

kým subjektům přinášet zisky, může jiným zase přinést značné strádání. Není divu, že oblast mezinárodního obchodu je jednou z nejexponovanějších oblastí lobbování. Na rozdíl od teoretických ekonomů, jejichž přístup je víceméně platonický, mnozí zastánci volného obchodu z oblasti praxe odvozuji své postoje ze zistných pohnutek. Každý ekonom by měl umět posoudit nejen to, který ekonomický subjekt z volného obchodu získává a proč, ale i odhadnout, jaké jsou náklady a výnosy ze zavedení různých bariér obchodu, které jsou většinou navrženy tak, aby volný obchod brzdily jen částečně.

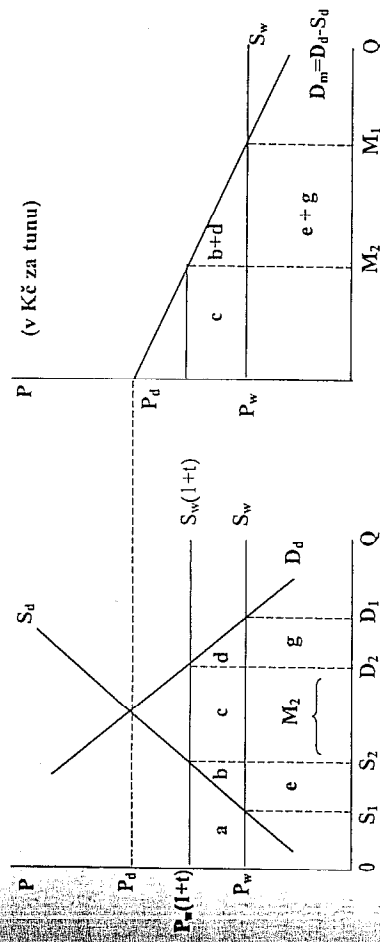
### Clo v malé otevřené ekonomice

Clo je forma nepřímé daně, která se vyměřuje na dovoz a vybírá se při vstupu zboží do země. Specifické clo je peněžní přírážka, která se vyměřuje z dovozu každé fyzické jednotky daného zboží, například z každé tuny válcované oceli. Clo z hodnoty (ad valorem) je procentuální přírážka k tržní ceně dovezeného zboží.

Samotná existence tisíců položek celního sazebníku s různými sazbami je výsledkem lobbistických tlaků z nejrůznějších stran: výrobců, dovozců, spotřebitelů, Světové organizace obchodu (WTO), UNCTAD, Evropské komise atd. Mezi nimi má své místo i domácí fiskální lobby, protože clo se vybírá poměrně snadno a veřejná pokladna nemá obvykle peněz nadbytek. Proto nepřekvapí, že se v některých zemích clo vybírá i z komodit, které se doma vůbec nevyrobí a jejichž zvýšená dovozní cena tím navíc ohrožuje konkurenční schopnost domácích výrozců, pokud takové dovozy vstupují do jejich nákladů.

Analýzu začneme případem malé země, čímž rozumíme spíše její ekonomiku, která v daném odvětví není pro svůj malý objem obchodu schopna ovlivňovat světovou cenu. Tato země přebírá cenu ze světového trhu, což v našich obrázcích budeme znázorňovat vodorovnou čarou světové ceny  $P_w$  v domácí měně. Ta představuje světovou nabídku s její cenovou elasticitou blízkou k nekonečnu. Na obrázku 1.14 jsou světová cena a světová nabídka obilí na trhu v malé zemi zakresleny jako  $P_w$  a  $S_w$ . Tato nabídka by bez celních bariér snížila cenu tuny obilí v původně uzavřené ekonomice z  $P_d$  na  $P_w$  a domácí nabídku by snížila na  $S_1$ . Domácí spotřebitelé by spotřebovali  $D_1$  tun obilí a  $D_1 - S_1$  by představoval dovoz.

Představme si nyní, že na základě intervence ministerstva zemědělství se na obilí uvalí clo ve výši 50 %, což vyjádříme jako sazbu  $t = 0,50$ . Cena obilí doma se tak zvýší na  $P_w(1+t)$ , což sníží importy na  $D_2 - S_2$  a domácí výroba se může zvýšit o  $S_2 - S_1$ . Obsah lichoběžníku **a** představuje dodatečný přebytek výrobců (j. jejich ekonomickou rentu), za nějž musí platit spotřebitelé. Trojúhelník **b** představuje první společenskou ztrátu, protože to jsou dodatečné výdaje spotřebitelů na neefektivně vynaložené náklady na domácí výrobu obilí. Tato výroba je o 50 % dražší, než kdyby ji dodávali zahraniční výrobci. Tyto dodatečné náklady by se mohly v ekonomice vynaložit efektivněji, kdyby byly vloženy do výroby některých jiných komodit než obilí. Komodity, jejichž výroba se musí chránit cly, nemají zřejmě komparativní výhodu a jejich rozvoj je společensky méně přínosný než rozvoj komodit s komparativní výhodou.



Obr. 1.14: Ztráty malé země z celní ochrany domácí výroby obilí

Obdělání **c** jsou příjmy státního rozpočtu z cla. Nepředstavuje však čistý zisk, protože státní administrativu z nich musí platit náklady celní správy. Nicméně něco by státu z cla mělo ještě zbýt a z těchto příjmů by se pak mohly hradit například výdaje na rozvoj školství, nebo by se o tento výnos mohly snížit daně z příjmu. Obdělání **c** nemůžeme považovat za společenskou ztrátu, protože tyto dodatečné výdaje spotřebitelů obilí mohou produkovat nový společenský užitek u jiných subjektů. Trojúhelník **d** však představuje druhou společenskou ztrátu. Zatímco po zvýšení cen obilí mohli spotřebitelé „uspořít“ na svých výdajích na obilí částku **g** a utratit ji za jiné komodity, plocha trojúhelníku **d** představuje jejich ušlý spotřebitelský přebytek. To, co zde spotřebitelé ztratili, už nikdo jiný nezíská.

Úhrnné společenské ztráty ze zavedení cla na obilí proto můžeme kvantifikovat pomocí plochy trojúhelníků **b+d**. První část ztrát (j. trojúhelník o ploše **b**) představuje **negativní výrobní efekt cel**. Druhá část ztrát (j. trojúhelník o ploše **d**) představuje **negativní spotřební efekt cel**. Naše odhady čistých ztrát podléhají stejným výhradám, jaké jsme uplatnili už v oddíle 1.2. Lze namítnout, že lichoběžník **a**, který představuje dodatečné příjmy zemědělců, přináší z důvodu existence externalit vyšší společenský užitek než ztráta užítka spotřebitelů z vyšších cen. Například dodatečné příjmy zemědělců se projeví v kultivaci vesnic a krajiny, což není zanedbatelná kulturní hodnota pro celý národ. V lobbismu dokonce můžeme jít tak daleko, že začneme přesvědčovat společnost, že obdělání dodatečné výroby **e** a trojúhelník **b** představují domácí zdroje (půdy a zaměstnanost na vesnicích), které by jinak zůstaly ležet ladem. Zavedení obilních cel by proto mohlo mít dodatečné společenské výnosy, které jsme původně nezvažovali.

Argument by se dal ještě vylepšit tím (ačkoli je to pro blaho domácích spotřebitelů méně důležité), že levný import se stal schopnějším konkurence jen na základě toho, že byl dotován a zahraniční vlády to udělaly s úmyslem zvýšit svou zaměstna-

nost na úkor zvýšení nezaměstnanosti v jiných zemích. Je zřejmé, že všechny tyto argumenty by mohly mít za určitých okolností své oprávnění. Jsou ale těžko měřitelné a pohybují se vždy na tenkému ledu etických či normativních soudů. Nicméně jistě neurčitost zde je, a každému zastánci obchodního liberalismu dá dost práce přesvědčit své okolí, že celní lobbismus je v daném konkrétním případě v podstatě jen spekulací na zisk renty. Za ekonomii reálného světa se často skrývá politika a ptát se v duchu latinského pravidla „cui bono“ je vždy vhodnou otázkou.

Ztráty a výnosy ze zavedení cel můžeme ilustrovat alternativním způsobem, jak to prezentuje pravá část obrázku 1.14.  $D_m$  je poptávka po dovozu obilí, která vznikla rozdílem (tj. převisem) mezi domácí poptávkou a domácí nabídkou při cenách nižších než  $P_0$ . Zvýšení ceny po zavedení cla vytváří na obrázku obdélník  $c$  s příjmem státní pokladny z cla. Trojúhelník s kombinovanými předešlými plochami  $b + d$  představuje čistotu společenskou ztrátu. Jeho interpretace je stejná jako v předešlém případě.

Světoví vývozci obilí ztrácejí po zavedení cla na našem trhu prodeje ve výši  $e + g$ . Tyto ztráty budou muset kompenzovat prodejem obilí na jiných trzích. V případě časového odchodu z trhu malé země předpokládáme, že toto malé ztracené množství prodejí u nás světoví vývozci umístí na jiných trzích, aniž to vyvolá snížení cen ve světě. Společenskou ztrátu ze zavedení cla v malé ekonomice lze tudíž empiricky odhadnout. Můžeme ji kvantifikovat například poměrem společenských ztrát ( $b + d$ ) k přírůstku hodnoty dodatečné výroby  $P_w(1 + t)(S_2 - S_1)$ , pokud podpora domácí výroby byla původním motivem celní intervence.

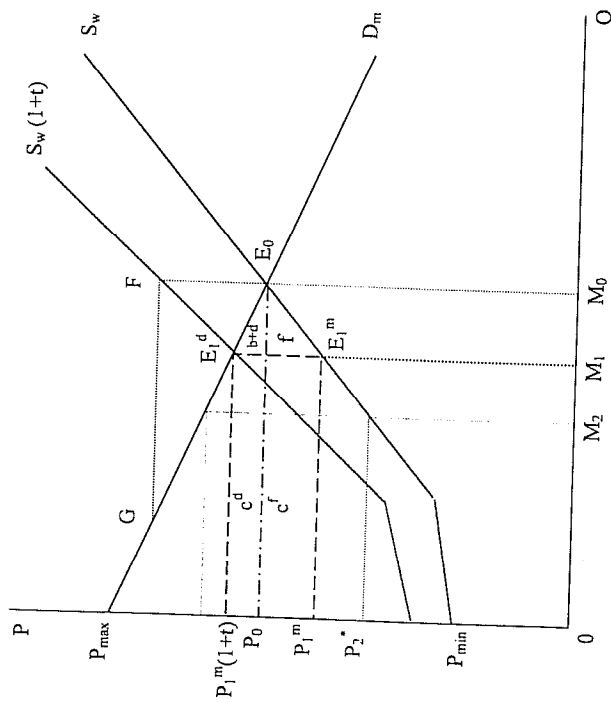
Je zřejmé, že pokud jsou cenové pružnosti jak domácí nabídky, tak domácí poptávky velmi vysoké, cla jsou efektivním nástrojem zvyšování domácí zaměstnanosti, aniž mají současně výraznější dopad na inflaci. V tom případě je clo také efektivním fiskálním instrumentem. Při nízké cenové pružnosti nabídky je clo evidentním nástrojem pro hledání osobního prospěchu (renty) domácích výrobců. Cena se pro výrobce sice výrazně zvýší, nepovede ale ke vzniku významnější domácí antiimportní výroby. Ze společenského hlediska je pak toto rozhodnutí velice neefektivní politikou. Při nízké cenové pružnosti domácí poptávky nezpůsobí clo odklon spotřeby od dané komodity k jejím substitutům. Životní náklady spotřebitelů se však výrazně zvýší.

### Clo ve velké ekonomice

Co se stane, když se clo zavede ve velké zemi? Respektive nemusí to být ani země s velkým počtem obyvatel. Jde nám o to, zda mezinárodnímu obchodu otevřený domácí trh a jeho kapacita výroby nebo spotřeby dané komodity jsou natolik veliké, že změna objemu jeho transakcí se zahraničním ovlivní světovou cenu. Aspektem na to navazujícím je možnost získat **tržní sílu**. Ačkoli ve velké ekonomice může existovat mnoho firem, z nichž žádná nemůže samostatně ovlivnit světovou cenu, jejich stát jako celek je může dostat do pozice světového oligopolu nebo oligopsonu, pokud vláda v dané velké ekonomice dokáže (například pomocí cla) přivést své firmy do situace kolektivní akce. Celá hra spočívá v tom, že stát pomocí svých cel může ovlivnit směnné relace své země ke světu prospěchu. Je to překvapující, ale i menší země

by mohla v některých komoditách zlepšit pomocí cla své směnné relace, pokud by byl celní režim vhodně strukturován.

Předpokládáme, že Ricardie se jako velká země rozhodne uvalit clo na chladničky, které se do ní dovážejí ve velkém množství. Obrázek 1.15 je importní variantou případu světového trhu ze střední části obrázku 1.6, respektive variantou pravé části předchozího obrázku 1.14.  $D_m$  je poptávka Ricardie po dovezech chladniček.  $S_w$  je nabídka dovozu ze zbytku světa. Protože obě tyto křivky jsou odvozeny z převisu nabídky a poptávky v Ricardii ( $D_m$ ) a z podobného převisu ve zbytku světa ( $S_w$ ), je přirozené, že mají průsečík s osou cen ( $P$ ). Rovnovážná světová cena před uvalením cla bude  $P_0$  dle rovnováhy v bodě  $E_0$  a dovezené množství bude  $M_0$ .



Obr. 1.15: Společenské výnosy a náklady celní ochrany v případě komodity, u níž clo ovlivňuje cenu dovozu

Po uvalení 30% cla z hodnoty dovozu (tj.  $t = 0,3$ ) se nabídka dovozu v domácích cenách posune do polohy  $S_w(1 + t)$ . Cena chladniček by měla nyní stoupnout do bodu  $F$ , jenže zde je česká poptávka jen ve výši určené bodem  $G$ .  $F - G$  dovezených chladniček by zůstalo neprodáno. Dovozci musí jít nakonec s cenou dolů až do bodu  $E_1^m$ , průměrná prodejní cena s clem stoupne na  $E_1^d$ . **Pokles importní ceny z  $P_0$  do  $P_1^m$**  je hlavním efektem celé operace. Jde vlastně o zneužití závislosti zahraničních vývozců chladniček na trhu Ricardie a na jejich neschopnosti prodat odmítnuté zboží za

cenu  $P_0$  na jiných trzích. Důležitým motivem cla je samozřejmě ochrana domácích výrobců. Ti jsou ale značně neefektivní (jejich cena je na úrovni  $P_{\max}$ ) a expanze domácí výroby chladniček naráží na břemeno komparativní nevýhody.

Trojúhelník  $b + d$ , podobně jako v předešlém případě, představuje čisté ztráty Ricardie ze zvýšených cen. Obdélníky  $c^d$  a  $c^f$  znázorňují příjmy státní pokladny z cla. Clo sice zpočátku zaplatí státu dovozci, ale naučují ho spotřebitelům, kteří jsou finálními plátcí cla. Zásadní význam má to, že obdélník  $c^f$  je placen spotřebiteli Ricardie jen zčápnivě. Ve skutečnosti si placení tohoto cla na sebe vzali vývozci chladniček ve zbytku světa tím, že cenu snížili. Jejich situace je stejná, jako kdyby prodávali stále za  $P_0$  a dohodli se s vládou Ricardie, že tato vyměří clo jen ve výši ekvivalentní rozdílů  $P_1^m(1+t) - P_0$  a oni za to jednak sníží importní dodávky o  $M_0 - M_1$ , a jednak zaplatí „dar“ do státní pokladny ve výši obdélníku  $c^f$ . Obdélník  $c^f$  je výnosem státu jako celku z prosazení své tržní síly jako oligopsonistického kartelu na světovém trhu. Platit za to musí zahraniční výrobci. Domácí spotřebitelé platí efektivně jen za  $c^d$ . **Pokud je plocha obdélníku  $c^f$  (výnosy) větší než plocha trojúhelníku  $b + d$  (ztráty), Ricardie získala zavedením cla čistý výnos.**

Cizí vývozci však v případě exportu chladniček neztrácejí jen  $c^f$ . Clo také poškodilo jejich výrobu, a to v hodnotě plochy trojúhelníku  $f$ , který představuje jejich ztracený přebytek výrobců proto, že nemožno plně využívat své zdroje dle světové dělby práce. Část kapacit na výrobu chladniček zůstane nevyužita, přestože se jedná o výrobu na světové úrovni efektivnosti. To bude znamenat, že ceny v cizině budou pod tlakem poklesu. To je přesně opačná tendence než vzrůst ceny v zemi, kde bylo clo zavedeno. Podíváme-li se na náš případ z hlediska celosvětového optima při využití všech světových zdrojů, zde ztráta jedné země není ve všech případech kompenzována výnosem jiné země, tak jako to bylo v případě obdélníku  $c^f$ . Svět jako celek ztrácí zavedením cel v Ricardii pole  $b + d$  (společenská ztráta v Ricardii snižující jejich životní úroveň), plus  $f$  (výrobní ztráta ve zbytku světa). Ačkoli jedna země může ze zavedení cla získat čistý výnos ( $c^f - b - d > 0$ ), bude svět jako celek vždy postižen čistou ztrátou z důvodu méně efektivního využívání zdrojů ( $b + d + f$ ).

Nicméně přestože individuální zahraniční vývozci se nemožno sami účinně bránit proti celním bariérám, mnohem úspěšnější mohou být jejich vlády zavedením protiprotiopatření. Proto není příliš rozumné zneužívat tržní sílu při každé příležitosti. Nebezpečí celní války může nakonec poškodit všechny partnery.

Další problémy s uvalením cla odhaluje Stolperův-Samuelsonův teorém. Představme si, že Ricardie je země bohatá na kapitál a specializuje se na produkci statků, jejichž výroba je náročná na tento zdroj. Montáž chladniček je ale výroba náročná na pracovní sílu. Ta je v Ricardii (v relaci k nízké ceně kapitálu) velice drahá. Proto v ní Ricardie nemá komparativní výhodu a chladničky dováží. Uvalení cla na dovoz chladniček zvýší jejich domácí ceny, zatímco ceny v exportní zemi se sníží. To umožňuje rozšířit v Ricardii výrobu chladniček – to je výrobu komodity s komparativní nevýhodou. Následný tlak na zvýšení zaměstnanosti v montovnách chladniček zvyšuje reálné mzdy a snižuje cenu kapitálu v Ricardii. Přesně opačný efekt bude probí-

hat ve zbytku světa. Stolperův-Samuelsonův efekt poukazuje na zásadně protitržní charakter všech cel. Cla mohou významně ovlivnit distribuci důchodů, zaměstnanost a efektivitu hospodaření s výrobními zdroji. Narušují tím základní pravidla, podle nichž probíhá mezinárodní dělba práce a optimální alokace zdrojů:

1. Místo aby ceny komodit ve světě konvergovaly k jediné světové ceně, tyto ceny divergují.
2. Podobně ve světě nekonvergují ani ceny výrobních faktorů. Naopak, vlivem cla se pohybují v protisměru. To je opačně, než k čemu by vedl rozvoj svobodného obchodu. Ceny nedostatkových faktorů v Ricardii stoupají a ceny faktorů, jichž má dostatek, se snižují. Obdobně je tomu ve zbytku světa.
3. Oba předchozí trendy dávají špatné signály trhu a ten alokuje výrobní zdroje do společensky méně efektivních činností na úkor útluhu efektivnějších činností.
4. Struktura spotřeby se také vyvíjí neefektivním způsobem.
5. Rostou transakční náklady na vedení obchodu. Vzrůstá celní byrokracie, lobbismus, hledání renty, negociace obchodních komor a zasedání mezinárodních organizací pro snížení celních bariér.
6. Ztráta konkurenčního prostředí vede k nižší motivaci po zefektivnění výroby a po prosazování inovací.
7. Clo neovlivňuje jen sociální aspekty redistribuce, ale má i nebezpečné politické dopady. Clo svými externalitami nejenže staví proti sobě jednotlivé země a vede k oboustranně škodlivým celním válkám, ale i uvnitř každé země rozděluje jejich obyvatele, protože útočí na jejich důchody. Antagonismus mezi zájmy vlastníků pracovní síly a vlastníků kapitálu se zvyšuje nejen v zemi, která clo uvalila, ale **přesouvá se i do jiných zemí světa, a to proti jejich vůli.** Například v Ricardii je zájmem dělníků prosadit cla, protože to ještě dále zvýší jejich mzdy. Na druhé straně kapitalisté budou prosazovat liberální politiku, protože cla snižují jejich výnosy z kapitálu. Opačná paradoxní situace nastává v těch zemích ve zbytku světa, které jsou relativně lépe vybaveny prací. Tam cla povedou ke snížení mezd a zvyšování návratnosti kapitálu, přičemž není důležité, zda to jsou cla vlastní (na jejich import), nebo cla Ricardie na jejich export.

Položme si nyní trochu cynickou otázku: jak přimět cizí výrobce k tomu, aby se co nejvíce podíleli na platbě cla do státní pokladny, a současně aby to nezpůsobilo příliš velké škody na nezvratných společenských ztrátách z cla? Pokud chceme takto optimalizovat národní oportunismus z existence tržní síly nad importy, tak víme, že celní sazba musí být vyšší než 0.

Z obrázku 1.15 můžeme vidět, že nasazení nepatrného cla (například ve výši 1 %) posouvá rovnovážný bod na průsečíku křivek  $D_m$  a  $S_w$  zvýšené o 1 % clo z polohy  $E_0$  o malinko na severozápad. Vzniklý miniaturní trojúhelník ztrát  $b+d$  by byl výrazně menší než zisk z nově vzniklého úzkého obdélníku  $c^f$ . Pokud zvýšení cla o další procento znovu zvýší naše čisté výnosy, můžeme pokračovat tímto způsobem dále. Naproti tomu kdybychom zvýšili clo až do výše  $P_{\max} - P_{\min}$ , zlikvidujeme veškeré

dovozu. Toto tzv. **prohibitivní clo** vytvoří společenskou ztrátu o ploše trojúhelníku  $P_{\max} E_0 P_0$ , přičemž obdélník výnosů  $c^d$  bude nulový. Splynul by totiž s osou  $P$ . Nasazení tohoto maximálního cla tudíž také není řešením problému.

Je zřejmé, že tzv. **optimální clo** musí ležet někde mezi nulovým a prohibitivním clem. Jeho výši poznáme podle toho, že daná mezní změna cla nepřináší žádný přírůstek čistého zisku. To znamená, že v tomto bodě se mezní přírůstek výnosů ( $c^d$ ) rovná meznímu přírůstku ztrát ( $b + d$ ). Pokud vyšší optimálního cla odvodíme pomocí parciálních derivací, můžeme zjistit, že **optimální clo se rovná převrácené hodnotě cenové pružnosti nabídky importu  $S_w$** . Čím je tato pružnost nižší, tím větší se nám nabízí možnost k tomu, bychom pomocí cla získali od zahraničních dodavatelů cenové ústupky. Pokud by například byla cenová pružnost nabídky v bodě  $E_0$  rovna 1,2, pak optimální clo by bylo 83 %, což na obrázku 1.15 přibližně znázorňuje clo způsobující snížení dovozu na  $M_2$ , čímž se světová cena sníží na  $P_2^*$ . Kdyby byla cenová pružnost  $S_w$  rovna 12, pak by bylo nutno optimální clo snížit na 8,3 %. Zvláštní případ nastává, když se pružnost nabídky blíží nekonečnu, což byl případ malé země z obrázku 1.14. V tomto případě je optimální celní sazba rovna nule. Pokud malá země přesto clo nasadí, má z něho jen společenské ztráty.

Jinou optimalizační úlohou by mohla být maximalizace příjmu státní poklady z cla uvaleného na dovoz dané komodity. V tom případě bychom hledali, které clo vede k největší ploše obdélníků  $c^d + c^f$ . Lze dokázat, že toto clo by mělo být ještě vyšší než „optimální clo“ počítané podle předchozího postupu. Výsoká průměrná cla mohou být tudíž známou příčinou zájmu průmyslové lobby a lobby fiskální, přičemž účet za takto vzniklé neefektivnosti platí domácí spotřebitelé.

### Efektivní míra celní ochrany

V předchozím výkladu jsme došli k závěru, že clo vyměřené na určitou dováženou komoditu podporuje rozvoj tuzemské antiimportní produkce. Například na obrázku 1.14 clo na konkurenční dovoz obilí vedlo ke zvýšení jeho domácí výroby z bodu  $S_1$  do  $S_2$ . Bylo to proto, že předtím došlo ke zvýšení domácí ceny obilí z  $P_w$  do  $P_w(1+t)$ , což na trhu platilo bez rozdílu, zda obilí pocházelo z ciziny, nebo z domova. Zvýšené ceny dovozu se v podmínkách perfektní konkurence mohou přelát do poptávky a do vyšších cen všech domácích výrobců, které jsou buď přímými **komplementy** domácí antiimportní výroby, nebo jsou efektivními **substituty** daného dovozu. V prvním případě se zvýšená domácí výroba nahrazující dovoz poptává více po subdodávácích. Ve druhém případě se po zvýšení ceny dovážené komodity část odrazené poptávky přeorientuje na nákupy substitutů. Clo potom pomáhá širší části domácí ekonomiky, než se zdá na první pohled. Přelévání zvýšených cen z cla do jiných komodit však není zřejmé v případě, že jejich výroba vykazuje konstantní výnosy z rozsahu. Když by tento předpoklad platil, pak uvidíme, že otázka celní ochrany je dosti problematická.

Problém si vysvětlíme na výrobě aut. Toto odvětví je v podstatě montážní linkou závislou na subdodávácích z odvětví strojírenství, gumárenství, sklářství, textilu,

elektrotechniky atd. V případě cla ad valorem se toto clo vybírá z hodnoty auta jako **finálního produktu**, kam uvedená odvětví přispěla svými subdodávkami. Indukované zvýšení cen doma vyráběných aut se projeví ve vyšším inkasu prodejů za tato auta. U existujících výrob je to často jen renta nad rámec už existujícího přebytků výrobců, jak tomu bylo na obrázku 1.14 v případě lichoběžníku **a**.

Postatou tzv. **efektivní celní ochrany** je otázka, koho vlastně clo chrání. Budou domácí výrobci aut ochotni se rozdělit o svůj dodatečný zisk se svými subdodavateli? Respektive jaké šance mají tito subdodavatelé, kteří vytvořili valnou část hodnoty auta, aby jim montovna aut část renty přepustila? V podmínkách malé otevřené ekonomiky s perfektní konkurencí a s konstantními výnosy z rozsahu prakticky žádnou. Pokud všichni subdodavatelé zvýší cenu (což je samo o sobě náročné zkoordinovat), montovna raději dříve nakoupí v cizině. Jedinou šancí subdodavatelů je, že prosadí uvalení cla i na své materiálové výstupy. To by ale poškodilo ziskovost a konkurenční schopnost montovny aut, protože cena jejich materiálových nákladů by vzrostla. Clo se stává velkým problémem, když je výroba vysoce strukturovaná do rozsáhlého řetězce subdodavatelů. Ve skutečnosti začne efektivně chránit jen úzký okruh výrobců.

Jako ilustraci problému uvažujme výrobu oděvního průmyslu, která vyžaduje dodávky látky z textilního průmyslu. Původní cena obleku byla např. 10 000 Kč, což byla také cena konkurence z dovozu. Cena textilních materiálů byla 6 000 Kč, což znamená, že přidaná hodnota u výroby oděvů byla 4 000 Kč na oblek. V rámci akce na ochranu domácí výroby oděvů se zavedlo nominální clo ad valorem 20 % z ceny obleků. Cena obleků se tak zvýší na 12 000 Kč a přidaná hodnota u oděvní výrobě stoupne na 6 000 Kč. Textilní výroba clem chráněna nebude, protože dodatečný zisk 2 000 Kč zůstane u výrobců oděvů.

Efektivní míra celní ochrany ( $E_i$ ) je definována jako procentuální navýšení přidané hodnoty ( $PH_i$ ) na fyzickou jednotku výroby v jednotlivých průmyslových oborech ( $i=1, 2, \dots, m$ ) vlivem celní ochrany ( $t$ ).

$$E_i = (PH_i^{(t)} - PH_i) / PH_i \cdot 100 \quad (1.17)$$

Výpočtem tohoto ukazatele pro oděvní průmysl můžeme zjistit, že **nominální clo** ve výši 20 % je v tomto oboru **efektivním clem** ve výši 50 %, tj.:

$$(((10\,000 \cdot 1,2) - (6\,000 - 4\,000)) / 4\,000) \cdot 100 = 50$$

Pro textilní průmysl je efektivní celní ochrana 0 %. Pokud by si ale textilní průmysl vybojoval navíc clo 10 % na textilie, vstupy do oděvního průmyslu by se zvýšily na 6 600 Kč, přičemž by finální cena obleku musela zůstat z důvodu dovozní konkurence na 12 000 Kč. Efektivní clo v oděvním průmyslu by nyní kleslo na 35 %, tj.:

$$(((12\,000 - (6\,000 \cdot 1,1) - 4\,000) / 4\,000) \cdot 100$$

V případě, že by se 20% clo zavedlo jen na textilní materiál a oděvní průmysl by zůstal nechráněn, pak efektivní míra celní ochrany v oděvním průmyslu by byla nega-

tivní. Je tomu tak proto, že přidaná hodnota po zavedení cla na textil by se rovnala jen 2 800 Kč a jeho index efektivní ochrany by byl:

$$\left( \frac{10\,000 - (6\,000 \times 1,2) - 4\,000}{4\,000} \right) \cdot 100 = -30\%$$

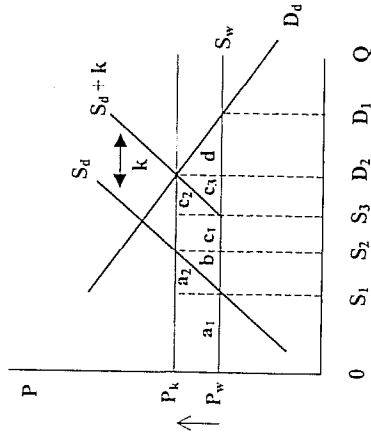
Je zřejmé, že clo je mnohem složitějším nástrojem tržní regulace, než jak to na první pohled vypadá. Clo uvalené na jeden produkt (např. na surovinu nebo na polo-  
 tvar) může vést k nekontrolovatelným a nepřehledným lavinám lobbistických tlaků a intervencí „za nápravu křivd“. Beneficiem cla může být nečekaně jiný domácí ekonomický subjekt, než jak bylo zamýšleno, a naopak, může poškodit nečekaně jiného výrobce. Clo nejenže proti sobě staví zájmy výrobců a spotřebitelů, ale staví do konfliktu i zájmy mezi dodavateli a odběrateli na straně výroby. V prostředí nedokonalé konkurence clo nemusí vést k vyšší domácí výrobě, protože v ní může dominovat takto vyvolané rentiérské chování. Nominální clo stále nemusí znamenat existenci efektivní celní ochrany v daném oboru, protože celní sazby na jeho materiálové vstupy mohou být vyšší než celní sazba na jeho výstup. Clo za účelem snížení deficitu obchodní bilance může mít za následek ztrátu exportu a zhoršení obchodní bilance, pokud toto clo neúměrně zvýší cenu vstupů pro exportní výrobu. Navržení funkčního celního systému vyžaduje hluboké studium cenových pružností výroby a spotřeby a provázanosti dodavatelско-odběratelských vztahů. V opačném případě je jen arénou pro hledání renty, pro neproduktivní lobbismus a pro všeobecný růst neefektivnosti.

### Necelní bariéry obchodu

Celní války a bariéry se od dob krize z 30. let staly velkou brzdou růstu ekonomik. Průměrné celní sazby se až do začátku 50. let pohybovaly kolem 40 % u většiny zemí. V roce 1947 se hlavní průmyslové země dohodly na politice snižování cel prostřednictvím organizace GATT. Jejimi hlavními cíli byly: liberalizace obchodu, odstranění diskriminačních opatření a zákaz nekalé podpory exportu. Řada jednání mezitím dokázala snížit průměrná cla ve vyspělých zemích na pouhých 3 %. Politika GATT (od roku 1994 WTO) a EU byla v tomto ohledu velice úspěšná. Avšak podstatně méně úspěšné byly snahy snížit necelní bariéry, tzv. NTB (non-tariff barriers). Koncem 80. let podléhalo asi 16 % dovozů do Evropských společenství NTB. Dovozy EU z Česka ještě v roce 1993 podléhaly asi ze čtvrtiny kvótám.

NTB jsou hůře kvantifikovatelné, a tím je i hůře kontrolovatelný stupeň jejich odstraňování. Je zřejmé, že pro mnohé země jsou vítanou možností, jak současně vykazovat svou ochotu snižovat cla a přitom si zachovat jednostrannou administrativní kontrolu nad dovozy. Kromě importních kvót jsou zde jakostní certifikáty, povolení řízení k prodeji, pravidla o značení na obalech, pravidla o původu zboží, importy vázané exportním kontraktem, dumpingové řízení, kontrola duševního vlastnictví (např. patentových práv v importní komoditě), dovozní přírážka, státní monopol zahraničního obchodu, pravidla na znevýhodňování státních zakázek u cizích firem, byrokracie importního celního řízení, systém importních depozit, zálohování

DPH před dovozem, diskriminace úvěrů na dovozy, devizové přídeje, násobné kursy podle komoditních tříd, smlouvy o dobrovolném snižování exportu atd. Kvóty na dovoz jsou nejznámější necelní bariérou. Existují v podobě vládních licencí na dovoz jistého množství (nebo hodnoty) komodity podléhající této regulaci. Aby byla kvóta ekonomicky významná, suma vydaných importních licencí musí být menší, než jaká by byla poptávka po dovozu bez licenčního omezení. V tom případě kvóta nejenže snižuje dovozené množství, ale také zvyšuje cenu dané komodity v zemi dovozu. Zvýšení ceny je dáno cenovou pružností domácí nabídky, která musí mezeru mezi nabídkou a poptávkou vyrovnat dodatečnou výrobou. Obrázek 1.16 znázorňuje zavedení kvóty na dovoz jablek v malé ekonomice. V případě volného obchodu dodává domácí produkce  $S_1$  tun jablek.  $D_1 - S_1$  tun je dováženo. Dovozní kvóta ( $k$ ) však nyní povolí dovoz jen do výše  $S_3 - S_1$  tun. Tyto dovozy stále přicházejí na domácí trh za světovou cenu  $P_w$ . Při této ceně zde zůstává nepokrytá poptávka ve výši  $D_1 - S_3$ , protože domácí výrobci už nejsou schopni za světovou cenu vyprodukovat více. Cena se tak musí zvýšit až do výše  $P_k$ , kde se posunutá křivka nabídky  $S_d + k$  protne s poptávkou  $D_d$ .



Obr. 1.16: Ztráty malé země z uvalení kvóty na dovoz jablek

Posunem základny kvóty z polohy  $S_3 - S_1$  do polohy  $D_2 - S_2$  (jde jen o reorganizaci výnosů a ztrát pro lepší přehled, která nemění jejich ekonomickou interpretaci) můžeme zjistit, že výsledný obrázek je vlastně identický s obrázkem 1.14 popisujícím efekty cla. Ekonomická interpretace výnosů a ztrát je však u kvót v některých ohledech jiná než u cel. Ziráta spotřebitelského přebytku ve výši ploch  $a_1 + a_2 + b + c_1 + c_2 + c_3$  zůstává nezměněná, podobně jako je to se ziskem z přírůstku přebytku výrobců  $a_1 + a_2$  a s čistými společenskými ztrátami  $b + d$ . Obdélník s plochami  $c$  už ale nebude příjmem státní pokladny. Pokud se licence udělují zdarma, pak je to příjem majitelů licence. Je sporné, zda přidělení takto vzniklé renty vel-

koobchodníkům, tradingovým společnostem a jiným dovozcům je lepší alokaci finančních zdrojů, než kdyby tyto prostředky připadly státu.

Pokud by se licence prodávaly v aukci, pak by byl systém kvót ve svém důsledku podobný, jako kdyby na dovoz jablek bylo nasazeno clo ve výši  $P_k - P_w$ . Aby se význam kvóty dal kvantifikovat, je možné ji v této interpretaci přepočítat na **efektivní ekvivalent celní sazby**. Nicméně kvóty se jen zřídka udělují v aukci nebo pomocí loterie. Největší atrakcí kvót je právě jejich administrativní přidělování. Samotný akt udělení je totiž zdrojem snadné ekonomické renty pro majitele licence a rentu, jak je známo, lze majiteli odebrat, aniž to změní jeho ekonomické chování. Udělování kvót „zdarma“ se proto může stát prostředkem pro korupci státní správy a získávání různých přízní.

Efekt kvóty se dále může lišit od efektů cla v případě, že **domácí výrobci mají tržní sílu** (například jedná se o cenový kartel). Na rozdíl od cla kvóta zaručuje, že ať je domácí cena jakkoli vyšší než  $P_w + \text{ekvivalent cla}$ , importní konkurence nemůže dále zvýšit svůj podíl na trhu. Kartel domácích výrobců se nyní může chovat jako monopolista a nasadit zcela bez rizika vstupu konkurence optimální monopolní cenu. Systém kvóty ke kartelovému chování přímo nabádá. Výsledkem je, že kvóta v těchto podmínkách vede k ještě vyšším cenám pro spotřebitele než  $P_k$ , k menší domácí výrobě než  $S_2$ , a k vyšším společenským ztrátám než  $b + d$ .

Jinou formou necelní ochrany proti dovozu jsou **dobrovolná omezení exportu, tzv. VER** (voluntary export restraints). VER jsou obvykle nástrojem oficiálního ujednání, kde exportér (většinou s monopolní silou na světovém trhu) přijme závazek, že se dobrovolně vzdá i části svého vývozu do země, která tak chce nebyrokratickou cestou chránit svůj trh. Výsledek je ale paradoxní, přestože efekt je graficky stejný jako v případě kvóty. Zde se vlastně dává právo cizím výrobcům, aby si naši kvótu administrovali sami a získali z ní příslušný výnos. Dává se jim tak možnost, aby se chovali jako monopol, a to často v koluzi s výrobci v „chráněné“ zemi. Všichni aktéři mají možnost snadno inkasovat z transakce dodatečný monopolní zisk. Každý exportér se přirozeně nakonec rád dobrovolně připojí k takto navrženému omezení svých aktivit, protože každé alternativní řešení je pro něj méně výhodné.

V případě, že se zahraničním exportérům v rámci VER nepodaří v koluzi s domácími výrobci prosadit zvýšenou kartelovou cenu nad rámec  $P_k$ , je jejich rentou celý obdělínek  $c$  na obrázku 1.16, o nějž připraví domácí ekonomické subjekty. „Dobrovolné“ omezení dovozu na základě úmluvy VER způsobuje pokles exportní ceny. Je to z toho důvodu, že nevyvezené množství se buď musí prodat jinde za cenu cenových ústupků, nebo se sníží vyráběné množství a rovněž mezní náklady výroby tak poklesnou. Je to podobné jako na obrázku 1.15, kdyby se dodávky ze zahraničí dobrovolně snížily z  $M_0$  na  $M_1$ . Protože ani clo, ani kvóty v zemi dovozu na danou komoditu neexistují, zahraniční dodavatelé s pomocí vlastních afilací mohou prodávat za cenu ekvivalentní  $P_1^m(1 + t)$  a inkasovat hodnotu obou obdělímků  $c^f + c^d$ .

Ochrana domácího trhu pomocí certifikátů jakosti nebo prostřednictvím jiných byrokratických šikany zahraniční konkurence je v podstatě způsob **nuceného promrhání**

**obdělímků  $c$  na transakční náklady**. Často jsou to zcela neproduktivní činnosti, jako například ztráta času při čekání ve frontách, shánění záměrně nedostatkových informací, podplácení atd. Je zřejmé, že i tento způsob ochrany domácího trhu je méně efektivní než celní ochrana. Z tohoto pohledu na věc jsou cla výrazně méně protitržním nástrojem regulace než jiné varianty ochrany domácí výroby.

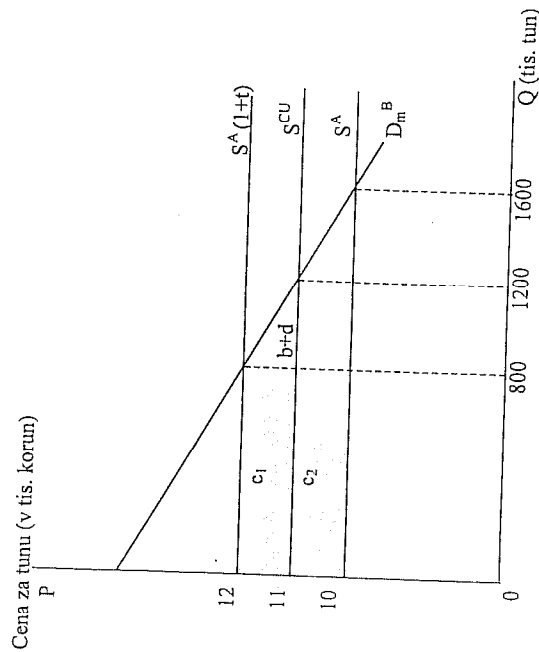
Cl a různé netarifní bariéry zaměřené na specifické komodity patří mezi nástroje průmyslové politiky. Nabízejí jisté cílové komunitě domácích výrobců možnost obstát v konkurenci s dovozy a umožňují jim rozšířit jejich výrobu. Poměrně efektivním konkurentem těchto vždy poněkud nedokonalých nástrojů mohou být různé dotace, a to nejen pro exportéry, ale také pro nadějné domácí konkurenty importu. Zejména dotace státu do infrastruktury, do informací, do výzkumu a vývoje a na různé překlenovací úvěry a garance jsou nástroje, do výzkumu a vývoje a na něho působení a zneužití není až tak vysoká.

Přes všechny výhody však celní systém zůstává preferovaným nástrojem průmyslové politiky na podporu slabých, zejména pro svou transparentnost. Navíc jeho **argument ochrany „nezletilých“ odvětví** má v sobě zabudovanu jistou racionalitu, která není až tak markantně v rozporu s ekonomickou teorií efektivních trhů. Na rozdíl od pomoci odumírajícím odvětvím je pomoc nově nastupujícím odvětvím progresivní myšlenkou. Komparativní výhody nejsou statickým principem. Zejména mění se role lidského kapitálu může s pořadím komparativních výhod a nevýhod ve výrobních oborech prudce zamíchat a začátky jsou vždy těžké. Dosažení takového rozsahu výroby, aby šlo využít dráhy zvyšujících se výnosů, znamená překonat bakteriální suboptimálních alokací na cestě k optimu. Argument „nezletilých“ odvětví se od ostatních argumentů ve prospěch protekcionismu liší zejména tím, že je explicitně dynamický a brojí jen za dočasnou ochranu. Pokud by šlo všechno podle očekávání, z dlouhodobého hlediska jeho řešení nabízí výhody jak pro danou zemi, tak pro zbytek světa. Jak nás učí historie, tato očekávání se ale často nenaplní. Z různých důvodů se jednak mohou zvolit neperspektivní obory, nebo výrobci pod ochranou cla začnou myslet víc na možnosti celního lobbování než na zvyšování efektivnosti. Případně i vhodná volba kandidátů ochrany se nakonec ukáže jako škodlivá, protože clo začne nepřímo poškozovat jiná odvětví. Zvýšené ceny importů mohou snížit konkurenční schopnost na ně navazujících vývozců, jejichž rozvoj by byl pro ekonomiku větším přínosem.

### **Ekonomická integrace a teorie celní unie**

Liberalizace obchodu a rostoucí význam integračních uskupení ve světě po druhé světové válce podstatným způsobem změnila obchodní politiku prakticky ve všech zemích. Ekonomická integrace může mít několik forem řazených podle stupňů provázanosti členských zemí: ujednání o preferenčním obchodě, oblast volného obchodu, celní unie, společný trh, hospodářská unie a měnová unie. Na tomto místě se zaměříme detailněji na problém obchodní politiky celní unie, který odhaluje princip fungování všech druhů integrace.

Celní unie je sice krokem k liberálnějšímu pojetí obchodních vztahů, nicméně její podstatou je **politika diskriminace nečlenských zemí**. Proto je její řešení obchodu jen suboptimální variantou liberalismu. Tento fakt si vysvětlíme na obrázku 1.17, který pro větší názornost bude zobrazovat jen nabídku a poptávku na obrázku (což je varianta pravé části obrázku 1.14) válcované oceli malé země B. Tato země stojí zpočátku mimo jakákoli integrační uskupení a brání se levným konkurenčním dovozům oceli ze všech zemí jednotným clem ve výši 20%. Ocel kupuje v zemi A, která nabízí nižší ceny než další možní dodavatelé ze zemí celní unie CU. Dovozy z A se po zaplacení cla prodražují z 10 tisíc korun na 12 tisíc korun za tunu. Země CU (po započtení 20% cla) jsou v této konkurenci o 1200 korun dražší, a proto B od nich ocel nenakupuje.



Obr. 1.17: Celní unie a efekty z členství, tvorba a odklon obchodu

Pokud ale B vstoupí do celní unie CU, clo se na dovozy z ní už nevztahuje, zatímco na dovozy z A se uplatňuje společný tarif 20%. Nyní ocel z A přestává být schopná konkurence a veškeré dovozy do B se realizují ze země CU v ceně 11 tisíc korun za tunu. Jednoznačným přínosem pro zemi B ze vstupu do celní unie je u této komodity pokles domácích cen ze 12 na 11 tisíc korun. Jejich spotřebitelé získávají spotřebitelský přebytek  $c_1 + b + d$ . Státní pokladna v B však ztrácí veškerý příjem z cel  $c_1 + c_2$ . Kompenzace mezi uvedenými přínosy a ztrátami vede k čistým efektům  $(b + d) - c_2$ . To, zda integrace na trhu oceli přivedla zemi B k čistému zisku, nebo k čistému zisku, zjistíme analýzou dvou doprovodných efektů:

a) **Tvorba obchodu** (trade creation), což znamená rozšíření obchodu a růst dovozu z 800 na 1200 tisíc tun oceli z CU. Čistý efekt (přínos) z tvorby obchodu vyjadřuje trojúhelník  $b + d$ .

b) **Odklon obchodu** (trade diversion), což znamená nahrazení dovozů z A dovozy z CU v objemu 800 tisíc tun. Čistý efekt (ztráta) z odklonu obchodu vyjadřuje obdélník  $c_2$ .

**Přínosy z integrace jsou pozitivní, pokud je přínos z tvorby obchodu vyšší než ztráta z odklonu obchodu.** V našem případě po spočtení plochy  $b + d$  je přínos ve výši 200 mil korun, zatímco plocha  $c_2$  indikuje ztrátu 800 mil korun. Celková společenská ztráta v B z integrace do CU tak u obchodu oceli dosáhla 600 mil korun.

V jiných případech by integrace mohla skončit s celkovým kladným efektem. Například pokud by byla ocel z CU oproti oceli z A dražší jen o 100 korun za tunu, pak by efekt tvorby obchodu dominoval. Nejmákladnější překážku vstupu do celní unie představují zřejmě těžko kvantifikovatelné faktory, jakými jsou pružnost reorientace obchodu na nové trhy a realokace zdrojů v případech, kdy se komparativní výhody a nevýhody v bezcelním prostoru CU výrazněji odkrývají. Jinou kapitolou je postavení země A, která odchodem svých obchodních partnerů do celní unie ztrácí část svých trhů a reorientace jejich vývozu na země CU pro ni znamená přistoupit na cenové ústupky, aby si uchovala konkurenční schopnost svých výrobců.

#### Seznam literatury

- Benáček, V.: Zahraniční obchod, strukturální změny a efektivita. EÚ ČSAV, výzk. práce č. 253, 1986
- Bhagwati, J. N.: Trade, Tariffs and Growth. Cambridge, Massachusetts, MIT Press 1969
- Greenaway, D. - Milner, Ch.: The Economics of Intra-industry Trade. Oxford, B. Blackwell 1986
- Kenen, P. B.: The International Economy. Cambridge, Cambridge University Press 1994
- Kindleberger, Ch. P.: Světová ekonomika. Praha, Academia 1978
- Krugman, P. R. - Obstfeld, M.: International Economics. New York, Addison-Wesley 1997
- Lindert, P. - Pugel, T.: International Economics. Chicago, Irwin 1996
- Samuelson, P. A. - Nordhaus, W. D.: Ekonomie. Praha, Svoboda 1991
- Vaněk, J.: International Trade. Homewood, Irwin 1962

## 2. MEZINÁRODNÍ OBCHODNÍ POLITIKA: PRINCIPY A INSTITUTE

### 2.1 VYMEZENÍ POJMU

Skutečnost, že zboží je v rámci mezinárodního obchodu dodáváno z území jednoho suverénního státu na teritorium jiného suveréna, dává této oblasti hospodářských styků se zahraničím výraznou mezistátní a dosti specifickou dimenzi. Je výsostným právem každého státu upravovat poměry na svém území. Do tohoto rámce je nutno zahrnout i stanovení podmínek, za nichž je možno zboží dovážet či vyvážet.

Těchto podmínek je řada. Státy mohou stanovit, že provádění zahraničního obchodu je vyhrazeno jen určitým subjektům, což může dosáhnout povahy monopolizace těchto činností obecně. Stát může zahraniční obchod určitou komoditou vázat na povolení, které vydá určitému subjektu či subjektům. Státy regulují míru, v níž připustí, aby zboží ze zahraničí bylo dováženo, či určí množství domácího zboží povoleného pro export. Činí tak obchodněpolitickými opatřeními či nástroji, právně je definují a vymezují podmínky pro jejich uplatňování. Určují subjekty, na které přenešou právo o nich rozhodovat, a stanovují postupy, na základě kterých tyto subjekty opatření přijímají a administrují. Součástí tohoto právního rámce jsou pak další úpravy včetně různých technických aspektů zahraničního obchodu. V tomto výčtu nelze opomenout ani předpisy devizové, právní úpravu podnikání a podobně. Takto by však bylo možno vypočít dále rozšiřovat, neboť mezinárodní obchod je disciplínou velmi široce ovlivňovanou velkou řadou faktorů nebo tyto faktory velmi široce ovlivňující a související s řadou jiných oblastí.

Státy upravují vztahy na svých územích tak, aby v krátkodobém, střednědobém či dlouhodobém horizontu vedly k situaci, která je v daném období považována za nejvhodnější. To se, jak je uvedeno výše, týká i problematiky mezinárodní obchodní politiky. Není jen otázkou politické orientace, dobré vůle či jiných obdobných faktorů, jak se bude orientace obchodní politiky dané země vyvíjet. Postoje státu v této oblasti jsou ovlivňovány i objektivními skutečnostmi, jako jsou jeho dispoziční přírodní zdroje, klimatické podmínky, zeměpisná poloha, složení obyvatelstva, ekonomický potenciál, míra závislosti země na zahraničním obchodě a vývoj světové ekonomiky, její historický vývoj a další faktory.

Zahraniceňobchodní politika je soubor aktivit státu, kterými cílevědomě působí na zahraniční obchod své země, a to zejména cestou obchodněpolitických nástrojů uplatňovaných ve vztazích k vlastním podnikatelským subjektům a ve vztazích ke třetím zemím.

Tyto aktivity jsou ovlivňovány řadou již zmíněných faktorů objektivní a subjektivní povahy. Míra jejich působení na ekonomiku daného státu tak do značné míry determinuje orientaci jeho obchodní politiky, kterou pak lze charakterizovat jako převážně liberální či převážně protekcionistickou. I když jde o dvě protichůdné tendence, jen velmi zřídka se projevují ve svých čistých formách a všeobecně. Státy ve svém obchodněpolitickém instrumentáři mají a uplatňují opatření ochranná a míru poměru obou protipólů volí podle existující situace.

Liberalismus je chápán v oblasti obchodní politiky jako směr, při němž jsou více či méně rychle odstraňovány překážky obchodu a trh je otevírán s cílem umožnit volný pohyb zboží. Otevírání trhu vede ke zvýšení konkurence, která na jedné straně snižuje ceny, přináší zisky spotřebitelům, působí protinflačně, vede k posílení cenové stability a celkově ovlivňuje i strukturu výroby v daném státě. Tyto restrukturalizační účinky však mohou vyvážet jisté sociální tlaky. Druhou stranou těžce mince je orientace na prosperující sektory, růst specializace a snižování nákladů a růst exportu.

Ochrannářství zdůrazňuje zranitelnost ekonomiky a důsledky z toho plynoucí. Otevírání trhu zahraniční konkurencí může s sebou přinést oslabení a likvidaci domácích výrobních odvětví, růst nezaměstnanosti, a tím i mandatorních výdajů státního rozpočtu apod. Faktor nezaměstnanosti je v tomto pojetí nahližován více politicky než ekonomicky, což je pro tento trend charakteristické. Liberálnímu pojetí je pak vytkáno, že s rostoucím otevíráním trhu se zvyšuje míra závislosti na dovozech, čímž se prohlubuje makroekonomická zranitelnost ekonomiky.

Zboží resp. podnikatelské aktivity spojené se zahraničním obchodem se v průběhu jediné operace podřizují nejméně dvěma souborům pravidel suverénních států, dvěma rozdílným právním rádním, což ze zahraničního obchodu činí specifickou disciplínu. Vědomí důležitosti světového obchodu pro globální ekonomickou prosperitu vedlo a nadále vede státy k tomu, že si sjednávají vzájemný *obchodněpolitický režim*, tedy soubor podmínek a pravidel, za nichž lze uskutečňovat vzájemný obchod s jistotu mírou eliminace hlavních obtíží.

Děje se tak již dlouho. Byly to však události spojené s mezinárodním obchodem první poloviny tohoto století a s vývojem světové ekonomiky vůbec, které způsobily, že se státy rozhodly vytvořit taková pravidla mezinárodního obchodu, která by usnadnila prodej a koupí zboží a sjednotila rozdílné přístupy k nim.

Vedle pravidel, která si státy jako suverénní vytvořily samy pro regulaci zahraničního obchodu na svém území a která se obvykle označují jako autonomní, se tak začal vytvářet soubor pravidel, která se opírají o ujednání dvou nebo více států a která jsou označována jako smluvní.

Zejména poznání skutečnosti, že dvoustranná úprava pravidel obchodu pro globální rozvoj světové ekonomiky nepostačuje, způsobilo, že vznikla myšlenka vytvořit systém pravidel, který by platil mezi většinou států světa. Vedle dvoustranného obchodněpolitického režimu začal vznikat systém pravidel, který byl sjednán v rámci mezinárodního společenství a který se v druhé polovině dvacátého století vyvinul v takzvaný mnohostranný obchodní systém.



Účelem této části bude identifikovat základní typy obchodněpolitických nástrojů, které státy používají při uplatňování své zahraniční obchodní politiky, popsat pravidla pro jejich použití a uplatňování a určit interakci mezi opatřeními přijímanými autonomně, dvou- nebo vícestranně a na mnohostranné bázi.

## 2.2 OBCHODNĚPOLITICKÁ OPATŘENÍ

### 2.2.1 Autonomní a smluvní obchodněpolitické nástroje

Jedním z pojmových znaků suverenity státu je právo upravit poměry mezi subjekty na svém území. Toto právo v sobě zahrnuje i regulaci vztahů s jinými státy. Zatímco v první oblasti tak stát činí právními normami, v druhé se tak děje sjednáním mezinárodních smluv.

Pokud jde o zahraniční obchod, je nutno vzít v úvahu, že jde o poměry, kde je významně zastoupen cizí prvek – zahraniční subjekt, kterým může být zahraniční firma (subjekt soukromoprávní, podnikatelský) nebo cizí stát.

Zejména v oblasti zahraničního obchodu proto bude mimořádně důležité, zda jsou smluvně upraveny poměry s jiným suverénem. Mezinárodní smlouva limituje volnost státu při vlastní úpravě obchodněpolitických otázek ve vztahu k jiným zemím.

Z uvedení vyplývá, že pokud stát není vázán mezinárodní smlouvou s jiným státem, může svůj obchodněpolitický režim upravit zcela podle svých předstáv. Pokud stát sjednal s jiným státem či jinými státy specifickou úpravu obchodněpolitického režimu, je tím vázán a nemůže se svévolně od takové smlouvy odchýlit.

Tím je dáno i první základní členění obchodněpolitických opatření, a to na

- autonomní a
- smluvní.

Obchodněpolitická opatření, která může stát přijímat nezávisle na svých závazcích, které pro něj vyplývají z mezinárodních smluv, jež uzavřel, se označují jako autonomní.

Smluvní prostředky obchodní politiky mají svůj základ v mezinárodním ujednání stanovujícím obchodněpolitický režim mezi jejími smluvními stranami.

Mnohostranný obchodní systém je založen na soustavě mezinárodních smluv. To do značné míry omezuje možnosti států přijímat autonomní obchodněpolitická opatření, a pokud v souladu s principem pacta sunt servanda cítí své závazky z mezinárodních smluv, musí při vytváření i uplatňování zahraničněobchodní politiky postupovat podle pravidel daných mezinárodním právem a jejich obchodněpolitická opatření budou mít smluvní povahu.

Z toho konečnou vyplývá, že i přijímání autonomních obchodněpolitických nástrojů je vymezeno mnohostranným obchodním systémem.

## 2.2.2 Tarifní a netarifní obchodněpolitické nástroje

Vedle členění na opatření autonomní a smluvní je možno rozlišovat obchodněpolitické nástroje

- tarifní a
- netarifní.

Tarifní či netarifní opatření mohou mít povahu jak autonomní, tak i smluvní. Bude záviset na okolnostech daného případu, zda bude možno použít dané tarifní či netarifní obchodněpolitické opatření volně či v souladu s mezinárodní smlouvou.

**Tarifními opatřeními** jsou cla. Clem se rozumí peněžitá částka, která se vybírá v souvislosti s dovozem či vývozem zboží.

Historie cla a celnictví je velmi dlouhá a jeho funkce se postupně v průběhu staletí vyvíjela. Ryze obchodněpolitickou povahu nabývá clo až v posledních desetiletích. Stále sice představuje příjem do státního rozpočtu, jeho fiskální role se však zejména ve vyspělých zemích oslabuje. Z obchodněpolitického instrumentáře zejména vyspělých zemí se vytrácejí cla vybíraná v souvislosti s vývozem zboží.

Základní funkci cla je nutno spatřovat v ochraně ekonomických zájmů, ve vytváření příznivého prostředí pro domácí výrobce určitého výrobku. Skutečnost, že se v souvislosti s celním řízením vybere při dovozu jistá peněžní částka, způsobí zvýšení ceny dováženého výrobku, a tím i jisté zvýhodnění pro domácí výrobce, pokud jde prezentaci jejich výrobku na domácím trhu.

Výši cla, které se vybere, stanoví stát, jehož hranice výrobek přechází. Clo stát stanovuje pro každý jednotlivý produkt.

Stát zároveň vytváří soustavu orgánů, které clo z výrobku při přechodu hranice stanoví a vyberou. V zásadě lze říci, že pro výběr cla je rozhodný přechod přes celní hranici, která se může nalézat jak na hranici státní, tak i ve vnitrozemí, například na letištích.

Dlouhá doba používání přinesla celou řadu druhů cel. Cla lze rozlišovat či třídit podle různých hledisek, například podle účelu, směru pohybu zboží, podle způsobu vybírání atd. Některá z nich již vyšla z používání nebo jejich role významně ztratila na důležitosti. Z předchozího výkladu vyplývá, že clo lze zavést jako opatření autonomní či smluvní.

Z hlediska výpočtu cla se rozlišují tři základní modely. První a nejrozšířenější se opírá o dvě základní veličiny: o celní hodnotu zboží vycházející z jeho ceny, která je či má být zaplácena, a o celní sazbu stanovenou procentem celní hodnoty. V tomto případě se hovoří o clech valorických.

Druhou metodou měření cla je jeho stanovení pevnou částkou, stanovenou v peněžních jednotkách za určitou jednotku množství. Hovoří se pak o clech specifických. Ve snaze eliminovat negativní stránky těchto dvou modelů se v některých případech přistupuje k jejich kombinaci a formují se tak cla diferencovaná specifická či cla diferencovaná, valorická a podobně.

System se tak však dostal do rozporu s článkem I Všeobecné dohody; s ohledem na širší souvislosti smluvní strany v roce 1971 povolily výjimku.

Vešle vztahů mezi rozvojovými a rozvinutými smluvními stranami se začaly specificky vyvíjet i poměry mezi rozvojovými zeměmi navzájem. Po prvním kroku, který smluvní strany učinily v roce 1971, přijaly v roce 1979 další mimořádné rozhodnutí, označované jako zmocňovací doložka, kterým bylo zavedeno odlišné a příznivější zacházení ve vztahu k méně rozvinutým zemím.

V roce 1988 byla mezi rozvojovými zeměmi podepsána Dohoda o globálním systému obchodních preferencí, která upravuje jejich obchodní vztahy a která zmocňovací doložky plně využívá. Ujednání předpokládá, že se čas od času mezi rozvojovými zeměmi uskuteční jednání s cílem rozšířit vzájemné preference, přičemž uplatňování doložky nejvyšších výhod není tak striktní jako v případě Všeobecné dohody a koncese lze opět stáhnout. Mezi státní obchodní jednání dále respektují skutečnost, že v ekonomikách rozvojových zemí jsou ingerence státu významnější, a proto jedním z nástrojů rozvoje jsou i takzvaná přímá obchodní opatření, dlouhodobé kontrakty a podobně.

K dalšímu prohloubení odlišného a příznivějšího zacházení došlo v průběhu Uruguayského kola mnohostranných obchodních jednání. Institucionalizace problematicky rozvojových zemí se prohloubila zřízením Výboru pro obchod a rozvoj Světové obchodní organizace. Zvláštní a odlišné zacházení se pak promítlo do četných dohod, které obsahují specifická ustanovení vztahující se na státy z této skupiny a umožňující vypořádat se se závazky z dohod vyplývajících v delších lhůtách či za příznivějších podmínkách.

## 7. SVĚTOVÁ OBCHODNÍ ORGANIZACE

Přijetím Marrákešské deklarace dne 15. dubna 1994 došlo ve světové ekonomice ke dvěma mimořádným událostem.

Byla vytvořena Světová obchodní organizace jakožto chybějící třetí pilíř demokratického uspořádání světové ekonomiky a byl ukončen stav, kdy po téměř půlstoletí byl světový obchod regulován prozatímním ujednáním bez jasně formulovaného institucionálního rámce.

Světová obchodní organizace si, poučena zkušenostmi uplynulých let, ponechala svědčenu organizační strukturu, byť označení jednotlivých orgánů doznala jistých změn. Nejvyšším orgánem je **Konference ministrů**, scházející se nejméně jednou za dva roky. Konference, složená z ministrů všech členů, vykonává funkce Světové obchodní organizace a je zejména oprávněna přijímat rozhodnutí ve všech otázkách, které mají vztah k mnohostranným obchodním dohodám.

V období mezi zasedáními konference vykonává její funkce **Generální rada**, složená ze zástupců všech členů. Rada se schází podle potřeby a plní i některé funkce

vyplývající z Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů. Vykonalá dále gesci nad třemi specializovanými orgány Světové obchodní organizace, kterými jsou Rada pro obchod zboží, Rada pro obchod službami a Rada pro obchodní aspekty práv k duševnímu vlastnictví. Tyto rady dohlížejí nad působením jednotlivých dohod, členem kterékoli rady se může stát kterýkoli člen organizace.

**Sekretariát, řízený generálním ředitelem**, má v působnosti zabezpečování technických a organizačních otázek. Generálního ředitele jmenuje Konference ministrů. Jako druhou mimořádnou událost lze označit skutečnost, že se významným způsobem rozšířily aktivity této organizace. Jestliže do 1. ledna 1995 byla základem Všeobecná dohoda o clech a obchodu a pokrok se realizoval zejména jejím zdokonalováním, a to jak zlepšováním přístupu na trh a zkvalitňováním listin koncesí jednotlivých smluvních stran, tak rozpracováváním jejich jednotlivých ustanovení do samotných dohod, po tomto datu došlo k významnému vykročení za tento rámec a ke **sjednání řady zcela nových ujednání**.

Sjednáním Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů došlo ke sjednocení všech, do té doby po jednotlivých dohodách rozřízřených, ustanovení o této problematice a vytvořil se tak integrovaný a vzájemně provázaný jednotný systém.

Smluvní rámec byl dán mechanismu přezkoumávání obchodní politiky, jehož podstatou je periodické prověřování širokého komplexu otázek po způsobu, jak členské státy uplatňují Dohodu o WTO, obchodní politiku na ni navazující, ale i po tom, jak přijímají příslušná rozhodnutí, jaké je ekonomické klima dané země včetně otázek monetární politiky, privatizace, zaměstnanosti, restrukturalizace podniků, toků obchodu a podobně. Cyklus prověrek je diferencován a Česká republika je zařazena do nejpčetnější skupiny zemí s šestiletou periodicitou.

Tímto mechanismem je dovršen systém mezinárodní kontroly nad plněním mnohostranných dohod, který je založen v dohodách samotných povinností notifikovat všechny relevantní kroky legislativní i individuální povahy příslušným specializovaným radám či výborům tak, aby je kterýkoli člen na jejich zasedáních mohl zkoumat a upozornovat či dotazovat se na jejich nedostatky. Mechanismus přezkoumání obchodní politiky je možno považovat za velmi závažný krok k prohloubení účinnosti mnohostranného obchodního systému, stejně tak jako integrovaný systém řešení sporů.

Vzrůstající role mezinárodního obchodu ve světové ekonomice a prohlubující se ekonomická kooperace rozšiřují okruhy otázek, které jsou z tohoto pohledu důležité. Dokladem toho je skutečnost, že byla sjednána Dohoda o investičních opatřeních, mající vztah k obchodu, a Dohoda o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví.

Zcela samostatnou kapitolu představuje uskutečnění záměru, který byl zvažován již v rámci přípravného výboru Konference o obchodu a zaměstnanosti v roce 1946. Právní regulace se v rámci Uruguayského kola mnohostranných obchodních jednání dočkal i obchod službami.

Všeobecná dohoda o obchodu službami je obdobně jako Všeobecná dohoda o clech a obchodu založena na principu zacházení podle doložky nejvyšších výhod