

TOMASZ RYNARZEWSKI

## DYLEMATY POLITYKI POLSKIEGO HANDLU ZAGRANICZNEGO<sup>1</sup>

Pojęcie "dylematu" jest utożsamiane z "kłopotliwą sytuacją wymagającą trudnego wyboru między ... przykrymi możliwościami"<sup>2</sup>.

W takim właśnie położeniu znajduje się polityka polskiego handlu zagranicznego. Jej zadania winny wynikać z celów stawianych przed handlem zagranicznym w okresie transformacji gospodarki. W celach tych zmaterializowaniu podlega dążenie do wyraźnej aktywizacji funkcji handlu zagranicznego poprzez jego wpływ na przyspieszony rozwój gospodarczy, oraz obniżenie kosztów tego rozwoju.

Określenie zadań stojących przed polityką polskiego handlu zagranicznego wymaga uprzedniego zdiagnozowania sytuacji w sektorze handlu zagranicznego w ostatnich latach. W diagnozie tej można dostrzec występowanie pewnych sprzeczności oraz pewnych niepokojących zjawisk, które decydują również o "dylematach" stojących przed polityką polskiego handlu zagranicznego:

- wprawdzie dynamika eksportu wolnodewizowego w latach 90-tych podlega istotnym fluktuacjom, ale obserwuje się stały, systematyczny przyrost eksportu;
- jednocześnie, wyższe tempo przyrostu importu powoduje pogłębianie się ujemnego salda bilansu obrotów bieżących, które na koniec 1996 r. wyniesie szacunkowo około 10 mld \$;
- mimo ujemnego salda bilansu obrotów bieżących następuje istotny wzrost rezerw walutowych, których poziom pod koniec 1995 r. wynosił już około 15 mld \$;
- dokonuje się systematyczny spadek opłacalności eksportu mierzonej relacją rocznej stopy dewaluacji do rocznej stopy wzrostu cen produkcji;
- intensywność obrotów handlu zagranicznego przypadająca na 1 mieszkańca jest bardzo mała stanowiąc w porównaniu z krajami Unii Europejskiej wartość 10-krotnie niższą;
- niezbyt korzystnie kształtuje się struktura towarowa polskiego handlu zagranicznego w obrotach z krajami Unii Europejskiej: w eksporcie dominują dobra surowcchołonne i pracochłonne, brak jest natomiast pozytywnych przeobrażeń w postaci wzrostu udziału towarów o wyższym

<sup>1</sup> Wykład wygłoszony dnia 12.10.1996 podczas inauguracji roku akademickiego 1996/97 w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

<sup>2</sup> Por. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1983, s. 106.

stopniu wykorzystania zaawansowanej technologii oraz kapitału ludzkiego;

- zadłużenie zewnętrzne Polski w 1995 r. wyniosło już blisko 44 mld \$, było zatem zaledwie o kilka miliardów mniejsze niż przed rozpoczęciem renegeacji zadłużenia z Klubem Paryskim i Klubem Londyńskim; przewidywane koszty obsługi tego zadłużenia w bliższej i dalszej przyszłości będą bardzo wysokie i szacunkowo w latach 1997 - 2000 wyniosą około 13 mld \$, a w okresie 2001 - 2009 sięgną już 55 mld \$.

Z powyższej diagnozy wynikają zasadnicze zadania polityki polskiego handlu zagranicznego. Można je określić jako:

- po pierwsze, podniesienie konkurencyjności eksportu i jego wzrost, oraz
- po drugie, zmniejszenie udziału importu w łącznym obrocie handlowym.

Tak sformułowane zadania mogą być realizowane w formie różnych wariantów strategii<sup>3</sup> :

- po pierwsze, poprzez istotne, silne ograniczenie importu, zwłaszcza konsumpcyjnego;
- po drugie, poprzez skokowy przyrost eksportu bez ograniczania importu;
- po trzecie, poprzez przyspieszony rozwój eksportu i łagodne ograniczenie importu.

Wszystkie te strategie prowadzą w konsekwencji do uzyskania nadwyżki eksportu nad importem. Dążenie do osiągnięcia takiego stosunku pomiędzy wartością wywozu i wartością przywozu jest zrozumiałe ze względu na wynikającą z niego możliwość wykorzystania w gospodarce efektów mnożnikowych oraz konieczność spłaty zadłużenia zagranicznego.

W kontekście dokonanej diagnozy sytuacji w polskim handlu zagranicznym, realnym wydaje się być wariant trzeciej strategii, jakkolwiek rozwiązaniem najbardziej korzystnym byłaby strategia ekspansywna (wariant drugi).

Realizacja strategii na płaszczyźnie polityki handlu zagranicznego w postaci sformułowanej w wariantcie trzecim, wywołuje wspomniane w tytule dylematy. Ich zdiagnozowanie oraz próbę pewnych rekomendacji odnosi się do dwóch podstawowych rodzajów polityki handlu zagranicznego, tj. polityki ochronnej przed konkurencją zagraniczną oraz polityki kursowej.

W polityce ochronnej można dostrzec występowanie zjawiska trudnego wyboru przynajmniej w odniesieniu do dwóch zagadnień: zakresu protekcji oraz doboru środków ochrony rynku krajowego.

Pierwszy dylemat jest jednym z najbardziej dyskutowanych problemów w teorii ekonomii. Odnosi się bowiem do zajęcia stanowiska wobec wyboru pomiędzy polityką protekcyjną, a polityką liberalną w handlu międzynarodowym. W rozważaniach globalnych dotyczących całej gospodarki światowej, polityka w pełni wolnego handlu stanowi ideał, do którego powinny zmierzać kraje uczestniczące w międzynarodowym podziale pracy. Polska, jako członek Światowej Organizacji Handlu, jako strona umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską oraz umów o tworzeniu stref wolnego handlu z EFTA i CEFTA, jest zobligowana do prowadzenia gospodarki otwartej.

<sup>3</sup> Por. U. Płowiec, *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski*, "Ekonomista" nr 4/1994, s. 516.

Opowiadając się bezwzględnie za takim podejściem w długim okresie należy jednak zwrócić uwagę, że zdyskontowanie korzyści wolnego handlu poprzez m.in. możliwość zwiększenia skali produkcji czy bardziej efektywnego wykorzystania czynników produkcji, jest zależne w znacznym stopniu od jakości czynników wewnętrznych. Tymczasem cechą charakterystyczną krajów znajdujących się w fazie transformacji, a zatem także Polski, jest niedoskonałość rynku wewnętrznego<sup>4</sup>. Przejawia się ona w braku prawidłowości wypełniania funkcji przez mechanizmy rynkowe. Przykładowo, zakłócenia mobilności siły roboczej oraz utrudnienia w przepływie kapitału lub rozprzestrzenianiu się technologii, zmniejszają efektywność na skutek braku optymalizacji alokacji zasobów. Ta niedoskonałość może stanowić uzasadnienie dla prowadzenia łagodnej polityki protekcyjnej. W gospodarce światowej trudno zresztą byłoby znaleźć kraj, który w żadnym stopniu nie byłby chroniony przed konkurencją zagraniczną. Problem sprowadza się natomiast do systemowego potraktowania polityki protekcyjnej. Bezwzględnie winna ona być podporządkowana stymulowaniu przebudowy struktury gospodarczej w kierunku bardziej proeksportowego charakteru.

Drugi dylemat w sferze polityki protekcyjnej odnosi się do właściwego doboru środków ochronnych. Spada bowiem istotnie rola tradycyjnych środków ochrony rynku krajowego w postaci ceł oraz kursu walutowego. Proces redukcji ceł rozpoczął się od 1992 r. W przeciągu kilku najbliższych lat w obrotach z krajami Unii Europejskiej, EFTA i CEFTA zostaną one całkowicie zniesione. W stosunku do krajów trzecich będą one silnie sprzężone z polityką ochronną Unii Europejskiej, której członkiem Polska ma nadzieję wkrótce się stać.

Kurs walutowy traci z kolei swoją funkcję instrumentu ochrony ze względu na malejące możliwości jego autonomicznego kształtowania.

W doborze instrumentów protekcji należałoby zatem rekomendować nadanie większego znaczenia tym środkom pozacelnym, których stosowanie miało dotąd ograniczony charakter, a które mają jednocześnie zdecydowanie bardziej selektywny charakter aniżeli powszechnie obowiązujące i odnoszące się do całości importu cła oraz kurs walutowy. Można wśród nich wymienić<sup>5</sup>:

- klauzulę restrukturyzacyjną - która jest akceptowana w umowach o wolnym handlu z krajami Unii Europejskiej, EFTA i CEFTA. Jej stosowanie jest poddane różnym rygorom; przykładowo wysokość wprowadzanego cła w celu ochrony nowo powstających sektorów lub sektorów, których restrukturyzacja wywołuje poważne problemy społeczne, nie może przekraczać 25% *ad valorem*; łączna wartość importu towarów podlegających powyższemu ocłeniu nie może być wyższa niż 15% ogólnej wartości sprowadzanych produktów przemysłowych; okres ich stosowania nie może przekroczyć

<sup>4</sup> Por. T. Rynarzewski, *Przesłanki optymalizacji zakresu i form protekcyjizmu w polskiej polityce handlowej w okresie transformacji gospodarki. Ujęcie tezowe*, w: *Transformacja handlu zagranicznego w Polsce. Od monopolu i reglamentacji do wolnego handlu i wymiennalności*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1996, s. 148.

<sup>5</sup> Szerzej patrz T. Rynarzewski, op. cit., s. 153 - 156.

5 lat; kraj stosujący powyższą klauzulę winien przedstawić szczegółowy kalendarz redukcji cła;

- procedury antydumpingowe - mające na celu udowodnienie zaistnienia dumpingu oraz wykazanie ścisłego związku pomiędzy dumpingiem a szkodą na terenie kraju importującego;
- procedury antysubwencyjne - mające podobnie na celu udowodnienie związku subsydiowanego eksportu do naszego kraju ze szkodami poniesionymi przez krajowych producentów;
- umowy i standardy związane z jakością towarów, bezpieczeństwem ich użytkowania itp.

W polityce kursowej istotnym dylematem staje się wybór pomiędzy rodzajami kursu walutowego. W odniesieniu do polityki polskiego handlu zagranicznego powstaje bowiem pytanie czy kontynuować politykę kursu walutowego opartego na pełzającej dewaluacji odnoszonej do koszyka walut obcych, czyli w praktyce kursu sztywnego, nadal jeszcze w znacznej mierze administracyjnego, czy też przechodzić bardziej odważnie w kierunku kursu walutowego płynnego podlegającego w silniejszym stopniu czynnikom rynkowym. W pewnej mierze dylemat ten sprowadza się do określenia funkcji jaką kurs walutowy winien spełniać w polityce gospodarczej: czy winna to być rola instrumentu równowagi wewnętrznej polegająca na zwalczaniu inflacji, czy też rola instrumentu równowagi zewnętrznej polegająca na równoważeniu salda bilansu płatniczego. Można stwierdzić, że w ostatnich latach Polska prowadziła politykę kursu walutowego raczej jako środka do opanowania inflacji<sup>6</sup>. W rezultacie opłacalność polskiego eksportu obniżyła się w latach 1992 - 1995 o około 40%<sup>7</sup>. I jakkolwiek, pomimo tego, wartość eksportu na skutek podniesienia rentowności funkcjonowania przedsiębiorstw w sektorze eksportowym wzrosła o 80%, to raczej nie należy oczekiwać, że eksporterzy będą nadal w stanie rekompensować aprecjację złotówki dalszym wzrostem efektywności. W rezultacie spadek zysków w sektorach eksportowych może istotnie obniżyć atrakcyjność inwestowania w tych sektorach i prowadzić do wystąpienia głębokich deficytów w bilansie obrotów bieżących. Oznaczać to może równocześnie powstanie trudności w restrukturyzacji polskiego eksportu. Tymczasem Polska dysponuje stosunkowo niskim potencjałem wewnątrzgałęziowym wymiany handlowej, posiadając o wiele większy potencjał we wrażliwych sektorach gospodarki. Jest zatem wątpliwe, czy ciągła aprecjacja realna złotówki, czyli forsowanie funkcji przywracania równowagi wewnętrznej kursu walutowego pozwoli na osiągnięcie efektywnej restrukturyzacji gospodarki i uzyskanie jej bardziej proeksportowego charakteru.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że znaczny przyrost rezerw dewizowych naszego kraju jest w istotnym stopniu rezultatem napływu krótkoterminowego kapitału zagranicznego denominowanego w złotych i inwes-

<sup>6</sup> Patrz G. Biessen, *Powrót Polski na rynki Europy Zachodniej. Analiza strukturalna*, Ekonomista nr 2/1996, s. 160.

<sup>7</sup> Por. M. Chrzan, *Opłacalność eksportu w świetle prowadzonej polityki kursowej*, w: *Transformacja handlu zagranicznego w Polsce. Od monopolu i reglamentacji do wolnego handlu i wymiennalności*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1996, s. 29.

towanego w lokaty i papiery wartościowe. Przyczyną tego napływu są wysokie stopy procentowe w Polsce. Napływ tego kapitału jest jedną z przyczyn potęgowania inflacji. Z tego względu zwalczanie inflacji przy pomocy stosunkowo wysokich stóp procentowych oraz aprecjacji naszej waluty wywołuje łańcuchowe konsekwencje w postaci dalszego przyciągania krótkoterminowego kapitału spekulacyjnego i wzrostu rezerw dewizowych, który ponownie zwiększa podaż pieniądza krajowego na rynku<sup>8</sup>.

Wydaje się, że należałoby zarekomendować stopniową modyfikację polityki kursu walutowego ściśle sprzężoną z równolegle realizowanym programem zwalczania inflacji. Rozszerzenie pasma dopuszczalnych wahań tego kursu przy jednoczesnej eliminacji jego stałej miesięcznej dewaluacji może spowodować większe zapotrzebowanie na transakcje, które zabezpieczają ryzyko walutowe. Z kolei rozwój terminowych kontraktów walutowych wywrze pozytywny wpływ na wzmocnienie krajowego rynku dewizowego. Ta ostatnia konsekwencja jest niezbędna dla dalszej liberalizacji obrotów kapitałowych, która może pozwolić w niedalekiej przyszłości na wprowadzenie pełnej wymienialności złotówki. Jednocześnie kurs walutowy zacznie w istotnie większym stopniu oddziaływać na przywracanie równowagi zewnętrznej pozostawiając funkcję zwalczania inflacji instrumentom polityki pieniężnej.

Podsumowując, w okresie transformacji gospodarczej rośnie liczba dylematów przed którymi stoi polityka handlu zagranicznego. Jest ona istotnie większa aniżeli w krajach o ustabilizowanych systemach rynkowych. Problem sprowadza się jednak do optymalizacji procesu ich rozwiązywania. Niezbędne jest zatem opracowanie długofalowej polityki handlu zagranicznego z klarownie określonymi zadaniami i środkami ich realizacji. Państwo bowiem wprawdzie nie wyrezygnuje przedsięwzięciom w zakresie ich przystosowywania się do nowej rzeczywistości gospodarczej, ale winno stworzyć jasne reguły systemu polityki handlu zagranicznego, które będą stanowiły podstawę dla racjonalizacji bieżących zachowań przedsiębiorstw oraz optymalizacji ich decyzji strategicznych.

## DILEMMAS OF POLISH FOREIGN TRADE POLICY

### S u m m a r y

During recent transformations of Polish economy the foreign trade is supposed to answer a purpose of acting in favour of acceleration and lowering the costs of development. The diagnosis of the situation indicates a series of disquieting phenomenons such as disbalancing of commercial balance, lowering in export profitability, unfavourable wares structure in foreign exchange and high indebtedness abroad. Hence the tasks for Polish foreign trade policy must focus on the need of rising the competitiveness of export and diminishing import share in the volume of trade. The

<sup>8</sup> Szczegółowo mechanizm ten przedstawia M. Chrzan, op. cit., s. 34.

above task is feasible within the framework of strategy aimed at accelerated development of export and mild reduction of import.

In the case of protection policy the point is to determine the scope of the protection and to make a choice of protective means for home market. Lack of perfection in functioning of market mechanisms in present Polish economy justifies today mild kind of protection policy with additionally some rigour built in the whole of the system. Less efficiency in traditional protective means (custom duties, rates of exchange) suggests appealing to other more selective means (anti-dumping and anti-subsventioning procedures, agreements and standards relating to goods quality as well as restructuring clause).

As far as rates of exchange policy is concerned the basic dilemma is the choice of the kind of the rate. Functional reorientation of the rate of exchange is justified because of disbalanced commercial balance: the range of oscillation should be enlarged and steady monthly devaluation - eliminated; the result should be more importance of reaction on external balance.

Main conclusion is the constatation of the need for elaboration of long-term policy in Polish foreign trade - including clearly defined tasks and means to realize them. This shall permit to get optimal the process of solving the dilemmas emerging with more intensity during transformation of the economy.