

# Protekcja na sprzedaż

## *Wpływ lobbingu na poziom protekcji celnej w Polsce*

Aleksandra Wach,  
absolwentka WNE UW

### 1. Wstęp

Lobbing jest elementem wpisanym w charakterystykę ustroju demokratycznego. Pojawia się zawsze tam, gdzie o sytuacji ekonomicznej większości społeczeństwa decyduje wybrana mniejszość. Z drugiej strony, podejmując decyzję, człowiek jest skłonny przychylić się bardziej do jednej opinii niż do innej. Konsekwencją tego są dokonywane wybory i zapadające decyzje polityczne. Prawie zawsze mają one wpływ na sytuację ekonomiczną sektora, regionu czy całego kraju. Dlatego zaczęto badać charakterystykę lobbingu i jego znaczenie w ekonomii. Jest to o tyle ciekawe zjawisko, iż często balansuje na krawędzi prawa, czasem znacznie ją przekraczając. To, co zainteresowało mnie najbardziej, to wyraźne połączenie polityki z ekonomią i próba modelowania tego zjawiska.

Ekonomiści wiele razy podejmowali próby teoretycznego ujęcia zjawiska lobbingu. Do czołowych zalicza się:

- Model Mayera (1984) — demokracja bezpośrednia.
- Model Hillmana (1982) — funkcja politycznego poparcia.
- Model Findlaya–Wellisza (1982) — aspekt ekonomiczny lobbingu.
- Model Magee, Brocka i Younga (1989) — aspekt polityczny lobbingu.
- Model Grossmana–Helpmana (1994) — połączenie ujęcia ekonomicznego i politycznego.

Przedstawiona w artykule analiza poziomu polskiej protekcji celnej w roku 1997 została dokonana na podstawie modelu Grossmana–Helpmana (1994) *Protection for Sale*. Jest to najbardziej rozbudowane i kompleksowe ujęcie. Odnosi się ono do różnic w poziomach protekcji w sektorach gospodarki. Wpływ pewnych grup interesu na kształt polityki dokonuje się przez kontrybucje (wpłaty pieniężne na rzecz danej partii politycznej). Teza modelu

---

Artykuł powstał na podstawie pracy magisterskiej pod tym samym tytułem, napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. J. J. Michałka, obronionej na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego we wrześniu 2003 r.

zakłada, iż poziom protekcji jest wyższy w sektorach, w których lobbyści są lepiej zorganizowani (wyższe kontrybucje) i niższa cenowa elastyczność importu. Poziom protekcji powinien być wyższy, gdy poziom penetracji importu jest wyższy. W przedstawionej tutaj interpretacji dla Polski zakłada się, że poziom protekcji w 1997 r. w poszczególnych sektorach zależał dodatnio od stopnia ich koncentracji i ujemnie od wysokości stopy penetracji importu<sup>1</sup>.

Wolny handel daje konsumentowi możliwość zakupu danego dobra po niższej cenie na rynku światowym. Zmniejszając liczbę barier wejścia na rynek, zwiększa się wybór dostępnych produktów. Zgodnie z wnioskami płynącymi z modelu Dixita–Stiglitz<sup>2</sup>, gdy na rynku jest więcej dostępnych dóbr, użyteczność konsumentów rośnie, mimo że każdego dobra konsumują wtedy mniej. Wolny handel jest źródłem przyrostu dobrobytu mierzonego daną funkcją użyteczności. Z tego powodu kraje zaczęły zmniejszać swoje ograniczenia w handlu dla jednostek zagranicznych. Państwa przeprowadziły wiele rokowań handlowych, których celem była liberalizacja handlowa — najpierw w ramach GATT, a potem WTO. Dzięki temu udało się znacznie obniżyć poziom protekcji. Wolumen handlu międzynarodowego w 1997 był 14 razy wyższy od tego z roku 1950 [*Trading...*, 2001].

Znoszenie barier w handlu sprzyja rozwojowi wymiany, co podnosi poziom dochodu — zarówno całego kraju, jak i poszczególnych jego obywateli. WTO ocenia, że umowy handlowe Rundy Urugwajskiej w 1994 roku doprowadziły do wzrostu światowego dochodu od 109 miliardów do 510 miliardów dolarów (kwota zależy od przyjętych założeń dotyczących obliczeń i przyjętego marginesu błędu).

Ostatnie badania dowodzą podobnie. Ekonomiści oceniają, że zniesienie barier w rolnictwie, przemyśle i usługach spowodowałoby wzrost światowej gospodarki o 613 miliardów dolarów. [...] W Europie Komisja Europejska ocenia, że dzięki wprowadzeniu jednolitego rynku dochód UE w latach 1989–1993 wzrósł o 1,1–1,5% więcej niż gdyby go nie wprowadzono [*10 benefits...*, 2002, s. 8].

Jeżeli zatem zarówno teoria, jak i przykłady empiryczne wskazują, że liberalizacja jest właściwą drogą do podnoszenia dobrobytu państwa, dlaczego nadal istnieją bariery w swobodnym handlu, a rządy krajów zachowują się protekcyjnie wobec pewnych sektorów gospodarki. Na to pytanie można znaleźć wiele odpowiedzi, które w sumie sprowadzają się do źródeł polityki handlowej prowadzonej przez rząd. W demokratycznym procesie decyzyjnym decydenci zawsze będą reprezentować interes grup społecznych, bo

<sup>1</sup> W modelu G-H — w rozumieniu stosunku produkcji krajowej do importu.

<sup>2</sup> Model Dixita–Stiglitz dowodzi, iż wolny handel daje korzyści konsumentowi w postaci podniesienia się jego krzywej użyteczności, będącego wynikiem większej różnorodności dóbr. Dla producenta niesie korzyści skali wynikające ze specjalizacji. Wg tego modelu dwa kraje mają podstawy do prowadzenia wymiany nawet przy braku przewag komparatywnych wobec siebie.

przecież na tym to właśnie polega. I wszystko jest poprawne, jeżeli jest to interes większości. Jednakże, gdy decyzja faworyzuje mniejszość, szkodząc większości, znajdujemy się w sytuacji politycznej pogoni za rentą (*political rent seeking*)<sup>3</sup>.

Strefę polityki traktuje się tu jak specyficzny rynek, na którym występuje strona podaży i popytu, mechanizm równoważący [Iwanek, Wilkin, 1998, s. 158].

Zaburzony zostaje naturalny mechanizm Smithowskiej „niewidzialnej ręki” władającej rynkiem, co często prowadzi do nieproduktywnego wykorzystania zasobów, deformacji rynku i parametrów rynkowych, zmniejszenia ogólnego dobrobytu społecznego. Jednym ze sposobów prowadzących do uzyskania sztucznych transferów renty jest lobbying.

## 2. Definicja lobbyingu

Lobbying to termin stosowany na określenie kilku zjawisk politycznych związanych z mechanizmem czy sztuką wywierania wpływu na proces decyzyjny. Lobbying oznacza w najszerszym znaczeniu podejmowanie przez grupy interesu czy też jednostki prób wpływania na treść decyzji władzy państwowej. Chodzi przy tym o wywieranie presji politycznej zarówno na legislatywę i posłów w niej zasiadających, jak i agendy administracji politycznej. Lobbying staje się wówczas synonimem grupy interesu. W drugim znaczeniu termin lobbying oznacza wywieranie wpływu politycznego na posłów zasiadających w parlamencie. Lobbying w trzecim znaczeniu oznacza układ powiązań instytucjonalnych służących przekazywaniu informacji użytecznych w procesie przygotowywania przez lobbystę strategii działania oraz wywieranie wpływu na treść rozstrzygnięć legislacyjnych.

W podsumowaniu rozważań terminologicznych można wskazać na kilka elementów łączących większość definicji lobbyingu. Rzecznictwo interesów polega na wywieraniu wpływu na proces decyzyjny w instytucjach władzy państwowej. Jest to przede wszystkim przekonywanie, dostarczanie i pozyskiwanie informacji w celu promocji pewnych decyzji, działań lub rozwiązań. Szczególnym wyróżnikiem tego rodzaju działalności jest specyfika grupy docelowej — stanowią ją głównie decydenci i ich współpracownicy, ulokowani w organach władzy publicznej.

Lobbysta to raczej reprezentant cudzych interesów, agent. Oni sami niejednokrotnie określają się mianem *public relations officers*. Grupy interesu mogą zlecać profesjonalnym lobbystom reprezentowanie ich interesów w Kongresie i płacą im za świadczone usługi. Niektóre spośród grup interesu (zwłaszcza ekonomiczne) zatrudniają na pełnym etacie urzędnika wypełnia-

<sup>3</sup> Termin ten został stworzony przez Annę Krüger, pierwszy raz opublikowany w artykule *The Political Economy of Rent — Seeking Society* w 1974 r.

jącego funkcję lobbysty, a ten nie występuje w roli reprezentanta (agenta), a raczej pracobiorcy.

Znaczenie lobbingu w świecie i Polsce stale wzrasta. Spowodowane jest to coraz większą liczbą interesów wchodzących w grę przy podejmowaniu decyzji. Wymuszają one konieczność coraz doskonalszego organizowania grup nacisku. Jednocześnie same procedury decyzyjne stają się coraz bardziej skomplikowane i mniej czytelne dla niewtajemniczonych, coraz trudniej przewidzieć skutki podejmowanych decyzji. Wszystko to powoduje profesjonalizację lobbingu, gdyż tylko profesjonalista jest w stanie prowadzić bieżący monitoring procesów legislacyjno-decyzyjnych, skutkujących zmianami w sferze funkcjonowania jego klienta.

### 3. Lobbing w Polsce

Jednym z aspektów zmian ustrojowych w Polsce po 1989 r. są wielowymiarowe przekształcenia systemu reprezentacji interesów. Pojawiły się nowe, liczne podmioty artykulacji interesów, zmieniają się też wzory relacji pomiędzy grupami nacisku a organami władzy publicznej. Kształtują się także nowe metody wpływania na decydentów, jak *public relations* lub marketing polityczny. W takim kontekście rosnące zainteresowanie budzi zagadnienie lobbingu parlamentarnego.

W 2001 roku Krzysztof Jasiołkowski przeprowadził badania dotyczące lobbingu w polskim sejmie kadencji 1997–2001. Jednym z pierwszych pytań postawionym politykom było pytanie: Czy byli poddani naciskom lobbingowym? Ogółem 70 proc. respondentów stwierdziło, że było poddanych takim naciskom [„Decydent”, 2002 nr 4 (32)].

W poniższej tabeli zamieszczone są dokładne wyniki badania.

**Tabela 1.**

Czy był(a) Pan(i) poddany naciskom lobbingowym? (w %)

Ugrupowanie	Liczba badanych	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
Posłowie ogółem	407	70,0	27,8	2,2
AWS w całości	160	71,9	26,9	1,3
SLD	149	67,8	30,9	1,3
UW	56	69,6	23,2	7,1
PSL	21	71,4	28,6	—
Pozostali	21	71,4	23,8	4,8

Źródło: [Jasiołkowski, 2001, s. 78].

Lobbyści nie prowadzą działań dla pozyskania poparcia wszystkich posłów. Kładą nacisk przede wszystkim na zdobycie przychylności kierownictw klubów i komisji sejmowych oraz innych osób najbardziej wpływowych bądź opiniotwórczych w danej sprawie.

Hipotezę tę potwierdza fakt, że najczęściej deklaruje osobiste zetknięcie się z lobbinkiem wyższa kadra administracji i gospodarki (78 proc.) oraz osoby pełniące funkcje w komisjach sejmowych (74 proc.) [„Decydent”, 2002 nr 4 (32)].

Mniej znaczący parlamentarzyści głosują na ogół zgodnie z sugestiami kierownictwa klubu.

W VIII edycji Badań Menedżerskich „Rzeczpospolitej”, przeprowadzonej w czerwcu 1995 roku, sopocka Pracownia Badań Społecznych badała poglądy kadry zarządzającej polskich przedsiębiorstw na temat lobbingu gospodarczego, w tym zakresu jego występowania, skuteczności oraz oceny etycznej. Okazało się, że w opinii większości respondentów (łącznie 56%) indywidualny lobbying przedsiębiorstw jest uważany za zjawisko powszechne, uprawiane przez wszystkie lub przynajmniej większość firm krajowych i zagranicznych. Na uwagę zasługuje fakt, że jedynie bardzo niewielka grupa ankietowanych (5%) uznała, iż w Polsce nie ma lobbingu gospodarczego. Większość (62%) badanych uznała, że jest to metoda skuteczna dla zainteresowanych. Pogląd przeciwny wyraziło jedynie 6% menedżerów.

W Polsce przede wszystkim brakuje rozróżnienia pomiędzy usankcjonowanym prawnie lobbinkiem a korupcją. Takiego rozróżnienia nie ma też w praktyce. Szczególną pozycję zdobyły natomiast niektóre grupy nacisku. Przy porównaniach z lobbinkiem na Zachodzie trzeba jednak uwzględnić jego szczególne uwarunkowania, jakie z jednej strony określa głównie dziedzictwo socjalizmu państwowego, a z drugiej — specyfika transformacji ustrojowej, przejście do gospodarki rynkowej i liberalnej demokracji. Występuje w Polsce swoista asymetria grup nacisku. Jednym z jej aspektów jest dominacja zawodowych i branżowych grup nacisku, w znacznej mierze zakorzenionych w strukturach poprzedniego ustroju, przy jednoczesnej słabości grup nacisku sprzyjających reformom rynkowym i demokracji politycznej. Pozycja tego rodzaju grup nacisku jest funkcją zarówno pewnych słabości instytucjonalnych nowego ustroju, np. kryzysu wymiaru sprawiedliwości, jak i cech charakterystycznych polskiej kultury politycznej — niskich standardów prawnych czy słabości dialogu społecznego.

Według Jasiockiego, Mołody-Zdziech i Kurczewskiej [2000] w Polsce można wyróżnić trzy rodzaje rzecznictwa interesów: lobbying *ad hoc*, „dziki” i profesjonalny. Okresowa działalność, podejmowana w konkretnej sprawie, to pierwszy rodzaj lobbinku. Zdaniem autorów sprawa Kazimierza Grabka, który poprzez naciski na wysokiej rangi polityków doprowadził do podniesienia cła, a następnie do zakazu importu żelatyny, to przypadek lobbinku „dzikiego”. Lobbying profesjonalny dopiero się w Polsce rozwija [Jasiocki, Mołoda-Zdziech, Kurczewska, 2000, s. 98–105]. Należy przewidywać, że sytuacja ta zmieni się wraz z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, gdzie mechanizmy lobbinkowe są bardzo rozwinięte.

#### 4. Model Grossmana–Helpmana

W artykule zatytułowanym *Protection for Sale* [1994] Gene M. Grossman i Elhanan Helpman podkreślają wpływ pewnych grup interesu na kształt polityki poprzez kontrybucję. Autorzy rozumieją kontrybucję jako wpłatę pieniężną na rzecz partii politycznej. Wnioski wynikające z modelu Grossmana–Helpmana (G-H) dotyczą różnic w protekcji pomiędzy sektorami. Zdaniem autorów zjawisko to powinno być wyjaśnione tylko i wyłącznie przez trzy zmienne: elastyczność importu, stosunek produkcji krajowej w danej gałęzi do eksportu netto (stopa penetracji importu) oraz istnienie reprezentującego dany sektor lobby bądź jego brak.

Przedstawię poniżej analizę modelu dokonaną przez P. Goldberg i G. Maggiego [1997]. Rozważany jest mały kraj, działający na zasadach konkurencji, który nie ma wpływu na egzogeniczne ceny światowe. Gospodarka wytwarza dobro jednostkowe, używając tylko pracy,  $n$  pozostałych dóbr oraz czynnika wytwórczego właściwego dla danego sektora. Autorzy zakładają wysoki poziom koncentracji praw własności wielu z tych specyficznych czynników. Właściciele tego samego czynnika gromadzą się razem, by stworzyć lobby. Lobby może zaoferować wpłatę na konto obecnie rządzących jako dofinansowanie działalności partii. Partia ta ma obecnie wpływ na kształt polityki handlowej kraju. Rządzący maksymalizują sumę wszystkich wpłat. Stanowi to część równania dobrobytu całej gospodarki.

Gospodarka składa się z jednostek o identycznych preferencjach, wielkość populacji równa się jedności. Każdy podmiot maksymalizuje swoją użyteczność daną równaniem:

$$U = c_0 + \sum_{i=1}^n u_i(c_i)$$

gdzie  $c_i$  oznacza konsumpcję dobra  $i$ ,  $c_0$  oznacza konsumpcję dobra jednostkowego, a  $u_i$  jest funkcją wklęsłą rosnącą. Popyt na dobro  $i$  wynikający z preferencji jest oznaczony jako  $d_i(p_i)$ , gdzie  $d(\cdot)$  jest funkcją odwrotną do  $u(\cdot)$ . Pośrednia użyteczność jednostki posiadającej dochód  $y$  jest dana za pomocą równania

$$V_i = y_i + \sum_{i=1}^n s_i(p_i)$$

gdzie  $s(p) = u[d(p)] - pd(p)$  i oznacza nadwyżkę konsumenta. Istnieje  $i$  czynników: praca oraz dla każdego z  $n$  sektorów specyficzny dla niego czynnik. Miara całkowitej podaży pracy równa się jedności. Dobro jednostkowe jest produkowane tylko przy wykorzystaniu jednej jednostki pracy, stąd płaca jest tu równa 1. Każde z pozostałych dóbr jest produkowane przy użyciu pracy oraz jednego ze specyficznych  $n$  czynników produkcji. Przychody danego czynnika  $i$  zależą tylko od  $p_i$  i są oznaczone  $\pi_i(p_i) \cdot \pi'_i(p_i) = y_i(p_i)$ , gdzie  $y_i(p_i)$  jest funkcją podaży dobra  $i$ .

Rząd wybiera pewną taryfę celną. Cło jest różnicą pomiędzy ceną krajową a egzogeniczną ceną światową  $p_i = p_i^* + t_i^s$ , gdzie  $t_i^s$  oznacza cło importowe, gdy dane dobro jest importowane, bądź subsydium eksportowe, gdy dane dobro jest eksportowane. Rząd redystrybuuje przychód wynikający z polityki handlowej w formie jednorazowej wypłaty i po równo dla każdego obywatela (gdy przychód jest ujemny — jest to finansowane przez jednorazowe podatki).

Sumując użyteczność wszystkich jednostek oraz zauważając, że zagregowany dochód jest sumą dochodu z pracy, zwrotów na poszczególnych czynnikach produkcji i dochodu z taryf, można zapisać równanie zagregowanego dobrobytu w postaci:

$$W = 1 + \sum_{i=1}^n \pi_i + \sum_{i=1}^n t_i^s M_i + \sum_{i=1}^n s_i$$

gdzie  $M_i = d_i - y_i$ .

Założmy, że w niektórych sektorach gospodarki  $L \subset \{1, 2, \dots, n\}$  właściciele danego czynnika produkcji są w stanie zbudować lobby. Niech  $\alpha_i$  oznacza tę część osób, która jest właścicielem czynnika  $i$ . Każdy podmiot posiada jednostkę danego czynnika. Sumując użyteczności wszystkich podmiotów, które należą do lobby  $i$ , otrzymujemy równanie dobrobytu dla danego lobby  $i$ :

$$W = \pi_i + \alpha_i \left( 1 + \sum_{j=1}^n t_j^s M_j + \sum_{j=1}^n s_j \right)$$

Celem lobby  $i$  jest maksymalizacja  $W_i - C_i$ , gdzie  $C_i$  oznacza wpłatę na rzecz rządu. Cel rządu natomiast można zapisać jako kombinację dobrobytu społecznego oraz wpłat:

$$U^G = aW + (1-a) \sum_{i \in L} C_i$$

gdzie  $a$  oznacza wycenę rządu dla dobrobytu w stosunku do wpłat. Związek pomiędzy rządem a lobby opiera się na zasadach ujętych w grze prowadzącej do równowagi Nasha. W polityce handlowej dąży się do maksymalizowania wspólnych nadwyżek wszystkich zainteresowanych graczy. Wspólną nadwyżkę zdefiniowano równaniem:

$$\Omega = a + \alpha_L + \sum_{i=1}^n (a + I_i) \pi_i + \sum_{i=1}^n (a + \alpha_L) (t_i^s M_i + s_i)$$

gdzie

$$\alpha_L \equiv \sum_{i \in L} \alpha_i$$

oznacza tę część populacji, która posiada jakiś konkretny czynnik produkcji, a  $I_i$  oznacza macierz jednostkową, której elementy przyjmują wartość równą jedności, gdy  $i \in L$ , i zero w przeciwnym przypadku.

Warunek pierwszego rzędu dla taryfy  $t_i^s$  jest wyrażony przez:

$$\frac{\partial \Omega}{\partial t_i^s} = \frac{\partial \Omega}{\partial p_i} = (a + I_i)X_i + (a + \alpha_L)[-d_i + t_i^s M_i'(p_s) + M_i] = 0$$

co prowadzi do wyznaczenia taryfy  $t_i^s$  równej po odpowiednich przekształceniach:

$$\frac{t_i}{1 + t_i} = \frac{I_i - \alpha_L}{a + \alpha_L} \cdot \frac{z_i}{e_i} \quad (1)$$

gdzie  $t_i$  jest cłem *ad valorem* nałożonym na dobro  $i$ ,  $e_i$  jest elastycznością popytu na import dobra  $i$ , a  $z_i \equiv X_i/M_i$ . Należy zauważyć, że czynnik

$$\frac{I_i - \alpha_L}{a + \alpha_L}$$

jest dodatni. Model dowodzi, że dla zorganizowanych sektorów poziom protekcji wzrasta wraz ze wzrostem  $z_i \equiv X_i/M_i$  (stopy penetracji importu). Domniemane wytłumaczenie dla takiego wniosku może być takie, że gdy produkcja krajowa jest większa, właściciele konkretnego czynnika produkcji mogą więcej zyskać ze wzrostu ceny krajowej, tym samym cała gospodarka ma mniej do stracenia, gdy import jest mniejszy (przy danej elastyczności popytu na import). Również sektory charakteryzujące się większą elastycznością importu powinny być słabiej chronione. Spowodowane jest to faktem, że gdy elastyczność importu jest wyższa, strata bezpowrotna konsumpcyjna wynikająca z protekcji jest wyższa, dlatego rząd jest mniej skłonny chronić taki sektor.

Na koniec należy zauważyć, że istnieją dwa przypadki, w których z modelu wynika wolny handel. Pierwszy to sytuacja, w której rząd nie jest zainteresowany wpłatami kontrybucji ( $a = \infty$ ), a zatem nie ma przesłanek do podnoszenia barier handlowych. Po drugie, gdy cała głosząca populacja jest reprezentowana przez lobby ( $\alpha_L = 1$ ), wtedy wspólna nadwyżka wszystkich lobby jest zbieżna z dobrobytem całości społeczeństwa [Goldberg, Maggi, 1997, s. 15].

## 5. Empiryczna weryfikacja modelu dla Stanów Zjednoczonych

P. Goldberg i G. Maggi [1997] dokonali empirycznego testowania modelu Grossmana–Helpmana. Użyli danych przekrojowych z roku 1983 dla wszystkich sektorów, agregując je do trzycyfrowej klasyfikacji SIC.

Aby przejść od rozważań teoretycznych do badania, do równania (1) należało dodać jeszcze składnik losowy. Ma on odzwierciedlać wszystkie zmienne, które potencjalnie mogą mieć wpływ na poziom protekcji, lecz nie zostały uwzględnione w równaniu. Po wprowadzeniu składnika losowego, jak również po przeniesieniu elastyczności popytu na lewą stronę równanie (1) przyjmuje poniższą formę:



$$\frac{t_i}{1+t_i} e_i = \frac{I_i - \alpha_L}{a + \alpha_L} \frac{X_i}{M_i} + \varepsilon_i = \gamma \frac{X_i}{M_i} + \delta I_i \frac{X_i}{M_i} + \varepsilon_i \quad (2)$$

gdzie  $\gamma = \frac{-\alpha_L}{a + \alpha_L}$ , a  $\delta = \frac{1}{a + \alpha_L}$ .

Należy zauważyć, iż ten zapis wyraźnie uwidacznia związek pomiędzy macierzą jednostkową zorganizowania sektorów ( $I_i$ ) a stopą penetracji importu ( $X_i/M_i$ ). Dlatego w modelu przewiduje się, iż relacja pomiędzy poziomem protekcji i stopą penetracji importu zależy od tego, czy dany sektor jest zorganizowany, czy nie jest.

W pierwszej kolejności Goldberg i Maggi oszacowali parametry  $\gamma$  i  $\delta$  oraz to, czy ich znaki zgadzają się z teoretycznymi rezultatami. Model G-H implikuje  $\gamma < 0$  i  $\delta > 0$  oraz  $\gamma + \delta > 0$ . Możliwe jest również wyliczenie wagi ( $a$ ), jaką rząd przywiązuje do dobrobytu i wielkości frakcji reprezentowanej przez lobby ( $\alpha_L$ ), oraz ocenienie, czy liczby te są prawdopodobne.

W ostateczności model empiryczny szacowany przez Goldberg i Maggiego ma formę:

$$\frac{t_i^* e_i}{1+t_i^*} = \gamma \frac{X_i}{M_i} + \delta I_i \frac{X_i}{M_i} + \varepsilon_i \quad (3)$$

$$t_i = \begin{cases} \frac{1}{\mu} t_i, & \text{gdy } 0 < t_i^* < \mu \\ 0, & \text{gdy } t_i^* \leq 0 \\ 1, & \text{gdy } t_i^* \geq \mu \end{cases} \quad (4)$$

$$\frac{X_i}{M_i} = s'_1 Z_{1i} + u_{1i} \quad (5)$$

$$I_i^* = s'_2 Z_{2i} + u_{2i} \quad (6)$$

$$I_i = \begin{cases} 1, & \text{gdy } I_i^* > 0 \\ 0, & \text{gdy } I_i^* \leq 0 \end{cases} \quad (7)$$

Równanie składa się z czterech zmiennych właściwych dla dobra  $i$ : miary protekcji  $t_i$ , elastyczności popytu na import  $e_i$ , odwrotnej stopy penetracji importu  $X_i/M_i$ , macierzy jednostkowej zorganizowania sektorów  $I_i$ .

W przypadku miar protekcji Goldberg i Maggi zastosowali stosunek pokrycia (*coverage ratio*) dla ograniczeń pozataryfowych. Dla danego sektora jest ono zdefiniowane jako

$$\sum_k n_k^s \omega_k^s$$

gdzie sumuje się po wszystkich produktach w sektorze  $i$ .  $n_k^s$  przyjmuje wartość jeden, gdy produkt  $k$  jest objęty jakąkolwiek ochroną pozataryfową, a  $\omega_k^s$  wyraża udział produktu  $k$  w imporcie w stosunku do importu całej gospodar-

ki. Użycie stosunku pokrycia może stanowić o niedoskonałości badania. Trefler [1993] wykazał jednak, iż istnieje wysoka korelacja pomiędzy stopą pokrycia a samymi taryfami [Goldberg, Maggi, 1997, s. 10]

W przypadku macierzy jednostkowej zorganizowania sektorów posłużono się danymi obejmującymi wysokości wpłat na rzecz kampanii wyborczych. Autorzy założyli, iż będą uznawać dany sektor za zorganizowany, gdy kwota kontrybucji przekroczy pewien „naturalny punkt załamania” krzywej.

W rozważanym badaniu stopa penetracji importu mierzy stosunek importu do produkcji krajowej danego dobra. Obrazuje ona zaangażowanie każdego z czynników produkcji w każdym z sektorów.

Zmienna  $t_i^*$  jest niejawną zmienną, która może być rozumiana jako „prawdziwy” poziom protekcji, gdyż równa się wielokrotności ( $\mu$ ) stosunku pokrycia, gdy ten jest dokładnie pomiędzy zero a jeden. Podobnie  $I_i^*$  jest niejawną zmienną — dodatnią, gdy sektor jest zorganizowany (element macierzy jednostkowej równa się jeden). Wektory  $Z_{1i}$  i  $Z_{2i}$  składają się odpowiednio ze zmiennych występujących w zredukowanej wersji odwrotnej stopy penetracji importu oraz macierzy jednostkowej zorganizowania sektorów. Błędy standardowe  $\varepsilon_i$ ,  $u_{1i}$  oraz  $u_{2i}$  mają rozkład normalny  $N \sim (0,1)$ .

System równań (3) — (7) został oszacowany przy maksymalnym możliwym prawdopodobieństwie. Wyniki zawiera poniższa tabela:

**Tabela 2.**

Wyniki uzyskane przez Goldberg i Maggiego

$\mu = 1$	Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	Statystyka $t$	Dolne 95%	Górne 95%
	$\gamma$	-0,0109	0,0043	-2,558	-0,01948	-0,00247
	$\delta$	0,0111	0,0055	2,005	0,00012	0,02198
Co daje $a = 88$ , $\alpha_L = 0,98$						

Źródło: [Goldberg, Maggi, 1997, s. 18].

Jak widać, znaki współczynników  $\gamma$  i  $\delta$  oraz ich statystyki  $t$  pokrywają się z teoretycznymi wnioskami modelu G-H. Trzeci wniosek,  $\gamma + \delta > 0$  otrzymuje słabe poparcie. Oszacowanie  $\gamma + \delta$  jest dodatnie, ale nie jest statystycznie istotne. Goldberg i Maggi dowiedli, że związek pomiędzy poziomem protekcji i stopą penetracji importu zależy od tego, czy dany sektor jest, czy nie jest zorganizowany. Dodatni znak współczynnika  $\delta$  wskazuje na istnienie wyraźnego rozgraniczenia między sektorami zorganizowanymi a niezorganizowanymi. Słuszny jest również wniosek, iż relacja pomiędzy stopą penetracji importu a poziomem protekcji jest dodatnia w ramach sektorów niezorganizowanych. W przeciwnym przypadku teza ta znajduje tylko słaby dowód.

Dzięki oszacowaniu parametrów  $\gamma$  i  $\delta$  można uzyskać wartości strukturalnych parametrów  $a$  oraz  $\alpha_L$ . Oczywiście, przy pewnych uproszczeniach i niedokładnościach występujących w analizowanych danych należy je traktować jako przybliżenie rzeczywistych wartości. Można jednak powiedzieć, że rząd

przywiązuje wiele uwagi do dobrobytu oraz że lobby reprezentują większość społeczeństwa.

## 6. Badanie empiryczne dla Polski

Przedstawiony powyżej model Grossmana–Helpmana (1994) to model równowagi ogólnej w sektorach produkujących dobra handlowe. Jest on kluczowym ujęciem zagadnienia lobbingu. Model został pozytywnie zweryfikowany przez Goldberg i Maggiego [1997]. Oznacza to, iż zmienne występujące w modelu G-H mogą rzeczywiście wpływać na poziom protekcji w sposób, w jaki to opisano. Jednakże działania lobbujące w Stanach Zjednoczonych są prawnie usankcjonowane, a wiele lat historii mocno je utrwaliło w zachowaniach gospodarki wolnorynkowej. W Polsce lobbuing, jak każdy inny czynnik gospodarki rynkowej, to nowe zjawisko. Stąd moja poniższa próba estymacji tego modelu, który wydaje się być tym bardziej interesujący, że łączy działania niejawnych grup interesów z liberalizacją ograniczeń handlu.

Przedstawione w mojej pracy badanie obejmuje rok 1997 oraz grupy EKD 15–36 (podsekcje 151–367 z wyjątkiem 223, 284, 285, 292, 296, 333, 334, 335, 353, 355, 362, 364). Z powodu występującej w modelu autokorelacji składnika losowego w ostatecznych danych pominęłam również obserwacje nr 151. Dane zagregowane do poziomu trzycyfrowego klasyfikacji EKD i po uwzględnieniu założeń Klasycznej Metody Najmniejszych Kwadratów dały ostatecznie 85 obserwacji. W modelu występują dwie zmienne niezależne (stopa penetracji importu oraz poziomu zorganizowania sektorów) i jedna zależna (miary protekcji celnej). W przypadku mojego badania ze względu na brak dla Polski wiarygodnych szacunków elastyczności przyjąłam, iż wynosi ona  $-1$ . Większość znanych światowych szacunków wskazuje, że elastyczność ta zawiera się w przedziale od  $-3$  do  $-0,1$ , wskazując wartości zbliżone do  $-1$ . Prawdopodobnie rzeczywiste elastyczności popytu są zróżnicowane dla różnych grup towarowych. Dla wielu dóbr importowanych elastyczności cenowe są prawdopodobnie wyższe [Kaczurba, Kawecka-Wyrzykowska, 1995, s. 216]. Dane dotyczące stopy penetracji importu oraz stopnia koncentracji własności w sektorach zostały mi udostępnione przez Zbigniewa Żółkiewskiego, kierownika Grupy Problemowej ds. Badań i Analiz Makroekonomicznych, Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych przy Głównym Urzędzie Statystycznym, który gromadził je do swojej publikacji pt. *Monopolizacja gospodarki i niedoskonałości rynków a potencjalne efekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* [2002].

Poziom zorganizowania sektorów odpowiada w oryginalnym modelu wysokościom kontrybucji wpłacanych przez grupy lobbystów działające w danej gałęzi. Niestety w Polsce nie istnieje żaden system, który dokumentuje wysokości bądź sam fakt wpłacenia kontrybucji. Jest to niewątpliwie efekt braku jasnej definicji lobbingu i jego ciągłego „ocierania się” o korupcję. W związku z tym, by móc uwzględnić tę zmienną, użyłam indeksu koncentracji Herfindahla. Mierzy on poziom skoncentrowania własności w danym sektorze, liczo-

ny sumą kwadratów udziałów danej firmy w rynku. Można zatem twierdzić, iż jeżeli dany sektor jest wystarczająco skoncentrowany, to jest w stanie wpływać przez lobbing na decydentów. Przyjęłam, iż jeżeli dany sektor ma wielkość indeksu Herfindahla wyższą od średniej, to jest zorganizowany (element macierzy jednostkowej przyjmuje wartość równą jedności). Zarówno użycie indeksu Herfindahla, jak i usunięcie kilku pozycji może stanowić o niedokładności rezultatów badania empirycznego.

W swoim badaniu użyłam stawek celnych dla podklas EKD. Ponieważ taryfa celna jest zapisana na ośmiocyfrowym poziomie dezagregacji klasyfikacji CN [*Taryfa...*, 1997], wymagało to przeliczenia stawek celnych na EKD przy użyciu tablicy korelacyjnej z bazy Eurostat. Stawka celna dla podklasy EKD jest średnią ważoną wielkościami importu danej grupy towarowej klasyfikacji CN. W przypadku gdy w danej grupie produktowej występowała zarówno stawka dla produktów pochodzących z UE, jak i stawka konwencyjna, użyłam stawki wobec UE.

Estymowane równanie miało postać:

$$\frac{t_i^* e_i}{1 + t_i^*} = \gamma \frac{X_i}{M_i} + \delta I_i \frac{X_i}{M_i} + \varepsilon_i \quad (8)$$

gdzie

$$I_i = \begin{cases} 1, & \text{gdy } k_i \geq \bar{k} \\ 0, & \text{gdy } k_i < \bar{k} \end{cases} \quad (9)$$

przy czym  $k_i$  jest  $i$ -tym elementem macierzy  $I$ , a  $\bar{k}$  średnią arytmetyczną wszystkich jej elementów.

Testuję, na poziomie istotności 0,05, hipotezę, iż na poziom protekcji celnej w danych sektorach ma wpływ właściwa dla nich wielkość stopy penetracji importu i skoncentrowania własności. By móc to stwierdzić, współczynniki przy zmiennych muszą się zgadzać z założeniami teoretycznymi ( $\gamma < 0$  i  $\delta > 0$  oraz  $\gamma + \delta > 0$ ) oraz być istotne statystycznie. Do testowania hipotezy użyłam Klasyycznej Metody Najmniejszych Kwadratów. W trakcie weryfikacji modelu okazało się, iż występuje tu autokorelacji składnika losowego. W związku z tym zastosowałam odpowiednią metodę likwidacji tego zjawiska.

W celu sprawdzenia dopasowania modelu do danych rzeczywistych oblicza się wielkość współczynnika zbieżności oraz determinacji. W tym przypadku wartość  $R^2$  oznacza, że 16,76% zmienności zmiennej objaśnianej zostało wyjaśnione przez zmienne objaśniające modelu. Jest to stosunkowo niska wartość współczynnika determinacji i potwierdza przypuszczenia o niedokładności modelu. Z drugiej jednak strony, w opinii ekspertów, przy niewielkiej liczbie zmiennych objaśniających wartość współczynnika determinacji nie jest wiarygodnym miernikiem stopnia dopasowania modelu.

Najbardziej ogólnym testem statystycznym oceniającym istotność parametrów strukturalnych modelu jest test Fishera–Snedecora, który sprawdza, czy przynajmniej jeden parametr strukturalny w sposób istotny różni się od

zera [Strahl, 2002, s. 171]. Gdy zachodzi zależność  $F_e > F_{teor}$ , gdzie  $F_e$  oznacza statystykę empiryczną, a  $F_{teor}$  — teoretyczną, można wnioskować, iż przynajmniej jeden parametr istotnie różni się od zera. W moim badaniu statystyka empiryczna  $F$  równa się 16,71772, a teoretyczna dla poziomu istotności 0,05, dwóch zmiennych objaśniających i 85 obserwacji wynosi 3,1038. W związku z tym należy sądzić, iż przynajmniej jeden parametr strukturalny jest różny od zera.

W sytuacji, gdy w teście Fishera–Snedecora odrzucamy hipotezę zerową, przeprowadza się test  $t$ -Studenta do sprawdzenia istotności wszystkich parametrów strukturalnych modelu. Poniżej znajdują się hipotezy sformułowane dla testu  $t$ .

$$H_0: \gamma = 0, \delta = 0$$

$$H_1: \gamma \neq 0 \vee \delta \neq 0$$

Należy odrzucić hipotezę zerową na rzecz  $H_1$ , gdy zachodzi nierówność  $|t_{e_i}| > t_{teor}$ , gdzie  $|t_{e_i}|$  jest statystyką empiryczną parametru stojącego przy  $\gamma$  lub  $\delta$ , a  $t_{teor}$  wartością statystyki teoretycznej, która dla przedstawionego modelu wynosi 1,9882. Jak widać w tabeli 3. obie statystyki spełniają nierówność  $|t_{e_i}| > t_{teor}$ , dlatego należy odrzucić  $H_0$  na rzecz  $H_1$ . Oznacza to, że obie zmienne objaśniające mają istotny wpływ na zmienną objaśnianą.

**Tabela 3.**

Wyniki estymacji współczynników równania

	Współczynniki	Błąd standardowy	Statystyka $t$	Prawdopodobieństwo
$\gamma$	-0,005779	0,001153	-5,012339	0,0000
$\delta$	0,004714	0,001158	4,072262	0,0001

Źródło: Opracowanie własne na podstawie estymacji równania.

Wielkość współczynnika  $\gamma$  pokazuje, że wzrost odwrotnej stopy penetracji importu o jednostkę prowadzi, *ceteris paribus*, do spadku protekcji o 0,5%. Wzrost drugiej zmiennej o jednostkę powoduje, *ceteris paribus*, wzrost poziomu protekcji o 0,4%. Jak widać, jest to zgodne z częścią założeń teoretycznych modelu Grossmana–Helpmana ( $\gamma < 0$  i  $\delta > 0$ ). Potwierdzenia nie znajduje jednak założenie, że na poziom protekcji w Polsce większy wpływ ma stopień koncentracji. Zgodnie z modelem G-H suma obu współczynników powinna być dodatnia ( $\gamma + \delta > 0$ ). W badanym przypadku jest ujemna i statystycznie nieistotna.

Znając wielkość współczynników  $\gamma$  i  $\delta$ , można wyznaczyć wartości dla parametrów  $a$ , wagi, jaką rząd przywiązuje do dobrobytu społecznego i wielkości frakcji reprezentowanej przez lobby ( $\alpha_L$ ) oraz ocenić, czy te wielkości są prawdopodobne [np.  $\alpha_L \in (0, 1)$ ]. Po odpowiednich przekształceniach

$$a \frac{\gamma + 1}{\delta} = 210,91 \text{ i } \alpha_L = -\frac{\gamma}{\delta} = 1,23$$

Porównując te liczby z wynikami dla gospodarki amerykańskiej ( $\alpha_L = 0,98$  i  $a = 88$  [Goldberg, Maggi, 1997, s. 18]) można wywnioskować, iż polski rząd, określając poziom protekcji, zwraca większą uwagę na dobrobyt społeczny (większe  $a$ ) niż rząd amerykański. Jest to poniekąd odzwierciedleniem znacznie większej opieki państwa nad obywatelami w Polsce i jego roli w procesach gospodarczych. Przestrzelenie wartości  $\alpha_L = 1,23$  — odsetka osób, będących właścicielami specyficznego czynnika produkcji, można wytłumaczyć wprowadzeniem miar koncentracji zamiast kwot kontrybucji. Przede wszystkim pokazuje to jednak słabość mechanizmów lobbingsowych w Polsce i ich marginalne znaczenie w gospodarce w roku 1997.

Warto zauważyć, że jeżeli model jest prawdziwy, to dla sektorów zorganizowanych estymowane równanie można zapisać jako

$$\frac{t_i^* e_i}{1 + t_i^*} = (\gamma + \delta) \frac{X_i}{M_i} + \varepsilon_i$$

a  $\gamma + \delta < 0$ . W przypadku sektorów niezorganizowanych równanie ma postać

$$\frac{t_i^* e_i}{1 + t_i^*} = \gamma \frac{X_i}{M_i} + \varepsilon_i, \gamma < 0$$

Pamiętając, że lewa strona równania jest ujemna, utwierdza się przekonanie, iż w Polsce poziom protekcji ma taki sam kierunek niezależnie od zorganizowania sektorów. W sektorach zorganizowanych ta relacja jest mocniejsza — jeżeli rośnie stopa penetracji importu, to bardziej niż w sektorach niezorganizowanych rośnie stopień protekcji<sup>4</sup>.

To, jak stopień koncentracji czy stan kontrybucji oddziałuje na poziom protekcji, można poniekąd tłumaczyć siłą organizacji lobbistycznych i systemów, które umożliwiają im działanie. W Polsce, gdzie lobbings jest zjawiskiem nowym, trudno znaleźć taki szereg zachowań, który odpowiadałby równaniu matematycznemu.

Z drugiej strony, rząd polski, tworząc stawki celne, jest silnie ograniczony harmonogramem redukcji ceł narzuconym przez UE, który w rezultacie ma prowadzić do ich poziomu równego zeru. Przepisy pozwalające wprowadzać ochronę dotyczą przede wszystkim sektorów „przeżywających trudności”,

<sup>4</sup> Jeżeli w równaniu uniezależni się poziom koncentracji od stopy penetracji importu, zapisując go jako

$$\frac{t_i^* e_i}{1 + t_i^*} = \gamma \frac{X_i}{M_i} + \delta I_i + \varepsilon_i$$

to po estymacji współczynnik  $\delta$  jest nieistotny statystycznie. Wartość statystyki empirycznej  $t$ -Studenta równa się 1,132702, a statystyki teoretycznej 1,9889, co nie pozwala na jednoznaczne odrzucenie hipotezy zerowej.

a te nie zawsze są wystarczająco zorganizowane, by mogły podjąć działania lobbystyczne.

## 7. Podsumowanie

Lobbing w Polsce to stosunkowo nowe zjawisko. Tylko niewielka liczba „graczy” wie, jak profesjonalnie przeprowadzić rzecznictwo własnego interesu. Rynek na usługi lobbujące z prawdziwego zdarzenia dopiero się rodzi. Dlatego tak trudno doszukiwać się jakichkolwiek zdefiniowanych mechanizmów w działaniach związków zawodowych czy grup ochrony praw konsumenta. Z drugiej strony rząd polski w procesie akcesji do Unii Europejskiej jest pozbawiony wielu narzędzi ochrony rynku krajowego. Niewątpliwie jednak lobbing zawsze będzie miał miejsce w ustroju demokratycznym. W Polsce nabierze on znaczenia i stanie się domeną profesjonalistów, gdy krajowe interesy będą sprawą narodową na poziomie unijnym.

Wnioski z badania empirycznego można podsumować następująco:

- Poziom protekcji w Polsce w 1997 r. w poszczególnych sektorach zależał dodatnio od ich stopnia koncentracji i ujemnie od wysokości odwrotnej stopy penetracji importu.
- Znacznie większy wpływ na poziom protekcji na stopa penetracji importu niż stopień koncentracji własności w danym sektorze.

Punkt pierwszy potwierdza założenia teoretyczne modelu. Wzrost odwrotnej stopy penetracji importu o jednostkę prowadzi, *ceteris paribus*, do spadku protekcji o 0,5%. Wzrost stopnia koncentracji własności o jednostkę powoduje, *ceteris paribus*, wzrost poziomu protekcji o 0,4%.

Natomiast wniosek drugi wypływa z długotrwałego funkcjonowania gospodarki nierynkowej i wydaje się być niezależny od rządzącej partii (znacznie wyższa waga, jaką rząd przywiązuje do dobrobytu w porównaniu z rządem amerykańskim). Rząd polski chroni te gałęzie, którym trudno konkurować w otwartej gospodarce. Z drugiej strony pokazuje to słabość mechanizmów lobbujących i pewną nieelastyczność polityki handlowej w Polsce, ograniczoną przez porozumienia w ramach WTO i UE. Jednakże, jak pokazałam w części 3., większość decydentów już dziś mówi o wywieranej na nich presji grup interesu. Niewątpliwie ulegnie ona znacznej eskalacji w momencie wstąpienia do Unii Europejskiej, gdzie lobbing jest codziennością.

## Aneks — Polityka handlowa Polski

Liberalizacja handlu w Polsce dokonuje się dzisiaj głównie w ramach integracji regionalnej. Wynika to z podpisanego w 1991 r. Układu Europejskiego, który zapoczątkował proces akcesji Polski do Unii. Wszedł on w życie 1 lutego 1994 roku. W tym samym roku Polska złożyła wniosek o przystąpienie do Unii Europejskiej. Otworzył on drogę do podejmowania konkretnych starań, zarówno po stronie polskiej, jak i unijnej, zmierzających do jak najszybszego osiągnięcia pełnej integracji Polski ze strukturami europejskimi.

Część handlowa Układu weszła w życie już 1 marca 1992 roku jako tzw. Umowa Przejściowa. Jej założenia miały charakter asymetryczny: Unia — partner ekonomicznie bardziej rozwinięty — otwierała swój rynek szybciej na import z naszego kraju, a Polska — gospodarczo znacznie słabsza — otwierała się na import z Unii.

Z dniem wejścia Umowy w życie cła na większość towarów przemysłowych zostały przez Unię całkowicie zniesione. Udział towarów, dla których zniesiono stawki celne, stanowił 51,1% eksportu ogółem towarów przemysłowych z Polski do UE. Jednocześnie Polska zniósła cła importowe na szereg produktów sprowadzanych z UE. Udział towarów, na które zniesiono stawki celne, stanowił w 1992 roku 10,1% naszego importu towarów przemysłowych z UE. Dotyczyło to między innymi rud metali, niektórych produktów chemicznych, farmaceutycznych, części wyrobów z drewna, kauczuków, wyrobów metalowych, przyrządów optycznych. W odniesieniu do pozostałych wyrobów przemysłowych cła były redukowane przez stronę polską progresywnie — w pięciu ratach po 20% w stosunku do stawek bazowych obowiązujących w 1992 r. (poczynając od roku 1995 do 1999). Wyjątek stanowią cła na samochody, a także na benzyny i olej napędowy, tekstylia oraz wyroby stalowe, które objęte są dodatkowymi uzgodnieniami [Raport..., 2000, s. 21].

Harmonogram redukcji stawek celnych przez stronę polską w latach 1994–1999 przedstawiał się następująco:

## Tabela 4.

Harmonogram redukcji stawek celnych w latach 1994–1999<sup>5</sup>

Lata	Stawki celne								
	5	10	15	15*	20	25	30	30**	35
1994									
1.01.1995	3,4	6,9	10,4	12	13,8	18,9	22,6	23,0	26,4
1.01.1996	2,2	4,4	6,6	9	8,8	13,3	16,0	16,4	18,6
1.01.1997	1,2	2,4	3,6	6	4,8	8,3	10,0	10,4	11,6
1.01.1998	0,6	1,2	1,8	3	2,4	3,8	4,6	5,0	5,4
1.01.1999	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Źródło: [Raport..., 2000, s. 21].

<sup>5</sup> Stawka wyjściowa (1994 r.) w wysokości: 5% — dotyczy surowców, 10% — dotyczy artykułów chemicznych, 15% — dotyczy wyrobów przemysłu elektromaszynowego, drzewnego, wyrobów z tworzyw sztucznych, materiałów budowlanych, wyrobów papierniczych syntetycznych, wyrobów hutniczych, 15%\* — dotyczy tkanin naturalnych, miedzi, niektórych części i akcesoriów motoryzacyjnych, 20% — dotyczy sprzętu gospodarstwa domowego, obuwia, wyrobów ze szkła i ceramiki, niektórych tkanin syntetycznych, tkanin naturalnych, 25% — dotyczy wykładzin podłogowych, dywanów syntetycznych, 30% — dotyczy wyrobów ze skóry, odzieży, pozostałych tekstyliów syntetycznych, 30%\*\* — dotyczy wyrobów finalnych przemysłu elektronicznego, 35% — dotyczy konfekcji skórzanej, broni, amunicji wyrobów kosmetycznych syntetycznych.

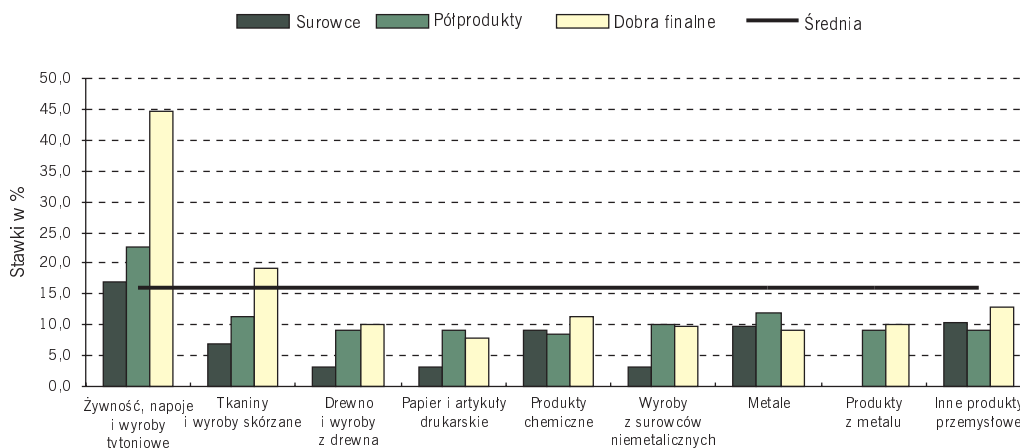


Celem redukcji stawek celnych było doprowadzenie do funkcjonowania swobodnego przepływu towarów. W Układzie Europejskim przyjęto zatem zasadę *stand-still*<sup>6</sup> oznaczającą niepogarszanie się warunków handlu.

Średnia nieważona wszystkich stawek celnych stosowanych wobec członków WTO wyniosła w roku 1999 15,9%. Przed Rundą Urugwajską wynosiła ona 18,4%. Dla krajów niebędących członkami WTO średnia ta wynosiła w 1999 roku 34,6%, a dla krajów CEFTA i UE 6% [Trade Policy..., 2000, s. 37]. Na produkty rolnicze średnio nałożono cło w wysokości 32,8%, a na produkty nierolnicze 10,9%. Poziom taryf celnych dóbr przemysłowych wobec krajów członkowskich WTO jest zdecydowanie niższy niż stawek autonomicznych i oscylujący w obszarze średniego poziomu protekcji (10,8%)<sup>7</sup>. W przypadku dóbr rolniczych cła importowe przekraczają średnią w działach HS zawierających produkty mleczarskie, mięso oraz większość produktów spożywczych. W przypadku produktów tytoniowych i alkoholi poziom protekcji przekracza 100% *ad valorem*.

W raporcie sporządzonym w 2000 roku przez WTO stwierdzono, iż polska taryfa celna zdecydowanie faworyzuje krajowych producentów żywności, napojów, wyrobów tytoniowych, włókienniczych, skórzanych, drewna i mebli drewnianych. Wytwórcy dóbr finalnych są mniej chronieni w porównaniu z producentami półproduktów w produkcji niektórych dóbr, szczególnie papieru, produktów drukarskich i podstawowych produktów metalowych [Trade Policy..., 2000, s. 39–44].

Szczegóły przedstawia poniższy rysunek.



**Rys. 1.**

**Eskałacja towarowa w Polsce w 1999 r. (wg dwucyfrowych grup ISIC)**

Źródło: [Trade Policy..., 2000, s. 44].

<sup>6</sup> Zgodnie z Art. 25 Układu Europejskiego z dniem wejścia Układu w życie żadne nowe cła importowe bądź eksportowe oraz ograniczenia ilościowe nie będą wprowadzone lub nie staną się bardziej restrykcyjne.

<sup>7</sup> Cła autonomiczne stosowane są wobec krajów niebędących członkiem WTO i tych, z którymi Polska nie zawarła porozumień na podstawie KNU.

W grudniu 1992 r., powołując się na klauzulę bilansu płatniczego GATT, Polska wprowadziła 6-procentowy podatek obrotowy na prawie wszystkie towary importowane. Motywując to działanie suszą i związanymi z nią negatywnymi skutkami dla rolnictwa, przewidywano znaczący wzrost importu, który mógł być zagrożeniem dla poziomu rezerw walutowych, a co za tym idzie — dla bilansu płatniczego. Podatek całkowicie zniesiono z dniem 1 stycznia 1997 r.

W wyjątkowych sytuacjach zarówno Polska, jak i Unia Europejska mogły zastosować środki chroniące czasowo dany sektor przed nadmiernym bądź nieuczciwym importem od drugiego partnera lub też regulować strumienie eksportu pewnych produktów, których podaż jest niedostateczna na miejscowym rynku. Klauzule te mają przeważnie charakter dwustronny, ale jedna z nich, tzw. restrukturyzacyjna, została — zgodnie z zasadą asymetrii — przyznana tylko Polsce. Zasady określające sposób jej zastosowania są zamieszczone w Artykule 28 Układu Europejskiego.

Powołując się na Artykuł 28 Układu Europejskiego, strona polska zastosowała klauzulę restrukturyzacyjną trzy razy:

W 1994 wprowadzono cła nadzwyczajne w imporcie sprzętu telekomunikacyjnego zlikwidowane całkowicie w roku 1997. Argumentowano to przeprowadzaniem w sektorze restrukturyzacją i chęcią przyciągnięcia inwestorów. W roku 1994 cło wynosiło 12%, w 1995 — 8%, w 1996 — 4%, a zatem było zgodne z określonymi zasadami.

W związku z realizacją Programu Restrukturyzacji i Prywatyzacji Sektora Naftowego w Polsce w 1996 r. czasowo utrzymany został wyższy poziom ochrony celnej benzyn i olejów napędowych. W rezultacie poziom stawek celnych w 1996 r. został określony na 15% dla benzyn i 25% dla olejów napędowych. W 1999 r. poziom ten kształtował się odpowiednio: 5% i 11%, a od 1.01.2000 r. — 3% i 4%. Stawka celna 0% dla benzyny i olejów napędowych została wprowadzona od 1 stycznia 2001 r.

W związku z procesem restrukturyzacji przemysłu hutniczego w styczniu 1997 r. wstrzymana została liberalizacja stawek celnych na niektóre wyroby hutnicze (w latach 1996 i 1997 stawka była utrzymana na poziomie 9%). W wyniku rozmów z Komisją Europejską ustalono harmonogram redukcji stawek celnych na te wyroby, zgodnie z którym w 1999 r. stawki kształtowały się na poziomie 3%, a całkowicie zniesiono je w roku 2000.

W każdym z tych trzech przypadków strona polska powoływała się na potrzebę restrukturyzacji przemysłu krajowego. Dziś o rezultatach można powiedzieć tylko w przypadku tych dwóch pierwszych. Natomiast hutnictwo nadal boryka się z wieloma trudnościami. Można postawić pytanie, czy wprowadzenie okresu ochronnego miało u podstaw protekcjonizm wychowawczy, czy raczej motyw mógł być inny i czy nie był to lobbing.

## Bibliografia

- 10 benefits of the WTO trading system*, 2002, World Trade Organization Documents.
- Baldwin R., Robert-Nicoud F., 2000, *Entry and asymmetric lobbying: Why governments pick losers*, NBER Working Paper No. w8756.
- Biedrzycka U., 1996, *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce*, Warszawa.
- „Decydent” nr 12 (40) grudzień 2002, nr 5 (21) maj 2001, nr 1 (1) styczeń 2003, nr 4 (32) kwiecień 2002, nr 7/8 (35/36) lipiec/sierpień 2002.
- Goldberg P. K., Maggi G., 1997, *Protection for Sale: An Empirical Investigation*, NBER Working Paper 5942.
- Grossman G. M., Helpman E., 2002, *Interest Groups and Trade Policy*, Princeton University Press.
- Grossman G., Helpman E., 1994, *Protection for Sale*, NBER Working Paper 4149.
- Helpman E., 1995, *Politics and Trade Policy*, NBER Working Paper 5309.
- Iwanek M., Wilkin J., 1998, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wydział Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa.
- Jasiecki K., Mołda-Zdziech M., Kurczewska U., 2000, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków.
- Kaczurba J., Kawecka-Wyrzykowska E., red., 1995, *Od GATT do WTO. Skutki Rundy Urugwajskiej dla Polski*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa.
- Krugman P., Obsfeld M., 2001, *Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze. Wydanie drugie poprawione i rozszerzone*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Krzysztofiak M., red., 1984, *Ekonometria*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kukuła K., red., 1996, *Wprowadzenie do ekonometrii w przykładach i zadaniach*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Maggi G., Rodriguez-Clare A., 1998, *Import Penetration and the Politics of Trade Protection*, NBER Working Paper 6711.
- Michałek J. J., 2002, *Polityka handlowa. Mechanizmy ekonomiczne i regulacje międzynarodowe*, PWN, Warszawa.
- Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, 2000, Raport stanowi realizację uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lutego 2000 r. w sprawie przygotowań do członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Warszawa.
- Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej w latach 1992–1996 przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 20 maja 1997 roku*, 1997.
- Rodric D., 1994, *What does the political economy literature on trade policy, not tell us that we ought to know?*, NBER Working Paper No. 4870.
- Sens, istota i granice lobbyngu: seminarium*, 1995, Kancelaria Senatu RP, Warszawa.
- Strahl D., red., 2002, *Modelowanie ekonometryczne z Excellem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Taryfa celna*, 1997, Rada Ministrów, Warszawa.
- Trade Policy Review Poland. Report by Secretariat*, 2000, World Trade Organization, document WT/TPR/S/71.
- Trading into the Future*, 2001, World Trade Organization document, 2<sup>nd</sup> edition, revised.

- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie pomiędzy Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony*, 1994, DzU RP z dnia 27 stycznia 1994.
- Welfe A., 1998, *Ekonometria. Metody i ich zastosowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Wesołowski W., red., 2002, *Obciążeni polityką. Postowie i partie*, IFiS PAN, Warszawa.
- Zajac R. M., 1999, *Lobbing — element stabilnej demokracji*, PWE, Warszawa.
- Żólkiewski Z., 2002, *Monopolizacja gospodarki i niedoskonałości rynków a potencjalne efekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, GUS, Warszawa.