

Anna Wróbel

Uniwersytet Warszawski

LIBERALIZACJA I PROTEKCJONIZM W POLITYCE PAŃSTWA – PRZYKŁAD SEKTORA ROLNEGO

Wprowadzenie

Interwencjonizm w rolnictwie, wymagający pełnej lub częściowej izolacji rynku wewnętrznego od światowego, czyli protekcjonizmu, jest zjawiskiem często spotykanym w krajach rozwiniętych gospodarczo. Oddziaływanie państwa w obszarze rolnictwa nie ogranicza się tylko do ulepszenia warunków jego funkcjonowania, ale w dużej mierze polega również na kształtowaniu wielkości, dynamiki oraz struktury międzynarodowego handlu artykułami rolnymi. Do najczęściej przywoływanych przyczyn protekcjonizmu w rolnictwie zalicza się: niekompletność i niedoskonałość rynków związanych z rolnictwem, konieczność i przydatność dostarczania rolnictwu dóbr o charakterze publicznym, występowanie zjawiska kosztów i efektów zewnętrznych, niedoskonałość informacji oraz problemy dochodowe rolnictwa¹. Wydaje się, iż głównym powodem interwencjonizmu w rolnictwie w państwach wysoko rozwiniętych jest dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Nie mniej istotnym uzasadnieniem jest polityka stabilizacji i zwiększenia dochodów z rolnictwa, zmierzające do zmniejszenia dysproporcji w warunkach materialnych społeczeństw w tej grupie państw.

Celem opracowania jest empiryczna analiza roli liberalizacji i protekcjonizmu w polityce handlowej państw, ze szczególnym uwzględnieniem międzynarodowego handlu rolnego. Ma ona posłużyć do uzasadnienia tezy, iż pomimo teoretycznej atrakcyjności idei wolnego handlu w skali globalnej, praktyczne warunki funkcjonowania gospodarki światowej wywołują konieczność stosowania przez wszystkie państwa instrumentów polityki protekcyjnej, równoległe z przedsięwzięciami liberalizacyjnymi.

1. Między protekcjonizmem a liberalizacją – rola państwa

¹ J.E. Stiglitz, Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies, „The World Bank Research Observer” 1987, Vol. 2, No. 1.

w procesie liberalizacji handlu

W całym okresie powojennym, podobnie jak i w latach poprzednich, obserwujemy w gospodarce światowej ścieranie się dwóch przeciwstawnych kierunków polityki handlowej: liberalizmu oraz protekcjonizmu. Oba kierunki polityki handlowej występowały w tym czasie z różną intensywnością w poszczególnych krajach. Nasileniu procesów globalizacji towarzyszyła jednakże pogłębiająca się liberalizacja wymiany międzynarodowej.

Polityka liberalizacji handlu obejmuje działania na rzecz znoszenia przeszkód w dostępie do krajowego rynku zagranicznych towarów, usług i przedsiębiorstw oraz takie, które ograniczają udzielanie pomocy krajowym towarom, usługom i przedsiębiorstwom w ich walce konkurencyjnej na zagranicznych rynkach. U podstaw polityki liberalizacji handlu leży klasyczna teoria wolnego rynku i handlu, według której siły rynkowe automatycznie zapewniają pełne wykorzystanie czynników produkcji oraz równowagę gospodarczą. Proces ten dotyczy zarówno gospodarki narodowej, jak i gospodarki światowej. Niczym nieograniczona wymiana handlowa i specjalizacja produkcji umożliwiają najbardziej racjonalne wykorzystanie czynników produkcji². Według klasycznych teorii handlu międzynarodowego wolny handel jest zatem najlepszym sposobem na zwiększenie bogactwa kraju. Bariery utrudniające wymianę międzynarodową zmniejszają bowiem poziom PKB, co jest równoznaczne ze stratą dobrobytu. Restrykcje handlowe powodują powstanie różnicy między ceną krajową a ceną światową, prowadząc do obniżenia nadwyżki konsumenta. Powstałe w ten sposób straty konsumentów nie są jednak w pełni kompensowane przez korzyści z protekcji, które stają się udziałem producentów krajowych i budżetu państwa. Wpływ netto restrykcji na dobrobyt jest w związku z tym negatywny. Wolny handel pozwala natomiast osiągnąć korzyści w postaci zysków konsumentów oraz wzrostu specjalizacji³.

Przywołane argumenty stanowią podstawę prowadzonej przez państwa polityki liberalizacji handlu międzynarodowego. Analizując zjawisko liberalizacji wymiany międzynarodowej, należy zwrócić uwagę na znaczenie państw i ich działań w tym procesie. Państwa są bowiem nie tylko odpowiedzialne za tworzenie i wdrażanie regulacji prawnych zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej (poprzez liberalizację przepisów dotyczących: dostępu do rynku zagranicznych towarów, usług i usługodawców; działalności obcych podmiotów; deregulację

² P. Bożyk, *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, PWE, Warszawa 2004, s. 20.

³ A. Kuźnar, *Proces liberalizacji międzynarodowego handlu usługami w ramach WTO oraz jego skutki*, „Zeszyty Naukowe KGŚ-SGH” 2004, nr 15, s. 144-145.

różnych dziedzin gospodarki, czy też wzmożone procesy prywatyzacyjne), jak i zewnętrznej (w ramach tworzenia dokumentów o charakterze bilateralnym, regionalnym i globalnym), lecz także poprzez swoje działania na płaszczyźnie międzynarodowej kształtują tzw. klimat polityczny dla powyższych regulacji⁴.

Polityka protekcjonizmu jest przejawem prymatu interesu narodowego w zewnętrznych działaniach państw lub innymi słowy prymatu gospodarki narodowej w stosunku do gospodarki światowej. Pojęcie to można zdefiniować jako dążenie do rozwoju krajowej produkcji, ochrony rynku wewnętrznego przed obcą konkurencją i wspieranie własnej ekspansji na rynki zagraniczne⁵. Cele te są realizowane przez państwo za pomocą środków i narzędzi zagranicznej polityki ekonomicznej, w tym w szczególności z zakresu polityki handlowej.

Mimo znaczącego postępu w procesie liberalizacji rządzący ze względów politycznych wydają się nie być zainteresowani pełną eliminacją barier w handlu międzynarodowym. Protekcjonizm jest zatem stale obecny w działaniach państw. Zmienia się tylko intensywność wykorzystania i rodzaj narzędzi ochrony rynków. Współczesna polityka handlowa państw to polityka mieszana, zawierająca zarówno elementy liberalizmu, jak i protekcjonizmu. Rządzący realizujący politykę handlową stoją zatem przed wyborem między większą bądź mniejszą dozą liberalizacji oraz protekcjonizmu.

Dyskusja między zwolennikami wolnego handlu i protekcjonizmu trwa nieprzerwanie od kilkuset lat. Jej efektem jest długa lista argumentów przemawiających za jednym bądź drugim kierunkiem polityki handlowej. Wiele z tych argumentów można spotkać w debacie publicznej dotyczącej kształtu polityki gospodarczej poszczególnych krajów, zwłaszcza w okresie kryzysów gospodarczych, w trakcie których rosną oczekiwania społeczeństw wobec władz państwowych, aby te zaradziły pojawiającym się problemom. Często odpowiedzią na te postulaty jest rosnąca skala interwencjonizmu państwowego. Takim przykładem był wielki kryzys gospodarczy (1929-1933), w trakcie którego okazało się, iż mechanizm wolnego rynku jest zawodny. Dobrym przykładem rosnącego zaangażowania państwa w gospodarce jest również kryzys gospodarczy z 2008 roku. W jego trakcie w sytuacji, gdy większość działań antykryzysowych była podejmowana przez administracje państwowe oraz instytucje międzynarodowe, zaczęto mówić o „powrocie państwa” do gospodarki i końcu inspirowanej m.in. poglądami Milтона Friedmana, a zapoczątkowanej w latach 80. XX wieku ery

⁴ A. Wróbel, *Międzynarodowa wymiana usług*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 117.

⁵ J. Kofman, *Nacjonalizm gospodarczy – szansa czy bariera rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 99.

dominacji polityki wolnego rynku i handlu⁶. Podejmowane działania stanowiły odpowiedź na postulaty formułowane przez różne grupy interesów. W obszarze stosunków zewnętrznych pojawiały się m.in. głosy domagające się ochrony rynku wewnętrznego oraz krajowych miejsc pracy przed konkurencją zagraniczną, aby złagodzić narastające trudności gospodarcze. W efekcie krótko po deklaracji państw G20 (15 listopada 2008 roku), w której zapowiadano powstrzymanie się przez członków grupy od wprowadzania nowych barier dotyczących przepływu towarów, usług i inwestycji, niestosowanie restrykcji eksportowych oraz niezgodnych z zasadami WTO środków wspierania eksportu, siedemnaście z dwudziestu państw grupy zastosowało środki ochronne⁷.

2. Zakres swobody w międzynarodowym handlu rolnym

Po II wojnie światowej udało się niewątpliwie osiągnąć znaczący postęp w zakresie liberalizacji handlu międzynarodowego. Świadczy o tym poziom redukcji ceł na towary przemysłowe oraz rozpoczęcie procesu liberalizacji handlu usługami. Działania te przyczyniły się do wzrostu obrotu towarami i usługami w skali międzynarodowej. W mniejszym stopniu proces liberalizacji handlu doprowadził do zniesienia barier w przepływie artykułów rolnych. W wymianie produktów rolnictwa zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych stosowane są bowiem wysokie stawki celne.

Wynikiem negocjacji rolnych Rundy Urugwajskiej GATT jest porozumienie w sprawie rolnictwa, na podstawie którego dokonano tzw. taryfikacji, czyli przekształcenia w cła wszystkich stosowanych dotychczas w handlu rolnym barier pozataryfowych. Przekształcenie to odbywało się w dużej mierze tak, aby zapewnić porównywalną ochronę rynku rolnego do tej, którą umożliwiało stosowanie często bardzo restrykcyjnych narzędzi pozacelnych. W efekcie ekwiwalent celny w wielu przypadkach został ustalony na bardzo wysokim poziomie. W okresie wdrażania zobowiązań rolnych Rundy Urugwajskiej (1995-2000 dla państw rozwiniętych; 1995-2004 dla państw rozwijających się) stawki celne zostały obniżone przeciętnie o 36% w krajach rozwiniętych i o 24% w krajach rozwijających się⁸. Stopień redukcji ceł na artykuły rolne był zatem niewiele

⁶ C. Viju, W.A. Kerr, Protectionism and Global Recession: Has the Link Been Broken?, „Journal of World Trade” 2011, Vol. 45, No. 3, s. 605-608.

⁷ M. Bussière, E. Pérez-Barreiro, R. Straub, D. Taglioni, Protectionist Responses to the Crisis: Global Trends and Implications, „The World Economy” 2011, Vol. 34, s. 826.

⁸ Minimalna obniżka stawki celnej w każdej pozycji taryfowej wynosiła w krajach rozwiniętych 15% i 10% w krajach rozwijających się.

niższy od redukcji poziomu ceł obciążających wyroby przemysłowe. Znaczenie tych wskaźników dla handlu rolnego było jednak minimalne. W przeciwieństwie do wyrobów przemysłowych obniżki ceł na artykuły rolne dokonywane były z bardzo wysokiego poziomu, jaki wynikał z taryfikacji. Kraje, które przed powstaniem WTO stosowały silną protekcję własnego rynku rolnego (np. Unia Europejska, kraje EFTA, Japonia), ustaliły nowe stawki na niektóre towary na poziomie odpowiadającym 400-500%⁹. Przeciętne cła na artykuły przemysłowe w krajach wysoko rozwiniętych, zarówno przed rozpoczęciem rokowań (6,3%), jak i po ich zakończeniu (3,9%), były dość niskie i nie stanowiły istotnej przeszkody w dostępie do rynków krajów rozwiniętych.

Porozumienie w sprawie rolnictwa, oprócz redukcji ceł na towary rolne, przyczyniło się również do zmniejszenia subsydiów eksportowych i wsparcia wewnętrznego. Redukcja wielkości subsydiów eksportowych wyniosła 36% (w stosunku do okresu bazowego 1986-1990) i 21% wolumenu subsydiowanego eksportu rolnego dla krajów rozwiniętych oraz odpowiednio – 24% i 14% dla krajów rozwijających się¹⁰. W zakresie wsparcia własnej produkcji rolnej wprowadzono nowy sposób obliczania dotacji do produkcji (przy użyciu zagregowanego wskaźnika wsparcia, *Aggregate Measurement of Support* – AMS), który częściowo ograniczył możliwości wsparcia wewnętrznego. Ograniczeniu protekcji w rolnictwie realizowanej pod pozorem konieczności ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i roślin służą również Porozumienia w sprawie stosowania środków sanitarnych fitosanitarnych¹¹.

Omówione działania nie zmieniły jednak w sposób znaczący rozbudowanej ochrony stosowanej w handlu rolnym. Runda Urugwajska rozpoczęła jedynie proces niezwykle trudnej reformy sektora rolnego¹². Sektor ten, mimo iż w kategoriach statystycznych stanowi margines światowej wymiany towarowej, jest jednym z kluczowych problemów negocjacji prowadzonych w ramach Rundy Doha. Handel artykułami rolnymi, stanowiący zaledwie nieco ponad 7% całości wymiany międzynarodowej, od dziesięcioleci jest jednym z centralnych

⁹ Średni poziom ceł na produkty rolne po redukcjach wynikających z ustaleń Rundy Urugwajskiej wyniósł w UE 41%, w Japonii 118%, a w USA tylko 7%. Szerzej: A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, Polityka rolna w warunkach globalizacji, Doświadczenia GATT-WTO, PWE, Warszawa 2011, s. 108-116.

¹⁰ E. Kawecka-Wyrzykowska, W. Zapędowski, Porozumienie w sprawie rolnictwa i jego znaczenie dla Polski, w: Polska w WTO, red. J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska, Instytut Konunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2002, s. 200.

¹¹ Porozumienia w sprawie stosowania środków sanitarnych fitosanitarnych, Załącznik do Dz.U. nr 98, poz. 54 z 27.01.1996 r.

¹² F. Smith, Agriculture and the WTO Towards a New Theory of International Agricultural Trade Regulations, Elgar International Economic Law, Cheltenham, Northampton 2009, s. 145-164.

problemów i wyzwań stojących przed członkami wielostronnego systemu handlu GATT/WTO. Przyczyną takiej sytuacji jest skala protekcjonizmu stosowana w rolnictwie przez państwa wysoko rozwinięte oraz związane z tym deformacje rzutujące negatywnie na stan światowego rynku i interesy tańszych producentów¹³. O istocie problemu świadczy fakt, iż odmienne stanowiska dotyczące problematyki rolnej wielokrotnie doprowadzały wielostronne negocjacje handlowe prowadzone w ramach systemu GATT/WTO do krawędzi fiaska. Takim przykładem jest Runda Doha, w której negocjacje rolne są jednym z najtrudniejszych obszarów negocjacyjnych. Brak porozumienia w zakresie liberalizacji handlu rolnego między państwami wysoko rozwiniętymi oraz rozwijającymi się uniemożliwia zakończenie negocjacji w pozostałych obszarach.

Negocjacje rolne podzieliły członków WTO, nie tylko według linii Północ-Południe, na państwa rozwijające się domagające się zmiany polityki krajów bogatych w zakresie produkcji rolnej i obrotu surowcami rolnymi, w tym znaczącego ograniczenia subsydiów dla rolnictwa, zmiany polityki celnej i ograniczenia limitów importowych dla tej grupy towarów oraz państwa wysoko rozwinięte, dążące do utrzymania szerokiej ochrony dla własnej produkcji rolnej. Znaczące różnice stanowisk dostrzegalne są bowiem również w ramach państw wysoko rozwiniętych, gdyż z jednej strony występują państwa, które należą do grupy Cairns¹⁴ (Australia, Kanada, Nowa Zelandia) i podobnie jak państwa Grupy G-20¹⁵ postulują eliminację wszystkich form wsparcia eksportu rolnego. Z drugiej strony jest natomiast Unia Europejska i Stany Zjednoczone, prowadzące rozbudowane programy ochrony i wsparcia sektora rolnego. Należy ponadto podkreślić, iż również państwa dążące do utrzymania pewnej ochrony

¹³ G. Cameron, *The Political Economy of Agricultural Protection*, „The Journal of Politics” 2007, Vol. 69, No. 1, s. 116; J. Kaczurba, *Unia Europejska w WTO*, Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, s. 18.

¹⁴ Grupa Cairns – koalicja 17 państw, reprezentujących jedną trzecią światowego eksportu rolnego (Argentyna, Australia, Boliwia, Brazylia, Chile, Gwatemala, Indonezja, Kanada, Kolumbia, Kostaryka, Malesja, Nowa Zelandia, Paragwaj, Filipiny, RPA, Tajlandia i Urugwaj). Opowiada się za eliminacją wszystkich form wsparcia eksportu rolnego. Nazwa grupy pochodzi od miejscowości Cairns w Australii, gdzie w 1986 r. odbyło się pierwsze spotkanie przedstawicieli tych krajów. Grupa przyczyniła się do włączenia problematyki rolnictwa do rokowań wielostronnych na forum GATT. Część członków grupy należy jednocześnie do grupy G-20 (Brazylia, Indie).

¹⁵ Grupa G-20 to grupa państw rozwijających się, członków WTO określanych mianem zaawansowanych. Obecnie grupę tworzą 23 państwa: Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Chiny, Kuba, Egipt, Ekwador, Gwatemala, Indie, Indonezja, Meksyk, Nigeria, Pakistan, Paragwaj, Peru, Filipiny, RPA, Tanzania, Tajlandia, Urugwaj, Wenezuela, Zimbabwe. Grupa zawiązała się przed szczytem w Cancun, dąży do ograniczenia wszelkich form wsparcia rolnego, w tym przede wszystkim wsparcia zakłócającego handel międzynarodowy (kategorie *Amber Box*, *Blue Box*) oraz wsparcia poszczególnych produktów.

w handlu rolnym mają inną wizję ustępstw, jakie powinny być dokonane na rzecz państw rozwijających się.

Podsumowanie

Zastanawiając się nad zaangażowaniem państwa w gospodarce należy zauważyć, iż mimo bezprecedensowego procesu liberalizacji handlu oraz postępującego procesu deregulacji w gospodarkach narodowych, państwo tak naprawdę nigdy nie przestało być obecne w życiu gospodarczym, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i stanowiącym przedmiot niniejszego opracowania wymiarze zewnętrznym. Nasileniu tendencji liberalizacyjnych nie towarzyszy bowiem zanik państwa w stosunkach handlowych. Aktywność państw w tym obszarze dowodzi, iż sprawują one pełną kontrolę nad działaniami liberalizującymi wymianę w taki sposób, aby zawłaszczyć w jak największym stopniu korzyści z tego tytułu kosztem innych uczestników wymiany międzynarodowej¹⁶. Instrumentem służącym realizacji określonych celów polityki gospodarczej państwa może być również polityka protekcjonizmu. Wydaje się bowiem, iż zarówno polityka liberalizacji handlu, jak również polityka protekcjonizmu stanowią ważne instrumentarium geoekonomicznego działania państw i mogą być wykorzystywane do zapewnienia możliwie najlepszej pozycji i udziału w gospodarce światowej. Doktryna wolnego handlu, jak i protekcjonizm dostarczają państwom narzędzi („broni geoekonomicznej”), które mogą być wykorzystane w międzynarodowej rywalizacji o udział w rynku.

Analizując działania państw dotyczące kształtowania zewnętrznych stosunków handlowych, mimo postępującego procesu liberalizacji wymiany międzynarodowej należy przyjąć, iż tendencje protekcjonistyczne nadal będą kontynuowane, choć zapewne będzie się zmieniał ich wymiar i stosowane narzędzia. Dowodzi tego omówiony w niniejszym opracowaniu zakres protekcjonizmu w handlu rolnym oraz ewolucja środków polityki handlowej stosowanych przez państwa w dotychczasowym okresie funkcjonowania systemu GATT/WTO, gdy zmniejszeniu znaczenia cel jako skutecznych barier handlowych towarzyszył wzrost wykorzystania narzędzi pozataryfowych. Zmieniła się również funkcja narzędzi polityki handlowej. W mniejszym stopniu służą one współcześnie celom fiskalnym. Ciężar ich działania przesunął się w kierunku ochrony rynku

¹⁶ E. Halizak, Między liberalizacją wymiany międzynarodowej a interwencjonizmem państwa,, w: Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych, red. E. Halizak, I. Popiuk-Rysińska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1995, s. 125.

i konsumentów. Przejawem takich tendencji jest m.in. wzrost wykorzystania norm technicznych, sanitarnych, weterynaryjnych, wymogów dotyczących etykietowania jako środków polityki handlowej, rosnące znaczenie reguł pochodzenia towarów czy też częste wykorzystywanie postępowań antydumpingowych i wyrównawczych¹⁷. Stosowane współcześnie formy ochrony rynku mają również bardziej selektywny charakter. Mogą być bowiem stosowane przeciw pojedynczym krajom czy też sektorom¹⁸.

LIBERALIZATION AND PROTECTIONISM IN THE TRADE POLICY – EXAMPLE OF THE AGRICULTURAL SECTOR

Summary

The purpose of this paper is an empirical analysis of the role of liberalization and protectionism in trade policy, with particular emphasis on international agricultural trade. From this analysis it is concluded that all countries and groups of countries pursue their own interests in the application of the regulation of international trade flows. Relatively high levels of protectionism occurs in agricultural trade. The results of the analysis lead to the thesis that, despite the theoretical attractiveness of the idea of free trade on a global scale, the practical conditions of the world economy caused the need for all countries to use protectionist policy instruments, in parallel with the liberalization projects.

¹⁷ Szerzej: S. Lang, J. Gaisford, Rules of origin and tariff circumvention, w: Handbook on International Trade Policy, red. W.A. Kerr, J.D. Gaisford, Cheltenham, Northampton 2007, s. 131-140; G.E. Isaac, Sanitary and phytosanitary issues, w: Handbook..., op. cit., s. 382-393; M. Jansen, A.L. de Faria, Product Labeling, Quality and International Trade, WTO, Development and Economic Research Division, „Staff Working Paper” 2002, No. 1.

¹⁸ L. Sidorowicz, Ekonomiczne konsekwencje funkcjonowania granic państwowych, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2004, s. 54.