

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou ve vydavatelství *Economia*, a. s. Praha

© federální ministerstvo financí

Adresa redakce: Vinohradská 49,
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo 2110, linka 361

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Federal Ministry of Finance of CSFR in Cooperation with Czechoslovak State Bank in Publishing House *Economia*, Prague

© Federal Ministry of Finance of CSFR

Editor's Office: Vinohradská 49,

120 74 Prague 2, CSFR

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Jan KLAK: K otázce zavedení daně z přidané hodnoty v čs. hospodářské soustavě 385

Jiří KINKOR: O neutralitě daní 396

Jiří BUREŠ: Devizový kurs, devalvace a ekonomická reforma 402

Jiří WEIGL: Světová banka, její finanční aktivity a možnosti spolupráce s Československem 409

Petr ZAHRADNÍK: Clo: historie, teorie, praxe 417

Interview

Jan ŠVEJNAR: Základní kameny čs. ekonomické transformace 428

Recenze

Aleš BULÍŘ: *Ekonomie monetarismu* (Milton Friedman) 431

Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz, bankovníctví a finančních trhů** (na pokračování — část 12) ss. 393—412

Všechny bibliografické údaje včetně údajů o autorských právech jsou uvedeny u prvního pokračování v č. 1/91 tohoto časopisu.

Publikováno po dohodě s College, sekci vyd. HarperCollins Publishers.

CONTENTS

Jan KLAK: The Implementation of Value Added Tax in Czechoslovak Economic System 385

Jiří KINKOR: On the Neutrality of Taxation 396

Jiří BUREŠ: Exchange Rate, Devaluation and Economic Reform 402

Jiří WEIGL: World Bank, Its Financial Activities and Possibilities of Cooperation with Czechoslovakia 409

Petr ZAHRADNÍK: Duties: History, Theory, Practice 417

Interview

Jan ŠVEJNAR: Fundamental Elements of the Czechoslovak Economic Reform 428

Book Review

Aleš BULÍŘ: *Monetarist Economics* (Milton Friedman) 431

In the middle of this issue:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of Money, Banking, and Financial Markets** (To Be Continued — Part XII) pp. 393—412

You can find all bibliographical data including particulars on copyright in part I of the series in No 1/91 of this journal.

Published by arrangement with College, a division of HarperCollins Publishers.

Redakční rada: ing. Belo Bosák, CSc., ing. Aleš Bulíř, ing. Václav Formánek, ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Tomáš Ježek, CSc., ing. Milan Jurčeka, CSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klopal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Jozef Kučerák, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Kamil Mikulič, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Stanislav Šourek, dr. ing. Dušan Trška, CSc., prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Vladimír Valach, ing. Anton Vavro, CSc., ing. Jan Velek, doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jan Vrba, ing. Jaromír Zahradník

SUMMARY

World Bank, Its Financial Activities and Possibilities of Cooperation with Czechoslovakia

The main purpose of this article is a description of basic functions of World Bank, its structure and relations to the International Monetary Fund, character of its loans etc. In this connections there are mentioned also details about the first Structural Adjustment Loan (SAL) for Czechoslovakia which was adopted by the Board of Governors in June 1991. This loan presents the support of transition of Czechoslovak economy to market system. It is not special loan for a concrete developing project but its importance is given by requirements of implemented internal convertibility of Czechoslovak crown. The total value of this loan is 450 mil. US dollars and the first part—200 mil. US dollars—was already granted.

DT: 339.543 (100.2)

Clo: historie, teorie, praxe

Petr ZAHRADNÍK*

Clo je ekonomický nástroj, který neoddělitelně souvisí s existencí státu. Navíc lze říci, že spolu s mezinárodním obchodem vytváří spojitý nádobý.

Z přirozenosti mezinárodní dělby práce vyplynul rozvoj mezinárodního obchodu, který byl zprvu doprovázen (sledování fiskálních zájmů) a poté regulován (sledování protekcionistických zájmů) celní politikou. Z teoretické analýzy pak vyplynou další účinky, jimiž celní politika ovlivňuje ekonomickou realitu. Přesto, že součástí ekonomické teorie je i teorie cla, jeho podstata nevyplývá z vývoje ekonomické objektivnosti a přirozenosti, ale spíše ze subjektivní úlohy člověka a institucí. Lze tedy říci, že oblast cla představuje problém především celní politiky.

Pohled historický

Fiskální zájem — zabezpečení příjmů státní pokladny — představoval primární příčinu vzniku cla, původně vybíraného za využívání komunikací, ochranu obchodníků překračujících hranice apod. Časově lze toto období začlenit již do starověku a jeho vrchol pak do středověku.

Teoretická podoba „moderního“ pojetí cla — ve smyslu nástroje obchodní politiky sledující zájem ochranářský — vyplynula z učení merkantilismu (2. pol. 16. — 18.

* Ing. Petr Zahradník, pracovník Ekonomického ústavu ČSAV

Příspěvek byl po úpravě předán redakci 26. 8. 1991.

stol.), rozvinutého zejména v Anglii, Francii, Německu a Rakousku. Toto učení vycházelo ze základního předpokladu, že zdrojem bohatství země může být pouze aktivní zahraniční obchod. Tento směr je spojen se silnou účastí státu v ekonomickém životě, resp. považuje stát za tvůrce ekonomického života.

Představitelé raného merkantilismu požadovali maximální omezení dovozu zboží ze zahraničí a zákaz vývozu peněz ze země. S rozmachem objemu a šíře obchodovaného zboží však v praxi dochází k překonávání omezujících podmínek názorů reálného merkantilismu a zájem se soustřeďuje na realitě bližší zkoumání komparativních výhod. Toto pojetí se počíná odrážet v názorech představitelů vrcholného merkantilismu (Thomas Mun, Charles Davenant, J. B. Colbert atd.), kteří překonali omezený obzor svých předchůdců a zrealizovali své požadavky na celní regulaci — podporující dovoz surovin a vývoz hotových výrobků, resp. restringující vývoz surovin a dovoz zejména luxusních výrobků. V tomto pojetí se snaží důsledně držet koncepcie aktivní obchodní bilance.

Ekonomickým směřům v 18. a v 1. pol. 19. stol. vévodí klasická škola, jež odmítá zásahy státu do ekonomiky, a tedy podporuje odbourávání cel. Klasická škola je produktem podmínek na britské půdě, kde se v té době rozvíjela světu dominující ekonomika, které liberální principy zcela vyhovovaly.

2. pol. 19. stol. je však charakteristická vyrovnaností světového ekonomického pořadí (nástup USA, Německa, Rakouska-Uherska) a uplatněním tvrdého protekcionismu, jehož typickým představitelem se až do přelomového roku 1934 stávají USA, když vrchol jejich protekcionistického úsilí byl dosažen na počátku 30. let přijetím Smootova-Hawleyova celního tarifu, jenž byl v celé historii USA nejvyšší.

Od roku 1934 však dochází k zásadnímu obratu v pojetí celní politiky; začíná se rodit tendence k omezení protekcionismu v mezinárodních vztazích. Ta pokračuje v nové kvalitě, jež je dána jak celosvětovou, tak regionální snahou po odstranění překážek mezinárodnímu obchodu po 2. světové válce a s jistými výchyly trvá dodnes.

Tento obrat v roce 1934 umožnil americký zákon o obchodních dohodách, v jehož rámci došlo k praktické realizaci programu Cordela Hulla, postaveného na nepodmíněné doložce nejvyšších výhod a recipročních obchodních dohodách. Výrazně k tomuto obratu přispěla snaha USA prosadit obsah tohoto zákona v mezinárodním měřítku; projevila se v prodloužení platnosti zákona a v jeho projednávání na úrovni Společnosti národů.

Jak je v této souvislosti zřejmé, historie cla je totožná s historií pohybu mezi protekcionismem a volným obchodem. Současná doba směřuje k volnému obchodu, takže úloha cla je kvantitativně menší.

Pohled teoretický

Vymezením úlohy a postavení cla v prostoru mezi zcela svobodným obchodem a mezi absolutně pojatým protekcionismem se na obecné teoretické úrovni zabývala a zabývá ekonomická teorie. Autoři a směry, kteří byli uvedeni v historickém pohledu, jsou přiřaditelní současně k teorii i praxi. Postupně však ekonomická teorie získala podstatně větší autonomii a daleko širší pole působnosti pro svou aktivitu.

Vznik dnes uplatňovaného *teoretického* pojetí cla spadá přibližně na počátek 20. století. Je velmi úzce spojeno s teorií cen a světovou ekonomikou a jeho zaměření bylo rovněž velmi intenzivně ovlivněno poznatky teorie volby spotřebitele, výroby a mono-

polu a konkurence. „Modernizace“ klasické teorie se postupně projevila i v této oblasti.

Úvahy nad problémem, kde je vytvořeno optimální místo pro působení cla, jež jsou základem i pro aktuální zamyšlení nad tímto problémem, spadají časově do doby přelomu století a místně do oblasti švédské ekonomické školy. Ta se mj. zabývala i řešením otázky ceny vzácného a hojného zboží v rámci mezinárodního obchodu. Zde dochází k modifikaci rozdělování důchodu v tuzemsku na mezinárodní podmínky. Modifikace spočívá v tom, že mezinárodní obchod zvyšuje poptávku po hojném zboží, zejména investičních statcích, a naopak ji snižuje v případě relativně vzácného zboží. Dochází tak k aplikaci pojetí komparativních výhod v mezinárodní směně i ke sledování politiky vyrovnanosti platební bilance ve středně- a dlouhodobém horizontu. Díky rostoucí poptávce po hojných investičních statcích v podmínkách dokonalé konkurence se prosazuje tendence vyrovnávání relativních výnosů kapitálu, práce a půdy v celosvětovém měřítku, jež vede k vyrovnávání relativních cen výrobních faktorů.

Toto pojetí se začíná uplatňovat v období, kdy takřka všeobecně přijímaný klasický, liberální, přirozený pohled byl částečně modifikován očekáváním politického a válečného konfliktu. Z pohledu zkoumání přirozenosti mezinárodního obchodu a mezinárodní sféry vůbec je clo považováno za rušivý moment, jenž ovlivňuje a deformuje relace domácích a zahraničních cen. Tím dochází k deformaci kupní síly a jejího vlivu na poptávku po mezinárodně obchodovatelném zboží díky cenovému a důchodovému posunu.

Na clo a oblast celní teorie i praxe je neustále nutné se dívat jako na státní nástroj regulace, jako na kategorii nevyplývající z ekonomické přirozenosti, ale naroubovanou do této přirozenosti zvenčí. Proto z velké většiny souvisí posun v oblasti celní teorie se zcela praktickými a mnohdy i politickými požadavky. Značná část řešení v rámci mezinárodního obchodu byla motivována a způsobena bezprostřední objednávkou ve vztahu k praktickým ekonomickým problémům.

Vycházíme-li tedy ze závěru, že clo představuje nástroj, jenž deformuje přirozené ekonomické vztahy v mezinárodním měřítku a díky nim i ve vnitřní ekonomice, a že jeho existence je většinou spojována s praktickými ekonomickými i politickými procesy, je vhodné všimnout si blíže (1.) celních účinků a (2.) vymezení prostoru pro minimalizaci deformačních vlivů cla, ev. možnosti využití jeho předností (a) v souvislosti s lokální ekonomickou nerovnováhou a (b) v souvislosti s dočasnou preferencí státních zájmů. Je přitom zcela zřejmé, že v moderní společnosti, kdy jevy ekonomické jsou organicky propojeny s jevy sociálními, politickými apod., o existenci „optimální“ míry využití cla realisticky uvažující člověk nepochybuje.

Ne všechny účinky celní politiky se projevují paralelně; daný účinek může být výsledkem jiného náhledu než účinek jiný — neboli dané celní opatření může mít jiný vliv v jedné a jiný v související oblasti. Je to způsobeno tím, že oblasti, které *přímo* zasáhne, představují velmi široký rejstřík (určité ekonomické odvětví, region, výrobní faktor, stát, kontinent nebo svět jako celek). Obecně lze říci, že účinky celní politiky se v normálně fungující ekonomice projevují:

1. vzrůstem domácí výroby, resp. poklesem ziskovosti nebo konkurenceschopnosti výroby exportovaného zboží v případě uvalení vývozního cla, které není v současnosti obvyklé; uplatnění dovozního cla může mít sekundární účinek ve zdražení dovozu komodit, na nichž je domácí ekonomika existenčně závislá, čímž může dojít k omezujícímu vlivu na vzrůst domácí výroby;

2. poklesem celkové spotřeby přímo úměrně celní sazbě v případě uvalení dovozních cel.

Mezi účinky cla na jednotlivé hospodářské sféry lze zmínit: 1. protekcionistický účinek, 2. účinek na spotřebu, 3. účinek na státní příjmy, 4. redistribuční účinek, 5. účinek na směnné relace, 6. konkurenční účinek, 7. důchodový účinek, 8. účinek na platební bilanci.

V nedávné době vznikl v souvislosti s novelizací celního zákona v Československu problém rozdílu mezi určitými zájmy ekonomického centra a zájmy mikroekonomických subjektů. Ekonomické centrum argumentovalo preferencí ekonomické rovnováhy. V rámci této „filozofie“ regulativně ovlivňuje perspektivu vývoje jednotlivých odvětví. „Postižená“ odvětví naopak argumentují tím, že stát nejenže nevytváří a neuplatňuje selektivní opatření pro útlum jedněch a preferenci druhých, ale nedokázal vytvořit ani pevný globální ekonomický rámec — prostředí, které by podnikové sféře svědčilo. Tento problém je navíc bezprostředně spojen s dalším argumentem využívaným státem — na daném stupni rozvoje, v nejistých podmínkách perspektivy podnikové sféry a navíc pod tíhou cíle přebytkového státního rozpočtu si nemůže dovolit tratiť únikem potenciálních příjmů státního rozpočtu. Výsledkem tohoto pojetí v převážné míře uplatňovaných dovozních cel byl odraz v poklesu úrovně spotřeby. Dochází tak k zajímavému jevu: v dané čs. ekonomické situaci je pokles spotřeby na úkor úspor žádaným makroekonomickým jevem, zejména s ohledem na velký kapitálový deficit v podnikové i bankovní sféře. K tomuto jevu reálně opravdu dochází. Na druhé straně však dochází k jevu, který makroekonomicky již tak příznivý není, který však značně napomáhá vytvoření středního, podnikatelského stavu, dosud prakticky absentujícího: dochází k tomu, že podíl reálné mzdy užitý na konečnou spotřebu vlivem zhoršující se ekonomické a sociální situace prudce roste. Je to spíše projev existenčního zabezpečení, který souvisí se značným růstem životních nákladů při klesající úrovni celkové spotřeby. Klesající celková spotřeba tedy pohltí stále větší objem reálných mezd. Zdaleka nechci tvrdit, že příčinou tohoto stavu je nadměrné využití celní politiky; pouze poznamenávám zjevnou souvislost celní politiky a dostupnosti spotřebního zboží, zejména pro některé vrstvy obyvatelstva.

Podívejme se teď na některé účinky, které může celní zatížení vyvolat, a pokusme se o vymezení prostoru pro uplatnění „optimální“ celní politiky.

Z hlediska regulačního působení státu na perspektivu či zánik některých odvětví ekonomiky nebo jejich součástí je účinek dovozního cla vždy příznivý pro odvětví nebo regiony, v nichž převládá jediná ekonomická aktivita. Dochází tak k jakémusi skleníkovému efektu; alespoň v krátkodobém horizontu dochází díky možnosti dodatečného zvýšení cen k realizaci mimořádného výnosu, a tím i k prosperitě odvětví či regionu, jež se nacházejí pod ochranou celního opatření. Pokud však během zmíněného období nedojde k využití příznivých podmínek pro zvýšení prosperity, dochází ke „zlenivění“ subjektů v tomto prostředí — ochranný polštář se stává brzdou. Receptem proti tomuto negativu je zrušení cla, zvýšení tlaku vnější konkurence a na tomto základě dosahování žádoucí produktivity, která bude s to zabezpečit i současný výpadek v příjmu státního rozpočtu díky dani z korporací.

Důsledek uvalení dovozního cla na odvětví existenčně závislá na dovozech je zřejmý a za jinak stejných podmínek vede ke snížení jejich konkurenceschopnosti na vnitřním i zahraničním trhu.

Z uvedené současně vyplývá *místo pro uplatnění dovozního cla v podmínkách konkurence ve vnitřní ekonomice*. Podmínkou je vyřešení vlastnických poměrů hlavně v ob-

lasti střední podnikatelské sféry a její stimulace. Zkušenost praví, že klíčová monopolní odvětví jednají spíše v duchu filozofie „lenivosti“. Není však pravidlem, že za každých okolností představuje proces jakékoli privatizace postup kvalifikovaný. Toto dilema je v současné čs. praxi řešeno např. v oblasti obchodu potravinami.

Prvotním motivem zavedení cla bylo zabezpečení státních příjmů, později převládá motiv regulace. Prvotní motiv však v žádném případě nebyl z možnosti ekonomického rozhodování odstraněn a vystupuje tím více do popředí v zemích, jejichž ekonomická vyspělost je relativně nižší, případně v zemích zásadně reformujících svůj ekonomický řád. Platí pravidlo, že čím méně rozvinutá země, tím je pravděpodobnější, že podstatná část státních příjmů plyne z cel. Pokud nemá motiv státního příjmu představovat pouze zoufalý politický akt ve snaze za každou cenu dosáhnout příjmu státního rozpočtu, zužuje se prostor pro jeho uvalení na zboží, které se doma vůbec nevyrábí a po němž je doma vysoká poptávka, přičemž je zřejmé, že vzhledem k jeho vlastnostem se poptávka po něm prakticky nezmění ani při určitém cenovém zvýšení, a na zboží, které se doma vyrábí, přičemž celní zatížení musí být maximálně v relaci s procentem spotřební daně odpovídající obdobnému tuzemskému zboží.

V úvodu pasáže o prostoru pro využití cla byla zmínka o cenách hojného a vzácného zboží, které je předmětem mezinárodního obchodu. Subjekt, který tímto faktorem disponuje, drží v ruce „trumfy“ redistribučního efektu. V jeho rámci dochází k převodu důchodů spotřebitelů ve prospěch výrobců a státu v závislosti na míře celního zatížení.

Pokud podnikatelské subjekty jsou s to využít prostředí ochranného polštáře k realizaci restrukturalizace odvětví či regionu nebo k zavedení nové pokrokové technologie, je nutné hovořit o globálním efektu celní politiky.

Z hlediska ostatních pohledů lze zájmy realizované prostřednictvím celních nástrojů pozitivně uskutečnit prostřednictvím přirozených ekonomických aparátů (ceny, kursy, úrokové sazby apod.). Praktický život však zdaleka nelze vystihnout pouze čistě ekonomickými akademickými úvahami; je směsí společenských vztahů, jež zahrnuje i charakteristiky politické, národnostní, mentality apod., přičemž optimální řešení lze spatřovat v jejich průniku. Přestože současný trend v oblasti uplatnění celní politiky směřuje k liberalizaci, nelze s jistotou vyloučit, že by mohlo dojít k jeho obratu. V každém případě je nutné na současném stupni vývoje i v delší budoucnosti realisticky s existencí oprávněné celní politiky počítat.

Pohled praktický

Současná praxe celní politiky v globálním měřítku má své jádro v činnosti Všeobecné dohody o clech a obchodu (General Agreement on Tariffs and Trade — GATT).

Snaha USA prosazovaná od roku 1934, která byla světem postupně kvitována, byla přerušena 2. světovou válkou. Avšak ještě během 2. světové války se uskutečnilo mnoho mezinárodních konferencí, jež byly z části či zcela zaměřeny na problematiku uspořádání mezinárodního obchodu v poválečných, mírových podmínkách. K nejvýznamnějším patří (řazeno chronologicky): — srpen 1941 Atlantská charta (New Founland); — září 1941 Mezinárodní konference v Londýně; — leden 1942 Deklarace Spojených národů; — květen 1943 Konference Spojených národů o potravinách a zemědělství (Hot Springs); — květen 1944 Mezinárodní konference práce (Philadelphia); — červenec 1944 Mezinárodní měnová a finanční konference (Bretton-Woods).

Největším přínosem pro uzavření GATT byl vznik hospodářského a filozofického výboru Společnosti národů a jeho činnosti v Ženevě a Princetonu. Jednou z hlavních zásad jeho činnosti bylo předejít negativům po 1. světové válce, kdy se neúspěšně „čekali“ na zavedení poválečného řádu „kýmsi“ a prosadit nutnost záměrné spolupráce v mezinárodním měřítku.

Během roku 1946 došlo k prosazení a uplatnění praktických opatření ulehčujících mezinárodnímu obchodu pohyb; snahy směřovaly k přípravě Charty Mezinárodní obchodní organizace (MOO). Činnost přípravného výboru pro založení MOO vyvrcholila návrhem Charty MOO a konferencí v Ženevě, která trvala do 30. 11. 1947. Jejím výsledkem bylo:

- rozpory v souvislosti s Chartou MOO charakterizované kompromisy a nedostatečnými řešeními;
- pozitivní závěry v souvislosti s celními slevami, kdy se 23 členských zemí přípravného výboru dohodlo na sjednání GATT; v prvním kroku se to projevilo ve 45 000 vzájemných celních slev;
- GATT v té době představovala jediný rozumý kompromis, takže jí byla převzata i obecná ustanovení z návrhu Charty MOO.

Rozpory spojené s Chartou MOO měly být dořešeny v rámci Havanské konference, jež skončila v březnu 1948. K jejich dořešení nedošlo a Havanská charta byla ratifikována pouze dvěma bezvýznamnými zeměmi (Haiti, Libérie). GATT, která se měla původně stát jednou z mnoha součástí a nástrojů MOO, byla reálně jediným výsledkem zdoluhavých jednání. Vstoupila v platnost 1. 1. 1948 (Havanská charta byla USA odmítnuta v roce 1950) a v omezené míře dodnes nahrazuje činnost původně uvažované MOO, neboť konečná podoba Charty MOO nebyla ratifikována nikdy (i přes řadu pokusů v pozdějším období, např. polovině 50. let).

Lze říci, že tento dočasný, krátkodobý a provizorní stav trvá dodnes; lze jej označit za trvalé provizorium. Navíc GATT nebyla dosud ratifikována jako mezinárodní organizace, nýbrž byla uvedena v platnost prozatímním prováděcím protokolem. GATT je tedy mnohostrannou obchodní smlouvou, jejíž praktický význam a současná úloha ji staví do role adekvátní mezinárodní organizaci.

Československo je považováno za zakládající zemi GATT, vzhledem k aktivnímu přístupu k přípravám její činnosti, ačkoliv protokol podepsalo 21. 3. 1948 a účinnosti nabyl 20. 4. 1948.

Vzhledem k vážnému postupu Havanské konference a následně jejímu neúspěchu byl původní text GATT spolu s protokolem o prozatímním provádění revidován v letech 1954–1955, včetně odkazů na Havanskou chartu.

Ekonomický vývoj v dalších letech si vyžádal další nutné změny revidovaného textu GATT. Vzhledem k bohatosti členství v současné době se však upouští od změn v textu a dává se přednost přijetí samostatných smluvních instrumentů.

Obsah GATT

Smlouva GATT je v současné době tvořena čtyřmi základními částmi. První tři části jsou v zásadě rozvedením původního návrhu Charty MOO, resp. výsledkem 1. kola mnohostranných jednání, část čtvrtá je výsledkem dalších kol mnohostranných jednání. Části I a III nabývají pro všechny smluvní strany bezpodmínečnou platnost, části II a IV nabývají platnost pouze v rozsahu slučitelném s domácím zákonodárstvím.

První část GATT vyjadřuje podstatu, filozofii, smysl a současný trend v obchodní politice, směřující k uvolnění. Je tvořena *všeobecnou doložkou nejvyšších výhod a listinami koncesí*. *Druhá část GATT* upravuje tyto základní okruhy otázek: národní režim v oboru vnitřních daní a předpisů, antidumpingová a vyrovnávací cla, zjišťování hodnoty k celním účelům, označení původu, všeobecné odstranění kvantitativních omezení, omezení k ochraně platební bilance, subvence. *Třetí část GATT* si všímá pohraničního styku, celních unii a oblastí volného obchodu, celně tarifních jednání a všeobecných právních ustanovení. *Čtvrtá část GATT* upravuje otázky obchodu a rozvoje, závazků smluvních stran a společných akcí.

Organizace a členství v GATT

Přestože GATT je nyní již považována za instituci stojící na úrovni mezinárodních organizací, je to především *smlouva obsahující konkrétní závazky v oblasti mezinárodní obchodní a celní politiky*.

Jediným oprávněným orgánem k výkonu kolektivních funkcí jsou *smluvní strany*, které se scházejí přibližně jedenkrát ročně. Každá strana má jeden rozhodovací hlas. Rozhodnutí jsou buď jednomyslná, nebo většinová (kvalifikovaná nebo prostá většina); v současné době se však hlasuje minimálně. Řešení spočívá ve vyvíjejícím se kompromisu na základě projednávání ve skupinách dvou- a vícestrannými konzultacemi. Rozhodnutí a schválení je realizováno konsensem — přednesem, proti němuž nebyly vzneseny námitky žádné zainteresované smluvní strany. Pro federativní státy je v této souvislosti významné, že každý stát musí učinit taková opatření, aby ustanovení GATT plnily i oblastní vlády, národní vlády apod., z nichž se federace skládá.

Hlavními znaky přijímání závěrů GATT v současnosti jsou pragmatický přístup, kompromis, konsensus.

Zasedání smluvních stran jsou řízena předsedou a třemi místopředsedy. Rozšiřující se aktivita GATT vedla ke zřízení pomocných orgánů, které ve značné většině nedisponují žádnými pravomocemi. Jsou to např.:

- Rada zástupců smluvních stran,
- Poradní skupina Osmnácti, změněná v trvalý orgán s úkolem usnadnit smluvním stranám plnění jejich funkcí v oblasti obchodní analýzy, koordinace činnosti GATT a MMF apod.,
- stálé dohlížecí výbory a rady — např. pro celní koncese, antidumping, celní hodnotu, subvence a vyrovnávací opatření, dovozní licence, technické překážky atd.,
- ad hoc pracovní skupiny a výbory,
- Sekretariát se sídlem v Ženevě, v jehož čele stojí generální ředitel jmenovaný smluvními stranami.

Základní podmínkou členství země v GATT je souhlas dvoutřetinové většiny všech smluvních stran. Tato podmínka může vést k tomu, že členy GATT se stanou země, které si nepřejí vůči sobě navzájem si poskytovat výhody členství v GATT. V tom případě se země stane členem s uvedenou poznámkou. Je rovněž možné uskutečnit prozatímní přístup ke GATT, kdy členství je uzavřeno na dobu určitou a země může těžit pouze ze striktně uvedených výhod členství. Země může rovněž smlouvu s GATT vypovědět — praktická doba pro trvání výpovědní lhůty činí 60 dnů. Smluvní stranu není možné z dohody GATT vyloučit.

Systém mnohostranných jednání GATT

Návrh Charty MOO obsahoval ustanovení o jednáních na základě reciprocity a vzájemných výhod za účelem snížení cel a dalších překážek mezinárodnímu obchodu a za účelem odstranění teritoriálních preferencí. Tento způsob reakce zainteresovaných stran na aktuální ekonomické okolnosti je praktikován v rámci GATT.

První kolo takovýchto jednání vlastně představovalo zasedání přípravného výboru v Ženevě v roce 1947, kdy vznikla GATT. První ženevská jednání probíhala na základě reciprocity a vzájemných výhod, kdy byly selektivně zohledňovány jednotlivé zboží položky při použití zásady *hlavního dodavatele*.

Význam prvního kola spočívá mj. v tom, že zde vznikl praktický postup prací směřující k řešení, jenž byl pak uplatněn i v řadě dalších kol. Ten spočíval přibližně v těchto zásadách:

- účastněné země si každá s každou vymění celní sazebníky a statistické údaje za aktuální období;
- na základě použité zásady stanoví vůči sobě navzájem požadavky;
- požadavky jsou projednávány na vládní úrovni;
- odpovědi partnerské zemi jsou zaslány na základě negociačního principu (maximalistické požadavky, minimalistické nabídky); druhopis je zaslán Sekretariátu konference;
- jednání pokračují ústními dvoustrannými jednáními a vrcholí mnohostrannými jednáními vedoucími ke konečnému výsledku.

Druhé kolo se uskutečnilo v dubnu až říjnu 1949 ve francouzském Annency a řešilo otázky rovnováhy vzájemných koncesí při přijetí nových členů.

Třetí kolo hostil anglický Torquay od září 1950 do dubna 1951. Během něho ztroskotal plán na lineární snížení průměrného celního zatížení, čímž došlo k několikaletému přerušení konferencí.

Ty pokračovaly *čtvrtým kolem* v lednu až květnu 1956 v Ženevě.

Významné bylo *páté kolo* — Dillonovo —, konané od září 1960 do července 1962, kdy došlo ke snížení celních sazeb všech zainteresovaných zemí, i když byl odmítnut další návrh na lineární snížení celního zatížení. Navíc národní celní koncese zemí EHS byly nahrazeny rovnocennými koncesemi ve společném celním tarifu.

Od pátého kola je možné prohlásit, že se význam každého dalšího jednání pro mezinárodní obchodní politiku stále zvětšuje.

Šesté kolo, s přívlastkem Kennedyho, se uskutečnilo od května 1964 do června 1967. Je charakterizováno zásadní změnou praktického postupu prací a jednání, a zejména velmi pozitivními výsledky, které přineslo. Konečně byly přijaty zásady lineárního snižování cel na úkor tradičně uplatňované metody „jednotlivých položek“ *Jednání se týkala nejen celních, ale i necelních překážek obchodu*. Bylo rozhodnuto, že tomuto tématu bude přednostně věnováno následující kolo. Současně byla stanovena kategorizace necelních překážek obchodu (z hlediska míry ovlivnění ze strany GATT).

Mezi šestým a sedmým kolem se udály převratné změny v měnových a finančních vztazích ve světovém měřítku, které ovlivnily průběh *sedmého* — tzv. tokijského — *kola*, konaného od září 1973 do listopadu 1979 s cílem:

- rozšíření a podstatného uvolnění mezinárodního obchodu postupným odstraňováním překážek obchodu na základě vzájemných výhod a všeobecné reciprocity,
- snížení nebo odstranění cel, celních překážek a jiných překážek obchodu průmyslovými i zemědělskými výrobky, vč. tropických výrobků a surovin,

- zohlednění zvláštního postavení rozvojových zemí, které by měly obdržet dodatečné výhody,
- přezkoumání přiměřenosti mnohostranného zabezpečovacího ochranného systému a mezinárodního právního systému.

Během tzv. tokijského kola se prohloubily dodnes existující rozpory mezi členy „silné trojky“ — EHS, které na jednání vystupovalo jako společný účastník, Japonskem a USA —, což podstatně ovlivnilo průběh i přijímání závěrů kola.

Zásadní rozpory se týkaly stoupenců lineární metody snižování cel (USA) a harmonizační metody (EHS), kdy se měly vyšší celní sazby snižovat o vyšší procento než nižší. Řešení spočívalo v přijetí kompromisního švýcarského návrhu v roce 1977, kdy snižování celních sazeb bylo uskutečněno podle vzorce: $z = \frac{Ax}{A+x}$, kde z je výsledná celní sazba, A je pevný koeficient (14, resp. 16), x je dosavadní celní sazba.

Přestože hodnota obchodu, které se týkají snížené celní sazby, během tzv. tokijského kola činila ročně v té době asi 130 mld. USD a průměrné celní snížení činilo asi 30 %, řada problémů mezinárodní obchodní praxe nebyla vyřešena (např. množstevní omezení obchodu, resp. dovozu) nebo se objevily jako problémy nové (obchod službami).

Problém nedodržování dohod v oblasti kvantitativních omezení se týkal a dodnes týká např. zemí ES. Kvantitativní omezení lze uplatnit pouze tehdy, dotýká-li se zájmu ochrany platební bilance. V praxi však tato omezení získala charakter všeobecných ochranných opatření a byla uplatňována diskriminačně. Problematice stále více expandujícího obchodu službami (včetně peněžních, bankovních, pojišťovacích) bylo rozhodnuto věnovat následující kolo.

Jím bylo, resp. dosud stále je, *osmé* — tzv. uruguayské — *kolo*, zahájené v září 1986 v uruguayském Punta del Este a konané současně i v Ženevě a Bruselu. Podle původního předpokladu mělo být toto kolo zakončeno v prosinci 1990. Avšak po přerušení kola 7. 12. 1990 bylo jednání obnoveno 26. 2. 1991.

Jednání se týká dvou základních tematických okruhů — obchodu zbožím a obchodu službami (z důvodu ohromného významu druhého tématu jsou jednání vedena v duchu praktik a na bázi GATT, výsledek však nebude součástí jejího právního rámce).

Vedle rozšíření předmětu zájmu GATT a klasicky opakovaných cílů kola bylo a je jedním z jeho úkolů posílení vzájemného vztahu obchodní politiky a měnové a finanční politiky, příp. dalších forem hospodářské politiky.

Oblast obchodu službami zahrnuje i služby finanční (jedna z 15 sfér v rámci kola projednávaných), které jsou dále členěny na dvě základní složky:

- bankovní služby a související služby v oblasti garancí a záruk,
- pojistné služby.

Jednání probíhají na tematické úrovni:

- vlastního vymezení finančních služeb,
- nutnosti striktního oddělení oblasti pojištění a bankovních a ostatních finančních služeb,
- volnosti finančních institucí,
- volby kritéria efektivnosti finančních služeb.

Problém, kvůli němuž bylo tzv. uruguayské kolo přerušeno, byl problém pro země ES jeden z nejdůležitějších — zemědělská otázka. Jak se blížil původně předpokládaný termín završení kola, objevovaly se iniciativní snahy (zejména kanadské) směřující ke splnění termínu a současně k vyřešení všech problémů. Konsensus zejména mezi

ES a USA spolu s Cairnskou skupinou nalezen nebyl zejména ve třech základních otázkách:

- snížení vývozních subvencí zemědělských produktů,
- snížení domácích zemědělských dotací,
- snížení dalších protekcionistických překážek.

ES sama po složitých jednáních dospěla k maximální míře snížení o 30 %, USA a jejich stoupenci požadovaly snížení více než dvojnásobné. Navíc stanoviska ES se opírají o řadu dodatků; radikální návrh USA je podstatně jednoznačnější.

Československo a GATT

Československo je považováno za zakládající smluvní stranu GATT. Vzhledem k ekonomickým a geografickým faktorům, závislosti na zahraničněobchodních a vnějších vztazích mělo Československo v době formování GATT velký zájem na vypracování výhodných pravidel. Svědčila o tom i velmi aktivní a přínosná účast Československa na přípravných procedurách celního uvolňování i na prvních třech kolech GATT. Účastnilo se i čtvrtého a dalších kol, ale jeho činnost a přínos pro GATT ovlivnily do značné míry politické důvody.

V roce 1949 USA zakázaly vyvážet strategické a další zboží do Československa a dalších komunistických zemí. Postup USA vyvrcholil v roce 1951, kdy Kongres USA schválil zákonné ustanovení, spočívající v zákazu vládě USA poskytovat celní slevy a přiznávání nejvyšších výhod státům ovládaným mezinárodním komunismem.

Nejprve došlo k vypovězení dvoustranné obchodní smlouvy, poté k uplatnění klauzule „*rebus sic stantibus*“, která říká, že nepředvídaná zásadní změna ve skutkových okolnostech nebo předpokladech, na nichž byla smlouva uzavřena, může přivodit její neplatnost. Vrcholem bylo 27. 9. 1951 přijetí deklarace o suspenzi závazků z GATT mezi Československem a USA. Touto deklarací USA okamžitě zrušily účinnost doložky nejvyšších výhod a zavedly na dovážené čs. zboží maximální celní sazby.

Přestože čs. komunistická vláda deklaraci nikdy neuznala za právoplatnou, museli jsme si na obnovení účinnosti doložky nejvyšších výhod mezi USA a Československem počkat skoro čtyřicet let — do 17. 11. 1990. Polovina 50. let pak přinesla relativní uklidnění rozbourané hladiny. Naše země byla po celá léta v podstatě jedinou soustavně a aktivně fungující komunistickou zemí v GATT a přes netečnost režimu a jeho představitelů se našim zástupcům podařilo vydobýt řadu pozitivních výsledků. Jejich význam spočíval v posílení konkurenceschopnosti čs. zboží v zahraničí (mimo USA), zejména v Evropě. Opíraly se o:

- zajištění celní koncese ve společném tarifu EHS místo dřívějších koncesí jednotlivých členských zemí v rámci tzv. Dillonova kola,
- získání výrazných celních slev v rámci tzv. Kennedyho a tzv. tokijského kola,
- přijetí harmonického snížení celních sazeb v rámci tzv. tokijského kola,
- zvýhodnění v oblastech netarifních překážek.

Relativně velký význam je možné přisuzovat Dohodě o vzájemném odstranění překážek obchodu mezi Československem a Finskem z roku 1974.

K většímu uplatnění a podstatnému rozšíření pozitiv je nezbytnou podmínkou realizace současné čs. ekonomické reformy. Navíc je v současných podmínkách fungování GATT nutné uzavřít skutečně rovnoprávné dohody — nyní zejména s ES, kde stále přetrvává problém diskriminačních kvantitativních opatření.

Čs. výhoda spočívá mj. i v tom, že čs. celní sazebník vychází z mezinárodně uplatňovaného harmonizovaného systému a rozlišuje celní sazby na smluvní, autonomní a zvláštní celní osvobození. Clo upravuje pouze čs. dovozy, naprostá většina čs. vývozu je podle něj od cla osvobozena. Adaptaci na nové mezinárodní i makroekonomické podmínky napomohla novelizace čs. celního zákona od 1. 2. 1991. Připravuje se však zcela nová podoba čs. celních zákonných předpisů.

* * *

Příspěvek měl být uvedením do celní problematiky na poměrně obecné úrovni. Je zřejmé, že čs. problematika je v mnohém specifická. Volné pokračování uvedeného příspěvku by se mělo zabývat zejména prakticko-právní úpravou celní problematiky v Československu.

LITERATURA

BENEŠ, O.: Všeobecná dohoda o clech a obchodu. Praha, ČSOPK 1988.

Celní zákon. Týdeník Hospodářských novin, 1991, č. 6 — příloha.

HABERLER, G.: The Theory of International Trade, with its Applications to Commercial Policy. London — New York 1936.

HLAVATÝ, R.: Úpravy pravidel mezinárodního obchodu v 70. letech v rámci GATT. Praha, ČSOPK 1983.

KALDOR, N.: A Note on Tariffs and the Terms of Trade. *Economica* 1940.

KINDLEBERGER, Ch. P.: Světová ekonomika. Praha, Academia 1978.

Přehled soudobých buržoazních ekonomických teorií. Praha, Academia 1981.

ROBERTSON, J.: Future Wealth, London, Cassell 1990.

SITÁROVÁ, Z.—KLIMENT, A. a kol.: Dějiny ekonomických teorií. Praha, Svoboda 1981, Trade in Financial Services. GENEVE, GATT 1990.

SUMMARY

Duties—History, Theory, Practice

The article presents three independent views on the topic of duties. The first view shows the motives of the origin of duties. It focuses on general reasons of this origin: the fiscal interest and the protectional interest.

The second view concentrates a theory of duties and a place of duties in transforming economy. The effects of duty measures are given in this view.

The third view is based on the development of events and practice of GATT and custom regions and unions. A decisive direction is given in versatile proceedings of contract partners of GATT.