

Prof, dr hab. Leokadia Oręziak
Szkota Główna Handlowa
Katedra Finansów Międzynarodowych

Ekspertyza nr 107

OCENA ZAŁOŻEŃ DOTYCZĄCYCH BILANSU PŁATNICZEGO ZAWARTYCH W PROJEKCIE USTAWY BUDŻETOWEJ NA 1997 r.

Uwagi ogólne

Bilans płatniczy, wyrażając poziom i strukturę obrotów płatniczych z zagranicą, stanowi odzwierciedlenie więzi gospodarczych kraju ze światem zewnętrznym. Znajduje w nim odbicie stopień otwarcia gospodarki wobec rynku światowego. Saldo tego bilansu wskazuje natomiast na finalny rezultat transakcji dokonywanych z zagranicą w danym okresie. Bilans płatniczy w Polsce, podobnie, jak w innych krajach wyraża też skutki polityki gospodarczej państwa i realizacji określonych w niej priorytetów.

Poniżej przedstawione zostały uwagi do najważniejszych zagadnień związanych z przewidywanym kształtowaniem się bilansu płatniczego w 1997 roku.

*** Wpływ zniesienia podatku importowego i redukcji stawek celnych na bilans płatniczy.**

Zgodnie z umowami podpisanym w ramach Światowej Organizacji Handlu, ze Wspólnotami Europejskimi oraz z krajami CEFTA w 1997 r. kontynuowana będzie redukcja stawek celnych; zniesiony zostanie też istniejący obecnie 3%-wy podatek importowy. Można oczekiwać, że posunięcia te przyczynią się poprzez pewien wzrost importu, do pogłębienia ujemnego salda bilansu handlowego i w efekcie pogorszenia salda bilansu płatniczego w stosunku do roku bieżącego. Skala tego wpływu będzie uzależniona od tego, na ile przewidywane obniżenie obciążeń podatkowo-celnych wpłynie na potaniecie importu.

Z punktu widzenia finalnych nabywców produktów importowanych eliminacja podatku importowego oraz zmniejszenie ceł nie musi oznaczać proporcjonalnie niższych cen, można bowiem oczekiwać, że wielu importerów będzie chciało przy tej okazji zrekompensować sobie dotychczasowy wzrost kosztów krajowych i/lub zwiększyć swoją marżę zysku. Stąd też zmniejszenie obciążeń podatkowo-celnych w imporcie szeregu towarów nie spowoduje odpowiednio dużego zwiększenia popytu na nie, jakkolwiek z pewnym wzrostem tego popytu należy się liczyć.

*** Przewidywany wzrost eksportu i importu**

W projekcie budżetu na 1997 r. założono, że wpływy z eksportu wzrosną w stosunku do 1996 r. o 15 %, a wypłaty za import o 21%. Oznaczałoby to więc przyśpieszenie dynamiki eksportu w porównaniu z bieżącym rokiem, w którym szacowany wzrost eksportu ma wynieść ok. 9,5% w stosunku do 1995 r., a także pewne obniżenie dynamiki importu (z szacowanego na 1996 r. poziomu w wysokości 28%). Założenia takie wskazują na próbę stopniowej zmiany tendencji w handlu zagranicznym, mającej prowadzić do zmniejszenia dysproporcji między tempem wzrostu importu i eksportu.

Eksport w ostatnich latach należał do głównych czynników leżących u podłoża stosunkowo wysokiego wzrostu gospodarczego w Polsce. Założenie odnośnie znaczącego zwiększenia tempa wzrostu eksportu w 1997 r. wskazuje na zamiar Rządu traktowania eksportu w dalszym ciągu jako czynnika pobudzającego aktywność całej gospodarki.

Realizacja zamierzeń odnośnie wskazanego wyżej przyśpieszenia w 1997 r. tempa wzrostu eksportu **będzie zadaniem stosunkowo trudnym**, zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę wyniki opublikowanych na początku listopada br. badań wskazujących na dość pesymistyczne oceny wyrażane przez eksporterów co do możliwości zwiększenia sprzedaży na rynki zagraniczne w nadchodzących miesiącach. Oceny te wynikają głównie z pogarszającej się opłacalności eksportu, a także malejącego portfela zamówień eksportowych, w związku z rysującym się przejściowym osłabieniem koniunktury gospodarczej w krajach naszych partnerów handlowych.

Z kolei podtrzymaniu wysokiego tempa wzrostu **importu** sprzyjać będzie przewidywana polityka kursu walutowego, a także wskazana wyżej redukcja obciążeń celnych i eliminacja podatku importowego. Sam fakt utrzymania wysokiej dynamiki zwiększania importu można ocenić pozytywnie, o ile znaczącą część tego przyrostu stanowiłby import ¹ria potrzeby inwestycyjne gospodarki. Nie można też pomijać faktu, że import towarów konsumpcyjnych, przy dotychczasowej polityce kursu walutowego, oddziaływał stabilizująco na poziom cen wewnętrznych i mobilizował polskich wytwórców do zwiększania konkurencyjności ich produktów.

Należy jednak podkreślić, że szybsze tempo wzrostu importu niż eksportu w 1997 r. wpłynie na znaczące powiększenie deficytu w obrotach towarowych (z szacowanego na koniec 1996 r. poziomu 6.577 mln dol. do 9.461 mln dol. na koniec 1997 r.). Tak znaczący wzrost deficytu w handlu zagranicznym, jeśli nie będzie rekompensowany napływem kapitału zagranicznego, przyczyni się do wyraźnego zmniejszenia rezerw dewizowych.

W tym kontekście pozytywnie można ocenić przewidywane przez rząd finansowanie działań promocyjnych mających na celu pobudzenie eksportu, choć oczywiste jest, że założona kwota w budżecie na ten cel (36.144 tys. zł) jest daleko niewystarczająca w stosunku do potrzeb.

Zwiększeniu dynamiki eksportu ma też służyć rozwój systemu ubezpieczeń, gwarancji i kredytów eksportowych, w szczególności wspieranych przez państwo za pośrednictwem Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE'SA). Ustalony w projekcie budżetu na 1997 f. limit ubezpieczeń kontraktów eksportowych (na bazie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych) wynosi 3.400000 tys. zł. Limit ten zaplanowano więc dokładnie w takiej samej wysokości, jak w ustawie budżetowej uchwalonej na 1996 r. Natomiast zaplanowana na 1997 r. łączna kwota pożyczek z budżetu państwa, które mogą być udzielone KUKE SA na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń kredytów eksportowych wynosi 86.830 tys. zł i jest ponad 3-krotnie większa, niż kwota ustalona na 1996 r. (24.500 tys. zł). Należy jednak podkreślić, że mimo tego zwiększenia limitu kwoty pożyczek z budżetu państwa, ubezpieczeniem mógłby być objęty tylko niewielki odsetek eksportu przewidywanego na 1997 r. (ok.3-4%). Nie lekceważąc znaczenia ubezpieczeń kredytów eksportowych można więc stwierdzić, że ich oddziaływanie w 'zakresie stymulowania eksportu ciągle jeszcze będzie miało charakter marginalny. Stąd też podstawowych czynników wzrostu eksportu należy poszukiwać gdzie indziej, w tym m.in. w polityce kursu walutowego, w poprawie konkurencyjności polskich produktów w wyniku inwestycji modernizacyjnych i oddziaływania bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz w coraz lepszym dostępie do rynków zagranicznych z uwagi na obniżanie barier protekcyjnych i przez naszych partnerów w ramach zawartych umów międzynarodowych;

*** Przewidywania odnośnie salda skupu i sprzedaży walut**

Przewidywane na 1996 r. dodatnie saldo skupu i sprzedaży walut wynieść ma 7.060,0 mln dolarów, zaś w 1997 r. 6.500 mln dol. i wynikać ma przede wszystkim z nie rejestrowanych obrotów handlowych oraz wpływów z turystyki oraz z tytułu zatrudnienia za granicą.

Należy mieć świadomość tego, że stopniowo handel nie rejestrowany nie będzie już miał w przyszłości tak dużego znaczenia, jak do tej pory, chociaż ciągle będzie istniał. O takiej tendencji świadczy notowany w 1996 r. spadek tempa napływu dewiz z tytułu tego handlu. Postępujący proces zbliżania się poziomu cen w Polsce do cen występujących w innych krajach będzie podstawowym czynnikiem ograniczającym rozwój handlu przygranicznego i w konsekwencji także wpływy z tego tytułu. W tym kierunku będą też oddziaływać różne działania podejmowane przez kraje sąsiadujące z Polską w celu ograniczenia importu przygranicznego z Polski (m.in. rozbudowa bazarów i supermarketów przez firmy niemieckie wzdłuż granicy z Polską stosowanie przez Ukrainę i Białoruś ograniczeń w wywozie dewiz). Rząd w założeniach do ustawy budżetowej na 1997 r. także przewiduje spadkową tendencję skupu walut z tytułu handlu przygranicznego, choć jeszcze w 1997 r. wpływy z tego tytułu mają być znaczące.

Czynnikami rzutującym na stan rezerw dewizowych mogą być planowane od 1 stycznia 1997 r. zmiany przepisów dewizowych. Zmiany te mają polegać na dalszej liberalizacji przepływów kapitałowych wynikającej z zobowiązań podjętych w związku z członkostwem Polski w OECD. Przewiduje się, że na mocy nowego ogólnego zezwolenia dewizowego ministra finansów m.in. zniesione zostaną wszelkie ograniczenia dotyczące nabywania papierów wartościowych na rynkach krajów należących do OECD przez polskie podmioty (przedsiębiorstwa i osoby fizyczne). Można oczekiwać, że szereg polskich inwestorów będzie zainteresowanych nabyciem takich papierów, związany z tym odpływ kapitału z Polski trudny jest jednak na razie do oszacowania.

*** Wpływ na bilans płatniczy przewidywanego napływu kapitału zagranicznego**

Krótkoterminowy kapitał napływający do Polski z zagranicy lokowany był dotychczas przede wszystkim w bony skarbowe, w mniejszym zaś stopniu w akcje spółek giełdowych i papiery dłużne przedsiębiorstw. W 1996 r. obniżyło się tempo napływu krótkoterminowych inwestycji na rynku papierów Skarbu Państwa, co było głównie skutkiem mniejszych oczekiwań podmiotów zagranicznych odnośnie aprecjacji złotego, a także obniżenia stóp procentowych i spadku rentowności bonów skarbowych. Efektem tego było wyraźne obniżenie się udziału tych inwestorów zagranicznych, w rynku papierów skarbowych (z ponad 20% w lutym br. do ok. 8% we wrześniu), a w konsekwencji ich wpływu na sytuację w dziedzinie rezerw walutowych.

W tej sytuacji nie jest jasne, w jaki sposób znaczącemu zwiększeniu ulegnie w 1997 r. dodatnie saldo inwestycji portfelowych - z 500 mln dolarów do oczekiwanych 1.200 mln dolarów (pominąwszy kwotę 300 mln dolarów, którą Rząd planuje pozyskać w wyniku emisji Euroobligacji).

Jeśli chodzi o kapitał długoterminowy w formie zagranicznych inwestycji bezpośrednich, to Rząd zakłada, że w 1997 r. wielkość napływu tego kapitału do Polski wyniesie ok. 3 mld dol. Założenie to wydaje się być realistyczne biorąc pod uwagę dobrą opinię, jaką aktualnie wyraża się o polskiej gospodarce na rynku międzynarodowym (zob. np. najnowszy raport Mię-

dzynarodowego Funduszu Walutowego: International Monetary Fund, Annual Report 1996, Washington DC. 1996, s.97).

Mimo rosnącego zainteresowania inwestorów zagranicznych lokowaniem swych kapitałów w Polsce, należy mieć świadomość, że kraj nasz, jak zresztą cała Europa Wschodnia, ciągle znajduje się na marginesie międzynarodowych przepływów kapitałowych. Można jedynie mieć nadzieję, że wraz z postępującymi przemianami strukturalnymi Polska będzie regionem coraz bardziej atrakcyjnym dla inwestycji zagranicznych. W trosce o zapewnienie tej atrakcyjności należy unikać sytuacji, w których wątpliwości mogłaby budzić zdolność naszego kraju do regulowania swych zobowiązań zagranicznych.

* Uwagi końcowe

Przyjęte w projekcie budżetu na 1997 r. założenia w odniesieniu do bilansu płatniczego wskazują na kontynuację dotychczasowej polityki realizowanej w tej dziedzinie. Polityka ta, abstrahując od oceny jej wszystkich efektów, przyczyniła się do uzyskania przez Polskę dobrej pozycji płatniczej wobec zagranicy, a także do istotnego wzrostu zaufania społeczeństwa do pieniądza krajowego. Można oczekiwać, że polityka, która miałaby być realizowana w 1997 r. nie powinna tych osiągnięć podważyć. Należy **mieć jednak** świadomość, że warunki jej realizacji mogą być trudniejsze, niż dotychczas z uwagi na stopniowe zmniejszanie się znaczenia tych źródeł pozyskiwania dewiz, które odgrywały dużą rolę w ostatnich latach (głównie handel przygraniczny i zagraniczne inwestycje w bony skarbowe), pozwalając władzom monetarnym prowadzić politykę kursu walutowego, mniej uwzględniającą interesy eksporterów, a bardziej sprzyjającą walce z inflacją. Na warunki te będzie też rzutować konieczność spłaty kolejnej raty zadłużenia zagranicznego. Uwzględniając ponadto przewidywany wzrost ujemnego salda bilansu obrotów towarowych, można stwierdzić, że **rok 1997**, a także lata następne, nie będą charakteryzowały się już taką obfitością rezerw dewizowych, jaka występowała dotychczas. Wynika z tego wniosek, że konieczne będzie tworzenie korzystniejszych, niż obecnie **warunków do wzrostu eksportu rejestrowanego towarów i usług, jako podstawowego źródła dewiz**. Jest to istotne dla utrzymania wiarygodności płatniczej Polski na arenie międzynarodowej.

Chcąc zabezpieczyć się przed znacznym spadkiem rezerw dewizowych po 1997 r. Rząd przewiduje możliwość aktywnego stosowania polityki kursu walutowego. Ze stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 1997 r. (str.78) można jednak wnosić, że ewentualna dewaluacja rynkowej wartości kursu złotego będzie miała miejsce w przypadku gwałtownego pogorszenia się salda obrotów handlowych i związanego z tym spadku rezerw. W tej sytuacji nasuwa się pytanie, czy podjęcie takiej interwencji dopiero wtedy, gdy wystąpią te niekorzystne zjawiska nie będzie działaniem spóźnionym. Mając świadomość negatywnych tendencji rysujących się w nadchodzących latach w bilansie płatniczym, w tym przede wszystkim w bilansie handlowym, należałoby spróbować odpowiedzieć na pytanie czy nie byłoby bardziej uzasadnione działanie z pewnym wyprzedzeniem, tak, by sytuacja płatnicza Polski za kilka lat nie uległa nadmiernemu

Podsumowując, można stwierdzić, że założenia odnośnie bilansu płatniczego przyjęte w projekcie budżetu na 1997 r. są realistyczne, uwzględnia się w nich bowiem istotne zjawiska, które miały dotychczas miejsce i które rzutują na przebieg obrotów płatniczych z zagranicą. Jednocześnie należy mieć świadomość, że obrany kierunek polityki nie jest wolny od zagrożeń. Założenia te, jak wskazano wyżej, mogą szczególnie ujawnić się po 1997 r.