

A shovel and a bucket are placed on a cracked, dry, light-colored surface. The bucket is filled with small, light-colored cubes. The background is a blurred, light-colored landscape.

ROZVOJOVÉ NÁSLEDKY SVĚTOVÉHO SOUPEŘENÍ O ZDROJE

Role Evropské unie

Listopad 2011

Celosvětový hon za přírodními zdroji pomalu nabývá na intenzitě a v následujících letech bude jedním z klíčových rysů mezinárodních vztahů. Navzdory jejich efektivnějšímu využívání se hlad po přírodních zdrojích zvyšuje. Je tomu tak především kvůli rychlému hospodářskému růstu velkých vymořujících se ekonomik jako Čína nebo Indie a stabilní poptávce bohatých zemí, jejichž růst na surovinách stále závisí. Stejně jako v době koloniální minulosti se většina zdrojů dováží z rozvojových zemí. Nejde přitom pouze o ropu a plyn. V sázce jsou též minerální nerosty a kovy, jako třeba měď, platina, nebo vysoce strategické kovy vzácných zemin důležité pro hi-tech výrobu.

Mohlo by se zdát, že rostoucí poptávka bude nahrávat rozvojovým zemím bohatým na přírodní zdroje, protože přece mohou financovat vlastní rozvoj vývozem svého přírodního bohatství. Ve skutečnosti však řada těchto zemí padá do tzv. pasti přírodních zdrojů, kdy velký vývoz přírodního bohatství nevede k hospodářskému růstu a snižování chudoby. Bližší pohled na podstatu této pasti ukazuje, že rozvojovým zemím chybí důležité nástroje na podporu a rozvoj domácí ekonomiky. K tomuto stavu do určité míry přispívá i antiochranná obchodní politika EU. Vzniká tak napětí mezi cíli rozvojové politiky Evropské unie a snahou zajistit bezpečné dodávky surovin pro evropský průmysl.

Suroviny ve světě a v EU

Světová spotřeba přírodních zdrojů vzrostla z méně než 40 miliard tun v roce 1980 na 50 miliard tun v roce 1998 a 60 miliard tun v roce 2005 - za 25 let tedy vzrostla o polovinu. Kvůli rychle rostoucí ceně ropy se relativní cena ostatních surovin snížila a jejich spotřeba tak v absolutním měřítku narostla. Některé suroviny se přitom těží jen v několika málo zemích. Například Čína těží 97 % všech prvků vzácných zemin, které jsou nezbytné pro výrobu mnoha důležitých elektronických zařízení, jako mobilní telefony nebo fotovoltaické články. Na druhou stranu se však zlepšuje ekonomická efektivita využívání surovin – na jednotku HDP je v současnosti potřeba o 30 % méně zdrojů než před třiceti lety.

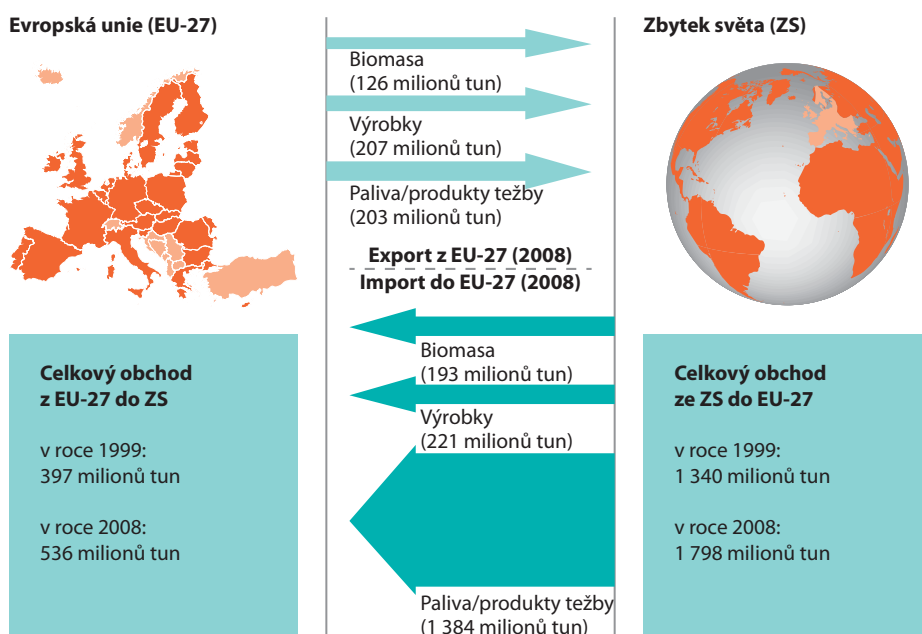
roční světová spotřeba surovin vzrostla za 25 let o 50% na 60 miliard tun

I když v rámci EU klesá podíl služeb náročných na suroviny, poptávka po nich je stále vysoká a to hlavně kvůli tomu, že EU vyrábí a vyváží především zpracovatelské výrobky. EU dováží téměř 23 % všech přírodních zdrojů, což představuje 70 % jejího celkového importu. EU je tak největším trhem pro přírodní zdroje na světě a zároveň regionem s jejich nejvyšším čistým importem. Naproti tomu v případě Afriky dosahuje vývoz přírodních zdrojů 73 % celkového exportu. Z hlediska denní spotřeby surovin a energie sice Evropan nedosahuje ani poloviny spotřeby obyvatele Severní Ameriky, přesto je však stále nadměrným spotřebitelem.¹

suroviny představují 70% importu EU a 73% exportu Afriky

Předmětem evropské poptávky jsou nejen energetické suroviny jako ropa a zemní plyn, ale také kovy. Kromě běžných kovů potřebných pro těžký průmysl a strojírenství sem patří i neželezné kovy důležité pro elektronický průmysl. Jelikož je na výrobu např. počítače potřeba až 60 různých druhů surovin, stává se zajištění přístupu k nim strategickou záležitostí. A to tím víc, že se řada vzácných kovů těží jen v několika málo zemích mimo EU.

Tabulka 1: EU – fyzická obchodní bilance se zbytkem světa za rok 2008



Zdroj: The European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production, 2009

¹ Friends of the Earth, "Overconsumption? Our use of the world's natural resources," Friends of the Earth Europe, 2009, 23.

Tabulka 2: Saldo obchodní bilance mědi hlavních světových hráčů v letech 2001–2010



Zdroj: tabulka sestavena autory na základě statistik COMTRADE

Past přírodních zdrojů

Přestože rostoucí poptávka po zdrojích představuje pro rozvojové země s přírodním bohatstvím velkou příležitost, jen malému počtu z nich se daří svého bohatství využít. Proč tedy v průměru rostou rozvojové země s přírodním bohatstvím pomaleji než země bez něj? S přírodním bohatstvím se totiž pojí řada ekonomických úskalí. Země bohaté na zdroje jsou například často závislé na exportu pouze několika málo surovin. Kolísání cen těchto surovin v závislosti na globální ekonomické situaci ztěžuje tamním vládám makroekonomické plánování. V době vysokých cen tak může dojít ke krátkozrakému nadměrnému zadlužení či neudržitelnému zvýšení veřejných výdajů. O to dramatičtější dopady potom mívá nečekaný pokles cen. Další problém představuje růst směnného kurzu v důsledku vývozu surovin, což komplikuje export výrobků z jiných odvětví, především ze zemědělství a zpracovatelského průmyslu. Snížená konkurenceschopnost vede k postupnému zániku podniků v ostatních odvětvích, což snižuje rozmanitost, a tím pádem i stabilitu, celé ekonomiky. Z hlediska dlouhodobého rozvoje je přitom stabilní a diverzifikovaná ekonomika klíčová.

Přírodní bohatství spolu se slabými institucemi typickými pro rozvojové země vede také často k bujení korupce. Vlády nejsou při pokrytí svých výdajů závislé na daních obyvatel a nemusí tedy vůči nim vystupovat tak vstřícně a transparentně jako v jiných zemích. Korupční prostředí má zase zpětně neblahý vliv na kvalitu institucí a země se tak ocitá v začarovaném kruhu. Výrazné sociální nerovnosti a soupeření o bohatství plynoucí z prodeje surovin mohou dokonce vyústit v ozbrojený konflikt. Příkladem je třeba občanská válka v Siere Leone, živená prodejem tzv. „krvavých

paradox: země s přírodním bohatstvím častokrát mají víc chudých obyvatel než země bez zdrojů

kombinace přírodního bohatství a slabých institucí často podporují korupční prostředí

diamantů". V neposlední řadě má pak těžba nerostných surovin řadu negativních dopadů na životní prostředí, které nejhůře postihují obyvatele žijící v těžbařských oblastech.²

Existují však země, jež se pasti přírodních zdrojů dokázaly vyhnout. Pohled na ně nám může pomoci odhalit klíčové faktory pro rozvoj hnaný prodejem přírodního bohatství. Země jako Botswana, Indonésie, Norsko, Kanada či Austrálie jsou příkladem toho, že investice do veřejných služeb (např. vzdělávání nebo zdravotnictví) a podpora rozvoje ostatních průmyslových odvětví mohou vést ke stabilnímu růstu. Je příznačné, že dobrá ekonomická situace zemí s přírodním bohatstvím bývá připisována kvalitním institucím a dobré správě veřejných záležitostí. Například Botswana, která se často uvádí jako africká výjimka z pravidla, je známá vývozem diamantů a vysokým ekonomickým růstem. Se 40% podílem na HDP tvořeným diamanty zaznamenala tato země od roku 1965 jedno z nejvyšších temp růstu, s průměrem dosahujícím v letech 1966 až 1999 přibližně 9 %. Ze všech afrických zemí dosahuje také Botswana nejlepších výsledků na Groningenském indexu vnímání korupce. Obdobně i pro Norsko je charakteristický vysoký růst poháněný přírodními zdroji spolu s nízkou mírou korupce. Tato země, která byla v 90. letech 20. století jedním z nejhudších evropských států, patří nyní k nejbohatším.³

Norsko a Botswana unikly pasti přírodních zdrojů a prodejem přírodního bohatství si zajistily ekonomický růst

Evropská surovinová strategie

V posledních letech zvýšila Evropská unie své úsilí při zavádění nových strategií v oblasti surovin. Důvodem je skutečnost, že dostupnost přírodních zdrojů je velmi důležitá pro udržení současného evropského ekonomického modelu. Rámecem pro stávající politiku v oblasti přírodních zdrojů je širší strategie *Globální Evropa – soutěžení ve světě*⁴, jejímž hlavním cílem je vyšší konkurenceschopnost evropských společností. Evropská komise v ní doporučuje zaměřit se na otevřenost trhů prostřednictvím vyjednávání v rámci Světové obchodní organizace a na dohody o volném obchodu zahrnující služby, investice a veřejné zakázky. Hlavním trnem v oku EU jsou exportní omezení uvalená vyvázejícími zeměmi, která přirozeně zdražují dodávky surovin do Evropy. Komise je rozhodnuta „využít stávající obchodní pravidla na maximum a snažit se o vytvoření monitorovacího mechanismu exportních omezení...“⁵ Zároveň má být tento přístup „v plném souladu s rozvojovými cíli zaměřenými na odstraňování chudoby a dobrou správu (ibid).“ Je však obtížné skloubit právě tento rozvojový požadavek s tlakem na odstraňování regulačních opatření v rámci obchodních a investičních smluv. EU se také snaží uzavírat spíše bilaterální než multilaterální dohody s jednotlivými zeměmi. Tímto přístupem zvyšuje svou relativní vyjednávací sílu a může tak snáze prosadit podmínky omezující podporu domácího průmyslu a jeho diverzifikace.

strategie EU pro zajištění dodávek surovin spočívá v odstraňování tržních překážek sloužících v rozvojových zemích k podpoře domácího hospodářství

² Viz např.: Jeff rey D. Sachs and Andrew M. Warner , "Natural Resource Abundance and Economic Growth," Center for International Development and Harvard Institute for International Development, 1997.

³ Viz např.: Norio Usui, "Dutch Disease and policy adjustment to the oil boom: a comparative study of Indonesia and Mexico," Resources Policy 23, no.4 (1998).

⁴ European Commission, "Global Europe: competing in the world, A contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy," European Commission External Trade, 2006, 7.

⁵ European Commission, "Trade, Growth and World Affairs: Trade Policy as a Core Component of the EU's. 2020 Strategy," European Commission, 2010, 8.

V rámci strategie *Globální Evropa* uvedla Evropská komise v listopadu 2008 v život společnou evropskou surovinovou strategii nazvanou *Iniciativa k nerostným surovinám* (Raw Materials Initiative – RMI).⁶ Tato iniciativa spočívá na třech pilířích: 1. zajištění přístupu k surovinám na světových trzích za rovných podmínek, 2. podpora udržitelného přísunu surovin z evropských zdrojů a 3. omezování evropské spotřeby surovin. Z toho důvodu se „pro evropskou konkurenceschopnost stalo významným faktorem“ zajištění „spolehlivého a nedeformovaného přístupu k surovinám,“ které se často nalézají v částech světa, „v nichž nefunguje tržní systém anebo jsou politicky či ekonomicky nestabilní a představují významná rizika.“⁷

surovinová strategie EU má být v souladu s rozvojovou politikou

První pilíř je z hlediska Evropské komise jistě klíčový. Podobně jako řada dalších dokumentů i tento označuje tržní deformace za nejvýznamnější problém v dodávkách surovin do Evropy. Otázkám udržitelných dodávek a snižování evropské spotřeby je pak věnován daleko menší prostor. V únoru roku 2011 Evropská komise vydala nové sdělení⁸ aktualizující RMI, které mírní poněkud dobyvačný tón předchozí verze. Klade větší důraz na „spravedlivé“ dodávky surovin a svou vůli podporovat rozvojové země prostřednictvím rozvojové spolupráce. Nově se zde objevuje i bod, že by se rozvojová politika EU měla rovněž zaměřit na podporu tvorby vazeb mezi těžebním průmyslem a místními podniky v rozvojových zemích. Dokumentu však nadále dominuje antiochranářská rétorika.

Efektivní využívání zdrojů, jejich recyklace a snižování surovinové závislosti zdůrazňuje formou obecných cílů dokument Evropské komise *Evropa účinně využívající zdroje – stěžejní iniciativa strategie Evropa 2020* z roku 2011. Jde o ambiciózní cíle, které však mohou pomoci řešit problémy na mnoha úrovních. Množství konfliktů ohledně přístupu ke zdrojům v následujících desetiletích nepochybně vzroste. Z tohoto důvodu by EU mohla mít významný užitek ze zavedení modelu ekonomického rozvoje s nízkou spotřebou surovin. Nižší evropská závislost na zdrojích by zvýšila surovinovou bezpečnost EU a zmírnila globální honbu za zdroji, zejména pokud by tento model následovaly i ostatní země. To by znamenalo snížení těžby v rozvojových zemích ale také nižší tlak na jejich fixní zdroje, mezi něž patří například i půda. To by mohlo mít za následek i větší šanci vyhnout se pasti přírodních zdrojů.

Dopady obchodní politiky EU

Důraz kladený EU na zrušení opatření narušujících volný trh ochuzuje země s přírodním bohatstvím o některé důležité nástroje efektivní hospodářské politiky. Dvěma oblastmi, na které se EU ve svém boji proti tržním bariérám zaměřuje, jsou exportní daně a přímé zahraniční investice.

dlouhodobý cíl: k nižší závislosti na surovinách skrze jejich efektivnější využití a recyklaci

Pravidla Světové obchodní organizace sice uplatňování exportní daně umožňují, stanovují pro ně však velmi přísné podmínky. Přitom díky exportním daním jsou vlády schopny získat prostředky na financování veřejných

⁶ European Commission, „The raw materials initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe,“ Commission of the European Communities, 2008, 5.

⁷ Ibid. 5f.

⁸ viz European Commission, „Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials,“ European Commission, 2011, 3.

služeb, investice do infrastruktury a podporu vznikajícího zpracovatelského průmyslu. Vzhledem k tomu, že těžbu nerostů velmi často provází environmentální škody, mohou také přispět k nápravě stavu omezením úrovně produkce a exportu.

Hlavními hráči uplatňujícími většinu opatření byly země jako Argentina, Ukrajina, Čína, Rusko či Jihoafrická republika. Ve srovnání s velkými vynořujícími ekonomikami postrádají ale tradičně chudé země jako třeba Zambie nebo Sierra Leone politickou sílu k prosazování svých zájmů. Například v rámci vyjednávání dohod o volném obchodu mezi EU a sedmi regiony tvořenými skupinou afrických, karibských a tichomořských států byly exportní daně velmi sporným bodem. Zatímco EU se snaží toto opatření maximálně omezit, skupiny ostatních států se naopak snaží udržet si právo toto opatření uplatnit. Tato možnost nakonec závisí na konkrétním vyjednávání. Některé země si dokázaly exportní daně na určité zboží prosadit, jiné je mohou zavést jen v případě vážných problémů veřejných financí či potřeby vyšší ochrany životního prostředí.⁹

co pro EU představuje tržní bariéry a deformace je pro rozvojové země důležitým nástrojem hospodářské politiky

Druhou oblastí, jejímž prostřednictvím se EU snaží rozšířit přístup k surovinám, jsou přímé zahraniční investice. V zemích s přírodním bohatstvím obvykle tyto investice proudí z velké části do těžby surovin. EU se přitom snaží zavádět dvě kontroverzní investiční pravidla: národní zacházení s investicemi a ochranu investorů. První z nich stanovuje, že by se neměl činit žádný rozdíl v zacházení mezi domácími a zahraničními investicemi. Rozvojové země mají tedy omezený prostor podporovat domácí průmysl, zvýšit jeho konkurenceschopnost a zajistit místní zaměstnanost. Podpořit místní investory totiž znamená, že země by musela stejná privilegia přiznat i zahraničním investorům.

exportní daně byly dříve v Evropě důležité pro průmyslový rozvoj

Ochranou investorů se rozumí, že jim je zajištěn minimální standard zacházení. To omezuje vládní potenciál zavádět politiku, která by mohla mít negativní dopad na investory. Bilaterální investiční smlouvy (BIS) obvykle zahrnují možnost řešit případné spory s vládou rovnou na úrovni mezinárodní arbitráže, nejčastěji pak v Mezinárodním centru pro urovnávání investičních sporů, které patří do skupiny Světové banky. Vzhledem k nerovné vyjednávací síle a zběhlosti v mezinárodním právu je pro rozvojové země obtížné své nároky v arbitrážích prosadit. V mnoha případech mohou investoři dokonce požadovat kompenzace. Příkladem může být situace, že by nově přijatý zákon, zaměřený kupříkladu na dosažení vyšších environmentálních či pracovních standardů, mohl snížit jejich očekávané zisky. BIS se navíc uzavírají na dlouhou dobu a je tedy obtížné vytvořit nová pravidla pro ochranu obyvatelstva a životního prostředí. Tato situace by se změnila, pokud by společnosti musely dodržovat přinejmenším stejné zákony upravující oblast pracovního práva a životního prostředí, jaké dodržují v Evropě.¹⁰

⁹ Viz např. John Curtis, "The New Resource Grab: How EU Trade Policy on Raw Materials is Undermining Development," WEED, 2010, 17.

¹⁰ Viz např.: Ross Eventon, Marc Maes, and Myriam Vander Stichele, "Reclaiming Public Interest in Europe's International Investment Policy. EU's Investment Agreements in Lisbon Treaty Era: A Reader," Transnational Institute, 2010, 12.

Závěr

Přírodní bohatství a jeho vývoz vede v rozvojových zemích ke vzniku mnohých problémů v ekonomické, sociální a politické sféře. Obchodní a investiční strategie EU častokrát omezují prostor pro vytváření takové politiky těchto zemí, která by umožnila lépe spravovat jejich surovinovou základnu. Je proto důležité, aby vlády rozvojových zemí měly možnost rozhodnout se, zda a do jaké míry chtějí uplatňovat exportní daně, ustanovení o národním přístupu k investicím a ochraně investorů za předpokladu, že jsou jejich aktivity v souladu se zásadami Světové obchodní organizace. Pokud jsou exportní daně uplatňovány s cílem lépe spravovat surovinovou základnu země a chránit slabě rozvinutý zpracovatelský průmysl způsobem, který nediskriminuje jednotlivé obchodní partnery, nemělo by být jejich využívání striktně zakázáno.

EU prosazuje jednotné zacházení s domácími a zahraničními investicemi – rozvojové země nemohou zvýhodňovat domácí společnosti

Vlády rozvojových zemí musí v zájmu rozvoje na jedné straně přitáhnout zahraniční investici a na druhé straně bilaterální smlouvy nastavit tak, aby tyto investice skutečně k rozvoji přispívaly. Je však zřejmé, že ani příznivé investiční a daňové podmínky samy nestačí k vymanění se z pasti přírodních zdrojů. Pokud mají mít lidé z těchto opatření prospěch, pak je nezbytné mít odpovědné vedení, prosazující spravedlivou a transparentní politiku. Pokud zkorumpované vlády využívají výnosy pro své potřeby namísto zlepšování životních podmínek obyvatelstva, je velmi nepravděpodobné, že by důsledky těchto opatření mohly být pozitivní.

rozvojové země by měly mít možnost rozhodnout se, do jaké míry chtějí uplatňovat tržní bariéry za účelem podpory domácí ekonomiky

Silnější instituce, investiční klima příznivé rozvojovým cílům, lepší režimy zdanění těžby, transparentnost smluv a propojení těžebního průmyslu se zbytkem ekonomiky jsou zajisté cíle, jejichž dosažení je pro únik z pasti přírodních zdrojů nezbytné. Je povzbuzující, že si Evropská komise uvědomuje důležitost těchto cílů a postupně je začleňuje do svých dokumentů. Lze proto pouze doporučit, aby je aktivně rozvíjela a nestala se z nich pouhá mrtvá slova.

Nadto je třeba se vážně zaměřit na snižování evropské závislosti na zdrojích skrze jejich efektivnější využití. Je proto žádoucí, aby Evropská komise vyvolala celoevropskou debatu s co nejširší možnou účastí. A i když jiní hráči pravděpodobně EU v roli importérů nahradí, měla by EU větší měrou přispět k vytvoření mezinárodního režimu řízení přírodních zdrojů. To je nevyhnutelné, pokud jsou její ambice uvést svou politiku v soulad s cílem snižování chudoby míněny upřímně. Zároveň je to nezbytnou podmínkou zajištění evropské surovinové bezpečnosti a spravedlivého mezinárodního řádu.

Hlavní použité zdroje:

CURTIS, JOHN. "The New Resource Grab: How EU Trade Policy on Raw Materials is Undermining Development." WEED, 2010. http://www2.weed-online.org/uploads/the_new_resource_grab.pdf.

EUROPEAN COMMISSION. "Global Europe: competing in the world. A contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy." European Commission External Trade, 2006. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf

EUROPEAN COMMISSION. "Trade, Growth and World Affairs: Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy." European Commission, 2010. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf.

EUROPEAN COMMISSION. "The raw materials initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe." Commission of the European Communities, 2008.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:en:PDF>.

EUROPEAN COMMISSION. "Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials." European Commission, 2011. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/communication_en.pdf.

European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production, <http://scp.eionet.europa.eu/>

EVENTON, ROSS, MARC MAES, AND MYRIAM VANDER STICHELE. "Reclaiming Public Interest in Europe's International Investment Policy. EU's Investment Agreements in Lisbon Treaty Era: A Reader." Transnational Institute, 2010.

http://www.s2bnetwork.org/fileadmin/dateien/downloads/eu_investment_reader.pdf

FRIENDS OF THE EARTH. "Overconsumption? Our use of the world's natural resources." Friends of the Earth Europe, 2009. http://www.foeeurope.org/publications/2009/Overconsumption_Sep09.pdf.

NORIO USUI. "Dutch Disease and policy adjustment to the oil boom: a comparative study of Indonesia and Mexico." Resources Policy 23, no.4 (1998): 151-162.

SACHS, JEFFREY D. AND ANDREW M. WARNER. "Natural Resource Abundance and Economic Growth." *Center for International Development and Harvard Institute for International Development*, 1997.

http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner_files/natresf5.pdf.

UN comtrade, <http://comtrade.un.org/>

Autor:

Grafický design:

Glopolis

www.creativeheroes.cz

 glopolis



Tato publikace vznikla v rámci společného evropského projektu pěti neziskových organizací (**TNI, Védegylet, Ecologistas en Accion, FDCL a GLOPOLIS**), který se zaměřuje na politickou koherenci pro rozvoj v oblasti obchodu a investic na úrovni Evropské unie s přihlédnutím na roli České republiky. Hlavním cílem je analýza dopadu obchodních a investičních politik na rozvoj chudých zemí a vynořujících se trhů.

Glopolis je nezávislé analytické centrum (think-tank) se zaměřením na globální výzvy a příslušné odpovědi České republiky a EU. Ve spolupráci s těmi, kteří utvářejí politiku, byznys a veřejné mínění, je naším dlouhodobým cílem zlepšit politickou kulturu a přispět k přechodu na chytrou ekonomiku, k energetické a potravinové zodpovědnosti. Více informací na www.glopolis.org



Publikace vyšla s finanční podporou České rozvojové agentury a Ministerstva zahraničních věcí ČR v rámci Programu zahraniční rozvojové spolupráce ČR a podporou Evropské unie. Obsah publikace nemusí vyjadřovat stanoviska sponzorů a nezakládá odpovědnost z jejich strany.