

ANDRZEJ MUŃKO

Warszawa

WOJCIECH RYBOWSKI

Gdańsk

PERSPEKTYWY ROZWOJU STOSUNKÓW GOSPODARCZYCH EWG — KRAJE SOCJALISTYCZNE (PREZENTACJA WARIANTÓW I PRÓBA ICH OCENY)

Założenie kontynuacji procesów integracyjnych w EWG i działań Wspólnoty „na zewnątrz” powoduje konieczność podjęcia aktywnych i kompleksowych działań ze strony krajów socjalistycznych, niemożliwych do przedsięwzięcia w ramach istniejących obecnie rozwiązań instytucjonalnych w handlu Wschód-Zachód i EWG-RWPG.

Autonomiczna polityka handlowa, jaką prowadzi EWG od 1975 r. wobec krajów socjalistycznych polega m. in. na utrzymywaniu i jednostronnym ustalaniu przez Wspólnotę ograniczeń ilościowych w miejsce ograniczeń dwustronnie uzgadnianych między krajami socjalistycznymi i krajami EWG przed 1975 r. Wspomniane ograniczenia importu mają z punktu widzenia krajów socjalistycznych tę zasadniczą niedogodność, że są barierami działającymi *ex ante* (a nie *ex post*, tj. po uprzednim wyrządzeniu szkody producentom krajowym). Są więc one typem barier, który — w przeciwieństwie np. do „dobrowolnych” ograniczeń eksportu — bardziej radykalnie, w większym zakresie i w nieuzasadniony sposób hamuje eksport krajów socjalistycznych, a w ślad za tym hamuje zmiany struktur produkcji zgodnie z istniejącym (zmieniającym się) układem przewag komparatywnych w handlu międzynarodowym. Użycie jednostronnie wprowadzonych (i utrzymywanych) ograniczeń importu, a nie „dobrowolnych” ograniczeń eksportu (*VER*) jest o tyle niekorzystne dla krajów socjalistycznych, że mają one bardziej trwały charakter (faktycznie istnieją od okresu po II wojnie światowej) i nie pozwalają na pewien uzgadniany wspólnie, coroczny wzrost ograniczanego rodzaju importu¹ (choć mogą być stopniowo liberalizowane).

Ograniczeń dla handlu wynikających z autonomicznej polityki handlowej EWG wobec krajów socjalistycznych nie daje się przełamać przez zawieranie przez nie umów o kooperacji przemysłowej z poszczególnymi

¹ Przeciwwstawianie *VER* jednostronnie wprowadzanym ograniczeniom oczywiście nie oznacza, że *VER*-y są elementem pozytywnym w handlu. Natomiast ma to tylko znaczyć, iż są mniejszym złem, aniżeli jednostronnie ustalane ograniczenia importu.

mi krajami członkowskimi EWG. Można je tylko częściowo przełamać poprzez zawieranie umów sektorowych w takich gałęziach, jak np. hutnictwo żelaza i stali, przemysł włókienniczy. Dzięki tym porozumieniom możliwe jest uzyskanie nieco mniej restrykcyjnych warunków dostępu na rynku².

Autonomiczna polityka EWG wobec krajów socjalistycznych (bezumowny stan stosunków) polega również na tym, że w zakresie cel kraje te korzystają na rynku EWG z klauzuli największego uprzywilejowania, a więc wobec importu z tej grupy krajów stosuje się stawki celne w tej samej wysokości, jak wobec importu ze wszystkich niepreferowanych krajów trzecich. Warto jednak zaznaczyć, że do krajów niepreferowanych należą jedynie kraje socjalistyczne, USA, Japonia i niektóre inne wysoko rozwinięte kraje kapitalistyczne. Tak więc udzielenie *de facto* klauzuli najwyższego uprzywilejowania w zakresie cel przez EWG nie stawia krajów socjalistycznych w korzystnej sytuacji, bo w większym lub mniejszym stopniu preferencyjny dostęp do rynku EWG mają kraje rozwijające się, niektóre częściowo uprzemysłowione i szereg rozwiniętych krajów kapitalistycznych. Z tego wynika, iż jedyną realną możliwością zwiększającą szanse ekspansji eksportu na ten rynek w grupach towarów „ograniczonych” cłami jest poszukiwanie dróg uzyskania preferencyjnego dostępu do rynku EWG.

Rozpatrując problem generalnie można sobie wyobrazić szereg wariantów przyszłych ram instytucjonalnych stosunków EWG-RWPG (kraje RWPG). Jednak tak czy inaczej, musiałyby się one zawierać, jak się wydaje, w granicach trzech następujących rozwiązań:

- 1) istnienie nadal stanu bezumownego w stosunkach EWG-RWPG oraz porozumień sektorowych dotyczących handlu niektórymi towarami;
- b) zawarcie niepreferencyjnej umowy handlowej;
- c) zawarcie porozumienia preferencyjnego, które mogłoby przyjąć np. formę strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi³.

Istnienie stanu bezumownego (autonomicznej polityki handlowej EWG wobec krajów socjalistycznych) jest utrzymaniem *status quo* i oczywiście nic nowego nie wnosi do stosunków między EWG i RWPG. Rozważmy więc zalety i słabości ewentualnego zawarcia preferencyjnej umowy handlowej z EWG i porównajmy ją z korzyściami i zaletami zawarcia umowy niepreferencyjnej.

² Tym niemniej samą konieczność zawierania tych umów przez kraje socjalistyczne i inne kraje trzecie z EWG należy ocenić negatywnie, bo „porządkują” one (czyli ograniczają) handel.

³ Właściwie z uwagi na zasady GATT porozumienie preferencyjne musiałyby sprowadzić się do utworzenia strefy wolnego handlu (zob. dalej).

Przede wszystkim samo zawarcie kompleksowej umowy regulującej problemy dostępu do rynku, niezależnie od tego, czy miałyby ustanawiać preferencyjne czy niepreferencyjne warunki prowadzenia handlu, pociąga za sobą pewien koszt polityczny w postaci konieczności uznania EWG przez poszczególne kraje socjalistyczne lub przez całą ich grupę. Koszt ten nie wydaje się zbyt wielki, jeżeli rozważymy istniejące realia ekonomiczno-polityczne, m. in. odmienną od USA postawę, jaką zajmuje EWG odnośnie do warunków prowadzenia handlu pomiędzy krajami o różnych ustrojach polityczno-społecznych i ekonomicznych (jest to stanowisko względnie „apolityczne”), a także fakt stopniowego i odcinkowego uznawania jej kompetencji przez kraje RWPG. Wyraża się to m.in. w zawieraniu z EWG umów sektorowych oraz dopuszczeniu jej jako strony wielu konwencji i porozumień międzynarodowych, wypracowanych w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej, w których uczestniczą kraje socjalistyczne i RWPG jako całość.

Opierając się na doświadczeniu Rumunii nie można zakładać, by niepreferencyjna umowa handlowa EWG z krajami socjalistycznymi lub EWG-RWPG spowodowała ostatecznie coś więcej, niż częściowe i niewielkie ograniczenie stosowania ograniczeń ilościowych ze strony EWG lub ich zamianę na „dobrowolne” ograniczenia eksportowe (VER). W takim też przypadku rzeczywista wzajemność koncesji w płaszczyźnie ekonomicznej ze strony krajów socjalistycznych zasadniczo nie byłaby wymagana i EWG najprawdopodobniej zadowoliliby się ogólnymi zobowiązaniami w zakresie niedyskryminowania jej handlu i (bądź) pewnego rodzaju koncesją polityczną, tj. faktycznym uznaniem jej kompetencji przez sam fakt zawarcia umowy. W sumie jednak obustronne korzyści ekonomiczne z zawarcia takiego rodzaju porozumienia byłyby bardzo niewielkie.

Dużo większe korzyści z handlu i zwiększenia stopnia międzynarodowej specjalizacji produkcji⁴ wystąpiłyby w przypadku zawarcia preferencyjnego porozumienia liberalizującego stopień dostępu do rynku EWG. Ze względu na kilka możliwych rozwiązań w tym względzie szerzej omówimy tę alternatywę zarówno przy założeniu niezmienności rozwiązań w systemach importowych krajów socjalistycznych (z wykluczeniem Węgier), jak i przy założeniu zmian roli taryfy celnej w systemach importowych tych krajów.

Przede wszystkim jednak określić należy: 1) korzyści z takich ewentualnych przedsięwzięć liberalizacyjnych, 2) rozważyć, na ile są one

⁴ Większe wówczas, gdy zmiany w strukturze produkcji krajów socjalistycznych były kształtowane także przez konkurencję importu z EWG, a nie tylko przez eksport do tego obszaru (o czym dalej).

realne ze względu na możliwości odwzajemnienia koncesji handlowych przez kraje socjalistyczne i 3) na ile są one realnie możliwymi przedsięwzięciami w kontekście ogólnego stanu stosunków politycznych Wschód—Zachód i EWG—kraje socjalistyczne.

Rachunek (bilans) korzyści z liberalizacji handlu i kosztów dostosowania do zliberalizowanego handlu (który determinuje w dużym stopniu zakres i głębokość liberalizacji, skład krajów członkowskich skłonnych do przedsięwzięcia działań liberalizacyjnych, a także tempo przebiegu procesów liberalizacji handlu) ulega zmianom w zależności od tego, czy liberalizacja ma jednostronny, czy też wzajemny bądź wielostronny charakter. Ze względu na możliwość pomniejszenia kosztów dostosowania do liberalizacji handlu (i powiększenie korzyści z liberalizacji) dla danego kraju twierdzić można, że preferowaną formą jest liberalizacja na zasadzie wzajemności, a nie liberalizacja jednostronna (unilateralna). Z tej zależności wynika również, że im „głębsza” (bardziej radykalna) ma być liberalizacja handlu, tym bardziej musi ona być wzajemna⁵. Stąd też, jeżeli kraje socjalistyczne zamierzają osiągnąć efekt w postaci znacznego zwiększenia stopnia „otwarcia” rynku EWG wobec ich eksportu, to oferować muszą względnie duże „otwarcie” własnego rynku w formie rzeczywistych ułatwień dla eksportu ze Wspólnoty. Chodzi o takie ułatwienia, by spowodowany liberalizacją wzrost importu był w przybliżeniu równy wzrostowi eksportu, wywoływanemu przez tę samą przyczynę.

Przewidywanie takiego wymogu przy ewentualnych porozumieniach liberalizacyjnych z EWG wynika też ze szczegółowej analizy logiki i zasad współczesnych, regionalnych i uniwersalnych (w GATT i na forum UNCTAD) procesów liberalizacji handlu. Analiza ta wskazuje, że uzyskanie korzyści z jednostronnej liberalizacji handlu możliwe jest tylko w przypadku krajów, które uzyskały status kraju rozwijającego się. Zaś jednostronne „otwarcie” rynku dla eksportu tych krajów traktowane jest jako pomoc rozwojowa. Zobowiązania liberalizacyjne tego typu nie dają krajom rozwijającym się możliwości wywierania ekonomicznego nacisku na zakres i głębokość liberalizacji; ma ona ponadto czasowy cha-

⁵ Ekonomiczne uzasadnienie tej zależności jest proste i wynika z faktu, że zazwyczaj większe obniżki barier handlowych powodują większy efekt w postaci zwiększenia przyływu importu, ten zaś ruguje (eliminuje) większą ilość produkcji krajowej i potencjału produkcyjnego danego kraju. Deflacyjny efekt liberalizacji jednostronnej handlu równoważony jest przez zwiększenie się (względnie równoczesne) eksportu. Zwiększenie zaś możliwości eksportowych poprzez większe „otwarcie” rynków zagranicznych jest właśnie następstwem odwzajemnienia otrzymanych ustępstw handlowych, czyli skutkiem wzajemności liberalizacji.

rakter⁶. Z powyższych względów wymóg odwzajemniania koncesji handlowych EWG przez kraje socjalistyczne wydaje się być nieuchronny.

Odrzucona winna być również argumentacja, że skoro kraje socjalistyczne Europy Wschodniej są na dużą skalę kredytobiorcami pożyczek zaciąganych w rozwiniętych krajach kapitalistycznych, przeznaczanych w całości na import z tej grupy krajów, to wymóg wzajemności w zawieranych porozumieniach liberalizacyjnych nie jest konieczny. W tym przypadku kraje EWG i niektóre inne kapitalistyczne stoją na stanowisku, że jeżeli kraje socjalistyczne z przyczyn politycznych nie powinny być szczególnie dyskryminowane w handlu, to swoje pożyczki powinny spłacać do tej grupy krajów eksportem, dokonywanym przy normalnym a nie preferencyjnym poziomie protekcji (tym bardziej, że kraje-pożyczkodawcy nie mają wpływu na efektywność zużytkowania udzielanych pożyczek). Udzielenie z tego tytułu preferencji handlowych stanowiłoby nieuzasadnione polepszenie *terms of trade* krajów socjalistycznych (czyli świadomie akceptowany transfer części dochodu narodowego na rzecz tych krajów). Byłoby to więc rozwiązanie instytucjonalne zapewniające pomoc rozwojową, do której pretendują kraje rozwijające się i znacznie biedniejsze od krajów socjalistycznych. Także i z tych powodów nie wydaje się prawdopodobne, aby przy zawieraniu porozumienia bądź porozumień liberalizacyjnych z EWG nie poczyniono wzajemnych ustępstw handlowych.

Jeżeli chodzi o ogólne korzyści ekonomiczne z zawarcia umowy lub umów wzajemnie preferencyjnych EWG — kraje socjalistyczne, są one większe niż przy każdym innym rozwiązaniu mającym na celu zmniejszenie stopnia protekcji wokół wspólnego rynku EWG i powiększenie konkurencyjności eksportu krajów socjalistycznych. Korzyści będą większe aniżeli w sytuacji niezawarcia umowy całościowej (tzn. utrzymania stanu bezumownego) przy jednoczesnej unilateralnej liberalizacji ograniczeń ilościowych przez EWG i bądź w przypadku powiększenia ilości zawieranych umów sektorowych, czyli podejmowaniu zobowiązań typu „dobrowolne” ograniczenia eksportu. Będą też większe aniżeli po zawarciu porozumienia niepreferencyjnego, które mogłoby spowodować tylko pewną niewielką liberalizację kwot importowych (co nie narusza-

⁶ Warto tu zwrócić uwagę, że nie występuje współcześnie (tzn. w okresie po II wojnie światowej) sytuacja odwrotna, a mianowicie udzielenie jednostronnych preferencji handlowych przez kraje rozwijające się krajom rozwiniętym (była to klasyczna forma preferencji kolonialnych, prowadząca do niedorozwoju gospodarczego), ani też sytuacja zawierania porozumień liberalizacyjnych na zasadzie wzajemności pomiędzy krajami słabo rozwiniętymi i uprzemysłowionymi krajami kapitalistycznymi (klasyczna forma „imperializmu wolnego handlu”).

łoby praw innych krajów posiadających klauzulę najwyższego uprzywilejowania w zakresie ceł).

Koszty ekonomiczne wzajemnej liberalizacji handlu dla krajów socjalistycznych mogłyby być z kolei znacznie ograniczone. Wynika to, po pierwsze — z dużej komplementarności struktur produkcji między EWG i RWPG⁷ oraz z pozostającej w gestii krajów socjalistycznych możliwości autonomicznej kreacji wysoko wydajnego i efektywnego potencjału produkcyjnego w nowoczesnych i zaawansowanych gałęziach i branżach produkcji (dzięki możliwości użycia środków w postaci subsydiowania wewnętrznego), czego nie powinna ograniczać zawarta umowa. Po drugie — wynika to z możliwości podjęcia takich zobowiązań importowych (zróżnicowanych w poszczególnych krajach), które ograniczałyby koszty dostosowania do handlu przez określenie ogólnego stopnia napływu importu z EWG albo (w przypadku posłużenia się efektywnie działającą taryfą celną) przez określenie gałęziowej i branżowej struktury protekcji oraz gałęziowych i branżowych kosztów dostosowania do handlu.

Należy dodać, że z powodu słabszego zaawansowania w rozwoju przemysłowym krajów socjalistycznych (w porównaniu z rozwiniętymi krajami kapitalistycznymi), koszty dostosowania do sytuacji bardziej zliberalizowanego handlu w stosunkach z EWG dla nich wyrażałyby się w małym stopniu eliminacją potencjału produkcyjnego w branżach, w których EWG posiada przewagi komparatywne⁸. W większym stopniu koszty te wynikałyby ze względnego ograniczenia szans rozwoju branż lub poszczególnych rodzajów produktów, gdzie skutek zamierzonych i świadomych decyzji uznaje się przewagi komparatywne w produkcji innych krajów i im też w tych dziedzinach zwiększa się szanse specjalizacji eksportowej, „zatrzymując” inne dziedziny specjalizacji produkcji dla siebie.

Bardziej konkretnie: korzyści z preferencyjnej i wzajemnej liberalizacji handlu EWG — kraje socjalistyczne wyraziłyby się dla tych ostatnich ograniczeniem globalnego efektu przesunięcia handlu, wywołanego utworzeniem unii celnej EWG i zawieraniem przez nią preferencyjnych, jednostronnych i dwustronnych porozumień liberalizacyjnych z wieloma krajami trzecimi. Zawarcie odpowiednio „głębokiego”, jeśli chodzi o obniżki ceł (w przypadku krajów socjalistycznych — obniżki ceł bądź ilościowe zobowiązania w kwestii wielkości importu), preferencyjnego porozumienia liberalizacyjnego pozwalałoby w dużej mierze zniwe-

⁷ Koszty dostosowania do liberalizowanego handlu są mniejsze, gdy struktury produkcji są komplementarne.

⁸ Chodzi o branże, które w krajach socjalistycznych nie istnieją albo słabo się rozwinięły.

lować efekt przesunięcia handlu, wywołany zawarciem przez Wspólnotę takich porozumień. Zaś w przypadku porozumienia o utworzeniu strefy wolnego handlu produktami przemysłowymi doszłoby do zrównania krajów socjalistycznych w warunkach dostępu do rynku EWG z poziomem dostępu posiadanych przez poszczególne kraje EWG na obszarze własnej unii celnej i przez wszystkie kraje zachodnioeuropejskie, tworzące strefę wolnego handlu, produktami przemysłowymi⁹.

Preferencyjna umowa handlowa EWG — kraje socjalistyczne lub grupa tych krajów (RWPG) pozwalałaby też na pewne większe niż przy innych rozwiązaniach ograniczenia możliwości użycia ograniczeń ilościowych przez EWG wobec krajów socjalistycznych. Podstawą tej tezy jest fakt, że kwoty importowe na produkty krajów preferowanych i uczestniczących np. w europejskiej strefie wolnego handlu produktami przemysłowymi są znacznie mniej restrykcyjne wobec eksportu z tych krajów niż wobec innych krajów, lub zostały całkowicie zniesione.

Wzajemność ustępstw handlowych rozpatrywać można:

1. przy założeniu niezmienności w systemach importowych krajów socjalistycznych (tj. w sytuacji, gdy strukturę i wielkości importu określają w sposób bezpośredni zadania planowe, a więc arbitralne decyzje co do ilości i struktury importu w ramach ogólnej puli przydzielonych środków finansowych)¹⁰ oraz
2. przy założeniu aktywnie działającej i określającej strukturę dokonywanego importu taryfy celnej, która w następstwie udzielonych koncesji celnych ulegać może zmianom (liberalizacji).

W pierwszym przypadku, o czym już wspomnieliśmy, fakt, że kraje socjalistyczne przeznaczają całość wpływów eksportowych bądź na spłatę zadłużenia (import dokonany został uprzednio), bądź na pokrycie kosztów bieżącego importu nie oznacza, że nie muszą one w opinii krajów EWG przyjąć na siebie specyficznych dodatkowych zobowiązań. Te zobowiązania byłyby niejako zapewnieniem dla krajów udzielających preferencji (w rozważanym przypadku dla krajów EWG), że np. wskutek trudności płatniczych kraje socjalistyczne nie zaprzestaną importu z krajów udzielających im preferencji, bądź też, że uzyskane wpływy dewizowe nie przeznaczą na import z innych kierunków geograficznych.

⁹ Znaczne lub przynajmniej częściowe ograniczenie efektów przesunięcia handlu, wywołane przedsięwzięciami EWG w przypadku wzajemnej preferencyjnej liberalizacji handlu w RWPG, spowodowałoby jednocześnie zwiększenie efektów przesunięcia handlu dla innych krajów trzecich, pozostających poza systemem preferencji specjalnych EWG, w tym np. dla USA.

¹⁰ Jest to uproszczenie, bowiem systemy zarządzania i planowania, a więc też systemy importowe poszczególnych krajów socjalistycznych różnią się od siebie.

W przypadku nieposiadania aktywnie działających taryf celnych wymagana wzajemność musiałaby przyjąć formę zobowiązań ilościowych, podobnych do tych, jakie niektóre kraje socjalistyczne-członkowskie GATT podjęły przystępując do tego układu. Te odwzajemniane zobowiązania importowe mogłyby przyjąć formę konkretnych zobowiązań w zakresie zwiększenia importu, np. 7⁰/₀ rocznie (jak Polska w GATT), bądź też gwarancji niedyskryminacji przy imporcie, niezależnie od tego w jakim tempie będzie on wzrastał. Ten drugi rodzaj zobowiązania przyjęła na siebie w GATT Rumunia, która zapewniła inne układające się strony (kraje członkowskie GATT), że będzie od nich dokonywać importu w tempie nie niższym niż jej import planowy, tj. import z krajów członkowskich RWPG¹¹.

Przyjęcie takich zobowiązań ma wiele niedogodności dla krajów socjalistycznych; w obu przypadkach wiąże się to z trudnością dotrzymania zobowiązań w przypadku osłabienia koniunktury, spadku tempa wzrostu gospodarczego i ograniczenia inwestycji. Takie rozwiązanie nie przynosi również szczególnie dużych korzyści krajom partnerskim w liberalizacji handlu z tego względu, że ogólne zobowiązania importowe nie pozwalają jeszcze na precyzyjne określenie preferencji w zakresie struktury importu. Nie dostarczają więc dostatecznych przesłanek do dokonania inwestycji eksportowych w krajach kapitalistycznych producentom, którzy nie są pewni, czy konkretna produkcja znajdzie zbyt na rynkach krajów socjalistycznych.

Generalne ilościowe zobowiązania importowe (a tylko takie mogą być podjęte przez kraje socjalistyczne, ponieważ technicznie niemożliwe jest przyjęcie bardziej szczegółowych zobowiązań ilościowych) ograniczają więc znacznie możliwe do osiągnięcia korzyści z bardziej efektywnej alokacji dla obu stron takich porozumień liberalizacyjnych. Chociaż pozwalają one wykazać statystycznie zwiększenie handlu w krótkim okresie, tj. po zawarciu porozumienia, to nie jest to równoznaczne z trwałym zwiększeniem stopnia efektywności alokacji zasobów w skali międzynarodowej i umocnieniem się strukturalnych powiązań handlowych.

Przełamaniu tego ograniczenia i jednocześnie zwiększeniu oddziaływania czynnika konkurencji importu na kształtowanie się struktur produkcyjnych w krajach socjalistycznych, czyli systemowemu rozwiązaniu zwiększającemu „proeksportowy” charakter tych gospodarek, służyć by mogło wprowadzenie efektywnie działających taryf celnych, stopniowo i selektywnie liberalizowanych na zasadzie wzajemności¹². Import pełnił

¹¹ Por. np. E. Piontek, *Udział państw socjalistycznych w GATT*. Warszawa 1975.

¹² Szerzej na ten temat por. A. Muńko, W. Rybowski, *Polityka handlo-*

by wtedy funkcję „oczyszczania” gospodarki z nieefektywnych w skali międzynarodowej przedsiębiorstw, branż i gałęzi, a tym samym pozwalały na bardziej efektywne użycie uwolnionych zasobów w gałęziach eksportowych. Rozwiązanie takie nie tylko pozwalałoby zwiększyć krajom socjalistycznym dostęp do rynku EWG w następstwie liberalizacji przez Wspólnotę kwot na pewne produkty (często zresztą niewykorzystanych), ale umożliwiłoby także większy dostęp do jej rynku w zakresie wszystkich produktów obecnie obciążanych cłami oraz dokonywanie długofalowych nakładów inwestycyjnych ukierunkowanych na eksport, zgodnie z ujawnionymi preferencjami celnymi.

W takim przypadku uzyskiwalibyśmy w zakresie wielu kierunków produkcji „sztucznie” stworzone (w następstwie świadomych działań polityki) przewagi komparatywne, co byłoby miarodajnym wskaźnikiem, w zakresie jakiej produkcji powinniśmy się specjalizować. W nowym układzie zniknąłby do pewnego stopnia woluntaryzm w podejmowaniu decyzji co do kierunków specjalizacji eksportowej, wyrażający się zasadniczo imitacją wzorców rozwoju gospodarczego i kierunków rozwoju eksportu innych krajów. Działanie zaś całego systemu pozwalałoby dyskontować szereg możliwych korzyści alokacyjnych z handlu, nawet wynikających z małych różnic w kosztach produkcji.

Jeśli chodzi o wybór konkretnego rozwiązania instytucjonalnego przy porozumieniu liberalizacyjnym EWG — kraje socjalistyczne (RWPG) na zasadzie wzajemności, to najbardziej korzystnym — co w dużej mierze wynika z powyższych rozważań — oraz możliwym do akceptacji rozwiązaniem byłoby zawarcie porozumienia o stopniowym dopełnianiu warunków ustanowienia strefy wolnego handlu produktami przemysłowymi pomiędzy EWG a poszczególnymi krajami socjalistycznymi, bądź EWG a grupą krajów RWPG w zakresie produktów przemysłowych¹³. Byłoby to rozwiązanie analogiczne do przyjętego w stosunkach z pozostałymi uprzemysłowionymi krajami Europy Zachodniej (strefa wolnego handlu produktami przemysłowymi 16 krajów Europy Zachodniej).

Jednak z uwagi na względnie słabszą pozycję konkurencyjną w produkcji i handlu krajów RWPG, porozumienie takie powinno dopuszczać odpowiednio długi okres przejściowy (10 - 20 lat). Trzeba by wziąć pod uwagę konieczność dokonania odpowiednich dostosowań strukturalnych i instytucjonalnych w krajach socjalistycznych (w tym zmian w ich

wa Europy Zachodniej wobec krajów socjalistycznych: zasadnicze problemy i próby ich rozwiązania. „Handel Zagraniczny” nr 7 - 8 i 9/1984, cz. III, ss. 27 - 30.

¹³ Nie jest bowiem prawdopodobne, by EWG zgodziła się zliberalizować w większym stopniu dostęp do swojego wspólnego rynku rolnego. Ponadto wspomnieliśmy już, że z uwagi na zasady GATT porozumienie preferencyjne musiałyby w zasadzie sprowadzać się do zawarcia umowy (umów) o strefach wolnego handlu.

systemach importowych). Uwzględnić należałoby również to, że dłuższy okres poprzedzający całkowite zniesienie barier celnych (i ograniczeń ilościowych) pozwalałby obu partnerom na uniknięcie stosunkowo wysokich kosztów dostosowania do liberalizowanego handlu, wynikających ze znacznych różnic w ich strukturach produkcji, w poziomach kosztów produkcji i z różnic wyjściowych w stopniu ochrony producentów krajowych przed importem (w przypadku krajów socjalistycznych chodzi o stan pewnej izolacji producentów krajowych od wpływu konkurencji importu i działania sił rynku międzynarodowego).

Założenie, że docelowe porozumienie liberalizacyjne winno prowadzić do ustanowienia strefy wolnego handlu produktami przemysłowymi implikuje oczywiście, że w krótkim okresie kraje socjalistyczne mogłyby regulować wielkość i strukturę napływu importu przez przyjęcie odpowiednio protekcyjnych stawek celnych, początkowo wysokich, chociaż nie prohibicyjnych, i stopniowo liberalizować je aż do momentu pełnej ich eliminacji. Przemyślane i stopniowe działania w tym względzie powinny ograniczać znacznie koszty dostosowań do handlu (bronić przed wyrugowaniem przez konkurencję importu gałęzi i branż, których posiadanie uznane jest za konieczne lub pożądane), a z drugiej strony pozwalać na realizację korzyści alokacyjnych z handlu w skali niewyobrażalnie większej, niż to ma miejsce obecnie i trwale rozwiązywać problem „proeksportowego” ukierunkowania gospodarki.

W tym momencie warto się zastanowić nad tym, jak w warunkach zmiany narzędzi kształtowania importu i środków ochrony producentów krajowych przed importem (zastąpienie ograniczeń ilościowych efektywnie działającymi cłami), a następnie stopniowej liberalizacji celi (a więc w warunkach pozbywania się części narzędzi) realizowana być może przez kraje socjalistyczne polityka importowa, a także polityka tworzenia nowego potencjału produkcyjnego (zamierzonego kształtowania struktur produkcyjnych). Należy zwrócić przede wszystkim uwagę na to, że zmiana narzędzi będzie miała wpływ na ogólną wielkość importu, który w dalszym ciągu determinowany będzie głównie przez możliwości jego sfinansowania. Te możliwości będą jednak wzrastać w miarę liberalizowania dostępu do rynku EWG.

Jeżeli chodzi o możliwości ochrony producentów krajowych przed nadmierną i uznaną za szkodliwą konkurencją importu i o przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom handlowym, to zgodnie z ogólnymi regułami GATT w gestii krajów socjalistycznych pozostanie takie narzędzie jak zabezpieczenie (*safeguards*). Pozwala ono ograniczyć import dokonywany według uzgodnionych reguł, którego jedyną „winą” jest to, że napływając w dużych ilościach powoduje powstanie szkody lub groźbę jej powstania dla producentów krajowych. Zgodnie z GATT-owskimi re-

gułami prowadzenia handlu międzynarodowego w gestii krajów socjalistycznych leżeć będzie również możliwość podwyższania ceł lub wprowadzania ceł i ograniczeń ilościowych (jednostronnie lub w sposób uzgodniony) dla przeciwdziałania niekorzystnym skutkom *dumpingu* oraz zagranicznych subsydiów eksportowych i wewnętrznych.

Zasadniczym środkiem tworzenia nowego efektywnego potencjału produkcyjnego i materialnej podstawy do pogłębiania międzynarodowego podziału pracy i międzynarodowej specjalizacji produkcji, a równocześnie narzędziem kształtowania struktur produkcyjnych (obok czynnika konkurencji importu) będzie utrzymanie możliwości subsydiowania (tak zwane subsydia wewnętrzne). Chodzi tutaj o subsydiowanie zarówno nakładów na badania i prace wdrożeniowe, jak i inwestycji w gałęziach nowych i powstających, w tym w gałęziach nowoczesnych i zaawansowanych technologicznie, a także, chociaż w mniejszym stopniu, o czasowe subsydiowanie produkcji i zatrudnienia w gałęziach tradycyjnych, zagrożonych konkurencją importu i tracących posiadane przewagi komparatywne na rynku krajowym i rynkach międzynarodowych.

Subsydiowanie wewnętrzne miałyby jednak w tym systemie charakter uzupełniający, skoro znaczny wpływ na kształtowanie się struktur produkcyjnych wywierałby handel zagraniczny — powiększone możliwości eksportowania prowadziłyby do powiększenia potencjału produkcyjnego w gałęziach eksportowych, zaś konkurencja importu eliminowałaby te przedsiębiorstwa, branże i gałęzie, które utraciły zdolności konkurencyjne. Wymuszone oddziaływaniem handlu zagranicznego zmiany strukturalne w gospodarce w kierunku permanentnego utrzymywania odpowiedniego poziomu efektywności w skali międzynarodowej pozwalałyby kompleksowo, systemowo i raz na zawsze rozwiązać problem „proeksportowego” ukierunkowania gospodarki.

Dopuszczenie do aktywnej roli taryfy celnej, zmiana systemu protekcji z *ex ante* (eliminującej zasadniczo większość możliwych do odniesienia korzyści z handlu międzynarodowego) na *ex post* byłyby dostosowaniem narzędzi polityki handlowej krajów socjalistycznych do norm regulowania i prowadzenia większości handlu międzynarodowego. Pozwalałyby na pełne zdyskontowanie korzyści z handlu i prowadziłyby do zmniejszenia stopnia „upolitycznienia” systemu prowadzenia handlu międzynarodowego przez kraje socjalistyczne w następstwie arbitralnych i często woluntarystycznych decyzji w zakresie kierunków importu i specjalizacji eksportowej, nie opartych na podstawach obiektywnego rachunku ekonomicznego.

Zmiany w dotychczasowych systemach importowych krajów socjalistycznych (poza przypadkiem Węgier, które już je dokonały) pozwoliłyby odejść od archaicznego systemu protekcjonizmu *à la* kraje kapitalistycz-



ne w latach trzydziestych. Podczas gdy w krajach socjalistycznych nie ulegał on przeobrażeniom, to w uprzemysłowionych krajach kapitalistycznych ewoluował w kierunku użycia wysoce selektywnych narzędzi, z zamierzonymi skutkami w sferze handlu zagranicznego (*intentional versus unintentional protectionism*); a więc narzędzi, które w znacznej mierze pozwalają na realizację korzyści płynących z wymiany międzynarodowej.

Ocena możliwości realizacji proponowanego porozumienia liberalizacyjnego krajów socjalistycznych z EWG wymaga dodatkowo rozważania skutków tego projektu dla całej grupy krajów RWPG i jego następstw dla procesów integracji w ramach RWPG, a także zastanowienia się nad tym, czy aktualna sytuacja polityczna w stosunkach Wschód-Zachód sprzyja realizacji takiej inicjatywy.

Jeżeli chodzi o tę drugą podniesioną kwestię, to wydaje się, że okoliczności polityczne sprzyjają realizacji porozumienia liberalizacyjnego z EWG. Pamiętać należy o względnie „apolitycznej” postawie EWG, jaką zajęła ona wobec problemów handlu Wschód—Zachód w kontekście wydarzeń np. w Polsce i o jej zasadniczo negatywnym podejściu do amerykańskich propozycji strategicznego ograniczania handlu z krajami socjalistycznymi. Przy utrzymujących się napięciach politycznych w stosunkach USA—ZSRR (i USA—Polska), zawarcie porozumienia o wzajemnej liberalizacji handlu z EWG mogłoby umocnić pozycję krajów Europy Zachodniej w stosunkach z USA i oddziaływać na zagraniczną politykę ekonomiczną USA wobec krajów socjalistycznych.

Pamiętać przy tym należy, że tworzenie nowych ram instytucjonalnych handlu Wschód-Zachód stanowi imperatyw gospodarczy dla krajów socjalistycznych; mogłoby zapobiegać stagnacji tego handlu w najbliższej dekadzie i istotnie pomagać im w rozwiązywaniu problemu eksportu i zadłużenia. Ponadto mogłoby przeciwdziałać pogarszającej się pozycji krajów socjalistycznych w handlu międzynarodowym, co wyraża się spadkiem ich udziału w światowych obrotach gospodarczych.

Jeżeli chodzi o związki między proponowanym porozumieniem liberalizacyjnym z EWG a problemami integracji w ramach RWPG, autorzy stoją na stanowisku, że wzajemna liberalizacja handlu z EWG stwarzałyby nowe przesłanki i dostarczałyby impulsów do dalszej integracji gospodarczej krajów socjalistycznych. Są one bowiem w podobnym stopniu zależne od importu przemysłowego (szczególnie w zakresie dóbr inwestycyjnych i produktów zaawansowanych technologicznie) z Zachodu. Natomiast niewykształcone struktury przemysłowe i komplementarny charakter wymiany handlowej małych krajów socjalistycznych Europy Wschodniej z ZSRR (surowce i paliwa z ZSRR w zamian za produkty przemysłowe z pozostałych europejskich krajów RWPG; kierunek specja-

lizacji, na który w coraz mniejszym stopniu chce i może się godzić Związek Radziecki) stwarzają obiektywne, naturalne ograniczenia dla procesów integracyjnych w obrębie tej grupy krajów. Utworzenie strefy wolnego handlu produktami przemysłowymi z EWG mogłoby zresztą być równoległe lub następować w ślad za utworzeniem strefy wolnego handlu w obrębie grupy krajów RWPG.

Warto również zwrócić uwagę na to, że integracja w ramach RWPG, ze względu na intensywność użytych bodźców integracyjnych, miałaby w dalszym ciągu priorytet nad działaniami na innych kierunkach geograficznych, ponieważ, podobnie jak w obrębie EWG, działania pasywne, polegające na eliminacji przeszkód w obrocie handlowym, uzupełniane są w RWPG aktywnymi działaniami, których celem jest powiększenie korzyści alokacyjnych z handlu. Działania te mają skutek podobny do tego, jaki ma np. pozytywna koordynacja działań polityki przemysłowej EWG. W przypadku RWPG są to wspólnie prowadzone lub koordynowane działania w zakresie badań i prac wdrożeniowych, podejmowanie wspólnych inwestycji itd., a więc tworzenie „sztucznych” (bo powstałych w następstwie działań polityki) i szerszych podstaw do międzynarodowej specjalizacji produkcji.

Nie byłoby natomiast pożądane, zdaniem autorów, podjęcie prób stworzenia z RWPG ugrupowania integracyjnego mającego cechy unii celnej (jak EWG), czyli ujednoczenie wysokości ceł krajów socjalistycznych stosowanych wobec importu ze wszystkich krajów trzecich. Rozwiązanie takie godziłoby zapewne w zróżnicowane interesy gospodarcze poszczególnych krajów członkowskich RWPG, jako że ich struktury przemysłowe są zróżnicowane, podobnie zresztą jak i ich priorytety rozwojowe dotyczące poszczególnych sektorów przemysłu. Nie dowodzi to oczywiście, że na szczeblu całego ugrupowania integracyjnego RWPG nie można by było koordynować pewnych działań (np. uzgodnić wspólnie podjęcie porozumień liberalizacyjnych z niektórymi krajami trzecimi).

Taka propozycja implikuje także możliwe rozwiązanie w kontekście sugerowanej wzajemnej liberalizacji handlu z EWG. Przybrać mogłoby ono formę umowy „ramowej” (co byłoby wyrazem wspólnego stanowiska krajów socjalistycznych) w zakresie docelowego utworzenia strefy wolnego handlu produktami przemysłowymi między unią celną EWG a strefą wolnego handlu RWPG¹⁴. Natomiast szczegółowe warunki przebiegu procesu liberalizacji handlu, przejściowych struktur protekcji celnej określone byłyby w umowach „szczegółowych” zawartych między EWG a poszczególnymi krajami członkowskimi RWPG. Odpowiadałoby to róż-

¹⁴ Jeśli tworzenie strefy wolnego handlu w RWPG wyprzedzałoby realizację porozumienia z EWG.

nicowanym interesom gospodarczym poszczególnych krajów członkowskich RWPG (nie łamiąc ich wspólnego frontu). Pozwalałoby to również mniej rozwiniętym gospodarczo krajom RWPG na dopełnienie zobowiązań o utworzeniu strefy wolnego handlu z EWG w trakcie dłuższych okresów przejściowych.

Oczywiście istnieje więcej możliwości szczegółowych rozwiązań w tym względzie, chociaż sama konieczność zindywidualizowania rozwiązań w przypadku poszczególnych krajów socjalistycznych wydaje się nieodzowna i leży w interesie poszczególnych krajów i ugrupowania RWPG jako całości. Trudno jest uznać argument, że przyjęcie takiego (lub zbliżonego) rozwiązania osłabiałoby siłę przetargową krajów RWPG. Ostatecznie bowiem porozumienie liberalizacyjne przyjmowałoby formę wzajemnej eliminacji ceł na produkty przemysłowe, a więc usuwałoby możliwość udzielania różnych koncesji handlowych przez poszczególne kraje socjalistyczne. Nie prowadziłoby to do swoistej rywalizacji w udzielaniu koncesji handlowych przez poszczególne kraje RWPG w zamian za częściowe i niepełne zwiększenie dostępu do rynku EWG. Argument dotyczący osłabienia siły przetargowej krajów socjalistycznych przy umowach handlowych z EWG jest natomiast słuszny w przypadku indywidualnego zawierania umów formalnie niepreferencyjnych oraz w przypadku częściowej, zróżnicowanej w układzie geograficznym liberalizacji handlu (ceł).

W tym miejscu należy zauważyć, że decyzja o docelowym utworzeniu strefy wolnego handlu produktami przemysłowymi EWG—kraje socjalistyczne i o stworzeniu strefy wolnego handlu krajów RWPG usuwałaby rysujący się dylemat co do przedmiotu i zakresu tzw. umowy ramowej EWG—RWPG i umów indywidualnych (szczegółowych) EWG—poszczególne kraje RWPG. Obie dotyczyłyby bowiem tego samego, tzn. strefy wolnego handlu produktami przemysłowymi, przy czym umowy szczegółowe (indywidualne) precyzowałyby tylko warunki okresu przejściowego i potwierdzałyby postanowienia umowy ramowej. Przy tym rozwiązaniu mało istotna stawałaby się także kwestia, czy EWG zawiera umowę o utworzeniu strefy wolnego handlu z całą RWPG, czy też powstają strefy wolnego handlu produktami przemysłowymi EWG—Czechosłowacja, EWG—Węgry, EWG—Polska, ponieważ i tak poszczególne kraje członkowskie RWPG łączyłoby uprzednie utworzenie strefy wolnego handlu produktami przemysłowymi RWPG.

Tak więc sugerowane rozwiązanie uwzględniałoby nie tylko interesy ekonomiczne EWG i RWPG (poszczególnych krajów socjalistycznych), ale godziłoby (wziąwszy pod uwagę sferę polityki i prestiżu) sprzeczne dotąd propozycje EWG oraz RWPG odnośnie do stosunków wzajemnych, zgłaszane od 1974 r. Innymi słowy, przyjęcie powyższej propozycji nie

pozwalaloby zbić kapitału polityczno-prestizowego żadnemu z obu europejskich ugrupowań.

Oczywiście porozumienie o utworzeniu strefy wolnego handlu EWG—
—RWPG mogłoby być uzupełnione porozumieniem dotyczącym zwiększenia swobody obrotu kapitałowego, podjęciem zobowiązań w sprawie ogólnej koordynacji polityk przemysłowych, porozumieniami o realizacji wspólnych projektów badawczych i wspólnych inwestycji, a także wiązać się z pewnymi ułatwieniami w sferze kredytowania handlu Wschód—
—Zachód (szczególnie, gdyby w EWG powstał wspólny fundusz kredytów eksportowych).

NASZE WYDAWNICTWA

MARIAN MROCZKO

POLSKA MYŚL ZACHODNIA 1918-1939

ark. 26, nakład 1500, cena 500,—

Praca stanowi próbę przedstawienia i uporządkowania całokształtu ideologii zachodniej rozwijanej w Drugiej Rzeczypospolitej. Na podstawie szerokiej bazy źródłowej i literatury autor omawia problem kształtowania myśli zachodniej od ostatnich dziesięcioleci przed odzyskaniem niepodległości do wybuchu II wojny światowej, koncentrując uwagę na rozwoju jej politycznych i naukowych aspektów. Omawia wkład nauki polskiej w rozwijanie zainteresowań ziemiach zachodnimi oraz głównie problemy kształtowania się zachodniej granicy Polski po I wojnie światowej. Sporo uwagi poświęca problemowi kształtowania instytucjonalnych podstaw polskiej myśli zachodniej, ukazując je na tle głównych problemów z zakresu stosunków polsko-niemieckich.

DO NABYCIA:

- w księgarniach naukowych Domu Książki
- w Instytucie Zachodnim, 61-772 Poznań, Stary Rynek 78/79 (także za pobraniem pocztowym).