

## 6. ZAKOŃCZENIE

Własność intelektualna, a w szczególności patenty i prawa autorskie, budzą wiele kontrowersji. Jesteśmy świadkami licznych procesów nastoletków za nielegalne pobieranie muzyki z internetu i obserwujemy umierających na AIDS w Afryce, którzy nie mogą kupić leków, gdyż właściciele patentów ustalili ceny na poziomie nieosiągalnym dla tychże chorych. W pewnym zakresie własność intelektualna to intelektualny monopol, który jest bardziej przeszkodą, niż ułatwieniem dla konkurencyjnego wolnego rynku. Jednakże zauważyć można ciągły wzrost znaczenia własności intelektualnej. W przypadku coraz większej liczby produktów wartość marki/znaku towarowego wielokrotnie przewyższa wartość zarówno materiału użytego do wytworzenia tego produktu, jak i zatrudnionej siły roboczej.

Robert Hunt dowodzi, że w przypadku państw, w których ważne innowacje pojawiają się rzadko, uzyskanie ochrony patentowej daje danemu wynalazkowi wysoką wartość. Jeżeli dołożymy do tego niskie tempo zmian technologicznych, to zyski z uzyskania ochrony patentowej są niewspółmiernie wyższe niż w krajach charakteryzujących się dużą zmiennością technologiczną<sup>53</sup>. Choć konkurowanie w biznesie nie jest grą o sumie zero, gdyż nie wyklucza współpracy między konkurentami<sup>54</sup>, to coraz popularniejsze – w szczególności w branży teleinformatycznej – są tzw. wojny patentowe.

Należy pamiętać, iż państwo to najważniejszy podmiot kształtujący geoeconomiczną przestrzeń, stwarza jednocześnie możliwość rozwoju i ekspansji, ale również ogranicza, czy jest źródłem zagrożenia<sup>55</sup>. Ochrona własności intelektualnej, która w związku z tym, iż ciągle pozostaje ochroną terytorialną, pozostawiona jest w gestii państw i jest najlepszym dowodem na zweryfikowanie przedstawionej tezy.

Ustanawiając regulacje na poziomie krajowym, uczestnicząc w negocjacji porozumień na szczeblu regionalnym i międzynarodowym, państwo jest głównym gwarantem ochrony praw wyłącznych.

BARBARA REGULSKA

## POLITYKA PROEKSPORTOWA

### 1. WSTĘP

Aktywność państw w ramach paradygmatu geoeconomicznego wymagała stworzenia różnicowanego instrumentarium, umożliwiającego ich współpracę bądź rywalizację. Zglobalizowana i otwarta gospodarka stała się obszarem, w którym poszczególne państwa starają się poprzez handel międzynarodowy osiągnąć zasadnicze cele, jakimi są siła i bogactwo. Polityka proekSPORTOWA, będąca jednym z ważniejszych współczesnych instrumentów geoeconomicznych, ukierunkowana jest na wyżej wymienione cele już od czasów merkantylizmu, kiedy siłę i bogactwo narodu rozumiano w sensie dosłownym jako ilość kruszców znajdujących się w posiadaniu danego kraju. Obecnie szerokie spektrum narzędzi polityki proekSPORTOWEJ wykorzystywanych przez państwa jest wyraźnym przykładem na ich wysoką aktywność międzynarodową w przestrzeni geoeconomicznej. Polityka ta przyjęła nowy kształt i wymiar zdeterminowany przez dynamicznie ewoluującą rzeczywistość międzynarodową, ale postawione przed nią zadania pozostają niezmiennie. Aktywność państw kształtująca przestrzeń geoeconomiczną może nadać jej rys liberalny lub protekcyjnistyczny. Przeważenie polityki proekSPORTOWEJ oraz dobieranie narzędzi odpowiednich do własnych celów pozostaje w duchu drugiego nurtu i opiera się na rywalizacji, konkurencji oraz nadaniu priorytetu interesom własnej gospodarki. Poniższy rozdział ma zarysować podstawowe założenia, cele oraz przesłanki, jakimi kierują się państwa, wybierając taki kierunek polityki handlowej. Zwraca również uwagę na różnice pomiędzy klasyczną polityką proekSPORTOWĄ a jej obecnym wymiarem. Ponadto skupia się na współczesnym instrumentarium polityki proekSPORTOWEJ oraz instytucjach, które są jej filarami. W ostatniej części ukazany został obraz najważniejszych ak-

<sup>53</sup> R. Hunt, „Patent reform: A mixed blessing for the U.S. economy?“, *Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review* 1999, nr 11, s. 12.

<sup>54</sup> M. Sulek, „Zasady sztuki wojennej w biznesie“, *Zeszyty Naukowe AON* 2002, nr 2, s. 245–259.

<sup>55</sup> C. Flinkt, P. Taylor, *Political Geography. World Economy, Nation – State and Localities*, Edinburgh, 2007 s. 309.

torów przestrzemi geoeconomicznej, których aktywność międzynarodowa polega na promowaniu rodzimego eksportu.

Polityka handlowa poszczególnych państw jest bardzo ważnym wskaźnikiem ich kondycji ekonomicznej, celów oraz kierunków polityki gospodarczej prowadzonej przez władze. Dobrze kierowana musi brać pod uwagę nie tylko przesłanki ekonomiczne, lecz także interesy poszczególnych regionów, a nawet kwestie społeczne. Powinna łączyć długookresowe cele z wymogami realiów danej gospodarki oraz możliwościami stwarzanymi w ramach danego otoczenia geoeconomicznego. Dwoma zasadniczymi nurtami polityki handlowej, które przeplatają się w zależności od sytuacji na rynku międzynarodowym i przybierają na sile bądź słabną, jest polityka wolnego handlu oraz protekcyjnizm. Polityka wolnego handlu charakteryzuje się brakiem bezpośredniego oddziaływania państwa na kierunki, wolumen oraz strukturę handlu zagranicznego. W czystej postaci nie została wprowadzona w żadnym kraju, ale silna idea liberalizacji handlu zapoczątkowana po II wojnie światowej zaowocowała powstaniem Światowej Organizacji Handlu, a wcześniej układu GATT, na forach których stopniowo redukowano taryfy celne oraz uwalniano handel od wszelkich innych barier, które uniemożliwiały pełne wykorzystanie możliwości wymiany międzynarodowej. Protekcyjnizm to zarówno ochrona rynku krajowego przed napływem dóbr importowanych, jak i czynne działania państwa wspierające eksport rodzimych towarów na rynki zagraniczne. Stosowanie tej polityki – nie zawsze zgodnej z międzynarodowymi zobowiązaniami przyjętymi wcześniej przez państwa – tłumaczone jest istnieniem coraz bardziej wymagającego rynku międzynarodowego. Wymusza on ciągłą poprawę konkurencyjności zarówno towarów, jak i usług do takiego poziomu, którego przedsiębiorstwa nie są w stanie osiągnąć bez wsparcia ze strony władz państwowych. Kraje w różnych regionach świata zaczęły zatem kreować politykę proeksportową, upatrując w eksporcie jeden z głównych czynników wzrostu gospodarczego państwa, który zapewnia dodatkowe środki finansowania importu, wzrost produkcji i zatrudnienia, a także popytu krajowego.

## 2. POLITYKA PROEKSPORTOWA

### JAKO CZYNNIK ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Polityka proeksportowa to część polityki handlu zagranicznego, która obejmuje nie tylko wymianę handlową, lecz także całościową politykę gospodarczą państwa<sup>1</sup>. Należy wyróżnić dwa elementy polityki proeksportowej: politykę wspierania eksportu oraz politykę wspierania potencjału eksportowego<sup>2</sup>. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z działaniami krót-

<sup>1</sup> B. Jeliński, „Polityka wspierania eksportu”, w: H. Tredler (red.), *Podstawy handlu zagranicznego*, Gdańsk 2003, s. 90.

<sup>2</sup> Ibidem.

kookresowymi, których celem jest wzrost wolumenu eksportu bez przeprowadzania zmian strukturalnych i bez zmiany rynków zbytu. Aby to osiągnąć, państwa sięgają jedynie po mechanizmy i instrumenty pobudzania eksportu. W drugim nacisk jest położony na poprawę konkurencyjności gospodarczej państwa na rynku międzynarodowym. Są to działania długookresowe nastawione na ulepszenie warunków oraz metod prowadzenia działalności gospodarczej, które w przyszłości stworzą nowe możliwości eksportowe. Potencjał eksportowy to w ujęciu Bohdana Jelińskiego<sup>3</sup>: zasady funkcjonowania danej gospodarki, infrastruktura społeczno-gospodarcza (w tym zakres nauki, informacji, przemysłu, transportu itd.), zakres i efektywność inwestycji determinujących rozwój potencjału produkcyjnego oraz konkurencyjność techniczno-technologiczną produktów, a także międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej odzwierciedlająca poziom rozwoju całej gospodarki.

Według Klemensa Białeckiego polityka proeksportowa ma na celu rozwój produkcji eksportowej oraz stworzenie preferencyjnych warunków dla przedsiębiorstw eksportujących lub wytwarzających na eksport. Z kolei Dariusz Rosati twierdzi, iż na pojęcie polityki proeksportowej można patrzeć zarówno z szerszej, jak i z węższej perspektywy<sup>4</sup>. Definicja szersza kładzie nacisk na przyspieszenie zrównoważonego rozwoju poprzez zwiększenie eksportu, tak jego skali, jak i zakresu. Zatem celem prowadzonej polityki handlowej jest zrównoważony rozwój gospodarczy, a eksport jest jedynie środkiem do jego osiągnięcia. Węższa definicja ogranicza politykę proeksportową do zbioru reguł, metod i narzędzi stosowanych przez centralne władze gospodarcze kraju dla przyspieszenia rozwoju eksportu<sup>5</sup>.

Ważne wydaje się również odróżnienie polityki proeksportowej od strategii proeksportowej. Polityka proeksportowa jest pojęciem węższym ukierunkowanym na działania krótkookresowe polegające na wsparciu eksportu poprzez stwarzanie warunków, które poprawiają efektywność oraz możliwości wywozu rodzimych towarów. Strategia proeksportowa ma zdecydowanie szersze znaczenie i odnosi się do działań zarówno średnio-, jak i długookresowych, których podstawowym celem jest wpływ na zmiany strukturalne i instytucjonalne determinujące wzrost konkurencyjności gospodarki<sup>6</sup>. Strategia jest zatem raczej metodą rozwoju gospodarczego państwa dążącą do zwiększania udziału danego kraju w międzynarodowym systemie handlowym poprzez wzrost eksportu.

Jeliński podkreśla, że polityka proeksportowa to „pojęcie dynamiczne, ponieważ ma zapewnić przyspieszony wzrost gospodarki rozumiany jako sekwencje rozłożonych w czasie dodatnich zmian ilościowych, stymulowanych

<sup>3</sup> Ibidem, s. 90–91.

<sup>4</sup> D. Rosati, *Polityka proeksportowa*, Warszawa 1990, s. 15–16.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> T. Rynarzewski, A. Zielińska-Giębocka, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, Warszawa 2006, s. 278.

rozwojem eksportu”<sup>7</sup>. Konsekwencją zmian ilościowych mają być stałe zmiany jakościowe.

Problem zmian jakościowych, a nie tylko ilościowych, staje się w pełni widoczny, gdy weźmiemy pod uwagę, iż w ramach polityki proeksportowej mieści się polityka proinnowacyjna oraz polityka przemysłowa<sup>8</sup>. Polityka proinnowacyjna jest szczególnie istotna, gdyż warunkuje konkurencyjność i daje jej solidne podstawy, dzięki którym rywalizacja rynkowa nie opiera się wyłącznie na kryteriach cenowych. Polityka ta obejmuje wsparcie B&R, badania naukowe, doskonalenie i rozwój już istniejących technologii oraz modernizację infrastruktury. Polityka przemysłowa, w tym przede wszystkim restrukturyzacja potencjału produkcyjnego, podnosi konkurencyjność przedsiębiorstw produkujących na eksport. Powinna również organizować ramy zapewniające ochronę własności intelektualnej, bez której innowacyjność nie będzie dla przedsiębiorców opłacalna.

Strategiczna polityka handlowa została wykreowana na podstawie dwóch zasadniczych tez. Według pierwszej z nich rynek międzynarodowy jest za wodny, gdyż nie ma na nim doskonałej konkurencji. Zamiast niej na rynku działają monopole oraz oligopole, osiągające bardzo duże zyski. Wynika to z faktu, iż stałe koszty produkcji są wysokie, co staje się naturalną barierą wejścia dla większości przedsiębiorstw. Te firmy, którym udało się wejść na rynek i stopniowo rozwijają swoje zdolności produkcyjne, działają na coraz szerszą skalę, a w konsekwencji obniżają koszty jednostkowe. Im dłużej funkcjonują na rynku, tym większą mają przewagę nad konkurentami. Ich ponadprzeciętne profity stają się swoistą rentą oligopolistyczną<sup>9</sup>. Według drugiej tezy istnieje współzależność między przedsiębiorstwami funkcjonującymi na jednym rynku<sup>10</sup>. Te dwa fakty miały być wystarczającymi przesłankami dla ingerencji państwa poprzez oddziaływanie na rynek w celu przesunięcia wysokich kosztów osiągniętych przez przedsiębiorstwa zagraniczne do przedsiębiorstw krajowych. Aby osiągnąć taki skutek, państwo mogło sięgać po wszelkie możliwe instrumenty polityki handlowej, jak cła, kontyngenty importowe czy subwencje. Subsydiowanie firm krajowych miało zniechęcić konkurencyjne przedsiębiorstwa zagraniczne do inwestowania i produkcji w danym kraju, dzięki czemu w firmach krajowych nastąpiłby wzrost produkcji oraz – w konsekwencji – zysków. Zyski przewyższające koszty subsydiów przyczyniałyby się do wzrostu dobrobytu w państwie, gdyż dzięki wzrostowi produkcji podniosłaby się stopa zatrudnienia i ilość środków finansowych w rękach konsumentów.

Teoretycy strategicznej polityki handlowej zwracają uwagę na nowoczesne gałęzie przemysłu jak informatyka czy telekomunikacja, dzięki którym państwo jest w stanie zdobyć przewagę na rynku międzynarodowym. Wspar-

<sup>7</sup> B. Jeliński, op. cit., s. 89.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 94–98.

<sup>9</sup> T. Rynarzewski, A. Zielińska-Głębocka, op. cit., s. 358.

<sup>10</sup> J. Rymarzyk (red.), *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2006, s. 62.

cie państwa ma obejmować sektory gospodarki o największym potencjale innowacyjności, które determinują konkurencyjność międzynarodową. Dobrze rozwinięty sektor *high-tech* jest jednym z najlepszych źródeł dochodu w skali globalnej. Dlatego najważniejszym zadaniem państwa jest poprawa konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw, aby mogły osiągać równie wysokie zyski jak ich konkurenci monopolisci. W tym celu obok tradycyjnych instrumentów polityki handlowej należy inwestować w sektor B&R, stworzyć system ulg podatkowych oraz kreować środowisko promujące i ułatwiające budowanie gospodarki opartej na wiedzy. Ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia wsparcie państwowe jest opłacalne w skali kraju nie tylko dlatego, że przyczynia się do wzrostu dobrobytu, lecz także dlatego, że uzyskane technologie stają się dobrem społecznym. Innowacyjność daje przedsiębiorstwom czasową przewagę, dzięki czemu są monopolistami na rynku i osiągają znaczny wzrost zysków. Przyczynia się to także do pozytywnej konkurencji nie tylko ze względu na atrakcyjną cenę, ale także na jakość produktów.

Strategiczna polityka handlowa jest oparta m.in. na teorii gier Johna Nasha. Polega ona bowiem na osiągnięciu możliwie najwyższych zysków kosztem partnerów handlowych. Wynika to z faktu, iż rynek zbytu jest ograniczony i nie każde przedsiębiorstwo może uzyskać wysoki dochód, a produkcja nie zawsze okazuje się opłacalna. O sukcesie w dużym stopniu decyduje moment wejścia na rynek lub dokonania inwestycji np. wprowadzenia nowoczesnego produktu opartego na innowacyjnej technologii. Korzyści w postaci otrzymywania renty oligopolistycznej przez jednego z uczestników nie mogą zostać zwiększone bez jednoczesnego zmniejszenia korzyści innego uczestnika. Działalność międzynarodowa przedsiębiorstw jest postrzegana przez strategiczną politykę handlową jako gra o sumie zerowej<sup>11</sup>.

Strategia rozwoju z wykorzystaniem eksportu powstała w latach sześćdziesiątych i zastąpiła nieskuteczną koncepcję substytucji importu<sup>12</sup>. Zakładała dużo aktywniejszą rolę państwa w porównaniu z poprzednią, ale paradoksalnie promowała otwarcie gospodarki oraz rozpoczęcie reform strukturalnych, bez których rozwój handlu nie byłby możliwy<sup>13</sup>. Podstawową ideą strategii był rozwój gospodarczy i uprzemysłowienie uzyskane dzięki eksportowi przy maksymalnie otwartej gospodarce. Kraje rozwijające się jak Hongkong, Korea Południowa, Singapur oraz Tajwan, które przyjęły taki model polityki handlowej, miały potencjalną przewagę komparatywną w przemyśle, ale nie

<sup>11</sup> T. Rynarzewski, A. Zielińska-Głębocka, op. cit., s. 631.

<sup>12</sup> Substytucja importu polega na zastąpieniu importu dóbr konsumpcyjnych dobrami produkowanymi w kraju. W tym celu wykorzystuje się takie instrumenty, jak taryfy celne czy ograniczenia ilościowe, a także prowadzi kampanie promujące rodzime produkty. Negatywnym efektem takiej polityki jest częste wspieranie gałęzi przemysłu lub przedsiębiorstw nierentownych oraz zahamowanie naturalnej konkurencji rynkowej.

<sup>13</sup> J. Rymarzyk, M. Niemiec (red.), *Współczesne tendencje w handlu międzynarodowym*, Wrocław 2007, s. 128.

były w stanie na początku konkurować z silnym przemysłem krajów rozwiniętych. Ponadto charakteryzowały się bardzo słabą absorpcją wiedzy. Dlatego też tak istotna była rola państwa mająca na celu ułatwienie im startu na trudnym rynku międzynarodowym. Pomoc obejmowała subsydia eksportowe, nisko oprocentowane pożyczki dla przedsiębiorców produkujących na eksport, środki finansowe przeznaczane na sektor B&R oraz jednoczesne zahamowanie importu poprzez cła i ograniczenia ilościowe<sup>14</sup>.

W latach osiemdziesiątych strategia zyskała nowy wymiar, skupiając się na kwestii transferu technologii i wiedzy oraz ich adaptacji przez przedsiębiorstwa krajowe. Sektor nowoczesnych gałęzi przemysłu jest ogromnie kapitałochłonny, a przedsiębiorcy oczekują stopy zwrotu poniesionych inwestycji w możliwie najkrótszym czasie. Państwo w ramach długofalowej strategii rozwoju wspierało inwestycje, które stawały się zyskowne dopiero po czasie, oraz popierało transfer wiedzy wywołujący tzw. efekt uczenia się, który wzmacniał kapitał ludzki. Dzięki powyższemu zabiegom eksport wszystkich wyżej wymienionych krajów ukierunkowany było na produkty przemysłowe, a nie na surowce czy artykuły żywnościowe. Tajwan i Korea Południowa tworzyły specjalne strefy produkcji eksportowej; które miały stać się bazą rozwoju eksportowych gałęzi przemysłu. Producenci koreańscy otrzymali wolny dostęp do importu dóbr inwestycyjnych oraz dóbr trwałego użytku, które następnie wykorzystywano do produkcji eksportowej. Otrzymali także wiele ulg podatkowych, możliwość zaciągania zagranicznych pożyczek oraz dofinansowanie rządowe przy kredytach eksportowych. Polityka handlowa Korei Południowej lat sześćdziesiątych dyskryminowała nie tylko towary importowane, lecz także własny przemysł krajowy, faworyzując jednocześnie sektor eksportowy, który stał się jej głównym beneficjentem<sup>15</sup>. Szczególną uwagę skierowano na pracochłonne gałęzie przemysłu lekkiego, takiego jak tekstylia. Ustanowiono nowe instytucje wspierające eksport, między innymi Koreańską Korporację do spraw Handlu i Inwestycji (Korea Trade-Investment Promotion Agency – KOTRA) oraz Koreański Instytut Nauki i Technologii (Korea Institute of Science and Technology – KIST). Ich głównym zadaniem było udostępnianie i rozpowszechnianie najnowszych technologii w sektorach przemysłu produkujących na eksport. W 1965 roku odbyło się pierwsze z comiesięcznych spotkań promocji eksportu, w którym obok prezydenta udział brali ministrowie odpowiedzialni za politykę gospodarczą Korei, szefowie banków handlowych oraz prezesi największych przedsiębiorstw<sup>16</sup>. Koreańczycy zajęli się także problemem wysokich kosztów eksportu oraz

<sup>14</sup> P.R. Krugman, M. Obstfeld, *Ekonomia międzynarodowa. Teoria i polityka*, t. 1, Warszawa 2008, s. 378.

<sup>15</sup> B. Drellich-Skulska (red.), *Azja – Pacyfik. Obraz gospodarczy regionu*, Wrocław 2007, s. 128.

<sup>16</sup> J. Mah, J. Kang, „Export promotion policies in economic development: Korea's experience”, w: Y. Lee, *Economic Development through World Trade. A Developing World Perspective*, Hague 2008, s. 176.

zbyt sztywnymi i uciążliwymi dla eksporterów procedurami, które miały zminimalizować specjalnie powstały w tym celu Komitet do spraw Redukcji Procedur Eksportowych. Znacząca zmiana kierunku polityki wspierania eksportu nastąpiła w latach osiemdziesiątych. Bezpośrednie subsydia kierowane do wybranych gałęzi przemysłu zostały zastąpione wsparciem dla sektora B&R. Beneficjentami rozwoju sektora zaawansowanych technologii miał się stać przemysł ciężki oraz chemiczny, a szczególnie gałęzie związane z informatyką oraz elektroniką. Także Singapur przeznaczył ogromne środki na rozwój najnowocześniejszych technologii, w tym przemysłu elektronicznego oraz elektrotechnicznego. Z racji tego, że ogromna część produkcji odbywa się poza granicami Singapuru, wsparcie kierowane było w dużej mierze do krajowych przedsiębiorców będących poddostawcami. Tajwan to kolejny kraj azjatycki, który osiągnął sukces gospodarczy w dużej mierze dzięki wprowadzeniu polityki wspierającej eksport. Strategia tajwańska polegała na zwiększeniu opłacalności eksportu dla przedsiębiorstw poprzez zwrot ceł i innych obciążeń nakładanych na towary importowane wykorzystywane później do produkcji eksportowej. Ponadto państwo inwestowało w ulepszenie infrastruktury proeksportowej, czyli działania marketingowe, informacyjne, oraz budowę parków przemysłowych jak np. Hsinchu, nazywany tajwańską doliną krzemową<sup>17</sup>.

Orientacja eksportowa stała się środkiem przyspieszenia zarówno wzrostu gospodarczego, jak i postępu technologicznego, co było o tyle istotne, że przed jej wprowadzeniem kraje te eksportowały głównie tanie produkty będące imitacją produktów zagranicznych. Państwa, które ją przyjęły, osiągnęły znaczny wzrost, a tym samym stały się liczącymi w gospodarce światowej rynkami wschodzącymi.

### 3. EWOLUCJA I ROZWÓJ POLITYKI PROEKSPORTOWEJ

Tendencje protekcjonistyczne, które miały na celu ułatwienie rozwoju eksportu oraz zwiększenie jego wolumenu, nie są nowym elementem polityki handlowej państw; pojawiały się wraz z rozwojem gospodarki rynkowej od stuleci.

Istotą jednej z głównych tez ukształtowanej w XVI wieku doktryny merkantylizmu było stwierdzenie, iż podstawową korzyścią wynikającą z handlu międzynarodowego jest powiększanie zasobów bogactwa państwa, rozumianego jako ilość zgromadzonych przez niego kruszców. Bezpośrednim celem polityki handlowej był dodatni bilans handlowy, który mógł zostać osiągnięty dzięki wspieraniu eksportu poprzez subsydia, ulgi podatkowe i ograniczanie importu, a także wykorzystywaniu cła oraz kontyngentów. Po latach dominacji liberalizmu ponowny zwrot ku protekcjonizmowi nastąpił na przełomie

<sup>17</sup> J. Kulig, *Strategia proeksportowa, a restrukturyzacja gospodarki*, Warszawa 1996, s. 81.

XIX i XX wieku wraz z pojawiającymi się kryzysami, wzrostem bezrobocia i spadkiem produkcji w poszczególnych krajach. W większym stopniu jego zadaniem było ograniczanie importu<sup>18</sup>, ale w wielu krajach pojawiły się również elementy dzisiejszej polityki proeksportowej. Rządy wspierały eksporterów poprzez system subsydiów, udostępniały im specjalne taryfy kolejowe oraz wprowadzały funkcje *attaché* handlowych przy ambasadach, których zadaniem była promocja eksportu oraz gromadzenie informacji i badanie rynku. Lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte XIX wieku charakteryzuje nowy styl polityki protekcyjnej mającej na celu rozwój eksportu. Baniowa ona na różnicowaniu cen na poszczególnych rynkach w zależności od miejscowego popytu i stanu konkurencji<sup>19</sup>. Tak agresywna polityka handlowa była możliwa dzięki wysokim cenom monopolowym uzyskiwanym na rynku krajowym oraz wsparciu państwowemu w postaci subsydiów. Jeszcze przed wybuchem I wojny światowej zarówno we Francji, jak i w Niemczech coraz powszechniej były stosowane subwencje rządowe w celu rozwoju inwestycji w sektorze prywatnym produkującym na eksport. Sytuacja gospodarcza okresu międzywojennego charakteryzująca się znacznym spadkiem koniunktury doprowadziła do ponownego zainteresowania rządzących możliwościami rozwoju eksportu w celu poprawy bilansu handlowego. Oprócz tradycyjnego podwyższania ceł kraje starały się aktywizować swój eksport przez różnego rodzaju premie eksportowe. Instrumenty te były niejako odpowiednią na politykę antyimportową partnerów handlowych. Ich głównym zadaniem było zrekompensowanie producentom coraz wyższych kosztów ponoszonych przez nich na cła przywózowe. Ponadto powszechniejszą praktyką stawał się eksport po cenach dumpingowych, na które władze państwowe dawały ciche przyzwolenie.

Po wielkim kryzysie we wzroście eksportu upatrywano czynnik umożliwiający ożywienie gospodarki. Obroty handlu międzynarodowego spadły o ok. 60%<sup>20</sup>, a w krajach najwyżej uprzemysłowionych jeszcze bardziej. W ramach pokryzysowego interwencjonizmu państwa wprowadzały subsydia eksportowe oraz manipulowały kursem walutowym. Aby przywrócić równowagę w bilansie handlowym, rządy z jednej strony podnosiły cła, ale z drugiej wprowadzały środki promujące eksport, np. premie eksportowe. Ponadto wymiana handlowa przybrała formy operacji clearingowych i kompensacyjnych, dzięki czemu partnerzy handlowi oszczędzali na wydatkach dewizowych.

Politykę wzrostu gospodarczego opartego m.in. na eksporcie prowadziły także Niemcy hitlerowskie przed wybuchem II wojny światowej. Adolf Hitler uważał, że „był narodu niemieckiego zależy od wywozu jego towarów

<sup>18</sup> Polityka protekcyjnistyczna mająca na celu ograniczenie importu doprowadziła do wybuchu wielu wojen celnych, jak np. wojna włosko-francuska w latach 1888–1890 czy wojna niemiecko-rosyjska w latach 1891–1895.

<sup>19</sup> J. Soldaczuk, J. Misala, *Historia handlu międzynarodowego*, Warszawa 2001, s. 113.

<sup>20</sup> J. Kaliński, *Historia gospodarcza XIX i XX wieku*, Warszawa 2008, s. 173.

za granicę”<sup>21</sup>. Myśl ta stała się podstawą nowej polityki handlowej Niemiec, których gospodarka próbowała w owym czasie podnieść się z ogromnej załamałości. Wprowadzono zatem system premii eksportowych, budowano sieci informacyjne na temat potencjalnych rynków zbytu za granicą, a przedsiębiorstwa produkujące na eksport miały pierwszeństwo w zawieraniu transakcji handlowych z instytucjami publicznymi oraz w przydziale dewiz. Państwo zezwalało na sprzedaż towarów w innych krajach po cenach dumpingowych, a straty przedsiębiorstw były pokrywane przez wyrównawcze kasy eksportowe, czyli specjalny fundusz przymusowych świadczeń pieniężnych całego przemysłu krajowego. Ponadto nowym i nadrzędnym zadaniem placówek dyplomatycznych było popieranie niemieckiego eksportu oraz pozyskiwanie dewiz.

Krajem, którego wzrost gospodarczy opierał się w głównej mierze na konsekwentnie prowadzonej polityce wspierania eksportu, jest z pewnością Japonia. Jej udział w handlu światowym w latach 1955–1962 wzrósł dwukrotnie<sup>22</sup>. Japońska polityka przemysłowa polegała na udzielaniu silnego wsparcia wybranym gałęziom przemysłu, które charakteryzowały się wysoką wartością dodaną i dużym potencjałem rozwoju, a także były obiektem zainteresowania pozostałych państw świata. W pierwszej fazie ekspansji międzynarodowej rynki zagraniczne zawojuowały towary produkowane przez przemysł stalowy, samochodowy czy elektroniczny, a marki, takie jak Toyota, stały się symbolem wysokiej jakości. W latach osiemdziesiątych rozpoczęła się druga faza polityki przemysłowej, która polegała na wspieraniu gałęzi wiodących oraz charakteryzujących się wysokim poziomem technologicznym. Rząd japoński subsydiował prace badawczo-rozwojowe oraz brał udział w projektach przemysłowo-badawczych. Działania te zaowocowały w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku ogromną nadwyżką bilansu handlowego Japonii, która stała się jednym z liderów gospodarki światowej. Japońska polityka wspierania eksportu prowadzona była w sposób bardzo konsekwentny i przemyślany. Już w 1956 roku został ogłoszony pięcioletni plan osiągnięcia samodzielności ekonomicznej, który przewidywał m.in. modernizację przemysłu eksportowego, a w szczególności przemysłu maszynowego, włókien syntetycznych i tkanin dzięki kredytom rządowym na uprzywilejowanych warunkach<sup>23</sup>. Kolejne plany ekonomiczne również stawiały sobie za główny cel uzyskanie wzrostu gospodarczego poprzez rozwój eksportu. Władze japońskie stały na stanowisku, iż to eksport warunkuje postęp technologiczny, dlatego powinno się go traktować priorytetowo. W 1950 roku powstało Ministerstwo Handlu Zagranicznego i Przemysłu (Ministry of International Trade and Industry – MITI), którego naczelnym zadaniem było podporządkowanie kierunków

<sup>21</sup> Cz. Luczak, *Dzieje gospodarcze Niemiec. 1871–1990. Trzecia Rzesza*, Poznań 2006, s. 39.

<sup>22</sup> J. Kaliński, op. cit., s. 287.

<sup>23</sup> J. Bossak, *Japonia. Strategia rozwoju w punkcie zwrotnym*, Warszawa 1990, s. 87.

rozwoju produkcji przemysłowej kraju potrzebom rozwojowym eksportu. Cztery lata później została stworzona kolejna instytucja obejmująca swoją działalnością problem eksportu. Celem Najwyższej Rady Eksportowej było zwiększenie inwestycji w przemyśle eksportowym. Przy jej udziale powstały specjalne banki państwowe, w tym najważniejszy Bank Eksportowy Japonii, które finansowały inwestycje rozwijające produkcje eksportowe. W 1951 roku przeprowadzona została również reforma podatkowa, w wyniku której od 1955 roku aż 80% dochodu eksporterów było zwolnione z opodatkowania<sup>24</sup>. Stosowane przez Japończyków instrumentarium było bardzo szerokie. W latach pięćdziesiątych i siedemdziesiątych wykorzystywane były zarówno środki pośrednie, jak i bezpośrednio ze względu na przewartościowany kurs jena. Aby podtrzymać koniunkturę gospodarczą, na szeroką skalę stosowano przywileje dewizowe, których przydział zależał od wartości wyeksportowanych dóbr, a także subsydia kredytowo-ubezpieczeniowe, dzięki którym eksporterzy otrzymywali uprzywilejowany dostęp do niskoprocentowanych kredytów oraz zwolnienia podatkowe, o których już wspomniano. Poszerzono ich zakres o przyspieszoną amortyzację w przypadku produkcji eksportowej oraz ulgi podatkowe przy eksporcie towarów zaawansowanych technologicznie. Powołano wiele instytucji wspierających eksport: fundusz rezerw, który pokrywał straty wynikające z prowadzonej polityki handlowej, fundusz reprezentacyjny, a także fundusz rozwoju rynków zagranicznych. Ta szeroka gama środków dopełniana była działalnością państwa, które nieodpłatnie prowadziło kampanie promujące na świecie japońskie towary.

Druga połowa XX wieku charakteryzowała się wzrostem znaczenia tendencji liberalizacyjnych w handlu międzynarodowym, szczególnie w regionie euroatlantyckim. Ukoronowaniem działań na rzecz wolnego handlu było zakończenie rundy urugwajskiej, która w znaczący sposób obniżyła cła na rynku światowym. Równoległe jednak państwa coraz szerzej stosowały instrumenty pozataryfowe zarówno te, które chroniły ich rynki krajowe, jak i te, które wspierały ekspansję handlową.

#### 4. PRZESŁANKI I KORZYŚCI PLYNĄCE ZE STOSOWANIA POLITYKI PROEKSPORTOWEJ

##### 4.1. Tworzenie Dochodu Narodowego Brutto

Wpływ eksportu na DNB w gospodarce otwartej, z którą mamy do czynienia w przypadku prowadzenia przez państwo polityki handlowej o orientacji eksportowej, jest kluczowy. Eksport jest jednym ze składników DNB, bez którego kraj dysponowałby jedynie takim dochodem, jaki sam wytworzył. Generalnie DNB stanowi sumę:

$$Y = C + I + G + Ex - Im,$$

gdzie:  $Y$  to Dochód Narodowy Brutto,  $C$  – wydatki na konsumpcję,  $I$  – inwestycje, a  $G$  – wydatki rządowe. Są to więc wszelkie wydatki krajowe na towary i usługi. Przy gospodarce zamkniętej wszystkie wydatki musiałyby zostać pokryte z dochodu wytworzonego w kraju, w przypadku gospodarki otwartej państwo posiada dodatkowe źródło dopływu środków do budżetu, przy założeniu, że wierzycielności kraju są większe niż zobowiązania zagraniczne, czyli że saldo bilansu handlowego jest dodatnie. W przypadku gdy wartości te są równe, zyski z eksportu pokrywają wydatki na import, a pozostałe środki mogą zostać przeznaczone na wcześniejsze wymiennione wydatki.

Eksport zmienia wielkość DNB, ale może także wpływać na jego strukturę. Niedobory wyposażenia kraju w surowce mineralne, surowce rolne czy dobra konsumpcyjne lub inwestycyjne mogą być uzupełniane dzięki dodatkowym wpływom z eksportu. Zmiany struktury DNB są uzależnione od tzw. stopy eksportu, czyli udziału eksportu w DNB. Im wyższy jest wyrażony w procentach wskaźnik, tym większa jest możliwość przekształcania struktury dochodu dzięki handlowi zagranicznemu.

W rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z bezpośrednim wpływem dodatniego salda handlu zagranicznego, gdyż nadwyżkę można przeznaczyć na bieżące wydatki lub inwestycje, a także na zwiększenie rezerw dewizowych. Dzięki eksportowi państwo ma do dyspozycji większy dochód do podziału pomiędzy podmioty krajowe, które go zużywają.

Eksport wpływa na DNB nie tylko w sposób bezpośredni, ale i pośredni. Wielkość tego wpływu jest jednak dużo trudniejsza do oszacowania, gdyż efekty można dostrzec, analizując zmianę wielkości popytu globalnego, poziom zatrudnienia, efektywność pracy i poziom inwestycji. Wszystkie te wskaźniki mają jednak wpływ na wzrost gospodarczy, który rośnie przy sprawnie prowadzonej polityce proeksportowej<sup>25</sup>.

Efektywność produkcji, rozumiana jako stosunek efektów działalności produkcyjnej do poniesionych nakładów, odgrywa bardzo istotną rolę w kreowaniu DNB. Dzięki zwiększeniu efektywności maleją jednostkowe koszty produkcji. Wzrost efektywności jest wynikiem oddziaływania konkurencji zagranicznej na przedsiębiorstwa krajowe. Wymusza ona modernizację i innowacyjność produktów przy obniżonych cenach. Dzięki specjalizacji eksportowej występuje również zwiększanie skali produkcji, która bezpośrednio przekłada się na ceny jednostkowe. Ponadto struktura produkcji kieruje się w stronę dziedzin, w których dane państwo ma przewagę komparatywną, co również oddziałuje na poziom efektywności.

Wzrost gospodarczy czyli zwiększenie możliwości produkcyjnych danego kraju – uzyskany dzięki postępowi technologicznemu, wzrostowi zasobów kapitału z oszczędności i inwestowania – przyczynia się do wzrostu dobro-

<sup>24</sup> Ibidem, s. 136.

<sup>25</sup> M. Guzek, *Zarys teorii i polityki handlowej*, Warszawa 2006, s. 102.

bytu w państwie nie tylko dzięki sektorom produkującym na eksport, ale w dłuższej perspektywie również dzięki branży branżom rynku krajowego.

#### 4.2. Relacja mnożnikowa

Zgodnie z przeprowadzonym wyżej wywodem można stwierdzić, iż udział eksportu w DNB jest bardzo ważnym miernikiem otwarcia kraju. Jest to czynnik pobudzający lub hamujący wzrost gospodarczy, gdyż wpływa na produkcję, dochody oraz konsumpcję.

Mechanizm mnożnika eksportowego jest analogiczny do mnożnika inwestycyjnego. W tym przypadku początkowym impulsem nie są inwestycje autonomiczne rządu, które wywołują w gospodarce silne reakcje mnożnikowe, ale eksport. Gdy istnieje możliwość zwiększenia eksportu, przedsiębiorstwa przy wsparciu państwa sięgają po rezerwy siły roboczej oraz rezerwy materiałowe.

Mnożnik tworzy reakcję łańcuchową w gospodarce uruchomioną przez zmiany popytu. Zakładając, że eksport jest elementem popytu efektywnego<sup>26</sup>, można stwierdzić że znacznia on działanie mnożnikowe inwestycji oraz wydatków rządowych<sup>27</sup>. Wzrost eksportu skutkuje wzrostem produkcji, a w konsekwencji – również zatrudnienia i konsumpcji. Rosnąca produkcja eksportowa wymaga zatrudnienia dodatkowej siły roboczej, której wynagrodzenia wpływają na wzrost popytu na dobra konsumpcyjne. Dzięki takiej reakcji rośnie także produkcja krajowa, która sięgając po nowych pracowników, przyczynia się do zwiększenia płać. W każdym z przypadków produkcja rośnie, by zrównać się z popytem, a mnożnik powoduje, że DNB zwiększa się o wielokrotność początkowego wzrostu popytu i środków przeznaczonych na pobudzenie produkcji eksportowej. Proces ten traci jednak na sile, aż ostаточно w pełni wygasa. Jest to związane z naturalną skłonnością ludzi do oszczędzania, która hamuje wzrost popytu, oraz ze wzrostem zapotrzebowania na import zarówno komplementarny, jak i konkurencyjny, na który przeznaczane są nowo wypracowane środki.

Chociaż reakcja mnożnikowa z czasem słabnie, to wzrost eksportu w pierwszej fazie procesu wielokrotnia przyrost DNB i przyczynia się do wzrostu dobrobytu w państwie, który zostaje utrzymany.

Obok mnożnika eksportowego, powstaje również reakcja mnożnika akceleratora, który wyraża przyspieszenie zmian koniunkturalnych w gospodarce i koncentruje się na relacji inwestycji pobudzonych i przyrostu dochodu narodowego. Istota akceleratora polega na konieczności rozbudowy nakładów inwestycyjnych, którymi w omawianym przypadku jest eksport. Według tej teorii nie jest on skutkiem zmian krajowego popytu konsumpcyjnego ani nie zwiększa i nie zmniejsza podaży towarów na rynku krajowym, ale ma wpływ

<sup>26</sup> Popyt efektywny, w przeciwieństwie do potencjalnego, może być zaspokojony dzięki realnej sile nabywczej ludności.

<sup>27</sup> T. Rynarzewski, A. Zielińska-Głębocka, op. cit., s. 238.

na wzrost zatrudnienia. Efektem wyższej stopy zatrudnienia są wyższe dochody pracowników pracujących przy produkcji eksportowej, które przyczyniają się do wzrostu popytu konsumpcyjnego, produkcji krajowej i płać w jej otoczeniu.

#### 5. TEORIA ZAKŁÓCEŃ

Przesłanki stosowania polityki proeksportowej zostały najpełniej ujęte w teorii zakłóceń Jagdish N. Bhagwati. Twierdzi on, że celem polityki proeksportowej na poziomie międzynarodowym jest niwelowanie zniekształceń gospodarki światowej. Powstają one w wyniku powszechnej praktyki stosowania instrumentów sztucznie wspierających eksport. Eksporterzy, którzy takiego wsparcia nie otrzymują, są automatycznie dyskryminowani, gdyż ich towary są mniej konkurencyjne na rynku światowym. Jest to więc odpowiedź na prowadzoną przez inne państwa politykę ochrony własnego rynku przed importem. Na szczeblu krajowym polityka proeksportowa powinna tak stymulować gospodarkę, aby moce wytwórcze były w pełni wykorzystane. Dzięki temu państwo będzie osiągało możliwe najwyższe korzyści z handlu międzynarodowego<sup>28</sup>. Rozwój eksportu na dużą skalę jest zatem uwarunkowany poprawą konkurencyjności krajowych przedsiębiorców. Współżesznie polityka proeksportowa poszczególnych państw jest opracowywana na podstawie właśnie takich przesłanek teoretycznych. Jest to możliwe, gdyż posiadają one pełną gamę instrumentów, dzięki którym konkurencyjność można uzyskać w sposób sztuczny i pozarynkowy. Już ponad dekadę temu Paul Krugman zwracał uwagę, że konkurencyjność staje się niebezpieczną obsesją większości państw<sup>29</sup>. Twierdził, że państwa najwyższej rozwinięte błędnie skupiają wysiłki na budowaniu sztucznej konkurencyjności za pomocą legalnych lub nielegalnych instrumentów, zamiast inwestować w dziedzinę, który przyniosłby faktyczny wzrost konkurencyjności na rynku światowym, takie jak nowoczesne technologie. Obecne strategie proeksportowe państw wskazują na to, że ekonomista się nie mylił. Programy proeksportowe największych eksporterów jak USA, Chiny czy Niemcy stanowią w głównej mierze szkodliwą politykę opartą na bezzwrotnej pomocy ukrytej pod postacią kredytów eksportowych, wspieraniu technologii proekologicznych lub manipulacji kursem walutowym. Polityka Chin oraz Indii dotycząca kwestii zatrudnienia i płać, amerykańskie subsydia i dofinansowywane kredyty dla przedsiębiorców oraz kosztowne regulacje i brak zachęt w Niemczech do rozwijania sektora usług to obraz współczesnej polityki proeksportowej. Pomimo zakazu Światowej Organizacji Handlu kraje nadal stosują również subsydia produkcyjne i eks-

<sup>28</sup> M. Domiter, *Eksport w doktrynie i polityce gospodarczej na tle procesów liberalizacyjnych i integracyjnych*, Wrocław 2008, s. 48.

<sup>29</sup> A.S. Posen, „Faddish export promotion is a heavy burden for any economy”, *Financial Times*, 9 sierpnia 2006.

tego typu jest wsparcie potencjalnych eksporterów w poszukiwaniu nowych rynków zbytu oraz dostarczanie informacji dotyczących struktury rynków zagranicznych i wielkości popytu na nich. Usługi agencji promocji eksportu można podzielić na cztery kategorie: budowanie wizerunku kraju (wydarzenia promocyjne lub kampanie reklamowe), wspieranie eksportu (szkolenia, pomoc techniczna, prawna, logistyczna itd.), marketing (misje handlowe lub targi międzynarodowe) oraz badania marketingowe, publikacje i dostęp do baz danych *on-line*<sup>34</sup>.

Zasadniczą zmianą współczesnej polityki proeksportowej jest stopniowe odchodzenie od tradycyjnych form i instrumentów wspierania eksportu, które w sposób bezpośredni przekazywały środki na rozwój tego sektora. Najpowszechniejsze instrumenty to obecnie kredyty eksportowe. Kredyt udzielany jest zagranicznemu nabywcy lub jego bankowi w celu sfinansowania transakcji eksportowej. Możliwe jest także udzielenie kredytu krajowemu dostawcy, który refinansuje udzielony przez niego kredyt zagranicznemu nabywcy w tej samej walucie, według takiej samej stopy procentowej i takiego samego rozkładu spłat kredytu.

Obecnie państwa starają się korzystać ze środków pośrednich, których wykrycie jest dużo trudniejsze. Dzieje się tak głównie z powodu intensywnych prac na forum Światowej Organizacji Handlu, które mają na celu wyeliminowanie praktyk zniekształcających rynek światowy i utrzymujących sztucznie wykreowaną konkurencyjność towarów, pochodzących z państw je stosujących. Praktyka stosowania polityki proeksportowej jest więc obecnie znacznie ograniczona. Należy jednak zwrócić uwagę, że na bieżącą politykę handlową państw duży wpływ miał kryzys gospodarczy z 2008 roku. Spowolnił on znacznie procesy liberalizacyjne w handlu światowym, a część państw powróciła do wykorzystywania porzuconych wcześniej instrumentów polityki eksportowej. Subsydia stały się elementem narodowych pakietów stymulujących gospodarkę zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Stosowanie subsydiów tłumaczone jest przez państwa koniecznością tworzenia niezbędnej infrastruktury produkcyjnej, ochroną gałęzi przemysłu w trudnej sytuacji konkurencyjnej, wsparciem *infant industries*, ochroną środowiska czy pobudzaniem badań naukowych i rozwoju. Bezsprzecznie można dostrzec pozytywne aspekty stosowania subsydiów z punktu widzenia poszczególnych państw, natomiast w skali globalnej są one przyczyną dużych zakłóceń w handlu międzynarodowym, gdyż w sztuczny sposób podwyższają konkurencyjność eksporterów. Subsydia faktycznie zwiększają opłacalność produkcji na eksport, a tym samym i jego wielkość, ale również sprawiają, że głównym faktorem świadczącym o konkurencyjności jest nienaturalnie uzyskana niska cena. Ich stosowanie jest w większości przypadków motywowane względami politycznymi, a nie ekonomicznymi.

<sup>34</sup> D. Lederman, M. Olarreaga, L. Payton, „Export promotion agencies: What works and what doesn't?”, *World Bank Policy Research Working Paper* 2006, nr 4044, s. 2.

portowe. Najmniej wysiłków jest nakierowanych na poprawę efektywności przedsiębiorstw oraz produktywności pracowników, co wydaje się jedyną realną szansą na długookresowe poprawienie *terms of trade*<sup>30</sup>.

## 6. INSTRUMENTY I INSTYTUCJE POLITYKI PROEKSPORTOWEJ

Cechą charakterystyczną polityki proeksportowej jest to, iż jest ona prowadzona na szczeblu krajowym, a każde państwo indywidualnie dobiera odpowiednie instrumenty polityki handlowej, aby maksymalnie uławić praktykę i stworzyć warunki rozwoju dla własnego eksportu. Ingerencja rządu w handel zagraniczny wymaga odpowiedniej infrastruktury obejmującej działania organizacyjne, finansowe oraz promocyjne, a także istnienia instytucji, które w imieniu państwa wspierają eksport ze środków budżetowych. W ramach systemu wspomagania eksportu można wyróżnić trzy typy takich instytucji. Pierwsze z nich to takie, których zadaniem jest zabezpieczenie wyłącznie ryzyka związanego z transakcją, natomiast finansowaniem transakcji eksportowej zajmuje się instytucja rynku prywatnego. Takie rozwiązanie zostało przyjęte m.in. w Wielkiej Brytanii, gdzie Export Credits and Guarantee Department, będący komórką rządową, zajmuje się wyłącznie ubezpieczeniem kontraktów eksportowych. Inne rozwiązanie zostało przyjęte w Stanach Zjednoczonych, gdzie jedna instytucja, jaką jest Export-Import Bank of the United States finansowany przez państwo, zarówno finansuje, jak i ubezpiecza transakcje. Ostatnią możliwością jest istnienie kilku instytucji wspieranych przez państwo, z których część zajmuje się finansowaniem transakcji, a część ich ubezpieczaniem. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone w Niemczech. Kredytowaniem transakcji zajmuje się spółka córka banku federalnego KfW IPEX-Bank, natomiast ubezpieczeniem oraz gwarancjami kredytów – prywatne towarzystwo ubezpieczeniowe Euler Hermes, korzystające ze wsparcia finansowego udzielanego przez państwo<sup>31</sup>. Oprócz wyżej wymienionych instytucji w większości państw istnieją także tzw. agencje kredytów eksportowych (ECAs), które oficjalnie wspierają eksport w sposób zarówno pośredni, jak i bezpośredni. Ich struktura organizacyjna jest różna w poszczególnych państwach. Przyjmują formę agencji rządowych, spółek kapitałowych z udziałem państwa, a nawet wyspecjalizowanych komórek właściwych ministerstw<sup>32</sup>. Obok instytucji wspierających przedsiębiorców w zakresie finansowym powszechne stały się obecnie agencje promocji eksportu (EPAs), których liczba potroiła się w ciągu ostatnich dwóch dekad<sup>33</sup>. Zadaniem agencji

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> D. Brzęczek, „Formy wspierania handlu międzynarodowego”, w: J. Rymarczyk, M. Niemiec (red.), *Współczesne tendencje w handlu międzynarodowym...*, op. cit., s. 198.

<sup>32</sup> W Polsce agencją taką jest KUKES SA.

<sup>33</sup> EPAs stały się obecnie powszechniejsze, ale nie są zupełnie nową instytucją. Pierwsza powstała już w 1919 roku w Finlandii i istnieje do dziś.



Międzynarodowe regulacje zakazujące dotychczasowych tradycyjnych form subsydiowania przedsiębiorstw utworowały drogę do powstania innych pośrednich narzędzi wspierania krajowych producentów produkujących na eksport.

Klasyfikacji instrumentów polityki handlowej można dokonać na wiele sposobów. Logiczny wydaje się podział na instrumenty polityczne, finansowo-ekonomiczne oraz promocyjne<sup>35</sup>. Instrumenty polityczne to wszelkie umowy handlowe, tworzenie lub przyłączanie się do ugrupowań integracyjnych, udział w konferencjach lub obradach na forum organizacji międzynarodowych. Państwo wspiera swoich eksporterów, gwarantując im rynki zbytu, a także tworząc odpowiednią atmosferę i system handlowy, w którym będą oni funkcjonować. Tego typu działania są nie tylko dozwolone, ale i naturalne, a wręcz pożądane. Dzięki współpracy państw tworzony jest system powiązań gospodarczych, który umożliwia rozwój handlu i przynosi wszystkim jego uczestnikom korzyści.

Najpowszechniej stosowane i zarazem najbardziej kontrowersyjne są instrumenty ekonomiczne. Do nich zaliczamy takie środki jak: manipulacje kursem walutowym<sup>36</sup>, subwencje eksportowe, ulgi podatkowe oraz narzędzia finansowe jak kredyty, ubezpieczenia, gwarancje czy dopłaty do oprocentowania kredytów. Duże zastosowanie mają także instrumenty finansowe. Są to przede wszystkim ubezpieczenia i gwarancje kredytów eksportowych oraz oficjalne wsparcie finansowe kredytów eksportowych, w tym bezpośrednie kredytowanie, refinansowanie lub też subsydiowanie stóp procentowych. Ostatnim typem są środki promocyjne, czyli wszelkie działania ministerstw, izb handlowych, organizacji gospodarczych kontrolowanych przez państwo na podstawie programów pomocy *de minimis*<sup>37</sup> (np. dofinansowanie udziału w targach lub uzyskania specjalnych certyfikatów) oraz własnej działalności promocyjnej.

Według tradycyjnego podziału instrumentów finansowych, który nakłada się poniekąd na klasyfikację przedstawioną powyżej, dzieli się je na pośrednie oraz bezpośrednie. Wsparcie pośrednie ma na celu obniżanie kosztów eksportera lub umożliwianie mu osiągnięcia zysków w innej dziedzinie niż eksportowa, co pozwala na obniżenie cen produktów eksportowych. Środki te są często przekazywane nie eksporterowi, ale innemu podmiotowi, który uczestniczy w finansowaniu eksportu<sup>38</sup>. W tym celu rządy korzystają z takich instrumentów jak ubezpieczenia kredytów, gwarancje rządowe kredytów, do-

<sup>35</sup> M. Domiter, *Eksport w doktrynie i polityce gospodarczej na tle procesów liberalizacyjnych i integracyjnych*, Wrocław 2008.

<sup>36</sup> Osłabianie waluty własnego kraju w celu uzyskania jak najwyższej konkurencyjności cenowej krajowych towarów na rynku międzynarodowym. Podstawowe instrumenty to operacje na Foreksie, obniżanie stóp procentowych, opodatkowanie zysków z zagranicznych inwestycji oraz dodruk pieniądza.

<sup>37</sup> Niewymagających notyfikacji.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 197.

stęp do kredytów preferencyjnych czy subwencje pośrednie. Wsparcie bezpośrednie to udział w finansowaniu kontraktu eksportowego ze środków budżetowych w postaci premii wypłacanej eksporterowi w związku z wielkością zrealizowanego przez niego eksportu, zwrotu różnicy między wyższą ceną krajową a niższą światową oraz finansowania badań rynków zagranicznych i działań marketingowych za granicą.

Regulacje WTO stanowią podstawowe ramy prawne dla działalności eksportowej. Załącznik IA aktu końcowego rundy urugwajskiej m.in. *Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych*, zawiera zasadniczą definicję subsydium<sup>39</sup> oraz ich podział według kryterium legalności. Subsydia zakazane to subsydia eksportowe oraz środki finansowe bądź wsparcie dochodowe lub cenowe dla eksportera lub producenta wyrobów eksportowanych. Istotny jest fakt, że beneficjent uzyskuje z tego tytułu korzyść. Drugą grupę stanowią subsydia podlegające sankcjom, które wywołują niekorzystne skutki dla interesów innych członków – są to głównie subsydia produkcyjne. Ostatnią grupę tworzą subsydia niepodlegające sankcjom. Są one dopuszczalne w trzech przypadkach: wsparcia prac badawczych, rozwoju regionów zamieszkałych, dostosowywania się przedsiębiorstwa do wymogów w dziedzinie ochrony środowiska.

Regulacją polityki eksportowej zajmuje się również OECD, na forum której wypracowany został *consensus OECD*. Jest to porozumienie w formie *gentlemen's agreement* w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych. Dokument ten określa graniczne (najbardziej korzystne) parametry kredytów eksportowych dla importerów mogących korzystać z oficjalnego wsparcia: minimalną płatność gotówkową, maksymalny okres spłat oraz minimalne oprocentowanie. Porozumienie to, choć prawnie niewiążące, jest bardzo istotne, gdyż nakreśla podstawowe zasady dotyczące kredytów eks-

<sup>39</sup> Według definicji WTO, subsydium będzie uznane za istniejące, jeżeli:

- (a)(1) występuje finansowy wkład rządu lub jakiegokolwiek instytucji publicznej na terytorium Członka (zwanego dalej „rządem”), tzn. gdy:
- (i) działalność rządu obejmuje bezpośredni przepływ środków (np. darowizny, pożyczki, wkłady kapitałowe), potencjalny przepływ środków lub transfer zobowiązań (np. gwarancje kredytowe);
  - (ii) należne dochody rządowe są zaniechane lub nie pobierane (np. zachęty fiskalne takie jak ulgi podatkowe);
  - (iii) rząd dostarcza dobra lub usługi inne niż w postaci ogólnej infrastruktury lub nabywa dobra;
  - (iv) rząd dokonuje wpłat do funduszy celowych lub wyznacza albo upoważnia prywatny podmiot do prowadzenia jednej lub wielu funkcji opisanych powyżej w punktach od (i) do (iii), które normalnie byłyby powierzone instytucjom rządowym i które w praktyce nie różnią się faktycznie od praktyk zwyczajowo prowadzonych przez rządy lub
- (a)(2) występuje jakakolwiek inna forma wspierania dochodu lub ceny w rozumieniu art. XVI GATT 1994; i (b) udziela jest z tego tytułu korzyść.

portowych, które stają się obecnie najważniejszym instrumentem polityki proeksportowej<sup>40</sup>.

## 7. NARZĘDZIA POLITYKI PROEKSPORTOWEJ WSPÓŁCZESNYCH PAŃSTW

### 7.1. Polityka proeksportowa Unii Europejskiej

Koncepcja polityki proeksportowej w ramach obecnej Unii Europejskiej powstała już w 1957 roku. Traktat rzymski o EWG zapowiadał ujednoczenie zasad wspierania eksportu w celu wyeliminowania konkurencji na rynku wewnętrznym między państwami członkowskimi<sup>41</sup>. Ostatecznie ujednoczona została jedynym polityka ochrony rynku, czego przejawem jest Wspólna Taryfa Celna, natomiast zharmonizowana polityka wspierania eksportu pozostaje w sferze autonomicznej polityki prowadzonej przez poszczególne państwa członkowskie.

Unia Europejska prowadzi politykę proeksportową na szczeblu wspólnotowym w bardzo ograniczonym zakresie i zgodnie z przyjętymi przez siebie zobowiązaniami, przede wszystkim z *Porozumieniem w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych* podpisanym na forum WTO oraz tzw. *consensusem OECD*<sup>42</sup>. Oznacza to między innymi wprowadzenie zasady niesubsydiowania wyrobów przemysłowych. Do zakresu działań Wspólnoty należy<sup>43</sup>: realizacja zawartych przez nią porozumień w celu kształtowania zewnętrznych stosunków gospodarczych i zapewnienia dostępu rodzimym producentom do rynków zagranicznych; wsparcie dla eksportu artykułów rolno-spożywczych w formie refundacji; stosowanie środków ograniczających eksport wybranych produktów, usług oraz technologii<sup>44</sup>, a także udzielanie bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstwom pochodzącym z Unii Europejskiej. Działania te są jednak bardzo ograniczone i sprowadzają się głównie do organizacji szkoleń, seminariów oraz pomocy przy uczestnictwie w targach i wystawach. Zdecydowanie większa aktywność w tym zakresie cechuje poszczególne państwa.

Podstawowym, a zarazem najbardziej kontrowersyjnym instrumentem interwencjonizmu unijnego są subsydia eksportowe artykułów rolno-spo-

<sup>40</sup> [http://www.oecd.org/document/42/0,3746,en\\_2649\\_34171\\_40898090\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/42/0,3746,en_2649_34171_40898090_1_1_1_1,00.html) [dostęp 10.04.2012].

<sup>41</sup> B. Mucha-Leszko (red.), *System wspierania eksportu Unii Europejskiej a międzynarodowa polityka handlowa*, Lublin 2006.

<sup>42</sup> Porozumienie w sprawie wytycznych dla oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych.

<sup>43</sup> B. Mucha-Leszko (red.), op. cit., s. 45.

<sup>44</sup> Po okresie przejściowym zakończonym w 1970 r. poza ściśle ograniczonymi przypadkami nie wprowadza się żadnych ograniczeń w eksporcie. Jest to sytuacja odwrotna niż w USA, gdzie każdy eksportowany towar musi uzyskać zgodę na wywóz z kraju.

żywych nazywane refundacjami wywozowymi. Ich stosowanie wywołuje dyskusję i wydaje się być sprzeczne z art. 3 oraz 21 *Traktatu o funkcjonalności Unii Europejskiej*, który głosi, iż „w stosunkach zewnętrznych Unia (...) przyczynia się (...) do swobodnego i uczciwego handlu” oraz zachęca do „stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym”<sup>45</sup>. Głównym celem stosowania tego instrumentu jest usunięcie z rynku nadwyżki produktów w okresie nadmiernej produkcji dla utrzymania równowagi na rynku wspólnotowym. Subsydia są rekompensatą różnicy cen pomiędzy produktami na rynku wewnętrznym a ceną na rynku światowym, która jest niższa. Refundacje eksportowe umożliwiają produktom wspólnotowym rywalizację cenową na rynkach państw trzecich dzięki sztucznie uzyskanej konkurencyjności. Należy jednak zwrócić uwagę na powiązanie wspólnej polityki handlowej ze wspólną polityką rolną. W istocie subsydia eksportowe, chociaż są instrumentem polityki handlowej, pochodzą z instrumentarium interwencjonistycznego polityki rolnej<sup>46</sup> i są finansowane ze środków budżetowych przeznaczonych na wspólną politykę rolną. O subsydium może się ubiegać każdy przedsiębiorca, który ma zarejestrowaną działalność na terytorium Unii Europejskiej i sprzedaje towary rolno-spożywcze wymieniane na liście produktów dotowanych wywożonych poza obszar Wspólnot<sup>47</sup>. Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie wysokości środków przeznaczanych na subsydia jest uzależniona od sytuacji rynkowej i konkurencyjności towarów wspólnotowych na rynkach państw trzecich.

Obecnie trwa debata nad kształtem polityki proeksportowej w ramach Unii Europejskiej w związku z obowiązkiem zniesienia subsydiów eksportowych do końca 2013 roku. W miejsce refundacji mają powstać nowe instrumenty promocyjne i informacyjne rekomendujące produkty pochodzące z Unii na rynkach zagranicznych. Ponadto, zgodnie z trendem światowym, coraz istotniejszą rolę odgrywają kredyty eksportowe czyli niskoprocentowane kredyty dla nabywców towarów europejskich. Godny zauważenia wydaje się również program Market Access Strategy, który gromadzi informacje o rynkach krajów trzecich, identyfikuje bariery na rynkach i podejmuje działania w celu ich redukcji lub eliminacji. Istnieją także mniejsze programy dla przedsiębiorców europejskich skoncentrowane na konkretnych rynkach jak np. Asia-Wide, TASBI (Trans-Atlantic Small Business Initiative) dla rynku amerykańskiego czy Exprom, którego głównym zadaniem jest promowanie nowoczesnych produktów europejskich na trudnym rynku japońskim.

<sup>45</sup> <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm> [dostęp 10.04.2012].

<sup>46</sup> M. Tereszczuk, „Subsydiowanie eksportu produktów rolno-spożywczych w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej”, *Wspólnoty Europejskie* 2010, nr 3, s. 35.

<sup>47</sup> Subsydia eksportowe obejmują wyłącznie towary wywożone poza obszar Unii Europejskiej. Nie obejmują wewnątrzwspólnotowej dostawy.

## 7.2. Polityka proeksportowa Niemiec

Niemcy, wieloletni największy światowy eksporter, prowadziły politykę popierającą eksport odmiennie niż pozostałe kraje. Podstawą niemieckiej strategii było i jest zachęcanie poprzez znakomite rozwinięty system kredytów eksportowych małych i średnich przedsiębiorstw, które dobrze prosperują na rynku krajowym, do ekspansji na rynkach zagranicznych<sup>48</sup>. W dużej mierze są to przedsiębiorstwa, które już miały potencjał eksportowy, ale z różnych względów go nie wykorzystywały. Priorytetem państwa stało się więc stworzenie takich warunków dla przedsiębiorstw, aby decydowały się one na umiędzynarodowienie swojej działalności. Kolejną różnicą są wykorzystywane instrumenty. W latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych państwo niemieckie nie wykorzystywało prawie żadnych zachęt finansowych w celu wsparcia krajowych przedsiębiorstw. W 1985 roku RFN wydawał jedynie 50 centów *per capita* na eksport<sup>49</sup>.

Obecnie niemiecki system kredytów eksportowych oraz ich ubezpieczeń gwarantowanych przez skarby państwa jest jednym z najsprawniej działających. Oficjalnym systemem wsparcia w formie ubezpieczeń i gwarancji kredytów eksportowych kieruje konsorcjum, którego liderem jest Euler Hermes<sup>50</sup> oraz PwC. Instytucje te zajmują się ubezpieczeniem transakcji eksportowych zarówno na rachunek państwa, jak i własny. Beneficjentami są głównie przedsiębiorstwa eksportowe, a także instytucje finansowe kredytuujące eksport. Wsparciem kredytów finansowych zajmuje się z kolei Bank KfW (Kredit für Wiederaufbau), w którym aż 80% kapitału należy do rządu federalnego.

Nowym elementem polityki proeksportowej, który pojawił się po 2008 roku, jest skierowanie uwagi przedsiębiorców niemieckich na partnerów handlowych z rynków wschodzących, gdzie konsumpcja nie spadała aż tak drastycznie jak w krajach rozwiniętych<sup>51</sup>. Działalnością promocyjno-informacyjną za granicą zajmują się instytucje trzech typów: zagraniczne izby handlowe, federalne służby informacyjne handlu zagranicznego oraz wydziały gospodarcze przy ambasadach niemieckich.

Na kryzysie skorzystały szczególnie przedsiębiorstwa, które produkowały towary wysoko przetworzone jak samochody, maszyny czy chemikalia. Kluczem do ich sukcesu okazała się długoterminowa strategia wyróżniająca je na rynku międzynarodowym, dzięki której mogły wznowić produkcję w pełnych mocach wytwórczych. Podczas gdy przedsiębiorstwa amerykańskie oraz pozostałych państw europejskich decydowały się na drastyczne

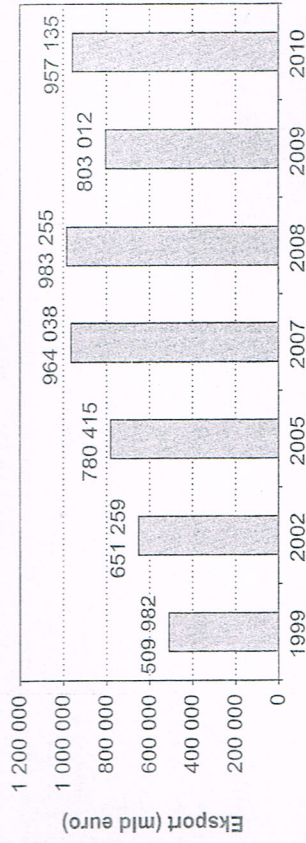
<sup>48</sup> Ch. Moser, T. Nestmann, M. Wedow, „Political risk and export promotion: Evidence from Germany”, *Deutsche Bundesbank Discussion Paper* 2006, nr 36.

<sup>49</sup> E. Dichtl, H.G. Koeglmayr, S. Mueller, *International Orientation as a Precondition for Export Success*, Mannheim 1990.

<sup>50</sup> Euler Hermes Kreditversicherungs Aktiengesellschaft.

<sup>51</sup> „Germany: Exports drive economic growth”, *Theirtrumpet.com*, 23 września 2010; <https://www.theirtrumpet.com/?q=7506.6074.0.0> [dostęp 10.04.2012].

redukcje siły roboczej, firmy niemieckie przyjęły strategię hibernacji<sup>52</sup>. Zwalniały jedynie pracowników tymczasowych, a tym, którzy pracowali na umowach stałych, skrócili jedynie godziny pracy. Instrumentem wsparcia państwa dla rodzimych przedsiębiorstw była rekompensata dużej części zarobków pracowników, którzy pracowali krócej<sup>53</sup>. Dzięki wsparciu rządu federalnego, a także niezbędnym do wprowadzenia strategii hibernacji reformom na rynku pracy, przedsiębiorstwa mogły zatrzymać wysoko wykwalifikowanych pracowników i szybciej niż pozostałe kraje zwiększyć produkcję, gdy tylko wzrósł popyt. Kolejnym elementem niemieckiej polityki proeksportowej jest ukierunkowanie wsparcia państwowego na silne i tradycyjne w tym regionie małe i średnie przedsiębiorstwa rodzinne. Tak zwane *Mittelstand* różni się od firm podobnej wielkości w innych krajach tym, że w swojej wąskiej dziedzinie są niekwestionowanymi liderami na rynku światowym, a ich produkcja często nie trafia nawet do handlu detalicznego<sup>54</sup>. Przedsiębiorstwa te mają zupełnie inną strukturę zarządzania niż wielkie korporacje. Opierają się na modelu tradycyjnym, często nie są notowane na giełdzie, a wszelkie zyski inwestują w długofalowy rozwój, gdyż nie czują presji uzyskania natychmiastowych zysków, jak to jest w przypadku firm amerykańskich. Ich strategia zarządcza, a także dość surowe przepisy dotyczące zatrudnienia sprawiły, że nawet podczas kryzysu nie zdecydowały się na masowe zwolnienia.



Rycina 1. Ekspert Niemiec w latach 1999–2010

Źródło: dane z EUROSTATU, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [dostęp 10.04.2012].

Skuteczność niemieckiej polityki proeksportowej widoczna jest na przestrzeni ostatnich kilku lat, podczas których, pomimo spadku popytu na rynku światowym, eksport niemiecki zmniejszył się jedynie w 2009 roku

<sup>52</sup> D. Schaefer, „Exports pull specialists out of recession”, *Germany. Financial Times Special Report*, 29 listopada 2010.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> R. Woś, „Gospodarczy fenomen «made in Germany»”, *Magazyn. Dziennik. Gazeta Prawna*, 25 lutego 2011.

i powrócił do tendencji wzrostowej już rok później<sup>55</sup>, a zanotowany wzrost gospodarczy w pierwszym półroczu 2010 roku był najwyższy w strefie euro<sup>56</sup>.

### 7.3. Polityka proeksportowa Stanów Zjednoczonych

Państwem, które postanowiło przyspieszyć swój wzrost gospodarczy przez rekonstrukcję polityki gospodarczej oraz oparcie jej na modelu proeksportowym są Stany Zjednoczone. W 2008 roku sektor eksportowy zapewnił 10 mln miejsc pracy i generował 13% PKB. W wyniku recesji, która szczególnie dotkliwie uderzyła w rynek amerykański, produkcja eksportowa drastycznie spadła. Podstawą nowej polityki gospodarczej, której celem był wzrost przedsiębiorstw produkcyjnych, wykreowanie nowych miejsc pracy oraz podwyższenie płac<sup>57</sup> było orędzie o stanie państwa wygłoszone przez prezydenta Baracka Obamę w styczniu 2010 roku. Założeniem programu było uniezależnienie rozwoju kraju od konsumpcji krajowej oraz podwojenie amerykańskiego eksportu w ciągu pięciu lat. W tym celu administracja prezydenta Obamy została zobowiązana do ścisłej współpracy z prywatnymi przedsiębiorstwami amerykańskimi oraz wspierania wytwarzanych przez nie towarów i świadczonych usług. Naczelną tezą National Export Initiative było zdanie „USA eksportuje – USA prosperuje”<sup>58</sup>. Plan prezydenta oparty na silnym wsparciu eksportu ma pomóc Stanom Zjednoczonym wyjść z kryzysu i doprowadzić do zrównoważonego wzrostu poprzez kreowanie nowych miejsc pracy oraz pobudzenie popytu krajowego. NEI nakłada na rząd federalny wiele obowiązków<sup>59</sup>: promocje towarów i usług pochodzących z USA na całym świecie, wszczęcie działań mających na celu zniesienie barier handlowych w krajach partnerskich, w tym m.in. aktywizacja podczas negocjacji w ramach rundy Doha oraz zawieranie nowych umów handlowych liberalizujących handel USA z partnerami zagranicznymi. Ponadto administracja ma pomagać przedsiębiorstwom w zdobywaniu informacji o innych rynkach zbytu, w tym przede wszystkim barierach handlowych oraz zmniejszaniu kosztów przedsiębiorstw, które rozpoczynają ekspansję na rynkach zagranicznych.

Nowa polityka proeksportowa Stanów Zjednoczonych, aby przyniosła najlepsze rezultaty, jest prowadzona w sposób niezwykle konsekwentny i zaplanowany. NEI wyznacza pięć zasadniczych komponentów.

<sup>55</sup> Eksport wzrósł o ponad 17% w pierwszej połowie 2010 roku w porównaniu do analogicznego okresu z 2009 roku.

<sup>56</sup> „Germany: Exports drive...”, op. cit.

<sup>57</sup> Pracownicy pracujący w przedsiębiorstwach produkujących na eksport zarabiają o 15% więcej niż pracownicy firm nieeksportujących.

<sup>58</sup> *Report to the President on The National Export Initiative*, Washington D.C. 2010, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/nei\\_report\\_9-16-10\\_full.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/nei_report_9-16-10_full.pdf) [dostęp 10.04.2012].

<sup>59</sup> Ibidem.

1. Poprawa promocji handlu w imieniu eksporterów amerykańskich. Zakładane w tym celu misje handlowe mają się znajdować we wszystkich miejscach na świecie oraz być rzecznikami amerykańskich produktów. Ponadto ich zadaniem jest rozwój i zwiększenie możliwości eksporterów.
2. Zwiększenie dostępu do środków finansowania eksportu, tak aby eksporterzy nie odrzucali stworzonych im szans z powodu braku środków finansowych.

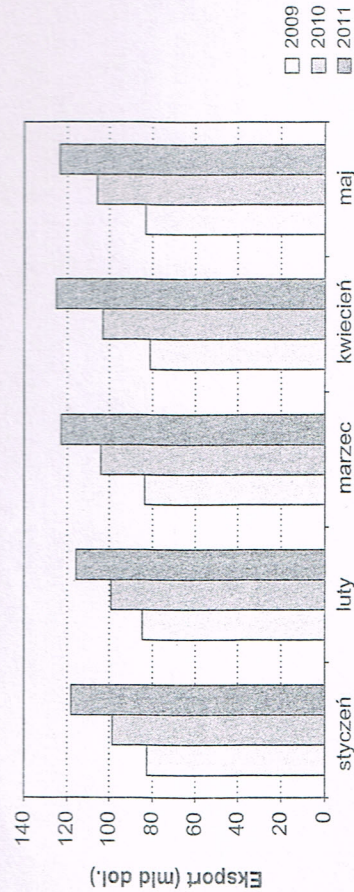
3. Zwiększenie wysiłku na rzecz zniesienia barier w handlu, aby produkty amerykańskie mogły docierać na możliwie największą liczbą rynków.
4. Zaostrzenie reguł handlu USA i zobowiązanie partnerów do wywiązywania się z zobowiązań.

5. Promocja silnego, zrównoważonego wzrostu poprzez prowadzenie polityki na poziomie globalnym. U podstaw tego elementu leży przeświadczenie, że w interesie USA jest jak najszybsze podniesienie z kryzysu reszty świata, która jest potencjalnym konsumentem amerykańskich dóbr i usług. Narodowa strategia eksportowa Stanów Zjednoczonych wyznacza również konkretne działania, dzięki którym eksport faktycznie ma się podwoić w ciągu pięciu lat. Pierwszym z wyznaczonych priorytetów jest wsparcie eksportu małych i średnich przedsiębiorstw. Mają one ogromny potencjał, ale do tej pory nie otrzymywały wystarczającego wsparcia ze strony rządu w postaci rzecznictwa, promocji oraz finansowania. W tym celu rząd wprowadził programy federalne i szkolenia dotyczące możliwości zwiększenia wolumenu eksportu, programy i wydarzenia łączące amerykańskich sprzedawców z zagranicznymi nabywcami, a przede wszystkim inicjatywy obejmujące finansowanie eksportu. Kolejnym wyznaczonym priorytetem jest federalne wsparcie eksportu w postaci lepszych programów promocji handlu. Rząd federalny ma stwarzać możliwości spotkań z potencjalnymi zagranicznymi kontrahentami, częściej zapraszając ich delegacje do Stanów Zjednoczonych, oraz zwiększać udział amerykańskich producentów w targach i wystawach światowych. Ważnym elementem przyjętej strategii są misje handlowe, dzięki którym przedsiębiorstwa mają szansę na indywidualne spotkania i nawiązanie kontaktów biznesowych z potencjalnymi agentami, dystrybutorami oraz partnerami handlowymi na rynkach lokalnych. Zwiększenie liczby misji handlowych na świecie ma się przyczynić do większej ekspansji na rynku globalnym.

Jednym z najistotniejszych elementów inicjatywy jest poszerzenie dostępu do kredytów eksportowych. Agencje państwowe jak Export-Import Bank mają zapelniać luki na rynku, które powstały w wyniku braku możliwości zapewnienia wystarczającego wsparcia kredytowego przez sektor prywatny dla transakcji o pewnym stopniu ryzyka. Program wprowadza zatem nowe platformy kredytowe oraz instrumenty dające szerszy dostęp do kredytów. Ponadto rząd ma wspierać nie tylko własnych eksporterów, ale również zagranicznych nabywców oraz ich banki, aby umożliwić dokonanie transakcji. Uproszczona została także procedura występowania o programy kredytowe m.in. poprzez skrócenie procesu i formularza aplikacyjnego. Ostatnią częścią

inicjatywy są działania administracji państwowej na rynku międzynarodowym. Wspieranie partnerów handlowych Stanów Zjednoczonych poprzez działania w ramach G-20, promowanie zmniejszania deficytów budżetowych i długów publicznych oraz pobudzanie ich konsumpcji wewnętrznej. Stany Zjednoczone wspierają swoich eksporterów przez stwarzanie im warunków do wzmożonej ekspansji. Poza działaniami na rzecz zakończenia rundy Doha dążą do zapewnienia dostępu do rynku regionu Azji i Pacyfiku, przyspieszając negocjacje w sprawie porozumienia o partnerstwie transpacyficznym. Podczas ostatniego szczytu państw APEC odbywającego się w listopadzie 2011 roku w Honolulu na Hawajach prezydent Barack Obama będący gospodarzem szczytu ogłosił, że przywódca uzgodnił wstępny projekt utworzenia strefy wolnego handlu. Do paktu Partnerstwa Transpacyficznego należą obecnie Chile, Nowa Zelandia, Singapur i Brunei, a USA i cztery inne kraje negocjują warunki przyłączenia. 30 czerwca 2007 roku podpisane zostało również porozumienie o strefie wolnego handlu (KORUS *Free Trade Agreement*), które po wejściu w życie 15 marca 2012 zniosło ok. 95% dotychczasowych taryf na towary.

Redefinicja polityki gospodarczej Stanów Zjednoczonych jest jeszcze w trakcie realizacji. Osiągnięcie zasadniczego celu oraz efekty strategii proeksportowej, zarówno całościowe, jak i jej poszczególnych elementów, będzie można ocenić dopiero po 2015 roku. Jednak już teraz coraz bardziej widoczne stają się jej pozytywne skutki, a przede wszystkim tendencja wzrostowa eksportu. W ciągu pierwszych sześciu miesięcy od wejścia w życie inicjatywy, eksport wzrósł o 18% w porównaniu do analogicznego okresu z 2009 roku. Widoczny jest chwilowy spadek eksportu związany z globalnym kryzysem, po którym jednak eksport powoli, ale systematycznie rośnie, co daje podstawę do stwierdzenia, iż zaproponowane rozwiązania były słuszne, a ich realizacja jest skuteczna i przynosi pożądane wyniki.



Rycina 2. Wzrost eksportu USA w latach 2009–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z U.S. Census Bureau: <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0004.html> [dostęp 10.04.2012].

Współczesna polityka proeksportowa zdecydowanie różni się od tradycyjnej, przedstawionej w jednej z części opracowania. Oprócz nowej gamy instrumentów wykształconych w efekcie zarówno nowych regulacji prawnomiędzynarodowych, jak i zmieniającej się praktyki handlowej zredefiniowana została sama jej formuła. Klasyczna polityka proeksportowa była zawsze wyłączną kompetencją państwa na szczeblu centralnym. Status ten udało się utrzymać w odniesieniu do ugrupowań integracyjnych nawet tak zaawansowanych jak Unia Europejska, która co prawda wprowadziła szereg wspólnych instrumentów i regulacji dotyczących polityki proeksportowej, ale pozostawiła ogromną autonomię poszczególnym państwom członkowskim co do jej istoty, formuły oraz zastosowania. Zmienił się natomiast sposób prowadzenia polityki proeksportowej w ramach kraju. Nie jest już ona wyłącznie domeną rządu centralnego lub federalnego, ale coraz częściej kompetencją regionów. Jako pierwsze zdecydowały się na ten wariant Chiny, w których jednak nie rozwinął się on w pełni ze względu na uwarunkowania polityczne i brak pełnej swobody władz regionalnych. Wraz z wprowadzeniem nowej strategii Stanów Zjednoczonych formuła ta znalazła zastosowanie i w tym kraju. Poszczególne stany tworzą własne biura handlowe, które zupełnie samodzielnie promują eksport towarów pochodzących z ich terytorium. Wprowadzają też programy pomocy technicznej oraz finansowej ukierunkowane na własnych stanowych eksporterów. Tworzy się więc zupełnie nowa jakość, jaką jest konkurencja eksportu pomiędzy poszczególnymi stanami. Rozwiązanie to wydaje się słuszne ze względu na ogromne zróżnicowanie tego kraju pod względem struktury i wielkości produkcji oraz podatków.

Analiza instrumentów uwiadczenia, że pomimo tego, iż podczas kryzysu państwa nadal chętnie subsydują swój eksport, to jednak nie jest to najważniejszy środek pomocy. Na konferencji ministerialnej w Hongkongu w 2005 roku ustalono, że zasadniczym wyzwaniami na przyszłość jest wyeliminowanie wszelkich form wspierania eksportu, w tym przede wszystkim bezpośrednich subsydiów eksportowych, które są szczególnie szkodliwe dla handlu międzynarodowego. Rządy zobowiązały się do ich pełnego zniesienia do końca 2013 roku. Ich uwaga kieruje się obecnie na kredyty eksportowe i instrumenty pochodne oraz oddziaływanie na kurs walutowy, co jest zaawansowane zarówno w Chinach, jak i w USA. Ważnym środkiem jest także polityka podatkowa i ulgi dla eksporterów. Wykorzystywanie tego narzędzia w ramach polityki proeksportowej jest bardzo wygodne, gdyż trudno jest udowodnić państwu na forum międzynarodowym, że właśnie w ten sposób wspiera własne przedsiębiorstwa.

Bez wątpienia wraz ze zmianą klimatu światowej przestrzeni geoeconomicznej będzie następował rozwój polityki protekcyjnej. Jest ona bowiem najbardziej jaskrawym odbiciem drogi protekcyjnej, którą wybrały kraje po kryzysie z 2008 roku. Jej potencjalny pozytywny wpływ na wysokość i strukturę dochodu narodowego oraz poziom wzrostu gospodarczego

daje szansę na wydostanie się gospodarerek poszczególnych państw z marazmu i pobudzenie popytu konsumpcyjnego.

Tak jak cała przestrzeń geoeconomiczna jest tworem żywym i dynamicznym, tak i polityka proeksportowa zmienia się co do istoty i wykorzystywanych instrumentów oraz obejmuje coraz szersze sfery oddziaływania. Współcześnie w wyniku odejścia od dwudziestowiecznych hasel liberalizacji handlu wydaje się, że staje się ona najbardziej popularną ideą związaną z handlem międzynarodowym, zarówno w państwach rozwiniętych, jak i rozwijających się.

ALDONA WRZOSEK

## POLITYKA SANKCJI EKONOMICZNYCH

### 1. WSTĘP

Upadek Związku Radzieckiego i związana z tym względna stabilizacja międzynarodowych relacji politycznych spowodowały, że uwaga państw została przeniesiona ze sfery bezpieczeństwa do sfery ekonomicznego współzawodnictwa. Jednocześnie postępująca w szybszym niż kiedykolwiek tempie globalizacja wymusza zmiany strategii i metod działania państwa. Rosnąca nierównomiernie ekonomiczna współzależność w warunkach międzynarodowej anarchii znacząco ogranicza możliwości regulacyjne, zwiększa natomiast podatność na każdy rodzaj ekonomicznej presji. Tym samym w warunkach współzależności asymetrycznej, instrumentem demonstrującym siłę państwa i umożliwiającym międzynarodową rywalizację są sankcje ekonomiczne.

Choć opinii na ich temat jest tak wiele, jak wielu jest ich badaczy, nie zmienia to faktu, iż są obecnie bodaj najczęściej wykorzystywanym narzędziem wywierania wpływu. Wzmógł się na ich temat, a także mnogość poglądów i podejść oznaczają jednak, że problemem staje się zarówno przedstawienie powszechnie uznanej definicji sankcji, jak również określenie ich rodzajów i celów. Eksperci i politycy używają tego terminu w odniesieniu do wielu, niekiedy skrajnie różnych instrumentów polityki zagranicznej. Jednocześnie polityka zagraniczna, której celom mają służyć sankcje, rozumiana jest najczęściej jako wysiłek państw koncentrujący się jedynie na kwestiach suwerenności i obronności. Niesłusznie pomija się tym samym aktywność motywowaną koniecznością zapewnienia rozwoju ekonomicznego. Literatura przedmiotu skupia się na sankcjach jako instrumencie realizacji celów polityki bezpieczeństwa, a zatem ocenia je i opisuje