

Dr. sc. MIHAJLO AĆIMOVIĆ, redoviti profesor
Hotelijskog fakulteta u Opatiji

OBLICI PROTEKCIONIZMA U MEĐUNARODNOJ RAZMJENI

UDK: 339.5

Primljeno: 06. 09. 1994.

Pregledni članak

Protekcijonizam označava sustav mjera ekonomske države sa ciljem zaštite domaće proizvodnje u odnosu na konkurenciju inozemnih proizvođača. Javlja se nakon pojave međunarodne razmjene. Međutim, suvremena protekcijonistička politika i praksa obavezuje da se istražuje fenomen protekcijonizma u suvremenim uvjetima. Posebno je u suvremenoj teoriji za međunarodnu razmjenu značajan agrarni protekcijonizam.

Ključne riječi: protekcijonizam, carine, takse, prelevmani, prikriveni protekcijonizam, slobodna trgovina

UVOD

Protekcijonizam je riječ novolatinskog porijekla (*protectio*), a označava sustav trgovinske politike kome je cilj zaštititi domaću proizvodnju od inozemne konkurencije. Protekcijonizam se provodi putem uvođenja visokih carina na robu koja se uvozi u zemlju iz inozemstva. Prema tome, za protekcijonizam se može reći da je to državna vanjsko-trgovinska politika, koja se zalaže za zaštitu domaće proizvodnje od inozemne konkurencije. Iako je riječ o davnašnjem fenomenu, iza kojeg stoje i obimna praksa, kao i bogata znanstveno-istraživačka razjašnjenja, u posljednja dva desetljeća raste interes za proučavanje utjecaja protekcijonističke prakse i politike na tokove i strukturu međunarodne razmjene, a time i na politiku gospodarskog razvoja pojedinih zemalja. Taj interes naročito je porastao od završetka Prve konferencije za trgovinu i razvoj (UNCTAD) i nekoliko runda pregovora u okviru Općeg sporazuma o carinama (GATT-a), s jedne strane, i nakon što je došlo do pojave intenzivnijeg korištenja necarinskih barijera s protekcijonističkim sadržajem, koje direktno utječu na strukturu i tokove međunarodne trgovine, s druge strane.

1. POJAVA I RAZVOJ PROTEKCIONIZMA

Protekcijonizam nije novijeg datuma, njegovi korijeni mogu se naći još u antičkom dobu: Platon i Aristotel su se zalagali za ograničenje vanjske trgovine da bi se spriječilo propadanje domaće poljoprivrede. Merkantilisti su tražili da se uvoz ograniči na što je moguće manju mjeru, kako bi se osigurali uvjeti za razvoj domaće manufakture. Ostvarivanjem što veće razlike između uvoza i izvoza treba potaći što veći priljev plemenitih metala u zemlju, budući da su za merkantiliste plemeniti metali bili jedini pravi znak bogatstva. Vjerojatno da se za protekcijoni-

zam znalo još mnogo ranije, ali je u literaturi zabilježeno po prvi put u antičkom dobu i od tada se znanost počela baviti ovim pitanjima.

Razvitkom proizvodnih snaga i produkcionih odnosa sve se više razvijala i trgovina koja je tražila ishod izvan granica, a usporedo s tim jačao je i državni protekcionizam, kao zaštitni oblik domaće proizvodnje. U stvari, javlja se protekcionizam kao oblik državnog intervencionizma, kojim se sprječava ili ograničava slobodna trgovina. Države ga počinju sve više koristiti u cilju zaštite domaće proizvodnje od inozemne konkurencije. Sustav se protekcionističkih mjera počinje sve više primjenjivati od XII. stoljeća, kada dolazi do proturječnosti sa slobodnom trgovinom, zbog čega je više puta dolazilo do smanjivanja ova dva oblika. Države su primjenjivale različite oblike protekcionizma različitim intenzitetom, pokušavajući što više zaštititi vlastitu proizvodnju od strane konkurencije.

Problematika protekcionizma kao fenomena vanjskotrgovinske politike bila je posebno aktualna u XVIII. i XIX. stoljeću. Još 1791. godine američki ministar financija Aleksandar Hamilton napisao je Izveštaj o manufakturama i on se smatra začetnikom suvremenog protekcionizma. Bilo je to vrijeme neposredno poslije ostvarivanja političke nezavisnosti SAD, kada je trebalo tražiti putove i načine za učvršćenje te nezavisnosti. Hamilton se zalagao za uvođenje carina kako bi smanjio uvoz industrijskih proizvoda iz Engleske i time stvorili uvjeti za razvoj domaće industrije. U svezi s tim treba napomenuti da je u to doba Engleska bila jedna od najrazvijenijih zemalja, pa su njeni proizvodi gušili američku mladu proizvodnju, nanoseći joj velike štete. Uvidjevši da može doći do neželjenih posljedica Henry Carey traži zaštitu ne samo industrije u svojoj zemlji već i poljoprivrede. U isto vrijeme je Simon Petten putem uvođenja carina na uvoz pokušao pronaći sredstvo za očuvanje više razine nadnica, a time i životnog standarda u SAD. Dakle, počinju se stvarati barijere konkurenciji, odnosno slobodnoj trgovini. Potom se pojavljuju teoretičari protekcionizma, a svakako je najpoznatiji Friedrich List, koji traži zaštitu od, u to doba razvijenije, engleske industrije, da bi se mogla razvijati mlada industrijska proizvodnja u Njemačkoj. List je pokušavao naći takva rješenja kroz druge oblike. Naime, on je smatrao da je carinska zaštita privremenog karaktera. Prema njegovu mišljenju, carine trebaju uvoditi samo one nacije koje raspolažu velikim materijalnim i duhovnim potencijalom koji će garantirati uspješan razvoj vlastite industrije. Zapaža se da on potpuno odbacuje liberalizam, a protekcionizam smatra samo privremeno nužnim u zemljama koje su kasnije pristupile razvoju industrije. List je, dakle, prvi teoretičar koji dublje ulazi u probleme konkurencije i uvođenja drugih mjera za zaštitu domaće proizvodnje od vanjske trgovine.

Od I. svjetskog rata pa sve do danas protekcionizam se stalno javlja u međunarodnoj robnoj razmjeni i uopće u međunarodnim ekonomskim odnosima, gdje dolazi do zaoštavanja unutarnjih proturječnosti, u eri monopolističkog kapitalizma. Naročito je ova proturječnost bila izražena između dva svjetska rata, kada dolazi do kulminacije u jačanju društveno-kapitalističkih tendencija na suzbijanju daljeg djelovanja načela liberalne trgovine. Jasno je da se sve zemlje ne mogu podjednako razvijati, pa dolazi do podvajanja na one koje se naglo razvijaju i one koje zaostaju u razvoju. Zbog toga su zemlje koje zaostaju bile prinuđene uvoditi mjere za zaštitu vlastitog tržišta. Uvođenje mjera restrikcije i stroge kontrole nad vanjskom trgovinom, odnosno uvozom strane robe, u skladu je s tadašnjim vođenjem gospodarske politike.

Poslije II. svjetskog rata sistem zaštitnih mjera se zadržava, s tom razlikom što se on prenosi na nastojanje države da putem multilateralnih ugovora ublaži kvalitativna ograničenja carinskih i drugih barijera, koje sprječavaju razvitak liberalne međunarodne razmjene. Jedan od takvih ugovora je i Opći sporazum o carinama i trgovini (GATT), koji je i danas na snazi.

Iako je protekcionizam zemalja u razvoju osnovni razlog za uvođenje carina, postoje i drugi oblici protekcionizma.

Navode se i: potreba očuvanja visine nadnica i životnog standarda, osiguranje diverzifikacije i stabilnosti domaćeg gospodarstva, puna zaposlenost, poboljšanje odnosa razmjene, pravo domaćeg proizvođača na domaće tržište, sprječavanje dumpinga i još mnogo drugih razloga zbog kojih se zemlje u razvoju pokušavaju zaštititi od strane konkurencije. Međutim, protekcionistička politika se često provodi i u slučajevima kada za nju nema opravdanja. Najbolji primjer za to je onaj iz tridesetih godina ovog stoljeća, kada je pripreman II. svjetski rat u Njemačkoj i Italiji. Tom prilikom je provedena posebna politika zaštite da bi se osigurala samostalnost i samoupravnost, odnosno neovisnost o inozemnim utjecajima. Za monopolistički kapitalizam cilj zaštite je očuvanje visokih cijena na domaćem tržištu, radi ostvarivanja ekstraprofita, a time i jačanja vlastite moći.

Mjere administrativnog ili državnog protekcionizma su i danas aktualne, naročito kod zemalja u razvoju, da bi uz pomoć njih osigurale uvjete za brži razvoj gospodarstva. To je i jedini način čuvanja od inozemne konkurencije. Na tom putu se čine veliki naponi, ali su i rezultati vidljivi.

2. SUVREMENI OBLICI PROTEKCIONIZMA

Val protekcionizma, što je u razvijenim zemljama započeo sedamdesetih godina, prerastao je u tendenciju koja je sredinom sedamdesetih godina postala štetna za tokove i strukturu svjetske trgovine. U ovom naletu restriktivnih mjera, klasični instrumentarij protekcionističke politike - carine, su u sjeni tzv. necarinskih barijera, u koje se danas ubrajaju sve barijere osim carina. U međunarodnoj trgovini koriste se ili mogu koristiti u funkciji dodatne zaštite domaće industrije od konkurentnijeg uvoza - a često i radi protekcionističkih ciljeva.

Arsenal necarinskih barijera, što su ih u posljednja dva desetljeća uvele razvijene zemlje, neprekidno se povećavao, tako da je danas gotovo nemoguće dati ažuran cjeloviti pregled ovih barijera. U slučaju kada se i dođe do takvih pregleda izvlače se oprezni zaključci o stupnju njihove restriktivnosti na tokove i strukturu svjetske trgovine, kako u odnosu na proizvode tako i u odnosu na zemlje. Tako, na primjer, ako se analiziraju podaci o rasprostranjenosti necarinskih barijera što su ih primjenjivale sredinom sedamdesetih godina razvijene zemlje, vidi se da su štetnim učincima u većoj mjeri bili pogođeni interesi zemalja u razvoju, nego razvijenih zemalja. Preko dvije trećine ovih barijera tangiralo je proizvode svrstane u glave od 1 do 24 Briselske tarifske nomenklature - a to su uglavnom primarni proizvodi. Imajući u vidu da ovi proizvodi predstavljaju preko 1/3 izvozno značajnih proizvoda za zemlje u razvoju, kao i da je približno 2/3 izvoza industrijskih proizvoda - uglavnom radom intenzivnih, pogođeno veoma restriktivnim mjerama suvremenog protekcionizma razvijenih zemalja (suvremeni oblici kvantitativnih ograničenja), postaje jasno da se suvremeni protekcionizam manifestira kao izuzetno

štetan za zemlje u razvoju. Manifestacije novijih oblika neocarinskih barijera u razvijenim zemljama izražavaju se ili kao unilateralne akcije usmjerene na povećanja kvantitativnih i kvalitativnih ograničenja uvoza, ili kao mjere "dobrovoljnog" ograničenja izvoza, koje se utvrđuju u bilateralnim ili multilateralnim pregovorima.

Formalno - pravni temelj za uvođenje unilateralnih kvantitativnih (i kvalitativnih) ograničenja uvoza, zemlje uvoznice GATT-a nalaze u odredbama člana XIX. One, u stvari, legaliziraju privremeno uvođenje zaštitnih mjera u cilju zaštite industrije ili neke djelatnosti, ukoliko uvoz odnosnog proizvoda dovede ili prijeti da će dovesti do rastrojstva tržišta u zemlji uvoznici...

Restriktivne mjere u međunarodnoj trgovini kojih se djelovanje izražava preko institucije "samoograničenja" izvoza, utvrđuju se u bilateralnim ili multilateralnim pregovorima između pojedinih zemalja. Restrikcije ove vrste najčešće se javljaju u oblicima kojima zemlje izvoznice "dobrovoljno" ograničavaju svoj izvoz. Ova "dobrovoljnost" je rezultat nejednakih pregovaračkih pozicija (odnos snaga) zemalja koje sudjeluju u ovim pregovorima. Od ovih vrsta ograničenja spominjemo: "dobrovoljna" ograničenja izvoza, sporazumi o uređivanju odnosa na tržištu i organizirana slobodna trgovina.

"Dobrovoljna" ograničenja izvoza su oblik kvantitativnih restrikcija koje zemlja izvoznica u pregovorima sa zemljom uvoznicom "dobrovoljno" ugovora radi ograničenja svoga izvoza u zemlju uvoznicu u cilju sprečavanja da izvoz odnosnog proizvoda izazove ili prijete ozbiljnom štetom proizvođačima u zemlji uvoznici. Kao zemlje uvoznice u pravilu se pojavljuju (naj)razvijenije zemlje, a kao zemlje izvoznice zemlje u razvoju i neke razvijene zemlje. Poznato je da ova "dobrovoljnost" samoograničenja izvoza proizlazi iz odnosa ekonomskih snaga zemalja uvoznica i zemalja izvoznica. Ovom vrstom restrikcije naročito su pogođeni radno intenzivni proizvodi - proizvodi s kojima se zemlje u razvoju u početnoj fazi razvoja intenzivnije uključuju u međunarodnu podjelu rada. Među važnijim proizvodima su: tekstilni proizvodi, odjeća, obuća, proizvodi zanatske djelatnosti i proizvodi strojarstva i elektroindustrije.

"Dobrovoljna" ograničenja izvoza, formalno-pravno nisu suprotna postojećim pravilima "igre" zasnovanim na odredbama GATT-a, jer u GATT-u nisu predviđene odredbe (pa ni sankcije) za slučaj da se jedna zemlja "dobrovoljno" uzdržava od ekspanzije svoga izvoza u cilju zaštite interesa proizvođača druge zemlje. U predstojećim pregovorima oko revizije GATT-a ova vrsta restrikcije u međunarodnoj trgovini nalaže potrebu posebnog razmatranja.

Sporazumi o uređivanju odnosa na tržištu su također suvremeni oblik protekcionizma u razvijenim zemljama. Ovi sporazumi su neka vrsta specifičnih dogovora između zemlje izvoznice i zemlje uvoznice, u kojima je često i formalno uključena intervencija države. U ovom sporazumu - slično kao i kod "dobrovoljnog" ograničenja izvoza - zemlja izvoznica prihvaća obavezu da ograniči onaj izvoz koji nanosi ili prijeti da će nanijeti štetu industriji u zemlji uvoznici. Za razliku od "dobrovoljnog" ograničenja izvoza, ovi sporazumi se zaključuju za vremensko razdoblje duže od onoga kada su u pitanju "dobrovoljna" ograničenja izvoza. Cilj ovih sporazuma je - kako se to ističe u zemljama zagovornicama ove vrste reguliranja međunarodne trgovine - ublažiti razorne efekte povećanog uvoza proizvoda po veoma konkurentnim cijenama. Tipičan primer ove vrste sporazuma je Sporazum o međunarodnoj trgovini tekstilnim proizvodima - prvobitno zaključen 1961. godine.

Znatno oštrij vid suvremenog vala protekcionizma u svjetskoj trgovini nazire se u koncepciji tzv. "organizirane slobodne trgovine". Ideja se sastoji u tome da se sporazumom između odgovarajućih zemalja postigne dogovor o uređivanju odnosa na tržištu ovih zemalja za pojedine sektore, a pod okriljem globalnog kišobrana (sporazuma) koji bi ograničio, do određenog stupnja, uvoz u određenu zemlju osjetljivih i veoma konkurentnih inozemnih proizvoda. Cilj ograničavanja uvoza je spriječiti povećanje domaće nezaposlenosti u određenim sektorima i, u isto vrijeme, pružiti šansu domaćoj industriji da se prilagodi izmijenjenoj situaciji, ograđujući se od "razornog" ili "nelojalnog" uvoza, posebno iz zemalja s niskim nadnicama.

Koncept "organizirane slobodne trgovine", u stvari, proširuje okvire protekcionističke prakse zasnovane na "sporazumima o uređivanju odnosa na tržištu", dajući im općenitiji karakter, što vodi ka generalizaciji postojećih protekcionističkih mjera razvijenih zemalja i što bi, u krajnjem slučaju, moglo dovesti do još jačeg rasta protekcionizma u međunarodnoj trgovini - do pojave superprotekcionizma.

Suvremena protekcionistička politika i praksa, koja je postala stvarnost od sredine sedamdesetih godina ovog stoljeća, upravo obavezuje da se istražuje fenomen protekcionizma u suvremenim uvjetima. Iako je teorijski spor protekcionizam ili slobodna trgovina - izgubio od nekadašnje svoje oštine, koncepcija slobodne trgovine postigla je premoć. U suvremenim uvjetima ZUR protekcionizam se javlja kao neophodan i opravdan instrumentarij vanjsko-trgovinske politike, tako da se u pravom smislu može i ne može u ovom slučaju govoriti o protekcionizmu, već što je, čini se, prihvatljivije - o opravdanoj zaštiti. Protekcionistička praksa ove vrste i ne remeti normalne tokove i strukturu međunarodne trgovine, s obzirom na udio zemalja u razvoju u međunarodnoj trgovini. Riječ je ovdje o protekcionističkoj politici koju u međunarodnoj trgovini prakticiraju razvijene zemlje, koje se inače izjašnjavaju i na riječima zalažu za princip slobodne trgovine - trgovine bez ograničenja. Protekcionizam ove vrste nanosi ozbiljne poremećaje u tokovima i strukturi svjetske trgovine, a naročito se štetno odražava na proces gospodarskog razvoja zemalja u razvoju. Pored toga, kao posljedica protekcionističke politike i prakse razvijenih zemalja, u međunarodnoj trgovini počinju jače djelovati i činioci kojih je utjecaj ranije bio relativno slabiji. Protekcionističke mjere razvijenih zemalja (posebno najmoćnijih među njima) sada se direktno odražavaju na strategiju i politiku razvoja drugih zemalja (u pravilu na zemlje u razvoju). Međunarodna trgovina ne formira se u onoj strukturi u tokovima koji bi bili u osnovi određeni razlikama u cijeni (koje su opet, uglavnom, determinirane novom produktivnosti), već se na pravce i tokove međunarodne razmjene dobara i usluga osjeća sve jači utjecaj intervencionizma različitih sadržaja koji, pored ekonomskih često, uključuju i neekonomske motive.

3. ARGUMENTI U KORIST PROTEKCIONIZMA

Mnogobrojni se argumenti koriste za opravdanje uvođenja restrikcija u vanjskotrgovinskoj razmjeni. To su, prije svega, argumenti zaštite mlade industrije, argumenti poboljšanja odnosa razmjene (Terms of Trade), argumenti zaštite zaposlenosti i životnog standarda.

Argumenti zaštite mlade industrije ističu u prvi plan neophodnost zaštite industrije zemalja zakašnjelih u gospodarskom razvoju. Industrije ovih zemalja su, kako to ističe već klasična teorija protekcionizma, inferiorne u odnosu na industrije zemalja odmaklih u gospodarskom razvoju, i zbog toga ih u početnoj fazi razvoja treba štititi od inozemne konkurencije. Opravdanost zaštite javlja se kako u slučaju novoosnovanih industrija, tako i u pogledu postojećih, ali još nekonkurentnih industrija. Snaga argumenta leži u vjerovanju da bi zemlja zakasnila u gospodarskom razvoju (zemlja u razvoju), mogla ostvariti komparativne prednosti u proizvodnji niza proizvoda. Međutim, s obzirom na okolnost da su razvijenije zemlje ranije krenule putem industrijalizacije i razvile svoju industrijsku osnovu, to je za zemlje zakašnjele u razvoju, u uvjetima slobodne trgovine, postalo gotovo nemoguće konkurentno proizvoditi proizvode koji bi se uspješno nosili u međunarodnoj konkurenciji s proizvodima razvijenih zemalja. Zato se u zemljama zakašnjelim u gospodarskom razvoju carinska zaštita (protekcioniistička) javlja kao neophodan instrumentarij u cilju podizanja (osnivanja) novih i osposobljavanja postojećih industrija.

Prema klasičnoj koncepciji protekcionizma zaštita je sračunata kao privremena mjera (odgojna mjera) koja treba omogućiti zaštićenoj industriji (ili nekoj od njenih grana) da tokom vremena dostigne odgovarajući stupanj konkurentnosti u odnosu na inozemne industrije (niža cijena po jedinici domaće proizvodnje od cijene po kojoj se odnosni proizvod kupovao). Za neku industriju se smatralo opravdanim da pretendira na zaštitu ove vrste, ukoliko postoje pouzdana očekivanja da će dostići stupanj konkurentnosti industrije razvijenih zemalja.

Argumenti zaštite mlade industrije, prema klasičnoj koncepciji europskih teoretičara nisu se odnosili na zaštitu opće proizvodnje, već na one grane i djelatnosti nacionalne proizvodnje u kojima se naziru komparativne prednosti, i koje će, poslije privremene zaštite, doći do potpunijeg izražaja. Zaštita mlade industrije prema ovom shvaćanju nije usmjerena ka obrani strategije autarhične proizvodnje. Ona je, u osnovi, smišljena na podsticaj specijalizacije zemlje u međunarodnoj podjeli rada. Potreba zaštite mlade industrije u prvoj fazi razvoja zemlje bila je priznata i od protivnika sistema zaštitnih carina. I pristalice liberalističkog sistema vanjskotrgovinske politike smatrale su opravdanim sistem zaštitnih carina kada se one uvode privremeno, posebno u zemljama koje su ostvarivale uvjete za vlastiti put razvoja, a u očekivanju da će se za dogleđno vrijeme zaštićena industrija razviti približno do stupnja razvijenosti industrije u razvijenim zemljama.

Novije varijante argumenata u korist zaštite mlade industrije polaze od okolnosti što proizlaze iz unutarnje ekonomske situacije zemlje. Jedna varijanta polazi od međuovisnosti investicijskih odluka i carinske zaštite. Prema ovom konceptu opravdana je privremena carinska zaštita mlade industrije jer ona, podizanjem profitabilnosti investicija u zaštićenim djelatnostima iznad onoga što bi se ostvarilo u uvjetima slobodnog djelovanja tržišnih zakona (tj. bez zaštitnih mjera), podstiče kretanje investicijskih ulaganja u pravcu zaštićenih djelatnosti.

Polazeći od ekonomskih karakteristika tzv. dualne ekonomije, što je po teoriji općeg gospodarskog razvoja karakteristika zemalja u razvoju i manje razvijenih zemalja, razvoj mlade industrije iza visokih carinskih barijera otvara mogućnosti za izlazak iz začaranog kruga nerazvijenosti. Polazna točka ovog koncepta leži u potrebi povećanja produktivnosti i rentabilnosti u poljoprivredi, jer će se time omogućiti sigurno djelovanje investiranja u industrijski razvoj. Agrarna prenaseljenost

sprječava povećanje produktivnosti i rentabilnosti kapitalnih ulaganja u poljoprivredu, te je zbog toga potrebno podsticati (stimulirati) ostvarenje većeg profita u industrijskom sektoru, kako bi se većim nadnicama privukla radna snaga (a i kapital) u industriju, i time anulirali nepovoljni efekti agrarne prenaseljenosti na gospodarski razvoj zemlje u cjelini, a osobito na dalji brži razvoj produktivnosti i rentabilnosti u poljoprivredi.

Za razliku od klasičnih argumenata u korist zaštite mlade industrije, što su bili usmjereni na obranu potrebne zaštite razvoja industrijskih grana u kojima zemlja posjeduje ili očekuje da će imati komparativne prednosti, suvremeni argumenti zaštitne politike u korist mlade industrije ističu funkciju politike zaštite (protekcionizma) sa gledišta potrebe industrijalizacije zemalja u razvoju - dakle, zaštita razvoja ukupne industrije, a ne pojedinih grana (djelatnosti). Strateški cilj nije jedino u prebrođavanju konkurentne inferiornosti industrije u zemljama u razvoju, već i u uspostavljanju industrijske osnove u ovim zemljama. U ovom smislu se u novijim teorijskim raspravama u svezi opravdanosti zaštite razvoja industrije u zemljama u razvoju govori o tzv. argumentu zaštite industrije u nastajanju.

Argumenti u korist protekcionizma sa gledišta interesa zemalja u razvoju zasnovani su na uvjerenju o potrebi pružanja podrške ovim zemljama u procesu industrijalizacije, u uvjetima sve izraženijih dispariteta u gospodarskom razvoju i životnom standardu između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju. Suočene s problemom zaostajanja u gospodarskom (i društvenom) razvoju, zemlje u razvoju su prinuđene tražiti rješenja gospodarskog razvoja koja će poboljšati njihov nezavidan položaj u međunarodnoj privredi i trgovini - u koji su došle u uvjetima važenja modela međunarodne podjele rada koji vuče korijene još iz doba kolonijalizma i koji, prirodno, odražava interese dominantne strukture ekonomskih snaga u svjetskoj privredi i trgovini razvijenih zemalja.

Polazeći od povijesnih, a i današnjih iskustava u primjeni protekcionističke politike zemalja u razvoju - iako, naravno u sasvim drugačijim okolnostima - mnogi ekonomisti su došli do zaključka da razvoj industrije u zemljama u razvoju iza visokih carinskih barijera pruža ohrabrenje za njihov brži gospodarski razvoj. Među zaključcima ove vrste izdvaja se model protekcionističke politike za zemlje u razvoju koji se vezuje za ime Raula Prebisha.¹

Razmatrajući probleme gospodarskog razvoja zemalja Latinske Amerike, Prebisch je došao do zaključka da zemlje u razvoju ne mogu računati na poboljšanje svoga položaja u međunarodnoj podjeli rada, odnosno na uklanjanje jaza u gospodarskom razvoju između njih i razvijenih zemalja na principima klasične teorije komparativnih prednosti, po kojoj se vanjska trgovina smatra "lokomotivom" razvoja. Takav model međunarodne podjele rada doveo je zemlje u razvoju (zemlje periferije - kako ih je Prebisch nazvao) u poziciju da se u međunarodnoj podjeli rada specijaliziraju u proizvodnji hrane i sirovina za industrijske centre. U uvjetima takvog modela (i u tom modelu) zemlje u razvoju su također suočene s tendencijom dugoročnog pogoršavanja odnosa razmjene. Izlaz iz ove situacije Prebisch je uočio u industrijalizaciji zemalja u razvoju, koja bi od inozemne konkurencije bila zaštićena uvođenjem visokih carina na uvoz konkurentnih proizvoda.

1 Raul Prebisch: "Towards a New Trade Policy for Development", Proceedings of the UNCTAD I, United Nations, New York, 1964

Polazeći od okolnosti da su u prvim poslijeratnim godinama (a i kasnije) zemlje u razvoju bile suočene - pored ostalih tegoba - i sa ozbiljnom nestašicom deviznih sredstava, u mnogima od njih je, pod utjecajem Prebischovih ideja, započet proces industrijalizacije, i to u prvoj fazi razvoja s naglaskom za razvoj proizvodnje radi supstitucije uvoza - strategija koja se, u stvari, svodila na strategiju razvoja proizvodnje okrenutu, prije svega, domaćim potrebama.

Empirijska verifikacija industrijalizacije zemalja Latinske Amerike je pokazala, međutim, da strategija industrijalizacije na razvoj proizvodnje, radi supstitucije uvoza, nije univerzalna strategija koja garantira uklanjanje jaza u gospodarskoj razvijenosti između razvijenih i zemalja u razvoju. Ova strategija je u uvjetima latinsko-američkih zemalja pružala zadovoljavajuće rezultate u početnoj fazi industrijalizacije i oštre platnobilančne neravnoteže. Imajući u vidu ove efekte, Prebisch je početkom šezdesetih godina ustvrdio da je za ove zemlje jednako važan - ako ne i važniji - razvoj industrije okrenute ka izvozu.

Tezu o opravdanosti uvođenja protekcionističke prakse u zemljama u razvoju zastupao je G. Myrdal². On je smatrao da u modelu međunarodne podjele rada, po koncepciji klasične teorije komparativnih prednosti, zemlje u razvoju ne mogu očekivati da u sistemu slobodne trgovine njihova vanjska trgovina odigra ulogu "lokomotive" razvoja, s obzirom na to da u svjetskoj trgovini postoji niska cjenovna i dohodovna elastičnost potražnje za najvažnijim izvoznim proizvodima (primarni proizvodi) i da se zbog toga njihov položaj u međunarodnoj podjeli rada konstantno pogoršava. Protekcionistička politika u zemljama u razvoju neophodna je i od nje se očekuje da značajno potpomogne: usklađivanju odnosa ponude i potražnje (platnobilančni aspekti); uspostavljanju osnova za ubrzaniji gospodarski razvoj (industrijalizacija); provođenje racionalnije zaposlenosti (smanjivanje agrarne prenaseljenosti); i održavanje dogovorenih (uspostavljenih) unutarnjih odnosa cijena industrijskih i poljoprivrednih proizvoda (stabilizacijski aspekt).

Za razliku od klasične teorije protekcionizma, suvremene argumentacije u korist protekcionizma za zemlje u razvoju polaze od neophodnosti pružanja zaštite industrijskom (gospodarskom) razvoju ovih zemalja. Protekcionizam se u njima u izvjesnom smislu postavlja kao uvjet bez kojeg se ne može u postojećim međunarodnim ekonomskim odnosima ostvariti politika bržeg razvoja zemalja u razvoju. Sa gledišta interesa zemalja u razvoju protekcionizam nije prethodno "ispitan" - on je u odnosu na njih nužan, i bit će potreban sve dok zemlje u razvoju ne postignu i ekonomsko oslobođenje kao što su ostvarile političko oslobođenje. Suvremeni argumenti protekcionizma u korist zemalja u razvoju ne tendiraju k teorijskom opravdanju politike općeg protekcionizma kao vodećeg modela vanjskotrgovinske politike u uvjetima rastuće međuovisnosti, već kao protekcionističke politike (zaštitne politike) koja je determinirana nužnošću zemalja u razvoju da se suprotstave daljnjem sistematskom osiromašavanju u postojećem modelu međunarodne podjele rada, u kojem "tržišne" snage konstantno djeluju u pravcu pogoršavanja položaja manje razvijenih zemalja u svjetskom gospodarstvu i trgovini.

2 Gunar Myrdal: "An International Economy", Harper and Brothers, New York, 1956.

4. POBOLJŠANJE ODNOSA RAZMJENE (TERMS OF TRADE)

Suvremeni argumenti protekcionizma sa stajališta poboljšanja odnosa razmjene (Terms of Trade) polaze u osnovi od toga da carinska zaštita može distribuirati koristi iz međunarodne trgovine u korist zemlje koja je uvela carinu. Naime, uvođenjem carine povećavaju se unutarnje (domaće) cijene uvoznih proizvoda u zemlji koja je carinu uvela, a cijene proizvoda inozemne ponude izvoza (cijena koja se plaća inozemnim dobavljačima) ne moraju ostati stabilne, što ovisi o elastičnosti inozemne ponude izvoza prema cijenama i elastičnosti domaće potrošnje uvoza prema cijenama. Ukoliko je inozemna ponuda izvoza prema cijenama neelastična, a domaća potražnja uvoza prema cijenama elastična, inozemna zemlja će, da bi ostvarila izvozni prihod približan onom od prije uvođenja carine, biti prinuđena sniziti cijene svojih proizvoda kako bi podsticala potražnju u zemlji koja je uvela carinu. Zemlja koja je uvela carinu, uz pretpostavku postojanja spomenutih elastičnosti, može računati na efekte poboljšanja odnosa razmjene. U osnovi riječ je o tome, da li (ili ne) postoji mogućnost prevaljivanja carinskog tereta na inozemstvo kroz mehanizam cijena, a potreban uvjet je povoljna elastičnost potražnje uvoza u zemlji koja je uvela carinu, odnosno povoljna elastičnost ponude izvoza u odnosima s izvozničkim zemljama. U slučaju postojanja ove druge elastičnosti (neelastične inozemne ponude izvoza prema cijenama), zemlja koja je uvela carinu može računati na efekte poboljšanja platne bilance i, naravno, na ostale efekte koje donosi carina.

U zemlji koja je uvela carinu mogu se očekivati i promjene u cijenama izvoznih proizvoda - s obzirom na to da carine poskupljuju proizvodne faktore (uvozne) u proizvodnji izvoznih proizvoda. Ukoliko inozemne zemlje ne reaguju uvođenjem carine na uvoz iz zemlje koja je uvela carinu, ova posljednja može računati na efekte poboljšanja odnosa razmjene po osnovi povećanja cijena izvoznih proizvoda.

Poboljšanje odnosa razmjene pod određenim okolnostima može biti i u raskoraku s protekcionističkim efektom carine. Iz prethodnih razmatranja vidi se da carina povećava cijenu uvoznih proizvoda na tržištu zemlje koja je uvela carinu. Uz pretpostavku postojanja elastičnosti domaće potražnje u odnosu na cijene izražene u domaćoj valuti, koja bi bila veća od jedinice, doći će do smanjenja uvoza (zaštitni efekat), ali ne i do poboljšanja odnosa razmjene. Do poboljšanja odnosa razmjene može doći ukoliko uslijed smanjenja potražnje u zemlji koja je uvela carinu, zemlja izvoznik smanjuje cijene svojih izvoznih proizvoda da bi spriječila opadanje uvozne potražnje u zemlji koja je uvela carinu. Ovdje se pretpostavlja da je elastičnost inozemne ponude izvoza prema cijenama manja od jedinice, jer jedino u takvim okolnostima uvozna carina djeluje u pravcu poboljšanja odnosa razmjene. U ovom slučaju je primarno smanjenje uvozne cijene do kojega je došlo prevaljivanjem carinskog tereta na inozemstvo. Količine uvoza mogu ostati nepromijenjene, i u tom slučaju izostaje protekcionistički efekat.

5. AGRARNI PROTEKCIONIZAM

Pored jačanja spomenutih protekcionističkih mjera posebno je čest i agrarni protekcionizam koji funkcionira kao osobit vid neopravdane zaštite poljoprivredne proizvodnje u razvijenim zemljama.

Agrarni protekcionizam podrazumijeva ekonomsku politiku i gospodarski režim koji mnogobrojnim sredstvima, prije svega carinskom tarifom, zabranama kontingentima, premijama i drugim mjerama zaštićuje poljoprivrednu proizvodnju i domaće proizvođače od konkurencije proizvoda stranih zemalja. Posebno se razvija u EEZ (sada EU) kao dio zajedničke poljoprivredne politike. To je sinonim za prepreke u razmjeni poljoprivrednih proizvoda.³

Komisija EEZ u vrijeme Kennedy runde bila je na stajalištu da je podržavanje domaće poljoprivrede (naknade koju nacionalni proizvođač dobiva) samo pokrivanje razlika između domicilnih i cijena na svjetskom tržištu.

Iako nema jedinstvene formulacije agrarnog protekcionizma, njegova suština objašnjava pravac istraživanja teoretičara - utvrđivanje i razgraničavanje pojedinih carinskih i necarinskih instrumenata i njihova utjecaja na međunarodnu trgovinu.

Protekcionizam je ugrađen u ekonomsku politiku svih zemalja svijeta. Motivi i metode, zbog praktičnih ciljeva, razlikuju se ovisno o gospodarskom razvoju pojedine države. Međutim, svaka racionalna zaštitna politika temelji se na tri bitna kriterija - raspodjela dohotka, supstitucija troškova izvoza i uvoza, te povećanje efikasnosti nacionalne potrošnje.⁴

Zajednička poljoprivredna politika bila je jedan od preduvjeta za osnivanje Zajedničkog europskog tržišta (EEZ). Loša iskustva u snabdijevanju vitalnim poljoprivrednim proizvodima u prošlosti, od prije I. svjetskog rata, pa i kasnije, i pad standarda poljoprivrednika bili su dovoljno jaki razlozi da se traži sistem koji će to eliminirati. Posebno se u tom isticala Francuska. Ona je još u toku pregovora o osnivanju EEZ-a (tijekom 1956.) zahtijevala da se trgovina poljoprivrednim proizvodima posebno regulira. Njeni naponi urodili su plodom, potpisivanjem ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice u Rimu 25.3. 1957. (Rimski ugovor).

U njemu su članom 39. definirani ciljevi zajedničke poljoprivredne politike. Oni su baš obuhvatili ono na čemu su Francuzi inzistirali: povećanje produktivnosti poljoprivredne proizvodnje, a naročito rada; osiguranje pravičnog standarda života stanovništva u poljoprivredi; stabilizacija tržišta; osiguranje i ponude razumnih cijena za potrošače.

Potpisnici Rimskog ugovora, visokorazvijene zemlje, uglavnom rasterećene platnobilančnih teškoća i potpomognute solidnim proizvodnim i finansijskim potencijalom, imale su dobru podlogu i širok manevarski prostor za dugoročne pothvate kakvi su potrebni u poljoprivredi. Politika koju kreiraju podređena je tome. To je prošlo bez teških posljedica za nečlanove EEZ-a.

Ne postoji univerzalna metoda za mjerenje štete, ili koristi od agrarnog protekcionizma. Svi mu pribjegavaju i obično uvijek nalaze razloge da to prevladaju. Naravno, uvijek ističu da to ne nanosi štete drugima. Naprotiv, doprinosi stabilizaciji prilika u međunarodnim ekonomskim odnosima.

3 Milan Trkulja, Međunarodno tržište proizvoda poljoprivrednog porijekla, Informator, Zagreb, 1982. str. 12.

4 Ivo Fabinc, Zaštitna politika u međunarodnim ekonomskim odnosima, Informator, Zagreb, 1970. str. 44.

Zajednička zaštitna politika u poljoprivredi EEZ-a uzima zamah 1962. godine usvajanjem i donošenjem nekoliko pravilnika. Jedan od njih regulira odnose u proizvodnji i prometu pšenice. Pun domet dostiže 1.7.1968. stupanjem na snagu jedinstvene carinske tarife prema trećim zemljama - potpuno ukidanje carina u međusobnom prometu.

U članu 40. Rimskog ugovora dati su oblici provođenja zajedničke gospodarske politike:

- a) zajednička pravila za konkurenciju,
- b) obavezno izjednačavanje različitih nacionalnih aranžmana o tržištu,
- c) zajednički sistem upravljanja tržištem koji uključuje mjere što se tiču dotacija i skladištenja.

Zajednička poljoprivredna politika obuhvaća skoro 95 posto poljoprivrednih proizvoda (osim krumpira i alkohola). Prema članu 38. Rimskog ugovora to su: proizvodi tla, stočarstva, ribarstva i proizvodi koji su u neposrednoj vezi sa spomenutima, a prošli su prvu fazu prerade.

Indikativnu, intervencionu i prag - cijenu određuje Savjet ministara EEZ-a jednom godišnje. Predviđene su mjesečne promjene zbog troškova skladištenja i čuvanja. Prelevman je fiskalna dažbina pri uvozu i odbacivanje carina, sva kvantitativna ograničenja i sve nacionalne mjere usmjerene u tom pravcu. Prelevman je elastično pokretno opterećenje koje se primjenjuje prilikom uvoza poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja. Ovim mjerama su se zemlje EEZ-a oštro ogradile od zemalja izvan integracione zone.

Prelevman se određuje doslovce svakodnevno. Prag cijena je unaprijed fiksiran za godinu dana, s mjesečnim promjenama.

Da li je vlastiti protekcionizam obrana od protekcionizma drugih, stvar je koja bi zahtijevala dugu i opširnu analizu. Međutim, sigurno je da lančana reakcija ove vrste sputava međunarodnu trgovinu i suprotna je tendencijama o liberalizaciji za koju se zalaže GATT.

U grupi faktora na kojima se treba zasnivati snaga zajedničke poljoprivredne politike u sljedećem razdoblju ističu se dosadašnji rezultati u sigurnom snabdijevanju esencijalnim poljoprivrednim proizvodima (strateški faktor). Održavanje dohotka poljoprivrednika, stabilne cijene i jak utjecaj na svjetskom tržištu omogućava nacionalnim vladama zemalja članica da donose odluke koje ne remete normalno funkcioniranje zajedničke poljoprivredne politike.

Jedinstvena carinska zaštita omogućuje vladama vođenje dugoročne ekonomske politike u svakoj zemlji posebno, jer su udari sa svjetskog tržišta svedeni na minimum. Proizvođačima to omogućava dugoročnu proizvodnu orijentaciju. Potrošačima redovito snabdijevanje.

Veliko, jedinstveno i slobodno (bescarinsko) tržište, kakvo je EEZ, posebna je pogodnost za razvoj trgovinske suradnje s velikim brojem partnera unutar Zajednice. Naročito je pogodno za krupne proizvođače, jer je široka sirovinska baza. Uz jak znanstveno - istraživački potencijal, slobodnu fluktuaciju radne snage i obilje kapitala, postoji solidna osnova za organiziranje masovne proizvodnje. Osiguran je otkup svih proizvedenih količina poljoprivrednih roba po garantiranim cijenama.

Agrarni protekcionizam EEZ-a je na stalnom udaru kritike. Razvijene zemlje nečlanice, prije svega SAD, stalno ukazuju europskim partnerima na neodrživost takve zaštite, ali pritom zaboravljaju da se i same služe sličnim metodama (subvencije, plaćanje uzdržavanja od proizvodnje, beneficirane pomorske tarife i drugo). Nije malo nezadovoljstvo zemalja u razvoju. Opasnost od povratnog protekcionizma je stalno prisutna, ali uvijek više koristi razvijenima. Posljedice više pogađaju zemlje u razvoju. Ove proturječnosti dijelom se prevladavaju međusobnim ustupcima, bilateralnim sporazumima i drugim oblicima suradnje. Ali, to nije trajno i zajedničko rješenje.

Protekcionističkom agrarnom politikom razvijene zemlje održavaju domaće cijene poljoprivrednih proizvoda na višoj razini od svjetskih, i kroz razne sheme programa agrarne zaštite rješavaju, u stvari, pitanja unutarnjih odnosa poljoprivrednog i industrijskog sektora na tuđi račun - na račun agrarnih zemalja, tj. zemalja u razvoju. A ove zemlje su, na žalost, na sadašnjem stupnju gospodarskog razvoja i u uvjetima postojećeg međunarodnog ekonomskog poretka (sistema), koji vuče svoje korijene još iz doba kolonijalizma, ipak prinuđene izvoziti primarne proizvode poljoprivrednog porijekla.

Teret rješavanja unutarnjih problema razvijenih zemalja, prebacuje se, dakle, putem agrarnog protekcionizma na inozemstvo - i pored toga što sistem neekvivalentne međunarodne razmjene funkcionira u korist razvijenih zemalja, budući da razvijenija zemlja izvlači veće koristi na temelju nejednako razvijenih nacionalnih gospodarstava (razvijena zemlja dobiva više rada za manje rada), kao i na temelju cijena između industrijskih i poljoprivrednih (primarnih) proizvoda.

Za visokorazvijene zemlje, čija je osnovna karakteristika produktivnost, i to na osnovi visoke akumulativnosti odnosno dohotku, protekcionistička politika na prvi pogled izgleda anakronizam. Dublja analiza suštine djelovanja ove politike - koja još uvijek ne pokazuje znakove slabljenja - otkriva da su korijeni protekcionizma u razvijenim zemljama u velikoj mjeri determinirani krizom kapitalističkog sistema i njegove nemogućnosti da u postojećim okolnostima efikasno prebrođuje teškoće strukturnih prilagodavanja, i nastojanja ovih zemalja da na svjetskom tržištu - pod okriljem postojećeg sistema međunarodnih ekonomskih odnosa - očuvaju i jačaju svoje pozicije radi zadržavanja postojećih i izvlačenja novih koristi iz međunarodne trgovine.

Razumije se, pojedine konkretne mjere protekcionističkog karaktera koje poduzimaju vlade visokorazvijenih zemalja mogu izgledati i opravdanima, ali postavlja se pitanje da li ove zemlje imaju pravo koristiti mjere trgovinske politike kojima se nanosi šteta nerazvijenima, siromašnim zemljama. Ako bi se, ipak, u nekim izuzetno kriznim situacijama i moglo naći opravdanja da razvijene zemlje poduzimaju protekcionističke mjere, od štetnih posljedica bi mogle biti izuzete zemlje u razvoju.

U okviru napora za uspostavljanje novog međunarodnog ekonomskog poretka (sustava), pojava protekcionizma javlja se kao nova prepreka ovom procesu. U prvoj fazi uspostavljanja novih odnosa u svjetskom ekonomskom sistemu, prioritetni zadatak bi bio eliminiranje svih smetnji koje stoje na putu otklanjanja jaza između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju, a sadašnje protekcionističke mjere što ih primjenjuju razvijene zemlje na uvoz iz zemalja u razvoju treba neodložno i bez diskriminacije eliminirati.

Međutim, treba istaći da je pogoršanje odnosa razmjene u zemljama u razvoju rezultat jačanja agrarnog protekcionizma u razvijenim zemljama. Primjenjujući agrarni protekcionizam razvijene zemlje smanjile su stupanj ovisnosti od uvoza iz zemalja u razvoju. Smanjenjem potražnje za uvozom s jedne strane i instrumentima agrarnog protekcionizma, dio tereta financiranja programa agrarne zaštite prevalele su na inozemstvo (uglavnom na ZUR) - što je preko mehanizma cijena vodilo pogoršanju odnosa razmjene zemalja u razvoju.

Literatura:

1. Aćimović, M.: Međunarodna privredna suradnja, Privredni vjesnik, Zagreb 1991.
2. Babić, M.: Međunarodna ekonomija, "Mate", Zagreb 1993.
3. Fabinc, I.: Zaštitna politika u međunarodnim ekonomskim odnosima "Informator", Zagreb 1970.
4. Myrdal, G.: An International Economy - Harper and Brothers, New York 1956.
5. Prebisch, R.: Towards a New Trade Policy for Development, Proceedings of the UNCTAD I Inted Notrons, New York 1964.
6. Trkulja, M.: Međunarodno tržište proizvoda poljoprivrednog porijekla, Informator, Zagreb 1982.

Summary

FORMS OF PROTECTIONISM IN THE INTERNATIONAL TRADE

Protectionism is a system of measures used for the purpose of protecting domestic manufacturers from foreign competition. It has emerged simultaneously with the international exchange of goods. The contemporary protectionist policy and practice imposes the necessity of studying this phenomenon in the light of the current situation and conditions. Agricultural protectionism seems to be a particularly significant issue in the international exchange of commodities.

Key words: protectionism, customs, taxes, surtaxes, hidden protectionism, free trade