

De waarde van het GATT-akkoord

J. Kol*

Het in december bereikte GATT-akkoord, dat op 15 april in Marokko ondertekend wordt, is heftig bekritiseerd. Het akkoord zal echter een zeer positieve invloed op de wereldeconomie hebben. In de eerste plaats omdat handelsliberalisatie op de korte termijn het beter benutten van comparatieve voordelen mogelijk maakt; in de tweede plaats omdat het bereikte GATT-akkoord op de langere termijn een gunstige invloed zal hebben op de houding van landen tegenover vrijhandel.

De officiële ondertekening van het GATT-akkoord, deze week in Marokko, bindt de 117 landen aan de in december 1993 in Genève bereikte overeenkomst. De Uruguay-ronde (1986-1993) was de achtste in de serie van onderhandelingen die sinds de oprichting van de GATT onder haar auspiciën zijn gehouden. Een overzicht van de zeven voorafgaande GATT-rondes is opgenomen in Tabel 1. Hieruit blijkt dat het in deze eerdere rondes vooral ging om overeengekomen verlagingen van tarieven voor industrieproducten. Op deze wijze werd in een periode van dertig jaar het gemiddelde vooroorlogse tarief in de industrielanden teruggebracht van 40 tot 5 procent. Pas met ingang van de Kennedy-ronde in de jaren zestig en de Tokyo-ronde in de jaren zeventig werd een eerste begin gemaakt met andere onderwerpen dan tariefverlagingen voor industrieproducten alleen.

In contrast hiermee is het akkoord van de Uruguay-ronde buitengewoon veelomvattend. Naast een verdere verlaging van de tarieven op industrieproducten, is ook liberalisatie overeengekomen voor een drietal handelsstromen, die tot dusverre buiten de GATT-overeenkomsten waren gebleven: landbouwproducten, textiel en kleding, en diensten. Ook zijn in de GATT-overeenkomst opgenomen een aantal nieuwe beleidsterreinen, die van invloed zijn op het verloop van handels- en investeringsstromen, zoals de bescherming van de intellectuele eigendom. Voor een groot aantal bestaande GATT-regelingen, zoals inzake anti-dumping, subsidies en protectie rond overheidsaankopen, zijn preciseringen, snellere procedures en andere verbeteringen overeengekomen. Ten slotte, is besloten tot de oprichting van een Wereldhandelsorganisatie, die een overkoepeling van

bestaande GATT-regelingen beoogt en een versterking ervan. Een record-aantal landen van 117 heeft aan de onderhandelingen deelgenomen. Een overzicht van de elementen van de overeenkomst is opgenomen in tabel 2.

Terecht zegt Martin Wolf in zijn commentaar in de *Financial Times* van 16 december 1993, dat de succesvolle afronding van zulk een veelomvattend ak-

Tabel 1. De zeven GATT-rondes, 1947-1979

Plaats	Periode	aantal landen	\$ mrd ^a	Belangrijkste maatregelen
Genève	1947	23	10	45.000 tariefverlagingen industrieproducten
Annecy (Fr)	1949	33	-	5.000 tariefverlagingen industrieproducten
Torquay (Eng)	1950-51	38	-	8.700 tariefverlagingen industrieproducten
Genève	1956	22	2,5	tariefverlagingen industrieproducten
Genève 'Dillon-ronde'	1960-1962	45	5	4.400 tariefverlagingen voor industrieproducten
Genève 'Kennedy-ronde'	1964-1967	48	40	35% tariefvermindering industrieproducten Code anti-dumping maatregelen
Tokio-ronde	1973-1979	99	155	Verdere tariefverlagingen industrieproducten Preferentiële behandeling van ontwikkelingslanden toegestaan Herziening anti-dumping-code Codes over subsidies, technische voorschriften en overheidsaankopen

a. Omvang betrokken handel, in miljarden dollars.

Bronnen: J. Jackson, *Restructuring the GATT System*, The Royal Institute of International Affairs, Londen, 1990.
Financial Times, 16 december 1993.

* De auteur is verbonden aan de Erasmus Universiteit als coördinator van de afstudeer richting Europese Integratie van de Economische Faculteit.

Tarieven van industrieproducten

- Tarieven voor industrieproducten verder gereduceerd met een derde
- Gemiddelde tarief in industrielanden daalt van 6,4 tot 4,0%
- Aandeel tariefvrije goederenimport in industrielanden stijgt van 20 tot 43%

Handelsstromen voor het eerst in GATT-ronde opgenomen

Landbouwproducten

- In een periode van zes jaar wordt de inkomenssteun aan de landbouw verminderd met 20% (industrielanden) en met 13,3% (ontwikkelingslanden)
- In een periode van zes jaar wordt de gesubsidieerde uitvoer van landbouwproducten verminderd met 36% in waarde en met 21% in omvang
- Niet tarifaire belemmeringen worden omgezet in tarieven, welke vervolgens in een periode van zes jaar worden teruggebracht met 36% (industrielanden) en met 24% (ontwikkelingslanden)
- Vermindering tarieven tropische producten met 40%

Textiel en kleding

- Geleidelijke afschaffing van de quota voor textiel in kleding in de industrielanden in de periode 1995-2005
- Ook quota vervangende tarieven worden geleidelijk afgeschaft
- Handelsbeperkingen in ontwikkelingslanden worden verminderd
- Na tien jaar vallen textiel en kleding onder de normale regels van de GATT

Diensten

- Voor de handel in diensten is een raamwerk van spelregels overeengekomen, waarin tevens het beginsel van 'non-discriminatie' is vastgelegd
- Speciale regelingen voor luchttransport, arbeidsmobiliteit. Over financiële diensten en telecommunicatie worden de besprekingen voortgezet
- Zeetransport vooralsnog niet in GATT opgenomen

Beleidsterreinen voor het eerst in GATT-ronde opgenomen

Bescherming van intellectuele eigendomsrechten

- Regeling bescherming patenten (gedurende 20 jaren), auteursrechten (50 jaren), handelsmerken en regio-aanduidingen, enz.
- Ontwikkelingslanden krijgen 10-11 jaar om wetgeving te implementeren

Investeringsregelingen

- Begin van overeenkomst over investeringsmaatregelen die de handel beïnvloeden, zoals 'local content requirements' en 'exportverplichtingen'

Uitbreiding bestaande GATT-regelingen

Anti-dumpingmaatregelen

- Precisering van criteria en grotere openbaarheid voor het vaststellen van dumping door exporteur en van schade in land van invoer
- Anti-dumping heffingen vervallen na vijf jaar

Subsidies en vrijwaringsmaatregelen

- Precisering van toegestane subsidies
- Besprekingen over subsidiëring van vliegtuigbouw worden voortgezet
- Regeling voor schade door invoer, t.b.v. vrijwaringsmaatregelen
- Voor vrijwaringsmaatregelen geldt een maximale periode van vier jaren

Overheidsaankopen

- Ten opzichte van Tokio-ronde een uitbreiding van competitie bij (landelijke en regionale) overheidsaankopen van diensten en openbare werken
- Betreffende telecommunicatie worden onderhandelingen voortgezet

Institutionele veranderingen

World Trade Organisation (WTO)

- De Wereldhandelsorganisatie wordt opgericht, deze zal de huidige GATT en separate regelingen betreffende diensten en eigendomsrechten, en ook de bestaande regelingen voor handelsgeschillen overkoepelen
- De WTO implementeert de resultaten van de Uruguay-ronde

GATT-regels

- GATT-regels betreffende douane-overeenkomsten, invoervergunningen, herkomstbepalingen, mogelijkheden voor afwijken, enz., zijn verbeterd
- Betere regels opdat technische normen betreffende gezondheid, veiligheid en andere, niet onnodig de handel belemmeren

Regeling van geschillen

- Uniforme regeling voor geschillen voor de diverse handelsstromen
- Snellere procedures, bindende arbitrage, strengere sancties bij weigering uitspraak te implementeren

Bronnen: IMF, *Economic Outlook*, oktober 1990; *Financial Times*, 16 december 1993, Focus, *GATT Newsletter*, december 1993.

Tabel 2. De inhoud van het GATT-akkoord 1993

koord een 'triumph' is, zeker tegen de achtergrond van de economisch-politieke omstandigheden in grote delen van de wereld: stagnerende groei, politieke onzekerheid en toenemend protectionisme. Ook ten opzichte van de bereikte resultaten en de verdere vooruitzichten halverwege de Uruguay-ronde, dienen de thans bereikte resultaten positief te worden beoordeeld¹.

Een aantal commentatoren ziet dit anders. Zij wijzen op de tekortkomingen van het huidige akkoord, op de onderdelen waarover geen overeenstemming werd bereikt en op de voortgaande neiging om handelsconflicten bilateraal uit te vechten en niet via de GATT tot een oplossing te brengen². Dit is zeker een onjuiste zienswijze. Ten opzichte van de handelsstromen, die thans onder de GATT zijn gebracht: landbouw (10 procent van de wereldhandel in 1992), textiel en kleding (5 procent) en diensten (22 procent), zijn de terreinen die nog op overeenstemming wachten zeer gering in omvang. Natuurlijk is de landbouwbescherming niet in zijn geheel afgeschaft. Maar zou een GATT-akkoord waar de landbouw buiten gebleven was te prefereren zijn geweest? En zou zonder een multilaterale overeenkomst de neiging tot bilateralisme beter beteugeld worden?

In dit artikel wordt de waarde van de bereikte GATT overeenkomst besproken. Allereerst komen de verwachte economische effecten aan de orde. Maar vervolgens worden de 'opportunity costs' van het akkoord geëvalueerd, die van de situatie die zou zijn ontstaan indien de Uruguay-ronde was mislukt.

Economische effecten

De waarde van het GATT-akkoord is in de eerste plaats gelegen in de economische effecten. Daarnaast zijn inmiddels een aantal studies verricht, onder andere door de OESO, de Wereldbank en de GATT³.

De GATT-studie concludeert, dat in 2005, wanneer de maatregelen uit het akkoord hun volledige

1. Zie K.A. Koekkoek, De finale van de Uruguay-ronde, *ESB*, 20 november 1991, blz. 1167-1169.

2. F. Buelens bij voorbeeld (in *ESB*, 5 januari 1994, blz. 14-18) gaat hierin erg ver, wanneer hij stelt dat het GATT-akkoord mooier lijkt dan het is omdat niet alle maatregelen die de handel belemmeren erdoor worden beëindigd, en omdat het landbouwprotectionisme niet fundamenteel is afgebouwd. Er is echter niemand die dat van de Uruguay-ronde had verwacht.

3. OESO en Wereldbank, *Trade liberalisation: the global economic implications*, Parijs en Washington, 1993; OESO Development Centre, *Trade liberalisation: What's at stake?*, Policy Brief Nr. 5, OESO, Parijs, 1993. OESO, Assessing the effects of the Uruguay round, *Trade Policy Issues 2*, Parijs, 1993; GATT Secretariaat, *Background Paper*, Genève, 1993. De studie van de GATT heeft het voordeel dat de maatregelen van handelsliberalisatie de werkelijk bereikte resultaten van de Uruguay-ronde representeren. De andere studies zijn gebaseerd op hypothetische maatregelen die daarvan een min of meer geslaagde benadering zijn.

werking hebben gekregen, het volume van de wereldhandel 12 procent groter zal zijn dan wanneer de groei van de wereldhandel in de periode 1980-1991 was gehandhaafd. In prijzen van 1992 betekent dit een extra omvang van de wereldhandel van 745 mrd. dollar. Hiervan is het grootste gedeelte toe te schrijven aan de toenemende handel in landbouwproducten, textiel en kleding, welke producten nu voor het eerst in een GATT-akkoord zijn opgenomen, en waarvan liberalisatie van de handel is overeengekomen.

Door de toenemende handel stijgt ook de welvaart in de wereld; volgens schatting van de GATT is in 2005 het wereldinkomen met een extra 230 mrd. dollar gestegen. Dit is overigens gering ten opzichte van het totale wereldinkomen: in 1991 ruimt 21.000 mrd. dollar. Volgens de berekeningen van de OESO en van het OESO Development Centre hebben in deze welvaartstoename de ontwikkelingslanden een aandeel van 31 respectievelijk 46 procent, aanmerkelijk hoger dan hun aandeel in de wereldhandel van bijna 21 procent in 1991. Het disproportioneel grote voordeel van de ontwikkelingslanden hangt in de eerste plaats samen met de handelsliberalisatie van landbouwproducten, textiel en kleding⁴. In de tweede plaats hebben de ontwikkelingslanden in het algemeen een veel omvangrijkere handelsprotectie dan de industrielanden, waardoor liberalisatie ook een relatief groter effect heeft.

Niettemin is het waarschijnlijk dat de berekende positieve economische effecten van het akkoord een onderschatting geven van de effecten zoals die zich werkelijk zullen voordoen. Daarvoor zijn een aantal redenen:

- in de berekeningen zijn de effecten van de handelsliberalisatie in diensten niet opgenomen;
- het is praktisch ondoenlijk om in de berekeningen recht te doen aan het verschil in schadelijke werking tussen tarieven en quota als instrumenten van protectie. Tarieven hebben een prijsverhogend effect en houden daarmee de marktwerking in stand, terwijl quota de markt fragmenteren⁵;
- bij de berekeningen wordt verondersteld, dat bij een mislukking van de Uruguay-ronde de wereldhandel zich verder zal ontwikkelen zoals in de jaren tot nu toe het geval was. Dit is een begrijpelijke maar wel onrealistische aanname. Immers, verlies aan geloofwaardigheid van de GATT en een vrijer spel voor tendensen naar bilateralisme en discriminatie maken een slechtere ontwikkeling dan tot dusver vrijwel onvermijdelijk.

Bedreigingen voor de wereldhandel

In een recent artikel heeft de bekende econoom Bhagwati uitgebreid aan de orde gesteld welke ontwikkelingen een bedreiging vormen voor het wereldhandelssysteem, zoals dit onder de GATT functioneert⁶.

De aandacht voor 'fair trade'

Wanneer exporten zwaar gesubsidieerd worden of er op andere wijze sprake is van dumping, is het ook binnen de GATT-regels gerechtvaardigd om deze vor-

men van 'unfair trade' tegen te gaan. Tegenwoordig echter wordt reeds een gering succes op de Japanse markt of een toegenomen invoer vanuit Bangla-Desh toegeschreven aan een oneerlijke voorkeur van Japanse consumenten en een oneerlijke concurrentie door te lage lonen en te geringe vakbondsinvloed in Bangla-Desh. Belanghebbenden bij protectie zijn zeer vindigrijk in het constateren van 'unfair' gedrag bij succesvolle concurrenten, en kunnen zodoende het eigen zwakke concurrentievermogen verdoezelen.

Op deze wijze leggen landen met een groot handelstekort hun wil op aan succesvolle exportlanden. Dit is een ondermijning van de multilaterale spelregels voor de wereldhandel.

Geleide handel

In het verlengde van de obsessie met 'fair trade' worden succesvolle exportlanden, zoals Japan, ervan verdacht, dat zij zich niet aan de regels houden, anders waren ze immers wel net zo weinig succesvol als de klagers. Door onder bedreiging van handelsmaatregelen zogenaamd 'vrijwillige exportbeperkingen' af te dwingen, en op andere wijze de handel te beperken ('managed trade') probeert men succesvolle exportlanden alsnog in het gareel te houden.

Agressief eenzijdig handelsbeleid

Bij agressief eenzijdig handelsbeleid gaat het om de dreiging met handelsmaatregelen. Met name de VS maakt hier gebruik van⁷. Dit beleid ondermijnt de kracht van multilaterale overeenkomsten, zoals GATT-akkoorden.

Regionale handelsblokken

De vrees bestaat dat het multilaterale handelssysteem uiteen zal vallen in drie handelsblokken: Amerika, Europa en het gebied bij de Stille Oceaan. Voor wat betreft de landen ten oosten en zuiden van de Stille Oceaan is dit onwaarschijnlijk; vooralsnog hebben zij een te groot exportbelang bij een open wereldhandelssysteem⁸. En voorts is een handelsblok met interne handelsliberalisatie van de deelnemende landen op zichzelf een wenselijk verschijnsel; vanuit een

4. Volgens de OESO/Wereldbank-studie (zie voetnoot 2) is 90 procent van de welvaartstoename toe te schrijven aan de landbouwliberalisatie, en zal China, hoewel zelf geen lid van de GATT, na de EG de omvangrijkste welvaartstoename realiseren, vooral door de liberalisatie van de handel in textiel en kleding.

5. J. Kol en L.B.M. Mennes, Protection and International Stability, *De Economist*, 1990, blz. 471-488).

6. J. Bhagwati, Threats to the world trading system, *The World Economy*, Juli 1992, blz. 443-456.

7. Zo kondigde de VS maatregelen aan jegens Brazilië, Japan en India indien deze landen geen bepaalde veranderingen in invoerrestricties, markttoegang en vereisten voor buitenlandse investeringen zouden aanbrengen. Zie voor een uitgebreide behandeling van de wettelijke bepalingen waarop dit beleid gebaseerd is: J. Bhagwati en H.T. Patrick (eds), *Aggressive Unilateralism*, Harvester/Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1990.

8. J.J. Schott, Trading blocs and the world trading system, *The world economy*, juni 1991, blz. 121-137.

Tabel 3. Productie en handel in de wereldeconomie 1930-1990 in jaarlijkse groeipercentages

	1930-1938 ^a	1953-1962	1962-1972	1973-1982	1982-1990
Wereldproductie	3	4	5	3	4
Wereldhandel	-1	6	9	3	6

a. Alleen fabrikaten.

Bronnen: G. Hufbauer en J. Schott, *Trading for growth*, Institute for International Economics, Washington DC, 1985; UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, Genève, 1972; GATT, *International trade 1990-1991*, Genève, 1992.

mondiaal welvaartsstandpunt wordt dan ook de beoordeling van een handelsblok veeleer bepaald door de mate van openheid of geslotenheid jegens de rest van de wereld⁹.

Voordelen op de langere termijn

Bovengenoemde bedreigingen voor een open multilateraal wereldhandelssysteem zijn uiteraard niet verdwenen met het succes van de Uruguay-ronde. Maar met zekerheid kan worden gesteld, dat bij een mislukking deze tendensen meer vrij spel hadden gekregen. Ook hieruit blijkt het belang ervan, dat landbouw, textiel en diensten nu ook in een GATT-akkoord zijn opgenomen. Immers, in het andere geval zouden deze handelsstromen nog terreinen hebben geboden waarop tendensen van bilateralisme en discriminatie zich verder hadden kunnen ontwikkelen.

Dit brengt ons terug tot de constatering, dat de berekende positieve economische effecten een onderschatting betreffen, omdat van de werkhypothese is uitgegaan dat de wereldhandel ook zonder GATT-akkoord zich volgens de recente ontwikkelingen zou voortzetten.

In dit verband is het ook van groot belang, dat de VS uiteindelijk hebben ingestemd met de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Dit houdt een commitment in aan multilateraal overeengekomen spelregels voor de internationale handel en investeringen.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen, dat niet met zekerheid kan worden bewezen dat een open, multilateraal handelssysteem met non-discriminatie als belangrijkste beginsel, optimaal is voor de welvaartsontwikkeling in de wereld. Maar wel zijn er twee belangrijke inzichten, die in deze richting wijzen. Het eerste inzicht betreft het ervaringsfeit uit de economische geschiedenis, dat in periodes van handelsliberalisatie wereldhandel en -productie zich voorspoediger ontwikkelden dan in tijden van stijgende protectie. Dit blijkt uit de cijfers van tabel 3: in tijden van belangrijke handelsliberalisaties (1953-1972) zijn de groeicijfers voor productie en handel in de wereld veel hoger dan in perioden van toenemend protectionisme (1930-1938, 1973-1982). Van wellicht nog groter belang is dat in tijden van liberalisatie het verschil in groei van handel en productie zo groot is. Dit duidt op toenemende onderlinge handelsbetrekkingen van landen en op grotere mogelijkheden voor specialisatie in handel en productie tussen hen.

Dit brengt het inzicht van Adam Smith in herinnering, dat specialisatie een zeer belangrijke bron van economische groei is, en dat de mogelijkheden voor specialisatie beperkt worden door de omvang van de markt. Hierin ligt de wezenlijke betekenis van het GATT-akkoord van december 1993. Door het terugdringen van quota, door opnemng van landbouwproducten, textiel en kleding, en van diensten, en ook van meer beleidsterreinen, door precisering van regels en versterking van de regeling van geschillen, en door opname van meer ledenlanden, is de succesvolle afsluiting van de Uruguay-ronde een zeer belangrijke bijdrage tot het openhouden van een zo groot mogelijke wereldmarkt.

Conclusie

Met de succesvolle beëindiging van de Uruguay Ronde in december 1993 is het meest gecompliceerde en veelomvattende handelsakkoord onder auspiciën van de GATT tot stand gekomen. De waarde hiervan is allereerst gelegen in de positieve economische effecten die ervan kunnen worden verwacht. Deze omvatten onder meer een verwachte extra stijging van de wereldhandel met 12 procent tot aan het jaar 2005. In de daarmee samenhangende welvaartsontwikkeling in de wereld hebben de ontwikkelingslanden een naar verwachting 1,5 tot 2 maal zo groot aandeel als het aandeel van deze landen in de wereldhandel, dat ongeveer 20 procent bedraagt. De voor het eerst overeengekomen liberalisatie van de handel in landbouwproducten, kleding en textiel speelt daarin een belangrijke rol.

Van groter belang evenwel is, dat door het recente GATT-akkoord de huidige tendensen tot bilateralisme en discriminatie in het wereldhandelsverkeer minder vrij spel krijgen dan bij een mislukking van de Uruguay Ronde het geval zou zijn geweest. In dit verband is het ook van groot belang dat overeenstemming werd bereikt over de oprichting van een wereldhandelsorganisatie, die een verdere versterking van het multilateralisme en van non-discriminatie in de wereldhandel vertegenwoordigt.

J. Kol

9. J. Viner, *The customs union issue*, hfdst 1, Stevens & Sons Ltd, London, 1950.