



Graduering van ontwikkelingslanden

DRS. K. A. KOEKKOEK*

Inleiding

Tussen 1973 en 1979 werd, onder auspiciën van de GATT, een serie multilaterale handelsbesprekingen gehouden, welke bekend is geworden als de Tokio-ronde. De bedoeling van deze besprekingen was om te komen tot een verdere afbraak van invoertarieven en een begin te maken met de afbraak van niet-tarifaire invoerbelemmeringen. Bij deze besprekingen zou ook rekening met de bijzondere positie van de ontwikkelingslanden worden gehouden. Wat dit laatste betreft is een van de belangrijkste resultaten de opstelling van de „enabling”-clausule. Deze clausule vormt een van de resultaten van het werk in de „framework”-groep, een van de onderhandelingsgroepen in de Tokio-ronde. Deze groep had als expliciet doel het aanbrengen van verbeteringen in het institutionele kader waarbinnen de wereldhandel plaatsvindt, welke in het licht van de vooruitgang in de onderhandelingen wenselijk zouden kunnen zijn 1). De „enabling”-clausule vertegenwoordigt een compromis tussen aan de ene kant het verlangen van de ontwikkelingslanden om de preferentiële behandeling van hun uitvoer te institutionaliseren en aan de andere kant de wens van de industrielanden dat de ontwikkelingslanden aan de internationale handel deelnemen op gelijke voet met hen. Zodoende vormt deze clausule zowel voor hun export naar de industrielanden als naar elkaar het legale kader voor de preferentiële behandeling van ontwikkelingslanden. Als quid pro quo is in deze clausule ook opgenomen „the expectation of developing countries that they will be able to participate more fully in the framework of rights and obligations under the GATT with the progressive development of their economies and improvement of their trade situation” 2).

Een van de redenen dat nog niet veel ontwikkelingslanden de overeenkomsten uit de Tokio-ronde hebben ondertekend is hun ongenoegen ten aanzien van dit laatste gedeelte van de „enabling”-clausule 3). Hoewel in tamelijk vage bewoordingen en zonder tijds-element, is dit gedeelte van de clausule duidelijk een eerste stap op weg naar afschaffing van preferentiële behandeling. Dit perspectief bleek zelfs dichterbij dan de ontwikkelingslanden toentertijd voor ogen zullen hebben gehad. Want bij de voorbereidingen voor de ministersbijeenkomst in het kader van de GATT in het najaar van 1982 stelden enkele ontwikkelde landen, soms op

nogal krachtige wijze dat graduering van ontwikkelingslanden een belangrijk onderwerp op de agenda moest worden. Graduering houdt in dat ontwikkelingslanden niet langer een uitzonderingspositie, namelijk preferentiële behandeling in diverse vormen, in de internationale handelsbetrekkingen zouden moeten innemen. Zij zouden zich daarentegen moeten gaan gedragen als andere, i.c. ontwikkelde, landen in hun handelsrelaties. Hierbij moet benadrukt worden dat graduering op zich geen nieuw verschijnsel is. Op verschillende manieren functioneert het nu reeds, soms op de wijze als hierboven omschreven, soms in de vorm van differentiatie tussen ontwikkelingslanden op basis van ontwikkelingsniveau. Enkele voorbeelden mogen dit verduidelijken 4).

Graduering in de praktijk

In zoverre toegang tot de leningsfaciliteiten van de Wereldbank samenhangt met het inkomen per hoofd van de potentiële debiteur is er duidelijk sprake van graduering. Met betrekking tot het IMF kan er onderscheid gemaakt worden tussen landen die onder artikel VIII vallen en landen die onder artikel XIV vallen. Het voornaamste verschil tussen deze twee groepen landen is dat artikel-XIV-landen zich schuldig mogen maken aan discriminatoire valutapraktijken, terwijl artikel-VIII-landen daarvoor de toestemming van het IMF nodig hebben. Overgang van artikel-XIV naar artikel-VIII-status is slechts de verantwoordelijkheid van het betreffende land. Een derde voorbeeld betreft de werking van de Stabex-faciliteit van de EG. Stabex vormt een onderdeel van de overeenkomst van Lomé. Het heeft als doel de stabiliteit van exportopbrengsten van met de EG geassocieerde ontwikkelingslanden. Deze landen krijgen daartoe leningen als hun grondstoffenuitvoer beneden een bepaalde trendwaarde komt. Deze leningen moeten worden terugbetaald bij bepaalde gunstige prijs- en volume-ontwikkelingen van deze exportgrondstoffen. Er is sprake van graduering in dit schema, aangezien de minst ontwikkelde onder de geassocieerde landen gemakkelijker toegang hebben tot de compensatiebetalingen en bovendien niets terug hoeven te betalen.

Ten slotte bestaat er binnen de algemene preferentiële stelsels (APS), waarover verderop meer, een andere vorm van graduering, welke men produktgebonden graduering zou kunnen noemen. Dit houdt in dat als een ontwikkelingsland voldoende succes heeft bij het exporteren van een bepaald produkt het betreffende produkt niet langer in aanmerking komt voor preferentiële behandeling. In het APS van de EG wordt succes vastgesteld aan de hand van het vullen van de preferentiële quota, waarna de normale meestbegunstigstarieven in werking treden. In het APS van de Verenigde Staten krijgt een ontwikkelingsland geen preferentiële behandeling meer voor een produkt waarmee het meer dan de helft van de Amerikaanse importmarkt voor zijn rekening neemt of voor een produkt dat meer dan een bepaald bedrag aan import in de VS vertegenwoordigt 5).

Het is dus duidelijk dat er verschillende soorten graduering bestaan, zij het meestal buiten het terrein van de handelsbetrekkingen. Graduering binnen het gebied van de handelsrelaties kan dan ook zeker niet op principiële gronden worden afgewezen, temeer daar er logisch en historisch goede redenen voor bestaan. Het is interessanter om na te gaan waarom graduering juist nu wordt opgebracht, hoe het op het gebied van de handel kan worden toegepast en welke criteria bij de implementatie ervan zouden kunnen worden gebruikt.

Daartoe is het nuttig eerst vast te stellen wat graduering op het gebied van de handelsbetrekkingen zou kunnen inhouden. Dit zou in het uiterste geval betekenen dat de rechten en verplichtingen van rijke en graduerende landen ten aanzien van handelspolitieke maatregelen geheel dezelfde zouden worden. Dit zou niet alleen afschaffing van preferentiële behandeling voor deze ontwikkelingslanden betekenen, maar ook volledige toepassing van de diverse gedragscodes welke overeengekomen zijn in de Tokio-ronde. Deze gedragscodes hebben o.a. betrekking op exportsubsidies, douanewaardering, overheidsaankoopbeleid en technische handelsbelemmeringen. Verder zouden zij zich

* De auteur is verbonden aan het Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Een eerdere, Engelse, versie van dit artikel is verschenen in het september nummer van *Intereconomics*, Verlag Weltarchiv GMBH, Hamburg, 1983.

1) GATT, *The Tokyo round of multilateral trade negotiations*, Geneve, april 1979, blz. 9.

2) GATT, op. cit., blz. 149.

3) Volgens P. J. Ginman, T. A. Pugel en I. Walter, *Mixed blessings for the third world in codes on non-tariff measures*, *The World Economy*, jg. 3, nr. 2, september 1980, blz. 217-234, weigerden vrijwel alle ontwikkelingslanden op 12 april 1979 het proces verbaal van de onderhandelingen te ondertekenen. Volgens dezelfde auteurs hadden bovendien medio 1980 nog slechts twintig ontwikkelingslanden één of meer van de diverse niet-tariefcodes ondertekend.

4) Zie voor een uitgebreide bespreking I. Frank, *The graduation issue for LDCs*, *Journal of World Trade Law*, jg. 13, nr. 4, 1979, blz. 289-302.

5) Dit bedrag is onderhevig aan een groeifactor, overeenkomend met de groei van het BNP van de VS. In 1982 was dit bedrag \$ 53,3 mln. Op toepassing van deze criteria zijn overigens uitzonderingen mogelijk.

ook moeten houden aan het wederkerigheidsbeginsel, d.w.z. zij zouden hun markten moeten openen in ruil voor betere toegang tot de markten van andere landen.

Waarom graduering?

Het feit dat de roep om graduering juist nu verheft, heeft waarschijnlijk één belangrijke oorzaak, te weten de verslechtering van de economische situatie in de rijke landen. Deze verslechtering en daarmee gepaard gaande zaken als verminderend concurrentievermogen, werkgelegenheidsafbraak e.d. worden vaak, op zijn minst gedeeltelijk, toegeschreven aan het succes van een aantal ontwikkelingslanden op het gebied van de industriële export 6). Dit succes wordt deels weerspiegeld in de goede prestaties van de ontwikkelingslanden binnen de preferentiële stelsels. Meer in het algemeen toont het verschijnsel van de nieuw-industrialiserende landen (NIC's) aan dat tenminste een aantal ontwikkelingslanden een zeer goede industriële exportprestatie hebben geleverd in de jaren zeventig.

Preferentiële stelsels

Algemene preferentiële stelsels zijn ingesteld vanwege het ongenoegen van de ontwikkelingslanden ten aanzien van de werking van het GATT-systeem. Grosso modo kan hun redenering als volgt worden weergegeven. Ontwikkelingslanden konden niet echt profiteren van het GATT-systeem omdat zij niet in staat waren tariefconcessies te doen en dus ook geen tariefconcessies ontvingen. Zij hadden ook geen voordeel van de tariefvermindering die de rijke landen elkaar aanboden, aangezien laatstgenoemden voornamelijk concessies uitwisselden op producten die juist voor hen, en dus niet voor ontwikkelingslanden, van belang waren. Aangezien men niet kan profiteren van een tariefconcessie als men het betreffende product niet exporteert, hadden de ontwikkelingslanden dus ook nauwelijks baat bij de meestbegunstigingsclausule. Daarom drongen de ontwikkelingslanden reeds op de eerste UNCTAD-conferentie, in 1964, aan op preferentiële behandeling voor hun export. Later zou dit aangeduid te worden als „ongelijke behandeling voor ongelijke partners”. Het doel van preferentiële behandeling was om de industriële export, de economische groei en daarmee de ontwikkeling in het algemeen van ontwikkelingslanden te bevorderen. Dit doel zou moeten worden bereikt via positieve discriminatie van de industriële export van ontwikkelingslanden, d.w.z. preferentiële toegang tot de markten van de geïndustrialiseerde landen. Ontwikkelingslanden zouden tariefconcessies krijgen, terwijl de meestbegunstigingsclausule niet van toepassing zou zijn en er geen wederkerigheid zou worden verlangd. Oorspronkelijk was de gedachte om één algemeen stelsel van preferenties te hebben, aangeboden door alle ontwikkelde landen aan alle ontwikkelingslanden.

Zo is het niet gegaan. Integendeel, in het begin van de jaren zeventig werd er een aantal preferentiële stelsels ingesteld door indi-

viduele ontwikkelde landen, of groepen daarvan, zoals de EG. Hoewel deze stelsels hetzelfde doel hadden, verschilde hun werking op vele punten, waar hier verder niet op ingegaan zal worden 7). Het zij voldoende vast te stellen dat het oorspronkelijke idee tamelijk verwaterde door de introductie van een groot aantal beperkingen, b.v. diverse soorten tariefquota, regels van oorsprong, concurrentiecriteria e.d. Dientengevolge hadden vele waarnemers geen hoge verwachtingen van de uitkomsten van de preferenties 8).

Vanwege dit aanvankelijke pessimisme is het wel nuttig de conclusies te presenteren van onderzoek door diverse auteurs naar de effectiviteit van de preferentiële systemen. Ten eerste is er een studie van de UNCTAD over de effectiviteit van het preferentiële systeem van de VS 9). In deze studie wordt geprobeerd de belangrijkste factoren te bepalen welke bijdragen tot de groei van de Amerikaanse import uit landen welke onder het preferentieschema van de VS vallen. Eén van de voornaamste resultaten is dat tussen 1974 en 1977 ongeveer 65% van de reële groei van de import uit de begunstigde landen kan worden toegeschreven aan de werking van het Amerikaanse preferentiële schema.

Ten tweede is er een onderzoek door Sapir naar het effect van het EG-systeem van preferenties 10). Sapir probeert met behulp van een zwaartekrachtmodel van de handel vast te stellen of er enig significant effect is van het preferentiële systeem op de handelsstromen. Hij vindt een significant positief effect, in het bijzonder voor goederen in de groepen zeven en acht (machines en transportgoederen en overige industriële producten) van Standard International Trade Classification. In zijn woorden: „It does appear that the EEG GSP has expanded manufacturing exports from semi-industrialized nations in the few years after its inception” 11).

Ten derde is er een studie over het preferentiële systeem van de EG, welke stelt: „There is thus clear evidence of the stimulating effect of the GSP on trade” 12). De auteurs van deze studie trekken die conclusie niettegenstaande de vele kritiek die zij hebben op de werking van het systeem.

Ten slotte zijn de resultaten van onderzoek door Baldwin en Murray van belang 13). Zij vergelijken de voordelen van tariefvermindering onder de meestbegunstigingsclausule met de voordelen van de preferentiële stelsels, door middel van de berekening van de hoeveelheden handelsschepping en -verlegging welke uit beide soorten concessies volgt. Hun conclusie is dat de ontwikkelingslanden als geheel meer hebben te winnen bij tariefconcessies onder de meestbegunstigingsclausule dan bij de preferentiële schema's, in het bijzonder vanwege de vele beperkingen van deze schema's. Hun conclusie slaat dan ook voornamelijk op die landen wier export tegen de beperkingen van de preferentiële schema's oploopt. Samenvattend kan men zeggen dat de ontwikkelingslanden baat hebben bij de preferentiële stelsels, maar dat deze voordelen zijn gelimiteerd vanwege de vele beperkingen van de schema's. Preferentiële schema's hebben dus, in ieder geval enigszins, aan hun doel beantwoord. In zo-

verre dit het geval is, vormt het tegelijkertijd een geldige reden voor de roep om graduering 14).

Nieuw-industrialiserende landen

Een andere, meer algemene, duidelijke indicatie van het succes van de ontwikkelingslanden bij het exporteren van industriële goederen is de toenemende belangstelling voor de NIC's, gepaard gaande met gevoelens van onbepaaldheid. Het is moeilijk om een preciese definitie te geven van het begrip NIC. In de literatuur wordt een vijftal, elkaar gedeeltelijk overlappende, groepen NIC's onderscheiden. Men kan zelfs zijn twijfels hebben ten aanzien van het nut van pogingen om een bepaalde groep landen als NIC's te identificeren. Hoe dan ook, in het algemeen kunnen NIC's worden omschreven als ontwikkelingslanden die zeer snel succesvol exporteur van industriële producten zijn geworden. Als zodanig hebben veel meer ontwikkelingslanden dan het in het algemeen gebruikte aantal (ongeveer tien) zekere NIC-trekken 15).

Hoewel hier niet in details zal worden ingegaan op de oorzaken van het succes van de NIC's, wordt toch een korte opsomming gegeven van de factoren waaraan het succes van de NIC's in het algemeen wordt toegeschreven 16). Dit succes wordt voornamelijk gezien als gevolg van de combinatie van bepaalde vormen van economische politiek met een aantal min of meer op zich zelf staande

6) Het is hier niet de plaats om te beoordelen of dat inderdaad zo is. Vermoedelijk leveren de ontwikkelingslanden slechts een geringe bijdrage tot bovengenoemde problemen van de geïndustrialiseerde landen.

7) Zie voor een gedetailleerde beschrijving bij voorbeeld T. Murray, *Trade preferences for developing countries*, Londen, 1977; A. Weston, V. Cable en A. Hewitt, *The EEC's generalised system of preferences*, ODI, 1980; A. Borrmann, C. Borrmann en M. Stegger, *Das Allgemeine Zollpräferenzsystem der EG*, Hamburg, 1979 en; *The generalised system of preferences, Review of the first decade*, OECD, Parijs, 1983.

8) Zie bij voorbeeld T. Murray, *How helpful is the generalized system of preferences to developing Countries*, *Economic Journal*, jg. 83, 1973, blz. 449-455.

9) T. Murray, *Evaluation of the trade benefits under the United States scheme of generalized preferences*, UNCTAD, TD/B/C.5/66, 20 februari 1980

10) A. Sapir, *Trade benefits under the EEC generalised system of preferences*, *European Economic Review*, jg. 25, 1981, blz. 339-355.

11) A. Sapir, op. cit., blz. 352.

12) A. Borrmann, C. Borrmann en M. Stegger, *The impact of the GSP on imports*, *Intereconomics*, september/oktober 1979, blz. 224.

13) R. E. Baldwin en T. Murray, *MFN tariff reduction and developing country trade benefits under the GSP*, *The Economic Journal*, jg. 87, maart 1977, blz. 33-46.

14) Ook de OECD stelt in dit verband: „Although there exist divergent views on this question (t.w. graduering, K K), it is significant that the issue arises at least partly from the apparent success of the GSP”, OECD, op. cit., blz. 59.

15) Dit wordt onderkend in een recente OECD-studie, *Development co-operation, 1982 Review*, OECD, Parijs 1982, hfst. 12, dat zich bezighoudt met „nieuwe” NIC's.

16) Zie voor een algemene beschouwing bij voorbeeld OECD, idem, of een oudere OECD-studie, *The impact of the newly industrializing countries on production and trade in manufactures*, OECD, Parijs, 1979.

factoren. Met deze politiek wordt een naar buiten gerichte groeipolitiek bedoeld, in die zin dat er geen systematische afwijking is ten gunste van importvervanging of exportbevordering.

De eerste van de factoren waaraan werd gerefereerd, is de produktcyclustheorie. Dit is een dynamische theorie van de internationale handel. Deze houdt in dat nieuwe produkten welke gepaard gaan met hoge R & D-uitgaven en de inzet van hooggekwalificeerde arbeid, eerst worden geproduceerd in de rijke landen en geëxporteerd naar de arme landen. Later, nadat het produktieproces gestandaardiseerd is, worden R & D en geschoolde arbeid minder belangrijk als „inputs” in het produktieproces en wordt ongeschoolde arbeid belangrijker. Op dat moment gaat de tweede factor een rol spelen, t.w. de beschikbaarheid van een grote hoeveelheid ongeschoolde, goedkope, arbeid in de ontwikkelingslanden. Het comparatief voordeel in het produceren van deze voormalig nieuwe produkten verschuift dan van de rijke naar de arme landen. Dit hoeft niet alleen van toepassing te zijn op een produkt in zijn geheel, maar kan ook gelden voor gedeelten van het produktieproces. Deze verschuiving van het comparatieve voordeel wordt vergemakkelijkt door de rol van multinationals in dit geheel, vanwege hun kennis van de produktieomstandigheden en de internationale markten en hun flexibiliteit.

Een andere factor in dit proces wordt gevormd door de zogenaamde „offshore assembly provisions”. Deze houden in dat wanneer een produkt wordt geëxporteerd, daarna verder bewerkt en vervolgens weer wordt geïmporteerd, invoerrechten slechts van toepassing zijn op dat gedeelte van de waarde van het goed dat buitenslands is gevormd en niet op de totale waarde van het geïmporteerde produkt. Dit vergroot natuurlijk de aantrekkelijkheid van het verplaatsen van delen van het produktieproces naar het buitenland. Naast deze algemene factoren spelen natuurlijk individuele factoren een rol bij de verklaring van de prestaties van individuele landen. Men denke hierbij aan politieke factoren, de grootte van de thuismarkt, het opleidingsniveau van de werknemers enz.

Uit zowel de ervaringen met de preferentiële schema's als de prestaties van de NIC's kan de volgende conclusie worden getrokken. Een aantal ontwikkelingslanden heeft getoond in staat te zijn op de wereldmarkt te concurreren, zowel met als zonder preferentiële behandeling. Uit dat oogpunt is het zowel redelijk als voordelig dat zij aanvaardden dat het principe van graduering wordt geïmplementeerd. Overigens zijn er misschien nog andere overwegingen welke hiervoor of hiertegen pleiten. Indien, na beschouwing hiervan, graduering nog steeds voordelig, noodzakelijk of zelfs onvermijdelijk lijkt, resteert het cruciale probleem van de preciese vorm die graduering aan zou moeten nemen alsmede de te hanteren criteria bij de beslissing of bepaalde landen (of produkten) hiervoor in aanmerking komen.

Andere overwegingen met betrekking tot graduering

Er zijn verscheidene andere argumenten

ten gunste van graduering. Ten eerste, wanneer graduerende arme landen hun importbelemmeringen zouden verminderen, zouden zowel de rijke als de overige arme landen meer gelegenheid hebben om naar deze landen te exporteren. Op basis van wederkerigheid zou dit de rijke landen ertoe kunnen brengen minder protectionistisch te zijn t.o.v. deze zelfde landen. Het is natuurlijk dubieus of de andere arme landen werkelijk op deze wijze zouden profiteren aangezien ze op gelijke voet met de rijke landen zouden moeten concurreren.

Ten tweede zou vermindering van preferenties van graduerende arme landen op de importmarkten van de rijke landen daar meer ruimte laten voor de armere landen. Wederom geldt dat deze hier zouden moeten concurreren met de rijke landen, zij het in dit geval op basis van preferenties. Ten derde, in zoverre graduering zou leiden tot vermindering van de verstoringen aan de import- en exportzijde van hun economieën, zou het de welvaart van graduerende landen verhogen. In dit geval zijn alle argumenten uit het exportpromotie versus importsstitutiedebat van toepassing.

Het belangrijkste argument ten nadele van graduering is natuurlijk gerelateerd aan de betalingsbalanstekorten waar de meeste arme landen onder lijden. De vraag rijst dan of arme landen zich graduering kunnen veroorloven, aangezien dit vermoedelijk, althans op korte termijn, hun betalingsbalanspositie zou doen verslechteren. Echter, in zoverre deze tekorten worden veroorzaakt door tekorten op de energiehandelsbalans zouden deze, naar mijn mening, niet als argument tegen graduering moeten worden gebruikt. Immers, dat probleem moet voornamelijk worden opgelost via een daartoe geëigend energie-, vraag- en aanbodbeleid, hoe moeilijk dat ook moge zijn 17). Een ander argument houdt in dat arme landen slechts voor een klein aantal produkten concurreren zijn. Hoewel rijke landen waarschijnlijk voor een groter aantal produkten concurreren zijn dan arme landen, is ook hier de range, per definitie, natuurlijk beperkt. In het algemeen is dan ook geen sterk argument, hoewel hierbij natuurlijk gedacht kan worden aan extreme gevallen, zoals bij voorbeeld jute-produkten uit Bangla-Desh.

Het geheel overziende, overwegen m.i. de argumenten ten gunste van graduering. Het

belangrijkste nadeel, een verslechterende betalingsbalans, zou kunnen worden opgevangen via het instellen van een tijdelijk fonds dat landen zou compenseren voor betalingsbalanstekorten veroorzaakt door graduering. De preciese werking van zo'n fonds, hoewel niet onbelangrijk, doet er voor het argument niet toe. Graduering zou tevens op landenbasis, niet op produktbasis, moeten plaatsvinden, aangezien het feit dat elk land wel een aantal produkten of sectoren heeft waarin het (nog) niet (of niet meer) voldoende concurrerend is, er anders toe zou leiden dat daarom elk land preferentiële behandeling zou behouden (of verkrijgen).

Het is mogelijk dat men bovenstaande conclusie ten gunste van graduering niet aanvaard, hetzij vanwege een andere weg van de argumenten, hetzij vanwege nog andere overwegingen 18). Desalniettemin moet men rekening houden met de politieke druk van de rijke landen. Graduering zou dan heel wel de prijs kunnen zijn die betaald moet worden ten einde een verdere toeneming van protectionistische maatregelen door de rijke landen tegen (sommige van) de arme landen te voorkomen. Men zal dus bepaalde criteria moeten hebben volgens welke landen voor toepassing van graduering in aanmerking komen.

Criteria voor graduering

Hoewel uiteindelijk de keuze van landen die voor graduering in aanmerking komen misschien wel meer politiek dan economisch zal worden bepaald, is het toch de moeite waard enkele „objectieve” elementen die hierbij van pas zouden komen, te beschouwen. In de kern van de zaak is graduering een gevolg van het toenemend concurrentievermogen van ontwikkelingslanden op de wereldmarkt. Om die reden zouden bij het proces van graduering elementen moeten worden betrokken welke het concurrentievermogen van een land vertegenwoordigen, in het bijzonder met betrekking tot industriële produkten. Men kan in dit verband denken aan veranderingen in marktaandeel, hetzij wereldwijd, hetzij op bepaalde regionale deelmarkten. Een andere mogelijkheid betreft veranderingen in de structuur van de industriële export.

Een tweede, tamelijk algemeen, aspect van concurrentievermogen zou kunnen worden gezocht in de factoren die het concurrentievermogen bepalen, in plaats van in de gevolgen van een toenemend concurrentievermogen, zoals bij voorbeeld een stijgend marktaandeel. In dit geval zou men kunnen denken aan het opleidingsniveau van de factor arbeid.

Een derde overweging zou kunnen worden gevormd door het ontwikkelingsniveau, zoals bij voorbeeld gemeten door inkomen per hoofd. Naar mijn mening zou dit zo moe-

17) De tekorten op de energiehandelsbalans worden vermoedelijk toch al kleiner vanwege de recente olieprijsdalingen.

18) Zie voor een andere mening t.a.v. graduering bij voorbeeld het UNCTAD-rapport, *Protectionism, trade relations and structural adjustment*, TD/274, juni 1983, blz. 32 en 33.

ten werken dat niet landen beneden een bepaald inkomensniveau van graduering zouden moeten worden uitgesloten, maar dat landen boven dat niveau in principe in aanmerking zouden komen. Naar beide kanten zouden dan weloverwogen uitzonderingen kunnen worden gemaakt.

Men kan natuurlijk nog andere, misschien meer verfijnde, criteria bedenken, maar dat is vermoedelijk een overbodige exercitie, aangezien graduering waarschijnlijk een zaak zal zijn van grove, eenvoudige criteria.

Slotopmerkingen

Naar het zich laat aanzien is graduering een onvermijdelijke zaak, per definitie op lange termijn, maar ook, om politieke en andere redenen, op kortere termijn. In dat geval lijkt het voor ontwikkelingslanden verstandiger mee te werken bij het zoeken naar een redelijk systeem van graduering dan om te trachten het tij te keren. Het is heel wel mogelijk dat het een kwestie is van gradueren of gegradueerd worden 19).

Als de ontwikkelingslanden meewerken bij het vaststellen van gradueringsregels kunnen ze de gelegenheid benutten om het belangrijkste externe nadeel van graduering te verzachten, t.w. een toename van de ernst van betalingsbalansproblemen, via bij voorbeeld een tijdelijk fonds zoals hierboven gesuggereerd. Ook kunnen de rijke landen hierin een aanleiding zien om de klap van de graduering te verzachten via een vergroting van preferenties van de armere ontwikkelingslanden. Op die wijze zouden zij tonen dat zij niet slechts de bedoeling hebben om de concurrentie van de ontwikkelingslanden in het algemeen te verzwakken, maar ook om de belangen te bevorderen van die ontwikkelingslanden die duidelijk nog niet internationaal kunnen concurreren.

Ten slotte zou het mogelijk zijn een redelijk tijdschema overeen te komen voor de toepassing van graduering voor de daarvoor in aanmerking komende landen. Men zou zelfs diverse fasen in graduering kunnen onderscheiden. Eerst zouden preferenties kunnen worden afgeschaft. De volgende stap zou een scherpere toepassing kunnen zijn van enkele gedragscodes, overeengekomen in de Tokio-ronde, in het bijzonder die betreffende subsidies. Ten slotte zou dan volledige toepassing kunnen gelden van alle codes zoals deze van toepassing zijn op dit moment op de ontwikkelde leden van GATT.

K. A. Koekkoek

19) Volgens het *Economisch Dagblad* van 6 april 1983 heeft William Brock, de bijzondere handelsambassadeur van de VS, verklaard dat goederen ter waarde van \$ 2,6 mrd. uit het preferentiële systeem van de VS zijn verwijderd. Dit betreft in het bijzonder produkten uit Taiwan, Mexico, Singapore, Zuid-Korea en Chili. Daarentegen zijn goederen ter waarde van \$ 300 mln. nieuw in het stelsel ondergebracht. Onder deze produkten bevindt zich suiker, ten bedrage van \$ 175 mln. import in 1982 in de VS, afkomstig uit Guatemala, Colombia, Argentinië, de Filipijnen en Swaziland. Zie hiervoor ook de discussie over de vernieuwing van het preferentiële stelsel van de VS in *Trouble is developing, Far Eastern Economic Review*, 1 september 1983, blz. 90.