

## Globální správčovství

*Jestliže se nepřizpůsobíme správně globální vesnici, budeme litovat, že jsme kdy vynalezli civilizaci.*  
*Arnold Toynbee*

*Svět potřebuje střed a důvěru, že je tento střed pevný; jediným důvěryhodným kandidátem je OSN.*  
*Zahraniční výbor kanadské Dolní sněmovny*

*P. Nováček: Global Governance. Život. Prostr., Vol. 38, No. 5, 229 – 232, 2004.*

During the last 15 years, globalization has appeared as the most explicit general trend, accompanied by individualization and atomization of the society. From the historical aspect, the global governance appeared but without the presence of global institutions. The global governance must be based on a principle of equality, democracy and formation of civil society. Sovereignty is a foundation-stone of the present international relations. However, in relation to global common goods, it is necessary to restrict sovereignty or to carry it out collectively. The front-runner for the role of global governor is the United Nations Organization (UNO) having 191 members, although the founding countries did not endow the UNO by an authority touching the national sovereignty. The financing system of the UNO has no clear rules. It is necessary that every single inhabitant of our planet participates on the global tax some way, in such case the global governance would be then exposed to a greater attention and control of people.

Velké ideje přicházely a prosazovaly se v určitých zlomových okamžicích, ať už to bylo např. založení Spojených států amerických, zrušení otroctví, založení Organizace spojených národů, nebo obnova Evropy za pomoci Marshallova plánu. Je nesmírně důležité, aby změny probíhaly cestou evoluční, nikoliv revoluční. Učit se být rozumnými správci planety Země je naším údělem. To předpokládá globální řízení (*governance*, ne vládnutí – *government*). Svět je dnes velmi rozmanitý a rozporuplný. Bude proto obtížné hledat hodnoty, které nás spojují a bylo by možné prosadit je celosvětově i vymáhat jejich dodržování.

Samuel P. Huntington, ředitel Institutu strategických studií Harvardovy univerzity, ve své knize *Střet civilizací* (1996) tvrdí, že svět je a bude rozdělen na několik mocenských center, resp. civilizací, které spolu soupeří o moc a dominantní postavení: „Po skončení studené války nepůjde vývoj k všeobecné liberální demokracii“ (jak se domnívá americký sociolog Francis Fukuyama v knize *Konec historie a poslední člověk*, 1992 – pozn. P. N.), „ale porostou konflikty mezi jednotlivými

*civilizacemi. V budoucnosti vzroste důležitost civilizační identity a svět bude z velké míry ovlivňován interakcemi mezi sedmi či osmi civilizacemi. Patří mezi ně západní křesťanská, konfuciánská, japonská, islámská, hindská, slovanско-ortodoxní, latinsko-americká a možná africká.“*

V současnosti světa dominuje rozdělení na industrializované, rozvinuté státy Severu a neindustrializované, rozvojové státy Jihu. Potíž s globálním řízením je v tom, že politici se cítí ještě méně odpovědní občanům, než na úrovni lokální, regionální nebo státní.

V minulosti bylo řízení a právo téměř výlučně ve sféře národních zájmů. Systém národních států funguje přibližně 400 let a byl to především systém rovnováhy koloniálních mocností. Ve druhé polovině 20. století pak existoval umělý bipolární systém Východ – Západ.

Demokracie byla definována především ve smyslu úlohy národní vlády a oblastních samospráv. Vynucování vlády zákona se vnímalo jako povinnost národní justice. To již nestačí. Posledních 15 let je nejzřetelnějším trendem globalizace (vytváření „globální vesnice“), doprovázená individualizací a atomizací společnosti. Ani

Spojené státy dnes nejsou schopny kontrolovat pohyb své měny. A samozřejmě také environmentální problémy přispívají k nezbytnosti řešení na globální úrovni.

Z historického pohledu došlo ke vzniku globálního řízení bez přítomnosti globálních institucí. Například určité globální řízení bylo do jisté míry zajištěno nadvládou impérií, především britského. Takové řízení bylo ve své době politicky stabilní.

Globální řízení se chápe jako vztah mezi vládami. To je ale málo. Globální řízení musí zahrnovat i aktivity nevládních organizací, občanských hnutí, církví, nadnárodních korporací, akademické obce a hromadných sdělovacích prostředků. Globální správa věcí musí být založena na principu rovnosti, demokracie a utváření občanské společnosti.

Základním kamenem dnešních mezinárodních vztahů je suverenita. Ve vztahu ke globálním společným statkům je však nutné suverenitu omezit, nebo ji vykonávat kolektivně. Nejzávažnější hrozby národní suverenitě a územní celistvosti mají velmi často vnitřní, ne vnější kořeny (tribalismus v afrických státech, tyranské režimy, organizovaný zločin apod.). Proto je třeba upravit chápání suverenity tak, aby práva jednotlivců byla vyvážena s právy státu a zájmy národů byly vyváženy se zájmy globálního společenství. Historik Arnold Toynbee (1985) prohlásil, že v atomovém věku se národní suverenita rovná masové sebevraždě.

Abychom dosáhli přijetí globální odpovědnosti, a z toho vyplývajícího globálního řízení, budeme potřebovat vedení, které bude schopno vidět za horizont nejbližšího volebního období a také nejbližší státní hranice. Vedení, které bude iniciativní, ne pouze reaktivní (reagující jen na již nastalé události) a schopné inovativního učení, ne jen učení se z minulých zkušeností. Pokud se jednotlivé státy budou rvát o moc a prvenství, kdy každý považuje za hlavní činnost uspokojení národního zájmu, nebude vítězů. Prohrajeme všichni a sobectví udělá z lidského ducha nástroj sebezničení.

### Reforma Organizace spojených národů

Favoritem pro globální řízení je Organizace spojených národů (OSN). A to i přes všechny nedostatky a chyby, za které bývá oprávněně kritizována. OSN měla od počátku jeden velký handicap – zrodila se po 2. světové válce do světa rozděleného na dva nepřátelské bloky, které mezi sebou vedly (naštěstí jen) studenou válku. Zakladatelé (51 států, mezi nimi Československo) plánovali učinit z ní hlavní nástroj světového společenství pro prosazování globálního ekonomického a sociálního pokroku a dosažení *vyšší životní úrovně ve větší svobodě* (Charta OSN) pro všechny lid světa.

Lidé však nikdy plně nenabýli dojmu, že OSN je jejich. Neztotožnili se s ní a ona jim nepatřila. Patřila spi-

še vládám států, které ji využívaly a zneužívaly pro prosazování vlastních cílů. Úředníci OSN byli zpočátku zapálení pro vizi globálního řízení, postupem času se však začal do OSN vkrádat pocit marnosti, ztráty iluzí, a s tím související korupce. Příliš mnoho pracovníků dnes nemá potřebu vize a poslání. Ono je to těžké, protože např. jen dojednání souhlasu v definici „útočného činu“ trvalo vyjednávačům přes dvacet let. OSN přesto dosáhla za padesát let řady úspěchů. Nejvýznamnějším z nich je dekolonizace. Díky ní se počet členů OSN zvýšil z 51 r. 1945 na 113 r. 1963, dnes je to 191 států.

Mezi další úspěchy patří omezování konfliktů, pokrok v prosazování lidských práv, mořské právo a výsledky velkých světových konferencí k různým otázkám, od postavení žen až k životnímu prostředí a udržitelnému rozvoji. Mezi významné úspěchy patří také některé programy OSN zaměřené na konkrétní projekty. Jedná se např. o UNICEF (*United Nations Children's Fund*) – Dětský fond OSN, UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) – Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky aj. Úspěchů dosáhla OSN také v oblasti zemědělství (FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations* – Organizace pro potravinu a výživu), zdravotnictví (WHO – *World Health Organization* – Světová zdravotnická organizace), meteorologie (WMO – *World Meteorological Organization* – Světová meteorologická organizace), práce (ILO – *International Labour Organization* – Mezinárodní organizace práce) a dalších.

Hlavním neúspěchem a nedostatkem je to, že zakládající státy neobdařily OSN pravomocí, jež by se dotkly národní suverenity. Hlavní pravomoci zůstávají členským zemím. Systém financování OSN dnes nepodléhá jasným pravidlům. Existuje příliš mnoho druhů příspěvků na zvláštní fondy a jiné mimorozpočtové účely. Je pak těžké rozpoznat, jaké jsou vlastně priority financování. Dalším problémem je to, že humanitární pomoc, tedy zmírnění bezprostředních problémů, odčerpává fondy, které by se jinak mohly použít na dlouhodobý rozvoj.

Financování mnoha rozvojových programů OSN závisí na malé skupině ekonomicky silných zemí a příspěvky jsou slíbeny pouze na krátká období. To brání efektivnímu a dlouhodobému plánování projektů. Je také nezbytné, aby fungovala základní platební disciplína členských zemí. Pokud někdo neplní své povinnosti, měly by mu být do doby nápravy odeprány i práva, např. hlasování ve Valném shromáždění, příp. v dalších orgánech OSN.

### Globální občanská společnost

Podle Komise pro globální řízení (1995) je vznik globální občanské společnosti důležitým předpokladem demokracie na globální úrovni. Stále více lidí vy-

tváří vazby, které procházejí napříč hranicemi a rozvíjí vztahy založené na společných zájmech a otázkách týkajících se životního prostředí, lidských práv, míru, úlohy žen atd. Nové možnosti komunikace (internet, elektronická pošta, videokonference, atd.) dodávají občanské společnosti novou sílu.

Pokud chce být reformovaná OSN efektivním nástrojem globálního řízení, musí více respektovat vznik globální občanské společnosti, která zahrnuje nevládní organizace, mezinárodní humanitární organizace, dobrovolné orgány sloužící k vytváření pravidel (např. Mezinárodní organizace pro normy), skupiny vědeckých profesionálů a další. Tyto struktury mají řadu předností – pružnost, pohotovost a nadšení pro věc. Nevládní organizace často zajišťují nezávislé služby monitorování, včasného varování a sběru informací, jež mohou být obzvláště užitečné v preventivní diplomacii. Mohou sloužit jako neoficiální či alternativní komunikační kanály.

Jak velký význam má občanská angažovanost se ukázalo například za druhé světové války. V Dánsku bylo díky občanské solidaritě uchráněno před holocaustem devět z deseti Židů, ale v Polsku, Litvě a Lotyšsku přežil jen jeden z deseti.

### Globální ekonomické řízení

Rozdíly mezi bohatými a chudými se propastně zvětšují a hrozí, že vzniklé napětí uvrhne celé regiony do chaosu a násilí (v západní Africe nebo na Blízkém Východě tato situace již prakticky nastala). Problém chudoby a korupce není zdaleka jediný, co si vynucuje nějakou formu globálního ekonomického řízení. Mezinárodní obchod s drogami dnes určuje stav ekonomiky nemalého počtu zemí (Kolumbie, Kambodža, atd.). Terorismus ohrožuje desítky zemí rozvinutého i rozvojového světa. Z ilegálního i legálního obchodu se zbraněmi, vyvážením odpadů a obchodování s „bílým masem“ (prostituce) se stal velký globální byznys, na jehož kontrolu a eliminaci národní státy nestačí.

Stále větší podíl světového ekonomického produktu připadá na nadnárodní korporace. Přesunem svých aktivit z jedné země do druhé jsou schopny unikat přísnější legislativě, je-li třeba. V ekonomickém smyslu jsou nadnárodní korporace skutečnými vládci mezinárodní scény. Nepodléhají státní moci a v jejich prospěch hraje i pokračující liberalizace a deregulace světového obchodu.

Je potřebné vytvořit soustavu konkurenčních pravidel pro celosvětovou soutěž. To je úkolem Světové obchodní organizace (WTO – *World Trade Organization*). Již r. 1995 Komise pro globální řízení navrhovala, aby při ní byl založen Úřad pro globální konkurenci. To se dosud nestalo.

Velkým nešvarem je korupce v těchto prakticky nekontrolovatelných korporacích. Jistou obranou je její odhalování nevládními organizacemi a publicita v médiích (např. *Transparency International*). Na úrovni globálního řízení by ale měla pomoci WTO, která by podle návrhu Komise pro globální řízení měla vytvořit soustavu investičních pravidel a za skromný poplatek poskytovat akreditaci těm nadnárodním společnostem, které přijmou za své základní principy dobrého chování.

Základy globálního ekonomického řízení lze vysledovat už v počátcích druhé světové války. Tehdy se severoameričtí a britští odborníci začali zabývat vytvořením soustavy mezinárodních institucí na podporu poválečného ekonomického ozdravení, plné zaměstnanosti, svobodného obchodu a ekonomické stability. UNRRA, Brettonwoodské instituce, Všeobecná úmluva o clech a obchodu a Marshallův plán umožnily položit základy pro nejrychlejší a nejtrvalejší expanzi mezinárodní ekonomiky v dějinách.

### Financování globálního řízení

Stále se zvětšuje rozdíl mezi finančními požadavky programů OSN a penězi, které jsou k dispozici prostřednictvím tradičních kanálů. Protože daně nejsou populární, navrhuje Komise pro globální řízení zavést na globální úrovni uživatelské poplatky, které zajistí přímější spojení mezi uživatelem a službou, než je zdaňování a vládní výdaje.

Jedním z dřívějších způsobů řešení je poplatek za devizové obchody, který navrhl americký profesor James Tobin, laureát Nobelovy ceny za ekonomii. Jeho podstatou nejsou jenom příjmy, ale nutnost zlepšit efektivitu největšího globálního trhu – devizových obchodů. Tam se odehrává velké množství spekulativního obchodování, které je příliš krátkodobé na to, aby odráželo základní ekonomické faktory.

Podle jiného návrhu by mohlo být řešením zdanění nadnárodních společností. Ve světě, kde je stále více společností vskutku globálních, nemá příliš smysl identifikovat daňové domény v úzkém národním smyslu. To je ale asi málo reálné, protože je to nevýhodné jak pro státy, tak pro nadnárodní společnosti.

Myšlenka poplatků za používání globálních společných statků má širokou odezvu pro svůj důraz na zachování zdrojů a ekonomické efektivity. Komise pro globální řízení r. 1995 navrhla několik uživatelských poplatků:

- doplatek k letence za používání stále více vytížených leteckých drah a vybírání malého poplatku (několika USD) za každý mezinárodní let,
- poplatek za námořní dopravu, odrážející potřebu kontroly znečištění oceánů a udržování mořských

cest otevřených všem legitimním uživatelům a speciální poplatek za zanechání netoxického odpadu v mořích,

- poplatek za oceánské (ne pobřežní) rybaření, odrážející tlaky na mnohá loviště ryb a náklady na výzkum a dohled,
- speciální poplatek za činnost v Antarktidě, jako např. rybaření, aby bylo zachování zdrojů financováno na základě faktu, že kontinent je součástí společného dědictví lidstva,
- parkovací poplatky pro geostacionární satelity,
- poplatky za uživatelská práva k elektromagnetickému spektru.

Zdanění letenek, parkovací poplatky za geostacionární satelity apod. jsou dobrým začátkem, ale samy o sobě nestačí. Příjmy z těchto poplatků by byly spíše malé a specifické. Některé další poplatky by však mohly mít velmi pozitivní důsledky. Daň z uhlíku nebo systém obchodovatelných povolení pro uhlíkové emise by přinesly příjmy ve výši stovek miliard dolarů. Je žádoucí, aby se jednou každý obyvatel planety podílel nějakým, třeba nepatrným, způsobem na globální dani, ať už přímou formou daně z příjmu, nebo např. odvodem malého procenta daně z přidané hodnoty do „globální pokladny“. Posílil by se tím pocit, že globální instituce jsou také „naše“, podobně jako státní instituce. Globální řízení by tak bylo vystaveno větší pozornosti a kontrole ze strany občanů.

### Péče o globální statky

Existuje kategorie statků, které si z podstaty věci nemohou přivlastnit národní státy, protože jsou globální povahy. Mezi takéto společné statky (*global commons*) řadíme atmosféru, blízký kosmický prostor, oceány za hranicí národní jurisdikce (200 námořních mil od pobřeží) a globální životodárné systémy. Je v zájmu lidstva včetně budoucích generací, aby jsme našli způsob globální správy těchto statků. Je např. nezbytné mít nástroje k zabránění nadměrnému a dlouhodobě neudržitelnému výlovu ryb z moří a oceánů. To byl jeden z hlavních výstupů Světového summitu o udržitelném rozvoji v Johannesburgu (2002). Jiným příkladem jsou státy, které dnes nemají přístup do vesmíru. Ty požadují, aby se blízký kosmický prostor stal „společným dědictvím lidstva“ a aby byla založena *Agentura OSN pro vesmír (UN Space Agency)*. Ta by kontrolovala aktivity ve vesmíru a přerozdělovala užítky z nich.

Na globální úrovni již existují platné smlouvy (nebo smlouvy, které ještě musí projít procesem ratifikace) týkající se atmosféry, oceánů, ohrožených druhů, Antarktidy a obchodu s toxickým odpadem. Přesto je nejbezprostřednějším úkolem globálního řízení nad-

měrné využívání společných přírodních zdrojů. Komise pro globální řízení upozorňovala, že „*neexistují jasná vlastnická práva, ani kolektivní povinnosti péče o společné zdroje. Přesto představují společné statky nejenom tragédií, ale i velikou příležitost – třeba nerealizovaný potenciál využívání energie hlubinných proudů, hydroponie a kosmického výzkumu.*“

Prvním všeobecně uznaným společným statkem lidstva se stal celý kontinent – Antarktida. Smlouva o Antarktidě je považována za kvalitní, co se týče zajištění péče o ochranu tamní přírody. Není ale správné a udržitelné, aby se zemím, které nesplňují technologická kritéria, odmítal podíl na užitečných mezinárodní spolupráce v této oblasti. Jiné statky, které mají globální charakter, ale jsou dnes ve správě národních států, by mohly být od nich „vykoupeny“ do globálního vlastnictví (např. části tropického deštného lesa).

Spravováním globálních společných statků by mohla být pověřena *Poručenská rada OSN (Trusteeship Council)*, jeden ze šesti hlavních orgánů OSN. Sehrála nezastupitelnou a vysoce pozitivní roli v procesu dekolonizace po válce, nyní je však její původní poslání završeno. Poručenské radě by tedy mohl být poskytnut mandát pro výkon správy nad globálními společnými statky.

### Literatura

- Fukuyama, F.: *The End of History and the Last Man*. Avon Books, New York, 1992.
- Glenn, J. C., Gordon, T. J. (eds.): *State of the Future. The Millennium Project. The American Council for the UNU*, Washington, D. C., 2003.
- Huntington, S. P.: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. A Touchstone Book*, New York, 1996.
- Nováček, P.: *Křížovatky budoucnosti. Směřování k udržitelnému rozvoji a globálnímu řízení. G plus G*, Praha, 1999.
- The Commission on Global Governance: *Our Global Neighbourhood*. Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Toynebee, A. J.: *A Study of History. (Abridgement of Volumes I – X)*. Oxford University Press, Oxford, 1985.

**RNDr. Pavel Nováček, CSc., Centrum interdisciplinárních studií Univerzity Palackého, Křížkovského 8, 771 47 Olomouc, nov@aix.upol.cz**  
**Centrum sociálních a ekonomických strategií, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Celetná 20, 116 36 Praha 1**