

STOWARZYSZENIE EKSPORTERÓW POLSKICH

**STRATEGIA PROEKSPORTOWEGO ROZWOJU
GOSPODARKI POLSKIEJ**

Warszawa, czerwiec 2012 r.

SPIS TREŚCI

	Strona
Wstęp	3
1. Diagnoza stanu wyjściowego	5
1.1. Sytuacja polskiego eksportu – szanse, wyzwania i bariery	5
1.2. Ocena skuteczności polityki proeksportowej	15
1.3. Analiza SWOT	25
2. Cele strategii rozwoju eksportu, uwarunkowania jej realizacji i horyzont czasowy	27
3. Rekomendowane działania	29
3.1. System polityki proeksportowej	29
3.2. Instrumenty wspierania eksportu	32
3.3. Inne środki oddziaływania na rozwój eksportu	38
4. Wskaźniki wykonawcze i monitorowanie realizacji strategii	40

WSTĘP

Stowarzyszenie Eksporterów Polskich opracowało w 2008 r. „Strategię proeksportowego rozwoju gospodarki polskiej” - dokument programowy, określający kompleksowo podstawowe założenia, cele i kierunki polityki proeksportowej państwa w perspektywie do 2015 r. Dokument ten miał w założeniu charakter aplikacyjny w działaniach organów państwowych oraz podmiotów gospodarczych.

Po przyjęciu przez członków Stowarzyszenia Eksporterów Polskich, zgromadzonych na VI Kongresie w październiku 2008 r., Strategia została przekazana w grudniu 2008 r. kierownictwu gospodarczemu kraju, w tym Wicepremierowi Waldemarowi Pawlakowi – odpowiadającemu jako Minister Gospodarki za promocję gospodarki w kraju i za granicą, a następnie udostępniona wszystkim zainteresowanym, a zwłaszcza eksporterom ze wszystkich branż i regionów.

Od opublikowania „Strategii proeksportowego rozwoju gospodarki polskiej” mijają cztery lata. Nie jest to wprawdzie okres długi, jednak okazał się bardzo bogaty w wydarzenia w kraju i – zwłaszcza – za granicą. Światowy kryzys finansowy i gospodarczy z lat 2008-2009 i jego długookresowe konsekwencje, kryzys strefy euro, postępujące procesy globalizacji i wyłaniania się nowych potęg gospodarczych, a także zachodzące w polskim eksporcie zmiany strukturalne i potrzeba konsolidacji finansów publicznych sprawiają, że warunki realizacji Strategii uległy istotnej zmianie. Niektóre ze stawianych w niej postulatów doczekały się już realizacji, choć większość zachowuje nadal aktualność.

Zmiana uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych skłania do aktualizacji dokumentu z 2008 r., z jednoczesnym przedłużeniem jego horyzontu czasowego do 2020 roku.

W zakresie instrumentarium finansowego oraz promocyjnego wspierania eksportu zaktualizowana „Strategia proeksportowego rozwoju gospodarki polskiej” nawiązuje do działań realizowanych w ramach obowiązujących programów rządowych, z uwzględnieniem propozycji korekt i uzupełnień dotychczasowych instrumentów oraz zmian systemu instytucjonalno-organizacyjnego. Zakres prezentowanej strategii jest jednak szerszy i obejmuje ona również propozycje działań w innych, kluczowych dla eksporterów kwestiach, jak problematyka kursu walutowego, potencjał eksportowy i konkurencyjność oferty eksportowej, a także warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

Nadrzędnym celem „Strategii proeksportowego rozwoju gospodarki polskiej” jest stworzenie warunków do trwałego i długookresowego rozwoju eksportu, traktowanego jako jeden z podstawowych priorytetów gospodarczych, stanowiący siłę napędową polskiej gospodarki, oraz

zapewnienie spójności różnorodnych działań na rzecz rozwoju polskiego eksportu, determinującej ich skuteczność.

Podkreślić należy, że obok realizacji powyższego celu, wdrożenie „Strategii proeksportowego rozwoju gospodarki polskiej”, powinno przynieść także szersze korzyści o charakterze strukturalnym. Zakłada się, że beneficjentami tej strategii są przede wszystkim przedsiębiorstwa z kapitałem wyłącznie polskim, w tym zwłaszcza małe i średnie, gdyż firmom z kapitałem zagranicznym, w szczególności działającym w sieciach korporacji transnarodowych, wsparcie ze strony polityki proeksportowej państwa jest z różnych względów mniej potrzebne. W konsekwencji wdrażanie proponowanych w Strategii działań powinno się przyczyniać do wzmocnienia krajowego sektora eksportowego, odgrywającego w ostatnich latach coraz większą rolę w kreowaniu i dynamizowaniu ogólnej wielkości polskiego eksportu.

Warunkiem wdrożenia Strategii jest jej tworzenie w ścisłej współpracy ze środowiskiem eksporterów, pozwalające na uwzględnienie ich potrzeb w zakresie polityki proeksportowej państwa. Przy opracowywaniu zaktualizowanej wersji dokumentu wykorzystano opinie i postulaty zawarte w formułowanych przez Stowarzyszenie Eksporterów Polskich apelach i stanowiskach, a także oceny Strategii nadesłane do Stowarzyszenia przez eksporterów i instytucje zajmujące się promocją eksportu.

W realizacji strategii proeksportowego rozwoju gospodarki istotne znaczenie będzie miało wykorzystanie intelektualnego potencjału zaplecza naukowo-badawczego oraz analitycznych i diagnostycznych opracowań Instytutu Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur.

1. DIAGNOZA STANU WYJŚCIOWEGO

1.1. Sytuacja polskiego eksportu – szanse, wyzwania i bariery

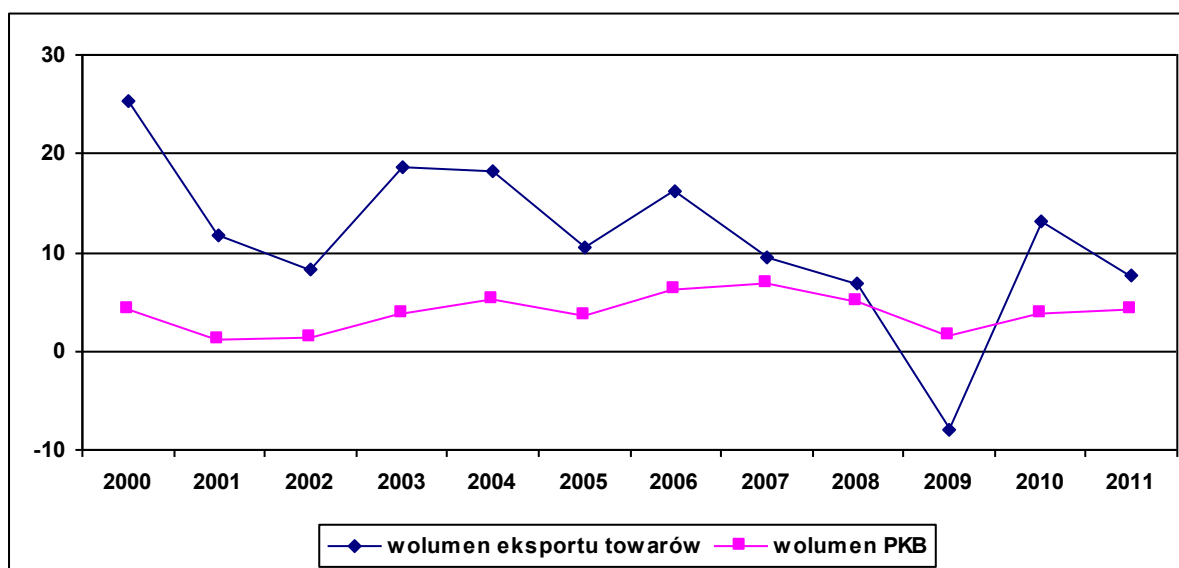
Jednym z głównych wyznaczników pozycji kraju w globalizującej się gospodarce światowej jest poziom jego aktywności eksportowej. Przedsiębiorstwom aktywność ta pozwala na rozszerzanie skali produkcji oraz jest bodźcem do inwestowania, wdrażania innowacji produktowych i procesowych oraz nowoczesnych strategii marketingowych, a także innych działań sprzyjających podnoszeniu ich konkurencyjności.

Dynamika eksportu i jego udział w eksporcie światowym

Przez większość okresu transformacji eksport należał do podstawowych motorów wzrostu gospodarczego Polski. Jego tempo stale zdecydowanie przewyższało tempo wzrostu PKB. Eksport tworzył miejsca pracy, był kanałem przenikania do gospodarki nowych technologii i metod zarządzania, hamował przyrost deficytu obrotów bieżących bilansu płatniczego i narastanie długu zagranicznego.

Wykres 1

Wzrost eksportu i PKB w latach 2000-2011 (roczne tempo wzrostu w %)



Źródło: GUS.

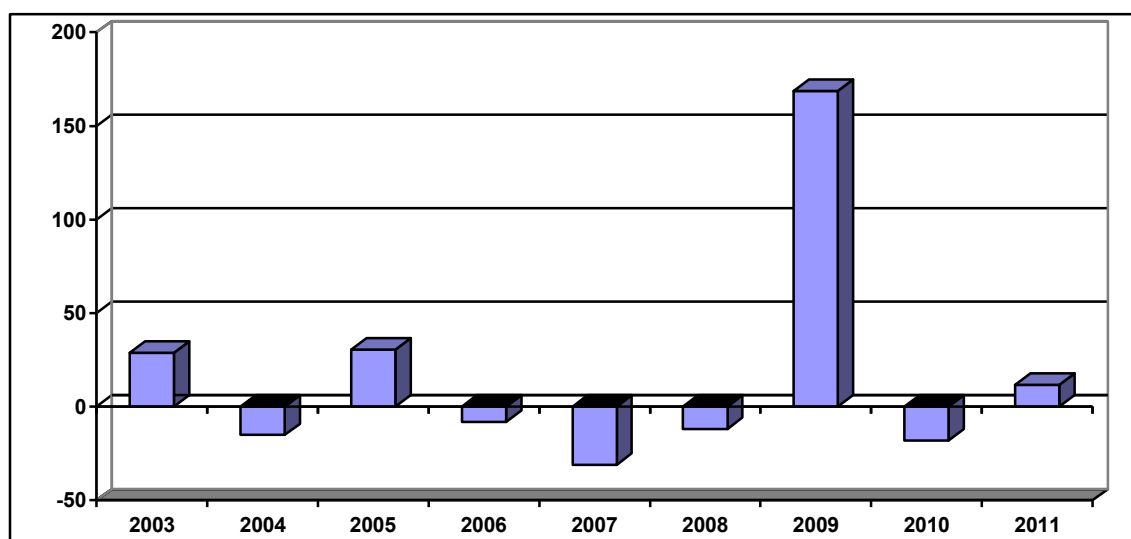
Ta korzystna dla gospodarki narodowej **ekspansja eksportu trwała do 2006 roku**. W latach 2007-2008 wysokie, dwucyfrowe roczne tempa wzrostu eksportu stały się przeszłością, a w 2009 r. w warunkach kryzysu światowego wolumen polskiego eksportu wyraźnie się obniżył. Wprawdzie ostatnie lata (2010-2011) przyniosły jego ponowne ożywienie, jednak relacja stopy wzrostu wolumenu wywozu do stopy wzrostu PKB kształtowała się na poziomie niemal trzykrotnie niższym

niż na początku poprzedniej dekady. O ile przeciętnie w latach 2000-2003 tempo wzrostu eksportu stanowiło 6,6-krotność tempa wzrostu PKB, o tyle w latach 2010-2011 było wyższe 2,5-krotnie (por. wykres 1).

Oslabienie aktywności eksportowej przy utrzymującej się wysokiej dynamice importu przełożyło się negatywnie na tempo wzrostu gospodarczego. Od 2006 r. oddziaływanie eksportu netto (tj. salda handlu zagranicznego) na wzrost gospodarczy było przeważnie ujemne (wykres 2). Wyjątkowy okazał się rok 2009, gdy w warunkach globalnego kryzysu spadek polskiego eksportu okazał się słabszy od jednoczesnego spadku importu, a wynikająca stąd znaczna poprawa salda obrotów towarowych handlu zagranicznego stała się jednym z istotniejszych czynników zapobiegających popadnięciu gospodarki Polski w recesję. Wraz z poprawą koniunktury, w 2010 r. handel zagraniczny – zamiast przyspieszać dynamikę wzrostu PKB – zaczął ją ponownie spowalniać.

Wykres 2

Wkład eksportu netto we wzrost PKB w latach 2003-2011 (w %)



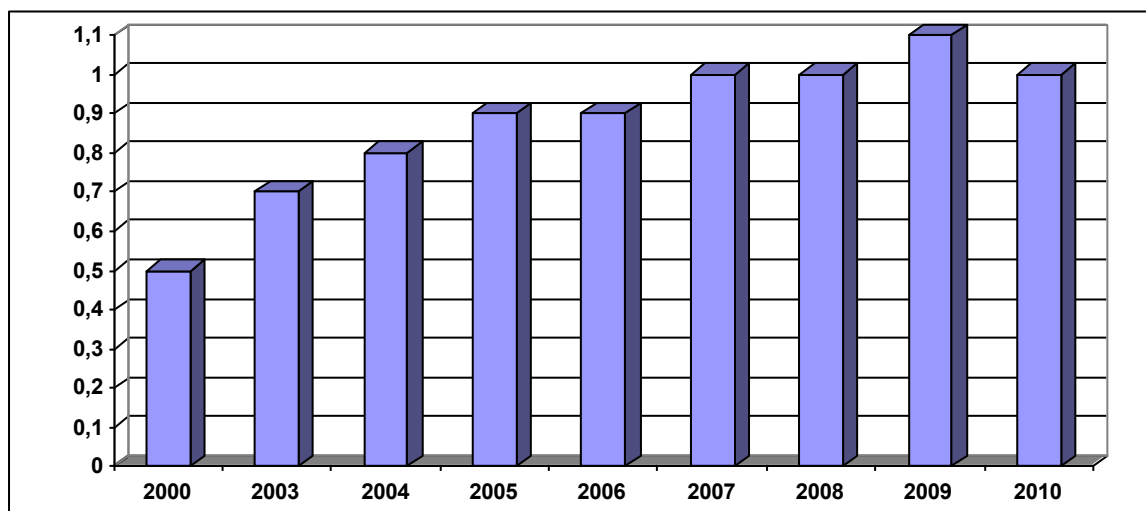
Źródło: GUS.

Tendencja do osłabienia dynamiki wzrostu eksportu przełożyła się na **zahamowanie wzrostu udziału Polski w eksporcie światowym**. Między rokiem 2000 i 2007 udział ten podwoił się (z 0,5% do 1% światowego eksportu towarów), by w następnych latach ustabilizować się na niemal niezmiennym poziomie (wykres 3). W rankingu największych światowych eksporterów, po awansie z 35. pozycji w 2000 r. na 28. pozycję w 2007 r., byliśmy w latach 2007-2010 klasyfikowani na 27-29. miejscu.

Przodujące na tej liście Chiny eksportowały w 2010 r. 10-krotnie więcej towarów niż Polska, następne w kolejności USA i Niemcy ponad 8-krotnie więcej, a Holandia i Francja ok. 3,5-krotnie więcej. Z drugiej strony, wartość polskiego eksportu towarów przewyższała notowaną przez Czechy i Węgry odpowiednio o 15% i 45%, przy kilkakrotnie niższym od polskiego ogólnym potencjale gospodarczym tych krajów.

Wykres 3

Udział Polski w światowym eksporcie towarów w latach 2000-2010 (w %)



Źródło: World Trade Organization.

Oslabienie dynamiki wzrostu polskiego eksportu, a w konsekwencji zahamowanie tendencji do zwiększania się jego udziału w eksporcie światowym grozi utrwaleniem sytuacji, w której udział ten pozostaje relatywnie niski w stosunku do potencjału gospodarczego kraju, a wartość eksportu w przeliczeniu na 1 mieszkańca nadal znacznie odbiega od uzyskiwanej przez Niemcy, Czechy czy Węgry.

Oplacalność eksportu

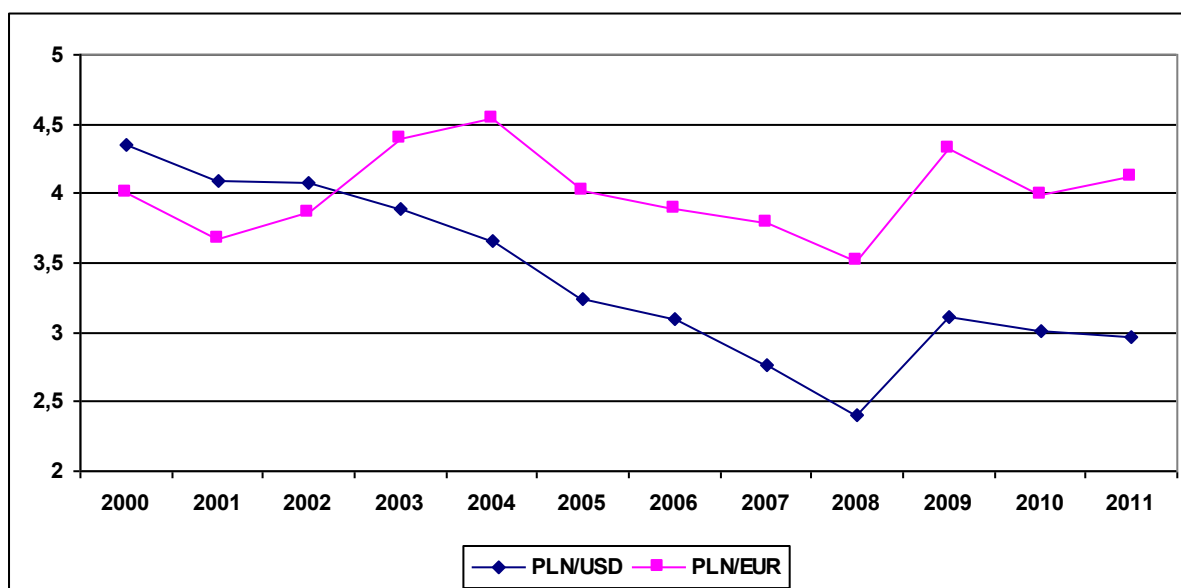
Istotnym czynnikiem oddziałującym w kierunku spowolnienia wzrostu eksportu było wyraźne **pogorszenie się jego oplacalności**, znajdujące w latach 2007-2008 wyraz w znacznym spadku dwóch głównych wskaźników krajowej konkurencyjności wywozu: krajowej konkurencyjności cenowej eksportu (rozumianej jako relacja indeksu cen transakcyjnych uzyskiwanych w eksporcie do indeksu cen produkcji sprzedanej przemysłu) oraz jego krajowej konkurencyjności kosztowej (relacja indeksu cen transakcyjnych uzyskiwanych w eksporcie do indeksu jednostkowych kosztów pracy w przemyśle). Było to wynikiem oddziaływania splotu trzech

czynników: postępującej nominalnej aprecjacji złotego wobec euro i dolara, szybkiego wzrostu wynagrodzeń oraz drastycznego skoku cen paliw i nośników energii. Siła wpływu tych czynników okazała się tak duża, że eksporterzy nie byli w stanie skutecznie się im przeciwstawić poprzez działania na rzecz podniesienia produktywności czynników wytwórczych. W rezultacie malała rentowność produkcji eksportowej oraz możliwości zatrudnieniowe i inwestycyjne sektora eksportowego.

Towarzyszące kryzysowi światowemu deprecjacja złotego, załamanie cen paliw i surowców na rynkach światowych oraz osłabienie presji płacowej doprowadziły do przejściowej, silnej poprawy opłacalności eksportu w 2009 r. Jednak w latach 2010 i 2011 indeks cen transakcyjnych eksportu kształtował się ponownie poniżej indeksu cen produkcji sprzedanej przemysłu, powodując spadek wskaźnika krajowej konkurencyjności cenowej eksportu o odpowiednio o 1,7% i 0,5%. Według badań Instytutu Ekonomicznego NBP, w IV kwartale 2011 r. nieopłacalność sprzedaży eksportowej deklarowało ok. 15% eksporterów (w 2008 r. odsetek ten sięgał 35%)¹.

Wykres 4

Średni roczny kurs złotego w stosunku do euro i dolara w latach 2000-2011



Źródło: NBP.

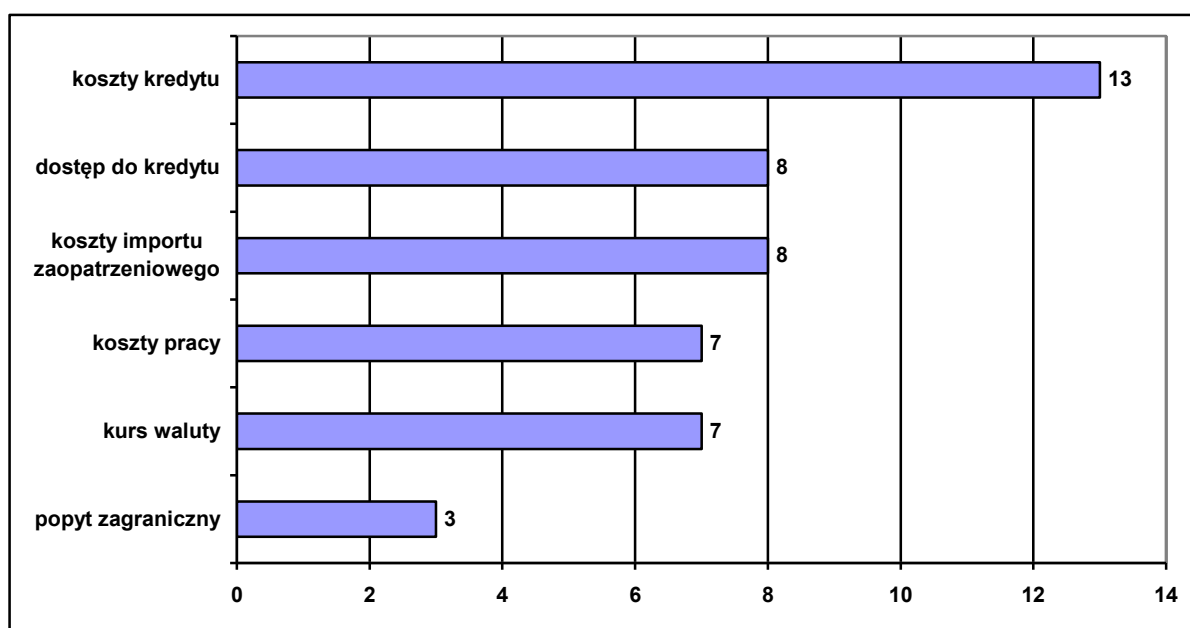
Szczególnie duży wpływ na opłacalność eksportu ma kształtowanie się kursu walutowego. Silna do 2008 r. tendencja aprecjacyjna złotego prowadziła do systematycznego spadku rentowności sprzedaży eksportowej (wykres 4). W latach 2005-2008 złoty wzmocnił się w stosunku do euro nominalnie o ponad 22%. Jeszcze silniej odczuwali efekty niekorzystnych zmian kursowych

¹ Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w IV kw. 2011 oraz prognoz koniunktury na I kw. 2012, NBP, Instytut Ekonomiczny, Biuro Przedsiębiorstw, Gospodarstw Domowych i Rynków, Warszawa, styczeń 2012.

eksporterzy dostarczający swe towary poza jednolity rynek europejski i rozliczający transakcje w dolarach USA. Systematyczny spadek kursu dolara w stosunku do złotego utrzymywał się od początku poprzedniej dekady, a między rokiem 2000 i 2008 wyniósł ok. 45%. Z prowadzonych przez IBRKK badań ankietowych przedsiębiorstw eksportujących z przemysłu przetwórczego wynikało, że w 2007 r. kurs walutowy stanowił główną barierę rozwoju eksportu – na jego zdecydowanie negatywny wpływ na eksport wskazywało 27% respondentów.

Wykres 5

Główne bariery wzrostu eksportu w 2011 r. (odsetek respondentów wskazujących na zdecydowanie negatywny wpływ na eksport)



Źródło: IBRKK.

Znaczne osłabienie kursu złotego w następstwie globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego sprawiło, że **odczuwalność kursu walutowego jako bariery wzrostu eksportu wyraźnie ostatnio zmalała** (wykres 5). W 2011 r. **najbardziej uciążliwe dla eksporterów były czynniki o charakterze finansowym** – wysokie koszty kredytu (13% wskazań) i utrudniony do niego dostęp (8%), a także koszty importu zaopatrzeniowego (8%). Na kurs walutowy jako barierę wzrostu eksportu wskazywało 7% respondentów, o 20 p.p. mniej niż cztery lata wcześniej. NBP ocenia, że głównym problemem przedsiębiorstw związanym z kursem jest nie tyle sam poziom kursu wymiany, co jego silne wahania, które wprowadzają niepewność do działalności firmy oraz generują wysokie koszty operacji zabezpieczających². Skutkiem osłabienia złotego było też zwiększenie odczuwalności bariery wysokich kosztów importu zaopatrzeniowego.

² Por. jak wyżej.

Kierunki geograficzne eksportu

Charakterystyczną cechą polskiego eksportu – a zarazem coraz silniej ujawniającą się barierą jego rozwoju - pozostaje „europocentryzm” kierunków geograficznych wywozu. W 2011 r. do krajów Unii Europejskiej trafiało aż 77,8% ogółu dostaw eksportowych z Polski, a dalsze 8,4% - do krajów Europy Środkowo-Wschodniej³. Udział krajów rozwijających się wynosił tylko 7,5% i w porównaniu z poprzednimi latami wykazywał jedynie nieznaczny wzrost (6% w 2007 r.).

Koncentrację polskiego eksportu na sąsiednich rynkach potwierdzają wyniki badania ankietowego IBRKK. W 2011 r. jednolity rynek europejski (UE-27) był najważniejszym zagranicznym rynkiem zbytu aż dla 82,1% respondentów – firm eksportujących z przemysłu przetwórczego. Rosja, Ukraina lub Białoruś były głównym rynkiem zbytu dla 8,5% badanych firm, a pozostałe kraje – dla 9,4%.

Źródło: Badanie ankietowe eksporterów, IBRKK, 2011..

Szybka reorientację polskiego eksportu z rynków krajów b. RWPG na rynki unijne na początku transformacji gospodarczej w Polsce uznano – i słusznie – za duży sukces, gdyż zapobiegła ona długotrwałemu załamaniu polskiego eksportu, a jednocześnie dobrze świadczyła o zdolności adaptacyjnej polskich eksporterów do nowych warunków funkcjonowania i konkurencyjności ich oferty eksportowej, która znalazła sobie miejsce na najbardziej wymagających rynkach. Obecnie jednak **koncentracja dostaw eksportowych na krajach europejskich i marginesowy w nich udział rynków zamorskich staje się coraz silniejszym hamulcem dla rozwoju eksportu, a jednocześnie coraz poważniejszym czynnikiem ryzyka, zwiększającym wrażliwość eksportu na wahania koniunktury zewnętrznej.**

Z badań modelowych prowadzonych w IBRKK wynika, że zmiany wolumenu polskiego eksportu objaśniane są w blisko 50% zmianami popytu zewnętrznego. W tych warunkach koncentracja dostaw eksportowych na krajach unijnych oznacza, z jednej strony, uzależnienie od rynku cechującego się stosunkowo niską długookresową dynamiką wzrostu popytu oraz od występujących na tym rynku krótkookresowych wahań koniunktury, natomiast z drugiej strony - niewykorzystywanie szansy na pobudzenie eksportu, jaką stwarza szybki wzrost popytu na wielu rynkach zamorskich, w tym zwłaszcza w krajach nowo uprzemysłowionych.

Kierunki geograficzne eksportu a struktura przedsiębiorczości

Wejście eksporterów na nowe rynki, w szczególności na odległe i trudne rynki zamorskie jest w dużej mierze uwarunkowane możliwością uzyskania efektywnej pomocy ze strony polityki proeksportowej państwa. Obok słabości tej polityki (o czym niżej), istotną przyczyną utrwalenia

³ *Obroty handlu zagranicznego ogółem i według krajów I-XII 2011 r.*, GUS, Warszawa, 13.02.2012.

europocentrycznej struktury geograficznej polskiego eksportu jest ukształtowana w okresie transformacji gospodarczej struktura przedsiębiorczości, wyrażająca się silniejszą niż w innych krajach UE pozycją mikroprzedsiębiorstw oraz przeważającą nadal pozycją firm z kapitałem zagranicznym w polskim eksporcie.

Odległe rynki zbytu (inne niż UE, Rosji, Ukrainy i Białorusi) były w 2011 r. głównymi zagranicznymi rynkami zbytu dla 13% średnich przedsiębiorstw eksportujących z przemysłu przetwórczego, 11% dużych i tylko 4% małych.

Źródło: Badanie ankietowe eksporterów, IBRKK, 2011.

Z przeprowadzonego w 2010 r. przez OECD okresowego przeglądu gospodarki Polski⁴ wynika, istniejąca w Polsce **struktura przedsiębiorstw z dominacją najmniejszych podmiotów stanowi istotną przeszkodę w wykorzystaniu szans, jakie niesie proces globalizacji.** Dotychczasowy udział Polski w tym procesie sprowadzał się w gruncie rzeczy do udziału w integracji europejskiej, gdyż niewielkie przeciętne rozmiary firm i ich doświadczenie w eksporcie utrudniały aktywność na odległych rynkach pozaeuropejskich.

Uwzględniając potencjał gospodarek, odległość rynków i warunki obrotu handlowego, eksport z Polski do Chin, Japonii i USA powinien być około pięciokrotnie wyższy od obecnego.

Źródło: OECD Economic Surveys: Poland, Volume 2010/8, OECD, Paris, April 2010.

Od końca lat 90. ubiegłego stulecia firmy z kapitałem zagranicznym generują ponad połowę ogólnej wartości polskiego eksportu (52,8% w 2010 r.). W swej działalności eksportowej firmy te koncentrują się na rynku unijnym jeszcze bardziej niż firmy z kapitałem wyłącznie polskim.

Według danych ankietowych IBRKK, kraje UE były najważniejszym zagranicznym rynkiem zbytu dla 89% firm z kapitałem zagranicznym w Polsce i 78% firm bez kapitału zagranicznego.

Źródło: Badanie ankietowe eksporterów, IBRKK, 2011.

Koncentracja eksportu działających w Polsce firm z kapitałem zagranicznym na rynku unijnym jest uwarunkowana pochodzeniem tego kapitału (w 85% z krajów UE) i silnym wpływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych na pobudzenie obrotów handlowych między krajami inwestującymi i krajami, w których inwestycje są lokalizowane, a w przypadku (kluczowych co do

⁴ OECD Economic Surveys: Poland, Volume 2010/8, OECD, Paris, April 2010.

znaczenia dla eksportu tej grupy przedsiębiorstw) firm należących do korporacji transnarodowych wynika także z podziału zadań w ramach globalnych sieci zbytu.

Rola firm z kapitałem zagranicznym i kapitałem polskim w eksporcie

O ile w okresie transformacji gospodarczej firmy z kapitałem zagranicznym odgrywały wiodącą rolę w dynamizowaniu polskiego eksportu, o tyle **po akcesji do Unii Europejskiej funkcję tę zaczęły przejmować w coraz większym stopniu firmy z kapitałem wyłącznie polskim**. Ich udział w eksporcie towarowym wzrósł z 42,4% w 2003 r. do 47,2% w 2010 r.⁵ Wejście na jednolity rynek europejski (w tym jego otwarcie dla eksportu rolno-spożywczego) oraz napływ funduszy unijnych sprawiły, że firmy z kapitałem polskim zwiększyły swe nastawienie proeksportowe, a także znacząco zredukowały dystans w stosunku do firm z kapitałem zagranicznym w zakresie wydajności pracy oraz technicznego zaawansowania produkcji przemysłowej i eksportu.

W 2011 r. średnie wykorzystanie instrumentów wspierania eksportu wynosiło 9,8% w firmach bez kapitału zagranicznego i 6,7% w firmach z kapitałem zagranicznym. Z instrumentów promocyjnych firmy z kapitałem krajowym korzystały niemal dwukrotnie częściej niż firmy z kapitałem zagranicznym (odpowiednio 10,1% i 5,8%), natomiast instrumentami finansowymi były nieco bardziej zainteresowane te ostatnie (9,3% wobec 9% w firmach z kapitałem wyłącznie polskim).

Źródło: Badanie ankietowe eksporterów, IBRKK, 2011.

Rosnąca rola firm z kapitałem krajowym w polskim eksporcie rodzi dla strategii proeksportowego rozwoju gospodarki nowe wyzwania, gdyż są one znacznie bardziej zainteresowane oferowanymi przez państwo instrumentami wsparcia eksportu niż firmy z kapitałem zagranicznym, mające z natury rzeczy łatwiejszy dostęp do zagranicznych rynków zbytu i źródeł finansowania; dotyczy to zwłaszcza firm działających w sieciach korporacji transnarodowych.

Nowe zjawiska w polskim eksporcie odnoszące się do jego struktury podmiotowej nasuwają potrzebę dwutorowego ukierunkowania strategii proeksportowego rozwoju gospodarki.

- ✓ Z jednej strony, powinna ona być nastawiona na dalsze pobudzanie skłonności do eksportu firm z kapitałem krajowym przez oferowanie instrumentarium wsparcia coraz lepiej dostosowanego do potrzeb eksporterów.
- ✓ Z drugiej strony, istotnym elementem strategii pozostaje polityka wobec inwestorów – zarówno bezpośrednich inwestorów zagranicznych w Polsce, jak i polskich przedsiębiorstw

⁵ *Inwestycje zagraniczne w Polsce 2009-2011*, IBRKK, Warszawa 2011, s. 95.

inwestujących za granicą. Jej celem powinno być zwiększenie potencjału eksportowego sektora zagranicznego w Polsce, w szczególności w naukochłonnych, innowacyjnych działach przemysłu i usług, co umożliwiłoby przełamanie stagnacyjnej tendencji notowanej w ostatnich latach, a jednocześnie wykorzystanie szans na stymulowanie eksportu, zwłaszcza na odległe i trudne rynki, jakie stwarza wzrost inwestycji wychodzących.

Marki towarowe

Dużą słabością polskiego eksportu jest ciągle **brak utrwalonych, powszechnie kojarzonych w świecie z Polską marek towarowych**, zwłaszcza w grupie wyrobów wysoko przetworzonych, o wysokim poziomie zaawansowania technologicznego. Większość polskiego eksportu trafia na rynki zagraniczne anonimowo lub ze znakami firmowymi zamawiającego.

Na zawarte w kierowanym do eksporterów badaniu ankietowym pytanie, w jakiej postaci pojawia się na rynkach zagranicznych większość produktów eksportowanych przez respondentów uzyskaliśmy w 2011 r. następującą strukturę odpowiedzi:

49% - ze znakiem firmowym przedsiębiorstwa;

35% - ze znakami firmowymi zamawiającego;

16% - anonimowo.

Niemal identyczne wyniki dało badanie przeprowadzone w 2007 r.

Źródło: Badanie ankietowe eksporterów, IBRKK: 2007, 2011.

Poziom techniki i innowacyjność

Polski eksport opiera się nadal na wyrobach średniej i niskiej techniki. W 2009 r. stanowiły one odpowiednio 68,1% i 22,7% eksportu przetwórstwa przemysłowego, podczas gdy wyroby wysokiej techniki zaledwie 9,2%⁶. Jeszcze niższy był udział tej ostatniej grupy w eksporcie ogółem. Według danych Eurostat wynosił on 5,7% i był trzykrotnie niższy od średniego w UE-27 (16,9%).

Niewielka rola wyrobów wysokiej techniki w polskim eksporcie jest związana z niskim udziałem tych wyrobów w produkcji sprzedanej polskiego przemysłu przetwórczego (5,4% w 2009 r., tj. tyle samo, co w 2002 r. i mniej niż w 2007 r. – 5,5%), co z kolei odzwierciedla słabość sfery badawczo-rozwojowej w Polsce i jej powiązań z sektorem przedsiębiorstw.

⁶ *Nauka i technika w Polsce w 2009 roku*, GUS, Warszawa 2011, s. 339.

Wyznacznikiem tego jest należący do najniższych w Europie udział nakładów na badania i rozwój w PKB Polski (według Eurostat 0,74% w 2010 r. wobec 2% średnio w UE oraz, odpowiednio, 3,9% i 3,4% w Finlandii i Szwecji), słaba wynalazczość⁷ i niska na tle europejskim aktywność innowacyjna polskich przedsiębiorstw⁸. Zdolność do przewyciężenia tych słabości będzie w perspektywie długookresowej warunkować rozwój polskiej oferty eksportowej i pozycję konkurencyjną Polski na rynkach międzynarodowych.

Warunki prowadzenia działalności gospodarczej

Poważnym utrudnieniem dla firm eksportujących są – podobnie jak w odniesieniu do ogółu polskich przedsiębiorstw – **niekorzystne warunki prowadzenia działalności gospodarczej**.

Pozycja Polski w międzynarodowych rankingach łatwości prowadzenia biznesu pozostaje odległa. W najnowszym rankingu Banku Światowego za 2012 rok Polska zajęła 62. miejsce na 183 sklasyfikowane kraje, o 3 pozycje niższe niż w poprzednim roku. Spośród uwzględnionych w rankingu 26 państw Unii Europejskiej (bez Malty) gorzej niż Polskę oceniono tylko Czechy, Rumunię, Włochy i Grecję. W niektórych segmentach otoczenia biznesowego, jak uzyskiwanie pozwoleń budowlanych, płacenie podatków czy warunki rozpoczęcia działalności gospodarczej, oceny Polski należały do najniższych w świecie, choć trzeba przyznać, że w przypadku warunków prowadzenia transakcji handlowych z zagranicą były stosunkowo dobre (46. pozycja wśród 183 sklasyfikowanych krajów).

- ✓ Polska należy do tych krajów, w których najtrudniej jest uzyskać pozwolenia budowlane. W 2012 r. zajęła pod tym względem dopiero 160. miejsce w świecie, o 14 pozycji niższe niż w 2007 r.
- ✓ Szczególnie silny spadek pozycji rankingowej (z 71. w 2007 r. na 128. w 2012 r.) miał miejsce w przypadku płacenia podatków. Główną słabością są skomplikowane i czasochłonne procedury podatkowe.
- ✓ W Polsce nie jest również łatwe rozpoczynanie działalności gospodarczej. W 2012 r. została sklasyfikowana w tej kategorii na 126. miejscu w świecie, co oznaczało spadek o 12 pozycji w stosunku do 2007 r.

⁷ Liczba polskich zgłoszeń patentowych do Europejskiego Urzędu Patentowego (EPO) wynosiła w 2009 r. wg Eurostat 6,82 w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców przy średniej unijnej na poziomie 115,8 oraz 332 w przodującej Szwecji. Dawało to Polsce 24. miejsce w UE-27. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

⁸ Wyniki 6. Wspólnotowego Przeglądu Innowacji wskazują, że w latach 2006-2008 do grupy aktywnych innowacyjnie (tj. wprowadzających lub przygotowujących innowacje produktowe, procesowe, organizacyjne lub marketingowe) należało tylko 27,9% polskich przedsiębiorstw, co stanowiło odsetek o około połowę niższy od średniego w UE (51,6%) i blisko trzykrotnie niższy niż w przodujących Niemczech, gdzie udział przedsiębiorstw innowacyjnych sięgał 80%. Niższy niż Polska odsetek przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie miała jedynie Łotwa. *Sixth Community Innovation Survey*, Eurostat News Release 166/2010, 10.11.2010.

Warto zaznaczyć, że w wielu przypadkach przyczyną spadku pozycji rankingowej Polski nie było pogorszenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej w poszczególnych obszarach, lecz wolniejsza ich poprawa w stosunku do notowanej w innych krajach.

Źródło: *Doing Business 2012. Doing business in a more transparent world*, World Bank, Washington 2011 oraz poprzednie wydania,

Przeszkody związane z przeregulowaniem gospodarki oraz niesprawnością administracji publicznej i sądownictwa są dla działalności eksportowej większym niejednokrotnie utrudnieniem, niż specyficzne dla eksporterów problemy, wynikające z niedoskonałości prowadzonej w Polsce polityki proeksportowej.

1.2. Ocena skuteczności polityki proeksportowej

Podstawowym narzędziem polityki proeksportowej są finansowe i pozafinansowe (promocyjne) instrumenty bezpośredniego wspierania eksportu. W ostatnich latach coraz aktywniej stosowana jest też interwencja na rynku walutowym dla stabilizowania kursu złotego. Niemniej celem Narodowego Banku Polskiego pozostaje utrzymanie stabilnego poziomu cen, a wspieranie polityki gospodarczej rządu o tyle, o ile nie koliduje to z realizacją celu podstawowego.

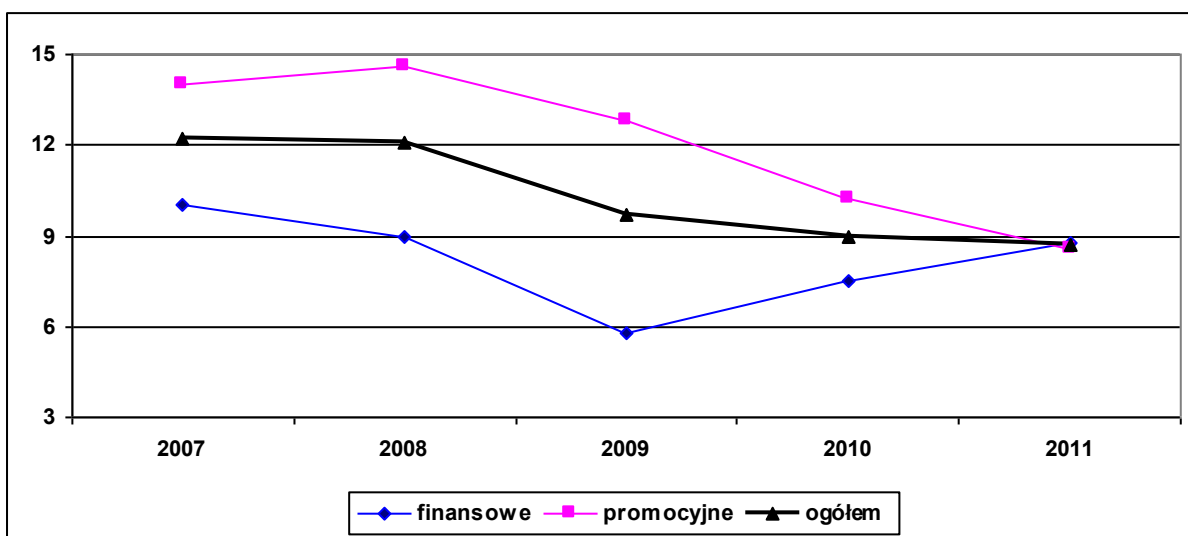
Funkcjonujący dziś system bezpośredniego wspierania eksportu powstał w połowie lat 90. ubiegłego stulecia, ale stosowane w jego ramach rozwiązania poddawane były okresowym zmianom i korektom, związanym z międzynarodowymi zobowiązaniami traktatowymi Polski (uzyskaniem członkostwa w WTO, OECD i UE), wykorzystaniem środków unijnych do finansowania wsparcia promocyjnego a także dostosowywaniem instrumentarium do zmieniających się warunków i potrzeb eksporterów.

Tendencje wykorzystania instrumentów wspierania eksportu w latach 2007-2011

Przeciętne wykorzystanie instrumentów finansowego wsparcia i promocji eksportu **wykazuje od 2008 r. systematyczną tendencję spadkową**, która utrzymywała się również w 2011 r. (wykres 6).

Wykres 6

Średnie wykorzystanie instrumentów finansowego wsparcia i promocji eksportu w latach 2007-2011 (średnia arytmetyczna odsetka respondentów – eksporterów z sekcji przetwórstwa przemysłowego korzystających z poszczególnych instrumentów finansowych i promocyjnych)



Źródł

o: IBRKK.

Łączny wskaźnik wykorzystania (dla instrumentów finansowych i promocyjnych ogółem) obniżył się z 12,2% w 2007 r. do 9% w 2010 r. i 8,7% w 2011 r. Początkowo jego spadek wynikał z malejącego wykorzystania instrumentów finansowych w warunkach światowego kryzysu finansowego i gospodarczego (z 10% w 2007 r. do zaledwie 5,8% w 2009 r.). W następnych dwóch latach ich popularność wyraźnie wzrosła (do 7,5% w 2010 r. i 8,8% w 2011 r.), jednak nadal nie odzyskała poziomu przedkryzysowego.

Tendencja spadkowa w zakresie wykorzystania instrumentów promocyjnych rozpoczęła się o rok później niż w przypadku instrumentów finansowych (w 2009 r.), jednak utrzymuje się do dziś. Przeciętny wskaźnik ich wykorzystania obniżył się z 14,6% w 2008 r. do 10,2% w 2010 r. i 8,6% w 2011 r.

Przedstawione tendencje zmian wykorzystania finansowych i promocyjnych instrumentów wspierania eksportu wskazują na wygasanie negatywnego oddziaływania kryzysu światowego. Było ono szczególnie silne w 2009 r., gdy w warunkach wzrostu atrakcyjności rynku krajowego i zmniejszenia zainteresowania działalnością eksportową wśród przedsiębiorstw przemysłowych oraz pogorszenia ich kondycji finansowej obniżyło się wykorzystanie obu grup instrumentów wsparcia. Poprawa koniunktury zewnętrznej w latach 2010-2011 sprzyjała odbudowie zainteresowania instrumentami finansowymi, sygnalizowanej przez ankietowanych eksporterów. Natomiast postępujący spadek wykorzystania instrumentów promocyjnych nie jest związany z czynnikiem koniunkturalnym, lecz z rozwiązaniami przyjętymi w obecnej perspektywie finansowej wykorzystania funduszy unijnych (2007-2013), utrudniającymi eksporterom dostęp do niektórych form wsparcia; dotyczy to w szczególności dofinansowania kosztów udziału w targach i wystawach (por. niżej).

Wykorzystanie instrumentów finansowych wspierania eksportu

Oficjalne wsparcie eksportu przy wykorzystaniu instrumentów finansowych regulują zasady przyjęte przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Konsensus OECD) i inkorporowane następnie do prawa wspólnotowego. Mają one na celu zapewnienie nie zakłócającego konkurencji kredytowania eksportu, tak, aby eksporterzy konkurowali ceną i jakością produktów, a nie oferowanymi importerom warunkami finansowania. Międzynarodowe zobowiązania Polski, wynikające z członkostwa w OECD i Unii Europejskiej sprawiają, że swoboda w zakresie tworzenia i wykorzystania instrumentów finansowego wspierania eksportu jest silnie ograniczona koniecznością podporządkowania się regułom Konsensusu.

Instrumentarium finansowego wspierania eksportu obejmuje:

- ubezpieczenia i gwarancje eksportowe w KUKE S.A. gwarantowane przez Skarb Państwa;
- poręczenia i gwarancje z Krajowego Funduszu Poręczeń kredytowych na realizację kontraktów eksportowych;
- dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych (DOKE);
- realizację eksportu w ramach rządowej pomocy dla krajów rozwijających się.

Wyniki prowadzonych przez IBRKK badań ankietowych, kierowanych corocznie do eksporterów z sekcji przetwórstwa przemysłowego wskazują, że największą popularnością cieszą się wśród nich gwarantowane przez Skarb Państwa ubezpieczenia i gwarancje eksportowe w KUKE S.A. Wprawdzie odsetek korzystających z nich firm eksportujących nieco się obniżył, jednak wg badania z 2011 r. był nadal znacznie wyższy niż w odniesieniu do pozostałych instrumentów (16% wobec 6-7%).

Wykorzystanie instrumentów finansowych wspierania eksportu w latach 2007, 2009 i 2011			
Instrument	% korzystających firm		
	2007	2009	2011
Ubezpieczenia i gwarancje eksportowe w KUKE S.A. gwarantowane przez Skarb Państwa	20	15	16
Poręczenia i gwarancje na realizację kontraktów eksportowych	6	3	6
Dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych (DOKE)	7	2	6
Realizacja eksportu w ramach rządowej pomocy dla krajów rozwijających się	7	3	7

Źródło: Badanie ankietowe eksporterów, IBRKK: 2007, 2009, 2011.

W ramach wprowadzania rządowego pakietu anty kryzysowego instrumentarium finansowego wspierania eksportu wzbogaciło się o nowe rozwiązania. Oferta kredytowa Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) została poszerzona o kredyt na prefinansowanie produkcji, na refinansowanie kredytu dostawcy oraz kredyt dla nabywcy na okres powyżej 2 lat. Wyniki ankiety IBRKK wskazują, że rozwiązania te spotkały się z umiarkowanym zainteresowaniem potencjalnych odbiorców. Wykorzystanie każdego z nich deklarowało w 2011 r. po 6% respondentów, przy czym 1-2% uważało je za bardzo istotne dla firmy.

Wykorzystanie instrumentów promocyjnych

Obok instrumentów finansowych eksporterom oferowane są liczne instrumenty i formy wsparcia, o charakterze promocyjnym, jak:

- dofinansowanie kosztów udziału w targach i wystawach za granicą;
- dofinansowanie kosztów udziału w wyjazdowych misjach gospodarczych;
- uczestnictwo w programie „Paszport do eksportu”;
- dofinansowanie kosztów uzyskania międzynarodowego certyfikatu wyrobu;
- dofinansowanie kosztów realizacji branżowych projektów promocyjnych;
- działalność informacyjno-promocyjna polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i handlowych;
- działalność regionalnych ośrodków rozwoju i promocji eksportu;
- funkcjonowanie internetowych portali promocji eksportu;
- dofinansowanie kosztów wydawnictw promocyjnych;
- dofinansowanie kosztów organizacji seminariów, konferencji, pokazów;
- ubieganie się o Nagrody Ministra Gospodarki w konkursach dla eksporterów.

Wykorzystanie instrumentów promocyjnych wspierania eksportu w latach 2007, 2009 i 2011			
Instrument	% korzystających firm		
	2007	2009	2011
Dofinansowanie kosztów udziału w targach i wystawach za granicą	30	23	12
Dofinansowanie kosztów udziału w wyjazdowych misjach gospodarczych	15	12	9
Uczestnictwo w programie „Paszport do eksportu”	x	6	5
Dofinansowanie kosztów uzyskania międzynarodowego certyfikatu wyrobu	7	10	5
Dofinansowanie kosztów realizacji branżowych projektów promocyjnych	6	5	6

Działalność informacyjno-promocyjna polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i handlowych	x	12	10
Działalność regionalnych ośrodków rozwoju i promocji eksportu	x	12	11
Funkcjonowanie internetowych portali promocji eksportu	x	21	12
Dofinansowanie kosztów wydawnictw promocyjnych	x	9	8
Dofinansowanie kosztów organizacji seminariów, konferencji, pokazów	x	10	10
Ubieganie się o Nagrody Ministra Gospodarki w konkursach dla eksporterów	12	14	11
Źródło: Badanie ankietowe eksporterów, IBRKK: 2007, 2009, 2011.			

Utrudniony dostęp do dofinansowania kosztów udziału w targach i wystawach w obecnej perspektywie finansowania unijnego (2007-2013)⁹ sprawił, że wykorzystanie tego instrumentu – przez wiele lat zdecydowanie najpopularniejszego wśród eksporterów – znacznie się zmniejszyło. Niemniej w 2011 r. był on nadal instrumentem promocyjnym stosunkowo najczęściej wykorzystywanym, na równi z korzystaniem z internetowych portali promocji eksportu (po 12% respondentów).

Jedynie nieznacznie niższy był udział eksporterów deklarujących korzystanie z usług regionalnych ośrodków rozwoju i promocji eksportu i ubieganie się o Nagrody Ministra Gospodarki w konkursach dla eksporterów (po 11%), wykorzystujących wsparcie informacyjno-promocyjne polskich przedstawicielstw dyplomatycznych lub handlowych oraz możliwość dofinansowania kosztów organizacji seminariów, konferencji i pokazów (po 10%), a także korzystających z dofinansowania kosztów udziału w wyjazdowych misjach gospodarczych (9%) i dofinansowania kosztów wydawnictw promocyjnych (8%). Nieco rzadziej korzystano z dofinansowania kosztów realizacji branżowych projektów promocyjnych (6% respondentów) oraz z dofinansowania kosztów uzyskania międzynarodowego certyfikatu wyrobu i z możliwości uczestnictwa w programie „Paszport do eksportu” (po 5%).

Wykorzystanie instrumentów wspierania eksportu według grup eksporterów

Wykorzystanie instrumentów wspierania eksportu jest wyraźnie zróżnicowane według cech przedsiębiorstw eksportujących, takich jak: wielkość mierzona liczbą pracujących, udział eksportu

⁹ Z dofinansowania kosztów udziału w targach i wystawach za granicą na poziomie krajowym mogą obecnie korzystać uczestnicy programu „Paszport do eksportu” i branżowych programów promocyjnych, a pozostali eksporterzy w ramach środków dostępnych w Regionalnych Programach Operacyjnych, przy czym jednak nie wszystkie RPO przewidują bezpośrednie wsparcie eksporterów w tej formie.

w sprzedaży, główny kierunek eksportu, forma własności przedsiębiorstwa, poziom techniki czy podstawowa forma konkurencji na rynkach zagranicznych.

- ✓ Zainteresowanie instrumentami wspierania eksportu rośnie wraz z wielkością przedsiębiorstwa. W 2011 r. firmy średnie i duże wykorzystywały je w przybliżeniu dwukrotnie częściej niż małe. Dotyczyło to zarówno instrumentów finansowych, jak i instrumentów promocyjnych.
- ✓ Zdecydowanie najczęściej po instrumenty wsparcia sięgają przedsiębiorstwa o średnim stopniu specjalizacji eksportowej (udział eksportu w sprzedaży 11-50%). Podobnie jak przedsiębiorstwa słabo wyspecjalizowane w eksporcie (udział eksportu w sprzedaży do 10%) są one bardziej zainteresowane instrumentami promocyjnymi niż finansowymi. Natomiast eksporterzy o wysokim stopniu specjalizacji eksportowej (udział eksportu w sprzedaży ponad 50%) znacznie częściej korzystają z instrumentów wsparcia finansowego niż promocyjnego.
- ✓ Wykorzystanie instrumentów wsparcia deklarują na ogół częściej eksportujący na trudniejsze rynki (Rosja, Ukraina, Białoruś) niż głównie na rynek unijny.
- ✓ Zainteresowanie instrumentami wspierania eksportu jest znacznie większe w przypadku przedsiębiorstw bez kapitału zagranicznego niż z kapitałem zagranicznym. Dotyczy to w szczególności instrumentów promocyjnych.
- ✓ Ze wsparcia korzystają stosunkowo intensywniej eksporterzy wyrobów o średnim poziomie techniki niż zaliczani do działów techniki wysokiej i niskiej. Dla eksporterów reprezentujących wyższy poziom zaawansowania technologicznego (wysokiej i średnio-wysokiej techniki) problemem jest często dostęp do rynku, o czym świadczy ich większe zainteresowanie instrumentami promocyjnymi niż finansowymi. Natomiast dla eksporterów wyrobów tradycyjnych (niskiej i średnio niskiej techniki), częściej sięgających po instrumenty finansowe, podstawowe znaczenie mają warunki dostaw eksportowych.
- ✓ Odsetek korzystających z instrumentów wspierania eksportu jest wyraźnie wyższy w firmach konkurujących cenami niż konkurujących jakością. Prawidłowość ta występuje w przypadku obu grup instrumentów – finansowych i promocyjnych.

W oparciu o corocznych badań ankietowych IBRKK rysuje się prawidłowość, że dla eksporterów o niskim stopniu specjalizacji eksportowej oraz wchodzących z nowymi produktami i/lub na nowe rynki kluczowe znaczenie ma możliwość skorzystania z promocyjnych instrumentów wspierania eksportu. Natomiast wraz z umacnianiem się pozycji rynkowej firm eksportujących rośnie rola instrumentów finansowych.

Źródło: Badanie ankietowe eksporterów, IBRKK: 2011 i poprzednie lata.

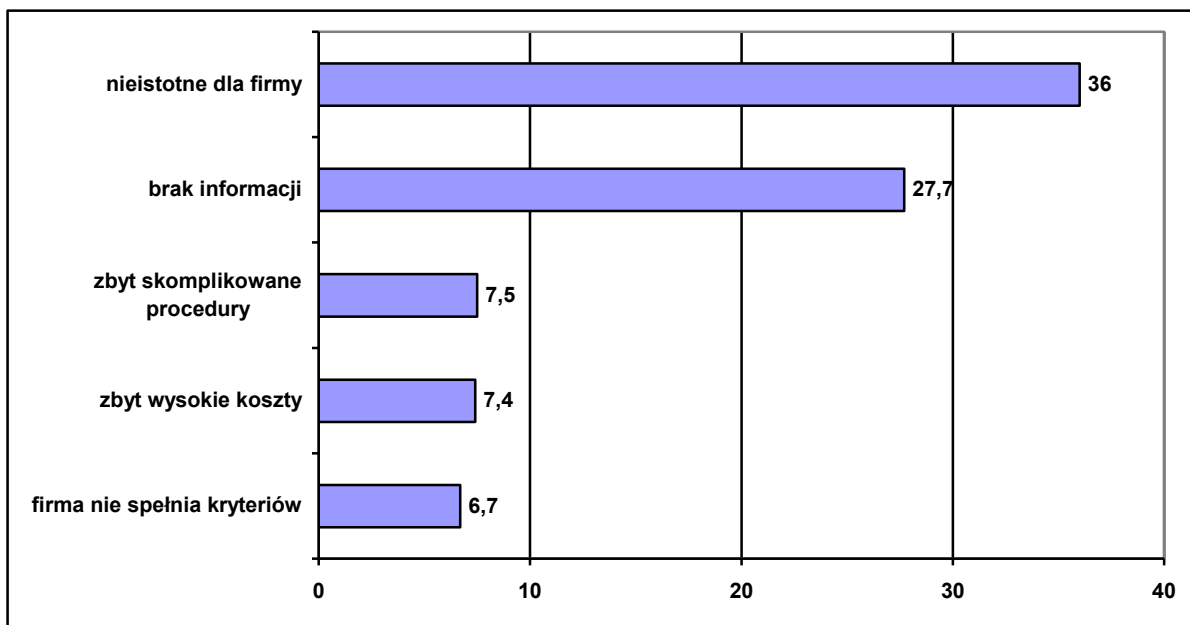
Bariery wykorzystania instrumentów wspierania eksportu

Struktura barier w wykorzystaniu instrumentów wspierania eksportu nie zmienia się od lat. **Głównymi przeszkodami pozostają niedostosowanie instrumentarium wsparcia do potrzeb eksporterów** (w 2011 r. wymieniane przez 36% respondentów) oraz **brak informacji na temat oferowanych rozwiązań** (28%). Na pozostałe bariery (nadmierne skomplikowanie rozwiązań, nie spełnianie przez firmę kryteriów uzyskania wsparcia, zbyt wysokie koszty) wskazywało po ok. 7% respondentów (wykres 7), choć w odniesieniu do poszczególnych instrumentów i grup eksporterów ich znaczenie było niekiedy wyraźnie większe.

- ✓ Zbyt skomplikowane warunki uzyskania poręczeń i gwarancji z Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych na realizację kontraktów eksportowych oraz warunki dofinansowania kosztów uzyskania międzynarodowego certyfikatu wyrobu stanowiły przeszkodę w korzystaniu z tych instrumentów dla 13% eksporterów.
- ✓ Bariery nie spełniania przez firmę kryteriów uzyskania wsparcia pojawiały się najczęściej w odniesieniu do uczestnictwa w programie „Paszport do eksportu” (11% respondentów) oraz dofinansowania kosztów udziału w targach i wystawach (10% ogółu ankietowanych eksporterów, w tym 20% eksportujących głównie do Rosji, Ukrainy i Białorusi).
- ✓ Bariery kosztowa uwidaczniała się dwukrotnie silniej niż przeciętnie w przypadku ubezpieczeń i gwarancji eksportowych w KUKA S.A. gwarantowanych przez Skarb Państwa (sygnalizowało ją tu 15% respondentów, w tym aż 26% firm średnich) oraz dofinansowania kosztów udziału w targach, wystawach i wyjazdowych misjach gospodarczych (14%).

Wykres 7

Bariery wykorzystania instrumentów wspierania eksportu w 2011 r. (odsetek respondentów deklarujących poszczególne przyczyny nie korzystania ze wsparcia)



Źródł

o: IBRKK.

Szczególnie duże i stosunkowo łatwe do wykorzystania rezerwy poprawy skuteczności systemu wspierania eksportu tkwią w upowszechnianiu informacji na temat dostępnych instrumentów wsparcia. Nawet w przypadku stosowanych dawna rozwiązań¹⁰, brak informacji deklaruje w granicach 30-39% ankietowanych eksporterów.

Skuteczność wspierania eksportu przez państwo

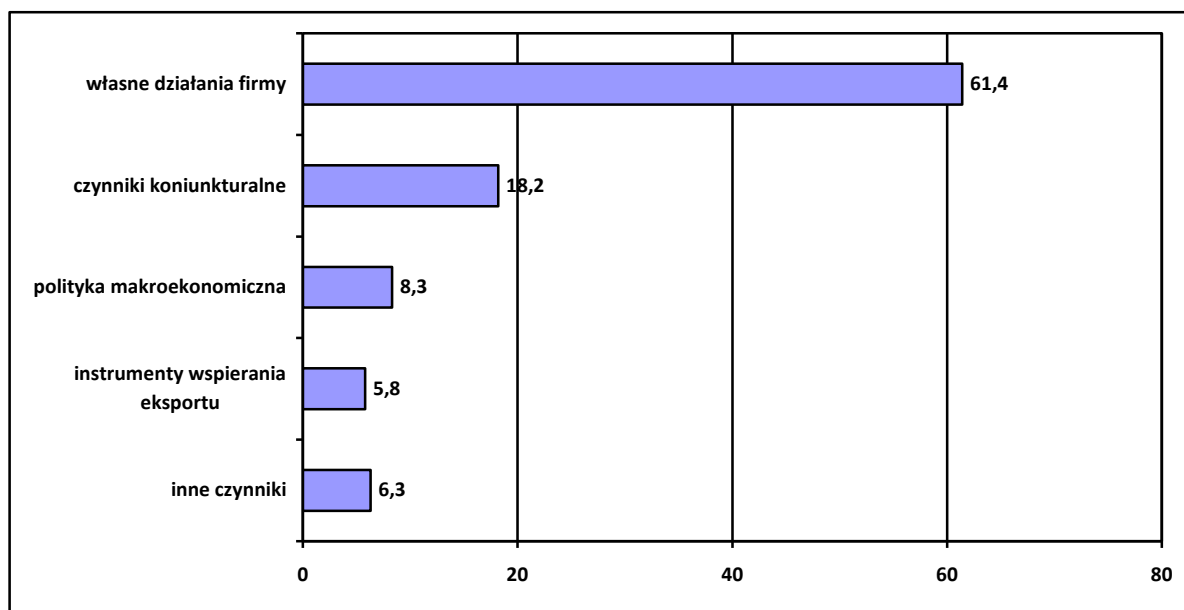
Niewielkie ciągle rozpowszechnienie finansowych i promocyjnych instrumentów wspierania eksportu wśród ogółu przedsiębiorstw eksportujących sprawia, że skuteczność tych instrumentów w pobudzaniu eksportu jest również ograniczona.

W oparciu o wyniki ankiety IBRKK można oszacować, że w 2011 r. **wykorzystanie instrumentów wspierania eksportu przyczyniło się w 5,8% do wzrostu eksportu** badanej grupy przedsiębiorstw z przemysłu przetwórczego. Oznaczało to, że **instrumentarium wsparcia finansowego i promocyjnego było najmniej ważnym spośród** uwzględnionych w kwestionariuszu ankiety **czynników pobudzania eksportu** (wykres 8).

Wykres 8

¹⁰ Dotyczy to takich instrumentów, jak poręczenia i gwarancje z Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych na realizację kontraktów eksportowych, dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych, realizacja eksportu w ramach rządowej pomocy dla krajów rozwijających się, dofinansowanie kosztów realizacji branżowych projektów promocyjnych, działalność informacyjno-promocyjna polskich przedstawicielstw dyplomatycznych lub handlowych czy działalność regionalnych ośrodków rozwoju i promocji eksportu.

Czynniki wzrostu eksportu przedsiębiorstw z przemysłu przetwórczego w 2011 r. (szacunkowy udział we wzroście eksportu w %)



Źródło: IBRKK.

W opinii respondentów **podstawowe znaczenie miały** w tym zakresie **własne działania firm eksportujących**. Stosunkowo duży był także wkład czynników koniunkturalnych, a większy niż instrumentów wsparcia – również polityki makroekonomicznej państwa (tj. polityki kursu walutowego, stopy procentowej, obciążeń fiskalnych itp.).

Struktury instytucjonalno-organizacyjne wspierania eksportu

Mimo wszelkich zastrzeżeń związanych ze skutecznością i dostosowaniem do potrzeb eksporterów, stosowane w Polsce instrumentarium wspierania eksportu odpowiada w zasadzie standardom przyjętym w krajach rozwiniętych¹¹. Natomiast od standardów tych wyraźnie odbiega instytucjonalno-organizacyjny system wsparcia.

Podstawową jego słabością jest pogłębiająca się atomizacja (za działania wspierające eksport odpowiadają coraz liczniejsze instytucje) **przy jednoczesnym braku instytucji, która koordynowałaby całość tych działań**. Funkcjonowanie tego rodzaju instytucji jest powszechnie

¹¹ Międzynarodowe zobowiązania traktatowe wynikające z uczestnictwa Polski w UE, OECD i WTO znacznie ograniczają swobodę w zakresie wspierania eksportu ze środków publicznych, wykluczając niektóre rozwiązania stosowane w dynamicznych, opartych na ekspansji eksportowej gospodarkach krajów rozwijających się. Ze względu na te zobowiązania konieczne było np. zrezygnowanie z tak popularnego w latach 90. ubiegłego stulecia i do dziś postulowanego przez niektórych eksporterów instrumentu, jak ulgi podatkowe związane z realizacją inwestycji proeksportowych.

przyjęte zarówno w krajach o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, jak i tych, które budują dopiero swą pozycję na rynkach międzynarodowych.

Nie doszły do skutku podejmowane kilkakrotnie próby utworzenia jednostki odpowiedzialnej za całość polityki promocyjnej. Natomiast zmiany instrumentarium promocyjnego wspierania eksportu, dokonane przy okazji wdrażania finansowania ze środków unijnych na lata 2007-2013 doprowadziły do **dalszego rozproszenia struktur organizacyjnych**. O ile uprzednio za poszczególne segmenty polityki eksportowej i instrumenty wspierania eksportu odpowiadały i tak już liczne podmioty (resorty: gospodarki, finansów, spraw zagranicznych, rolnictwa, rozwoju regionalnego oraz instytucje publiczne i agencje, jak NBP, PAIIZ, KUKE S.A czy BGK), o tyle obecnie istotne uprawnienia w tym względzie zyskały również urzędy marszałkowskie i PARP.

Brak instytucji koordynującej powoduje powielanie działań, rozproszenie środków finansowych, a w konsekwencji ich nieefektywne wydatkowanie, a także znacznie utrudnia formułowanie i wdrażanie priorytetów polityki proeksportowej w układzie geograficznym, towarowym i podmiotowym.

W Polsce nie ma również instytucji zajmującej się kompleksową obsługą finansową eksportu na wzór funkcjonujących w wielu krajach instytucji typu *Eximbank*. W świetle sygnalizowanych ostatnio przez eksporterów głównych barier wzrostu eksportu, jakimi stały się dostęp do kredytu i jego koszt (por. wykres 5), potrzeba intensyfikacji działań w tym obszarze staje się coraz bardziej odczuwalna.

1.3. Analiza SWOT

W świetle dokonanej diagnozy sytuacji polskiego eksportu oraz polityki proeksportowej sformułować można następujący obraz mocnych i słabych stron oraz rysujących się szans i zagrożeń.

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> * Utrwalona pozycja polskich eksporterów na jednolitym rynku europejskim. * Intensywne wzmacnianie powiązań handlowych z krajami WNP. * Wysoki udział w eksporcie towarów przetworzonych o średnim poziomie zaawansowania technologicznego. * Sukces polskiego eksportu rolno-spożywczego na jednolitym rynku europejskim w okresie poakcesyjnym. * Duży potencjał zorientowanych proeksportowo firm z kapitałem zagranicznym. * Rosnące zaangażowanie w działalność eksportową firm z kapitałem wyłącznie polskim. * Rosnące inwestycje bezpośrednie polskich przedsiębiorstw za granicą. * Rozbudowane instrumentarium finansowego i promocyjnego wspierania eksportu, zbliżone do standardu obowiązującego w innych krajach. * Możliwość wykorzystania środków unijnych do współfinansowania promocyjnego wsparcia eksportu oraz działań na rzecz poprawy międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw. * Aktywność polskich eksporterów: elastyczność działania, ofensywność, zdolność do wyszukiwania nisz rynkowych. * Zorganizowane środowisko eksporterów. 	<ul style="list-style-type: none"> * Niezadowalający stopień internacjonalizacji gospodarki Polski (udział w eksporcie światowym, wartość eksportu na mieszkańca). * Niska skłonność do eksportu firm z kapitałem wyłącznie polskim, w tym zwłaszcza MSP. * Osłabienie wzrostu eksportu po 2006 r. * Niekorzystna tendencja w zakresie opłacalności eksportu. * Niski udział krajów pozaeuropejskich, w tym najbardziej dynamicznych rynków krajów nowo uprzemysłowionych w polskim eksporcie. * Niski udział w eksporcie wyrobów wysokiej techniki. * Ograniczenie polityki proeksportowej do wykorzystania bezpośrednich instrumentów wsparcia finansowego i promocyjnego, brak współdziałania między resortami i instytucjami, od których zależy rozwój eksportu, kierowanie się własnymi celami i priorytetami, nierzadko sprzecznymi z potrzebami rozwoju eksportu. * Niski stopień wykorzystania większości finansowych i promocyjnych instrumentów wspierania eksportu. * Słaba ocena skuteczności wsparcia promocyjnego. * Słabości struktury organizacyjnej wspierania eksportu: rozproszenie systemu, brak jednostki koordynującej oraz ośrodków zapewniających eksporterom kompleksową obsługę i pełny dostęp do oferowanych w ramach systemu instrumentów wsparcia. * Słabość powiązań między sferą B+R i sektorem przedsiębiorstw oraz niska innowacyjność, utrudniające poprawę międzynarodowej konkurencyjności oferty eksportowej. * Niekorzystne warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, zwłaszcza w zakresie rozpoczynania działalności, uzyskiwania pozwoleń budowlanych i regulowania należności podatkowych.
Szanse	Zagrożenia
* Przewyciężenie kryzysu na rynkach	* Wejście gospodarki światowej i europejskiej w

<p>finansowych i poprawa koniunktury w gospodarce światowej.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Poprawa sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej, trwałe rozwiązanie problemów strefy euro. * Stworzenie zwartego systemu polityki proeksportowej państwa. * Usprawnienie struktury organizacyjnej bezpośredniego wspierania eksportu, rozbudowa instrumentarium wsparcia, powszechniejsze i bardziej efektywne wykorzystanie instrumentów finansowych i promocyjnych. * Zwiększenie nakładów na promocję eksportu przy wykorzystaniu funduszy unijnych. * Ekspansja eksportowa na dynamiczne rynki krajów pozaeuropejskich, m.in. dzięki zasadniczej rozbudowie potencjału kadrowego i finansowego zlokalizowanych tam polskich placówek dyplomatyczno-handlowych. * Zwiększenie skłonności do eksportu firm z kapitałem wyłącznie polskim. * Utrzymanie wysokiego poziomu napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski, w tym przez zwiększenie napływu kapitału zagranicznego z krajów pozaunijnych; wzrost inwestycji bezpośrednich polskich przedsiębiorstw za granicą. * Zwiększenie nakładów na sferę badawczo-rozwojową, ukierunkowanie prac badawczych na potrzeby gospodarki, nasilenie współpracy między sferą B+R i przedsiębiorstwami. * Stała poprawa międzynarodowej konkurencyjności polskiej oferty eksportowej. * Zasadniczy wzrost udziału wyrobów wysokiej techniki w polskim eksporcie. * Wypracowanie rozpoznawalnych w świecie marek polskich, szczególnie w grupie wyrobów o wysokim poziomie zaawansowania technologicznego. * Uproszczenie systemu regulacji gospodarczych w Polsce, zwiększenie sprawności funkcjonowania administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości. 	<p>fazę długotrwałego osłabienia wzrostu, lokalnych kryzysów, napięć w międzynarodowych stosunkach gospodarczych i narastającej niepewności.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Utrzymująca się słabość gospodarki europejskiej, pogłębienie kryzysu (i ewentualnie rozpad) strefy euro. * Osłabienie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. * Powrót do dualizacji polskiej gospodarki, narastanie dysproporcji w efektywności firm z kapitałem zagranicznym i kapitałem wyłącznie polskim, malejąca skłonność tych ostatnich do eksportu. * Utrzymująca się niesprawność polityki proeksportowej: brak nowych rozwiązań organizacyjnych, narastająca atomizacja systemu wspierania eksportu, niewielka popularność instrumentów wsparcia finansowego i promocyjnego oraz ich niska skuteczność. * Petryfikacja europocentrycznej orientacji polskiego eksportu i narastający deficyt w obrotach z krajami zamorskimi. * Dalsza stagnacja sfery B+R i utrzymująca się słabość jej powiązań z sektorem przedsiębiorstw oraz brak zasadniczej poprawy innowacyjności polskich przedsiębiorstw, a w konsekwencji pogarszająca się konkurencyjność oferty eksportowej, niski nadal udział wyrobów wysokiej techniki w eksporcie oraz ciągły brak rozpoznawalnych w świecie polskich marek. * Brak znaczących efektów działań na rzecz poprawy otoczenia biznesowego w Polsce.
---	--

2. CELE STRATEGII ROZWOJU EKSPORTU, UWARUNKOWANIA JEJ REALIZACJI I HORYZONT CZASOWY

Celem ogólnym strategii jest stworzenie warunków do trwałego, długookresowego rozwoju polskiego eksportu.

W oparciu o przeprowadzoną analizę SWOT rysują się następujące **cele szczegółowe** proponowanej strategii proeksportowego rozwoju gospodarki polskiej:

- ✓ **Zwiększenie udziału Polski w eksporcie światowym.**
- ✓ **Wzrost internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw, w szczególności z sektora MSP.**
- ✓ **Dywersyfikacja struktury geograficznej eksportu drogą ekspansji na rynki pozaunijne, w tym zwłaszcza na rynki pozaeuropejskich krajów nowo uprzemysłowionych.**
- ✓ **Wzrost udziału w eksporcie wyrobów innowacyjnych oraz zaawansowanych technologicznie, należących do grup techniki wysokiej oraz średnio-wysokiej.**
- ✓ **Powstanie powszechnie rozpoznawalnych w świecie polskich marek.**

Priorytetowymi kierunkami działań na rzecz realizacji założonych celów szczegółowych strategii powinny być:

- ✓ **Zapewnienie warunków do prowadzenia opłacalnej produkcji eksportowej.**
- ✓ **Zwiększenie innowacyjności oraz zacieśnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową i przedsiębiorstwami jako dźwignie wzrostu międzynarodowej konkurencyjności polskiej oferty eksportowej.**
- ✓ **Poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.**
- ✓ **Stworzenie efektywnego, przyjaznego eksporterom systemu finansowego i promocyjnego wspierania eksportu.**

Strategia rozwoju polskiego eksportu obejmuje okres do 2020 r. Zapewnia jej to kompatybilność ze średniookresową Strategią Rozwoju Kraju oraz z następną perspektywą finansowania unijnego.

Strategia jest aktualizowana w okresie pogłębiającej się niepewności co do perspektyw rozwoju gospodarki światowej i europejskiej, związanej z konsekwencjami światowego kryzysu finansowego i gospodarczego oraz problemami strefy euro, co w konsekwencji może sprawić, że średniookresowe tempo wzrostu gospodarczego w świecie, wzrostu popytu światowego oraz międzynarodowych przepływów inwestycji bezpośrednich okażą się niższe od dotychczas prognozowanych. Wobec niebezpieczeństwa pogorszenia międzynarodowych uwarunkowań prowadzenia działalności eksportowej, proponowane w strategii działania na rzecz pobudzania rozwoju eksportu wydają się tym bardziej potrzebne.

Gospodarka Polski znajduje się obecnie w fazie przejściowej od napędzanej przez wydajność (*efficiency-driven*) do napędzanej przez innowacje (*innovation-driven*)¹². W perspektywie średnio- i długookresowej priorytetami stają się budowa potencjału innowacyjnego, rozwój gospodarki opartej na wiedzy i zaawansowanych instytucji otoczenia biznesu. Strategia proeksportowego rozwoju wpisuje się w tę wizję przez postulowane działania na rzecz umiędzynarodowienia gospodarki, zwiększenia jej konkurencyjności i promowania eksportu o wysokim poziomie zaawansowania technicznego.

Realizacji strategii, w tym zwłaszcza postulowanej w niej poprawie międzynarodowej konkurencyjności polskiej oferty eksportowej oraz usprawnieniu instrumentarium wsparcia finansowego i promocyjnego będzie sprzyjać możliwość wykorzystania w tym celu środków europejskich w ramach obecnej i następnej perspektywy finansowej oraz wdrażanie Strategii Europa 2020.

Pomyślnie z punktu widzenia realizacji strategii byłoby wypracowanie rozwiązań zapewniających trwałe rozwiązanie problemów strefy euro, co umożliwiłoby ustalenie harmonogramu przystąpienia Polski do strefy. W okresie przygotowawczym zapewniłoby to przedsiębiorcom stabilizację otoczenia makroekonomicznego, a następnie – zapewne w terminie wykraczającym już poza horyzont czasowy strategii - korzyści wynikające z przyjęcia wspólnej waluty europejskiej.

¹² Por. *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, World Economic Forum, Geneva 2011.

3. REKOMENDOWANE DZIAŁANIA

3.1. System polityki proeksportowej

Słabość prowadzonej dotychczas w Polsce polityki proeksportowej wynika w dużej mierze z wielości centrów decyzyjnych i braku między nimi właściwej koordynacji. Dlatego kluczowe dla sukcesu tej polityki jest wprowadzenie spójnego, efektywnego systemu jej programowania i implementacji, zapewniającego koordynację działań zaangażowanych w nią instytucji i środowisk oraz synergię polityk składowych. Optymalnym rozwiązaniem byłoby utworzenie trójczłonowej instytucjonalnej struktury polityki proeksportowej, obejmującej:

- ✓ Radę Rozwoju Eksportu;
- ✓ Agencję Rozwoju Eksportu (ARE);
- ✓ Publiczną instytucję finansowej obsługi transakcji eksportowych (polski Eximbank).

Pierwszy z tych postulatów, sformułowany w „Strategii proeksportowego rozwoju gospodarki polskiej” opublikowanej w 2008 r. doczekał się już realizacji. W czerwcu 2011 r. podjęła działalność **Rada Rozwoju Eksportu**, powołana przez Ministra Gospodarki jako organ doradczy w zakresie polityki proeksportowej. W pracach Rady uczestniczą przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki, instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki proeksportowej, środowiska przedsiębiorców i eksporterów (w tym Stowarzyszenie Eksporterów Polskich) oraz środowiska naukowego.

W modelu docelowym realizacja polityki proeksportowej byłaby zadaniem podlegającej Ministrowi Gospodarki **Agencji Rozwoju Eksportu (ARE)**. Bezpośrednią obsługą eksporterów zajmowałyby się **oddziały krajowe** ARE, które mogłyby być utworzone na bazie obecnie funkcjonujących Centrów Obsługi Inwestora i Eksportera (COIE). Agencja zapewniałaby koordynację współpracy swych oddziałów krajowych z Wydziałami Promocji Handlu i Inwestycji (WPHI), które ze względu na skuteczność reprezentowania interesów eksporterów byłyby nadal umiejscowione w strukturze przedstawicielstw dyplomatycznych i podległe Ministrowi Gospodarki.

Uważamy, że zakres działania ARE powinien – zgodnie z jej nazwą – obejmować wyłącznie problematykę eksportu, bez włączania do obszaru jej kompetencji kwestii wsparcia dla inwestycji zagranicznych czy turystyki przyjazdowej. Rozwiązanie takie przeważa w tego typu agencjach

funkcjonujących w różnych krajach¹³. Przemawia za nim możliwość jednoznacznego określenie profilu jej działania oraz koncentracji posiadanych zasobów na realizacji ściśle określonych celów i zadań związanych z problemami rozwoju eksportu – i tak dostatecznie złożonymi i wielopłaszczyznowymi. Pozwala ono uniknąć rozproszenia działań na różne obszary, możliwego konfliktu celów i zdominowania aktywności agencji przez jeden z obszarów działalności przy marginesowym traktowaniu pozostałych.

Wzorem podobnych agencji działających za granicą, Agencja Rozwoju Eksportu powinna prowadzić działalność w czterech podstawowych kierunkach, obejmujących:

- budowanie wizerunku kraju;
- dostarczanie usług wspierających eksporterów;
- marketing międzynarodowy;
- doradztwo oraz informację.

Cele Agencji Rozwoju Eksportu, szczegółowy zakres działalności oraz tryb funkcjonowania określiłaby ustawa o jej utworzeniu.

Agencja i jej oddziały powinny koncentrować się na działalności informacyjnej, szkoleniowej i doradczej na rzecz eksporterów. Podstawową zasadą powinno być zapewnienie eksporterom obsługi za zasadzie „jednego okienka”, tj. uwolnienie ich od konieczności zbierania z różnych źródeł informacji o dostępnych instrumentach wsparcia, porównywania korzyści płynących z zastosowania poszczególnych instrumentów i czasochłonnego dopełnienia formalności związanych z ich wykorzystaniem

Działalność Agencji Rozwoju Eksportu powinna być okresowo (najlepiej – corocznie) oceniana przez Radę Rozwoju Eksportu, a krajowych oddziałów ARE – przez odpowiednie urzędy marszałkowskie i regionalne stowarzyszenia eksporterów.

W świetle doświadczeń podobnych agencji w innych krajach oraz biorąc pod uwagę obecną wielkość polskiego eksportu, Agencja Rozwoju Eksportu powinna dla sprawnego funkcjonowania dysponować rocznym budżetem rządu 200 mln USD. Korzyści mogłyby być jednak wielokrotnie większe, gdyż – jak wynika z analizy Banku Światowego – zwiększenie budżetu takich agencji o 10% prowadzi do wzrostu eksportu średnio o 0,6-1%¹⁴.

¹³ Por. wyniki analizy funkcjonowania 88 agencji promujących eksport, przeprowadzonej przez Bank Światowy (w:) *Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't*, World Bank Policy Working Paper No 4044, World Bank, Washington, November 2006.

¹⁴ *Export Promotion Agencies Revisited*, Policy Research Working Paper No 5125, World Bank, Washington, November 2009. Przy obecnej wartości polskiego eksportu i wynikającej z niej skali budżetu agencji ds. promocji oznaczałoby to, że zwiększenie tego budżetu o 1 USD przynosiłoby wzrost eksportu o ok. 60-95 USD.

Część kosztów funkcjonowania ARE mogłaby być pokrywana ze środków własnych, drogą świadczenia eksporterom ponadstandardowych, odpłatnych lub częściowo odpłatnych usług (np. opracowywanie indywidualnych analiz dla potrzeb poszczególnych przedsiębiorstw w celu wypracowania strategii wejścia na nowy rynek i rozpoznania możliwości działania na tym rynku, telefoniczne usługi doradcze w zakresie przepisów prawnych, administracyjnych i fiskalnych, usługi prasowe dla przedsiębiorstw – redagowanie komunikatów prasowych promujących ich produkty lub usługi, przygotowanie *dossier* prasowego czy artykułów technicznych w prasie zagranicznej¹⁵).

Zarysowany **model Agencji Rozwoju Eksportu traktujemy jako docelowy**. Zdajemy sobie sprawę, że w objętym horyzontem czasowym strategii okresie do 2020 r. powołanie takiej agencji może okazać się trudne ze względu na ograniczenia budżetowe związane z potrzebą konsolidacji finansów publicznych. Dlatego do modelu tego można **dochodzić stopniowo**, np. przez zwiększanie potencjału PAIiZ i jej kompetencji w zakresie polityki proeksportowej, poszerzając je o zadania przewidywane dla ARE.

Pilne natomiast wydaje się **zasadnicze wzmocnienie obsady kadrowej i rozbudowa sieci Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji** – do stanu porównywalnego z podobnymi przedstawicielstwami innych krajów. Obecnie z pomocy WPHI korzysta wprawdzie tylko co dziesiąty eksporter, jednak ze względu na szczupłość środków i obsady kadrowej często nie są one w stanie efektywnie sprostać zapytaniom napływającym z kraju. Bez realizacji tego postulatu trudno wyobrazić sobie zasadniczą aktywizację polskiego eksportu na odległych i wymagających rynkach.

Realizacji szczegółowych celów strategii, w tym zwłaszcza dywersyfikacji struktury geograficznej eksportu drogą ekspansji na nowe rynki oraz zwiększeniu udziału w eksporcie wyrobów o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego służyłoby utworzenie polskiego **Eximbanku**, publicznej instytucji zajmującej finansową obsługą transakcji eksportowych.

Institucja taka mogłaby powstać na bazie Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUBE S.A.), po wydzieleniu z KUBE działalności prowadzonej na rachunek Skarbu Państwa. Zapewniłaby ona przedsiębiorcom kompleksową, finansową obsługę eksportu (dostęp do kredytowania, ubezpieczenia i gwarancje, doradztwo w zakresie obsługi finansowej skomplikowanych transakcji eksportowych) z wykorzystaniem dopuszczalnych w świetle zobowiązań międzynarodowych instrumentów wsparcia i byłaby przydatna zwłaszcza jako narzędzie wspierania eksportu inwestycyjnego oraz kierowanego na rynki wysokiego ryzyka.

¹⁵ Wzorem może być tu oferta francuskiej Agencji ds. Międzynarodowego Rozwoju Przedsiębiorstw (UBIFRANCE).

Podobnie jak w przypadku postulowanej Agencji Rozwoju Eksportu, do docelowego modelu polskiego Eximbanku można by dochodzić stopniowo, przez zwiększanie potencjału i poszerzanie instrumentarium działań BGK i KUKE.

3.2. Instrumenty wspierania eksportu

Postulowane zmiany systemu polityki proeksportowej doprowadziłyby do bardziej powszechnego i efektywnego wykorzystania dostępnych obecnie instrumentów finansowego i promocyjnego wspierania eksportu – zwłaszcza przez przezwyciężenie bariery informacyjnej oraz związanej z niedostosowaniem instrumentów do potrzeb eksporterów i czasochłonnymi procedurami. Widzimy jednak także potrzebę dokonania korekt w tym instrumentarium oraz wzbogacenia go o nowe elementy.

Propozycje te dotyczą przede wszystkim instrumentów promocyjnych wspierania eksportu, gdyż w odniesieniu do wsparcia finansowego możliwości tworzenia nowych instrumentów oraz dokonywania zmian w zakresie konstrukcji i sposobu funkcjonowania instrumentów istniejących są ograniczone ze względu na międzynarodowe zobowiązania traktatowe Polski. Ponieważ zestaw finansowych instrumentów wsparcia i ich konstrukcja nie mogą odbiegać od standardu określonego regulacjami OECD, kluczowe z punktu widzenia skuteczności tych instrumentów jest zapewnienie sprawnej struktury instytucjonalno-organizacyjnej do ich obsługi oraz odpowiednich środków finansowych; służyłoby temu proponowane utworzenie polskiego Eximbanku.

Korekty obecnie funkcjonującego instrumentarium wspierania eksportu powinny polegać na:

- ✓ przywróceniu możliwości dofinansowania udziału w targach, wystawach i misjach za granicą wszystkim eksporterom. Rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie zasady powszechnego bezpośredniego dofinansowania udziału w zagranicznych targach, wystawach i misjach na poziomie regionalnym i/lub wprowadzenie dodatkowego instrumentu wsparcia na poziomie krajowym – dofinansowania tego udziału na priorytetowych rynkach i w odniesieniu do priorytetowych branż (grup towarowych).
- ✓ wprowadzeniu (np. na wzór Czech¹⁶) zasady zaliczkowego dofinansowywania udziału w zagranicznych imprezach targowo-wystawienniczych, co mogłoby zredukować grupę eksporterów, dla których przeszkodą w korzystaniu z tej formy wsparcia są zbyt wysokie koszty.

¹⁶ Por. Rynki Zagraniczne, 14.02.2008, s. 24-25.

Obok dokonania korekt dotyczących już funkcjonujących instrumentów wsparcia proponujemy wprowadzenie szeregu **nowych instrumentów**, na wzór rozwiązań stosowanych z powodzeniem w innych krajach.

W zakresie **instrumentarium finansowego** jest to uzupełnienie oferty KUKE S.A. o ubezpieczanie kredytów na finansowanie polskich inwestycji za granicą.

Zaangażowanie inwestycyjne polskich przedsiębiorców za granicą stać się może ważnym czynnikiem pobudzania eksportu. Wsparciu ich działań w tym zakresie służyłoby wprowadzenie przez KUKE S.A. postulowanego przez przedsiębiorców i instytucje finansowe nowego instrumentu w postaci ubezpieczenia kredytu na finansowanie polskich inwestycji za granicą¹⁷. KUKE ma już w swej ofercie podobny produkt – ubezpieczenie inwestycji bezpośrednich za granicą. Ponieważ dotyczy ono jednak tylko ryzyka politycznego, zakres wykorzystania tego instrumentu jest niewielki (firmy inwestujące na Ukrainie i w Rosji).

Proponowane nowe instrumenty i rozwiązania w zakresie **wsparcia promocyjnego** to:

- Zapewnienie wsparcia promocyjnego za granicą dla wyróżniających się produktów.

Polegałoby ono na wsparciu przedsiębiorców oferujących wyróżniające się, innowacyjne produkty lub usługi w prowadzeniu kampanii promocyjnej na wybranych rynkach (wzorowanym na akcji „New Products from Britain”, prowadzonej przez UK Trade & Investment). Wsparcie takie mogłoby być formą nagrody w organizowanym przez Ministra Gospodarki (lub proponowaną Agencję Rozwoju Eksportu) konkursie na „Eksportowy Produkt Roku”. Byłoby ono ważnym elementem promocji za granicą pozytywnego wizerunku kraju i wytwarzanych w nim produktów, a także tworzenia i rozwoju marki polskiej.

- Kompleksowe wsparcie dla obiecujących projektów w sektorach wysokiej techniki.

Wzorem rozwiązania stosowanego przez japońską agencję JETRO obejmowałoby ono organizowanie zagranicznych misji wyjazdowych dla przedstawicieli firm z sektora hi-tech, umożliwiające im zaprezentowanie swych rozwiązań oraz wyszukanie potencjalnych partnerów i nabywców, a w odniesieniu do wyróżniających się początkujących przedsiębiorców – stworzenie możliwości rozwoju projektów i ich komercjalizacji w wiodących inkubatorach przedsiębiorczości za granicą.

- Pomoc przedsiębiorcom w uzyskiwaniu dostępu do zleceń w ramach pomocy rozwojowej, świadczonej przez instytucje i organizacje międzynarodowe.

Pomoc rozwojowa świadczona przez instytucje i organizacje międzynarodowe (Bank Światowy, agencje ONZ, Komisję Europejską, regionalne banki rozwojowe) tworzy ogromny rynek

¹⁷ Por. A. Antosik, *KUKE – nadzieja czy utrapienie polskich eksporterów*, Rynki Zagraniczne, 25.09.2008.

zamówień publicznych, dostępnych także dla polskich przedsiębiorstw – pod warunkiem uzyskania dostępu do aktualnych informacji odnośnie do pojawiających się tu możliwości. Dlatego proponowana Agencja Rozwoju Eksportu powinna włączyć do obszaru swej działalności zamieszczanie informacji na temat nowych projektów rozwojowych na swej stronie internetowej, publikację specjalnych przewodników, zawierających informacje pomocne dla uzyskania zleceń z głównych agencji rozwojowych, a także zapewnić możliwość uzyskania przez zainteresowane przedsiębiorstwa dodatkowych informacji na ten temat oraz wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości w regionalnych oddziałach ARE.

- Instytucjonalizacja wsparcia politycznego eksporterów przez władze państwowe.

Sukces przedsięwzięć eksportowych, zwłaszcza na rynkach krajów rozwijających się i nowo uprzemysłowionych, jest często uwarunkowany wsparciem politycznym ze strony władz państwowych (wizyty na szczeblu rządowym, prace komisji mieszanych, działalność przedstawicielstw dyplomatycznych). Dostęp przedsiębiorców do wsparcia politycznego ułatwiłoby utworzenie w Ministerstwie Gospodarki specjalnej komórki, przyjmującej zgłoszenia przedsiębiorstw pragnących skorzystać z tej formy wsparcia, organizującej wsparcie dla zgłoszonych projektów oraz koordynującej działania prowadzone w tym zakresie przez różne instytucje państwowe. Rozwiązanie takie funkcjonuje m.in. w Niemczech.

- Organizowanie *reverse exhibitions*.

Podobnie jak proponowane w celu wzbogacenia instrumentarium finansowego wspierania eksportu ubezpieczenie kredytów na finansowanie polskich inwestycji za granicą, organizowanie *reverse exhibitions* (na których – w odróżnieniu od tradycyjnych imprez wystawienniczych – wystawcy nie poszukują nabywców dla swych wyrobów, lecz partnerów w kooperacji produkcyjnej i poddostawców) byłoby instrumentem stymulowania eksportu drogą wsparcia zagranicznych inwestycji bezpośrednich polskich przedsiębiorstw. Organizowanie tego typu imprez w krajach, w których polscy przedsiębiorcy wykazują coraz większą aktywność inwestycyjną (np. na Ukrainie, w Rosji czy w Chinach) przyczyniłoby się do zacieśnienia powiązań kooperacyjnych, a pośrednio – do zwiększenia możliwości eksportowych na tych rynkach.

Do polskiego systemu promocji eksportu powinny być inkorporowane informacje na temat **instrumentów i form wsparcia oferowanych na poziomie unijnym**. Należą do nich takie rozwiązania, jak:

- programy wspierające internacjonalizację firm i ich współpracę z krajami pozaeuropejskimi (jak *Al.-Invest IV*, *ProInvest*, *EU Gateway programme*, *The Executive Training Programme*);
- przetargi ogłaszane przez Komisję Europejską;

- kompleksowa informacja na temat warunków dostępu do rynków zagranicznych (internetowa baza danych *Market Access Database*);
- możliwość eliminowania przeszkód w eksporcie do krajów pozaunijnych, jaką stwarza Rozporządzenie w sprawie przeszkód w handlu (Trade Barriers Regulation – TBR).

Informacje na temat tych rozwiązań powinna oferować i upowszechniać proponowana Agencja Rozwoju Eksportu i jej oddziały (a do czasu powołania ARE – istniejące instytucje promocyjne). Przyczyniłoby się to do poszerzenia instrumentarium wsparcia wykorzystywanego przez polskich eksporterów.

Warunkiem skuteczności polityki wspierania eksportu jest jej **koncentracja sił i środków na wybranych, priorytetowych rynkach zagranicznych i branżach**.

Przy wyznaczaniu **geograficznych priorytetów** tej polityki należy wyodrębnić:

- ✓ rynki o podstawowym znaczeniu, mające wysoki udział w eksporcie i dobrze już rozpoznane przez polskich eksporterów;
- ✓ rynki perspektywiczne, stwarzające szansę ekspansji eksportowej.

Do rynków o podstawowym znaczeniu należałoby zaliczyć jednolity rynek europejski, rynki wschodnich sąsiadów (Rosji, Ukrainy i Białorusi) oraz rynek amerykański.

Na liście rynków perspektywicznych powinien się znaleźć rynek japoński oraz wybrane rynki krajów rozwijających się, jak: Chiny, Indie, Indonezja, Malezja, Tajlandia, Iran, Turcja, Kazachstan, Arabia Saudyjska, Kuwejt, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Egipt, Algieria, Maroko, Republika Południowej Afryki, Brazylia, Argentyna, Chile, Kolumbia i Meksyk.

Zakres wsparcia promocyjnego na rynkach o podstawowym znaczeniu powinien zapewniać utrzymanie i systematyczne wzmocnienie pozycji polskich eksporterów na tych rynkach. Główny wysiłek promocyjny należałoby jednak skoncentrować na trudniejszych i słabiej przez eksporterów rozpoznanych rynkach perspektywicznych. Umożliwiłoby to uruchomienie nowych, ważnych kierunków eksportu, a w konsekwencji zdynamizowanie jego ogólnej wielkości. W tym kontekście na pozytywne odnotowanie zasługuje uruchomienie przy współpracy kilku ministerstw i agencji rządowych programu „Go China”. W okresie objętym horyzontem czasowym strategii podobne programy powinny zostać podjęte także na innych wybranych rynkach perspektywicznych.

Do **priorytetowych branż** powinny zostać zaliczone takie, które generują (lub mogą generować) wysoki eksport netto i wysoką wartość dodaną, a jednocześnie cechują się wysokim zaawansowaniem technologicznym i innowacyjnością.

Wytypowane przez Ministerstwo Gospodarki w 2010 r. grupy produktowe i usługowe, które są lub stać się mogą polskimi specjalnościami eksportowymi i są wspierane w ramach branżowych

programów promocji dotyczą takich branż, jak: meblarska; jubilersko-bursztynnicza; usługi IT i ITC; produkcja jachtów i łodzi rekreacyjnych; przemysł biotechnologiczny i farmaceutyczny; produkcja sprzętu medycznego i aparatury pomiarowej; branża stolarki okiennej i drzwiowej; budownictwo; branża ochrony i zachowania zabytków; kosmetyki; maszyny i urządzenia górnicze; odzież, dodatki, galanteria skórzana; turystyka medyczna; przemysł obronny oraz polskie specjalności żywnościowe.

Lista ta mogłaby zostać uzupełniona o sektory traktowane jako priorytetowe w ramach obowiązującego systemu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej, jak motoryzacyjny, elektroniczny, lotniczy i badawczo-rozwojowy¹⁸. Na szczególne wsparcie, m.in. w ramach proponowanych w strategii specjalnych programów zasługują te spośród branż priorytetowych, które cechuje wysoki poziom naukochłonności (branże wysokiej techniki), jak usługi IT i ICT, przemysł biotechnologiczny i farmaceutyczny czy produkcja sprzętu medycznego i aparatury pomiarowej.

Dyskusyjna jest kwestia **preferencji podmiotowych** w polityce proeksportowej. Z jednej strony niezbędne jest wspieranie aktywności eksportowej firm z sektora MSP dla wzmocnienia procesu internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw, z drugiej zaś strony motorem ekspansji eksportowej na odległych i trudnych rynkach są zazwyczaj duże i silne podmioty. Instrumentarium wspierania eksportu powinno w konsekwencji zawierać rozwiązania dostępne dla obu tych grup przedsiębiorstw i dostosowane do ich potrzeb.

¹⁸ Por. *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, czerwiec 2011, s. 27. Inne sektory wymieniane w programie, jak biotechnologie i nowoczesne usługi, znajdują się na liście wspieranych w ramach branżowych programów promocji.

Reasumując, proponowane instrumentarium finansowego i promocyjnego wsparcia eksportu w kontekście realizacji poszczególnych celów i działań polityki proeksportowej przedstawia się następująco:

Cele i działania polityki proeksportowej	Instrumenty wsparcia
Ogólny wzrost eksportu	Gwarancje ubezpieczeniowe
	Poręczenia i gwarancje na przedsięwzięcia proeksportowe
	<i>Dostęp do przetargów ogłaszanych przez Komisję Europejską</i>
	Dofinansowanie udziału przedsiębiorców w zagranicznych targach, wystawach i misjach gospodarczych (poziom regionalny)
	Dofinansowanie udziału przedsiębiorców w zagranicznych targach, wystawach i misjach gospodarczych (poziom krajowy)
	Pomoc dla przedsięwzięć promocyjnych i wspierających eksport
	Pomoc dla przedsięwzięć wydawniczych promujących eksport
	Dofinansowanie kosztów uzyskania certyfikatu wyrobu
	Wsparcie informacyjne i pomoc w nawiązywaniu kontaktów z partnerami zagranicznymi (WPHI, regionalne ośrodki promocji, portale internetowe dla eksporterów, <i>internetowa baza danych Market Access Database</i>)
	Nagrody Ministra Gospodarki za osiągnięcia w działalności eksportowej
Internacjonalizacja przedsiębiorstw	Program „Paszport do eksportu”
Dywersyfikacja struktury geograficznej eksportu i wzrost dostaw na rynki trudne	Ubezpieczenie kontraktów eksportowych realizowanych w kredycie poniżej 2 lat od ryzyka nierynkowego
	Ubezpieczenie kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu
	Możliwość eksportu w ramach rządowych kredytów preferencyjnych dla krajów rozwijających się
	Program „Go China”
	Pomoc przedsiębiorcom w uzyskiwaniu dostępu do zleceń w ramach pomocy rozwojowej instytucji i organizacji międzynarodowych
	Instytucjonalizacja wsparcia politycznego eksporterów przez władze państwowe
	<i>Możliwość eliminowania przeszkód w eksporcie do krajów pozaunijnych przez wykorzystanie zapisów Rozporządzenia w sprawie przeszkód w Handlu (TBR)</i>
	<i>Programy wspierające współpracę firm unijnych z krajami pozaeuropejskimi (Al.-Invest IV, ProInvest)</i>
<i>Unijne programy szkoleniowe dla eksporterów (EU Gateway Programme, The Executive Training Programme)</i>	
Przekształcenia struktury towarowej eksportu	Ubezpieczenie kontraktów eksportowych realizowanych w kredycie 2 i więcej lat
	Dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych (program DOKE)
	Branżowe programy promocji
	Kompleksowe wsparcie dla obiecujących projektów w sektorach wysokiej techniki
Promocja polskiej marki	Projekt „Marka Polskiej Gospodarki”
	Wsparcie promocyjne dla wyróżniających się produktów
Promocja polskich inwestycji bezpośrednich za granicą	Ubezpieczenie inwestycji bezpośrednich za granicą od ryzyka politycznego
	Ubezpieczanie kredytów na finansowanie polskich inwestycji za granicą Organizowanie „reverse exhibitions”

Uwaga: Pogrubieniami zaznaczono proponowane w strategii nowe instrumenty wsparcia, a kursywą – instrumenty dostępne na poziomie unijnym.

3.3. Inne środki oddziaływania na rozwój eksportu

Dotkliwym dla eksporterów problemem, rzutującym negatywnie na opłacalność eksportu są silne **wahania kursu złotego**. Dlatego należy utrzymać podjętą w ostatnich latach politykę aktywnej interwencji NBP i BGK na rynku walutowym, popularyzując jednocześnie dostępne rozwiązania na rzecz ograniczenia ryzyka kursowego i ułatwiając eksporterom korzystanie z tych instrumentów.

Całościowe i ostateczne rozwiązanie problemu ryzyka kursowego przyniosłoby przystąpienie Polski do strefy euro, ale ze względu na jej kryzys trudno oczekiwać, by mogło ono nastąpić w najbliższych latach, a zapewne nawet nie w okresie objętym strategią.

Dla stworzenia podstaw długookresowego rozwoju polskiego eksportu kluczowe znaczenie mieć będą **działania w zakresie wsparcia pośredniego**, służące tworzeniu konkurencyjnej na rynkach międzynarodowych oferty eksportowej. Odnoszą się one do szerokiego obszaru działań polityki makroekonomicznej, zatrudnienia, przemysłowej, innowacyjnej oraz rozwoju sfery B+R. Wiele takich działań przy wykorzystaniu funduszy unijnych jest prowadzonych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013. Instytucje odpowiedzialne za rozwój eksportu (Ministerstwo Gospodarki, proponowana Agencja Rozwoju Eksportu), a także Rada Rozwoju Eksportu powinny monitorować realizację tych działań w kontekście ich wpływu na rozwój eksportu i podnoszenie konkurencyjności oferty eksportowej, a także proponować zmiany i korekty służące skuteczniejszej realizacji tych celów. Jednocześnie wobec zbliżającej się kolejnej perspektywy finansowania unijnego pilne jest podjęcie prac programowych dla wypracowania skutecznych instrumentów pośredniego wsparcia eksportu z funduszy europejskich w latach 2014-2020 w oparciu o krytyczną analizę dotychczasowych doświadczeń w tym zakresie.

Z punktu widzenia rozwoju eksportu ważna jest również zasadnicza **poprawa otoczenia biznesowego** w Polsce poprzez uproszczenie systemu regulacyjnego oraz zwiększenie efektywności administracji publicznej i sądownictwa. Jeśli podejmowane ostatnio w tym zakresie inicjatywy i prace legislacyjne, nakierowane na eliminację zbędnych przepisów i uproszczenie procedur przyniosą wymierne efekty, stać się to może istotnym czynnikiem eliminacji barier i ograniczeń dla prowadzenia działalności gospodarczej, w tym nakierowanej na rynki zagraniczne.

W działaniach na rzecz poprawy otoczenia biznesowego należy zwrócić szczególną uwagę na te obszary, w których pozycja Polski w międzynarodowych rankingach jest szczególnie słaba. Należą do nich:

- warunki rozpoczęcia działalności gospodarczej;
- formalności podatkowe;
- procedury związane z uzyskiwaniem zezwoleń budowlanych;

- efektywność wymiaru sprawiedliwości.

Warunkiem sprawnego, systematycznego usuwania pojawiających się barier i ograniczeń dla rozwoju przedsiębiorczości, w tym związanej z działalnością eksportową jest funkcjonowanie drożnych kanałów informacyjnych między środowiskiem przedsiębiorców a centralną administracją gospodarczą. W związku z tym proponujemy stworzenie systemu, w ramach którego:

- eksporterzy mogliby zgłaszać napotymane w swej działalności utrudnienia do regionalnych oddziałów Agencji Rozwoju Eksportu;
- ARE opracowywałaby okresowo zbiorcze raporty na ten temat;
- raporty te byłyby prezentowane i dyskutowane na posiedzeniach Rady Rozwoju Eksportu, która mogłaby rekomendować dokonanie odpowiednich zmian regulacyjnych lub zainicjowanie prowadzącej do tego procedury legislacyjnej.

4. WSKAŹNIKI WYKONAWCZE I MONITOROWANIE REALIZACJI STRATEGII

Wdrażaniu strategii proeksportowego rozwoju gospodarki polskiej powinno towarzyszyć ustalenie szczegółowego zestawu ilościowych wskaźników wykonawczych, które pozwalałyby na systematyczne monitorowanie przebiegu jej realizacji. Powinny one korespondować ze wskaźnikami przyjętymi w obowiązujących strategiach rządowych (jak np. Strategii Rozwoju Kraju i NSRO), a dodatkowo odzwierciedlać cele szczegółowe strategii proeksportowego rozwoju gospodarki.

Biorąc powyższe pod uwagę proponujemy następujący zestaw wskaźników:

Cele strategii	Wskaźniki wykonawcze	Źródło danych
Wzrost eksportu	Dynamika wolumenu eksportu	GUS
	Wartość eksportu na 1 mieszkańca	GUS
	Udział Polski w eksporcie światowym	WTO
Internacjonalizacja przedsiębiorstw	Odsetek eksporterów w grupie MSP	GUS
Dywersyfikacja struktury geograficznej eksportu	Udział rynków (krajów) priorytetowych w eksporcie ogółem	GUS
Przekształcenia struktury towarowej eksportu	Udział branż priorytetowych w eksporcie ogółem	GUS
	Udział wyrobów wysokiej techniki w eksporcie	GUS
Opłacalność eksportu	Rentowność obrotu brutto eksporterów w stosunku do nieeksporterów	GUS/IBRKK
Efektywność systemu wspierania eksportu	Odsetek eksporterów korzystających z finansowych i promocyjnych instrumentów wspierania eksportu	IBRKK
	Udział eksporterów stwierdzających pozytywny wpływ wykorzystania instrumentów finansowych i promocyjnych na swój eksport wśród ogółu firm korzystających z tych instrumentów	IBRKK
Rozwój konkurencyjnej oferty eksportowej	Udział nakładów na B+R w PKB	GUS
	Odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych wśród ogółu przedsiębiorstw	GUS
Otoczenie biznesowe	Pozycja Polski w światowym rankingu łatwości prowadzenia biznesu	Bank Światowy

Zatwierdzanie zestawu wskaźników wykonawczych strategii oraz ich poziomu, a także monitorowanie przebiegu realizacji powinno być jednym z zadań Rady Rozwoju Eksportu.

Realizacja strategii proeksportowego rozwoju gospodarki polskiej powinna doprowadzić do przywrócenia dwucyfrowego rocznego tempa wzrostu wolumenu polskiego eksportu, co umożliwiłoby osiągnięcie w 2020 r. wartości eksportu towarowego na poziomie ok. 500 mld USD (350 mld euro), ponad 2,5-krotnie wyższej w stosunku do 2011 r.