

*Mgr Małgorzata Łęcznar*

Katedra Teorii Ekonomii

Uniwersytetu Rzeszowskiego

## **Funkcjonowanie w Polsce systemu bezpośredniego wspierania eksportu**

### WPROWADZENIE

Dla krajów wysoko rozwiniętych eksport jest podstawowym czynnikiem tworzenia dochodu narodowego i utrzymania wzrostu gospodarczego. Natomiast w Polsce odgrywa on ograniczoną rolę jako siła napędowa wysokiej dynamiki rozwojowej gospodarki. Mamy bowiem do czynienia z barierą handlu zagranicznego, uwarunkowaną strukturalnie i związaną z niską konkurencyjnością naszej oferty eksportowej<sup>1</sup>. Co prawda od 2001 r. i w naszym kraju eksport jest głównym stymulatorem ożywienia produkcji przemysłowej i ożywienia gospodarczego, jednak wynika to z cenowej konkurencyjności naszych produktów, powodowanej znacznym osłabieniem kursu złotego wobec euro<sup>2</sup>.

Niski poziom aktywności eksportowej Polski widoczny jest w utrzymującym się deficycie w obrotach handlu zagranicznego, jak również w statystycznych porównaniach z innymi krajami Europy Środkowowschodniej. W Polsce wartość eksportu przypadająca na jednego mieszkańca wynosiła w 1995 roku niespełna 600 USD i wzrosła do 1060 USD w 2002 r. W tym samym roku wskaźnik ten wynosił na Słowacji ponad 2300 USD, na Węgrzech przekroczył 3000 USD, w Czechach osiągnął blisko 3250 USD, a w Słowenii ponad 6600 USD<sup>3</sup>. Bariera handlu zagranicznego widoczna jest szczególnie teraz, gdy obniżenie się dynamiki wzrostu w gospodarce światowej zaostrzyło warunki konkurencji na rynkach międzynarodowych. Szczególnie więc w tym okresie konieczna jest w Polsce rozbudowana polityka wspierania eksportu, z uwzględnieniem sytuacji sektora MŚP oraz rozwoju regionalnego.

---

<sup>1</sup> M. G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Czynniki, bariery, perspektywy*, AE w Krakowie, Kraków 2002, s. 90.

<sup>2</sup> A. Senderowicz, Ł. Tarnawa, *Eksport wciąż ciągnie gospodarke, ale co dalej?*, „Rzeczpospolita” 18.09.2003, nr 218.

<sup>3</sup> *Przedsiębiorczość w Polsce*, Raport Międzyresortowego Zespołu ds. Opracowania Strategii Gospodarczej Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca II, przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 17.06.2003 r., s. 28.

W gospodarce rynkowej państwo może w dwojaki sposób oddziaływać na osiąganie celów zagranicznej polityki ekonomicznej: pośrednio lub bezpośrednio. Bezpośrednie wspieranie eksportu polega na pomocy przedsiębiorcom w dotarciu z istniejącą już ofertą do potencjalnych klientów. Wykorzystuje się tu trzy grupy środków: instrumenty finansowe, informacyjno-promocyjne i szkoleniowe oraz środki polityki traktatowej. Narzędzia te przynoszą jednak jedynie krótkookresową poprawę sytuacji w handlu zagranicznym. W dłuższym okresie konieczne jest pośrednie pobudzanie rozwoju eksportu, czyli działania zmierzające do poprawy konkurencyjności podmiotów gospodarczych i produktów krajowych na arenie międzynarodowej<sup>4</sup>.

Funkcjonujący w zasadzie od 1993 r. w Polsce system bezpośredniego wspierania eksportu (do tego czasu pomoc ograniczała się jedynie do działań promocyjnych) obejmuje: instrumenty finansowe (poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa, Program DOKE, ubezpieczenia kredytów eksportowych, pomoc wiążaną); działania informacyjno-promocyjne i edukacyjne Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej; działania traktatowe, w tym politykę celną. Przedsiębiorstwa eksportujące mogą się także ubiegać o dofinansowanie w ramach programów PHARE.

Po akcesji do Unii Europejskiej zostanie ograniczona autonomia polskiego rządu także i w zakresie polityki proeksportowej. Instrumenty finansowe już dzisiaj muszą być zgodne z regulacjami OECD, UE, WTO (po akcesji pozostanie jednak swoboda doboru instrumentów). Polityka traktatowa znajdzie się wyłącznie w gestii organów wspólnotowych. Jedynie narzędzia informacyjne, promocyjne i szkolenia pozostaną wyłącznie w gestii polskiego rządu.

## PRZEGLĄD STOSOWANYCH W POLSCE BEZPOŚREDNICH INSTRUMENTÓW WSPIERANIA EKSPORTU

### **Finansowe instrumenty wspierania eksportu**

Dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych zostały wprowadzone ustawą z 1995 (Dz.U. z 1995 r. nr 13, poz. 60) i obejmowały jedynie kredyty eksportowe o zmiennych stopach procentowych. Ze względu na zobowiązania Polski wobec WTO, OECD i UE od 01.01.2002 r. ich miejsce zastąpiły dopłaty do kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych (tzw. program

---

<sup>4</sup> J. Chojna, *Polityka wspierania i promocji eksportu w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej* [w:] *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 2002–2003. Raport roczny*, IKiCHZ, Warszawa 2003, s. 156.

DOKE). W budżecie państwa na 2002 r. zwiększono środki na ten cel z 70 tys. zł w 2001 r. do 20 mln zł. Nie wzrosła jednak skala stosowania i wykorzystania omawianego instrumentu<sup>5</sup>. Do roku 2000 tylko 2 eksporterów skorzystało z dopłaty do oprocentowania kredytu, zaś po zmianach do końca 2002 r. wpłynął tylko jeden wniosek kredytowy<sup>6</sup>. Niewątpliwie przyczyniła się do tego sama konstrukcja systemu DOKE. Dopłaty były i są dla przedsiębiorców ekonomicznie nieopłacalne. Ustawodawca bowiem ustalając zasady udzielania dopłat do oprocentowania uwzględnił ówczesny poziom inflacji (8–10%). Przy obecnym poziomie (inflacja 1–2%) stawki dopłat są zbyt niskie<sup>7</sup>. Dodatkowo na eksporterze ciąży obowiązek zawarcia umowy ubezpieczeniowej z KUKE S.A., co pociąga za sobą koszty porównywalne z wysokością dopłaty. Dla porównania, wartość kredytów eksportowych udzielonych i objętych w 2001 r. mechanizmem stabilizacji stóp procentowych wynosiła: w Danii – 112,4 mln USD, w Hiszpanii – 562,2 mln USD, w Wielkiej Brytanii – 11,84 mld USD<sup>8</sup>.

Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa zostały wprowadzone ustawą z 8 maja 1997 r. (Dz.U. nr 79, poz. 484). Instrument ten ma służyć finansowaniu produkcji eksportowej. W praktyce jednak korzystanie z tej formy pomocy dla przeciętnych eksporterów było niemożliwe. W ustawie bowiem tak określono warunki korzystania z gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa<sup>9</sup>, że ubiegać się mogli o nie jedynie producenci statków lub bardzo dużych obiektów przemysłowych. Do 2000 r. żaden z eksporterów nie skorzystał z takiej formy pomocy, co wyraźnie potwierdza nieskuteczność tego instrumentu<sup>10</sup>. Dopiero w sierpniu 2000 r. (Dz.U. z 2000 r. nr 60, poz. 693) wprowadzono poprawki w ustawie, które umożliwiły korzystanie z poręczeń szerszej grupie eksporterów. W 2002 r. z 6,5 mld zł zarezerwowanych przez budżet państwa na poręczenia i gwarancje wykorzystano tylko 40% środków. Wykorzystanie limitu przyznanego na rok 2003 (także 6,5 mld zł) już w czerwcu 2003 r. było większe, wynosiło ok. 43%. Większe zainteresowanie gwarancjami i poręczeniami wynika głównie z faktu,

<sup>5</sup> J. Polowy, *Finansowe instrumenty wspierania eksportu stosowane w krajach Unii Europejskiej i możliwość wykorzystania tych doświadczeń w Polsce – oficjalne wsparcie kredytów eksportowych*, [w:] *Warunki i zadania w zakresie handlu zagranicznego po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Tom 2, *Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw na jednolitym rynku europejskim*, Raport przygotowany przez Zespół Międzyresortowy, RCSS i MGPIPS, Warszawa 2003, s. 201.

<sup>6</sup> *Informacja o wynikach kontroli realizacji programu rządowego z maja 1997 r. pt. „Kierunki działań dla pobudzenia eksportu”*, Raport NIK Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej, Warszawa 1999, s. 26 oraz BGK – Raport Roczny 2002, BGK, Warszawa 2003, s. 14.

<sup>7</sup> M. Kot, *Czy będziemy krajem proeksportowym*, „Gazeta Prawna” 3.04.2003, nr 66.

<sup>8</sup> J. Polowy, *Finansowe instrumenty...*, wyd. cyt., s. 223.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1997 r. nr 79 poz.484, §7 ust. 2.: minimalny cykl produkcji dłuższy niż 6 miesięcy, minimalna wartość jednostkowa produktu przekraczająca 8 milionów euro.

<sup>10</sup> *Informacja o wynikach ...*, wyd. cyt., s.25.

że pojawiły się linie kredytowe przeznaczone specjalnie dla sektora MŚP oraz nowe projekty z zakresu budownictwa<sup>11</sup>.

Pomoc wiązana polega na udzieleniu przez państwo polskie za pośrednictwem Ministerstwa Finansów kredytów innym krajom, pod warunkiem, że zostaną one wydane na zakup polskich towarów. Dotychczas w ramach pomocy wiązanej udzielono kredytu dla rządu Wietnamu i Jemenu. Z planowanych pierwotnie na ten cel środków w wysokości 1143 mln zł, ostatecznie wykorzystano 104 mln zł. W chwili obecnej trwają prace związane z wykorzystaniem kredytów rządowych dla Chin (85 mln USD na sfinansowanie zakupów polskich towarów i usług związanych z projektami z zakresu ochrony środowiska) oraz przyznanego w 2003 r. kredytu dla Jugosławii (50 mln USD na sfinansowanie zakupów polskich produktów związanych z realizacją projektów z zakresu energetyki i górnictwa). Obie umowy mają być zrealizowane do końca 2005 r. W ustawach budżetowych na lata 2002 i 2003 na pomoc wiążaną przewidziano znaczne środki, wynoszące odpowiednio 1084,5 mln zł i 1037,25 mln zł. Uwzględniając jednak dotychczasowy stan realizacji umowy z Chinami oraz niewielką wartość kredytu przyznanego dla Jugosławii, możliwość znaczącego wykorzystania preeliminowanych środków wydaje się wątpliwa<sup>12</sup>.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych, jedyną instytucją oferującą takie ubezpieczenia w Polsce jest Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUBE S.A.). Ubezpieczenia KUBE obejmują: kredyty i kontrakty eksportowe, inwestycje bezpośrednie za granicą oraz koszty poszukiwania rynków zbytu. Zgodnie z przyjętymi w Polsce regulacjami OECD i UE, ochrona ubezpieczeniowa na rachunek Skarbu Państwa może być stosowana w odniesieniu do kredytów eksportowych o okresie spłaty wynoszącym co najmniej 2 lata, a w odniesieniu do pozostałych kredytów – tylko w zakresie ubezpieczenia od ryzyka nierynkowego. Dotyczy więc ona w zasadzie tylko eksportu inwestycyjnego lub eksportu kierowanego na rynki o podwyższonym ryzyku.

Tymczasem ubezpieczenia na konto Skarbu Państwa odgrywają w KUBE niewielką rolę. W 2001 r. Korporacja objęła ochroną ubezpieczeniową eksport o wartości 717,6 mln USD (2% polskiego eksportu ogółem), w tym 596,9 mln USD (1,7% eksportu) na rachunek własny i 120,7 mln USD (0,3% eksportu; 8% udzielonych przez siebie ubezpieczeń) na rachunek Skarbu Państwa<sup>13</sup>. Odwrotna sytuacja występuje w krajach Unii, gdzie 85% wszystkich ubezpieczeń stanowią

<sup>11</sup> J. K. Kowalski, *Ubezpieczenie eksportu wdrożenie*, „Gazeta Prawna” 6–8.06.2003, nr 110.

<sup>12</sup> J. Polowy, *Finansowe instrumenty...*, wyd. cyt., s. 206.

<sup>13</sup> J. Chojna, *Polityka wspierania ...*, wyd. cyt., s. 159.

ubezpieczenia na rachunek państwa<sup>14</sup>. Wg zarządu KUKĘ, rozwój działalności komercyjnej został wymuszony przez niewielką pulę środków przeznaczanych z budżetu państwa na ubezpieczenia kredytów eksportowych<sup>15</sup>. Faktem jest jednak, że Korporacja unika ryzyka i uchyla się od ubezpieczania niepewnych transakcji, zwłaszcza na Wschodzie. Dla porównania, szwedzka agencja EKN ubezpieczyła kredyty o wartości 2,95 mld USD (3,9% eksportu), brytyjska agencja ECGD na wartość 7,42 mln USD (2,7% eksportu), niemiecki Hermes Kreditversicherung AG w 2000 r. na ok. 19 mld USD (3,3% eksportu). W zdecydowanie większym stopniu niż nasi eksporterzy z ubezpieczeń korzystają firmy czeskie i węgierskie, ponieważ tam aż 6,8 % eksportu objęte jest ubezpieczeniami. Dodatkowo czeski EGIP i węgierski MEHIB, w przeciwieństwie do KUKĘ ubezpieczają głównie rynki o podwyższonym ryzyku, np. Rosję, Iran, Emiraty Arabskie, Egipt<sup>16</sup>.

Z powyższych porównań wynika, że KUKĘ nie spełniało swej podstawowej funkcji, czyli wspierania eksportu poprzez ubezpieczanie kredytów o dużym ryzyku i małej atrakcyjności finansowej dla ubezpieczyciela. Przyczyną takiej sytuacji może być fakt, że w naszym eksporcie dominują transakcje gotówkowe, co wyłącza je automatycznie spoza działania KUKĘ (dla porównania na świecie standardem jest sprzedaż na kredyt lub z odroczoną płatnością 30–90 dni). Ważnym powodem jest także z pewnością brak informacji wśród eksporterów o palecie produktowej KUKĘ.

W celu ulepszenia funkcjonowania instrumentów wspierających eksport w 2000 r. rozpoczęto aktywniejsze promowanie produktów KUKĘ, rozszerzono zakres działalności agencji o nowe obszary, powstały nowe programy i projekty: „Pakiet na Wschód”, wprowadzający produkty umożliwiające ograniczenie ryzyka związanego z działalnością handlową na rynkach wschodnich, „Pakiet Łatwy Eksport” adresowany do sektora MŚP. Jak dotąd, wspomniane wyżej programy nie przyniosły spodziewanych efektów. W rezultacie stopień wykorzystania środków przyznanych z budżetu państwa na ubezpieczenia KUKĘ nie przekracza 30–40%<sup>17</sup>.

Instrumenty finansowe cechują się niskim stopniem wykorzystania. Obok środków wykorzystywanych tylko sporadycznie istnieją także instrumenty praktycznie martwe, jak np. dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych. Podstawowymi barierami utrudniającymi eksporterom korzystanie z finansowych instrumentów wspierania eksportu są<sup>18</sup>:

<sup>14</sup> M. Pintera, *Instrumenty ekonomiczne wspierające eksport*, [www.exporter.pl/formu/agencje-plus/1-promocja.html](http://www.exporter.pl/formu/agencje-plus/1-promocja.html).

<sup>15</sup> J. Piasecki, *Potrzebne zaangażowanie banków*, „Gazeta Prawna” 08.05.2003 r., nr 89.

<sup>16</sup> J. Polowy, *Finansowe instrumenty...*, wyd. cyt., s. 222

<sup>17</sup> J. Chojna, *Polityka wspierania...*, wyd. cyt., s. 160.

<sup>18</sup> *Kierunki polityki przemysłowej na lata 1999–2002*, Departament Polityki Przemysłowej, <http://web.mg.gov.pl>.

- zbyt wysokie koszty, zwłaszcza wysokie oprocentowanie instrumentów kredytowych oraz duża wartość wymaganych zabezpieczeń związanych z wysokimi stawkami ubezpieczeniowymi (stawki ubezpieczeniowe stosowane przez KUKĘ należą do najniższych wśród krajów OECD, marże polskich banków są za to najwyższe),
- ograniczenia formalno-proceduralne,
- niska świadomość eksporterów co do możliwości wspierania działalności eksportowej.

Podstawową przeszkodą powodującą niskie wykorzystanie finansowych instrumentów wspierania eksportu jest niedostateczny stopień rozwoju infrastruktury rynku finansowego. W Polsce nie ma instytucji państwowej finansującej eksport, zajmują się tym banki komercyjne. Obarczeni wysokim ryzykiem kredytowym eksporterzy nie są jednak wiarygodnymi klientami. Banki dużo chętniej inwestują w bezpieczne obligacje skarbowe niż w projekty eksporterów. Wartość kredytowania eksportu oszacowano na 1,6 mld zł (1,46 % eksportu) w 1999 r. i 2,9 mld w 2000 r. (2,09% eksportu)<sup>19</sup>. Tymczasem w krajach Europy Zachodniej kredyt pokrywa co najmniej 25% eksportu. Wskazuje to na celowość wsparcia kredytowania eksportu ze środków publicznych. Rozwiązaniem byłoby udzielanie kredytów przez banki państwowe. Takie specjalistyczne banki finansujące eksport utworzono np. w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech. W Polsce w Ministerstwie Finansów opracowano projekt utworzenia specjalistycznego banku ds. finansowania handlu zagranicznego (Ex Im Bank). Ze względu na wysokość niezbędnych nakładów finansowych oraz czas potrzebny na utworzenie takiego banku korzystniejszym wariantem okazuje się jednak pozostanie przy obecnym modelu i wyposażenie BGK w możliwość bezpośredniego udzielania kredytów eksportowych<sup>20</sup>.

### **Działania o charakterze traktatowym**

Działania traktatowe (jak i cała polityka proeksportowa Polski) podporządkowane są wytycznym wynikającym z przynależności Polski do organizacji międzynarodowych (WTO, OECD) oraz z umów zawartych z Unią Europejską i CEFTA. Oprócz współpracy w ramach ww. organizacji ważny jest także rozwój dwustronnych stosunków handlowych z krajami UE, a przede wszystkim z państwami spoza tej organizacji. Analizując bowiem strukturę geograficzną polskiego eksportu zauważa się, że konieczna jest większa dywersyfikacja geograficzna naszego eksportu. Główny rynek zbytu dla polskiego eksportu (ok.

<sup>19</sup> Centrum Informacyjne Rządu, *Komunikat po KERM – 23.08.2001*, Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów [http://www.kprm.gov.pl/1937\\_2443.html](http://www.kprm.gov.pl/1937_2443.html).

<sup>20</sup> J. Chojna, *Polityka wspierania...*, wyd. cyt., s. 161.



69% eksportu ogółem) stanowią kraje UE. Drugim co do ważności kierunkiem polskiego eksportu są rynki krajów Europy Środkowowschodniej. W 2002 r. przypadło na nie 19% eksportu ogółem, z tego ok. 9% do krajów CEFTA, a 10% do krajów byłego ZSRR<sup>21</sup>.

Utrzymywanie się niskiej dynamiki w krajach UE oznacza, że najważniejszy dla Polski rynek zbytu w ograniczonym zakresie będzie pobudzał wzrost gospodarczy poprzez wzrost eksportu. Zdynamizowanie kontaktów gospodarczych z państwami spoza UE pomoże zneutralizować skutki powolnego wzrostu gospodarczego. Dotyczy to zwłaszcza współpracy z takimi krajami jak np. Federacja Rosyjska, Ukraina, Białoruś, państwa nadbałtyckie, kraje CEFTA, wybrane kraje kontynentu amerykańskiego, Azji i Afryki.

Przed pięcioma laty rynki wschodnie miały ponad 15-proc. udział w polskim eksporcie, obecnie nie przekracza on 10%. Dążąc do odzyskania rynków wschodnich Rada Ministrów opracowała założenia polityki handlowej wobec krajów WNP na lata 2003–2004 (wzmoczona promocja, nowe instrumenty finansowe). Bardzo trudno będzie nam jednak osiągnąć poziom eksportu sprzed kryzysu rosyjskiego. Nasze miejsce zostało bowiem zajęte przez kraje zachodnie. Poważną barierą osiągnięcia zakładanego przez rząd celu jest ponadto problem zabezpieczenia płatności od rosyjskich importerów. Bez rozwiązania tej kwestii wszelkie działania promocyjne na niewiele się przydadzą<sup>22</sup>.

Rozwojowi wymiany z krajami trzecimi sprzyja przejrzysty system celny. Dostrzegając znaczenie ustawodawstwa celnego w 1999 r. rząd przyjął strategię celną, której zasadniczym celem jest usuwanie barier biurokratycznych w handlu oraz dostosowanie do regulacji unijnych. Pomimo szeregu podjętych działań, procedury uproszczone wciąż nie są powszechnie stosowane, a komputeryzacja urzędów celnych jest ograniczona. Poważnym problemem jest ponadto eliminacja korupcji wśród służby celnej. Służyć ma temu wprowadzony w 2000 r. kodeks etyki zawodowej służby celnej. Jednak dopóki nie zmienią się przepisy, które tę korupcjogenność potęgują, dopóty nie będzie znaczącej poprawy w tym zakresie<sup>23</sup>.

### System promocji eksportu

Informacyjne, promocyjne i szkoleniowe instrumenty wspierania eksportu znajdują się w gestii Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Rokrocznie w ustawie budżetowej określone są kwoty środków przeznaczanych

<sup>21</sup> *Przedsiębiorczość w Polsce, ...*, wyd. cyt., s. 30.

<sup>22</sup> J. Piasecki, *Optymistyczny rząd. Ostrożni przedsiębiorcy*, „Gazeta Prawna” 20.03.2003 r., nr 56.

<sup>23</sup> *Przegląd OECD reformy regulacji: Polska*, OECD, 2002, s. 88 i 93.

na ten cel (tabela 1). Od 1999 r. obserwujemy wzrost nakładów na promocję. Analizując jednak wielkość wydatków od 1991 r. w ujęciu realnym należy stwierdzić, że pomimo minimalnego wzrostu środki te zdecydowanie zmniejszyły się. Nawet ich wzrost w 2001 r. nie doprowadził do osiągnięcia poziomu z 1991 r.<sup>24</sup> Poziom wydatków na promocję polskich produktów jest dużo niższy od nakładów budżetowych krajów UE i także od zorientowanych proeksportowo gospodarek Europy Środkowowschodniej<sup>25</sup>.

Tabela 1

Nakłady na promocję eksportu (środki wydatkowane w tys. zł)

Rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Kwota wydatkowana	29 090	25 839	42 719	61 043	62 669	63 665

\* wydatki planowane w ustawie budżetowej

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2001 i 2002; Wydatki rządowe budżetu państwa 1999 r. i 2000 r.; Ustawa budżetowa na rok 2003*, [www.mf.gov.pl/\\_files\\_/budzet\\_panstwa](http://www.mf.gov.pl/_files_/budzet_panstwa).

Instrumentarium wsparcia o charakterze promocyjno-informacyjnym i edukacyjnym obejmuje: dofinansowanie kosztów udziału polskich przedsiębiorstw w targach i wystawach oraz w tzw. misjach gospodarczych za granicą; wspieranie publikacji wydawnictw informacyjnych i promocyjnych; działalność informacyjną; wsparcie finansowe i organizacyjne konferencji, seminariów i szkoleń oraz innych imprez promocyjnych; programy wspierające działania eksportowe prowadzone w ramach programu PHARE przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości; działalność public relations (patronaty, nagrody ministra gospodarki). Dla zdynamizowania promocji przygotowano i wdrożono nowe instrumenty<sup>26</sup>:

- utworzenie tzw. Domów Polskich za granicą, czyli ośrodków targowo-wystawienniczych, które stworzą możliwość stałej prezentacji polskich produktów;
- program „Akademia Handlu Zagranicznego” MGPIPS, którego celem jest dostarczanie eksporterom specyficznej wiedzy dotyczącej handlu zagranicznego poprzez organizowanie szkoleń i konferencji;
- branżowe programy promocji eksportu, czyli dofinansowanie w formie dotacji celowej kosztów realizacji selektywnych projektów promocyjnych, w branżach i grupach towarowych o wysokim potencjale eksportowym;

<sup>24</sup> *Informacja o wynikach...*, wyd. cyt., s. 29 oraz CIT, Komunikat po KERM ..., wyd. cyt.

<sup>25</sup> Przykładowo instytucje wchodzące w skład systemu promocji eksportu we Francji dysponują corocznie budżetem prawie dwukrotnie większym niż całość wydatków na promocję eksportu w Polsce [za:] J. Chojna, *Polityka wspierania...*, wyd. cyt., s. 162.

<sup>26</sup> A. Pałka, *Instrumenty wspierania i promocji eksportu znajdujące się w gestii Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej*, [w:] *Warunki i zadania...*, wyd. cyt., s. 177.



- system refundacji części kosztów uzyskania certyfikatów eksportowych;
- Teleinformatyczny Systemem Promocji Eksportu (TISPE), który ma integrować rozproszone zasoby informacji ważne dla polskich eksporterów;
- działalność Wydziałów Ekonomiczno-Handlowych polskich ambasad;
- projekt utworzenia Polskiej Agencji Promocji Eksportu i Inwestycji Zagranicznych „Pro Polonia”, która ma zajmować się koordynacją promocji gospodarczej.

Wśród przedsiębiorców widoczne jest zwiększenie zainteresowania wspieraniem promocji eksportu. Świadczy o tym wzrost liczby składanych wniosków o dofinansowanie – z poniżej 1000 rocznie w latach 1991–1995 do 3998 w 2002 r. Spośród ww. instrumentów największą popularnością cieszy się dofinansowanie uczestnictwa w imprezach targowo-wystawienniczych za granicą<sup>27</sup>.

Jednakże skuteczność instrumentów promocyjnych jest niższa od zakładanej. Nie mamy nadal opracowanej spójnej koncepcji promocji naszego kraju i naszych produktów. Środki budżetowe na promocję eksportu powinny być skoncentrowane na promocji wyrobów reprezentujących rozwojowe branże gospodarki. Tymczasem nadal mamy do czynienia z dowolnością rozdziału środków na promocję eksportu wobec wnioskodawców, ze zbytnim rozdrobnieniem środków na bieżącą promocję eksportu, wskutek czego pomoc rządowa nie stanowi istotnego wsparcia dla wnioskodawców. Szczególną pomocą powinny być objęte małe i średnie przedsiębiorstwa starające się o wejście na rynki zagraniczne. Mimo zapisu o szczególnym znaczeniu sektora MŚP w programie rządowym zdarzało się, że jeśli chodzi np. o dofinansowanie kosztów uczestnictwa w targach, refundację uzyskiwały firmy o ugruntowanej pozycji na rynku, podczas gdy negatywnie opiniowano wnioski małych firm<sup>28</sup>.

Dużą wadą jest także rozproszenie pieniędzy pomiędzy różne instytucje: Polską Organizację Turystyczną (promocja turystyczna kraju), Instytut Adama Mickiewicza (promocja kultury), PAIiZ, MSZ. Instytucje te nie koordynują swoich działań. Z tego powodu nie mamy jeszcze ani logo, ani hasła promującego nasz kraj. Szansą na przezwycięzenie tej sytuacji będzie powołanie do życia jednostki koordynującej działania, czyli Polskiej Agencji Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu „Pro Polonia”. Być może ten program pozwoli na efektywniejsze wykorzystanie środków finansowych i opracowanie spójnej strategii budowy wizerunku narodowego jeszcze przed naszym wejściem do Unii Europejskiej<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> J. Chojna, *Polityka wspierania...*, wyd. cyt., s. 162.

<sup>28</sup> *Informacja o wynikach...*, wyd. cyt., s. 31.

<sup>29</sup> A. Błaszczak, *Pro Polonia – ma być jedna agencja i jeden plan*, „Rzeczpospolita” 02.09.2003, nr 204.

## WYKORZYSTANIE STOSOWANYCH W POLSCE INSTRUMENTÓW POLITYKI HANDLU ZAGRANICZNEGO

Polski system wspierania eksportu budzi nie od dzisiaj wiele zastrzeżeń. Zarzuca się mu niski stopień wykorzystania instrumentów wspierania eksportu przez polskie przedsiębiorstwa, brak symetrii między polityką bezpośredniego wspierania i rozwoju eksportu, brak korelacji między polityką proeksportową i polityką makroekonomiczną<sup>30</sup>. Instrumenty formalnie istnieją, ale nie są skuteczne. Nie są bowiem wykorzystywane przez eksporterów. Potwierdzają to wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród eksporterów w 2002 r. przez Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (tabela 2).

Wyniki badań wskazują, że zaledwie średnio 12% respondentów korzysta z rozwiązań proeksportowych. Największym zainteresowaniem cieszą się uproszczone procedury celne (46% ankietowanych) oraz dofinansowanie kosztów udziału w targach i wystawach (29%) i ubezpieczenia eksportowe (19%). Pozostałe instrumenty są znaczenie rzadziej wykorzystywane. Wiele instrumentów jest „martwych”, jak np. poręczenia i gwarancje na finansowanie przedsięwzięć eksportowych oraz dopłaty do odsetek od kredytów na finansowanie kontraktów eksportowych.

Głównymi przyczynami, które powodują niewielkie wykorzystywanie środków wspierania eksportu są: słaba znajomość rozwiązań proeksportowych na szczeblu przedsiębiorstwa, słabość przepisów wykonawczych, zbyt wysokie koszty, a przede wszystkim nieadekwatność rozwiązań do potrzeb eksporterów. Należy pamiętać, że ostateczna skuteczność promocyjnych i finansowych instrumentów wspierania eksportu jest bezpośrednio uzależniona od kształtowania się kluczowych dla eksportu wskaźników makroekonomicznych, które od lat są krytykowane przez przedsiębiorstwa eksportujące. Chodzi tutaj zwłaszcza o niekorzystny kurs walutowy, wysokie stopy procentowe oraz nadmierne obciążenia podatkowe i socjalne<sup>31</sup>.

W Polsce polityka kursowa jest traktowana raczej jako instrument walki z inflacją i utrzymania równowagi wewnętrznej, niż instrument wspierania eksportu. W naszym kraju dąży się do umacniania złotego, co jest niekorzystne dla eksporterów, powoduje bowiem wzrost cen polskich produktów eksportowych wyrażanych w walutach wymiennalnych, obniżając ich konkurencyjność na międzynarodowych rynkach. Wg szacunków realny kurs złotego wobec dwóch podstawowych walut, tj. EUR i USD – łącznie, wyliczony przy uwzględnieniu udziału tych walut w rozliczeniach polskich obrotów handlowych, znacząco się umacniał: w 1995 roku o 2,5%, w 1996 o dalsze blisko 10%,

<sup>30</sup> J. Chojna, *Polityka wspierania...*, wyd. cyt., s. 157.

<sup>31</sup> J. Chojna, *System wspierania...*, wyd. cyt., s. 165.

Tabela 2

## Wykorzystanie rozwiązań proeksportowych (% respondentów\*)

Wyszczególnienie	Firma korzysta	Firma nie korzysta, bo:				
		Nie znanych	Są nieistotne	Są zbyt skomplikowane	Nie spełniają kryteriów	Zbyt wysokie koszty
Uprozczone procedury celne	46	13	21	8	6	1
Dofinansowanie przez MGPIPS kosztów udziału w targach i wystawach	29	19	26	10	7	6
Ubezpieczenia eksportowe	19	11	22	4	6	34
Gwarancje bankowe dla kredytów eksportowych	8	12	33	11	10	22
Refundacja części kosztów certyfikacji wyrobów lub rejestracji znaków towarowych	4	33	36	9	8	6
Dopłaty do eksportu produktów rolno-spożywczych	2	19	59	1	14	0
Poręczenia i gwarancje rządowe dla kredytów finansujących produkcję eksportową	1	29	32	14	15	6
Możliwość eksportu w ramach rządowych kredytów pomocowych dla krajów rozwijających się	1	43	33	7	10	1
Dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych	1	43	28	8	11	3
Średni odsetek respondentów	12	25	32	8	10	9

Źródło: M. Jagiełło, A. Wysocka, *Wybrane instrumenty wspierania eksportu w świetle badań ankietowych Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego*, [w:] *Polityka zagraniczna...*, wyd. cyt., s.170.

w 1997 – o 1,6%, w 1998 – o 5,1%, a następnie w 2000 i 2001 r. – odpowiednio o 10 i 12%<sup>32</sup>. W 2002 r. nastąpiła poprawa sytuacji. Osłabienie złotego względem euro (od kwietnia 2002 do sierpnia 2003 r. o ponad 20%) zapewniło poprawę opłacalności eksportu. Było to jednak powodowane nie tyle działaniem czynników krajowych, ile wzmocnieniem pozycji euro wobec dolara<sup>33</sup>.

Polityka podatkowa w latach 1990–1993 właściwie nie wspierała eksportu. W 1994 r. zaczęto stosować ulgi w podatku dochodowym, jednak z początkiem

<sup>32</sup> *Przedsiębiorczość w Polsce...*, wyd. cyt., s. 28–29.

<sup>33</sup> A. Senderowicz, Ł. Tamawa, *Eksport...*, wyd. cyt.

2000 r. ulga inwestycyjna dla eksporterów w podatku dochodowym została zniesiona. Obecnie wśród instrumentów podatkowych wspierających eksport można wymienić jedynie możliwość otrzymania przez turystów zagranicznych zwrotu podatku VAT od towarów zakupionych w Polsce.

#### PROPONOWANE DZIAŁANIA DLA POPRAWY FUNKCJONOWANIA BEZPOŚREDNIEGO WSPARCIA EKSPORTU

Poprawa systemu bezpośredniego wsparcia działalności eksportowej wymaga przede wszystkim, aby instrumenty bezpośredniego wsparcia eksportu dostosować do potrzeb przedsiębiorców. Należy:

1. zwiększyć opłacalność eksportu poprzez złagodzenie polityki monetarnej. Za pomocą niższych stóp procentowych można będzie zahamować niekorzystny dla eksporterów proces aprecjacji złotego<sup>34</sup>;
2. usprawnić i rozszerzyć istniejące finansowe i celne narzędzia bezpośredniej polityki proeksportowej. Należy dążyć do obniżania kosztów korzystania z tych środków i zapewnić ich dostępność dla sektora MŚP (chodzi tutaj głównie o obniżenie stóp procentowych). Niezbędne jest także zwiększenie świadomości eksporterów co do możliwości skorzystania z instrumentów wspierania eksportu. Jeśli chodzi o instrumenty celne, to konieczne jest uproszczenie procedur celnych i ograniczenie nadmiernej biurokracji;
3. zintensyfikować, zreorganizować i wzmocnić działania promocyjne, prowadzone przez MGPIPS, w tym w szczególności:
  - znacznie zwiększyć środki (kadrowe, sprzętowe i finansowe) przeznaczone na promocję gospodarczą realizowaną przez MGPIPS oraz podporządkowane mu placówki ekonomiczno-handlowe, zwłaszcza w krajach o priorytetowym znaczeniu dla interesu gospodarczego kraju,
  - skoncentrować środki na rynkach priorytetowych, na których musi się dokonywać identyfikacja nisz rynkowych dla konkretnych polskich firm i pojedynczych marek, co pozwoli na koncentrację środków finansowych i ich lepszą efektywność,
  - zwiększyć dostęp sektora MŚP do środków i działań promocyjnych,
  - stworzyć nowoczesny, oparty o platformę internetową system informacji gospodarczej.
4. rozszerzyć rynki zbytu dla polskich produktów. W szczególności konieczne jest wspieranie rozwoju stosunków gospodarczych z krajami nie należącymi do UE, z rynkami uznanymi za priorytetowe i ważne z punktu widzenia perspektyw rozwoju handlu, zwłaszcza z krajami b. ZSRR.

<sup>34</sup> M. G. Woźniak..., wyd. cyt., s. 63

Wg oceny przedsiębiorców, do wzrostu ich eksportu mogłyby się przyczynić przede wszystkim następujące działania: ułatwienie dostępu do kredytów (preferencyjne oprocentowanie, rozbudowa systemu gwarancji i poręczeń), rozbudowanie systemu informacji odnośnie do instrumentów polityki proeksportowej oraz zagranicznych ofert współpracy, a także dofinansowanie kosztów udziału w zagranicznych targach i wystawach<sup>35</sup>.

## PODSUMOWANIE

Poprawy sytuacji w bilansie handlowym Polski nie można osiągnąć jedynie za pomocą doraźnych działań o charakterze krótkookresowym. Są one niezbędne, ale niewystarczające. Bariera handlu zagranicznego w Polsce powodowana jest bowiem nie tylko opisanymi w artykule niedostatkami w zakresie polityki handlowej, ale przede wszystkim jest uwarunkowana strukturalnie. Konieczne jest opracowanie długofalowej strategii rozwoju eksportu, koncentrującej środki na tych rynkach, branżach i produktach eksportowych, które rokują rozwój konkurencyjnych rodzajów eksportu. Chodzi tutaj przede wszystkim o produkty związane z telekomunikacją i technologią informacyjną, na które popyt wzrasta w tempie 50–100% rocznie. Bez zapewnienia międzynarodowej konkurencyjności polskiej produkcji krótkookresowe instrumenty wspierania eksportu na niewiele się przydadzą.

## LITERATURA

- BGK – *Raport Roczny 2002*, BGK, Warszawa 2003.
- Błaszczak A., *Pro Polonia – ma być jedna agencja i jeden plan*, „Rzeczpospolita” 02.09.2003, nr 204.
- Centrum Informacyjne Rządu, *Komunikat po KERM – 23.08.2001*, Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów [http://www.kprm.gov.pl/1937\\_2443.html](http://www.kprm.gov.pl/1937_2443.html).
- Informacja o wynikach kontroli realizacji programu rządowego z maja 1997 r. pt. „Kierunki działań dla pobudzenia eksportu”*, Raport NIK Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej, Warszawa 1999.
- Kierunki polityki przemysłowej na lata 1999–2002*, Departament Polityki Przemysłowej, Ministerstwo Gospodarki, <http://web.mg.gov.pl>.
- Kot M., *Czy będziemy krajem proeksportowym*, „Gazeta Prawna” 3.04.2003, nr 66.

<sup>35</sup> Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez IKiCHZ, B. Jagiełło, A. Wysocka, *Wybrane instrumenty wspierania eksportu w świetle badań ankietowych Kicz*, [za:] *Zagraniczna...*, wyd. cyt., s. 176.

- Kowalski J. K., *Ubezpieczenie eksportu wzośnie*, „Gazeta Prawna” 6–8.06.2003 r., nr 110.
- Piasecki J., *Potrzebne zaangażowanie banków*, „Gazeta Prawna” 08.05.2003, nr 89.
- Piasecki J., *Optymistyczny rząd. Ostrożni przedsiębiorcy*, „Gazeta Prawna” 20.03.2003, nr 56.
- Pintera M., *Instrumenty ekonomiczne wspierające eksport*, [www.exporter.pl/formu/agencje-plus/1-promocja.html](http://www.exporter.pl/formu/agencje-plus/1-promocja.html).
- Przedsiębiorczość w Polsce*, raport Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Gospodarczej Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca II, przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 17.06.2003 r.
- Przegląd OECD reformy regulacji: Polska*, OECD, 2002.
- Senderowicz A., Tarnawa Ł., *Eksport wciąż ciągnie gospodarke, ale co dalej?*, „Rzeczpospolita” 18.09.2003, nr 218.
- Warunki i zadania w zakresie handlu zagranicznego po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Tom 2, *Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw na jednolitym rynku europejskim*, Raport przygotowany przez Zespół Międzyresortowy, RCSS i MGPIPS, Warszawa 2003.
- Woźniak M. G., *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Czynniki, bariery, perspektywy*, AE w Krakowie, Kraków 2002.
- Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 2002–2003. Raport roczny*, IKiCHZ, Warszawa 2003.

## The Workings of the System of Export's Direct Support in Poland

### Summary

System of export's direct support functioning in Poland contains: financial instruments (Treasury guarantees and warrants, DOKE Program, export credits insurance, bound aid); informative and promotional as well as educational actions of the Ministry of Economy, Labour and Social Policy; the treaty actions, in this customs policy, and also the assistance that PHARE programs include. The system has been rising many reservations not from now. It is reproached for low degree of using the instruments of export's support by Polish enterprises, lack of symmetry between the policy of direct support and development of export, lack of correlation between pro-exporting policy and macroeconomic policy. Although the instruments formally exist, they are not effective. It is because exporters do not use them. The main reasons responsible for meagre using of means of export's support are: weak knowledge of pro-exporting solutions on the level of enterprise, infirmity of executive law, too high costs, and first of all inadequacy of solutions to the exporters' needs.