

TRANSATLANTICKÝ OBCHODNÍ KONFLIKT A JEHO DOPADY NA EVROPSKOU UNII

DANIEL ŠITERA

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Nová obchodní politika Spojených států amerických (USA) nemusí být výjimkou potvrzující volnotržní pravidlo posledních tří dekad, ale pravděpodobně předznamenává dlouhodobější protekcionistický trend.

Evropská unie (EU) se v případné konfrontaci s USA zaštití rétorikou zastávce hodnot volného obchodu, ale nevyhnutelným motivem dalšího evropského postupu bude muset být zmírňování destabilizace vzájemných obchodních vztahů, protože EU je na jejich stabilitě mnohem závislejší.

Samotná hrozba obchodní války by měla mít dvojitý dopad na strategické rozhodování EU. Měla by podnítit jak zavedení strategií snižujících vnější ekonomickou zranitelnost na úrovni společné obchodní politiky, tak další posílení vnitřní hospodářské a měnové integrace EU.

ÚVOD

V březnu 2018 se administrativa amerického prezidenta Donalda Trumpa rozhodla uvalit cla na dovoz oceli a hliníku ve výši 25 % a 10 %. EU, Kanada a Mexiko obdržely výjimku z tohoto nařízení do konce května. Ta jim již nebyla prodloužena. Naopak Trumpova administrativa stupňuje svoji rétoriku zvyšování celních tarifů. V druhé polovině června 2018 bylo v rámci společné obchodní politiky, která je výlučnou pravomocí EU, přistoupeno k protiopatřením v uvalení většínou 25% cel na převážně vybrané spotřební zboží dovážené z USA.

Tento transatlantický obchodní konflikt ještě nelze nazvat obchodní válkou, protože se zatím odehrává především v rétorické rovině a omezeném rozsahu. Americká cla uvalená na ocel a hliník cílí dohromady na přibližně 1,9 % celkového současného vývozu EU do USA. Evropská odvetná opatření také nepostihla zásadní položky amerického dovozu. Další eskalace by však v obchodní válku přerůst mohla, zvláště pokud se USA rozhodnou uplatnit zvýšení cel na evropský dovoz automobilů z původních 2,5 až na 20, či 25 %.

Zmíněný konflikt se přitom odehrává mezi dvěma stranami jedné neomerkantilistické mince, čímž jsou fascinace aktivní (tj. přebytkem) a negativní (tj. deficitem, neboli saldem) bilance zahraničního obchodu se zbytkem světa. Protekcionistická rétorika USA na jedné straně cílí na snižování svého obchodního deficitu, který byl dlouhodobě způsobený dovozem cenově dostupného zboží pro uspokojení domácí poptávky, protože ho vnímá jako budoucí zdroj americké hospodářské zranitelnosti. Hospodářské jádro EU naopak dlouhodobě vsadilo většinu svého růstového potenciálu na vytváření obchodních přebytků díky vývozu cenově konkurenceschopného a zároveň sofistikovaného zboží, zatímco jednostranně spoléhalo na pokračující liberalizaci mezinárodního obchodu. Co se zdálo jako základ vzájemné transatlantické závislosti, se však nyní stalo podstatou současného konfliktu.

Klíčovou otázkou pro další opatření ze strany EU proto je, zdali nynější obchodní politika USA představuje dočasnou výjimku z podpory liberalizace mezinárodního obchodu, nebo je příznakem dlouhodobějšího protekcionistického trendu. Jsou to totiž USA, které díky své centrální pozici v globální ekonomice historicky udávaly trendy v regulaci mezinárodní obchodní výměny. Případné otřesení globálních obchodních vztahů by přitom mělo daleko negativější dopad na hospodářské jádro EU právě kvůli jeho závislosti na vytváření exportních přebytků se zbytkem světa. Jakkoli se konflikt vyvine, jeho destabilizační potenciál je pro EU podnětem k dalším opatřením na úrovni společné obchodní politiky, ale i vnitřní hospodářské a měnové integrace.

LIBERALIZAČNÍ AGENDA OD MULTILATERÁLNÍ WTO K TRUMPOVU UNILATERALISMU

Liberalizační agenda v mezinárodních obchodních vztazích byla především od přelomu 80. a 90. let 20. století založena na principech prohlubování multilaterální spolupráce, regionální integrace a bilaterálních dohod. Právě USA a EU byly na všech těchto úrovních hnacím motorem. Trumpova rétorika cílí na zpochybnění této tři dekády dominantní agendy, přičemž dovádí do důsledků dlouhodobý trend rostoucí nelineárnosti globálních ekonomických vztahů.

Trumpova hrozba zavedení cel míří na multilaterální základy liberální agendy, které se začaly plně institucionalizovat až se založením Světové obchodní organizace (WTO) v roce 1995. Právě WTO se stala institucionálním rámcem pro multilateralismus ve světových obchodních vztazích, a to s ohledem na odstraňování jejich netarifních a hlavně tarifních bariér. Multilaterální přístup však narazil na své limity už v průběhu současného vyjednávacího kola z Doha zahájeného v roce 2001.

Nenaplněná očekávání z Doha podnítila proliferaci regionálních obchodních dohod, která vedla k odklonu od příslibu jednotných globálních pravidel. Jejich počet za tři dekády vzrostl až k nynějšímu číslu 287. Současné hluboké a komplexní dohody přitom směřují za odstraňování pouhých tarifních bariér do netarifní sféry, kdy by vzájemná harmonizace domácí regulace ekonomických vztahů měla usnadnit transnacionální produkci a distribuci uvnitř dodavatelských řetězců. Tento trend je dědictvím dohody mezi USA a Jižní Koreou uzavřené v roce 2007 (v plné platnosti od 2012), na níž vzápětí reagovala dohoda EU s Jižní Koreou v roce 2010 (v plné platnosti od 2015). Nedlouho na to navázaly současná evropsko-kanadská dohoda CETA nebo Trumpem prozatím zavržené projekty transatlantického partnerství TTIP mezi USA a EU či transpacifického partnerství TPP mezi USA a vybranými tichomořskými státy. Takový trend dále bilaterizoval, a tím přinejlepším reprodukoval složitost globálních obchodních vztahů.

Trumpův obchodní unilateralismus je nutné chápat jako prozatímní vyvrcholení tohoto nelineárního vývoje. Trump sám přitom navazuje na tradici republikánských administrativ. Naposledy uvalila cla na dovoz hliníku a oceli administrativa George Bushe v roce 2002, jež od tohoto opatření však po roce odstoupila i díky systému řešení sporů WTO. Trumpova administrativa zatím dále eskaluje své protekcionistické jednání nehledě na principy této multilaterální organizace.

VYDĚRAČSKÝ POTENCIÁL OBCHODNÍHO DEFICITU USA

Uvalení cel představuje nejrychlejší podnět ke změně pravidel hry v obchodních vztazích. Příklady CETA, TTIP a TPP ukazují, že vyjednávání nových dohod představuje několikaletou anabázi s nejasným koncem. K takto radikálnímu kroku mohou přistoupit právě USA jako hlavní zdroj světové agregátní poptávky a zároveň poskytovatel hlavní globální rezervní měny. V tomto spojení dosud přinášel americký obchodní deficit nejen zdroj hospodářského růstu, ale i silnou geoeconomickou pozici, díky níž USA strukturálně ovlivňovaly dění v globální ekonomice. Snižující se americká ekonomická váha však znehodnocuje vyděračský potenciál tohoto deficitu a naopak ho může měnit ve zdroj vnější zranitelnosti. Takovou kalkulaci lze hledat za protekcionistickou rétorikou současných představitelů USA.

Trumpova obchodní politika stojí na využívání tohoto vyděračského potenciálu vůči svým hlavním obchodním partnerům včetně EU. Ačkoli se mezi těmito ekonomikami vyvinula vzájemná závislost, systémová váha USA ji dosud asymetricky vychylovala v americký prospěch. Zdali zvyšování tarifních bariér povede ke snížení obchodního deficitu USA vůči zbytku světa, který např. v roce 2017 dosáhl 566 miliard dolarů, není zřejmé. Rozdmýchání obchodních konfliktů s více státy naráz může však americkou strategii celkově oslabit, pokud podnítl

koordinovaný postup ostatních, ale také zvyšuje zranitelnost těchto protistran, jakmile se rozhodnou s USA vyjednávat bilaterálně v soutěži o dosažení výhodnější dohody.

Dovážené zboží EU je jedním z cílů americké protekcionistické rétoriky. EU je vskutku druhým největším americkým obchodním partnerem, zatímco USA vůči ní pravidelně vytvářejí druhý největší deficit. Vzájemné obchodní vztahy se přitom posilují, jak svědčí nerovnoměrný nárůst amerického podílu na celkovém vývozu EU z 18,9 % v roce 2008 na 20,8 % v roce 2016 nebo dovozu z 11,5 % na 14,6 % ve stejných letech. Zmíněný obchodní deficit se přitom zakládá na objemově mnohem důležitějším dovozu zboží z EU, zatímco skrývá obchodní přebytky USA z vývozu služeb (alespoň podle americké metodologie výpočtu dat). To vysvětluje i jednostranné poukazování Trumpovy administrativy na dovoz zboží.

Eskalace obchodního konfliktu nicméně více poškodí EU. Trumpova administrativa sice kritizuje obchodní deficit s EU jako slabinu americké ekonomiky, zároveň se zdá být ochotna strategicky použít jeho vyděračský potenciál. Asi polovina obchodní výměny mezi EU a USA dosud probíhala bez celních bariér, cla dosahovala v průměru asi 2% výše. Tento průměr zakrývá rozdíly jako v případě dovozu automobilů, na něž EU uplatňuje 10% cla oproti 2,5% ze strany USA. Tyto disharmonie řešila dohoda TTIP celkovým snižováním tarifů, kdežto Trumpova rétorika míří směrem nahoru. To by tvrdě zasáhlo exportní jádro EU zahrnující i Českou republiku (ČR).

ZRANITELNOST OBCHODNÍHO PŘEBYTKU EU

Zranitelnost EU vychází právě ze závislosti jejího hospodářského jádra na stabilních obchodních přebytcích s USA a zbytkem světa. Toto exportní jádro totiž v posledních dvou desetiletích vsadilo veškerý svůj růstový potenciál na již zmíněnou liberalizační agendu uvnitř i vně EU. Logika evropského exportismu přitom odráží neomerkantilistickou fascinaci obchodními přebytky, kdy domácí poptávka je obětována ve prospěch konkurenceschopnější pozice při uspokojování světové agregátní poptávky. Co se zdá jako globálně úspěšný hospodářský model, ale také vystavilo EU vyšší závislosti na strategickém rozhodování svých hlavních obchodních partnerů a může se ukázat jako slabina evropské prosperity.

Uvedený exportní klaster se utvořil okolo německého hospodářství a dále se rozpíná severozápadně do Nizozemska, zasahuje do severní Itálie a následně pokračuje přes Rakousko do visehradských a částečně pobaltských ekonomik či severní Evropy. Každá skupina států zde zaujímá rozdílnou pozici ve výsledné dělbě práce. Právě toto růstové jádro EU se zaměřilo na obnovení německé komparativní výhody ve výrobě a vývozu sofistikovaného zboží. Taková strategie měla být klíčem k obnovenému hospodářskému růstu a dalšímu zvyšování ekonomického výkonu zmíněných ekonomik. Sestávala se z domácí zdrženlivosti ve zvyšování nákladů na pracovní sílu a stabilizace cen skrz omezování inflace v kombinaci s prosazováním politik volného obchodu uvnitř a vně EU. Nemalou roli v tomto hrálo euro, které dále zlevnilo německý vývoz v poměru k alternativě německé marky. Tato politika proto vedla k omezení domácích zdrojů růstu ve prospěch obnovení globální exportní konkurenceschopnosti s cílem vytváření obchodních přebytků.

Příkladem je v tomto zvyšující se podíl celkového zahraničního obchodu, tedy celkového vývozu a dovozu, na HDP (údaj mimo závorku) a také vývozu zboží a služeb na HDP (údaj v závorce). Podle údajů Světové banky byl v případě Německa tento podíl 32 (15) % HDP v roce 1970, zatímco do konce 90. let se zvýšil na 61 (27) %, aby nerovnoměrně narostl na 86 (47) % v roce 2015. To kontrastuje s hodnotami USA, které se zvýšily z 11 (6) % na 23 (10) %, aby dosáhly 28 (13) % HDP v roce 2015. Neplatí zde přitom axiom o čím menší, tím otevřenější ekonomice. Kontrastním případem je zde Francie, která původně sdílela německé hodnoty s 31 (15) % v roce 1970, aby se však v trendu odchýlila k (49) 28 % na konci 90. let a dále její podíl rostl pouze k 61 (30) % v roce 2015. Zranitelnost vůči případné destabilizaci obchodních vztahů je proto mezi státy EU rozdělena nerovnoměrně.

Jednou z nejzranitelnějších ekonomik je právě ČR, jejíž celková zahraničněobchodní otevřenost a exportní závislost vzrostly z 64 (33) % v roce 1990 na 86 (42) % na konci 90. let až na 156 (81) % HDP v roce 2015. Od 90. let byla česká ekonomika integrována do vznikajícího exportního prostoru pomocí své zahraničně orientované reindustrializace. Vzhledem k vlastní druhořadé pozici ve výsledném dodavatelském řetězci hraje roli poskytovatele kvalifikované, ale levné pracovní síly v kombinaci s málo inovativním, ale technologicky adaptivním subdodavatelským zpracovatelským sektorem. Orientace na výrobu zboží, především pak automobilů a jejich součástek, je však jedním z hlavních zdrojů české zranitelnosti, a to přestože USA představovaly v roce 2016 pouze 12. největší exportní trh ČR. Tato zranitelnost je totiž zprostředkována přes německou ekonomiku, pro niž USA hrají v závěsu s Velkou Británií hlavní exportní destinaci.

Rozdílná zranitelnost povede také k odlišnému přístupu členských států v případné eskalaci obchodního konfliktu. I přes otevřenou politiku prezidenta Emmanuela Macrona právě Francie a další státy mimo exportní jádro zachovávají dlouhodobě chladnější postoj vůči prosazování liberalizace ve společné obchodní politice EU. Růstový potenciál těchto ekonomik se totiž zakládá srovnatelně více na domácí poptávce namísto jednostranného spoléhání na zvyšování exportních příležitostí a otevírání se zahraniční konkurenci. Jak bylo zřejmé z prvních reakcí na americké hrozby, tyto státy mohou více tíhnout ke konfrontačnímu postoji než státy exportního jádra.

Ačkoli se EU bude v případné konfrontaci zaštiťovat diskurzem zastávce hodnot volného obchodu, jejím reálným motivem zřejmě bude vlastní asymetrická zranitelnost vůči destabilizaci obchodních vztahů s USA. Zpomalení exportního motoru EU by totiž mělo závažné následky pro hospodářský růst v celé Evropě. V tomto smyslu není EU připravena na eskalující obchodní válku.

DVA DOPADY NA EU

Hrozba obchodní války má dva dopady na strategické rozhodování EU. I když EU musí zachovat asertivní přístup, její vnější zranitelnost by měla vést k evropské snaze transatlantický obchodní konflikt deeskalovat. Asi jedna třetina celkové obchodní výměny členských států EU probíhá se zbytkem světa, okolo dvou tře-

tin na vnitřním trhu s dalšími členskými státy. Z dlouhodobého hlediska by proto tato hrozba měla mít pro EU dva dopady na úrovni vnější obchodní politiky, ale i vnitřní ekonomické integrace.

1) Obchodní diverzifikace se zbytkem světa

Diverzifikace obchodní výměny se zbytkem světa je jednou z cest k flexibilnější a nezávislejší pozici EU v globální ekonomice. A to také v situaci, kdy odchod Velké Británie pouze prohloubí orientaci EU na vývoz zboží do zbytku světa a zároveň výrazně sníží její geoeconomickou váhu. To přitom oslabí její pozici při vyjednávání dalších obchodních dohod, kterou alespoň současná obchodní politika EU vnímá jako hlavní prostředek pro úspěšné zapojení Evropy do globální ekonomiky.

EU má v platnosti 37 obchodních dohod různého druhu se zbytkem světa. Dalších 45 jich je ve stavu částečné implementace. Evropská komise se nyní soustředí na uzavření dohod s Austrálií, Novým Zélandem, Singapurem, Mexikem, zakládajícími státy MERCOSUR a Japonskem. Nynější americký protekcionismus může paradoxně krátkodobě zvýšit tlak na dokončení vyjednávání těchto dohod a pokrok v dalších.

Není však zřejmé, v jakém horizontu zmíněné bilaterální dohody pomohou k diverzifikaci evropské exportní zranitelnosti vůči USA přímo a nestabilitě globálních obchodních vztahů nepřímo. Současná americká politika přitom učinila částečně překonanou poslední evropskou strategii Trade for All z roku 2015, která byla založena na obhajobě principů vyjednávání TTIP. Tato strategie sice v reakci na obavy některých členských států a aktérů unijní politiky z takových dohod zdůrazňuje selektivnější přístup k bilaterálním vyjednáváním o volném obchodě a bezbariérovém investičním prostředí. Stále ale přepokládá zvyšující se exportní závislost Evropy vůči zbytku světa jako klíč k řešení nízké vnitroevropské poptávky a případnou alternativu vůči nerovnováhám vnitroevropské integrace.

2) Prohloubení vnitřní hospodářské a měnové integrace

Vyšší míra vnější zranitelnosti EU je přitom umocněna nesourodostí vnitroevropské hospodářské a měnové integrace. Proto by Trumpova politika měla být signálem k jejímu dalšímu prohloubení. Pokračující integrace by se přitom měla zaměřit na institucionální řešení vzájemné protichůdnosti národních hospodářských modelů v Evropě. Ta totiž nejenže činní EU náchylnou k dalším vnějším i vnitřním šokům, ale snižuje také její geoeconomickou váhu jako takovou. Vnitřní trh a eurozóna se přitom zatím neukázaly jako automatické faktory ani fiskální, ani reálné konvergence tak, aby EU dosáhla větší koherence ve srovnání se svými mnohem vnitřně sourodějšími protiváhami jako USA, či dokonce Číny. To brzdí růstový potenciál EU a celkově omezuje prostor pro zesílení vnitroevropských obchodních vztahů.

Další prohlubování hospodářské a měnové integrace proto musí vedle odstraňování bariér a strukturálních reforem probíhat hlavně posilováním její institucionální i investiční základny. Nejbližší příležitostí k tomu bude vyjednávání o novém víceletém finančním rámci pro roky 2021–2027, kdy by měl být evropským zájmem vyšší objem rozpočtu EU nehledě na výpadek britského

příspěvku. Zvyšování investic by však mělo probíhat souběžně i na národních úrovních. Prohloubení a modernizace vnitřního trhu – ať už digitálního, či se službami – totiž nepřinesou kýženou přidanou hodnotu bez aktivního investičního prostředí a politik zaměřených na obnovení širší konvergence mezi členskými státy EU. Podobně prohlubování eurozóny se neobejde bez budování dalších stabilizačních opatření a posílení koordinačních mechanismů již dříve navržených Evropskou komisí, nebo některými členskými státy.

Posílení institucionálních a investičních základů vnitroeurospécké integrace je přitom předpokladem pro to, aby EU získala větší akceschopnost uvnitř, a tím pádem i větší jednotu, odolnost a asertivitu v obchodních vztazích navenek. Posílení takových základů však naráží na odlišné názory členských států na další průběh evropské integrace. Část čistých přispěvatelů do rozpočtu EU odmítá jeho další navyšování, což celkově odráží neochotu k robustním investicím namísto upřednostňování politik úsporných opatření jak na unijní, tak domácí úrovni. To přímo omezuje potenciál budování jednotného digitálního trhu, zatímco prohlubování vnitřního trhu se službami není možné bez řešení dalšího sporného bodu, čímž je posílení celkové sociální dimenze evropské integrace. Reakce na krizi eurozóny proto také zůstává vágní a probíhá na úrovni střídmych strategií a ještě střídmyších příslibů reformy, a to s dalšími členskými státy jako ČR pouze vyčkávajícími mimo měnovou integraci. Protože EU zatím nemíří k posílení vlastní ekonomické integrity, alternativou pro její členské státy nadále zůstává větší exportní zranitelnost a rostoucí spoleh na vytváření poptávky mimo EU.

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Zásadní otázka pro další opatření EU zní, zdali současná politika americké administrativy představuje výjimku potvrzující volnotržní pravidlo posledních třiceti let, nebo je příznakem dlouhodobého protekcionistického trendu. Transatlantický obchodní konflikt nicméně obnažuje asymetrickou pozici EU ve vzájemných obchodních vztazích s USA. Ta by měla být signálem ke krátkodobým i dlouhodobým opatřením na úrovni společné obchodní politiky, ale i vnitřní integrace EU:

- ▶ EU může využít všech multilaterálních opravných opatření, a to především podáním stížnosti na postup USA v rámci systému řešení sporů WTO, ale neměla by v nynější situaci spoléhat na úspěch konzultací v rámci tohoto řízení.
- ▶ EU by měla přiměřeně odpovědět na americká opatření vlastními protioopatřeními, ale v dlouhodobé perspektivě se musí vyhnout eskalaci vzájemného obchodního konfliktu i za cenu přijmutí některých politik USA, přičemž by měla spoléhat na dosažení kompromisu na politické spíše než expertní úrovni.
- ▶ EU by měla současný konflikt vzít jako signál k optimalizaci vlastní společné obchodní politiky tak, aby jednostranně nespolehala na multilaterální pravidla a normy volného obchodu, ale mířila na pragmatickou diverzifikaci exportních příležitostí, která musí cílit nikoli na posilování, ale snižování asymetrické závislosti EU na jakýchkoli obchodních partnerech včetně USA.

- ▶ EU a její jednotlivé členské státy by také měly současnou hrozbu obchodní války pojmout jako další podnět k prohloubení vnitřní hospodářské a měnové integrace, protože další posílení vnitroeurospkých obchodních vztahů založené na posílení investic a obnovení vzájemné reálné konvergence může hrát vhodnou protiváhu k vnější zranitelnosti EU vůči nestabilitě globálních obchodních vztahů.
- ▶ ČR by jako jedna z nejzranitelnějších ekonomik měla jasně identifikovat a komunikovat své zájmy uvnitř skupiny stejně smýšlejících států, přičemž cílem jejích snah by měly být snaha deeskalovat současný spor a úsilí o jednotný evropský postup ve společné obchodní politice EU vůči USA.
- ▶ ČR by měla prosazovat diverzifikační strategie na úrovni společné obchodní politiky ve výše zmíněném smyslu a zároveň se aktivně spolupodílet na prohlubování vnitřního trhu a eurozóny nejen v kontextu odbourávání existujících bariér, ale také posilování sociálního a institucionálního rozměru obou procesů jako vhodné protiváhy vůči hrozbě destabilizace vnějších obchodních vztahů se zbytkem světa a vybranými obchodními partnery.

Daniel Šitera

výzkumný pracovník Ústavu mezinárodních vztahů a koordinátor Centra politické ekonomie (sitera@iir.cz)