

Anna Wasilewska

Rządowe kredyty w ramach pomocy wiązanej w polskiej polityce wspierania eksportu

International Journal of Management and Economics 20, 118-131

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Wasilewska
Ministerstwo Finansów

Rządowe kredyty w ramach pomocy związanej w polskiej polityce wspierania eksportu

Wprowadzenie

Wraz ze wstąpieniem do Unii Europejskiej Polska na dobre dołączyła do klubu najbogatszych i najlepiej rozwiniętych państw świata. Tym samym nałożyła na siebie obowiązki świadczenia pomocy biedniejszym krajom. Jeszcze całkiem niedawno sami byliśmy odbiorcami zagranicznej pomocy.

Rozwojowa pomoc związana ma długą historię, ale Polska prowadzi działania w tej dziedzinie od niedawna. Tak w sferze wykonawczej, jak i w zakresie badawczym pole to jest słabo zagospodarowane. Niniejszy artykuł, jako jeden z pierwszych w Polsce poświęcony praktyce udzielania kredytów w ramach pomocy związanej, ma w pewnym stopniu wypełnić istniejącą lukę. Kredyty te stanowią niejako kombinację pomocy rozwojowej i instrumentów wspierających eksport. W odróżnieniu od pomocy niewiązanej, rekomendowanej przez społeczność międzynarodową, są one instrumentem finansowym zapewniającym wsparcie dla krajów najbiedniejszych i jednocześnie ułatwiającym eksporterom kraju dawcy rozpoczęcie swojej działalności poza granicami kraju.

Do prezentacji zagadnienia kredytów w ramach pomocy związanej wykorzystano niepublikowane dotychczas dane odnoszące się do zakresu pomocy związanej udzielanej innym państwom świata przez Polskę. Podjęto próbę oceny, w jaki sposób instrument ten wpływa na działalność polskich przedsiębiorstw. Ponadto wskazuje się w poniższej analizie, jakie jest umiejscowienie tych kredytów w polityce zagranicznej Polski, określa się ich prawdopodobną przyszłość oraz drogę ewentualnej ewolucji polskiej działalności pomocowej i zmian w oficjalnym systemie wspierania eksportu.

Komitet ds. Pomocy Rozwojowej

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) jest sukcesorką Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (Organisation for European Economic Co-operation OEEC) powstałej w 1947 r. przy wsparciu Stanów Zjednoczonych i Kanady¹. Celem OEEC było opracowanie programu odbudowy Europy ze zniszczeń wojennych, rozdzielanie pomocy

amerykańskiej w ramach tzw. planu Marshalla oraz rozwój współpracy gospodarczej między krajami członkowskimi. Po zakończeniu realizacji planu Marshalla okazało się, że harmonijny i stabilny rozwój gospodarczy wymaga daleko idącej współpracy pomiędzy najbogatszymi państwami – między innymi w zakresie pomocy państwom najbardziej potrzebującym.

OECD stawia sobie za cel popieranie polityk zmierzających do osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego w państwach członkowskich przy utrzymaniu stabilności finansowej. Organizacja jednak nie zamyka drogi do osiągania korzyści wynikających ze współpracy najbogatszych państw przed krajami niebędącymi jej członkami. Wzrost gospodarczy połączony ze stabilnością finansową ma przyczyniać się, zgodnie z misją OECD, do rozwoju całej gospodarki światowej. Organizacja dąży również do wspierania rozwoju wielostronnego i niedyskryminacyjnego handlu międzynarodowego oraz do wspierania opartej na zdrowych zasadach ekspansji gospodarczej – zarówno w państwach członkowskich, jak i nieczłonkowskich.

Tak sformułowana misja organizacji, w połączeniu ze świadomością celów, dla jakich została powołana jej poprzedniczka, przesądza o dużej roli pomocy rozwojowej dla krajów jej potrzebujących w działaniach podejmowanych na forum OECD.

Wśród wielu komitetów OECD pomocy rozwojowej poświęcone są prace Komitetu ds. Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee – DAC). Celem gromadzącego 23 członków (spośród 30 członków OECD) Komitetu jest współpraca na rzecz zwiększenia efektywności działań pomocowych, m.in. przez wymianę doświadczeń oraz tworzenie wspólnych strategii, sporządzanie rekomendacji i wytycznych dotyczących pomocy rozwojowej, publikowanie raportów i prac analitycznych poruszających zagadnienie pomocy oraz badanie zgodności prowadzonych przez członków DAC programów pomocowych z przyjętymi wcześniej wytycznymi².

Każdy kraj ubiegający się o członkostwo w DAC musi spełnić kilka warunków, tj. przyjąć wszystkie wytyczne Komitetu, zastosować się do wszystkich jego rekomendacji, przedstawić raporty na temat programów pomocowych oraz dane statystyczne na temat wielkości udzielanej pomocy.

Nie określono warunków dotyczących wielkości pomocy rozwojowej (Official Development Assistance – ODA), jakie muszą spełnić kraje starające się o członkostwo w DAC, ale do tej pory wśród krajów–kandydatów kształtowała się ona na poziomie około 0,2% dochodu narodowego brutto (DNB). Dla porównania, wysokość środków na pomoc rozwojową w krajach już będących członkami DAC wahała się w 2004 r. od 0,15% DNB (Włochy) do 0,87% DNB (Norwegia), przy średniej wynoszącej 0,42%. Przekłada się to na pomoc w wysokości od ponad 19 mld dolarów (w przypadku USA) do 210 mln dolarów w przypadku Nowej Zelandii. Wszystkie 22 kraje DAC przeznaczyły w 2004 r. na ten cel ponad 79,5 mld dolarów³.

Mimo członkostwa w OECD Polska nie należy jeszcze do DAC. Jednak jako jeden z niewielu krajów niebędących członkiem Komitetu dostarcza danych o kwotach przeznaczanych na pomoc rozwojową. W 2004 r. kwota ta wyniosła ok. 118 mln dolarów,

co stanowiło 0,05% polskiego DNB. Oznacza to znaczny wzrost w porównaniu z ok. 30 mln dolarów (0,01% DNB) w roku 2003⁴. Podstawową przyczyną wzrostu kwot przeznaczanych przez Polskę na pomoc rozwojową było przystąpienie do Unii Europejskiej, a co za tym idzie konieczność współuczestniczenia w unijnym budżecie pomocowym. Zgodnie z zatwierdzoną przez Radę Ministrów 18 maja 2005 r. deklaracją Polska zobowiązała się do zwiększania świadczonej pomocy rozwojowej oraz osiągnięcia wskaźnika ODA/PKB na poziomie 0,17% w 2010 r. i 0,33% w 2015 r.

Pomoc wiązana i niewiązana

Istnieje wiele form świadczenia pomocy rozwojowej. Jednym z podziałów jest podział na pomoc multilateralną oraz bilateralną. Pierwsza jest pomocą rozwojową udzielaną poprzez międzynarodowe organizacje i w wyniku wielostronnych porozumień. W ramach pomocy wielostronnej realizowane są wspólne projekty, a wlicza się w nią należne płatności do organizacji międzynarodowych, w tym składki do budżetów organizacji międzynarodowych (np. część składki do budżetu Unii Europejskiej, składkę na utrzymanie Organizacji Narodów Zjednoczonych), ale także składki dobrowolne – głównie na rzecz wyspecjalizowanych agend systemu Narodów Zjednoczonych (np. Biuro Wysokiego Komisarza NZ do spraw Uchodźców).

Z kolei pomoc bilateralna – dwustronna udzielana jest przez dawców bezpośrednio biorcom. Przeznaczana jest ona m.in. na dwustronne projekty, stypendia, pomoc humanitarną czy oddłużenie.

Inny podział jest dokonywany ze względu na kryterium wiązania pomocy, a więc uzależniania jej od zakupu towarów i usług w kraju dawcy. Rozróżnia się pomoc wiązana, a więc taką, w ramach której fundusze pomocowe są przeznaczane na zakupy towarów lub usług w kraju, od którego państwo uzyskało pomoc, oraz pomoc niewiązaną – realizowaną najczęściej w ramach pomocy dwustronnej. W tym drugim przypadku państwo otrzymujące pomoc nie jest zobligowane do wydawania otrzymanych środków na zakup towarów lub usług w kraju, z którego pomoc otrzymało. W przypadku pomocy niewiązanej otrzymane środki wykorzystywane mogą być np. na zakup towarów lub usług bezpośrednio w kraju dawcy, co wzmacnia jego gospodarkę.

Zgodnie z rekomendacjami DAC/OECD⁵ należy odchodzić od stosowania pomocy wiązanej na rzecz pomocy niewiązanej. Pomoc wiązana jest sprzeczna z dążeniami do liberalizacji handlu i usuwania barier inwestycyjnych. Można jednak zrozumieć opór wobec jej zmniejszania ze strony krajów-dawców, ponieważ wiązanie wywiera niewątpliwie pozytywny wpływ na gospodarkę dawcy – spora część środków przeznaczonych na pomoc rozwojową w pewnym sensie do niego wraca. Kraje UE nie wiążą ok. 90% ODA, a wśród nich np. Wielka Brytania oferuje całość pomocy w formie niewiązanej. Od 2000 r. w Belgii odchodzi się stopniowo od wiązania pomocy. Obecnie wyłącznie jeden dwustronny program pomocy tego kraju opiera się na pomocy wiązanej. Dla po-

równania, bilateralna pomoc rozwojowa Estonii, która w większości składa się z pomocy technicznej, występuje w formie niewiązanej⁶.

Pomoc niewiązana jest efektywniejsza od pomocy związanej, ponieważ mniejsze są koszty transakcji dla kraju biorcy, wzrasta przejrzystość i efektywność wykorzystania pomocy – zgodnie z wewnętrznymi zasadami biorcy oraz przy uwzględnieniu własnych priorytetów. Pomoc niewiązana zapewnia ponadto możliwość koordynacji polityki pomocowej dawców. Koordynacja pomocy związanej jest niemal niemożliwa ze względu na niekompatybilność towarów i usług pochodzących od różnych dawców. Według szacunków, wiązanie pomocy zwiększa jej koszt o 15–30%⁷.

Argumentacja na rzecz przechodzenia od pomocy związanej do niewiązanej jest przekonująca. Nie ulega jednak wątpliwości, iż proces ten w Polsce, tak jak w krajach już będących członkami DAC, wymaga czasu, który jest potrzebny nie tylko do wykształcenia świadomości społecznej niezbędnej do akceptacji przeznaczania znacznych sum na bezinteresowną pomoc, ale również do zbudowania odpowiednich struktur, instytucji oraz mechanizmów niezbędnych do efektywnego świadczenia pomocy niewiązanej.

Rządowe kredyty w ramach pomocy związanej

W 2004 r. pomoc wiązana w Polsce stanowiła ok. 8% całej oficjalnej pomocy rozwojowej⁸. Była ona udzielona w formie preferencyjnych kredytów finansujących eksport kraju dawcy, będąc niejako częścią oficjalnego systemu wspierania eksportu. Kredyty te udzielane są w Polsce na podstawie *Porozumienia w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych (Arrangement on Officially Supported Export Credit)*. Dokument ten zasadniczo dotyczy ubezpieczeń i gwarancji komercyjnych kredytów eksportowych oraz ich oficjalnego finansowego wsparcia⁹. Jego przepisy stosuje się jednak także do kredytów w ramach pomocy związanej. Ze stosowania *Porozumienia* wyłączono eksport tzw. sprzętu specjalnego oraz towarów rolnych (*agricultural commodities*). Oficjalne wsparcie nie powinno być udzielane także w przypadku dóbr podlegających reeksportowi.

Od momentu wstąpienia do Unii Europejskiej Polska stała się wykonawcą postanowień tego *Porozumienia*. Wcześniej, wraz z Czechami¹⁰ oraz Węgrami uczestniczyła w jego obradach z tytułu statusu obserwatora. Konieczność stosowania systemu oficjalnego wspierania eksportu przy udzielaniu kredytów preferencyjnych związanych z promowaniem eksportu (czyli kredytów w ramach pomocy związanej) wynika więc z członkostwa Polski w OECD oraz w Unii Europejskiej. Decyzją Rady UE *Porozumienie* to zostało bowiem włączone do prawa unijnego.

Wymogi dotyczące pomocy związanej ograniczają w znaczący sposób dowolność udzielania eksportowych kredytów rządowych przez kraje, które są kredytodawcami. Wytuczne zawarte w *Porozumieniu* OECD oraz w dokumencie wykonawczym (*Ex Ante Guidance for Tied Aid*), określają szczegółowo, jakim krajom i na jakich zasadach finansowych można przyznawać te kredyty.

Kredyty udzielane w formie pomocy związanej mogą być przyznane tylko krajom rozwijającym się lub najslabiej rozwiniętym o niskim poziomie dochodu narodowego brutto na 1 mieszkańca¹¹. Warunki takich kredytów muszą być preferencyjne w odniesieniu do warunków oferowanych na rynku. Stopień preferencyjności kredytu mierzony jest wskaźnikiem o nazwie „poziom dotowania” (*concessionality level*), którego minimalna wartość w zależności od sytuacji ekonomicznej kraju potencjalnego kredytobiorcy może kształtować się na poziomie 35% lub 50%¹². W praktyce kredytodawca i kredytobiorca ustalają w drodze negocjacji dwustronnych podstawowe warunki udzielenia kredytu, takie jak np. wysokość oprocentowania czy okres spłaty kredytu, jednak w końcowym efekcie uzgodnione warunki kredytowe muszą generować „poziom dotowania” nie niższy niż 35% lub 50%.

Dodatkowo projekty finansowane w ramach pomocy związanej muszą spełniać co najmniej jeden z wymogów artykułu 34 *Porozumienia* (tzw. warunki „testów helsińskich”), tj.:

- nie mogą się samofinansować (czyli muszą generować ujemne przepływy finansowe)
- nie mogą korzystać z finansowania komercyjnego bądź na zasadach *Porozumienia*.

Każda rządowa umowa kredytowa zawierana w ramach pomocy związanej, jak również konkretne projekty – kontrakty finansowane w jej ramach – podlegają notyfikacji członkom *Porozumienia*¹³. Projekty realizowane w ramach pomocy związanej powinny spełniać szereg dodatkowych wymagań tego *Porozumienia* oraz powinny być zgodne z zasadami przyjętymi przez DAC. Wykonawcy postanowień *Porozumienia* analizują zgodność notyfikowanych umów i projektów z zasadami udzielania pomocy związanej. W przypadku niezgodności OECD może wnieść zastrzeżenia do samej umowy kredytowej, jak i do poszczególnych kontraktów eksportowych. W takim wypadku należy umowę poprawić, by spełniała warunki uzgodnione na forum OECD, a w niektórych przypadkach realizacja problematycznego kontraktu eksportowego może zostać nawet wstrzymana.

Decyzja o rozpoczęciu procedury mającej na celu udzielenie rządowego kredytu poprzedzona jest szeregiem działań. Oprócz zainteresowania potencjalnego kredytobiorcy, przedstawionego zazwyczaj w formie wniosku kredytowego, istotne znaczenie ma analiza sytuacji ekonomiczno-politycznej w danym kraju, która służy do oceny ryzyka kredytowego. Nie bez znaczenia jest również opinia Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego lub OECD na temat zdolności kredytowej kraju biorcy oraz preferowanych obszarów gospodarki, do których powinna być kierowana pomoc.

Polskie resorty finansów, gospodarki i spraw zagranicznych opracowały w roku 2001 listę 24 potencjalnych kredytobiorców. Obecność kraju biorcy na tej liście może być kolejnym argumentem na rzecz udzielenia kredytu. Bardzo ważna jest również obecność kraju biorcy na liście przygotowanej przez MSZ w roku 2004, wyliczającej kraje priorytetowe dla polskiej pomocy rozwojowej¹⁴. Decyzja dotycząca wyboru ewentualnego kredytobiorcy spoza Europy oparta jest również na stanowisku Polski zawartym

w *Strategii RP wobec pozaeuropejskich krajów rozwijających się*¹⁵, choć dokument ten wyznacza kierunki polskiej polityki handlowej, a nie pomocowej.

Warto podkreślić, iż wsparcie eksportu w formie pomocy związanej jest częścią *Programu promocji gospodarczej do roku 2005*, przyjętego po raz pierwszy przez Radę Ministrów w 2003 r., który zawiera propozycje działań i rozwiązań, mających na celu m.in. zapewnienie warunków do aktywnej promocji polskich towarów i usług na rynkach zagranicznych, promocji polskiej marki oraz wzrostu konkurencyjności polskich towarów i usług.

Przed złożeniem wniosku do prezesa Rady Ministrów o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji oraz do Rady Ministrów o podjęcie uchwały w sprawie związania RP międzyrządową umową kredytową, przygotowany projekt umowy kredytowej, instrukcji negocjacyjnej i uzasadnienia podlega konsultacjom międzyresortowym, w szczególności z ministrem gospodarki oraz ministrem spraw zagranicznych.

W Polsce kredyty rządowe, do których między innymi zalicza się kredyty w ramach pomocy związanej, udzielane są w oparciu o rezerwowane corocznie w ustawie budżetowej środki umożliwiające udzielanie przez rząd RP kredytów i pożyczek rządów innych krajów świata na finansowanie polskiego eksportu. Budżet na 2005 rok¹⁶ przewidywał na ten cel 1 006 140 tys. zł w porównaniu z 1 014 360 tys. w budżecie na 2006 r. W poprzednich latach kwota ta była nominalnie nieco większa i wynosiła 1 029 306 tys. zł w 2004 r.¹⁷ oraz 1 037 250 tys. zł w roku 2003¹⁸. Przeznaczana na ten cel kwota wyrażona w amerykańskiej walucie jest z roku na rok większa i wynosi odpowiednio 270 mln dolarów w roku 2005, 255 mln w 2004 r. oraz 250 mln w 2003 r. Na rok 2006 przeznaczona jest na ten cel 300 mln dolarów USA. Biorąc pod uwagę zasadę rocznego planowania budżetowego, największa trudność w funkcjonowaniu tego instrumentu finansowego wynika z faktu, że realizacja większości kontraktów finansowanych w ramach pomocowych kredytów rządowych trwa dłużej niż rok.

Do końca 2005 r. rząd RP podpisał trzy umowy dotyczące kredytów w ramach pomocy związanej o łącznej wartości 150 mln dolarów. Wszystkie umowy podpisano w okresie, w którym Polska posiadała status obserwatora *Porozumienia*.

1. Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Chińskiej Republiki Ludowej o współpracy finansowej z dnia 29 września 2000 r. Weszła ona w życie 21 września 2001 r. Zakłada udzielenie kredytu w wysokości 85 mln dolarów, finansującego projekty z zakresu ochrony środowiska, ochrony zdrowia, górnictwa i innych zgodnych z zaleceniami OECD. Obecnie umowa zakłada, iż udział maszyn, towarów, materiałów oraz usług pochodzenia polskiego będzie stanowił minimalnie 60%. Minimalna wartość projektu finansowanego w ramach kredytu nie może być mniejsza niż 1 mln dolarów.
2. Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a federalnym rządem Republiki Jugosławii o udzieleniu kredytu z dnia 16 października 2002 r. Umowa weszła w życie w dniu 8 stycznia 2003 r. Zakłada ona udzielenie kredytu w wysokości 50 mln dolarów na finansowanie kontraktów w zakresie górnictwa i energetyki. Umowa

zakłada, iż udział maszyn, towarów, materiałów oraz usług pochodzenia polskiego będzie stanowił nie mniej niż 80%. Kwota kredytu została już w pełni zakontraktowana i termin jego wykorzystania upłynął 31 grudnia 2005 r.

3. Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Republiki Uzbekistanu o udzieleniu kredytu w pomocy związanej z dnia 10 lipca 2003 r. Umowa weszła w życie 24 sierpnia 2003 r. i zakłada udzielenie kredytu w wysokości 15 mln dolarów na finansowanie kontraktów w zakresie edukacji i ochrony zdrowia. Udział maszyn, towarów, materiałów oraz usług pochodzenia polskiego będzie stanowił nie mniej niż 80%.

Wartość rządowych kredytów w ramach pomocy związanej stanowi niewielką część przytaczanego wcześniej limitu przeznaczanego na wszystkie kredyty eksportowe udzielane przez Polskę, ale warto zauważyć, że odsetek ten stale wzrasta (por. tab. 1).

Tabela 1. Wykorzystanie kredytów eksportowych udzielanych przez rząd RP w ramach pomocy związanej według krajów w latach 2002–2005 (w USD)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005
Chiny	2 961 840	1 386 606	3 866 881	4 978 267
b. Jugosławia	–	8 339 270	23 066 585	18 590 762
Uzbekistan	–	–	–	5 856 536
Suma	2 961 840	9 725 876	26 933 466	29 425 565
Kwota limitu	245 000 000	250 000 000	255 000 000	270 000 000
Udział procentowy	1,21	3,89	10,56	10,9

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za lata 2002, 2003, 2004, 2005; Ministerstwo Finansów.

Spośród trzech podpisanych do tej pory przez rząd RP pomocowych umów kredytowych najefektywniej wykorzystany został kredyt przyznany b. Jugosławii, który po trzech latach od momentu wejścia w życie umowy został wykorzystany w całości. W pozostałych dwóch przypadkach wykorzystanie kredytów przebiega dużo wolniej. W przypadku Chin cztery lata obowiązywania umowy zaowocowały wykorzystaniem jedynie niecałych 16% kwoty, a w przypadku Uzbekistanu po prawie trzech latach wykorzystano mniej niż połowę (z tym, że przez pierwsze dwa lata kredyt wcale nie był wykorzystywany). Wykorzystanie przyznanych kredytów w poszczególnych latach przedstawiono w tabeli 2.

Różnica w wykorzystaniu kredytów przez poszczególne kraje w pewnej mierze wynika ze struktury podpisanych umów. Do umowy z b. Jugosławią załączono listę projektów, które miały być finansowane w jej ramach. Dzięki temu z góry znane było przeznaczenie kredytu, który mógł być efektywnie i bez większych opóźnień wykorzystany. Podobny załącznik sporządzono do umowy z Uzbekistanem, jednakże w tym przypadku opóźnienia spowodowane były przeciągającymi się ustaleniami pomiędzy stronami komercyjnych kontraktów. W 2005 r. rozpoczęto realizację umowy, czego do-

Tabela 2. Procentowe wykorzystanie przyznanych przez rząd RP kredytów w ramach pomocy związanej w krajach będących ich kredytobiorcami

Wyszczególnienie	Chiny	b. Jugosławia	Uzbekistan
2001	0,00	–	–
2002	3,48	–	–
2003	5,12	16,69	0,00
2004	9,67	62,81	0,00
2005	15,54	100,00	39,04
Wartość kredytu (USD)	85 000 000	50 000 000	15 000 000

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za lata 2001, 2002, 2003, 2004, 2005; Ministerstwo Finansów.

wodem są pierwsze wypłaty i przypuszczalnie dalsze wykorzystanie tego kredytu będzie przebiegać bez dalszych opóźnień. Przypadek tych dwóch umów pokazuje, że jeśli jest to możliwe, podpisując umowę kredytową warto jak najbardziej szczegółowo określić jej wykorzystanie, tak by środki budżetowe były sprawnie wykorzystane w pierwotnie założonym terminie obowiązywania międzyrządowej umowy kredytowej w ramach pomocy związanej.

Odmienne sytuacja wygląda z pierwszą umową, podpisaną z Chinami. Określono w niej jedynie ogólnie zakres, który był następnie rozszerzany. Nie nakreślono konkretnych projektów, na które będą przeznaczane środki z kredytu. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na to, że rynek chiński jest niezwykle atrakcyjny, i tym samym polscy przedsiębiorcy muszą sprostać niekiedy bardzo wygórowanym oczekiwaniom chińskich importerów. Jednakże mimo tak skromnego wykorzystania, pomocowa umowa kredytowa z Chinami jest dość istotnym elementem w polskim systemie wspierania eksportu, ponieważ samo jej istnienie ułatwia polskim przedsiębiorstwom nawiązanie kontaktów i negocjacje na chińskim rynku.

Chociaż tempo wykorzystywania pomocowych kredytów rządowych nie jest zbyt wysokie (ze względu na ilość warunków, jakie należy spełnić przed podpisaniem międzyrządowych umów kredytowych oraz przed realizacją kontraktów eksportowych w ich ramach), to i tak jest ono zbliżone do tempa realizacji i innych rządowych kredytów (czyli również tych niepomocowych) udzielanych przez Polskę. Na koniec 2005 r. wykorzystane środki z pomocowych kredytów rządowych stanowiły ponad 42% wszystkich wykorzystanych środków na rządowe kredyty finansujące polski eksport, przy jednoczesnym ok. 11-procentowym udziale we wszystkich przeznaczonych w budżecie państwa na ten cel środkach (por. tab. 3).

Należy podkreślić, iż stopniowo wzrasta znaczenie rządowych kredytów pomocowych w całości polskiego eksportu. O ile w 2002 r., pierwszym roku ich faktycznego funkcjonowania, wykorzystanie pomocowych kredytów stanowiło ok. 0,007% całości polskiego eksportu, to w 2004 r. udział ten wzrósł do ponad 0,036%. W przypadku wymiany

Tabela 3. Wykorzystanie pomocowych kredytów rządowych a wykorzystanie wszystkich rządowych kredytów finansujących polski eksport w latach 2002–2005 w USD

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005
Wartość wykorzystanych środków w ramach umów pomocowych	2 961 840	9 725 876	26 933 466	29 425 565
Wartość wykorzystanych środków przeznaczonych na wszystkie rządowe kredyty finansujące polski eksport	27 900 000	36 020 785	60 790 141	69 018 622
Limit środków na wszystkie rządowe kredyty finansujące polski eksport	245 000 000	250 000 000	255 000 000	270 000 000
% wykorzystania limitu środków na wszystkie rządowe kredyty finansujące polski eksport	11,39	14,41	23,84	25,56
Wykorzystanie pomocowych kredytów rządowych jako odsetek wykorzystania wszystkich rządowych kredytów finansujących polski eksport w %	10,62	27,00	44,31	42,63

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za lata 2002, 2003, 2004, 2005; Ministerstwo Finansów.

gospodarczej z poszczególnymi państwami wskaźniki te wyglądają dużo korzystniej. Eksport w ramach pomocowego kredytu rządowego do Chin stanowił w poszczególnych latach od 0,5% do prawie 1,5% całości polskiego eksportu do tego kraju, ale zmniejszył się w kolejnych dwóch latach do ok. 0,6–0,7%, aby wzrosnąć do ok. 0,8% na koniec listopada 2005 r. W przypadku b. Jugosławii i Uzbekistanu można natomiast mówić już o znacznym wpływie pomocowych kredytów na stymulację sprzedaży polskich towarów i usług do tych krajów. Wskaźnik ten waha się tam od ponad 8 do ponad 31% (por. tab. 4).

Z powyższych danych wynika, że pomocowe kredyty kierowane do małych krajów mogą w znaczny sposób przyczynić się do wzrostu polskiego eksportu i pomagają polskim przedsiębiorstwom zaznaczyć swoją obecność na nowych rynkach. W przypadku krajów dużych, takich jak Chiny, pomocowe kredyty eksportowe nie mają tak dużego znaczenia w zwiększaniu wolumenu i wartości eksportu, ale mają charakter niejako symboliczny i mogą być wykorzystywane przez polskie przedsiębiorstwa jako argument w negocjacjach handlowych na bardzo konkurencyjnym rynku.

W międzyrządowych umowach kredytowych w ramach pomocy wiązanej finansowaniu podlegały dotychczas 22 kontrakty, z czego 4 w ramach umowy z Chinami, 3 z Uzbekistanem oraz 15 z b. Jugosławią. Przekładało się to na udział 14 przedsiębiorstw: 4 przedsiębiorstw w umowie chińskiej, 2 w uzbeckiej oraz 8 w jugosłowiańskiej. Brak szczegółowych danych na temat roli kontraktów zawieranych w ramach pomocowych kredytów dla poszczególnych przedsiębiorstw, ale jako że nie należą one do największych

Tabela 4. Porównanie udziału eksportu w ramach pomocowych umów kredytowych w eksporcie Polski do poszczególnych krajów (%)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	XI 2005
Udział eksportu w ramach pomocowych umów kredytowych w całości eksportu	-	0,0072	0,0182	0,0365	0,0318
Udział eksportu w ramach umowy kredytowej z Chinami w całości eksportu	-	1,43	0,5587	0,695	0,845
Udział eksportu w ramach umowy kredytowej z b. Jugosławią w całości eksportu	-	-	8,225	16,27	31,65
Udział eksportu w ramach umowy kredytowej z Uzbekistanem w całości eksportu	-	-	-	-	8,98

Zródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej za lata 2002, 2003, 2004, 2005 oraz Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2002, 2003, 2004, 2005, GUS, Warszawa

w Polsce, można wysnuć wniosek, że mają bardzo duże znaczenie, a czasami mogą nawet decydować o dalszym istnieniu przedsiębiorstwa.

Warto podkreślić, że wśród form oficjalnego wsparcia eksportu (zgodnie z klasyfikacją *Porozumienia*) oferowanego w Polsce coraz większe znaczenie ma również finansowe wsparcie w postaci stóp procentowych – program dopłat do kredytów eksportowych – DOKE. Jest to system dopłat z budżetu państwa do oprocentowania kredytów średnio- i długoterminowych o stałych stopach procentowych przeznaczonych na finansowanie eksportu. Jego celem, podobnie jak w przypadku rządowych kredytów pomocowych, jest wsparcie przez państwo aktywności eksportowej polskich przedsiębiorstw. Łącznie programem DOKE objęto do końca 2005 r. kredyty eksportowe o łącznej wartości ok. 463 mln USD¹⁹.

Podsumowanie

W czasie dyskusji na forum międzynarodowym przytaczana jest argumentacja dotycząca większej efektywności udzielania pomocy niewiązanej niż wiązanej, która wydaje się przekonująca²⁰. Pomoc niewiązana zapewnia obniżenie kosztów transakcji dla kraju biorcy oraz przejęcie kontroli nad zarządzaniem programami pomocowymi realizowanymi na jego terenie²¹. Wiązanie pomocy nie jest zgodne z dyrektywami UE dotyczącymi rynku wewnętrznego oraz konkurencji²².

Z wielu powodów jest jeszcze za wcześnie, aby proces zastępowania pomocy wiązanej niewiązaną miał miejsce w warunkach polskich.

Warto pamiętać, że rola rządowych kredytów w ramach pomocy wiązanej jest dwojaka. Po pierwsze kredyty te stanowią część pomocy rozwojowej, przyczyniając się do wzrostu

wskaźnika ODA/GNI – do czego zobowiązała się Polska. Po drugie zaś rządowe kredyty w ramach pomocy wiązanej nadal stanowią ważny element polskiego systemu wspierania eksportu. Jednakże starając się o członkostwo w gremium największych dawców pomocy, powinniśmy ograniczać udzielanie takich kredytów. Działania państwa na rzecz wzrostu konkurencyjności polskich przedsiębiorstw za granicą mogłyby koncentrować się np. na zwiększaniu wydatków na edukację, badania, obniżanie podatków.

Obecnie Polska nie jest gotowa do świadczenia całości pomocy rozwojowej w sposób niewiązany. Nie opracowano dotychczas struktur ani mechanizmów pomocowych niezbędnych przy pomocy niewiązanej (takich, jakie istnieją chociażby przy pomocy wiązanej). Nie bez znaczenia jest również brak świadomości i poparcia społeczeństwa naszego kraju dla udzielania pomocy rozwojowej, której głównym celem jest poprawa jakości życia najuboższych społeczeństw oraz ich rozwój gospodarczy i społeczny. Dotychczas bowiem to właśnie my byliśmy biorcami pomocy i wsparcia płynącego z zagranicy. Mało kto uświadamia sobie, iż Polska znajduje się obecnie w grupie nowych dawców pomocy i uczestniczy w pracach społeczności międzynarodowej nad dostarczaniem pomocy tym, którzy teraz tej pomocy oczekują od nas.

W utrzymującej się od kilku lat trudnej sytuacji budżetu państwa oraz w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, wiążącym się ze znaczącym udziałem we wspólnym budżecie unijnym, całkowite przejście w najbliższym czasie od pomocy wiązanej do pomocy niewiązanej wydaje się trudne do realizacji. W związku z tym oraz zgodnie z oficjalnym stanowiskiem Polska wyraża gotowość do rozpoczęcia rozmów o stopniowym przechodzeniu do pomocy niewiązanej po 2006 r. Jednak bez względu na to, czy pomoc rozwojowa Polski będzie miała charakter wiązany, czy niewiązany, jej poziom w odniesieniu do PKB z pewnością powinien wzrastać.

Przypisy

¹ E. Latoszek, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – geneza, mechanizm funkcjonowania, struktura, działalność, w: E. Latoszek, M. Proczek, Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001, s. 350.

² A. Nowak, Organizacja Współpracy i Rozwoju, w: T. Łoś-Nowak, Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy, działalność, zasięg, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 365.

³ Aid rising sharply, according to latest OECD figures, OECD 2006.

⁴ Official Development Assistance increases further – but 2006 targets still a challenge, OECD 14.10.2005.

⁵ DAC recommendation on untying Official Development Assistance to the Least Developer Countries, DCD/DAC(2001)12/Final, 10.10.2005.

⁶ EU report on MDG's 2000–2004, EU contribution to the review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event, Brussels 2005.

⁷ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r12108.htm>, 16.10.2005.

⁸ Polska Współpraca na Rzecz Rozwoju. Raport roczny 2004, MSZ, 2005.

⁹ Zob. A. Budnikowski, Międzynarodowe stosunki gospodarcze, PWE, Warszawa 2001, s. 392.

¹⁰ Czechy stały się członkiem Porozumienia już w 2001 roku.

¹¹ W 2004 r. największym biorcą kredytów w pomocy wiązanej były Chiny, Indonezja oraz Wietnam. Dokładne progi DNB na jednego mieszkańca kształtowały się następująco: w 2004 r. – 3255 USD, w 2003 r. – 3035 USD.

¹² W przypadku krajów kredytobiorców zaliczanych do najuboższych krajów świata (LDCs *Least Developed Countries*, zgodnie z definicją krajów ONZ) poziom dotowania powinien być nie mniejszy niż 50%.

¹³ Artykuł 46 oraz 47 Arrangement on Officially Supported Export Credits OECD, 14 września 2005.

¹⁴ MSZ uznało za priorytetowe dla polskiej polityki rozwojowej Afganistan, Angolę, Gruzję, Irak, Mołdowę, Wietnam oraz od 2005 roku Autonomię Palestyńską.

¹⁵ Strategia RP wobec pozaeuropejskich krajów rozwijających się, dokument opracowany przez MGiP oraz MSZ, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2004 roku.

¹⁶ Artykuł 8, Ustawa budżetowa na rok 2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. (Dz.U. 2004, nr 278, poz. 2755).

¹⁷ Artykuł 8, Ustawa budżetowa na rok 2004 z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz.U. 2004, nr 17, poz. 167).

¹⁸ Artykuł 11, Ustawa budżetowa na rok 2003 z dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz.U. 2002, nr 235, poz. 1981).

¹⁹ Dla por. do końca 2005 r. rząd RP podpisał trzy umowy kredytowe w ramach pomocy wiązanej o łącznej wartości 150 mln dolarów.

²⁰ Dealing with poverty reduction, Presentation to the Committee on Economic Affairs and Development, Paris 16.11.2004.

²¹ Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability, High Level Forum, Paris 28.02 – 2.03.2005.

²² The Role of EU Parliamentarians in meeting the Millennium Development Goals: Best Practices, www.worldbank.org

Bibliografia

Budnikowski A., Międzynarodowe stosunki gospodarcze, PWE, Warszawa 2001.

EU report on MDG's 2000–2004, EU contribution to the review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event, Brussels 2005.

Handel zagraniczny styczeń – grudzień 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 I – XI, GUS, Warszawa

- Latoszek E., Proczek M., Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001.
- Łoś-Nowak T., Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy, działalność, zasięg, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za lata 2002, 2003, 2004, 2005, Ministerstwo Finansów.
- Stephens M., The Changing Role of Export Credit Agencies, IMF, Waszyngton 1999.

Materiały internetowe

- www.bgk.com.pl
www.europa.eu.int
www.imf.org
www.mofnet.gov.pl
www.msz.gov.pl
www.oecd.org
www.oecd.pologne.net
www.sprawymiedzynarodowe.pl
www.un.org.millenniumgoals
www.worldbank.org

Akty prawne

- Konwencja o organizacji współpracy gospodarczej i rozwoju, wraz z protokołami dodatkowymi nr 1 i 2 do tej konwencji stanowiącymi jej integralną część, sporządzone w Paryżu dnia 14 grudnia 1960 r. (Dz.U. 1998, nr 76, poz. 490).
- Ustawa budżetowa na rok 2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. (Dz.U. 2004, nr 278, poz. 2755).
- Ustawa budżetowa na rok 2004 z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz.U. 2004, nr 17 poz. 167).
- Ustawa budżetowa na rok 2003 z dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz.U. 2002, nr 235 poz. 1981).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 roku o umowach międzynarodowych (Dz.U. nr 39, poz. 443 z późn. zm.).
- Arrangement on Officially Supported Export Credits, OECD, 14.09.2005 r.
- Ex Ante Guidance for Tied Aid, OECD, 2005: Revision, 8.06.2005 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz.U. nr 79, poz. 891).
- Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju, przyjęta przez Radę Ministrów 21 października 2003 r.
- Strategia RP wobec pozaeuropejskich krajów rozwijających się, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2004 r.
- Program promocji gospodarczej do roku 2005, przyjęty przez Radę Ministrów w 2003 r.

* * *

Export credits within the framework of tied aid in the Polish export supporting policy (Summary)

The article deals with the problem of the tied aid provided by Poland to the developing countries in the form of export credits, which comprises the instrument supporting Polish export. The article places export credits given within the framework of tied aid in the system of the OECD development aid. It also presents formal requirements of both: credit providers and its beneficiaries, and provides arguments for tied and untied development aid.

The article also describes the hitherto experiences of Poland in giving export credits within tied aid. On the basis of the Polish administration achievements in this area, the Author indicates that export credits in tied aid are used more effectively than other export credits, while their influence on Poland's trade relations with developing countries is significant. In case of the aid addressed to small countries, it directly stimulates Polish export, whereas in case of aid directed to large countries, it constitutes an important argument in negotiations on behalf of the Polish enterprises.