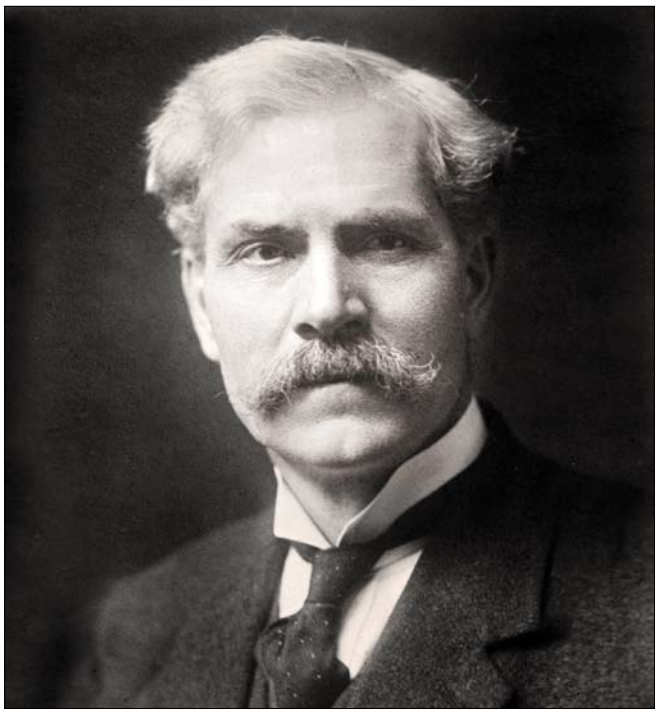
Londýnská mezinárodní cukrovarnická dohoda a Československé vyjednávání o její podobě

LONDON INTERNATIONAL SUGAR AGREEMENT AND CZECHOSLOVAK NEGOTIATIONS

Jakub Drábek – Vysoká škola ekonomická v Praze

Vývoj cukrovarnického sektoru po 1. světové válce lze zprvu označit jako expanzivní, neboť celosvětová produkce prakticky celé období rostla. Zvyšování výroby a množství obchodované komodity však neznamenalo, že by v delším časovém horizontu docházelo rovněž i k propriálnímu růstu výnosů tvořených daným odvětvím. Efektivita výrobců na různých územních celcích byla silně individuální, což bylo způsobeno mnoha činiteli, jak administrativními – různým zdaněním a omezováním výroby nebo naopak bonifikací vývozu, tak geografickými – vzdálenost a možnost distribuce či samotným podnebím, které determinovalo, zdali bude pro výrobu cukru používána řepa či třtina. Československo, které zdědilo rozsáhlou cukrovarnickou základnu, od svého vzniku podstatným způsobem regulovalo svou produkci i vývoz cukru. To se v krátkém období ukázalo jako efektivní, neboť celý sektor emitoval podstatné zisky, které dopomohly k větší ekonomické stabilitě nového státu (1). Výnosy odvětví se však vlivem dokončení poválečné obnovy začaly od druhé poloviny dvacátých let snižovat, cukrovarníci se nepříznivou situaci snažili řešit mezinárodními dohodami. První dvě mezinárodní ujednání nepřinesla zamýšlené zlepšení situace, a protože byla spojena s restrikcí, bylo jejich výsledkem snížení obchodních podílů na dohodách participujících zemí (2a,b). Třetí pokus o zvýšení výnosnosti globálního obchodu cukrem byl uskutečněn roku 1937 v Londýně. Její důležitost je však alespoň teoreticky značná, neboť se mohlo jednat o první rozložení výroby pro jednotlivé státy, které mohlo fakticky navrátit cukrovarnictví do ziskovosti.

Obr. 1. Ramsay MacDonald, předseda londýnské konference



Po vypršení platnosti Chadbourneovy dohody (jednalo se o zmíněnou druhou podstatnou mezinárodní dohodu, která byla podepsaná na kampaně 1930/1931 až 1934/1935 (3)) zůstali zástupci cukrovarnictví v kontaktu prostřednictvím Mezinárodního cukerního komitétu. Jedné z jeho schůzí, konané v Bruselu 13. ledna 1936, se účastnili i zástupci anglické vlády, tehdy se jednalo o předpokladech nové mezinárodní cukrovarnické dohody (4). Roku 1936 dosáhly v některých oblastech ceny cukru absolutního minima. Na Mauriciu v důsledku neutěšených dodavatelsko-odběratelských vztahů dokonce vypukly násilné konflikty. Je tedy zřejmé, proč byla jednání pro zúčastněné důležitá. Ti si nyní již uvědomili, že nové mezinárodní uspořádání může splnit své poslání pouze v případě, že bude mít co nejširší podporu (vzhledem ke zkušenostem z předchozích mezinárodních smluv, které se ve svých konečných důsledcích ukázaly být neefektivní).

Vedení se tentokrát ujala Británie, což bylo poprvé, kdy se tato země chtěla pokusit zlepšit podmínky obchodování s cukrem. Velmi dlouho se diskutovalo s nizozemskou vládou, která měla podnítit Jávu k součinnosti, javánským požadavkem (opatrně kladeným) byla součinnost Japonska v plánované dohodě. Před konečným svoláním nových potenciálních participantů na jednání chtěli mít Britové informace o pohledech jednotlivých zemí na cukerní problematiku. Pro zjednodušení administrativy vzhledem k tomu, že tuto dohodu vedla Británie, byl Mezinárodní cukerní komitét přesunut do Londýna. Již 27. července 1936 jednali v Londýně zástupci zemí zastoupených v Mezinárodním cukerním komitétu o obavách, že pokud na dohodu nepřistoupí Japonsko, bude to mít za následek neuskutečnění plánované dohody. Následujícího dne proběhla porada zástupců s lordem Plymouthem v ministerstvu kolonií (v Londýně), ten doporučil, aby bylo zjištěno, jestli by se Jáva účastnila dohody i v případě neúčasti Japonska. K jednání s nizozemskou delegací došlo 5. srpna 1936 v Haagu. Nizozemci měli vyjednávat s Japonskem samostatně, jejich snahy však nedošly naplnění. Naděje na svolání mezinárodní konference, jejímž výsledkem by byla mezinárodní dohoda, tak měla být definitivně lichá. Nicméně na schůzi britského kabinetu 20. ledna 1937 bylo rozhodnuto požádat kanceláře *Měnové a hospodářské*

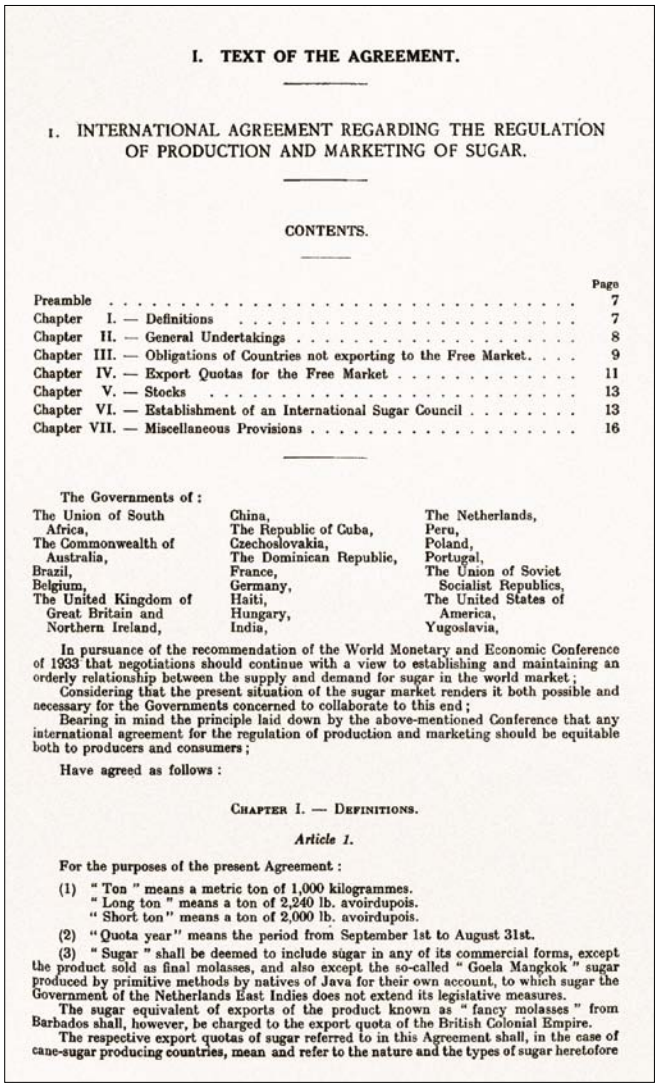
konference v Ženevě o svolání světové cukerní konference do Londýna na začátek dubna roku 1937 (5). Přípravy začaly svoláním zástupců Mezinárodního cukerního komitétu a zástupců anglické vlády 23. března 1937 rovněž do Londýna, ti pak měli zkoumat výši vývozních kontingentů vzhledem k potřebám světového trhu (souhrnné množství celosvětového volného trhu bylo identifikováno na zhruba 3,3 mil. t) (6a). Úřad světové měnové a hospodářské konference podle dohody zaslal pozvání na světovou cukerní konferenci v Londýně, která měla trvat od 5. dubna do 6. května 1937. Zúčastnili se jí zástupci Británie, Austrálie, Brazílie, Belgie, Číny, Československa (Československo zastupoval Jan Masaryk, Robert Mandelík a dr. Joe Hartmann) (6b), Francie, Haiti, Nizozemska, Indie, Jihoafrické Unie, Jugoslávie, Japonska, Kanady, Kuby, Maďarska, Německa, Peru, Polska, Portugalska, San Dominga, SSSR a USA (6a). Předsedou konference byl zvolen *Lord President of the Council* Ramsay MacDonald, který také zahájil konferenci podstatným projevem shrnujícím program jednání. Dle jeho mínění se v daném okamžiku nacházel cukrovarnický sektor v lepší situaci, než v jaké byl před čtyřmi lety, vzhledem k tomu, že se výroba přizpůsobila spotřebě a současně s tím začalo docházet ke zvyšování cen. Nicméně produkce jednotlivých zemí byla v dané době na úrovni 50 % dřívější výroby a v množství států bylo tohoto čísla docíleno pouze pomocí administrativních zásahů, které citelně zatěžovaly státní rozpočty. I přes zvyšování cen měli i ti nejefektivnější producenti realizovat minimální zisky. Shrnutí potřeb bylo takovéto: „*Světový cukerní průmysl potřebuje, aby se mu v budoucnosti zajistila stabilita a pořádek, což jest základní podmínkou dorozumění. Ačkoliv cílem konference jest chrániti výrobce před ničivými cenami, nutno vzíti zřetel také na zájmy spotřebitelů, a proto se nesmí dopustiti stoupání cen nad úroveň hospodářsky přiměřenou. Zájmy výrobců a spotřebitelů musí se tudíž vyvážiti. Úkolem konference jest, aby se zajistilo udržení přiměřené rovnováhy mezi poptávkou a nabídkou na světovém trhu tím, že by země, které dosud na volný trh nevyvážejí, upravily svou výrobu tak, aby se volný trh udržel pokud možno na nejvyšší kvótě, dále že by země, které dodávají na volný trh, upravily svůj vývoz tak, aby nabídka byla v přiměřeném poměru k očekávané poptávce, a konečně, že by všecky země při vzestupu cen na volném trhu na hospodářskou úroveň regulovaly pomocí ochranných cel a subsidií tuzemskou cenu tak, aby se zamezilo její stoupnutí na takovou výši, která by brzdila spotřebu, podněcovala výrobce k zvýšené výrobě a tím mařila cíle, o které dohoda usiluje.*“ (6a) Veškerá jednání probíhající v konferenci pak řešila výše uvedené poslání. Z diskusí vyvstaly specifické otázky. Nejvíce ožehavá z nich se týkala vývozu do zemí s volným trhem, tedy těch zemí, které si produkci nezajišťovaly vlastním průmyslem nebo které nepoužívaly selektivních cel. Dále se řešily otázky, jak zvýšit mezinárodní spotřebu cukru, jak řešit cla, fiskální zatížení cukru a jak řešit využívání umělých sladidel aj. (6a, b).

Obr. 2. ČSR v Londýně v roce 1937 zastupovali Jan Masaryk, Robert Mandelík a Josef Hartmann

Československo a nová mezinárodní cukrovarnická dohoda

Při vyjednávání o československém exportním kontingentu přednesl svůj projev vyslanec Jan Masaryk, který shrnul dosavadní problematiku tuzemského cukrovarnictví ve vztahu k mezinárodním dohodám takto (6b): „*Československo bylo prvou zemí, která drastickým snížením výroby mezinárodní snahy o dosažení rovnováhy světové výroby a spotřeby podepřela tak, že v posledních letech činil náš řepní osev asi polovinu dřívějšího rozsahu. Více než polovina našeho obyvatelstva jsou zemědělci a mnohým z nich jest řepa již po několik generací hlavní a nejdůležitější složkou, za kterou není možno nalézti náhrady v jiné plodině. Československo také plníc závazky Chadbourneovy dohody, zlikvidovalo přebytečné zásoby mnohem dříve, než mu dohoda ukládala. Kromě redukce osevu bylo Československo v posledních letech postiženo neúrodou, která vývoz mimořádně snížila. Normální úroda byla teprve v kampani 1936/37. V kampani 1937/38 následkem rozšíření osevu o 12,5 % nutno počítati s dalším zvýšením vývozu, takže náš přebytek v kampani 1937/38 bude při převodu zásob činiti asi 4 mil. q. Naše ochota, postupovati radikálně v duchu Chadbourneovy dohody a snížiti výrobu, jakož i okolnost, že Československo trpělo po několik let neúrodou, nemůže býti důvodem pro vyměření nízké vývozní kvóty. Jestliže na volném světovém trhu zvýší se konsum, mělo by toto zvýšení připadnouti poměrně těm zemím, jež za Chadbourneovy dohody výrobu nejvíce redukovaly a přinesly tím největší oběti. Úkolem dohody jest zvýšení světových cen, není však obavy, že by ceny stouply nepřiměřeně a měly nepříznivý vliv na kupní schopnost spotřebitelů.*“ Českoslovenští zástupci původně žádali o zpřístupnění kontingentu 430 tis. t. Zástupci Anglie, Spojených států amerických, Německa a Francie, kteří byli pověřeni vyjednáváním, navrhli zástupcům Československa kontingent 240 tis. t na dobu pěti let, což však nepřipadalo v úvahu (6b). Kontingent tedy měl být navýšen na 300 tis. t v prvním roce a dále pak na 250 tis. t, což bylo rovněž opatrně a zdvořile odmítnuto. Při dalším vyjednávání se ukázala participace na předchozí mezinárodní dohodě jako kontraproduktivní, protože došlo ke snížení osevních ploch i produkce, matematicky se tak dle výrobních kapacit nedala dopočítat vyšší úroveň kontingentu, než byla ta navrhovaná vyjednávajícími (realistická hodnota byla určena na 240 tis. t, optimistická a maximální na 250 tis. t) (6c), požadavky československé delegace se tak zúčastněným jevily jako

Obr. 3. Začátek textu cukerní dohody



I. TEXT OF THE AGREEMENT.

1. INTERNATIONAL AGREEMENT REGARDING THE REGULATION OF PRODUCTION AND MARKETING OF SUGAR.

CONTENTS.

	Page
Preamble	7
Chapter I. — Definitions	7
Chapter II. — General Undertakings	8
Chapter III. — Obligations of Countries not exporting to the Free Market	9
Chapter IV. — Export Quotas for the Free Market	11
Chapter V. — Stocks	13
Chapter VI. — Establishment of an International Sugar Council	13
Chapter VII. — Miscellaneous Provisions	16

The Governments of:

The Union of South Africa, The Commonwealth of Australia, Brazil, Belgium, The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, China, The Republic of Cuba, Czechoslovakia, The Dominican Republic, France, Germany, Haiti, Hungary, India, The Netherlands, Peru, Poland, Portugal, The Union of Soviet Socialist Republics, The United States of America, Yugoslavia,

In pursuance of the recommendation of the World Monetary and Economic Conference of 1933 that negotiations should continue with a view to establishing and maintaining an orderly relationship between the supply and demand for sugar in the world market;

Considering that the present situation of the sugar market renders it both possible and necessary for the Governments concerned to collaborate to this end;

Bearing in mind the principle laid down by the above-mentioned Conference that any international agreement for the regulation of production and marketing should be equitable both to producers and consumers;

Have agreed as follows:

CHAPTER I. — DEFINITIONS.

Article 1.

For the purposes of the present Agreement:

(1) "Ton" means a metric ton of 1,000 kilogrammes.
"Long ton" means a ton of 2,240 lb. avoirdupois.
"Short ton" means a ton of 2,000 lb. avoirdupois.

(2) "Quota year" means the period from September 1st to August 31st.

(3) "Sugar" shall be deemed to include sugar in any of its commercial forms, except the product sold as final molasses, and also except the so-called "Goela Mangkok" sugar produced by primitive methods by natives of Java for their own account, to which sugar the Government of the Netherlands East Indies does not extend its legislative measures.

The sugar equivalent of exports of the product known as "fancy molasses" from Barbados shall, however, be charged to the export quota of the British Colonial Empire.

The respective export quotas of sugar referred to in this Agreement shall, in the case of cane-sugar producing countries, mean and refer to the nature and the types of sugar heretofore

velikášské a oportunitní. Nakonec však byl přijat československý návrh na kontingent 340 tis. t v prvním roce (tato podstatně vyšší hodnota než v posledním roce dodržování úmluvy stanovená vypadá na první pohled oportunisticky, avšak z toho důvodu, že měla dohoda platit od začátku následující kampaně, tedy v době zpracovávání sklizně zaseté dříve, než začala platnost dohody, nebylo reálné produkci do minulosti ovlivnit, jejím případným nezpracováním na cukr by došlo k plýtvání) (6c), 310 tis. t v druhém roce, 275 tis. t. ve třetím roce a konečně 250 tis. t ve čtvrtém a pátém roce.[1]

Vyjednávání československé delegace o výši kontingentu lze tedy pokládat za úspěšné, druhé žádosti však již vyhověno nebylo. Jednalo se o účinnost smlouvy, ta byla stanovena na 1. září 1937, přičemž československá delegace žádala zahájení až na 1. října stejného roku, bylo tomu zejména kvůli tomu, že tuzemská kampaň začínala historicky v říjnu a administrativa spojená s posunutím výrobního období by byla velmi nesnadná (6c). Posledním požadavkem Čechoslováků bylo umožnění vývozu cukru danou kvótou pro dané výrobní období i tři měsíce kampaně následující, neboť Labe by mohlo být v průběhu letních měsíců nedostatečně vodnaté. Tomuto požadavku bylo vyhověno (6c, 7).

Londýnská dohoda tedy mohla být (alespoň teoreticky) dlouhodobě funkční, vycházela ze zkušeností předchozího vývoje a snažila se klást zřetel na veškeré otázky a problémy dobového cukrovarnického sektoru. Vůbec poprvé mělo být mezinárodní ujednání dodržováno státy, které měly podstatný vývozní podíl. Právě tento princip společně s rozdělením „zón vlivu“ měl být klíčovým faktorem vedoucím k dlouhodobé stabilitě spotřeby a výroby. Co se týká Československa a jeho pozice, nejpodstatnějším problémem ve vyjednávání bylo snížení důležitosti a podílu československého vývozu z celosvětového pohledu. Poněkud kuriózní je pak skutečnost, že se tak stalo vlivem dodržování předchozích neefektivní dohod spojených s restrikcemi. Jinak řečeno, protože došlo k implementaci restrikcí i do legislativního rámce státu, jenž byl aplikován několik let před vyjednáváním v Londýně (2b), nemohlo být počítáno s výší produkce a vývozu z let, kdy byla pozice Československa podstatně silnější. Celý mechanismus by se pak dal popsat jako efekt západky, avšak v opačném směru, kdy místo neustálého zvyšování výroby a portfolia šlo o periodické snižování produkce, jejíž původní výše nemohlo být již nikdy dosaženo. Snaha zlepšit celosvětovou situaci cukru tak byla připsána k tíži státu a jeho cukrovarníků. Vzhledem k vypuknutí druhé světové války není možné dohodu z Londýna analyzovat, co se důsledků týká, neboť nemohla být dodržována.

[1] Pro rozsáhlý popis vyjednávání viz zpráva účastníka konference dr. Joe Hartmanna: Národní archiv v Praze, Předsednictvo ministerské rady, karton č. 3899, Cukr, Mezinárodní cukerní konference konaná v době od 5. 4. do 6. 5. 1937 v Londýně (Zpráva p. gen. řed. Dr. J. Hartmanna), Zpráva o světové cukerní konferenci, která se konala v Londýně od 5. 4. do 6. 5. 1937. Ze svých poznámek zpracovaných pro komunikaci s vládou a dalšími důležitými aktéry cukrovarnického průmyslu a s ním spojených aktivit vytvořil Joe Hartmann publikace: Hartmann J.: Mezinárodní dohoda o úpravě cukerní výroby a distribuce. Praha, 1937; Hartmann J.: O cukerním průmyslu a jeho situaci po letošní světové konferenci, VIII. Praha 1938. Pro alternativní zhodnocení jednání prezidentem Mandelíkem viz: Národní archiv v Praze, Předsednictvo ministerské rady, karton č. 3899, Cukr, Zpráva o cukerní konferenci v Londýně, v Praze dne 16. 4. 1937, dále neznačeno.
Zpráva prezidenta Mandelíka obsahovala i přísně důvěrnou polemiku o problémech československého cukrovarnictví, její obsah byl poté řešen na půdě konference.
Zpráva obsahuje i výpočty a rozsáhlou analýzu potřeb průmyslu.

Souhrn

Cukrovarnictví se krátce po skončení první světové války muselo vypořádat s problémy, které snižovaly jeho výnosy. Snahy vyústily v několik mezinárodních dohod, z nichž poslední byla londýnská mezinárodní dohoda podepsaná roku 1937 na dobu pěti let. Protože si signatáři vzali ponaučení z předchozích neúspěšných řešení, mohla být první, která by se i z dlouhodobého hlediska ukázala jako efektivní a znamenala by zvýšení příjmů plynoucích z obchodu s cukrem. Přípravy na druhou světovou válku však znamenaly, že nové uspořádání trhu s cukrem nemohlo být aplikováno dostatečně dlouho na to, aby bylo možné analyzovat její faktické důsledky. Vyjednávání československé komise pak ukázalo, že snahy o předchozí dodržování restriktivních opatření dlouhodobě poškodilo cukrovarnictví celé země.

Klíčová slova: cukrovarnictví, mezinárodní vyjednávání, dohoda, Československo, Londýn.

Literatura

1. Drábek, J.; Tóth, A.: To Legislative Anchoring of the Sugar Industry in the Newly Established Czechoslovak Republic (1918–1921). *West Bohemian Historical Review*, 7, 2017 (2), s. 271–291; ISSN 1804-5480.
2. Drábek, J.; Skrivan, A.; Tóth, A.: *Cukrovarnický průmysl jako opomíjený aktér mezinárodního obchodu v meziválečném období.* České Budějovice: Halama, 2017, ISBN 978-80-87082-37-9, s. 50–85 (a); s. 142–170 (b).
3. Skrivan, A.; Drábek, J.: The Chadbourne Agreement (1931) and its impact on the Czechoslovak sugar industry. *Zuckerind./Sugar ind.*, 143, 2018 (12), s. 699–707.
4. Storey, W. K.: Small-Scale Sugar Cane Farmers and Biotechnology in Mauritius: The 'Uba' Riots of 1937. *Agricultural History*, 69, 1995 (2), s. 163–176, [online] www.jstor.org/stable/3744263, cit. 16. 4. 2017, s. 171.
5. Chalmin, P.; Long-Michalke, E. E.: *The making of sugar giant tate and lyle 1859–1989.* Harwood 1990, s. 155; Jednatelská zpráva Ústředního spolku československého průmyslu cukrovarnického přednesená na valné hromadě dne 18. června 1937 v Praze. Praha 1937, s. 45–46.
6. *Jednatelská zpráva Ústředního spolku československého průmyslu cukrovarnického přednesená na valné hromadě dne 18. června 1937 v Praze.* Praha, 1937, s. 46 (a); s. 47 (b); s. 48 (c).
7. Národní archiv v Praze, Předsednictvo ministerské rady, karton č. 3899, Cukr, Mezinárodní cukerní konference konaná v době od 5. dubna do 6. května 1937 v Londýně (Zpráva p. gen. řed. Dr. J. Hartmanna)., Mezinárodní dohoda týkající se Úpravy výroby a prodeje cukru, Londýn, 6. května 1937, s. 7.

Drábek J.: London International Sugar Agreement and Czechoslovak Negotiations

Shortly after the end of the First World War, sugar industry had to deal with problems that reduced its yields. Its efforts resulted in several international agreements, the last of which is an international agreement signed in London in 1937 for a period of five years. As the signatories learned from previous unsuccessful solutions, it was on track to be the first to prove effective in the long run and increase revenue from the sugar trade. However, the preparations for the Second World War meant that the new sugar market arrangement could not be applied long enough to analyze its actual consequences. The negotiations of the Czechoslovak Commission then showed that the previous efforts to comply with the restrictive measures caused a long-term damage to the sugar industry of the whole country.

Key words: sugar industry, international negotiations, agreement, Czechoslovakia, London.

Kontaktní adresa – Contact address:

Ing. Jakub Drábek, Ph. D.; Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, Katedra hospodářských dějin, náměstí Winstona Churchilla 1938/4, 130 67 Praha 3 – Žižkov, Česká republika, e-mail: jakub.drabek@vse.cz