

*Jerzy Nącewski**

POLITYKA HANDLOWA W GOSPODARCE KAPITALISTYCZNEJ

Recesja gospodarcza zapoczątkowana w latach 1974—1975, najpoważniejsza w okresie powojennym w gospodarce kapitalistycznej, spowodowała m. in. powrót do polityki protekcjonizmu w głównych państwach kapitalistycznych. Było to o tyle zaskakujące, że stało w sprzeczności z dotychczasową długookresową tendencją do liberalizacji handlu światowego, jaka miała miejsce w okresie powojennym. Polityka liberalizacji handlu prowadzona była z dużym powodzeniem przy pomocy takich organizacji międzynarodowych, jak GATT i UNCTAD¹.

Patrząc na to zagadnienie w ujęciu historycznym, znajdziemy liczne przykłady przechodzenia od polityki protekcjonizmu do polityki wolnego handlu i odwrotnie. Wydaje się celowym w tej sytuacji przypomnienie odwiecznego sporu między zwolennikami protekcjonizmu i wolnego handlu i skonfrontowanie tych stanowisk z obecną sytuacją gospodarczą świata kapitalistycznego.

I. KONCEPCJE WOLNEGO HANDLU I PROTEKCJONIZMU

Stosowanie środków polityki handlowej i ich nasilenie w pewnych okresach jest związane z obowiązującą w danym państwie doktryną handlu zagranicznego. Mamy na myśli doktrynę wolnego handlu bądź doktrynę protekcjonizmu. Oczywiście nie musi to oznaczać, że doktryny te występują w postaci czystej. Z reguły mamy do czynienia z przewagą elementów przynależnych do jednej lub drugiej doktryny.

„W krańcowym przypadku polityka wolnohandlowa zakłada zniesienie wszelkich ograniczeń i przeszkód dla rozwoju handlu (jak np. cła,

* Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Handlu Zagranicznego Instytutu Obrót Towarowego UŁ.

¹ Niezależnie od korzyści, jakie niosła ze sobą liberalizacja handlu światowego, przyczyniła się ona również do synchronizacji cyklu koniunkturalnego, pogłębiając tym samym recesję lat siedemdziesiątych.

ograniczenia ilościowe i dewizowe, a także różne sztuczne środki popierania eksportu w formie premii i subwencji dla produkcji lub eksportu) wszelkimi rodzajami produktów podlegających wymianie międzynarodowej”².

Oczywiście wolny handel w takiej postaci nie występował nigdzie, nawet w Anglii, która przez długi okres czasu stosowała u siebie zasady polityki wolnego handlu.

Podstaw dla koncepcji wolnego handlu dostarczyła ekonomia klasyczna, a zwłaszcza prace A. Smitha i D. Ricardo³.

W drugiej połowie XVIII w. obserwujemy rozwój masowej produkcji przemysłowej w rozwiniętych krajach kapitalistycznych (takich jak Anglia i Francja). Do głosu zaczyna dochodzić tworząca się młoda burżuazja przemysłowa, która staje się promotorem zmian polegających na odejściu od założeń merkantylizmu i zmierzających do liberalizmu. Przejawem doktryny liberalizmu jest tzw. polityka wolnego handlu, której szczególne nasilenie wystąpiło w latach 1765—1885⁴.

Główne tezy liberalizmu można przedstawić w kilku punktach⁵:

1. Optimum narodowe jest to taka sytuacja, w której dany naród dysponuje dobrami o możliwie największej wartości.

2. Rodzaj i charakter specjalizacji produkcji poszczególnych krajów są zdeterminowane w okresie krótkim przez zasadę korzyści komparatywnych.

3. W okresie długim specjalizacja winna być również zgodna z zasadą korzyści komparatywnych, gdyż zapewnia ona maksymalizację oszczędności i rentowność inwestycji. Jednocześnie występuje zjawisko automatycznego przepływu kapitałów do krajów o najwyższej rentowności (kraje mniej rozwinięte mogą korzystać z oszczędności nagromadzonych w krajach bardziej rozwiniętych).

4. Istnieją mechanizmy, które w okresie krótkim automatycznie zapewniają równowagę obrotów zagranicznych, produkcji, zatrudnienia i wynagradzania poszczególnych czynników produkcji.

5. Możliwe jest odejście z różnych względów od tych założeń, ale teoria ekonomii winna wykazać, jakim odbywa się to kosztem.

Jak widzimy, doktryna neoliberalizmu jest oparta na zasadzie istnie-

² Z. Kamecki, J. Sołdaczuk, W. Sierpiński, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, Warszawa 1971, s. 461—462.

³ A. Smith, *Bogactwo narodów*, Warszawa 1954; D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, Warszawa 1957. Szkoła klasyczna powstała na gruncie krytyki koncepcji merkantylistycznych.

⁴ A. Czepurko, *Cło w handlu międzynarodowym*, Warszawa 1972, s. 14.

⁵ Na podstawie: M. Byé, *Międzynarodowa polityka handlowa, jej skutki i znaczenie*, [w:] *Teoria i polityka handlu międzynarodowego w kapitalizmie*, Warszawa 1960, s. 430.

nia kosztów komparatywnych, która to zasada wymaga spełnienia całego szeregu dość rygorystycznych założeń⁶.

Główne założenia dotyczą występowania takich warunków, jak: doskonała konkurencja na rynku krajowym i zagranicznym, swobodna mobilność czynników produkcji, dany kraj nie ma wpływu na poziom ceny światowej, ceny odzwierciedlają rzadkość zasobów itd. Państwo kapitalistyczne ogranicza swoją ingerencję w sprawy gospodarcze do niezbędnego minimum, tak więc istnieje swoboda działania dla producentów i swoboda przepływu towarów i czynników produkcji.

Jedną z przyczyn odejścia od koncepcji wolnego handlu był nierównomierny rozwój poszczególnych krajów w ramach systemu kapitalistycznego. Stosowanie zasad liberalizmu, zwłaszcza w krajach słabiej rozwiniętych, utrudniałoby rozwój gospodarczy i zwiększało dysproporcje. Ewolucja systemu kapitalistycznego spowodowała, że zasady wolnego handlu, które od samego początku w niewielkim stopniu odpowiadały realiom życia gospodarczego, coraz bardziej oddalały się od praktyki.

Cechą charakterystyczną systemu kapitalistycznego jest występowanie sprzeczności nie tylko wewnątrz poszczególnych gospodarek narodowych, ale również w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Powoduje to, że swobodne działanie żywiołowych sił ekonomicznych nie zawsze zapewnia korzyści wszystkim krajom.

W krajach stosunkowo mniej rozwiniętych w porównaniu z Anglią, które wchodziły na drogę rozwoju przemysłowego (USA, Niemcy), burżuazja przemysłowa była przeciwna polityce wolnego handlu i opowiadała się za polityką protekcjonizmu.

Zdaniem W. Cordena protekcja w naukach ekonomicznych zazwyczaj odnosi się do tych aktów polityki rządowej, które chronią przemysł krajowy przed zagraniczną konkurencją i w ten sposób umożliwiają mu otrzymanie większych wpływów niż miałyby to miejsce w innym przypadku⁷.

Powyższa definicja protekcji zbliżona jest do definicji J. Górskiego⁸, który określa protekcjonizm jako politykę mającą na celu ochronę produkcji krajowej przed konkurencją zagranicy.

Według W. Cordena istnieją cztery główne środki polityki protekcji,

⁶ Na temat teorii kosztów komparatywnych patrz: J. Soldaczuk, *Handel międzynarodowy a rozwój gospodarczy w socjalizmie*, aneks: *Ewolucja teorii kosztów komparatywnych w literaturze ekonomicznej krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1970.

⁷ W. M. Corden, *Tariffs and Protectionism* (maszynopis powielany), s. 1.

⁸ J. Górski, *Protekcjonizm*, [w:] *Mała encyklopedia ekonomiczna*, Warszawa 1974, s. 656.

a mianowicie: subsydia dla producentów krajowych, podatki na import, ograniczenia ilościowe oraz handel państwowy⁹.

Bardziej wąsko pojmuje protekcję H. G. Johnson¹⁰. Protekcja dla niego jest synonimem terminu taryfa (cła, podatki na import). Przez protekcję rozumie on taką politykę państwa, która prowadzi do wzrostu cen krajowych zarówno dla producenta, jak i konsumenta powyżej poziomu cen światowych. Wyłącza tym samym z rozważań subwencjonowanie produkcji.

O ile teoria wolnego handlu rozwijała się w warunkach istnienia dość rozpowszechnionego kosmopolitycznego punktu widzenia, o tyle protekcjonizm wyrasta w warunkach rodzącego się nacjonalizmu i umacnia go.

Pierwszym argumentem modyfikującym politykę wolnego handlu był argument młodego przemysłu (*infant industry*) sformułowany przez A. Hamiltona w 1791 r. w USA, a następnie rozwinięty w Niemczech w XIX w. przez F. Lista¹¹.

Autorzy ci podważyli klasyczną teorię korzyści płynących z międzynarodowego podziału pracy i handlu zagranicznego, a przynajmniej wskazali na jej względnosc. Handel zagraniczny w pewnych sytuacjach może hamować rozwój gospodarczy kraju¹². Autorzy ci byli zwolennikami tzw. „protekcjonizmu wychowawczego”¹³, który można scharakteryzować w kilku punktach. Przede wszystkim twierdzili oni, że należy faworyzować w pewnym stopniu „przemysły dopiero się tworzące”, udzielając im czasu ochrony na pewien okres, ponieważ w początkowym stadium ich rozwoju nie są one w stanie współzawodniczyć skutecznie z dojrzałymi konkurentami. Ochrona ta powinna być jednak ograniczona w zasięgu i tymczasowa, aby przemysły te czyniły wysiłki dla osiągnięcia sprawności gospodarczej.

Najważniejsze przeszkody na drodze rozwoju młodych przemysłów to brak wykwalifikowanej kadry siły roboczej, przyzwyczajenie konsumentów do wyrobów importowanych, brak „oszczędności wewnętrznych” i „oszczędności zewnętrznych”.

R. Nurkse uważa, że argument tego typu jest jedynym argumentem, który da się obronić nawet z kosmopolitycznego punktu widzenia, na płaszczyźnie korzyści ogólnoświatowej¹⁴. Uważa on, że jeżeli przejściowe

⁹ Corden, *op. cit.*, s. 1.

¹⁰ H. G. Johnson, *Tariffs and Economic Development: Some Theoretical Issues*, [in:] *Aspects of the Theory of Tariffs*, Londyn 1971, s. 84—114.

¹¹ *Industry and Trade in Some Developing Countries*, Londyn 1971, s. 118.

¹² Kamecki, Soldaczuk, Sierpiński, *op. cit.*, s. 29.

¹³ Patrz: Być, *op. cit.*, s. 446.

¹⁴ R. Nurkse, *Problemy tworzenia kapitału w krajach słabo rozwiniętych*, Warszawa 1962, s. 162.

ograniczenia wolności handlu mają doprowadzić do rozwoju nowych kwalifikacji i zdolności i zaktywizować drzemiące zasoby prowadząc do rozszerzania produkcji, to istnieje możliwość zapewnienia ostatecznej korzyści wszystkim krajom¹⁵.

Inny argument, który stosunkowo wcześniej zmodyfikował teorię wolnego handlu, to argument *terms of trade* za protekcją.

Kraj, który ogranicza swój handel zagraniczny bądź to przez nakładanie taryf celnych na import, bądź przez opodatkowanie eksportu, prawdopodobnie w rezultacie polepsza swoje *terms of trade*¹⁶. Z jednej strony ograniczenie popytu może przyczynić się do obniżenia ceny oferowanej przez zagranicznych dostawców, a ograniczenie podaży na eksport może podnieść cenę eksportu. Wobec powyższego korzyści z tytułu poprawy *terms of trade* mogą przewyższać straty wynikające z ograniczenia udziału danego kraju w międzynarodowym podziale pracy. Tego typu stanowisko doprowadziło na gruncie teorii do wypracowania koncepcji tzw. „optymalnej taryfy” — optymalnej dla danego kraju, a nie dla świata jako całości (nacjonalistyczny punkt widzenia)¹⁷. Oczywiście istnieje groźba, że wszystkie kraje uczestniczące w wymianie mogą stworzyć „optymalną taryfę celną”, co w sumie może zniwelować korzyści, a pozostawić straty z tytułu ograniczenia wymiany. Tego typu rozważania teoretyczne nie miały większego znaczenia praktycznego. Natomiast argument ten trafił na podatny grunt w procesie rozwoju gospodarczego wielu krajów i był stosowany w tzw. polityce substytucji importu, która oceniana była z reguły bardzo krytycznie i nie przyniosła spodziewanych rezultatów.

Ważnych argumentów na rzecz protekcjonizmu dostarczył J. M. Keynes, który badał czynniki określające rozmiary dochodu narodowego i zatrudnienia i z tego punktu widzenia rozpatrywał również zagadnienie wymiany międzynarodowej¹⁸. Powrócił on częściowo do koncepcji merkantylistycznych nie negując słuszności korzyści płynących z wymiany międzynarodowej. Uważał on, że koncepcja wolnego handlu jest słuszna, ale w sytuacji gdy w gospodarce istnieje stan pełnego zatrudnienia. W sytuacji gdy pojawia się bezrobocie, istotną rolę ma do spełnienia polityka protekcjonizmu, której celem jest „eksport bezrobo-

¹⁵ *Ibidem*, s. 163. Na ogół polityka protekcjonizmu nie odniosła większych sukcesów w krajach słabo rozwiniętych, co R. Nurkse tłumaczy przede wszystkim niedostatkami kapitału w tych krajach.

¹⁶ Corden, *op. cit.*, s. 12.

¹⁷ Na temat „optymalnej taryfy” patrz H. G. Johnson, *Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortions*, [in:] *Aspects of the Theory...*, s. 124—125.

¹⁸ Kamecki, Sołdaczuk, Sierpiński, *op. cit.*, s. 30.

cia”¹⁹. Stan taki można osiągnąć przy pomocy polityki celnej. Nałożenie taryfy celnej na import ogranicza import, a tym samym część konsumpcji zostanie dodatkowo zaspokojona przez rynek krajowy. Dodatkowy popyt wywoła zwiększenie produkcji i tym samym wzrost zatrudnienia.

Zdaniem M. Byé tego typu argument jest trudny do porównania z teorią korzyści komparatywnych, ponieważ rozpatruje się sytuację niepełnego zatrudnienia, a teoria korzyści komparatywnych jest słuszna przy istnieniu pełnego zatrudnienia²⁰. Ale stwierdza on z kolei, że korzyści danego kraju oznaczają jednocześnie stratę dla zagranicy, co powoduje w konsekwencji właśnie eksport bezrobocia. W rezultacie za granicą spadną dochody, co może mieć wpływ na wielkość eksportu danego kraju i ewentualnie zmniejszyć osiągniętą korzyść. Z drugiej strony zagranica może zastosować środki odwetowe. Wreszcie stan pełnego zatrudnienia można osiągnąć innymi metodami, np. przez zwiększenie inwestycji krajowych. Zdaniem M. Byé argument tego typu nie da się obronić z punktu widzenia nie tylko korzyści ogólnoswiatowych, ale i krajowych. Jego zdaniem podjęcie „zharmonizowanej ekspansji” będzie zawsze bardziej korzystne od usiłowania ograniczenia importu²¹.

Kolejny argument za protekcją dotyczy bilansu płatniczego. Do rozwinięcia tego argumentu duży wkład wniósł również J. M. Keynes, który uważał, że dodatni bilans handlowy może działać w kierunku ożywienia koniunktury, a ujemny może być czynnikiem pogłębiającym stan depresji gospodarczej²². Jest to też argument oparty na koncepcjach merkantylistów. Słabością tej argumentacji jest fakt, że osiągnięcie równowagi bilansu płatniczego, czy tym bardziej jego dodatniego salda przy pomocy polityki protekcjonizmu, prowadzi do wzrostu produkcji mniej opłacalnej, co oznacza ograniczenie wymiany i ograniczenie korzyści, jakie kraj odnosi z wymiany zagranicznej.

Wiele kontrowersji wywołał argument zmierzający do wyrównania kosztów lub ochrony „poziomu życiowego”. W 1890 r. amerykański ekonomista Patten przedstawił propozycję tzw. „ceł wyrównawczych” opartą na wzmiarkowanym argumentacie. Zasada ta została zawarta w amerykańskiej ustawie celnej z 1922 r.²³ W myśl tej ustawy opłaty celne winny być tak ustalone, by „wyrównać warunki produkcji w kraju i za granicą”. Przede wszystkim zasada ta miała charakter dyskryminacyjny, gdyż wymagałaby różnicowania wysokości ceł w zależności od kraju

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Byé, *op. cit.*, s. 443.

²¹ *Ibidem*, s. 444.

²² J. Soidaczuk, *Teoria ekonomiczna Keynesa*, Warszawa 1959, s. 217–230.

²³ Byé, *op. cit.*, s. 438.

producenta. Po drugie, w zasadzie tej kryło się niebezpieczeństwo dla handlu zagranicznego w ogóle, który istnieje dzięki temu, że istnieją różnice w kosztach produkcji w różnych krajach.

Podobnie argument za protekcją mający na celu ochronę istniejącego „standardu robotników” jest narażony na krytykę, wskazującą, że kraj posiadający drogą siłę roboczą winien specjalizować się w produkcji zużywającej mało siły roboczej. Jeżeli natomiast konkurencja zagraniczna spowodowana jest faktem istnienia szczególnie niskich płac w sektorze eksportowym w wyniku sztucznego obniżania płac — wówczas kraj importujący może przesunąć siłę roboczą z zagrożonych przemyśłów do innych, a ewentualne zmniejszenie korzyści komparatywnych wyrównać „tanim importem”. Krytyka ta jest niewątpliwie słuszna, gdy w rozważaniach pomijamy czynnik czasu. Uwzględniając czynnik czasu należałoby jednak stwierdzić, że pewnych specyficznych czynników produkcji (np. wykwalifikowana siła robocza) nie można przesunąć do innych działalności, a po drugie konkurencja, która jest wynikiem niskich płac, może być ograniczona w czasie, co powoduje duże niebezpieczeństwo i ryzyko związane z próbą powrotu do pierwotnej struktury zatrudnienia czynników produkcji, gdy początkowe „korzyści importu” znikną²⁴.

Z przedstawionym powyżej argumentem wiąże się tzw. koncepcja taryfy naukowej, tj. takiej taryfy celnej, która zrównuje koszty produkcji między krajowymi i zagranicznymi źródłami podaży²⁵.

Z przedstawionej krytyki argumentów popierających politykę protekcji tylko argument protekcjonizmu „wychowawczego” jest przekonujący nawet z punktu widzenia interesów ogólnoswiatowych. Pozostałe argumenty mogą być słuszne z punktu widzenia interesów poszczególnych krajów stosujących politykę protekcji i to tylko w pewnych okolicznościach²⁶.

II. NEOLIBERALIZM

Doktryny liberalne i protekcjonistyczne konkurujące ze sobą od wielu lat zyskiwały na przemian uznanie w poszczególnych krajach w zależ-

²⁴ *Ibidem*, s. 439.

²⁵ Na temat koncepcji taryfy naukowej patrz: H. G. Johnson, *The Cost of Protection and the Scientific Tariff*, [in:] *Aspects of the Theory...*, s. 209—213.

²⁶ Przez sprzyjające okoliczności możemy rozumieć np. odpowiednie relacje elastyczności popytu na import w danym kraju i elastyczność podaży na eksport zagranicy. Patrz na ten temat: H. G. Johnson, *The Gain from Exploiting Monopoly or Monopsony Power in International Trade*, „*Economics*” 1968, nr 133, s. 151—156.

ności od sytuacji gospodarczej. Na ogół państwo, które w danym okresie zdobywało przewagę gospodarczą nad swoimi konkurentami, stawało się rzecznikiem doktryny liberalnej. Tak było w przypadku Anglii w XIX i na początku XX w.

Po II wojnie światowej mamy do czynienia ze zmodyfikowaną doktryną wolnego handlu zwaną neoliberalizmem. Wojna ta spowodowała istotne zmiany w układzie sił wśród głównych państw kapitalistycznych. W zasadzie tylko USA wyszły z niej wyraźnie wzmocnione. Były one w pierwszych latach powojennych nie kwestionowanym mocarstwem gospodarczym, militarnym i politycznym. Natomiast Europa Zachodnia i Japonia wyszły z wojny mocno zniszczone. Nie dziwi wobec tego fakt, że USA stają się gorącym zwolennikiem polityki liberalizmu, która mogłaby im ułatwić ekspansję gospodarczą, głównie na rynkach Europy Zachodniej. Nie są to wprawdzie koncepcje czysto wolnohandlowe, lecz mamy tu do czynienia ze zmodyfikowanym liberalizmem, którego główne założenia przedstawimy poniżej.

Co ciekawsze, tendencjami liberalnymi były zainteresowane również kraje Europy Zachodniej, choć przewidywały one konieczność istnienia pewnej zwłoki przed zastosowaniem tej doktryny w praktyce, potrzebnej na odbudowę gospodarki ze zniszczeń wojennych.

Również tzw. kraje słabo rozwinięte gospodarczo, które zaczynają występować praktycznie jako grupa państw o wspólnych cechach gospodarczych i społecznych, wykazują zainteresowanie koncepcjami neoliberalnymi, przy pomocy których mają nadzieję pomyślniej rozwiązywać swoje problemy, głównie natury gospodarczej²⁷.

Ideologiczne uzasadnienie doktryny neoliberalizmu znaleźć można w poglądach J. M. Keynesa oraz jego następców. Opowiadał on się za stosowaniem zmodyfikowanej koncepcji wolnego handlu i sformułował tezę tzw. międzynarodowej gospodarki kapitalistycznej, kierowanej przez międzynarodowe organizacje gospodarcze²⁸. Teza ta została rozwinięta przez jego następców, którzy szczególnie ostro występowali przeciw polityce protekcjonizmu, określając ją jako politykę „eksportu bezrobocia” lub politykę „zubożania sąsiada”. Uważali oni jednak, że osiągnięcie równowagi ekonomicznej poszczególnych państw i wykorzystanie korzyści płynących z międzynarodowego podziału pracy nie może odbywać się automatycznie i samoczynnie, lecz konieczna jest świadoma

²⁷ Zwłaszcza w latach sześćdziesiątych pojawiły się tendencje wśród krajów słabo rozwiniętych gospodarczo do występowania łącznie, czego wyrazem było zwołanie w 1964 r. Konferencji Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD), jak też powstanie tzw. Grupy 77 zrzeszającej kraje rozwijające się.

²⁸ J. Woźnowski, *Polska w GATT*, Warszawa 1974, s. 21.

i skoordynowana działalność poszczególnych państw. Najlepszym przejawem tej działalności powinien być system umów gospodarczych oraz system organizacji międzynarodowych, których zadaniem byłoby usuwanie różnego rodzaju zakłóceń.

Ponieważ doktryna neoliberalizmu w pewnej zmodyfikowanej postaci znalazła zastosowanie w praktyce przy powoływaniu do życia Układu Ogólnego w Sprawie Cel i Handlu (GATT), omawiając założenia i działalność tej organizacji zaprezentujemy jednocześnie główne cechy zmodyfikowanej koncepcji polityki wolnego handlu.

III. GATT

Genezy GATT można doszukać się w próbach powołania do życia Międzynarodowej Organizacji Handlu (ITO)²⁹, której zadaniem miało być przyczynienie się do liberalizacji handlu światowego, zgodnie z życzeniami głównie USA. Wynikiem prac międzynarodowej konferencji w Hawanie w 1946 r. było opracowanie statutu ITO zwanego Kartą Hawańską. Zawierała ona główne zasady międzynarodowej polityki handlowej, nie została jednak ratyfikowana i nie weszła w życie. Przyczyn tego faktu należy doszukiwać się w ówczesnej sytuacji gospodarczej i politycznej świata.

Niejako produktem ubocznym prac przygotowawczych było utworzenie GATT. W trakcie prac przygotowawczych w Genewie w 1947 r. 23 państwa przeprowadziły negocjacje na temat redukcji taryf celnych. Negocjacje miały charakter colateralny³⁰, tzn. toczyły się między poszczególnymi parami krajów odnośnie poszczególnych pozycji towarowych, w stosunku do których te kraje były względem siebie głównymi dostawcami.

Pierwotny tekst Układu Ogólnego został ostatecznie ustalony 30 X 1947 r. i otwarty do podpisania przez uczestników prowadzonych negocjacji. Dokument miał nabrać mocy obowiązującej w chwili podpisania go przez kraje reprezentujące 85% globalnych obrotów handlowych wszystkich jego uczestników. Warunek ten został spełniony 1 I 1948 r.

GATT oparł swą działalność na kilku fundamentalnych zasadach charakterystycznych dla doktryny neoliberalizmu³¹.

²⁹ Projekt statutu Międzynarodowej Organizacji Handlu, która nigdy nie powstała, może być uważany za zbiór poglądów doktryny neoliberalnej.

³⁰ Na temat negocjacji colateralnych patrz: Woźnowski, *op. cit.*, s. 32.

³¹ Na temat GATT patrz: J. Dzikowska, J. Nacewski, *Problematyka krajów słabo rozwiniętych w działalności GATT*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1968.

Przede wszystkim obowiązywała zasada niedyskryminacji i równego traktowania wszystkich uczestników Układu. Praktycznym wyrazem funkcjonowania tej zasady miała być klauzula największego uprzywilejowania (KNU) stosowana między umawiającymi się stronami.

Zasada opierała się na przyjęciu założenia równości krajów pod względem stopnia rozwoju gospodarczego i ich możliwości udziału w handlu międzynarodowym, co jest tezą dyskusyjną. Samo stosowanie KNU nie musi prowadzić do zmniejszania nierówności gospodarczej partnerów.

Inna istotna zasada GATT mówi, że cła winny być jedynym dozwolonym środkiem polityki handlowej, broniącym dostępu do rynku wewnętrznego danego kraju. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwe byłoby wyraźne określenie stopnia protekcji, jakim cieszy się producent krajowy. Natomiast kontyngentowanie importu, którego celem jest zapewnienie ochrony protekcyjnej dla produkcji krajowej, jest zabronione (kontyngentowanie takie jest dozwolone w przypadku konieczności przywrócenia równowagi bilansu płatniczego).

Kolejna istotna zasada to tzw. zasada rzeczywistej wzajemności, zwana inaczej zasadą równości korzyści i ustępstw. Nikt z członków GATT nie jest zobowiązany do udzielania jakichkolwiek koncesji taryfowych, jeśli nie otrzyma w zamian koncesji równorzędnych. Możliwość domagania się takich koncesji miała być regułą przy prowadzeniu negocjacji taryfowych.

Tak więc postulat zniesienia wszelkich barier w handlu światowym głoszony przez zwolenników doktryny wolnego handlu został w GATT zastąpiony postulatem dążenia do istotnego zredukowania barier taryfowych.

Kierując się powyższymi zasadami GATT przyczynił się w znacznym stopniu do zliberalizowania barier handlu światowego w okresie powojennym. W sumie przeprowadzono do tej pory sześć rund negocjacyjnych w sprawie redukcji taryf celnych i innych ograniczeń handlowych³².

Rokowania w latach 1947 i 1949 miały charakter bilateralny, co powodowało cały szereg trudności natury technicznej w osiągnięciu postępu w zakresie liberalizacji. Idea wielostronnych, powszechnych obniżek zyskała na popularności dopiero po utworzeniu EWG i EFTA. Powstał wówczas pogląd, że powszechna obniżka taryf celnych powinna przyczynić się do poprawy sytuacji tzw. krajów trzecich w stosunku

³² Negocjacje taryfowe zwane rundami były przeprowadzane w następujących latach i miejscach: I — 1947, Genewa; II — 1949, Annency; III — 1951, Torquay; IV — 1956, Genewa; V — 1962, Genewa; VI — 1964—1967, Genewa.

do powstałych ugrupowań. Praktycznie idea ta znalazła swoje ucieleśnienie dopiero w ostatniej rundzie zwanej Rundą Kennedy'ego.

Jak wynika z tab. 1, Runda Kennedy'ego może poszczycić się największymi sukcesami na polu liberalizacji handlu światowego. Idea negocjacji taryfowych w ramach tej rundy wyszła ze strony USA, które zaproponowały przeprowadzenie powszechnej redukcji cel importowych na zasadzie liniowej.

Tabela 1
Porównanie wyników sześciu rund negocjacyjnych w ramach
GATT

Rok	Odsetek towarów objętych obniżką	Wysokość obniżek celnych USA (w %)
1947	44	35
1949	3	35
1951	9	27
1956	11	15
1962	14	20
1967	64	35

Źródło: *US Tariff Commission; US Department of Commerce; Office of the Special Representative for Trade Negotiations.*

W roku 1962 rząd prezydenta J. Kennedy'ego przygotował projekt nowej ustawy handlowej (*Trade Expansion Act*) w miejsce wygasającej ustawy handlowej z 1934 r. Projekt przewidywał zwiększenie uprawnień prezydenta w dziedzinie negocjacji taryfowych. Uprawnienia prezydenta zawarte były w pięciu podstawowych punktach ³³:

1. Dokonać mógł on 50% obniżki cel na import towarów przemysłowych, jak i rolno-spożywczych w obrotach z każdym krajem.
2. Redukcji większej niż 50% (a nawet wyeliminowanie cła w ogóle) mógł on dokonać w stosunku do EWG pod warunkiem, że dotyczy ona artykułów, których wzajemne obroty USA i EWG przekraczały 80% obrotów światowych.
3. Mógł on dokonać obniżki na drodze liniowej.
4. Rezultaty negocjacji mogły być dzięki KNU rozciągnięte na pozostałych partnerów handlowych USA.
5. USA mogły także obniżyć jednostronnie lub znieść w ogóle cła na artykuły rolne importowane z krajów słabo rozwiniętych gospodarczo, o ile EWG i Wielka Brytania dokonają takiego samego ustępstwa.

³³ Patrz na ten temat: Z. Kamecki, T. Radzymińska, *Runda Kennedy'ego*, „Nowe Drogi” 1967, nr 8; J. Dzikowska, J. Nacewski, *Runda Kennedy'ego*, „Sprawy Międzynarodowe” 1968, nr 5.

Mając takie uprawnienia rząd amerykański wystąpił z inicjatywą podjęcia powszechnych negocjacji w sprawie redukcji cel importowych.

Rokowania w ramach Rundy Kennedy'ego trwały prawie cztery lata i uwiarydowiły szereg sprzeczności występujących w świecie kapitalistycznym. Przebieg negocjacji przybierał często dramatyczny charakter i zachodziła obawa zerwania rokowań. Najbardziej sporne kwestie dotyczyły: rozpiętości taryfowych, wyjątków od zasad liniowej redukcji oraz barier pozataryfowych.

Powszechnie uważa się, że największym sukcesem zakończyły się negocjacje dotyczące redukcji cel na artykuły przemysłowe. Generalnym założeniem była obniżka liniowa cel o 50%. W praktyce okazało się, że nie wszystkie zainteresowane strony godzą się na taką obniżkę. Powstał problem tzw. list wyjątków. Najdłuższą listę wyjątków przedłożyła EWG, do czego przyczyniła się Francja.

Sz szczególnie trudne rokowania toczyły się w sprawie redukcji cel na stal i wyroby hutnicze oraz na artykuły przemysłu włókienniczego. W tym zakresie obniżki cel były stosunkowo niewielkie.

W przeciwieństwie do negocjacji w sprawie redukcji cel na artykuły przemysłowe negocjacje dotyczące cel na artykuły rolno-spożywcze nie zakończyły się oczekiwanym powodzeniem. Główne sprzeczności ujawniły się między USA i EWG. Dyrektor generalny GATT E. W. White oceniając charakter negocjacji rolno-spożywczych użył sformułowania, że „główne trudności, jakie napotkały rokowania, posiadały raczej charakter polityczny, a nie techniczny”³⁴.

Tabela 2

Procentowa redukcja cen na artykuły przemysłowe w ramach Rundy Kennedy'ego

Kraj	Pozycje, w których uprzemysłowione kraje dominują w handlu światowym	Inne produkty
EWG	41	33
USA	49	33
W. Brytania	46	32
Japonia	42	39

Źródło: UNCTAD, TD/6 Supp. 2.

W konkluzji można stwierdzić, że uzyskano zadowalające wyniki w zakresie obniżek cel na artykuły przemysłowe, czego nie można powiedzieć o redukcji cel na artykuły rolno-spożywcze.

Wkrótce po zakończeniu rokowań w ramach Rundy Kennedy'ego

³⁴ E. W. White, *Outlook for World Trade Policy*, Zurych 1968, s. 7.

rozpoczęły się przygotowania do kolejnej rundy negocjacyjnej. Zmierzano przede wszystkim do tego, aby negocjacje dotyczyły w poważniejszym niż dotychczas stopniu ograniczeń pozataryfowych w handlu międzynarodowym.

Formalne otwarcie rokowań w sprawie dalszej liberalizacji handlu nastąpiło 12 IX 1973 r. w Tokio, kiedy to przyjęto wspólną deklarację³⁵. Deklaracja stwierdza, że celem kolejnej rundy negocjacyjnej GATT jest:

— rozszerzenie i dalsza liberalizacja handlu światowego przez zniesienie przeszkód w handlu,

— zagwarantowanie dodatkowych korzyści dla handlu międzynarodowego krajów rozwijających się poprzez zwiększenie ich dochodów z wymiany zagranicznej, dywersyfikację ich eksportu, poprawę warunków dostępu do rynków zagranicznych i uzyskanie stałych i sprawiedliwych cen na ich produkty prymarne.

Negocjacje miały być prowadzone zgodnie z zasadami GATT, choć wystąpiły tendencje do odchodzenia od tych zasad. Przykładem jest stanowisko EWG poparte przez USA, że „ustępstwa w zakresie barier pozacelnych powinny być warunkowe, tj. przy użyciu warunkowej klauzuli największego uprzywilejowania”³⁶. Wyklucza to automatyzm przeniesienia ustępstw, co podważa jedną z fundamentalnych zasad GATT-u.

Delegacja Japonii z kolei uważała, że art. XIX GATT nie jest odpowiedni i zbyt często nadużywany przy każdej trudności bilansu płatniczego kraju importującego, zwłaszcza w stosunku do Japonii.

Negocjacje jak do tej pory nie przyniosły zadowalających rezultatów. Trudno ich było oczekiwać w sytuacji, gdy główne państwa kapitalistyczne podjęły cały szereg posunięć zwiększających ochronę protekcyjną swojej gospodarki.

Powstaje pytanie, czy tendencja zmierzająca w kierunku protekcjonizmu jest trwała i czym została spowodowana. Wydaje się, że posiada ona typowo koniunkturalny charakter, a motywy którymi się kierowano wywodzą się z potrzeby chwili. Nie wydaje się, aby podstawowe założenia polityki liberalizacji handlu światowego zostały podważone.

Oczywiście trzeba się zgodzić z argumentami, że liberalizacja handlu może powodować ujemne skutki dla pewnych grup zarówno właścicieli kapitału, jak i siły roboczej, które zostają wystawione na silną konkurencję z zagranicy, niemniej korzyści przeważają nad stratami.

³⁵ A. Muńko, W. Rybowski, *Siódma runda GATT*, cz. 1 i 2, „Handel Zagraniczny” 1976, nr 7 i 8.

³⁶ Na temat warunkowej klauzuli największego uprzywilejowania patrz: S. Weintraub, *Trade Preferences for Less Developed Countries*, Nowy Jork 1967, s. 2.

Jerzy Nacewski

TRADE POLICY IN CAPITALIST ECONOMY

The article discusses the evolution of trade policy in the capitalist economy of the post-war period. The presentation of this evolution is preceded by presentation of the main arguments of supporters of free trade and protectionism. Liberal and protectionist doctrines have been competing for a long time and they were winning recognition in turn in different countries depending upon the economic situation. In the post-war period we have been witnessing, as a rule, a strong trend towards liberalization of the world trade promoted by efforts of such organizations as GATT and the UNCTAD. Among others, as a result of endeavours of these organizations there appeared a modified doctrine of free trade called neoliberalism. Economic recession of 1974—1975 stopped this trend and today we can observe a return to protectionist policy.