
Jihoafrická republika čelí dědictví apartheidu

Eva Tošovská

Vláda národní jednoty Jihoafrické republiky, demokraticky zvolená v dubnu 1994, stojí před řešením hlubokých sociálně-ekonomických problémů, zasahujících téměř všechny oblasti veřejného života. Bez ambice na vyčerpávající analýzu jejich příčin je zřejmé, že mnohé z nich jsou identické s problémy rozvojového světa jako takového, souvisejí s demografickým vývojem, s vybavením země zdroji a s politikou jejich využívání. Rozměr těchto problémů je však umocněn téměř 300 let trvající koloniální politikou a režimem apartheidu, který vyústil v bezprecedentní nerovnost mezi bílou minoritou a černou majoritou, pokud jde o přístup ke vzdělání, na trh práce, k majetku a k podnikatelským aktivitám. Černé obyvatelstvo se přitom podílí na celkovém počtu obyvatel Jihoafrické republiky (41,2 mil.) 76 % a podle dostupných prognóz (*Urban Foundation, Housing for All, 1990*) jeho podíl do roku 2010 stoupne¹ na 81 %. Naopak se předpokládá, že podíl bílého obyvatelstva poklesne ve stejném období z 12,6 % na 10 %. Následující stať si proto klade dva dílčí cíle. Prvním z nich je stručně charakterizovat výchozí podmínky sociálně-ekonomické transformace Jihoafrické republiky v postapartheidním období, druhým je úvaha o místě ekologické politiky mezi rozvojovými prioritami současné vlády.

Výchozí podmínky sociálně-ekonomické transformace JAR

Pro makroekonomickou charakteristiku ekonomiky Jihoafrické republiky je relevantní, že v roce 1993 prakticky skončila déle trvající hospodářská recese, stejně jako dvojciferná inflace. Pozvolný růst hrubého domácího produktu (z 2,3 % v roce 1994 na téměř 4 % v roce 1996) je však doprovázen dvěma negativními charakteristikami:

- 1) snižování podílu hrubých domácích investic na celkovém růstu;
- 2) růst hrubého domácího produktu není doprovázen růstem počtu pracovních míst.

Tíživá nezaměstnanost, která dosahuje mezi osobami, zaregistrovanými jako plátcí daně, 20 %, je ve skutečnosti podle expertních odhadů vyšší než 30 %. Napjatost na trhu práce zvyšuje i příliv migrantů z ostatních afrických zemí, který tradičně směřuje především do jihoafrických dolů.

Problémy pracovního trhu tíživě dopadají především na černou málo kvalifikovanou pracovní sílu.² Ta je sice levná, ale málo produktivní. Přitom její podíl na celkovém počtu práce schopného obyvatelstva Jihoafrické republiky neustále roste. Jestliže v letech 1980–1985 byl poměr černé a bílé pracovní síly 4,3 : 1, v letech 1985–1990 vzrostl na 9,8 : 1 a v období 1990–1995 na 13,0 : 1. Do roku 2000 očekávají prognostické studie (*Badenhorst, 1992*) zvýšení tohoto poměru na 27,5 : 1. Tento strmý růst je důsledkem zapojení žen do pracovního procesu a již zmíněné převahy mladších ročníků ve věkové struktuře černé populace. V historických podmínkách Jihoafrické republiky není možné přesunout nadbytečnou černou pracovní sílu, kumulovanou ve velkých městech a v jejich okolí, do zemědělských oblastí (jako je tomu např. v západní Africe), protože v důsledku mechanizace potřeba pracovních sil na relativně malém počtu velkoplošných farem radikálně poklesla.

Vysoká koncentrace nemajetného, nekvalifikovaného a nezaměstnaného černého obyvatelstva v slumech, obklopujících téměř všechna velká města, je nejtíživějším dědictvím apartheidu. Podmínky života v těchto slumech, překračující hranici hygienické únosnosti,

představují potenciální „explozivní místo“ sociálních nepokojů. Hrubé odhady uvádějí, že toto „neoficiální ubytování“, které se v roce 1988 týkalo asi 7 milionů černé populace, již vzrostlo na 9 milionů a v současné době zaznamenává další růst. Poměr „neoficiálního“ bydlení ke standardnímu je větší než 3 : 2. Tato z hlediska životní úrovně vysoce negativní charakteristika podtrhuje příslušnost Jihoafrické republiky k rozvojovým zemím. Přitom se předpokládá, že míra urbanizace černého obyvatelstva nadále poroste. Jestliže v roce 1985 bydlelo ve městech 53 % z celkového počtu černého obyvatelstva, v roce 2010 to bude již 69 % (*Badenhorst, 1992*).

Na tvorbě nových pracovních míst se bezpochyby negativně promítne i závazek vlády národní jednoty snížit deficit státního rozpočtu, který v období 1995–1996 činil 5,4 % hrubého domácího produktu, a to na 4 % v roce 1998. Realizace této politiky bude doprovázena snížením veřejných výdajů a s ním spojeným omezením počtu pracovních míst ve státním sektoru. Na snížení míry nezaměstnanosti nemají podstatnější vliv ani zahraniční investice, neboť většinou nejde o „investice na zelené louce“, bezprostředně vytvářející nové pracovní příležitosti. Navíc hodnota jihoafrické měny – randu – ve vztahu k dolaru v roce 1996 silně poklesla.

Na druhé straně má Jihoafrická republika relativně diverzifikovaný a stabilně prosperující soukromý sektor s prvními známkami proniknutí „černé elity“ do podnikatelských aktivit. Obecně je však pro Jihoafrickou republiku charakteristická vysoce disproporcionální koncentrace soukromého majetku a příjmů v rukou bílé menšiny, která vlastní 94 % fyzických a finančních majetkových hodnot, především zemědělské půdy a nemovitostí (*Mc Grath, 1984*). Podle stejného zdroje vlastní 88 % celkového soukromého majetku v zemi pouze 5 % celkové populace. Zhroucení autoritářského státu umožnilo dříve – díky politice apartheidu – bojkotované Jihoafrické republice opětovný vstup na světové investiční, turistické i obchodní trhy. To výraznou měrou zvýšilo počet a diverzitu nových komerčních příležitostí. Legislativní změny, stejně jako modifikace starého soudního a policejního systému však nestačily sledovat dynamiku těchto procesů. Proto je první etapa cesty k větší politické a sociální svobodě černé majority doprovázena prudkým nárůstem kriminality a organizovaného zločinu, a to v nesrovnatelně větší míře, než je tomu v transformujících se zemích střední a východní Evropy. Jihoafrická republika se stala tranzitní zemí drogových cest, její relativně sofistikovaný bankovní systém je využíván k praní špinavých peněz, v zemi operují početné gangy a mafie, počet krádeží aut neustále roste.

V relaci k počtu obyvatel zaznamenává Jihoafrická republika smutné světové prvenství v počtu vražd.³ Dochází-li k 52 vraždám denně (rok 1995) či 66 vraždám denně (rok 1996), odráží se tato neblahá statistika především v poklesu turistického ruchu, jehož rozvoj by se mohl stát významným zdrojem příjmů a tvorby nových pracovních míst.

V zájmu urychleného zahájení transformačních kroků, jež povedou k řešení výše uvedených problémů, přijala vláda národní jednoty Jihoafrické republiky ambiciózní Program pro rekonstrukci a rozvoj. Jeho hlavním cílem je vytvářet nové pracovní příležitosti a zmírnit nejkřiklavější ekonomické asymetrie ve vztahu k dříve diskriminovaným komunitám. To předpokládá především v relativně krátké době zajistit, aby nejchudší část černé populace netrpěla hladem, zmírnit bytovou krizi, zajistit téměř dvanácti milionům Jihoafričanů přístup k nezávadné pitné vodě, vybudovat školské a další vzdělávací instituce, zkvalitnit a rozšířit zdravotní péči s důrazem na prevenci a rozšířit základní infrastrukturu.

Zmíněný program, zveřejněný v září 1994, předpokládá vydat v průběhu pěti let na výše uvedené cíle 37,5 mld. randů (tj. 10,6 mld. \$). Vychází přitom z předpokladu, že zdrojem nezbytných finančních prostředků bude restrukturalizace vládních výdajů, využití zahraniční pomoci a společné financování vybraných projektů veřejným a privátním sektorem.

Již start tohoto programu ukázal jeho nesmírnou věcnou i organizační náročnost a narázil na dosud nedořešené problémy v politické rovině, stejně jako na přetrvávající byrokratické překážky. Zatímco v zásobování pitnou vodou a v rozšíření elektrifikační sítě bylo dosaženo již v roce 1995 viditelných úspěchů, budování zdravotnických zařízení, poskytu-

jičích bezplatnou lékařskou péčí těhotným ženám a dětem do šesti let, probíhalo neuspokojivě. Stejně tak ministr odpovědný za bytovou politiku vyhlásil za nereálné vyřešit kritický bytový deficit v průběhu pěti let a uvedl časové období čtyřnásobně delší.

První zkušenosti z realizace Programu pro rekonstrukci a rozvoj jednoznačně prokázaly, že v zájmu úspěšného řešení sociálně-ekonomických problémů země je nezbytné jako první soustředit veškeré úsilí na další stimulaci ekonomického růstu, podporu investic, privatizaci, protimonopolní opatření a tvorbu pracovních míst.

Ekonomický růst versus ochrana životního prostředí

Ekonomické analýzy z mnoha průmyslově vyspělých zemí potvrdily, že ekonomický růst jako takový nemusí nutně vést k devastaci životního prostředí. Předpokládá to však provedení výrazných strukturálních změn v ekonomice, kdy ekonomický růst není založen na rozvoji ekologicky náročných odvětví, jako je těžební průmysl, těžká chemie a další, ale podíl těchto odvětví se buď snižuje, nebo rostou nižším tempem než hrubý domácí produkt.

Lze vyslovit reálný předpoklad, že při struktuře ekonomiky Jihoafrické republiky, která je založena především na těžbě uhlí, zlata⁴ a minerálů a na zpracovatelském a chemickém průmyslu, nebudou výše uvedené předpoklady splněny. Ochrana životního prostředí před důsledky prudkého rozvoje hospodářských aktivit se proto stává velmi aktuálním úkolem nové vlády. Jaké jsou současné problémy s využíváním základních složek životního prostředí?

Politicky nejcitlivějším a věcně nedořešeným problémem zůstává *hospodaření s půdou*. Odhaduje se, že pouze 13 % povrchu Jihoafrické republiky lze využít pro rostlinnou výrobu, přičemž pouze 3 % z této rozlohy tvoří vysoce kvalitní zemědělská půda. Půda je ohrožena jak z hlediska kvantitativního (cca 20 000 ha orné půdy se ročně ztrácí v důsledku urbanizace), tak kvalitativního. Jen v důsledku eroze půdy ztrácí Jižní Afrika v posledním desetiletí přibližně 400 milionů tun svrchní půdy ročně. Velkým problémem je rovněž okyselování půdy, její zhutnění a rostoucí obsah minerálních solí.

Politika apartheidu, opírající se o zákony o půdě z roku 1913 a 1936, zcela asymetricky vyhradila 87 % nejproduktivnější půdy pro bílou populaci. Zbývajících 13 % bylo deklarováno jako „domovina“ pro černé obyvatelstvo a rozděleno na základě jejich kmenové etnické příslušnosti.⁵ Devastace půdy, umocněná nadměrnou pastvou dobytka a špatným hospodařením, byla v těchto přelidněných chudých oblastech obzvlášť vysoká.

Africký národní kongres předpokládá vyřešení výše uvedené asymetrie pomocí pozemkové reformy, která by měla v průběhu pěti let rozdělit cca 30 % půdy. Tento krok bude bezpochyby doprovázen vážnými střety mezi veřejnými a soukromými zájmy, neboť 80 % současné zemědělské produkce pochází pouze z 25 % velkých zemědělských farem.

Důsledná ochrana životního prostředí vyžaduje, aby veškerá potenciální opatření spjatá s pozemkovou reformou vycházela z vládou přijaté strategie využívání půdy, plně respektující ekologická kritéria. Jen tak bude možné zajistit, aby hospodaření s půdou v jednotlivých provinciích bylo v souladu s celonárodními zájmy. Neméně obtížná bude integrace bývalých „domovin“ černošských kmenů do nových provincií, zejména pro vysoké finanční náklady nutné na jejich uvedení do produktivního stavu.

Voda představuje v podmínkách Jihoafrické republiky omezený a vzácný zdroj, na jehož dostupnost je do značné míry závislý její další ekonomický i sociální rozvoj. Úhrn ročních srážek je velmi nízký, srážkový deficit je pocítován především ve vnitrozemí a v západní části země. Vzhledem k malým zásobám podzemní vody zůstávají nejdůležitějším zdrojem vody povrchové říční toky. Celkový deficit vodních zdrojů v Jihoafrické republice dále prohlubuje znečištění říčních toků, ať již odpadními vodami z průmyslových provozů, splachy chemikálií z polí, či průsaky ze skládek odpadů. Dosavadní způsob kontroly ze strany Departementu pro vodní záležitosti a lesnictví je málo účinný. Zesílení tlaku na znečišťovatele vodních toků spolu se zavedením integrované strategie ochrany vodních zdrojů na celostátní úrovni jsou neaktuálnějšími úkoly současné vlády.

Na druhé straně požadavky na spotřebu vody neustále vzrůstají. Největší objem vody je určen na zavlažování, přičemž téměř 60 % tohoto objemu využívají soukromí farmáři, 22 % je pod kontrolou zavlažovacích komisí a 19 % pod vládní kontrolou. Největší poptávka po vodě je v průmyslové provincii Gauteng (v okolí Johannesburgu), kde je velká koncentrace výroby i obyvatel a nedostatek lokálních zdrojů vody. Odborné odhady zdůrazňují, že by minimálně 13 % z celkové poptávky po vodě mělo být alokováno do přírodního prostředí v zájmu zachování přírodních procesů a struktur zdejších ekosystémů.

Kontinuálně rostoucí požadavky na spotřebu vody, umocněné závazkem vlády zabezpečit přístup ke kvalitní pitné vody dříve diskriminovaným skupinám obyvatel, nutí vládu využívat i méně konvenční metody získávání vody, jako je desalinizace či dovoz ledovcových bloků. Jihoafrická republika uzavírá každoročně smlouvy o transferu vody i s některými sousedními zeměmi (Svazijsko a Lesotho).

Jihoafrická republika patří k zemím s dotovanou cenou energie, která nebere zřetel na ekologické náklady (tj. na škody na životním prostředí). To vede k energeticky náročnému průmyslovému rozvoji s vysoce negativními dopady na životní prostředí, zejména na kvalitu ovzduší. Kromě klasického znečištění z uhelných elektráren, ze zpracovatelských a chemických provozů se problematika *znečištění ovzduší* v Jihoafrické republice soustřeďuje především na znečištění z lokálního vytápění. Více než 60 % obyvatel využívá k vytápění domácí uhlí, eventuálně dřevo a jsou vystaveni v různém stupni expozici SO_2 , NO_2 a CO. To platí zvýšenou měrou o obyvatelích chudinských čtvrtí a slumů, kde jsou spalovány nejlevnější zdroje energie s vážnými dopady na výskyt respiračních a jiných chorob.

Vzhledem k vysokému podílu těžebního průmyslu na ekonomice země má Jihoafrická republika relativně vysokou produkci odpadu. Orgány státní správy věnovaly v minulosti této problematice velmi malou pozornost. Přispívala k tomu i institucionální rozdílnost odpovědnosti za hospodaření s jednotlivými druhy odpadů do velkého počtu organizací. Přitom zcela stranou zájmu zůstávalo hospodaření s domovním odpadem.

V současné době je v Jižní Africe osm velkých metropolitních oblastí, v nichž je soustředěna téměř polovina obyvatel země. Tyto oblasti produkují ročně více než 15 milionů tun tuhého odpadu, přičemž pouze necelá desetina tohoto objemu je deponována na oficiálních skládkách. Kontrola ilegálních skládek je na velmi nízké úrovni. Metropolitní oblasti produkují ročně 800 000 tun tekutých odpadů, které odtékají do moře a do říčních toků.

Pokud jde o vlastní *ochranu přírody*, disponuje Jižní Afrika relativně bohatou sítí chráněných území.⁶ Negativně však působí skutečnost, že ochrana jednotlivých rostlinných a živočišných druhů doposud probíhala v rámci těchto území zcela izolovaně.

V ochraně přírody vystupují proto s určitou naléhavostí zejména dva následující úkoly. Prvním z nich je vypracovat strategii systematické ochrany biodiverzity na celém území Jihoafrické republiky, druhým je propojit management národních parků a rezervací s místními komunitami tak, aby se výnosy z turistiky staly efektivním zdrojem jejich příjmů.

I v ochraně přírody je nezbytné korigovat mnohé negativní dopady politiky apartheidu. Politicky nejsložitější bude revize vlastnických práv k půdě komerčně využívaných rezervací, kterých byli původní černí obyvatelé bez náhrady zbaveni. Korekci vyžadují i pravidla distribuce výnosů z národních parků a z botanických zahrad. Proklamovaná teze „zajištění rovného přístupu do národních parků a rezervací všem Jihoafričanům“ se může naplňovat pouze postupně, a to v souladu s růstem životní úrovně černých rodin.

Ochrana životního prostředí jako taková není mezi rozvojovými prioritami současné vlády⁷ explicitně vyjmenována. Přesto je ekologický aspekt integrální součástí řešení všech definovaných rozvojových priorit a zvolená realizační opatření jej musejí respektovat. Tato vazba je těsná především u těch rozhodnutí, která ovlivňují čerpání a management přírodních zdrojů. Department ochrany životního prostředí a turismu (který plní roli Ministerstva životního prostředí) proto v říjnu 1996 vydal k celonárodní diskuzi první návrh Státní politiky ochrany životního prostředí Jižní Afriky. Cílem široce zaměřeného konzultativního procesu je umožnit všem zainteresovaným skupinám (tj. orgá-

nům státní správy, podnikatelským kruhům, průmyslu, odborům, místním komunitám, nevládním organizacím) podílet se na tvorbě nové moderní ekologické politiky, která by současně restaurovala přirozeně dobrý vztah černé populace k přírodnímu prostředí.

Návrh státní ekologické politiky deklaruje jako své principiální východisko trvale udržitelný rozvoj, jenž bere ohled na zájmy budoucích generací a respektuje ekologické bariéry ekonomického rozvoje. Zlepšení ochrany životního prostředí interpretuje v úzké vazbě na realizaci cílů Programu pro rekonstrukci a rozvoj v tom smyslu, že prioritu budou mít vždy taková opatření, která přinesou „dvojitý zisk“ (tj. budou ekonomicky efektivní a ekologicky šetrná). Návrh státní ekologické politiky předkládá k diskusi sérii cílů, které by měl realizovat Národní akční plán strategie ochrany životního prostředí. Jeho realizace předpokládá řadu náročných kroků, počínaje analýzou stavu složek životního prostředí a stanovením priorit řešení až k vytvoření právního a institucionálního rámce ochrany životního prostředí a výběru nástrojů ekologické politiky.

Současná ekologická politika Jihoafrické republiky je téměř výhradně založena na přímé regulaci (administrativní zákazy, standardy, normy aj.), která se uplatňuje především při zahájení či rozšíření průmyslových aktivit. Návrh nové ekologické politiky doporučuje využívat ve zvýšené míře ekonomické nástroje (zejména poplatky), jejichž prostřednictvím se ekologických cílů dosahuje mnohem efektivněji. Přitom definitivní (parlamentem schválená) podoba ekologické politiky Jižní Afriky by měla být známa koncem roku 1997. Teprve zkušenosti s jejím uplatňováním však prokážou, zda zvolený model ekologické politiky a zejména míra sankcionování těch, kdo poruší její ustanovení, jsou dostatečnou zárukou ekonomického růstu země při souběžném zachování kvality životního prostředí.

¹ Černé obyvatelstvo lze dlouhodobě charakterizovat vyšším počtem narozených dětí v přepočtu na jednu ženu (5,4 u černé populace oproti 2,1 u bílé populace) a výrazným podílem mladších věkových skupin na celkové věkové struktuře (v roce 1990 byly dvě třetiny černé populace mladší než 27 let).

² Údaje o gramotnosti černé jihoafrické populace, udávané různými zdroji, se liší. V roce 1986 bylo podle standardních kritérií 45 % černé populace nad 20 let gramotné. Údaje Banky pro rozvoj Jižní Afriky udávají průměrnou míru gramotnosti 71,6 % a nejnižší míru gramotnosti 63,3 % v zaostalých regionech (Badenhorst, 1992). Odhaduje se, že v současné době asi 2 miliony černošských dětí nenavštěvují školu.

³ Podle údajů Světové zdravotnické organizace ročně připadá v JAR 44 vražd na 100 000 obyvatel, na druhém místě je Rusko s 33 vraždami. Viz EIU Country Profile 1995–1996. The Economist Intelligence Unit Limited 1996, s. 6.

⁴ Jihoafrická republika je největším světovým producentem zlata s roční produkcí kolem 600 tun. Ekonomické aktivity související s jeho těžbou (provincie Gauteng) se na hrubém domácím produktu podílejí asi 40 %. Zlato je nejdůležitější exportní komoditou JAR a jeho podíl na celkové hodnotě vývozu nerostných surovin tvoří přes 60 %.

⁵ V rámci černého obyvatelstva JAR je možné rozlišit devět nejdůležitějších etnik (Zulu, Xhosa, Tswana, Sotho, Tsonga, Swazi, Pedi, Venda a Ndebele) s vlastní nezávislou kulturou a tradicemi, které se dále dělí do jednotlivých kmenů. Např. prezident Nelson Mandela pochází z kmene Thembu, patřícího do skupiny Xhosa.

⁶ V současné době má Jihoafrická republika 17 národních parků, 8 národních botanických zahrad a v rámci jednotlivých provincií 291 rezervací. Vzhledem k rozsáhlému soukromému vlastnictví půdy existuje i mnoho privátních, komerčně využívaných rezervací.

⁷ K rozvojovým prioritám patří vytváření pracovních míst, řešení bytové problematiky, zajištění zdraví, výživy a bezpečnosti, ochrana práv žen, ekonomický růst a podpora obchodu.

Literatura

An Environmental Policy for South Africa, The Department of Environmental Affairs and Tourism, Pretoria, October 1996.

Badenhorst, M. S.: The State of the Nation: A Quantitative Look at Constraining Realities in a Post-Apartheid Society. Economics, Vol. 6, No. 2, 1992.

Building a new South Africa, Vol. 4: Environment, Reconstruction and Development, International Development Research Centre, Ottawa, Canada 1995.

Mc Grath, M. D.: Trends in the Distribution of Personal Incomes in South Africa. Human Sciences Research Council, Pretoria 1984.

Mostert, W. P. a kol.: Demografie – die studie van menslike bevolkings. Human Sciences Research Council Publishers, Pretoria 1991.

South Africa: How wrong is it going? The Economist, October 12, 1996.

Urban Foundation, Housing for All: Proposals for a National Urban Housing Policy. Johannesburg 1990.