

# Protekcjonizm europejski i jego konsekwencje

**T**radycyjnie protekcjonizm rozumiany jest jako polityka ochrony krajowej produkcji dóbr, handlu i usług przed konkurencją zagraniczną, przez zastosowanie instrumentów o charakterze ekonomicznym (np. cła) oraz administracyjnym (np. koncesje, zakazy). Współcześnie w Europie problematykę protekcjonizmu należy rozważać w odniesieniu do zarówno praktyki polityczno-gospodarczej istniejącej na jednolitym rynku między państwami członkowskimi, jak i relacji gospodarczych Unii Europejskiej z państwami trzecimi.

## 1. Definicja i formy protekcjonizmu

Instrumenty protekcjonistycznej polityki obejmują najczęściej (Herbut 1999: 462; Rynarzewski 2006: 283–309):

- cła przywozowe,
- prohibicjonizm (w skrajnych wypadkach obejmujący zarówno zakaz wwozu, jak i wywozu pewnych dóbr),
- subsydia rządowe,
- kontyngenty importowe,
- inne formy (współcześnie też politykę walutową).

W zakresie najklasycyzniejszej formy protekcjonizmu, czyli ograniczeń w handlu międzynarodowym, co najmniej od czasów drugiej wojny światowej, obserwujemy wyraźną tendencję polegającą na stopniowej liberalizacji międzynarodowej wymiany handlowej. Mimo, a może nawet wbrew pojedynczym i zdecydowanie rzadkim przypadkom, które należy uznać za wyjątki od reguły, poziom taryf celnych oraz innych ograniczeń stosowanych w handlu międzynarodowym ulega minimalizacji, a w niektórych wypadkach zanikowi (Das 2005: 51).

Współcześnie o wiele częściej stosowane są inne instrumenty polityki gospodarczej wpływające na zachowania państw w międzynarodowej wymianie handlowej i będące formą protekcjonizmu, a mianowicie subsydia stosowane na lokalnym (czytaj: państwowym) rynku. Przybierają one najróżniejsze formy, od klasycznej pomocy publicznej w postaci, np. dofinansowania promocji eksportu, oferowanej indywidualnym przedsiębiorstwom lub całym sektorom przemysłowym, poprzez dofinansowywanie miejsc pracy, co w efekcie przekłada się na niższe koszty, czyli większą relatywną konkurencyjność wspartych podmiotów, aż po politykę walutową, która przez niektórych jest też zaliczana do form pozarynkowego wspierania eksporterów, prowadzi bowiem – chociażby przez utrzymywanie sztucznie niskiego kursu danej waluty – do przewagi konkurencyjnej eksporterów pochodzących z takich obszarów walutowych.

Subsydia łatwo usprawiedliwić w dyskursie politycznym na poziomie państwa narodowego, zawsze bowiem znajdzie się polityk lub partia optująca za ich stosowaniem w celu ochrony miejsc pracy, konkretnej dziedziny gospodarki czy wpływów podatkowych. Dla handlu międzynarodowego mają one jednak kontrproduktywne skutki. Inni uczestnicy rynku nie są bowiem w stanie konkurować z takim subsydiowanym podmiotem jakością, produktywnością czy ceną, zaburza to więc funkcjonowanie podstawowych mechanizmów rynkowych. Subsydiowany podmiot buduje swoją relatywną przewagę konkurencyjną nie na tym, za co wynagradza rynek, lecz na bazie wsparcia ze środków publicznych<sup>1</sup>. W odpowiedzi inne państwa też są zmuszone subsydiować podmioty gospodarcze pochodzące z ich obszarów jurysdykcji bądź – jeśli to możliwe – próbuje się izolować lub karać subsydiowane podmioty lub subsydiujące rządy.

## **2. Liberalizm versus nacjonalizm gospodarczy a klasycy myśli ekonomicznej**

Przeгляд sposobów teoretyzowania problematyki protekcjonizmu, wolnego handlu, pomocy publicznej i pokrewnych zagadnień należy przeprowadzić w odniesieniu do samego procesu historycznej ewolucji relacji gospodarczych w Europie. Ze względu na rozmiar niniejszego opracowania jest to przeгляд syntetyczny i selektywny.

---

<sup>1</sup> Osobnym zagadnieniem jest kwestia kosztów takiego wsparcia, które ostatecznie obciążą podatników. Działa więc przeciwnie do punktu widzenia konkurencyjności całego systemu gospodarczego. Ponadto prowadzi do transferów między grupami społecznymi, które nie zawsze da się usprawiedliwić na przykład kwestiami sprawiedliwości społecznej, a częściej polityką poszczególnych grup interesów i lobbystów.

Trzeba pamiętać, że fundamentem współczesnego projektu integracyjnego w Europie jest unia celna, czyli decyzja państw członkowskich o pozbawieniu się decyzyjności i niezależności w ważnym obszarze polityczno-gospodarczym, który tradycyjnie przypisany był państwom narodowym. Właściwie pierwotne znaczenia terminu „protekcjonizm” odnosiło się właśnie do tej kategorii problemów. Cła, kontyngenty, subsydiowanie eksportu, interwencje na rynku walutowym i inwestycyjnym na rzecz ochrony i promocji interesów narodowych, to instrumenty protekcjonistycznej polityki. Warto zauważyć, że integracja w Europie zaczęła się właśnie od liberalizacji handlu, najpierw surowcami i produktami strategicznymi, takimi jak węgiel i stal, a następnie prawie wszystkimi produktami i usługami. Historia powojennej europejskiej integracji pokazuje jednak, że każdorazowo wraz z kryzysem gospodarczym powracała retoryka i praktyka protekcjonistyczna.

Europa może odnaleźć w swojej historii zarówno okresy swobodnego handlu, podobnego do sytuacji obecnej, jak i twardego protekcjonizmu. Między XVI a XVIII wiekiem dominującą doktryną ekonomiczną był merkantylizm. Ten system poglądów na gospodarkę i sposób organizowania wymiany handlowej opierał się na założeniu, że źródłem bogactwa państwa jest rozwinięty eksport przewyższający import (dodatni bilans handlowy). Trzeba pamiętać, że okres, gdy merkantylizm święcił największe triumfy, był epoką dominacji bogaczącej się warstwy kupieckiej. Był to system charakterystyczny głównie dla państw zachodnioeuropejskich, szczególnie tych, które miały dostęp do morza oraz silną flotę (jak np. Anglia czy Holandia). Interwencje państwa w wymianę handlową były usprawiedliwione logiką tworzenia preferencyjnych warunków dla kupców lokalnych kosztem kupców z zagranicy. Jednak wraz z rewolucją przemysłową, najbardziej rozwiniętemu gospodarczo państwu europejskiemu, czyli Wielkiej Brytanii, której produkty stały się wyjątkowo konkurencyjne na rynku kontynentalnej Europy, po prostu przestało zależeć na polityce prowadzonej w duchu merkantylizmu. Jej symboliczny koniec to rok 1860 (Kawano, Brewer 2006: 672), kiedy Londyn doprowadził do podpisania umowy handlowej z Paryżem liberalizującej handel w znaczącym stopniu.

W konsekwencji obserwowaliśmy w Europie falę liberalizacji, która w myśli społeczno-ekonomicznej nosi miano leseferyzmu (*laissez faire* – „pozwołcie czynić”). Klasycy myśli leseferystycznej, czyli Adam Smith i David Ricardo, uważani jednocześnie za głównych przedstawicieli ekonomii klasycznej, utrzymywali, że rola państwa powinna ograniczyć się do przestrzegania prawa

i utrzymania porządku, dostarczania pewnych dóbr publicznych, których nie dostarczyłyby przedsiębiorstwa prywatne.

Krytycy tej koncepcji, jak np. Friedrich List, zauważali, że powyższe stwierdzenia, a zwłaszcza ich aplikacja w handlu międzynarodowym, są uzasadnione jedynie w wypadku państw wysoko rozwiniętych. Państwom słabiej rozwiniętym rekomendowano raczej środki polityki protekcjonistycznej. W związku z tym, że krytyka ta formułowana była na początku wieku XIX, za przykład niedojrzałej gospodarki, która powinna zostać poddana specjalnej ochronie przed presją konkurencyjną podmiotów pochodzących z bardziej rozwiniętych gospodarek, służyła gospodarka niemiecka. Choć z dzisiejszej perspektywy to przykład dość kuriozalny, to rzeczywiście w owym czasie nie tylko Niemcy, ale też takie (wówczas niedojrzałe) gospodarki jak Stanów Zjednoczonych przez cały XIX wiek prowadziły silnie protekcjonistyczną politykę. Z kolei takie kraje jak Japonia czy Chiny, które były wtedy tak słabe, że nie mogły samodzielnie decydować o swojej polityce gospodarczej, podlegały wpływom tzw. imperializmu wolnego handlu (Kawano, Brewer 2006: 673), narzuconego przez europejskie mocarstwa kolonialne.

To skłoniło Karla Polanyiego do stwierdzenia, że wolny rynek może skutecznie funkcjonować tylko tam, gdzie jest zaaplikowany i chroniony przez silne państwo. W przeciwnym razie „brutalne siły kapitalizmu”, pozostawione same sobie, doprowadzą do wykorzystywania robotników i wysokich kosztów społecznych. Dziś dodalibyśmy jeszcze do tej listy koszty środowiskowe, na które w XIX-wiecznej Europie nie zwracano zbytnej uwagi.

Podwaliny systemu gospodarczego w okresie po drugiej wojnie światowej zostały skonstruowane na konferencji w Bretton Woods (1944) – ponownie, w zgodzie z interesem zwycięzców, czyli głównie Stanów Zjednoczonych. To właśnie wtedy powstały zręby porozumień i miała miejsce ich instytucjonalizacja w postaci Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (The General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) czy Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization – WTO). Paradoksalnie, właśnie Stany Zjednoczone złamały jego reguły podczas kryzysów paliwowych i walutowych w latach 70. XX wieku, odchodząc od wymienialności dolara na złoto oraz wprowadzając cło – pochodne środki na towary importowane na rynek amerykański.

Kolejna fala liberalizacji, której uczestnikiem była także Polska, odbywała się w myśl zasad tzw. konsensusu waszyngtońskiego. Jego główne hasła to deregulacja, liberalizacja, komercjalizacja, aplikowane zarówno w handlu międzynarodowym, jak i gospodarkach przechodzących transformację (np.

postkomunistycznych) korzystających z pomocy Międzynarodowego Funduszu Walutowego w ramach polityki warunkowości.

Z protekcjonizmem w gospodarce wiążą się semantyczne nadużycia. Jego zwolennicy niemal bez wyjątku powołują się na ekonomiczny patriotyzm, jednak, jak pokazują historyczne przykłady, za takimi deklaracjami stoi albo polityczny populizm, albo gra interesów tych przedsiębiorstw, które obawiają się ekspozycji na presję konkurencyjną płynącą z zewnątrz i zabiegają o pozaekonomiczną ochronę dla swoich operacji. Odbywa się to kosztem konsumentów na lokalnym rynku, albowiem w wyniku polityki protekcjonistycznej nie dociera do nich oferta płynąca od innych podmiotów, a jedynie od chronionego monopolisty, bądź oferta wykreowana na mało konkurencyjnym oligopolistycznym rynku.

Po stronie rządów narodowych dominuje myślenie o ochronie miejsc pracy, podczas gdy zamiast chronić przed konkurencją obecne miejsca pracy, rząd powinien myśleć o tworzeniu nowych – nowocześniejszych i bardziej konkurencyjnych. Ochrona starych miejsc pracy zawsze niesie ze sobą relatywny spadek produktywności przedsiębiorstw i – w konsekwencji – konkurencyjności całej gospodarki. Inni gracze rynkowej gry, poddani presji konkurencyjnej, wykazują się innowacyjnością, kreatywnością i lepszym przystosowaniem do potrzeb odbiorców. Myśl liberalna i neoliberalna, która – mimo obowiązującej aktualnie modzie na jej krytykę – cały czas dysponuje silnymi argumentami, które bronią się nie tylko na gruncie logiki, lecz także na bazie danych empirycznych. Krytyka neoliberalizmu jako dominującej doktryny we współczesnej myśli gospodarczej obejmuje m.in. argument, że hegemoniczne mocarstwa (takie jak np. Stany Zjednoczone) narzucają pozostałym uczestnikom globalnego rynku swoje rozwiązania (instytucjonalne, prawne itd.), gdyż jest to w ich interesie. Ich pozycja i siła pozwala na narzucenie swoich standardów i tym samym kształtowanie otoczenia gospodarczego w optymalny dla siebie sposób. Jednak spadek znaczenia Stanów Zjednoczonych w gospodarce nie niesie ze sobą spadku znaczenia ustanowionych po drugiej wojnie światowej instytucji i reguł. Wydaje się, że mają one bardziej uniwersalny i mniej partykularny – jak widzą to krytycy – charakter.

Argumenty za polityką protekcjonistyczną zawsze formułowane są z perspektywy danego państwa i uwzględnianie tylko i wyłącznie tej perspektywy prowadzi do pozytywnych wniosków na temat protekcjonizmu. Stosowanie systemu ceł, ochrona miejsc pracy, kontyngenty, subsydia – to wszystko skuteczne instrumenty polityki gospodarczej chroniące dany lokalny rynek (najczęściej państwowy). Argumenty te nie przewidują jednak działań odwe-

towych, tzn. skutków zastosowania ich przez innych partnerów handlowych, a w najgorszym wypadku – wszystkich uczestników wymiany międzynarodowej. Stosowanie przez wszystkich uczestników rynku arsenału protekcyjnej polityki doprowadziłoby albo do zamarcia wymiany handlowej, gwałtownego obniżenia PKB i w konsekwencji regresu rozwoju gospodarczego na niewyobrażalną skalę, względnie „zwycięskiego wyjścia” z takiego starcia tych podmiotów gospodarczych, które byłyby w stanie unieść koszty takiej polityki i wcześniej nie zbankrutowałyby.

### **3. Protekcyjnizm gospodarczy w Europie – lekcje z przeszłości**

Historia uczy, że pewne segmenty gospodarcze łatwiej i szybciej podlegają protekcyjnej ochronie (np. sektor energetyczny), a inne są od niej wolne. W każdym państwie europejskim istnieją tzw. narodowi championi, czyli przedsiębiorstwa flagowe, traktowane w szczególny sposób przez władze państwowe. Ich wyjątkowa pozycja wynika bądź ze strategicznego charakteru danego segmentu gospodarki (strategicznego w rozumieniu obiektywnym lub – częściej – w subiektywnej ocenie polityków), bądź z innych przyczyn, takich jak na przykład ważna pozycja danego podmiotu na rynku pracy.

Inna obserwacja, za którą stoi też racjonalność ekonomiczna, to zasada polegająca na tym, że ta część gospodarki, która nastawiona jest na eksport, zawsze sprzyja prowadzeniu liberalniejszej polityki, podczas gdy modele biznesowe oparte na imporcie, bądź – w jeszcze większym stopniu – skupione na rynku wewnętrznym danego państwa, zawsze będą optować za rozwiązaniami protekcyjnymi. W interesie zorganizowanych grup producenckich, spółdzielczości rolniczej czy związków zawodowych będzie naciskanie na rząd w celu prowadzenia polityki gospodarczej sprzyjającej rodzimym producentom i usługodawcom. Brak presji konkurencyjnej na wewnętrznym rynku wynikłym z braku obecności lub słabej (słabszej) pozycji konkurentów z zagranicy rodzi gorsze „owoce rynkowe” pod względem jakościowym i/lub cenowym. Dlatego dyskurs między zwolennikami i przeciwnikami bardziej lub mniej protekcyjnych rozwiązań jest właściwie skazany na niekonkluzywność. Optowanie za mniej lub bardziej liberalnymi rozwiązaniami w polityce gospodarczej należy traktować jako stały element debaty publicznej, jest ona bowiem wierzchołkiem góry lodowej gry gospodarczej prowadzonej pomiędzy grupami uczestników rynku mającymi odmienne interesy. Odmienność tych interesów jest w pewien sposób naturalna i wpisana w logikę współczesnej formy gospodarki

światowej, która z jednej strony jest globalna, z drugiej jednak poszatkowana na fragmenty zorganizowane według granic państwa narodowego.

Na gruncie europejskim ten problem ma szczególnie wyrazisty charakter. Państwa członkowskie Unii Europejskiej zdecydowały się bowiem na budowę jednolitego rynku opartego na czterech swobodach (przepływu kapitału, towarów, usług i siły roboczej), przy jednoczesnym zachowaniu autonomii w prowadzeniu wielu polityk gospodarczych. Część z nich została z konieczności uwspólnotowiona, jak np. zewnętrzna polityka handlowa, jednak wiele pozostaje w dyspozycji polityków szczebla narodowego, jak np. polityki podatkowe. Jest to rozwiązanie w dużym stopniu nieoptymalne. Taka konstrukcja musi być rozwiązaniem przejściowym – w takim sensie, że albo prędzej czy później państwa członkowskie zostaną zmuszone (i to w rozumieniu funkcjonalnej konieczności) do ich supranacjonalizacji, albo jednolity rynek zawsze pozostanie konstrukcją sfragmentaryzowaną. Pierwsze symptomy takich posunięć widoczne są chociażby w wypadku otwartej metody koordynacji (*Open Method of Coordination*) stosowanej w celu harmonizowania wybranych rozwiązań między państwami członkowskimi lub w formie zróżnicowanej integracji (np. pakt fiskalny), kiedy niektóre państwa decydują się na pogłębienie integracji gospodarczej, nawet przy braku zgody całej wspólnoty. Inna opcja to cofnięcie się z kursu integracyjnego i powrót do międzynarodowych stosunków gospodarczych opartych na logice interesów państwa narodowego. Ale nawet ta współczesna, aktualna forma i stadium rozwoju procesu integracyjnego, mimo iż jest to najbardziej zaawansowany proces integracji regionalnej na świecie, pozostawia duże pole manewru do nadużyć w duchu protekcjonizmu. W konsekwencji spora część działań Komisji Europejskiej (strażniczki traktatów – przede wszystkich tych, które definiują sposób funkcjonowania jednolitego rynku) oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (który rozstrzyga spory, ale też dokonuje wykładni prawa wspólnotowego, aby sposób jego interpretacji był jednolity w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym), skupiona jest właśnie na wyłapywaniu i korygowaniu zachowań protekcjonistycznych.

#### **4. Nacjonalizm gospodarczy w integrującej się Europie XXI wieku?**

Rozważając problematykę protekcjonizmu w kontekście integrującej się Europy, należy rozpocząć od rozróżnienia podmiotów, które wdrażają protekcjonistyczne praktyki. W zależności od poziomu, mamy do czynienia bądź

z protekcjonizmem na poziomie państwa narodowego, bądź z formami protekcjonizmu stosowanymi na poziomie ponadnarodowym. Wielu widzi w Unii Europejskiej właśnie podmiot, który w pewien sposób „filtruje” presję globalnej gospodarki i pozwala Europejczykom zachować standardy społecznej gospodarki rynkowej. Efektem takiego myślenia w niektórych segmentach, np. rolnictwie, jest drożyzna na rynku produktów żywnościowych w Europie. Kosztowna Wspólnotowa Polityka Rolna służy europejskim rolnikom, jednak wysoką cenę płacą za nią nie tylko europejscy konsumenci, lecz też podatnicy.

Nacjonalizm gospodarczy, którego głównymi myślicielami byli wspomniany już Friedrich List, a także na przykład Alexander Hamilton, do dzisiaj ma swoich zwolenników. Nie należy jednak zapominać o relacjach między nacjonalizmem gospodarczym<sup>2</sup> a politycznym, ponieważ w praktyce są one prawie nierozzerwalne. Stosowanie tego pierwszego z wymienionych wymaga politycznych środków, a więc nacjonalistycznych przekonań wśród elit i społeczeństwa. Tymczasem często zapomina się, że klasycy nacjonalizmu ekonomicznego (Harlen 1999: 733–744) zalecali środki protekcjonistyczne jedynie w określonych sytuacjach, np. w relatywnie wczesnej fazie industrializacji gospodarki, aby chronić niektóre rodzące się dopiero sektory.

W debacie na temat protekcjonizmu dotykamy problemu suwerenności, niezależności i demokracji oraz ich relacji z globalnymi siłami, które często za nic mają takie wartości jak autonomia państwowa. Ważne pytanie dotyczy tego, jak w warunkach globalnej gospodarki ją zachować i nie doprowadzić do sytuacji, gdy demokracja na poziomie państwa stanie się jedynie demokracją iluzoryczną.

Dani Rodrik pisze o „trylemacie” (hiperglobalizacji, demokracji i niezależności), uważając, że jednocześnie mogą wystąpić tylko dwa z tych trzech zjawisk. Hiperglobalizacja może występować z demokracją, jeśli demokrację ustanowimy na poziomie globalnym, jednak wtedy tracimy niezależność na poziomie dzisiejszego państwa narodowego. Możemy utrzymać względną niezależność i demokrację na poziomie państwa narodowego, ale pozostają one w nieustannym napięciu z postępującą globalizacją. Wreszcie współistnienie niezależności i hiperglobalizacji wyklucza demokrację, gdyż ta pozostaje w konflikcie z siłami globalnych rynków, nielegitymizowanych demokratycznie (Trachtman 2013).

---

<sup>2</sup> Sama nazwa ma negatywne konotacje, przynajmniej w języku polskim, jako, że w językach germańskich odnosi się ona zarówno do przymiotnikowych określeń narodowy, jak nacjonalistyczny.



## 5. Współczesna fala protekcjonizmu w Europie jako reakcja na kryzys gospodarczy

Kryzys zmienił Europę na wiele sposobów, w tym także w kwestii praktyk protekcjonistycznych. Pakiety ratunkowe dla rządów, pomoc publiczna dla banków i innych uczestników rynków finansowych, sztuczne pompowanie pustego pieniądza motywowane koniecznością utrzymania płynności – wszystkie te działania oraz ich skala i koszt wydają się kwestionować dotychczasowe podejście Komisji Europejskiej co do przestrzegania zakazów dotyczących nieuzasadnionej pomocy publicznej. W warunkach kryzysowych każda pomoc okazuje się uzasadniona (Aggarwal, Evenett 2010). Kiedy na szali pojawia się gracz wagi ciężkiej (*too big to fail*, czyli za duży by upaść), którego bankructwo najprawdopodobniej przyniosłoby destabilizację w całej gospodarce (lub nikt nie jest w stanie dokładnie określić apokaliptycznych konsekwencji takiego bankructwa), wtedy nikt właściwie nie pyta o standardy *fair trade*, zasadność pomocy publicznej i praktyki protekcjonistyczne. Podczas kryzysu zapoczątkowanego w 2008 roku zachowywały się w ten sposób prawie wszystkie kraje tzw. przemysłowego Zachodu.

W takiej atmosferze poszczególne rządy pozwalały sobie na więcej niż dotychczas. Wystarczy przypomnieć zachowanie rządów włoskiego i francuskiego, które nakazywały przenosić produkcję na przykład przemysłu motoryzacyjnego do krajów pochodzenia, aby tam tworzone były miejsca pracy, albo groziły wycofaniem jakiegokolwiek wsparcia dla tych przedsiębiorstw ze środków publicznych. Komisarz Unii Europejskiej odpowiedzialny za jednolity rynek mówił w sposób obrazowy nawet o nowej linii Maginota (Schoenberg 2006: 46–47). Kryzys gospodarczy, który trawił Europę od 2008 roku, często porównywany był do Wielkiego Kryzysu rozpoczętego w 1929 roku. Jednak jeśli przyjrzeć się formom i metodom walki z kryzysem w latach dwudziestych i trzydziestych XX wieku oraz tego współczesnego, to pierwszym spostrzeżeniem jest to, że niecałe sto lat temu państwa narodowe próbowały radzić sobie z nim same, i to z wykorzystaniem instrumentów protekcjonistycznych czy wręcz izolacjonistycznych. Na porządku dziennym były wojny cenowe, celne, walutowe, co nie uchroniło gospodarek narodowych od hiperinflacji, masowego bezrobocia, skokowej dewaluacji walut i powszechnej biedy. Współcześnie metodą wychodzenia z kryzysu nie były – poza nielicznymi wymienionymi wypadkami – polityki protekcjonistyczne, ale metoda wspólnotowa. Wspólnotowa w sensie koordynowania jej w ramach porozumień międzyrządo-

wych, z wykorzystaniem międzypaństwowych transferów i w ramach między- i ponadnarodowych instytucji. Mamy wręcz do czynienia z kreatywnym instytucjonalizmem, państwa członkowskie strefy euro powołują coraz to nowe instytucje, przyjmują rozwiązania prawne w trybie *ad hoc*, bez wyraźnego i zrozumiałego planu czy strategii, za to pod dyktando bieżących (szybko zmieniających się) potrzeb i presji międzynarodowych rynków finansowych.

Jako jeden z pierwszych powołany został do życia europejski mechanizm stabilizacji finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism*), odwołujący się do art. 122 (dawny art. 100 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – TWE), czyli *de facto* przewidzianego dla różnego rodzaju sytuacji kryzysowych. Jego pkt 2 stanowi: „W przypadku gdy Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii”. Jako następny powstał Europejski Instrument Stabilności Finansowej, ustanowiony – co interesujące – jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością zarejestrowana w Luksemburgu. Rzecz ważna do podkreślenia – Europejski Instrument Stabilności Finansowej nie jest częścią unijnego porządku prawnego *sensu stricte*. W lutym 2012 roku państwa członkowskie strefy euro podpisały Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Co ważne odnotowania, jest to traktat prawa międzynarodowego prawa publicznego, a nie traktat wspólnotowy. W międzyczasie dochodzi do dwóch innych zdarzeń, ważnych punktu widzenia architektury zarządzania gospodarczego w strefie euro – tym razem znowu w ramach systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Po pierwsze, w maju 2010 roku podjęta zostaje decyzja/porozumienie ramowe, *Securities Markets Program*, na którego mocy członkowie europejskiego systemu banków centralnych mogą kupować na rynku wtórnym dług emitowany przez publiczne i prywatne podmioty. Następnie podjęli decyzję, że banki centralne mogą skupować na rynku obligacji zobowiązania państwowe bez wstępnie ustalonych limitów. Równolegle, także w ramach systemu unijnego, przyjęto tzw. sześciopak oraz dwupak, wyznaczając limity, co państwa członkowskie mogą w zakresie deficytów i długu, wraz z mechanizmami sankcjonującymi, które w zamyśle są silniejsze niż przewidywał Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu, w praktyce jednak nie w pełni automatyczne. Ostatnim ważnym elementem w tej swoistej mozaice prawnoinstytucjonalno-finansowej, była decyzja (marzec 2012) o podpisaniu Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (czyli inaczej pakt fiskalny).

Protekcjonizm w Unii Europejskiej przybiera coraz bardziej wysublimowane i wyrafinowane formy. W niepamięć odeszły już tak prymitywne metody jak cła ochronne, zabraniają ich już bowiem europejskie traktaty z lat 50. Współcześnie protekcjonizm odbywa się pod postacią ukrytego subwencjonowania poszczególnych przedsiębiorstw czy wprowadzania przeszkód administracyjnych w fuzjach lokalnych firm z firmami działającymi w zasięgu globalnym.

Praktyki protekcjonistyczne nie odbywają się w politycznej i ekonomicznej próżni. Inni partnerzy, widząc jakich przedsiębiorstw i innych podmiotów gospodarcze są dyskryminowane na rynku swojego sąsiada, podejmują akcje odwetowe, które w skrajnym wypadku mogą zakończyć się wojną gospodarczą. W kontekście europejskim takie praktyki są jednak współcześnie trudne do wyobrażenia. Na straży wolnej konkurencji na jednolitym rynku stoi Komisja Europejska, która może wszcząć wobec państwa odpowiednie środki administracyjne.

## 6. Pomoc publiczna w Unii Europejskiej

Samo zagadnienie koncepcji i roli państwa w gospodarce, różnorodnych modeli kapitalizmu obecnych na kontynencie europejskim, ich wzajemnej relacji i dynamiki tych relacji w kontekście ekonomicznej i społecznej globalizacji, prowokuje do zastanowienia się nad wpływem procesu integracji europejskiej na koncepcję państwa dobrobytu w działaniu, jej możliwości przerwania, determinantów zmiany i możliwych kierunków ewolucji. W ten sposób debata na temat stosowanych praktyk protekcjonistycznych orientuje się w stronę problematyki pozycji państwa w gospodarce i pomocy publicznej.

W zakresie zakazu antykonkurencyjnej pomocy państwowej Komisja Europejska wypracowała swój własny „subsystem prawny” mający istotne implikacje dla redystrybucyjnych funkcji społecznych państwa. Politycznie motywowana pasywność ze strony Rady Unii Europejskiej, w kreowaniu prawa pochodnego w tym obszarze, zaowocowała w konsekwencji wzmożoną aktywnością Komisji w tworzeniu tzw. *soft law*, a więc miękkiego prawa, które nie wymagało udziału Rady czy Parlamentu Europejskiego i w sensie formalnym wiązało tylko i wyłącznie samą Komisję. W rezultacie jednak faktycznie stało się wytyczną (stanowiąc tzw. pozytywne kryteria) dla państw członkowskich w planowaniu i realizacji ich polityk w zakresie pomocy państwowej.

W sensie formalnym rządy krajów członkowskich zachowują niezależność w kształtowaniu swoich polityk w zakresie pomocy państwowej, Komisji natomiast przysługuje prawo do kontroli owych polityk w celu eliminowania

zakłóceń w swobodnej konkurencji na jednolitym rynku. Jak pisze Tadeusz Skoczny (2005: 421), „pomoc ta jest często konieczna i uzasadniona z perspektywy konkretnego państwa członkowskiego. Mimo to, jeśli narusza zasadę równości (równouprawnienia w kontekście przynależności państwowej) przedsiębiorstw biorących udział w obrocie towarowym i negatywnie wpływa na handel wewnątrzspółnotowy, może ona być nie do zaakceptowania z perspektywy całej WE”.

Komisja Europejska stojąc na straży zasad polityki konkurencji, realizuje postanowienia art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który stanowi, że „wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”. Zapisy traktatu przewidują, jaka pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem:

- pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów;
- pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi;
- pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem.

Za zgodną ze wspólnym rynkiem może też zostać uznana:

- pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarstwu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia;
- pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego;
- pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub regionów gospodarczych, jeśli nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;
- pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa

kulturowego, jeśli nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji we Wspólnocie w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

- inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, stanowiąc większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji.

Komisja jest informowana z odpowiednim wyprzedzeniem o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy publicznej przez którekolwiek z państw członkowskich. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny ze wspólnym rynkiem, wszczyna bezzwłocznie procedurę przeciwko danemu państwu członkowskiemu. Komisja Europejska dokładnie sprawdza, jaka jest wysokość pomocy państwa przyznawanej firmom przez rządy poszczególnych krajów, i jeżeli Komisja stwierdzi jej niezgodność z zasadami unijnymi, może nakazać jej zwrot. Może być ona udzielana w różnych formach, np. kredytów lub dotacji, ulg podatkowych, udostępniania po preferencyjnych cenach towarów i usług lub gwarancji rządowych, które zwiększają zdolność kredytową firmy w porównaniu z konkurentami. Niedozwolona jest jakakolwiek pomoc dla firm, które nie mają żadnych szans na funkcjonowanie o własnych siłach (Riedel 2009: 38–43; Zahariadis 2010).

Powyższe zasady zostały wielokrotnie złamane w związku z koniecznością ratowania sektora bankowego przed upadkiem w czasie trwania ostatniego kryzysu gospodarczego. Porównania z kryzysem 1929 i jego skutkami pozwalają zauważyć, że w latach trzydziestych XX wieku, protekcjonistyczne, a czasami wręcz izolacjonistyczne zachowania krajów pogrążonych w kryzysie, zamiast łagodzić kryzys i jego skutki, *de facto* go zaostrzały i rozprzestrzeniły (Bussie, Perez-Barreiro, Straub, Taglioni 2011).

## 7. Polityka kursu walutowego jako forma protekcjonizmu

W wielu debatach o ekonomicznym lub politycznym charakterze często wspomina się o takim instrumencie makroekonomicznym – skutecznym na przykład w trakcie trwania kryzysu – jak dewaluacja własnej waluty (Cwik 2011: 7–11). W trakcie ostatniego kryzysu w Europie często podkreślano, że gdyby takie państwo jak Grecja miało własną walutę, zawsze dysponowałoby dodatkowym instrumentem wspierającym eksport i podnoszącym konkurencyjność gospodarki. W sytuacji kryzysowej właśnie dewaluacja własnej waluty podnosi szanse eksporterów, korzystają bowiem oni na korzystnym, niskim kursie względem innych walut. W ekonomii nie ma jednak prostych mechanizmów naprawczych, które działają jak magiczne lekarstwo i jednocześnie bez

żadnych skutków ubocznych. Nie należy zapominać, że zdecydowana większość walut we współczesnej Europie działa według zasady kursu płynnego, a więc instrumentem dewaluacyjnym (w klasycznym jego ujęciu) dysponują jedynie te gospodarki, które mają kurs sztywny, niepodlegający grze rynkowej, jak np. białoruski rubel, i którego kurs może być ustanawiany decyzją polityczną. W warunkach wolnorynkowych waluta też może ulec dewaluacji, ale skutek działania presji podażowo-popytowej. Rząd lub bank centralny danego kraju może oddziaływać na rynek, podejmując interwencję na rzecz osłabienia bądź wzmocnienia swojej waluty, trzeba jednak pamiętać, że operacje takie są szalenie kosztowne i dodatkowo obciążone sporym stopniem ryzyka. Nigdy do końca nie wiadomo, jak na dany impuls zareaguje rynek, nie wiadomo też, jaki długofalowy efekt przyniesie. Wreszcie, nawet udana dewaluacja kursu walutowego niesie ze sobą konkretne skutki uboczne, chociażby w postaci kosztów po stronie społeczeństwa, które np. traci część oszczędności, wskutek utraty siły nabywczej lokalnej waluty.

Tymczasem obserwujemy współcześnie tzw. trzecią falę merkantylizmu. Pierwsza fala sprowadzała się do zjawisk opisanych w niniejszej publikacji w podrozdziale *Liberalizm versus nacjonalizm a klasycy myśli gospodarczej*, druga przypadła na okres międzywojenny i związana była z protekcjonizmem wynikłym z Wielkiego Kryzysu. Trzecia natomiast charakteryzuje się wykorzystywaniem kursu walutowego jako środka protekcjonistycznej polityki gospodarczej.

Trzeba pamiętać, że dewaluacja waluty jest określana jako nie *fair* nie tylko ze względu na dewastujące skutki dla siły nabywczej oszczędności. Sztucznie zaniżony kurs walutowy stymuluje eksport jednych podmiotów kosztem innych. Rodzi więc przewagę konkurencyjną, która nie jest pochodną konkurencyjnej ceny czy jakości. Co więcej, w wewnętrznym wymiarze gospodarki taka polityka służy modelom biznesowym opartym na eksporcie, jednocześnie szkodząc tym opartym na imporcie. Nie można więc powiedzieć, że jest to uniwersalne remedium na problemy gospodarcze, pozwalające bezboleśnie stymulować eksport.

Jednak nie tylko skokowa dewaluacja waluty jest problematyczna z punktu widzenia polityki protekcjonistycznej. Wiele krajów oskarżanych jest o utrzymywanie sztucznie niskiego kursu swoich walut, a w dłuższej perspektywie niższej wartości pieniądza niż wynikałoby z parametrów gospodarczych. Sytuacja taka interpretowana jest jako sztuczny stymulator proeksportowy. Oskarżenia takie płyną permanentnie w stronę Chińskiej Republiki Ludowej

czy Stanów Zjednoczonych. W wypadku amerykańskiego dolara dodatkowym problemem jest to, że jest on cały czas główną walutą rezerwową. Oznacza to, że Amerykanie manipulując kursem swojej waluty, nie tylko wpływają na mniej lub bardziej preferencyjne warunki handlowe dla swoich przedsiębiorstw, ale ich działania dotyczą też wiele innych państw (np. wierzycieli Stanów Zjednoczonych), rynków i innych uczestników wymiany handlowej.

Jednak na gruncie europejskim ten argument też pojawia się w kontekście Republiki Federalnej Niemiec. Niektórzy ekonomiści spekulują, że w wypadku braku euro niemiecka marka, odzwierciedlając mocne fundamenty niemieckiej gospodarki, byłaby o wiele silniejsza. Oznaczałoby to, że ograniczałaby konkurencyjność niemieckiego eksportu, który jest jednym z najważniejszych fundamentów niemieckiego modelu ekonomicznego. Pozostawanie w jednym obszarze walutowym z gospodarkami słabszymi i mniej konkurencyjnymi pozwala utrzymywać kurs euro na korzystniejszym dla gospodarki niemieckiej poziomie, niż gdyby to miało miejsce w wypadku systemu marki niemieckiej. W handlu wewnątrz strefy euro w ogóle nie ma tematu polityki kursowej, ponieważ wszyscy członkowie strefy posługują się jedną walutą. Jest to preferencyjna sytuacja dla konkurencyjnych gospodarek, takich jak niemiecka, i mniej korzystne dla mniej konkurencyjnych, które nie dysponują możliwością wsparcia swojego eksportu przez osłabienie swojej waluty.

## **Podsumowanie**

W warunkach zglobalizowanej gospodarki, w sytuacji, w której ostatecznie produkty i usługi trafiają na jeden światowy rynek, podejmowane są globalne inicjatywy, których celem jest ujednoczenie zasad międzynarodowej wymiany handlowej (GATT, Kodeks Antydumpingowy itd.). Mają one charakter zarówno bilateralny, jak i multilateralny, w konsekwencji mamy do czynienia z całą siecią porozumień, których nadrzędnym celem jest ustanowienie zbliżonych warunków i szans dla uczestników globalnych rynków. Jak bardzo trudne to jest przedsięwzięcie, ilustruje chociażby przykład negocjacji umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi. Te dwa największe bloki gospodarcze na świecie, uznawane jednocześnie za najbardziej rozwinięte, konkurencyjne i otwarte na handel międzynarodowy, nie potrafią skutecznie wypracować zasad i reguł wzajemnego swobodnego przepływu kapitału, produktów i usług, mimo licznych inicjatyw politycznych w tym kierunku.

Jak rozprzestrzenia się fala liberalizacji w handlu międzynarodowym i polityce gospodarczej w ogóle, tak ewolucyjnie rozwijają się, niejako w reakcji na nią, mechanizmy obronne. Instrumenty protekcjonistycznych polityk stają się coraz bardziej wysublimowane i trudniejsze do wychwycenia. Przykładem mogą być tutaj różnorodne formy pomocy publicznej, które zaburzają funkcjonowanie wolnego rynku, w tym przede wszystkim jego fundamentalną zasadę równej konkurencji podmiotów go tworzących. Dlatego problematyka ta jest szczególnie istotna w Unii Europejskiej, w której Komisja Europejska realizuje swoje zadania właśnie w zakresie polityki jednolitego rynku i konkurencji. Stojąc na straży traktatów, stoi Komisja Europejska równocześnie na straży wolnorynkowych reguł, które niejako wpisane są w pierwotne i wtórne prawo wspólnotowe.

W wypadku Unii Europejskiej problem protekcjonizmu należy rozważać zarówno w odniesieniu do relacji między poszczególnymi państwami i gospodarkami składającymi się na jednolity rynek, jak i w odniesieniu do relacji zewnętrznych. Unia Europejska ma kompetencje w zakresie polityki handlowej z krajami i rynkami zewnętrznymi i w związku z tym problematyka protekcjonizmu pojawia się też w tym wymiarze. Unia nie tylko próbuje się bronić przed łamiącymi reguły wolnej wymiany handlowej partnerami, ale bardzo często krytykowana jest – chociażby za swoją rozbudowaną Wspólnotową Politykę Rolną, która w bezpośredni i pośredni sposób zakłóca wolnorynkową wymianę produktów i przetworów rolnych – za stosowanie mechanizmów regulacyjnych, podatkowych bądź subsydiujących, które uznawane są za praktyki protekcjonistyczne.

### **Literatura rekomendowana**

Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2006.

Bożyk P., *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, Warszawa 2004.

Harlen C.M., *A Reappraisal of Classical Economic Nationalism and Economic Liberalism*, "International Studies Quarterly" 1999, nr 43.

### **Bibliografia**

Aggarwal W.K., Evenett S.J., *Financial Crisis, New Industrial Policy and the Bite of Multilateral Trade Rules*, „Asian Economic Policy Review” 2010, nr 5.



Bussie M., Perez-Barreiro E., Straub R., Taglioni D., *Protectionist Responses to the Crisis: Global Trends and Implications*, „The World Economy” 2011, vol. 34, nr 5.

Cwik P.F., *The New Neo-Mercantilism: Currency Manipulation as a Form of Protectionism*, „Economic Affairs” 2011, special issue.

Das S.S., *Evolution and Political Economy of Trade Protectionism: Anti-dumping and Safeguard Measures*, „IIMB Management Review” December 2005, vol. 17, nr 4.

Harlen C.M., *A Reappraisal of Classical Economic Nationalism and Economic Liberalism*, „International Studies Quarterly” 1999, nr 43.

Kawano Y., Brewer B. D., *Trade and trade liberalisation*, [w:] *International Encyclopedia of Economic Sociology*, eds. J. Beckert, M. Zafirovski, London, New York 2006.

Riedel R., *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa jako fundamentalna zasada wspólnotowej polityki konkurencji w obliczu kryzysu finansowego*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 1 (194).

Schoenberg S., *Europe’s New Protectionism*, „The International Economy”, Spring 2006.

Skoczny T., *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2005.

Trachtman J. P., *Review Essay: The Antiglobalisation Paradox – Freedom to Enter into Binding International Law is Real Freedom*, „The World Economy” 2013, vol. 36, nr 11.

Zahariadis N., *State Aid and Partisan Government in the European Union*, „Social Science Quarterly” 2010, t. 91, nr 2.

