

# VLIV TEORETICKÉ EKONOMIE NA HOSPODÁŘSKOU POLITIKU: PŘÍPAD PROTEKCIONISMU

**Dan Šťastný**

Dan.Stastny@libinst.cz

KET VŠE v Praze

## Úvodem

Každý student ekonomie se dříve či později setká na stránkách učebnic se závěry, jejichž přijetí ho postaví do role „akademika“ s názory, které údajně postrádají širší souvislosti. Takový student si potom nutně klade otázku, co je to jen za souvislosti, které způsobují, že je v reálném životě daný problém řešen diametrálně odlišně. Jistě, život není učebnice. Nicméně ti, kteří o „řešení“ těchto problémů rozhodují, používají často argumenty, které tyto učebnice v úvahu berou a mnohdy je i zcela vyvrací. Tento prapodivný rozpor mezi teorií a její aplikací lze v obzvláště jasných konturách demonstrovat v otázce obchodního protekcionismu. David Friedman v jedné své knize napsal:

*Po více jak tisíc let vycházel ortodoxní pohled na astronomii z Ptolemaiovy soustavy ze druhého století našeho letopočtu. Země uprostřed vesmíru byla obklopena skupinou do sebe vnořených křišťálových koulí. Jak se tyto koule otáčely, nesly s sebou Měsíc, Slunce, planety a hvězdy. Dílo Kopernika a Newtona v 16. a 17. století nahradilo ptolemaiovský systém naší současnou představou: Slunce uprostřed a planety obíhající kolem něj podle zákonů newtonovské fyziky.*

*Většina veřejných diskusí o obchodu je založena na systému myšlenek, které vymizely z ekonomie asi 100 let poté, co kopernikovská revoluce vymazala Ptolemaiov systém z astronomie. Je to tak trochu jako kdyby v New York Times vycházely články plné obav o to, jak se jenom expedice Apollo vyhne srážce s první křišťálovou koulí, tou, která nese Měsíc. (Friedman, 1997, str. 65-66)*

Dodnes tedy žijeme v jakémsi „ptolemaiovském“ systému ekonomie. Proto není divu, že se v očích široké veřejnosti stává z mezinárodního obchodu „zbídačující globalizace“ a z protekcionismu prostředek k udržení blahobytu. Ačkoliv se ekonomie hlavního proudu, a to i ústy autorů, kteří mohou být jen stěží považovány za nějaké „tržní fundamentalisty“, vypořádávají s touto záležitostí relativně nepřestávají v politických diskusích dominovat názory, jejichž nesmyslnost by mohla nejednou být zřejmá snad i těm, kteří zmíněnými učebnicemi nikdy nelistovali a o ekonomii ani nezavadili.

Na celé záležitosti je ovšem ještě zajímavější skutečnost, že ze stejně „ptolemaiovského“ systému vycházejí i tvůrci hospodářské politiky, lidé, kteří v mnoha případech za ekonomy považují (nepovažují-li se dokonce přímo za teoretické ekonomy) a na poznacích ekonomické vědy své rozhodování zakládají. Cílem tohoto textu je postavit proti sobě doporučení ekonomické teorie a realitu hospodářské politiky za účelem zjištění, do jaké míry hospodářská politika skutečně odráží ekonomickou teorii.

Předmětem první části bude shrnutí doporučení ekonomické teorie, ve druhé části bude charakterizována hospodářsko-politická praxe a náplní třetí části bude snaha o vysvětlení existujících odlišností.

## EKONOMIE

Standardní ekonomická teorie nachází porozumění pouze pro dva argumenty, jejichž pomocí lze používání protekcionismu ospravedlnit: optimální tarif a nedospělá odvětví.<sup>1</sup> Zatímco používání argumentu optimálního tarifu v hospodářské politice je skutečnou raritou, je argument nedospělého odvětví jedním z nejfrekventovanějších (obzvláště v rozvojových zemích). Co mají oba společného je, že jejich využití v praxi je i z pohledu standardní ekonomie velmi komplikované a v podstatě není doporučováno. Podívejme se do nejprve do ekonomických učebnic.

Prominentní představitel soudobého hlavního proudu, Paul Krugman, ve své učebnici uvádí:

*... [tyto] tři argumenty ... reprezentují standardní pohled většiny mezinárodních ekonomů, alespoň ve Spojených státech [na využití protekcionismu v praxi]:*

- 1.) *Obvyklým způsobem měřené náklady odchýlení se od svobodného obchodu jsou značné.*
- 2.) *Existují jiné pozitivní vlivy svobodného obchodu, které náklady protekcionistických politik ještě zvyšují.*
- 3.) *Jakýkoliv pokus provádět sofistikované odchylky od svobodného obchodu bude zmařen politickým procesem.*

(Krugman/Obstfeld, 1994, str. 216)

Kdyby byl náhodou keynesovec Krugman považován za příliš orientovaného na *laissez faire*, a jeho názory tudíž v důsledku toho považovány za nepřilíš representativní, citujme dále.

Autoři jedné z nejprodávanějších amerických základních učebnic ekonomie (s příznačným názvem *Economics*) McConnell a Brue ve shrnutí argumentů ve prospěch protekcionismu uvádějí následující:

---

<sup>1</sup> Kdybychom problém posuzovali z hlediska metodologického individualismu, nenalezli bychom ospravedlnění ani pro tyto argumenty.

*[Uvedené] argumenty ve prospěch protekcionismu nejsou významné. Výjimkou je za určitých podmínek argument nedospělého odvětví. [... Takový argument však opomíjí, že existují jiné prostředky odvětvové politiky] a [že] je ho možné výrazným způsobem zneužívat. Většina ostatních argumentů jsou emocionální tvrzení, která jsou polopravdami či úplnými bludy. (McConnell/Brue, 1999, str. 780)*

Jiná učebnice mezinárodní ekonomie, orientující se přímo na hospodářskou politiku v této oblasti, uzavírá kapitolu o celní ochraně následujícím shrnutím:

*... zatímco, celní ochrana je v dnešním světě velmi rozšířená, racionálních důvodů pro její provádění je málo a podmínky pro jejich účinnost jsou zřídka kdy splněny. Svět jakožto celek (stejně jako většina jednotlivých zemí) by na tom byl lépe, kdyby byl ušetřen protekcionismu jako nástroje národní [hospodářské] politiky. (Kreinin, 1983, str. 293-4)*

Učebnice ekonomie s názvem autorské trojice Robert L. Heilbroner, James K. Galbraith, Thomas Beveridge (!) samozřejmě v určitých případech ospravedlnění pro omezení obchodu nachází<sup>2</sup> (především za účelem snížení sociálních nákladů přizpůsobení). Avšak i tato učebnice se vysmívá argumentům o „levné zahraniční pracovní síle“ či o „udržování kupní síly uvnitř státu“. O argumentu zaměstnanosti tak například tvrdí:

*[.] jak jsme se naučili v makroekonomii, [každá země přece] může k udržení zaměstnanosti využít fiskální či monetární politiku. (Heilbroner/Galbraith/Beveridge, 1990, str. 655)*

Shodný postoj ekonomické profese k praktikování protekcionismu potvrzuje průzkum názorů ekonomů na jednotlivá hospodářsko-politická opatření. Negativní odpověď na otázku, zda by měl být v praxi používán protekcionismus, vykazuje jednu z nejvyšších měr shod.

Např. průzkum názorů ekonomů na jednotlivá hospodářsko-politická opatření provedený v roce 1984 (Frey *et al.*, 1984) vykázal v otázce protekcionismu (která byla jednou z dvaceti sedmi otázek) čtvrtou nejnížší relativní entropii.<sup>3, 4</sup> V průzkumu byli dotazováni ekonomové pěti různých

---

<sup>2</sup> Robert L. Heilbroner není žádná shoda jmen a James K. Galbraith je synem Johna K. G. Příjmení třetího autora napovídá, zvláště ve společnosti dvou předchozích autorů, že by zde mohla být souvislost s Williamem Henrym Beveridgem, tvůrcem britského sociálního státu. Tuto souvislost se však nepodařilo použitím dostupných zdrojů prokázat.

<sup>3</sup> Relativní entropie je definována jako poměr skutečné entropie a maximální možné entropie vzhledem k počtu možných odpovědí. Entropie je definována jako  $\sum(p_i \cdot \ln p_i)$ , kde  $p_i$  je relativní četnost  $i$ -té odpovědi. Maximální možné entropie v rámci  $n$  odpovědí nastane tehdy, bude četnost

národností a k názoru o škodlivosti protekcionismu se přihlásili v následujícím pořadí (relativní entropie v závorce): Američané (0,48), Němci (0,56), Švýcaři (0,75), Rakušané (0,75) a Francouzi (0,85).

Jednou z oblíbených činností statistických ekonomů je kvantifikace nákladů protekcionismu.<sup>5</sup> Studie pracovníků z *Institute for International Economics* vypracovaná pro Spojené státy pro rok 1990 tak pomocí modelu dílčí rovnováhy odhaduje snížení spotřebitelského přebytku vlivem protekcionismu na 70 miliard dolarů, tedy asi na 1,3 procent HDP. Udržení jednoho pracovního místa v některém z 21 nejvíce chráněných sektorů, jejichž ochrana tvoří asi polovinu celkových nákladů, vyjde spotřebitele v průměru na 170 tisíc dolarů ročně.<sup>6</sup> Náklady jednoho „zachráněného“ pracovního místa při výrobě pomerančového džusu činily 460 tisíc, při výrobě cukru 600 tisíc, v brašnářském průmyslu na 930 tisíc a při výrobě látek benzenoidního charakteru dokonce více než 1 milion dolarů!

Ačkoliv lze mít k pohledu standardní ekonomie na mezinárodní obchod a protekcionismus některé výhrady (zvláště k „teoretickým výjimkám“ a k myšlence kvantifikace ztrát způsobených protekcionismem), je z výše uvedeného zřejmé, že naprostá většina ekonomů považuje protekcionismus za škodlivý, neboť způsobuje značné ztráty efektivnosti.

---

všech odpovědí shodná ( $=1/n$ ). Ukazatel relativní entropie tedy může nabývat hodnot mezi 0 a 1, čím nižších hodnot nabývá, tím je shoda v odpovědích vyšší.

Hodnota relativní entropie v případě protekcionismu byla v celém souboru dotazovaných 0,72.

<sup>4</sup> V průzkumu byli dotazováni ekonomové pěti různých národností a k názoru o škodlivosti protekcionismu se přihlásili v následujícím pořadí (relativní entropie v závorce): Američané (0,48), Němci (0,56), Švýcaři (0,75), Rakušané (0,75) a Francouzi (0,85).

O čtyři roky později byl proveden podobný výzkum v Kanadě, kde byla v otázce škodlivosti protekcionismu zaznamenána nejvyšší shoda ze všech 27 otázek (Block/Walker, 1988).

O další čtyři roky později byl výzkum tohoto druhu proveden ve Velké Británii, kde shoda v otázce škodlivosti protekcionismu byla sedmou nejvyšší z celkového počtu 35 otázek (Ricketts/Shoesmith, 1992).

<sup>5</sup> Tyto náklady jsou kvantifikovány jako ztráty spotřebitelských přebytků. Takto kvantifikované náklady se ovšem snižují o zvýšení přebytků výrobce a o celní výnos státu. Zákto získaný ýbytek je považován za čistou národní ztrátu z protekcionismu, představovanou ztrátou mrtvé váhy. Je ovšem zajímavé, že je-li ztráta mrtvé váhy nulová, závěrem těchto modelů je, že protekcionismus vlastně neškodí, neboť jde „jen“ o transfer peněz od jedné skupiny ke druhé...

<sup>6</sup> Jedno „ochráněné“ pracovní místo přišlo spotřebitele při výrobě pomerančového džusu na 460 tisíc, při výrobě cukru na 600 tisíc, v brašnářském průmyslu na 930 tisíc a při výrobě látek benzenoidního charakteru dokonce na více než 1 milion dolarů!

## HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

Vybavení znalostí doporučení, kterých se hospodářské politice od teoretických ekonomů dostává, podívejme se nyní na to, jak si tvůrci a představitelé hospodářské politiky těchto doporučení hledí.

Vzhledem k tomu, že obchodní překážky stále existují, je na první pohled je zřejmé, že na straně hospodářské politiky nejsou brána doporučení ekonomů příliš doslova. Čím je praktikování protekcionismu ospravedlňováno?

Podívejme se na základní dokument, kterým se stanovují překážky v mezinárodním obchodě, na celní sazebník. Žádný celní sazebník na světě se neskládá z optimálních tarifů.<sup>7</sup> Letný pohled na (v případě ČR) téměř tisícistránkovou publikaci<sup>8</sup> každého čtenáře ujistí, že se nejedná o výsledek nějaké ekonomické (ale ani strategické, politické apod.) analýzy, ale spíše o značně nahodilé přiřazování kladných čísel s jedním desetinným místem každému prvku množiny tvořené jednotlivými komoditami.

Náš trh je tak „chráněn“ nejen proti komoditám, které zde nikdo neprodukuje – *Sazenice ananasu* (kód 06029020, sazba 19%),<sup>9</sup> či *Tropické ořechy a tropické ovoce konzervované cukrem* (kód 20060035, sazba 70%), ale naopak i komodity obyčejné a hojně rozšířené, jejichž výrobci by nemohli „nedospělost“ svých odvětví snad ani předstírat – *Pivo ze sladu* (kód 220300\*\*, sazba 70%), *Noviny, časopisy a periodika* (kód 4902\*\*\*\*, sazba 21%), *Obrázková alba nebo obrázkové knihy, omalovánky pro děti* (kód 49030000, sazba 50%),<sup>10</sup> *Zápalky jiné než pyrotechnické* (kód 36050000, sazba 68%), a další... Snaha úředníků vměstnat do osmimístního kódu všechny možné komodity vede k někdy záhadně znějícím položkám typu *Výrobky nošené obvykle v kapse nebo v kabelce* (kód 42023\*\*\*, sazba 26 – 40%),<sup>11</sup> jindy k překvapivě konkrétním položkám typu *Žlutky ptačí sušené, nezpůsobivé k lidskému požívání* (kód 04081920, sazba 20%) či *Rychloměry a tachometry pro použití v civilních letadlech* (kód 90292010, sazba

<sup>7</sup> Existují důvody domnívat se, že naprostá většina těch, kdo se na tvorbě obchodní politiky podílejí, nemá tušení o tom, co se má optimálním tarifem na mysli. Z optimálních tarifů by se navíc celní sazebník z důvodu praktické nemožnosti jejich konstrukce ani skládat nemohl, i kdyby to bylo stokrát přáním tvůrců obchodních politik, jakož že není!

<sup>8</sup> Všechny dále citované celní sazby jsou sazby *všeobecné* dle publikace *Celní sazebník 1997* (vydané nakladatelstvím ANAG, Olomouc).

<sup>9</sup> V případě, že jde o *Ananasy konzervované s alkoholem s obsahem cukru nad 19%, balení do 1kg* (kód 20082031), činí sazba již jen 8%.

<sup>10</sup> *Hudebniny* (kód 49040000) je však možno dovážet bez cla, podobně jako třeba *Žabí stehýnka* (kód 02082000)!

<sup>11</sup> Pokud mají vnější povrch z usně, vztahuje se na ně všeobecné clo ve výši 40%. Je-li vnějším materiálem plast nebo textil, potom je clo „pouze“ 35% a je-li tímto materiálem cokoliv jiného, potom clo činí hrozivě nízkých 26%!

12%).<sup>12</sup> Clům podléhají i komodity, u nichž by se dala ze strany moderního státu blahobytu očekávat spíše podpora – např. *Vibrační a světelné budíky pro neslyšící* (kód 91039000-10, sazba 56%) či *Sorbit pro diabetiky* (kód 29054411-10, sazba 15%). Nakonec je ale nutno přiznat, že stát svou tarifní politikou zdaňuje poctivě i sám sebe – např. *Válečné lodě* (kód 89060010, sazba 16%), *Tanky a jiná obrněná bojová vozidla* (kód 8710000, sazba 5%), či *Bankovky* (kód 49070030, sazba 5,5%). Komodita, které se v ČR dostává nejvyšší celní ochrany, je *Skopové maso vykostěné* (např. kód 02042300) se sazbou 254,2%!<sup>13,14</sup>

Kromě zájmových skupin a osobní nálady úředníků však působí na praktickou podobu obchodní politiky i přejímání jednotlivých norem či sazeb v rámci rozličných procesů tzv. harmonizace.<sup>15</sup> Celní orgány mají za tímto účelem dokonce svoji světovou organizaci – *World Customs Organization*. Ve jejích stanovách, plných eufemismů a orwellovských obrátů, je doslova uvedeno:

<sup>12</sup> Je pozoruhodné, že mnohé komodity ve skupině 902\*\*\*\* (ale patrně i jinde) se dělí na *používané* a *nepoužívané v civilních letadlech*. Proč jsou zrovna civilní letadla kritériem rozlišování komodit není samozřejmě z celního sazebníku jasné.

<sup>13</sup> Tato sazba platí pro maso vykostěné. Skopové maso se vůbec zdá být velmi strategickou komoditou, které tvůrci celního sazebníku věnovali obzvláštní péči. Pohled na precizně stanovené rozdíly v celních sazbách (na desetinná místa!) pro jednotlivé části skopového masa tuto domněnku jenom potvrdí:

<i>Jehně v celku nebo půlené, čerstvé nebo chlazené</i>	02041000	151,6%
<i>...předky a půlené předky</i>	02042210	146,3%
<i>...hřbety a šrůtka a půlené hřbety se šrůtkou</i>	02042230	168,7%
<i>...spojené kýty a oddělené kýty</i>	02042250	46,3%
<i>...ostatní</i>	02042290	129,2%

V případě, že je vykostěné skopové či kozí maso nasoleno, naloženo ve slaném nálevu, usušeno, či využeno (kód 02109019), lze ho importovat se clem ve výši 251,0%, tedy o 3,2 procentního bodu nižším!

<sup>14</sup> Výše jmenované *všeobecné* sazby jsou aplikovány na zanedbatelný objem importu, konkrétně na import ze zemí, jimž ČR neposkytuje doložku nejvyšších výhod. Import probíhá v praxi za podstatně nižší sazby smluvní, preferenční a sazby v rámci kvót. Důvodem uvádění sazeb všeobecných není zveličít míru ochrany české ekonomiky, nýbrž ilustrovat absurditu celé věci. Dává snad smysl, že stát připouští dovoz budíků pro neslyšící ze zemí CEFTA s nulovou sazbou, ale z USA (nad kvótu) se sazbou 5,1 % a z Bhútánu za 56 %? Z hlediska protekcionismu nedává takové rozlišení žádný smysl: je-li například třeba chránit domácí výrobce světelných budíků, je jedno, odkud se do této země dováží.

<sup>15</sup> Je možné se setkat s názorem, že by se neměla konkrétní podoba našeho celního sazebníku zpochybňovat, neboť byla převzata z norem EU. Na tom lze ilustrovat, jak se naprosto arbitrární rozhodnutí nějakého úředníka v Bruselu stává po nějakém čase nezpochybnitelným dogmatem.

... [WCO] vytváří, udržuje, podporuje a rozšiřuje mezinárodní nástroje za účelem harmonizace a jednotného používání zjednodušených a efektivních celních systémů a procedur, jimiž se řídí pohyb zboží, lidí a přepravy přes celní hranice, čímž přispívá k rozvoji obchodu a hospodářského a sociálního blahobytu národů...<sup>16</sup>

Jedná se o další organizaci, která pod vlajkou svobodného obchodu provádí jeho naprostou negaci. Tato organizace uvádí, že je připravena „poskytnout vládám, které o to projeví zájem, informace a rady v oblasti celních záležitostí.“ V praxi to však neznamená nic jiného, než že vládám, které si nevědí rady při zdaňování směn svých obyvatel, ukáže, jak na to! Tato organizace svoji roli ve vytváření současného stavu vůbec nepopírá, naopak si stěžuje, že „bohužel, ve většině zemí si ani celní úředníci neuvědomují, jak velký podíl jejich práce je závislý na regulacích, které mají svůj původ v WCO.“<sup>17</sup>

Skutečnost, že aplikace protekcionistických opatření se v důsledku politické podstaty tohoto procesu nakonec často vymkne původní linii argumentu, na jehož základě bylo toto opatření ospravedlnováno, lze ilustrovat i na příkladu antidumpingových řízení. Vágní definice dumpingu vytváří příslušným státním orgánům velký prostor, aby mohly nějaký subjekt z praktikování dumpingu obvinít.<sup>18</sup> Jenom ve Spojených státech bylo od začátku 80. let potrestáno v rámci těchto řízení více než 3000 firem. Úřady nutí subjekty obviněné z dumpingu předkládat obrovské množství podkladů z finanční i technologické oblasti (viz Brandly, 1996). V případech, kdy není možné provést srovnání exportní a domácí ceny, mohou si úřady cenu zcela svévolně zvolit podle toho, zda *chtějí* zahraniční konkurenci postihnout či ne.<sup>19</sup> Nakonec třeba i na příkladu českých vývozců bezešvých trubek do EU je možno vidět, co vše lze za „potenciální újmu domácím odvětvím“ považovat.

---

<sup>16</sup> Viz General Principles, bod (i) na <http://www.wcoomd.org/Overview.htm>. I další citace jsou z tohoto zdroje.

<sup>17</sup> Kromě nekonečna jiných pozitiv, která existence WCO dle jejích představitelů přináší, vděčí civilizace této organizaci za ochranu divoké zvěře (dohlížení nad zákazem obchodu se slonovinou apod.) O tom, jak pochybné a kontraproduktivní jsou zákazy tohoto typu viz např. Sugg/Kreuter, 1994.

<sup>18</sup> Dle článku 2.1 *Dohody WTO o antidumpingu* z roku 1994 je možné zavést antidumpingová cla v případě, že je zboží „uvedeno na trh jiné země za menší než normální hodnotu...“ a zároveň že tato skutečnost je „způsobila přivodit hmotnou újmu srovnatelnému odvětví v importující zemi.“

<sup>19</sup> Znáмым případem je rozhodnutí amerického ministerstva obchodu v kauze dovozu golfových vozíků z Polska. Vzhledem k tomu, že polský výrobce *žádné* své produkty v Polsku neprodával, rozhodlo se ministerstvo použít pro účely srovnání cenu *kanadských* golfových vozíků prodávaných v Kanadě. Vzhledem k tomu, že cena polských vozíků v USA byla nižší, bylo tím údajně prokázáno, že polský výrobce dumping skutečně prováděl. O několik let později byl tento příklad znovu otevřen. Tentokrát byl polskému výrobcu „prokázán“ dumping na základě použití španělských mzdových sazeb! (Viz Roberts, 1994, str. 79, popř. přímo v *57 Federal Register 10334 (3/25/92)*.)

Podívejme se dále, jak je v praxi používán třeba princip reciprocity. Původní myšlenka stejných celních sazeb, zabudovaná v doktríně tzv. spravedlivého obchodu (angl. *fair-trade*), se postupem času rozrostla na reciprocitu málem ve všech atributech obchodu. Dnes je za „nespravedlivou“ výhodu v politických kruzích považována téměř každá skutečnost, v důsledku které je importované zboží levnější než zboží domácí. Je-li v exportující zemi např. nižší reálná mzda, nižší úroveň daňového zatížení a regulace, lepší distribuční systém, vyšší míra úspor či lepší organizace práce,<sup>20</sup> plyne z toho údajně závěr, že vzájemný obchod by nebyl „fér.“ Prohřeší-li se druhé strany proti této „spravedlnosti“ (např. subvencováním, dumpingem, zákeřným zvýšením své „ochrany,“ nebo dokonce pouze tím, že toky jednotlivých komodit jsou nevyrovnané!), následují odvetná opatření (např. vyrovnávací, antidumpingová či odvetná cla). Údajně aby k tomu nedošlo, je to vše doprovázeno jednáním států na různých úrovních od úředníků ministerstev až po jejich nejvyšší představitele. Světlo světa spatřily koncepty *dobrovolného omezení exportu* (angl. *voluntary export restraints* – VER) či *dobrovolného rozšíření importu* (angl. *voluntary import expansions* – VIE).<sup>21</sup> Velice ilustrativní je v tomto smyslu případ vlády Spojených států, která dokonce doplnila od roku 1985 svá multilaterální jednání v rámci GATT o politiku tzv. *agresivní jednostrannosti*<sup>22</sup> (angl. *aggressive unilateralism*), jejíž snahou bylo dosáhnout reciprocity poněkud důraznějšími prostředky (viz Bayard/Elliot, 1994). Je směšné jak jednotlivé vlády zavádí odvetná opatření za něco, co samy dělají. Jak Spojené státy, tak EU hlasitě protestují proti dumpingu, nicméně obratem dotují vývozy přebytků svých přebujelých zemědělských programů. Je směšné jak se vyspělé státy pyšní *Zevšeobecným systémem preferencí* na pomoc rozvojovému světu, ale zároveň praktikují velmi restriktivní režim dovozu citlivých položek z tohoto světa (zemědělství, textil apod.), tedy často těch komodit, které tvoří podstatu vývozu rozvojových zemí.

Ohlédneme-li se za vývojem protekcionismu v čase, zjistíme, že jeho konkrétní formy a nástroje, které státy k jeho praktikování používají, se mění. Během 20. století tak například došlo především díky aktivitám GATT k podstatné redukci používání cel. Ta byla zpočátku nahrazována kvantitativními omezeními (kvótami),<sup>23</sup> jichž se prvotní úmluvy netýkaly. Tato primitivní

---

<sup>20</sup> Obzvláště japonské *keiretsu* jsou mnohým americkým hlasatelům *fair-trade* trnem v oku.

<sup>21</sup> Není třeba patrně dodávat, že na nich nebylo nic dobrovolného. Mezi další „dohody“ tohoto typu patří *Orderly Marketing Arrangements* (OMA), či konkrétní komoditní dohody typu *Multi-fibre Arrangement* (MFA).

<sup>22</sup> Autorem termínu je Jagdish Bhagwati. Její jednostrannost spočívala ve dvou bodech: 1) vláda Spojených států jednostranně rozhodla, zda ten či onen obchod je či není „spravedlivý“ a 2) požadovala od svých partnerů jednostranné ústupky.

<sup>23</sup> Používání kvantitativních restrikcí vede ke stejným důsledkům pro ty, kteří na protekcionismu trápí (tedy pro spotřebitele), jako používání restrikcí tarifních. Záleží na mechanismu přidělování kvót, ale jedním z rozdílů může být skutečnost, že namísto státu jako celku (který získává celní výnos)



kvantitativní omezení dostala později nová, složitěji znějící jména – VER, VIE, apod. Tyto skutečnosti vedly mnohé k závěru, že zde po tuto dobu probíhá masivní proces liberalizace mezinárodního obchodu. Příznivci tohoto názoru<sup>24</sup> však opomíjejí, že omezení typu VER je totéž jako kvóty. Rovněž zapomínají na to, že ve chvíli, kdy se nějakou šťastnou náhodou podařilo přesvědčit určité úzké administrativní kruhy o nutnosti snižování celních sazeb, zájmové skupiny ruku v ruce s politiky nelenily a vymýšlely jiné způsoby, jak přílivu zboží ze zahraničí zabránit. Začali veřejnost přesvědčovat, že jim nejde o vlastní prospěch, ale že jde přeci o ochranu spotřebitelů, ochranu životního prostředí, ochranu kulturního dědictví apod. Namísto cel, která dovozy prodražovala, tak dnes musí dovozy splňovat jisté obecné podmínky, kterým se eufemisticky říká „pravidla hry,“ v jejichž důsledku je však dovoz úplně znemožněn! Dovozy zboží dnes stojí v cestě různé *administrativně-technické překážky* jako např. technické standardy, zdravotní, hygienické, bezpečnostní a ekologické<sup>25</sup> normy (někdy souhrnně označovány líbivým termínem *systémy jakosti*), požadavky co se týče původu zboží, jeho obalu a marketingu s ním spojeného.<sup>26</sup> Kdyby snad toto ke zbavení se zahraniční konkurence nepostačovalo, jsou státní úřady schopny posloužit domácím *lobby* mimo jiné třeba importními depozity či nařízením nějaké nestandardní celní procedury.<sup>27</sup>

Tato skrytá forma protekcionismu skrývá obrovské nebezpečí. Navzdory všem potížím s odstraňováním tradičních překážek mezinárodního obchodu se je odstraňovat pomalu daří, především z toho důvodu, že si část veřejnosti možná nakonec uvědomuje, že cla jsou něčím zvláštním a logicky neobhájitelným. Jinak je tomu však v případě administrativních překážek, které veřejnost vidí dnes a denně i v obchodě vnitřním a nepřipadá jí na tom nic divného. Silné zájmové

---

vydělávají na této formě protekcionismu konkrétní úředníci rozhodující o přidělení objemu dovozu a konkrétní dovozci, kteří toto povolení získávají.

<sup>24</sup> Mezi největší příznivce tohoto názoru patří paradoxně největší odpůrci tohoto procesu...

<sup>25</sup> Nejedná se jen o ekologické vlastnosti *výrobků*, ale též o ekologičnost jejich *výroby*. Například v Nizozemí se prosazuje trend ekologických certifikátů na květiny, o kterých rozhodují („nezávisle,“ přirozeně!) domácí pěstitelé. Zahraniční konkurenci je však dovoleno si o udělení certifikátu požádat...

Viz Mikić, 1998, str. 353.

<sup>26</sup> Požadavky na „standardy kvality“ však nejsou z historického ničím novým. Již třeba francouzští merkantilisté (za Colbertismu) je používali se stejnou rétorikou, ale za stejným účelem, jako jejich dnešní propagátoři. Viz Rothbard, 1995, str. 216-220.

<sup>27</sup> To lze vhodně ilustrovat na kauze dovozů videorekordérů do Francie. V říjnu roku 1982 vstoupilo v platnost nařízení, že každý importovaný videorekordér musí projít celníci ve městěčku Poitiers, vzdáleném stovky kilometrů od přístavů, ve kterých jsou vyloženy z lodí. Zde musel být každý kontejner otevřen a zkontrolován. U jednotlivých videorekordérů byla kontrolována výrobní čísla a návod ve francouzštině. Některé z nich byly dokonce rozebrány, aby se potvrdilo, že byly sestaveny v deklarované zemi původu. To, co se později začalo nazývat *Poitiers efekt*, způsobilo prodloužení procesu celního odbavení z jednoho dne na dva až tři měsíce, čímž se měsíční import videorekordérů snížil na méně než jednu šestinu předchozí úrovně.

skupiny se těmito prostředky totiž často zbavují nejen zahraniční konkurence, ale i konkurence vnitřní. V dnešním světě je proto čím dál tím složitější oddělit aktivity těchto skupin namířené proti zahraniční konkurenci, tedy to, co nazýváme protekcionismem, od aktivit zaměřených proti konkurenci obecně. Termín protekcionismus se tak stává mlhavějším a začíná pomalu splývat se zásahy do svobodné směny obecně, bez ohledu na geografické hranice.

Shrnutím výše uvedeného lze konstatovat následující: tvůrci hospodářské politiky se příliš nenamáhají ospravedlňovat existenci protekcionismu nějakými sofistickovanými argumenty.<sup>28</sup> Ve naprosté většině se však uchylují buď k populistickým argumentům, vyvraceným v základních učebnicích ekonomie (levná pracovní síla, nezaměstnanost, deficit obchodní bilance), anebo praktikování protekcionismu pro jistotu neospravedlňují nijak, pouze poukážou na *status quo*.

Vliv teoretické ekonomie na hospodářskou politiku je tak v oblasti obchodní politiky naprosto minimální. Nejenže je protekcionismus navzdory doporučení ekonomie praktikován, ale jeho praktikování je dokonce ospravedlňováno nejčastěji argumenty, které jsou již téměř dvě stě let považovány za mylné.

## PROČ EKONOMIE ≠ HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA?

Propastný rozdíl mezi doporučením ekonomie a praktickou hospodářskou politikou vede k tradiční a zásadní otázce: Proč? I takovou otázkou se ekonomie zabývá. Začala se jí zabývat explicitně ve chvíli, kdy začala na subjekty pohybující se v politice pohlížet jako na všechny ostatní subjekty – zkoumala motivace jejich jednání, zkoumala jejich užitky a náklady.

Obchodní překážka je specifickým druhem služby, která je nabízena politiky. Ačkoliv se zavedením (méně již s existencí) protekcionistického opatření jsou spojeny pro politiky náklady (např. vysvětlování voličům, že dražší dovážené zboží jim zvyšuje blahobyt apod.), jsou samozřejmě ochotni tuto službu poskytnout v případě, že se najde někdo, kdo jim tyto náklady uhradí. Kdo má však zájem na tom, aby překážky obchodu existovaly? Ten subjekt, jehož ztráty z omezení obchodu budou více než vykompenzovány zvýšením příjmu v důsledku vyšších cen. Přebytek této kompenzace nad ztrátami bude představovat pro tento subjekt čistý zisk z protekcionistického opatření. Ve chvíli, kdy výše tohoto čistého zisku převyšuje náklady politiků na poskytování zmíněné specifické služby, existuje prostor pro vzájemně výhodnou spolupráci mezi politiky a tržními

---

Viz *The World Development Report* (1987), str. 141, na kterou odkazuje Mikić v Mikić, 1998, str. 356.

<sup>28</sup> Výjimkou by mohl představovat argument nedospělého odvětví, jímž však lze zdůvodnit jen velmi malou část existujících překážek obchodu.

subjekty usilujícími o ochranu. Čím lépe jsou obě strany tohoto trhu organizovány, tím spíše prostor pro tento obchod vznikne.

Náklady spotřebitele spojené s daným protekcionistickým opatřením do tohoto politického obchodu nevstupují, a to z toho důvodu, že jsou velmi mezi spotřebitele rozptýleny a pro každého z nich jsou natolik malé, že nestačí pokrýt náklady spojené s projevením nesouhlasu a odporu proti takovému opatření. Proto spotřebitelé, jsou-li si vůbec těchto nákladů vědomi, zůstávají pasivně mlčet.<sup>29</sup>

Jak vidíme, i kdyby měli všichni spotřebitelé doktorát z ekonomie (a věděli tak, že protekcionismus jim škodí), i tak by bylo možné, že by protekcionismus přežíval, neboť mechanismus tvorby politiky proti sobě staví koncentrovaný zájem na straně zájemců o toto opatření a rozptýlený zájem na straně jeho odpůrců. Realita je ovšem od takto prezentované situace značně vzdálena – většina veřejnosti si škodlivosti protekcionismu nijak vědoma není a politikům nedá mnoho práce ji přesvědčit naopak o jeho výhodnosti.<sup>30</sup>

Proto se na tomto místě pro ekonomy rýsuje další otázka, otázka implicitně obsažená v úvodním citátu D. Friedmana: Proč se názory veřejnosti na mezinárodní obchod opírají o falešné představy, který byly dávno vyvráceny?

Zde se jako vysvětlení nabízí snad skutečnost, že v očích veřejnosti je jakožto ekonom vnímán každý, kdo se k ekonomickým otázkám vyjadřuje. To, co veřejnost potom vnímá jako hlas ekonomie, je značně heterogenní směsice názorů. Tato směsice adresovaná veřejnosti v ní zrovna nebudí dojem, že ekonomie se vůbec na něčem shodne, a o to méně že to, na čem se ekonomie shodne, je rozporu s tím kterým názorem představitele veřejnosti.

---

<sup>29</sup> Čím organizovanější skupinu by spotřebitelé tvořili, tím lépe by náklady spojené s odporem proti protekcionismu mohli sdílet, a tím lepší protiváhu vůči tlakům usilujícím o existenci protekcionistického opatření by spotřebitelé tvořili. Spotřebitelé jsou však takto organizováni jen zřídka.

<sup>30</sup> Velká část veřejnosti se dodnes domnívá, že tato „služba“ státu jim zaručuje zaměstnání, kvalitu zboží, národní bezpečnost a vlastně celkový blahobyt. Průzkumy veřejného mínění ukazují, že protekcionismus je lidmi preferovanější než politika svobodného obchodu. Dokonce i ve Spojených státech, kde se téměř 80 procent ekonomů shodne na jednoznačné škodlivosti protekcionismu (Frey *et al.*, str. 991), je 56 procent obyvatel pro protekcionismus a jenom 37 pro svobodný obchod (viz „Krise plodí ochránáře“ v *Ekonom* 10/99, str. 25).

## Závěrem

Viděli jsme, co o protekcionismu říká ekonomie. Viděli jsme dále, jak vypadá obchodní politika v praxi a jejich srovnáním jsme zjistili, že hospodářská politika se jen velmi málo nechává ve své činnosti vést poznatky ekonomie. Jako možná vysvětlení tohoto rozdílu jsme zmínili především rozptýlenost nákladů protekcionismu.

Lze ovšem tímto způsobem vysvětlovat vše? Stojí za každým clem nějaká zájmová skupina, kupující si tuto službu od politiků? Uvědomíme-li si, že podobně propastné rozdíly mezi doporučením ekonomie a praktickou hospodářskou politikou nalezneme i v jiných oblastech, kde jsou náklady existence nějakého opatření naopak koncentrované, je tím univerzálnost tohoto vysvětlení značně narušena.

Jako motivaci pro další práci v této oblasti zmiňme otázku regulace nájemného. Podobně jako v otázce protekcionismu se značná část ekonomů shodne na tom, že vzhledem k množství a kvalitě bydlení se jedná o škodlivé opatření. Podobně jako v otázce protekcionismu, i zde se v hospodářské politice jedná o masový jev. Narozdíl od protekcionismu jsou zde však rozptýleny spíše zisky z tohoto opatření, zatímco náklady jsou spíše koncentrovány. Ani zde však není tato skutečnost pro ekonomy nijak lichotivá. Jak poznamenal Paul Krugman:

*Tak to vidíte, ekonomové jsou na nic: když už se konečně na něčem shodnou, lidé o tom nechtějí slyšet...*(Krugman, 2000)

## Literatura:

- Thomas O. Bayard a Kimberly A. Elliott: *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*, Institute for International Economics, Washington (DC), 1994.
- Walter Block, Michael Walker: „Entropy in the Canadian economics profession: sampling consensus on the major issues“ v *Canadian Public Policy*, sv. XIV., č. 2 (červen 1988), str. 137-50.
- Mark Brandy: „The Anti-Free Traders“ v *The Free Market* 5/96.
- Robert L. Heilbroner, James K. Galbraith, Thomas Beveridge: *The Economic Problem* (9. vydání), Prentice Hall, 1990.
- Gary C. Hufbauer, Kimberly A. Elliott: *Measuring the Cost of Protection in the United States*, Institute for International Economics, Washington (DC), 1994.
- Bruno Frey *et al.*: „Consensus and dissension among economists: an empirical inquiry“ v *American Economic Review*, sv. 74, č. 5 (prosinec 1984), str. 986-94.
- David Friedman: *Hidden Order: The Economics of Everyday Life*, HarperCollins Publishers, Inc., New York, 1997.
- Mordechai E Kreinin: *International Economics: A Policy Approach* (4. vydání), Harcourt Brace Jovanovich, 1983.
- Paul Krugman, Maurice Obstfeld: *International Economics: Theory and Policy*, HarperCollins Publishers Inc., New York, 1991.
- Paul Krugman: „A Rent Affair“ in *New York Times* (7. června 2000).
- Campbell McConnell, Stanley Brue: *Economics: Principles, Problems and Policies*, McGraw-Hill, 1999.
- Mia Mikić: *International Trade*, St. Martin's Press, New York, 1998.
- Russell D. Roberts: *The Choice: A Fable of Free Trade and Protectionism*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ), 1994.
- Martin Ricketts, Edward Shoosmith: „British Economic Opinion: Positive Science or Normative Judgement?“ v *American Economic Review*, sv. 82, č. 2 (květen 1992), str. 210-215.
- Russell D. Roberts: *The Choice: A Fable of Free Trade and Protectionism*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ), 1994.
- Murray N. Rothbard: *Economic Thought Before Adam Smith*, Edward Elgar Publishing Company, Brookfield (VT), 1995.
- Ike Sugg, Urs Kreuter: *Elephants and Ivory: Lessons from the Trade Ban*, IEA Studies on the Environment č. 2, IEA, London, 1994.
- Celní sazebník 1997, ANAG, Olomouc.