RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY
Rok LIV — zeszyt 1 — 1992

ZDZISŁAW W. PUSLECKI

TRADYCYJNE I NOWE ARGUMENTY PROTEKCJONIZMU HANDLOWEGO NA PRZYKŁADZIE WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

I. WPROWADZENIE

W polityce handlowej krajów o gospodarce rynkowej, w tym także Wspólnoty Europejskiej, ważne miejsce zajmuje ochrona handlowa. Większość krajów oficjalnie opowiada się za liberalizmem handlowym, jednak naciski wewnętrzne, mające często podłoże społeczne, jak na przykład utrzymanie dochodów na odpowiednim poziomie, czy też obawy przed wzrostem bezrobocia, skłaniają rządy tych krajów do stosowania protekcjonizmu. Szczególnie uwidacznia się to w okresach stagnacji i trudności dostosowawczych, wrażliwych na czynniki zewnętrzne gałęzi produkcji. Protekcjonizm wiąże się z kosztami, które obciążają konsumentów i podatników. Stosowany zbyt długo i szeroko wpływa na obniżanie ogólnej aktywności ekonomicznej. Mało jest jednak krajów, które są całkowicie wolne od stosowania protekcjonizmu.

Wspólnota Europejska znosząc bariery wewnętrzne, co szczególnie uwidoczniło się w okresie tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego, czyli „Europy 1992", utrzymuje nadal ograniczenia zewnętrzne w postaci wspólnej zewnętrznej taryfy celnej i środków pozataryfowych. Skierowane są one głównie przeciwko krajom, które nie mają zawartych ze Wspólnotą umów o handlu preferencyjnym. Z uwagi na to, że stawki celne, w wyniku wielostronnych rokowań handlowych w ramach GATT[1]

[1] Układ Ogólny w Sprawie Ceł i Handlu (General Agreement on Tariffs and Trade — GATT), utworzony został 30 X 1047 r. w Genewie przez 213 państwa: Australię, Belgię, Birmę, Brazylię, Cejlon obecnie Sri Lankę, Chile, Chiny, Czechosłowację, Francję, Holandię, Indie, Kanadę, Kubę, Liban, Luksemburg, Norwegię, Nową Zelandię, Pakistan, Rodezję obecnie Zimbabwe, Republikę Południowej Afryki, Syrię, Stany Zjednoczone Ameryki i Wielką Brytanię. GATT utworzono w ramach prac Komitetu Przygotowawczego do Konferencji Hawańskiej w sprawie utworzenia Międzynarodowej Organizacji Handlowej (ITO). Tymczasowo (to znaczy do momentu utworzenia ITO.) wprowadzono go w życie na podstawie protokołu obowiązującego od 1 I 1948 r. Ponieważ do utworzenia ITO nie doszło GATT

zostały w znacznym stopniu obniżone, we współczesnej ochronie handlowej przeważają środki pozataryfowe. Współczesny protekcjonizm handlowy określany jest więc często jako neoprotekcjonizm. Od tradycyjnego, odróżnia go przewaga środków pozataryfowych nad celnymi, selektywne ich stosowanie wobec wybranych najbardziej zagrożonych gałęzi produkcji i regionalizm, czyli wykorzystywanie protekcjonizmu do podziału rynku światowego. Oprócz tradycyjnych argumentów, takich jak na przykład ochrona nowych gałęzi przemysłu, pojawiają się nowe uzasadnienia stosowania ochrony handlowej.

II. PROTEKCJONIZM I LIBERALIZM W TEORII HANDLU MIĘDZYNARODOWEGO

Istota neoprotekcjonizmu nie odbiega od pojęcia, które określa zjawisko protekcjonizmu handlowego w teorii handlu międzynarodowego. Pojęcie protekcjonizmu handlowego obejmuje ogół działań interwencyjnych na rynku, mających na celu ochronę produkcji krajowej przed konkurencyjnym importem oraz popieranie własnego eksportu przy pomocy środków polityki ekonomicznej. Zjawisko protekcjonizmu handlowego jest całkowicie przeciwstawne idei wolnego handlu. W okresach wzrostu gospodarczego przeważają tendencje liberalizacyjne, a w okresach kryzysu i stagnacji nasila się protekcjonizm handlowy.

Teoretyczne argumenty na rzecz protekcji handlowej pojawiły się na gruncie mankamentów polityki wolnego handlu. Protekcjonizm po raz pierwszy wystąpił w Europie w okresie merkantylizmu przyczyniając się do rozwoju przemysłu i od tego czasu zajmuje stałe miejsce w procesach rozwoju gospodarczego. Jego istnienie uzasadnia się ograniczonymi możliwościami wykorzystywania w praktyce teorii kosztów komparatywnych D. Ricardo. Teoria ta uważała handel zagraniczny za czynnik, który rozszerzając międzynarodowy podział pracy, umożliwia najbardziej efektywne wykorzystanie zasobów i sił produkcyjnych świata.

nabrał charakteru stałej organizacji. Według stanu na 1 IX 1986 r. GATT liczył 92 członków pełnych, 1 członka prowizorycznego oraz 31 członków *de facto.* Z krajów Europy Wschodniej pełnymi członkami GATT są: CSFR (członek założyciel), Polska (w okresie od 1960-1967 członek stowarzyszony, od 1967 r. członek pełny), Jugosławia (1959 -1966 członek stowarzyszony, od 1966 członek pełny), Rumunia (od 1070 r.), Węgry (od 1973 r.). Bułgaria ma w GATT status obserwatora. Siedziba GATT znajduje się w Genewie. Szerzej o działalności GATT: *Encyklopedia Organizacji Międzynarodowych,* pod red. Z. M, Klepackiego, Warszawa 1976, ss. 503-505, A. Dunkel, Das *GATT — Hüter des globalen Wettbewerbs. Die Herausforderung an die Umgang-Runde,* Neue Zürcher Zeitung, Nr 252, 31 X 1987, GATT--Information — 1393, Geneve 1986.

Nadając teorii kosztów i korzyści komparatywnych nieco odmienną wersję, to jest opierając tę teorię nie na obiektywnej wartości płynącej z pracy, lecz na subiektywnej wartości użyteczności krańcowej, jej zwolennicy przyjmowali ją jako zasadę określającą kierunki specjalizacji poszczególnych krajów. Takie podejście oznaczało podporządkowanie rozwoju gospodarczego warunkom i mechanizmowi rynku światowego. Jest to istotny zarzut wobec klasycznej teorii wolnego handlu, gdyż chociaż dąży ona do optymalizacji dobrobytu światowego to równocześnie prowadzi do powiększania nierówności rozwojowych w gospodarce światowej. Korzyści z wolnego handlu nie są bowiem dzielone równo pomiędzy wszystkich uczestników międzynarodowego podziału pracy. Poważnym mankamentem argumentów stosowanych na rzecz wolnego handlu jest to, że oparte są one na zasadach statycznych. Stosowanie modelu wolnego handlu w praktyce prowadziłoby zatem do utrwalania istniejących struktur gospodarczych, uniemożliwiając krajom słabiej rozwiniętym osiąganie korzyści z podziału pracy o charakterze przemysłowym.

Nowoczesna wersja teorii kosztów komparatywnych, rozwinięta przez ekonomistów szwedzkich E. Heckschera i B. Ohlina, opiera rachunek kosztów i korzyści komparatywnych między krajami na cenach rynkowych. Różnice cen i kosztów wyjaśnia ona różnym, to jest mniej lub bardziej obfitym wyposażeniem poszczególnych krajów w czynniki produkcji. Teoria ta zakłada stałą ilość i jakość czynników produkcji w poszczególnych krajach, niezmienność technologii i metod wytwarzania oraz przyjmuje identyczną dla każdego kraju funkcję produkcji tych samych towarów. Zakłada więc, że te same produkty wytwarzane są w różnych krajach przy pomocy podobnych kombinacji czynników produkcji. Ponadto teoria ta zakłada przenośność czynników produkcji w poszczególnych krajach oraz ograniczoną ich przenośność w skali międzynarodowej,, doskonałą konkurencję, pełne zatrudnienie i nie uwzględnia oszczędności, jakie może dawać produkcja na wielką skalę.

Podobnie jak klasyczna teoria kosztów komparatywnych nowa jej wersja ma również charakter statyczny[2]. Uważa się jednak, że mimo to może być ona przyjmowana za podstawę dla określenia kierunków rozwoju poszczególnych krajów. Nowa wersja zakłada, że każdy kraj powinien dostosować kierunki swego rozwoju i strukturę handlu zagranicznego do aktualnie istniejącego układu kosztów komparatywnych. Ponadto należy uwzględnić fakt, że o ile handel surowcami i płodami rolnymi może być wyjaśniany różnicami w wyposażeniu w czynniki produkcji, o tyle handel towarami przemysłowymi jest wynikiem raczej

[2] Na statyczny charakter teorii Heckscher-Ohlina zwracają uwagę Ch. Kindleberger, *Economic Development,* New York 1958, ss. 238-239 oraz S. Mookerjee, *Factor Endowments and International Trade,* New Delhi 1958, ss. 83-91.

takiej samej struktury popytu w krajach biorących w nim udział[3]. Poszczególne gałęzie przemysłu rozwijają się bowiem pod wpływem istnienia potencjalnych rynków wewnętrznych, przy czym określona gałąź przemysłu może włączyć się do obrotu międzynarodowego wtedy, kiedy rynek wewnętrzny został na tyle powiększony, iż umożliwia jej produkcję na wystarczająco dużą skalę, aby mogła konkurować z produkcją zagraniczną na rynkach światowych. Najkorzystniejszy rynek zagraniczny znajduje się zaś w tych krajach, w których istnieje mniej więcej taka sarna, jak w kraju eksportera, struktura popytu. Oznacza to, że ich dochody na głowę mieszkańca są mniej więcej na tym samym poziomie jaki istnieje w kraju eksportującym. Tak więc podczas gdy koncepcja Heckscher-Ohlina dowodzi, że transakcje w handlu zagranicznym dochodzą do skutku wtedy, kiedy dwa kraje różnią się od siebie, to inni ekonomiści, na przykład S. B. Linder, wskazują, że dokonuje się transakcji wówczas, kiedy są one krajami o podobnej strukturze rozwoju gospodarczego.

III. POPRAWA TERMS OF TRADE JAKO UZASADNIENIE DO STOSOWANIA OCHRONY HANDLOWEJ

W pewnych warunkach nałożenie cła na import lub eksport może przyczynić się do poprawy terms of trade[4] handlu zagranicznego i w efekcie może powodować wzrost dobrobytu danego kraju. Sytuacja taka występuje wówczas gdy protekcjonizm prowadzi do spadku cen produktów, które kraj kupuje od swoich partnerów handlowych, to znaczy gdy wzrost ochrony handlowej skłania zagranicznych dostawców do obniżki cen oferowanych przez nich towarów, lub jeżeli popieranie eksportu zwiększa ceny towarów, które dany kraj sprzedaje za granicę.

Szczególną interpretacją tego argumentu jest koncepcja tak zwanej optymalnej taryfy celnej. Według teorii ekonomii dobrobytu rozpatrywanej z punktu widzenia pojedynczego kraju, wprowadzenie racjonalnej taryfy importowej może przynieść większy dobrobyt niż stosowanie wolnego handlu. Twierdzenie to udowodnił T. Scitovsky[5]. Wprowadzenie importowej taryfy celnej jest celowe zwłaszcza wtedy, gdy popyt zagraniczny na eksport kraju wprowadzającego taryfę jest nieelastyczny i gdy zagranica nie podejmie kroków odwetowych. Drugim warunkiem

[3] Por. S. B. Linder, *An Essay on Trade and Transformation,* New York 1961.

[4] Cenowe terms of trade wyrażają stosunek indeksów cen towarów eksportowanych do indeksów cen towarów importowanych. Wzrost tego stosunku określa wzrost korzyści z wymiany zagranicznej danego kraju, a obniżenie oznacza zmniejszenie się korzyści z handlu zagranicznego.

[5] T. Scitovsky, *A Reconsideration of the Theory of Tariffs. Papers on* Welfare *and Growth,* George Allen Univ. Ltd. London 1985.

celowości wprowadzenia taryfy celnej jest to, by była ona optymalna, to znaczy taka, przy której spełnione są warunki określone przez Pareto, a więc zrównania krańcowej stopy substytucji konsumpcji z krańcową stopą transformacji produkcji krajowej (stopą kosztów krańcowych) oraz z krańcową stopą transformacji eksportu na import przez wymianę zagraniczną. Rozważania T. Scitovskiego kontynuował H. G. Johnson, który wykazał, że jakikolwiek po wprowadzeniu cła przez dany kraj nowa równowaga będzie osiągnięta po faktycznym obniżeniu handlu to jednak, dla kraju, który wprowadził taryfę może być ona bardziej korzystna od wolnego handlu [6]. Wynika stąd wniosek, że z punktu widzenia poszczególnych krajów eskalacja stawek celnych może być okresowo korzystna. Wzajemne redukcje tych stawek mogą być także korzystne, lecz niekoniecznie do poziomu wolnego handlu, dla wszystkich uczestników wymiany międzynarodowej.

Argument przerzucania skutków stosowania taryfy celnej na zagranicę wysunął po raz pierwszy J. S. Mill. Problem ten analizowała także Joan Robinson, która uzupełniła argument poprawy terms of trade stwierdzeniem, że taryfa celna powoduje wzrost zatrudnienia w przemysłach konkurujących z importem oraz w tych, które odnoszą korzyści z wydatków pokrywanych wpływami z ceł[7].

IV. OCHRONA HANDLOWA NOWYCH GAŁĘZI PRZEMYSŁU (INFANT INDUSTRY ARGUMENT)

Zasada wolnego handlu stosowana w warunkach nierównomiernego rozwoju gospodarczego w poszczególnych krajach gospodarki światowej jest korzystna dla krajów mających przewagę w handlu międzynarodowym i powiększa ich korzyści z wymiany handlowej. Rozwój krajów słabiej rozwiniętych jest natomiast utrudniony, co skłania je do stosowania protekcjonizmu handlowego. Tego typu motywację opowiadającą się za stosowaniem protekcjonizmu w krajach mniej rozwiniętych od Anglii w XIX w. upowszechnił F. List. Wysunął on ideę tak zwanych ceł wychowawczych, która głosi, że do wykorzystania potencjalnych możliwości krajów mniej rozwiniętych potrzebne są cła ułatwiające pierwsze kroki nowym gałęziom przemysłu, które po osiągnięciu pełnej dojrzałości będą zdolne do konkurowania bez pomocy tych ceł. Wychodził on z założenia,

[8] Zofo. H. G. Johnson, *Optimus Tariffs and Retaliation,* Review of Economic Studies, 1953 - 1954 Nr 65, ss. 142 - 153.

[7] Joan Robinson, *„Polityka zubożenia sąsiada" jako narzędzie w walce z bezrobociem,* w: *Teoria i polityka handlu zagranicznego w kapitalizmie,* Warszawa 1960.

że każdy kraj powinien dążyć — o ile ma odpowiednie warunki — do osiągnięcia najwyższej fazy rozwoju jaką jest faza przemysłowa. W związku z tym kraj taki, dotychczas słabiej rozwinięty, nie może opierać swojego rozwoju na mechanizmie rynku międzynarodowego i wolnym handlu, lecz musi stosować protekcjonizm. Dopiero po osiągnięciu odpowiedniego poziomu rozwoju będzie mógł dążyć do rozszerzenia specjalizacji międzynarodowej, już jednak w oparciu o inną strukturę i inny układ kosztów.

Protekcjonizm F. Lista różni się w dość istotny sposób od szerokiego, odnoszącego się do całej gospodarki, protekcjonizmu merkantylistów. Jest on bowiem protekcjonizmem przejściowym stosowanym tylko wobec wybranych gałęzi przemysłu. List nie przeciwstawiał go przy tym ideom wolnego handlu. Uznawał nawet korzyści wynikające z liberalizmu gospodarczego ale korzyści te mogły być tylko udziałem krajów reprezentujących równy wysoki poziom rozwoju sił wytwórczych.

Argumentem czasowej ochrony młodych gałęzi przemysłu (infant industry) posługiwali się także tacy ekonomiści jak J. S. Mili, A. Marshall i F. Taussig. Zgodnie z tym argumentem przed każdym krajem stoi wiele kierunków działania mogących przynieść korzyści komparatywne. Należy tylko podjąć działania mające na celu zapoczątkowanie tych korzyści, tak by młode gałęzie przemysłu mogły konkurować z producentami zagranicznymi na warunkach rynkowych. Protekcjonizm towarów wytwarzanych w nowych gałęziach produkcji początkowo powoduje wzrost ich cen, lecz po pewnym czasie dany przemysł staje się tak wydajny, że koszty i ceny zaczynają w nim spadać [8].

Argument ochrony młodych przemysłów w obecnym czasie, jak stwierdza P. A. Samuelson, w dużej mierze dotyczy krajów, w których nie nastąpiło jeszcze przejście od gospodarki o charakterze rolniczym do gospodarki o charakterze przemysłowym. Stąd też należałoby raczej mówić nie o młodym przemyśle lecz o młodej gospodarce („young economy"). Według P. A. Samuelsona argument ochrony młodych przemysłów albo młodej gospodarki nie jest sprzeczny z zasadą korzyści komparatywnych. Przeciwnie jego znaczenie wynika z założenia zmian w dynamice możliwości produkcyjnych w kierunku tworzenia nowych korzyści komparatywnych w gałęziach potrzebujących czasowej protekcji[9].

W ramach Wspólnoty Europejskiej postuluje się różne formy ochrony przemysłów przodujących — na przykład elektroniki, budowy samolotów ponactdźwiękowych, różnych zastosowań energii atomowej i innych przemysłów charakteryzujących się stosunkowa wysokim udziałem na-

[8] Por. P. A. Samuelson, *Economics,* New York, Toronto, London 1958, s. 683.
[9] Ibidem, s. 684.

kładów na prace badawcze i rozwojowe (B + R)[10]. Czasowa ochrona najnowocześniejszych gałęzi przemysłu w krajach Wspólnoty Europejskiej ma przede wszystkim usunąć te niedoskonałości rynkowe, które utrudniają szybki ich rozwój oraz przynieść szerokie korzyści towarzyszące takie jak transfer nowości technicznych do innych branż i podnoszenie w ten sposób poziomu wydajności w całej gospodarce a także zatrudnienie wysoko wykwalifikowanej kadry naukowej.

Niejednokrotnie spotkać się można z zastrzeżeniami co do możliwości praktycznego wykorzystania argumentu ochrony młodych przemysłów oraz z kontrargumentami. Dotyczą one głównie problemu wyboru gałęzi, które mają być przedmiotem czasowej ochrony przed konkurencją zagraniczną, zagadnień finansowania rozwoju chronionych branż oraz określenia momentu, kiedy protekcja staje się zbędna. Ponadto wskazuje się, że ochrona przemysłu — jeżeli jest ona niezbędna — można skutecznie realizować za pomocą subsydiów produkcyjnych a nie za pomocą ceł lub innych restrykcji handlowych. Te ostatnie mogą wprawdzie prowadzić do ograniczenia wymiany handlowej, lecz według W. M. Cordena nie zawsze oznacza to poparcie dla produkcji krajowej lub lepsze wykorzystanie krajowych czynników produkcji, co stanowi istotę argumentu ,,infant industry" [11].

Mimo zastrzeżeń i kontrargumentów, uzasadnienia ochrony młodych gałęzi przemysłu są utrzymywane i wykorzystywane. Teza o celowości ochrony naukochłonnych gałęzi przemysłu znajduje szerokie poparcie polityczne. Przemysł komputerowy jest bowiem podstawą nowoczesnego przemysłu.

V. OCHRONA BILANSU PŁATNOŚCI BIEŻĄCYCH

Argumenty za koniecznością kierowania się innymi zasadami niż korzyściami komparatywnymi, określanymi przez mechanizm rynku światowego, rozwija się w przypadku trudności w bilansie płatności bieżących. W takiej sytuacji handel nie kieruje się bowiem i nie może kierować się względnymi różnicami w kosztach wytwarzania między krajami. O kierunkach handlu decyduje wówczas względna trudność lub łatwość uzyskania określonej waluty. Uzasadnia to stosowanie ograniczeń w andlu międzynarodowym i to także, jak twierdzi J. E. Mead, ograniczeń nawet o charakterze dyskryminacyjnym[2]. Sytuacja .tego rodzaju wystą-

Por. U. Płowieć, *Uwagi na temat polityki protekcjonizmu,* Handel Zagraniczny 1975, nr 9, ss. 33 - 37.

Zob. W. M. Corden, *Monopoly, Tariffs and Subsidies,* Economica 1967, Nr 133, s. 55.

[12] Por. J. E. Mead, *The Balance of Payments,* London 1956, ss. 378-419.

piła w krajach Wspólnoty Europejskiej pod koniec lat siedemdziesiątych. J. E. Mead formułuje również argumenty dopuszczające stosowanie protekcjonizmu przy założeniu, że pełne zatrudnienie i równowaga bilansów płatniczych bieżących została zapewniona w oparciu o założenia ekonomii dobrobytu. Podkreśla on bowiem, że wolna wymiana handlowa maksymalizuje dobrobyt w skali światowej, zapewniając optymalne wykorzystanie zasobów, tylko przy danej istniejącej strukturze gospodarki światowej. Nie musi to być jeszcze najkorzystniejsze optimum, jakie mogłoby zostać osiągnięte, w przypadku zmiany struktury gospodarczej świata [13].

Trudności dostosowawcze wynikające ze zmian strukturalnych w gospodarce światowej, szczególnie ujawniły się w krajach Wspólnoty Europejskiej w drugiej polowie lat siedemdziesiątych i w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych. W tym czasie powstało szereg nowych przemysłów, inne w zasadniczy sposób zmieniły swoje podstawy działania, a jeszcze inne permanentnie traciły na znaczeniu. Wystąpienie kryzysu koniunkturalnego w latach 1974-75 i następującej po nim stagnacji strukturalnej, której kulminacja w krajach Wspólnoty Europejskiej przypadła na lata 1980 - 1982, skomplikowało procesy adaptacyjne do nowych warunków rozwoju wyznaczanych przez postęp techniczny i innowacje technologiczne i równocześnie spowodowało wzrost zapotrzebowania na protekcjonizm handlowy. Stagnacja charakteryzowała się głównie deficytami bilansów płatności bieżących, wzrostem bezrobocia i inflacyjnym wzrostem cen.

VI. WIODĄCY ARGUMENT WSPÓŁCZESNEGO PROTEKCJONIZMU HANDLOWEGO

Argumenty ograniczające tradycyjną tezę o korzyściach z międzynarodowego podziału pracy tylko do warunków pełnego zatrudnienia wprowadził J. M. Keynes w teorii zatrudnienia. Według J. M. Keynesa teza teorii tradycyjnej o znaczeniu specjalizacji międzynarodowej odzyskuje swoją wartość dopiero po osiągnięciu stanu pełnego zatrudnienia[14]. Argument ochrony dochodów i zatrudnienia, nabrał szczególnego znaczenia we współczesnych warunkach rozwoju gospodarczego, także krajów Wspólnoty Europejskiej. Jego ważna rola wiąże się z tak istotnym dla każdego kraju problemem, jakim jest utrzymanie stabilności społecznej. Ograniczanie importu towarów zagrażających produkcji krajowej

[13] Ibidem, ss. 420-425.

[14] J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza,* Warszawa 1956.

ma na celu utrzymanie podaży krajowej tych artykułów i dzięki temu nie zmniejszanie płac a także zatrudnienia w przypadku silnej presji importowej w gałęziach objętych ochroną.

Gałęzie domagające się protekcji w krajach Wspólnoty Europejskiej motywują swoje żądania tym, iż nie są w stanie konkurować z. dostawcami głównie z nowo uprzemysłowionych krajów Azji Daleko-Wschodniej z powodu występujących w tych krajach dużo niższych płac. Wyższy stopień konkurencyjności zagrożonych z zewnątrz towarów można by we Wspólnocie uzyskać poprzez obniżkę ich cen co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do obniżki płac pracowników produkcyjnych oraz zmiejszania zysków właścicieli. Jeżeli wielkość protekcji jest przy tym odpowiednio wysoka, to przemysł krajowy konkurujący z importem może nie tylko przetrwać, ale nawet się rozwijać.

Względna korzyść gałęzi lub produktu określona jest przede wszystkim przez relację między wzrostem płac i wzrostem wydajności w tej gałęzi. Dopóki tempo wzrostu wydajności pracy wyprzedza dynamikę wzrostu płac, gałąź może, zakładając, że była konkurencyjna w punkcie wyjścia pozostać konkurencyjna wobec dostawców zagranicznych [15]. Będą się jednak rozszerzać rozpiętości w poziomach płac między różnymi gałęziami gospodarki narodowej. Rozszerzanie się tych rozpiętości nie musi wprawdzie prowadzić do absolutnego spadku płac w gałęziach konkurujących z importem. Jak długo bowiem rośnie wydajność pracy w danej gałęzi tak długo mogą rosnąć płace.

W obecnych warunkach rozwoju, podłożem motywacji protekcjonistycznych jest nie tyle niedopuszczenie do upadku poziomu dochodów, ile dążenie do ochrony zatrudnienia, a także zapewnienie wzrostu płac w miarę poprawy płac pracowników najbardziej wydajnych. Protekcja ma zapewnić utrzymanie miejsc pracy i osiąganie wyższych płac od tych, jakie określają ogólne trendy wzrostu wydajności pracy [16].

Ochrona handlowa nie może być jednak utrzymywana stale ponieważ przedłużałoby to występowanie rozpiętości w płacach. Oznaczałoby to także utrzymywanie się wszystkich niekorzystnych skutków towarzyszących stałemu podtrzymywaniu nieefektywnych gałęzi takich, jak obniżanie efektywności związanych zz nimi branż, koszty dla konsumentów itd. Stała ochrona, zagrożonych ze strony konkurencji zewnętrznej, gałęzi produkcji mogłaby także doprowadzić do osłabienia podaży siły ro-

[5] Por. R. Blackhurst, N. Marian, J. Tumlir, *Trade Liberalization, Protectionism and Interdependence,* GATT Studies in International Trade, Geneve 1977, Nr 5, s. 47.

Por. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Protekcjonizm w polityce handlowej Stanów Zjednoczonych,* Warszawa 1983, s. 12.

boczej dla gałęzi bardziej dynamicznych[17]. Potencjalni pracobiorcy pozostawaliby bowiem w gałęziach nieefektywnych i nie mieliby bodźców do przenoszenia się do gałęzi wydajniejszych, ponieważ płace nie odzwierciedlałyby w sposób prawidłowy różnic w efektywności poszczególnych gałęzi.

Aby skrócić czas protekcji należy w możliwie szybkim czasie wprowadzić do procesów produkcyjnych innowacje techniczne i technologiczne czego konsekwencją będzie wzrost wydajności pracy w gałęziach zagrożonych konkurencją zagraniczną. Towarzyszyć temu powinny także działania, których efektem byłoby wytwarzanie produktów o charakterze innowacyjnym, innymi słowy produktów nowych, dotychczas nie spotykanych na rynku. Jeżeli duże firmy nie odznaczałyby się odpowiednią elastycznością do szybkiego wprowadzania zmian, należałoby tworzyć firmy mniejsze, bardziej prężne i dynamiczne, opierające swoją produkcję na najnowszych osiągnięciach z dziedziny prac badawczych i rozwojowych (B + R), które po przekwalifikowaniu na wyższy poziom, mogłyby zatrudnić znaczną ilość siły roboczej zapewniając jej wyższy poziom płac, niż dotychczasowa firma o większych rozmiarach[18]. Ta ostatnia firma z kolei, dzięki automatyzacji i robotyzacji, mogłaby bez kłopotu zwiększyć wydajność pracy i poziom płac pozoistających w niej zatrudnionych. Dalsza protekcja nie byłaby więc już konieczna.

Rozpatrując argument przemawiający za stosowaniem czasowej ochrony handlowej w celu zabezpieczenia się przed importem należy zaznaczyć, że często bywa i tak, iż pewne gałęzie produkcji odnoszą korzyści z zagranicznej wymiany handlowej a inne ponoszą koszty. Asymetria między korzyściami i kosztami w wymianie handlowej z zagranicą może być podstawą dla wprowadzenia czasowych środków protekcjonistycznych, których zadaniem jest osłabienie lub rozłożenie w czasie kosztów związanych z dostosowaniami do zwiększonego importu. Z punktu widzenia producentów pozostających pod ochroną są one niewątpliwie wygodniejsze od kosztownych i nie zawsze pewnych adaptacji technologicznych, organizacyjnych, przekwalifikowania itp., ale gdy nabierają charakteru trwałego, stanowią określony koszt dla całej gospodarki narodowej.

Protekcjonizm czzęsto stosowany jest dla utrzymania zatrudnienia i określonego poziomu dochodów w dziedzinach mało efektywnych. Dążenie do zachowania jednocześnie miejsc pracy i istniejących rozpiętości płac w gospodarce, czyli nie dopuszczanie do spadku dochodów, w po-

[17] Zob. *Structure and Changes in European Industry, Economic Commission for Europe,* New York 1977, s. 99.

[18] Por. H. Giersch, *Eurosklerosis the Malaise that Threatens Prosperity,* Financial Times, 8.0)1.1984.

równaniu z bardziej wydajnymi gałęziami produkcji, jest według wielu ekonomistów, wiodącym argumentem współczesnego protekcjonizmu handlowego. W. M. Corden — jeden z czołowych teoretyków współczesnej polityki handlowej określił tę motywację jako „funkcję konserwatywnego dobrobytu społecznego" [19]. Trwałe utrzymywanie protekcjonizmu handlowego w dziedzinach mało efektywnych trudno uzasadnić z punktu widzenia ekonomicznego. Prowadzi to bowiem do obniżania efektywności działalności gospodarczej, podsyca inflację i może przyczyniać się do powstawania negatywnych zjawisk w gospodarce. Jednakże, jak stwierdza W. M Corden mało jest krajów, które są odporne na to, aby protekcjonizmu nie stosować.

VII. NADMIERNA ZALEŻNOŚĆ GOSPODARKI OD IMPORTU JAKO NOWY ARGUMENT

We współczesnych warunkach rozwoju gospodarczego, do tradycyjnych argumentów na rzecz ochrony handlowej doszły nowe motywacje. Należy do nich argument o nadmiernej zależności gospodarki narodowi od importu. Początkowo był on rozpatrywany w ramach motywacji dotyczących bezpieczeństwa narodowego. Wiązało się to z kwestią niedopuszczania do nadmiernego uzależniania kraju od zagranicznych dostawców towarów o charakterze strategicznym mających ważne znaczenie dla obronności narodowej. Aktualna wersja danego argumentu sprowadza się do tego, że im większy jest udział importu określonego towaru w konsumpcji krajowej, tym większe jest niebezpieczeństwo uzależnienia kraju od zakłóceń w jego dostawach. Dotyczy to zakłóceń wywołanych nałożeniem embarga lub działaniem typu kartelowego. Aspekt ten stanowi podstawę tak zwanego bezpieczeństwa ekonomicznego, które nabrało szczególnego znaczenia w latach po kryzysie ekonomicznym z jesieni 1973 r. jako konsekwencja zaburzeń w dostępie do niektórych surowców. Argument ten jest aktualny względem wyrobów, których import może być zastąpiony produkcją krajową [20].

Sprawa konieczności stosowania danego argumentu ochrony handlowej sprowadza się do tego, na ile prawdopodobna jest groźba embarga i karteli zagranicznych, a także czy restrykcje są efektywnym środkiem zneutralizowania [21]. Pierwsza wątpliwość jest o tyle trudna do rozpatrzenia, że oprócz względów ekonomicznych wchodzą tu także zagadnie-

[19] Por.W. M. Corden, *Trade Polity and Economic Welfare,* Clavendon Press Oxford 1874, s. 36.

Por. E. Kawecka-Wyrzykowska, op. cit.

[20] Por. R. Blackhurst, N. Marian, J. Tumlir, op. cit., s. 30.

nia natury politycznej. Możliwość nałożenia embarga lub wprowadzenia działań kartelowych należy więc widzieć nie tylko w kategoriach przyczyn ekonomicznych, ale również trzeba brać pod uwagę względy polityki zagranicznej, której rozwój jest trudny do przewidzenia.

Istnieją znaczne możliwości nadużywania argumentu o nadmiernej zależności od importu, wykorzystywane przez zwolenników protekcji handlowej również w krajach Wspólnoty Europejskiej. We współczesnych warunkach rozwoju gospodarczego występuje szereg wyrobów względnie gałęzi, które można uznać za ważne z punktu widzenia ogólnonarodowego. Oznacza to, że gałęzie przemysłu, które nie mogą sprostać konkurencji zagranicznej, uciekają się często do tego argumentu powołując się na zbyt dużą, ich zdaniem, zależność od zagranicznych dostaw, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego danego kraju.

VIII. NADMIERNA OTWARTOŚĆ WOBEC HANDLU ZAGRANICZNEGO A MAKROEKONOMICZNA STABILNOŚĆ GOSOPODARKI

Do nowych argumentów protekcjonizmu handlowego, które pojawiły się we współczesnych warunkach rozwoju, także Wspólnoty Europejskiej należy również argument o niekorzystnym wpływie nadmiernej otwartości wobec handlu zagranicznego na stabilność i autonomię kształtowania polityki ekonomicznej państwa w skali makroekonomicznej. Motywacja ta sprowadza się do tezy, że wysoki lub wzrastający w szybkim tempie udział handlu zagranicznego w gospodarce, który mierzony jest stosunkiem importu do GNP lub do konsumpcji, zwiększa podatność gospodarki na zakłócenia zewnętrzne i utrudnia utrzymanie jej makroekonomicznej stabilności w dziedzinie zatrudnienia, stopy inflacji, bilansu płatności bieżących itp.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że może istnieć sytuacja odwrotna, w której zakłócenia o charakterze makroekonomicznym powstają w danym kraju, a gospodarka światowa jako całość może **być bardziej** ustabilizowana. W takich warunkach handel zagraniczny może łagodzić problemy wewnętrzne danego kraju. Szczególnie ma to miejsce w przypadkach gdy kraje znajdują się w różnych fazach cyklu koniunkturalnego. Recesje są wtedy mniej ostre, ponieważ inne kraje, które aktualnie są w fazie ożywienia, dokonują poważniejszych zakupów w kraju, gdzie występuje stagnacja. Otwartość gospodarki może więc również mieć korzystny wpływ na rozwój ekonomiczny kraju.

W czasie recesji, jaka wystąpiła w połowie lat siedemdziesiątych, nastąpiła synchronizacja cyklów koniunkturalnych zachodnich krajów uprzemysłowionych, co spowodowało, że poprzez handel zagraniczny importowane były trudności ekonomiczne występujące niemal jednocześnie we wszystkich głównych krajach Zachodu. Stało się to przyczyną znacznej popularności argumentu o niekorzystnym wpływie nadmiernej otwartości wobec rynku światowego na makroekonomiczną stabilność gospodarki narodowej.

Zakłócenia mogące mieć wpływ na makroekonomiczną stabilność przenoszone są nie tylko drogą obrotu towarowego. Szereg zakłóceń ma swoje źródła nie w rynku towarowym lecz w operacjach finansowych. Poważne zakłócenia mogą powstać na przykład w efekcie masowych przepływów kapitałów krótkoterminowych między krajem a rynkiem zagranicznym. Dało się to zauważyć w czasie odpływu kapitału z krajów Wspólnoty Europejskiej do Stanów Zjednoczonych na początku lat osiemdziesiątych, co związane było z wyższą stopą oprocentowania w USA. W takiej sytuacji działanie państwa powinno koncentrować się raczej na korektach stosunków finansowych. Przykładem takich działań jest odejście zachodnich krajów uprzemysłowionych od stałych kursów walutowych na początku lat siedemdziesiątych i wprowadzenie kursów płynnych.

Aby osiągnąć różnorodne, czasem nawet konfliktowe cele oraz dokonać korekty aktualnych zakłóceń rynkowych, rządy skłaniają się do stosowania środków, które są nie tylko efektywne ale także atrakcyjne z punktu widzenia politycznego. Należą do nich między innymi środki Polityki handlowej. Mogą one zapewnić odpowiednią ochronę zagrożonym importem grupom producentów krajowych i zatrudnionym w ich przedsiębiorstwach pracownikom. Wprowadzenie restrykcji handlowych wobec pojedynczych towarów lub grup towarowych, nie budzi zazwyczaj sprzeciwu społecznego w przeciwieństwie do subsydiów, podatków czy też innych narzędzi ogólnej polityki ekonomicznej. Wynika to po części z niedoceniania kosztów protekcji w przypadku przedłużania się stosowania środków ochronnych a częściowo z małej skuteczności przeciwstawiania się protekcji handlowej. Wyjaśnia to w pewnym stopniu rozbieżności między selektywnym stosowaniem protekcjonizmu a głoszonym przez rządy poparciem dla liberalizmu handlowego. W latach osiemdziesiątych rozbieżności te uległy znacznemu nasileniu z uwagi na wzrost tendencji protekcjonistycznych, szczególnie w gałęziach przeżywających trudności dostosowawcze do nowych warunków rozwoju wyznaczanych przez postęp techniczny i organizacyjny a także przez innowacje technologiczne.

IX. ZAKOŃCZENIE

Analiza tradycyjnych i nowych argumentów protekcjonizmu handlowego (na przykładzie Wspólnoty Europejskiej) wykazała, że istota neoprotekcjonizmu nie różni się od treści pojęcia tego zjawiska we wcześniejszych okresach rozwoju gospodarczego. Różnice polegają na odmiennym stosowaniu środków ochronnych, na szerszym wykorzystywaniu barier pozataryfowych w stosunku do wybranych gałęzi produkcji. W okresach stagnacji gospodarczej protekcjonizm handlowy ulega nasileniu, a rodzi się on zawsze na różnicach rozwojowych między uczestnikami rynku światowego, które w rozwoju gospodarczym są nieuniknione.

Argumenty na rzecz ochrony handlowej w istocie nie zwracają się przeciw samej idei korzyści komparatywnych, ale przeciwko twierdzeniu, że mechanizm rynku światowego w warunkach braku ograniczeń handlowych odzwierciedla w sposób adekwatny różnice w korzyściach komparatywnych między krajami i automatycznie zapewnia optymalną alokację zasobów w skali gospodarki światowej. Jednakże tak nie jest i w wielu przypadkach w celu wyrównywania różnic rozwojowych stosuje się środki ochronne. Za ich stosowaniem przemawiają zarówno tradycyjne jak i nowe argumenty protekcjonizmu handlowego.

Wiodącym argumentem współczesnego protekcjonizmu handlowego, także krajów Wspólnoty Europejskiej, jest ochrona dochodów i zatrudnienia. Z uwagi na społeczne koszty protekcjonizmu, powinien on być stosowany przejściowo. Zbyt długie utrzymywanie ochrony handlowej prowadzi do konserwacji przestarzałych struktur gospodarczych i osłabia efektywność działalności ekonomicznej. Do tradycyjnych argumentów protekcjonizmu handlowego doszły nowe, takie jak argumenty o nadmiernej zależności gospodarki wewnętrznej od importu oraz argument o niekorzystnym wpływie nadmiernej otwartości wobec zagranicy na makroekonomiczną stabilność gospodarki.

W okresie recesji o charakterze strukturalnym, która wystąpiła w drugiej połowie lat siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych, uwidoczniła się synchronizacja cyklów koniunkturalnych w głównych ośrodkach handlu międzynarodowego. Spowodowało to zaostrzenie trudności ekoinomicznych i wzrost protekcjonizmu handlowego przede wszystkim w postaci środków pozataryfowych. Trudności dositosowawcze do nowych warunków rozwoju najsilniej wystąpiły w krajach Wspólnoty Europejskiej. We Wspólnocie najszerzej stosowano również protekcjonizm handlowy.

Problemy rozwojowe Wspólnoty Europejskiej stały się podstawą projektu utworzenia do 1992 r. jednolitego wspólnego rynku wewnętrznego. Głównym założeniem tego projektu jest likwidacja wszelkich istnieją-

cych jeszcze na rynku Wspólnoty barier technicznych, finansowych i legislacyjnych w celu swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej. Ważnym etapem w pogłębianiu procesów integracyjnych będzie utworzenie unii walutowej państw członkowskich.

Wraz z likwidacją barier wewnętrznych Wspólnoty uzyska korzyści z powiększonego rynku, co wpłynie na wzrost konkurencyjności i efektywności działalności gospodarczej krajów członkowskich. Utrzymywane są przy tym ograniczenia zewnętrzne wobec krajów trzecich. Szereg z krajów europejskich dąży do przystąpienia do Wspólnoty. Szczególne miejsce wśród nich zajmują reformujące się kraje Europy Srodkowo- - Wschodniej w tym także Polska. Wspólnota opowiada się za „ograniczonym otwarciem" rynku EWG przed tymi krajami, które posunęły się najdalej na drodze do gospodarki rynkowej. Uważa się także, iż rozsądniejsze byłoby otwarcie rynku Wspólnoty niż bezustanne udzielanie pomocy finansowej. Równocześnie czyni się zastrzeżenia o nierealistycznych zabiegach w sprawie całkowitego otwarcia rynku „dwunastki" Przed towarami z krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Ważnym krokiem dla perspektywicznych stosunków ekonomicznych tych krajów ze Wspólnotą Europejską są umowy o stowarzyszeniu zawierające klauzulę o przyszłym członkostwie. Wspólnota często staje przed dylematem czy pogłębiać integrację ekonomiczną czy ją rozszerzać przesuwając pogłębianie na okres późniejszy. Z obserwacji jednak wynika, że procesy te przebiegać będą równolegle. Rozszerzanie Wspólnoty nie powinno więc hamować jej pogłębiania. Korzystniejsze dla Europy są tendencje, których podłożem jest multilateralny charakter współpracy gospodarczej obejmujący także kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Integracja w sferze ekonomicznej jest bowiem podstawą budowania zjednoczonej Europy.

TRADITIONAL AND NEW ARGUMENTS FOR TRADE PROTECTIONISM (ON THE EXAMPLE OF THE EEC)

Summary

article presents traditional and new theoretical justifications of trade prtektjonism on theexample of the European Community.

*Besid*es traditional arguments for trade protectionism, .such as the improvement of terms of trade, protection of infant industry, protection of balance of payments, protection of income and employment, new arguments appear, namely the argument referring to excessive dependence of domestic economy on

import and the argument referring to unfavorable influence of excessive exposure to foreign countries on macroeconomic stability of economy. The leading argument of the contemporary trade protectionism, also in the EEC countries, is the protection of income and employment. Since protectionism is costly, it should be applied on a temporary basis only. Extended trade protectionism leads to the petrification of obsolete economic structures and weakens the economic efficiency.