

MAGDALENA HRYNIEWICKA

IBRKK — Warszawa

Wybrane formy finansowego wspierania eksportu w Polsce w latach 2000–2010

Uwagi wstępne

Ekspert jest podstawowym instrumentem przyczyniającym się m.in. do tworzenia dochodu narodowego i utrzymywania wzrostu gospodarczego. W związku z tym systemy wspierania eksportu z udziałem państwa funkcjonują w większości krajów nie tylko wysoko rozwiniętych, lecz także rozwijających się. Celem finansowych form wspierania eksportu jest znalezienie sposobu wejścia na rynek zagraniczny. Obroty polskiego handlu zagranicznego wg danych GUS w latach 2000–2010 wzrosły w przypadku: eksportu prawie 3-krotnie (z 34 373 mln euro w 2000 r. do 97 423 mln euro wg stanu za III kwartał 2010 r.), a importu ponad 2-krotnie (z 53 085 mln euro w 2000 r. do 107 378 mln euro wg stanu za III kwartał 2010 r.) — tablica 1.

Tablica 1. Obroty polskiego handlu zagranicznego w latach 2000–2010 (w mln euro)

| Rok | Ekspert | Import |
|-------------------|---------|---------|
| 2000 | 34 373 | 53 085 |
| 2001 | 40 195 | 56 035 |
| 2002 | 43 499 | 58 480 |
| 2003 | 47 526 | 60 354 |
| 2004 | 59 698 | 71 354 |
| 2005 | 71 424 | 81 170 |
| 2006 | 87 926 | 100 784 |
| 2007 | 101 838 | 120 389 |
| 2008 | 116 244 | 142 448 |
| 2009 | 98 274 | 107 529 |
| 2010 ^a | 97 423 | 107 378 |

^a Dane za okres styczeń–październik 2010 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Polska 2010. Raport o stanie handlu zagranicznego*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa 2010, s. 25–26; *Syntetyczna Informacja o eksporcie i imporcie Polski za styczeń–październik 2010 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, grudzień 2010, s. 7.

Do 2004 r. polityka wspierania eksportu była przedstawiona w dokumentach przedakcesyjnych, natomiast po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. polityka ta jest formułowana w wielu dokumentach zarówno w sposób pośredni, jak i bezpośredni. Do ważniejszych dokumentów należą:

- *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006* (NPR 2004–2006)¹ — określono w nim pięć osi rozwoju, w których obszarze zostały sformułowane działania mające sprzyjać rozwojowi konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym także sektora MSP, m.in. poprzez rozwój eksportu przede wszystkim na rynku unijnym;
- *Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (2004–2006)*, SPO WKP — stanowił uszczegółowienie zapisów z NPR 2004–2006, a jednym z celów tego programu było nakierowanie na promocję eksportu m.in. poprzez możliwość uzyskania dofinansowania do udziału firm w zagranicznych targach i wystawach;
- *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015* (SRK 2007–2015)² — jest to strategiczny, średnio-okresowy dokument szczególnie istotny dla rozwoju społeczno-gospodarczego; określono w nim sześć priorytetów (z punktu widzenia eksportu ważny jest Priorytet 1, dotyczący wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki);
- *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności* (NSRO 2007–2013)³ — jest to dokument, w którym kontynuowano założenia m.in. w zakresie polityki wspierania eksportu, w celu realizacji celów strategicznych i horyzontalnych określono w tym dokumencie, oprócz Programów Operacyjnych, także Regionalne Programy Operacyjne (zarówno w jednych, jak i w drugich sporo uwagi poświęcono wzrostowi konkurencyjności przedsiębiorstw, a tym samym takim działaniom wpływającym na eksport, jak promocja eksportu czy działalność doradcza);
- *Krajowy Program Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej* (KPR)⁴ — dokument ten także nawiązuje do polityki wspierania eksportu; określono w nim sześć priorytetów, przy czym Priorytety 2, 3 i 4 nawiązują do działań nakierowanych m.in. na eksport;
- *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej* (KPR 2008–2011)⁵ — dokument ten jest kontynuacją KPR 2005–2008; wyznaczono w nim trzy priorytety (z punktu widzenia eksportu ważny jest Priorytet Innowacyjna Gospodarka);
- *Założenia do strategii promocji gospodarki polskiej 2007–2015* — w dokumencie tym zaproponowano wiele działań mających na celu promocję eksportu, a za najważniejszy cel uznano: „Zwiększenie znaczenia polskiej gospodarki w gospodarce światowej poprzez poprawę jej wizerunku i wzmocnienie powiązań międzynarodowych polskich przedsiębiorstw”⁶.

Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) jest państwową instytucją finansową i działa na podstawie: ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego, ustawy Prawo Bankowe, Statutu

¹ *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, Warszawa, styczeń 2003 (dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r.); ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, DzU. Nr 116, poz. 1206.

² *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015* (SRK 2007–2015), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 (dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r.).

³ *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007 (dokument zatwierdzony Decyzją Komisji Europejskiej w dniu 7 maja 2007 r.).

⁴ *Krajowy Program Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 grudnia 2005 r.

⁵ *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej* (KPR 2008–2011), dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 18 listopada 2008 r.

⁶ *Założenia do strategii promocji gospodarki polskiej 2007–2015*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, marzec 2007.

oraz innych obowiązujących przepisów prawa⁷. Specjalizuje się w obsłudze sektora finansów publicznych. Wspiera państwowe programy społeczno-gospodarcze oraz samorządowe programy rozwoju regionalnego. Misją Banku Gospodarstwa Krajowego jest sprawna i efektywna realizacja działalności zleconej przez Państwo, a także rozwój oferty własnej działalności dla wybranych segmentów rynku.

Od 2001 r. BGK realizuje zadania dotyczące wspierania kontraktów eksportowych w ramach *Programu Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych o stałej stopie procentowej* (DOKE). Od 2009 r., na skutek nasilania się zjawisk kryzysowych, wprowadzono Rządowy Program Wspierania Eksportu pt. *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów dla zagranicznych nabywców polskich towarów i usług lub ich banków z ochroną ubezpieczeniową Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA*.

Program Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych (DOKE)

Myślą przewodnią Programu DOKE było stworzenie dla polskich eksporterów takiego systemu wsparcia, który mógłby zapewnić im porównywalne warunki konkurencyjności z firmami z krajów OECD, gdzie różnorodne rozwiązania w zakresie pośredniej lub bezpośredniej pomocy eksporterom ze strony budżetu państwa funkcjonują od wielu lat.

Program *Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych o stałych stopach procentowych*⁸ został wprowadzony w 2001 r. ustawą o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych⁹. Zgodnie z tą ustawą administratorem Programu jest Bank Gospodarstwa Krajowego, który z uwagi na pełnioną funkcję nie występuje w roli kredytodawcy i nie ponosi z tego tytułu żadnego ryzyka. Idea działania tego instrumentu polega na przekazywaniu za pośrednictwem BGK dopłat do oprocentowania kredytu eksportowego o stałej stopie procentowej. Należy podkreślić, że w tym przypadku wsparcie państwa nie polega na bezpośrednich dopłatach dla eksporterów, ale na stosowaniu dopłat do oprocentowania konkretnego kredytu eksportowego o stałej stopie procentowej. Dopłaty są realizowane w ramach wzajemnych rozliczeń między Bankiem Gospodarstwa Krajowego a bankiem udzielającym kredytu eksportowego, z którym została podpisana umowa DOKE. Dzięki takiej konstrukcji Programu DOKE banki współpracujące są w stanie zaoferować eksporterom ten produkt po stałej stopie procentowej.

Instrument ten miał zwiększyć dostępność do kredytów przedsiębiorcom zainteresowanym eksportem. Zważywszy jednak na wartość kontraktów eksportowych, w praktyce korzystanie z tej pomocy przez eksporterów z sektora MSP jest ograniczone, ponieważ spełnienie niektórych kryteriów, m.in. takich, jak konieczność zawarcia umowy ubezpieczenia czy wpłaty zaliczki w wysokości 15%, jest związane z koniecznością poniesienia dużych

⁷ Zob. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, DzU. Nr 65, poz. 594 z późn. zm.; ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo Bankowe, DzU. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm; Statut BGK stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa w sprawie nadania Statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego z dnia 11 maja 2010 r., DzU. Nr 81, poz. 535.

⁸ Stałe stopy procentowe CIRR (*Commercial Interest Reference Rate*) to stopy referencyjne oprocentowania rynkowego; wyznaczają minimalny poziom stóp procentowych i są ustalane dla poszczególnych walut wszystkich uczestników Porozumienia OECD. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych są publikowane w Monitorze Polskim i obowiązują od 15. dnia danego miesiąca do 14. dnia następnego miesiąca.

⁹ Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r., DzU. Nr 73, poz. 762. Dopłaty z budżetu państwa do oprocentowania kredytów średnio- i długoterminowych o stałych stopach procentowych na finansowanie eksportu z tego Programu, poza ustawą z 2001 r., są także regulowane przez akty wykonawcze wydane na jej podstawie w postaci rozporządzeń.

nakładów finansowych¹⁰. Biorąc pod uwagę te warunki, można stwierdzić, że w zasadzie ubiegać się o niego mogą jedynie duże podmioty gospodarcze, np. producenci statków (powiodła to praktyka korzystania tego instrumentu).

Należy podkreślić, że pomimo faktu, iż ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych weszła w życie z dniem 19 października 2001 r., wdrożenie tego instrumentu było znacznie opóźnione. Wewnętrzne procedury w BGK zostały uruchomione dopiero pod koniec marca 2002 r. Pierwsze wnioski wpłynęły w sierpniu 2003 r., a pierwsze umowy DOKE podpisano dopiero w marcu 2004 r. Wiązało się to przede wszystkim z przyjęciem skomplikowanej, dwuetapowej procedury (na pierwszym etapie podpisywano przyrzeczenia, a na następnym — umowy). W sumie od uruchomienia Programu w 2001 r. do końca 2010 r. podpisano ogółem 40 przyrzeczeń, ale do ostatecznego podpisania umów doszło tylko w 23 przypadkach (co stanowiło 57,5%)¹¹. Zasadniczym powodem rezygnacji eksporterów z podpisywania umów były zmieniające się rynkowe stopy procentowe, w związku z czym zawieranie wieloletnich umów finansowania eksportu o stałej stopie procentowej było i nadal jest dla nich niekorzystne. Wraz z pojawieniem się pierwszych oznak kryzysu w 2007 r. z umów DOKE zaczęli się wycofywać pierwsi inwestorzy; często podejmowali oni decyzję o wyborze zmiennego oprocentowania, gdyż było ono dla nich bardziej opłacalne. Konsekwencją tych decyzji jest fakt, iż od 2008 r. do końca 2010 r. nie zawarto żadnej umowy DOKE, a część z nich anulowano: w 2008 r. dwie umowy DOKE w związku z rezygnacją zagranicznego nabywcy z dwóch statków, a w 2009 r. i I połowie 2010 r. kolejnych pięć umów z powodu likwidacji stoczni. W związku z tym wg stanu na koniec 2010 r. BGK administrował 16 umów o wartości 444,1 mln USD i 144 mln euro, zawartymi w całym okresie trwania Programu. Spośród tych umów 10 (tj. 62,5%) zostało objętych pełną lub częściową ochroną ubezpieczeniową w Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA (KUKE SA) W pozostałych przypadkach uzyskano zgodę ministra finansów lub Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych (KPUE) na odstąpienie od ich ubezpieczenia.

Rządowy Program Wspierania Eksportu (RPWE)

Rządowy Program Wspierania Eksportu (RPWE) pt. *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów dla zagranicznych nabywców polskich towarów i usług lub ich banków z ochroną ubezpieczeniową Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA* funkcjonuje na podstawie decyzji Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2009 r.; jest to jedyny dokument dotyczący funkcjonowania Programu. Organem nadzorującym jego realizację jest minister właściwy ds. finansów publicznych. Wiodąca rola w tym zakresie spoczywa na BGK i KUKE SA. Wewnętrzne procedury między instytucjami zakończono przygotowywać w końcu listopada 2009 r., a pierwsze transakcje miały miejsce w maju 2010 r. Program ten ma na celu wsparcie polskiego eksportu poprzez wprowadzenie ułatwień w jego finansowaniu dla zagranicznych przedsiębiorców w zakresie dostępu do kredytów finansujących zakup pol-

¹⁰ W *Założeniach do strategii promocji gospodarki polskiej 2007–2015* stwierdzono: „...przedsiębiorstwa działające w Polsce, przede wszystkim MSP, charakteryzują się mniejszą siłą ekonomiczną, mniejszymi zasobami finansowymi i mniejszymi zdolnościami kredytowymi niż przedsiębiorstwa z innych państw członkowskich UE (a przede wszystkim — z UE-15) i dlatego ich oferta eksportowa często przegrywa nawet z nieco gorszymi produktami firm z innych krajów, które mogą zaoferować odbiorcy np. dłuższe terminy płatności czy inne udogodnienia w tym zakresie” (*Założenia do strategii promocji gospodarki polskiej 2007–2015*, j.w., s. 32).

¹¹ Zgodnie z obowiązującymi regulacjami okres między przyrzeczeniem a podpisaniem umowy nie może przekroczyć 6 miesięcy. Po upływie tego terminu przyrzeczenie wygasa.

skich towarów i usług. Zgodnie z ustawą o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹² kredyty te są objęte ochroną ubezpieczeniową KUKES SA w ramach ubezpieczeń eksportowych.

Aby realizować to zadanie, BGK może zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować obligacje w kraju i za granicą¹³. Ważnym aspektem jest to, że Rządowy Program Wspierania Eksportu w przeciwieństwie do Programu DOKE: 1) nie wymaga zaangażowania banku komercyjnego, 2) klient ma do dyspozycji instrumenty krótko-, średnio- i długoterminowe, 3) istnieje możliwość wyboru stopy procentowej (stałej lub zmiennej).

Rządowy Program Wspierania Eksportu wprowadzono z trzech ważnych powodów¹⁴:

- 1) W zasadzie banki komercyjne w każdych warunkach, w tym zwłaszcza w warunkach kryzysu, są niezwykle ostrożne w podejmowaniu decyzji dotyczących finansowania transakcji eksportowych;
- 2) podobne rozwiązania wspierające eksport o charakterze inwestycyjnym zostały przyjęte także przez inne kraje OECD, np. Czechy czy Węgry;
- 3) dotychczasowe instrumenty wspierania kredytów eksportowych okazały się niewystarczające.

Według stanu na koniec lipca 2010 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego zawarto 16 transakcji, a wartość udzielonych kredytów wynosiła ok. 6 mln euro. Zaledwie w dwóch przypadkach (tj. 12,5%) podpisano umowy długoterminowe o stałej stopie procentowej CIRR, a w pozostałych (tj. 87,5%) podpisano umowy krótkoterminowe o zmiennej stopie procentowej. Należy podkreślić, że wszystkie podpisane umowy krótkoterminowe zostały zawarte przez przedsiębiorstwa z sektora MSP.

Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA (KUKES SA)

Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA jest jedyną firmą w Polsce, która ubezpiecza transakcje eksportowe gwarantowane przez Skarb Państwa. Celem jej działalności jest bezpieczeństwo w handlu zarówno w kraju, jak i za granicą, a także na rynkach podwyższonego ryzyka. Misją KUKES SA jest tworzenie takich warunków, które mają sprzyjać promocji polskiego eksportu na warunkach kredytowych, a także wzmacniać pozycję eksporterów oraz ich towarów i usług na rynku międzynarodowym. Instytucja ta w swojej ofercie ma instrumenty skierowane do sektora małych, średnich i dużych przedsiębiorstw oraz szeroką ofertę współpracy z bankami i innymi instytucjami finansowymi. Podstawowy podział oferowanych ubezpieczeń dzieli je na ubezpieczenia i gwarancje ubezpieczeniowe: 1) udzielane w ramach działalności gwarantowanej przez Skarb Państwa oraz 2) prowadzone w ramach działalności komercyjnej.

¹² Ustawa z dnia 8 maja 1997r., DzU. Nr 79, poz. 484 z późn. zm.

¹³ Zgodnie z dokumentem Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2009 r. planuje się, że BGK udzieli kredytów dla nabywcy na kwotę 5,1 mld zł, a maksymalne zaangażowanie kredytowe wyniesie ok. 2,7 mld zł. Szacuje się, że zostanie udzielonych ok. 3,2 mld zł kredytów na bazie stopy CIRR oraz ok. 1,9 mld zł kredytów na bazie zmiennej stopy procentowej.

¹⁴ W uzasadnieniu wprowadzenia tego programu stwierdzono m.in., że: „dotychczasowe, dostępne w Polsce instrumenty wspierania kredytów eksportowych — ubezpieczenia Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA i Program Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych — są niewystarczające, ponieważ wymagają udziału banku komercyjnego, który udzieli kredytu eksportowego (*Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów dla zagranicznych nabywców polskich towarów i usług lub ich banków z ochroną ubezpieczeniową Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA*, www.mf.gov.pl/_files/_informatory/wspieranie_eksportu/program_rzncdowy-bgk-kredyty_eksportowe.pdf?PortalMF,28.12.2010).

KUKE SA w 2011 r. obchodzi 20-lecie swojej działalności. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. Korporacja wystawiła łącznie 11 283 ubezpieczeń i gwarancji, z czego 3205 dotyczyło ubezpieczeń i gwarancji gwarantowanych przez Skarb Państwa, a 8078 — ubezpieczeń i gwarancji komercyjnych. W sumie ubezpieczono należności o wartości 40,15 mld USD, z czego 26,29 mld USD dotyczyło należności eksportowych, a pozostałe krajowych. W okresie tym rozpatrzono 21 390 wniosków, z czego 5788 dotyczyło ubezpieczeń i gwarancji gwarantowanych przez Skarb Państwa, a 15 602 — ubezpieczeń i gwarancji komercyjnych.

Jak wynika ze sprawozdań rocznych KUKE SA za lata 2000–2009, udział wartości ubezpieczonego obrotu eksportowego w obrotach ogółem był zróżnicowany. W latach 2000–2003 kształtował się w przedziale 51–63%. W latach 2004–2007, tj. w okresie dynamicznego wzrostu gospodarczego, kształtował się w przedziale 80–88%. W warunkach kryzysu gospodarczego w 2008 r. udział ten osiągnął wartość ok. 75%, a w 2009 r. zaledwie 47,4%. Taki spadek był spowodowany przede wszystkim spowolnieniem gospodarczym, którego skutkiem było m.in. zmniejszenie zapotrzebowania na polskie towary i usługi na rynkach zagranicznych, co miało odzwierciedlenie w wartości ubezpieczonego eksportu.

W latach 2000–2009 wartość gwarancji i ubezpieczeń kontraktów eksportowych z udziałem Skarbu Państwa była bardzo zróżnicowana. Gwarantowane przez Skarb Państwa ubezpieczenia kontraktów eksportowych realizowane w kredycie poniżej 2 lat w 2000 r. wynosiły zaledwie 39,2 mln USD, a w 2008 r. ich wartość wzrosła do 832 mln USD (wg danych za 2009 r. ukształtowały się one na poziomie 512,2 mln USD). Odmienne wyglądała sytuacja w przypadku gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kontraktów i kredytów eksportowych o okresie spłaty 2 i więcej lat — w 2000 r. wyniosły one 226,3 mln USD, a na koniec 2008 r. ich wartość wzrosła ponad 2-krotnie, do 462 mln USD (wg danych za 2009 r. ukształtowały się one na poziomie 107,1 mln USD, odnotowując ponad 2-krotny spadek w stosunku do 2000 r. i ponad 4-krotny w stosunku do 2008 r.).

Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa zostały wprowadzone ustawą o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹⁵. Wprowadzenie tego instrumentu początkowo miało służyć finansowaniu produkcji eksportowej. Jak jednak wynika z praktyki, z tego instrumentu mogły korzystać tylko duże podmioty gospodarcze, takie jak np. producenci statków. W związku z tym, że przez pierwsze 3 lata funkcjonowania ustawy żaden z eksporterów nie skorzystał z tego instrumentu, od połowy 2000 r. zaczęto wprowadzać pierwsze poprawki, aby mogło z niego skorzystać większe grono eksporterów, w tym także przedsiębiorstwa z sektora MSP¹⁶.

Jednym z podmiotów upoważnionych do udzielania poręczeń i gwarancji jest BGK. Na mocy przepisów tej ustawy do dnia 31 maja 2009 r. w BGK funkcjonował Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych (KFPK). Celem tego funduszu było udzielanie poręczeń i gwarancji ułatwiających przedsiębiorstwom finansowanie inwestycji za pomocą kredytów bankowych. Były one skierowane do krajowych podmiotów gospodarczych, gmin i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, należy jednak podkreślić, że głównymi klientami funduszu były małe i średnie przedsiębiorstwa. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 8 maja 1997 r., DzU. Nr 79, poz. 484 z późn. zm.

¹⁶ 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*, t. 2: *Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw na jednolitym rynku europejskim*, raport przygotowany przez Zespół Międzyresortowy, RCSS i MGPIPS, Warszawa 2003, s. 201.

o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw¹⁷ wprowadziła przepisy likwidujące Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych oraz Fundusz Poręczeń Unijnych. Ponadto, na skutek nowelizacji BGK może udzielać we własnym imieniu i na własny rachunek poręczeń lub gwarancji w ramach rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego. W wyniku nowelizacji ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa i likwidacji KFPK działalność poręczeniowa BGK jest prowadzona m.in. w ramach rządowego *Programu wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*, który został uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 19 maja 2009 r. Celem tego programu i podejmowanych w jego ramach działań jest poprawa dostępu zwłaszcza mikro, małych i średnich przedsiębiorstw do zewnętrznych źródeł finansowania za pośrednictwem systemu poręczeń i gwarancji — ok. 80% udzielanych przez BGK poręczeń jest skierowanych do sektora MSP. Należy podkreślić, że finansowanie eksportu nie jest nadrzędnym celem tego instrumentu i chociaż jest on skierowany do sektora MSP, to jego udział w finansowaniu eksportu jest znikomy. Cele programu są realizowane za pomocą wielu instrumentów, do których np. należą:

- reporeczenia, polegające na udzielaniu poręczeń przez BGK na rzecz funduszy poręczeniowych w celu zabezpieczenia spłaty zobowiązań wynikających z poręczeń za zobowiązania mikro, małych i średnich przedsiębiorców,

Tablica 2. Łączny limit gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa wg ustawy budżetowej oraz jego wykorzystanie w latach 2000–2009

| Rok | Limit gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa wg ustawy budżetowej | Łączna kwota udzielonych gwarancji i poręczeń | Wykorzystanie limitu (w%) |
|------|--|---|---------------------------|
| | w zł | | |
| 2000 | 18 000 000 000 | 4 027 495 369 | 22,37 |
| 2001 | 15 000 000 000 | 11 199 255 841 | 74,66 |
| 2002 | 29 000 000 000 | 6 676 862 626 | 23,02 |
| 2003 | 23 000 000 000 | 4 354 130 510 | 18,93 |
| 2004 | 17 000 000 000 | 5 779 637 972 | 34,00 |
| 2005 | 20 000 000 000 | 6 758 362 050 | 33,79 |
| 2006 | 17 000 000 000 | 3 034 800 900 | 17,85 |
| 2007 | 17 000 000 000 | 3 080 774 798 | 18,12 |
| 2008 | 15 000 000 000 | 628 878 000 | 4,19 |
| 2009 | 55 000 000 000 | 21 079 008 300 | 38,33 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w latach 2000–2009 przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego*, Rada Ministrów, Warszawa 2009.

¹⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r., DzU. Nr 65, poz. 545.

- poręczenia dla firm faktoringowych, polegające na udzielaniu poręczeń za zobowiązania z tytułu faktoringu (faktorem może być wyłącznie przedsiębiorstwo małe lub średnie).

Co roku w budżecie państwa jest ustalony maksymalny limit na poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (tablica 2).

Jak wynika z tablicy 2, w analizowanym okresie w ustawie budżetowej zarezerwowano kwotę w wysokości 15–55 mld zł, ale tylko w 2001 r. wykorzystano ten limit w ok. 75%. Tak niewielkie wykorzystanie tego instrumentu może świadczyć o jego niskiej skuteczności i konieczności wprowadzania w jego funkcjonowaniu dalszych zmian.

Podsumowanie

Przepisy regulujące działanie instrumentów wspierających eksport, obowiązujące w Polsce, są dość sztywne, a podejmowane próby ich uelastycznienia bardzo czasochłonne i mogą trwać od kilkunastu do kilkudziesięciu dni. Chociaż system wspierania eksportu funkcjonuje w Polsce od wielu lat, to instrumenty polityki eksportowej pozostające w dyspozycji KUKA SA i BGK wciąż mają niewielki wpływ na rozwój eksportu, obejmując zaledwie ok. 1% wartości polskiego eksportu. W takich krajach, jak Niemcy czy Francja, przyjmuje się zasadę, że wszystko, co nie jest zabronione, jest dozwolone, w związku z czym kraje te są „mistrzami” w wykorzystywaniu swoich programów skierowanych do eksporterów.

Rządowy program wspierania eksportu jest jednym z pierwszych dokumentów, który zawiera konkretne rozwiązania skierowane do sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Niski stopień wykorzystania Programu DOKE oraz instrumentów oferowanych przez KUKA SA świadczy o tym, że wszystkie podejmowane próby jego promocji i zainteresowania nim eksporterów nie przynosiły oczekiwanych rezultatów¹⁸. W celu ustalenia przyczyn obie te instytucje zostały poddane kontroli NIK¹⁹.

Jedną z najważniejszych przyczyn takiego stanu może być konstrukcja Programu DOKE, w którym nie uwzględniono zmieniających się warunków ekonomicznych, np. wysokości inflacji czy stóp procentowych. Ustawodawca, ustalając warunki udzielania dopłat do kre-

¹⁸ W *Założeń do strategii promocji gospodarki polskiej 2007–2015* stwierdzono: „...choć przedsiębiorstwa w Polsce mogą korzystać z ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych oferowanych przez KUKA SA, wykorzystanie tych instrumentów jest stosunkowo słabe. Konieczne jest podjęcie działań w tym zakresie” (*Założenia do strategii promocji gospodarki polskiej 2007–2015*, jw., s. 33).

¹⁹ W latach 2000–2009 powstały dwa raporty z kontroli przeprowadzonej z własnej inicjatywy przez NIK. Pierwsze wyniki kontroli tych instytucji przedstawiono w raporcie pt. *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych*, NIK, Departament Budżetu i Finansów, Warszawa, kwiecień 2004. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów i KUKA SA, objęła ona okres od dnia 1 stycznia 2000 r. do dnia 30 września 2004 r. Drugą kontrolę, która także dotyczyła oceny funkcjonowania finansowego systemu wspierania eksportu, przeprowadzono w trzech instytucjach: KUKA SA, BGK i Ministerstwie Finansów. Swoim zakresem objęła okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 30 czerwca 2009 r., a wyniki przedstawiono w raporcie pt. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu finansowego wspierania kredytów eksportowych*, NIK, Departament Budżetu i Finansów, Warszawa, marzec 2010. Obie kontrole miały na celu ocenę prawidłowości wykonywania zadań ustawowych przez te instytucje w zakresie wykorzystania oficjalnych finansowych instrumentów wspierania eksportu. Pomimo niskiego wykorzystania omawianych instrumentów NIK poprawnie oceniła ich funkcjonowanie. Z raportu z 2009 r. wynika m.in., że BGK, rozpatrując wnioski o zawarcie umowy DOKE oraz dokonując rozliczeń wynikających z zawieranych umów, działał zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. oraz że niski stopień wykorzystania tego instrumentu wiązał się z brakiem zainteresowania banków komercyjnych finansowaniem długoterminowych transakcji eksportowych. W raporcie tym podkreśla się także, że „Korporacja rzetelnie rozpatrywała wnioski zgodnie z ogólnymi warunkami ubezpieczeń, postanowieniami uchwał Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych oraz wewnętrznymi procedurami. Decyzje były podejmowane po przeprowadzeniu oceny ryzyka, zgodnie z przyznanymi kompetencjami i bez zbędnej zwłoki”.

dytów eksportowych, uwzględnił ówczesny bardzo wysoki poziom inflacji (8–10%), a przy jej obecnym poziomie, wynikającym z prowadzonej przez NBP i Radę Polityki Pieniężnej polityki opartej na bezpośrednim celu inflacyjnym, oferowane stawki dopłat należy uznać za zbyt niskie. W związku z tym można stwierdzić, że dopłaty do kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych były i nadal są ekonomicznie nieoptymalne zarówno dla eksporterów, jak i dla banków.

Summary

In her article, the author discussed and assessed the selected forms of financial support of exports in Poland in 2000–2010. The main reason for touching these subject matters is the fact that the export policy in every country is extremely important, and ability to make use of financial instruments of support of this policy is used in Poland by not many enterprises.

Резюме

В статье обсуждены и подвержены оценке избранные формы финансовой поддержки экспорта в Польше в 2000–2010 гг. Основной причиной обсуждения этой проблематики является факт, что экспортная политика в каждой стране – особенно существенная, а умение использовать финансовые инструменты поддержки этой политики в Польше используется немногими предприятиями.

SŁAWOMIR TAJER
IBRKK — Warszawa

Konkurencyjność małych firm handlowych

Uwagi wstępne

Coraz trudniejsze warunki na polskim rynku artykułów konsumpcyjnych sprawiają, że rodzime firmy handlowe, działające jako samodzielne i niezależne podmioty gospodarcze, mają kłopoty z nawiązaniem walki konkurencyjnej z sieciami handlowymi, w tym zwłaszcza organizowanymi przez koncerny zagraniczne. Dlatego zdobycie, a jeszcze bardziej utrzymanie satysfakcjonującej pozycji rynkowej wymaga od nich zastosowania różnych mechanizmów i narzędzi służących nawiązaniu walki konkurencyjnej. Tymczasem z badań konkurencyjności firm handlowych, które w ostatnich latach były realizowane przez różne ośrodki naukowe, m.in. wynika, że najczęściej stosowanymi metodami rywalizacji pozostają ceny, a z pozacenowych metod rywalizacji słabo wykorzystywanym narzędziem są nadal usługi. Rodzime firmy handlowe w swych strategiach działania powinny więc uwzględniać:

- potrzebę nawiązywania i zacieśniania współpracy z innymi firmami małej i średniej skali, działającymi zarówno na tym samym szczeblu kanału dystrybucji, jak i w układzie pionowym (współpraca ta nie powinna się jednak ograniczać wyłącznie do grup zakupowych, ale także sięgać po kapitałowe formy integracji);