

POLITICKÁ EKONOMIE ZAHRANIČNÍ OBCHODNÍ POLITIKY – INSTITUTE, REGULACE, SOCIÁLNÍ A POLITICKÝ KONTEXT

Oldřich Krpec, Vladan Hodulák, Masarykova univerzita Brno

1. Úvod

Tato stat' si klade za úkol přispět do diskuze zahraniční obchodní politiky v rámci mezinárodní politické ekonomie. Zároveň jde o pokračování tradiční diskuze politiky volného obchodu a protekcionismu. V této souvislosti se dotkneme i problému zkoumání obchodní politiky jako národní politiky ekonomickou vědou a zamyslíme se nad užitečností širšího záběru politické ekonomie při její analýze.

Cílem tohoto textu je především pokus o interpretaci obchodní politiky jako *politiky* národního státu. Stát je v tomto případě chápán jako *institute*. Změna politiky v mezinárodní ekonomii často diskutovaného případu přechodu od protekce k volnému obchodu bude chápána jako změna konkrétního aspektu této instituce. Akcent bude položen na problém sociální podmíněnosti a zakotvenosti a politické regulativní funkce instituce.

Posledním úkolem tohoto příspěvku bude úvaha nad pozicí obchodní politiky v kontextu dalších relevantních (průmyslových a strukturálních) politik. Domníváme se totiž, že bez nich nelze plně porozumět politickému diskurzu v oblasti obchodní politiky a její liberalizace v mezinárodním prostředí. Jedním z výstupů této úvahy by měla být alternativní interpretace ideových pozic jednotlivých aktérů a jejich skupin ve vztahu k mezinárodnímu obchodnímu režimu.

2. Vymezení problému

Zisky a užitky z volného obchodu jsou teoreticky a analyticky podloženy ekonomickou vědou. Argument vystavěný na výhodnosti směny a specializace a dělby práce je platný na všech úrovních včetně roviny mezinárodního obchodu. Není pochyb o tom, že volných obchod by byl vhodnou politikou, minimálně tehdy pokud klademe důraz na optimální alokaci výrobních faktorů a ekonomickou efektivitu (Hilman, 1989; Baldwin, 1989, s. 120–121). Přístup, který pro zjednodušení ztotožňuje maximalizaci příjmu s maximalizací užitku (resp. cílem aktéra) na individuální či národní úrovni, chápeme jako *ekonomický užitek v užším slova smyslu*. Volný obchod je obvykle politika, která je – v tomto užším pojetí ekonomie – nejvýhodnější z pohledu národního

státu či světa jako celku.¹ Existuje však řada teorií a konceptů, které obecné argumenty pro politiku volného obchodu problematizují. Je otázka, zda teorie endogenního růstu (Romer, 1986 a 1990; Gilpin, 2001, s. 108–117), nové geografie světového obchodu (Krugman, 1991; Gilpin, 2001, s. 117–122) či oligopolní konkurence ve spojení se strategickým obchodem (Krugman, 1986; Brander a Spencer, 1983; Gilpin, 2001, s. 122–127) jsou plnohodnotným vysvětlením reálně existujících politik, či spíše jejich sofistikovanou obhajobou. Analytická, ale i ideová síla logiky komparativní výhody však tímto, podle nás, není v zásadě zpochybněna.

Základním problémem, kterým se zabývá politická ekonomie obchodní politiky tak zůstává *neexistence politiky volného obchodu v praxi* (Rodrik, 1995, s. 1476 a n.). To co existuje, jsou spíše politiky liberalizace mezinárodního obchodu. Taková liberalizace je navíc typicky postupná a selektivní. Jak budeme argumentovat dále, je rovněž (jen) podmíněná a při jejím posuzování často dochází v politické diskuzi k řadě dezinterpretací. Při její aplikaci totiž obvykle nejde o realizaci liberálního přesvědčení o výhodnosti neregulované tržní koordinace výrobních faktorů a produkce ve světové ekonomice, ale o politiku, v jejímž těžišti jsou distributivní konsekvence a snaha o dosažení disproporcionálně většího užitku z mezinárodního obchodu (Milner, 1999, s. 95).

Odpověď na otázku, proč existuje protekcionismus v některé ze svých podob, je politickou ekonomii tradičně hledána v *distributivních konsekvencích* mezinárodního obchodu (Rodrik, 1995, s. 1470; Milner, 1999; Krugman a Obstfeld, 2003, s. 225; Coughlin, 2010, s. 341 a n.). O konkrétní podobu obchodní politiky tak soupeří vlastníci odlišných mixů *výrobních faktorů* (Heckscher-Ohlin model) nebo jednotlivá *odvětví* dle své mezinárodní konkurenceschopnosti (Ricardo-Viner model) (Rodrik, 1995, s. 1460 a n.; Milner, 1988 a 1999; Oatley 2006, s. 70–77). S poptávkou po konkrétní obchodní politice ze strany jednotlivých subjektů je pak spojena nabídka alternativ politiky na straně jejich tvůrců. Tvůrci politiky dle standardní interpretace usilují o *znovuzvolení* a zohledňují proto požadavky jednotlivých skupin. Jak ukazuje logika kolektivní akce Mancura Olsona (Olson, 1965), jsou to menší, vysoce motivované a dobře organizované skupiny (typicky *producenti*), kdo mají v diskurzu navrch (ať už je nástrojem *lobbying* nebo finanční *příspěvky* na volební kampaň) (Baldwin, 1989, s. 121–123; Rodrik, 1995, s. 1463 a n.; Gawande a Krishna, 2003, s. 225 a n.; Alt a Gilligan, 2010, s. 376 a n.). Dalším argumentem pro existenci a přetrvávání protekcionismu je ze stejné logiky vycházející model *voliče mediána*. Volič dělicí konstituenci přesně v polovině může být v zemi, kde není hojný faktor rozdělen rovnoměrně, relativně více vybaven faktorem vzácným a hlasovat pro protekci.

My se v tomto textu pokusíme předložit argumenty, které odpovídají vnímání existujících protekcionistačských politik jako *regulace*, která je esencí *politiky*. Zároveň se pokusíme obchodní politiku regulace ekonomických toků vysvětlit způsobem, který je konzistentní s ekonomickou analýzou. V literatuře se lze setkat s řadou vysvětlení

1 Ponecháváme stranou argument směnných relací a optimálního cla u velkých zemí, viz Krugman, Obstfeld, 2003, s. 210–214; Milner, 1999, s. 91–92.

protekcionismu, která mají k námi prezentovanému přístupu blízko. Jde o argumenty *historické* (ochranářské politiky jsou pokračováním politik minulých) nebo nedokonalé *informovanosti* (občané nemají veškeré informace o nákladech či užitech z politik, nebo jednání jiných aktérů usilujících o ochranu), (Rodrik, 1995, s. 1470 a n.). I v těchto případech však přidáváme endogenní aspekt – historická *kontinuita* (path-dependency) není (pouze) faktorem *nezávislým na vůli* aktérů. Ti si dle našeho soudu uvědomují hodnotu regulace v současnosti a volí ji stejně tak, jako tomu bylo v minulosti.

Sama existence *státu* předpokládá *regulaci*. Regulace je jedním z klíčových prvků *politiky* a jejím logickým obsahem. Vlastní zkoumání *mezinárodní* úrovně jako smysluplné roviny analýzy v politické ekonomii implikuje existenci národních států regulujících a strukturujících toto prostředí. Zkoumání *obchodní politiky* tedy předpokládá zkoumání regulace. Je otázkou, nakolik lze případnou „politiku“ volného obchodu považovat za *politiku* v tomto smyslu. Logické je toliko zkoumání snahy státu ovlivnit jiné země ke změně jejich politik směrem k upuštění od protekcionismu a etablování liberálního mezinárodního režimu. Existenci regulativních institucí na národní i mezinárodní úrovni stejně jako výstupy jejich činnosti – politiky – se pokusíme interpretovat jako odpovídající preferencím a zájmům relevantních aktérů. Pokud platí, že stát jako regulativní instituce má význam („matters“) je otázkou, nakolik by politika volného obchodu nebyla popřením smyslu jeho existence. Pokud je *hranice mezi národním a mezinárodním* z hlediska ekonomiky a ekonomické politiky relevantní, univerzálně akceptovaná politika volného obchodu by do značné míry zpochybnila smysluplnost analýzy mezinárodní úrovně ekonomických vztahů (alespoň za předpokladu, že je obchod plným substitutem pohybu výrobních faktorů). Lidé ale evidentně uvažují v *národních* kategoriích (stát jako regulativní instituce), s ohledem na *okolí* (sociální i fyzická blízkost) a na *kulturu* a tradici (historie a zkušenost).

Zjevný rozpor mezi obecným doporučením odborníků (deregulace, liberalizace a přizpůsobení) a politickou praxí (Rodrik, 1995, s. 1458; Gawande a Krishna, 2003, s. 213–214) není dán nedostatkem informací či neobeznámeností s odbornými argumenty. Tvrdíme, že jej nelze uspokojivě vysvětlit ani distributivními konsekvencemi obchodní politiky ani snahou politiků o znovuzvolení. Existují navíc i zásadní argumenty ekonomie podporující regulativní zásahy do ekonomiky. Analýzu obchodní politiky od této problematiky nelze smysluplně oddělit a to přesto, že se týkají převážně národní úrovně. Máme na mysli koncept *strategických sektorů*, *průmyslové politiky*, *koncept kompetitivních výhod* nebo *vnímání státu jakou soutěžitele ve světové ekonomice (stát jako firma)*. Všimáme si explicitní i implicitní celospolečenské preference exportu a dalších *neomerkantilistických prvků* v preferencích aktérů. Zvláštní pozornost si zasluhuje přesvědčení velké většiny společenských subjektů o *vyšší* (společenské, politické, mocenské) *hodnotě* některých ekonomických *aktivit* oproti jiným. V rámci standardní ekonomické analýzy rovněž není snadné vysvětlit ani takřka *celospolečenskou shodu* na podobě ofenzivních (liberalizace) a defenzivních (protektce) zájmů v bilaterálních a multilaterálních obchodních jednáních (Hiscox, 2002; Alesina, 1995).

Po konceptech podporujících politickou *intervenci do ekonomiky* existuje silná politická a do určité míry i široká společenská poptávka (shoda mezi národními, skupinovými i individuálními zájmy). Argumenty jsou vodítkem pro praxi a zároveň sofistikovanou obhajobou této politické praxe. Za pozornost stojí skutečnost, že tyto argumenty nejsou aktivně uplatňovány pouze zeměmi, které obecně politiku volného obchodu spíše odmítají (argument nových odvětví, strukturalistická kritika směnných relací) ale také zeměmi, které deklarují podporu volnému obchodu a liberálnímu mezinárodnímu obchodnímu režimu. Kam ideově zařadit tendenci k cílenému využívání vybraných aspektů dynamických (mezinárodních a transnárodních) ekonomických toků při zřejmé snaze o udržení teritoriálně a národně zakotvených politických a sociálních hodnot a regulativních institucí?

3. Obchodní politika v rámci politické ekonomie

Obvyklý přístup politické ekonomie v oblasti obchodní politiky považujeme za příliš úzký. *Politika* je standardně chápána jako *intervenující proměnná* do ekonomiky – tj. do obecné tendence dosáhnout rovnováhy na základě vztahu nabídky a poptávky, která odpovídá preferencím aktérů a je optimem z hlediska efektivity využití faktorů a zdrojů – v podobě snahy být zvolen a snahy zvýšit svůj užitek nad úroveň, která by byla výsledkem tržní rovnováhy (viz Baldwin, 1989, s. 123–124). Rozlišit lze *nabídku* politických koncepcí (tvůrci politik) a *poptávku* po konkrétních politikách disproporcionálně zvyšujících příjem konkrétních aktérů (zájmové skupiny). My se pokusíme zahrnout do úvah o obchodní politice širší koncepci politiky. *Politika* je pro nás veřejná *regulace*, která je politickým systémem a politickými procesy zprostředkovaným výstupem reagujícím na širokou paletu preferencí aktérů. Významné proměnné ovlivňující relevantní politické koncepce (na straně poptávky i nabídky) jsou historické, kulturní a sociální *institute*, které se v politikách odrážejí.

Domníváme se, že v některých oblastech není ekonomická věda důsledná. Ekonomové se často podivují nad širokým odporem proti liberální *obchodní* reformě. Přitom ve své praxi zřejmě akceptují zásadní sociální, politická a mocenská omezení a politickou regulaci jednoho z výrobních faktorů – *práce*. Z hlediska ekonomické analýzy mezinárodních toků není rozdíl mezi *kapitálem* a *prací* jako výrobními faktory a jejich volný pohyb je substitutem mezinárodního obchodu. Není uspokojivě vysvětleno, proč se tlak na liberalizační opatření týká především mezinárodního obchodu, zatímco v případě kapitálu je vedena diskuze spíše o jeho opětovné a částečné regulaci, a u práce nebyla otázka volného pohybu na světové úrovni ani zahájena. Ekonomie tak, zdá se, ve vybraných oblastech respektuje politickou – teritoriálně zakotvenou – regulaci jako objektivní danost.

Pokud jde o *preferenze aktérů*, které *nemají* úzce *ekonomickou povahu*, disponuje dle našeho soudu ekonomie analytickými nástroji, které při jejich analýze lze standardně uplatnit. *Marginální analýza* a indiferentní křivky umožní zjistit u adresáta i tvůrce politiky zda čistý užitek daného aktéra z volného obchodu (na základě jemu

dostupných informací a v kontextu sociálních institucí) převýší *veškeré* očekávané náklady. Politická ekonomie obchodní politiky zde často pracuje nekonzistentně s rovinami analýzy – není podle nás důvod pro to, aby preference a potřeby individuálních aktérů nebyly důsledně zjišťovány a jejich uspokojení nebylo měřítkem úspěšnosti politiky. Politická ekonomie obchodní politiky přitom v této souvislosti pracuje téměř výhradně s agregovaným užitekem celku, tj. národního státu.

Modifikace přístupu politické ekonomie k obchodní politice

V našem příspěvku do diskuze obchodní politiky vycházíme z přesvědčení, že ji lze přesvědčivě interpretovat teprve tehdy, pokud věnujeme pozornost nejen individuálnímu aktérovi (racionálně *maximalizujícímu* svůj *užitek* v souladu s *preferencemi*), ale i interakcím mezi aktéry v to v kontextu sociálního prostředí a institucí (Hodgson, 1988). Minimálním krokem je v této souvislosti zahrnutí *dalších proměnných*: sociální a politické *institute*, kultura a *historie* (path dependency). Takový modifikovaný přístup k obchodní politice doplňuje analytický *model politické ekonomie obchodní politiky*, který zjednodušeně shrnuje následující tabulka:

Tabulka 1a

Klíčové proměnné v politické ekonomii mezinárodního obchodu – poptávka po obchodní politice²

Proměnná	Aktéři	Preferovaná politika
Vybavenost výrobními faktory (Heckscher-Ohlin model) (viz Oatley 2006: 70-74)	- Relativně vybavení hojným faktorem; - Vybavení vzácným faktorem;	- Volný obchod; - Protekce;
Příslušnost k odvětví - model specifických faktorů (Oatley 2006:74-77)	- Exportně orientované (mezinárodně konkurenceschopné) odvětví; - Odvětví soupeřící s importy (nekonkurenceschopné);	- Volný obchod; - Protekce;
Role v ekonomice (viz Olson 1965, Hilman 1989)	- Producenti; - Spotřebitelé;	- Různá míra ochrany; - Volný obchod;
Sociální faktory (intervenující proměnné)	- Občané národního státu;	- Regulace: tendence k udržení statu quo (Fernandez, Rodrik 1991; Corden 1974, Lavarge 1983), omezení distribučních konsekvencí (fluktulace a míry nerovnosti) (Baldwin 1989, Ball 1967, Fieleke 1976), negativní vnímání rizika (Kahneman a Taversky 1979, 1984);

2 Pojetí poptávky po obchodní politice a její nabídky viz Rodrik (1995, s. 1459).

Proměnná	Aktéři	Preferovaná politika
Snaha o získání a udržení moci (Rodrik 1995)	- Tvůrci politik v reakci na požadavky jednotlivců a skupin; - Lobující skupiny nabízející balíky hlasů nebo příspěvky na kampaň (Findlay a Wellisz 1982, Grossman a Helpman 1994, Caves 1976; Bernheim a Whinston 1986);	- Kopíruje rozložení sil ve společnosti;
Ideje (Goldstein 1986; Magee, Brock a Young 1989; Krueger 1997)	- Tvůrci politik v rámci ideového diskurzu, štěpení dle stranické příslušnosti (Gawende a Krishna 2003: 233-234); - Think-tanky, názoroví lídři, experti;	- Podle výsledků ideové diskuze a programu;
Společenský blahobyt (Baldwin 1989)	- Státníci usilující o veřejné blaho (Hillman 1989); - Veřejnost a její mínění;	- Podle převažující interpretace obecného zájmu (politika vedoucí k maximalizaci blahobytu);
Zahraniční politika (Gilpin 1987 a Baldwin 1989)	- Státníci realizující národní zájmy;	- Podle převažující interpretace národních zájmů (politika vedoucí k udržení a maximalizaci moci státu);

V dalších částech textu tak v zásadě navazujeme na současný stav diskuze obchodní politiky v rámci politické ekonomie a pokoušíme se o její posun výše naznačeným směrem.

Strana poptávky po obchodní politice – úroveň občanů

Předpokládejme, že individuální aktéři mají tendenci volit následující možnost (z hlediska jejich preferencí optimální varianta): v oblasti ekonomické aktivity působit v *oblasti*, ve které působili dosud, na *místě* kde působili dosud, ale díky kombinaci domácích (strukturální, průmyslové, redistribuční) a zahraničních hospodářských *politik* (otevírání cizích trhů, selektivní liberalizace, ochrana defenzivních zájmů) mohou mít ze stávající činnosti *vyšší příjem*, případně jistější odbyt či větší kontrolu a garanci udržení své pozice na trhu.

Změna předmětu činnosti a/nebo místa činnosti je spojena s *ekonomickými náklady* (v užším slova smyslu) jako jsou náklady na rekvalifikaci a učení, stěhování a pořízení bydlení v expandující oblasti (Scheve a Slaughter, 1998), ale také *dalšími náklady* jako jsou vykořenění, ztráta znalosti a orientace v prostředí, změna statusu, adaptace, narušení sociálních vazeb atd. Tyto náklady mohou být *kompensovány* zvýšením příjmu přesunem do expandujícího odvětví a/nebo zvýšením sociálního statusu z něho vyplývajícího. Tyto předpokládané náklady musí být nižší než uvědomované *užitky z uvolnění obchodní politiky* (liberalizace či volný obchod). Užitky z volného obchodu jsou *spotřebitelský* a případně *producentský* efekt pro konkrétního aktéra a *další* užitky (např. národní prestiž, uspokojení ze souladu politiky a vlastních ideových a politických postojů) *dle preferencí konkrétního aktéra*.

Předpokládáme, že aktér své preference projevuje a jedná *racionálně* v souladu s nimi – *indikátorem* může být např. potenciální rozdíl ve výdělku potřebný ke kompenzaci výše naznačených nákladů. Aktér odhadne pravděpodobnost zvýšení příjmu (riziko) nebo typicky extrapoluje na základě minulé zkušenosti (nejistota) a poměřuje jej s náklady, které mu vzniknou. Poměrně malý podíl aktéra na spotřebitelském efektu v důsledku volného obchodu bude v takovém případě snadno převážen náklady vytržení z prostředí a adaptace. Je ale možné že užitek z volného obchodu bude z pohledu konkrétního aktéra nižší i ve srovnání s uspokojením spojeným se sdílenými hodnotami sociální či národní soudržnosti (negativní dopady na ostatní členy národa pocíťované jako újma vlastní).³

Je logické předpokládat, že *nižší marginální užitek příjmu* aktérů v bohatých zemích povede k relativní *preferenci „neekonomických“ faktorů* (srov. Staiger a Tabellini, 1987). S tím by souvisela relativní preference regulace a případně protekce, avšak (na rozdíl od typického výkladu v politické ekonomii) taková, která je relativně *nezávislá* na příjmových benefitech z mezinárodního obchodu. S tím pak mohou souviset pozorované jevy, jako jsou relativně *nízká mobilita* a ochota k realokaci či *solidarita* se skupinami, na které dopadá globalizace, tj. typicky ochota nést náklady v podobě vyšších cen doma produkováných výrobků (srov. Baldwin, 1985; Lonag a Voudsen, 1991).⁴

Strana nabídky obchodní politiky – úroveň národa

V případě „nabídky“ obchodní politiky máme na mysli rovinu konstituování obchodní politiky na úrovni národa. Zaměřujeme se na aspekty, které jsou základem úsilí o dosažení konsenzu mezi tvůrci politik, konstituencemi, případně experty v dané oblasti.

Za *optimální stav* je považována situace, kdy země produkuje zboží, které má vysokou hodnotu (relativně vysoká přidaná hodnota, technologická náročnost, náročnost na kvalifikovanou pracovní sílu, prvek inovace) a které přispívá k prestiži země (mocenský element – vztah k zbrojnímu segmentu, technologická převaha, možnost necenové konkurence) (srov. Krasner, 1976; Gilpin, 1987; Tyson, 1992; Oatley, 2006, s. 99–100). Po produktu je silná a stálá, ještě lépe rostoucí poptávka (monopol, oligopol).⁵ Vliv a prestiž pak přispívá k výjimečné pozici země v mezinárodních vztazích, vnitrostátní subjekty získávají prémie a renty (privilegovaná pozice na trhu) což udržuje a posiluje vliv země na podobu a pravidla mezinárodních režimů (nasta-

3 Je možné považovat např. rozdílnou požadovanou míru nárůstu *příjmu* k akceptování nákladů *přizpůsobení* (v důsledku změn v mezinárodním obchodu) u různých aktérů (z různých sociálních skupin, zemí, regionů), za indikátor subjektivní váhy *identitních, sociálních* a dalších *faktorů*?

4 Otázkou, proč jsou to vyspělé země, které vykazují nižší míru protekce, a vyšším míru liberalizace svého obchodu se budeme zabývat později (viz Magee, 1994).

5 Přirozený monopol na základě držby vzácných zdrojů či schopností. Oligopolní produkce v důsledku úspor z rozsahu (spojovaná s pozitivními externalitami pro celou ekonomiku) v důsledku své povahy znesnadňující vstup dalších soutěžitelů.

vení přispívá k disproporcionálnímu užítku občanů a firem dané země). Ekonomická síla se opírá a dále posiluje *politický vliv* a případně i vojenskou *moc*. Země se má (bez ohledu na komparativní výhodu) pokoušet o produkci *prémiového zboží* – produktu, který je vytvořen kreativní prací (preferenze výroby a průmyslu před službami a zprostředkováním), zušlechťující pracovní sílu a vedoucí ke správným návykům, pocitu hrdosti a sounáležitosti se sociálním okolím (firmou, komunitou, národem) (např. Landes, 1999, s. 172–173). Pracovníci se zdokonalují tak, jak se zdokonaluje produkce, udržují si náskok před jinými regiony a zeměmi. Preferovaná produkce se koncentruje na území dané země a vytváří industriální clustery – regionální koncentraci sofistikované produkce, kvalifikované práce, inovací, znalostí, vysokých mezd a silné spotřebitelské poptávky. Kvalita produktu a pracovní síly a jedinečné posilující efekty lokální koncentrace za podpory strukturálních a průmyslových politik, vedou k proměně momentální výhody (brzký start, technologický náskok, vybavenost jinde vzácnými faktory) k permanentní výhodě (Romer, 1990). Domníváme se, že *politické zadání*, na které reagují tvůrci politik a se kterým pozitivně rezonují, nemá v žádném případě charakter preference volného obchodu a to ani ze strany konkurenceschopných a vhodně faktorově vybavených subjektů. *Obchodní politika* má spolu s ostatními hospodářskými politikami *přispět k dosažení* naznačené pozice či jejímu *udržení*. Máme za to, že popsany typ je kompatibilní s cíli jednotlivých rozvojových a reformních strategií, které formulují klíčoví aktéři mezinárodních ekonomických vztahů. (EU, Lisabonská strategie).

Tabulka 2

Mezinárodní obchod a domácí ekonomika – strategické a další sektory v modernizační a dospělé fázi

	Modernizační fáze	Dospělá fáze
Strategický/ privilegovaný sektor	- Argument nového odvětví; - <i>Protekcionismus</i>; - <i>Rozvojové</i> průmyslové politiky;	- Oligopolní pozice a mezinárodní expanze úspěšných podniků; - Liberalizace obchodní politiky; - Domácí politiky podpory <i>konkurenceschopnosti</i>;
Ostatní sektory	- <i>Export</i> a generace příjmů z mezinárodního obchodu; - <i>Zdanění</i> ve prospěch průmyslových politik;	- Soupeření s importy; - <i>Protekcionismus</i>; - Domácí politiky transferů a <i>redistribuce</i> příjmů ve prospěch těchto sektorů;

4. Vztah státu a trhu – vybrané problémy

Kauza ekonomické vědy pro svobodný obchod – tj. argumentace prokazující výhodnosti politiky volného obchodu – se v zásadě neliší od teoretického zdůvodnění prospěšnosti směny a specializace a dělby práce na jakékoliv (tedy nikoli jen mezinárodní) úrovni. Skutečnost, že existuje takto zásadní specifická diskuze zaměřující se právě na úroveň mezinárodní, svědčí opět o specifické roli, kterou hraje národ a stát pro ekonomické subjekty a možná i pro ekonomické experty. Stejně tak ovšem můžeme

na všech úrovních ekonomické aktivity v reálném světě sledovat kombinaci ekonomických vztahů koordinovaných trhem (zde v užším slova smyslu jako tržní cena dána nabídkou a poptávkou) a jiných organizačních mechanismů. Mezi ně patří celá škála nástrojů: vnitro firemní autoritativní plánování a řízení, solidarita a altruismus v neformálních skupinách, veřejné užití zdrojů a plánování na národní úrovni (včetně produkce veřejných statků), management externalit atd.

Je tak zřejmé, že na všech úrovních (lokální, regionální, národní, mezinárodní) ekonomické aktivity je třeba pracovat se značně zkreslující kategorií tzv. ekonomických a neekonomických hodnot a cílů (tj. příjem vs. jiné hodnoty) nebo je třeba přijmout širší pojetí ekonomie. Pak předpokládáme, že orientace v prostředí, pocit bezpečí, osobní integrita, sounáležitost a loajalita ke komunitě, hrdost a další jsou hodnoty, které mohou aktéři preferovat či substituovat za příjem a je proto třeba je zahrnout do analýzy. Abstrahovat od těchto preferencí by bylo nepřijatelným zkreslením, které neumožňuje porozumět existenci a přetrvávání regulativního institutu jako je námi zkoumaná obchodní politika. Ta je podle nás do značné míry projevem takových principů socio-politické organizace, jako je autonomie, suverenita, pravomoc a správa sociálních a ekonomických aktivit na *teritoriálním* základě.

Předpokladem *směny* je *rozdílnost* preferencí mezi jednotlivými subjekty. Jednou z příčin specializace a dělby práce je rozdílnost mezi schopnostmi a předpoklady jednotlivců. Logika komparativní výhody je postavena na rozdílném vybavení geografických jednotek výrobními faktory či technologií. Dále platí, že čím *větší* jsou tyto rozdíly, tím výraznější příležitost k zvýšení ekonomické efektivity specializací a směnou představují. Z ekonomického hlediska je tak rozdílnost *výhodou* a příležitostí. Z hlediska řízení společnosti a regulace ekonomických a sociálních aktivit je však rozdílnost (cílů a preferencí, zvyků či kultury) *komplikací* a rizikem. Politický systém lze považovat za rámec pro řešení konfliktů mezi různými sociálními skupinami. Může se stát, že odlišnost povede k narušení řádu stejně, jako vede k prosperitě (viz Nye, 2009). Lze předpokládat, že lidé jako členové komunity ale i jako ekonomické jednotky preferují stejnost či podobnost. Necháme-li stranou problematiku sociálních institucí, můžeme hovořit přinejmenším o vyšších transakčních nákladech (náklady informací, dohody, vynucení smlouvy, poznání zvyklostí a preferencí) ekonomické spolupráce mezi výrazně odlišnými subjekty. Máme proto zato, že subjekty typicky preferují vstup do sociálních, ale i ekonomických vztahů s jedinci stejné komunity, regionu, národa či kulturního okruhu.

Subjekty soutěžící na trhu nutně, typicky a bez dalšího *nepreferují* svobodný trh. Jednalo by se o přílišné zjednodušení, kdy by se nezohledňovala racionální *změna preferencí* aktéra v závislosti na jeho *pozici na trhu*. Volný trh typicky preferují subjekty, které na trh teprve vstupují (nový soutěžitel). Jiní preferují dokonalou konkurenci a svobodný trh zejména pokud jde o vstupy do vlastní produkce (srov. Destler a Odell, 1987). Ti, kdo působí v neobchodovaném sektoru ekonomiky, preferují tržní konkurenci jako „čistí“ spotřebitelé. Ostatní jsou spotřebiteli jen v jedné ze svých rolí v ekonomice – v jiných může být jejich příjem přímo ovlivněn úspěchem producentů. Ovšem subjekt

etablovaný na trhu zřejmě racionálně preferuje uzavření či *regulaci trhu* např. zabráněním vstupu dalších subjektů. Může toho dosáhnout různými způsoby – dosažením oligopolní pozice a strategickým jednáním (předjímá a reaguje na jednání ostatních s cílem ovlivnit podmínky na trhu), soukromou regulací (cech, profesní komora) nebo veřejnou politikou (licence, podpory a subvence, veřejné investice a omezení).

Vyspělé průmyslové země (jejich firmy a vnitrostátní subjekty) jsou *etablovány* na trhu. Můžeme předpokládat, že nebudou pro volný obchod, ale pro mezinárodní režim umožňující vstup domácím subjektům na cizí trhy a expanzi. To bude platit, zejména pokud bude mít konkrétní země za to, že pevná konkurenční pozice na světových trzích je podložena lokálními výhodami (lidský kapitál, aglomerace, infrastruktura), technologickou převahou, oligopolní pozicí či podpořena zvláště efektivní veřejnou politikou (výhoda kvality a efektivity správy jako veřejného statku).

5. Stát jako instituce

Institucí máme na mysli návod k jednání, ustálený a osvědčený postup, jehož užitečnost (zejména převahu nad známými i potenciálními alternativami k jednání) není nutné a ani užitečné vždy znovu prokazovat.⁶ Takový bezprostředně přijímaný návod k jednání šetří čas a další vzácné zdroje, umožňuje orientaci v prostředí a zvyšuje jeho předvídatelnost, vytváří prostor pro (opakovaně nevyjednávánou) spolupráci, skupinovou sounáležitost a šetří transakční náklady či omezuje freeriding. *Národní stát* lze považovat za instituci v tomto smyslu. Je sociální institucí existující vedle ostatních, zejména umožňuje dělit prostředí podle logiky „my“ a „oni“, strukturuje mezinárodní (lépe globální) společenství. Je významnou platformou orientace v prostředí, povzbuzuje skupinovou loajalitu a solidaritu, umožňuje artikulovat a agregovat zájmy na skupinové a typicky národní úrovni. Instituce získává externí *objektivizovanou podobu*, zdánlivě nezávislou na aktérech, ovlivňující jejich další jednání a uvažování o světě. Pokud jde o hospodářské politiky, je zdrojem a zároveň produktem sociálně a kulturně zakotvených preferencí a cílů jednotlivých aktérů. Takové preference existují vedle zájmu na maximalizaci příjmu, doplňují se a/nebo jsou navzájem substitutem. Obchodní politika státu jako výstup politického procesu probíhajícího na platformě této instituce má za cíl maximalizovat užitek definovaný jak příjmem vnitrostátních subjektů, tak hodnotami, které jsou základem existence státu jako instituce.

Instituce pochopitelně *nejdou neměnné* – mění se tehdy, když náklady údržby instituce i obětované příležitosti (vyšší efektivnost alternativního jednání, které je institucí vyloučeno) přesahují užitky z jejich existence. *Alternativy* se jednoduše mohou stát dostupnějšími (např. pokles nákladů dopravy), lákavějšími (mohou se měnit sociální hodnoty a morální normy), rizika se zmenšují (lepší ochrana práv), povědomí o potenciálních alternativách se šíří (větší dostupnost a cena informací)

6 Jedná se o vnímání instituce obvyklé v oblasti sociálních věd. Je odlišné od pojetí institucí v politické ekonomii, kde se zkoumání omezuje na vliv různého nastavení organizační struktury státu na podobu obchodní politiky (např. Haggard a Webb, 1994, s. 13; Millner, 1999, s. 101–104).

(srov. Frieden a Rogowski, 1996, s. 40). Změna institucí je *pozvolná* – předvídatelnost a kontinuita je jednou ze základních hodnot. Existuje značná setrvačnost, subjekty objevují nové možnosti a odmítají nést náklady obětované příležitosti postupně, podle toho jak jsou alternativy atraktivní pro ně samotné. Tímto je dána dynamika změny sociálního prostředí, která pracuje proti setrvačnosti institucionálního uspořádání. Sřet mezi stabilizujícím sociálním uspořádáním na straně jedné a dynamickou ekonomickou efektivitou na straně druhé je jedním z klíčových napětí v socio-ekonomické realitě. Máme za to, že jeho diskuze je nezbytná i pro pochopení existence a podoby obchodní politiky v současných mezinárodních ekonomických a politických vztazích.

Národ je silnou a tradiční institucí historicky významně strukturující socio-ekonomické prostředí a mezinárodní úroveň je tradičně spojována s velmi výrazným meziskupinovým napětím. Má *uvědomovanou* hodnotu – občané mu přikládají význam a vykazují loajalitu k národnímu konceptu a solidaritu k jeho příslušníkům. *Protekcionismus* je regulací, která napomáhá udržení koheze uvnitř státu, její odstranění je možné jen zásadním převýšením užitek, které poskytuje, náklady obětované příležitosti. V tomto kontextu je třeba interpretovat regulativní povahu obchodní politiky.

Problematika konfrontace principů stabilizující regulace a dynamické efektivity se neomezuje na mezinárodní rovinu. Za velmi vhodný historický příklad tohoto napětí považujeme *organizaci cechů* (např. Landes, 1999, s. 42–44). Obecné schéma cechovní organizace produkční aktivity je jednoduché. Regionu, který představuje přirozené odbytiště s daným počtem zákazníků, je stanoven určitý počet mistrovských dílen. V každé dílně je mistr a daný počet pracovníků. Nová mistrovská dílna může být otevřena pouze se souhlasem celého cechu. Z hlediska (samo)správy je tato regulace jakýmsi ideálem. Garantován je obrat a *férový* podíl na zisku. Numerus clausus a akt jmenování cechem představuje jistotu zaměstnání v oboru a vede k cílenému tréninku. Snadný je management kvality i omezování nežádoucích výkyvů ceny výstupu. Logická je spotřeba lokálního produktu a kontrola nad výrobními prostředky. Dochází k internalizaci znalostí a – s minimální fluktuací trénovaných pracovníků – také k ochraně duševního vlastnictví. Automatická je kontrola způsobilosti k činnosti (ochrana spotřebitele), snadný je dohled nad výběrem daní a poplatků. Aby mohl systém fungovat, je třeba kontrolovat přísun produktu zvenku – protekcionismus je spontánním důsledkem fungování takového uspořádání. Ekonomická věda jasně demonstruje zásadní ztráty ekonomické efektivity způsobené omezením konkurence mezi producenty (regionální působnost) a zabráněním dalších vstupů na trh (jmenování cechem, numerus clausus). Jiným omezením efektivity je regulace či monopol na meziregionální (včetně mezinárodní úrovně) obchod – nelze využít rozdílů v podmínkách či technologiích. Systém vede k zakonzervování trhu, ztrátě motivace k inovacím i omezení dělby práce a růstu produktivity.

O významu přikládanému jednotlivými subjekty institucionální regulaci (na komunitní, regionální i národní úrovni) svědčí fakt, že tento systém nebýval a dodnes není zpochybňován spotřebiteli. Na to že se nejedná (pouze) o nedostatek ekonomického povědomí – na což často poukazuje odborná komunita – lze usuzovat z toho, že

občané nepovažují tento systém (v důsledku svého omylu) za maximalizující příjmy, ale za férový a transparentní.

Dynamická změna stabilizujících regulačních systémů, je (možná paradoxně) iniciována zejména těmi, kdo jej ve svůj prospěch zřídili. Efektivnější z producentů, kterým obecně svědčí zákaz vstupu nových soutěžitelů, se často pokoušejí získat co největší tržní podíl na úkor ostatních. Skrytě najímají pracovníky za hranicemi přidělených obvodů a nechávají je (levněji) vyrábět produkty nebo polotovary. Zvětšují výstup nad danou kvótu a zintenzivňují tak konkurenci. Snaží se proniknout se svou produkcí na trhy v jiných regionech a narušit tak základní princip organizace – garantovaný odbyt a přežití v rámci dané živnosti pro všechny. Ekonomická efektivita se tak prosazuje na úkor regulace. Zvyšují se užitky převážně vyjádřitelné příjmem a spotřebou (úspěšných producentů a všech spotřebitelů), snižuje se užitek definovaný v termínech předvídatelnosti a srozumitelnosti prostředí a tradičně chápané férovosti hospodářské složky života.

Taková *dynamika ekonomických toků* (arbitráž, přesun výrobních faktorů za vyšším zhodnocením nebo mzdou) převládá nad plánováním, garantovaným odbytem a jistotou setrvání na trhu i v případě *obchodní politiky*. Máme za to, že se jedná o vhodný interpretační rámec pro úvahy o její existenci a podobě. V okamžiku, kdy *rostou náklady* obětované příležitosti – regulace se stává nákladná, příležitosti z mezinárodního obchodu více lákavé a dostupné, informace o produktech na světovém trhu jsou k dispozici – dochází k oslabování regulační obchodní politiky jako instituce. To se projevuje postupně. Nejprve skrytě: aktéři využívají taktiky černého pasažéra, regulaci obecně podporují, individuálně porušují. Následně dochází k modifikaci politiky – liberalizaci. Ani ekonomicky nejefektivnější aktéři, kteří z mezinárodního rozměru svých hospodářských aktivit výrazně čerpají, se však nevzdávají řady aspektů regulační politiky (dovolávání se ochrany a podpory jako národní šampióni, zdůrazňují veřejný rozměr a pozitivní dopady jejich hospodářského úspěchu na společnost). S postupující erozí – stále viditelnější je rozpor mezi formální podobou politiky a deklarovanými cíli na straně jedné a přínosy ekonomické efektivity a reálným jednáním na straně druhé – dochází k *ritualizaci* a obsolenci politiky. Politika podpory domácích subjektů a zdůrazňování společného národního zájmu na jejich úspěchu nabývá *symbolické* podoby. Tím si vysvětlujeme, proč v zemích, jejichž firmy vidí největší příležitosti v překonání národních hranic prostřednictvím svých ekonomických aktivit, mají ochranná opatření spíše podobu gest a demonstrativní podpory, než reálné efektivních politik. Protekcionistická opatření v podobě antidumpingových a vyrovnávacích cel či retaliace v rámci systému WTO přicházejí pozdě, jsou slabé a symbolické – prakticky nikdy nevedou k revizi trendů ztráty pozic chráněných subjektů (srov. Goldstein, 1986, s. 170–173).

V případě vyspělých průmyslových zemí (jejichž firmy realizují úspory z rozsahu, mají oligopolní pozici a produkují technologicky náročné zboží náročné na kvalifikovanou práci a inovace) se tak formuje silná koalice pro liberalizaci (srov. Rogowski, 2010, s. 365 a n.; Hathaway, 1998, s. 60; Millner, 1999, s. 108–110). Tvoří ji *exportéři*

expandující na zahraniční trhy a ti kdo získávají přístup ke vstupům za světovou cenu. Velká část *tvůrců politik* vítá posílení pozic země v důsledku konkurenceschopnosti vlastních podniků a vlivu na mezinárodní režimy. *Konzumenti* získávají přístup k široké škále zboží za nejvýhodnějších podmínek. Proti liberalizaci tak zůstávají pouze s dovozy soupeřící *nekonkurenceschopní* producenti, kteří restrukturalizují a postupně se z trhu stahují a část *veřejnosti*, která nevnímá náklady ušlé příležitosti z modifikace regulační politiky jako dostatečně vysoké. V daném kontextu tak proliberalizační loby ve vyspělých průmyslových zemích převládá.

Dodáváme však, že v zásadě nejde o podporu *ideje volného obchodu*. Spíše o uvědomění si skutečnosti, že při daném nastavení jsou náklady ušlé příležitosti dané institucionalizovanou regulační politikou příliš vysoké ve vztahu k užítům z uvolnění ekonomických toků. Politika volného obchodu může realizovat výše vymezený cíl na úrovni „národ“ a znamená rovnováhu mezi preferencemi příjmu na straně jedné a „neekonomických“ hodnot na straně druhé. Určitě je však možné, že liberální politika volného obchodu, podpořena již tradičními argumenty, se sama stane či stala institucí, která strukturuje prostředí, umožňuje orientaci a představuje ustálený návod k jednání. Její změna pak bude podléhat stejným podmínkám jako změna jakékoliv jiné instituce.

6. Obchodní politika v kontextu dalších politik

Domníváme se, že roli obchodní politiky není možné vysvětlit a pochopit bez zkoumání souvislosti mezi ní a dalšími ekonomickými politikami dané země. Obchodní politika je součástí regulace, která má přispět (tj. posílit žádoucí prvky a oslabit prvky nežádoucí) k získání preferované ekonomické struktury a tzv. konkurenceschopné pozice v mezinárodních ekonomických vztazích. Sama obchodní politika je jen jedním z nástrojů dosažení těchto cílů. Často významnější pro dosažení žádoucí pozice v mezinárodním obchodě mohou být a bývají *průmyslové a strukturální politiky* realizované na národní úrovni. Pochopení podoby obchodní politiky bez zkoumání této souvislosti není dle našeho názoru, v případě rozvinutých zemí ale i zemí industrializujících se, možné.

Mezinárodní *konkurenceschopnost* (firem, dle většiny tvůrců politik i států) je dána vybaveností výrobními faktory a/nebo efektivitou spočívající v technologické úrovni. Ponecháme-li stranou fragment mezinárodního obchodu, který je determinován externě (např. přírodními podmínkami), lze sledovat u ostatních determinant dynamické změny a intenzivní snahu je ovlivňovat ekonomickými politikami. V případě vyspělých průmyslových zemí se jedná o *zvyšování vybavenosti* výrobními faktory, na které je náročná produkce ve *strategických odvětvích* (specifický fyzický kapitál, kvalifikovaná práce). Charakter *výstupu* z odvětví je cílevědomě posouván směrem k vysokému podílu inovací a vysoké náročnosti na využití technologie. To je dosahováno *strukturálními politikami* podpory *vzdělání* a *výzkumu* (specifický výrobní faktor a technologie), zvyšováním kvality *infrastruktury* (snižování nákladů, koncen-

trace a aglomeratizace produkce), různými nástroji poskytování subvencí a ochrany (proexportní politika, garantované úvěry, veřejné zakázky, rozhodování sporů v rámci WTO). Toto cílevědomé ovlivňování ekonomické struktury bývá často účelově interpretováno – v případě vyspělých průmyslových zemí – jako specializace kompatibilní s komparativní výhodou (Gilpin, 2001, s. 201). S přihlédnutím k historické zkušenosti je však třeba znovu upozornit na známý fakt, že systematické usměrňování ekonomické struktury do odvětví vnímaných jako strategická, bylo patrné ve všech zemích (brzkých, pozdních a zřejmě i pozdně-pozdních industrializátorů) a ve všech obdobích (raného, vyspělého i postindustriálního období) bez ohledu na jejich „objektivní“ vybavenost výrobními faktory či technologickou vyspělost (Landes, 1999, s. 231 a n.).

Silná preference průmyslu vůči zemědělství nebo kapitálového zboží proti zboží spotřebnímu či technologicky náročnějšího vůči nenáročnému se zdá být téměř univerzální zkušeností moderního věku. Průmyslové politiky ovlivňující ekonomickou strukturu v jistém smyslu předchází obchodní politice. Ta má charakter, který je ovlivněn strukturou ekonomiky, na kterou (spolu s dalšími vnitřními i vnějšími faktory) působí průmyslové a strukturální politiky. Jak budeme argumentovat dále – pokud je ekonomická struktura (a konkurenční schopnost preferovaných odvětví) v souladu s výše formulovaným cílem optimální ekonomické struktury – je obchodní politika otevřená a ofenzivní. To je případ současných rozvinutých zemí. Pokud ekonomická struktura preferovanému stavu národní konkurenční pozice neodpovídá (strukturální politiky jsou neúčinné nebo externí faktory příliš silné), je obchodní politika restriktivní a ochranná, zájmy jsou defenzivní (Cassing a Hillman, 1986). Zvláštním případem jsou země s obecně neefektivními domácími politikami a regulacemi – zde sama obchodní politika mnohdy nese velkou část zátěže strukturální reformy (prohibitivní cla na produkci s domácím substitutem, státní monopoly na obchod, zdanění exportu a další) (Rodrik, 1994, s. 77). Zde vidíme vysvětlení „liberální“ pozice vyspělých zemí na straně jedné a mnohdy vysokého stupně protekcionismu zemí rozvojových (srov. Hoekman a Kostecki, 2009, s. 533 a n.; Rodrik, 1992).⁷

7 To je důvod velmi omezeného úspěchu při vysvětlování užitečnosti obchodní reformy a zároveň (kromě dobře zmapovaných vnitropolitických příčin) jeden z důvodů proč k ní země přistupují zpravidla pod externím tlakem. Liberální obrat 80. let lze v případě rozvojových zemí vysvětlit negativním šokem, který odsouvá zájem o distribuční dopady až za obavy o celkový vývoj ekonomiky. Tvůrci politik tak podpoření tlakem mezinárodních organizací mají mnohost prosadit reformu (Rodrik, 1992, s. 88–89; Haggard, 1995, s. 19–20; Magee a Young, 1987).

Tabulka 3

Obchodní a další politiky ve vyspělých průmyslových zemích dle sektorů

	Pozice	Cíle	Politiky
Strategické sektory	Vysoká konkurenceschopnost – exportně orientované;	– Dosažení úspor z rozsahu; – Zvyšování tržních podílů; – Maximalizace pozitivních externalit; – Vytváření clusterů ekonomické aktivity;	– Podpora liberalizace světového obchodu – přístup na trhy vyspělých (mezi-odvětvový obchod) a rozvojových zemí (nové trhy a preempce konkurence); – Průmyslové a strukturální politiky podporující dostředivé tendence v ekonomické geografii země (ekonomické clustery);
Ostatní sektory	Nízká konkurenceschopnost – soupeřící s dovozy;	– Udržení tržních podílů či jejich řízený útlum; – Snížení nákladů přizpůsobení; – Ochrana příjmů – solidarita a národní apel;	– Protekce, strukturální politiky; – Politika výjimek z trhu (geografické indikace, bio, podpora spotřeby domácích produktů – vs. „business as usual“); – Argumentace podporou národních zájmů a bezpečnosti (potravinová, surovinová, energetická...);

7. Liberální mezinárodní obchodní režim a preference volného obchodu v ideovém kontextu

Jak vyplývá z předchozí argumentace, domníváme se, že je v diskurzu politické ekonomie *zaměřována* situace, kdy je země konkurenceschopná ve strategických sektorech (a usiluje o jejich další rozvoj expanzí na cizí trhy) a je smířená s částečnou a postupnou ztrátou neprioritních sektorů s preferencí a politikou *volného obchodu*.⁸ Cíl budování konkurenceschopné a mocensky a politicky vlivné pozice národní ekonomiky a existence liberálního obchodního režimu a jeho podpora (ze strany rozvinutých a nastupujících ekonomik) však *nemusí* být z hlediska praktické politiky ve zjevném vzájemném *rozporu*.

V každém případě ale platí, že koncept *konkurenceschopnosti* aplikovaný na národní stát v sobě obsahuje soutěž o distribuci trhů a zisků. Není proto na úrovni národního agregátu kompatibilní s liberálně ekonomickým přístupem maximalizace celkového užitku a optimálního využití produktivních sil světa (např. Krugman, 1994). Koncept konkurenceschopnosti odkazuje na firmu, která se snaží získat pozici na trhu a realizovat zisky. V oligopolní soutěži usiluje o etablování své pozice, inovacemi udržuje svůj náskok před konkurencí, dosahuje úspor z rozsahu produkce a snaží se strategickým jednáním odrazovat další soutěžitele od vstupu na trh. Cílem je v širším smyslu dosažení permanentní výhody a pozice umožňující generovat renty. Firma se obrací na veřejné instituce s žádostí o podporu svých aktivit a podmínek činnosti – vhodná infrastruktura, základní výzkum, příprava pracovníků, informační služby, efektivní správa atd. Hlavní *rozdíl* mezi *státem* a *firmou* spočívá v tom, že kvalita

⁸ K diskuzi liberalismu a ekonomického nacionalismu v mezinárodním obchodě viz Krpec (2009).

tohoto servisu poskytovaného určitou zemí je vnímána jako úměrná její moci a vlivu, respektive postavení v mezinárodních politických vztazích a režimech. Tento vliv je – dle mínění tvůrců politik – posilován silnou pozicí strategických odvětví. Firmy dosahující oligopolní pozice, generující inovace a renty jsou asociovány s vysokou životní úrovní obyvatel a tudíž i se zdrojem politické podpory politické reprezentaci. Zatímco firma se orientuje na jakékoli příležitosti k dosažení zisku (s přihlédnutím k výhodě veřejné podpory působení v prioritních sektorech), země silně preferuje rozvoj konkrétních ekonomických aktivit.

Tato hypotéza předpokládá, že při případné ztrátě konkurenceschopnosti ve strategických sektorech by došlo k posílení koalice preferující státní zásahy do ekonomiky. *Nejde* však o *dramatickou změnu* kurzu *politiky* od liberální ideologie k protekcionismu, ale o reakci na změnu podmínek kompatibilní s preferencemi aktérů na úrovni národa. Narostl by počet sektorů soupeřících s dovozy, pro subvence by se vyslovili tvůrci politik i občané (jen s malým ohledem na případný pokles spotřebního užítku). Střety tohoto typu můžeme vidět nejlépe v oblastech high-tech výrob s tendencí k oligopolní konkurenci (Krugman a Smith, 1994). Země iniciují a podporují start firem v odvětví (infant-industry argument), usilují o jejich rozvoj (strukturální a průmyslové politiky – argument úspor z rozsahu). V subvencích však pokračují bez ohledu na stejné politiky ostatních zemí, přičemž je zřejmé, že tyto nepovedou ke změně podmínek na trhu a k získání pozice generující renty (Brander a Spencer, 1985). I když náklady politik dlouhodobě převyšují zisky, podpory neomezeně dlouho pokračují s poukazem na pozitivní externalitu (Krugman, Obstfeld, 2003, s. 282). To vše obvykle za zdůrazňování potřeby liberálních obchodních politik a deklarované podpory liberálním režimům volného obchodu a dalšího pokroku v této oblasti.

Deklarovaná liberální pozice vyspělých průmyslových zemí je tak pro země rozvojové a nově industrializované *nedůvěryhodná*. Rozvojové země jsou si vědomy síly daňových poplatníků vyspělých zemí a jejich dlouhodobé zkušenosti s prováděním strukturálních politik. Stejně tak si dobře uvědomují, že existuje historická souvislost mezi změnou obchodně politické pozice jednotlivých průmyslových zemí a ziskem konkurenční schopnosti jejich firem v preferovaných odvětvích. Zdá se proto, že *poptávka po sofistikovaných argumentech* podporujících a vysvětlujících *státní zásahy* do ekonomiky zůstane i nadále silná. Jsou to teorie endogenního růstu, podpory inovací, realokačních nákladů, aglomerací a strukturálních politik na straně průmyslových zemí. Na straně zemí rozvojových pak argumenty strukturální kritiky mezinárodních trhů, směnných relací, nahrazování importů a podpory vznikajících odvětví.

Závěrem

Tato stať se pokusila o diskuzi obchodní politiky a její reflexe politickou ekonomikou. Máme za to, že přístup k problematice standardně používaný ekonomickou vědou je přespříliš redukcující. Jiné motivy a preference, než je maximalizace příjmu individu-

álních aktérů a (poněkud nekonzistentně) objektivní zájem na maximalizaci efektivity využití zdrojů na úrovni celku, jsou neoprávněně vynechány z analýzy. Náš příspěvek je jedním z kroků k zahrnutí dalších sociálních proměnných do analýzy obchodní politiky. Především nám však jde o představení alternativní interpretace obchodní politiky, která umožňuje vysvětlit a pochopit její existenci ve stávající podobě a její postupné proměny.

V tomto ohledu bylo klíčové vnímání samotného státu jako instituce a obchodní politiky jako jednoho z výstupů jejího regulativního působení. Ve vlastní interpretaci pozice obchodní politiky mezi ostatními politikami instituce národního státu jsme se odrazili od základní teze o existenci (sociálně, historicky, ekonomicky) preferované struktury ekonomiky, kterou jsme označili jako optimální ekonomickou strukturu. Ta má ambici vystihovat situaci, která je většinou relevantních vnitrostátních subjektů považována za cíl, k němuž mají ekonomické politiky včetně politiky obchodní směřovat. Přestože se v našem textu jedná v zásadě o neprokazovaný předpoklad, věříme, že úvahy které na něm byly v této stati vystavěny, přispěly ke kritické reflexi diskuze obchodní politiky v rámci politické ekonomie. Považujeme jej proto za přínosný koncept pro interpretaci aktuálních ekonomických politik jednotlivých skupin států. Tvrdíme přitom, že není možné smysluplně vysvětlit podobu aktuálních obchodních politik jednotlivých zemí bez přihlédnutí k cílům a efektivitě dalších ekonomických politik.

Jedním z hlavních výstupů textu je pak interpretace tzv. liberálních obchodních politik vyspělých zemí jako nástroje k dosažení obdobných cílů, o které usilují země s obchodními politikami mnohem více ochranářskými. Naznačili jsme rovněž dynamiku změny obchodní politiky a její zdroje.

Důsledná analýza obchodní politiky, která by obsahovala determinanty nad rámec příjmu a distributivních konsekvencí, nebo zájmu na znovuzvolení představitelů, je značně složitým úkolem na samé hranici zvládnutelnosti současným analytickým aparátem sociálních věd. Přesto je třeba se o ni pokoušet. Předně proto, že současné modely nedokážou vysvětlit relativně nízkou intenzitu mezinárodního obchodu, poměrně omezenou míru mezinárodní specializace nebo absenci mobility některých výrobních faktorů. Dále pak proto, že řada výchozích předpokladů jednotlivých věd (např. tržní koordinace produkce a distribuce) může vystihovat fragmenty socioekonomické reality, ale v žádném případě se nedokáže vyrovnat s komplexními jevy typickými pro konstituování a implementaci ekonomických politik v mezinárodním prostředí.

Je pak dokonce otázkou, zda vlastní rozdělení věd (ekonomie, mezinárodní ekonomie, politická ekonomie, mezinárodní politická ekonomie, politické vědy) nevedlo v případě zkoumání (zahraniční) obchodní politiky k nepřijatelnému zkreslení její izolací od dalších politik na národní úrovni a dezinterpretaci jejího charakteru a zkreslení ideové diskuze liberalismu a protekcionismu v reálném světě.

Literatura

- ALESINA, A. 1995. Elections. Party Structure and the Economy. In BANKS, J. S.; HANUSHEK, E. A. (Eds.). *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- ALT, J. E.; GILLIGAN, M. 2010. The Political Economy of Trading States: Factor Specificity, Collective Action Problems, and Domestic Political Institutions. In FRIEDEN, A. J.; LAKE D, A.; BROZ, L. J. *International Political Economy – Perspectives on global Power and Wealth*. New York: W. W. Norton and Company, 2010. Pp. 376–392.
- BALDWIN, R. E. 1985. *The Political Economy of U. S. Trade Policy*. Cambridge: The MIT Press, 1985.
- BALDWIN, R. E. 1989. The Political Economy of trade Policy. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 3, No. 4, pp. 119–135.
- BALL, D. S. 1967. United States Effective Tariffs and Labor's Share. *Journal of Political Economy*. 75, pp. 183–187.
- BERNHEIM, B. D.; WHINSTON, M. D. 1986. Menu Auctions, Resource Allocation and Economic Influence. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 101, pp. 1–31.
- BRANDER, J. A.; SPENCER, B. J. 1983. International R&D Rivalry and Industrial Strategy. *Review of Economic Studies*, Vol. 50, No. 163, pp. 707–722.
- BRANDER, J. A.; SPENCER, B. 1985. Export Subsidies and International Market Share Rivalry. *Journal of International Economics*, Vol. 16, pp. 83–100.
- CASSING, J.; HILMAN, A. 1986. Shifting Comparative Advantage and Senescent Industry Collapse. *American Economic Review*. Vol. 76, pp. 516–523.
- CAVES, R. E. 1976. Economic Models of Political Choice: Canada's Tariff Structure. *Canadian Journal of Economics*. Vol. 9, pp. 278–300.
- CORDEN, W. M. 1974. *Trade Policy and Economic Welfare*. Oxford: Oxford University Press, 1974.
- COUGHLIN, C. C. 2010. The Controversy over Free Trade: The Gap between Economists and the General Public. In FRIEDEN, A. J.; LAKE D, A.; BROZ, L. J. *International Political Economy – Perspectives on global Power and Wealth*. New York: W. W. Norton and Company, 2010. Pp. 341–365.
- DESTLER, I. M.; ODELL, J. S. 1987. Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics. *Policy Analyses in International Economics*. 1987, No. 21.
- FERNANDEZ, R.; RODRIK, D. 1991. Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Preference of Individual Specific Uncertainty. *American Economic Review*. Vol. 81, No. 5, pp. 1146–1155.
- FIELEKE, N. 1976. The Tariff Structure for Manufacturing Industries in the United States: A Test of Some Traditional Explanations. *Columbia Journal of World Business*. 1976, No. 11, pp.98–104.
- FINDLAY, R; WELLISZ, S. 1982. Endogenous Tariffs and the Political Economy of Trade Restrictions and Welfare. In BHAGWATI, J. (Ed.): *Import Competition and Response*. Chicago: University of Chicago, 1982.
- FRIEDEN, J., ROGOWSKI, R. 1996. The Impact of the International Economy on National Policies. In KEOHANE, R.; MILNER, H. (Eds.). *Internalization and Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press, 1996, pp. 25–47.
- GILPIN, R. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- GILPIN, R. 2001. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- GOLDSTEIN, J. 1986. The Political Economy of Trade: Institutions of Protection. *American Political Science Review*. Vol. 80, No. 1, pp. 161–184.
- GROSSMAN, G. M; HELPMAN, E. 1994. Protection for sale. *American Economic review*. 1994, Vol. 84, pp. 833–850.

- HAGGARD, S.; WEB, S. B. 1994. *Voting for Reform, Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- HILLMAN, A. L. 1989. *The political economy of protection*. Chur: Harwood Academic Publisher, 1989.
- HISCOX, M. 2002. *International Trade and Political Conflict: Commerce, Coalitions, and Mobility*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- HODGSON, G. M. 1988. Economics and Institutions. *Journal of Economic Issues*. 1988, Vol. 1, pp. 1–25.
- HOEKMAN, M. B.; KOSTECKI, M. M. 2009. *The Political Economy of the World Trading System – The WTO and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- KAHNEMAN, D.; TAVERSKY, A. 1984. Choices, Values and Frames. *American Psychologist*. 1984, No. 4, pp. 341–350.
- KRPEC, O. 2009. Liberalismus a ekonomický nacionalismus v liberálním obchodním režimu. *Mezinárodní vztahy*. 2009, Vol. 44, pp. 53–74.
- KRUGMAN, P. (Ed.) 1986. *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge: MIT Press, 1986.
- KRUGMAN, P. 1991. *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press, 1991.
- KRUGMAN, P. 1994. Competitiveness: A dangerous obsession. *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, pp. 28–44.
- KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. 2003. *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Pearson Education, 2003.
- LANDES, D. S. 1996. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Poor and Some So Rich?* New York: W. W. Norton, 1996.
- LUCAS, R. E. 1988. On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No. 1, pp. 3–42.
- MAGEE, S. P.; BROCK, W. A.; YOUNG, L. 1989. *Black hole tariffs and endogenous policy theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- MAGEE, S. P. 1994. The Political Economy of Trade Policy. In GREENAWAY, WINTERS, A. (Eds.). *Surveys in International Trade*. Oxford: Blackwell, 1994.
- MILNER, H. V. 1988. *Resisting Protectionism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988.
- MILNER, H. V. 1999. The Political Economy of International Trade. *Annual Review of Political Science*. 1999, Vol. 2, pp. 91–114.
- NYE, J.V.C. 2009. *The Depression and the Failure of Impersonal Trust: What we have learned from the Great depression?* Mercatus Center, George Mason University. Working Paper No. 09-31.
- OATLEY, T. 2006. *International Political Economy: Interest and Institutions in Global Economy*. London: Pearson Longman, 2006.
- OLSON, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- RODRIK, D. 1992. The Limits to Trade Policy reform in LDCs. *Journal of Economic Perspective*. 1992, Vol. 6, pp. 87–105.
- RODRIK, D. 1994. *The Rush to Free Trade in the Developing World: Why so Late? Why Now? Will it Last?* New York: Oxford University Press, 1994.
- RODRIK, D. 1995. Political Economy of Trade Policy. In GROSSMAN, G.; ROGOFF, K. (Eds.). *Handbook of International Economics*, Vol. 3. Netherlands: Elsevier, 1995. Pp. 1457–1494.
- ROGOWSKI, R. 2010. Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments. In FRIEDEN, A. J.; LAKE, D. A.; BROZ, L. J. *International Political Economy – Perspectives on global Power and Wealth*. New York: W. W. Norton and Company, 2010. Pp. 365–376.
- ROMER, P. M. 1986. Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5, pp. 1002–1037.
- ROMER, P. M. 1990. Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, pp. 71 a n.

- SCHEVE, K. F.; SLAUGHTER, M. J. 2001. What Determines Individual Trade Policy Preferences? *Journal of International Economics*, Vol. 54, No. 2, pp. 267–292.
- STAIGER, R.; TABELLINI, G. 1987. Discretionary Trade Policy and Extensive Protection. *American Economic Review*. 1987, Vol. 77, pp. 340–348.
- TYSON, L. A. 1992. *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*. Washington: Institute for International Economy, 1992.

POLITICAL ECONOMY OF TRADE POLICY – INSTITUTIONS, REGULATION, SOCIAL AND POLITICAL CONTEXT

Oldřich Krpec, Vladan Hodulák, Faculty of Social Studie, Masaryk Univerzity Brno, Joštova 10, CZ – 602 00 Brno (okrpec@gmail.com, hodulakv@gmail.com)

Abstract

This paper aims to contribute to the theoretical discussion of free trade and protectionism in international trade within the context of International political economy. Presented approach broadens the standard political economy view of trade policy and goes beyond the redistribution consequences and the political consideration of policy makers. Our interpretation of trade policy works with broader economic values and preferences of individual actors and understands the nation state and its policies as institutions. Social, cultural and historical context is taken into consideration, when interpreting the trade policy. More complex understanding of these determinants helps to explain contemporary trade policies and also their dynamic change. Paper also discuss the links between the trade policy and other economic (structural and industrial) policies and attract attention to possible misunderstandings in contemporary free trade discourse.

Keywords

models of trade with imperfect competition and scale economies, trade policy, national security, economic nationalism, industrial structure and structural change, political economy

JEL Classification

F12, F13, F52, L16, P16