



BIULETYN

Nr 18 (1368), 24 lutego 2016 © PISM

Redakcja: Jarosław Cwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Agencja wspierania eksportu: doświadczenia wybranych państw europejskich

Damian Wnukowski

Aby zwiększyć zaangażowanie polskich firm na rynkach zagranicznych, potrzebny jest spójny i sprawny system wsparcia rządowego. Jego główną częścią może stać się agencja wspierania eksportu, której utworzenie zapowiedział polski rząd. Warto więc poznać doświadczenia innych państw, w tym Wielkiej Brytanii, Węgier i Czech, w których takie instytucje już działają, i dostosować sprawdzone przez nie rozwiązania do polskich realiów.

Agencje promocji eksportu istnieją w różnej formie w ponad 100 krajach. Stanowią one skuteczne narzędzie wspierania firm na rynkach zagranicznych – według dostępnych badań szacuje się, że 1 dol. wydany przez agencję generuje wzrost eksportu średnio o 40 dol. W Polsce taka agencja nie funkcjonuje, a system wsparcia eksportu jest rozproszony pomiędzy różne instytucje, w tym głównie MSZ i Ministerstwo Rozwoju. Kierują one odpowiednio wydziałami ekonomicznymi ambasad oraz wydziałami promocji handlu i inwestycji, których równoległe działanie na rynkach zagranicznych może powodować spory kompetencyjne. We wspieraniu polskich firm uczestniczą też inne ministerstwa, np. rolnictwa czy środowiska, a także m.in. Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) oraz instytucje finansowe – Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKEx) i Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

Brakuje jednak instytucji, która koordynowałaby wykorzystywanie instrumentów dostępnych w ramach promocji polskiej gospodarki na świecie. Taką funkcję mogłaby pełnić agencja wspierania eksportu, której utworzenie zapowiedział pod koniec 2015 r. wicepremier i minister rozwoju Mateusz Morawiecki. W celu reorganizacji systemu wsparcia eksportu, w tym założenia agencji, warto poznać doświadczenia innych państw, gdzie podobne instrumenty już istnieją. Na uwagę zasługują przykłady Wielkiej Brytanii, Węgier i Czech, ze względu zarówno na ich sukcesy eksportowe, jak i na różnicowanie przyjętych rozwiązań.

Made in UK. Za wspieranie brytyjskich firm na rynkach światowych, jak również za przyciąganie inwestycji na Wyspy Brytyjskie, odpowiada agenda rządowa, United Kingdom Trade & Investment (UKTI), z budżetem 265 mln funtów (ok. 1,5 mld zł) w latach 2014–2015. W strukturze jej działalności zaznacza się współpraca Ministerstwa Biznesu, Innowacji i Umiejętności (BIS) z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. UKTI podlega BIS, jednak działa w ramach brytyjskich placówek dyplomatycznych, zastępując w nich wydziały ekonomiczne, co eliminuje spory kompetencyjne.

Charakterystyczną cechą UKTI jest szerokie wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w ramach inicjatywy *overseas business network*. Przykładem może być współpraca UKTI z Polsko-Brytyjską Izbą Handlową, oparta na działalności specjalnego zespołu ds. handlu, zapewniającego bieżącą obsługę firm. Poza usługami doradczymi UKTI udostępnia m.in. platformy informacyjne dotyczące targów czy projektów pomocy rozwojowej. Ponadto ściśle współpracuje z instytucjami finansowymi, szczególnie UK Export Finance. Usługi UKTI są odpłatne, choć ich cena jest konkurencyjna wobec oferty firm komercyjnych, z uwagi na subsydiowanie przez rząd brytyjski. Co istotne, odpłatność wprowadzano stopniowo, licząc się przy tym z reakcjami brytyjskiego biznesu. Programy pilotażowe są immanentną cechą UKTI. Umożliwiają ocenę efektów danego rozwiązania i uwzględnienie uwag przedsiębiorstw.

Pracownicy UKTI nie mają statusu dyplomatów, co wymusza współdziałanie z ambasadą w kwestiach wymagających wsparcia politycznego (takich jak energetyka czy obronność). Jednocześnie daje się zauważyć trend do

zatrudniania pracowników miejscowych, co ma sprzyjać obniżaniu kosztów funkcjonowania placówek (założonych w niemal 100 krajach). Działalność UKTI jest co roku oceniana na podstawie m.in. ankiet telefonicznych przeprowadzanych wśród wybranych klientów. Na stronie internetowej publikowane są również przykłady sukcesów firm wspartych przez UKTI, co potwierdza osiągnięcia agendy.

Wsparcie po węgiersku. Główną rolę we wspieraniu węgierskiego eksportu odgrywa agencja Hungarian National Trading House (HNTH), która ma być samowystarczalna finansowo. Podlega ona Ministerstwu Spraw Zagranicznych i Handlu (MSZiH), koordynującemu działalność wszystkich instytucji zaangażowanych w promocję węgierskiej gospodarki na świecie. Koncentruje się na współpracy z MŚP i firmami innowacyjnymi, m.in. świadcząc usługi konsultingowe czy pomagając przy zawieraniu transakcji. Przyciąganiem zagranicznych inwestycji zajmuje się osobna instytucja – Hungarian Investment Promotion Agency (HIPA). Ani pracownicy HNTH, ani HIPA nie mają statusu dyplomatów. Działania obu agencji są uzupełniane przez instytucje oferujące usługi finansowe: Hungarian Export-Import Bank (Eximbank) i Hungarian Export Credit Insurance (odpowiednik KUKI), również nadzorowane przez MSZiH.

HNTH ma formę spółki (której podlegają mniejsze podmioty) z większościami kapitałem publicznym i niewielkim udziałem Węgierskiej Izby Przemysłowo-Handlowej (odpowiednika polskiej KIG). Usługi HNTH są bezpłatne, jednak w przypadku podpisania umowy z podmiotem zagranicznym w wyniku działań agencji pobiera ona ustaloną indywidualnie prowizję. Placówki HNTH (w ponad 40 krajach, głównie w Azji i Afryce) funkcjonują równolegle z wydziałami ekonomicznymi węgierskich ambasad. Ponadto wsparcia udzielają również biura regionalne HNTH na Węgrzech. Działalność agencji oceniana jest w rocznych sprawozdaniach, m.in. na podstawie wzrostu eksportu.

Model czeski. Także w Czechach funkcjonuje specjalna instytucja – Czech Trade Promotion Agency (CzechTrade), podporządkowana Ministerstwu Przemysłu i Handlu, które w 2014 r. przeznaczyło na jej działalność 385 mln koron czeskich (ok. 62 mln zł). Ma ona status organizacji dotowanej z budżetu państwa, lecz nie jest instytucją rządową. Agencja dostarcza informacji rynkowych i usług doradczych w ramach sieci biur w niemal 50 krajach (głównie w Europie). Część usług, dopasowanych do potrzeb klienta, jest płatna. W zależności od placówki pracownicy agencji mogą mieć status dyplomatów, jeżeli są ku temu praktyczne przesłanki (np. ułatwienia wizowe). CzechTrade współpracuje też z publicznymi instytucjami finansowymi, takimi jak Czech Export Bank czy EGAP, skupiający się na ubezpieczeniu transakcji na ryzykownych rynkach, gdzie oferta komercyjna jest niewystarczająca. Warto zaznaczyć, że za przyciąganie inwestorów do Czech odpowiada osobna agencja – CzechInvest.

CzechTrade organizuje płatne szkolenia dla czeskich firm z zakresu eksportu (nt. konkretnego rynku lub zagadnienia, np. marketingu) oraz prowadzi stronę BusinessInfo.cz zawierającą informacje dla firm działających w Czechach, w tym eksporterów. Ponadto dwa razy do roku przedstawiciele zagranicznych biur CzechTrade zbierają się w Pradze, co umożliwi wymianę informacji i nawiązanie relacji z biznesem. Działalność agencji podlega weryfikacji w formie rocznych sprawozdań – wyniki mogą wpływać np. na wielkość jej budżetu czy wynagrodzenia pracowników.

Elastyczność i kompleksowość. Z uwagi na mnogość istniejących modeli polska agencja wspierania eksportu powinna funkcjonować w sposób elastyczny, aby jak najlepiej dostosować sprawdzone rozwiązania do polskich uwarunkowań i możliwości, w tym finansowych. Dlatego warto, wzorem UKTI, wprowadzać programy pilotażowe (np. związane ze stopniową odpłatnością za usługi, która mogłaby wpływać pozytywnie na sytuację finansową agencji i większe zaangażowanie firm w projekty), co umożliwi ocenę poszczególnych rozwiązań pod kątem potrzeb biznesu. Agencja, poprzez kontakt z różnymi ministerstwami i instytucjami, powinna wpisywać się w zintegrowane podejście do rozwoju gospodarczego Polski. Nadzór nad nią powinno jednak sprawować jedno ministerstwo (spraw zagranicznych lub rozwoju), co zwiększy jej skuteczność. Niezależnie od rozstrzygnięć w tej kwestii, zadania w zakresie promocji eksportu należałoby przydzielić jednej instytucji, aby polscy przedsiębiorcy wiedzieli, gdzie mogą uzyskać kompleksowe wsparcie związane z informacją rynkową czy instrumentami finansowymi, które powinny w większym stopniu dotyczyć rynków ryzykownych (np. w Azji czy Afryce).

Jeśli chodzi o formę organizacyjno-prawną, agencję można utworzyć – wzorem HNTH – jako kontrolowaną przez państwo spółkę, np. akcyjną, aby m.in. umożliwić jej działanie na zasadach komercyjnych i przyspieszyć proces decyzyjny. Przytoczone przykłady nie wskazują jednoznacznie, czy zasadne jest łączenie wspierania eksportu i przyciągania inwestycji. Skupienie ich w jednej agencji, wzorem UKTI, zapewni kompleksowość oferty; z kolei odmiennosc działań związanych z tymi celami może uzasadniać ich rozdzielenie między różne instytucje (casus Węgier i Czech), nadzorowane jednak przez to samo ministerstwo.

Potrzeba przyznania statusu dyplomatycznego pracownikom agencji może zależeć od warunków w danym kraju (np. kwestii wizowych). Jednak brak takiego statusu nie musi wpływać negatywnie na funkcjonowanie placówek – może nawet obniżyć koszty ich działalności i ułatwić zatrudnianie lokalnego personelu. Należałoby przy tym zapewnić możliwość otwierania oddziałów agencji niezależnie od przedstawicielstw dyplomatycznych. Dzięki temu będzie można prowadzić działania w krajach, gdzie nie ma polskiej ambasady, lub też na tyle zróżnicowanych, że zasadne jest otwarcie biur regionalnych (np. CzechTrade ma cztery biura w Chinach).

Agencja wspierania eksportu powinna wykorzystywać formułę partnerstwa publiczno-prywatnego, szczególnie w odniesieniu do bilateralnych izb gospodarczych, w zakresie bieżącej obsługi polskich firm. Mogłaby także, tak jak CzechTrade, prowadzić szkolenia i organizować zjazdy pracowników zagranicznych biur w Warszawie (podobnych do narad ambasadorów) celem kontaktu z firmami planującymi działalność za granicą. Warto również, śladem UKTI, zachęcać firmy do dzielenia się swoimi sukcesami, co umożliwiłoby dokładniejszą ocenę skuteczności agencji.