

VÝVOJ MEZINÁRODNÍ OBCHODNÍ POLITIKY

Zdeněk Augenthaler

V první kapitole zprávy generálního tajemníka Konference OSN o obchodu a rozvoji nazvané *K nové obchodní politice* (český překlad Informační ústředí OSN v Praze, 1964) jsou tato slova:

„Tato druhá konference, svolaná Spojenými národy, se schází za zcela jiných podmínek, než za kterých se před šestnácti lety sešla první konference v Havaně.

První konference byla zřetelně ovlivněna zkušenostmi z událostí, které předcházely velkému depresi v třicátých letech, zkušenostmi systémem, vzniklého v devatenáctém století. V té době působil významný rozvoj světového obchodu doprovázený silně vyvinutým multilateralismem jako mocný katalyzátor živelného vývoje v periferních zemích (tj. v rozvojových zemích), které zásobovaly průmyslová střediska surovinami a potravinami.

Velká deprese předznamenala zhroucení tohoto starého systému, který byl již podloměn politickými důsledky první světové války. Vzhledem k těmto skutečnostem a vzhledem k důsledkům druhé světové války je nyní vyloučeno přemýšlet o znovunastolení starého systému. V dosud nepřilíh vzdáleném období Havanské konference snad bylo možno chovat o tom iluze, ale další běh událostí nakonec tyto iluze navždy rozptýlil.

Je nevyhnutelné vybudovat nový systém se zřetelem k řešení vážných problémů obchodu a rozvoje, které ohrožují svět, zejména pak problémů, které se dotýkají rozvojových zemí.“

Ovšem systém, který vznikl v devatenáctém století, byl sám výsledkem vývoje, který po staletí doprovázel vznik a upevňování světového kapitalistického trhu a kapitalismu vůbec a procházel s ním různými etapami, z kterých každá přinesla něco nového a něco zanechala, co dosud je živé.

Pravidla obchodních styků mezi státy nikdy plně neodpovídala nějakým přesným doktrínám, nikdy nespočívala na pevných zásadách, ale byla vždy výrazem existujícího poměru sil. Proto to byla vždy směs různých prvků, z nichž některé převládaly, jiné zase byly zatlačeny do pozadí, aby se v jinou dobu opět prosadily, a nástroje dávno před tím vymyšlené byly opět použity.



Prvním uceleným systémem mezinárodní obchodní politiky byl *merkantilismus* (XVI. až XVIII. století), který na jedné straně zrušil vnitřní celní a jiné překážky, odstranil rozdrobenost zemí a vytvořil velké hospodářské celky, na druhé straně přenesl na hranice těchto států většinu omezení aplikovaných jednotlivými městy, feudálními pány i vládními zeměmi v lokálních stycích. Merkantilismus byl přesvědčen, že tvůrcem hodnot je obchod, a bohatství viděl ve zlatě a drahých kovech. Proto bojoval o trhy a o aktivní obchodní bilanci, v níž viděl záruku hromadění drahých kovů. Z řady opatření, která merkantilismus učinil, uvedme na prvním místě to, že povýšil cla na nástroje uvědomělé obchodní politiky, zatímco dříve byla považována pouze za vydatný zdroj státních příjmů. Byla zavedena také různá omezení a zákazy týkající se obchodu (zákaz vývozu drahých kovů, surovin potřebných pro domácí výrobu, potravin atd.), byly zřizovány monopolní společnosti, které dostávaly privilegia obchodu s koloniemi, byla subvencemi podporována národní výroba a vývoz, byl zřizován monopol námořní plavby atd. Ovšem merkantilismus v Anglii a ve Francii či jinde měl odlišné rysy. Zajímavé jsou například plány, jaké v duchu merkantilismu měli ekonomové na hospodářskou obnovu Českého království po třicetileté válce.

Objevení významu obchodní a v pozdějším stadiu merkantilismu platební

bilance a nástrojů na její ochranu patří k významným krokům na poli mezinárodní obchodní politiky a ekonomie vůbec. Svět se k nim vracel v dobách pozdějších a například období mezi první a druhou světovou válkou bývá někdy nazýváno neomerkantilismem. V onu dobu byly také snahy (viz Keynes) očistit tuto doktrínu od osočování a někdy nespravedlivých výtek, které proti ní snesla doba liberalismu.

Dodejme ještě, že za merkantilismu obchodní smlouvy byly obvykle součástí smluv mírových a že vítězná strana v nich vnucovala svoji vůli straně poražené. To platilo i o doložce nejvyšších výhod, která se již tehdy občas objevovala, ale jednostranně ve prospěch vítěze.

Liberalismus vznikl, když buržoazie, nyní již průmyslová, pod ochranou absolutismu zesílila natolik, že státní zásahy a reglementace jí překážely ve volnosti pohybu. Bude hlášáno, že svobodný obchod, volná směna, státem nerušené hospodářství jsou nejlepší cestou pokroku. Takový „přirozený“ řád měl vést k tomu, aby kapitál a práce se zaměřily na ta odvětví, v nichž každá země má nejvýhodnější podmínky, a proto prý z toho měli mít prospěch všichni.

V původním smyslu znamenala volná směna (*libre échange*) odpor proti zákazům a omezením soukromého podnikání a proti privilegiím a monopolům, ale postupně se stala výrazem teorie mezinárodní obchodní politiky založené na zásadě nezasahování států. Předpokládalo se, že existuje nějaký přirozený přírodní řád, přirozená rovnováha, i v ekonomickém životě, ke kterému se svět automaticky vrací a z něhož vyplývají všechny neměnné universální zákony. V oboru mezinárodní obchodní politiky se teoreticky vyžadovalo zrušení všech omezení obchodu a dokonce odstranění cel. Dodejme hned, že taková svoboda nikdy a nikde nebyla a že pod volnou směnou se v praxi rozuměl pouze stav, kdy obchod není omezován zákazy nebo jinak a kdy cla jsou poměrně nízká a jsou jedinou ochranou trhu. To je i nynější koncepce volného obchodu.

První obchodní smlouvou uzavřenou v duchu nové doktríny byla smlouva z 25. ledna 1860 mezi Francií a Anglií. V ní Francie, krajně ochranářská, snížila cla na 30 % ceny (později měla být dále snížena na 25 %) a zrušila četné zákazy dovozu, kdežto Anglie zrušila některá cla na francouzské zboží a snížila cla na víno a lihoviny. Jak daleko byla tato smlouva od požadavků doktríny! Ve smlouvě si obě strany zaručily vzájemné zacházení podle doložky nejvyšších výhod. Smlouva byla uzavřena samostatně, to jest bez jakékoli souvislosti s nějakou mírovou smlouvou, jak se pak stalo běžným zvykem.

Po této smlouvě, nazývané podle anglického vyjednavče Cobdenovou, vykonávaly Anglie a Francie tlak na jiné státy, aby uzavíraly podobné smlouvy. Bylo to období od 1860 do 1878, které přineslo do mezinárodní obchodní politiky nové elementy. Předně to bylo oddělení smluv obchodních od smluv mírových, dále všeobecné užívání doložky nejvyšších výhod a s tím spojené rozšiřování výhod, které jedna strana v jednání přiznala některé jiné, na řadu dalších zemí, což znamenalo rozvoj multilaterálních styků, rušení zákazů dovozních a vývozních a snižování cel. Ale éra liberalismu tohoto rázu, který byl v určitém smyslu pokrokem, trvala sotva dvacet let. Hospodářská krize z let sedmdesátých přinesla zvrát ve vývoji nové politiky, státy se rychle vracely k ochraně svých průmyslů a nastala perioda *protekcionismu*, která doprovázela růst imperialismu. Ostatně některé státy se nikdy nedaly cestou liberalismu, jak byl tehdy hlášán, mezi nimi zejména Spojené státy americké. Již v padesátých letech minulého století inspirátor německého hospodářského nacionalismu a protekcionismu F. List napsal: „Klasická škola přehlédla to, že za stavu volné soutěže s vysoce vyvinutými průmyslovými státy nemůže stát méně vyvinutý nikdy dosáhnout úplné hospodářské nezávislosti, i když k tomu má všechny potřebné prvky.“¹⁾

¹⁾ Friedrich List's *Gesammelte Schriften*, Ed. Häuser, III. sv., str. 302.

Liberalismus také neviděl nebo nechtěl vidět, že podmínky, které dávají určité zemi převahu, nemusí být stále stejné, že hospodářský život není něčím strnulým, ale stále se měnícím a vyvíjejícím. Jak později doba ukázala, měl List v mnohých svých kritikách plnou pravdu. Důkazem toho nám může být to, že ještě v polovině minulého století byl důchod na jednoho obyvatele v dnešních vyspělých kapitalistických státech podle odhadu pouze asi o 70—80 % vyšší než v zemích, které jsou dnes označovány za rozvojové.²⁾ Nyní je tento rozdíl více než desateronásobný a dále se zvětšuje. Rozvoj obchodu se za posledních 15 let z velké míry vyhnul rozvojovým zemím a jejich podíl na něm klesl z $\frac{1}{3}$ pod $\frac{1}{5}$. A to se odehrálo v době poměrné prosperity a nepřilíš vázaného obchodu. Volná hra sil rozhodně nevedla k rovnováze.

Z doby 1860—1878 zůstala, jak již řečeno, doložka nejvyšších výhod a snaha po multilaterálním obchodu, i když někdy hodně problematickým.

Období protekcionismu pokračovalo až do první světové války a vyznačovalo se rostoucím zvyšováním cel i jinými opatřeními. Nicméně zřídka se sahalo k přímým zákazům nebo podobným omezením obchodu. Naproti tomu se ale objevovaly diskriminační celní tarify. U Velké Británie to byly (od 1904) preference, které byly později [1932] skloubeny v soustavu Britské říše; Francie a Německo také měly diskriminační cla, a za první světové války oba válčící tábory předpokládaly, že v tom budou pokračovat také po válce a vylučovat jeden druhého z obchodu.³⁾ Ještě 11. října 1918 byla ujednána mezi Německem a Rakousko-Uherskem dohoda o celní unii obou států, ovšem to bylo už příliš pozdě a nemělo to žádný smysl. Ukazuje to pouze, jak ve Vídni a Berlíně byly vedoucí kruhy slepé a do poslední chvíle neviděly, jaká je skutečné situace, nebo se neodvažovali si to uvědomit.

Tendence pokračovat po válce v politice „studené“ války se projevila i v textu mírových smluv, podle kterých Německo, Rakousko, Maďarsko a Bulharsko byly zavázány poskytnout jednostranně vítězným mocnostem doložku nejvyšších výhod, a to Německo na 5 let, ostatní na tři roky.



V době, kdy se první světová válka již chýlila ke konci, vyhlásil 8. ledna 1918 prezident Wilson svých známých 14 bodů, z kterých nás zajímá, pokud jde o obchodní politiku, bod třetí. V něm se praví: „Odstranění, pokud možno, všech ekonomických překrad a vytvoření rovnosti obchodních podmínek mezi všemi státy, které souhlasí s mírem a sdruží se k jeho zachování.“ V tomto bodu byl obsažen také nápor proti Velké Británii a Francii, kterým šlo o takovou organizaci světového obchodu, která by jim dala zvláštní výsady. Prezident Wilson sám vysvětlil, že je tomu nutno rozumět tak, že každý stát má právo zavést jakýkoli celní tarif, vysoký či nízký, že však má jej stejně aplikovat vůči všem zemím.⁴⁾ USA si tedy chtěly svoji ochrannářskou politiku zachovat, ale preferenční režimy v jiných zemích rozbít. Když byly formulovány texty Paktu Společnosti národů, Wilsonův právní poradce D. Hunter Miller narazil na velké potíže, jak bod třetí vtělit do Paktu. Nejprve byla zcela vypuštěna jakákoli zmínka o odstranění všech ekonomických překrad, protože bylo jasné, že spojenci budou na prvním místě žádat od USA, aby zmírnily svoje ochrannářství. Pak došlo na „rovnost obchodních podmínek“. Velká Británie navrhovala text: „Spravedlivé zacházení s obchodem všech členů Společnosti národů.“ Ale i to se zdálo příliš dalekosáhlé. A tak se do Paktu (čl. 23) dostalo toto znění: „S výhradou ustanovení a ve shodě s mezinárodními doho-

²⁾ *Mezinárodní politika* č. 7/1966, str. 298.

³⁾ *Videňská deklarace z 1916 a Rezoluce Spojenecké hospodářské konference v Paříži z 1916.*

⁴⁾ *Viz History of the Peace Conference of Paris, London 1921, sv. V, str. 61.*

dami, které již existují nebo budou později uzavřeny, členové Společnosti národů...

e) učiní opatření, aby bylo zajištěno a zachováno slušné (equitable) zacházení s obchodem všech členů Společnosti národů. V této souvislosti bude přihlíženo ke zvláštním potřebám oblastí zpustošených válkou.“

Text byl tedy tak rozmělněn, že mohl znamenat cokoli.

Pokud jde o nás, v mírových smlouvách St. Germainské a Trianonské bylo Rakousku a Maďarsku dovoleno na dobu 5 let uzavřít mezi sebou a s Československem zvláštní celní dohody, ale tohoto ustanovení nebylo nikdy použito, stejně jako k ničemu nevedly pozdější pokusy (z let 1922—1925) o preferenční režim mezi ČSR a Rakouskem. V roce 1925 se proti uzavření preferenční dohody mezi Československem a Rakouskem ostře postavila Itálie.

Když byl na konferenci nástupnických států v Portorose (1921) ujednán protokol o odstranění všech omezení obchodu mezi účastníky, ani jeden stát tento protokol neratifikoval a neměl v úmyslu se podle něho řídit. Rozvrat byl tak hluboký, že nebylo pomyšlení na nějaké řešení trvalejšího rázu. Každý stát bránil své hospodářství, omezoval vývozy potřebného zboží, stavěl se proti dovozům, snažil se budovat nové podniky, zmítal se pod inflací, která někde (Německo, Rakousko, Maďarsko) byla katastrofální a vedla k naprosté nejistotě v mezinárodních stycích. Sotva však se státy trochu vzpamatovaly, nastal obrat, objevila se nezaměstnanost a první poválečná krize s asi 3 milióny nezaměstnaných.

První poválečnou konferencí byla v září a říjnu 1920 Mezinárodní finanční konference finančních expertů. Měla jakýsi význam v oboru financí, ale její rezoluce z oboru obchodu zůstaly mrtvou literou. Asi rok poté (10. dubna 1922) svolala Rada Společnosti národů do Janova konferenci, která však neměla být konferencí Společnosti a měla spíše politický než hospodářský cíl. Do Janova byla svolána proto, aby se jí mohly zúčastnit i státy, které nebyly členy Společnosti národů, zejména Sovětské Rusko a Německo. Naděje, že na konferenci budou přítomny i USA, se nesplnily.

Závěry konference o obchodu byly shrnuty do zvláštní zprávy, ale opět bez praktického výsledku. Něco však z této konference přece zůstalo, a to je právě v současné době předmětem složitých diskusí a jednání. Bylo totiž doporučeno státům, aby své zásoby zlata v měnových rezervách doplňovaly také devizami některých států. To byl faktický vstup dolaru vedle anglické libry do mezinárodní měnové politiky.

V říjnu 1923 se sešla další konference v Ženevě, která vypracovala sice užitečnou, ale v poměru k rozsahu problémů málo významnou Mezinárodní dohodu o zjednodušení celních formalit. Vlastně to byla jediná hospodářská úmluva většího rázu uzavřená pod egidou Společnosti národů. Při jejím sjednávání se předpokládalo, že bude začátkem série dalších smluv, zejména když vyhlídky se zlepšily a poměry mezi 1923 a 1927 byly hospodářsky i politicky příznivější. Ale pokusy o uzavření zvláštních úmluv o uvolnění obchodu neměly praktické následky. Za tohoto stavu se sešla v květnu 1927 Světová hospodářská konference, která opět jednala o uvolnění obchodu, rovnosti zacházení v mezinárodním obchodu mezi podniky státními a soukromými, o snížení celních tarifů, doložce nejvyšších výhod atd. Právě tato doložka byla později předmětem řady jednání, jak pokud jde o její jednotné znění, tak o její výklad, zejména zda má platit i pro kontingenty dovozní a vývozní a při povolovacím režimu vůbec. Šlo také o její poměr k preferencím, reciprocitě atd.

Celkem málo pozornosti bylo později věnováno jednomu bodu jednání, ačkoliv právě v něm se situace v Evropě nejvíce zrcadlila. V létech 1920—1929 se nesmírně zvětšil ve světě počet mezinárodních karetů (nazývaných „průmyslové dohody“). Podle odhadů⁵⁾ asi 40—50 % světového obchodu bylo ovlá-

⁵⁾ E. S. Mason, *Controlling World Trade*, New York 1946, str. 26.

dáno kartely a svazy monopolů a ty se podle potřeby opíraly i o pomoc států proti outsiderům a ke kontrole dodržování kartelových závazků.⁶⁾ V průmyslovém výboru Světové hospodářské konference vychvalovali někteří delegáti (Francie, Německo, Itálie, Belgie atd.) domnělé výhody „průmyslových dohod“, protože prý pomáhají hospodářské organizaci a účelnému řízení výroby, a tudíž přispívají ke zlepšení mezinárodních obchodních styků.

Usnesení konference výslovně doporučila vládám, aby svým národním zákonodárstvím nepřekážely výhodám, které dohody mohou zajistit, tím, že by se proti nim a priori stavěly. Hlavními propagátory dohod monopolů byl francouzský ministr Loucheur, ve Velké Británii N. Chamberlain. Mezi Francií a Německem byla uzavřena v roce 1931 (Brüning - Laval) všeobecná průmyslová dohoda a na jejím základě bylo uzavřeno asi 50 kartelů. Mezi podobné dohody patří ocelářský kartel z 1926 (obnovený v 1933), který byl po II. světové válce podkladem pro uzavření Evropského společenství uhlí a oceli z 1951 a první západoevropské integrační smlouvy. Na nezdařené Měnové a hospodářské konferenci v Londýně (z 1933) Chamberlain znova doporučoval uzavírání mezinárodních kartelů jako prostředku mezinárodní hospodářské spolupráce. Vyvrcholením bylo sjednání britsko-německé deklarace podepsané v Berlíně 16. března 1939 na přímý rozkaz z Londýna, když delegáti sami, vzhledem k okupaci Československa, váhali s podpisem. Jednajícími sice byly průmyslové svazy obou států, ale za přímé účasti vlád.⁶⁾ Co dohody kartelů znamenaly, vyjádřil americký soudce Thurman W. Arnold, vyšetřující činnost mezinárodních monopolů: „Mezinárodní kartely způsobily mnichovský mír.“⁷⁾

Z mezinárodních dohod kartelových někdy vycházely nebo samostatně vznikaly mezinárodní dohody o surovinách (Dohoda o čaji z 1933, pšeničná z 1933, o cínu z 1931, kaučuku z 1934). Ty postupně měnily svůj ráz, stávaly se dohodami uzavíranými hlavně v zájmu rozvojových zemí; tento ráz nyní převládá, i když někde se v nich objevují dřívější kartelové zájmy.

Doba velké krize let 1929/1933 byla v oboru mezinárodní obchodní a finanční politiky dobou zmatků. Státy se snažily převalit své potíže na druhé a na různé přechetné konference šly se směrnicí co nejvíce získat a nic za to nedat. To ovšem nemohlo vést k žádnému úspěchu, ale potíže všech byly tak velké, že každý ústupek vyvolával ihned nepřijemné reakce. V této atmosféře vznikly první mezinárodní *clearingové dohody*, do té doby neznámý způsob vyrovnávání mezinárodních platů. Staly se nutností vzhledem k devizovým omezením a často nemožnosti placení nebo neochotě. První taková dohoda byla uzavřena 14. listopadu 1931 mezi Maďarskem a Švýcarskem na přání Švýcarska. Clearingové dohody se však staly v rukou některých zemí důležitým nástrojem obchodní politiky a nátlaku. Jejich prvním obchodně politickým cílem bylo přinutit partnera, aby kupoval zboží v hodnotě odpovídající svému vývozu, tedy umělé vytváření rovnováhy. Německo však využilo své hospodářské síly k mohutnému tlaku na země střední a východní Evropy těžce postižené krizí. Nakupovalo totiž u nich zemědělské výrobky za ceny vyšší než světové, ale platilo na vázaný, respektive clearingový účet. Státy byly nuceny vlastním zemědělcům tyto pohledávky odkupovat, což znamenalo inflaci, a aby dostaly nějakou protihodnotu, musely dovážet zboží, které nepotřebovaly a které musely přeplácet. Stávaly se tak věřiteli Německa. Pro nemožnost odbytu obilí a podobného zboží jinde musely státy tento způsob obchodu přijímat, a tím se dostávaly do hospodářské závislosti na Říši.

Dělo se to v době, kdy všechny jiné pokusy o řešení krize agrárních zemí střední a východní Evropy ztroskotaly. K ničemu nevedly návrhy na vytvoření Evropské unie, která byla plánem francouzským (Briand-Herriot) pojatým

⁶⁾ Text této deklarace viz v publikaci *Studie z mezinárodního práva*, čs. Akademie věd, č. 6/1961 str. 67 a další.

⁷⁾ *New York Times*, 6. června 1942.

politicky; ekonomicky nemínili navrhovatelé nic obětovat ze svých zájmů. V letech 1931—32 sice Francie, aby čelila expanzi Německa, ujednala s Jugoslávií, Maďarskem a Rumunskem polotajné preferenční dohody, týkající se pšenice, ve formě vracení části cel, ale bez většího hospodářského efektu.

K ničemu také nevedly konference agrárních států střední a východní Evropy, první ve Varšavě 1930 za účasti Bulharska, Československa, Estonska, Maďarska, Lotyšska, Polska, Rumunska a Jugoslávie. Tento blok žádal preference pro své obilí v západní Evropě a finanční pomoc. Byly také uzavírány jiné dohody, jako bylo doplnění Malé dohody o hospodářskou radu (1933), Balkánská Dohoda z 1934, Hospodářská spolupráce baltských zemí (1934), Římský protokol z 1934, kterým Rakousko a Maďarsko byly hospodářsky přitahovány k Itálií cestou tajných preferencí. Dánsko, Norsko, Holandsko, Švédsko a Belgie uzavřely již předtím v 1930 Úmluvu v Oslo o hospodářském sblížení, a vznikaly různé jiné kombinace v Evropě i mimo ni. Zvláštní politický význam, více než hospodářský, měla smlouva z 19. března 1931 o celní unii mezi Německem a Rakouskem, která se pro odpor většiny zemí Evropy neuskutečnila. A konečně uvedme úmluvy z Ottawy ze srpna 1932 a vybudování preferenčního systému britské říše. Ale jen o rok později Neville Chamberlain prohlašoval na již zmíněné Měnové a hospodářské konferenci v Londýně (1933), že „britská vláda by těžko mohla souhlasit s jakoukoli formou, která by dovolovala výjimku z doložky nejvyšších výhod, pokud jde o regionální nebo skupinové dohody.“) USA již od první světové války vedly kampaň proti britským preferencím a v zákoně o clech (Tariff Act) z 1922 bylo ustanovení, které dovolovalo prezidentu zavést proti zemím, které diskriminují USA, zvláštní zvýšená cla nebo dokonce zakázat dovoz. Toto ustanovení dosud platí, ale nebylo ho nikdy použito. Tlak na britské preference však, jak bude ještě ukázáno, zůstal.

Současně s návrhy na různé preferenční bloky byly vymyšleny tak zvané regionální klauzule, které měly dovolit účastníkům těchto bloků uvést preference v platnost jako výjimku z doložky nejvyšších výhod. Byly to například doložka balkánská, severská, středoamerická, iberská apod. Iberská doložka se vztahovala nejenom na Španělsko a Portugalsko, ale také na země Latinské Ameriky.

Těmto klauzulám se říkalo posměšně „platonické“. Účastníci bloků se namáhali je prosazovat do smluv s jinými státy, ale marně. Je také otázkou, do jaké míry by byly vůbec fungovaly. Názorně však ukázaly, že vzhledem k ustáleným mezinárodně právním hlediskům je uznání nové preferenční klauzule téměř nemožné a že pro těsnou hospodářskou spolupráci přichází v úvahu cesta celní unie, která je považována za klasickou výjimku z doložky nejvyšších výhod a nenaráží tedy na odpor jako preferenční oblast. Argumentuje se tím, že celní unii vzniká nový hospodářský celek, pro který nemohou platit dřívější smlouvy jednotlivých členů, kdežto u preferencí zůstávají jednotliví účastníci samostatnými partnery.

Měnová a hospodářská konference z 1933 byla poslední velkou konferencí hospodářskou před druhou světovou válkou. Zahájena byla 12. června slavnostně, samým britským králem, sešlo se na ní 11 ministerských předsedů, 24 ministrů zahraničních věcí, celkem 73 členů vlád. Všechny orgány konference se však marně pokoušely o nějakou dohodu v základních otázkách. A tak již 27. července 1933 Mac Donald prohlásil další jednání za odložené s tím, že bude v několika měsících obnoveno. Ale delegáti se již nikdy nesešli. Vláda Velké Británie si po čtyři léta dávala parlamentem odhlasovávat položku potřebnou na výdaje pro případ, že by se konference znovu sešla, a to bylo vše. Vina byla svalována na politiku USA, které přes dřívější sliby kategoricky odmítaly jakoukoli dohodu o stabilitě měny. Patrně však to byla pro jiné země jen

⁸⁾ *Journal of the Monetary and Economic Conference*, str. 25.

vítaná záminka vyhnout se všem závazkům. Vždyť o ničem závažném nebyla na obzoru vyhlídka na dohodu. Závažné však je, že na konferenci byla stabilita měn považována za hlavní otázku, bez níž není možná dohoda o obchodní politice.

Od roku 1933 již nedošlo k žádné větší hospodářské konferenci a žádný problém nebyl vyřešen, naopak, situace se jen dále zaplétala, tak jak se komplikovaly poměry politické a hospodářské. Vždyť z krize let 1929/33 se svět vlastně nikdy plně nevzpamatoval a v roce 1937 byla na obzoru již další krize, přerušená vypuknutím války. Bylo by jistě velmi žádoucí jednou důkladně vyjasnit otázku, proč hospodářský rozvrat v letech 1918—1938 byl mnohem hlubší než to, co následovalo po druhé světové válce, ačkoliv tato válka byla rozsáhlejší a její následky hlubší.



Doba mezi první a druhou světovou válkou se jen dotkla některých problémů, s nimiž se setkáváme nyní. Takovou otázkou je prudké agrární ochranářství, jaké nyní převládá ve světě a v podstatě i v zemích, které se hlásí k volnému obchodu a svobodě podnikání. Agrární politika je v nich přímo popřením této zásady. Systémy subvencí a státních výkupů, řízených vývozů, umělé udržování cen a podobné jsou běžnou věcí a je vůbec otázkou, do jaké míry obchod zemědělskými výrobky je obchodem volným. Další věci byly plány na celní pří-
měřích a kolektivní celní jednání o snižování cel. Ty našly po druhé světové válce svůj výraz v GATTu. Na různých fórech se také činí pokusy navržené již před válkou nějak řešit otázku stability cen surovin a v tomto směru uzavírat mezinárodní dohody.

Mimořádný význam nabylo tvoření různých regionálních bloků, jež patří k nejnápadnějším zjevům naší doby, a také otázka preferencí kladená nyní, jak ještě ukážeme, jinak.

Když 12. června 1941 byla v Londýně ujednána spojeneckými vládami deklara-
ce o válečných cílech, stanovil její třetí bod, že jedinou pravou základnou trvalého míru musí být spolupráce všech, aby všichni se mohli těšit z hospo-
dářské a sociální bezpečnosti, a v Atlantické Chartě z 14. srpna 1941 byly otázkám ekonomickým věnovány dva body. Byly to bod čtvrtý, podle něhož všem státům, vítězům i poraženým, měl být zaručen za stejných podmínek přístup k obchodu a surovinám, a bod pátý, kterým se všichni účastníci zava-
zovali k hospodářské spolupráci. Kromě toho v bodě sedmém byla zaručována svoboda plavby na mořích.

Stále naléhavěji se objevovala myšlenka, že bez hospodářské spolupráce a vzájemné pomoci není myslitelný trvalý mír a pokrok. To bylo vyjádřeno i v pozdější Chartě OSN.⁹⁾

Za druhé světové války se vedení v otázkách mezinárodní obchodní politiky a mezinárodních hospodářských problémů vůbec zmocnily USA. Cítily, že jejich postavení proti všem ostatním kapitalistickým zemím (a doufaly, že i proti SSSR) bude takové, že budou moci prosadit svoji koncepci. Měly výhodu v tom, že jejich území bylo ušetřeno a že jejich odborníci mohli v klidu pracovat, zatímco většina evropských zemí byla buď obsazena, nebo vystavena bom-
bardování.

Postupně byly budovány různé instituce. UNRRA z 1943 měla mít jen do-
časný význam. USA ji zrušily samy již v roce 1946, aby měly volné ruce po-
skytovat pomoc komu a jak by chtěly. UNRRA totiž byla vyhrazena pro pomoc
spojeneckým zemím a byla pod určitou mezinárodní kontrolou. Pak byly vy-
pracovány texty smluv z 1944 o Mezinárodním měnovém fondu a Mezinárodní
bance pro hospodářskou obnovu a rozvoj, které byly jádrem vlivu USA a jsou

⁹⁾ Úvod, čl. 1, čl. 55 a další.

jí i nyní. V těchto smlouvách se již mluví o odstranění překážek obchodu, aby se mezi všemi rozvíjel vzájemně výhodný obchod, o snaze zajistit stabilitu cen surovin, o měnové spolupráci a volnosti měnových transakcí a uskutečnění multilaterality platů, stabilitě měn atd.

Byla také ujednána dohoda v 1943 o zřízení Organizace spojených národů pro výživu a zemědělství (FAO), provedeny změny v Mezinárodní organizaci práce atd.

Pro obchodní politiku však hlavní význam měly akce směřující k pozdější Havanské chartě a ke GATTu. Základem byly dohody uzavírané s USA jednotlivými válčícími státy podle zákona z 1941 o půjčce a pronájmu (lend-lease). Zákon z 1934 totiž zakazoval emise půjček v USA těmi státy, které nezaplatily dluhy z první světové války, a další zákon o neutralitě z 1935 zakazoval, aby Amerika prodávala válčícím stranám válečný materiál na úvěr. Zákon z 1941 změnil situaci natolik, že USA mohly „půjčovat“ válčícím stranám válečný materiál s tím, že ho buď po válce vrátí, nebo že bude dohodnuto jeho zaplacení. Nás zajímá to, že do smluv o poskytnutí pomoci dávaly USA ustanovení, podle kterého stát, který obdržel pomoc, se předem zavázal, že po válce přistoupí k úmluvám, jejichž cílem bude rozvíjet mnohostranný obchod bez diskriminací.

Současně začala skupina amerických odborníků, do určité míry za účasti Britů, pracovat na návrzích pro jednání Mezinárodní konference o obchodu a zaměstnanosti. Návrh byl hotov a uveřejněn 6. prosince 1945 a rozeslán všem spojeneckým vládám. Obsah není nijak senzační. V návrzích jsou obsaženy všechny dřívější běžné požadavky, jako snížení cel, doložka nejvyšších výhod mezi všemi, odstranění všech zákazů a omezení dovozu a vývozu, zjednodušení pravidel při dovozu a vývozu, ale také, a to se dotýkalo Velké Británie, závazek, že preference budou postupně snižovány a nakonec zcela odstraněny. Pamatovalo se také již na případy státních monopolů zahraničního obchodu, na nichž se požadovalo, aby se všemi státy zacházely stejně a aby se při svých nákupech a prodejkách řídily pouze komerčními zřeteli, jako jsou cena, kvalita, podmínky obchodu a podobnými. Novým rysem však byl požadavek, aby byla zřízena stálá organizace, která by na provádění závazků dohlížela a aby pravidla obchodu byla shrnuta v jakýsi zákoník.

Konferenci, kterou měly USA a Velká Británie na mysli, byla svolána podle rozhodnutí prvního zasedání Hospodářské a sociální rady konaného v Londýně v únoru 1946. Podle návrhu SSSR však byl vytvořen přípravný výbor, který měl pro tuto konferenci připravit potřebné texty. Tento přípravný výbor, jehož členem bylo také Československo, se sešel v Londýně již 15. října 1946 a s malou přestávkou v zimě 1946/47 pracoval v Ženevě skoro po celý rok 1947 za účasti více než jednoho tisíce expertů. Práce tohoto výboru se ukázaly mnohem důležitější, než se původně předpokládalo. Bylo jen litovat, že se jich neúčastnil SSSR, který byl rovněž členem, ale omluvil se, že se vzhledem k nutným hospodářským problémům spojeným s obnovou země nemohl věci věnovat.

Celá váha zůstala tedy na Československu, které nemělo ještě žádné zkušenosti s plánováním hospodářství a kde vývoj k socialismu byl teprve na začátku. Nejistota, jaká z toho vyplývala, znemožňovala prosazovat přesné formulace a nebylo jiné cesty, než zůstat u všeobecných principů v naději, že během doby budou podle zkušeností zpřesněny.

Práce přípravného výboru se pohybovala dvěma směry, které spolu těsně souvisely. Jedním bylo vypracování návrhu Charty o obchodu („zaměstnanost“ z textu pod nátlakem USA brzo zmizela) a druhým bylo jednání členů výboru mezi sebou. Bylo totiž rozhodnuto, aby tito členové dali příklad ostatním zemím a aby mezi sebou stabilizovali a snížili cla a zavázali se dodržovat určitá základní pravidla v mezinárodních obchodních a měnových stycích. Měnové věci se dostaly do jednání proto, že převládal názor, že státy jsou oprávněny udržovat zákazy a omezení dovozu, jen když mají potíže se svou platební

bilanci. Mnozí v tom byli ochotni vyjít vstříc tlaku USA, protože soudili, že potíže budou mít na dlouhá léta. Zda takové potíže mají či nikoli, o tom má rozhodovat Mezinárodní měnový fond.

Po dlouhých a houževnatých jednáních byl dokončen text nazvaný Všeobecná dohoda o clech a obchodu (GATT) a k němu připojeni na tisících stran napsané seznamy celních slev, které si členové přípravného výboru vzájemně poskytli. Velké Británii se podařilo zachránit svoje preference; zavázala se pouze nezvyšovat je a některé z nich při jednání snížila. Nesměle se začaly do obchodní politiky protlačovat zájmy rozvojových zemí. Těm bylo přiznáno právo na zvláštní úlevy, jak pokud jde o vázanost cel, tak i omezení dovozu zavedená v zájmu rozvoje.

GATT měl splynout s Chartou, jejíž text byl rovněž připraven, až Charta vstoupí v platnost a vytvoří Mezinárodní obchodní organizaci. To byly materiály, které přípravný výbor (21 zemí) předložil Konferenci OSN v Havaně, konané od 21. listopadu 1947 do 24. března 1948. Byla to konference velká, zúčastnilo se jí 55 zemí, též některé, které nebyly členy OSN. Delegace USA se domnívala, že návrh textu vypracovaný v Ženevě bude bez podstatných změn rychle schválen, ale hned v prvních dnech delegace předložily přes 400 pozměňovacích návrhů a jednání vlastně začala znova. Na prvním místě byly prosazovány zájmy rozvojových zemí a byla vložena celá kapitola týkající se hospodářského rozvoje včetně možností zřizovat v zájmu rozvoje preferenční oblasti. Stejně právo bylo přiznáno zemím pro jejich hospodářskou obnovu po válce. Do textu se však dostala i ustanovení o zaměstnanosti a tyto dvě části Charty nebyly USA a jejich spojencům po chuti. Mluvílo se v nich například o tom, že státy mají právo učinit opatření, aby cizí kapitálové účasti nebyly základem pro vměšování do vnitřních věcí, a že mají právo i znárodnit cizí podniky a náhrada že musí být spravedlivá i pro dlužníka apod.

Obširná část byla věnována uzavírání mezinárodních dohod o surovinách. Je to jediná část z celého textu Charty, která na základě usnesení Valného shromáždění OSN se stala směrnicí pro uzavírání těchto dohod.

Podpis závěrečného aktu konference byl slavný, ale to, co následovalo, slavné nebylo. Charta zvaná Havanská ratifikována nebyla a Mezinárodní obchodní organizace, kterou měla utvořit, nerozmnožila síť odborných institucí OSN. Tak se stalo, že GATT zůstal bez „střechy“, kterou mu organizace měla poskytovat, a je dosud něčím mezi mnohostrannou obchodní smlouvou velkého rozsahu a jakousi organizací bez podstatných znaků organizace. Formálně je to smlouva, a její smluvní strany se občas scházejí, aby projednaly vzájemné spory a rozhodly různé problémy.

Zásady GATTu je možno shrnout velmi zhruba do čtyř bodů: 1. vzájemný obchod členů má být bez diskriminací; 2. ochrana domácí výroby má být poskytována výlučně pomocí cel; 3. členové mají s pomocí ostatních mezi sebou jednat, aby byly odstraněny spory, a ne ihned sahat k odvetným opatřením; 4. je dán rámeček pro jednání o snižování cel a jiných překážek obchodu. U každého bodu je však tolik různých výjimek a individuálně bylo povoleno členům tolik odchylek, že GATT platí v plném rozsahu jen zřídka. Přesto přispěl k udržení stability cel a vytvořil prostředí, kde — též za účasti ostatních členů, kterým jde o prejudiciální rozhodnutí — jsou urovnávány spory. V roce 1965 byla uvedena v platnost nová část týkající se hospodářského rozvoje. V ní jsou rozvojovým zemím poskytovány určité výhody, zejména přístup na trhy a slib vyvinutých zemí, že nebudou vývozcům rozvojových zemí klást v cestu překážky. V podstatě GATT, věren mentalitě vedoucích zemí v době, kdy byl sjednáván, je založen na principech liberalismu a nezasahování států aktivně do obchodních styků.

Havanská charta, jak již bylo řečeno, nevstoupila v platnost pro odpor USA, ačkoliv byly iniciátory celé akce. Důvodů byla řada. V americké veřejnosti byla některá ustanovení Charty, například o plánování, o cizích investicích

apod., označována za „bolševická“, hlavně se však objevil strach, aby se celní a celá obchodní politika USA nedostala pod dozor nějaké mezinárodní instituce, což by prý bylo zbavilo Kongres jeho svrchovaného práva neomezeně rozhodovat o těchto věcech.

Podobný strach se ukázal i v roce 1955, když opět z iniciativy administrativy USA byla ujednána velmi krotká dohoda o tom, aby GATT dostal nějakou pevnější tvář a stal se organizací. Ani tato, všemi schválená dohoda nevstoupila v platnost a administrativy USA si ani netroufala ji předložit Kongresu.

Pasivní postoj GATTu k otázkám podpory rozvoje vedl k tomu, že rozvojové země byly nespokojeny s jeho fungováním, ukazovaly na to, že z něho nemají žádný prospěch a že jejich postavení se čím dále tím více zhoršuje. Jejich společnému úsilí se podařilo dosáhnout, že v roce 1964 byla svolána Konference OSN o obchodu a rozvoji. Ta přijala řadu usnesení, která však nejsou závaznými smlouvami, ale pouze doporučeními. Je to 15 všeobecných a 13 specifických zásad týkajících se obchodu vůbec, zdržování se zásahů do vnitřních věcí jednotlivých států, industrializace a pomoci při ní, přístupu na trh pro průmyslové výrobky rozvojových zemí, zlepšení trhu surovin, suverénních práv nad surovinami atd. Celkem jde většinou jen o shrnutí požadavků, které se v různých podobách objevovaly na jednáních Valného shromáždění Spojených národů a jiných organizací a které mají ráz spíše deklarativní. V zajímavé podobě se však vynořila otázka preferencí. Rozvojové země totiž žádaly, aby po určité době měly výhodu preferenčních cel ve vyvnutých zemích pro svoje průmyslové výrobky, aby mohly prorazit proti konkurenci jiných zemí se svým zbožím. Zůstalo však nevyjasněno, od kdy má být taková preference počítána a po jak dlouhou dobu. Potíž je totiž také v tom, že kdyby tyto preference byly počítány pro každou zemi zvláště, podle toho od kdy začne vyvážet, a jen to by mělo smysl, došlo by k situaci, že některé rozvojové země, které by dostaly preference dříve a tedy je také dříve ztratily (uvažovalo se o době 10 let), by byly v některou dobu diskriminovány jinými, které by přišly na trh později. O věci nebylo rozhodnuto a kapitalistické průmyslové vyvinuté země se stavěly k věci negativně, tak jako se vůbec snažily význam celé akce snížit. Proto také došlo k podivnému stavu, že instituce, která zanikla a byla schválena Valným shromážděním OSN jako její pomocný orgán, se nejmenuje „organizace“, ale stále dále „Konference“. Dosavadní její práce jsou dosud jen v přípravném stadiu a nevykazují mnoho konkrétního a pevného. Co a jak bude dále, ukáže příští zasedání „Konference“, které bylo svoláno na únor 1968 do Dillí. Práce nejdou kupředu tak, jak by bylo z hlediska rozvojových zemí žádoucí. Jedním důvodem je odpor vyvinutých zemí, druhým malá jednota rozvojových zemí mezi sebou, jakmile jde o konkrétní požadavky, a ne pouze o všeobecné zásady. I mezi rozvojovými zeměmi jsou totiž velké rozdíly, nejenom pokud jde o situaci, ale také v koncepci rozvoje, od cesty kapitalistické až po socialistickou, a z toho vyplývá různý přístup k otázkám, které mají být řešeny.

„Konference“ však má také jednat o zásadách obchodu mezi zeměmi kapitalistickými a socialistickými, což je mimořádně zajímavý problém. Nejde totiž o nějaké krátkodobé dohody o výměně zboží, ale o principy, na kterých by bylo možné budovat mírové soužití v širším rozsahu. I zde se ukazuje, jaké potíže vznikají, jakmile v obchodní politice mají být všeobecné zásady vtěleny v konkrétní závazky. Vždyť ani mezi zeměmi socialistickými navzájem není vše zcela jasné a názory jsou různé. Snad i to se vyjasní, jak socialistické země přejdou na nové systémy řízení hospodářství.

Od druhé světové války nastal však pohyb mezinárodní obchodní politiky ještě v jednom, velmi důležitém směru. Je to uzavírání integračních smluv, z kterých na prvním místě je nutné jmenovat Evropské hospodářské společenství, které, pokud jde o cla a jiná podobná omezení dovozu, má být dovršeno 1. července 1968, kdy vznikne v západní Evropě jediné celní území se společ-

nou obchodní politikou a jediným tarifem. Je to největší blok mezinárodního obchodu na světě, větší než jsou USA. Vedle něho má menší význam Evropské sdružení volného obchodu, vedené Velkou Británií. Na rozdíl od Společenství, které je celní uníí úplnou, ve Sdružení si každá země ponechala vlastní celní tarif, může sama uzavírat obchodní smlouvy a zrušení cel mezi členy (dokončené 1. ledna 1967) se vztahuje jen na průmyslové výrobky. Jak je dobře známo, činí se pokusy o splnutí obou bloků, což by znamenalo změnu struktury světového obchodu s důsledky, které je těžké předem plně odhadovat, pro různé země, rozvojové, ale i USA a jiné. Skoro polovina nynějšího světového obchodu by tím byla dotčena.

Mimo Evropu vzniklo v 1960 Sdružení volného obchodu Latinské Ameriky, které sice pomohlo zvýšit obchod mezi členy, ale nyní zápasí s velkými potížemi, dále méně významné Sdružení volného obchodu zemí Střední Ameriky (1951), Karibská oblast volného obchodu (1965), Středoafriická celní a hospodářská unie (1965), Hospodářské společenství východní Afriky (1966), Celní unie západní Afriky (1966), Společný arabský trh (1964), Oblast volného obchodu Austrálie-Nový Zéland (1965), Oblast volného obchodu mezi Irskem a Velkou Británií (1966). Význam a ráz těchto jednotlivých akcí je různý a také vyplývá z různých pohnutek. Ukazují však jasně na to, že jsou v plném proudu strukturální změny ve světovém obchodu a že se může stát, že volný obchod v dřívějším slova smyslu se stane výjimkou. Dokud jednotlivé bloky se nevykrytalizují, je každé jednání mezi nimi málo úspěšné vzhledem k nejistotě, jaká je i mezi partnery co do budoucnosti.

Dalším prvkem je vůbec měnící se ráz světového obchodu. Touto věcí není možné se v této studii zabývat. Jmenujme však jen jeden rys, totiž že zatím co od 1870 až do druhé světové války suroviny tvořily asi 60 % světového obchodu, dnes je poměr opačný, dnes toto procento mají hotové výrobky.

Mezinárodní obchodní politika naší doby je ve zvláštní situaci, situaci plně protichůdných zásad. Ve všech mezinárodních dokumentech sjednávaných pod vlivem hlavních kapitalistických zemí se mluví o volnosti obchodu, nediskriminaci, ale současně převládá dnes již názor, že je nejenom možné, ale přímo žádoucí a někdy nutné, zahraniční obchod plánovat. Také se stále více zúžuje oblast, ve které se tak zvaný volný obchod pohybuje, a o život se hlásí nové směry, z kterých na prvním místě jsou požadavky rozvojových zemí. Ty jasně ukazují, že volný obchod není řešením pro jejich rozvoj, že nestačí pasivní chování států, ale že je nutná jejich aktivita, a to i těch, které jsou již vyvinuty, protože otázky rozvoje jsou prohlašovány za povinnost všech.

Socialistické země byly dosud převážně obráceny na vnitřní trhy nebo na vzájemné styky a zahraniční obchod celkem málo působil na jejich hospodářství. Byl vlastně jen doplňkem podle potřeby a nehrál roli, jakou mu nyní přisuzuje náš nový systém řízení hospodářství. Z toho nutně vzniká nový přístup k otázkám mezinárodní obchodní politiky a hledání nových cest.