



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 14 (1456), 7 lutego 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Finansowe instrumenty wsparcia polskiego biznesu za granicą

Damian Wnukowski

Wsparcie finansowe udzielane ze środków publicznych wpływa na wzrost konkurencyjności eksporterów i inwestorów. Dlatego finansowanie zagranicznej działalności rodzimego biznesu jest narzędziem rywalizacji państw na rynkach międzynarodowych. Aby wzmocnić szanse polskich firm na pozyskanie zagranicznych kontraktów, w systemie rządowego wsparcia należy zwiększyć nakłady finansowe, usprawnić już istniejące instrumenty, rozszerzyć ich rodzaje oraz spopularyzować je wśród przedsiębiorców.

Agencje kredytów eksportowych. Za finansowe wsparcie przedsiębiorstw za granicą ze środków publicznych odpowiadają agencje kredytów eksportowych (AKE). Są one instytucjami publicznymi lub prywatnymi działającymi w imieniu państwa. Dysponują instrumentami takimi jak kredyty, gwarancje czy ubezpieczenia transakcji zagranicznych. Pomimo popularności AKE (w 2015 r. funkcjonowało ich na świecie ponad 80 w prawie 70 krajach) ich ocena jest niejednoznaczna. Wydają się one skuteczne, jeśli chodzi o wsparcie eksportu – według dostępnych badań sprzedaż zagraniczna rośnie o 3,3 pkt proc. do trzech lat po założeniu AKE, o 2,8 pkt proc. w ciągu trzech–siedmiu lat od jej powstania i o 2,7 pkt proc. po ponad siedmiu latach funkcjonowania agencji. Pomimo to zgłaszane są zastrzeżenia co do ubocznych efektów ich działalności, w tym zwiększania zadłużenia państw najuboższych czy ograniczania działania sektora prywatnego. Celem AKE nie jest zastępowanie banków komercyjnych, lecz zapewnianie wsparcia, gdy oferta sektora prywatnego nie wystarcza. Może to dotyczyć długoterminowych projektów (np. infrastrukturalnych), okresów spowolnienia gospodarczego, jak również działalności na rynkach o dużym ryzyku ekonomicznym czy politycznym. Ostatnia przesłanka jest szczególnie istotna dla Polski, która dąży do zwiększenia obecności na dynamicznie rozwijających się, lecz wymagających rynkach pozaeuropejskich.

W swojej działalności AKE nie tylko korzystają z różnorodnych instrumentów, lecz także przybierają różne formy organizacyjne. Może być to jedna agencja odpowiadająca za udzielanie kredytów, jak i za ich ubezpieczenie (m.in. amerykański EXIM Bank czy turecki Türk Eximbank). Zadania te mogą być również podzielone na dwie odrębne agencje (jak w Czechach czy Chinach). Istnieje możliwość włączenia instytucji prywatnych w proces finansowego wsparcia, co ma miejsce np. w Niemczech i Francji, gdzie odpowiednio Euler Hermes i Coface realizują zadania powierzone przez rząd. Ponadto można wyróżnić agencje korzystające głównie z finansowania z budżetu państwa (większość AKE zalicza się do tej grupy) oraz bazujące na samofinansowaniu działalności (np. kanadyjski bank Export Development Canada). Niektóre z agencji finansują nie tylko eksport, lecz także import, jeżeli służy on żywotnym interesom kraju (np. Japan Bank for International Cooperation – JBIC – finansuje dostawy surowców naturalnych do Japonii).

Finansowa konkurencja. Znaczenie AKE wzrosło po 2008 r. Odegrały one wtedy istotną rolę w stabilizowaniu światowego systemu handlowego w obliczu kryzysu finansowego i związanego z nim ograniczenia akcji kredytowej sektora prywatnego. Tylko w 2015 r. osiem czołowych AKE udzieliło wsparcia krótkoterminowego (do dwóch lat) na sumę ok. 680 mld dol., czyli więcej, niż wynosił nominalny PKB Polski. Liderem pod tym względem były Chiny (ponad 360 mld dol.) – wyprzedziły one Koreę Płd. (ponad 130 mld dol.) i Kanadę (prawie 60 mld dol.). W przypadku instrumentów średnio- i długoterminowych (od dwóch lat) kraje OECD oraz BRICS udzieliły finansowania na sumę ok. 250 mld dol. Również w tym obszarze dominowały Chiny z ponad 100 mld dol. wsparcia.

Przez wiele lat w finansowaniu eksportu i inwestycji zagranicznych główną rolę odgrywały kraje OECD. Członkowie organizacji stosują się do niewiążących prawnie reguł ustalonych w 1978 r. w odniesieniu do kredytów średnio- i długoterminowych (określających m.in. dozwolone oprocentowanie czy okres spłaty). Reguły te mają zapobiegać nadmiernej konkurencji pomiędzy AKE. W ciągu ostatnich kilkunastu lat uwidaczniają się jednak dwa główne trendy w finansowaniu eksportu. Po pierwsze, coraz silniejszą pozycję zdobywają państwa nienależące do OECD, zwłaszcza Chiny. Państwa te mogą ustalać korzystniejsze wsparcie niż członkowie OECD, co zwiększa konkurencyjność firm z tych krajów. Po drugie, zauważalny jest wzrost wartości wsparcia niepodlegającego regułom OECD, np. finansowania inwestycji zagranicznych, także przez członków tej organizacji. Łącznie jeszcze w 2011 r. regułom OECD podlegało ok. 50% finansowego wsparcia aktywności zagranicznej, w 2015 r. zaś było to już mniej niż 1/3. Należy wskazać, że ustalenia OECD nie dotyczą kredytów krótkoterminowych, przy których istnieje większa elastyczność ustalania warunków spłaty.

Polski system wsparcia. Odpowiedzią na silną międzynarodową konkurencję ma być modyfikacja polskiego systemu wsparcia eksportu i inwestycji zagranicznych. Kluczową rolę ma odegrać nowo utworzony Polski Fundusz Rozwoju (PFR) nadzorowany przez Ministerstwo Rozwoju. PFR to grupa kapitałowa skupiająca nie tylko Polską Agencję Inwestycji i Handlu (PAIH), mającą koordynować merytoryczne wsparcie firm za granicą, lecz także instytucje finansowe – Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) oraz Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE). BGK oferuje wsparcie dla dóbr z wkładem polskim – w zależności od rodzaju kredytu musi on odpowiadać za minimum 30–40% przychodu netto z kontraktu. Wśród krótkookresowych instrumentów oferowanych przez BGK często stosowane są kredyty, np. postfinansowanie akredytywy, wśród długoterminowych zaś – m.in. kredyt bezpośredni dla importera na zakup towarów i usług inwestycyjnych. KUKE z kolei ubezpiecza kredyty udzielane przez BGK, w tym firmom z państw o podwyższonym ryzyku handlowym, m.in. w Azji czy Afryce. Pomimo rosnącego zainteresowania ofertą BGK i KUKE przedsiębiorcy wysuwają zastrzeżenia co do ich funkcjonowania, dotyczące np. niskiego stopnia przyjmowanego ryzyka czy stosunkowo wysokich opłat, w tym za ubezpieczenie kredytów na rynki pozaeuropejskie.

Na finansowanie działalności zagranicznej polskich firm PFR ma przeznaczyć w ciągu najbliższych kilku lat ok. 60 mld zł (ok. 16 mld dol.) udzielanych przez BGK, KUKE i banki komercyjne. Środki te mają objąć finansowanie bezpośrednie, w tym kredyty (ok. 36 mld zł), ubezpieczenia i faktoring (9,6 mld zł), gwarancje (8,2 mld zł), limity rozliczeniowe dotyczące akredytyw (3,5 mld zł) oraz środki Funduszu Ekspansji Zagranicznej (FEZ), mającego współfinansować zagraniczne inwestycje polskich przedsiębiorstw (1,5 mld zł). Dotychczas wartość wsparcia dla polskich firm była znacznie niższa – w 2015 r. wyniosła łącznie ok. 4,3 mld zł (ok. 1,15 mld dol.), z czego BGK udzielił kredytów na sumę ok. 1,3 mld zł (ok. 350 mln dol.), a wartość obrotów ubezpieczonych przez Skarb Państwa za pośrednictwem KUKE wyniosła ok. 3 mld zł (ok. 800 mln dol.).

Dobre praktyki dla Polski. Wsparcie finansowe powinno być istotnym elementem budowy przewagi konkurencyjnej polskich przedsiębiorców, zwłaszcza na odległych i trudnych rynkach pozaeuropejskich. Zapowiadane przez PFR zwiększenie publicznego finansowania polskiego eksportu i inwestycji zagranicznych jest właściwą odpowiedzią na światowe zmiany w tym obszarze. Ofertę publicznych instrumentów wsparcia należy jednak nadal poszerzać w oparciu o pilotażowe projekty. Mogą one dotyczyć np. ubezpieczenia obligacji oferowanych importerowi jako zabezpieczenie realizacji kontraktu eksportowego (podobne narzędzie stosuje np. UK Export Finance). Zasadne jest rozważenie silniejszego zaangażowania w obszarze niepodlegającym regułom OECD. Może ono objąć np. zwiększenie finansowania inwestycji, w których udziały mają rodzime firmy lub które służą interesom narodowym (duże wydatki z tym związane ponoszą m.in. Chiny, Japonia czy Korea Płd.), do czego można wykorzystać istniejący już FEZ. Ponadto możliwe jest udzielanie wsparcia niezwiązanego bezpośrednio z zakupem polskich dóbr, np. w formie kredytów dla zagranicznych partnerów, które mogłyby w przyszłości wpływać na ich decyzje o zakupie polskich produktów (tak czynią np. Kanadyjczycy). Istotne jest również zmniejszanie opłat za korzystanie z instrumentów finansowych, aby zachęcać firmy do ich częstszego stosowania.

Przedsiębiorcy zainteresowani ofertą finansowego wsparcia eksportu czy inwestycji powinni otrzymać przejrzyste i spójne informacje na ten temat. Przydatny mógłby być do tego przewodnik (w formie elektronicznej) zawierający szczegóły instrumentów BGK, KUKE oraz innych źródeł finansowania czy promocji eksportu (np. z funduszy unijnych). Wskazane byłoby także powołanie komitetu ewaluacyjnego z udziałem ekspertów zewnętrznych, który oceniłby efektywność działań w zakresie finansowego wsparcia eksportu i realizacji celów polityki gospodarczej, np. tworzenia miejsc pracy (podobny mechanizm stosuje japoński JBIC). Powyższe działania powinny być wsparte akcjami o charakterze marketingowym. Mógłby np. powstać e-magazyn BGK, KUKE i PAIH dotyczący działalności instytucji i szans eksportowych (na wzór japońskiego „JBIC Today”) – uzupełniający ich newslettery czy serwisy ekonomiczne – który byłby rozsyłany do izb handlowych oraz stowarzyszeń branżowych.