AGNIESZKA SAPA

Interwencjonizm w wymianie zagranicznej w sektorze rolno-żywnościowym wczoraj i dziś

1. Wstęp

Wymiana towarów i usług jest najstarszą formą więzi ekonomicznych, jakie wykształciły się pomiędzy krajami. Nie zawsze spełniała ona takie same funkcje ekonomiczne; początkowo miała ograniczony zasięg i charakteryzowała się dużym stopniem ryzyka, była zjawiskiem incydentalnym, niepowiązanym integralnie z funkcjonowaniem gospodarki jako całości. Jej rola uległa zmianie w okresie kształtowania się systemu gospodarki światowej. Głównym zadaniem handlu międzynarodowego stało się wtedy wspomaganie procesów produkcji mające na celu wzrost efektywności gospodarowania i lepsze zaspokojenie potrzeb konsumentów, w tym także żywieniowych[1]. Znaczenie wymiany międzynarodowej jest dodatnio skorelowane z zachodzącymi na świecie procesami integracyjnymi i globalizacyjnymi. Światowe rokowania w ramach GATT[2] przez lata wyłączały z programu rozmów handel artykułami rolno-żywnościowymi. Sektor rolno-żywnościowy, traktowany w sposób szczególny przez wiele krajów, z jednej strony rodził tendencje protekcjonistyczne, a z drugiej był przyczyną konfliktów pomiędzy głównymi potęgami handlowymi (głównie USA i UE). Kwestia rolna została włączona do rozmów dopiero w czasie trwającej w latach 1986-1994 Rundy Urugwajskiej GATT. Była to najtrudniejsza, kontrowersyjna część rozmów, która stała się także przyczyną czasowego przedłużenia rundy. Celem rokowań w sprawie handlu rolnego miało być: „...wprowadzenie większej dys-

[1] Cechą charakterystyczną wzrostu gospodarczego po drugiej wojnie światowej było utrzymywanie się dużej różnicy pomiędzy dynamiką dochodu narodowego a wyższym tempem wzrostu handlu światowego. Por. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, red. A. Budnikowski, E. Kawecka-Wyrzykowska, PWE, Warszawa 1999, s. 41.

[2] GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* (Układ Ogólny o Cłach i Handlu).

cypliny i przewidywalności do światowego handlu rolnego poprzez korygowanie i zapobieganie restrykcjom i zniekształceniom, także związanym ze strukturalnymi nadwyżkami, w celu zmniejszenia niepewności, nierównowagi oraz niestabilności na światowych rynkach rolnych"[3]. Pomimo podejmowanych prób liberalizacji handlu rolnego nadal pozostaje on przedmiotem rozbudowanych praktyk protekcjonistycznych. Teoria i praktyka w dziedzinie handlu międzynarodowego pozostają w ciągłym konflikcie. W teorii nie rozstrzygnięto dylematu wolny handel czy protekcjonizm. W praktyce stosuje się zasadę tyle wolnego handlu, ile to możliwe, i tyle protekcjonizmu, ile to konieczne[4]. Handel międzynarodowy w ogólności, a handel produktami rolnymi w szczególności jest dziedziną wielu znaczących ograniczeń i barier, które przyjmują różnorodne formy[5].

2. Przesłanki polityki protekcyjnej wobec rolnictwa

Działania protekcyjne dotyczące handlu zagranicznego artykułami rolno-żywnościowymi są częścią interwencjonizmu rolnego, rozumianego jako aktywne, zmierzające do realizacji określonych celów oddziaływanie państwa na zachodzące w tym sektorze procesy gospodarcze i społeczne; interwencjonizm ten występuje na każdym etapie rozwoju rolnictwa, niezależnie od ukształtowanego systemu ekonomicznego[6]. W historii gospodarczej świata trudno znaleźć okres skrajnego liberalizmu w stosunku do rolnictwa. Współcześnie trudno wskazać kraj, w którym nieobecne są elementy interwencjonizmu. Interwencjonizm w rolnictwie wynika zarówno z działania czynników ogólnych, uwarunkowanych prowadzeniem działalności produkcyjnej na roli, jak i ukształtowanych przez dotychczasowe procesy rozwojowe[7].

Teoretyczne argumenty na rzecz protekcji handlowej pojawiły się w związku z mankamentami polityki wolnego handlu. Jej istnienie uzasadnia się ograniczonymi możliwościami wykorzystania w praktyce teorii kosztów komparatywnych D. Ricarda. Protekcjonizm handlowy obejmuje te działania interwencyjne na

---

[3] *Polska w WTO*, red. J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska, IKCHZ, Warszawa 1998, s. 158–159.

[4] *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski w teorii i praktyce dostosowań do Unii Europejskiej*, red. L. Ciamaga, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1997, s. 38.

[5] M. Tracy, *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki*, Olympus, Warszawa 1997, s. 130.

[6] K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 13–16.

[7] J. Wyzińska-Ludian, *Przyczyny i formy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie*, Wyd. UMCS, Lublin 1996, s. 9.

rynku, które mają na celu ochronę produkcji krajowej przed konkurencyjnym importem oraz popieranie własnego eksportu z użyciem wielu środków polityki ekonomicznej[8]. W teorii ekonomii pojawił się on w okresie merkantylizmu (XVI–XVII w.), kiedy w Europie Zachodniej tworzono podstawy systemu kapitalistycznego. Zwolennicy merkantylizmu opowiadający się za protekcjonizmem uznawali konieczność prowadzenia polityki ekonomicznej, która ułatwiała osiąganie korzystnego bilansu handlowego (np. poprzez wykorzystywanie ceł, kontyngentów ilościowych, promocji handlu, subwencji). Byli oni przekonani, że źródło bogactwa narodu leży w korzystnym kształtowaniu się jego bilansu handlowego[9]. W XIX i XX w. prekursorem kwestionującym tezy o potrzebie podporządkowania rozwoju handlu zagranicznego i rozwoju gospodarczego każdego kraju wyłącznie automatyzmowi rynkowemu był F. List. Dowodził on, że automatyzm rynkowy może wręcz prowadzić do upadku rozwijających się gospodarek i że w takich przypadkach uzasadnione jest prowadzenie polityki tzw. protekcjonizmu wychowawczego (np. przez stosowanie ochrony celnej, tzw. ceł wychowawczych)[10]. W latach 20. XX w. J. M. Keynes twierdził, że w warunkach narastającego kryzysu ekonomicznego (wyrażającego się m.in. pogłębianiem się nierównowagi bilansu handlowego i płatniczego) niezbędne jest podejmowanie przez państwo różnego rodzaju przedsięwzięć korygujących automatyczne działanie sił rynkowych[11].

Nowa ekonomia polityczna źródeł protekcjonizmu szuka w uwarunkowaniach politycznych. U jej podstaw leżą dwie koncepcje: teoria wyboru publicznego oraz teoria szukania rent. Pierwsza mówi o rynku politycznym, na którym panuje niedoskonała konkurencja. Wynika ona z ograniczonego dostępu do informacji i niemożności wyrażania wszystkich preferencji wyborczych w procedurze głosowania (wyborcy i wybierani działają na podstawie zasady największej korzyści interesu własnego). Przedstawiciele życia gospodarczego maksymalizujący swoje przychody działają indywidualnie lub w zorganizowanych grupach nacisku. Z kolei teoria szukania rent akcentuje chęć udziału w specyficznych rentach, jakie powstają w wyniku działania instytucji publicznych.

[8] Z. W. Puślecki, *Ochrona handlowa Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1994, s. 17–18.

[9] W pierwszym okresie merkantylizmu, tzw. bulionizmu, celem było zwiększanie zasobów kruszców szlachetnych. W okresie właściwego merkantylizmu zwiększano zasoby zagranicznych pieniędzy, w tym złota i srebra. Merkantyliści w XVII w. byli krytykowani przez takich ekonomistów, jak: D. North i D. Hume, a jednoznacznej krytyki dokonali w XVIII w. twórcy ekonomii klasycznej. Por. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze...*, op. cit., s. 64.

[10] Ibidem, s. 65–66.

[11] W latach 30. Keynes osłabił nieco swoje tezy i propagował szeroką międzynarodową współpracę gospodarczą. Zwolennikami korygowania sił rynkowych przez odpowiednie działania państwa byli m.in.: A. Lewis, G. Myrdal, R. Nurske, F. Perrous, A. Prebisch, H. Singer.

O podział rent z dobra publicznego toczy się konkurencyjna walka między różnymi grupami interesu, a podstawową metodą walki jest presja polityczna. Od charakteru rynku politycznego danego kraju zależy popyt na protekcję i proces szukania rent. Istotne znaczenie mają tu: polityczne warunki danego państwa do tworzenia formalnych grup interesu, siła grup politycznych przeciwnych lobbyingowi, tradycja polityczna i społeczna, koszty podejmowania działań zbiorowych, siła konkurencji międzynarodowej w danej gałęzi, stopień powiązania sił politycznych ze światem biznesu.

W warunkach globalizacji rynku i wielostronnej liberalizacji handlu, zmieniających się zasad konkurencji oraz struktury protekcji wzrasta znaczenie polityki wspierającej dostosowania wewnętrzne krajów do wymogów gospodarki światowej. Chodzi o tzw. politykę dostosowań strukturalnych (pozytywnych i negatywnych)[12]. Podmioty prywatne nie zawsze wykazują zdolności do dostosowań autonomicznych, dlatego rządy decydują się na wspieranie – interwencję w procesy dostosowawcze. Ze względu na tempo dostosowań wyróżnia się politykę przyspieszania[13] dostosowań za pomocą akceleratorów, politykę sprzyjania dostosowaniom autonomicznym przez tworzenie katalizatorów zmian oraz politykę spowalniania[14] procesów dostosowawczych przez wprowadzanie hamulców.

Argumenty na rzecz protekcjonizmu wymiany handlowej, sformułowane w teoriach polityki handlowej, dzieli się na ekonomiczne i pozaekonomiczne. Do argumentów pozaekonomicznych zaliczamy m.in. zapewnienie obronności

---

[12] A. Zielińska-Głębocka, *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Wyd. Uniwerystetu Gdańskiego, Gdańsk 1996, s. 196–205.

[13] Polityka przyspieszania dostosowań, określana jako polityka pozytywnych dostosowań strukturalnych, ma na celu wspomaganie gospodarki w procesach adaptacyjnych i skracanie czasu potrzebnego na dokonanie zmian. Jednocześnie pozytywne reakcje rządów mogą kreować wysokie koszty dostosowawcze ponoszone przez krajowe podmioty i sektory gospodarki. Ten rodzaj polityki jest rekomendowany przez radę OECD. Polityka ta jest bowiem nastawiona na tworzenie solidnych podstaw do podtrzymywania w długim i krótkim okresie procesów dostosowawczych. Konieczny jest jednak konsensus między siłami społecznymi, rządowymi i biznesu. Prowadzenie polityki stabilizacji makroekonomicznej stwarza wtedy szansę na zmniejszenie wysokich kosztów społecznych dostosowań.

[14] Strategia spowalniania procesów dostosowawczych, tzw. polityka negatywnych dostosowań strukturalnych (lub polityka defensywna), ma na celu ochronę gospodarki narodowej przed konkurencją międzynarodową, nawet kosztem jej dezintegracji z gospodarką światową. Jest nastawiona na minimalizowanie krótkookresowych kosztów dostosowań. W swej mniej restrykcyjnej postaci może tworzyć pewne katalizatory zmian (np. reguły konkurencji), być skierowana na ochronę wybranych gałęzi czy podtrzymywanie zatrudnienia. Niwelując krótkookresowe koszty dostosowań, może się przyczyniać do powstawania negatywnych skutków w średnim i długim okresie w postaci zwolnienia tempa zmian restrukturyzacyjnych, wydłużenia procesów adaptacyjnych i ograniczenia liberalizacji handlu międzynarodowego.

kraju i bezpieczeństwa wewnętrznego, względy narodowej kultury i tożsamości. Argumenty ekonomiczne można podzielić na ogólne, uzasadniane potrzebami całej gospodarki lub społeczeństwa, i tzw. argumenty sektorowe, czyli ściśle związane z warunkami działalności w danym sektorze. Do argumentów ogólnych zaliczamy: ochronę młodych gałęzi przemysłu, optymalne cło, ochronę bilansu płatniczego, ochronę dochodów i zatrudnienia, krajowe zakłócenia na rynkach czynników produkcji czy względy fiskalne. Argumenty sektorowe dotyczą głównie ochrony gałęzi przechodzących restrukturyzację, znajdujących się w okresowych trudnościach, nowych gałęzi przemysłu oraz wspierania sektorów strategicznych[15].

Przesłanki interwencjonizmu rolnego wynikające ze szczególnych uwarunkowań działalności w sektorze rolno-spożywczym wiążą się w dużej mierze z biologicznym charakterem produkcji rolnej. Wpływa on na cykliczność produkcji i jej sezonowość, która warunkuje z kolei niepełne i nierównomierne wykorzystanie czynników produkcji w ciągu roku czy długi czas pomiędzy nakładem a efektem. Istotne są także: nieprzenośność podstawowego czynnika produkcji, czyli ziemi, mała mobilność wykorzystywanych środków trwałych, wolny obrót kapitału czy mała elastyczność podaży. Podkreśla się także wysoki poziom ryzyka w działalności rolniczej, nieskuteczność zapobiegania i przeciwdziałania mu. Nie bez znaczenia są też wahania produkcji, które wpływają na ogólnie niższy i niestabilny poziom dochodów rolniczych w porównaniu z dochodami pracowników innych sektorów. Ważnym argumentem są charakterystyczne cechy popytu na żywność, które ograniczają możliwość ekspansji rynkowej producentów rolnych. Chodzi tu przede wszystkim o małą elastyczność spożycia żywności w porówananiu z innymi dobrami i usługami, w małym stopniu zależną od ruchu cen artykułów spożywczych czy poziomu dochodów (zgodnie z prawem Engla wraz ze wzrostem dochodów relatywnie maleje udział wydatków gospodarstw na żywność). Właściwości popytu żywnościowego stwarzają stały nacisk na potrzebę ingerencji państwa w sferę ochrony dochodów rolnych i nie mogą być lekceważone w polityce gospodaczej żadnego kraju[16].

3. Przejawy, instrumenty i ewolucja praktyki interwencjonizmu

Gospodarstwo rolne ze względu na swoje cechy, odmienne od cech innych przedsiębiorstw działających w gospodarce rynkowej, przez lata było przed-

[15] Z. W. Puślecki, op. cit., s. 17–42, A. Zielińska-Głębocka, op. cit., s. 178–195.
[16] J. Wyzińska-Ludian, op. cit., s. 10–30.

miotem działalności interwencyjnej państwa[17]. Protekcjonizmem charakteryzowała się merkantylistyczna polityka rolna (jednocześnie była ona podporządkowana chronionej produkcji przemysłowej). Jej zadaniem było zapewnianie tanich surowców i artykułów żywnościowych, które miały wpływać na obniżanie kosztów produkcji wyrobów przemysłowo-rękodzielniczych i wzmacniać ich konkurencyjność eksportową[18]. Wiek XVIII i XIX to czasy liberalizmu gospodarczego, znoszenia stawek celnych, zakazów importu, wprowadzenie klauzuli największego uprzywilejowania w wymianie towarowej, likwidacja monopolu handlowego Kompanii Wschodnioindyjskiej w Anglii (1833 r.) i zniesienie ustaw zbożowych chroniących krajowych producentów zbóż (1848 r.). Cła na zboże zostały zniesione w Niemczech (1853 r.), Holandii (1862 r.), Belgii (1871 r.); w większości państw Europy handel artykułami rolnymi był wolny lub prawie wolny. Jednakże kryzys światowy w 1873 r. dotknął także sektor rolny, czego skutkiem był powrót do protekcjonizmu państwowego m.in. w takich krajach, jak Stany Zjednoczone, Niemcy, Rosja, Francja, Włochy, Belgia czy Szwajcaria. Zasad wolnego handlu trzymały się wtedy Wielka Brytania, Dania i Holandia[19]. Kolejny kryzys gospodarczy w 1929 r. przyczynił się do spadku cen zbóż i produktów pochodzenia zwierzęcego. Nastąpił wzrost napięć społecznych, masowych bankructw drobnych producentów rolnych, spadek siły nabywczej rolnictwa, niewypłacalność gospodarstw, a także zostały ograniczone możliwości nabywcze konsumentów. Przyczyniło się to do nasilenia fali protekcjonizmu. Rządy zostały zmuszone do odejścia od doraźnych działań protekcyjnych na rzecz kompleksowej polityki regulowania rozwoju i subsydiowania rolnictwa. Podejście to opierało się także na opracowanej przez Keynesa teorii ekonomicznej. Pierwszą reakcją było znaczne zwiększenie ceł, m.in. we Francji i w Niemczech; nastąpił też zwrot w polityce rolnej Wielkiej Brytanii. Zaczęto wprowadzać nowe instrumenty pozataryfowe, np. stopę przemiału (*milling ratio*) dla pszenicy[20] czy kwoty importowe[21]. Jednak największe znaczenie (które później w istotnym stopniu wpłynęło na rozwój polityki rolnej poszczególnych krajów) miały próby organizowania rodzimych rynków rolnych powiązanych z regulacjami dotyczącymi importu i eksportu. Podejście takie było widoczne we

[17] M. Tracy, op. cit., s. 160–174. J. Wyzińska-Ludian, op. cit., s. 34–38.

[18] Ibidem, s. 33.

[19] W Danii i Holandii polityka wolnego handlu przyczyniła się do przeprowadzenia zmian strukturalnych, natomiast w Wielkiej Brytanii nastąpiła degradacja sektora rolnego.

[20] Młynarze byli prawnie zobowiązani do używania w swoich produktach określonego, minimalnego procentu pszenicy produkcji rodzimej. Instrument ten prawdopodobnie pierwszy raz był zastosowany w Norwegii w 1927 r., następnie przez Francję i Niemcy rozpowszechnił się w Europie. Kilka krajów wprowadziło go ponownie po drugiej wojnie światowej.

[21] Pierwszym krajem, który na dużą skalę zastosował kwoty importowe, była Francja (1931 r.).

Francji (środki organizacyjne zaczęto wprowadzać od 1931 r.), Niemczech (od 1933 r.), Wielkiej Brytanii, Danii, Holandii, Szwajcarii, Austrii, Norwegii czy Szwecji. W Stanach Zjednoczonych rząd wdrażał w ramach Nowego Ładu program *Agricultural Adjustment Act* z 1933 r.[22] W Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Argentynie, Australii, Republice Irlandii, Nowej Zelandii zaczęto stosować subsydia eksportowe.

Okres po drugiej wojnie światowej to czas tworzenia rozbudowanych systemów interwencji w sektorze rolnym. Modernizacja rolnictwa i rozwój produkcji poprzez intensyfikację upraw i hodowli spowodowały wzrost produktywności ziemi i wydajności pracy. Jednocześnie spadała liczba ludności i elastyczność dochodowa popytu na żywność, co przekładało się na pogarszanie sytuacji dochodowej rolników. Skłaniało to rządy do podejmowania działań wspierających rolnictwo. Początkowo formy interwencjonizmu w krajach Europy były zróżnicowane. Przykładowo, we Francji celem wsparcia było podniesienie poziomu produkcji rolnej, przeciwdziałanie deficytom żywności i wprowadzenie zrównoważonego bilansu płatniczego; stosowano więc licencje importowe, bezpośrednie subsydia eksportowe i kwoty produkcyjne. W Wielkiej Brytanii pomoc dotyczyła głównie płatności kompensacyjnych. W Szwajcarii ustawa rolna z 1951 r. miała na celu utrzymywanie na stałym poziomie populacji chłopskiej uprzystępniającej zasoby krajowe poprzez gwarantowanie produkcji rolnej i zachęcanie do rolnictwa, jednocześnie miała na uwadze interesy ekonomii narodowej. W norweskiej polityce rolnej zakładano stworzenie rolnikom standardu życia porównywalnego z poziomem życia pracowników innych sektorów. Podpisanie w 1957 r. traktatów rzymskich, powstanie EWG i przyjęcie założeń Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) umożliwiło powstanie zintegrowanego, ujednoliconego systemu interwencji rolnej w Europie[23].

Konieczność zwiększenia poziomu konkurencyjności produktów rolno-żywnościowych na rynkach światowych poprzez przebudowę struktur rolnictwa europejskiego (bez naruszania istoty gospodarstwa rodzinnego) była jednym

[22] Miał on na uwadze odbudowanie równowagi pomiędzy produkcją a konsumpcją, ograniczenie areału upraw podstawowych roślin i pogłowia nierogacizny. Wprowadzenie cen gwarantowanych na towary objęte programem ograniczeń, cen minimalnych, kwot rynkowych, pożyczek pod zastaw zbiorów przyczyniać się miało do pobudzania popytu na żywność poprzez dożywianie i rozdawnictwo oraz promowanie eksportu rolnego.

[23] Koncepcja WPR została oparta na trzech zasadach: jedności rynku, preferencji dla produktów Wspólnoty i solidarności finansowej. Cele WPR, sformułowane w artykule 39 traktatów rzymskich, obejmują: zwiększenie produktywności rolnictwa przez promowanie postępu technicznego i zapewnienie racjonalnego rozwoju produkcji rolniczej oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia społeczności rolniczej (w szczególności przez wzrost indywidualnych dochodów osób zaangażowanych w rolnictwie), ustabilizowanie rynku, zapewnienie łatwego dostępu do zaopatrzenia oraz dążenie do dostępności zaopatrzenia dla konsumentów po umiarkowanych cenach.

z problemów konferencji programowej WPR w Stresie (lipiec 1958 r.). Postulowano tam ustalenie wspólnych cen na poziomie wyższym od poziomu światowego dla zapewnienia opłacalności produkcji. Podkreślono, że WPR nie może mieć charakteru autarkicznego, lecz powinna zapewnić ochronę rynków krajowych przed zaburzeniami powodowanymi konkurencją zewnętrzną. Poprawie poziomu konkurencyjności na rynkach światowych mają sprzyjać zarówno instrumenty interwencji zewnętrznej (granicznej), jak i wewnętrznej. W początkowej fazie interwencja wewnętrzna WPR polegała głównie na wspieraniu cen poprzez system cen gwarantowanych, z kolei interwencja zewnętrzna obejmowała m.in. opłaty celne, minimalne ceny importowe, opłaty wyrównawcze oraz subsydia eksportowe. Także rozbudowany system organizacji rynków rolnych w UE w dwojaki sposób wpływał (i nadal wpływa) na kształtowanie się obrotów handlowych: bezpośrednio poprzez mechanizmy ochrony granicznej i pośrednio poprzez wszelkie instrumenty interwencji wewnętrznej, co zwiększało poziom konkurencyjności produktów unijnych na rynku światowym. W latach 70. uzewnętrzniły się negatywne efekty WPR w postaci nadwyżek produkcyjnych, wysokich kosztów budżetowych i społecznych, zakłóceń w handlu międzynarodowym oraz negatywnych efektów środowiskowych. W tej sytuacji konieczna była reforma WPR. Potrzebę zmian postulowały również kraje eksportujące produkty rolnicze; WPR jest bowiem obwiniana o zniekształcanie normalnych stosunków handlowych. Dodatkowo zakres chronionego rynku, wielkość obrotów wewnątrz Wspólnoty i rozmiary subsydiowanego eksportu powiększały się wraz z przyjmowaniem nowych członków. Presja czynników wewnętrznych i zewnętrznych (negocjacje na forum GATT) doprowadziła do podjęcia fundamentalnych reform WPR. W sprawach dotyczących międzynarodowego handlu artykułami rolno-żywnościowymi zmiany polegały przede wszystkim na odchodzeniu od bezpośredniego wspierania cen artykułów rolno-żywnościowych do pośredniego wspierania producentów rolnych. To przechodzenie jest ogólnoświatową tendencją będącą wynikiem negocjacji Rundy Urugwajskiej GATT i utworzeniem WTO[24]. Na mocy podpisanego porozumienia w sprawie rolnictwa dokonano taryfikacji, czyli zastąpienia większości środków pozataryfowych ekwiwalentem celnym, związania wszystkich ceł na produkty rolne, podjęto również zobowiązania stopniowego zmniejszania bezpośrednich subsydiów eksportowych i obniżania wydatków na wewnętrzne wsparcie rolnictwa[25]. Jednocześnie jednak nastąpiło wyraźne rozszerzenie stosowanych instrumentów pośrednich wspierających producentów, zwłaszcza przez kraje wysoko rozwinięte, które stać na ich wykorzystywanie.

[24] WTO – *World Trade Organisation* (Światowa Organizacja Handlu).

[25] M. Adamowicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej (Doświadczenia – Problemy – Perspektywy)*, „Biuletyn Informacyjny ARR", grudzień 1997, s. 5–50.

Tabela 1. Kształtowanie się wskaźnika PSE[26] oraz jego struktura w krajach OECD

Kraj	Lata	PSE (%)	Struktura PSE (%):			
			MPS	dopłaty:		
				do produkcji	do obszaru upraw, liczby zwierząt	pozostałe
Australia	1986-1988	7	55	0	0	45
	1996-1998	6	54	4	0	42
Kanada	1986-1988	34	49	17	17	17
	1996-1998	15	55	9	4	32
UE	1986-1988	46	84	6	2	8
	1996-1998	39	52	4	29	15
Japonia	1986-1988	65	90	3	0	7
	1996-1998	63	92	2	0	6
N. Zelandia	1986-1988	11	26	0	0	74
	1996-1998	1	78	0	0	22
Szwajcaria	1986-1988	74	87	1	6	6
	1996-1998	69	65	1	15	19
USA	1986-1988	26	47	7	26	20
	1996-1998	17	50	1	2	47
OECD	1986-1988	41	77	5	6	12
	1996-1998	33	67	3	13	17

Uwaga: MPS (*Market Price Support*) obejmuje wydatki na wsparcie cenowe. Pozostałe dopłaty obejmują m.in.: dopłaty do środków produkcji, subsydia na postęp biologiczny, doradztwo.
Źródło: W. Pełka, *Koszty wspierania rolnictwa w krajach OECD w latach dziewięćdziesiątych*, „Problemy Integracji Rolnictwa", 2000/2, s. 38.

Z porównania międzynarodowego stopnia wsparcia w rolnictwie (tabela 1) wynika, że największej redukcji bezpośredniego wsparcia cenowego w ostatnich latach dokonały kraje UE. Wciąż jest ono bardzo duże w Japonii. W zmieniającej się strukturze wydatków na wspieranie producentów rolnych coraz większego znaczenia nabierają wydatki na rzecz obszaru upraw, liczby hodowanych zwierząt, a przede wszystkim na wsparcie pośrednie, obejmujące m.in. dopłaty do postępu biologicznego, doradztwo czy poprawę infrastruktury.

[26] PSE – *Producer Subsidy Estimate* (Ekwiwalent Subwencji dla Producentów Rolnych) jest to jeden ze wskaźników wsparcia dla rolnictwa, służy do pomiaru wielkości transferu środków pieniężnych od konsumentów i podatników do producentów rolnych, które wynikają z określonej polityki rolnej. W ujęciu procentowym PSE umożliwia porównanie poziomów wsparcia producentów rolnych w różnych krajach. PSE w ujęciu wartościowym jest równe sumie, która m.in. obejmuje wydatki na podtrzymywanie cen, dopłaty bezpośrednie dla producentów, dopłaty do środków produkcji, subsydia na postęp biologiczny, doradztwo, poprawę struktury agrarnej i infrastruktury, rozwój marketingu, dotacje wynikające z zaszłości historycznych, koncesje podatkowe.

Instrumenty stosowane w ramach WPR, które są obecne także w polityce handlowej innych krajów, najczęściej dzieli się na cła i bariery pozataryfowe (tabela 2)[27]. Wśród tych drugich można wyróżnić bariery parataryfowe (działają podobnie jak cła, a więc służą ograniczaniu wymiany przez podwyższenie ceny dobra krajowego, obejmują również środki pobudzania eksportu przez obniżanie ceny dobra krajowego) i pozostałe bariery pozataryfowe (oddziałują na handel głównie przez wpływ na wolumen, są to środki inne niż cła i bariery parataryfowe). Inny podział (tabela 3) można znaleźć u A. Zielińskiej-Głębockiej, która bariery pozataryfowe dzieli na właściwe bariery pozataryfowe (tzw. narzędzia bezpośrednie, które są alternatywą dla ceł) i quasi-bariery pozataryfowe (tzw. narzędzia pośrednie, które oddziałują na handel pośrednio, będąc skutkiem działań polityki gospodarczej danego państwa).

Tabela 2. Rodzaje środków pozataryfowych

Bariery parataryfowe	Pozostałe bariery pozataryfowe
Zmienne opłaty wyrównawcze	zakaz importu/eksportu
Depozyty importowe	kwoty (kontyngenty) wartościowe lub ilościowe
Subsydia eksportowe	licencje
Opłaty importowe	dobrowolne ograniczenia eksportu
Minimalne ceny importu	przepisy domieszkowe
Dodatkowe podatki od importu	normy techniczne
Cła antydumpingowe i antysubwencyjne	handel państwowy
	zakupy publiczne
	ograniczenia dewizowe

Źródło: Międzynarodowe stosunki gospodarcze, red. A. Budnikowski, E. Kawecka-Wyrzykowska, PWE, Warszawa 1999, s. 236; J. Sołdaczuk, Z. Kamecki, P. Bożyk, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Teoria i polityka*, PWE, Warszawa 1987, s. 217–250.

Liberalizacja światowego handlu rolno-spożywczego jest jednym z niezmiennie pojawiających się życzeniowych celów międzynarodowych negocjacji. Rozmowy te jednak przyczyniają się przede wszystkim do powstawania dwóch zjawisk. Z jednej strony obserwuje się wzrost ilości i zakresu stosowanych instrumentów pośredniego wspierania producentów rolnych, przede wszystkim przez kraje wysoko rozwinięte. Praktyki te skutecznie podnoszą poziom konkurencyjności ich artykułów na światowym rynku, jednocześnie są trudne do szacowania i eliminowania. Z drugiej strony uwalnianie rynku przyczynia się do pogłębiania nierówności pomiędzy krajami i umacniania niekorzystnej struktury

[27] J. Sołdaczuk, Z. Kamecki, P. Bożyk, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Teoria i polityka*, PWE, Warszawa 1987, s. 217, por. także *Międzynarodowe stosunki...*, op. cit., s. 236; inny podział według UNCTAD można znaleźć w: Z. W. Puślecki, op. cit., s. 71–72.

Tabela 3. Narzędzia pozataryfowe i ich znaczenie w zagranicznej polityce handlowej po 1994 r.

Narzędzia	Znaczenie po Rundzie Urugwajskiej
Bariery bezpośrednie	
Ilościowe:	
– ograniczenia ilościowe (kwoty, kontyngenty)	maleje
– kontyngenty celne	bez zmian
– dobrowolne ograniczenia eksportu (VER-y)	eliminacja
– porozumienia dotyczące sprzedaży, np. o uporządkowanym marketingu	eliminacja
– zmienne opłaty, np. opłaty wyrównawcze, minimalne ceny im- importowe, specyficzne opłaty od importu	maleje, częściowa eliminacja
Fiskalne:	
– subwencje eksportowe	maleje
– subsydiowane kredyty eksportowe	bez zmian
– subsydiowane ubezpieczenia handlowe	bez zmian
– promocja eksportu	rośnie
– dyskryminacyjne zamówienia rządowe	maleje
– handel państwowy	zabroniony
– promocja zakupu dóbr krajowych	dopuszczona
– podatek graniczny	dopuszczony
Administracyjne:	
– licencje importowe	maleje
– licencje eksportowe	maleje
– embargo	bez zmian
– obowiązkowe procedury celne	bez zmian
Bariery pośrednie	
Fiskalne:	
– subwencje regionalne	rośnie
– subwencje produkcyjne	maleje
– subsydiowanie przedsiębiorstw państwowych	maleje
– opodatkowanie pośrednie dóbr importowych, zwolnienia z podatków od dóbr eksportowych	bez zmian
– pomoc wiązana	bez zmian
Administracyjne:	
– regulacje dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa (techniczne standardy, normy, wymogi sanitarne, wymogi w zakresie opakowania czy oznakowania produktów)	rośnie
– kontrola środowiska naturalnego (wymogi w zakresie ochrony środowiska)	rośnie
– przepisy chroniące konkurencję	rośnie
– reguły pochodzenia towaru	możliwość eliminacji
– ograniczenia dewizowe – wymogi depozytów bankowych	bez zmian
– dumping i procedury antydumpingowe	rośnie
– kontrola cen importowych i eksportowych	maleje

Źródło: A. Zielińska-Głębocka, *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996, s. 138–139.

handlu zagranicznego państw słabszych. Współczesna rzeczywistość nie pozwala na realizację klasycznej koncepcji wolnego handlu zwłaszcza w przypadku artykułów rolno-spożywczych. Dzisiaj ich ceny nie są wynikiem wolnej gry podaży i popytu. Są administrowane lub negocjowane, a popytem na nie kieruje się za pomocą naukowych metod marketingowych. Kształt polityki rolnej poszczególnych krajów jest także wynikiem działalności rolniczych grup nacisku, które ocenia się jako jedne z liczniejszych i najbardziej skutecznych organizacji lobbyingowych na świecie. W praktyce mamy więc do czynienia ze „sterowaną gospodarką wolnorynkową". I trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem G. F. Thomsona, że gospodarka europejska była i będzie sterowana[28], a w zakresie handlu artykułami rolno-spożywczymi kraje nadal będą stosowały w mniejszym bądź większym stopniu praktyki protekcyjne.

Literatura

Adamowicz M., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej (Doświadczenia – Problemy – Perspektywy)*, „Biuletyn Informacyjny ARR", grudzień 1997.

Międzynarodowe stosunki gospodarcze, red. A. Budnikowski, E. Kawecka-Wyrzykowska, PWE, Warszawa 1999.

Zagraniczna polityka gospodarcza Polski w teorii i praktyce dostosowań do Unii Europejskiej, red. L. Ciamaga, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1997.

Polska w WTO, red. J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska, IKCHZ, Warszawa 1998.

Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.

Pełka W., *Koszty wspierania rolnictwa w krajach OECD w latach dziewięćdziesiątych*, „Problemy Integracji Rolnictwa" 2000/2.

Puślecki Z. W., *Ochrona handlowa Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1994.

Sołdaczuk J., Kamecki Z., Bożyk P., *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Teoria i polityka*, PWE, Warszawa 1987.

Tracy M., *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki*, Olympus, Warszawa 1997.

Wyzińska-Ludian J., *Przyczyny i formy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie*, Wyd. UMCS, Lublin 1996.

Zielińska-Głębocka A., *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Wyd. Uniwerytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.

[28] *Zagraniczna polityka*... op. cit., s. 39.

AGNIESZKA SAPA

INTERVENTIONISM IN FOREIGN TRADE EXCHANGE IN THE AGRICULTURAL-FOOD SECTOR YESTERDAY AND TODAY

Summary

The article tries to present the phenomena of protectionism in international trade in commodities of the agricultural-food sector. The first part discusses the premises of protection activities towards the agricultural-food sector. Attention is paid to the factors which determine those premises and which belong to both economic and non-economic sphere. The second part is devoted to the instruments applied in practice and to their evolution. The article confirms the thesis that intervention in the trade exchange of the agricultural-food is an inseparable part of its development. The intensity of this intervention, however, is changing, as are the factors which determine it and the instruments applied. Above all, direct forms of support are being abandoned and more sophisticated, more difficult to estimate or eliminate are used instead.