Część I

Polityka i strategia otwarcia

Henryk WOJCIECHOWSKI

MECHANIZMY I INSTRUMENTY INTERWENCJONIZMU W POLITYCE HANDLU ZAGRANICZNEGO POLSKI

Od końca XIX w. interwencjonizm występuje w coraz szerszej grupie państw. Wiąże się to z procesami etatyzacji życia gospodarczego, jakie upowszechniały się już wówczas w Europie. Przyspieszenie tych procesów nastąpiło w okresie międzywojennym, kiedy etatyzm, jako instrument regulacji, zaczął obejmować stopniowo coraz to inne dziedziny życia gospodarczego.

Najszerzej i najgłębiej sięgał do tych sektorów, które odgrywały kluczową rolę w gospodarowaniu poszczególnych krajów. Od lat „wielkiego kryzysu 1929-1933" w następstwie pojawienia się doktryny i polityki keynesowskiej, interwencjonizm przekształca się w protekcjonizm. Interwencja państwa staje się wówczas czynnikiem stałym, utrwalonym w krajach totalitarnej Europy, w tym we Włoszech i Niemczech, oraz na mniejszą już skalę w niektórych innych – w tym w Polsce.

W latach trzydziestych gospodarcza rola państwa ulegała wprawdzie w tych krajach różnym zmianom – tak w teorii ekonomii, jak i w realnej gospodarce, upowszechniała się jednak jako bezpośrednie i pośrednie interweniowanie w procesy gospodarcze, przede wszystkim wszędzie tam, gdzie alokacyjna rola rynku nie spełniała swego zadania.

1. Etatyzm w handlu zagranicznym Polski

W Polsce lat trzydziestych również występują objawy coraz większego interwencjonizmu państwa w sferze gospodarowania. Podejmowane w tym czasie wielkie inwestycje (Gdynia, COP, przemysł lotniczy) oraz opracowanie pierwszego czteroletniego planu inwestycyjnego lat 1936-1940, wymagały bezpośrednich działań wspomagających i regulacyjnych państwa, protegowania przed konkurencją obcą i wspierania na rynkach zagranicznych. Już też w drugiej połowie lat trzydziestych rozwijana polityka interwencji zaczyna owocować wychodzeniem z dotychczasowego marazmu gospodarczego, wzrostem obrotów handlu zagranicznego i ogólnym ożywieniem w produkcji i zatrudnieniu.

System gospodarki centralnie planowanej, wdrażany w Polsce po 1945 r., wykluczał możliwość prowadzenia liberalnej polityki handlu zagranicznego. W zamian etatyzm, jako system bezpośredniego kierowania i administrowania, rychło objął wszystkie dziedziny życia gospodarczego. Pogłębiał się też w miarę podporządkowywania procesów gospodarczych bezpośrednim dyrektywom państwa, przy ich pełnej synchronizacji z analogicznie rozbudowanymi systemami innych krajów członkowskich RWPG, a przede wszystkim z modelem wypracowanym jeszcze w latach międzywojennych w Związku Radzieckim.

Jednym z tych sektorów, który w krajach gospodarki socjalistycznej podlegał najbardziej skrajnej etatyzacji, był od początku handel zagraniczny. Już od 1945 r., kiedy w innych sektorach etatyzacja gospodarki postępowała ewolucyjnie, właśnie w handlu zagranicznym miała przebieg rewolucyjny. Również w Polsce, od początku wprowadzania gospodarki socjalistycznej, państwo podjęło bezpośrednią działalność handlu zagranicznego.

Przez pierwsze dziesięciolecie – do połowy lat pięćdziesiątych, działalność handlu zagranicznego – w sensie działalności prowadzonej na zasadach rynkowych – właściwie nie istniała. Na podstawie ustalonych na szczeblu RWPG planów dostaw określonych dóbr czy usług podpisywane były konkretne umowy między centralami wyznaczonymi przez organ

administracyjny handlu zagranicznego. Cena kontraktowanego towaru miała znaczenie drugorzędne, ewidencyjne. Taryfy ceł i innych obciążeń przeniesione formalnie z okresu przedwojennego były zawieszone. Podobna sytuacja występowała w handlu z krajami zachodnimi (tzw. krajami kapitalistycznymi). Wyznacznikiem obrotów były tu wieloletnie umowy handlowe precyzowane rocznymi protokołami dostaw. Na ich podstawie centrale handlu zagranicznego podpisywały kontrakty z wybranymi domami importowo-eksportowymi, mającymi koncesję swego kraju na handel z krajami bloku wschodniego – z reguły towarami strategicznymi w handlu międzynarodowym, do których zaliczano wówczas zboża, surowce przemysłowe i sprzęt inwestycyjny.

Pierwsze rozluźnienie doktrynalnie ścisłej etatyzacji i otwarcie obowiązującego konstytucyjnie państwowego monopolu handlu zagranicznego następuje w drugiej połowie lat pięćdziesiątych, kiedy postępujące odprężenie polityczne między Zachodem i Wschodem, obnaża naszą nędzę gospodarczą wywołaną podtrzymywaną przez pierwsze dziesięciolecie izolacją w stosunkach międzynarodowych. Stopniowo zwiększa się odtąd liczba podmiotów gospodarczych dopuszczonych do prowadzenia operacji handlu zagranicznego o przedsiębiorstwa spółdzielcze, których udziałowcami są spółdzielnie działające w drugorzędnych sektorach produkcji – w drobnej wytwórczości (Coopexim), przetwórstwie rolnym (Polcoop), warzywach i owocach (Hortex) itd. Jednak i one podlegają ścisłej kontroli organu administracji – Ministerstwa Handlu Zagranicznego. Ogół państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw handlu zagranicznego przedkłada do zatwierdzenia roczne plany obrotów sporządzane w układzie rzeczowym, wartościowym i geograficznym, otrzymuje w zamian wytyczne cenowe w eksporcie, polecenia importowe, a także ścisłe podporządkowania personalne. Wobec nieuczestniczenia Polski w gremiach i organizacjach międzynarodowych świata zachodniego nie istnieją potrzeby przyjmowania i podporządkowywania się postanowieniom konwencji i porozumień międzynarodowych. Jedynie obowiązujące są wytyczne i uzgodnienia przejęte z sekretariatu RWPG.

Dalsze poszerzenie zakresu uprawnień jednostek handlu zagranicznego następuje od początku lat siedemdziesiątych, kiedy dotychczasowe Ministerstwo Handlu Zagranicznego przekształcone zostaje w Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Następuje to jednak bardziej na skutek istnienia twardej konieczności niż z logiki i potrzeby ekonomicznej. Na koniec lat sześćdziesiątych bowiem stan naszej gospodarki narodowej jest już taki, że coraz bardziej musimy ją podporządkowywać sytuacji występującej na rynkach międzynarodowych – głównie zachodnich i przyjmować ich warunki współpracy.

Lata siedemdziesiąte charakteryzują się, w konsekwencji, występowaniem w handlu zagranicznym Polski dwu sprzecznych ze sobą kierunków działania. Z jednej strony pozostajemy związani administracyjnymi systemami rządzenia handlem zagranicznym w ramach RWPG, które ograniczają naszą suwerenność gospodarczą, działają hamująco na nasze własne potrzeby handlowania i niekorzystnie na efektywność naszej wymiany. Z drugiej strony próbujemy nasze sztywne monopolistyczne struktury organizacji handlu zagranicznego przełamywać i tam gdzie to możliwe, poszerzamy zakres indywidualnych uprawnień i swobodę działania podmiotów gospodarujących (nawet z tzw. sektora nieuspołecznionego) na rynkach zachodnich. Coraz większe uzależnienie się od importu zachodniego i kooperacji z Zachodem zmusza też do przyjmowania zobowiązań wynikających z konwencji i umów międzynarodowych. Wdrożona zostaje nowa taryfa celna, bardziej „cywilizowana" i dostosowana do wymiarów rosnącego handlu z Zachodem. W transakcji handlu zagranicznego coraz większą rolę zaczyna odgrywać rachunek ekonomiczny.

Ewolucyjne odchodzenie od monopolu handlu zagranicznego, w warunkach utrzymywania ortodoksyjnych zasad gospodarki socjalistycznej, nie mogło jednak przynieść bardziej znaczącej poprawy jego wyników, bez zmiany od podstaw systemu zarządzania wymianą z zagranicą. W miarę też pogarszania się w drugiej połowie lat siedemdziesiątych sytuacji gospodarczej kraju i szybkiego wzrostu naszego zadłużenia zagranicznego, coraz bardziej winę za niepomyślne wyniki przypisuje się nadmiernej ingerencji państwa w gospodarkę – w tym i w handel zagraniczny.

Załamanie się w ciągu lat osiemdziesiątych socjalistycznego porządku gospodarowania stało się równoznaczne z dezintegracją dotychczasowych mechanizmów regulacji naszego handlu zagranicznego. W warunkach gdy odrzucona została baza, na której opierał się cały mechanizm regulacji i specyficzne jego instrumenty, musiał załamać się utrzymywany dotąd system zarządzania i koordynacji. Tym samym utworzyła się próżnia i chaos, które trzeba było wypełnić podjęciem alternatywnych rozwiązań.

Od 1 stycznia 1990 r. podjęta została w Polsce transformacja ustroju gospodarczego, której jednym z najważniejszych założeń stała się minimalizacja udziału państwa w gospodarce. Wobec odrzucenia systemu gospodarowania socjalistycznego znikł ówczesny system administrowania gospodarką narodową, który należało jednak zastąpić innym mechanizmem.

Ponieważ nadrzędnym celem polityki gospodarczej stało się zwalczanie inflacji, temu celowi podporządkowano wszystkie inne działania odcinkowe, w tym i politykę handlu zagranicznego. W praktyce oznaczało

to odstąpienie państwa od ingerencji w kształtowanie zagranicznej wymiany oraz jego inercję w reagowaniu na występujące przemiany czy zakłócenia.

Od początku handel zagraniczny zaczęto traktować jako jeden z instrumentów tworzenia równowagi na rynku wewnętrznym, a nie jako czynnik świadomego kształtowania nowego systemu gospodarowania. Wprawdzie takie wolnorynkowe podejście do handlu zagranicznego trwało krótko (w zasadzie do końca 1991 r.), jednak i po tym pierwszym okresie, w następnych latach, nadal dominowało wiele przejawów pragmatyzmu gospodarczego i doraźnych działań dostosowawczych. Było to jednak zgodne z przyjętą wówczas doktryną gospodarki skrajnie liberalizowanej, w której głównym instrumentem oddziaływania na handel zagraniczny było tylko operowanie kursem waluty oraz liberalizacja i pozostawienie importu i eksportu swobodzie oddziaływania czynników rynkowych, bez ograniczeń czy rygorów celnych.

Przyjęcie liberalnych instrumentów oddziaływania państwa na zakres i strukturę wymiany mogło w zasadzie już usprawnić jej kształtowanie, ale tylko w warunkach istnienia rozbudowanego rynku. Ponieważ jednak rynek ten jeszcze nie został zbudowany, przyjęte instrumenty nie mogły wspomóc rozwoju handlu zagranicznego. Dewaluacja złotego oraz liberalizacja ceł spowodowały tylko krótkookresowy wzrost naszych obrotów zagranicznych i osiągnięcie w bilansie handlowym dodatniego salda. W latach następnych, wobec osiągnięcia w miarę ustabilizowanego kursu złotego, nastąpiło pogorszenie warunków eksportu, a niskie stawki celne importowe pociągnęły za sobą szybki wzrost importu. Sprawiło to, że już od 1993 r. bilans wymiany towarowej stawał się znów coraz bardziej ujemny. Przyjęta swoboda prowadzenia działalności handlu zagranicznego spowodowała też wkrótce szybki wzrost liczby podmiotów gospodarczych podejmujących działalność importową i – rzadziej – eksportową.

W rezultacie, o ile za niepomyślne wyniki w handlu zagranicznym lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych winą obarczano etatyzm i państwowy monopol handlu zagranicznego, o tyle obecnie krytyka podjęła ataki na nadmierny liberalizm i doprowadzenie do żywiołowości w handlu zagranicznym.

2. Nowe zjawiska we współczesnym interwencjonizmie międzynarodowym

W przeszłości wraz z narastaniem zrozumienia, że handel zagraniczny może być czynnikiem przyspieszania rozwoju gospodarczego, występował wzrost zainteresowania państwa możliwościami jego aktywi-

zacji i podnoszenia efektywności. Towarzyszyło temu podejmowanie określonych działań, które szybko też uzewnętrzniły się w różnych formach i zakresie oddziaływania państwa na jego handel z zagranicą. Wyodrębniły się wtedy: polityka liberalna, przeciwstawiana jej polityka autarkii i – leżąca między tymi skrajnymi – polityka interwencji. W praktyce ani polityka wolnego handlu, ani polityka autarkii nie wystąpiły w czystej postaci. Powszechne natomiast stało się prowadzenie różnego zakresu polityki interwencjonizmu państwowego, który wprowadzał różnorodne środki regulacji wielkości, struktury i kierunków wymiany, mające przynosić optymalne korzyści zarówno dla samej gospodarki narodowej, jak i dla prowadzących ją podmiotów gospodarujących.

Najbardziej skrajnym wyrazem interwencjonizmu państwowego stał się etatyzm, w którym do działalności handlu zagranicznego dopuszczone są tylko powołane specjalnie przedsiębiorstwa, z reguły państwowe, lub kryptopaństwowe. Ogół tych uprawnionych kierowany jest metodami administracyjno-nakazowymi. Wówczas też niemal wszystkie decyzje dotyczące eksportu oraz importu podejmowane są bezpośrednio przez centralny organ zarządzania handlem zagranicznym. Organ ten za pomocą nakazów, zakazów i poleceń kieruje powołanymi przez siebie jednostkami gospodarczymi uprawnionymi do dokonywania transakcji z zagranicą, wyznacza im zadania i określa środki ich wykonania, jak również ustala szczegółowy plan obrotów, decyduje o kierunkach wywozu i przywozu, wyborze kontraktu i warunkach, na jakich mają być zawarte transakcje. Działalność podmiotów wykonawczych ogranicza się wówczas do realizacji decyzji władzy centralnej.

Etatyzm, wyznawany w pierwszym rzędzie w krajach totalitarnych, charakteryzujących się aktywnym oddziaływaniem państwa na ogół stosunków społeczno-gospodarczych kraju, przestał obowiązywać wraz z upadkiem politycznym tych krajów. Najdłużej i to w najbardziej „czystej" postaci, utrzymywał się w Związku Radzieckim i w krajach, które od ZSRR przejęły system gospodarowania socjalistycznego, a w tym i monopolistycznego zarządzania przez państwo wszystkimi sektorami gospodarki – również handlem zagranicznym.

Doświadczenia etatyzmu w niektórych elementach zaczęły wykorzystywać również kraje gospodarki rynkowej, przy wytyczaniu polityki rozwijania określonych, szczególnie dla nich ważnych działów gospodarki narodowej – między innymi właśnie handlu zagranicznego. Wkrótce też polityka ingerowania w działalność handlu zagranicznego upowszechniła się. Zmusza państwo do czuwania nad przebiegiem wymiany z zagranicą, co wymaga z kolei rozbudowy aparatu nadzoru i wspomagania ze strony różnych instytucji finansowych, ubezpieczeniowych i innych, których

różnorodność i liczba wzrastają w miarę rosnącego zainteresowania państwa sferą jego ekonomicznej działalności. Centralny organ władzy gospodarczej wprawdzie nie monopolizuje w swym ręku zarządzania tym działem gospodarki, ale swoje uprawnienia decyzyjne minimalizuje i przekazuje działającym w danej sferze gospodarowania podmiotom gospodarującym. Wśród nich wzrasta zainteresowanie wymianą z zagranicą i uzyskiwaniem możliwie najlepszych z niej efektów. Państwo stara się wówczas wspierać te zainteresowania, pokrywając zapotrzebowanie na środki wspomagania wymiany – kredyty, subwencje, ulgi taryfowe i pozataryfowe. Natomiast odpowiedzialność za wyniki przechodzi obecnie do kompetencji samych podmiotów gospodarujących.

Rozróżniamy współcześnie bezpośredni i pośredni interwencjonizm państwa w jego stosunkach wymiennych z zagranicą.

Interwencjonizm bezpośredni w dużym zakresie realizowany jest jeszcze metodami administracyjno-nakazowymi przejętymi z polityki upaństwowienia wymiany. Jest też zazwyczaj wyrazem jawnie stosowanego protekcjonizmu i wspierania podmiotów gospodarujących w ich działaniach na rynkach zagranicznych.

Bardziej upowszechniony jest interwencjonizm pośredni. Centralny organ zarządzania stosunkami gospodarczymi z zagranicą w tych przypadkach zachowuje wprawdzie nadal prawo do określania ram działania podmiotów gospodarujących prowadzących bezpośrednią działalność handlu zagranicznego, czuwa jednak tylko nad zgodnością tego działania z obowiązującymi przepisami prawa i preferencjami nałożonymi w programach współpracy gospodarczej z zagranicą. Na decyzje i postępowanie podmiotów gospodarujących centralny organ wpływa głównie za pomocą różnego rodzaju instrumentów oddziaływania ekonomicznego, sfery prawnej, finansowej i – rzadko tylko administracyjnej, wyznaczających zakres zachowań podmiotów gospodarczych w wymianie z zagranicą. W praktyce pośredniego interwencjonizmu państwowego występują różne mechanizmy i instrumenty, za pomocą których państwo nakłania podmioty gospodarujące do określonych postępowań. Ogół tych instrumentów może mieć charakter:

– środków ochrony i barier zabezpieczających przed ekspansją gospodarczą innych krajów, przybierających formę działań protekcjonistycznych,

– środków promocji handlu zagranicznego i działań na rynkach zagranicznych, mających formę działań ekspansywnych.

Na ogół działań ochronnych, jakie współcześnie stosowane są przez kraje broniące się przed promocją, a nieraz i agresją gospodarczą innych krajów, składają się:

– ochrona celna,

– kontyngentowanie i określanie przez państwo ilości (czasem wartości) dopuszczalnego importu określonego towaru drogą wydawania zezwoleń przywozowych, licencji czy kontyngentów celnych,

– opłaty wyrównawcze, obok ceł *ad valorem* stabilizujące ceny importowanych towarów,

– regulacje administracyjne i finansowe, w postaci standardów i norm przemysłowych, zdrowotno-sanitarnych, wymogów opakowaniowych, a także dyskryminujących utrudnień administracyjnych lub finansowych.

Ogół oddziaływań promocyjnych, wspierających własny eksport dóbr i usług, obejmuje z kolei:

– subwencjonowanie eksportu, czyli wspieranie określonych gałęzi produkcji, przedsiębiorców lub towarów pomocą finansową z budżetu państwa,

– wspomaganie kredytowe lub fiskalne tych produkcji, producentów lub towarów,

– wspomagania organizacyjne poprzez pobudzanie do działania propagandowo-promocyjnego i informacyjnego określonych instytucji i organizacji finansowych przez państwo,

– działalność dumpingową.

W handlu światowym występuje współcześnie obfitość zarówno instrumentów protekcji, jak i promocji wymiany. Jeszcze w 1979 r. Europejska Komisja Gospodarcza ONZ opublikowała wykaz najczęściej występujących. Objął on 651 różnych ograniczeń i wspomagań, oddziałujących na około 40% obrotów handlu światowego. Ich stosowanie w praktyce jest uwarunkowane potencjałem gospodarczym kraju, który je wprowadza. Państwa silne gospodarczo, nie obawiające się retorsji z zewnątrz, wspomagają ekspansję swych podmiotów gospodarujących na rynkach międzynarodowych. Kraje gospodarczo słabe, zagrożone ekspansją państw silnych, podejmują z kolei różnorodne środki ochrony własnego rynku.

Podejmowane i stosowane mechanizmy i instrumenty interwencji państwa mogą być wdrażane autonomicznie lub traktatowo – w porozumieniu z innymi krajami. Współcześnie powszechne jest określanie zakresu interwencji w uzgodnieniu – a przynajmniej przy zapewnieniu braku sprzeciwu – z partnerami handlowymi. Wprawdzie bowiem ogół działań państwa na arenie międzynarodowej ma charakter autonomiczny (co wynika z naturalnego prawa do suwerenności), jednak państwo prowadzące współpracę z zagranicą musi godzić się w określonym stopniu na ograniczanie swej autonomii działania – przynajmniej w takim zakresie, który nie ograniczy swobody działania partnerów. W celu uniknięcia więc

kolizji z partnerami, wchodzi w stosunki umowne regulujące zakres wzajemnej współpracy.

W ostatnich dziesięcioleciach wzrasta liczba umów wielostronnych kształtujących wymianę w skali międzynarodowej między większą liczbą państw – tzw. konwencji. Kraje sygnatariusze zobowiązują się w nich do przestrzegania przyjętych wspólnie zasad postępowania i ograniczania instrumentów regulacji i ograniczeń, a także szkodliwych dla innych działań ekspansywnych we wzajemnych stosunkach handlowych. Klasycznym przykładem takiej umowy jest Konwencja z Marakesz, podpisana w marcu 1994 r. na zakończenie Rundy Urugwajskiej GATT, ustalająca ogólne zasady polityki handlowej, wzajemne obniżki taryf celnych i ograniczanie stosowanych dotąd form wspomagania i subwencjonowania działań handlowo-wymiennych na rynkach międzynarodowych między jej sygnatariuszami.

Jednym z charakterystycznych zjawisk, jakie wystąpiły w drugiej połowie XX w. w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, jest dynamizacja obrotów światowych i towarzyszący jej wzrost zainteresowania państwa maksymalizacją uczestnictwa w tej wymianie. Znajduje to swój wyraz w narastaniu różnorodnych form oddziaływania państw na współpracę z zagranicą. Generalnie rozpatrując, następuje odchodzenie od liberalizacji stosunków wymiany z zagranicą i przechodzenie do polityki protekcji. Jeszcze w ciągu pierwszego dwudziestopięciolecia powojennego występowały tendencje do odchodzenia od autarkizmu gospodarczego lat międzywojennych i przywracania liberalizacji międzynarodowych stosunków handlowych. Jednak od lat sześćdziesiątych, gdy zaczął się zwiększać udział w handlu światowym krajów rozwijających się, protekcjonizm zaczyna znów narastać. Szczególny jego wzrost następuje w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, przy czym występuje on głównie w przepływie dóbr i usług, przy podtrzymywaniu tendencji liberalizacyjnych w polityce walutowej i przepływie kapitałów.

Polityka interwencji w handlu zagranicznym i – szerzej – w międzynarodowe stosunki gospodarcze, stosowana jest dzisiaj przede wszystkim przez mocarstwa gospodarcze, hamujące w ten sposób przekształcenia strukturalne w gospodarce światowej i ograniczające dostęp do rynków międzynarodowych krajów mało i średnio rozwiniętych gospodarczo. Głównie dotyczy to krajów Trzeciego Świata. Według też szacunku UNCTAD pełna liberalizacja i zniesienie ograniczeń w imporcie towarów tylko trzech mocarstw gospodarczych świata, tj. USA, EWG i Japonii z Trzeciego Świata, dałoby dodatkowy zysk z ich eksportu w wysokości około 50 mld USD rocznie.

Kraje rozwinięte gospodarczo, występujące z pozycji silniejszego, nie tylko że ograniczają dostęp do własnego rynku krajom ubiegającym się o możność zbytu swoich produkcji lub usług, ale i podejmują działania promocyjno-ekspansywne ze swoimi towarami na rynkach międzynarodowych, nierzadko konkurując tam z krajami słabiej rozwiniętymi ceną i marką towaru. W zależności od „ważności" danego eksportu, państwo wspomaga go wówczas różnego rodzaju wsparciami, subwencjami czy bodźcami. Dotyczy to szczególnie tych towarów, których produkcja prowadzona jest po wysokich kosztach, nieadekwatnych do cen rynku międzynarodowego oraz produktów rolno-żywnościowych, których produkcja w krajach przemysłowych jest prowadzona nadal na szeroką skalę ze względów społecznych, mimo niekorzystnych warunków kosztowych.

Nowym zjawiskiem, jakie wystąpiło od lat sześćdziesiątych, jest rozbijanie struktury rynku światowego na rynki regionalne, zamykające się w obrębie zintegrowanego wspólnego rynku krajów go tworzących. Najważniejsza z nich – Unia Europejska, integruje gospodarki 15 państw rozwiniętych Europy oraz stowarzyszonych z nią 69 krajów rozwijających. Podobnie jak NAFTA – północnoamerykańskie stowarzyszenie wolnego handlu, tworzone wokół Stanów Zjednoczonych, samych w sobie stanowiących już wielki obszar zintegrowanej wymiany. Formuje się też – pod przywództwem Japonii, trzeci obszar wspólnego rynku – strefa Pacyfiku. W obrębie każdego z tych izolujących się obszarów wypracowany zostaje wspólny rynek wolnej wymiany, do którego dostępu strzeże system ochrony przed ekspansją obcą i wspomagania eksportu własnych dóbr na zewnątrz chronionego obszaru. Pogarsza się tym samym sytuacja tych wszystkich krajów, które nie są członkami żadnych ze związków integracyjnych. Podejmują wprawdzie próby przybliżenia się do nich i wchodzenia w różnej formy układy stowarzyszeniowe. Nie zawsze jednak takie przybliżenia są możliwe, zamknięte bowiem i okrzepłe związki zbudowały już system wspólnego gospodarowania. O ile też większość krajów rozwojowych, które w okresie kolonializmu były podporządkowane krajom obecnie tworzącym wspólnotę europejską (Francja, Belgia, Wielka Brytania, Holandia) czy amerykańską (Stany Zjednoczone) stowarzyszyła się już z tymi wspólnotami (AKP, NAFTA), o tyle w głęboko niekorzystnej sytuacji znajdują się kraje b. RWPG. Po rozkładzie tej pseudointegracji rozpadł się też budowany w ciągu ponad czterdziestu lat jej istnienia system wzajemnej wymiany. Zerwane zostały związki wymienne, a sam handel – wobec kryzysu gospodarczego, jaki objął wszystkie te kraje – między nimi zamarł. W warunkach ciężkiego kryzysu poszczególne kraje Europy Środkowowschodniej podjęły próby przybliżania się do Unii

Europejskiej. Starania o stowarzyszenie, zapoczątkowane jeszcze pod koniec lat osiemdziesiątych, zostały w zasadzie w początkach lat dziewięćdziesiątych sfinalizowane (Polska od 1992 r.), z obietnicą przyjęcia tych krajów w bliżej nieokreślonej przyszłości do Unii jako pełnoprawnych członków. Jak dotąd jednak umowy o stowarzyszeniu nie wspierają w bardziej znaczącej mierze przezwyciężania trudności w upadającym handlu zagranicznym stowarzyszonych krajów. Unia Europejska ogranicza import wielu towarów z krajów stojących na zewnątrz, chociaż z nią stowarzyszonych. Nakłada na nie kontyngenty i ograniczenia ilościowe, określa ceny minimalne, wysuwa zarzuty o dumping itd. Równocześnie musimy ułatwiać dostęp na nasze rynki różnym towarom z krajów Unii. Ich niskie, subwencjonowane ceny stawiają w gorszej pozycji nasze własne produkty. Dotyczy to nie tylko produktów rolno-żywnościowych, ale również wielu dóbr przemysłowych, jak tekstylia, produkty hutnictwa i inne.

Problemami ograniczania interwencjonizmu od blisko czterdziestu lat zajmował się Generalny Układ o Taryfach i Handlu – GATT. Na sesjach (rundach) tej organizacji przyjmowano konwencje, w których podpisujące je kraje zobowiązywały się do likwidacji różnych ograniczeń taryfowych i pozataryfowych. Z ich faktycznym znoszeniem różnie jednak bywało – w najlepszym razie likwidowano jedne, w zamian ustanawiając nowe, pozataryfowe, nie zawsze rozpoznawalne. Również ostatnia konwencja likwidowanego GATT, podpisana w marcu 1994 r., wprowadziła nowe w tym zakresie postanowienia nakazujące likwidację wielu z upowszechnionych w świecie ograniczeń stosowanych głównie przez mocarstwa gospodarcze, a więc EWG, USA i Japonię. Czy powołana w miejsce GATT Światowa Organizacja Handlu (WTO) będzie w stanie wyegzekwować postanowienia tej konwencji – czas pokaże.

3. Potrzeby nowej polityki gospodarczej w Polsce

W 1990 r. przeszliśmy w Polsce od upaństwowionej gospodarki narodowej państwa, w skrajnie liberalną politykę *laissez-faire*, której towarzyszy daleko posunięta inercja państwa w sferze dokonywanych przemian. Ogłoszony jeszcze w końcu 1989 r. plan przekształceń systemowych koncentrował uwagę reformatorów na problemach możliwie wczesnego przejścia od totalitarnego systemu zarządzania gospodarką do zliberalizowanego systemu gospodarki typu wolnokonkurencyjnego, poprzez którą miały się wykształtować poprawne stosunki rynkowe. Towa-

rzysząca transformacji zmiana nadrzędnych celów polityki gospodarowania główną uwagę decydentów skoncentrowała na procesach zwalczania inflacji i temu podporządkowano wszystkie inne, odcinkowe polityki oddziaływań. Handel zagraniczny w tych zamierzeniach był czymś mało istotnym, tym bardziej że akurat finalizowane były układy o umowie przejściowej ze Wspólnotami Europejskimi, które formalnie weszły w życie od 1 lutego 1992 r. Dotychczasowe, nakazowo-administracyjne instrumenty kierowania, zostały zastąpione dwoma pośrednimi instrumentami interwencji: kursem walutowym – poprzez wprowadzenie jego wewnętrznej silnej dewaluacji, oraz liberalizacją ograniczeń taryfowych i pozataryfowych – tak w eksporcie, jak i (przede wszystkim) w imporcie.

Wymienialność (tymczasowo ograniczona) złotego, liberalizacja importu oraz redukcja stawek celnych spowodowały nagły wzrost obrotów handlu zagranicznego. Na koniec 1990 r. działalność tę prowadziło w różnych formach blisko 100 tys. przedsiębiorstw, często jednoosobowych, tworzonych *ad hoc* dla przeprowadzenia jednej okazjonalnej transakcji, nie zawsze w pełni legalnej. Przedsiębiorstwa te, zwolnione od obowiązku uzyskiwania koncesji czy licencji na prowadzenie działalności handlowej, działając w warunkach ekstremalnie uproszczonych, charakteryzowały się wysoką agresywnością na rynkach zagranicznych oraz konkurencyjnością – także między sobą (konkurencja „polsko-polska").

Głęboka dewaluacja złotego, podnosząc opłacalność cenową naszego eksportu, pobudzała wywóz towarów z grup dotąd nieopłacalnych. W normalnych warunkach obniżenie kursu waluty pogarsza warunki importu. Aby tego uniknąć, radykalnie obniżono stawki celne (generalnie z około 18% w 1989 r. do 5,5% w 1990 r.), co również pozytywnie wpłynęło na wzrost naszych obrotów z zagranicą. Wszystko to spowodowało, że bilans handlu zagranicznego Polski na koniec 1990 r. okazał się dodatni – w wysokości ponad 2 mld USD. Utrwaliło to w przekonaniu, że utrzymanie wysokiej liberalizacji handlu zagranicznego, ograniczającej się do interweniowania w obroty jedynie kursem walutowym i cłami, pozwoli, przy osiąganiu wysokiej dynamiki jego rozwoju i opłacalności, na definitywne zerwanie z upaństwowionym handlem zagranicznym.

Narastająca od początku 1990 r. żywiołowość w handlu zagranicznym wkrótce jednak zaczęła wykazywać ujemne skutki. Szybko zaczęło się pogłębiać „prymityzowanie" towarowej struktury eksportu, reorientacja geograficzna tak eksportu, jak i importu na rynki niepożądane, rozwój w handlu zagranicznym „szarej strefy" i obrotów nierejestrowanych. Powyższe powodowało niekorzystne zjawiska w handlu zagranicznym, które w rosnącym zakresie zaczęły oddziaływać negatywnie na proces prowadzonych w Polsce przemian transformacyjnych. W następnych dwu

latach (1991-1992), przy rosnących jeszcze fizycznie rozmiarach eksportu, zaczęła maleć jego wartość, co z kolei uwidoczniło się w zmniejszeniu jego udziału w PKB. Zliberalizowany import zaczął szybko wzrastać – o 70% w 1993 r. w porównaniu z rokiem poprzednim. Wpłynęło to negatywnie na saldo obrotów handlu zagranicznego i stan rezerw walutowych. Na koniec 1992 r. bilans wymiany towarowej był już tylko lekko dodatni, a w 1993 r. głęboko ujemny. Niepokojące zmiany pogłębiało też dyskryminacyjne traktowanie naszych towarów w wywozie do krajów Unii Europejskiej – wynik nierównoprawnej umowy o stowarzyszeniu. Zerwanie z etatyzmem i monopolem państwa w handlu zagranicznym i jego skrajna liberalizacja „od zaraz", okazały się zbyt wielkim wstrząsem, który rozerwał dotychczasowe struktury organizacyjne, powiązania i układy – tak na rynkach zewnętrznych, jak i na rynku krajowym. Szybko przebiegające zmiany w handlu zagranicznym powodowały ewolucję poglądów na jego miejsce i znaczenie w gospodarce narodowej. Jeżeli początkowo, wobec przyjęcia za priorytetowe potrzeby budowy gospodarki rynkowej od podstaw i zwalczenia inflacji, sfera handlu zagranicznego nie była przedmiotem większego zainteresowania, to od 1993 r., gdy sytuacja zaczęła się niepokojąco pogarszać, handel zagraniczny stał się priorytetowym sektorem w zainteresowaniach kształtujących transformację systemu gospodarczego. Stosunkowo wcześnie, bo już w tym samym roku, zostają zapoczątkowane różne działania regulujące i dostosowawcze mające zapobiec pogarszaniu się sytuacji i przywrócić handlowi zagranicznemu znaczenie instrumentu współkształtującego potencjał gospodarczy kraju w długim okresie. Są one jednak mało konkretne, nadal zbyt słabe, aby w możliwie szybkim czasie radykalnie zmienić narastające tendencje kryzysowe. Bardziej zdecydowanym działaniom nie sprzyja również ówczesny układ polityczny, w którym decydujący głos mają partie lansujące system gospodarki otwartej i liberalnej.

Program zagranicznej polityki gospodarczej powinien być przygotowany dużo wcześniej, wtedy, gdy dopiero wchodziliśmy w sferę nowych i jakościowo odmiennych stosunków z zagranicą. Wówczas jednak ciągłe zmiany ekip rządzących nie mogły sprzyjać przygotowaniu takiego programu. Zawsze brakowało czasu.

Powszechne stwierdzenia wszystkich kolejnych rządów, że naczelnym zadaniem naszej zagranicznej polityki gospodarczej jest możliwie rychłe wejście w struktury organizacyjne Unii Europejskiej, sprawiały, że przygotowanie programu, zdaniem wielu, stawało się zbędne. Gdy więc w latach 1992 i 1993 zaczęły się pogarszać warunki wymiany na rynkach zagranicznych, a saldo obrotów coraz bardziej stawało się ujemne,

byliśmy właściwie – z braku możliwości podjęcia wcześniej przygotowanych działań ochronnych – bezradni.

Od 1994 r. rośnie liczba wprowadzanych instrumentów i bodźców wspierających oraz podnoszących naszą konkurencyjność na rynkach zagranicznych. Najważniejsze z nich to:

– zachęty fiskalne do podjęcia produkcji eksportowej,

– zwiększenie nakładów na promocję eksportu,

– zwiększenie środków na ubezpieczenia kredytów eksportowych w KUKE oraz poręczeń kredytów bankowych.

W 1995 r. wprowadzono pierwsze limitowanie importu – przede wszystkim produktów rolno-żywnościowych.

Wprowadzane instrumenty aktywizacji naszych obrotów z zagranicą należy jednak traktować jako wstępne (chociaż już opóźnione) działania, które muszą zostać poszerzone o inne jeszcze elementy oddziaływania, a następnie zebrane w jeden wspólny program rozwijania naszego handlu zagranicznego. Jego naczelnym celem powinny być – z jednej strony, ochrona przed ekspansją obcą, z drugiej – podnoszenie konkurencyjności polskich towarów i usług na rynkach zagranicznych drogą zarówno przyjmowania warunków, jakie na nich panują, jak i przez aktywną promocję naszych możliwości i potrzeb. W stosunku i do pierwszego, i do drugiego segmentu tego naczelnego celu powinny też być włączone znane już dzisiaj i powszechnie stosowane instrumenty oddziaływania – zarówno z grupy środków ochrony, jak i z grupy środków promocji.

Z kolei rychłe wprowadzenie licencjonowania i uprawnień do prowadzenia wymiany z zagranicą powinno się stać podstawowym zadaniem organu regulującego nasze stosunki gospodarcze z zagranicą. Do wymiany zagranicznej powinny być dopuszczone tylko przedsiębiorstwa silne finansowo, sprawne organizacyjnie, mające odpowiednią masę towarową. Nad tymi przedsiębiorstwami powinna być roztoczona szczególna opieka, realizowana poprzez określone mechanizmy i instrumenty wspierania ich działalności, powszechnie już dzisiaj stosowane i używane w świecie. Dopuszczenie do handlu zagranicznego każdego, kto ma na to ochotę, wyrządziło w ciągu ubiegłych kilku lat wiele szkód – również w naszych stosunkach międzynarodowych.

Przy silnej rozbudowie mechanizmów wspierania naszego handlu zagranicznego na rynkach zagranicznych, równolegle powinien być budowany system ochrony rynku przed inwazją obcą.

Z liczącego wielu setek pozycji zestawu instrumentów wspierania i ochrony własnego handlu zagranicznego, jakie były i są w świecie w powszechnym użyciu, wiele nie może być jednak przez nas przyjętych

– chociażby z uwagi na akceptowane przez Polskę zobowiązania i konwencje międzynarodowe. Pozostaje jednak na tyle duża ich różnorodność, że przy umiejętnym ich zastosowaniu, w poważnym stopniu będą nam ułatwiać przezwyciężanie trudności, jakie nasz handel zagraniczny aktualnie napotyka, bez narażania się na odwety i retorsyjne posunięcia naszych partnerów – w tym przede wszystkim z Unii Europejskiej. Istotne w tym przypadku jest też, że dążąc do podpisania układu o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi Polska i tak musi dostosować zasady funkcjonowania naszego handlu do reguł obowiązujących we Wspólnocie Europejskiej, która przecież do dzisiaj prowadzi rozwiniętą politykę ekspansji gospodarczej, której skutki niejednokrotnie też odczuwamy i my, mimo posiadania formalnych układów o stowarzyszeniu z tą integracją.

* * *

Dopiero w połowie 1995 r. poprawiły się nasze nastroje oraz poglądy na skuteczność handlu zagranicznego, kiedy komunikaty NBP doniosły o wystąpieniu znów wysokich nadwyżek dewiz tworzących się przede wszystkim z wysokich obrotów handlu przygranicznego.

To przechodzenie od euforii do pesymistycznych zwątpień co do pomyślnego rozwoju naszego handlu w przyszłości, wynika z wysokiej zmienności poglądów na rolę, jaką handel zagraniczny powinien odgrywać w realizowanej transformacji naszego systemu gospodarowania. Tymczasem obecnie w świecie uznaje się, że aby odejść od socjalistycznej doktryny handlu zagranicznego potrzebne jest interwencyjne kształtowanie procesów wymiany w interesie całej gospodarki narodowej, a nie mechanizm wolnego rynku. Interwencja państwa w procesy gospodarowania jest powszechnie przyjmowana w świecie – również, a może przede wszystkim, w krajach rozwiniętych gospodarczo. Potrzeby jej występują tam, gdzie alokacyjna rola rynku nie spełnia swego zadania lub rynek ten nie rozwinął się na tyle, aby automatycznie korygować zjawiska niepożądane, szkodliwie oddziałujące na realizowane procesy gospodarcze.

Otwieranie się gospodarki rozumiane jako likwidacja ograniczeń w handlu zagranicznym i dopuszczenie do zwiększenia wpływu gospodarki światowej na gospodarowanie wewnętrzne, nie może być prowadzone „na żywioł". Musi mu towarzyszyć budowa określonego systemu handlu zagranicznego. Powinny go wspierać określone rozwiązania instytucjonalne, mechanizmy i instrumenty, wdrażające interwencję państwa w jego funkcjonowanie.

W systemie, w którym handel zagraniczny ma odgrywać istotną rolę w kształtowaniu rozwoju gospodarczego kraju, przyjęcie określonych

instrumentów musi się stać imperatywem mającym w sobie również treści prakseologiczne, wynikające z potrzeby świadomego kształtowania określonych jego form i kształtu.

Zbudowany system handlu zagranicznego będzie odrzuceniem swobodnie działających mechanizmów rynkowych na rzecz ich korygacji przez instrumenty, jakimi posługuje się interwencjonizm współcześnie. Także w Unii Europejskiej, do której przecież usilnie dążymy. Akceptacja i wdrożenie tych instrumentów do naszych działań na rynkach zagranicznych będzie też równocześnie formą przybliżenia się do warunków występujących na rynku Unii.

MECHANISMS AND INSTRUMENTS OF INTERVENTIONISM IN THE POLISH FOREIGN TRADE POLICY

Summary

Transformation of the Polish economic system, taken up in a ewolutionery way at the turn of 1989/1990, caused profound changes in the system of organisation and activity off all sectors of the national economy, including foreign trade. Elimination of the so-far existing monopoly of state in co-operation with foreign countries involved, among others, lifting of the so-far binding mechanism and instruments of its regulation and support which, in consequence, led to changes both in the structure and organisation of the Polish foreign trade. These changes are discussed in chapter one of the article.

It is generally believed that under imperfection of the market, application of various kinds of mechanism of supporting and regulating trade relations is fully justified, particularly in foreign trade exchange. A clear example of this is the policy of the European Union and other economic superpowers which apply a particularly diversified set of these instruments. The current situation in international trade is discussed in chapter two.

Chapter three presents the needs for changes of the situation in Poland trough a prompt preparation and implementation of the programme of economic co-operation between Poland and foreign countries, based on concrete mechanisms and instruments of regulation and support following foreign patterns. Finally, the author presents the effects which the implenentation of interventionism policy strengthened by state protectionism will have on the volume and structure of the Polish foreign trade.