

BACKGROUND REPORT

PRAGUE **PRAŽSKÝ**
STUDENT **STUDENTSKÝ**
SUMMIT



WTO

**Liberalizace mezinárodního obchodu
surovinami**



1. Úvod do problematiky

„Spotřeba a obchod se surovinami často představovaly volbu mezi konfliktem a kooperací. Všichni si vzpomeneme na cestu společné Evropy, na jejímž počátku stálo Evropské sdružení uhlí a oceli, které stanovilo základní pravidla a vytvořilo institucionální rámec pro společný obchod zejména v oblastech, ve kterých se po dlouhou dobu soupeřilo.“¹ Takto uvedl Pascal Lamy, generální ředitel Světové obchodní organizace (dále WTO), svůj projev u příležitosti zahájení Kongresu o surovinových zdrojích v říjnu 2010 v Berlíně. V několika větech tak prakticky vymezil jistou odlišnost trhu se surovinami od většiny ostatních a zároveň jistým způsobem popsal vývoj v daném odvětví.

Obchod se surovinami patřil vždy mezi politicky citlivé záležitosti, nejintenzivněji se tato vlastnost projevovala u surovin strategických. I když se obsah tohoto pojmu v čase měnil, jistá míra obezřetnosti přetrvává dodnes. Nelze se však divit, neboť dostupnost a možnosti v oblasti surovinových zdrojů mají vliv nejen na podstatnou část ekonomiky většiny států. V posledních letech však trh se všemi komoditami zaznamenává velký růst. Žádná ze zemí není ve všech ohledech soběstačná a jediným rozumným východiskem je proto spolupráce. To si začali uvědomovat i přední světoví hráči a významnou měrou tak přispěli k výraznému nárůstu obchodu se surovinami mezi lety 2000 a 2008.

Problémů však trh se surovinami stále skýtá více než dost. V první řadě zde chybí jakákoliv komplexní mezinárodní dohoda (jako je např. pro oblast služeb GATS), která by komplexně upravovala alespoň základní náležitosti obchodu se surovinami. Důvody, pro které většinou jednání nad podobnou úpravou ztroskotala, velmi úzce souvisí se specifickou povahou surovin jako takových. Snad jen s výjimkou zemědělství se u žádných jiných předmětů obchodu nemusí společnost potýkat s jejich specifickým postavením z hlediska strategické, ekologické a ekonomické náročnosti při jejich získávání. Politicky ožehavým tématem také zůstává zachování zdrojů pro surovinovou soběstačnost státu a zároveň jejich ušetření pro příští generace.

2. Exportní omezení

Ke všem vyjmenovaným zvláštnostem přibývá jedna další, která však z výše uvedených vyplývá. Na rozdíl od obchodu s ostatními produkty se trh se surovinami potýká zejména s omezeními obchodu již při vývozu a naopak se zde velmi zřídka setkáme s dovozními překážkami. Tento stav zejména platí, pokud se jedná o trh s nezpracovanými surovinami. Ekonomičtí experti vyzorovali, že s každým stupněm zpracování roste zájem, takový produkt vyvážet, ale na druhé straně klesá ochota tento produkt neomezovat překážkami dovozu. Jak již bylo řečeno, exportní ani importní překážky nepodléhají žádné konkrétně zaměřené mezinárodní úmluvě, a jsou tak upravovány spíše obecnými principy WTO, které však jen těžko postihují specifika obchodu se surovinami.²

¹ LAMY, Pascal. SPEECHES — DG PASCAL LAMY [online] Doha a “stepping stone” to better trade rules in natural resources. 26 October 2010 [cit. 2012-07-15]. Dostupné z: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl175_e.htm - překlad autora.



2.1. Typy exportních omezení

Trh se surovinami ovlivňují zejména exportní omezení. K nejaktivnějším v jejich aplikaci patří Rusko, Čína a Ukrajina. Každý z těchto států používá většinou kombinaci různých typů vývozních restrikcí.

Nejčastěji se obchodníci nejen v těchto zemích setkají s(e):

- zákazem vývozu
- exportními cly
- exportními kvótami
- administrativně technickými překážkami

2.1.1. Zákaz vývozu

Uplatnění úplného zákazu vývozu je dnes již poměrně ojedinělým prostředkem (navíc se objevujícím prakticky již jen v zemědělství) v boji proti vývozu určité suroviny. Hlavní důvod pro jeho relativně malé použití spočívá v přímém rozporu s obecnými pravidly mezinárodního obchodu. Přesto v minulosti některé země k tomuto kroku přistoupily, např. zákaz vývozu železné rudy z Argentiny, Indonésie či Saudské Arabie.

2.1.2. Exportní cla

Nejvyužívanějším prostředkem omezování vývozu surovin jsou bezesporu exportní cla. Státy, které je aplikují, vybírají od firem exportujících suroviny ze země zvláštní clo. To je nejčastěji vypočítáváno jako procento z hodnoty exportované komodity nebo je koncipováno jako fixní poplatek za každou vyvezenou tunu určité suroviny. Některé státy uplatňují toto celní zatížení i na odpad, zbytky po těžbě a další neplnohodnotné zdroje, aby tak podpořily druhotné využívání surovin např. recyklací. Pro zefektivnění funkce exportních cel jsou také aplikovány společně s doporučenou cenou dané suroviny, ze které je pak vypočítáváno clo bez ohledu na cenu reálnou. Následující tabulka zobrazuje exportní cla uvalená jednotlivými státy na suroviny používané při výrobě oceli.

² LAMY, Pascal. SPEECHES — DG PASCAL LAMY [online] Doha a “stepping stone” to better trade rules in natural resources. 26 October 2010 [cit. 2012-07-15]. Dostupné z: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl175_e.htm



Obr. 1: Exportní bariéry

EXPORT TAXES IMPOSED ON STEEL RAW MATERIALS

Commodity	Country	Amount of Tax
Steel scrap	China	10%
	Russia	15% or €15/MT (whichever is larger)
	Ukraine	€25/MT
	India	15%
	Argentina	20%
	Guinea	GNF25,000/MT (US\$4.98 at current rates)
	Iran	30%
	Kazakhstan	15%
	Pakistan	25%
	UAE	Dirham 250/MT (\$67.94)
	Vietnam	35%
Iron Ore	India	8-15%
	Vietnam	20%
Coke	China	40%
	Russia	6.5%
Aluminum	China	15%
	Russia	6.5%
	Ukraine	30%, but not less than €40/kilogram
	Indonesia	10%
Manganese	China	20%
	Gabon	3%
	Ghana	6%
Molybdenum	China	15-20%
	Russia	6.5%
Nickel	Russia	5-30% (depending upon form)
	Ukraine	30%, but not less than €5.50/kg
Tin	China	10-20%
	Russia	6.5%
	Ukraine	30%, but not less than €1.60/kg
	D.R. Congo	11%

Zdroj: PRICE, Alan H. and Scott Nance. Reports of OECD [online]. Export Barriers and Global Trade in Raw Materials: The Steel Industry Experience. 30 October 2009 [cit. 2012-07-15]. Dostupné z: <<http://www.oecd.org/dataoecd/54/10/43959882.pdf>>

2.1.3. Kvóty na vývoz

Obchodníci se surovinami se mohou setkat také s kvantitativním omezením pro vývoz dané komodity. Tato opatření se vyskytuje poměrně málo. Jejich hlavní podstatou je specifikace maximálního objemu určité suroviny, které může být v určitém časovém horizontu ze země vyvezen. Poměrně častým doplňkem systému kvót se stalo jejich vázání na konkrétní firmy. To dává státu poměrně velké možnosti v rozhodování, který subjekt bude mít možnost vyvézt daný objem, a kterým subjektům se takového oprávnění nedostane vůbec. Tato forma omezení, především v podobě alokací pro konkrétní ekonomické subjekty, je často velmi netransparentní.



2.1.4 Administrativní a technická opatření

Samotné dobývání a vývoz surovin lze omezit také řadou formálních a technických náležitostí. Obvykle jsou tak po společnostech usilujících o vývoz žádány různé neautomatické licence, povolení či jiné dokumenty. Pokud se stát rozhodne uplatnit licenční povinnost pro vývoz, může rozhodovat, který subjekt bude oprávněn vyvážet některou ze surovin. V povolovacím dokumentu lze navíc upravit prakticky cokoli např., jaký objem je povoleno za určité časové období vyvézt. Zisk povolenek navíc může být podmíněn řadou poplatků a jiných administrativních překážek.³

3. Důsledky omezení exportu

Prakticky každé omezení mezinárodního obchodu přináší řadu důsledků pro celou společnost. Obchod se surovinami není výjimkou, naopak jakékoliv jeho ovlivnění s sebou nese široké dopady nejen na mezinárodní obchod. Základním důsledkem je růst cen dané komodity vně země, která uplatňuje některé z vývozních restrikcí. Na vnitřním trhu však spotřebitelé zaplatí méně. Levnější přístup k surovinám zákonitě zvýhodní domácí producenty oproti zahraničním. Tento rozdíl se dále odrazí i v cenách běžných výrobků, pro jejichž výrobu jsou suroviny důležité.

Další poměrně velká nevýhoda omezení exportu spočívá v častých změnách nastavených pravidel podle aktuální situace. Takové změny ovšem nejsou notifikovány s dostatečným předstihem, což působí poměrně problematicky na plánování dalšího využití vyvážené suroviny v zemích dovozu. Zvláště závažně mohou tyto problémy pocítit producenti v rozvojových a nejméně rozvinutých zemích, pro jejichž budující se průmysl mohou výkyvy cen i dodávek, způsobené změnou pravidel, znamenat těžké rány. Není proto divu, že na mezinárodních surovinových trzích vládne poměrně silná nejistota a k výraznému pohybu cen postačí často i kuloární informace z parlamentu některého z větších vývozců.

4. Odůvodňování ochranných opatření

Všechny státy, které uplatňují některé z omezení vývozu surovin, se tento stav snaží obhájit řadou argumentů, které však často spíš zastírají pravý účel daného opatření. Mezi nejčastěji používaná ospravedlnění patří tradičně potřeba ušetření přírodních zdrojů pro další generace.⁴ Tento argument má dokonce oporu v článku XX Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT).⁵ Problémem tohoto ustanovení je fakt, že omezení exportu surovin by

³ PRICE, Alan H. and Scott Nance. Reports of OECD [online] Export Barriers and Global Trade in Raw Materials: The Steel Industry Experience. 30 October 2009 [cit. 2012-07-15]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/10/43959882.pdf>

⁴ PRICE, Alan H. and Scott Nance. Reports of OECD [online] Export Barriers and Global Trade in Raw Materials: The Steel Industry Experience. 30 October 2009 [cit. 2012-07-15]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/10/43959882.pdf>.

⁵ Legal Texts: GATT 1947 [online] The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) – Article XVIII-XXXVIII. 1947, last revision 1994 [cit. 2012-07-15]. Dostupné z: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm



mělo být pro efektivní zachování přírodních zdrojů doplněno také o opatření upravující domácí spotřebu a těžbu dané suroviny. Na to však státy velmi často zapomínají. Země obvykle užívají také argument ochrany životního prostředí jako zastírající manévr pro vývozní restrikce. I zde však platí pravidlo, že takové omezení by se nemělo dotýkat pouze zahraničních spotřebitelů, ale mělo by na stejné úrovni zasáhnout i domácí trh. Ani v tomto případě však podobná ustanovení nelze v praxi dohledat.

K obhajobě exportních omezení slouží státům také další argumenty. Nejčastěji se setkáme s proklamací cílů, jakými jsou zajištění domácí stability trhu ve spojitosti s uspokojením domácí poptávky či s vůlí vytvořit z vývozu surovin zisk pro zemi původu. Ani jeden z těchto argumentů však nepřináší nezpochybnitelné vysvětlení. Skrytým důvodem domácího licencování vývozců totiž není ani tak zajištění domácího trhu, který podle pozorování řady ekonomů není v zemích původu dané suroviny zdaleka tak nestabilní jako trhy mezinárodní. Hlavní smysl takového opatření spočívá v možnosti kontroly exportérů ze strany státu. Podobně lze polemizovat o tvorbě zisku formou exportních cel. Celková suma, která se ročně vybere, představuje totiž pro rozpočet velmi nepatrnou částku. Toto zdánlivě malé číslo může však mít z pohledu zahraničních spotřebitelů rozhodující dopad na efektivitu jejich další výroby.

Jak předešlé dva odstavce ukazují, různá zdůvodnění exportních omezení ze strany států, které je uplatňují, jsou spíše zástěrkou pro skutečné pohnutky. Hlavní cíl každé vlády by měl směřovat k vytvoření konkurenceschopného prostředí pro domácí podnikatele a jejich co nejlepší postavení v mezinárodním obchodu. Občas můžeme zhlédnout projevy předních představitelů surovinových velmocí, kteří se netají touhou zvýhodnit domácí spotřebitele přírodního bohatství.⁶

5. Aktuální situace

V poměrně nedávné době vzbudil na půdě Světové obchodní organizace diskuze o potřebné úpravě spor mezi Čínskou lidovou republikou (ČLR) a Spojenými státy americkými (USA), Evropskou unií, Mexikem a dalšími. Předmětem tohoto sporu byla právě exportní omezení uplatňovaná na vývoz bauxitu, uhlí, hořčíku a dalších nerostných zdrojů ze strany ČLR. Spor se nejprve snažili země řešit konzultacemi, nicméně poté byl postoupen panelu pro řešení sporů při WTO (*Dispute Settlement Body*, DSB). Ustavený panel a následně i odvolací orgán učinily několik zásadních rozhodnutí v přístupu k vývozním restrikcím. Nejdůležitějším výsledkem sporu je vytvoření určitého rámce náhledu na skutkový stav a jeho dalšího posuzování.

Čína omezovala vývoz výše zmíněných surovin pomocí vývozních daní, kvót a licencování exportérů. Tato opatření hájila zájmem o zachování přírodních zdrojů pro další generace a částečně také ochranou životního prostředí. Spojené státy, Evropská unie a další se však domáhaly prohlášení těchto opatření za nepřijatelná, neboť podle jejich

⁶ PRICE, Alan H. and Scott Nance. Reports of OECD [online] Export Barriers and Global Trade in Raw Materials: The Steel Industry Experience. 30 October 2009 [cit. 2012-07-15]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/10/43959882.pdf>



názoru se všechna přičila základním pravidlům WTO – zejména zákazu diskriminace a poté pravidlům zakazujícím kvantitativní omezování.

Panel posuzující danou situaci dal za pravdu stěžovatelům, a to ve většině bodů. Poukázal přitom na neplnění závazků, které se ČLR zavázala dodržovat při vstupu do WTO. Vázání vývozu na získání licence a zároveň jeho omezování kvótami bylo shledáno v rozporu s GATT. Tato dohoda expresivně stanovuje zákaz kvantitativního omezování a zakotvuje také princip nediskriminace, jemuž se licencování exportérů přičí. Co se týče daní uvalovaných na vyvážené komodity, těch se ČLR zřekla již ve svém přístupovém protokolu. Ani s argumenty uplatněnými na obranu svých opatření ČLR neuspěla, neboť použití článku XX dohody GATT je vázáno na efektivní úpravu také pro domácí trh a reálnou možnost daným opatřením zlepšit současnou situaci, což však v případě ČLR nenastalo.⁷ Výsledek tohoto sporu (a zároveň pokračující omezování vývozu ze strany ČLR) vedl v tomto roce k otevření další série sporů se stejnými aktéry. Tyto spory jsou zatím ve fázi ustavení panelu, což znamená, že se členové nebyli schopni dohodnout v rámci konzultací.

6. Shrnutí

Nejen výše uvedené rozhodnutí DSB dokazuje určitou potřebu zakotvení pravidel pro obchod surovinami v mezinárodní úpravě. Obecněji takovou nezbytnost vyvolává spíše nová realita mezinárodního obchodu (a dle toho se mění jeho chápání), ve které již hlavní úlohu nehrají státy, ale spíše nestátní aktéři, především nadnárodní společnosti či v dnešní době ještě výstižněji globální výrobní řetězce (Global Value Chains). Již není nejdůležitějším úkolem vyjednávačů v oblasti obchodní politiky získat přístup na zahraniční trhy pro domácí výrobce/exportéry, ale také domácím producentům (a v konečném důsledku i spotřebitelům) zajistit dostatečně levné zdroje.

Dokument řešící specifika surovin by do budoucna poskytl základní rámec pro fungování mezinárodního obchodu surovinami. Bezesporu by touto cestou přispěla WTO k posílení jistoty a oslabení častých výkyvů na mezinárodním poli. Větší předvídatelnost surovinového trhu by pak velmi pravděpodobně přispěla k dalšímu vývoji navazujících odvětví, která by se mohla stát motorem růstu rozvojových a nejméně rozvinutých zemí i vyspělých ekonomik v současné době zápasících s následky hospodářské krize. Na všechny tyto aspekty je třeba brát zřetel, a proto tvorba takové úpravy není rozhodně snadným úkolem.

⁷ Dispute Settlement – Disputes [online] Dispute Settlement: Dispute DS 394. 5 July 2011, last revision 22 February 2012 [cit. 2012-07-15]. Dostupné z: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm



Doporučené prameny k prostudování a tvorbě stanoviska:

- základní informace nejen o obchodu se surovinami můžete najít na stránkách CIA – world-factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
- mnoho analýz, rozborů a statistických údajů naleznete na stránkách OECD: www.oecd.org
- aktuální stav dění a spolehlivé informace o dění na mezinárodní scéně naleznete na stránkách The Economist: www.economist.com
- o legislativních otázkách a podnikatelském prostředí v různých zemích se dočtete na stránkách BusinessInfo: www.businessinfo.cz

Seznam použitých zdrojů:

Dispute Settlement – Disputes [online] Dispute Settlement: Dispute DS 394. 5 July 2011, last revision 22 February 2012 [cit. 2012-07-15]. Dostupné z:

<http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm>

LAMY, Pascal. SPEECHES — DG PASCAL LAMY [online] Doha a “stepping stone” to better trade rules in natural resources. 26 October 2010 [cit. 2012-07-15]. Dostupné z:

<http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl175_e.htm>

Legal Texts: GATT 1947 [online] The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) – Article XVIII-XXXVIII. 1947, last revision 1994 [cit. 2012-07-15]. Dostupné z:

<http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm>

PRICE, Alan H. and Scott Nance. Reports of OECD [online] Export Barriers and Global Trade in Raw Materials: The Steel Industry Experience. 30 October 2009 [cit. 2012-07-15].

Dostupné z: <<http://www.oecd.org/dataoecd/54/10/43959882.pdf>>



Autor: Pavel Bláha

Imprimatur: Zuzana Netolická, Matúš Škorík

Jazyková úprava: Tomáš Konečný, Veronika Maurerová, Iveta Zetochová

Grafická úprava: Tibor Keše

Odborná spolupráce: Jan Walter

Vydala Asociace pro mezinárodní otázky pro potřeby XVIII. ročníku Pražského studentského summitu.

© AMO 2012

Model OSN

Asociace pro mezinárodní otázky,

Žitná 27, 110 00 Praha 1

Tel./fax: +420 224 813 460,

e-mail: summit@amo.cz,

IČ: 65 99 95 33

»www.amo.cz«

»www.studentsummit.cz«

Top partneři

Generální partner
Modelu OSN



Hlavní partner
Modelu OSN



Hlavní partner Modelu NATO



Ministerstvo zahraničních věcí
České republiky

Model NATO is co-sponsored by
the North Atlantic Treaty Organization



Hlavní partner Modelu EU



Partner konference



Univerzitní
partner



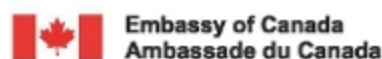
Partner zahájení



Partner jednání



Partneři Modelů



Mediální partneři

Hlavní mediální partner



Hlavní mediální partner



Partner Chronicle



Za podpory





**Asociace
pro mezinárodní
otázky**
Association
for International
Affairs

Pražský studentský summit
projekt Asociace pro mezinárodní otázky