PRZEGLĄD ZACHODNI
1983, nr 5/6

ZDZISŁAW PUŚLECKI
Poznań

# TARYFY CELNE JAKO NARZĘDZIA WSPÓŁCZESNEGO PROTEKCJONIZMU

W połowie lat siedemdziesiątych takie potęgi gospodarcze, jak Stany Zjednoczone, Republika Federalna Niemiec, Japonia, podobnie zresztą jak inne wysoko rozwinięte kraje kapitalistyczne, znalazły się w fazie kryzysu strukturalnego, któremu początek dał kryzys koniunkturalny lat 1974 - 75. Nałożenie się kryzysu koniunkturalnego i strukturalnego spotęgowało trudności gospodarcze i wydłużyło proces dochodzenia do ponownego ożywienia i wzrostu produkcji gałęzi dotkniętych kryzysem. Sytuacja taka wywołała niespotykaną od lat 1929 - 33 — okresu wielkiego kryzysu nadprodukcji — falę protekcjonizmu. Rządy krajów, których tempo wzrostu gospodarczego uległo zachwianiu, pod naciskiem buisnessu i związków zawodowych gwałtownie zaczęły ochraniać zagrożone ze strony konkurencji podupadające i przestarzałe, przeżywające największe trudności przystosowawcze do nowych warunków rozwoju, gałęzie produkcji.

Wśród szerokiej gamy narzędzi protekcjonistycznej ochrony istotną rolę odegrały taryfy celne, będące najstarszymi i najbardziej rozpowszechnionymi, we współczesnych warunkach rozwoju gospodarczego klasycznymi już instrumentami interwencjonizmu państwowego w sferze zagranicznej polityki ekonomicznej krajów o gospodarce rynkowej. W rezultacie tendencji do liberalizacji handlu międzynarodowego rola ceł w okresie powojennym uległa znacznym przeobrażeniom. Obok nich pojawiło się szereg ograniczeń pozataryfowych. W wielu przypadkach cło pozostało jednak nadal efektywnym narzędziem współczesnego protekcjonizmu.

## EKONOMICZNA I HANDLOWO-POLITYCZNA ROLA CEŁ

Taryfy celne są to opłaty pobierane przez państwo od przywozu, wywozu i przewozu towarów w momencie przekraczania granicy celnej [1]. Cło jest więc swego rodzaju podatkiem, który zwiększa cenę towa-

[1] Ch. P. Kindleberger, *International Economics Homewood.* III, 10, 1958; Z. Kamecki, *Polityka handlowa.* Warszawa 1971, s. 9; S. Waschko, *Systemy celne.* Warszawa 1971, rozdz. I; A. Czepurko, *Cło w handlu międzynarodo-*

ru i obniża jego konkurencyjność na danym rynku wewnętrznym; poprzez wpływ na wysokość cen towarów aktywnie oddziaływuje ono na akumulację kapitału, tempo wzrostu gospodarczego i stopę zysku poszczególnych gałęzi gospodarki; cło przyczynia się także do zmniejszania różnic w wewnętrznych i zewnętrznych warunkach produkcji.

Ze względu na charakter działania cło należy do rynkowych instrumentów regulowania obrotów handlowych z zagranicą. Jedną z najważniejszych jego funkcji jest tworzenie bariery wartościowej importu, powiększającej cenę przywożonego towaru. Znaczenie i siła oddziaływania cła zależy od rodzaju towaru. W przypadku surowców i niektórych półfabrykatów opłaty celne są niewielkie, a w przypadku wyrobów gotowych — dość znaczne. Na początku lat siedemdziesiątych od około 1/5 gotowych wyrobów przemysłowych, importowanych przez wysoko rozwinięte kraje kapitalistyczne, pobierane cło przewyższało 25% wartości tych towarów, od około 1/4 stanowiło od 10 do 20% wartości a od 1/2 — do 10%. W tym samym czasie 4/5 importowanych surowców zwolnione było od opłat celnych, a w stosunku do pozostałych nie przekraczały one 5% [2].

Cenotwórcza rola cła nie kończy się na powiększaniu ceny towaru importowanego. Tworząc różnice w cenach takich samych towarów na rynku światowym i wewnętrznym, taryfa celna daje możliwość podnoszenia ceny towarów produkcji krajowej i otrzymywania dodatkowego zysku. Na przykład cena samochodu wyprodukowanego w Stanach Zjednoczonych wynosi 3,5 tys. dol. Cło, które chroni rynek wewnętrzny, ustalono na 20% wartości danego towaru. Wysokość takiej taryfy celnej stwarza warunki do podniesienia cen na samochody sprzedawane na rynku wewnętrznym o 20% — do 4200 dol. i otrzymania dodatkowego zysku w wysokości 700 dol. W tym przypadku cło bezpośrednio ochrania ceny na rynku krajowym i zyski producentów. Charakterystyczny jest fakt, że kiedy w drugiej połowie lat sześćdziesiątych przedstawiciele przemysłu metalurgicznego Stanów Zjednoczonych domagali się od rządu podniesienia ceł na artykuły tej branży lub uruchomienia innych środków typu protekcjonistycznego, wiązali to z zagrożeniem poziomu zysku, nakładów kapitałowych i zmniejszeniem produkcji.

Począwszy od A. Smitha i D. Ricardo, ekonomiczna rola taryf celnych jest przedmiotem zainteresowań i badań ekonomistów, którzy w więk-

---

*wym.* Warszawa 1972; B. Kisiel-Łowczyc, *Protekcjonizm w handlu zagranicznym w teorii i historii myśli ekonomicznej. Przyczynek do analizy polityki handlowej rozwiniętych krajów kapitalistycznych.* Gdańsk 1974, s. 58.

[2] I. I. Diumulen, *Bariery na torgowych putiach.* Moskwa 1977, s. 38.

szym lub mniejszym stopniu zajmują się problemami handlu zagranicznego. Obecnie dość często można spotkać się z poglądem, że cło jako instrument polityki handlowej państwa straciło na znaczeniu i należy dążyć do odejścia od posługiwania się nim drogą stopniowego obniżania taryf celnych. Pogląd ten jest jednak tylko częściowo słuszny, gdyż oprócz cła stosuje się szereg innych środków polityki handlowej, które mogą je niekiedy w dużym stopniu zastępować. Taryfy celne pozostają jednak nadal istotnym instrumentem współczesnej polityki handlu międzynarodowego — głównie krajów kapitalistycznych — chociaż ich rola ulega znacznym zmianom. W latach trzydziestych nasilanie się protekcjonizmu przejawiało się we wzroście cła na większość importowanych towarów; w obecnych warunkach protekcjonizm celny wyraża się przede wszystkim w selektywnych podwyżkach ceł na wybrane towary i ich zmniejszaniu w stosunku do artykułów, które wchodzą do produkcji gotowej jako części składowe.

Nasilenie się protekcjonizmu tego typu wiąże się z rozwojem handlu międzynarodowego w zakresie półfabrykatów, podzespołów i części. Na niżej przytoczonym przykładzie będzie można zaobserwować, jak zniesienie cła na importowane podzespoły, wchodzące w skład wytwarzanego produktu gotowego, zwiększa stopień ochrony tego ostatniego. Załóżmy, że przemysł samochodowy USA sprzedaje samochód za 5 tys. dol. na rynku wewnętrznym chronionym przez cło w wysokości 20%. Silniki do tych samochodów importuje się za 2 tys. dol., zaś cło na te silniki ustanowiono w wysokości 10% ich wartości; silnik taki — z uwzględnieniem cła — kosztuje wtedy 2200 dol. Zniesienie cła na silnik daje producentowi możliwość otrzymania dodatkowo 200 dol., co równa się wartości wcześniej zapłaconego cła. Podobny efekt mogło dać podwyższenie cła na samochód o 4%. W tym przypadku cena sprzedawanego samochodu mogła być podwyższona do 5200 dol. Świadczy to o tym, że selektywne obniżenie cła na podzespoły i części nie jest równoznaczne ze zmniejszeniem stopnia protekcyjnej ochrony wyrobu gotowego. Należy przy tym zaznaczyć, że rozmowy dotyczące problemów taryfowych w handlu międzynarodowym dają wiele przykładów takiego właśnie obniżania taryf celnych. Jednym z nich może być obniżenie przez kraje EWG cła o 25% na samochody osobowe w wyniku rozmów w ramach rundy Kennedy'ego, podczas gdy cło na podzespoły i części zostało obniżone 2,5-krotnie. Jeżeli więc stawka cła na podzespoły i części stanowiła początkowo 2/3 stawki cła na samochody, to po jego obniżeniu rozpiętość ta zwiększyła się 3-krotnie. Jedną z cech charakterystycznych współczesnego protekcjonizmu celnego jest zatem zwiększanie jego efektywności drogą selektywnego obniżania taryf celnych na określone towary.

Współczesny protekcjonizm celny realizowany jest często poprzez widoczne sprzeczności, a mianowicie, gdy z tendencją do obniżania taryf celnych łączą się dążenia innych kontrahentów do zachowania ich poziomu, a nawet do wzrostu. Przekonać się o tym możemy jeżeli na przykład podwyższenie cła na stal surową, pociągające za sobą wzrost cen i zysków przemysłu metalurgicznego, spotka się ze sprzeciwem ze strony tych gałęzi, które tę stal potrzebują, (podobnie zresztą podwyższenie przez przemysł maszynowy cła na maszyny i sprzęt konieczny dla przemysłu metalurgicznego będzie sprzeczne z interesami tej gałęzi gospodarki). Sprzeczności interesów producentów na rynku wewnętrznym nie utrudniają im jednak tworzenia wspólnego frontu w stosunku do rynku zagranicznego, kiedy zachodzi obawa utraty lub pogorszenia zdobytej już na nim pozycji.

Na szczególną uwagę zasługuje problem stosunku korporacji ponadnarodowych do zagadnień polityki celnej. Z jednej strony korporacje te, wytwarzając towary w różnych krajach i prowadząc szeroko rozwiniętą kooperację handlową, zainteresowane są w obniżaniu taryf celnych, które utrudniają wymianę w ramach kooperacji wewnętrznej. Z drugiej strony natomiast ich cechą charakterystyczną jest to, że produkcja jednakowych towarów w różnych krajach i sprzedaż ich na rynkach krajów wytwarzania skłania wspomniane korporacje do utrzymywania wysokiego cła na te rodzaje produkcji, które sprzedawane są na miejscowym rynku.

Bardzo duże rozbieżności w zakresie polityki taryfowo-celnej występują pomiędzy wysoko rozwiniętymi krajami kapitalistycznymi i krajami rozwijającymi się. Ekonomiczno-społeczne uwarunkowania systemów celnych krajów rozwijających się różnią się bowiem w istotny sposób od zadań interwencjonizmu państwowego w tej dziedzinie krajów wysoko rozwiniętych. Będące w początkowym stadium rozwoju gałęzie przemysłu krajów Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej wymagają ochrony przed ekspansją zagraniczną. Taryfy celne pełnią tu zatem rolę bariery, zamykającej drogę towarom konkurencyjnym na rynki tych krajów.

## ORGANIZACYJNE FORMY SYSTEMÓW TARYFOWYCH. RODZAJE CEŁ. FORMALNOŚCI CELNE

Taryfa celna danego kraju stanowi usystematyzowany spis towarów objętych cłem. Towary te ujęte są w grupy według ich pochodzenia (towary przemysłowe, towary pochodzenia roślinnego, towary przemysłu wydobywczego itp.) oraz według stopnia przetworzenia (surowce, pół-

fabrykaty, wyroby gotowe). Przy każdym rodzaju towaru ukazana jest wysokość nałożonego cła.

Podstawę prawną systemu celnego wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych stanowi prawo o taryfach celnych i zasadach ich stosowania. Prawo to określa zasady tworzenia taryf celnych, klasyfikację towarową, reguły określające formalności celne, stawki ceł na poszczególne towary. Prawo regulujące systemy celne jest okresowo weryfikowane, uzupełniane, zmieniane i dostosowywane do potrzeb. W większości krajów kapitalistycznych podstawy współczesnego ustawodawstwa celnego sięgają lat przedwojennych. W latach 1950 - 1960 przeprowadzono jednakże modernizację systemów taryfowych w celu przybliżenia ich zasad prawnych do współczesnych warunków rozwoju.

W sferze międzynarodowej stosowanie i działanie taryf celnych regulują umowy międzynarodowe. Dwustronne umowy handlowe zawierają w sobie zazwyczaj zobowiązania umawiających się stron do stosowania klauzuli największego uprzywilejowania (KNU) we wszystkich sprawach związanych z taryfami celnymi. Stosowanie KNU wymaga od partnerów umowy międzynarodowej nakładania na importowane towary minimalnych stawek celnych. Szeroko praktykowane są jednak różnego rodzaju wyjątki i zastrzeżenia pozwalające na omijanie KNU i stosowanie zróżnicowanych stawek celnych względem różnych krajów.

Przytoczmy najbardziej rozpowszechnione tego rodzaju praktyki. Kraje, będące — na przykład — członkami unii celnej, nie rozprzestrzeniają opartych na zasadzie KNU warunków celnych wzajemnego handlu na kraje nie uczestniczące w unii. Taką politykę prowadzą szczególnie państwa biorące udział w ugrupowaniach integracyjnych, na przykład kraje EWG. W związku z tym współczesna taryfa celna EWG jest dość wysoka, a rozmiary dyskryminacji celnej krajów nie uczestniczących w ugrupowaniu — znaczne.

W ostatnich dwóch dziesięcioleciach istotny wpływ na politykę taryfowo-celną w handlu międzynarodowym wywarł Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT) [3], którego treść stanowi szereg warunków regulujących problemy taryfowo-celne na zasadach wielostronnych. Układ obejmuje przede wszystkim sprawy związane z obniżaniem ceł i zmniejszaniem ograniczeń w handlu międzynarodowym. Artykuł I

[3] Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade* — GATT) utworzony został 20.10.1947 roku w Genewie w ramach prac Komitetu Przygotowawczego do Konferencji Hawańskiej w sprawie utworzenia Międzynarodowej Organizacji Handlowej (ITO). Szerzej o działalności GATT: *Encyklopedia Organizacji Międzynarodowych* pod red. Zbigniewa M. Klepackiego. Warszawa 1975, ss. 503 - 505; *Mała Encyklopedia Ekonomiczna*, Warszawa 1974, ss. 861 - 862.

Układu stwierdza, że w przypadku ceł i formalności celnych kraje w nim uczestniczące będą stosować klauzulę największego uprzywilejowania. Artykuł V głosi swobodę tranzytu przez terytorium każdego z uczestniczących krajów i zwalnia towary tranzytowe od cła i opłat tranzytowych. Artykuł VII dotyczy oceny towarów dla celów pobierania cła. Określa on ogólne dla wszystkich krajów uczestniczących zasady ustanawiania wartości celnej towaru. Artykuł XXIV ustanawia zasady, jakimi powinny kierować się kraje uczestniczące w Układzie w przypadku tworzenia unii celnych lub stref wolnego handlu. Artykuł ten określa unię celną jako zamianę kilku obszarów celnych na jeden obszar przy całkowitym zniesieniu ceł wewnątrz unii celnej i utworzeniu jednej zewnętrznej taryfy celnej. Strefa wolnego handlu określana jest jako grupa krajów, które zniosły wzajemne cła na wszystkie lub tylko niektóre towary.

Na osobną uwagę zasługuje artykuł VI dotyczący ceł antydumpingowych i kompensacyjnych. Określa on *dumping* jako operację handlową polegającą na tym, że towary jednego kraju eksportowane są do drugiego po cenie niższej niż wartość normalna tych towarów. Zgodnie z artykułem VI wartość normalna — to niższa cena od porównywalnej ceny wewnętrznej na towar w kraju eksportującym. W przypadku sprzedaży towaru na eksport po cenie niższej niż cena normalna, zasady GATT pozwalają na stosowanie cła antydumpingowego, które w wyrażeniu liczbowym równa się różnicy pomiędzy normalną i faktyczną ceną eksportową. Artykuł ten wskazuje, że nałożenie podobnego cła na towary importowane może mieć miejsce wtedy, jeżeli *dumping* przynosi szkody materialne przemysłowi kraju importującego. Przewiduje on także możliwość stosowania tak zwanych ceł kompensacyjnych. Paragraf 3 artykułu VI określa cło kompensacyjne jako „cło szczególne", tworzone po to, aby neutralizować działanie subsydiów lub ulg, ustanowionych bezpośrednio lub pośrednio w stosunku do eksportu lub produkcji jakiegokolwiek towaru. W toku rozmów rundy Kennedy'ego podpisano porozumienie o zasadach realizacji artykułu VI GATT, które otrzymało nazwę Kodeksu Antydumpingowego. Artykuł VI i Kodeks Antydumpingowy wywarł określony wpływ na praktykę stosowania ceł antydumpingowych i na ustawodawstwo antydumpingowe.

Kodeks Antydumpingowy — to druga (po artykule VI GATT) próba stworzenia międzynarodowego porozumienia, regulującego stosowanie ceł antydumpingowych. Obowiązujące ustawy antydumpingowe w poszczególnych krajach przyjęte były w różnym czasie (w USA — 1921 r., we Francji — 1958 r., w Wielkiej Brytanii — 1957 r., w RFN — 1962 r., we Włoszech — 1963 r.) i zawierały różne definicje i zasady stosowania dumpingu, a także metody określania ceł antydumpingowych. Dą-

żenie do ujednolicenia zasad ustawodawstwa antydumpingowego doprowadziło do opracowania Kodeksu Antydumpingowego. Nie zdołał on jednak wywrzeć znaczącego wpływu na dotychczasową praktykę antydumpingową. W minionych latach artykuły kodeksu, dotyczące problemów taryfowo-celnych, w wielu przypadkach zostały poprawione i uzupełnione. Najważniejsze zmiany spowodowało włączenie nowych artykułów XXXVI i XXXVII, uznających prawo krajów rozwijających się do podwyższania ceł w celu ochrony nowo powstających gałęzi produkcji oraz nakładających krajom wysoko rozwiniętym obowiązek obniżenia ceł na towary eksportowane przez kraje Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej.

Współczesna taryfa celna jest bardzo złożonym środkiem polityki handlowej. Wyróżnia się kilka zasadniczych zagadnień, od których zależy efektywność i skuteczność jej stosowania. Włącza się do nich rodzaje ceł, strukturę taryfy celnej, system klasyfikacji taryfowej, metodologię określania ceny towaru importowanego dla celów rozliczeń przy pobieraniu cła itp.

Rodzaje ceł. W taryfie celnej cła mogą być ustanawiane dwoma sposobami. Pierwszy — to przedstawienie cła pod postacią procentowego udziału ceny towaru — na przykład 10% w stosunku do ceny zegarka lub 20% w stosunku do ceny samochodu. Taka stawka nazywa się cłem od ceny względnie wartości albo *ad valorem*. Drugi sposób — to ukazanie stawki celnej pod postacią określonej sumy pobieranej od ciężaru, objętości lub sztuki towaru — na przykład 1 dolar od każdego kwintala pszenicy lub 60 centów za każdy metr tkaniny bawełnianej. Cło wyrażone w ten sposób nazywa się cłem specyficznym. Oprócz tego dość często stosuje się mieszane stawki ceł, gdzie towar objęty jest zarówno cłem *ad valorem*, jak i specyficznym. Cło tego rodzaju nazywa się cłem kombinowanym. Dla niektórych towarów ustanawia się w taryfie celnej cło zarówno *ad valorem* jak i specyficzne; w zależności od uznania władz celnych pobiera się cło wyższe. Otrzymało ono nazwę cła alternatywnego.

Różnica pomiędzy cłem *ad valorem* i specyficznym pozornie ma charakter czysto techniczny. Efekt działania tych ceł jest jednak wyraźnie uzależniony od zmian cen. W przypadku wzrostu cen opłaty pieniężne od ceł *ad valorem* wzrastają proporcjonalnie do wzrostu cen a poziom ochrony protekcyjnej nie zmienia się. W tych warunkach cło *ad valorem* jest bardziej efektywne niż cło specyficzne. Sytuacja wygląda inaczej w przypadku spadku cen. Cło specyficzne jest wtedy bardziej stabilne niż cło *ad valorem*. W warunkach tendencji do wzrostu cen obserwuje się więc dążenie do powiększania udziału w taryfach ceł *ad valorem*. Jest to charakterystyczne przede wszystkim dla współczesnej

polityki celnej większości krajów wysoko rozwiniętych. W obecnych taryfach celnych tych krajów większość stawek celnych przypada na cło *ad valorem*. Na cło specyficzne w połowie lat siedemdziesiątych w USA przypadało 25% stawek celnych, w Wielkiej Brytanii — 10%, a w Szwecji — 13%.[4]

W zależności od kraju pochodzenia towaru cło można podzielić na trzy zasadnicze grupy: maksymalne, minimalne i preferencyjne. Maksymalne stawki celne ustanawiane są dla wszystkich krajów, minimalne dla tych, które stosują klauzulę największego uprzywilejowania, cła preferencyjne stosowane są w stosunku do poszczególnych krajów lub grup krajów.

Biorąc pod uwagę charakter pochodzenia ceł, można je podzielić na autonomiczne i umowne. Cło autonomiczne tworzone jest na mocy decyzji państwowej danego kraju, niezależnie od porozumień dwustronnych lub wielostronnych. Zazwyczaj autonomiczne stawki celne osiągają znaczne rozmiary i w czasie dwustronnych lub wielostronnych rozmów obniża się je w zamian za uprzednie ustępstwa. W ten sposób powstają umowne stawki celne. Cło umowne jest zatem cłem, które powstało w procesie zawierania umowy handlowej z innym krajem. We współczesnej praktyce celnej najbardziej rozpowszechnione są cła umowne, utworzone w toku wielostronnych rokowań w ramach GATT. W taryfach celnych krajów uczestniczących w GATT cła umowne obejmują zasadniczą część ich obrotów handlu zagranicznego.

Struktura taryf celnych. Rozwój taryf celnych w polityce handlu międzynarodowego przebiegał w dwóch kierunkach. Z jednej strony wzrastała liczba towarów podlegających ocleniu, a z drugiej — w stosunku do każdego towaru coraz częściej ustanawiano nie jedno lecz kilka ceł różnej wysokości. Struktura taryf celnych stawała się zatem bardziej złożona. Oprócz taryf prostych, jednokolumnowych coraz częściej wykorzystywano taryfy złożone wielokolumnowe, które stały się zasadniczym typem współczesnych taryf celnych. Prosta taryfa celna przewiduje jedną stawkę cła dla każdego towaru, niezależnie od kraju jego pochodzenia. Taryfa taka nie dawała dostatecznego pola manewru w polityce celnej. Złożona taryfa celna natomiast ustanawia w stosunku do każdego towaru dwie lub więcej stawek celnych. Najwyższą stawką złożonej taryfy celnej jest zwykle cło autonomiczne, które nazywa się maksymalnym lub generalnym i stosowane jest względem towarów pochodzących z krajów nie objętych umowami i porozumieniami handlowymi. Najniższą zaś stawką jest cło umowne albo minimalne. Sto-

[4] I. I. Diumulen, *op. cit.*, s. 51.

suje się je względem towarów importowanych z krajów-partnerów umów handlowych, którym została przyznana klauzula największego uprzywilejowania. Złożone taryfy celne szeregu krajów przewidują także stosowanie szczególnie niskich, ulgowych ceł preferencyjnych. Stawki tych ceł są niewysokie, czasem równe zeru, co oznacza bezcłowy import towarów. Wykorzystuje się je obecnie podczas tworzenia systemu niedyskryminacyjnych i niewzajemnych preferencji w stosunku do eksportu towarów przemysłowych z krajów rozwijających się. Oprócz stawek celnych, których wielkość jest już ustanowiona, taryfy celne przewidują możliwość wprowadzenia dodatkowych, szczególnie wysokich ceł antydumpingowych i kompensacyjnych. Rozmiary tych ceł znacznie przewyższają maksymalny poziom taryfy i w istocie rzeczy służą do celów polityki dyskryminacyjnej.

Nomenklatura towarowa taryfy celnej.

Współczesne taryfy celne, obejmując znaczną część importu, zawierają w sobie tysiące nazw towarów. Udział importu objętego cłem w krajach EWG i Japonii przewyższa 50% ogólnego importu, w USA dochodzi nawet do 73% [5]. Występuje przy tym ścisła zależność pomiędzy strukturą gospodarki kraju, strukturą towarową importu a grupą towarów podlegających cłu. W Stanach Zjednoczonych rozwinięta jest produkcja towarów przemysłowych i pochodzenia rolniczego, przy czym równocześnie — ze względu na różnice w kosztach produkcji i korzyści płynące z wymiany międzynarodowej — importuje się część tych towarów, co stanowi konkurencję dla produkcji krajowej. Około 2/3 importowanych towarów objętych jest zatem cłem. Z drugiej strony, Wielka Brytania zalicza się do grupy krajów, prawie całkowicie uzależnionych od importu surowców. Powoduje to sytuację, w której 2/3 importowanych towarów przekracza granicę państwa bez cła. Należy przy tym podkreślić, że im bardziej szczegółowa jest struktura taryfy celnej, tym efektywniej może być ona wykorzystywana w celach protekcjonistycznych. Praktyka handlowa wykazała w wielu przypadkach, że zmiana struktury taryfy celnej powodowała wzrost ochrony tych czy innych gałęzi gospodarki narodowej. Jednocześnie rozwój stosunków handlowych, powstanie bardziej skomplikowanej struktury handlu międzynarodowego, wzrost wzajemnych obrotów przedsiębiorstw ponadnarodowych i inne analogiczne procesy stawały się impulsem do unifikacji norm taryfowych.

Problem ten pojawił się już w latach przedwojennych. Przy końcu lat dwudziestych Komitet Ekonomiczny Ligi Narodów opracował wspól-

[5] Tamże, s. 54.

ną nomenklaturę celną, lecz nie znalazła ona zastosowania w praktyce. W latach powojennych tendencja do unifikacji nomenklatury celnej jeszcze bardziej się wzmocniła. W grudniu 1950 roku w Brukseli szereg krajów podpisało konwencję o klasyfikacji towarów dla celów polityki taryfowo-celnej. Otrzymała ona nazwę Brukselskiej Nomenklatury Taryfowej (BNT).

Kraje tworzące BNT dążyły do unifikacji strony organizacyjno-technicznej klasyfikacji taryfowej, aby po wypracowaniu ogólnych zasad nomenklatury taryfowej, zachować dla siebie swobodę manewru i zapewnić możliwość wyodrębnienia poszczególnych, bardziej drobnych, niezunifikowanych pozycji. Dlatego więc konwencja BNT pozwala podpisującym ją krajom na wyodrębnienie drobniejszych pozycji, zgodnie z interesami narodowymi. Możliwość taka w wielu przypadkach stwarza warunki dla wzrostu protekcjonistycznego charakteru narodowych taryf celnych, włączonych do BNT.

Mimo swej niedoskonałości Brukselska Nomenklatura Taryfowa rozpowszechniła się bardzo w praktyce handlu międzynarodowego. Do końca lat sześćdziesiątych zbudowano na zasadzie BNT około 100 taryf celnych a około 67% handlu zagranicznego krajów kapitalistycznych objęte było cłami bazującymi na tym systemie. BNT jest podstawą taryf krajów Europy zachodniej, Japonii i szeregu krajów rozwijających się. Rozpowszechnieniu BNT sprzyjał rozwój procesów integracyjnych, wzrost obrotów handlowych na zasadzie kooperacyjnej między wielkimi korporacjami ponadnarodowymi, a także rozmowy w sprawie problemów taryfowych w ramach GATT. Na BNT nie przekształciły swojej taryfy Stany Zjednoczone, chociaż na początku lat sześćdziesiątych zmieniono taryfę amerykańską, co w pewnym stopniu przybliżyło ją do struktury BNT.

W ostatnich latach nomenklatura taryf celnych jest problemem, który przyciąga uwagę wielu krajów rozwijających się. Kraje te, dążąc do polepszenia warunków zbytu swoich towarów na rynkach krajów wysoko rozwiniętych, zainteresowane są obniżeniem ceł na szereg towarów, które obecnie nie są jeszcze wyodrębnione w oddzielne pozycje towarowe. Zagadnienie to, które otrzymało nazwę reklasyfikacji taryf celnych było także poruszane na forum Konferencji Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD) podczas omawiania problemu preferencji celnych.

Metodologia określania wartości celnej towaru. Proces unifikacji norm taryfowo-celnych dotknął również takiej ważnej strony polityki taryfowej jaką jest określenie wartości celnej towaru. Ocena wartości towaru importowanego w celu określenia rozmiaru

pobieranego cła stanowi jedną z najbardziej złożonych procedur polityki celnej. Stosując różne sposoby określenia wartości celnej towaru można zmieniać rozmiary pobieranego cła. Wzrost ochrony celnej uzyskuje się na przykład poprzez podniesienie stawki cła z 10% do 15%. Taki sam efekt można otrzymać w wyniku zmiany bazy oceny towaru. Jeżeli przyjmiemy, że cena importowa towaru wynosi 100 dol. a stawka cła 10%, to w przypadku pobierania cła nie od ceny importowej a od ceny wewnętrznej, wynoszącej np. 150 dol., to faktyczny poziom ochrony taryfowej od razu wzrasta do 15%.

Metodologia określania wartości celnej towaru jest zróżnicowana. W praktyce niektórych krajów rozpowszechniony jest system pobierania cła od ceny *fob, (free on board — franco* statek wymieniony port wysyłki) a w innych — od ceny *cif, (cost-insurance, freight* — koszty ubezpieczenia, *fracht* ... wymieniony port przeznaczenia) co wpływa na jego powiększenie od 5 - 7%. Władze celne mogą przy tym obliczać cło zarówno od ceny towaru ukazanej przez eksportera w listach przewozowych, jak też od ceny, według której sprzedawane są analogiczne towary na rynku światowym, co daje możliwość wybierania najbardziej stosownego z ich punktu widzenia wariantu. W wielu przypadkach eksporter nie jest zorientowany przed sprzedażą towaru, jaka metoda określenia wartości celnej będzie w stosunku do niego przyjęta. Stwarza to określone trudności w ustaleniu ostatecznej ceny sprzedawanego towaru.

Wzrost handlu międzynarodowego i dążenie do uogólnienia norm technicznych, regulujących formalności celne, przyczynił się do wzmożenia prób ujednolicenia metodologii określania wartości celnej towarów. Jednym z pierwszych kroków w tym względzie było włączenie danych zagadnień do tekstu GATT. Artykuł VII Układu nie zawiera jednakże dokładnych reguł, określających wartość celną towaru. Odnotowuje się w nim, że wartość celna towaru powinna być oparta na faktycznej jego wartości a nie ustalana według dowolnych lub fikcyjnych ocen czy też wartości towaru pochodzenia krajowego. Pojęcie faktycznej wartości celnej, wyrażone w § 2 tego artykułu, nie odpowiada jednak w pełni powyższemu twierdzeniu. Zgodnie z tym paragrafem, pod faktyczną wartością celną towaru powinno się rozumieć cenę, według której ten czy analogiczny towar sprzedaje się lub przedkłada do sprzedaży w takim czasie i miejscu, które określone jest prawami kraju-importera, w warunkach pełnej konkurencji. Takie sformułowanie w istocie rzeczy daje władzom kraju importera prawo do wyboru charakteru wartości celnej od jakiejkolwiek wewnętrznej ceny analogicznego towaru lub jakiejkolwiek jego ceny eksportowej. Oprócz tego paragraf 2b przewiduje, że w przypadku, gdy faktyczna wartość nie może być określona przy pomocy powyższej metody, może być ona oparta na ekwiwalencie tej war-


Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1983 Instytut Zachodni

tości. Sytuacja taka daje zatem możliwość władzom celnym kraju importującego dokonania własnej oceny wartości celnej towaru. Artykuł ten nie wywarł zatem większego wpływu na unifikację metod określania wartości celnej.

Nieco później, z inicjatywy krajów Europy zachodniej, uczyniono jeszcze jeden krok naprzód w procesie ujednolicania metodologii oceny wartości celnej towaru. Na początku lat pięćdziesiątych opracowano konwencję dotyczącą tego zagadnienia. Została ona podpisana w Brukseli równocześnie z konwencją o Brukselskiej Nomenklaturze Taryfowej. Konwencja ta określiła Brukselską Wartość Celną (BWC) towaru jako normalną cenę towaru, według której może być on sprzedany w kraju przeznaczenia w momencie podania deklaracji celnej. BWC rozpatruje przy tym wartość celną jako cenę *cif* w tym miejscu, gdzie towar przekracza granicę celną kraju przeznaczenia. Zawiera także warunek mówiący o tym, że normalna cena jest to cena kształtowana na otwartym rynku pomiędzy sprzedawcą i niezależnym od niego kupującym.

Konwencja o BWC jest najbardziej rozpowszechnioną metodą określania wartości celnej towaru. Skodyfikowała ona w postaci zunifikowanej metody praktykę krajów zachodnioeuropejskich. Stany Zjednoczone i Kanada nie podpisały konwencji i nie stosują jej założeń w swojej praktyce celnej. Wiele krajów stosujących BWC przyjmuje ją jako porozumienie ujednolicające techniczne strony określania wartości celnej, nie wiążąc sobie nim rąk w przypadkach, gdy ich interesy wymagają innego postanowienia.

W metodologii określania wartości celnej towaru jest jeszcze jeden specyficzny problem, który pojawił się w ostatnich latach. Wiąże się on z działalnością korporacji ponadnarodowych, których udział w obrotach handlu międzynarodowego w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych znacznie się powiększył. Kształtowanie się cen w obrotach pomiędzy nimi wyraźnie różni się od cen rynku światowego. Przedsiębiorstwa wchodzące w skład jednej korporacji ponadnarodowej, lecz rozmieszczone w różnych krajach, mogą dowolnie manewrować cenami eksportowymi i importowymi w celu ominięcia podatkowych, celnych i finansowych barier handlowych poszczególnych krajów. Stąd też w ostatnich latach, przy ocenie celnej towaru, rosnącego znaczenia zaczęła nabierać zasada wykorzystywania „ceny rynku otwartego", to jest ceny kształtującej się pomiędzy niezależnymi od siebie sprzedającym i kupującymi. Jak już zaznaczono wyżej, zasada ta włączona została do pojęcia Brukselskiej Wartości Celnej, lecz jej praktyczne wykorzystanie jest ograniczone.

Określenie kraju pochodzenia towarów.

W większości przypadków za kraj pochodzenia towaru importowanego uważa się miejsce, gdzie został on wytworzony lub istotnie przetworzony. W handlu EWG z krajami trzecimi obowiązują różne reguły dotyczące określenia pochodzenia towarów. Obowiązują one w stosunkach Wspólnoty z 62 krajami, z którymi zawarte zostały porozumienia o stowarzyszeniu lub bezcłowym handlu. Reguły te w poważnym stopniu naruszyły interesy amerykańskich korporacji ponadnarodowych, gdyż dotykały one kooperacyjnych dostaw przedsiębiorstw filialnych, rozmieszczonych w różnych krajach. Rząd USA uważa, że reguły określania pochodzenia towarów noszą znamiona protekcjonizmu i przynoszą szkody eksportowi amerykańskich części zapasowych i materiałów do krajów, które podpisały podobne porozumienia z EWG. W miarę obniżania cła na handel towarami przemysłowymi w latach 1975 - 1977 pomiędzy krajami uczestniczącymi w EFTA i EWG, dyskryminacyjny charakter reguł pochodzenia towarów w jeszcze większym stopniu zaczął hamować eksport z USA i innych krajów. W tych warunkach problem wypracowania wspólnego podejścia w zakresie określania kraju pochodzenia towarów dla celów opłat celnych został wniesiony przez Stany Zjednoczone na sesję GATT. Do chwili obecnej nie osiągnięto jednak kompromisu pomiędzy zainteresowanymi stronami.

Problem określenia kraju pochodzenia towarów nabrał w latach siedemdziesiątych dużego znaczenia dla krajów rozwijających się, w związku ze stosowaniem przez kraje wysoko rozwinięte systemu niewzajemnych preferencji dla krajów Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej. Kraje „trzeciego świata" domagają się uproszczenia reguł pochodzenia towarów oraz ich ujednolicenia i liberalizacji. W obecnych warunkach, co podkreślano także w badaniach UNCTAD, reguły te są bardzo złożone i związane z udzielaniem przez eksportera z kraju rozwijającego się szeregu dodatkowych informacji dotyczących produkcji określonych towarów. W wielu przypadkach prowadzi to do niwelowania udzielonych preferencji celnych.

## WYSOKOŚĆ STAWEK CELNYCH. PROTEKCJONIZM NOMINALNY I EFEKTYWNY

Stawki celne w krajach kapitalistycznych zmieniają się w zależności od sytuacji koniunkturalnej. W okresach pogorszenia koniunktury gospodarczej, szczególnie w latach kryzysu, ulegają one zwiększeniu, a w okresach ożywienia cyklu koniunkturalnego — obniżeniu. Wysokość stawek celnych zależy także od szeregu innych przyczyn. Na ich rozmia-



Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1983 Instytut Zachodni

ry wpływa rozpiętość w poziomach cen wewnętrznych i zewnętrznych w różnych krajach, stopień koncentracji kapitału i monopolizacji rynków poszczególnych towarów, stosunek wydajności pracy do kosztów produkcji w różnych krajach. Innymi słowy, wysokość stawek celnych i ich zmiany określane są zarówno przez procesy przebiegające w gospodarce poszczególnych krajów, jak też w gospodarce światowej jako całości.

W ciągu dość długiego okresu, szczególnie od końca lat pięćdziesiątych, wysoko rozwinięte kraje kapitalistyczne cechował szybki wzrost produkcji przemysłowej i wysoka dynamika handlu międzynarodowego. W tym czasie zachodzi proces swego rodzaju wyrównywania poziomów wydajności pracy, kosztów produkcji oraz cen wewnętrznych i zewnętrznych. Tendencjom tym towarzyszyło umocnienie się walut szeregu krajów i wznowienie ich wymienialności. Warunki te stworzyły podstawy do obniżania stawek celnych w taryfach szeregu krajów w stosunku do poziomu osiągniętego w kryzysowych latach trzydziestych i utrzymanych do końca lat czterdziestych i początku lat pięćdziesiątych. Według danych opublikowanych przez sekretariat GATT, przeciętny statystyczny wskaźnik wysokości stawek celnych w krajach Europy zachodniej, Stanach Zjednoczonych i Japonii obniżył się z 25 - 30% w pierwszych latach powojennych do 8 - 10% na początku lat siedemdziesiątych [6]. Obniżenie przeciętnej wysokości stawek celnych nie daje jednak jeszcze prawidłowego obrazu o tym, czy nastąpiło zmniejszenie realnej ochrony protekcyjnej rynku wewnętrznego.

Przy ocenie danych dotyczących obniżenia przeciętnej wysokości stawek celnych należy wziąć pod uwagę to, że wskaźnik, obliczany według stawek taryfy celnej, bardziej odzwierciedla ruch stawek ukazanych w taryfie niż stosowanych w praktyce. Jeżeli na przykład stawka celna na samochody osobowe wynosi 30%, na autobusy 50%, a na samochody ciężarowe 10%, to przeciętna stawka celna dla środków transportu wynosi 30%. Obniżenie cła na autobusy z 50% do 20% spowoduje obniżenie przeciętnej stawki cła na środki transportu do 20%. W przypadku, gdy import nie obejmuje autobusów, obniżenie średniej arytmetycznej stawki cła nie zmieni realnego charakteru protekcjonistycznej ochrony rynku.

Metodologia obliczania przeciętnych stawek celnych stała się źródłem poważnych rozbieżności w ramach GATT, gdzie problem ten ma duże znaczenie praktyczne. Rozmowy odnośnie obniżenia taryf celnych, prowadzone na forum tej organizacji, dotyczyły porównania przeciętnych stawek celnych z poziomem ich obniżenia. Ponieważ nie zdołano

[6] Tamże, s. 63.

osiągnąć porozumienia w sprawie jednolitej metodologii określenia przeciętnej stawki celnej, członkowie GATT posługują się czterema rodzajami średnich: średnią ważoną importu światowego, średnią ważoną importu krajowego, średnią ważoną importu krajowego i jeszcze raz ważoną importu światowego oraz prostą średnią arytmetyczną [7]. Według reguł GATT każdy kraj może stosować jedną z tych czterech metod. Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że odpowiedni wybór metodologii obliczeń powoduje zmianę zarówno przeciętnej wysokości stawki celnej, jak też porównywalnej wysokości taryf różnych państw. Zróżnicowana metodologia obliczania przeciętnej wysokości stawki celnej daje różne rezultaty. Przytoczone przykłady świadczą też o tym, że porównywanie przeciętnych stawek celnych ma charakter umowny i przybliżony.

Tabela 1

*Przeciętna wysokość stawek celnych obliczona według różnej metodologii**

| Kraje | Metody obliczeń | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | | 2 | | 3 | | 4 | |
| | A | B | A | B | A | B | A | B |
| USA | 11,1 | 12,2 | 7,3 | 8,1 | 6,8 | 8,8 | 6,3 | 7,1 |
| Japonia | 10,1 | 11,2 | 10,1 | 10,8 | 6,3 | 11,6 | 10,1 | 10,7 |
| EWG | 6,9 | 7,5 | 6,4 | 6,7 | 4,5 | 8,1 | 6,5 | 6,9 |

* Metodologia obliczania średniej: 1. średnia arytmetyczna, 2. średnia ważona importu światowego, 3. średnia ważona importu krajowego, 4. średnia ważona importu krajowego i światowego. A — cały import; B — tylko import objęty cłem.

Źródło: *US. Tariff Commission. Trade Barriers. Report to the Committee on Finance of the US Senate.* T. C. Publication, tom 1., Washington 1974, s. 1.

Pod koniec lat siedemdziesiątych przeciętna wysokość opłat celnych, obliczana na podstawie średniej arytmetycznej, wynosiła w Stanach Zjednoczonych — 11,2%, w EWG — 8,1% (wspólna taryfa celna), w Japonii — 6%. Jeżeli za podstawę obliczeń przyjmiemy nie średnią arytmetyczną, lecz średnią ważoną importu światowego, to wskaźniki te ulegają zmniejszeniu do 7,1% w przypadku USA i 4,2% w przypadku EWG; natomiast w wypadku Japonii wskaźnik ten zwiększy się do 6,3%. [8]

Za przeciętnymi stawkami celnymi kryje się dość niejednolity obraz. Do każdego wysoko rozwiniętego kraju, znaczna część towarów wwożona jest bezcłowo, przy równoczesnych dość wysokich stawkach ceł na szereg towarów. Taryfy celne, wbrew rozpowszechnionemu poglądowi, w dalszym ciągu mają więc poważne znaczenie w handlu międzynaro-

[7] Tamże, s. 65.

[8] *Tokyo Round.* „Perspectives Économiques" nr 1 z 26.01.1978.

dowym. Obniżając stawki celne w stosunku do pewnej, dużej grupy towarów, poszczególne kraje wyodrębniają równocześnie drobne podgrupy, względem których utrzymywane są wysokie cła. Tak na przykład kraje EWG, obniżając prawie dwukrotnie cła na lampy radiowe, które tracą znaczenie w elektronice radiowej i w handlu międzynarodowym, pozostawiły wysokie stawki celne na tranzystory, wydzielając je w oddzielne grupy towarowe. Generalnie obniżono cło z 19 - 20% do 8 - 9%; tranzystory wydzielono w podgrupę „C", zmniejszając stawki celne z 21 do 17%[9]. Stopień protekcjonizmu celnego pozostaje w tym przypadku wysoki, chociaż formalnie przeciętny poziom ceł uległ obniżeniu.

Rozmiary współczesnego protekcjonizmu celnego uwidaczniają się także przy analizie taryf celnych z punktu widzenia wysokości stosowanych ceł, przy rozdzielaniu pozycji towarowych na grupy według tej cechy. Z tabeli drugiej wynika, że zasadniczą masę ceł we współczesnych taryfach stanowią cła wyższe niż 6%, przy czym w wielu krajach 1/3 towarów objęta jest cłem wyższym niż 10%. W związku z tym warto wyjaśnić następujący problem: jakie kryterium należy wybrać do oceny wysokości cła? Czy cło 10% można nazwać w obecnych warunkach wysokim czy też nie? Czy protekcjonistyczne oddziaływanie cła jest zawsze wprost proporcjonalne do jego wysokości?

Tabela 2

*Grupy towarowe objęte cłem w taryfach rozwiniętych krajów kapitalistycznych w zależności od wysokości stawek celnych*

| Kraje | Stawka celna w % | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | do 5 | od 6 do 10 | od 11 do 15 | od 16 do 20 | powyżej 20 |
| USA | 25,0 | 43,0 | 17,2 | 8,2 | 6,5 |
| EWG | 21,3 | 62,0 | 13,3 | 3,2 | 0,2 |
| Japonia | 9,1 | 57,0 | 22,8 | 8,3 | 2,8 |
| Kanada | 33,1 | 28,4 | 21,1 | 13,7 | 3,7 |

Źródło: *United States in Changing World Economy*. Washington 1971, tom 2, ss. 25 - 26.

Powierzchownie wszystko wydaje się dość proste: im wyższa jest nominalna stawka celna, tym efekt protekcjonistyczny jest wyższy. Przytoczmy przykład, który zmusi do nieco innego podejścia do tego problemu. Wyobraźmy sobie, że samochody porównywalnego typu kosztują na rynku światowym 5000 dol., a na rynku wewnętrznym 7000 dol. Efektywną barierą dla importu samochodów zagranicznych będzie tu cło ze stawką nie mniejszą niż 50% (podwyższy ona cenę samocho-

[9] I. I. Diumulen, *op. cit.*, s. 68.

dów importowanych do 7500 dol.). Z inną sytuacją będziemy mieć do czynienia, gdy cena wewnętrzna na samochody ukształtuje się na poziomie 5500 dol. a światowa 5000 dol. W tym przypadku efektywną barierą protekcjonistyczną może być cło w wysokości od 6 - 10%. Efektywność protekcjonistycznego oddziaływania cła zależy więc przede wszystkim od korelacji cen na rynku wewnętrznym i światowym, przy czym efektywność ta zmienia się w przypadku zmiany współzależności. W ostatnich latach na rynku światowym można było zaobserwować pewne zbliżenie poziomu cen, swego rodzaju wyrównanie ich do niższego poziomu. Doprowadziło to do tego, że stosunkowo niewysokie stawki ceł stały się bardziej efektywnymi środkami protekcjonizmu.

Poprzez mechanizm cen wysokość stawek celnych wpływa na zysk producenta w czasie realizacji eksportu. Im bariera celna jest wyższa, tym trudniej jest zabezpieczyć wysoki poziom zysku od operacji eksportowej. Może zatem zaistnieć taka sytuacja, iż stawka celna, ilościowo przewyższająca rozmiary zysku z danej operacji eksportowej, spowoduje zahamowanie eksportu towarów. Stawka celna powinna być zatem porównywana z planowanym zyskiem od operacji handlu zagranicznego. Tylko takie zestawienie daje obiektywne kryterium odpowiedzi na pytanie, czy dana stawka jest wysoka czy też niska. Uogólnionym wskaźnikiem przeciętnego poziomu zysku w poszczególnych krajach są stopy dyskontowe banków centralnych. W latach siedemdziesiątych w większości krajów kapitalistycznych kształtowały się one w granicach od 5 - 7%, a w niektórych przypadkach dochodziły do 9%. Z porównania przeciętnych wysokości stawek celnych ze stopą dyskontową banków centralnych wynika, że cło wyższe niż 10% można we współczesnych warunkach rozpatrywać jako cło wysokie, a w granicach od 6 - 10% jako średnie, ale nie niskie.

Efektywność protekcjonizmu taryfowo-celnego zależy nie tylko od wielkości absolutnej cła. Porównanie struktury taryfy celnej, struktury produkcji wewnętrznej i struktury importu prowadzi do wniosku, że stopień ochrony wyrobu gotowego zależy nie tylko od wysokości cła na określony gotowy produkt, ale także od wysokości cła na importowane części składowe i materiały służące do jego wykonania. Cło nałożone na wyrób gotowy lub półfabrykat faktycznie może zabezpieczyć znacznie wyższy poziom ochrony taryfowej niż jego wielkość nominalna. Stawka cła obliczana w ten sposób otrzymała nazwę stawki efektywnej — w odróżnieniu od nominalnej, ujętej w taryfie celnej. Pojęcie stawki efektywnej stosowane jest w praktyce protekcjonizmu celnego od niedawna. Metoda ta w ostatnich latach znalazła zastosowanie w badaniach GATT, UNCTAD i w innych organizacjach. Należy podkreślić, że mimo pewnych rozbieżności w metodologii obliczeń efektywnych stawek cel-

nych, badania wykazują, iż protekcjonizm efektywny znacznie przewyższa rozmiary nominalnego i dlatego też stosunkowo niewysokie stawki nominalne spełniają rolę ceł prohibicyjnych.

Różnica pomiędzy stawkami nominalnymi i efektywnymi jest szczególnie wysoka w tych krajach, gdzie surowce i półfabrykaty wchodzące do produkcji gotowej objęte są niskimi cłami lub w ogóle importowane są bez cła. W tym przypadku efektywna stawka celna przewyższa cło nominalne 2 - 3 razy. Sytuacja taka często ma miejsce w handlu zagranicznym krajów wysoko rozwiniętych z krajami rozwijającymi się. Według obliczeń sekretariatu UNCTAD, efektywne stawki celne na szereg towarów przemysłowych importowanych z krajów rozwijających się przez kraje wysoko rozwinięte przewyższają nominalne stawki celne 2 - 2,5 razy.

Są różne metody obliczania efektywnych stawek celnych. Jedna z najbardziej prostych i często stosowanych w badaniach UNCTAD przedstawia się następująco:

$$Z = \frac{t - \Sigma ms}{v}$$

gdzie $Z$ — efektywna stawka celna
$t$ — nominalna stawka celna na produkcję gotową
$s$ — nominalna stawka celna na surowce
$m$ i $v$ — wskaźniki obrazujące udział wartości surowców w cenie towaru ($m$) i udział wartości dodanej w procesie produkcji ($v$).

Zagadnienie efektywnego protekcjonizmu coraz częściej znajduje swoje odzwierciedlenie w rokowaniach dotyczących obniżania taryf celnych. Kraje biorące w nich udział szybciej skłaniają się do obniżania ceł, w przypadkach gdy nie zmniejsza to efektywnego protekcjonizmu. H. G. Grubel, zajmujący się badaniem efektywnego protekcjonizmu na początku lat siedemdziesiątych pisał, że

„kraj, który w większym stopniu obniża cło na surowce i półfabrykaty niż na gotowe wyroby przemysłowe, w toku rozmów dotyczących taryf celnych może faktycznie nasilić a nie osłabić swój protekcjonizm celny" [10].

Analiza taryf celnych z punktu widzenia efektywnego protekcjonizmu wykazuje, że wysokości ceł na towary znajdujące się w różnych stadiach przetworzenia są wzajemnie uzależnione i powiązane między sobą. Prawidłowa ocena wysokości ochrony taryfowej towaru o wysokim stopniu przetworzenia nie może być zatem dokonana bez uwzględnienia tych ceł, którymi objęte są surowce, półfabrykaty i inne części składowe to-

[10] H. G. Grubel, H. Johnson, *Effective Tariff Protection*. Geneva 1971, s. 3.

waru. Takie podejście do analizy protekcjonizmu celnego odpowiada na pytanie, dlaczego wysokość taryf celnych wzrasta wraz ze wzrostem przetworzenia towaru.

Postępujący wzrost stawek celnych w miarę zwiększania stopnia przetworzenia towarów w istocie zwiększa rozmiary efektywnej ochrony taryfowej gotowych wyrobów przemysłowych. Wskazana struktura taryf celnych staje się barierą szczególnie trudną do pokonania dla eksportu krajów rozwijających się.

## KLAUZULE ZABEZPIECZAJĄCE

Istota klauzul zabezpieczających polega na tym, że kraj włączający zastrzeżenia do umowy międzynarodowej ma możliwość zniesienia udzielonych ustępstw lub ulg (preferencji, obniżonego cła itp.) lub wprowadzenia dodatkowych ograniczeń przywozu towarów, w przypadku gdy import wzrasta w stopniu zagrażającym rozwojowi własnych gałęzi produkcji.

Problem klauzul zabezpieczających wychodzi poza ramy przedsięwzięć taryfowo-celnych. Dotyczy on wszystkich środków polityki protekcjonistycznej. Główne zastosowanie klauzule te mają jednak w sferze taryfowo-celnej. Analiza ich działania w ramach badanego tematu jest zatem w pełni uzasadniona.

Klauzule zabezpieczające pojawiły się przed kilkoma dziesiątkami lat w dwustronnych układach i umowach handlowych. Szczególnie szeroko wykorzystywane były w Stanach Zjednoczonych. Powstanie GATT spowodowało włączenie ich do umów wielostronnych. Klauzule zabezpieczające znalazły również zastosowanie w Traktacie Rzymskim, dotyczącym utworzenia EWG, w konwencji w sprawie utworzenia Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), w Wieloletniej Umowie Tekstylnej, w systemie preferencyjnym szeregu rozwiniętych krajów kapitalistycznych oraz w ich wewnętrznej polityce handlowej.

Działanie klauzul zabezpieczających przejawia się najdobitniej w pracach GATT. Głównie artykuły XI i XII zawierają stwierdzenia umożliwiające wprowadzanie ograniczeń ilościowych; artykuły XX i XXI mówią o możliwości rezygnacji z postanowień GATT w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa narodowego; artykuł XXV zezwala krajom członkowskim GATT na zwolnienie jednego lub kilku krajów z realizacji poszczególnych postanowień Układu; artykuł XXX daje możliwość odejścia w określonej sytuacji od postanowień GATT w stosunkach pomiędzy jego uczestnikami.

Klauzule zabezpieczające określone są jednak najwyraźniej w artykule XIX. Paragraf 1/a/ tego artykułu stwierdza, że

„[...] jeżeli w porzypadku nieprzewidzianych okoliczności i realizacji przyjętych na siebie obowiązków przez jakikolwiek kraj członkowski zgodnie z duchem układu, włączając ustępstwa taryfowe, jakikolwiek towar importuje się do tego kraju w zwiększonych ilościach i na takich warunkach, że przynosi to lub może przynieść poważne szkody krajowym producentom analogicznych towarów, kraj członkowski ma prawo względem takiego towaru w takim stopniu i w tym terminie, który będzie niezbędny do zlikwidowania szkody, całkowicie lub częściowo wstrzymać wykonanie swego zobowiązania, anulować ustępstwa lub wnieść do nich zmiany".

W połowie lat siedemdziesiątych sekretariat GATT zarejestrował około 70 przypadków stosowania tego artykułu przez szereg wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych w formie wzrostu taryf celnych, wprowadzania dodatkowych ograniczeń ilościowych i ustanowienia innych ograniczeń importowych.

Równocześnie z wykorzystywaniem wielostronnego mechanizmu, utworzonego w ramach GATT, coraz częściej zaczęto stosować klauzule zabezpieczające, stworzone na podstawie wewnętrznych aktów prawnych. Charakterystyczny jest fakt, że w latach siedemdziesiątych szereg krajów, a przede wszystkim Stany Zjednoczone, zmodernizowało mechanizm prawny, dający możliwość stosowania klauzul zabezpieczających. W USA uczyniono to w związku z opracowaniem i przyjęciem w 1974 roku nowej ustawy o handlu. Kraje Europy zachodniej i Japonia włączyły klauzule zabezpieczające do ustaw i zarządzeń dotyczących preferencji, udzielanych krajom rozwijającym się. Oprócz tego, jak zaznaczano w badaniach sekretariatu UNCTAD,

... w ostatnich latach miał miejsce wzrost umów dwustronnych, nie licząc tych, które pojawiły się na podstawie artykułu XXXV GATT i Wieloletniej Umowy Tekstylnej, zawierających specjalne klauzule zabezpieczające dla ograniczania importu do poszczególnych krajów lub grup krajów"[11].

Wzrost stosowania klauzul zabezpieczających w polityce handlowej jest bezpośrednim rezultatem zaostrzenia się konkurencji na rynku światowym. Równocześnie zaznaczyła się tendencja do wykorzystywania ich w kształtowaniu stosunków ekonomicznych z krajami rozwijającymi się.

Charakterystycznym przykładem jest system klauzul zabezpieczających, stosowanych przez EWG. Włączono je już do tekstu Traktatu

[11] Dokument Sekretariatu Konferencji Narodów Zjednoczonych do Spraw Handlu i Rozwoju — UNCTAD TD/B/C.2/R.4, 4.07.1973, s. 8.

Rzymskiego. Szereg artykułów Traktatu umożliwiało Komisji wprowadzanie ograniczeń importowych na towary przywożone z krajów nie będących członkami Wspólnoty. W pierwszej połowie lat siedemdziesiątych stosowanie tych klauzul uległo znacznemu nasileniu, co związane było z tworzeniem systemów preferencji dla krajów rozwijających się. W preambułach postanowień EWG, dotyczących preferencji, mówi się, że mogą być one całkowicie lub częściowo zniesione, w przypadku gdy „import do krajów Wspólnoty realizowany jest w takich ilościach lub po takich cenach, że może to im przynieść poważne szkody". [12] W postanowieniach tych podkreślano, że wprowadzane na tej zasadzie ograniczenia importu do EWG „mogą być ustanowione w pełni lub częściowo w stosunku do krajów i terytoriów, będących przyczyną szkody" [13] Innymi słowy, postanowienie to sankcjonowało selektywne, dyskryminacyjne stosowanie ograniczeń importu na podstawie klauzul zabezpieczających w stosunku do poszczególnych krajów rozwijających się.

W połowie lat siedemdziesiątych klauzule zabezpieczające stały się przedmiotem wielostronnych rozmów handlowych pod auspicjami GATT. Tak zwana Deklaracja Tokijska w paragrafie 3/d/ określała jako jeden z celów tych rozmów rozpatrzenie zgodności wielostronnego systemu klauzul zabezpieczających z istniejącymi potrzebami, szczególnie zaś zagadnienie posługiwania się artykułem XIX GATT.

W toku wielostronnych rozmów handlowych problem klauzul zabezpieczających stał się przyczyną dość dużych rozbieżności pomiędzy USA i krajami EWG. Stany Zjednoczone domagały się od innych krajów uznania prawa do szerokiego i niekontrolowanego wykorzystywania narodowego ustawodawstwa amerykańskiego i bazujących na nim klauzul zabezpieczających, które weszły do Ustawy o handlu z 1974 roku, podczas gdy kraje EWG dążyły do szerszego wykorzystywania artykułu XIX GATT. Różnice zdań pomiędzy USA i EWG dotyczyły jednak raczej praktyki niż istoty stosowania klauzul zabezpieczających. Producenci po obu stronach Atlantyku domagali się od swoich rządów stworzenia takich wielostronnych reguł stosowania klauzul zabezpieczających, które bardziej odpowiadałyby ich interesom narodowym, pozostawiając nietkniętym problem opracowania takiego mechanizmu ochrony, który eliminowałby możliwość jednostronnej odmowy wypełniania zobowiązań umownych, zabraniałby stosowania ograniczeń importowych i stworzyłby gwarancje rozwoju równoprawnej współpracy ekonomicznej.

---

[12] Dokument Sekretariatu Konferencji Narodów Zjednoczonych do Spraw Handlu i Rozwoju — UNCTAD TD/B/C.5 134, 2.07.1975.

[13] Tamże.

## WYNIKI I PERSPEKTYWY WIELOSTRONNYCH ROKOWAŃ HANDLOWYCH W RAMACH GATT

W pierwszych latach po zakończeniu drugiej wojny światowej środki taryfowo-celne w polityce handlowej wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych nie odgrywały zasadniczej roli. W latach 1946 - 1950 większość obrotów handlowych tych krajów znalazła się w zasięgu ograniczeń ilościowych i walutowych. Taryfom celnym w istocie rzeczy przypadła rola pomocnicza. Efektywność ich działania zmniejszyła się w wyniku braku towarów w wielu krajach, masowych dewaluacji walut a także dużych wahań cen.

Od połowy lat pięćdziesiątych, w związku ze stopniowym zmniejszeniem zakresu stosowania ograniczeń ilościowych i w rezultacie zmniejszenia oddziaływania ograniczeń walutowych, środek ciężkości regulowania polityki handlowej zaczął przemieszczać się w sferę przedsięwzięć taryfowo-celnych. W latach 1947 - 1956 przeprowadzono w ramach GATT cztery konferencje taryfowe, na których omawiano problemy zmniejszenia ceł. Głównym inicjatorem rozmów były Stany Zjednoczone, które, same zachowując wysokie bariery celne, poprzez ich obniżkę u innych państw starały się otworzyć drogę dla swojego eksportu. Rozmowy te nie wniosły jednak istotnych zmian do obowiązującego porządku taryfowego. Nie przyczyniły się także do znacznego obniżenia stawek celnych. Równocześnie rządy wielu krajów, dążąc do umocnienia swoich pozycji w rozmowach taryfowych, zaczęły modernizować i zmieniać taryfy oraz ustawodawstwo celne. W latach 1950 - 1959 szereg krajów Europy zachodniej oraz USA i Japonia dostosowały je do własnych potrzeb.

Nowy etap w rozwoju polityki taryfowo-celnej związany był z utworzeniem ugrupowań integracyjnych w Europie zachodniej. Formowanie się unii celnej EWG i strefy wolnego handlu krajów EFTA oznaczało aktywne włączenie środków taryfowo-celnych do podziału rynku Europy zachodniej i wyraźne naruszenie wpływów ekonomicznych Stanów Zjednoczonych w tej części świata. Pomiędzy głównymi krajami kapitalistycznymi rozgorzała prawdziwa wojna celna, przede wszystkim w ramach GATT. Pierwsza większa konfrontacja w tej wojnie przeszła do historii pod nazwą „wojny kurzej", która stała się poważnym starciem zagranicznych interesów ekonomicznych USA i EWG. Chociaż dotyczyła ono stosunkowo niedużego kręgu towarów, znaczenie jej wychodziło daleko poza ramy zwykłego konfliktu w sferze handlu zagranicznego. Ponieważ sprawa dotykała zasadniczych stosunków ekonomicznych USA i Wspólnego Rynku, przypadek „wojny kurzej" stwarzał poważny precedens we wzajemnych stosunkach celnych Stanów Zjednoczonych i EWG. „Wojna kurza" wybuchła bezpośrednio po piątych wielostron-

nych rokowaniach w ramach GATT, dotyczących obniżenia taryf celnych znanych pod nazwą rundy Dillona. Inicjatorem tych rozmów, rozpoczętych w 1960 r. był rząd Stanów Zjednoczonych. Rokowania w ramach rundy Dillona były bezpośrednim atakiem USA na bariery taryfowo-celne Wspólnego Rynku. Wspólna zewnętrzna taryfa celna EWG zaczęła dopiero wchodzić w życie, a nadzieją rządu USA było osłabienie jej protekcjonistycznego efektu. Przebieg rozmów był długi i trudny. Rokowania zakończyły się w marcu 1962 roku zawarciem okresowego porozumienia między USA i EWG, obniżającego cło w przypadku EWG przeciętnie o 20%, a USA — o 8%.

Niezadowolenie Stanów Zjednoczonych i EWG z rezultatów rozmów skłoniło obie strony do przeprowadzenia w ramach GATT nowych, szóstych z kolei wielostronnych rokowań taryfowo-celnych. Inicjatorem ich był także rząd Stanów Zjednoczonych.[14] W ciągu czterech lat, rozpoczętej w Genewie w maju 1964 roku, rundy Kennedy'ego toczyły się uciążliwe rozmowy, których pierwotnym zamierzeniem było zmniejszenie o połowę taryf celnych krajów w nich uczestniczących. W sumie jednak osiągnięto porozumienie zmniejszające w ciągu pięciu lat (1968 - - 1972) cło na towary przemysłowe w przybliżeniu o 35%.

W rozmowach uczestniczyło także szereg krajów rozwijających się. Zainteresowanie tej grupy krajów rundą Kennedy'ego uwarunkowane było przede wszystkim ich dążeniem do ustępstw taryfowych ze strony krajów wysoko rozwiniętych w stosunku do eksportowanych przez nie towarów. W marcu 1965 roku kraje rozwijające się zawarły porozumienie z krajami rozwiniętymi, dotyczące warunków ich udziału w rozmowach. Porozumienie to przewidywało, że rozwinięte kraje kapitalistyczne, obniżając taryfy na towary z krajów rozwijających się, nie będą domagać się od nich takich samych ustępstw. Jednakże wyniki rozmów wywołały poważne rozczarowanie wśród krajów rozwijających się. Jak zaznaczył sekretariat UNCTAD, faktyczne stawki taryfowe, nawet po zakończeniu rundy Kennedy'ego, pozostały wysokie właśnie na towary wywożone przez kraje rozwijające się, których eksport w najbliższych latach mógłby ulec powiększeniu.

Sytuacja kryzysowa, która pojawiła się w światowej gospodarce kapitalistycznej w latach siedemdziesiątych, skłoniła Stany Zjednoczone, EWG i Japonię do nowych wielostronnych rokowań handlowych[15]. Roz-

[14] Propozycja przystąpienia do rozmów przedłożona została 25 stycznia 1962 roku w piśmie prezydenta USA J. F. Kennedy'ego do Kongresu; stąd nazwanie tych rozmów rundą Kennedy'ego.

[15] Postanowienie w sprawie zwołania narady ministrów w Tokio w celu otwarcia rokowań i utworzenia komitetu przygotowawczego do tego spotkania przyjęto przez kraje członkowskie GATT na XXVIII sesji w listopadzie 1972 roku

mowom dała początek Deklaracja przyjęta na naradzie ministów 102 krajów 14 września 1973 roku w Tokio. Rokowania, które otrzymały nazwę rundy tokijskiej, różniły się od poprzednich zarówno składem uczestników, jak też zakresem omawianych problemów. Ogłoszono je jako otwarte dla każdego kraju, w tym także dla krajów nie będących członkami GATT. Około 2/3 wszystkich uczestników stanowiły kraje rozwijające się. Już w trakcie przygotowań do rozmów oraz z Deklaracji Tokijskiej wynikało, że przedmiotem wielostronnych rokowań handlowych, oprócz taryf celnych, będą różnego rodzaju bariery pozataryfowe. „Rokowania obejmować będą bariery taryfowe i pozataryfowe oraz inne środki stwarzające przeszkody w handlu międzynarodowym towarami przemysłowymi i rolnymi, włączając artykuły tropikalne i surowce" — podkreślano w Deklaracji Tokijskiej. [16]

W lutym 1975 roku przyjęto postanowienie dotyczące utworzenia sześciu grup roboczych i kilku podgrup, które rozpoczęły pracę w połowie 1975 r. Grupa „A" objęła problemy taryfowo-celne; grupa „B" — bariery pozataryfowe; grupa „C" — tzw. ujęcie gałęziowe barier handlowych; grupa „D" — wielostronne systemy zabezpieczające; grupa „E" — handel towarami rolnymi; grupa „F" — handel produktami tropikalnymi. Później, w grupie barier pozataryfowych, pojawiły się cztery podgrupy, zajmujące się następującymi zagadnieniami: bariery techniczne w handlu, ograniczenia ilościowe, subsydia i opłaty kompensacyjne, formalności celne. W grupie handlu towarami rolnymi wydzielono trzy podgrupy: artykułów zbożowych, mięsnych i nabiału. Nazwy grup i podgrup wskazują na program i charakter pracy wielostronnych rokowań handlowych.

Początkowo uczestnicy rozmów zamierzali zakończyć je w 1975 roku, później termin zakończenia przeniesiono na 1976 rok. W końcu 1975 roku, na posiedzeniu komitetu do spraw rokowań, rok 1977 określono jako zamykający obrady. Przedłużające się rozmowy zakończone zostały jednakże dopiero po upływie pięciu lat od ich rozpoczęcia, 12 kwietnia 1979 roku, podpisaniem porozumienia handlowego, które weszło w życie 1 stycznia 1980 roku. Obejmowało ono obniżenie stawek celnych na artykuły przemysłowe średnio o 34% (przyjmując współczynnik oparty na średniej ważonej) lub 39% (w przypadku średniej arytmetycznej) w ciągu 8 - 10 lat, ograniczenie możliwości stosowania najróżnorodniejszych barier pozataryfowych — od subsydiowania przez państwo produkcji antyimportowej do środków zabezpieczających, co stanowiło kluczowy element nowego prozumienia. [17]

---

[16] GATT. *Activities in 1973*. Geneva 1974, ss. 5 - 10.

[17] *Can world head off a trade war?* „US News and World Report", 26.04.1979.

Tabela 3

*Obniżki ceł na artykuły przemysłowe głównych krajów kapitalistycznych w rundzie tokijskiej i poziom protekcji celnej po rundzie (docelowo w 1987 r.).*

(w procentach)

| Kraje | Obniżka | | Stawka po rundzie | |
|---|---|---|---|---|
| | A | B | A | B |
| USA | 44 | 31 | 6,5 | 4,4 |
| Japonia | 42 | 49 | 6,0 | 2,8 |
| EWG | 50 | 29 | 6,4 | 4,7 |

A – średnia arytmetyczna, B – średnia ważona

Źródło: *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. Report by the Director-General of GATT.* Geneva 1979 i 1980 vol. I, II.

Jeżeli przypatrzymy się bliżej (tabela 4) poszczególnym grupom towarowym, to wielkości obniżek celnych wykazują dość duże różnice. Znacznie mniejsze obniżki miały miejsce w zakresie produktów włókienniczych i skórzanych. Stany Zjednoczone dokonały także mniejszej redukcji ceł — poza wymienionymi grupami — na odzież, produkty gumowe (w tym obuwie), niektóre artykuły mineralne, szklane i chemiczne. W przypadku tego kraju większej obniżce poddane były takie towary jak meble, produkty papiernicze, maszyny i sprzęt transportowy [18].

W dziedzinie produktów rolnych redukcja ceł dotyczyła towarów,

Tabela 4

*Obniżki celne i średnie wielkości ceł w poszczególnych sektorach 9 głównych krajów kapitalistycznych**

(w procentach)

| Produkty | Obniżka ceł | | Stawka po rundzie | |
|---|---|---|---|---|
| | A | B | A | B |
| Drewno, papier meble | 41 | 40 | 4,1 | 1,7 |
| Produkty włókiennicze i odzież | 31 | 19 | 10,4 | 11,8 |
| Produkty skórzane, gumowe i obuwie | 30 | 14 | 7,2 | 6,3 |
| Produkty metalowe | 38 | 31 | 5,0 | 2,7 |
| Produkty chemiczne | 40 | 38 | 6,2 | 5,3 |
| Sprzęt transportowy | 35 | 36 | 6,5 | 5,0 |
| Maszyny nieelektryczne | 46 | 47 | 4,4 | 4,1 |
| Maszyny elektryczne | 42 | 34 | 5,0 | 6,1 |
| Produkty mineralne | 39 | 43 | 4,3 | 2,2 |
| Inne produkty przemysłowe | 45 | 42 | 6,0 | 5,5 |

* Austria, Kanada, EWG, Finlandia, Japonia, Norwegia, Szwecja, Szwajcaria, USA.

A – średnia arytmetyczna, B – średnia ważona.

Źródło: Jak w tabeli 3.

[18] C. R. Neu, E. Simon, *The Effects of the Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations on the U.S. Economy: An Updated View.* Washington July 1979, s. 13. za: A. Muńko, W. Rybowski, *Ewolucja handlu międzynarodowego i efekty Rundy Tokijskiej.* „Sprawy Międzynarodowe" nr 10/1980, s. 93.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1983 Instytut Zachodni

na które w 1976 roku przypadało 12 spośród 48 mld dolarów globalnej wartości importu rolnego. Obniżki ceł mają osiągnąć poziom 52% w przypadku surowców, 30% w przypadku półfabrykatów i 33% w przypadku produktów finalnych [19].

Powyższe porozumienie handlowe zawarte zostało w momencie, gdy rządy poszczególnych państw znalazły się pod działaniem najsilniejszych od lat trzydziestych nacisków na rzecz wprowadzenia nowych barier importowych, przy jednoczesnym forsowaniu eksportu. Z jednej strony wpłynęło to ograniczająco na końcowy wynik rokowań a z drugiej — runda tokijska w pewnym sensie hamowała nasilanie się protekcjonizmu w handlu międzynarodowym.

Rozwój polityki taryfowo-celnej w okresie powojennym, a szczególnie procesy zachodzące w tej dziedzinie w drugiej połowie lat sześćdziesiątych i w latach siedemdziesiątych, wskazuje na to, że kraje kapitalistyczne, obniżając stawki taryf celnych, próbują równocześnie podnieść ich efektywność manewrując cłami, udzielając ustępstw taryfowych w zamian za udogodnienia ze strony partnerów, nasilając dyskryminację jednych krajów i udzielając ulg innym. W tym kierunku rozwija się swego rodzaju zespołowy protekcjonizm celny, w wyniku którego ugrupowania integracyjne zwiększają bariery celne w stosunku do krajów trzecich drogą zmniejszania ceł we wzajemnej wymianie handlowej.

## TARYFY CELNE W UGRUPOWANIACH INTEGRACYJNYCH EUROPY ZACHODNIEJ. DYSKRYMINACYJNY CHARAKTER PROTEKCJONIZMU EUROPEJSKIEJ WSPÓLNOTY GOSPODARCZEJ

Rozwój procesów integracyjnych w gospodarce światowej pociągnął za sobą pojawienie się nowych tendencji w polityce celnej. Traktat Rzymski z 1957 roku z jednej strony dał początek procesom tworzenia się zamkniętych stref bezcłowego handlu, a z drugiej — służył aktywnemu wykorzystywaniu zespołowego protekcjonizmu celnego.

„Podstawą Wspólnoty — głosi artykuł 9 traktatu o EWG — jest unia celna, która obejmuje całą wymianę towarową i opiera się na zakazie stosowania między jej Członkami ceł przywozowych i wywozowych oraz wszelkich podobnych im w skutkach opłat, jak również na wprowadzeniu wspólnej taryfy celnej w ich stosunkach z krajami trzecimi" [20].

Podstawą unii celnej jest utworzenie jednolitego obszaru celnego, wolnego od barier taryfowych, który otacza wspólna zewnętrzna taryfa

[19] A. Gascuel, *Les illussions du Tokyo Round.* „Perspectives" 19.04.1979.

[20] Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej („Wspólny Rynek") Rzym, dnia 25 marca 1957 r., część druga, dział I, artykuł 9, s. 955.

Tabela 5

*Dynamika obniżenia ceł wewnątrz EWG i udział we wzajemnym handlu zagranicznym*
(wysokość ceł wewnątrz EWG na dzień 1.01. 1959 r. przyjęto za 100)
(w procentach)

| | 1959 | 1962 | 1966 | 1969 | 1975 |
|---|---|---|---|---|---|
| Wysokość ceł we wzajemnym handlu zagranicznym | 100 | 60 | 30 | 0 | 0 |
| Udział EWG w globalnym eksporcie krajów członkowskich Wspólnoty | 32 | 39 | 45 | 48 | 50 |

Źródło: Zestawiono na podstawie danych: „International Commerce" 1967, July 10, GATT; „International Trade 1967". Geneva 1968, GATT; „International Trade 1974/75". Geneva 1975, GATT.

celna. Początek likwidacji barier celnych wewnątrz EWG datuje się od 1959 r., a zakończenie tego procesu dokonało się w połowie 1968 r. W tym właśnie okresie Wspólny Rynek został otoczony zewnętrzną ścianą celną. Na rynku światowym pojawiło się więc zamknięte ugrupowanie celne, na które przypada 1/3 obrotów handlu zagranicznego krajów kapitalistycznych. EWG współcześnie stanowi jeden z większych rynków zbytu, pochłaniając około 40% eksportu świata kapitalistycznego.

Prawie równocześnie z EWG powstało Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA). W odróżnieniu od EWG ugrupowanie to stanowiło tak zwaną strefę wolnego handlu. Kraje członkowskie nie utworzyły jednolitej zewnętrznej taryfy celnej i w stosunkach z krajami trzecimi utrzymały narodowe bariery. Później Wielka Brytania, Dania i Irlandia wystąpiły z EFTA, zgłaszając swój akces do EWG. W okresie lat 1972 - 1977 kraje, które pozostały w EFTA, zawarły z EWG porozumienie o wzajemnym zniesieniu ceł w handlu towarami przemysłowymi. Porozumienie to, tworząc strefę wolnego handlu, weszło w życie z dniem 1 lipca 1977 roku. W myśl artykułu XXIV GATT, nie obejmuje ono krajów trzecich nie należących do tych ugrupowań. Artykuł ten traktuje bowiem unię celną EWG i strefę wolnego handlu EFTA jako wyjątki od stosowania klauzuli największego uprzywilejowania. Kraje socjalistyczne, będące członkami GATT, przystępując do tego układu uznały również formalnie postanowienia artykułu XXIV.

Utworzenie unii celnej EWG oznaczało wzmocnienie barier celnych w stosunku do krajów nie uczestniczących w ugrupowaniu integracyjnym i jednoczesne rozszerzenie obszaru celnego i rynku zbytu dla krajów będących członkami unii. Analiza handlu zagranicznego krajów EWG od utworzenia Wspólnego Rynku do momentu całkowitego zniesienia barier celnych wskazuje na znaczne zmiany w tej dziedzinie.



Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1983 Instytut Zachodni

Udział EWG w globalnym eksporcie krajów członkowskich Wspólnoty wzrósł z 1/3 w 1959 roku do 1/2 w 1975 roku.

Po utworzeniu unii celnej, kraje EWG wzmogły próby unifikacji reguł celnych oraz ustanowienia jednolitego ustawodawstwa celnego. Rada EWG wypracowała jednolitą koncepcję określenia kraju-producenta towarów (1968 r.) oraz zatwierdziła jednolite pojęcie terytorium celnego Wspólnoty (1968 r.), reguły tranzytu w granicach EWG (1969 r.) i jednolite reguły przedstawiania towarów do kontroli celnej (1969 r.). Jednakże do dnia dzisiejszego w każdym kraju EWG zachowane zostało wewnętrzne ustawodawstwo celne i obowiązują różne formalności i reguły celne. W ostatnich latach kraje EWG wypracowały program zakładający przejście do jednolitego prawa celnego; obecnie jest on jeszcze w początkowym stadium realizacji.

W rezultacie rozwijających się w Europie zachodniej procesów integracyjnych ukształtował się dość złożony system stosunków handlowych tego regionu. Sześć krajów (RFN, Francja, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg) utworzyło unię celną, a trzy kraje, które wstąpiły do EWG w 1972 r., obniżyły cła w handlu ze Wspólnotą i przekształcają swoje taryfy narodowe ną stawki jednolitej zewnętrznej taryfy EWG. Austria, Szwajcaria, Szwecja, Norwegia i Finlandia oraz na (w niewielkim stopniu) zmienionych warunkach Portugalia i Hiszpania stopniowo obniżają swoje cła na towary przemysłowe w handlu z EWG. Pomiędzy tymi krajami wymiana handlowa nadal regulowana jest porozumieniem w sprawie utworzenia EFTA, co oznacza niestosowanie ceł w obrocie towarami przemysłowymi. Grecja zawarła już w 1962 roku porozumienie z EWG o stopniowym zniesieniu ceł, stając się w 1980 roku pełnoprawnym członkiem Wspólnoty. Hiszpania zawarła w 1970 r. sześcioletnie porozumienie preferencyjne z EWG i prowadzi rozmowy na temat wzajemnego zniesienia ceł na towary przemysłowe. EWG zawarła także indywidualne umowy o stowarzyszeniu z Turcją (1963) oraz dwoma krajami Maghrebu — Tunezją i Marokiem (1969 r.), poza tym w 1970 r. z Maltą i w 1972 r. z Cyprem, które obejmują utworzenie unii celnej z elementami unii ekonomicznej i strefy wolnego handlu.

Postanowienia o zespołowym stowarzyszeniu z grupą krajów rozwijających się obejmował sam Traktat Rzymski, a włączono je pod ogromnym naciskiem Francji, która uznała stowarzyszenie za warunek przystąpienia do układu.[21] Na mocy dwóch konwencji z Jaunde, obowiązujących w latach 1964 - 1969 i 1971 - 1975, stowarzyszonych z EWG zo-

---

[21] Por.: Ch. Schiffman, *Histoire d'une négotiation et d'un Convention.* „Le Courrier", nr 31 spécial, mars 1975, s. 4.

stało 18 państw Afryki i Madagaskar [22], a rozpoczęcie w pierwszej połowie lat sześćdziesiątych i wznowienie przy końcu 1969 r. rozmów o rozszerzeniu EWG i przystąpieniu doń Wielkiej Brytanii oraz ogłoszenie przez Wspólnotę w 1963 r. „deklaracji gotowości" rozszerzenia systemu stowarzyszenia, skłoniło niektóre kraje *Commonwealthu* do starań o stowarzyszenie z EWG.

Trzy kraje Afryki Wschodniej — Kenia, Uganda i Tanzania — zawarły z EWG układ z Arusha, przewidujący częściową asocjację, który obowiązywał równocześnie z II konwencją z Jaunde [23]. Porozumienie Nigerii z EWG z 1966 r. nie weszło w życie, gdyż nie zostało ratyfikowane, między innymi wskutek politycznych oporów w samej Nigerii. W 1973 roku natomiast pełny status stowarzyszenia z EWG uzyskał pierwszy kraj *Commonwealthu* — Mauritius.

Określony przez konwencję z Jaunde system stowarzyszenia bazował na preferencjach zwrotnych, to jest faktycznie na zasadzie bezcłowego handlu, co wyrażało się w ogromnej asymetrii zależności grup krajów o nierównym potencjale gospodarczym. W 1974 r. udział państw afro-malgaskich w obrotach rozszerzonej EWG wynosił w eksporcie 1,05%, w imporcie zaś 1,5%; natomiast udział Wspólnoty w handlu krajów stowarzyszonych osiągnął w tym czasie odpowiednio 64,9% i 57,6% [24].

W kwietniu 1976 r. weszła w życie, podpisana 28 lutego 1975 r. w stolicy Togo — Lome, nowa konwencja zawarta między EWG a 46 krajami Afryki, strefy Morza Karaibskiego i Pacyfiku — ACP [25], stanowiąca porozumienie o preferencyjnych więzach gospodarczych między obu grupami. Podstawą konwencji z Lome są postanowienia dotyczące współpracy handlowo-politycznej, a szczególnie — co prawda obwarowane klauzulą ochronną — zniesienia ceł wobec importu z krajów ACP, ograniczeń ilościowych i fiskalnych (z wyjątkiem niektórych towarów, bę-

---

[22] Benin, Burundi, Czad, Gabon, Górna Wolta, Kamerun, Ludowa Republika Kongo, Mali, Mauretania, Niger, Republika Malgaska, Republika Środkowej Afryki, Rwanda, Senegal, Somalia, Togo, Wybrzeże Kości Słoniowej, Zair.

[23] Pierwszy układ z Arusha podpisany został faktycznie 26 lipca 1968 r., ale wygasł on bez wejścia w życie wraz z upływem terminu ważności konwencji z Jaunde I.

[24] IMF. *Direction of Trade Annual 1970 - 1974.*

[25] W grupie ACP znajduje się 18 państw afrykańskich i Madagaskar stowarzyszonych już wcześniej z EWG, Mauritius, który stowarzyszył się z EWG jako pierwsze państwo *Commonwealthu* już w 1973 r., 12 afrykańskich państw *Commonwealthu* (Kenia, Uganda, Tanzania, Botswana, Gambia, Ghana, Lesotho, Malawi, Nigeria, Sierra Leone, Swaziland i Zambia), 5 innych państw afrykańskich (Etiopia, Gwinea-Bissau, Gwinea Równikowa, Liberia i Sudan), 6 krajów strefy karaibskiej (Bahama, Barbados, Grenada, Gujana, Jamajka, Trynidad i Tobago) oraz trzy kraje strefy Pacyfiku (Fidżi, Tonga i Samoa Zachodnie).



Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1983 Instytut Zachodni

dących przedmiotem wspólnej polityki rolnej lub przepisów o organizacji rynku). W stosunku do towarów objętych wspólną, polityką rolną stosuje się preferencyjny reżim importowy, bardziej korzystny, niż wobec krajów trzecich. Liberalizacji importu towarzyszy także zobowiązanie EWG do udzielania pomocy krajom ACP w organizowaniu promocji eksportu na rynkach Wspólnoty i wymiany informacji służących tej promocji.

W konwencji z Lome, w odróżnieniu od Jaunde'owskiej, nie figurują już preferencje zwrotne (zasada wzajemności), dzięki którym towary krajów Wspólnoty dawniej wchodziły bezcłowo i bez ograniczeń na rynki krajów stowarzyszonych. Preferencje zwrotne zastąpiono klauzulą zabraniającą dyskryminacji krajów EWG na rynkach ACP, powiązaną z zastosowaniem wobec nich klauzuli największego uprzywilejowania.

Nowym momentem jest także punkt o utworzeniu mechanizmu gwarantującego krajom ACP stabilizację wpływów z eksportu dwunastu rodzajów surowców i niektórych ich pochodnych (łącznie 29 pozycji), zajmujących główne miejsce w wywozie danej grupy krajów — noszącego nazwę STABEX.

Poprzez udzielenie kredytów z funduszu STABEX, krajom eksportującym surowce gwarantuje się przeciętny poziom dochodów eksportowych niezależnie od wahań cen i koniunktury na rynku. Kredyt otwiera się w przypadku, gdy ceny na towary spadają poniżej zagwarantowanego poziomu (rachunek bazuje na przeciętnej cenie pięciu poprzednich lat) i gdy wpływy z eksportu zaczynają zmniejszać się. Ponadto najbardziej rozwinięta — do chwili obecnej — dana forma stowarzyszenia obejmuje ustalenia dotyczące współpracy przemysłowej, finansowej i technicznej, przemieszczania usług, płatności i kapitału oraz utworzenia wspólnych organów stowarzyszenia.

Konwencja z Lome, mimo wielu pozytywnych elementów przyznanych grupie krajów rozwijających się i będących jej uczestnikami, jest mimo wszystko porozumieniem „regionalnym" i jako takie nie jest obojętne dla reszty świata. Regionalizacja powiązań gospodarczych nie może być bowiem z punktu widzenia gospodarki światowej i racjonalnej alokacji zasobów uznana za najbardziej korzystne rozwiązanie.

System preferencyjnych umów handlowych oraz stowarzyszenie krajów rozwijających się z EWG nadaje dyskryminacyjny charakter polityce celnej krajów będących członkami Wspólnoty. Stopień dyskryminacji celnej w handlu zagranicznym towarami przemysłowymi krajów EWG w stosunku do krajów trzecich kształtuje się obecnie przeciętnie w granicach 8 - 10%. Z jednej strony przyczynia się to do pogorszenia pozycji konkurencyjnej innych państw na rynku EWG, z dru-

giej umacnia mocarstwową rolę zachodnioeuropejskiego ugrupowania integracyjnego w handlu międzynarodowym.

Dyskryminacyjny charakter protekcjonizmu celnego EWG znajduje szczególne odzwierciedlenie w stosunkach ekonomicznych między Wschodem i Zachodem. Jedynymi państwami europejskimi, wobec których stosowane są obecnie bariery celne, pozostały kraje socjalistyczne. Eksporter z kraju socjalistycznego zmuszony jest do obniżania ceny w celu utrzymania się na rynku szesnastu krajów strefy wolnego handlu EWG i EFTA. Postępowanie to może okazać się jednak niewystarczające. Działające dodatkowo restrykcyjne zasady pochodzenia towaru mogą spowodować, że w niektórych dziedzinach stanie się dla producenta nieopłacalne stosowanie surowców lub półfabrykatów importowanych spoza chronionej strefy, albowiem nie uzyska on zwolnienia z ceł w ramach strefy. Restrykcyjne zasady pochodzenia towaru pogarszają także pozycje krajów trzecich w dziedzinie kooperacji produkcyjnej. Jeżeli wartość obrotu wynikającego z kooperacji przekroczy odpowiedni procent wielkości, producent nie uzyska zwolnienia z cła wewnątrz strefy.

Generalnie, należy się spodziewać, że w efekcie powstania w Europie zachodniej strefy wolnego handlu krajów EWG i EFTA, obejmującej łącznie 16 państw, będzie spadał — w rezultacie *trade diversion* — względny udział importu z krajów trzecich w globalnym imporcie „szesnastki" [26]. Nie musi to jednak oznaczać absolutnego spadku eksportu krajów trzecich do tego obszaru.

Problem ceł ma jeszcze w kontekście wpływu procesów integracji ekonomicznej Europy zachodniej na stosunki handlowe między Wschodem i Zachodem jeden aspekt. Zgodnie z artykułem XXIV punkt 6 GATT, utworzenie lub rozszerzenie unii celnej o nowych członków wymaga kompensaty dla pozostałych uczestników tej organizacji. Wynika to ze wzrostu stopnia tak zwanej incydencji taryfowej czyli przeciętnego obciążenia celnego eksportu krajów pozostających poza unią celną. Mogą też wystąpić straty w innych dziedzinach, objętych zobowiązaniem ze strony GATT.[27]

Po utworzeniu EWG tylko Czechosłowacja, jako jedyny wówczas członek GATT spośród krajów socjalistycznych, uzyskała od Wspólnoty

---

[26] Pisze o tym F. Horchler: „... bezpośrednim rezultatem *trade diversion* w stosunku do producentów EWG jest to, że udział Węgier w imporcie Austrii może spaść o jedną piątą". Por.: F. Horchler, *The Future of Austro-Hungarian Foreign Trade*. Forschungsbericht nr 27 des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche.

[27] Por. M. Dobroczyński, R. Ławniczak, *Polityka ekonomiczna w stosunkach Wschód—Zachód*. Warszawa 1981, s. 244.

koncesje taryfowe. Rozszerzenie EWG o Wielką Brytanię, Danię i Irlandię zmusiło EWG do udzielenia pewnych koncesji taryfowych Polsce i Rumunii na podstawie protokołów podpisanych w 1974 roku. Węgry nie uzyskały jeszcze wówczas praw do takich koncesji ze względu na późniejsze przystąpienie do GATT, a Czechosłowacja z nich zrezygnowała.[28] Rozszerzenie członkostwa EWG o Grecję, a w późniejszym terminie o Hiszpanię i Portugalię także wymagać będzie udzielenia przez Wspólnotę szeregu koncesji taryfowych krajom socjalistycznym, będącym członkami GATT. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, że koncesje te nigdy w pełni nie rekompensują strat poniesionych przez kraje pozostające poza unią.

Mimo, że przeciętne nominalne stawki celne krajów Europy zachodniej są niewysokie, bo wynoszą około 4%, to jednak wobec wielu jeszcze grup towarowych, będących przedmiotem wschodnioeuropejskiego eksportu na ten rynek, utrzymuje się wysokie stawki celne.[29] Istnienie wysokich zachodnioeuropejskich ceł na szereg towarów pochodzących z krajów socjalistycznych, będących z tych czy innych względów dostawcami marginesowymi, może przyczynić się do ich dyskryminacji podczas prób zwiększenia udziału określonych artykułów na tym rynku.

## CŁO W HANDLU ZAGRANICZNYM KRAJÓW SOCJALISTYCZNYCH

W warunkach monopolu handlu zagranicznego większe czy mniejsze znaczenie cła jako narzędzia efektywnego, pośredniego regulowania rozmiarów i struktury obrotów handlowych z zagranicą, zależy od tego, w jakim stopniu w systemie gospodarczym danego kraju socjalistycznego ceny wewnętrzne powiązane są z cenami handlu zagranicznego oraz od tego, jaki zakres swobody podejmowania decyzji w ramach ogólnych ustaleń planu handlu zagranicznego mają przedsiębiorstwa produkcyjne i przedsiębiorstwa handlu zagranicznego w odniesieniu do transakcji zagranicznych.

Spełnienie obu tych warunków zależy od modelu ekonomicznego, a więc od systemu kierowania handlem zagranicznym w danym kraju.

---

[28] Tamże.

[29] Według A. Olechowskiego „wysokie cła obciążają 6% polskiego eksportu do USA, 22% do EWG, 4% do Japonii, 6% do Szwecji, 20% do Szwajcarii, 17% do Austrii i 7% do Norwegii". Generalnie „co najmniej 59% polskiego eksportu do EWG napotyka wysokie bariery, podobnie zresztą jak 43% eksportu do Norwegii, około 38% do Szwajcarii, około 24% do Austrii i 19% do Szwecji". Por.: A. Olechowski, *O niektórych aspektach protekcjonizmu i ich znaczenie dla polskiego eksportu.* „Handel Zagraniczny" nr 8/1978.

Obecny etap rozwoju, charakteryzujący się przechodzeniem od nakazowego do parametrycznego modelu kierowania gospodarką, a handlem zagranicznym w szczególności, powoduje, że sposób i zakres wykorzystywania ceł jako jednego z narzędzi regulowania rozmiarów i struktury handlu zagranicznego jest różny w każdym z europejskich krajów RWPG.

W drugiej połowie lat siedemdziesiątych wszystkie kraje europejskie RWPG (z wyjątkiem NRD) w zasadzie stosowały już taryfy celne w planowym obrocie z zagranicą. W momencie ich wprowadzenia nie zawsze realizowano taki model kierowania handlem zagranicznym, w którym cła mogłyby całkowicie pełnić funkcję regulującą i ochronną. Wynikało to stąd, że oprócz motywów wewnętrznych wprowadzenia celnej taryfy importowej, istotną rolę odgrywały również motywy zewnętrzne. Wiązało się to z szybko wzrastającymi od lat sześćdziesiątych (zwłaszcza zaś w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych) rozmiarami wymiany handlowej krajów socjalistycznych z rozwiniętymi krajami kapitalistycznymi, z rosnącym udziałem tego kierunku wymiany handlowej w ich globalnych obrotach, a także z członkostwem szeregu krajów socjalistycznych w GATT. Posługiwanie się taryfą celną jako narzędziem konwencyjnej polityki handlowej umożliwiało krajom socjalistycznym uzyskanie szeregu ustępstw — zarówno w negocjacjach dwustronnych, jak i wielostronnych. Wprowadzenie zaś w połowie lat siedemdziesiątych nowych lub modyfikacja już istniejących taryf celnych[30] pozwoliło niektórym krajom socjalistycznym[31] — członkom GATT na negocjowanie ustępstw w ramach rundy tokijskiej na podstawie koncesji taryfowych[32].

Wprowadzenie ceł jako ekonomicznego instrumentu polityki handlowej nie odbywało się w poszczególnych krajach socjalistycznych drogą wydania jednego aktu ustawodawczego. Dlatego też dopiero modyfikacje wcześniej przyjętych systemów celnych pozwoliły poszczególnym krajom w drugiej połowie lat siedemdziesiątych stwierdzić, że ich taryfy celne mają charakter cenotwórczy, i że stanowią jeden z głównych instrumentów ekonomicznych, kształtujących wymianę handlową z krajami o gospodarce rynkowej.

[30] Już w latach sześćdziesiątych w większości krajów socjalistycznych stosowano cła, ale tylko w stosunku do tzw. obrotów pozaplanowych, a więc w stosunku do towarów przywożonych i przesyłanych przez osoby fizyczne. Natomiast ZSRR od 1961 roku, a Czechosłowacja jeszcze wcześniej dysponowały już dwukolumnową taryfą celną w obrotach planowych. Miała ona jednak charakter formalny, ponieważ system cen wewnętrznych tych krajów oderwany był od cen handlu zagranicznego.

[31] Jak na przykład Węgrom.

[32] Por. M. Dobroczyński, R. Ławniczak, *op. cit.*, s. 247.

Najwcześniej wśród krajów socjalistycznych taryfą celną dysponowała Czechosłowacja. Po drugiej wojnie światowej zachowała ona bowiem swój przedwojenny system celny. W nowych warunkach miał on jednakże przez wiele lat charakter czysto formalny. W latach 1953 i 1974 kolejne ustawy celne zmodyfikowały ten system, co dawało cłu możliwość pełnienia funkcji narzędzia polityki handlowej i fiskalnej. Cło stanowi obecnie, w Czechosłowacji ważny instrument wpływający na wybór zagranicznego dostawcy. Taryfa celna podzielona jest w tym kraju na cztery kolumny, z których pierwsza zawiera normalne, najwyższe stawki celne; druga — stawki celne niższe, stosowane wobec krajów, które przyznały Czechosłowacji klauzulę największego uprzywilejowania; trzecia — to kolumna jeszcze niższych stawek preferencyjnych, stosowanych względem krajów rozwijających się; wreszcie kolumna czwarta — to stawki najniższe, praktycznie zerowe, stosowane dla towarów z Finlandii, korzystających z dostępu preferencyjnego na podstawie umowy opierającej się na zasadzie strefy wolnego handlu. Poziom czechosłowackiej taryfy celnej kształtuje się w wysokości 5 - 6% *ad valorem*.

Taryfa celna Związku Radzieckiego wprowadzona w 1961 roku podzielona jest na dwie kolumny. Wyższe stawki celne stosowane są w odniesieniu do krajów, które nie przyznały mu klauzuli największego uprzywilejowania (na przykład przy imporcie ze Stanów Zjednoczonych) oraz niższe — dla pozostałych krajów. Przeciętna wysokość stawek wynosi 2 - 5% (*ad valorem*), przy czym stawki maksymalne są przeciętnie o 10 - 15% wyższe od minimalnych (KNU). Na towary importowane z krajów rozwijających się ZSRR zniósł cło od stycznia 1965 roku. Ponieważ ceny wewnętrzne towarów importowanych kalkulowane są na podstawie cen towarów podobnego typu i jakości wytwarzanych w kraju, w dalszym ciągu znacznie ograniczony jest cenotwórczy charakter tej taryfy.

Najszerszy zakres cenotwórczego oddziaływania ma taryfa celna Węgier. Na forum GATT Węgry negocjują zatem na podstawie koncesji taryfowych.

System celny tego kraju uległ znacznej modyfikacji, zanim doszło do międzynarodowego uznania cenotwórczego charakteru taryfy węgierskiej. Z dniem 1 stycznia 1968 roku wprowadzono system taryfowy jako element nowego mechanizmu gospodarczego, służący regulowaniu handlu zagranicznego, a z dniem 1 lipca 1977 roku Węgry w istotny sposób uprościły swe ustawodawstwo celne oraz procedurę celną. Węgierska taryfa celna, podobnie zresztą jak poprzednie, oparta jest na Brukselskiej Nomenklaturze Celnej i ma trzy kolumny zróżnicowanych stawek. Jedynym krajem, który przez wiele lat nie udzielał Węgrom KNU były

Stany Zjednoczone. Towary tego kraju podlegały zatem najwyższym węgierskim stawkom celnym. W dniu 18 listopada 1978 roku Węgry podpisały jednak z USA dwustronną umowę dotyczącą ceł, na podstawie której oba kraje zobowiązały się dokonać wzajemnej redukcji ceł, która automatycznie, zgodnie z zasadą KNU, rozciąga się na wszystkie kraje GATT. Postanowienia tej umowy weszły jednak dopiero w życie po zakończeniu negocjacji w ramach rundy tokijskiej.

Z dniem 1 stycznia 1974 roku prowizoryczną taryfę celną wprowadziła Rumunia. W dekrecie z 9 grudnia 1976 roku uznano jednak, że od stycznia 1977 roku taryfa celna stanie się stałym narzędziem regulowania obrotów z zagranicą. Na mocy tego samego dekretu wprowadzono jednocześnie szereg zmian w procedurze celnej. Między innymi 121 pozycji taryfowych zwolniono od stosowania ceł importowych. Oprócz tego rząd rumuński postanowił na czas nieokreślony zawiesić stosowanie ceł importowych w stosunku do surowców, części zamiennych i półfabrykatów. Na maszyny i urządzenia, gotowe obiekty przemysłowe oraz ich części cło importowe zostało obniżone o 70 - 80%. W końcu grudnia 1978 roku Zgromadzenie Narodowe Rumunii uchwaliło nowy kodeks celny, którego naczelnym zadaniem jest sprzyjanie bardziej intensywnemu wykorzystaniu instrumentów finansowych i ekonomicznych w dziedzinie handlu zagranicznego oraz ustanowienie ściślejszych wzajemnych więzi między cenami na rynku krajowym i światowym [33].

Taryfę celną stosuje także Bułgaria, która dotąd nie jest członkiem GATT. Cenotwórczy charakter taryfy celnej tego kraju uznany został w sposób pośredni przez Finlandię z chwilą podpisania dwustronnej umowy w sprawie wzajemnego znoszenia przeszkód w handlu. W marcu 1972 roku Bułgaria zniosła cła na towary importowane z krajów rozwijających się.

Jako ostatni z krajów socjalistycznych, będących członkami GATT, taryfę celną z dniem 1 stycznia 1976 roku wprowadziła Polska. Taryfa ta zawiera około 2100 zróżnicowanych stawek celnych. Są one niższe dla krajów, które przyznały Polsce KNU, oraz średnio o 50% wyższe dla pozostałych partnerów handlowych. Oprócz tego, dla towarów importowanych z krajów rozwijających się, mogą być przyznawane stawki preferencyjne. W Polsce cło jest jednym z elementów systemu rozliczeń artykułów pochodzących z importu. Wpływa ono na poziom cen towarów importowanych, ponieważ ceny te oparte są na cenach dewizowych przeliczanych na złote przy pomocy odpowiedniego przelicznika kursowego, a powiększone o cło.

---

[33] „Rynki Zagraniczne" 12.01.1979 r.

Cło importowe stanowi zatem czynnik wyboru konsumenta oraz rachunku ekonomicznego przedsiębiorstw, wpływając tym samym na decyzje importowe.

Posiadanie importowej taryfy celnej przez prawie wszystkie kraje socjalistyczne nie rozwiązuje jeszcze problemów leżących w sferze polityki taryfowo-celnej w układzie stosunków Wschód-Zachód. Kraje kapitalistyczne w dalszym ciągu podkreślają, że funkcje ekonomiczne spełniane przez taryfy celne krajów socjalistycznych nie odpowiadają roli ceł w warunkach gospodarki rynkowej. Dotyczy to przede wszystkim korzyści, jakie osiągają kraje socjalistyczne z redukcji ceł w warunkach gospodarki rynkowej. Nie są one bowiem równoważone korzyściami, które te ostatnie mogłyby w zamian uzyskać dzięki redukcjom ceł krajów socjalistycznych. Wskazuje się przy tym także na ograniczony zasięg cenotwórczego oddziaływania celnej taryfy importowej w warunkach monopolu handlu zagranicznego i planowania oraz ze względu na uprzywilejowanie importu pochodzącego z krajów RWPG.

Wyjaśniając te wątpliwości na forum GATT, kraje socjalistyczne podkreślały odmienność traktowania importu pochodzącego z krajów członkowskich RWPG, w stosunku do którego na danym etapie rozwoju nie stosuje się jeszcze ceł[34] oraz fakt, że w stosunkach z krajami kapitalistycznymi taryfa celna jest już obecnie ważnym elementem kalkulacji importera, wpływając na wybór oferty importowej. Skutecznie oddziałuje więc ona na strukturę geograficzną przywozu, chociaż nadal nie pełni roli najważniejszego czynnika określającego wielkość i strukturę towarową importu.

## ZAKOŃCZENIE

Tak więc klasyczne taryfy celne, mimo znacznych zmian w okresie powojennym, nie ustąpiły całkowicie miejsca barierom pozataryfowym. Współczesny protekcjonizm celny charakteryzuje przede wszystkim selektywność stosowania ceł w stosunku do wybranych towarów. Wysokość stawek celnych i ich zmiany określają zarówno procesy gospodarcze zachodzące w poszczególnych krajach, jak też w całej gospodarce światowej.

---

[34] Jedynie Czechosłowacja stwierdziła, że stosuje również cła wobec importu z krajów RWPG. W dyskusjach teoretycznych podkreśla się jednak potrzebę wprowadzenia w przyszłości także ceł jako jednego z istotnych narzędzi regulowania i liberalizacji wymiany handlowej pomiędzy krajami socjalistycznymi. Por.: S. Polaczek, *Liberalizacja obrotów handlowych i jej zakres.* [w:] *Integracja ekonomiczna krajów socjalistycznych.* Warszawa 1970, ss. 188 - 189.

Ważnym etapem w rozwoju polityki taryfowo-celnej jest pojawienie się ugrupowań integracyjnych w Europie zachodniej. Z procesami integracyjnymi, szczególnie w ramach EWG, łączy się powstanie swego rodzaju zespołowego protekcjonizmu celnego, w wyniku którego kraje członkowskie danego ugrupowania integracyjnego zwiększają bariery celne w stosunku do krajów trzecich drogą zmniejszania ceł we wzajemnej wymianie handlowej, prowadząc tym samym do dyskryminacji towarów pochodzących z państw pozostających poza obszarem zintegrowanym. Dyskryminacyjny charakter protekcjonizmu celnego znajduje szczególnie wyraz w stosunkach ekonomicznych pomiędzy krajami Europy wschodniej i zachodniej.

Taryfy celne coraz częściej stosuje się także w polityce handlowej krajów socjalistycznych w ramach rozszerzających się stosunków ekonomicznych między Wschodem i Zachodem.