

01

2023

# PIMG Policy Note

---

## W jaki sposób Polska może zwiększyć pomoc Ukrainie i wesprzeć polskich przedsiębiorców?

### AUTORZY

**Dariusz Poniewierka**, wykładowca na Wydziale Ekonomii Uczelni Łazarzskiego, były prezes Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.

**Dr Jakub Karnowski**, kierownik Zakładu Ekonomii Liberalnej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie

**Dr Jarosław Bełdowski**, członek Zakładu Ekonomii Liberalnej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, prezes PIMG

---

### Streszczenie

Wymiana handlowa pomiędzy Polską i Ukrainą powinna osiągnąć poziom, który należy jest względem wielkości obu krajów. W tej chwili eksport polski do Ukrainy ta jest dwukrotnie mniejszy, aniżeli do Czech. Można to osiągnąć w ramach wprowadzenia nowych instrumentów wsparcia polskiego eksportu w krótkim i długim terminie. W przypadku pierwszego chodzi o faktoring odwrotny, a w przypadku drugiego utworzenie Polskiego Funduszu Odbudowy Ukrainy FIZ. W obu przypadkach ważną do odegrania rolę mają polskie instytucje publiczne.

### Abstract

Trade between Poland and Ukraine should reach a level appropriate to the size of both countries. Currently, our export is twice as small as with the Czech Republic. The increase can be achieved by introducing new instruments to support Polish exports in the short and long term. The former is about reverse factoring and the latter refers to the establishment of the Polish Fund for the Reconstruction of Ukraine FIZ. In both cases, Polish public institutions have an important role to play.

## WSTĘP

Niedawno Prezydent Andrzej Duda podpisał nowelę ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych<sup>1</sup>. To ważny krok w kierunku dalszego wspierania Ukrainy w jej wysiłku wojennym, którego celem jest ułatwienie prowadzenia biznesu z Ukrainą z pomocą Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE). Można jednak zastanowić się, czy w obecnym systemie wspierania eksportu nie można jeszcze dokonać modyfikacji oraz **wprowadzić nowe rozwiązania, które zarówno będą wspierały ukraińskich, jak i także polskich przedsiębiorców.**

## Polska na międzynarodowym rynku eksportu

W Polsce przez lata wypracowaliśmy własny publiczny system wspierania eksportu z takimi filarami, jak znajdujące się w grupie Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (PFR) KUKE S.A. (ubezpiecza ryzyko braku zapłaty przez zagranicznego odbiorcę) oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (dostarcza finansowania eksportowego kontraktu). Podobne systemy istnieją w innych krajach, np. we Francji. Sposób takiego wsparcia został uregulowany w ramach umów międzynarodowych, których stroną jest także Polska<sup>2</sup>. Celem takich umów jest zapobieganie nielegalnemu subsydiowaniu krajowego eksportu. Z perspektywy Polski uczestnictwo w takim systemie jest korzystne, gdyż skala środków finansowych jakie na taki cel mogłyby przeznaczyć np. Niemcy jest nieporównywalnie większa niż mogłaby na to pozwolić sobie Polska. Stawiałoby to naszych polskich eksporterów zawsze w gorszej sytuacji w porównaniu z bogatszymi krajami.

**Musimy więc poszukiwać innych sposobów, dzięki którym skutecznie będziemy mogli konkurować z potęgami światowymi.** Wynika to z tego, że pomimo istniejącej międzynarodowej standaryzacji wsparcia publicznego eksporterów istnieje w dalszym ciągu pole możliwej konkurencji. O ile bowiem projektowanie, sama produkcja, znajdowanie zagranicznego nabywcy pozostanie domeną prywatnego przedsiębiorcy, a rola organów publicznych może być co najwyżej wspomagająca, np. w obszarze nawiązywania kontaktów biznesowych, **to na polu finansowania instytucje publiczne mogą odegrać kluczową rolę.** Jest oczywistym, że decyzja zagranicznego odbiorcy o wyborze konkretnego dostawcy jest wynikiem analizy podstawowych 3 elementów oferty, takich jak:

- Jakość oferowanego dobra, czy usługi,
- Jego ceny,
- Sposobu finansowania zakupu.

<sup>1</sup> [https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/3458\\_u.htm](https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/3458_u.htm)

<sup>2</sup> Przede wszystkim Porozumienie w sprawie Oficjalnie Wspieranych Kredytów Eksportowych (tzw. Konsensus OECD) - <https://www.oecd.org/>

Może więc zdarzyć się, że oferta polskiego eksportera z porównywalną jakością jak i ceną nie zostanie wybrana ze względu na atrakcyjniejszą formułę jej finansowania. Jakie więc rozwiązania, poza już istniejącymi w polskim systemie wspomagania eksportu, można wprowadzić, aby zwiększyć konkurencyjność polskiego eksportera? **Warto spojrzeć na to z dwóch perspektyw: finansowania długoterminowego i finansowania krótkoterminowego.** Przed jednak przejściem do tego musimy spojrzeć na to jak wygląda polski eksport w chwili obecnej i gdzie istnieje przestrzeń dla naszej ekspansji.

## Polski eksport na świecie i jak kształtuje się współpraca z Ukrainą?

Polski eksport po dużym wzroście o 21,4% w ubiegłym roku osiągnął rekordową wartość ponad 404 mld EUR. Stało się to mimo załamania eksportu do Rosji, Białorusi i częściowo na Ukrainę. Również rok 2023 wygląda obiecująco. W pierwszych pięciu miesiącach tego roku nasz eksport na rynki Unii Europejskiej urósł o 5,1 mld EUR w porównaniu do analogicznego okresu w zeszłym roku (wzrost o 4,9 %rdr), a na rynki pozaunijne jeszcze bardziej, bo aż o 15,4%rdr (wzrost o 4,9 mld EUR).

Nie jest więc zaskoczeniem, że naszym najważniejszym rynkiem zbytu jest rynek niemiecki. To reguła powtarzalna niemal na całym świecie – najistotniejsze stosunki gospodarcze wiążą kraje sąsiednie ze względu na odległość, co zmniejsza np. koszty transportu i logistyki. Także różnice kulturowe nie stanowią aż tak wielkiej przeszkody w kontaktach ze względu na lata koegzystencji granicznej. Tak więc np. mimo oczywistych różnic w potencjale ekonomicznym Czechy odpowiadają za aż 5,9% polskiego eksportu, a Chiny jedynie za 1,1% (choć ta „fabryka świata” ma 14,8 % udział w polskim imporcie – dane za „Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2022” GUS).

Fakty te umykają często świadomości polskich polityków, którzy wykorzystują wizyty w odległych krajach podkreślając wagę i znaczenie kontaktów gospodarczych z takim krajem goszczącym. Zdobywanie nowych rynków jest oczywiście godne pochwały, ale równie aktywnych działań domaga się eksport do najbliższych krajów.

**Jak na tym tle wypadają nasze stosunki gospodarcze z Ukrainą? Z łatwością dostrzec znaczne pole do dalszego rozwoju!** W ostatnim „normalnym” gospodarczo roku przed wojną, czyli w 2021, udział Ukrainy w eksporcie Polski był ponad dwukrotnie mniejszy (2,2%) niż z przywoływanymi wcześniej Czechami. Oczywiście wpływ na to mają czynniki obiektywne takie jak np. umiędzynarodowienie gospodarki danego kraju, przy jednoczesnym koncentrowaniu się wcześniej Ukrainy na wschód. Jednakże kwota niecałych 7,5 mld EUR polskiego eksportu na Ukrainę w 2021 roku pokazuje jak duży potencjał wzrostu tkwi w tym rynku dla naszych przedsiębiorców.

Znaczenie jej jest tym większe, gdyż:

- prognozy ekonomiczne dotyczące rozwoju gospodarczego odpowiadającego za około 2/3 polskiego eksportu regionu UE, są niepewne, a gospodarka Chin wykazuje symptomy spowolnienia,
- odbudowa Ukrainy będzie kosztowała miliardy. Należy spodziewać się bezpośrednich transferów finansowych z USA, UE i innych krajów. A za środkami publicznymi podąży kapitał prywatny na finansowanie biznesowych projektów. Środki te wywołają przyspieszony rozwój Ukrainy i można się spodziewać, że jej rozwój gospodarczy może osiągnąć tempo co najmniej kilkuprocentowe (a wzrosty dwucyfrowe wcale nie będą niespodzianką). Spowoduje to nie tylko wzrost popytu o charakterze inwestycyjnym, ale także wzrost rynku dóbr konsumpcyjnych.

Przypadek Iraku, gdzie polskie duże zaangażowanie polityczne i wojskowe, nie znalazło odzwierciedlenia w znaczącym wzroście kontaktów gospodarczych, mimo szumnych zapowiedzi i wielkich kwot przeznaczonych na odbudowę tego kraju, powinno być dla nas przestrogą.

## Sposoby wsparcia polskiego eksportera

Wspomniano już na początku, że Polska wypracowała własny system publicznego wsparcia eksportu, który opiera się przede wszystkim na KUKI oraz BGK. Przykładowo polski eksporter może liczyć na ubezpieczenie braku spłaty należności przez ukraińskiego kontrahenta (w tym także z powodów politycznych), czy też preferencyjne warunki kredytowania. Nie znaczy to

oczywiście, że system jest kompletny i nie ma możliwości poprawy. Odwołując się wprost do Ukrainy, która jest przypadkiem szczególnym ze względu na toczoną wojnę z agresorem rosyjskim system ten można uzupełnić dwóch aspektach: finansowania krótkoterminowego i finansowania długoterminowego.

### Finansowanie krótkoterminowe polskiego eksportu do Ukrainy

Wśród rozwiązań dostarczających finansowania krótkoterminowego polskiego eksportu można rozszerzyć obecny zestaw produktów o dedykowane rynkowi ukraińskiemu usługi faktoringu odwrotnego. Obecnie w strukturach firm wspomagających polskich eksporterów znajduje się firma faktoringowa, tzn. KUKI Finance S.A.. BGK również świadczy usługi wykupu wierzytelności zagranicznych. Poza tym w tej działalności mogłyby uczestniczyć inne prywatne firmy faktoringowe działające na rynku polskim, albowiem korzystny jest udział jak największej liczby faktorów z ich dotychczasowymi kontaktami biznesowymi. Nie ma więc potrzeby tworzenia nowych podmiotów publicznych w tym celu.

W przypadku faktoringu odwrotnego faktorem jest odbiorca sprzedawanych towarów i w przypadku eksportu na Ukrainę będzie nim ukraiński importer. Uzyska on finansowanie dostaw importowych z Polski przez faktora, kiedy:

- Polski eksporter nie udziela kredytu kupieckiego (sprzedaż na warunkach odroczonej płatności) lub jego termin jest zbyt krótki, a ukraiński importer nie ma wystarczających zasobów gotówki, aby od razu zapłacić za dokonane dostawy.
- Polski eksporter udziela kredytu kupieckiego, ale jednocześnie oferuje interesujące importera rabaty za przedterminową zapłatę faktury.
- Polski eksporter oferuje dodatkowe rabaty (bonusy) przy zakupie większej ilości towaru, a importer potrzebuje więcej czasu na jego dalszą odsprzedaż, czy wykorzystanie we własnej produkcji.
- Ukraińscy przedsiębiorcy muszą posilkować się kredytem kupieckim w większym rozmiarze ponieważ mają obecnie utrudniony dostęp do finansowania bankowego.

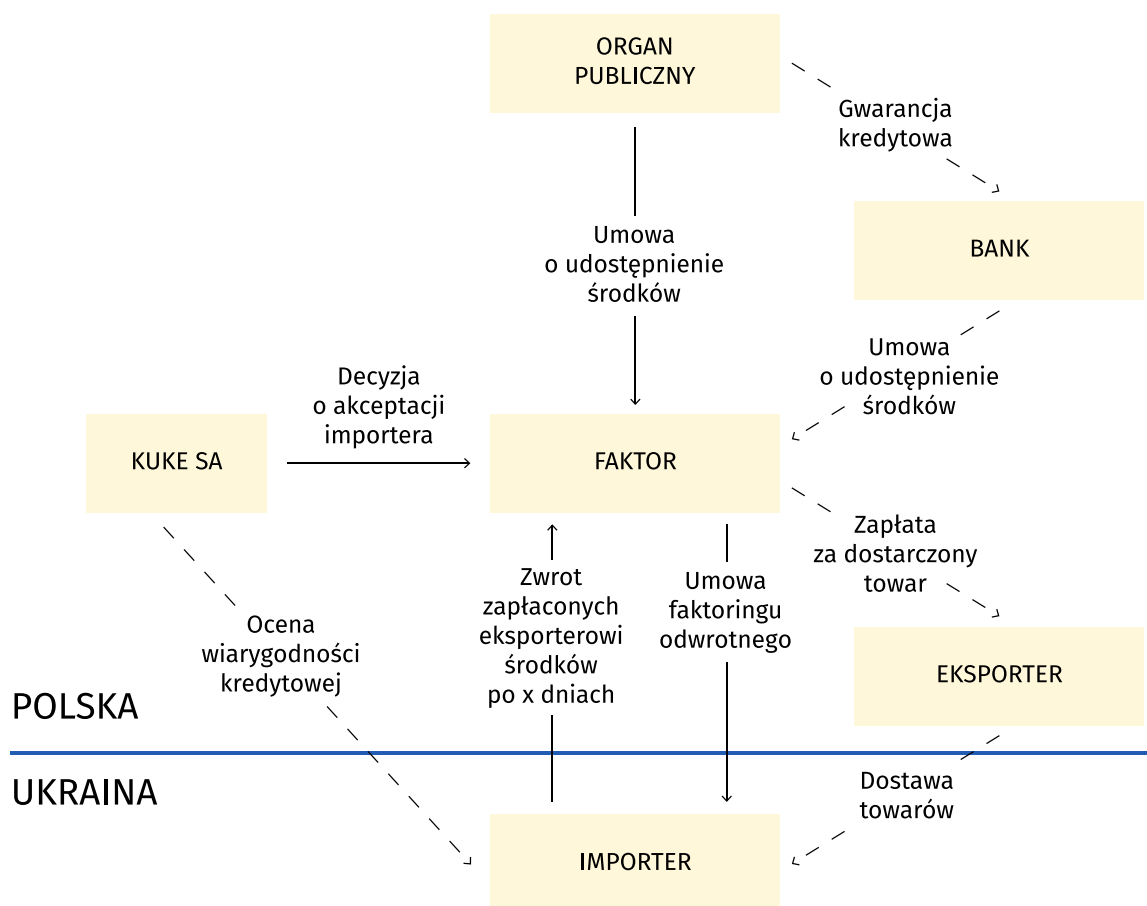
Wykorzystanie instytucji faktoringu odwrotnego jest możliwe już obecnie, ale można zaproponować nowe rozwiązanie które znacząco zwiększy jego atrakcyjność i w efekcie, uzyskane wyniki.

**Doświadczenia rynkowe wskazują że przesłanką sukcesu działalności faktoringowej jest dostęp do finansowania w wystarczającej wysokości i po rozsądnym koszcie. I właśnie na tym polu można znaleźć przestrzeń dla nowych rozwiązań poprzez udostępnienie publicznych środków finansowych na tego rodzaju działalność.**

Firma faktoringowa działająca w Polsce, która chciałaby uczestniczyć w programie mogłaby zawrzeć umowę z organem administracji rządowej na mocy której udostępnione byłyby jej środki finansowe (ale z obowiązkiem ich zwrotu na określonych warunkach) na finansowanie faktoringu odwrotnego dla firm z Ukrainy. Nie musiałoby to wiązać się z bezpośrednim transferem środków, bowiem mogłoby to przybrać formę gwarancji kredytowej, choć wówczas wymagałoby to zaangażowania banków komercyjnych. Umowa oczywiście powinna zawierać także rozwiązania o charakterze nadzorczym i kontrolnym zabezpieczających wykorzystywanie środków zgodnie z założeniami, nie zaś

na finansowanie innej działalności faktora. Aby zapewnić bezpieczeństwo systemu, w celu zapewnienia odpowiedniej oceny wiarygodności kredytowej ukraińskiego faktoranta warunkiem korzystania z publicznych środków finansowych powinno być ubezpieczenie tych należności przez KUKA S.A. (przed przyjęciem do ubezpieczenia KUKA dokonuje bowiem takiej analizy).

Schemat transakcji znajduje się na rysunku poniżej:



Środki udostępnione w ramach takiego systemu mogłyby być atrakcyjne cenowo – rozwiązanie to nie wydaje się, aby naruszało zobowiązań Polski z tytułu nielegalnego subsydiowania eksportu. Zwiększyłyby ono natomiast atrakcyjność rozwiązania finansowania dla podmiotów ukraińskich. Oczywiście wymagałoby to nałożenia na uczestniczących w systemie faktorów ograniczeń dotyczących ich prowizji, aby uniknąć sytuacji w której obniżka oprocentowania dostarczonego kapitału byłaby skonsumowana w całości w prowizjach faktora. Koszt takiego rozwiązania z ekonomicznego punktu widzenia byłby kompensowany dochodami generowanymi ze zwiększenia eksportu, w tym też dla polskiego budżetu. Można też brać pod uwagę różne stawki oprocentowania – obniżone dla środków uruchomionych („pracujących”) i zwykłe (środki udostępnione, a nie wykorzystywane w faktoringu) tak aby dodatkowo zainteresować faktorów wyższą aktywnością w tym zakresie.

## Finansowanie długoterminowe

W strukturach PFR istnieje już zarządzany przez PFR TFI Fundusz Ekspansji Zagranicznej 2 FIZ AN współinwestujący z polskimi partnerami (przede wszystkim prywatny przedsiębiorca i inne instytucje finansowe) na międzynarodowych rynkach i oferujący stabilne wieloletnie finansowanie kapitałowe i dłużne. Fundusz może finansować zagraniczne przejęcie, utworzenie nowej firmy wraz z partnerem miejscowym lub dalszy rozwój już istniejącej zagranicznej spółki zależnej polskiej firmy.

**Należy jednak zauważyć, że konieczny jest jeszcze dłuższy czas aby ryzyko inwestycji na Ukrainie obniżyło się do poziomu akceptowalnego przez polskich (i nie tylko polskich) prywatnych przedsiębiorców i komercyjne instytucje finansowe.**

Jednakże potrzeby kapitałowe Ukrainy i ukraińskich przedsiębiorstw są ogromne. I nie chodzi tu tylko o odbudowę kraju, ale także jej dalszy rozwój gospodarczy.

W takich sytuacjach, szlak najczęściej przeciera najpierw kapitał instytucjonalno-publiczny, a jego śladem podąża potem kapitał prywatny. Taki scenariusz zaistniał w Polsce po 1989 roku i można się spodziewać jego powtórki na Ukrainie.

Warto więc rozważyć nowe rozwiązanie wykorzystujące istniejące doświadczenia i ukierunkowanym na udział w odbudowie Ukrainy, a zarazem na wzrost i umocnienie pozycji polskich eksporterów na tym rynku. Jest nim powołanie w strukturze PFR kolejnego podmiotu typu private equity, który mógłby przyjąć nazwę **Polskiego Funduszu Odbudowy Ukrainy FIZ.**

Obejmowałby on udziały w ukraińskich przedsiębiorstwach spełniających trzy kryteria:

### **1 Wspierany projekt musi być związany z wymianą handlową z Polską (polskim eksportem) – tzw. shop in Poland.**

Jednym z najważniejszych celów realizowanych w projekcie jest wspieranie działalności polskich eksporterów poprzez dostarczenie długoterminowego finansowania jego kontrahentowi. Dotychczasowy poziom i ewentualny rozwój eksportu w konkretnym przypadku może być bowiem limitowany ograniczeniami biznesowymi ukraińskiego partnera. Dostarczenie mu środków finansujących jego rozwój da dodatkowy impuls rozwojowy także wymianie handlowej z Polską.

## 2 Przedsiębiorstwo i realizowany (planowany) projekt jest rentowny.

Nie jest celem funduszu wspieranie przedsiębiorstw mających problemy, a wspieranie wzrostu firm mających dobre perspektywy rozwojowe. Warunek rentowności nie musi być zachowany w chwili dokonywania inwestycji, ponieważ przedsiębiorstwa szybko rosnące często w okresie wzrostu nie są rentowne, ale w horyzoncie inwestycyjnym powinny osiągnąć taką rentowność. Należy jednakże zaakceptować fakt, iż z doświadczeń funduszy *private equity* wynika, że nie da się zagwarantować 100 proc. skuteczności takiej analizy. Celem funduszu z uwagi na poziom ryzyka nie powinno być jednak wspieranie przedsiębiorstw nowozałożonych (start-upów (seed), czy nawet samych projektów inwestycyjnych (pre-seed)). Analiza rentowności ma charakter zerojedynkowy musi dać pozytywny wynik i nie może być „kompensowana” innymi, dobrymi cechami rozważanego projektu.

## 3 Wspierany projekt rozwojowy musi być zgodny z planem odbudowy Ukrainy.

Nie każdy rentowny projekt będzie zgodny z planami władz Ukrainy dotyczącymi jej odbudowy. Celem powołanego funduszu opartego o polskie publiczne środki finansowe jest wspomaganie odbudowy kraju. Spełnienie tego warunku będzie wymagać konsultowania działań z władzami Ukrainy. Rozwiązaniem wspomagającym może być udział przedstawiciela organów publicznych w Komitecie Inwestycyjnym (z głosem doradczym).

**Partnerem funduszu powinny być przede wszystkim ukraińskie przedsiębiorstwa prywatne, choć można przewidzieć wyjątki od tej reguły na rzecz podmiotów publicznych.**

Fundusz mógłby dostarczać finansowania zarówno w formie udziałowej (wejście kapitałowe) bądź dłużnej. Należy zwrócić uwagę, że przy finansowaniu kapitałowym w przypadku sukcesu projektu, przy podobnym poziomie ryzyka, zysk z inwestycji może być wielokrotnie wyższy niż w przypadku finansowania dłużnego. Tak jak w przypadku innych funduszy *private equity* fundusz obejmowałby udział większościowy, pozostawiając realizację projektu i bieżące zarządzanie partnerowi przy zachowaniu rozwiązań pozwalających na zachowanie kontroli.

Preferowany horyzont inwestycyjny powinien zawierać się w granicach 5-10 lat. W przypadku inwestycji kapitałowej, podobnie jak w przypadku prywatnych funduszy *private equity* wyjście byłoby możliwe jedną z następujących czterech dróg:

- Wykup przez partnera miejscowego (w tym ewentualny wykup menedżerski),
- Sprzedaż bezpośrednia współpracującemu z przedsiębiorstwem partnerowi polskiemu,
- Sprzedaż bezpośrednia innemu inwestorowi branżowemu bądź portfelowemu,
- Sprzedaż poprzez giełdę, np. Giełdę Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie.



Sposób wyjścia z inwestycji byłby oczywiście dostosowany do charakterystyki konkretnego przypadku.

Przy powołaniu takiego funduszu można wykorzystać istniejące już doświadczenia i kompetencję powstałe przy realizacji projektów w formule projectfinance, które znajdują się w KUKE S.A., BGK i PFR S.A., ale też w innych polskich bankach.

## PODSUMOWANIE

Na początku wykazaliśmy, że eksport danego kraju ma szczególne szanse na rozwój w bliskości geograficznej poszczególnych państw sąsiedzkich. Zarówno przed jak i po wybuchu wojny współpraca gospodarcza Polski z Ukrainą pozostaje na umiarkowanym poziomie w porównaniu z wymianą Polski np. z Czechami, choć niektóre branże zanotowały spektakularne wzrosty np. sektor zbrojeniowy. Sytuacja wojenna zmieniła nastawienie Ukrainy na inne rynki zbytu, wskazując jej drogę na zachód. Najbliższym krajem na tej drodze jest Polska, która może wykorzystać tę wyjątkową sytuację na swoją korzyść.

O tym, że temat jest istotny świadczą zapowiedzi KUKE proponujące trzy filary wsparcia Ukrainy, w szczególności III filar tzw. shop in Poland. Nic takiego jednak nie zostało ujęte w nowelizacji, dlatego też trudno jest oceniać na ile ta propozycja z podsumowania wiadomości prasowej zostanie rozwinięta i różni się od tu zaproponowanej. Nie ma znaczenia zresztą kto jest autorem, lecz to, czy realna pomoc dla tego rodzaju współpracy polsko-ukraińskiej zostanie rozwinięta i wcielona w życie z korzyścią dla polskich, jak i ukraińskich przedsiębiorców.

Nie zmarnujmy tego również poprzez wywoływanie lęków antyukraińskich, które odwołują się do naszej trudnej wzajemnej historii. Nie sprowadzajmy także naszych sporów gospodarczych wyłącznie do jednego wymiaru tzn. rolnictwa. Ukraina silna gospodarczo jest ważnym elementem geostrategii egzystencji na mapie świata dla Polski. Sprawmy, aby wymiana handlowa pomiędzy naszymi krajami osiągnęła w końcu poziom, który jest jej należny ze względu na wielkość i potencjał obu krajów.