

Bogusława Drelich-Skulska*, Marian Gorynia**

Protekcjonizm – lekarstwo czy trucizna?

1. Wstęp

Istotą gospodarki rynkowej jest wymiana. Można więc powiedzieć, że handel jest immanentną cechą gospodarki rynkowej. Aby doszło do wymiany towarów lub usług, konieczne jest jednak wcześniejsze ich wyprodukowanie (w przypadku towarów) lub stworzenie warunków infrastrukturalnych umożliwiających świadczenie usług. Od czasów Adama Smitha wiadomo, że specjalizacja w wykonywaniu różnych działań jest środkiem podnoszącym wydajność pracy i przyczyniającym się do wzrostu dobrobytu społecznego. Dzięki wymianie możliwe jest zaspokajanie wielorakich potrzeb ludzkich w różne produkty i usługi bez konieczności ich osobistego wytworzenia/świadczenia. W ten sposób społeczny podział pracy staje się czynnikiem generującym wzrost i rozwój gospodarczy, co jest z założenia okolicznością pozytywną.

Należy przy tym podkreślić, że w najprostszym modelu organizacji prowadzenia działalności gospodarczej powyższe uwagi na temat roli wymiany w gospodarce rynkowej odnoszą się zarówno do przedstawicieli popytowej strony gospodarki, czyli konsumentów (indywidualnych osób czy grup ludzi – rodzin, wspólnot, plemion, mieszkańców określonych regionów itp.), jak i do podmiotów reprezentujących podażową stronę gospodarki, czyli producentów (od indywidualnych wytwórców czy usługodawców, poprzez małe, średnie i duże przedsiębiorstwa, aż po potężne korporacje ponadnarodowe). W rozwiniętej gospodarce rynkowej sposób prowadzenia działalności produkcyjnej oraz sposób zorganizowania działalności wymiennej przyjmują często bardzo wyrafinowane struktury organizacyjne, których funkcjonowanie modyfikowane jest dodatkowo przez działania państw i organizacji o charakterze międzynarodowym. Można w tym przypadku mówić o stosowaniu środków

polityki gospodarczej (środków regulacji) wpływających na przebieg procesów realnych. W skrajnym przypadku daje się wyróżnić dwa ekstremalne modele warianty stosowania środków polityki gospodarczej wpływających na zachowania uczestników handlu międzynarodowego – model wolnego handlu i model autarkii gospodarczej. Możliwe jest także wystąpienie wielu wariantów pośrednich, w których prowadzona jest wymiana, ale podlega pewnym ograniczeniom, jakimi są środki polityki gospodarczej stosowane przez poszczególne państwa (lub wspólnoty państw). W tych wariantach pośrednich stosowane są środki polityki gospodarczej, z których część zasługuje na określenie ich jako środki protekcjonistyczne. Mają one charakter ograniczający wymianę, sprawiający, że handel w warunkach zastosowania tych środków jest mniejszy, niż byłby w sytuacji, gdyby one nie występowały. W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele uzasadnień stosowania takich środków, co zostanie rozwinięte w dalszej części tekstu.

W zarysowanej sytuacji należy przyjąć, że na tak ogólnym poziomie rozumowania handel jest czynnikiem pozytywnym, wpływającym dodatnio na poziom dobrobytu, a ograniczenia tegoż handlu w postaci środków protekcjonistycznych oddziałują w odwrotną stronę, czyli co do zasady prowadzą do niekorzystnego wpływu na dobrobyt. Powyższa konstatacja nie uwzględnia jednak wielu możliwych okoliczności, które mogą modyfikować wpływ handlu na poziom dobrobytu w określonych państwach. Wśród tych okoliczności wystarczy w tym miejscu zasygnalizować różnice w poziomie rozwoju gospodarczego krajów uczestniczących w wymianie oraz sposób podziału korzyści z handlu pomiędzy jego uczestników.

2. Wolny handel jako źródło korzyści dla uczestników

Zgodnie z przyjętą w tym opracowaniu uproszczoną konwencją optymalnym rozwiązaniem (*first best*) w skali gospodarki międzynarodowej z punktu widzenia maksymalizacji dobrobytu krajów w niej uczestniczących jest rozwijanie handlu niezakłóconego stosowaniem narzędzi polityki gospodarczej,

* Prof. dr hab. Bogusława Drelich-Skulska – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

** Prof. dr hab. Marian Gorynia – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, prezes Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.

czyli środków protekcyjnych. Rozpatrywana sytuacja ma charakter modelowy, uproszczony, ale w rzeczywistości gospodarczej szansa jej wystąpienia jest niezwykle niska, rozpatrzenie tej sytuacji jest jednak celowe i ma za zadanie pokazanie korzyści z wymiany dla jej uczestników, co z kolei stanowić będzie punkt wyjścia do identyfikacji ewentualnych niekorzyści wynikających z odejścia od wolnego handlu, czyli zastosowania środków protekcyjnych. Dla porządku rozumowania należy jeszcze dodać, że rozwiązaniem ekstremalnie przeciwnym w stosunku do wolnego handlu jest autarkia gospodarcza, przez którą rozumie się sytuację, w której dany kraj nie prowadzi żadnej wymiany handlowej z partnerami zagranicznymi. Protekcyjizm jest więc rozwiązaniem pośrednim pomiędzy wolnym handlem a autarkią gospodarczą, przy czym możliwe są różne jego odmiany (warianty) w zależności od nasilenia i znaczenia zastosowanych środków polityki handlowej [Krugman i in., 2018, s. 335–376].

2.1. Korzyści z handlu międzynarodowego – co wynika z teorii?

Zagadnienie korzyści z wymiany międzynarodowej jest przedmiotem zainteresowania wielu teorii handlu międzynarodowego. W teorii klasycznej wyróżnia się dwa nurty – tzw. zasadę kosztów absolutnych i zasadę kosztów względnych. Twórcą pierwszej był Adam Smith. Zgodnie z nią podstawą specjalizacji międzynarodowej i źródłem korzyści w wymianie międzynarodowej jest występowanie między krajami absolutnych (bezwzględnych) różnic w kosztach wytwarzania mierzonych dla uproszczenia wyłącznie nakładami pracy. Kraje powinny specjalizować się w produkcji, w której osiągają koszty niższe aniżeli konkurencja. Autorstwo drugiej zasady przypisywane jest Dawidowi Ricardo. Stwierdza się w niej, że możliwości korzystnej specjalizacji międzynarodowej istnieją również w przypadku utrzymywania się między krajami absolutnych różnic w kosztach produkcji, czyli także wówczas, gdy jeden z nich wytwarza wszystkie towary drożej (taniej) aniżeli drugi. W obu nurtach teorii klasycznej korzyścią z handlu międzynarodowego jest uzyskanie większej produkcji i w konsekwencji konsumpcji z wykorzystania istniejących zasobów pracy. Obie zasady zostały rozwinięte także do postaci, w której uwzględnia się różnice w wydajności pracy albo różnice w ogólnej wielkości nakładów. Interesującym rozwinięciem, a właściwie swego rodzaju reinterpretacją teorii klasycznej jest teoria neoklasyczna reprezentowana w szczególności przez teorię obfitości zasobów autorstwa Eli Heckschera, Bertila Ohlina i Paula Samuelsona [Krugman i in., 2018, s. 143–196]. Teoria ta wskazuje na korzyści z wymiany międzynarodowej wynikające ze

stosowania zasady obfitości zasobów, zgodnie z którą każdy kraj powinien specjalizować się w produkcji i w związku z tym eksportować towary, w produkcji których wymagane jest większe zastosowanie bardziej obfitego (i w konsekwencji tańszego) czynnika produkcji, oraz importować towary, których produkcja wymaga zastosowania mniej obfitego (i w konsekwencji droższego) czynnika produkcji. Kolejną grupę teorii stanowią teorie neoczynnikowe, których istota sprowadza się do rozszerzenia rozważań teorii neoklasycznej na większą liczbę czynników produkcji aniżeli kapitał i praca. W teoriach neotechnologicznych (teoria luki technologicznej, teoria cyklu życia produktu i teoria korzyści skali – nowa teoria handlu międzynarodowego) z kolei uwzględnia się zmiany w handlu międzynarodowym będące skutkiem rozwoju postępu technicznego. Wymienione filary tych teorii stanowią przyczynę kształtowania się korzyści z wymiany międzynarodowej. Kolejne teorie określane są jako teorie podażyowo-popytowe, w których eksponuje się oprócz czynników podażyowych także czynniki popytowe, a w szczególności rozmiary i strukturę popytu. W rozumieniu tych teorii korzyści z handlu międzynarodowego polegają na lepszym zaspokojeniu potrzeb konsumentów i inwestorów, głównie pod względem jakościowym. Ważną rolę w eksponowaniu korzyści wprowadzenia wymiany międzynarodowej odgrywa także teoria handlu wewnątrzgałęziowego, odnosząca się do sytuacji, gdy dany kraj jest jednocześnie eksporterem, jak i importerem towarów z tej samej gałęzi, takich samych lub będących bliskimi substytutami. Należy wreszcie wspomnieć o nowej teorii handlu międzynarodowego, która uwzględnia w analizie różnice pomiędzy firmami nawet w ramach tej samej branży oraz podkreśla, że tylko najbardziej produktywne firmy wchodzą na rynki zagraniczne, inne pozostają na rynku krajowym.

Na koniec tego podrozdziału należy podkreślić, że wymiana międzynarodowa prowadzona w warunkach wolnego handlu (możliwie nieskrępowanego, nieograniczanego narzędziami protekcyjnymi) dostarczać może licznych i ważnych z punktu widzenia poziomu dobrobytu w krajach w niej uczestniczących korzyści, które prowadzą do podniesienia poziomu dobrobytu w skali ogólnej. Na poziomie koncepcyjnym można stwierdzić, że korzyści z wymiany międzynarodowej stanowią różnicę między dochodem narodowym wytwarzanym w danym kraju w warunkach gospodarki otwartej a dochodem możliwym do zrealizowania, gdyby wymiany zagranicznej nie prowadzono. Taki rachunek może być prowadzony zarówno na poziomie poszczególnych państw, grup państw, jak i w skali globalnej. Dzięki międzynarodowemu podziałowi pracy, który jest konsekwencją specjalizacji w produkcji towarów i świadczeniu

usług, możliwy ogólny poziom konsumpcji wzrasta, co przyczynia się do zwiększenia użyteczności konsumentów. Oprócz tak zdefiniowanych rozumianych korzyści ogólnych ważny jest jeszcze podział tych korzyści pomiędzy uczestników wymiany międzynarodowej.

2.2. Co handel zagraniczny dodatkowo daje gospodarce?

Na korzyści wynikające z udziału w wymianie międzynarodowej i prowadzenia handlu zagranicznego można spojrzeć z jeszcze nieco innej strony. Ogólnie rzecz ujmując, daje się wyróżnić trzy kanały oddziaływania handlu zagranicznego na dochód narodowy: wpływ na zmianę struktury dochodu narodowego, wpływ na zwiększenie efektywności gospodarowania oraz wpływ na wielkość i dynamikę dochodu narodowego za pośrednictwem salda bilansu handlowego oraz poprzez oddziaływanie na wielkość całkowitego popytu. Pierwszy kanał sprowadza się do tego, że dzięki wymianie zagranicznej możliwe jest uzyskanie bardziej dostosowanej do potrzeb struktury dochodu podzielonego w stosunku do dochodu wytworzonego. Oddziaływanie handlu zagranicznego na efektywność gospodarowania odbywa się natomiast poprzez wykorzystanie specjalizacji międzynarodowej, sprowadzającej się do wykorzystania zasobów w tych zastosowaniach, które przynoszą najlepsze efekty ze względu na produkcję wyrobów względnie lub absolutnie tańszych oraz rezygnację z wytwarzania produktów względnie lub absolutnie droższych (niższe przeciętne koszty jednostkowe, korzyści skali, pełniejsze wykorzystanie aparatu produkcyjnego, krzywa doświadczenia, postęp techniczny itp.). Z kolei wpływ handlu zagranicznego na dochód narodowy poprzez saldo bilansu handlowego sprowadza się do możliwości wystąpienia sytuacji, że jeśli eksport nie będzie pokrywał się wartościowo z importem, to wielkość dochodu narodowego podzielonego może być większa od wielkości narodowego wytworzonego w danym kraju albo wielkość dochodu narodowego wytworzonego w kraju będzie większa od wielkości dochodu narodowego podzielonego. Ponadto oddziaływanie handlu zagranicznego na dochód narodowy poprzez wpływ na wielkość całkowitego popytu jest równoznaczne z wykorzystaniem mechanizmu mnożnikowego do pobudzenia gospodarki znajdującej się w stanie niepełnego wykorzystania mocy wytwórczych, czyli wytworzenia początkowego impulsu pobudzającego ją do wzrostu.

Warto zaznaczyć, że uzyskiwanie opisanych korzyści wchodzi w rachubę w warunkach możliwie nieskrępowanej, wolnej wymiany handlowej, zaś stosowanie narzędzi protekcyjnistycznych korzyści te zmniejsza, albo wręcz eliminuje.

3. Teoretyczne argumenty na rzecz odejścia od wolnego handlu (czyli na rzecz protekcyjnizmu)

Debata na temat zasadności stosowania protekcji w handlu jest tak stara, jak nauka ekonomii. Można wręcz stwierdzić, że szkoła merkantylistyczna poprzedzała szkołę neoklasyczną. Długa tradycja nie oznacza jednak wcale, że debata została definitywnie rozstrzygnięta. Szczególne znaczenie w tej debacie odgrywają dwa zagadnienia: sytuacja krajów-partnerów o zróżnicowanych poziomach rozwoju gospodarczego oraz potrzeba zróżnicowania struktury wytwarzania danego kraju (na przykład monokultura w produkcji i eksporcie).

Zwolennicy protekcyjnizmu wskazują na możliwe do uzyskania efekty wynikające z ograniczeń handlu [Świerkocki, 2011, s. 156; Budnikowski, 2021, s. 247–249]:

- zwiększenie produkcji, zatrudnienia i dochodów,
- zwiększenie bezpieczeństwa narodowego,
- wpływanie na politykę innych krajów,
- ograniczenie deficytu handlowego.

Jak zauważył pierwszy przywołany autor, propagatorzy ograniczeń w handlu nie zawsze potrafią podać przekonujące uzasadnienie ekonomiczne dla swoich propozycji, odwołując się do argumentacji pozaekonomicznej. Stąd bywają one nazywane argumentami słabo uzasadnionymi ekonomicznie. W odniesieniu do wymienionych uzasadnień często podnosi się wątpliwości – ich skuteczność jest zawodna, możliwości ich utrzymywania w dłuższym okresie są wątpliwe, a ponoszone koszty interwencji zazwyczaj wysokie. Tę grupę uzasadnień wprowadzania środków protekcyjnistycznych określa się czasami jako argumenty niesłuszne [Budnikowski, 2021, s. 247–249].

W literaturze podkreśla się także, że istnieje pewna grupa narzędzi, za stosowaniem których argumenty mają lepsze uzasadnienie teoretyczne, oparte na rachunku ekonomicznym. Do tej grupy należą zestawy instrumentów określane jako ochrona raczkujących branż (*infant industry*), strategiczna polityka handlowa (*strategic trade policy*) oraz polityka przemysłowa (*industrial policy*). W przypadku ochrony raczkujących branż (nowo powstających w danym kraju) chodzi o zapewnienie rozpoczynającym działalność firmom przejściowej ochrony przed bardziej doświadczonymi konkurentami zagranicznymi. Argument ten bywa często podnoszony w odniesieniu do aspiracji rozwojowych (przeważnie chodzi o industrializację) krajów mniej rozwiniętych. Krytycy tego podejścia kwestionują jednak kompetencje rządu danego kraju w zakresie selekcji obiecujących raczkujących branż oraz wskazują na kłopoty z przestrzeganiem zasady, że pomoc będzie miała charakter przejściowy. Zbliżony pod względem koncepcyjnym charakter mają

wskazania formułowane w ramach koncepcji strategicznej polityki handlowej. Jest ona osadzona na fundamencie „nowej” teorii handlu i odnosi się do branż, w których ze względu na wewnętrzne korzyści skali produkcji do zaspokojenia popytu światowego wystarczy zaledwie kilka dużych przedsiębiorstw. W tej sytuacji podstawę specjalizacji produkcji stanowi nie przewaga absolutna lub względna kraju, lecz moment wejścia danej firmy na rynek światowy przed konkurentami, co daje możliwość realizacji renty monopolowej. Do zakresu strategicznej polityki handlowej odnoszą się także działania państwa w zakresie pomocy firmom, które rywalizują z konkurentami zagranicznymi wspieranymi przez ich rządy, zgodnie z logiką przedstawionej koncepcji. Cechą strategicznej polityki handlowej jest udzielanie pomocy producentom i eksporterom za pomocą subsydiów produkcyjnych zamiast wprowadzania barier ograniczających import. Krytyka tej koncepcji sprowadza się do wątpliwości odnośnie do kompetencji państwa w zakresie wyboru właściwych branż, niebezpieczeństwa przerodzenia się przejściowej z założenia pomocy we wsparcie o charakterze stałym oraz zagrożenia sprowokowania środków odwetowych przez inne państwa. Co do zasady koncepcja polityki przemysłowej jest zbliżona do scharakteryzowanych wcześniej koncepcji ochrony branż raczkujących oraz strategicznej polityki handlowej. Wskazuje się, że o ile strategiczna polityka handlowa jest zorientowana na przejęcie światowej renty ekonomicznej/monopolistycznej przez daną firmę, o tyle polityka przemysłowa ukierunkowana jest na stworzenie korzystnych efektów zewnętrznych dzięki rozwijaniu produkcji w danym kraju. Te korzystne efekty zewnętrzne sprowadzają się najczęściej do zewnętrznych korzyści skali produkcji oraz dyfuzji postępu technologicznego wytworzonego przez chronioną firmę. Podobnie jak w przypadku poprzednich koncepcji powstaje tutaj problem z racjonalnym wyselekcjonowaniem przez państwo branż, w których przypadku korzyści zewnętrzne są możliwie największe. „Typowanie zwycięzców” (*picking the winners*) zawsze jest obciążone słabością państwa polegającą na uleganiu grupom interesów.

Trzy omówione wyżej koncepcje uzasadniające wprowadzanie środków protekcyjnych mają tę wspólną cechę, że argumenty w nich stosowane są poparte rozważaniami modelowymi prowadzonymi w opracowaniach teoretycznych – przy spełnieniu określonych założeń mogą one prowadzić do wzrostu dobrobytu w skali globalnej. Koncepcje te są intelektualnie pociągające, ale nie wytrzymują konfrontacji z praktyką ich stosowania przez poszczególne kraje. Dobrym podsumowaniem przedstawionego wyżej rozważania jest stwierdzenie Paula Krugmana [1987, s. 142]: „wolny handel, z jak najmniejszą liczbą wyjątków, nie jest może optymalną polityką w świetle

teorii, ale jest zapewne najlepszą z polityk, jakie kraj może prowadzić”.

4. Polityka gospodarcza jako praktyczny wymiar protekcyjizmu

Polityka gospodarcza jest pojęciem, któremu przypisuje się dwa znaczenia. Z jednej strony jest ona konkretnym zjawiskiem, które pojawiło się na określonym poziomie rozwoju społeczeństw i ewoluuje w czasie. Z drugiej oznacza określoną dyscyplinę naukową zajmującą się tym zjawiskiem. Zatem najbardziej zasadne i oddające istotę rzeczy jest stwierdzenie, iż: „polityka gospodarcza jest to świadome oddziaływanie państwa na zjawiska gospodarcze za pomocą określonych narzędzi służących do osiągania założonych celów” [Kaja, 1999, s. 11]. W ujęciu makroekonomicznym wyróżnia się następujące rodzaje polityk gospodarczych: monetarną, budżetową, dochodową i zagraniczną.

Zagraniczna polityka gospodarcza to oddziaływanie państwa na stosunki wymiany z zagranicą. Jest to zatem polityka skierowana na regulację przepływu towarów, usług, kapitału finansowego i ludzkiego między państwami. W ujęciu szerszym polega także na kształtowaniu określonych stosunków politycznych z różnymi państwami, dbaniu o bezpieczeństwo własnego państwa poprzez udział w różnego rodzaju organizacjach międzynarodowych czy kształtowaniu wizerunku państwa w świecie [Misala, 2005, s. 339–340].

W praktyce zagranicznej polityki gospodarczej stosowane są instrumenty oddziałujące bezpośrednio lub pośrednio. Do bezpośrednich zalicza się wszelkie bariery utrudniające lub wykluczające dopływ do gospodarki różnych czynników bądź także ich odpływ. Instrumentami bezpośrednimi zagranicznej polityki gospodarczej są zatem cła przywozowe i wywozowe, różnego rodzaju podatki i opłaty graniczne, kontyngenty, koncesje i licencje, wizy wjazdowe, ograniczenia wyjazdowe itp. Za instrument pośredni uznaje się natomiast sterowanie kursem walutowym [Kisiel-Łowczyc, 1999, s. 46–48].

Na ogół genezę zagranicznej polityki gospodarczej kojarzy się z narodzinami protekcyjizmu, który w polityce gospodarczej jest zjawiskiem bardzo starym [Płowiec, 1975]. Polityka protekcyjizmu wykorzystywana jest do dziś, choć znana jest teza, że stosowana długo tłumi ważną siłę gospodarki rynkowej, jaką jest konkurencja. Trzeba jednak podkreślić, że idee wolności gospodarczej przynoszą korzyści przede wszystkim najsilniejszym państwom, które nie muszą obawiać się konkurencji.

W XX wieku można znaleźć przykłady świadczące o okresowej przewadze jednej z tych polityk nad drugą. Na przykład odpowiedzią na negatywne skutki

polityki protekcyjnej było powołanie w 1947 r. GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Zadaniem naczelnym tej organizacji była liberalizacja handlu, mająca na celu ożywienie gospodarki światowej. Kontynuatorką GATT jest Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization, WTO), która rozpoczęła działalność 1 stycznia 1995 roku. Głównym zadaniem Światowej Organizacji Handlu jest liberalizacja międzynarodowego handlu dobrami i usługami, prowadzenie polityki inwestycyjnej wspierającej handel oraz rozstrzyganie sporów dotyczących wymiany handlowej i przestrzegania praw własności intelektualnej. Państwa przystępujące do WTO zobowiązane są do dostosowania wewnętrznego ustawodawstwa do norm WTO oraz udzielania koncesji handlowych podmiotom zagranicznym. Za zjawisko potwierdzające przewagę liberalnej polityki zagranicznej można też uważać pojawienie się w drugiej połowie XX wieku tendencji integracyjnych, a następnie ich nasilenie na początku XXI wieku. Choć procesy integracyjne są potwierdzeniem realizacji polityki liberalnej, to należy podkreślić, że w trakcie ich realizacji powstawały zjawiska temu przeczące, jak choćby trudności związane z ratyfikacją postanowień traktatu z Maastricht, obserwowane w niektórych państwach, np. w Danii, a nawet w Niemczech. Praktyka polityki gospodarczej krajów Unii Europejskiej (UE) pokazuje ponadto, że bardzo często działania integracyjne mają bardziej deklaracyjny charakter niż rzeczywiste efekty. Dowodzą tego silne działania protekcyjne wobec rodzimego rolnictwa [Kaja, 1999, s. 94–95].

Cele Unii Europejskiej dotyczą m.in. wspierania pokoju, zapewniania bezpieczeństwa i wzmacniania interesów unijnych na arenie międzynarodowej, a także ustanowienia rynku wewnętrznego i ustanowienia unii gospodarczej i walutowej [Kenig-Witkowska i in., 2025]. Już te wybrane cele wskazują, że integracja międzynarodowa zachodzi na poziomie wewnętrznym Unii Europejskiej i organizacja ta przyjmuje stanowisko protekcyjnistyczne w odniesieniu do państw nienależących do tego ugrupowania integracyjnego. Z jednej strony widoczne jest znaczenie znoszenia barier w obrębie organizacji, ale bariery te przenoszone są na relacje z krajami spoza wspólnoty. Może występować protekcyjizm „na zewnątrz” [Semeniuk, 2018]. Jak wskazuje sama UE, rosnący protekcyjizm to największe zagrożenie (tamże, s. 6). Wyraźnie zatem widać, że zagraniczna polityka gospodarcza jest rezultatem ewolucji międzynarodowych stosunków gospodarczych [Rynarzewski, Zielińska-Głębocka, 2006, s. 279]. Politykę gospodarczą krajów UE należy zaliczyć do międzynarodowej polityki ekonomicznej.

Międzynarodowa polityka ekonomiczna to jednolite w skali grupy krajów, regionu geograficznego bądź w skali globalnej cele, środki i narzędzia tej

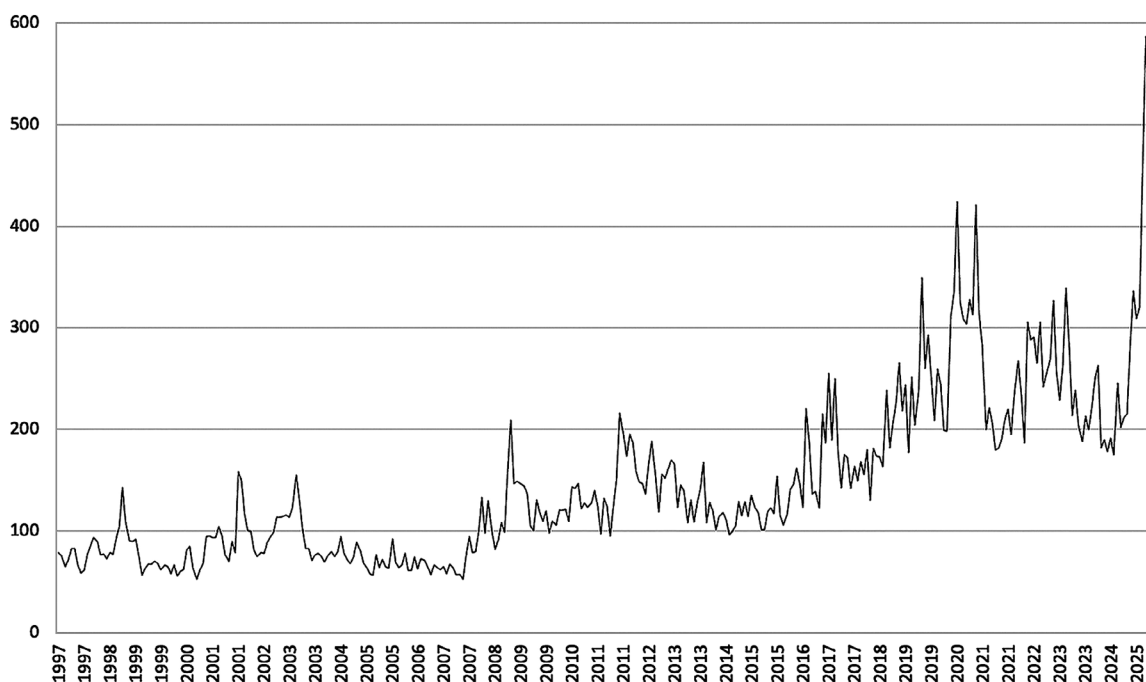
polityki [Bożyk i in., 1999, s. 332]. Cele tej polityki zależą od horyzontu czasowego. Cele krótkookresowe to: stabilizacja cen, zapewnienie stałych dostaw surowców i energii, przeciwdziałanie deficytowi bilansu handlowego. Cele średniookresowe to przede wszystkim przeciwdziałanie ograniczeniom w handlu zagranicznym oraz przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego. Cele długookresowe to cele strukturalne: zmiana w międzynarodowym podziale pracy, przekształcenie struktury produkcji, zmiana struktury eksportu, zrównoważenie bilansu płatniczego [Domiter, 2008, s. 10–11]. Przez pojęcie środków międzynarodowej polityki ekonomicznej rozumie się ujęte rzeczowo lub wartościowo zasoby towarów lub czynników produkcji, służące do osiągania celów tej polityki. Narzędzia międzynarodowej polityki ekonomicznej to skoordynowane w skali grupy krajów, regionu lub globalnie narzędzia zagranicznej, a często także wewnętrznej polityki ekonomicznej.

Zjawisko globalizacji, rozumiane jako globalna integracja gospodarcza, ma istotny wpływ na międzynarodową politykę ekonomiczną. Potwierdzenie tego jest widoczne w przyjmowanym czasem uproszczonym założeniu, że stopień integracji międzynarodowej odpowiada poziomowi globalizacji [OECD, 2025, s. 7]. Pomijając elementy pomiarowe tego zjawiska, warto zauważyć, że wraz z nastaniem ery rewolucji przemysłowej widoczne jest wzmożone przenikanie się kultur czy integracja przedsiębiorstw [Śliwiński, 2018]. Wszystkie te uwarunkowania odgrywają istotną rolę w procesie formułowania celów międzynarodowej polityki gospodarczej, determinując zarówno jej zakres, jak i kierunki strategiczne podejmowanych działań.

Niezaprzeczalnie, współczesna globalna gospodarka charakteryzuje się wysokim stopniem współzależności, co w literaturze przedmiotu i praktyce gospodarczej często uznawane jest za jedną z korzyści globalizacji. Jednakże nie można pomijać faktu, że wciąż istnieją istotne różnice między krajami, związane z kulturą czy poziomem rozwoju gospodarczego.

Analizując znaczenie globalnej polityki gospodarczej oraz globalizacji, można wskazać, że znoszenie barier oraz coraz głębsza integracja gospodarcza mogą prowadzić do poważnych zaburzeń w zakresie stabilności makroekonomicznej [Karanasos, et al., 2025]. Uwarunkowane jest to współzależnością gospodarek, które wciąż różnią się między sobą. Z jednej strony przed polityką gospodarczą stoją wyzwania związane z konsekwencjami globalizacji, czy szerzej liberalizmu, które dotyczą m.in. dynamicznego rozwoju innowacyjności, ale także możliwości transmisji zagrożeń czy wzmożonej migracji [Sosnowski, 2020]. Stanowią one istotne okoliczności, które powinny być uwzględniane w polityce gospodarczej zarówno poprzez ich identyfikację, jak i poprzez możliwe

Wykres 1. Wskaźnik niepewności polityki gospodarczej, ujęcie globalne w latach 1997–2025



Wyjaśnienie: na wykresie uwzględniono dane od stycznia do czerwca 2025.

Źródło: Economic Policy Uncertainty [2025], https://www.policyuncertainty.com/global_monthly.html (data dostępu 4.08.2025).

mechanizmy interwencji, w celu zapewnienia trwałego wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Pojęciem węższym od przywołanych definicji jest pojęcie polityki handlowej. Ponadto jest ono pierwotne w stosunku do nich. Powstało, kiedy jedyną formą zagranicznej polityki była wymiana towarowa i tym samym oddziaływanie państwa koncentrowało się na eksporcie i imporcie [Michalek, 2002, s. 157]. Polityka handlowa jest to realizacja przez określony kraj zadań w sferze swojej wymiany handlowej z zagranicą przy zastosowaniu określonych instrumentów (narzędzi) [Kawecka-Wyrzykowska, 1999, s. 235]. Tak rozumiana polityka ma na celu zapewnienie szeroko rozumianej ochrony krajowej produkcji i zatrudnienia oraz bilansu płatniczego (handlowego). Cele te mogą być osiąganego zarówno poprzez stosowanie środków ograniczających import (cła importowe), jak i pobudzających eksport (subsydia eksportowe). Oprócz oddziaływania na handel zagraniczny kraj oddziałuje również na inne dziedziny swoich powiązań z zagranicą, czyli prowadzi zagraniczną politykę ekonomiczną, która obejmuje politykę handlową, politykę w odniesieniu do transferu kapitału, przepływu usług itp.

W praktyce pojęcia polityki handlowej i zagranicznej polityki ekonomicznej są używane zamiennie, choć – jak wskazano – zakres ich jest różny. Jednocześnie należy podkreślić, że istnieje współzależność między zagraniczną polityką ekonomiczną i wewnętrzną polityką ekonomiczną. Podobna współzależność

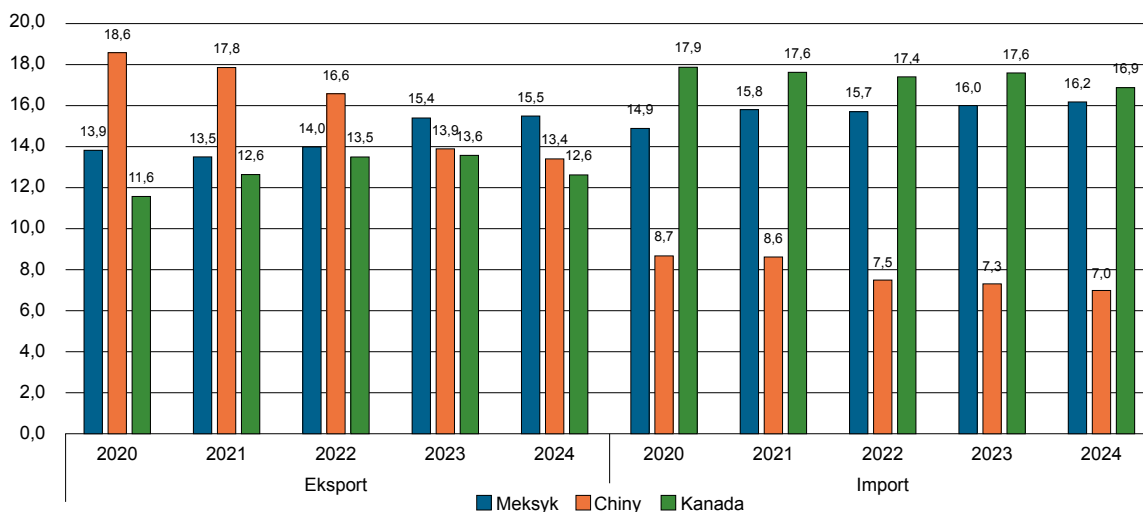
występuje między zagraniczną polityką ekonomiczną i ogólną polityką kraju w sferze stosunków zagranicznych.

5. Niepewność współczesnej polityki handlowej, czyli do czego prowadzi „celna ruletka” Donalda Trumpa?

Od początku 2025 roku – czyli od momentu objęcia urzędu prezydenta USA przez Donalda Trumpa – na rynkach międzynarodowych obserwuje się niepokój i rosnącą niepewność związaną z globalną polityką gospodarczą, a przede wszystkim handlową. Widoczne jest to zwłaszcza we wzroście liczby barier handlowych wprowadzanych przez USA, czego przykładem są taryfy celne, a także w działaniach odwetowych podejmowanych przez drugą stronę. Przykładem działań odwetowych są decyzje podejmowane przez Chiny, Kanadę czy Meksyk. Wprowadzane dwustronne stawki celne, charakteryzujące się zmiennością i silnymi fluktuacjami, wpływają negatywnie na handel i powodują spadek aktywności gospodarczej.

W kontekście analizy międzynarodowej polityki gospodarczej warto odwołać się do globalnego wskaźnika niepewności polityki gospodarczej (ang. *Global Economic Policy Uncertainty Index*)¹, którego wartości

¹ Wskaźnik Globalnej Niepewności Gospodarczej (ang. *Global Economic Policy Uncertainty Index*, GEPU) to

Wykres 2. Główni partnerzy handlowi USA, eksport oraz import w latach 2020–2024, w %

Źródło: U.S. International Trade Commission [2025].

zaprezentowano na **wykresie 1**. Przedstawione dane wskazują wyraźny trend rosnący, osiągający najwyższe wartości w 2025 roku. Wśród istotnych odchyleń od relatywnie stabilnych poziomów można wskazać m.in. lata 1997–1998, okres kryzysu azjatyckiego; rok 2001, w którym doszło do zamachów terrorystycznych w USA; rok 2008 w okresie globalnego kryzysu finansowego; a także rok 2016, czyli referendum dotyczące wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (tzw. brexit). Analizując wartość wskaźnika, należy jednoznacznie wskazać, że w najbliższych miesiącach polityka gospodarcza będzie charakteryzować się niepewnością spowodowaną między innymi: decyzjami administracji Stanów Zjednoczonych oraz Chin, trwającą od lutego 2022 roku agresją Rosji na Ukrainę czy działaniami militarnymi Izraela w Strefie Gazy.

Analiza bieżącej polityki handlowej USA wskazuje, że wprowadzane restrykcje handlowe, w tym działania taryfowe, są skierowane przede wszystkim wobec ich

głównych partnerów handlowych, czyli Kanady, Meksyku i Chin (**wykres 2**) [U.S. International..., 2025]. Ze względu na dynamicznie zmieniającą się sytuację międzynarodową oraz wysoki poziom niepewności towarzyszący decyzjom największych państw, prognozowanie przyszłych kierunków polityki wydaje się wyjątkowo trudne. Przykładem są ograniczenia zniesione przez Chiny na rzecz eksportu pierwiastków ziem rzadkich do USA, stan na dzień 30.07.2025 [Bose, Lawder, 2025].

Z kolei innym przykładem są negocjacje dotyczące wysokości taryf celnych prowadzone przez USA z Japonią, która wynegocjowała obniżenie zapowiadanych stawek celnych na wybrane importowane towary z tego kraju z 25% do 15% [Yamazaki, 2025]. W odniesieniu do Meksyku oraz Kanady, które są członkami USMCA (ang. United States-Mexico-Canada Agreement), sytuacja jest nad wyraz dynamiczna. Przykładem jest wprowadzenie celi w marcu 2025 roku, a następnie ich zawieszenie w kwietniu 2025 roku [Becker, et al., 2025].

Gospodarka światowa jest mechanizmem złożonym, a funkcjonujące w jej ramach kraje tworzą system naczyń połączonych. Obecnie USA wybrały chyba najgorszy – choć z ich punktu widzenia najkorzystniejszy – czas na wywieranie nacisku na inne państwa. Jeszcze kilka tygodni temu USA wydawały się być na fali ekonomicznego wzrostu. Z kolei wielu partnerów handlowych USA boryka się z niskim poziomem wzrostu, podwyższoną inflacją i napięciami geopolitycznymi [Klimek, 2025]. Taktyka ta powinna być skuteczna dla USA, ale przez system naczyń połączonych już wpływa negatywnie na amerykańską i światową gospodarkę.

Podejmując próbę określenia pożądaných kierunków międzynarodowej polityki ekonomicznej, należy

miara niepewności dotyczącej polityki gospodarczej. Jest on obliczany jako średnia ważona krajowych wskaźników Niepewności Polityki Gospodarczej (ang. Economic Policy Uncertainty, EPU), przy czym wagami są udziały danego kraju w globalnym PKB. Wskaźnik jest obliczany dla 18 krajów. Każdy krajowy wskaźnik tworzy się poprzez analizę treści prasowych, a obliczany jest na podstawie względnej częstotliwości występowania w gazetach krajowych artykułów zawierających jednocześnie trzy kategorie słów kluczowych odnoszących się do: gospodarki, polityki, niepewności. Dla każdego kraju analizuje się zestaw głównych gazet, a w każdym miesiącu liczona jest proporcja artykułów spełniających powyższe kryteria względem ogólnej liczby artykułów. Dalej każdy krajowy wskaźnik jest normalizowany tak, by jego średnia z okresu 1997–2015 wynosiła 100. Następnie dane te są normalizowane, uzupełniane w razie braków metodą regresji i agregowane. W przypadku niektórych krajów, np. USA, wskaźnik rozszerzono o dodatkowe źródła; https://www.policyuncertainty.com/global_monthly.html.

wskazać na zasadność znoszenia barier handlowych oraz pogłębianie współpracy międzynarodowej, a także zawieranie porozumień multilateralnych. Jest to konieczne, aby wspierać wzrost gospodarczy, który według prognoz może ulec spadkowi. Według OECD może zostać odnotowany spadek wzrostu gospodarczego w ujęciu globalnym w 2025 r. oraz 2026 r. względem 2024 r. Zgodnie z prognozami OECD przewiduje się spadek z 3,3% do 2,9% [OECD, 2025]. Drugim istotnym elementem, związanym z globalną gospodarką oraz prowadzoną polityką ekonomiczną, jest presja inflacyjna, która może osłabić globalny wzrost gospodarczy. Według OECD szeroko wprowadzane ograniczenia handlowe mogą wpływać na wzrost inflacji, aczkolwiek według prognoz ma ulec spadkowi w wielu krajach w 2026 roku. Ich konsekwencją w skali globalnej jest wzrost kosztów handlu międzynarodowego, spowolnienie przepływu inwestycji zagranicznych oraz panująca niepewność wśród inwestorów.

6. Zakończenie

Protekcjonizm jest w polityce gospodarczej zjawiskiem starym, które może przybierać wiele form. Środki protekcjonistyczne są stosowane najczęściej przez państwa, czasami jednak protekcjonizmowi mogą też sprzyjać działania organizacji ponadnarodowych takich jak Unia Europejska. Działania Unii sprzyjające protekcjonizmowi mogą być w tym przypadku skierowane „na zewnątrz” (cła wobec partnerów handlowych Unii).

Na podstawie ustaleń poczynionych w niniejszym artykule można stwierdzić, że protekcjonizm jest wykorzystywany współcześnie przez wszystkie kraje niezależnie od ich poziomu rozwoju gospodarczego. Dlaczego? Co motywuje poszczególne kraje i jakie cele chcą osiągnąć, stosując środki protekcjonistyczne? Czy protekcjonizm to lekarstwo na rozwiązywanie bieżących problemów gospodarczych i/lub społecznych, czy trucizna, która stosowana na coraz większą skalę i wykorzystująca cały wachlarz środków, będzie zniekształcać przepływy handlowe, pogłębiać deficyty, wzbudzać niepewność wśród przedsiębiorców i niweczyć podejmowane od wielu dekad działania liberalizacyjne i integracyjne w gospodarce światowej? To tylko przykłady pytań, które można stawiać w związku z badaniem zjawiska protekcjonizmu. Jak uczą teoria i doświadczenie, potencjalne korzyści z protekcjonizmu zazwyczaj albo nie są uzyskiwane, albo są tylko przejściowe. Protekcjonizm jest przykładem ingerencji państwa w niedoskonały mechanizm rynkowy (*market failure*), jednak jego zwolennicy zapominają o tym, że to interweniujące państwo bywa także niedoskonałe (*government failure*). Eskalacja wojen celnych w skali świata, będąca nieskoordynowanym i chaotycznym

procesem dochodzenia do nie do końca zdefiniowanego systemu docelowego, z pewnością przyczyni się jednak do trudnych do ilościowego oszacowania strat w poziomie dobrobytu w skali całej gospodarki światowej. Nieokiełznany egoizm wielkich graczy i ich hegemonistyczne ambicje doprowadzą do sytuacji, w której możliwe do odniesienia korzyści wynikające z handlu w skali całej gospodarki światowej zostaną w jakimś, trudnym do określenia stopniu, zaprzepaszczone.

W każdym razie celem niniejszego tekstu było raczej wywołanie dyskusji o zjawisku protekcjonizmu we współczesnej gospodarce światowej, pokazanie różnych jego odcieni, aniżeli stawianie radykalnych tez, czy też proponowanie gotowych rozwiązań.

Bibliografia

- Becker S., Fisher N., Hutman A., Hafeez S., Beach J., Akiner A., Franks S., Burden M. [2025], *U.S. Tariffs on Non-USMCA-Compliant Products Take Effect; Increased Tariff Rate on China Imposed*, Pillsbury, <https://www.pillsburylaw.com/en/news-and-insights/tariffs-usmca-compliant.html> (dostęp 30.07.2025).
- Bose N., Lawder D. [2025], *US says deal with Beijing will expedite rare earth exports from China*, Reuters, <https://www.reuters.com/world/china/trump-says-deal-related-trade-was-signed-with-china-wednesday-2025-06-26/> (dostęp 30.07.2025).
- Bożyk P., Misala J., Puławski M. [1999], *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Budnikowski A. [2021], *Ekonomia międzynarodowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Economic Policy Uncertainty [2025], https://www.policyuncertainty.com/global_monthly.html (dostęp 4.08.2025).
- Domiter M. [2008], *Eksport w doktrynie i polityce gospodarczej na tle procesów liberalizacyjnych i globalizacyjnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego, Wrocław.
- Kaja J. [1999], *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Karanasos M., Yfanti S., Wu J. [2025], The short- and long-run cyclical variation of the cross-asset nexus: Mixed-frequency evidence on financial and ‘financialised’ assets, *Journal of Commodity Markets*, 38, <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2025.100462>.
- Kawecka-Wyrzykowska E. [1999], *Polityka handlowa*, w: *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, A. Budnikowski (red.), PWE, Warszawa.
- Kenig-Witkowska M.M., Łazowski A., Ostrihansky R. [2025], *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, M.M. Kenig-Witkowska (red.), wyd. 9, C.H.Beck.
- Kisiel-Łowczyc A.B. (red.) [1999], *Współczesna gospodarka światowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Klimek A. [2025], Celne naczynia połączone, *Dziennik Gazeta Prawna*, nr 66(6483), 4 kwietnia, s. 4, <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/59881,4-kwietnia-2025/79128,DGP-Magazyn/951042,Celne-naczynia-polaczone.html>.

- Krugmann P. [1987], *Is Free Trade Passé?*, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 1.
- Krugmann P., Obstfeld M., Melitz M. [2018], *Ekonomia międzynarodowa. Teoria i polityka*, WN PWN, Warszawa.
- Michalek J. [2002], *Polityka handlowa. Mechanizmy ekonomiczne i regulacje międzynarodowe*, WN PWN, Warszawa.
- Misala J. [2005], *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizmy funkcjonowania*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- OECD [2025], *OECD Economic Outlook*, Vol. 2025, Issue 1, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/83363382-en>.
- Płowiec U. [1975], Uwagi na temat protekcjonizmu, *Handel Zagraniczny*, nr 9.
- Rynarzewski T., Zielińska-Głębocka A. [2006], *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, WN PWN, Warszawa.
- Semeniuk P. [2018], *Protekcjonizm gospodarczy w Unii Europejskiej*, Polski Instytut Ekonomiczny.
- Sosnowski M. [2020], *Polityka gospodarcza w warunkach przemian rozwojowych*, M. Sosnowski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Śliwiński R. [2018], Czynniki zmieniające proces globalizacji, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 372.
- Świerkocki J. [2011], *Zarys ekonomii międzynarodowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- U.S. International Trade Commission [2025].
- Yamazaki M. [2025], *US-Japan trade deal guarantees lowest tariff rates for chips, pharma, Japanese official says*, Reuters, <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/us-japan-trade-deal-guarantees-lowest-tariff-rates-chips-pharma-japanese-2025-07-29/> (dostęp 30.07.2025).