverty eradication. This essay evaluates the Bank according to this objective. Persisting poverty judges the organisation's work negatively. The Bank's many policies were often even contradictory over time, bringing strong criticisms, which its current policies reflect. These are the lessons of former failures in the Banks poverty reductions policies: The Bank's strategies now concentrate on both the market and the state to promote "development". The causes of underdelopment lie not only in bad governance, but also in states' unfavourable economic positions. It is important to cooperate with the poor while trying to reduce poverty. "Development" is not only an issue of domestic economic reforms: political and social reforms are also important. The World Bank's newest Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) reflect these changes. They should achieve the ambitious Millennium goals, but time will be their judge.

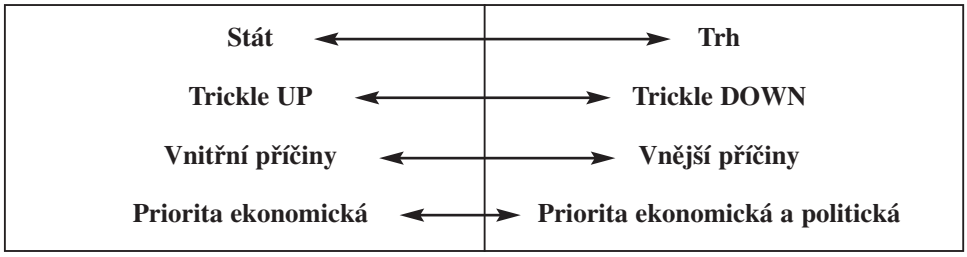
Key words: World Bank, poverty reduction, structural adjustment, development policy, Millennium Development Goals, PRSP, international organizations, development countries.

Světová banka (SB)[1] je nejvlivnějším aktérem v mezinárodním boji proti chudobě a v rozvojové politice vůbec. Disponuje největším množstvím statistik o rozvojové problematice a rovněž kontroluje značné finanční i poradní prostředky, jež nejchudší státy světa potřebují. Díky své finanční síle dokáže velmi efektivně ovlivňovat politiku rozvojových zemí podle svých přání. V jejím sídle pracuje mnoho špičkových a dobře placených odborníků, převážně však ekonomů, vytvářejících strategie, které se stávají prosazovanými „správnými" cestami rozvoje. SB dosud vždy reprezentovala rozvojový „střední proud" *(mainstream)* dané epochy.

V minulých desetiletích se Světová banka pokoušela mnoha způsoby zlepšit postavení chudých zemí ve světové ekonomice, pomoci jejich obyvatelům žít spokojenější život a vypořádat se s důsledky kolonialismu. Počátkem sedmdesátých let se sama prohlásila za advokáta všech chudých tohoto světa. Podle našeho názoru proto musíme úspěch SB sledovat právě optikou jejího přínosu v boji proti chudobě. Současný stav, kdy kromě jiných deprimujících ukazatelů žije 1,2 miliardy lidí s méně než jedním dolarem na den, si vynucuje kritický přístup k dosavadní práci Světové banky.

Následující kapitoly sledují vývoj strategií v boji proti chudobě v jednotlivých desetiletích. Zabývají se podmínkami vzniku té které strategie, konkrétními opatřeními, důsledky politiky a její kritikou. V každém desetiletí se pohled SB na situaci chudých zemí proměnil a vyústil v různé, často protikladné politiky. Nikdy se přitom SB nevyhnula silné kritice jak svých teorií, tak především praktické politiky, kterou v rozvojových zemích prosazovala. Přístup k otázkám chudoby se proměňoval v několika kategoriích, které jsou zobrazeny v následující tabulce.[2]

Tento esej si klade za cíl zmapovat vývoj strategií Světové banky v této lidsky i politicky významné problematice – od jejího ideového základu až po důsledky její činnosti. Kromě toho se ve stati snažíme najít odpověď na nejdůležitější otázku: Co se SB naučila v uplynulých desetiletích?



Rozhodli jsme se popsat strategie potírání chudoby v jednotlivých desetiletích a poté zdůraznit nejnovější dění – *Rozvojové cíle tisíciletí Spojených národů (Millennium Development Goals – MDG)* a *Strategie ke snížení chudoby (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP).*[3] Nejprve se však stručně pokusíme vysvětlit způsob, jímž SB chudobu definuje a měří. V textu nebude prostor zabývat se teoriemi rozvojové spolupráce, které samozřejmě vždy stály v pozadí politik SB. I o jiných důležitých a s činností SB souvisejících problémech se kvůli omezenému rozsahu práce zmíníme jen okrajově, například o oddlužení rozvojových zemí, o problematice světového obchodu nebo o roli Mezinárodního měnového fondu (MMF).[4] Při hodnocení nejnovějšího dění se také úmyslně vyhýbáme spekulacím o směřování SB pod vedením neokonzervativního politika Paula Wolfowitze, jehož vloni do čela Světové banky prosadila Bushova administrativa.

Studie je úvodem do problematiky, které v České republice dosud nebyla věnována příliš velká pozornost. Cíl zmapovat pět desetiletí působení SB si vyžaduje stručnost, a proto podrobněji zkoumáme až dění posledních let. Vzhledem k důležitosti boje proti chudobě v mezinárodní politice by jistě všechny kapitoly naší stati stály za podrobnější rozpracování.

CHUDOBA – DEFINICE, DRUHY CHUDOBY A JEJÍ MĚŘENÍ[5]

Zpráva Světové banky z roku 1990, která má příznačný název *Chudoba,* definuje tento fenomén jako *neschopnost dosáhnout minimálních životních standardů*. S touto definicí pracovaly instituce SB po celá devadesátá léta. Další ze zpráv Světové banky, tentokrát z roku 2000, pak zdůrazňuje, že chudoba představuje mnohovrstevnatou problematiku s mnoha různými ukazateli a kritérii. Na výše zmíněné formulaci však SB trvá dodnes.

Ačkoli pro Světovou banku představuje toto sousloví nejdůležitější termín v její definici chudoby, bývá vymezení toho, co je *životní standard,* poměrně obtížné. SB při výpočtech původně pracovala s příjmy a výdaji jednotlivých domácností – k příjmu samozřejmě započítala také vlastní produkci dané rodiny (domácnosti). Z toho lze odvodit poměrně přesná čísla.

Banka si však pod palbou kritiky uvědomila, že jednoduše kvantifikovatelná kritéria zdaleka nemohou obsáhnout celou problematiku. Proto do své metodiky zahrnula další indikátory, které měly operacionalizovat obtížně měřitelné proměnné, jakými jsou zdraví, střední délka života, dětská úmrtnost do pěti let života, gramotnost, přístup k veřejným statkům (jako například k pitné vodě). Ve snaze dále zpřesnit měření chudoby SB ve své zprávě z roku 2000/2001 připojila další kritéria – náchylnost k rizikům *(riskliability)* a zranitelnost *(nakedness).*

Rozdíly mezi pouhým kvantifikováním příjmů a výdajů a započítáním těchto ukazatelů kvality života mohou dramaticky změnit pohled na situaci: Která ze dvou rodin se bude mít lépe? Obě žijí v chatrči, rodina A má v dosahu pitnou vodu, rodina B se musí spolehnout na vodu v lepším případě užitkovou. Čí děti asi s vyšší pravděpodobností přežijí hranici pěti let?

Všechny strategie potírání chudoby se odvíjejí od statistického aparátu, jejž Světová banka nashromáždila. Aby bylo možné mezi sebou jednotlivé země porovnávat, musela SB zavést také jednotný systém, jakým chudobu měřit. Na tato nashromážděná a zpracovaná data se poté odvolávají další vnější instituce (mimo skupinu SB) – například agen-

tury OSN (Světová zdravotnická organizace */World Health Organization – WHO/, World Food Program /WFP/* či Rozvojový program OSN */United Nations Development Programs – UNDP/).*

Strategie boje proti chudobě se však v průběhu existence SB výrazně proměňovala a podle toho se také měnila metodika, kterou se získaná data zpracovávala. V současném pojetí (tedy devadesátá léta a dále) SB zdůrazňuje multidimenzionální charakter chudoby, od něhož se odvíjejí rovněž přijatelná měření, která musejí kopírovat tuto mnohovrstevnatost celého problému.

V současnosti SB rozeznává čtyři typy chudoby, z nichž za použití nejrůznějších technik získává relevantní data. Jsou to:
1) příjmová chudoba,
2) nedostatek vzdělání a zdravotní péče,
3) zranitelnost,
4) závislost a omezení v rozhodování.

Měření chudoby

Měření chudoby má ve strukturách mezinárodních organizací poměrně dlouhou tradici. Co se však nezměnilo, je sběr dat založených na spotřebě a příjmu domácnosti, od nichž se odvíjí další postup měření. Metoda měření chudoby založená na spotřebě není ve světě ničím novým. Poprvé byla použita v anglickém Yorku již v roce 1899. Jejím autorem je Seebohm Rownstree, který své výsledky publikoval v roce 1901 *(World Bank, 2001, s. 17).* Tento směr zjišťování úrovně chudoby se však stal jedním z nejkritizovanějších postupů SB při potírání chudoby.[6] Obsahuje totiž řadu kontroverzních kroků (například zjištění příjmů domácností a jejich spotřeby, následné porovnání úrovně cen mezi jednotlivými státy), *(Pogge – Reddy 2002; Pogge, 2003; Ravallion, 2002).*

Z těchto dat může SB odvodit paritu kupní síly v konkrétní zemi a dalším zpracováním vzniká tzv. mezinárodní křivka chudoby. Od výsledků celé procedury se pak odvíjejí další strategie, které Světová banka v dané zemi či regionu přijme za své.

Na základě mezinárodní křivky byly stanoveny dvě hranice tzv. *absolutní chudoby* – $ 1/den a $ 2/den. Lidé, kteří musejí přežít za jediný dolar na den, žijí podle statistiky SB v *extrémní chudobě,* ti šťastnější živořící za dva dolary na den pouze v *chudobě*. Jak již vyplývá z názvu, tyto hranice jsou považovány za absolutní. Světová banka zná ještě pojem *relativní chudoba*. Zatímco pro absolutní chudobu hrají rozhodující roli *základní potřeby* (tedy voda a nezbytné potraviny), v relativní chudobě se přidávají další faktory – například subjektivní „cítění chudoby", které se liší stát od státu. Kdo je v USA chudákem, byl by v Keni považován za boháče a naopak *(Ravallion, 2002).*

Světová banka se v minulosti primárně soustředila na příjmovou chudobu, kterou lze snadno kvantifikovat. Méně numericky postižitelné fenomény, s nimiž začala pracovat v devadesátých letech, zjišťují pracovníci použitím sociologických metod, většinou pomocí dotazníku a podobně.

PADESÁTÁ A ŠEDESÁTÁ LÉTA – „RŮST VŠECHNO VYŘEŠÍ"

V prvních desetiletích své existence se Světová banka zaměřovala na půjčky na jednotlivé (často megalomanské) projekty v průmyslu a v infrastruktuře, které měly zajistit ekonomický růst. Ekonomové předpokládali, že hospodářský růst přinese blahobyt všem vrstvám společnosti, a tak *automaticky* vyřeší též problém chudoby. K tomu mělo dojít přesnou nápodobou evropského modelu rozvoje a industrializace. Motorem růstu byl silný „rozvojový" stát. Tyto předpoklady nikdo nezpochybňoval, lišil se pouze pohled na to, jak přesně růstu dosáhnout *(Kanbur – Vines, 2000, s. 88–89; vlivný příklad tehdejšího pohledu na cestu k rozvoji například Rostow, 1960).*

Světová banka věřila, že zisky z růstu a z mezinárodního obchodu „protečou" *(trickle down)* do všech koutů rozvojových společností. Boj proti chudobě nepatřil k jejím

programovým prioritám, očekávala, že se chudoba sníží sama od sebe díky růstu a industrializaci.

Navzdory celkovému hospodářskému růstu tehdy narostly počty chudých lidí. Dělo se tak především na venkově, který rozvoj městských center vůbec nezasáhl. Zisky z růstu do většiny koutů země a společnosti „neprotekly", zůstaly v rukou městské elity a už tak obrovské nerovnosti uvnitř rozvojových zemí se dále zvýšily. Světová banka přehlížela politické aspekty rozvoje (například podíl obyvatel či různých etnik na moci, kvalitu institucí, korupci a směšování soukromých a veřejných financí či výdajové priority) a ignorovala nutnost přerozdělit plody růstu.[7]

Kritici dále zdůrazňovali, že tehdejší strategie přehlížela z kolonialismu přetrvávající mezinárodní ekonomické podmínky, které bránily rozvoji chudých společností. Kritizovali též neekologičnost a centralismus v přístupu Světové banky. V těchto prvních desetiletích tedy SB nevypracovala strategii, jež by se přednostně zajímala o vymýcení chudoby. Selhání růstové strategie definitivně potvrdila zpráva bývalého kanadského premiéra Lestera Pearsona z roku 1969, kterou si nechal vypracovat nový prezident SB Robert McNamara *(Nuscheler, 2004, s. 78).*

Shrneme-li prvních dvacet let existence SB za pomoci v úvodu načrtnuté tabulky, tak se nabízí následující obrázek: politika Světové banky za motor rozvoje považovala především silný stát; příčiny „zaostalosti" chudších zemí hledala SB výhradně uvnitř těchto společností; k řešení problémů mělo dojít shora, přičemž SB věřila, že následně bohatství „proteče" *(trickle down)* ke všem lidem; a konečně, poradci SB se zaměřovali především na oblast ekonomiky a přehlíželi nutné politicko-sociální reformy.

OBRAT V SEDMDESÁTÝCH LETECH – R. MCNAMARA PREZIDENTEM SVĚTOVÉ BANKY

Podmínky změny strategie

Na přelomu 60. a 70. let se po celém světě rozšířilo rozčarování z výsledků prvních let tolik očekávané nezávislosti bývalých koloniálních držav. Hospodářský růst v mnoha zemích nepomohl chudým, jejichž počet dále stoupal, nerovnost mezi bohatými a chudými státy se rychle zvyšovala. Navíc se ve většině nově nezávislých zemí etablovaly autoritářské vlády, které se opíraly buď o Sovětský svaz, nebo o západní mocnosti. Velmoci braly ohled především na vlastní strategické zájmy, což často vedlo k podpoře zkorumpovaných a krutých vlád, které se pranic nestaraly o blaho svých obyvatel. Vměšování velmocí posílilo též bezpečnostní aparáty těchto despotů, a tak ztížilo změnu k lepší vládě.

Rozvojové země, které v šedesátých letech získaly většinu hlasů ve Valném shromáždění OSN, tlačily na změnu mezinárodního hospodářského řádu. Poznaly, že je ani politická nezávislost nezbavila závislého, „neokoloniálního" postavení v mezinárodní ekonomice. Výrazem těchto snah byl i vznik Konference OSN o obchodu a rozvoji *(United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD)* při Valném shromáždění OSN v roce 1964. Podle představ rozvojových států měla zastínit „prozápadní" instituce – Všeobecnou dohodu o clech a obchodu *(General Agrreement on Tariffs and Trade – GATT),* Světovou banku a Mezinárodní měnový fond.[8] V jejím rámci rozvojové země formulovaly rozsáhlý katalog svých požadavků, například snížení cel pro vývoz jejich zboží do průmyslových zemí, aniž by musely samy snížit cla, či vytvoření celosvětových smluv o surovinách *(Greven – Scherrer, 2005, s. 39)*. Vliv této organizace na praktickou politiku zůstal však v porovnání s brettonwoodskými institucemi mizivý.

Neúspěch industrializace se odrazil také ve změnách v rozvojové teorii. Namísto napodobování evropské cesty rozvoje se začali sociologové a ekonomové zajímat o obyčejné lidi v rozvojových zemích. V popředí jejich zájmu nyní neležel abstraktní růst, ale zajištění základních životních potřeb chudých lidí *(basic needs strategy), (viz například Schumacher, 2000; Streeten, 1984).* Na zmíněný vývoj musela samozřejmě reagovat i Světová

banka. Symbolem jejích nových strategií se stal proslov nového prezidenta SB, amerického ministra obrany z počátku vietnamské války Roberta McNamary, jejž pronesl v keňském Nairobi v roce 1973. Zdůraznil v něm snížení chudoby jako hlavní prioritu SB a tento nový cíl vyžadoval změnu politických strategií.

Nový přístup byl podložen hesly *„growth with redistribution"* (přerozdělování růstu), *„investment in the poor"* (investice do chudých) a *„basic needs strategy"* (strategie základních životních potřeb). Světová banka na sebe začala nahlížet jako na ochránce chudých celého světa a snižování chudoby se teď stalo hlavním kritériem pro hodnocení úspěchů její politiky.

Dalším důvodem k novému hospodářsko-politickému přístupu byla obava o bezpečnost bohatých zemí. Socialistickým revolucím podobným kubánské či vietnamské bylo možné zabránit včasnou pomocí chudým, kteří bývají nositeli společenských revolucí. Bezpečnostní odborník McNamara zdůrazňoval, že snižování chudoby a rozvojová pomoc jsou pro bezpečnost důležitější než zbraně *(Tetzlaff, 1980, s. 67–117).*

Konkrétní strategie

Za příčiny zvyšující se chudoby se považovaly především: tradiční růstový přístup, neproduktivita chudých a populační růst *(Tetzlaff, 1986).* Malá produktivita chudých se stala základem nových opatření Světové banky, a jelikož 70 % chudých žilo na venkově, soustředila se její politika na reformu zemědělství.

K venkovské chudině patřily hlavně tři skupiny lidí – bezzemci, drobní soběstačtí rolníci a rolníci, kteří byli schopni vyrábět více zboží pro místní trhy. Právě tato skupina se stala cílem strategie „přerozdělování růstu"; měla produkovat více zboží pro místní trhy i pro export a zlepšit tím venkovské podmínky. Banka se vyhnula formulaci konkrétních politických reforem zemí tzv. třetího světa. Považovala je sice za důležité, ale stály v pozadí *(Tetzlaff, 1988).*

Shrneme-li teorii oněch let za pomoci v úvodu načrtnutých kategorií, dospějeme k následujícímu výsledku: přerozdělování růstu a důraz na základní životní potřeby změnily starou *trickle down* strategii v přístup *trickle up* – příjmy měly směřovat k chudým lidem, což by posléze prospělo celé zemi; rozvoj již nezajišťoval jen všemocný a vševědoucí stát, ale i tržní mechanismy; reformy se nadále soustředily na ekonomii a přehlížely politicko-sociální struktury; příčiny zaostávání rozvojových zemí SB hledala opět téměř výhradně v jejich vnitřních nesrovnalostech.

Kritika a důsledky

Rainer Tetzlaff[9] kritizuje Světovou banku za to, že měla technokratický a jednodimenzionální (ekonomistický) přístup k problému chudoby, který ignoroval sociálně-politické prostředí chudoby, protože nepátral po odpovědích na otázky, proč jsou chudí chudí a proč jsou bohatí bohatí *(Tetzlaff, 1988, s. 66–84).* Banka chtěla pomoci chudým, aniž by zpochybnila/snížila politickou a ekonomickou dominanci bohatých *(Tetzlaff, 1996, s. 163).* Předpokládala, že chudobu lze porazit jen naléváním peněz, a to bez úprav mezinárodního hospodářského řádu a bez reforem uvnitř chudých zemí. Takové reformy by totiž zpochybňovaly privilegia elity uvnitř rozvojových zemí a z případných konfliktů (i kvůli studené válce) měla SB strach.

Světová banka si myslela, že pomoc je neutrální, jenže tento přístup pouze pomohl diktátorům. Tetzlaff shrnuje, že cíl – snížení chudoby – a prostředek – pouze úvěry a peníze – byly neslučitelné. Politické aspekty chudoby SB nebrala v úvahu. Přehlédla, že chudoba je především výsledkem společenského konfliktu o omezené zdroje a že i například hladomor často není ani tak důsledkem malých sklizní či ekonomických krizí, ale především chybějících politických a ekonomických práv postižených.[10] „Přerozdělení růstu" tedy chudobu nesnížilo a společenská polarizace v rozvojových zemích zůstala obrovská.

Druhým hlavním bodem kritiky byla neschopnost proniknout k nejchudším a pomoci hlavně jim. Nové projekty ovlivnily přinejlepším 30–40 % chudých na venkově *(Tetzlaff, 1996)*. Pomoc se soustředila na rolníky produkující pro místní trhy, takže zasáhla jen menšinu venkovanů žijících v nuzných podmínkách. Situace bezzemků a na soběstačnost orientovaných rolníků se vůbec nezlepšila.

Dalším bodem kritiky byla nízká účast místních obyvatel na pomoci. Ve Washingtonu vytvořené plány SB úplně ignorovaly vědomosti a myšlení místních rolníků. Dalším problémem byly pokračující negativní ekologické důsledky mnoha projektů financovaných Světovou bankou. Projekty tak dále ničily životní základy mnoha komunit a zvyšovaly jejich bídu, zatímco účelem investic měla být produkce, růst a vyšší zisky *(k ekologickým důsledkům politiky SB viz Rich, 1994).*

Nová strategie prezidenta McNamary přinesla mnoho nadějí a optimismu, ale v praxi selhala. Moudré teorie se lišily od pragmatické praxe, jež byla často jen pokračováním předchozí politiky a která byla determinována zájmy hlavních donorů SB, tedy nejbohatších ekonomik světa. Reálné změně politiky Světové banky zabránilo několik faktorů. Obtížná je již sama zásadní změna jednání tak velkého byrokratického kolosu. Hlasy uvnitř SB navíc nejsou rozděleny rovně mezi členy, ale odvíjejí se od ročních příspěvků jednotlivých států *(například Rostow, 1960).* Proto nejbohatší země světa, členové Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj *(Organization for Economic Cooperation and Development – OECD),* disponují více než 60 % hlasů. V časech studené války se jejich rozhodování neřídilo potřebami chudých, ale tvrdým prosazováním vlastních zájmů.

Světová banka nikdy netlačila vládce spřátelených rozvojových zemí k angažovanějšímu boji proti chudobě. Strategie základních životních potřeb zůstala tedy pouze pěknou, leč neuskutečněnou teorií. Počty chudých se v McNamarově éře celosvětově nijak nesnížily. Ke zklamání z výsledků prvního opravdového boje proti chudobě vedlo i zhoršení mezinárodních hospodářských podmínek (ropná krize, americká hospodářská krize a následné neúnosné zadlužení rozvojových zemí).

OSMDESÁTÁ LÉTA – „ZTRACENÉ DESETILETÍ“ A DEKÁDA „STRUKTURÁLNÍHO PŘIZPŮSOBOVÁNÍ“

Podmínky změny strategie

Počátkem osmdesátých let se proměnilo paradigma v rozvojové politice a začal převládat nový směr, později označovaný jako washingtonský konsenzus.[11] Potřebu nového přístupu k rozvojovým ekonomikám vyvolaly především změny v mezinárodních ekonomických podmínkách. Ceny vývozových komodit, na nichž závisely příjmy zemí tzv. třetího světa, se rapidně snížily.[12] Pro chudé země to znamenalo, že za stejné množství exportovaných primárních statků dokáží zaplatit méně a méně technologicky náročnějších importů. Ve stejnou dobu způsobila druhá ropná krize zvýšení cen ropy, které na rozdíl od první krize zasáhlo hlavně nepřipravené chudé státy.

Celosvětově se počátkem osmdesátých let též zvýšily úrokové sazby. Proto prudce narostly dluhy rozvojových zemí a stalo se pro ně stále těžší získat další půjčky. Rozvojové země, především v Latinské Americe, se v sedmdesátých letech prudce zadlužovaly, neboť k rozvoji nutně potřebovaly zahraniční kapitál. V sedmdesátých letech se totiž úrokové sazby celosvětově snížily, protože na trzích přibyly miliardy dolarů rychle zbohatnuvších členů kartelu Organizace zemí vyvážejících ropu *(Organization of Petroleum Exporting Countires – OPEC).* Západní banky rovněž hledaly nové věřitele, neboť po první ropné krizi v roce 1973 ubylo investic v průmyslových zemích. Banky nehleděly při poskytování půjček na rizika a spoléhaly se na stálé surovinové příjmy rozvojových zemí.

Všechny předpoklady ovšem vyvrátila druhá ropná krize v roce 1979 a především americká reakce na zvýšenou inflaci a propad amerického dolaru. Spojené státy prudce zvýšily úrokové sazby a soustředily se především na finanční stabilitu. Tento krok sice vrátil

sílu americkému dolaru, ovšem vedl též k celosvětovému zvýšení úrokových sazeb a ke zpomalení konjunktury *(Greven – Scherrer, 2005, s. 40–41 a 76–81)*. Souběžné zhoršení *„terms of trade"* vedlo ke krizi zadlužení, především v Latinské Americe a v Africe. První vyhlásilo platební neschopnost v roce 1982 Mexiko. Zadlužení tzv. třetího světa se stalo důležitou mezinárodní otázkou a překážkou rozvoje chudých zemí. Vnitřní důvody této krize nebyly v sedmdesátých letech vůbec kritizovány – především bezúčelné rozpočtové schodky, vysoké půjčky a defraudace peněz zkorumpovanou státní elitou.

V osmdesátých letech se rovněž změnila převládající ideologie. Převahu získala neoliberální teorie co nejvolnějšího trhu a nový prezident Světové banky Clausen, který byl navržen administrativou republikánského prezidenta Reagana, byl mnohem konzervativnější než jeho předchůdce, člen Demokratické strany McNamara.

Konkrétní politika

Za této změněné mezinárodní situace bylo přizpůsobení rozvojových zemí novým podmínkám nezbytné. Ovšem způsob, který nakonec pod taktovkou Světové banky a Mezinárodního měnového fondu převládl, od samého počátku mnoho odborníků na rozvojovou politiku kritizovalo, především kvůli radikálnímu ekonomismu nového přístupu.

Mezinárodní finanční instituce[13] vysvětlovaly krizi rozvojových zemí jako domácí – vnitřní – problém těchto států, jenž měl být vyřešen jejich reformami a zvýšenou integrací do liberálního světového trhu a do mezinárodní dělby práce. Pojem washingtonský konsenzus popisoval shodu vlivných institucí se sídlem ve washingtonské vládní čtvrti – Světové banky, Mezinárodního měnového fondu a Ministerstva financí USA – na hospodářské politice, která měla být prosazována všude na světě, včetně rozvojových zemí *(Gore, 2000)*. Její pilíř tvořila makroekonomická stabilita skrze kontrolovanou inflaci a vyrovnané rozpočty, otevření ekonomik světovému obchodu, liberalizace kapitálových a domácích trhů. Neoliberální politika vyžadovala mnohem nižší veřejné výdaje (většinou se šetřilo na sociálních výdajích, například kvůli nižším výdajům bylo zaváděno školné již na základních školách, rušily se dotované potraviny a energie chudým, zpoplatnění neuniklo ani základní zdravotnictví), privatizaci (i veřejných služeb) a deregulaci. V osmdesátých letech se tato politika prováděla pod heslem radikálního *laissez-faire* a činnosti Světové banky a MMF se překrývaly.

Nástrojem této politiky se v rozvojových zemích staly programy strukturálního přizpůsobení *(Structural Adjustment Programs – SAP)*, jejichž splnění bylo podmínkou nových úvěrů od brettonwoodských institucí. Téměř všechny země tehdejšího třetího světa se strukturálního přizpůsobení účastnily, neboť to byla jediná cesta k získání potřebných půjček. Státy si přitom půjčovaly peníze na splácení starých závazků a postupně se ztrácely ve spirále zadlužení. Tato tzv. kondicionalita půjček se v osmdesátých letech omezovala na hospodářskou politiku rozvojových zemí. Ačkoli panoval již zmíněný konsenzus, že se rozvojové země musejí přizpůsobit novým mezinárodním podmínkám, vyvolávala kondicionalita půjček hlasitou kritiku. Jedni kritizovali její omezení na hospodářskou politiku, jiní kritizovali, že ubírá chudým zemím právo na vlastní cestu rozvoje a na svobodně zvolenou politiku. V každém případě od té doby nesou SB a MMF spoluodpovědnost za neúspěchy rozvojových zemí (například za další zvýšení zadluženosti), neboť spoluurčovaly jejich hospodářskou politiku *(Nuscheler, 2004, s. 449)*.

Chudoba se v osmdesátých letech vytratila z centra zájmu SB. Byla ignorována jakožto vnitřní problém přizpůsobujících se zemí. Přímé mechanismy k jejímu snížení, které se prosadily v sedmdesátých letech, byly zrušeny. Cílem Světové banky se stal hospodářský růst v liberálních ekonomikách. Tento zlom *de facto* způsobil novou *trickle down* teorii. Úspěšné makroekonomické přizpůsobení a liberalizace měly vést k ekonomickému růstu a *automaticky* snížit chudobu[14] *(Kanbur – Vines, 2000, s. 91)*. Přístup se změnil až po roce 1987, kdy Dětský fond OSN *(United Nations International Children's Fund – UNICEF)* vydal zprávu o zvyšující se chudobě, o snížených veřejných výdajích a o zhoršených lid-

ských indikátorech v přizpůsobujících se zemích. Nové „sociální dimenze přizpůsobení" a sociální fondy byly důkazem nové strategie, ale praktická politika za teoriemi a rétorikou zaostávala. Do počátku devadesátých let se tedy mnoho nezměnilo.

Vrátíme-li se ke kategoriím, jimiž jsme poměřovali již předešlá desetiletí boje proti chudobě, tak dostaneme následující obrázek: příčiny problémů chudých zemí hledala Světová banka opět jen uvnitř chudých zemí; léčebnou kůrou se pro tentokrát měl stát pouze trh; proto se reformy opět soustředily pouze na oblast ekonomiky; jak již bylo zmíněno, navrátil se opět *trickle down* přístup, který se spoléhal na to, že plody růstu k potřebným „protečou" samy od sebe.

Výsledky *(Stewart, 1995)*

V osmdesátých letech se ve většině přizpůsobujících se zemích zhoršily lidské indikátory. Školní docházka a zdravotní služby se propadly či jejich úroveň stagnovala. Ve veřejných službách byly zavedeny poplatky. Většinou se snížily též reálné mzdy.

V Latinské Americe a v Africe chudoba vzrostla absolutně i relativně. Snížily se veřejné výdaje, což nepříznivě dopadlo hlavně na chudé vrstvy. I přesto se našlo několik úspěšných zemí, které silně kontrastovaly s trpící Afrikou a s většinou Latinské Ameriky. Několik výjimek (například Indonésie) ukazuje, že růst chudoby nebyl nezbytný, pokud by zvolené politiky byly ohleduplnější k chudým a sociálně snesitelnější. Nesnížilo se zadlužení většiny rozvojových zemí a v Africe nebyl dosažen ani hospodářský růst, což byly prvotní cíle SAP. Důsledkem politiky byli též „noví chudí". R. Tetzlaff je popisuje jako městské chudé, kteří jsou výsledkem krize po strukturálním přizpůsobení[15] *(Tetzlaff, 1996, s. 168–169).* Ztratili svou práci kvůli makroekonomické politice, kterou mezinárodní finanční instituce (MFI) prosazovaly.

Důraz na mezinárodní dělbu práce způsobil větší závislost na exportních komoditách. Příjmy z nich byly potřeba pro splácení dluhů a rozšiřování monokultur bylo masivně podporováno úvěry MFI. Důsledkem této politiky pro chudé země byla zvýšená zranitelnost vůči výkyvům cen, jakož i rychlejší a rozsáhlejší ztráta potravinové soběstačnosti. Chudým rolníkům se zhoršila půda, na níž mohli hospodařit pro lokální trh a pro vlastní potřeby. Kvalitnější půda byla totiž vyhrazena exportním komoditám.

Neúspěch SB a MMF kritizovaly ostatní speciální instituce OSN a Rozvojový program OSN (UNDP) vytvořil alternativu k politice SB. Šlo o strategii „lidského rozvoje" *(human development),* který se měří indexem lidského rozvoje *(Human Development Index – HDI).* V devadesátých letech se přístup spojil s ekologickou udržitelností, přibral přívlastek „udržitelný" *(sustainable)* a stal se převládajícím přístupem k rozvoji.

Kritika

Osmdesátá léta jsou v otázce snižování chudoby považována za *„ztracené desetiletí" (lost decade).* Politické a institucionální podmínky rozvoje byly SB opět přehlíženy. Frances Stewartová[16] analyzovala vztah mezi strukturálním přizpůsobením a chudobou *(Stewart, 1995, s. 210–212).* Stručně nyní shrneme hlavní body její kritiky SAP ve vztahu k chudobě:

1) Mezinárodní podmínky, které vyžadovaly také změnu/přizpůsobení, nebyly mezinárodními finančními institucemi zpochybňovány – hlavně snížené ceny exportních komodit a obrovské částky, které z rozpočtů rozvojových zemí ukrajovalo splácení dluhů. Tento status quo byl považován jen za překážku, kterou je třeba přijmout, nikoli tedy změnit.
2) Politika MFI pravděpodobně dále zhoršila tyto vnější podmínky. Prosazování zvýšené produkce primárních komodit pro export přispělo k dalšímu snižování jejich cen. Nové půjčky posílily dluhovou závislost a oddálily úvahy o odepsání dluhů.
3) Obě MFI uznaly nutnost většího ohledu k chudým příliš pozdě. Skutečná reforma nastala ještě mnohem později a MMF svou politiku nezměnil dosud (Stewardová tuto myšlenku napsala v roce 1995).

4) SAP s důrazem na výdajové škrty, na zavedení poplatků ve školství a ve zdravotnictví a na redukci či snížení dotací na stravu přímo zhoršily situaci chudých. Země, které přijaly SAP s úpravami ve prospěch chudých, se těmto problémům vyhnuly.

DEVADESÁTÁ LÉTA A POTÍRÁNÍ CHUDOBY

Zpráva Světové banky z roku 1990 mluví o osmdesátých letech jako o „ztraceném desetiletí" *(World Bank, 1990, s. III)*. Do devadesátých let si SB dala ambiciózní předsevzetí, že se jí podaří armády chudých v Africe „zmrazit" a v dalších regionech dokonce porazit *(World Bank, 1990, s. 6)*. Zpětně můžeme s politováním konstatovat, že tento cíl splněn nebyl.

Podmínky změny strategie

Devadesátá léta jsou nazývána dobou přechodu – od *trickle down* strategií strukturálního přizpůsobení osmdesátých let k *trickle up* přístupu nového tisíciletí, reprezentovaného především *Poverty Reduction Strategy Papers.*

Rozhodující moment pro politiku Světové banky představuje porážka Sovětského svazu a rozpad komunistického bloku ve střední a východní Evropě. Kolaps na jedné straně podpořil teoretiky volného trhu, kteří v něm viděli důkaz fungování svých vizí. Na druhé straně předznamenal však úpadek zájmu o rozvojové země, protože již nebylo nutné „předcházet" si je, a tím je vytrhnout ze sféry nepřítele. Celá devadesátá léta musela proto Světová banka čelit realitě klesajících příspěvků na rozvojovou spolupráci.[17] Neexistence sovětského nepřítele umožnila zvýšit tlak na politiky z rozvojových zemí. Světová banka a jiní dárci konečně vyslyšely hlasy kritiků a začaly podmiňovat půjčky a pomoc nejen hospodářskými, ale i politickými reformami, například dobrým vládnutím, bojem s korupcí, dodržováním lidských práv, pořádáním voleb (politická kondicionalita). Kritici později poukazovali především na přenášení západního pojetí demokracie s důrazem na volby a na dvojí standardy západních dárců – tlak na slabé režimy kontrastoval s mírným postojem k vlivnějším zemím (například k zemím se zásobami ropy), *(Nuscheler, 2004, s. 448).*

Na scéně se objevil nový jev – globalizace. Ačkoli probíhal již v sedmdesátých letech, zůstával mimo pozornost jak akademiků, tak i samotné SB *(Mezřický /ed./, 2003, s. 9).* Bezprostředním dopadem globální mobility kapitálu a informačních technologií je to, že státy přestávají být suverénní, jejich ekonomická moc se v porovnání s nadnárodními korporacemi zmenšuje a celým regionům hrozí, že se dostanou na „černou listinu" investorů, což omezí jejich ekonomické vyhlídky.

Koncem devadesátých let se zviditelňují kritici současné podoby ekonomické globalizace, kteří pranýřují mezinárodní finanční instituce. Přibývá místy i násilných demonstrací při zasedáních Světové banky a MMF (například v Praze v roce 2000). Nevládní organizace dosáhly dialogu se zastupiteli SB a na stranu kritiků se přidali mnozí přední ekonomové a bývalí zaměstnanci SB (například nositel Nobelovy ceny za ekonomii Joseph Stiglitz). Tlak občanské společnosti patřil k rozhodujícím faktorům, vedoucím k proměně politiky Světové banky správným směrem.

Dalším výrazným momentem, charakterizujícím konec osmdesátých a nástup devadesátých let, se stal zadrhávající washingtonský konsenzus. Ten se začal bortit nejen pod tlakem kritiky zvnějšku, ale i kvůli sporům mezi SB a MMF. Zatímco MMF v rámci svého boje za stabilitu měn tlačil na makroekonomickou stabilizaci *(Ehl, 2001, s. 41),* která v praxi nápadně připomínala SAP, začíná se Světová banka opět více soustředit na odstraňování chudoby. Její recepty (například budování sociální sítě) „šly" proti konceptům MMF o úsporách v rozpočtech.

Konkrétní politika

S úpadkem konsenzu se na scéně objevily nové možnosti, jak se s chudobou vypořádat. Tyto postupy vycházely vstříc zarytým kritikům SB; za rozhodující kritéria už neměly být

dále považovány makroekonomické údaje a jejich stabilizace. Do „hledáčků" bojovníků proti chudobě se dostaly sociální aspekty.

Koncem osmdesátých let vznikl proto program *Social Dimension of Adjustment* (SDA). Již z názvu je patrné, že jablko příliš daleko od stromu nepadlo. SDA měl za úkol také podpořit ekonomický rozvoj, ale s ohledem na sociální situaci těch, na něž je politika mířena. Již se neměla opakovat situace, aby zavedením strategie SB utrpěli právě ti nejchudší z nejchudších. Pro tento nový styl politiky se vžilo těžko přeložitelné označení *market friendly approach.*[18]

Nová dimenze potírání chudoby nebyla však tak úspěšná, jak SB očekávala, a zpráva z roku 1990 toto rozčarování reflektuje. Zatímco SAP stavěly na růstu hrubého domácího produktu (HDP) a SDA měly „odpružit" často fatální dopady předchozích paradigmat, do nového desetiletí vkročila SB pod praporem rozvoje sociální sítě a kvalit lidského života.

Za první oblast, kde se její nový přístup odrazil, můžeme považovat změnu slovníku. Osmdesátá léta se hemžila „strukturálním přizpůsobením", v devadesátých letech již publikace SB mluví téměř výhradně o „potírání chudoby". K proměnným používaným při kvantifikování chudoby[19] se přidala data získaná z *Sustainable Human Development* (SHD) a nová strategie se označovala za *people oriented (Gore, 2000)*.

Výraznější úlohu sehrály tzv. *Country Assistance Strategies* (CAS papers), které představovaly případové studie k jednotlivým zemím. Tuto praxi zdědila SB z posledních roků „ztraceného desetiletí". To byl samozřejmě pozitivní posun. SB přestala se všemi státy zacházet jako s jedním balíkem a uvolnila si ruce pro efektivnější rady a pomoc. Mohla lépe reagovat na kulturní prostředí a tradici konkrétního státu. Při formulování CAS se ke slovu dostaly také další zainteresované skupiny (například nevládní organizace či nižší správní úroveň státu), což můžeme velmi opatrně označit za posun od *trickle down* postupu k *trickle up* metodě. A třetí pozitivum, významnější úlohu sehrál Sociální fond SB (především v Latinské Americe, například v Bolívii[20]), *(Klein, 2003).*

Snaha posílit pozici SB a především otevřít tuto instituci běžnému občanovi rozvojové země představuje tzv. *Inspection panel,* který funguje od roku 1993. Světová banka se tímto krokem snaží o větší transparentnost svého fungování. Mohou se na něj obracet všichni, jichž se dotýkají politiky SB.[21] Ve své podstatě však tzv. *Inspection panel* není strategií v pravém slova smyslu, protože jde o těleso, které má posuzovat kroky Světové banky, ale teprve až poté, když se stanou. Neorientuje se tedy do budoucnosti.

Realita snižujících se příspěvků na rozvojovou spolupráci donutila Světovou banku k hledání co možná nejefektivnější alokace peněz – „udělat s méně prostředky co nejvíce muziky". Odrazem této snahy je studie *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why,* publikovaná v roce 1998 *(World Bank, 1998).* Pro rok 1998 Světová banka předpokládala, že se jí podaří snížit počet chudých o 30 milionů; v případě, že by byla pomoc efektivně rozdělena, mohlo by být toto číslo dvojnásobné *(Collier – Dollar, 1998).*

Ve zmíněné práci *(World Bank, 1998)* SB zdůrazňuje, že pro efektivnost vynaložené rozvojové spolupráce hraje rozhodující úlohu správná *politika,* jakož i domácí poptávka – pokud lidé nechtějí, není pomoc nic platná. Ačkoli pod slovem „politika" SB stále rozumí odpovídající ekonomickou politiku, dostává se ke slovu rovněž silný institucionální rámec – nekorupční prostředí, odpovídající sociální systém a podobně. V těchto ohledech pozorujeme pomalý přechod k *trickle up* strategii.

Teprve na konci desetiletí (přesně v roce 1999) přišla Světová banka s novým programem – *Comprehensive Development Framework* (CDF) –, který představuje další posun v její politice směrem k *trickle up* strategiím a bývá považován za přímého předchůdce nynějších PRSP. Podle prohlášení tehdejšího šéfa SB Wolfensona se CDF soustředí na jednu konkrétní zemi a – přesně podle závěrů zprávy *Assesing Aid* – probíhá spolupráce na základě dobrovolnosti. SB nepodmiňuje poskytnutí prostředků doslovným plněním svých požadavků. Mnohem výraznější roli hrají místní vlády. Jeho cílem je zkoordinovat rozvojové projekty v zemi, podnítit veřejnou diskuzi a podpořit nevládní organizace, aby

na programu participovaly. Světová banka přestává akcentovat pouze ekonomické reformy, zdůrazňuje protikorupční prostředí, sociální aspekty přijímaných reforem i trvalou udržitelnost.[22]

Nyní shrňme devadesátá léta za pomoci tabulky z úvodu stati: především na konci desetiletí pozorujeme posun ve strategiích k *trickle up* přístupu; k úspěchu *trickle up* je i podle SB potřeba silnější stát, který zajistí fungující rámec – jak sociální, tak i institucionální; není proto možné se spolehnout na pravidla volného trhu; za příčinu chudoby přestaly být tedy považovány jen hospodářské, ale i politicko-sociální nesrovnalosti uvnitř rozvojových zemí; SB klade však stále důraz téměř výhradně na vnitropolitické příčiny bídy.

Kritika

Devadesátá léta zahájila Světová banka s nadějí, že se jí podaří počty chudých snížit. Ovšem kromě pojmenování základního cíle – *potírání chudoby* – nenásledovala nová strategie. SB uvízla na půl cesty mezi „ztraceným desetiletím" a 21. století, pouze upravovala a dolaďovala stávající koncepty.

Přístup SDA, který po devadesátá léta dominoval, nemohl ze své podstaty přinést snížení počtu chudých, protože byl založen na dvou protikladných silách. Aby mohl fungovat, potřeboval kvalitní institucionální rámec, včetně byrokratického aparátu *(World Bank, 2001, s. 40).* Ten však důkladně rozvrátily strategie z osmdesátých let. K formulaci CDF se SB dostala až na konci milénia, a proto se tyto nové koncepty a jejich účinky v boji proti chudobě projevily teprve v 21. století. A to přesně v době, kdy OSN odstartovala *Millennium Development Goals.*

Srovnání dvou zpráv o chudobě

V rozmezí deseti let publikovala SB dvě zprávy nesoucí v názvu slovo *chudoba*. Oba materiály – z roku 1990 i z roku 2000 *(World Bank, 1990; World Bank, 2001)* – ukazují, kudy by mohla vést cesta k omezení chudoby.

Jak tedy chudobu porazit? Zpráva z roku 1990 zdůrazňuje, že boj proti chudobě má dvě fronty – jednou je podpora ekonomického růstu, včetně potřebné infrastruktury, a tu druhou představuje rozvoj sociální sítě, která zajistí rozvoj kvality života. Statisticky se opravdu v devadesátých letech podařilo snížit počet chudých. SB se tímto úspěchem ráda chlubí a vydává ho za důkaz, že její strategie fungují. Při bližším pohledu zjistíme však velmi znepokojivá fakta. Počet lidí žijících v absolutní chudobě se snížil jen díky raketovému ekonomickému růstu Číny, zatímco v subsaharské Africe se počet těchto lidí ještě zvýšil.[23] Jen velmi mírné snížení zaznamenala Latinská Amerika. Těchto faktů si je SB vědoma a reflektuje je ve své zprávě z roku 2000 *(World Bank, 2001)*. Její autoři navrhli nový třístranný koncept potírání chudoby – *příležitost, participaci* a *bezpečí (opportunity, empowerment, security).*

Příležitost znamená přístup k práci, k tekoucí vodě a ke kanalizaci, k elektrickému proudu či k obyčejné dostatečně kvalitní komunikaci. Pod pojmem *participace* si SB představuje nejen vtažení chudých do politického procesu, do rozhodování na lokální úrovni, spolupráci se státním aparátem, ale i vyrovnání rozdílů mezi muži a ženami. *Bezpečí* znamená obranu před ekonomickou nestabilitou a chaosem, který s sebou přináší (znehodnocení úspor a podobně), před nemocemi a v neposlední řadě i před přírodními katastrofami.

Světová banka načrtla tři základní cesty, jak toho docílit:

1) Integrace ekonomické a sociální politiky.
2) Přechod od *trickle down* k *trickle up* strategii:
   - participace skupin chudých na formulaci politiky je zvýšena;
   - možnosti žadatelské vlády ovlivnit SB se zvýší.
3) Koordinace mezi dárci:
   - spolupracovat by měly nejen projekty financované SB, ale zapojit by se měl také soukromý sektor.

Kritici SB namítají, že výše zmíněné body vůbec nepředstavují novou strategii *(Elliesen, 2000, s. 11)*. Důvodem je to, že Světová banka dál považuje za primární ukazatel potírání chudoby ekonomický růst, zatímco ukazatele kvality života zůstávají popelkou.[24] Opravdu novou strategii přinášejí až PRSP, které by měly pomoci splnit *Millennium Development Goals.* Na hodnocení jejich dopadu je však prozatím příliš brzy.

MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS[25]

Millennium Development Goals (MDG), do češtiny překládané jako *Rozvojové cíle tisíciletí,* se staly základním programem OSN při potírání chudoby. Měly by být základním kamenem rozvojových strategií až do roku 2015, kdy se jejich fungování podrobí zkoumání. Kofi Annan při představování MDG,[26] které podepsalo bezmála 200 státníků, prohlásil, že jejich hlavním cílem je *vytvořit celosvětové partnerství pro rozvoj*.

Jaké jsou tedy cíle rozvoje do roku 2015?

1) Vymýtit extrémní chudobu a hlad:
- snížit počet lidí žijících za jediný dolar na den na polovinu;
- počet lidí trpících hladem snížit také o polovinu.

2) Dosáhnout základního vzdělání pro všechny:
- zajistit, aby všechny děti dokončily základní školu.

3) Prosadit rovnost pohlaví a dát více příležitostí ženám:
- odstranit nerovnosti v zastoupení obou pohlaví na základních a středních školách nejlépe do roku 2005, zcela pak do roku 2015.

4) Snížit dětskou úmrtnost:
- počet dětí, které zemřou do pěti let, by se měl snížit o dvě třetiny.

5) Zlepšit zdravotní stav matek:
- o tři čtvrtiny snížit mateřskou úmrtnost při porodu.

6) Potírat HIV/AIDS, malárii a další choroby:
- zastavit a pomalu otočit trend rozšiřování HIV/AIDS;
- to platí i o dalších chorobách.

7) Zajistit trvale udržitelné životní prostředí:
- zahrnout principy trvale udržitelného rozvoje do politiky států a zamezit ztrátám přírodního bohatství;
- snížit počet lidí bez přístupu k pitné vodě o jednu polovinu;
- vylepšit životní podmínky 100 milionů lidí žijících ve slumu.

8) Posilovat světové partnerství pro rozvoj:
- zpřístupnění trhů – zajistit volný přístup na své trhy pro zboží vyprodukované v chudých zemích, přijmout politiku bezcelního a beztarifního přístupu na své trhy pro veškeré zboží z nejzaostalejších zemí;
- odpouštění dluhů – zavést do praxe Program snižování břemene dluhů těžce zadlužených chudých zemí a odhodlat se ke zrušení oficiálních dluhů těžce zadlužených chudých států, pokud prokáží své hmatatelné úsilí o snížení chudoby;
- ODA (rozvojová pomoc) – být štědřejší při poskytování rozvojové pomoci zemím, které své prostředky prokazatelně používají ke snižování chudoby, což zahrnuje také přístup k nejnovějším lékům a k technologiím použitelným v boji proti chudobě.

Uvedené cíle přijaly za své rovněž brettonwoodské instituce, tedy jak SB, tak i MMF. Potíže, které odborná veřejnost předpovídala, na sebe nenechaly dlouho čekat. Oponenti napadli základní kámen MDG – celosvětový ekonomický růst. Ten se měl celoplanetárně přehoupnout přes čtyři procenta.

Při kontrole plnění MDG používá OSN údaje z roku 1990. Za patnáct let, které uplynuly, můžeme konstatovat, že se propast mezi dvacítkou nejbohatších a nejchudších států světa ještě více rozšířila. Jediné dva regiony, kde by se mohlo podařit významně snížit počet chudých, jsou jihovýchodní Asie a Latinská Amerika (ačkoli tam zdaleka ne tak přesvědčivě). V Asii táhne ekonomický růst Čína a velmi solidní růst nastartoval také Viet-

nam s Indií. S výjimkou Myanmaru vykazují všechny významné země v oblasti růst přes čtyři procenta.

V Latinské Americe by mohl počet chudých minimálně stagnovat, v lepším případě se začít snižovat, což závisí na klíčových hráčích v regionu. Argentina musí překonat následky státního bankrotu z roku 2002, což se jí podle růstu HDP daří.[27] SB však varuje, že ekonomická situace není ještě zcela konsolidována. Dalším důležitým aktérem v Latinské Americe je Brazílie, země patřící k těm nejzadluženějším na světě. Tamní situaci navíc komplikují doširoka rozevřené sociální nůžky, které destabilizují celou zemi.

Jiná situace panuje v zemích subsaharské Afriky. Navzdory ekonomickému růstu[28] zde počet lidí žijících pod jeden dolar, tedy v extrémní chudobě, do roku 2015 ještě naroste. Oblast stále bude drtit pandemie AIDS, která zcela pohltí veškeré vyhlídky na zlepšení. Splnění MDG v tomto regionu se proto již vzhledem k populační dynamice zdá nepravděpodobně.

Za úspěch bychom mohli považovat, pokud by počet chudých nerostl příliš rychle. Během patnácti let se počet lidí žijících pod jeden dolar na den v subsaharské Africe zvýšil o 90 milionů a nic nenaznačuje, že by tento trend mohlo něco zvrátit. Trendy v jednotlivých regionech ukazuje následující tabulka.

Populace žijící v chudobě podle regionů

Křivka absolutní chudoby $ 1.08*

Region	*Počet lidí (v milionech)*		*Podíl na populaci (v %)*	
	1991	*2001*	*1991*	*2001*
Východní Asie	472	271	30	15
Východní Evropa a Střední Asie	2	17	1	4
Latinská Amerika a Karibik	49	50	11	10
Střední východ a severní Afrika	6	7	2	2
Jihovýchodní Asie	462	431	41	31
Subsaharská Afrika	227	313	45	46

Křivka absolutní chudoby $ 2.15*

Region	*Počet lidí (v milionech)*		*Podíl na populaci (v %)*	
	1991	*2001*	*1991*	*2001*
Východní Asie	1116	865	70	47
Východní Evropa a Střední Asie	23	93	5	20
Latinská Amerika a Karibik	125	128	28	25
Střední východ a severní Afrika	51	70	21	23
Jihovýchodní Asie	958	1064	86	77
Subsaharská Afrika	382	516	75	77

* Křivky chudoby jsou odvozeny od roku 1993 a upraveny podle parity kupní síly.
Poznámka: Tabulka byla zpracována dle Sachs, Jeffrey: Investing in development. UN Millennium Project, 2005.

V celoplanetárním měřítku se však počet chudých snížit podaří – možná, že první bod MDG se splní. Ovšem pouze díky dynamickému růstu v jihovýchodní Asii.

Podle zprávy ekonoma Jeffreyho Sachse, která bilancuje prvních pět let od vyhlášení MDG a zabývá se vyhlídkami na jejich splnění,[29] musí rozvinutý svět zdvojnásobit svou rozvojovou spolupráci s méně vyspělými oblastmi. Vyjádřeno v absolutních číslech, do roku 2006 musí do chudých částí Afriky, Asie a Latinské Ameriky plynout 135 miliard dolarů ročně. Sachsův elaborát pak předpokládá nárůst prostředků do roku 2015 na 195 miliard dolarů *(Johnson, 2005, s. 9)* za rok. Jsou to zdánlivě obrovská čísla. Po bohatých státech nevyžadují však nic víc než plnění jejich dávného slibu věnovat 0,7 % hrubého národního produktu (HNP) na rozvojovou spolupráci, což by přineslo ekonomicky zaostalejším zemím více prostředků, než je podle zprávy ke splnění MDG potřeba. Tento závazek si nejbohatší země světa daly již v sedmdesátých letech, dosud jej však splnilo jen pět států (Dánsko, Norsko, Švédsko, Lucembursko a Nizozemsko). Ve zbylých zemích OECD se rozvojová spolupráce v devadesátých letech měřeno podílem na HDP i absolutními čísly snižovala. Zpráva rovněž uvádí, že by pro úspěšné plnění MDG musely USA dávat na rozvojovou pomoc 60 miliard dolarů, což představuje 0,5 % jejich HNP *(Sachs, 2005 a, s. A17).*

Pro splnění MDG jsou důležité následující kroky:

1) Hospodářská spolupráce v celoplanetárním měřítku mezi rozvinutými a rozvojovými státy:

- Je nevyhnutelné dohodnout se na nových konceptech potírání chudoby, na něčem, co by nahradilo washingtonský konsenzus – *postwashingtonský konsenzus (Hauchler – Messner – Nuscheler, 2003, s. 128).*
- V rámci nového přístupu by měly plynout významné investice do rozvojových ekonomik.
- Zemědělské produkty z rozvojových států by měly dosáhnout na trhy rozvinutých států bez překážek. Zároveň by se v Evropské unii (EU) a v USA měly přehodnotit zemědělské subvence.
- Oddlužení chudých zemí je nezbytným základem rozvojové spolupráce, aby se již nestávalo, že chudé země na splátkách z úroků posílají do bohatých států desítky procent příjmů z exportu svých produktů. Splácení dluhů často z rozpočtu ukrajovalo několikrát více prostředků než například investice do školství nebo do zdravotnictví. Z odepsaných dluhů by měly být financovány projekty vedoucí ke snížení chudoby.

2) Reformy:

- Do přípravy rozvojových projektů by se měla více zapojit občanská společnost (místní i mezinárodní nevládní organizace) a státní správa na lokální úrovni. Tak se podpoří občanské vědomí těch, jichž se rozvojové projekty přímo dotýkají. Ti budou navíc zainteresováni na zdárném průběhu projektu.
- Není možné podporovat pouze ekonomický růst, neboť takový pohled s sebou přináší hrozivé zkreslení celého problému. Potírání chudoby je mnohovrstevnatá disciplína a příjmová chudoba představuje pouze jednu z jejích rovin.
- Přerozdělování výsledků hospodářského růstu se musí více otevřít. Není možné, aby z něj čerpaly pouze elity a miliony chudých žily dál pod jeden dolar na den. Bez fungujících institucí, které účinně omezí korupční jednání, budou výsledky hospodářského růstu nerovnoměrně distribuovány. Navíc v korupčním prostředí se opatření v boji proti chudobě v očích obyvatel zdiskreditují.
- Naprosto nezbytným faktorem splnění MDG je úspěšný boj s HIV/AIDS. Cestu představuje vzdělávání a přístup k lékům, které alespoň nemoc výrazně zpomalí. To platí také o ostatních nemocech, které postihují nejchudší (tyfus, malárie, žlutá zimnice a podobně).

3) Demografický vývoj:

- Populační boom musí být zpomalen prostřednictvím kampaní na kontrolu porodnosti. Bez toho se nikdy nepodaří chudobu prostřednictvím růstu HDP zmírnit, protože výsledky růstu pohltí více krků. Křivka ekonomického růstu nekopíruje totiž dynamickou křivku populačního nárůstu (často jde o ty nejchudší z nejchudších).

- Nerovnosti pohlaví musejí být vymýceny. Ženám musí být umožněno, aby svůj potenciál vložily do boje proti chudobě. Podpora žen a jejich práv je prokazatelně jednou z nejúspěšnějších strategií v boji proti chudobě.

Millennium Development Goals představují opravdu velmi optimistický, možná až idealistický program. Dnes můžeme konstatovat, že splnění minimálně několika bodů do roku 2015 je nepravděpodobné až nemožné. Zároveň však MDG přišly s jasným konceptem, se zřetelnou výzvou. Vždy je lepší mít před přídí vidinu břehu než bezcílně bloudit a nechat vlny, aby si s lodí dělaly, co chtějí *(více k MDG po pěti letech například Rok nula plus pět, 2005).*

POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPERS – NEJNOVĚJŠÍ STRATEGIE SB

Od roku 1999 v diskuzích o chudobě převládá nový termín – PRSP. Po dvou desetiletích se bída v rozvojových zemích opět dostala do centra mezinárodněpolitické agendy. V následující části práce podrobně rozebereme celý proces. Jestliže jsou MDG cílem globálního společenství, tak PRSP jsou nástrojem k jejich dosažení.

Vznik PRSP

Poverty Reduction Strategy Papers jsou výsledkem souběhu několika procesů, k nimž došlo koncem devadesátých let *(Meyer, 2003, s. 408).* Počet chudých, který se celosvětově stále nesnižoval, vedl OSN k vyhlášení ambiciózních *Millennium Development Goals,* jejichž hlavním cílem je snížení chudoby o polovinu do roku 2015. Ve stejné době vyústila iniciativa na oddlužení nejzadluženějších zemí do snahy použít získané prostředky k boji proti chudobě (HIPC II. iniciativa). Tyto procesy spolu s tvrdou kritikou neoliberálních strategií SB osmdesátých a devadesátých let,[30] spolu s novým prezidentem SB J. Wolfensohnem, který si přál změnit neúspěšnou politiku SB, a spolu s postupným rozpadem washingtonského konsenzu (viditelným například ve stoupajícím počtu sporů mezi MMF a SB) vedly k rozsáhlé proměně strategie.

Ve stručnosti probíhají PRSP následovně. Národní vláda vytvoří plán na snížení chudoby, jenž obsahuje analýzu současné situace, navrhuje řešení a způsoby implementace návrhů. Dokončený dokument pak předloží SB a MMF, které rozhodnou, zda je hoden podpory či nikoli. Pokud plán projde, odpustí věřitelé část dluhů (zbytek se škrtá po úspěšné implementaci), nebo země dostane nový úvěr (viz níže). Vlády rozvojových zemí musejí předkládat výroční zprávu a jednou za 2–5 let projde plán aktualizací, aby odpovídal novým okolnostem. *„PRSP je tedy procesem, nikoli jednorázovou událostí“ (Meyer, 2003, s 408).*

Poverty Reduction Strategy Papers jsou – jak již bylo řečeno – výsledkem souběhu několika událostí. Na počátku měly vést pouze k odpuštění dluhů nejzadluženějším zemím (HIPC). Ovšem nová politika SB s důrazem na chudobu a hlavní cíl MDG snížit celosvětovou absolutní chudobu o polovinu vedly k rozšíření tohoto přístupu i na jiné země. PRSP se staly podmínkou všech budoucích úvěrů SB pro nejchudší, IDA země.[31] Staly se tedy pro nejchudší země světa podmínkou pro získání prostředků od celosvětově největšího finančního zdroje. PRSP by se měly stát základem *„veškeré budoucí partnerské pomoci“(Decker, 2003, 487).* Někteří autoři se ptají, zda PRSP předznamenávají konec bilaterální spolupráce *(Bliss, 2003).* Do léta roku 2005 vytvořilo 45 zemí „konečné PRSP“ (viz níže) a první tři země se chystaly na vytvoření druhého plánu (Ghana, Uganda a Tanzanie), *(www.prsp-watch.de).*

Principy PRSP

Principy, které odlišují PRSP od starších strategií, jsou rozhodující podmínkou jejich úspěchu. Pokud se podaří tyto představy realizovat, pak mohou nové strategie vést k očekávaným výsledkům. Pokud nebudou uskutečněny, tak se nová politika od předešlých bude lišit pouze svým názvem. Jak tedy PRSP charakterizovat? *(Eberlei, 2002, s. 433.)*[32]

1) Ownership („vlastnictví"). Strategie již nezpracovávají zahraniční instituce, ale přímo země, které je budou později implementovat. Měl by se zvýšit zájem vládních elit a institucí rozvojových zemí o úspěšné splnění zaváděných programů a projektů.
2) Participace. Vytváření PRSP se neúčastní pouze vlády, ale rozhodujícím faktorem je též společenský dialog mezi státem, občanskými sdruženími a soukromým sektorem. Nestačí pouhá účast elit, všichni společenští aktéři by měli přispět k vypracování dokumentu.
3) Snížení chudoby jako cíl všech politik. Snížení chudoby musí být prioritou i finanční a hospodářské politiky. Sociální a ekonomická politika by měly být koordinovány a směřovat ke stejnému cíli.
4) Learning process (učení se ze zkušeností). Všechny země účastnící se PRSP každoročně zhodnotí dosažené výsledky a revidují plány každých 2–5 let na základě dosavadních zkušeností. Mělo by to vést k flexibilnímu přizpůsobení se novým podmínkám. Proces není tedy statický.
5) Koordinace dárců. „PRSP by se měly stát hlavním a koordinujícím dokumentem pro všechny aktivity dárců za účelem snížení chudoby v konkrétní zemi." (Eberlei, 2002.) Všichni dárci by měli respektovat priority plánu a jednat v jeho rámci. Tím by se měla zlepšit dosud špatná koordinace rozvinutých zemí.

Z tohoto seznamu můžeme odvodit, že došlo ke zlomu v několika základních paradigmatech rozvojové politiky:

- PRSP vyžadují participaci. Alespoň teoreticky se na nich podílejí i chudé vrstvy v zemi. Tím definitivně dochází k návratu politiky zdola, k *trickle up* přístupu.
- Přístup kombinuje vnitřní a vnější příčiny potíží chudých zemí. Vnitřní reformy (národní plány ke snížení chudoby) povedou k vnějším reformám (oddlužení). Ačkoli jde pouze o jednu externí příčinu chybějícího rozvoje z mnoha, je pokrokem v politice bohatých zemí již přiznání odpovědnosti za tyto problémy. PRSP mají vylepšit i slabou koordinaci dárců, jež v minulosti vedla k neefektivní pomoci.
- PRSP se liší v každé zemi. SB alespoň teoreticky odmítá ideu univerzálních řešení vytvářených v jejích kancelářích ve Washingtonu. Staré volání po regionálně odlišných přístupech k rozvoji tak bylo konečně důsledně včleněno do politiky Světové banky.

Tyto změny, ačkoli jsou pouze odvozené z teoretických požadavků PRSP a nikoli z praktických zkušeností, vypadají jako téměř revoluční proměna strategií SB nejen v otázce snižování chudoby, ale v rozvojové politice vůbec. Mnoho argumentů bývalých kritiků našlo cestu do programu Světové banky. Z tohoto důvodu dochází k diskuzím, zda v rozvojové politice a ve SB nedochází k vědecké revoluci, zda tedy SB nevstupuje na zcela novou politickou cestu. Podle takových názorů představují PRSP znak postwashingtonského konsenzu, který nahrazuje starý neoliberální washingtonský konsenzus *(Eberlei, 2000 a).*[33]

Kritika nové strategie: strukturální a empirická

Je nemožné od sebe oddělit obě skupiny kritiků, tedy strukturální a empirickou. I přesto je vhodné se zmínit o obou kořenech kritiky. Důvodem je, že již v roce 2000 bez jakýchkoli praktických zkušeností s procesem bylo možné popsat rizika, hranice a možné důvody selhání. Po čtyřech letech první zkušenosti potvrzují většinu kritiky a přidávají se k ní další problémy. Nyní stručně popíšeme hlavní body kritiky, aniž bychom oddělili obě její složky.

Role SB a MMF

Mezinárodní finanční instituce mají monopol na schvalování národních dokumentů. Snaží se z procesu vyloučit jiné instituce OSN (především Rozvojový program UNDP), *(Eberlei, 2002, s. 434).* Národní vlády, které potřebují rychlé odepsání dluhů a nové půjčky, anticipují požadavky představitelů SB a MMF a přizpůsobují své plány představám

těchto finančních institucí. Výsledkem je, že dokončené PRSP jsou si podobné, neobsahují žádné překvapivé hospodářské politiky a nezpochybňují neoliberální makroekonomické přístupy *(Eberlei, 2002, s. 435).*

Mezinárodní finanční instituce jsou stále v příliš silné pozici ve srovnání s vládami rozvojových zemí a s nevládními organizacemi, dochází k příliš velké mocenské nerovnováze. Otázka kritiků, co se stane, pokud vlády v jinak kvalitní studii zvolí přístup odporující dosavadní politice MFI či současnému ekonomickému *mainstreamu,* dosud tedy nemohla být zodpovězena. Tyto skutečnosti podporují výtku, že PRSP jsou pouze nástrojem SB a MMF ke zbavení se své odpovědnosti za osud rozvojových zemí. Ze selhání mohou nyní vinit národní vlády a jejich plány. Avšak za „oponou" si MFI ponechávají základní rozhodnutí o budoucnosti rozvojových zemí – schvalují konkrétní strategie rozvoje. SB se též snaží získat monopolní postavení v celosvětovém boji proti chudobě, což je dalším bodem kritiky. Pokud se PRSP schválené především SB stanou základem veškeré rozvojové spolupráce s nejchudšími zeměmi, tak bude Světová banka rozhodovat i o národních strategiích pomoci. Tak velká koncentrace moci je vždy nebezpečná. Walter Eberlei nabízí řešení, které je však těžko uskutečnitelné v reálných světových mocenských vztazích. Dokumenty by měly být schvalovány nezávislejšími komisemi, jichž by se měli účastnit i dárci, UNDP a neziskové organizace. Tím by se zvýšila legitimita procesu. V současné situaci je podle Eberleiho princip odpovědnosti rozvojových zemí *(ownership)* stále pozadu za věčnou převahou dárců *(donorship).*

Časový problém

Chudé země potřebují dokončit své plány co nejdříve, aby došlo k rychlému odepsání dluhů. Ovšem tak složitý proces nemůže být dostatečně kvalitně zpracován během krátké doby. Nejen perfektní analýza problému a návrh účinných opatření trvají velmi dlouho. Rozhodující je totiž procedurální část strategie – participace občanské společnosti. Ovšem obzvláště v rozvojových zemích, kde je občanská společnost velmi slabá, trvá velmi dlouho její mobilizace. Řešením problému se měly stát tzv. „přechodné PRSP", které měly být vytvořeny bez společenské participace a měly vést k odepsání části dluhů. Vláda by tak získala čas na vypracování řádných „konečných PRSP". Ovšem řešení je nedostatečné a plány jsou často vytvořeny v nesmírně krátké době. Například vytváření PRSP v Tanzanii trvalo pouhé dva měsíce a participace se omezila na několik pracovních setkání se zástupci občanské společnosti. Klíčový prvek nutný k úspěchu strategie tak zatím pokulhává *(Decker, 2003, s. 480).*

Participace

V této významné oblasti PRSP dochází hned k několika neuspokojivým jevům. Pokusíme se je stručně vypsat.

- Občanská společnost je nejméně rozvinutá v nejméně rozvinutých zemích. Proces naráží tedy na hranice její možné participace *(Hauchler – Messner – Nuscheler, 2003, s. 58–59).*
- Chudí obyvatelé jsou málo zastoupeni. Nejchudší vrstvy jsou jen slabě organizovány a nepřinášejí tedy své zkušenosti a návrhy do PRSP *(Decker, 2003).*[34]
- Většinou má participace formu konzultací. Zástupci neziskových organizaci si stěžují, že nemají možnost ovlivnit konečnou podobu plánu, kterou vytvářejí hlavně elity a byrokracie.
- Vlády si stěžují na nízkou kvalifikaci pozvaných zástupců občanské společnosti.
- Ministerstva financí mají ve většině zemí proces pevně ve svých rukou. Parlamenty se ke slovu dostávají jen výjimečně.
- Pozvánku dostávají pouze umírněnější neziskové organizace. Hnutí s jinými představami rozvoje nebývají vůbec zvána. Participace je též vítána jen v některých – tzv. měkkých – oblastech politiky. V důležité finanční a hospodářské politice zůstává proces uzavřen *(Schneider, 2002).*

Nerovnost mezi makroekonomickou politikou a snižováním chudoby

Zde nastává velký problém, za nějž nese odpovědnost především MMF. Fond není ochotný k větším kompromisům v otázkách makroekonomické politiky. Snižování chudoby je stále v podřadném postavení ve srovnání s makroekonomickou stabilitou. MMF prohlásil, že o hospodářské politice nelze smlouvat *(Eberlei, 2002, s. 435; Schneider, 2003)*.[35] Jeden z důležitých principů není tedy splněn a je sporné, zda někdy v budoucnu naplněn bude.

Ownership

Národní vlády v rozvojových zemích jsou často zkorumpované a bez velkého tlaku nepracují ve prospěch chudých vrstev. Po dvou desetiletích oslabování státu pod dohledem MFI jsou v rozvojových zemích též velmi slabé instituce. Zavádění plánů nebude tedy bez rizik a neproběhne automaticky.

Příklad PRSP: Zambie[36]

Zambijský PRSP schválily mezinárodní finanční instituce v květnu 2002 a brzy poté se vláda pustila do jeho realizace. V roce 2005 vyhodnotila vláda i nevládní organizace boj proti chudobě v uplynulých třech letech, což povede k vytvoření druhého PRSP. Nyní se pokusíme stručně shrnout poznatky ze Zambie, která patří k prioritním zemím české rozvojové spolupráce. Budeme přitom porovnávat realitu s výše uvedenými principy, které PRSP odlišují od předchozí, tradiční dárcovské politiky Světové banky.

Participace

V Zambii se v souvislosti s PRSP vytvořila silná a respektovaná střešní organizace nevládních sdružení. Více než 80 nevládních, ale i církevních a odborových organizací spolupracuje v rámci *Civil society for poverty reduction* (CSPR). Někteří jeho členové se na přípravě PRSP podíleli i samostatně, především sdružení blízká katolické církvi (například kampaň za oddlužení Zambie, Jubilee Zambia). Pravidelné zprávy a komentáře CSPR mají mediální ohlas a síť vypracovala též podrobné hodnocení úspěchů a selhání prvního PRSP. Odbornost zajišťuje úzká spolupráce s Univerzitou Lusaka. V posledních letech zesílil také přímý dialog mezi západními dárci a občanskou společností.

Problematická je ovšem koncentrace zúčastněné občanské společnosti v hlavním městě Lusace. Venkovské komunity a zástupci těch nejchudších vrstev do přípravy PRSP vtaženi nebyli. Lišila se též účast občanské společnosti na přípravě PRSP a na jeho následné realizaci. Zatímco při vytváření strategie vláda (podle údajů CSPR) převzala až osmdesát procent návrhů nevládních sdružení, následně došlo k poklesu jejich zapojení do uskutečňování PRSP, neboť k tomu vláda nepřipravila žádné rámcové podmínky. Pozorovatelé kritizují nedostatečnou institucionalizaci vztahů mezi nevládními sdruženími a dárci či vládou. Ačkoli se jednání o PRSP účastnili jednotliví poslanci, obešel se zatím celý proces bez cílené spolupráce s demokraticky zvoleným Parlamentem.

Koordinace dárců

Poverty Reduction Strategy Papers mají ambici stát se společným jmenovatelem pomoci všech bilaterálních i multilaterálních dárců v jednotlivé zemi. Mezi pilotní země koordinace dárců se po podpisu *Římské deklarace o harmonizaci rozvojové spolupráce* v roce 2003 zařadila i Zambie. Skutečné chování jednotlivých rozvojových agentur v Zambii se však liší, a proto je celková koordinace dárců nedostatečná.

Některé země přijaly zambijský PRSP jako návod ke své rozvojové spolupráci a nyní přispívají především do zambijského rozpočtu, z něhož se cíle PRSP platí. K těmto dárcům patří především Švédsko, Norsko, Irsko, Dánsko, Nizozemsko a v omezenější míře i Velká Británie.

Na hraně se dosud pohybuje německá rozvojová politika. Podle vyjádření pracovníka prováděcí organizace GTZ *(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)*

Němci nevěří schopnosti zambijské vlády efektivně vynaložit peníze, které by tekly přímo do státního rozpočtu *(CSPR, 2005, s. 17).* Proto se Němci dále soustředí na uskutečňování svých projektů v Zambii a zároveň tvrdí, že beztak jednají v souladu se schváleným *Poverty Reduction Strategy Papers*.

Světová banka se rétoricky hlásí ke schválenému PRSP. Tvrdí však, že se strategie shoduje s její předchozí politikou v zemi, a proto nemusí na svých *Country assistance strategies* (CAS) nic zásadního měnit. Mezinárodní měnový fond sice v posledních letech doplnil své makroekonomické recepty důrazem na sociální otázky, avšak strategie pro Zambii opět vznikala za zavřenými dveřmi a MMF nechce svou politiku omezovat schváleným *Poverty Reduction Strategy Papers*.

Najdou se i země, které neberou PRSP jako základ své rozvojové spolupráce v úvahu. Platí to pro Japonsko a především pro americkou rozvojovou agenturu USAID *(Unites States Agency for International Development),* která se ve své nové zambijské strategii PRSP vůbec neřídí.

Ownership

Podle Eberleiho i CSPR hraje sice boj proti chudobě mezi dárci prim. Ti si však raději kladou priority sami a nikoli na základě přání zambijské vlády, nemluvě o občanské společnosti.

Potíž nastává i v zambijských regionech a komunitách. Tamní zástupci se na vytváření konkrétních projektů v místě bydliště nepodílejí. Proto projekty nereagují na hlavní potřeby místních obyvatel a omezují se pouze na jednu část z celého komplexu problémů. Opět se tak v extrémním případě stává, že například úředníci ze vzdáleného provinčního centra doporučí zakoupit elektrický mlýn do vsi, kam není elektřina zavedena *(CSPR, 2005, s. 20–21).* Pozorovatelé proto kritizují nedostatečnou decentralizaci při schvalování konkrétních projektů placených z peněz *Poverty Reduction Strategy Papers*.

Snížení chudoby jako cíl veškeré politiky a financování

Během tří let trvání PRSP vláda investovala pouze 60 % z předpokládaného rozpočtu strategie. Navíc se vždy neřídila původními představami. Vinu za to nese hned několik faktorů – neschopnost využít v některých sektorech všechny nabízené finanční zdroje (především v roce 2002, kdy vláda využila pouze 25 % předpokládaného rozpočtu) a kolísavé financování některých zahraničních dárců, kteří pozastavení finančního toku používají jako nástroj tlaku na zambijskou vládu.

Learning process

Zapojení občanské společnosti do vytváření PRSP dostalo snižování chudoby do středu veřejné diskuze, což je již samo o sobě velkým přínosem nové politiky Světové banky. Dosud se totiž strategie v boji proti chudobě vymýšlely za zavřenými dveřmi. Otevřená diskuze, aktivní síť nevládních sdružení a pravidelná evaluace dávají naději na postupné odstranění chyb prvních let *Poverty Reduction Strategy Papers*.

Poverty Reduction Strategy Papers v Zambii se sice trochu odpoutaly od předchozího chování Světové banky a jiných západních dárců. Přesto by zatím bylo přehnané hovořit o radikální změně směrem k postwashingtonskému konsenzu. Jak bylo vidět, zůstávají teoretické principy PRSP stále zdaleka nenaplněny.

Během tří let ještě není možné přesně vypozorovat, co PRSP přinesly chudým Zambijcům. První soudy jsou však skeptické a tvrdí, že chudí ve svém každodenním životě žádnou změnu k lepšímu nepoznali. Celkově zatím vláda nedokáže uskutečnit své vlastní plány a strategie. Realizace PRSP trpí především nepředvídatelným financováním a nedostatkem lidských kapacit. Kupříkladu projekty staveb a renovací škol narážejí na nedostatek učitelů. Evaluace, procesy učení a veřejná diskuze způsobená zapojením občanské společnosti ponechávají však velkou naději na budoucí zlepšení.

První soudy a otevřené otázky

Je příliš brzy na soudy o úspěchu nové strategie SB. Dosud ještě neexistuje dost empirických studií, které by proces zhodnotily. Názory na PRSP se však v průběhu let trochu proměnily. Nejprve byli i staří kritici SB optimističtí k možnosti konečně úspěšně bojovat s chudobou *(Eberlei, 2000 b).* Nyní je však proces pozorován se stále větší nedůvěrou.

Před čtyřmi lety bylo zřejmé, že PRSP obnáší spoustu rizik. Nyní se většina z nich opravdu potvrdila v praxi. *„Proces s problematickým počátkem, ale stále s nadějí v lepší pokračování díky procesu učení (learning process), který PRSP obsahují" (Decker, 2003), „zatím pozitivní proces se spoustou problémů" (Eberlei, 2003), „PRSP jsou pokračováním programů strukturálního přizpůsobení, které kdysi měly nahradit" (Schneider, 2003).* Tak vypadají některé z prvních soudů.

Nejdůležitější otázkou tedy zůstává, zda PRSP dokáží překonat zmíněné problémy a stát se počátkem postwashingtonského konsenzu, tedy nového paradigmatu v rozvojové politice, nebo zda se stanou pouze novou nálepkou starých programů strukturálního přizpůsobení. Pokud se základní principy nové strategie odrazí v konkrétní politice, pak je na místě spousta nadějí. Ovšem dlouhá tradice propastí mezi slovy a činy Světové banky vyžaduje kritický a skeptický pohled.

* * *

Jak jsme již na začátku vysvětlili, strategie SB v boji proti chudobě se pohybují v prostoru mezi trhem a státem, hledáním vnitřních a vnějších důvodů chudoby, *trickle down* a *trickle up* přístupem, zdůrazňováním ekonomických a politicko-sociálních reforem. V souladu s těmito dilematy se také vyvíjel pohled SB na strategie, které je třeba přijmout, aby se armády chudých zmenšily.

50.–70. léta	Stát	Trickle down	Vnitřní příčiny	Priorita ekonomická
McNamara	Kombinace	Trickle up	Vnitřní příčiny	Priorita ekonomická
80. léta	Trh	Trickle down	Vnitřní příčiny	Priorita ekonomická
90. léta	Kombinace	Oba přístupy	Vnitřní příčiny	Priorita ekonomická a částečně politická
Dnes	Kombinace	Trickle up	Oba přístupy	Priorita ekonomická a politická

Zpět k základní otázce z úvodu. Jakou lekci si SB vzala z padesáti let boje proti chudobě? Banka pochopila, že se problematika nedá „zploštit" na úroveň ekonomického růstu a že zbožňovaný růst sám o sobě mnoho neřeší. Bez proměny politického prostředí v rozvojových zemích a bez reforem mezinárodních podmínek (například oddlužení, vyšší a hlavně kvalitnější rozvojová spolupráce) se jakákoli pomoc často rovná sypání prostředků do bezedných jam.

Světová banka konečně pojímá chudobu jako mnohovrstevnatý a nikoli pouze ekonomický problém. Setrvačnost v politice SB a převaha ekonomů mezi jejími zaměstnanci však způsobují, že se priorita sociálních a politických otázek jen pomalu dostává na úroveň ekonomických reforem. Banka se také naučila, že univerzální koncept vhodný pro všechny země neexistuje a že ke každé zemi musí přistupovat s podrobnou znalostí jejích tradic a historie.

Do třetice dostala Světová banka i státy, jimž chtěla pomoci, tvrdou lekci v tom, že spoléhat se v boji proti chudobě čistě na stát, nebo naopak hodit neplavce do vod volného trhu přináší často horší výsledky, než kdyby se nedělalo vůbec nic.

Závěry, které z oněch padesáti dlouhých let potírání chudoby vyvozujeme, neukazují Světovou banku v příznivém světle. Od roku 1970, kdy se potírání chudoby stalo její prio-

ritou a oficiálně též základním hodnotícím kritériem jejího úspěchu, nedošlo v celosvětovém měřítku k poklesu chudoby. Banka se často nedokázala přizpůsobit novým trendům ani pružně změnit přístup, jakmile se objevily první známky nefunkčnosti zvolené politiky. Byrokratický kolos jen těžko měnil zaběhnuté strategie. Navíc na politiku SB působily četné tlaky, jež nakonec zabránily radikálnějším politikám v neprospěch bohatých států či spojeneckých elit z rozvojových zemí.

Koncept PRSP, který by měl vést ke splnění MDG, má být jasným důkazem, že se Světová banka poučila. Ale je tomu tak opravdu? PRSP jsou rozhodně vhodnou směsí toho pozitivního z předchozích přístupů. Zatím nemáme k dispozici mnoho konkrétních zkušeností s jejich fungováním, které by pomohly posoudit jejich úspěšnost. Ale nebezpečí, že se i PRSP zvrhnou v další rétorické cvičení a v praxi se Světová banka podrží stávajících konceptů, nelze zamést pod koberec. Především ve světle minulých zkušeností.

---

[1] Skupina Světové banky zahrnuje pětici organizací, jejichž účelem je poskytování financí a rad při ekonomickém rozvoji a potírání chudoby. Součástí této skupiny je Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (IBRD), Mezinárodní asociace pro rozvoj (IDA), Mezinárodní finanční korporace (IFC), Multilaterální agentura pro investiční záruky (MIGA) a Mezinárodní centrum pro řešení investičních sporů (ICSID). Označení Světová banka se vžilo pro IBRD pomáhající zemím, které jsou středně vyspělé a schopné splácet úvěry, a pro IDA, která se soustředí na nejchudší státy světa a poskytuje jim úvěry za zvýhodněných podmínek. Pro zjednodušení budeme dále v textu používat pouze výraz Světová banka, popřípadě jeho ekvivalenty.

[2] V textu se nebudeme snažit termíny trickle up/down překládat do češtiny. Trickle znamená kanout či crčet. Pojem trickle up znamená, že rozvoje a snížení chudoby lze nejlépe docílit přímou pomocí chudým vrstvám. Zlepšení života chudých se pak odrazí na rozvoji celé země. Je to takříkajíc strategie „zespoda". Pojmem trickle down je míněna opačná strategie, tedy že stačí, aby zbohatly některé sektory či vrstvy ve společnosti a bohatství se časem dostane („proteče") ke všem potřebným.

[3] V dalším textu budeme používat původní anglické názvy Millennium Development Goals a Poverty Reduction Strategy Papers, neboť české překlady působí velmi krkolomně.

[4] Mezinárodní měnový fond (MMF) patří k přidruženým organizacím OSN a stará se především o měnovou stabilitu a mezinárodní spolupráci v oblasti měnové politiky. Pokud se některá z měn dostane do potíží, poskytne úvěr na jejich překlenutí. Spolu se SB bývají obě organizace označovány podle místa svého vzniku za brettonwoodské.

[5] Tato kapitola je založena na dvou zprávách SB – World Development Report z roku 1990 s názvem Poverty (World Bank, 1990) a z roku 2000/2001 s názvem Attacking the poverty (World Bank, 2001). Samotný proces kvantifikace je pak založen na článcích Reddyho a Poggeho (Pogge – Reddy, 2002; Pogge, 2003) a na jejich kritice ze strany Martina Ravalliona (Ravallion, 2002).

[6] Diskuze probíhá například mezi Martinem Ravallionem (Ravallion, 2002) na straně jedné a Sanjaym G. Reddym a Thomasem W. Poggeem (Pogge – Reddy, 2002) na straně druhé.

[7] Ortodoxní ekonomické teorie rozvoje věřily ve vzájemný konflikt mezi přerozdělováním a růstem. Výdaje pro chudé podle těchto názorů zabraňují dlouhodobému růstu (Kanbur – Vines, 2000, s. 89).

[8] V UNCTAD disponoval každý členský stát jedním hlasem, rozvojové země mohly tedy určovat její politiku. Naproti tomu ve SB i v MMF dominovaly bohaté západní státy. Počet hlasů závisel na každoročním příspěvku organizacím, tedy na bohatství členských států. Hlavní rozvojová organizace – Světová banka – se tedy vždy řídila zájmy rozvinutých, nikoli rozvojových zemí. Navíc podle dohodnutého scénáře předsedá SB vždy Američan a MMF Evropan.

[9] Rainer Tetzlaff je předním německým odborníkem na soudobou Afriku a na rozvojovou politiku, jakož i hlavním odborníkem na dějiny Světové banky a profesorem politologie na univerzitě v Hamburku.

[10] Jak později ve svých vlivných studiích prokázal nositel Nobelovy ceny, indický ekonom A. Sen.

[11] Tento termín zavedl John Williamson. Vysvětluje jej například in: Williamson, 1993, s. 1329–1336.

[12] Ke zhoršení tzv. Terms of trade dochází od počátku osmdesátých let až do dnešních dní. Mezi lety 1970 a 1997 klesly ceny surovin o 40 % (Greven – Scherrer, 2005, s. 66–68).

[13] Mezinárodní měnový fond začal být v těchto letech aktivní v rozvojové problematice. Podle jeho požadavků měly státy dosáhnout opět vyrovnaných rozpočtů a schopnosti splácet dluhy. Přitom MMF postupoval v koordinaci se svým brettonwoodským dvojčetem.

[14] Jedinou změnou oproti přístupu 50. a 60. let bylo, že namísto modernizace podporované silným státem se klíčem ke snížení chudoby měla stát ekonomická liberalizace a otevřenost.

[15] Dalšími dvěma skupinami jsou podle Tetzlaffova názoru „noblesní chudí" (materiálně chudí lidé, kteří žijí bohatým kulturním životem, jsou zajištěni ve společenských sítích a ničí je kapitalistická produkce, která zpoplatňuje půdu a práci) a „strukturální chudí" (chudí, kteří byli cílem politiky SB, jsou to lidé, kteří nedokázali splnit požadavky nového systému produkce a moci, jenž pronikl do tradičních společenství).

[16] Frances Stewartová v době strukturálního přizpůsobení pracovala pro UNICEF. Od roku 1993 do roku 2003 byla ředitelkou International Development Centre při univerzitě v Oxfordu.
[17] Zatímco v roce 1991 činila ODA (Official Development Aid) skupiny OECD více než 75 miliard dolarů, poklesla o šest let později tato částka na necelých 50 miliard (World Bank, 1998). V roce 1990 přispívaly průmyslové státy na rozvojovou spolupráci 0,33 % svého HNP, v roce 1999 již pouze 0,24 % HNP.
[18] Světová banka po této strategii volá ve své zprávě z roku 1990. Jejím principem je liberalizace obchodu na mezinárodní úrovni, ale omezená liberalizace na úrovni státu. To mělo podpořit vytváření sociální sítě a byrokratického aparátu.
[19] Monopolní roli ztrácí měření příjmové chudoby.
[20] Základní myšlenkou je poskytnutí krátkodobých půjček, které pomohou překonat nestabilitu způsobenou SAP. V Bolívii byl tento přístup aplikován již v roce 1985 (Kasch – Freiberg-Strauß, 1996, s. 146–148).
[21] www.worldbank.org/inspectionpanel (13. 3. 2006).
[22] http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20072662~menuPK:60746~pagePK:139301~piPK:261885~theSitePK:140576,00.html (13. 3. 2006).
[23] Údaje jsou například dostupné na webu Světové banky: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/0,,contentMDK:20234445~menuPK:486940~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258644,00.html
[24] T. Elliesen připomíná případ Raviho Kanbura, vedoucího týmu, který zpracovával zprávu z roku 2000. Kanbur abdikoval poté, kdy ministr financí USA týmu vytkl, že zpráva není dostatečně prorůstová.
[25] www.un.org/millenniumgoals, v češtině rovněž dostupné na: www.rozvojovka.cz
[26] MDG byly podepsány dne 19. 9. 2001.
[27] Kolem osmi procent.
[28] Za rok 2005 přibližně 4,4 %.
[29] Zpráva byla zveřejněna 17. 1. 2005. Pod vedením J. Sachse se na ní podílelo přes 200 odborníků na rozvojovou politiku a její plná verze má přes 3000 stránek.
[30] Kritika často zaznívala od bývalých předních představitelů SB, například od nositele Nobelovy ceny J. Stieglitze či od mnoha dalších.
[31] Jde o skupinu cca 70 nejchudších zemí, které mají přístup k úvěrům SB za zvýhodněných podmínek, poskytovaných International Development Association (IDA).
[32] Walter Eberlei, na něhož v této části budeme často odkazovat, je analytikem rozvojové politiky na Institut für Entwicklung und Frieden (INEF). Od roku 2006 je profesorem sociologie na univerzitě v Düsseldorfu. V Německu je hlavním odborníkem, zabývajícím se PRSP.
[33] W. Eberlei (Eberlei, 2000 a) je v pozdějších článcích již skeptičtější a tvrdí, že je na takové konečné soudy příliš brzy. A.-K. Schneiderová (Schneider, 2002; Schneider, 2003) z nevládní organizace WEED je k těmto názorům velmi skeptická a popisuje PRSP jako pokračování neoliberální politiky washingtonského konsenzu pouze s trochu lidštější tváří.
[34] K. Deckerová se domnívá, že vytvoření institucí, které by zastupovaly chudé a byly schopné ovlivnit tvorbu dokumentů, je hlavní výzvou celého procesu PRSP. Tento bod kritiky potvrzuje analýza vzniku PRSP za neúčasti zástupců chudých obyvatel v jinak vychvalované Ghaně, kterou provedla B. Rothenbergová (Rothenberg, 2003).
[35] A.-K. Schneiderová popisuje snahu MMF rozlišovat mezi krátkodobými (realistickými) a dlouhodobými (na chudobu orientovanými) PRSP. Krátkodobé strategie by obsahovaly všechny požadavky fondu. Takto by byl celý proces PRSP zničen.
[36] Shrnutí dosavadního vývoje zambijského PRSP vychází ze tří následujících zdrojů: www.prsp-watch.de; CSPR, 2005; Eberlei, 2005.

Literatura

- Bliss, Frank (2003): Alle Konzepte müssen angepasst werde. E + Z (Entwicklung und Zusammenarbeit), Vol. 44 (2003), No. 11, s. 418–421.
- Blum, Volker (1997): Sozialfonds: Neue Wege in der Sozialpolitik? E + Z, Vol. 38 (1997), No. 9.
- Civil Society for Poverty Reduction (citované jako CSPR, 2005): Evaluation of the 2002–2004 Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). Lusaka, 2005.
- Collier, Paul – Dollar, David (1998): Aid Allocation and Poverty Reduction. Development Research Group World Bank; World Bank, 1998.
- Decker, K. (2003): PRSP: Ein taugliches Instrument der politischen Konditionalität? Nord-Süd Aktuell, No. 3 (2003), s. 487–491.
- Eberlei, Walter (2005): Donor Politics in Zambia: Promoting Poverty Reduction or Fuelling Neopatrimonialism? http://www.sarpn.org/documents/d0001168/P1287-Eberlei_March2005.pdf (14. 3. 2006).
- Eberlei, Walter (2000 a): Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung. E + Z, Vol. 41 (2000), No. 6, s. 164–168.
- Eberlei, Walter (2003): Partizipation und Ownership in den PRS. E + Z, Vol. 44 (2003), No. 11, s. 411–413.
- Eberlei, Walter (2002): PRS between global governance and national politics. Nord-Süd Aktuell, No. 3 (2002), s. 432–436.
- Eberlei, Walter (2000 b): Taking a lead against poverty? D + C, No. 3 (2000).
- Ehl, Martin (2001): Globalizace pro a proti. Praha: Academia, 2001.

- Elliesen, Tillmann (2000): Weltentwicklungsbericht 2000: Armutsbekämpfung durch Wirtschaftswachstum oder Umverteilung? E + Z, Vol. 41 (2000), No. 11.
- Gore, Charles (2000): The Rise and Fall of The Washington Consensus as a Paradigm fore Developing Countries. World Development, Vol. 28 (2000), No. 5.
- Greven, T. – Scherrer, Ch. (2005): Globalisierung gestalten. Weltökonomie und soziale Standards. Bonn: BPB, 2005.
- Hauchler, Ingomar – Messner, Dirk – Nuscheler, Franz (2003): Globale Trends 2004/2005. Frankfurt am Main: Fischer, 2003.
- Johnson, Dominic (2005): Es gibt einen Ausweg aus der Armutsfalle. TAZ, 18. 1. 2005, s. 9.
- Kanbur, R. – Vines, D. (2000): The World Bank and poverty reduction: past, present and future In: Gilbert, Ch. (ed.): The World Bank: structure and policies. Cambridge, 2000.
- Kasch, Volker – Freiberg-Strauß, Jörg (1996): Die Sozialfonds der Weltbank. E + Z, Vol. 37 (1996), No. 5–6.
- Klein, Wolfram (2003): Boliviens Armutsminderungsstrategie. E + Z, Vol. 44 (2003), No. 7, s. 280–283.
- Meyer, Ronald (2003): Entschuldung und Armutsbekämpfung. E + Z, Vol. 44 (2003), No. 11, s. 408–411.
- Mezřický, Václav (ed., 2003): Globalizace. Praha: Portál, 2003.
- Nuscheler, Franz (2004): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Bonn: Dietz, 2004.
- Pogge, Thomas W. (2003): Ein Dollar pro Tag – Von den Schwierigkeiten, die Weltarmut zu berechnen. Neue Zürcher Zeitung, 4. 1. 2003.
- Pogge, Thomas – Reddy, Sanjay G. (2002): How not to Count the Poor – A Reply to Ravallion, 15. 8. 2002.
- Ravallion, Martin (2002): How not to count the poor? A reply to Reddy and Pogge, 2002.
- Rich, Bruce (1994): Mortgaging the earth. The World Bank, environmental impoverishment, and the crisis of development. Boston: Beacon Press, 1994.
- Rok nula plus pět (2005). Příloha MF DNES, 10. 9. 2005.
- Rostow, Walt Whilman (1960): The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- Rothenberg, Birte (2003): Wie ein PRSP entsteht – Beispiel Ghana. E + Z, Vol. 44 (2003), No. 11, s. 422–423.
- Sachs, Jeffrey (2005 a): A Practical Plan to End Poverty. Washington Post, 17. 1. 2005, s. A17.
- Sachs, Jeffrey (2005 b): Investing in development. UN Millennium Project, 2005.
- Schneider, Ann-Kathrin (2002): Armutsbekämpfung zwischen Rhetorik und Reformversagen. IWW + E (WEED), No. 7 (2002).
- Schneider, Ann-Kathrin (2003): Zwischen Armutsbekämpfung und Strukturanpassung. E + Z, Vol. 44 (2003), No. 11, s. 414–417.
- Schumacher, Ernst Friedrich (2000): Malé je milé aneb ekomonie, která by počítala i s člověkem. Brno: Doplněk, 2000.
- Sind die Armen nicht so arm (1993)? E + Z, Vol. 34 (1993), No. 11.
- Stewart, Frances (1995): Adjustment and poverty: Opinions and Choices. London, 1995.
- Streeten, Paul (1984): Basic needs: some unsettled questions. World Development, Vol. 12 (1984), No. 9, s. 973–978.
- Tetzlaff, Rainer (1980): Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für Entwicklugsländer? München, 1980.
- Tetzlaff, Rainer (1986): Armutsbekämpfung in der Dritten Welt: Hilft oder hindert die Weltbank? In: Clausen, A. (ed.): Die Weltbank nach 40 Jahren: Herausforderung und Antwort. Bonn, 1986.
- Tetzlaff, Rainer (1988): Die Weltbank: Eine Institution im Wandel. In: Koll, T. (ed.): Die Weltbank. Berlin, 1988, s. 66–84.
- Tetzlaff, Rainer (1996): Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära: Kooperations- und Integrations-Regime in einer sich dynamisch entwickelnden Weltgesellschaft. Opladen, 1996.
- Williamson, John (1993): Democracy and the Washington consensus. World Development, Vol. 21 (1993), No. 8, s. 1329–1336.
- World Bank (1998): Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. Development Research Group; The World Bank Policy Research Report. World Bank, 1998.
- World Bank (2001): Weltentwicklungsbericht 2000/2001: Bekämpfung der Armut. UNO-Verlag, 2001.
- World Bank (1990): World Development Report 1990: Poverty. Oxford University Press, 1990.

Internetové zdroje

- http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20072662~menuPK:60746~pagePK:139301~piPK:261885~theSitePK:140576,00.html
- www.prsp-watch.de
- www.rozvojovka.cz
- www.un.org/millenniumgoals
- www.worldbank.org/inspectionpanel