

Stymulowanie eksportu w warunkach kryzysu

Światowy kryzys gospodarczy przyszedł do Polski jesienią 2008 roku z zewnątrz, objawiając się z jednej strony odpływem kapitału zagranicznego z rynków finansowych, a z drugiej strony – drastycznym spadkiem koniunktury na naszych głównych rynkach eksportowych. W 2008 roku udział eksportu w PKB wyniósł 39,8% i stanowił 27,7% całkowitego popytu finalnego w gospodarce. W tej sytuacji postępujący od listopada silny spadek wolumenu eksportu w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (o 10,2% w listopadzie, o 12,8% w grudniu i aż o 24,8% w styczniu br.) musi mieć istotny negatywny wpływ na perspektywy rozwojowe gospodarki narodowej i sytuację na krajowym rynku pracy.¹

Jakie możliwości przeciwdziałania tym negatywnym tendencjom ma, w istniejących uwarunkowaniach instytucjonalnych, polityka gospodarcza? Odpowiadając na to pytanie warto rozdzielić dwie sfery oddziaływań – politykę pieniężną i politykę fiskalną.

W ramach tej pierwszej kluczowe znaczenie ma sposób reagowania władzy monetarnej na sytuację na krajowym rynku walutowym. Jak wiadomo, pod wpływem ogólnoświatowej tendencji odpływu kapitału z tzw. rynków wschodzących do macierzystych krajów inwestorów złoty zaczął się silnie osłabiać zarówno wobec euro jak i wobec dolara, poczynając od sierpnia ubiegłego roku. W stosunku do tego miesiąca, wyrażona w złotych, cena euro wzrosła w październiku o 10%, w listopadzie o 14,1%, w grudniu o 23,2%, w styczniu br. o 29,4% a w lutym – aż o 42,5%. Jeszcze silniej złoty osłabił się w tym okresie wobec dolara – o 43,7% w grudniu 2008 roku i aż o 75,7% w lutym br.² Władze monetarne nie zareagowały na ten dryf złotego ani poprzez zaostrzenie polityki pieniężnej ani drogą bezpośrednich interwencji na rynku walutowym. Deprecjacyjny marsz złotego zatrzymany został dopiero w marcu i kwietniu głównie pod wpływem działań podjętych przez organizacje międzynarodowe na rzecz wspomżenia tzw. wschodzących gospodarek. Dotyczy to przede wszystkim decyzji Unii Europejskiej o podniesieniu pułapu pożyczkowego w ramach unijnej linii pomocowej dla krajów UE nie będących członkami strefy euro a mających problemy z bilansem płatniczym (the EU's support facility) z 25 mld euro do 50 mld euro oraz decyzji MFW o otwarciu dla naszego kraju dostępu do tzw. elastycznej linii kredytowej (FCL) na kwotę opiewająca na 13,69 mld SDR, czyli ok. 20,58 mld dolarów. FCL potencjalnie

¹ Dane o dynamice eksportu za Biuletynem Statystycznym nr 3/2009, GUS, Warszawa, kwiecień 2009, s. 51.

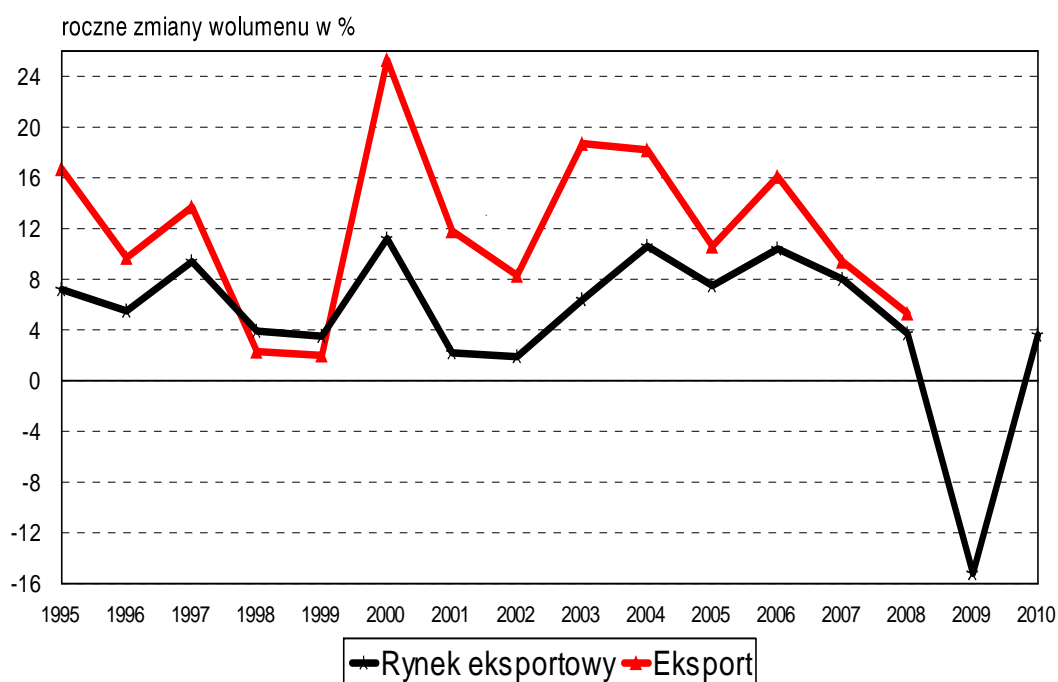
² Op. cit., s. 42.

zwiększa rezerwy walutowe NBP o blisko jedną trzecią. Ma to uodpornić polską gospodarkę na wirus kryzysu i na ataki spekulacyjne na złoto, ułatwić dostęp Skarbu Państwa do finansowania rynkowego i pomóc obniżyć koszty obsługi długu publicznego. Decyzje te, choć formalnie przyjęte dopiero na początku maja, były już wcześniej znane rynkom finansowym. Pewien wpływ na stabilizację kursu złota miały także interwencje walutowe podejmowane od lutego br. przez Ministerstwo Finansów za pośrednictwem BGK. Ministerstwo wymienia w ich ramach część środków z funduszy UE bezpośrednio na rynku międzybankowym, a nie jak dotychczas poprzez NBP poza tym rynkiem, po kursie fixingowym.

Powstrzymanie deprecjacji a następnie stabilizacja kursu złota z pewnością ma pozytywny wpływ na redukcję kosztów obsługi długów w walutach obcych zarówno sektora rządowego jak i przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Jednak z drugiej strony nie należy zapominać o korzystnym wpływie osłabienia złota na kondycję ekonomiczno-finansową polskich eksporterów. Obniżka kursu złota jest bowiem w obecnych warunkach głównym amortyzatorem gwałtownego skurczenia się naszego rynku eksportowego tj. popytu na polski eksport. Rys. 1 pokazuje jego prognozowaną skalę.

Rys. 1

Porównanie wzrostu rynku eksportowego i faktycznego wzrostu eksportu

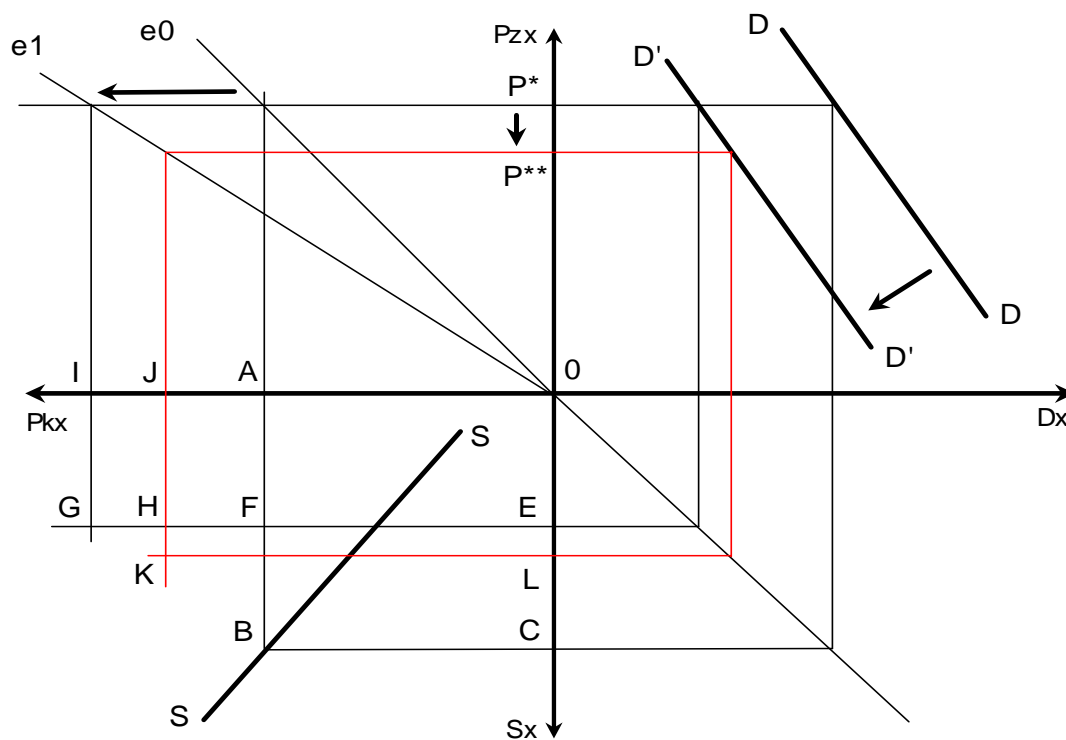


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych i prognoz AIECE oraz danych GUS.

Gdyby nie doszło do znaczącej deprecjacji złotego wpływy z eksportu (w zł) drastycznie by się obniżyły. Tymczasem, jak wynika z danych GUS o obrotach handlu zagranicznego w I kwartale br., przy spadku wartości eksportu o 20,3% liczonej w euro i o 27,5% liczonej w dolarach, złotowa wartość wywozu obniżyła się tylko o 3,3% w stosunku do I kwartału 2008 roku.³ Stało się tak właśnie dzięki osłabieniu złotego. Mechanizm działania tego kursowego amortyzatora negatywnego szoku popytowego na rynku eksportowym pokazuje rys. 2.

Rys. 2

Kurs walutowy jako amortyzator negatywnego szoku popytowego na rynku eksportowym



Źródło: opracowanie własne

Spadek popytu zagranicznego D_x na nasz eksport ilustruje przesunięcie linii DD w położenie $D'D'$. Przy kursie walutowym na początkowym poziomie e_0 i danej lokalizacji linii SS podaży eksportowej S_x doszłoby w rezultacie do drastycznego zmniejszenia wpływów eksportowych liczonych w cenie krajowej (P_{kx}) nawet przy utrzymaniu na dotychczasowym poziomie ceny w walucie obcej (P_{zx}). Skalę tej redukcji przychodów obrazuje przejście w czwartym kwadrancie wykresu od pola $OABC$ do pola $OAFE$. Tymczasem deprecjacja waluty

³ Obroty handlu zagranicznego ogółem i według krajów I-III 2009r. ,GUS, Warszawa, maj 2009r.

krajowej z poziomu e_0 do poziomu e_1 , wyrażona w drugim kwadrancie wykresu poprzez odpowiednią zmianę nachylenia półprostej wychodzącej z początku układu współrzędnych, powoduje, że przychody te osiągają wielkość określoną przez pole $OEGI$, a więc większą od pola $0AFE$ o prostokąt $AFGI$. Ten przyrost może nawet prawie w całości skompensować utratę przychodów o pole $BCEF$ spowodowaną spadkiem wolumenu eksportu z OC do OE , tak jak stało się w wypadku naszego eksportu w I kwartale br. Warto ponadto zauważyć, że deprecjacja waluty krajowej pozwala na ewentualne podjęcie próby powstrzymania spadku popytu zagranicznego poprzez obniżkę ceny w walucie obcej. Manewr taki ilustrują rzutowania na wykresie oznaczone kolorem czerwonym. Redukcja ceny zagranicznej z poziomu OP^* do poziomu OP^{**} , przy kursie waluty krajowej na poziomie e_1 , umożliwia zwiększenie wpływów o pole $ELKH$, dzięki wzrostowi wolumenu eksportu, choć równocześnie wiąże się ze spadkiem wpływów o pole $GHIJ$ z tytułu obniżki krajowej ceny eksportu. O tym, czy będzie to manewr per saldo opłacalny decyduje wysokość cenowej elastyczności popytu na eksport.

Tak więc utrzymywanie „poduszki kursowej” powinno z pewnością być ważnym elementem polityki antykryzysowej w obszarze eksportu. Pomaga bowiem podtrzymywać rentowność eksportu, hamuje spadek zatrudnienia w firmach-eksporterach oraz zapobiega utracie pozycji konkurencyjnej naszych firm na rynkach zagranicznych.

Możliwości stosowania instrumentów polityki fiskalnej do stymulowania eksportu są ograniczone przez nasze zobowiązania w ramach Unii Europejskiej, OECD i WTO. Zgodnie z art. 132 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską państwa członkowskie zostały zobowiązane do harmonizacji systemów wspierania eksportu tak aby systemy te nie prowadziły do zakłócania konkurencji między przedsiębiorstwami.⁴ Pomoc publiczna nie może też wpływać na handel wewnątrzspółnotowy.⁵ W rezultacie wszystkie działania proeksportowe finansowane ze środków publicznych podlegają albo wspólnym ustaleniom albo dokonywane są w ramach tzw. pomocy de minimis, a więc w rozmiarach bagatelnych, nie zakłócających konkurencji.

Do pierwszej grupy należą działania należące do systemu oficjalnego finansowego wspierania eksportu. Wymienić w tej grupie należy udzielanie eksportowych kredytów rządowych, gwarantowane przez Skarb Państwa ubezpieczenia kredytów eksportowych i gwarancje ubezpieczeniowe (oferowane przez KUKE SA) oraz dopłaty do oprocentowania

⁴ Por. (red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec), Polska w Unii Europejskiej. Tom II, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, s. 147.

⁵ Por. J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, Integracja europejska, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 314.

kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych (system DOKE administrowany przez BGK). Wszystkie te działania odbywają się w Polsce w oparciu o tzw. Konsensus OECD tj. Porozumienie w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych. Konsensus ten został inkorporowany do prawa wspólnotowego w kwietniu 1978 roku. Stopień wykorzystania tych instrumentów jest w Polsce dość niski, co wiąże się z wysokimi wymogami formalnymi stawianymi potencjalnym beneficjentom oraz koncentracją na kredytach średnio i długoterminowych, podczas gdy większość naszych eksporterów operuje w horyzoncie krótszym niż dwa lata. Jedynym wyjątkiem są ubezpieczenia w kredycie do dwu lat od ryzyka nierynkowego, a więc praktycznie w eksporcie na rynki wschodnie, które cieszą się dość dużym powodzeniem.

W ramach pakietu antykryzysowego rząd zaproponował poszerzenie zakresu czynności wykonywanych przez BGK o obsługę transakcji eksportowych z zastosowaniem instrumentów wspierania eksportu. BGK ma uzyskać możliwość bezpośredniego udzielania kredytów eksportowych zagranicznym nabywcom polskich towarów i usług. Środki finansowe mają pochodzić z funduszy własnych Banku lub być pozyskiwane z rynków finansowych z wykorzystaniem poręczeń / gwarancji Skarbu Państwa. Jest to więc kolejna próba utworzenia w Polsce odpowiednika amerykańskiego Eximbanku. Z realizacją tych zamierzeń łączy się inicjatywa znacznego dokapitalizowania BGK. Także w odniesieniu do KUK SA rozważana jest ewentualność dokapitalizowania celem poszerzenia przez tę instytucję oferty ubezpieczeniowej i gwarancyjnej dla małych i średnich eksporterów z sektora prywatnego. Wszystkie te inicjatywy są warte poparcia, choć należy sobie zdawać sprawę, że ich pozytywne skutki w postaci przyrostu eksportu nie pojawią się ani natychmiast ani na szeroką skalę.

Pozostałe formy oficjalnego wspierania eksportu realizowane są w ramach pomocy publicznej de minimis i w większości są administrowane przez Ministerstwo Gospodarki. Należy do tej grupy dofinansowywanie:⁶

- kosztów udziału przedsiębiorców w targach, wystawach i misjach zagranicznych,
- kosztów realizacji branżowych projektów promocyjnych,
- kosztów związanych z organizacją seminariów, konferencji i zbiorowych pokazów,
- kosztów związanych z uzyskaniem certyfikatów zgodności wyrobu, świadectw lub atestów wymaganych w obrocie towarami na rynkach zagranicznych (bez certyfikatów wymaganych na JRE).

⁶ Por. Portal Promocji Eksportu www.eksporter.gov.pl

Ponadto w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka uruchomione zostało działanie „Paszport do eksportu” skierowane do mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich firm o udziale eksportu w sprzedaży nie przekraczającym 30%. Jego celem jest przygotowanie do rozpoczęcia lub poszerzenia działalności eksportowej tej grupy podmiotów. Projekty objęte działaniem „Paszport do eksportu” realizowane są w dwu etapach:

- Etap I obejmuje przygotowanie przez podmiot Planu Rozwoju Eksportu skonstruowanego przy pomocy zewnętrznej firmy doradczej (dofinansowanie do 80% całkowitych kosztów),
- Etap II polega na realizacji Planu Rozwoju Eksportu przy wykorzystaniu istniejących instrumentów proeksportowych (np. w formie wyjazdu na targi lub misje zagraniczne). Na tym etapie maksymalne dofinansowanie wynosi 50% całkowitych kosztów.

Wśród wyżej wymienionych form promocji eksportu najbardziej popularne wśród eksporterów jest dofinansowywanie kosztów udziału przedsiębiorców w targach, wystawach i misjach zagranicznych. W bieżącym roku pula środków budżetowych w dyspozycji Ministerstwa Gospodarki była bardzo mała i szybko się wyczerpała. Eksporterzy mogli natomiast aplikować o takie dofinansowanie ze środków funduszy strukturalnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Pozostałe formy promocji eksportu są oceniane przez eksporterów jako mało istotne dla ich działalności, zbyt skomplikowane lub zbyt kosztowne.⁷ Natomiast działanie „Paszport do eksportu” znajduje się dopiero w pierwszej fazie realizacji i dlatego nie sposób obecnie ocenić jego skuteczności.

Powyższy przegląd finansowych instrumentów polityki fiskalnej w gestii Ministerstwa Finansów, BGK i KUKE SA skłania do wniosku, że mimo stymulowanego przez kryzys wyraźnego przyspieszenia prac nad aktywizacją działalności kredytowej, poręczeniowej i ubezpieczeniowej w obszarze eksportu trudno liczyć na ich szybkie pozytywne skutki. Z kolei instrumenty promocyjne w gestii Ministerstwa Gospodarki z założenia mają niewielkie znaczenie. Pewne nadzieje można jedynie wiązać ze wzrostem internacjonalizacji małych i średnich firm dzięki działaniu „Paszport do eksportu”, ale i w tym wypadku nie będzie to panaceum na kryzys. Tak więc, w praktyce, naszych eksporterów w obliczu kryzysu może wspomagać tylko relatywnie niski kurs złotego.

⁷ Por. Wyniki badania ankietowego IBRKK nt. działalności eksportowej, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa, listopad 2008 r. (maszynopis powielony).