

KARL-HANS SAUERNHEIMER

PROBLEMY I PERSPEKTYWY WSPÓŁCZESNEGO ŁADU W HANDLU ŚWIATOWYM

I. HANDEL ŚWIATOWY

Poziom handlu światowego wzrósł ze 154 mld dolarów w 1963 r. do 2119 mld dolarów w 1986 r. Oznacza to nominalny (realny) wzrost wymiany światowej średnio o 12,07% (5,69%) rocznie¹. Ponieważ realny wzrost produkcji światowej w tym samym okresie wyniósł średniorocznie „tylko” 4,23%, wzrosła intensywność handlu międzynarodowego mierzona udziałem eksportu w produkcie społecznym. W niektórych krajach tak mierzona intensywność handlu wzrosła bardzo silnie: w USA z 5 do 8%, w Japonii z 11 do 15% i w RFN z 19 do 31%.

Analizując strukturę regionalną obserwujemy, że największa część eksportu światowego w 1983 r. pochodzi z rozwiniętych krajów kapitalistycznych (65%). Wyraźnie mniejszy jest udział krajów rozwijających się (18%) i krajów socjalistycznych (9%)². W porównaniu z 1960 r. udział w handlu światowym wszystkich trzech grup krajów zmalał na korzyść naftowych krajów rozwijających się, których udział podniósł się do 8%. Kraje naftowe finansowały w 1983 r. podstawową część deficytu bilansu handlowego krajów rozwijających się, który wyniósł 165 mld dolarów. Liczby te nie obrazują dramatycznych regionalnych zmian udziałów w ramach tych grup krajów. I tak przykładowo, udział USA w handlu światowym spadł z 17 do 11%, podczas gdy udział Japonii wzrósł z 3 do 9%, a krajów nowo uprzemysłowionych (Tajwan, Korea, Singapur, Brazylia, Argentyna) z 3 do 7%.

W strukturze towarowej wymiany światowej w 1983 r. dominują towary przemysłowe (57%), poprzedzając paliwa (21%), produkty rolne (15%) i surowce mineralne (7%)³. W 1960 r. przeważały jeszcze w hand-

¹ Por. GAT, *International Trade* 1987.

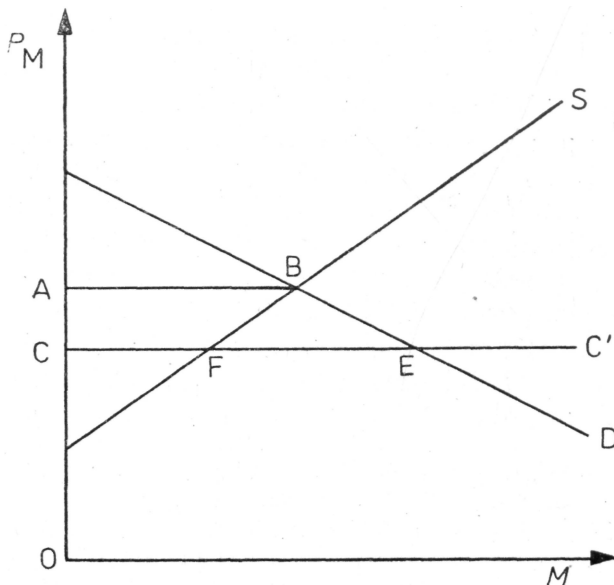
² *Weltentwicklungsbericht*, Weltbank, Washington D.C. 1983.

³ Obliczenia na podstawie: H. H. Glismann, E. J. Horn, S. Nehring, R. Vaubel, *Weltwirtschaftslehre. Eine problemorientierte Einfuehrung. I. Aussenhandels- und Waehrungspolitik*, Vandenhöck-Ruprecht, Göttingen 1986, s. 16; W. Ochel, *Die Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft*, Köln 1982, s. 172-173; *Weltentwicklungsbericht*, s. 192.

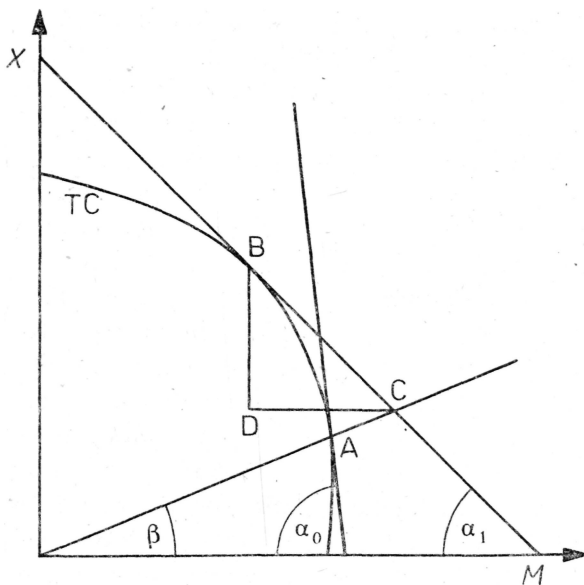
lu światowym dobra pierwotne, a udział produktów żywnościowych był dwukrotnie wyższy niż w 1983 r. Należy podkreślić, że zarówno w przypadku produktów żywnościowych, jak i surowców mineralnych, udział krajów rozwiniętych w handlu światowym jest ponad dwa razy większy niż krajów rozwijających się. Z drugiej strony można także wykazać, że kraje rozwijające się podwoiły wywóz towarów przemysłowych w swoim łącznym eksporcie z 14% (1960 r.) do 28% (1963. r.). Udział wywozu ich towarów przemysłowych w handlu światowym powiększył się z 5% (1960 r.) do 12% (1983 r.), a zatem ponad dwukrotnie. Eksport tej grupy krajów cechuje jednak nadal dominacja dóbr pierwotnych, co przy uwzględnieniu przewagi towarów przemysłowych w ich imporcie powoduje, że korzyści krajów rozwijających się z handlu międzynarodowego są mniejsze, gdyż ceny dóbr pierwotnych spadają w stosunku do cen dóbr przemysłowych.

Uzasadnienie dla struktury i rozwoju handlu międzynarodowego dostarcza teoria kosztów komparatywnych. Zgodnie z tą teorią dany kraj specjalizuje się w produkcji tych towarów, które może wytwarzać relatywnie taniej niż jego partner handlowy. Nadwyżka produkcji tego towaru ponad jego zapotrzebowanie jest eksportowana. W imporcie kraj ten otrzymuje te dobra, których produkcję ograniczył na korzyść towarów eksportowanych. Specjalizacja tego rodzaju zwiększa dobrobyt kraju. Tezę tę można zilustrować na przykładzie ryc. 1 i 2.

Ryc. 1 przedstawia rynek dobra M. Krzywa S reprezentuje funkcję podaży, krzywa D funkcję popytu, a oś P_M cenę. Punkt równowagi w warunkach autarkii występuje w punkcie B przy cenie OA i ilości AB.



Ryc. 1. Korzyści z wymiany międzynarodowej przy uwzględnieniu jednego wyrobu



Ryc. 2. Korzyści z wymiany międzynarodowej przy uwzględnieniu wielu wyrobów

Zakładamy, że cena światowa tego dobra wynosi OC . Jeżeli gospodarka podejmie stosunki handlowe, ceny krajowe spadną do poziomu cen rynku światowego OC . Popyt podniesie się do CE , podaż spadnie do CF , a import w wysokości E zlikwiduje nadwyżkę popytu. Dobrobyt wzrośnie o powierzchnię trójkąta BDE , ponieważ renta konsumenta podniesie się w większym stopniu ($ACEB$) niż spadnie renta producenta ($ACFB$).

Pełniejszy obraz zależności jest przedstawiony na ryc. 2, na którym uwzględnia się rynki eksportowe. Ilość eksportowanych towarów X jest przedstawiona na osi wertykalnej, a ilość dóbr importowanych M na osi horyzontalnej. Możliwości produkcyjne gospodarki reprezentuje krzywa transformacji TC . Upraszczając, przyjmujemy stałą strukturę konsumpcji ($\text{tg}\beta$). Równowagę w warunkach autarkii wyznacza punkt A , w którym względna cena dobra M ($\text{tg}\alpha_0$) eliminuje rynki. Jeżeli założy się, jak na ryc. 2, że cena światowa dobra M , $\text{tg}\alpha_1$, znajduje się poniżej ceny w warunkach gospodarki zamkniętej, wprowadzenie wymiany międzynarodowej powoduje, iż struktura produkcji zmienia się na korzyść dóbr eksportowych i niekorzyść dóbr importowych. Nową kombinację produkcji wyznacza punkt B , nowy poziom konsumpcji punkt C . Eksport wynosi BD jednostek, a import DC . Punkt konsumpcji C oznacza jej wzrost w stosunku do punktu A , zarówno w odniesieniu do dóbr eksportowych, jak i importowych, co jest równoznaczne z podniesieniem się dobrobytu. Otwarcie się gospodarki powoduje zmianę struktury z rozwijającym się sektorem eksportowym, kurczącym się sektorem substytutów importu i zyskiem konsumentów. Handel międzynarodowy umożli-

wia gospodarce realizację takich poziomów konsumpcji, które znajdują się poza ich możliwościami produkcyjnymi.

Teoria handlu wyjaśnia, że specjalizacja zgodna z korzyściami komparatywnymi danego kraju, podnosi jego dobrobyt w sensie stworzenia większych możliwości konsumpcyjnych. Polityka handlowa, jak każda polityka gospodarcza, posługuje się natomiast określonymi środkami dla realizacji przyjętych celów. Jeżeli polityka handlowa ma na celu podniesienie dobrobytu poprzez wzrost poziomu konsumpcji, wówczas środki polityki handlowej powinny umożliwić krajom specjalizację zgodnie z ich korzyściami komparatywnymi. Z tego względu ład handlu światowego winien obejmować reguły sprzyjające specjalizacji. Zasady winny bazować na dwóch przesłankach: po pierwsze — rynki krajów powinny być otwarte, aby umożliwić konkurencję pomiędzy krajowymi i zagranicznymi producentami co jest niezbędne dla znalezienia producentów wytwarzających najbardziej korzystnie kosztowo i po drugie, należy wyeliminować wszelkie przeszkody utrudniające producentom identyczne szanse konkurowania. Poniżej analizujemy istniejący ład w handlu światowym z punktu widzenia spełnienia tych dwóch przesłanek.

II. ŁAD HANDLU ŚWIATOWEGO

W ścisłym tego słowa znaczeniu nie istnieje obecnie ani ład handlu światowego, ani żadna organizacja handlu światowego. Wczesne próby podejmowane w latach czterdziestych stworzenia takiego ładu nie zakończyły się sukcesem. Częścią przewidywanego ładu był Układ o Cłach i Handlu. Układ ten (GATT) podpisany w 1948 r. reprezentuje do dzisiaj jedyną podstawę prawną dla wymiany światowej. Cele GATT, które są przedstawione w preambule Układu, obejmują wysoki i rosnący poziom realnego dochodu, pełne zatrudnienie i rozszerzenie handlu międzynarodowego. Liczne reguły bazują na dwóch zasadach: liberalizacji i niedyskryminowania. Liberalizacja oznacza, że winny być zniesione bariery w rozwoju handlu. Niedyskryminacja implikuje, że jeżeli istnieją bariery w rozwoju handlu, nie powinny one oddziaływać dyskryminująco. Reguły układu są przedstawione w 38 artykułach. Zasada niedyskryminacji znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 1 jako bezwzględna klauzula największego uprzywilejowania. Wymóg liberalizacji jest przedstawiony w zobowiązaniu do redukcji ceł (art. 28) i likwidacji ilościowych ograniczeń oraz innych barier w rozwoju handlu (art. 11). Przedsięwzięcia rządowe lub prywatne, które zniekształcają kierunki handlu nie odpowiadają duchowi Układu. Stąd należy wykazywać stosowanie subwencji (art. 16), a dumping jest oceniany negatywnie (art. 6). Jeżeli subwencje lub dumping przynoszą istotne szkody danej gałęzi przemysłu, dotknięty kraj może zastosować cło wyrównawcze lub podnieść opłaty antydumpin-

gowe (art. 6). Ogólnie — kraj, który ponosi szkody na skutek braku realizacji swoich zobowiązań przez tane kraje, może wycofać także swoje zobowiązania (art. 23).

Istnieją dwa ważne wyjątki od klauzuli największego uprzywilejowania: istniejące umowy preferencyjne oraz nowe unie celne i strefy wolnego handlu. Wyjątki od wymogu likwidacji ograniczeń ilościowych i innych barier handlu są bardzo liczne i odnoszą się do rolnictwa (art. 11), problemów z równowagą bilansu płatniczego (art. 12), istotnych szkód dla producentów krajowych przy silnie rosnącym imporcie (art. 10) (escape-clause i safeguard-clause) oraz nadzwyczajnych okoliczności (art. 25) (waiver).

Ze względu na szczególne interesy krajów rozwijających się, dodano do Układu w 1965 r. część 4, składającą się z artykułów 36 - 38. W wyrażeniach tych artykułów osiągnięte zostało porozumienie, że:

— dochody eksportowe krajów rozwijających się powinny zostać istotnie podniesione,

— ceny eksportowe krajów rozwijających się winny być korzystne i stabilne,

— kraje uprzemysłowione winny umożliwić wolny dostęp do swoich rynków towarom eksportowym krajów rozwijających się,

— kraje uprzemysłowione nie powinny żądać żadnej wzajemności za koncesje w polityce handlowej udzielone krajom rozwijającym się.

III. PROBLEMY ŁADU W HANDLU ŚWIATOWYM

Jeżeli porównujemy reguły i zasady GATT z charakterystyką idealnego ładu handlu światowego, wydaje się, że GATT nie prezentuje się źle. Układ ten umożliwi krajom specjalizację zgodnie z korzyściami komparatywnymi i wymaga od krajów członkowskich postępowania fair w stosunku do zagranicznych partnerów. Mimo to decydują obecnie krytyczne oceny tego Układu. Dlaczego?

Po pierwsze — GATT nie był w stanie przeszkodzić nowemu rozwojowi protekcjonizmu i dyskryminacji. Po drugie — reguły GATT nie są wystarczająco przydatne dla uwzględnienia potrzeb niektórych grup krajów. Po trzecie — liczne wyjątki od reguł zmniejszają efektywność Układu. Przyjrzyjmy się bliżej tym argumentom.

Po 25 latach liberalizacja w handlu światowym w połowie lat siedemdziesiątych rozwinęły się ponownie tendencje protekcjonistyczne. Jakie byty przyczyny?

Jednym z podstawowych powodów było pojawienie się wielu nowych konkurentów. W latach siedemdziesiątych kraje uprzemysłowione odczuły rosnącą konkurencję ze strony Japonii i krajów nowo uprzemysłowionych. Tradycyjne gałęzie przemysłu stały się mniej konkuren-

cyjne i straciły swoje udziały rynkowe. Znaczna część takiego rozwoju może zostać wyjaśniona przez teorią cyklu produktu. Teoria ta mówi, że korzyści kosztów komparatywnych przesuwają się — wraz z rosnącym okresem dojrzewania produktów — z krajów o wysokim poziomie płać do krajów o ich niskim poziomie. Rozwój nowoczesnych technik komunikowania i przedsiębiorstw wielonarodowych jeszcze ten proces przyspieszył. Szybki i tani transfer know-how do krajów o niskim poziomie płać oraz spadające koszty transportu pozwalają uczynić te kraje potencjalnie nowymi producentami na rynkach światowych. Podczas gdy w krajach uprzemysłowionych rośnie potrzeba przystosowania, spada ich zdolność i gotowość do przystosowania. Zdolność ta spada, ponieważ w latach siedemdziesiątych zmniejszyły się stopy wzrostu gospodarczego i w rezultacie rozwijające się sektory nie mogą zaoferować wystarczającej liczby nowych miejsc pracy dla tych, którzy zastali zwolnieni z sektorów schyłkowych. Gotowość natomiast spada, ponieważ państwo dobrobytu, próbuje chronić pracowników przed spadkową tendencją realnych dochodów oraz zmianą miejsc pracy. W takich warunkach zmiana struktury przy utrzymaniu poziomu zatrudnienia nie jest możliwa. Z tego względu producenci i zatrudnieni w sektorach zagrożonych konkurencją importu żądają protekcji.

Inną z przyczyn rozwoju tendencji protekcyjnych w handlu światowym była rosnąca niestabilność stosunków monetarnych. W 1973 r. system stałych kursów z Bretton-Wood uległ załamaniu i Stany Zjednoczone, Japonia oraz kraje EWG przeszły na system kursów elastycznych. Rezultatem były znaczne wahania realnych kursów walutowych z nadzwyczaj silnymi nad- i podwartościami. Polityka USA w początkach lat osiemdziesiątych, bazująca na zasadzie ekspansywnej polityki fiskalnej i restrykcyjnej polityki pieniężnej, doprowadziła do znacznej nadwartościowości dolara, która w lutym 1985 r. znalazła odzwierciedlenie w kursie 3,45 DM za 1 dolara. Gdy na rynkach finansowych stało się jasne, że wysokie deficyty USA w budżecie państwowym i bilansie handlowym nie będą mogły być dłużej utrzymywane, kurs dolara spadł do odwrotnej ekstremalnej wartości 1,65 DM za 1 dolara. Te wahania kursów walutowych powodują określone skutki w sferze protekcji: nadwartościowość likwiduje miejsca pracy w sektorze handlu zagranicznego, co stanowi powód do nacisku protekcyjnego; podwartościowość sprzyja tworzeniu miejsc pracy, ale nie wywiera nacisku na liberalizację. Niebezpieczeństwo realnej nad- i podwartościowości wyraźnie wzrosło w latach siedemdziesiątych, ponieważ rozwija się intensywnie międzynarodowa integracja na rynkach towarowych i kapitałowych, a jednocześnie brakuje przystosowawczej polityki gospodarczej wielkich „bloków” handlu światowego.

Silny nacisk konkurencji i znaczne realne nadwartościowości walut krajowych przyczyniły się do występowania problemów zatrudnienio-

wych w sektorach handlu zagranicznego oraz problemów w bilansach płatniczych. Ryc. 1 pozwala na przedstawienie tych problemów. Zarówno większa podaż krajów nowo uprzemysłowionych, która powoduje obniżenie cen na rynku światowym, jak i nadwartościowości walut krajowych, które obniżają ceny dóbr importowanych, przesuwają prostą ceny światowej CC' w dół. Podaż dóbr, produkcja i zatrudnienie spadają, a rosnący import pogarsza bilans handlowy. W celu uniknięcia tych problemów można byłoby ograniczyć import przy pomocy protekcyjnej polityki handlowej. Cło importowe przesunęłoby linię ceny CC' w górę, *ceteris paribus*, co pozwoliłoby na wzrost produkcji i zatrudnienia oraz poprzez spadek importu na poprawę bilansu handlowego. Zgodnie z artykułami 12 i 10 GATT, byłoby to postępowanie w określonych okolicznościach prawne, jakkolwiek jednocześnie byłoby szkodliwe dla zagranicznych konkurentów. Powstaje pytanie, czy jest to — przynajmniej z krajowego punktu, widzenia — właściwym i pomocnym przedsięwzięciem. Odpowiedź na to pytanie brzmi: nie!

Z punktu widzenia efektu zatrudnieniowego należy przypomnieć, że protekcja zmniejsza dobrobyt, ponieważ renta konsumentencka spada w większym stopniu aniżeli wzrasta renta producencka. Używając słów Keynesa „cło tworzy pracę, ale niszczy dobrobyt. Nie czyni nic, co trzęsienie ziemi nie mogłoby uczynić lepiej”. Na podstawie ryc. 2 obserwujemy, że w przypadku protekcji ekspansja zatrudnienia w sektorze M musi być „finansowana” redukcją zatrudnienia w sektorze X. Wynika stąd wyraźnie, że cło lub jakikolwiek inny instrument protekcyjny, nie chroni kraju przed zagranicą, lecz co najwyżej niektórych przedstawicieli społeczeństwa danego kraju kosztem innych jego reprezentantów. Efekt netto jest zawsze negatywny zarówno dla danego kraju, jak i zagranicy. Z punktu widzenia bilansu płatniczego poprawa wywołana wprowadzeniem cła i spadku importu nie jest pewna. Przyczyna tkwi w tym, że powyższe rozważania bazują na analizie cząstkowej. Rozwiązania na płaszczyźnie makroekonomicznej wskazują, że poprawa bilansu handlowego jest możliwa tylko wtedy, gdy stosunek absorpcji do dochodu spada. Ogólnie jest to możliwe tylko w warunkach restrykcyjnej polityki fiskalnej, pieniężnej i dochodowej. Przedsięwzięcia protekcyjnoistyczne, które nie są w stanie zredukować poziomu absorpcji, nie mogą poprawić bilansu handlowego. Zmartwienia przysparza nie tylko wzrost poziomu protekcji, lecz również wysoki stopień dyskryminacji wskazujący tendencję rosnącą. Zainteresowanie polityków do lepszego traktowania jednych krajów w porównaniu z innymi (kraje sąsiedzkie, kraje o zbliżonych stanowiskach politycznych, wcześniejsze kolonie, kraje uboższe itd.), prowadzi do umów preferencyjnych, które zawsze dyskryminują kraje nieczłonkowskie. Przykładowo, EWG jako unia celna dyskryminuje wszystkie kraje nieczłonkowskie, jakkolwiek w zróżnicowanym stopniu. I tak krajom zrzeszonym w EFTA zapewnia dostęp do

rynków krajów członkowskich bez cła, ma specjalną umowę preferencyjną z krajami AKP, a z pozostałymi krajami rozwijającymi się uzgodnienia o „ogólnych” preferencjach. Istnieje dokładnie sześć krajów w świecie zachodnim, wśród nich USA i Japonia, które nie mają umowy preferencyjnej z EWG. Tendencja do tworzenia umów preferencyjnych ulega zahamowaniu: USA i Kanada planują strefą wolnego handlu, podobny plan pragną też zrealizować USA i Japonia.

Wielu obserwatorów oczekuje wzrostu dyskryminacji wraz z zakończeniem procesu pełnej integracji Europejskiej Wspólnoty w 1992 r.

Wydaje się jednak, że tego rodzaju obawy są przesadzone. Prawdopodobnie, podobnie jak po powstaniu EWG w 1958 r., efekty kreacji handlu w sumie przewyższają efekty związane z reorientacją wymiany, co jednak nie wyklucza, że poszczególne kraje zostaną przez tę reorientację dotknięte. W związku z tym konieczna jest uwaga do „ogólnego systemu preferencji”, które kraje rozwinięte zapewniają krajom rozwijającym się. Aktualnie praktykowany system jest wszystkim innym niż systemem ogólnym. Aby miał on charakter ogólnego systemu, „wszystkie kraje rozwinięte musiałyby zapewnić wszystkim krajom rozwijającym się wolny dostęp na swoje rynki dla wszystkich producentów”⁴. W rzeczywistości jednak nie wszystkie kraje uprzemysłowione zapewniają te same preferencje, nie wszystkie kraje rozwijające się otrzymują te same preferencje i nie wszystkie kraje mają uprzywilejowany dostęp do rynków. Dynamiczny rozwój dyskryminacyjnej polityki handlowej można najlepiej zaobserwować na bazie szczególnie szybkiego rozwoju pozataryfowych ograniczeń handlu. Przede wszystkim USA i kraje EWG próbują ograniczyć dostęp do swoich rynków za pomocą tych środków⁵. Jest to o tyle zrozumiałe, że dyskryminacja może wywołać odwet i stąd praktycznie skutecznie może być stosowana głównie przez duże kraje. Nie jest zaskoczeniem, że inicjatorami nowej rundy handlu światowego, tzw. Rundy Urugwajskiej, były przede wszystkim małe kraje, takie jak np. Szwajcaria, Urugwaj, Kolumbia.

Należy też zwrócić uwagę, że większość dyskryminacyjnych przedsięwzięć polityki handlowej wywołuje dalszą protekcję: jeżeli producenci zagraniczni natrafiają na „zamknięty” rynek krajowy, dokonują reorientacji na jeden z rynków trzecich, które muszą zapłacić za protekcję pierwszego kraju, lub też na wyższej jakości segmenty rynku tego samego kraju, w którym występują wówczas nowe „niesprawiedliwości”.

Obok problemów rosnącego protekcjonizmu i dyskryminacji w handlu światowym pojawiają się specyficzne problemy poszczególnych regionów

⁴ H. H. Glismann i in., *Weltwirtschaftslehre*, s. 103 - 104,

⁵ Por. C. F. Boonekamp, *Voluntary Export Restraints*, Finance and Development 1987 (forthcoming); UNCTAD, *Protectionism and Structural Adjustment* (Doc. TD/B/1126 — Part 1), Geneva 1987.

i sektorów gospodarek. Do krajów, których uczestnictwo w międzynarodowym podziale pracy wymaga szczególnego uwzględnienia faktu ich mniejszych możliwości konkurencyjnych, należą kraje rozwijające się, i kraje socjalistyczne.

Kraje rozwijające się miały nadzieję, że uzupełnienie reguł GATT w 1965 r. o część IV „Handel i rozwój”, nada im znaczenia instrumentów rozwoju. Nadzieje te jednak w znacznym stopniu zawiodły. Łatwo jest żądać istotnego podniesienia dochodów, trudno te żądania zrealizować. Ceny i wolumen eksportu są rezultatem kształtowania się sytuacji rynkowej i zależą od podaży prywatnych wytwórców i popytu indywidualnych konsumentów. Trudno jest je kontrolować. Bardziej skutecznym niż kontrola dochodów eksportowych jest kompensowanie ewentualnych niedoborów w dochodach eksportowych. Idea ta stanowi podstawę funduszu stabilizacyjnego „Stabex-u” i finansowania kompensacyjnego Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Jeszcze trudniejszą niż stabilizacja dochodów eksportowych jest kontrola cen eksportowych. Magazyny wyrównawcze (magazyny zapasów buforowych) lub inne rodzaje interwencji rynkowych są niezbędne dla osiągnięcia określonych celów. Konieczne są nadzwyczajne zasoby finansowe dla uniknięcia spadków cen oraz znaczne zapasy towarów w celu przeciwdziałania wzrostom cen. Żądanie krajów rozwijających się rezygnacji z zasady wzajemności przy liberalizacji handlu zderza się m.in. z ideą „Infant Industries”, która w swoich pierwszych fazach wymaga właśnie stosowania protekcji. Argumenty bazujące właśnie na tej idei są wprawdzie zasadniczo prawidłowe, wymagają jednak przyjęcia szeregu założeń, które nie dają się łatwo realizować w krajach rozwijających się. I tak min. rząd winien być lepiej zorientowany niż prywatni przedsiębiorcy, gdzie znajdują się korzyści komparatywne danego kraju. Zamiast żądania ingerujących w funkcjonowanie rynku instrumentów (magazynów zapasów buforowych lub karteli surowcowych), należałoby poradzić krajom rozwijającym się, aby zażądały od krajów uprzemysłowionych otwarcia rynków i prowadzenia liberalnej polityki handlu zagranicznego. Kraje rozwijające się mogą osiągnąć większe korzyści z liberalizacji niż z uregulowań. Otwarte rynki dla towarów przemysłowych pomogłyby krajom nierozwiniętym uzyskać dewizy, które są im niezbędne dla finansowania rozwoju przemysłowego.

Dywersyfikacja eksportu w kierunku zwiększenia udziału wywozu dóbr przemysłowych jest jedyną szansą przeciwdziałania i przeciwstawienia się grożącemu w długim okresie pogarszaniu się ich *term of trade*. Kraje rozwinięte winny stosować w stosunku do krajów rozwijających się strategię „aid by trade”. Postępowanie krajów rozwiniętych jest jednak w pewnym sensie sprzeczne: z jednej strony ministerstwa handlu w tych krajach ze względów zatrudnieniowych izolują rynki krajowe i powodują występowanie niedoborów dochodów eksportowych w kra-

jach rozwijających się, a z drugiej strony natomiast rządy tych samych krajów rozwiniętych przekazują do krajów nierozwiniętych transfery finansowe w celu kompensowania tych niedoborów.

Z punktu widzenia zadłużenia zewnętrznego krajów rozwijających się nie widzę żadnego sensownego rozwiązania bez istotnego zwolnienia tych krajów ze spłaty zaciągniętych kredytów. Wprawdzie słuszny wydaje się pogląd, że takie postępowanie może zredukować wiarygodność kredytową dłużników, ale wiele krajów rozwijających się, szczególnie te najuboższe, nie mają i tak dostępu do prywatnych rynków kapitałowych. Posiedzenie MFW w Berlinie Zachodnim w 1988 r. nie dokonało na tym polu żadnego postępu.

Zamiast generalnych rozwiązań proponuje się indywidualne regulacje w konkretnych przypadkach, co pozwala poszczególne przypadki traktować odmiennie. Problem tkwi jednak w możliwej arbitralności przy wyborze uprzywilejowanych krajów. Istnieje podejrzenie, że nie same kryteria ekonomiczne, ale względy polityczne i społeczne grają często podstawową rolę.

Kraje o gospodarce planowej potrzebują — jak dotąd — wymiany międzynarodowej jako metody podnoszenia efektywności produkcji tylko w niewielkim stopniu. Ich handel zagraniczny jest stosunkowo mały w porównaniu z rynkowo zorientowanymi krajami podobnej wielkości. Korzyści ze specjalizacji i handlu mogłyby być realizowane w przypadku większego otwarcia się ich gospodarek. Jakie problemy wystąpiłyby wówczas lub uległyby wzmocnieniu?

Jeżeli specjalizacja ma podnosić dobrobyt, musi być ukierunkowana na właściwe produkty. W związku z tym planista musi znać korzyści kosztów komparatywnych. Musi ustalić ceny, które odzwierciedlą tę strukturę kosztów. Jeżeli ceny służą innym celom gospodarczym lub społecznym mogłoby to być trudne. Ceną o szczególnym znaczeniu jest kurs walutowy. Nadwartościowość waluty krajowej działa jak podatek eksportowy lub subwencja importowa i utrudnia stąd wyrównywanie bilansu handlowego. Nadwartościowość utrudnia działania w kierunku wprowadzenia wymienialności waluty. Bez wyrównanego kursu walutowego trudno jest osiągnąć bardziej korzystną wymianę międzynarodową i rozwój ekonomiczny.

Ponieważ reguły GATT z zasady odnoszą się do gospodarki o charakterze rynkowym, trudno jest krajom socjalistycznym, włączyć się do mechanizmu funkcjonowania tego Układu. Tak np. trudno jest określić w warunkach przedsiębiorstw państwowych i cen administrowanych, co to jest subwencja, przedsięwzięcie protekcjonistyczne lub dumping. Z drugiej strony eksport krajów socjalistycznych do krajów zachodnich jest ograniczony w różnorodny sposób. Dla produktów rolnych rynek EWG jest praktycznie zamknięty. Podobnie dla surowców: np. produkcja węgla w RFN jest wysoce subwencjonowana, przez co praktycznie wykluczony

jest jego import. Wreszcie, wywóz z niektórych krajów socjalistycznych do krajów zachodnich jest ograniczony ze względów politycznych.

Do sektorów branżowych charakteryzujących się specyficznymi problemami związanymi z ich miejscem w wymianie międzynarodowej należą rolnictwo i sektor wyrobów tekstylnych.

We wszystkich krajach traktuje się rolnictwo jako specjalną gałąź. Jako uzasadnienie służyć zarówno względy ekonomiczne i wywołana przez czynniki naturalne niepewność produkcji, jak i względy polityczne, dobrze zorganizowane grupy interesów i bezpieczeństwo narodowe oraz względy ochrony środowiska. W każdym wypadku wpływ polityczny tego sektora przewyższa w prawie wszystkich krajach jego znaczenie ekonomiczne. W związku z tym handel produktami rolnymi stał się szczególnie dużym potencjałem konfliktów w ostatnich latach. Dlaczego?

Podstawowa przyczyna polega na tym, że linia konfrontacyjna w handlu produktami rolnymi przebiega nie tylko pomiędzy krajami uprzemysłowionymi i krajami rozwijającymi się, ale także pomiędzy USA i EWG. Kontrowersje w politykach rolnych między USA i EWG przeniosły się na całą politykę handlową i objęły też inne sektory. Kilka istotnych faktów wyjaśnia te kontrowersje:

— udział eksportu produktów rolnych w łącznym eksporcie jest wyższy w USA niż w krajach EWG,

— USA utraciły w ostatnich latach ważne rynki eksportowe: Indie i Chiny stały się w większym stopniu samowystarczalne, Portugalia i Hiszpania wstąpiły do EWG,

— nadwyżki produkcyjne krajów EWG, będące rezultatem polityki wysokich cen, są eksportowane po cenach dumpingowych i reorientują popyt USA na produkcję EWG,

— wspólna polityka rolna EWG jest z historycznego punktu widzenia „sercem” wspólnej polityki tego ugrupowania. Z tego względu, była ona ceną, którą Francja zażądała za swoją gotowość zaakceptowania wspólnego rynku dóbr przemysłowych. W efekcie każdy nowy członek EWG, z wyjątkiem W. Brytanii, miał nadzieję osiągać korzyści z tej polityki rolnej.

Wydaje się nadzwyczaj trudnym zadaniem rozwiązanie tego problemu w najbliższej przyszłości. Problemy rolne stanowią część bardziej ogólnego problemu polegającego na tym, że Stany Zjednoczone w ostatnich latach utraciły swoją pozycję ekonomiczną, którą posiadały w momencie, gdy utworzone zostało GATT. Wówczas amerykański bank centralny był „lender of the last resort” dla świata w zakresie monetarnym, a w zakresie handlu rynek amerykański był otwarty dla krajów europejskich i krajów nowo uprzemysłowionych. Amerykańska gospodarka nie może być dłużej obciążona tymi dwoma ciężarami. Waluty zagraniczne i konkurenci zagraniczni stali się za mocni, aby móc być „obojętnie” traktowanymi. Stany Zjednoczone wywierają nadal nacisk na rządy Japonii

i RFN, aby nakłonić je do bardziej ekspansywnej, odciążającej bilans płatniczy USA polityki gospodarczej. Stany Zjednoczone zastępują coraz częściej strategię „obojętności” strategią wzajemności i z tego względu eksport krajów, które utrudniają import produktów amerykańskich jest traktowany w ten sam sposób. Sektorem wykazującym, obok sektora rolnego najwyższy stopień regulacji jest sektor wyrobów tekstylnych. Układ dotyczący handlu tymi produktami reguluje, który kraj (spośród ponad 90 krajów członkowskich), jakie dobro (z ponad 100 kategorii produktów), w jakiej ilości (ponad 3000 kwot i stóp wzrostu kwot) i do jakiego kraju może eksportować. Jak na ironię „monstrum” to pełne regulacji i dyskryminacji jest nadzorowane przez Sekretariat GATT.

IV. PERSPEKTYWY

W rocznicę swoich 40 urodzin GATT jest raczej w niezbyt dobrej sytuacji: spadające stopy wzrostu gospodarczego obniżają gotowość do otwarcia rynków. Wielostronne uzgodnienia handlowe w ramach rund GATT okazały się trudniejsze, ponieważ pozataryfowe bariery handlowe jest trudniej zlikwidować niż cła. Kraje uprzemysłowione regulują takie sektory gospodarki, jak rolnictwo, przemysł tekstylny, stalowy, samochodowy i wyrobów elektronicznych poza GATT. Kraje rozwijające się przedstawiają swoje interesy w zakresie polityki handlowej raczej na forum UNCTAD niż GATT, a niektóre kraje socjalistyczne nie są w ogóle członkami tej organizacji.

Należy jednak zauważyć, że żaden układ nawet w skali światowej nie może rozwiązać złożonych problemów handlu międzynarodowego, i że rządy krajów w trudnych czasach przedkładają zamykanie rynków wewnętrznych ze względów zatrudnieniowych, zamiast ich otwierania ze względów efektywnościowych. W warunkach takiego zachowania się krajów członkowskich, GATT próbuje w swoich uregulowaniach uwzględnić tyle ile jest możliwe wolnego handlu, a ewentualnym restrykcjom handlowym, jeśli są niezbędne, nie nadawać charakteru dyskryminacyjnego.

Wydaje się jednak koniecznym dostosowanie reguł GATT do trzech współczesnych tendencji, które przed 40 laty jeszcze nie występowały. Po pierwsze — niezbędną okazuje się koordynacja polityki makroekonomicznej ze względu na intensywną integrację rynków międzynarodowych dóbr, czynników produkcji i pieniądza. Trzy wielkie bloki polityczno-handlowe: USA, Japonia i kraje EWG powinny koordynować swoją pieniężną i finansową politykę i unikać istotnych wahań kursowych swoich walut. Po drugie — rosnąca konkurencyjność krajów nowo uprzemysłowionych wymaga większych wysiłków przystosowawczych w tradycyjnym sektorze rozwiniętych krajów zachodnich. Tego rodzaju dłu-

gookresowych konieczności strukturalnych dostosowań nie uwzględniali autorzy reguł GATT w latach czterdziestych. Po trzecie — powinny zostać dopuszczone jasno określone wyjątki od klauzuli największego uprzywilejowania oraz nie dyskryminującej klauzuli „Escape-Clause”, aby uniknąć samowolnych ograniczających umów lub innych uregulowań postanowionych poza GATT.

Przy pomocy tych modyfikacji dokonany zostałby wkład w kierunku poprawy Układu, który byłby akceptowany w skali światowej.

*Z języka niemieckiego tłumaczył
Tomasz Rynarzewski*

PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF CONTEMPORARY ORDER IN WORLD TRADE

Summary

The article refers to the most important problems of contemporary international economic relations, with special attention paid to the causes and consequences of growing protectionistic and discriminatory tendencies in international trade. The growth of protectionism is the outcome of growing competition on the part of Japan and newly industrialized countries as well as of instability of monetary conditions.

Over- and undervalue of currencies give rise to employment problems and difficulties in balances of payment, leading to the intensification of protectionistic trade policy and to the growth of restrictions in international trade exchange.

The analysis of the problems of contemporary order in world trade in regional and branch aspects leads to several conclusions. Firstly, administrative methods of control and stabilization of export income and prices in developing countries are for the most part inefficient. Developing countries may gain more profit from liberalization rather than regulation of trade. Secondly, if the socialist countries introduce appropriate changes in their economies, they may achieve profits from the specialization of production also by increasing their "openness". Thirdly, agricultural and textile sectors belong to the most "regulated" ones. Reducing the degree of regulation of these two sectors is difficult not only because basic controversies occur between developed and developing countries but also among the countries belonging to the first of the two groups.

The increase in prospective efficiency of GATT makes it necessary to adjust its rules to contemporary tendencies in international economic relations. In particular, it is indispensable to coordinate financial and monetary aspects of macro-economic policy between main trade and political organizations. Moreover, structural adjustment of developed countries in traditional sectors is also indispensable. GATT should also provide for the exceptions to its own rules in order to prevent the development of uncontrolled restrictive regulations in international exchange.