

*Agnieszka Dorożyńska**

ROZWÓJ AMERYKAŃSKIEJ AGENCJI KREDYTÓW EKSPORTOWYCH

Samodzielne finansowanie transakcji eksportowej przez sprzedającego towar na warunkach odroczonego terminu płatności przekracza zazwyczaj jego możliwości finansowe. Do źródeł finansowania kredytów eksportowych można zaliczyć banki eksportowe, banki komercyjne, krajowy rynek kapitałowy kraju eksportera, rynek międzynarodowy, jak i krajowy rynek kapitałowy kraju importera. Instytucjami, które zajmują się obsługą kredytów eksportowych są agencje kredytów eksportowych ECAs. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ewolucji amerykańskiej agencji kredytów eksportowych (EX-IM Bank) oraz ocena efektywności funkcjonowania EX-IM Banku we wspieraniu eksportu w ramach mechanizmu finansowania, subsydiowania i ubezpieczania kredytów eksportowych.

RYS HISTORYCZNY

Amerykański Bank Eksportowo-Importowy został utworzony w 1934 r. jako niezależna agencja rządowa, której zadaniem była finansowa pomoc amerykańskim eksporterom. Pierwotnym celem EX-IM Banku było stworzenie warunków sprzyjających nawiązywaniu kontaktów handlowych między Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim. Inicjatywa utworzenia EX-IM Banku podyktowana została ekonomicznymi warunkami amerykańskiej gospodarki lat 30. XX w., kiedy to eksport postrzegany był jako decydujący czynnik stymulujący wzrost gospodarczy i sprzyjający tworzeniu nowych miejsc pracy. Drugą istotną przesłanką powołania banku była potrzeba wyrównania niedoskonałości rynkowych prywatnego sektora bankowego, który w okresie Wielkiego Kryzysu nie był w stanie zapewnić wystarczającego wsparcia finansowego eksporterom.

* Dr, adiunkt w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Łódzkiego.

Przez cały okres funkcjonowania bank wspierał finansowe potrzeby amerykańskich eksporterów, ale także realizował cele rządu, jak i ministerstwa finansów. Niezwykła w historii EX-IM Banku, jak pisze W. H. Becker¹, była potrzeba konkurowania z zagranicznymi agencjami kredytów eksportowych, których produkty często różniły się znacznie od programu wprowadzonego w życie przez EX-IM Bank.

Z uwagi na zmiany zachodzące w gospodarce amerykańskiej i światowej oraz udział wspieranego eksportu funkcjonowanie EX-IM Banku można podzielić na trzy okresy:

- I okres przypada na lata 1930–1960,
- II okres – 1970–1980,
- III okres 1990–2006.

I okres

W okresie pierwszym, w latach 30. kraje Ameryki Łacińskiej stanowiły główny obszar działalności EX-IM Banku. W czasie drugiej wojny światowej EX-IM Bank finansował zakupy amerykańskich dóbr inwestycyjnych do Ameryki Łacińskiej, następnie zakupione dobra wykorzystywane były do produkcji strategicznych surowców odsprzedawanych Stanom Zjednoczonym. EX-IM Bank wspierał amerykańskich eksporterów, realizując projekty leżące w interesie narodu. Z uwagi na doświadczenie w realizowaniu i administrowaniu ważnych projektów, prezydent H. Truman zlecił bankowi zaangażowanie się w proces odbudowy Europy, tuż po drugiej wojnie światowej.

W latach 50. EX-IM Bank zapoczątkował pomoc w rozwoju gospodarczym krajów trzeciego świata. Natomiast w latach 50. i 60. coraz większe zaangażowanie wykazywał we wspieraniu eksportu do krajów Ameryki Łacińskiej. W latach 60. Bank stał się hybrydową instytucją, która z jednej strony angażowała się w działalność ubezpieczeniowo-gwarancyjną², a z drugiej kontynuowała tradycyjną działalność w zakresie długoterminowych pożyczek/kredytów, finansowania rolnictwa, udzielania specjalnych kredytów krajom borykającym się z problemami równowagi bilansu handlowego.

Pod koniec lat 60. kraje Europy Zachodniej i Japonia zakończyły okres odbudowy po zniszczeniach wojennych. Co więcej, eksport tych krajów kierowany był na dotychczasowe amerykańskie rynki zbytu, co w końcu

¹ W. H. Becker, W. M. McClenahan, *The Market, the State, the Export-Import Bank of The United States 1934–2000*, s. 3.

² W roku 1961 wprowadzono ubezpieczenia i gwarancje w celu złagodzenia problemów z utrzymaniem równowagi bilansu handlowego i zapewnienia amerykańskim eksporterom lepszej pozycji konkurencyjnej na rynku międzynarodowym.

doprowadziło do deficytu handlowego USA. Narastający deficyt budżetowy sprawił, że pod koniec lat 60. ograniczone zostały fundusze na funkcjonowanie EX-IM Banku. Pierwszy okres rozwoju kończy się w latach 60.

II okres

Początek lat 70. rozpoczyna drugi okres rozwoju banku. Zakończył się okres gospodarczego boomu lat 60. a pierwsza połowa lat 70. przyniosła następujące zmiany:

- stagflację,
- rosnące bezrobocie,
- szybko malejące nadwyżki w bilansie handlowym (w roku 1969 nadwyżka wynosiła zaledwie 700 mln USD, podczas gdy średnio w okresie powojennym kształtowała się na poziomie ok. 4 mld USD³),
- spowolnienie wzrostu gospodarczego.

Rozwiązaniem powyższych problemów miał być m. in. EX-IM Bank. Jego ówczesny prezes, H. Kearns, wyznaczył główny cel, jakim było finansowanie eksportu w dużych ilościach i szybkim tempie. W odpowiedzi na ograniczenie środków budżetowych przeznaczanych na urzeczywistnienie statutowych celów, EX-IM Bank rozwijał współpracę z bankami sektora prywatnego, które podejmowały się finansowania transakcji eksportowych. Takie działania wpłynęły na rozszerzenie oferowanych gwarancji, ograniczających ryzyko prywatnych kredytodawców. Zaangażowanie sektora prywatnego znacznie wzrosło w związku z działaniami podejmowanymi przez H. Kearnsa.

W latach 70. EX-IM Bank umożliwiał realizowanie transakcji w okresie skokowego wzrostu cen ropy naftowej oraz włączył się w proces liberalizacji międzynarodowego handlu i finansów. W związku ze wzrostem cen ropy w latach 1973/1974, co spowodowało wzrost kosztu importowanych towarów, agencje kredytów eksportowych zwiększyły wsparcie dla swoich eksporterów poprzez rozszerzenie skali subsydiowania eksportu. Takie działania wpłynęły na zaostrzenie konkurencji na rynkach eksportowych.

Mechanizm finansowania/refinansowania oraz subsydiowania stóp procentowych kredytów eksportowych, który jest integralną częścią działalności kredytowej banku, był w znacznym stopniu wykorzystywany w latach 70. W roku 1971 EX-IM Bank uzyskał mandat bezpośredniego realizowania wsparcia dla amerykańskich eksporterów, konkurujących z subsydiowanymi przez zagraniczne agencje eksporterami. W tym okresie ukształtował się nowy cel realizowany przez bank – wyrównania pozycji konkurencyjnej amerykańskich eksporterów poprzez subsydiowanie kredytów eksportowych.

³ W. H. Becker, W. M. McClenahan, *The Market...*, s. 143.

W związku z zaostrzającą się konkurencją wśród agencji kredytów eksportowych w oferowaniu korzystniejszych warunków wspierania eksporterów bank wprowadził do swojej oferty wiele nowych produktów⁴.

Stopień zaangażowania EX-IM Banku w mechanizm subsydiowania stóp procentowych wyraźnie widać w różnicy między wysokością oprocentowania długoterminowych obligacji rządowych a oferowanym przez bank oprocentowaniem. W roku 1981 różnica wzrosła do ok. 4 punktów procentowych⁵. Dodatkowo utrzymywano stałe oprocentowania przez 5 lat na poziomie 6% podczas gdy banki handlowe podnosiły oprocentowanie z uwagi na rosnący koszt pozyskiwania kapitału. W ten sposób wzmacniano pozycję konkurencyjną amerykańskich eksporterów, którzy konkurowali z subsydiami oferowanymi przez zagraniczne oficjalne agencje kredytów eksportowych.

Rosnący poziom subsydiowania przez EX-IM Bank stóp procentowych oraz zmniejszający się dochód spowodował, iż jego działalność w zakresie stosowanych subsydiów stała się w połowie lat 70., a także w latach 80. przedmiotem krytyki. Nie podjęto jednak decyzji, które miałyby przyczynić się do ograniczenia działalności EX-IM Banku. Przeciwnie, jego rola była nadal istotna, głównie z uwagi na konieczność wzmacniania konkurencyjności eksporterów w stosunku do europejskich i japońskich konkurentów. Sugerowano tylko, aby bank w ramach współpracy z rządami poszukiwał możliwości minimalizowania konkurencji w zakresie oficjalnego wspierania eksportu i ograniczania subsydiów rządowych w procesie finansowania eksportu.

Od lat 70. EX-IM Bank reprezentuje USA na forum organizacji OECD, uczestnicząc w negocjacjach na temat wyrównywania warunków konkurencji na rynku międzynarodowym i ograniczania stosowanych subsydiów eksportowych. To właśnie porozumienia zawarte w ramach współpracy z OECD umożliwiły eliminowanie barier handlowych w finansowaniu eksporterów⁶. Działalność i propozycje zmian dotyczące zasad udzielania kredytów eks-

⁴ W roku 1970 EX-IM Bank uruchomił dwa programy w ramach finansowania eksportu – *Relending loans* oraz *Cooperative Financing Facility*. Pierwszy program umożliwiał udzielanie bezpośrednich kredytów zagranicznym instytucjom finansowym w celu refinansowania małych i średnich przedsiębiorstw nabywających amerykańskie towary. Drugi program zbliżony jest do pierwszego z tą różnicą, iż EX-IM Bank finansuje w tym przypadku jedynie 50% transakcji. EX-IM Bank rozszerzył także swój program gwarancji i ubezpieczeń. Wprowadził kilka nowych typów polis ubezpieczeniowych, które były odpowiedzią na potrzeby amerykańskich eksporterów i instytucji zajmujących się finansowaniem eksportu (np. polisy dla małych przedsiębiorstw, krótko- i średnioterminowe polisy ogólne, krótko- i średnioterminowe polisy od ryzyka politycznego). *Audit of The Export-Import Bank of The United States. Fiscal Year 1970, Report To The Congress, „General Accounting Office”* [dalej: GAO], June 1971, s. 34–41.

⁵ R. M. Rodriguez, *EX-IM's Mission and Accomplishments, 1934–1984*, [w:] R. M. Rodriguez, *The Export-Import Bank at Fifty: International Environment and the Institution's role*, Lexington Books, Cambridge, England 1987, s. 33.

⁶ W. H. Becker, W. M. McClenahan, *The Market...*, s. 1–2.

portowych zmierzały zazwyczaj do wydłużania okresu kredytowania, kierując się pozycją konkurencyjną swojego eksportu.

Sytuacja w gospodarce światowej w latach 80. wpłynęła na radykalne zmiany w charakterze i wielkości realizowanych transakcji. Organizacyjne zmiany były konieczne w celu harmonizacji działań programów średnio- i długoterminowych kredytów oraz gwarancji. Wprowadził je J. A. Bohn⁷ w połowie lat 80. Przez lata 70. do roku 1986 EX-IM Bank był podzielony na dwie jednostki organizacyjne:

– Bezpośrednie Kredyty i Gwarancje Finansowe (ang. *Direct Credits and Financial Guarantees*), w ramach których udzielane były długoterminowe kredyty (5 lat lub dłużej) dla nabywcy sprzętu inwestycyjnego lub projektów kapitałochłonnych,

– Kredyty eksportowe, Średnioterminowe Gwarancje i Ubezpieczenia (ang. *Export Credits, Medium-Term Guarantees and Insurance*). Do jej zadań należała realizacja programu kredytów dla dostawcy, które przewidziane były dla mniejszych transakcji, a których okres kredytowania wynosił do roku (krótkoterminowe) lub powyżej roku, ale krócej niż 5 lat (średnioterminowe).

Zmiany organizacyjne, jakie wprowadził J. A. Bohn w 1986/1987 r., polegały na przypisaniu wszystkich rodzajów działalności finansowo-ubezpieczeniowej (bez względu na rozmiar transakcji) do jednej jednostki – Finansowej Grupy Eksportowej (ang. *Export Finance Group*).

W roku 1986 EX-IM Bank znacznie zliberalizował zasady dotyczące udziału zagranicznego komponentu w transakcji objętej oficjalnym wsparciem banku. Do tego roku wspierał jedynie transakcje, które dotyczyły w 100% amerykańskich towarów i usług. Inne agencje kredytów eksportowych były pod tym względem znacznie bardziej elastyczne. Nowe zasady umożliwiły bankowi wspieranie amerykańskich towarów, zawierających udział zagranicznych komponentów (udział ten nie mógł być jednak większy niż 50% ceny kontraktu), inkorporowanych w USA. Zgodnie z tymi warunkami EX-IM Bank mógł finansować lub udzielać gwarancji do 100% amerykańskiego wkładu. Całkowita kwota podlegająca finansowaniu bądź gwarantowaniu nie mogła przekraczać 85% ceny kontraktowej.

W latach 80., kiedy narastała skala zadłużenia krajów rozwijających się, EX-IM Bank wprowadził nowe programy, uzupełniając dotychczasową działalność. W roku 1986 Kongres zatwierdził dla EX-IM Banku specjalny fundusz *ar chest*⁸, którego celem było sprostanie konkurencji ze strony innych

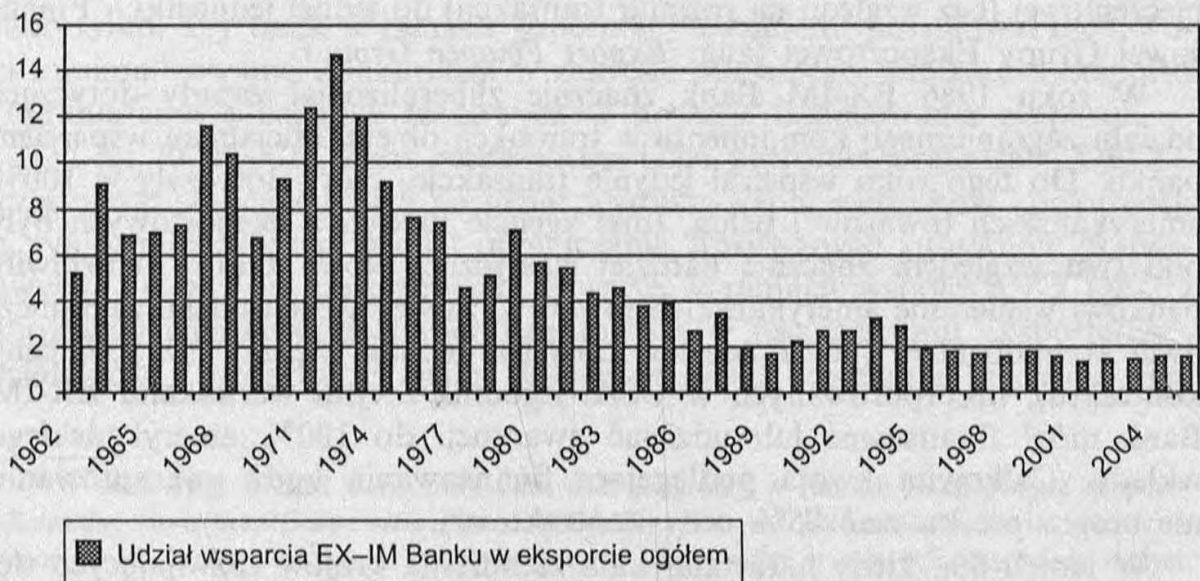
⁷ Ówczesny prezes EX-IM Banku.

⁸ Inicjatywa USA zaowocowała rozpoczęciem negocjacji, które w latach 80. przyniosły pewien rezultat w postaci ustanowienia minimalnego poziomu oferowanych warunków preferencyjnych. *Helsinki Package*, który wszedł w życie w lutym 1992 r. utrwalił i wzmocnił proces ograniczania pomocy wiązanej, zabraniając wykorzystywania jej w realnie rentownych projektach. Minimalny poziom przyznawanych warunków preferencyjnych wymagany dla projektów niskiej rentowności zależy od PKB na mieszkańca kraju otrzymującego pomoc.

krajów, wykorzystujących w dużym stopniu pomoc wiązaną i kredyty mieszcane w celu zwiększenia swojego eksportu. Fundusz ten skierowany był do krajów Azjatyckich i Północnej Afryki, tj. regionów, którym w największym stopniu inne kraje oferowały pomoc wiązaną. Jednak fundusz *war chest* nie był wykorzystywany w dużym zakresie (udział tego instrumentu w całkowitym portfelu EX-IM Banku wynosił 0%, 0,9%, 0,1%, 0%, 0,6% i 1,3% odpowiednio w latach 1986–1991)⁹.

Oferta EX-IM Banku w ramach mechanizmu refinansowania została także rozszerzona o nowy Program Pożyczek Pośrednich¹⁰ (ang. *The Intermediary Loan Program*). Został on uruchomiony w celu finansowania średnioterminowych transakcji eksportowych (o wartości wynoszącej maksymalnie 5 mln USD) według stałego oprocentowania (50 punktów bazowych poniżej minimalnego bieżącego oprocentowania wyznaczonego przez Porozumienie). Program ten skierowany był do banków handlowych, udzielających kredytów zagranicznym nabywcom. Warunkiem przejęcia przez Ex-IM Bank ryzyka było połączenie tego programu z programem gwarancji.

Podsumowaniem działalności EX-IM Banku w zakresie wspierania eksportu są dane przedstawione na rys. 1.



Rys. 1. Udział eksportu wspieranego przez EX-IM Bank w eksporcie ogółem w latach 1962–2005 w %

Źródło: obliczenia własne na podstawie „Annual Reports EX-IM Banku” 1996–2003; W. H. Becker, W. M. McClenahan, *The Market, The State, The Export-Import Bank of The United States 1934–2000*, s. 306–315 oraz International Monetary Found 1997–2006

⁹ A. I. Mendelowitz, *The U.S. Export-Import Bank. The Bank Plays an Important Role in Promoting Exports*, GAO, May 1992, s. 7–13.

¹⁰ Po raz pierwszy program ten pojawił się w roku 1987 i był wykorzystywany do 1995 r., a największą popularnością cieszył się na przełomie lat 80. i 90.

Do połowy lat 70. rósł udział wsparcia EX-IM Banku w amerykańskim eksporcie, wynosząc średnio ok. 10%. Rekordowym rokiem, jeśli chodzi o udział eksportu objętego programami EX-IM Banku, był rok 1972 – wskaźnik ten wynosił wówczas ok. 14%. Natomiast od tego roku obserwowany jest systematyczny spadek eksportu objętego ochroną EX-IM Banku.

Lata 70. charakteryzowały się powszechnym nasileniem działań rządów w kierunku promocji eksportu. Jeśli jednak porównamy dane wiodących agencji kredytów eksportowych z końca lat 70., to okazuje się, iż zaangażowanie EX-IM Banku w system oficjalnego wspierania eksportu było niewielkie (w roku 1979 japońska agencja wspierała 45% eksportu, angielska – 33%, francuska – 31%, niemiecka – 12%, a amerykańska – 7%). Niski wskaźnik wspierania eksportu wynika z faktu, że USA zawsze były przeciwne szerokiemu stosowaniu subsydiów przez państwo.

Na zmniejszenie się stopnia wspierania amerykańskiego eksportu przez EX-IM Bank w drugim okresie (1970–1980) wpłynął m. in. proces harmonizacji zasad udzielania kredytów eksportowych rozpoczęty w połowie lat 70., kryzys zadłużeniowy krajów rozwijających się, który wybuchł w sierpniu 1982 r.

W roku 1981 dochód netto EX-IM Banku zmniejszył się do 12,1 mln USD (z 109,7 mln USD w roku 1980). Ten gwałtowny spadek dochodu był jednak tylko początkiem narastającego deficytu wynikającego z:

- dużej negatywnej różnicy występującej między oprocentowaniem kredytów udzielonych przez EX-IM Bank a kosztem pozyskania kapitału przez ten Bank w latach 70. i 80.,
- ogromnego zaangażowania się banku w działalność finansowania eksportu pod koniec lat 70. i na początku lat 80.,
- malejącego dochodu z tytułu niewielkiego udziału kredytów w portfelu działalności EX-IM Banku¹¹.

Porozumienie OECD podpisane w roku 1978, które zbliżyło stopy procentowe kredytów udzielanych przez agencje kredytów eksportowych do oprocentowania rynkowego, zostało podpisane zbyt późno, aby zapobiec powstaniu znacznych strat. Co więcej, chociaż oprocentowanie wzrosło, w 1981, a następnie w 1982 r., i zbliżyło się do rynkowego poziomu oprocentowania, to wielkość obrotów EX-IM Banku spadła poniżej wcześniejszego poziomu.

Po międzynarodowym kryzysie zadłużeniowym w latach 80. funkcjonowanie EX-IM Banku uległo zmianie. Przez lata długoterminowe kredyty/pożyczki stanowiły dominującą pozycję portfela banku (w roku 1970 stanowiły ponad 50%). Natomiast od połowy lat 80. działalność ta zwłaszcza w zakresie bezpośrednich kredytów eksportowych została znacznie

¹¹ *Export Finance. The Role of The U.S. Export-Import Bank*, GAO, December 1992, s. 20.

ograniczona (w 1985 r. bezpośrednio kredyty eksportowe stanowiły niecałe 8% w portfelu EX-IM Banku). Należy podkreślić, że mechanizm finansowania/refinansowania był w dużym stopniu realizowany przez banki handlowe i służył finansowaniu szczególnie małych przedsiębiorstw. Największe zaangażowanie banków w zakresie kredytów udzielanych krajom najsłabiej rozwiniętym notowano w roku 1984 (wartość udzielonych wówczas kredytów wynosiła 58,5 mld USD, gdy w 1977 r. jeszcze tylko 32,5 mld USD). Wzrost ten w latach 1977–1982 wyniósł 67,9%. Sytuacja uległa zmianie w drugiej połowie lat 80., kiedy udział sektora bankowego w kredytowaniu dużych przedsiębiorstw obniżył się w wyniku wprowadzenia nowych instrumentów dłużnych na rynek papierów wartościowych, załamania regionalnego i sektorowego gospodarki USA oraz kryzysu zadłużeniowego¹². W połowie lat 80. współpraca banków handlowych, finansujących eksporterów, z EX-IM Bankiem znacznie się pogorszyła. Wpłynęły na to następujące czynniki:

- kryzys w sektorze bankowym,
- ograniczanie liczby departamentów banków handlowych,
- proces deregulacji w amerykańskim sektorze bankowym¹³,
- proces konsolidacji kilku dużych banków w zakresie działalności na rynku międzynarodowym,
- mniej zyskowe programy, takie jak np. finansowanie mniejszych transakcji.

W tym czasie udział programu bezpośrednich i pośrednich kredytów w portfelu EX-IM Banku nie przekraczał 10%. Taka sytuacja zmusiła bank do poszukiwania możliwości rozszerzenia działalności w kierunku promocji eksportu. Rozwiązanie, które zmieniało dotychczasowy wizerunek EX-IM Banku, polegało na oferowaniu na szeroką skalę programów gwarancji i ubezpieczeń. Programy te objęte były niższym subsydem oraz angażowały w mechanizm wspierania eksporterów sektor prywatny¹⁴.

Wprowadzone w działalności EX-IM Banku zmiany oraz przeobrażenia zachodzące w gospodarce światowej na początku lat 90. rozpoczęły nowy okres rozwoju banku.

¹² M. Iwanicz-Drozdowska, *Determinanty bezpieczeństwa banków w świetle analizy wybranych kryzysów bankowych*, Monografie i Opracowania SGH, Warszawa 2000, s. 35–47.

¹³ Proces deregulacji rozpoczęto uchwaleniem ustawy o deregulacji instytucji depozytowych oraz kontroli pieniężnej (rok 1980). Kolejno wchodziły w życie ustawa o instytucjach depozytowych (1982 r.), ustawa o równości konkurencji bankowej (1987 r.), ustawa o uzdrowieniu systemu bankowego (1989 r.). Przeprowadzony proces deregulacji miał dostosować ramy prawne do zmian zachodzących w gospodarce. W związku z tym liberalizowano wiele przepisów administracyjnych.

¹⁴ W. H. Becker, W. M. McClenahan, *The Market...*, s. 241.

III okres

Początek lat 90. charakteryzowało pewne ożywienie w zakresie wsparcia udzielanego przez EX-IM Bank (zwłaszcza w latach 1990–1993). EX-IM Bank zaangażował się w wiele inicjatyw w Azji w związku z kryzysem gospodarczym tego regionu. Wówczas udział kredytów udzielonych przez EX-IM Bank wahał się od 11 do 14% całego wsparcia EX-IM Banku. W celu zwiększenia zaangażowania banków handlowych w proces finansowania eksportu bank starał się także informować oraz prowadzić szkolenia w tym zakresie, a także, w roku 1992, zdecydował o zwiększeniu do 100% pokrycia dla nowych średnio- i długoterminowych gwarancji¹⁵. Wartość udzielonych gwarancji zwiększyła się z 3244,1 mln USD w 1990 r. do rekordowej wielkości 9094,5 mln USD w roku 1993. Choć gospodarka amerykańska nie rozwijała się w szybkim tempie (PKB wzrastał jedynie o 1% rocznie w okresie 1990–1992, gdy w latach 1981–1988 wzrost wynosił 3,1%), to sektor eksportowy, pobudzany słabym kursem dolara, stanowił jeden z niewielu optymistycznych sygnałów dla gospodarki amerykańskiej. W latach 1981–1984 wartość dolara wzrosła o 63% w stosunku do głównych walut europejskich, natomiast już w następnych latach (1985–1995) wartość dolara spadła prawie o 60%. Procentowy udział amerykańskiego eksportu w PKB wykazywał trend zwykły od lat 50. XX w. W wyniku kryzysu zadłużeniowego w połowie lat 80. wskaźnik eksportu do PKB znacznie zwolnił tempo wzrostu. Jednak już na początku lat 90. eksport kontynuował szybki przyrost. W roku 1986 eksport stanowił jedynie 7,5% PKB, a w roku 1991 już 10,5%.

Początek trzeciego okresu wiąże się także z uchwaleniem *Ustawy o Federalnej Reformie Kredytowej (The Federal Credit Reform Act)* w roku 1990¹⁶, która zasadniczo zmieniła sposób finansowania EX-IM Banku w zakresie działalności kredytowej. Zgodnie z ustawą, EX-IM Bank nie może zaciągać nowych zobowiązań dopóki Kongres nie zatwierdzi limitu budżetowego do pokrycia oszacowanych z góry kosztów tych zobowiązań. Finansowanie programów EX-IM Banku jest ustalane na oddzielnych rachunkach budżetowych. Rachunki te umożliwiają Kongresowi i administracji:

- monitorowanie kosztów programów,
- porównywanie kosztów i korzyści osiąganych przez rozszerzanie amerykańskich rynków eksportowych.

¹⁵ A. I. Mendelowitz, *Export Finance. Challenges Facing the U.S. Export-Import Bank*, GAO, November 1993, s. 7.

¹⁶ Ustawa wymagała, aby amerykańskie rządowe agencje (nie tylko EX-IM Bank) począwszy od roku budżetowego 1992 oszacowały i uwzględniły w budżecie długoterminowe koszty kredytów i gwarancji w roku, w którym zostały zatwierdzone, wykorzystując analizę wartości bieżącej przyszłych strumieni dochodów lub kosztów.

Przeprowadzona Federalna Reforma Kredytowa zwiększyła zatem stopień zaangażowania Kongresu w proces decyzyjny EX-IM Banku odnośnie do krajów, które powinny otrzymywać kredyty eksportowe¹⁷. Wspieranie eksportu na rynki wschodzące zajmuje ważne miejsce w amerykańskiej polityce gospodarczej. Dlatego też istotną rolę odgrywał EX-IM Bank wspierając transakcje do krajów byłego ZSRR oraz Wschodniej Europy, które stały się dostępne dla amerykańskich przedsiębiorstw na początku lat 90.

W lutym roku 1992 EX-IM Bank oficjalnie uruchomił program dla Federacji Rosyjskiej (dla transakcji realizowanych z dłużnikiem publicznym). W ramach transakcji eksportowych do Rosji zgodził się także zaoferować programy krótko- i średnioterminowe, według rynkowego oprocentowania¹⁸. EX-IM Bank rozszerzył działalność realizując krótkoterminowe ubezpieczenia dla przedsiębiorstw eksportujących do Bułgarii, Estonii, na Litwę, Łotwę i do Rumunii. Instrumenty krótko- i średnioterminowe były dostępne także dla eksportu do Polski. Natomiast wszystkie programy EX-IM Banku (krótko-, średnio- i długoterminowe) dostępne były dla Czech, Słowacji i Węgier.

Obecnie EX-IM Bank oferuje średnio- i długoterminowe bezpośrednie kredyty dla zagranicznych nabywców amerykańskich towarów i usług, starając się w ten sposób wspierać amerykańskich eksporterów. Finansują one do 85% wartości kontraktu, natomiast pozostałe 15% stanowi płatność gotówkową wymaganą od importerów. Program kredytów/pożyczek bezpośrednich, obejmujący eksport dóbr kapitałowych, projektów inwestycyjnych o dużej skali, przewiduje okres spłaty od 5 do 10 lat w zależności od wartości kontraktu, finansowanego produktu lub projektu, jak i od kraju importującego. Oprocentowanie bezpośrednich kredytów/pożyczek jest stałe w całym okresie kredytowania i zgodne z wytycznymi Porozumienia OECD.

Bank dostarcza kredytów/pożyczek na realizację tych transakcji eksportowych, które postrzegane są przez prywatnych pożyczkodawców jako zbyt ryzykowne. Wspiera finansowo transakcje eksportowe, w szczególności do krajów rozwijających się, w których kapitał na sfinansowanie importu jest niedostępny bądź też ich system bankowy nie jest zdolny do przeprowadzenia tego rodzaju transakcji¹⁹. W dużym stopniu finansowanie amerykańskiego

¹⁷ *Export-Import Bank of The United States. Achieving Greater Economic Competitiveness Through Government Financing of Exports*, The Industrial College of the Armed Forces National Defense University, 1993, s. 14; *Export Finance. The Role...*, s. 37–38.

¹⁸ OECD zaklasyfikowało kraje byłego ZSRR do grupy krajów bogatych (klasyfikacja oparta jest na dochodzie PKB na mieszkańca). Zgodnie z wytycznymi OECD agencje kredytów eksportowych mogą udzielać kredytów krajom bogatym jedynie według oprocentowania rynkowego. Innymi słowy agencje nie mogą subsydiować oprocentowania dla kredytów przeznaczonych dla krajów bogatych.

¹⁹ *Export-Import Bank of The United States...*, Executive Research Project S 71, 1993, s. 4–5.

eksportu realizowane jest przez prywatne instytucje finansowe. Można jednak zaobserwować wśród amerykańskich banków handlowych rosnącą niechęć do udzielania pożyczek krajom mniej rozwiniętym, co ma związek z kryzysami finansowymi²⁰ z drugiej połowy lat 90. na wschodzących rynkach. EX-IM Bank neutralizuje również skutki subsydiowania kredytów eksportowych przez rządy innych państw, umożliwiając amerykańskim eksporterom podejmowanie walki konkurencyjnej, koncentrując ich działania marketingowe na jakości i cenie towarów. Instytucję tę obowiązuje zasada samofinansowania. Jej środki własne pochodzą ze spłat pożyczek i z zysków, a także ze środków pożyczonych na rynku pieniężno-kapitałowym. Skala działalności EX-IM Banku określana jest raz na cztery lata przez Kongres Stanów Zjednoczonych w drodze ustalania limitów dla poszczególnych typów działalności tego banku.

Jeśli chodzi o beneficjentów amerykańskiego systemu kredytów eksportowych, to EX-IM Bank koncentruje swoją działalność m. in. na wspieraniu przedsiębiorstw należących do sektora małych i średnich przedsiębiorstw, starając się sprostać ich potrzebom, aby z powodzeniem mogły konkurować na międzynarodowym rynku. W latach 1987–1992 znacznie wzrósł udział amerykańskich firm w eksporcie ogółem. Udział małych firm w eksporcie wzrósł z 10 do 19%. Dla firm średnich (zatrudniających 250 i więcej pracowników) udział ten wzrósł z 49 do 59%. W latach 1992–1997 eksport małych i średnich firm wzrósł o 10%, podczas gdy w przypadku dużych eksporterów (zatrudniających 500 i więcej pracowników) wzrost wyniósł jedynie 5%²¹. EX-IM Bank uruchomił specjalne programy dla małych przedsiębiorstw eksportowych, umożliwiając w ten sposób oferowanie klientom atrakcyjnych warunków finansowania kontraktów. Dodatkowo gwarancje udzielane prywatnym pożyczkodawcom z programu gwarancji kapitału obrotowego (ang. *Working Capital Guarantee Program*) minimalizują ryzyko towarzyszące udzielonym kredytom, a eksporterom umożliwiają pokonanie bariery kapitałowej. Jako agencja kredytów eksportowych, która udziela pożyczek/kredytów opartych na preferencyjnym oprocentowaniu, oferuje gwarancje oraz ubezpiecza kredyty eksportowe, w roku 2006 wsparła finansowo (na łączną kwotę 12,1 mld USD) amerykański eksport o wartości 16,1 mld USD, pomagając utrzymać jednocześnie tysiące miejsc pracy. 90% powyższej kwoty to transakcje zrealizowane przez małe przedsiębiorstwa, które stanowią istotne źródło zatrudnienia dla wielu tysięcy Amerykanów,

²⁰ Kryzys meksykańskiego peso na przełomie lat 1994–1995, ataki spekulacyjne na koronę w Czechach i bahta w Tajlandii w maju 1997 r., kryzys finansowy w Azji Południowo-Wschodniej w drugiej połowie 1997 r., w Rosji w 1998 r., w Brazylii 1999 r.

²¹ J. D. Richardson, *Exports Matter... And So Does Trade Finance*, [w:] G. Hafbauer, R. Rodriguez (eds), *The US EX-IM Bank in the 21 Century: A new Approach?*, Institute for International Economics, Special Report 14, 2001, s. 56.

choć bank ten przeznaczają jedynie 20% swoich środków finansowych na wspieranie tego sektora²².

MECHANIZM UBEZPIECZEŃ I GWARANCJI KREDYTÓW EKSPORTOWYCH

W roku 1953 Kongres upoważnił EX-IM Bank do ubezpieczeń zagranicznych inwestycji, obejmując ochroną ryzyko polityczne (takie jak wojna, rewolucja, konflikty społeczne). Następnie, w roku 1961, Kongres uruchomił program ubezpieczeń kredytów eksportowych EX-IM Banku, aby objąć ochroną ubezpieczeniową ryzyko niewypłacalności zagranicznego dłużnika. Celem tych programów było rozszerzenie eksportu oraz oferowanie ułatwień porównywalnych do tych, jakie proponują zagraniczne agencje ubezpieczeniowe. Ustanawiając powyższe programy Kongres chciał, aby rząd wypełnił lukę pozostawioną przez prywatnych ubezpieczycieli, którzy nie podejmowali się ubezpieczeń transakcji o wysokim ryzyku oraz wspierał małe eksportujące przedsiębiorstwa²³.

Od roku 1962 programem ubezpieczeń kredytów eksportowych zajmowało się prywatne zrzeszenie przedsiębiorstw ubezpieczeniowych Foreign Credit Insurance Association (dalej: FCIA), które działało jako agent EX-IM Banku. Szkodowość tego programu przez pierwsze 18 lat była niewielka, a do roku 1980 FCIA realizowało niewielkie zyski. Gwałtowny wzrost wypłaty odszkodowań nastąpił w roku 1978, w wyniku niekorzystnej sytuacji gospodarczej w Wenezueli, sytuacji politycznej w Iranie, a także z powodu trwającego kryzysu zadłużeniowego krajów rozwijających się w latach 80. Współpraca EX-IM Banku z FCIA w zakresie ubezpieczeń kredytów eksportowych trwała 30 lat. Kilka czynników zadecydowało o decyzji rozwiązania owej współpracy²⁴:

– powstał tzw. konflikt interesów między dwiema instytucjami z uwagi na fakt, że osoby podejmujące decyzje w FCIA jednocześnie decydowały i administrowały rządowym programem, co czyniło FCIA bardziej konkurencyjnym wobec pozostałych prywatnych ubezpieczycieli,

– według opinii EX-IM Banku decyzje w sprawie przyznania najwyższych gwarancji rządowych powinny być realizowane przez rząd. Ponieważ decyzja o udzieleniu gwarancji jest nierozzerwalnie związana z ubezpieczeniami, system

²² G. C. Hafbauer, B. Goodrich, *Support the EX-IM Bank: If Has Work to Do!*, Institute for International Economics Policy Briefs; Institute for International Economics, Washington, May 2002.

²³ *Export Credit Insurance. Assessment of Export-Import Bank's role*, GAO, September 1987, s. 9.

²⁴ *Export Finance. The Role...*, s. 32.

ubezpieczeń powinien być realizowany przez instytucję rządową, a nie prywatne zrzeszenie,

– dane statystyczne EX-IM Banku wskazywały, że efektywniejsze i mniej kosztowne jest prowadzenie programu ubezpieczeń kredytów eksportowych wewnątrz własnej instytucji.

Od roku 1992 EX-IM Bank realizuje program ubezpieczeń, oferując generalne polisy ubezpieczeniowe krótko- i średnioterminowe, pokrywające ryzyko polityczne i handlowe. Dzięki polisie ubezpieczeniowej EX-IM Banku, eksporter ma większy dostęp do źródeł finansowania swoich transakcji. W celu zachęcenia do eksportu amerykańskich towarów i usług EX-IM Bank oferuje szeroki zakres polis, odpowiadających potrzebom ubezpieczeniowym eksporterów i instytucji finansowych. Wśród polis ubezpieczeniowych proponowanych przez EX-IM Bank można wymienić²⁵:

1) polisy globalne (ang. *multi-buyer policies*) zapewniające stałą ochronę ubezpieczeniową dla eksporterów realizujących krótkoterminowe lub krótko- i średnioterminowe transakcje z wieloma różnymi nabywcami,

2) polisy indywidualne (ang. *single-buyer policies*) obejmujące ochronę ubezpieczeniową transakcje eksportowe krótko- lub średnioterminowe realizowane z jednym nabywcą,

3) polisy ubezpieczeniowe dla instytucji finansowych (ang. *financial institution buyer credit policy*) zapewniające ochronę ubezpieczeniową dla instytucji finansowych przed stratami z tytułu udzielenia krótkoterminowego bezpośredniego kredytu zagranicznym jednostkom importującym amerykańskie towary lub usługi,

4) polisy ubezpieczające bankowe akredytywy dokumentowe (ang. *bank letter of credit policies*), które zabezpieczają banki przed stratami z tytułu nieodwołalnych akredytów otwartych w zagranicznych bankach, wspierających amerykańskich eksporterów,

5) polisy leasingowe (ang. *leasing policies*) na leasing operacyjny i finansowy, ubezpieczające zarówno wypływy rat leasingowych, jak i zwrot przedmiotu dzierżawy,

6) specjalne polisy ubezpieczeniowe (ang. *special coverage policies*), obejmujące ochronę ubezpieczeniową jedynie ryzyko polityczne

Generalnie polisy EX-IM Banku pokrywają od 90 do 100% ryzyka handlowego oraz od 95 do 100% ryzyka politycznego. Wysokość składek ubezpieczeniowych uzależniona jest od warunków kredytowych, doświadczenia eksporterów, standingu finansowego i liczby nabywców objętych ubezpieczeniem oraz ryzyka kraju importera. W przypadku większości polis wymagana jest minimalna składka płatna z góry na początku każdego roku w okresie trwania polisy.

²⁵ *Export Credit Financing Systems in OECD Member and Non-Member Countries, United States, 2001* OECD 2001, s. 16–17.

EX-IM Bank udziela wsparcia dla transakcji zawierających komponent zagraniczny w następujących przypadkach²⁶:

a) gdy udział zagranicznego komponentu nie przekroczy 50% wartości kontraktu dla transakcji krótkoterminowych,

b) w przypadku transakcji średnioterminowych EX-IM Bank może wspierać eksport amerykańskich towarów i usług, zawierających udział zagranicznych komponentów, gdy:

– udział amerykańskich towarów nie stanowi mniej niż 50% całkowitej ceny kontraktu,

– udział zagranicznych komponentów waha się w granicach 15–50%. Wymagana jest wówczas wyższa zaliczka.

We wszystkich wymienionych przypadkach niezbędne jest, aby zagraniczne komponenty były montowane na terenie USA.

Jeśli produkt zawiera zagraniczne komponenty, EX-IM Bank wspiera 85% wartości kontraktowej lub 100% amerykańskich kosztów (w zależności od tego, który wskaźnik jest niższy).

EX-IM Bank wspierając transakcje nie ma ograniczeń dotyczących rozmiaru transakcji czy kraju, dopóki istnieje wiarygodne zabezpieczenie spłaty należności dla każdej transakcji. Wyjątek stanowią rynki objęte sankcjami. Generalnie EX-IM Bank charakteryzuje niższy poziom awersji do ryzyka niż innych agencji kredytów eksportowych. Podejmuje się objęcia ochroną małych, prywatnych podmiotów, ograniczając jednocześnie wymagania odnośnie do posiadania gwarancji bankowych i innych form dodatkowego zabezpieczenia w celu minimalizacji kosztów dla amerykańskich eksporterów²⁷.

W strukturze ubezpieczeń kredytów eksportowych dominują ubezpieczenia krótkoterminowe. W roku 2006 stanowiły one 83% wszystkich ubezpieczeń i udział ten zmniejszył się w porównaniu z końcem lat 90., kiedy to w roku 1999 ubezpieczenia krótkoterminowe stanowiły 85% portfela ubezpieczeniowego EX-IM Banku.

W systemie wspierania eksportu przez EX-IM Bank wyraźnie dominują gwarancje, które udzielane są na rzecz banków handlowych, finansujących transakcje eksportowe w kredycie od dwóch lub więcej lat. Gwarancje te zabezpieczają spłatę zobowiązania wiarygodnych zagranicznych nabywców amerykańskiego eksportu. EX-IM Bank gwarantuje, że w przypadku braku spłaty zobowiązania, bank wypłaci kwotę główną kredytu wraz z odsetkami. Bank wymaga, aby zagraniczny nabywca wpłacił na rzecz eksportera zaliczkę

²⁶ EX-IM Bank od roku 2003 nie ustala minimum odnośnie do wkładu lokalnego, aby transakcja mogła zostać objęta wsparciem.

²⁷ *Core Business Policies and Practices, Competitiveness Report for 2003*, „Eximbank” 2003, s. 17.

w wysokości co najmniej 15% wartości eksportu. Generalne gwarancje EX-IM Banku pokrywają każdy rodzaj ryzyka braku zapłaty²⁸.

Gwarancje obejmujące jedynie ryzyko polityczne są dostępne dla transakcji realizowanych z dłużnikiem prywatnym lub publicznym (nie będącym jednak np. Skarbem Państwa lub Ministerstwem Finansów).

Gwarancje EX-IM Banku pokrywają:

- kwotę główną kredytu – EX-IM Bank gwarantuje do 85% wartości eksportu,
- odsetki – gwarancje EX-IM Banku są dostępne dla kredytów o stałym lub zmiennym oprocentowaniu i obejmują ochroną 100% należnych odsetek,
- spłatę kredytu.

Warunki płatności dla transakcji wspieranych gwarancjami kredytowymi EX-IM Banku wynoszą zwykle od 2 do 10 lat, w zależności od wartości kontraktu, kraju nabywcy oraz warunków oferowanych przez oficjalnie wspieranych konkurentów. Jednak maksymalny termin płatności musi być zgodny z wytycznymi Porozumienia OECD. Każdy amerykański lub zagraniczny bank, instytucja finansowa czy też eksporter może być kredytodawcą w ramach programu gwarancji. EX-IM Bank nie udziela gwarancji ubezpieczeniowych.

EX-IM Bank oferuje również gwarancje kapitału obrotowego. Celem tego programu jest zachęcanie pożyczkodawców do udzielania kredytów małym i średnim przedsiębiorstwom w celu sfinansowania ich produkcji eksportowej, jak również działań marketingowych podejmowanych w związku z wprowadzaniem towarów i usług na zagraniczne rynki zbytu. Bank udziela gwarancji spłaty krótkoterminowych pożyczek udzielonych eksporterom. Taka gwarancja może zostać przyznana zarówno dla pojedynczej pożyczki, jak i odnawialnej linii kredytowej. W przypadku niewywiązywania się z płatności eksportera, EX-IM Bank wypłaca 90% kwoty pożyczki łącznie z należnymi odsetkami, po wcześniejszym zapoznaniu się i przyjęciu warunków umowy gwarancyjnej przez pożyczkodawcę²⁹.

Gwarancje w roku 2006 stanowiły ponad 67% całkowitego wsparcia EX-IM Banku, natomiast ubezpieczenia kredytów eksportowych ok. 32%. Gwarancje cieszą się dużą popularnością zwłaszcza wśród małych i średnich przedsiębiorstw, które zwykle mają większe trudności w pozyskiwaniu krótkoterminowych środków na finansowanie działalności eksportowej. Rosnący udział gwarancji w portfelu EX-IM Banku obserwuje się od początku lat 90.,

²⁸ Ryzyko handlowe rozumiane jest jako pogorszenie się warunków na rynku nabywcy, wahania popytu, nieprzewidziana konkurencja, zmiany taryf celnych, zmiany technologiczne, niewypłacalność nabywcy, dewaluacja waluty. Ryzyko polityczne definiowane jest jako wystąpienie następujących okoliczności: wojna, unieważnienie istniejących licencji importowych czy eksportowych, wywłaszczenie, konfiskata mienia.

²⁹ Program ten nie obejmuje ochroną eksportera w przypadku braku wpływu należności od zagranicznego nabywcy, *General Information*, EX-IM Bank, Washington, January 2002.

szybko zachodzące zmiany na rynku międzynarodowym i wzmagająca się konkurencja wśród eksporterów, zmieniają bowiem znaczenie i „popularność” poszczególnych instrumentów.

Po raz pierwszy gwarancje zostały wprowadzone w roku 1960, natomiast ubezpieczenia kredytów eksportowych 3 lata później i przez pierwsze lata miały znaczny udział w portfelu EX-IM Banku. Jednak ich popularność wśród eksporterów była krótkotrwała a fala większego zainteresowania tym instrumentem przypada na koniec lat 60. Rosnące zainteresowanie programem ubezpieczeń wynikało z kilku wprowadzonych modyfikacji w zakresie oferowanych warunków i procedur udzielania ubezpieczeń eksporterom. Najistotniejsze zmiany dotyczyły³⁰:

– kwoty, jaką bank mógł przyznawać. Zwiększyła się ona z 50 do 200 000 USD w 1964 r.,

– udziału ryzyka, jaki akceptował bank.

Program gwarancji zachęcał również banki handlowe do zwiększenia swojej aktywności w finansowanie eksportu. Po raz pierwszy program ten został ogłoszony w roku 1961 i zastąpił kredyty dla eksporterów, uruchomione w 1954 r.

Do końca lat 70. najważniejszą pozycję portfela EX-IM Banku stanowiły długoterminowe kredyty bezpośrednie. Drugą pozycję zajmowały ubezpieczenia, a dopiero na trzecim miejscu uplasowały się gwarancje (w 1970 r. stanowiły zaledwie 15,3%). Od drugiej połowy lat 60. malało znaczenie bezpośrednich kredytów, a zwiększał się udział ubezpieczeń. Taka tendencja utrzymała się do końca lat 80. Początek lat 90. przyniósł kolejną zmianę w strukturze portfela Banku. Otóż na pierwszą pozycję wysunęły się gwarancje, znaczny udział stanowiły ubezpieczenia, a wskaźnik bezpośrednich kredytów/pożyczek stopniowo malał i w roku 2006 wyniósł jedynie 0,4%. Można stwierdzić, że instrument ten został w ciągu 40 lat niemal całkowicie wyparty przez ubezpieczenia i gwarancje³¹.

OCENA DZIAŁALNOŚCI EX-IM BANKU

Od zakończenia drugiej wojny światowej banki handlowe, firmy ubezpieczeniowe, Kongres oraz wielu ekonomistów debatowało na temat roli, jaką powinien odgrywać EX-IM Bank. Pojawiały się argumenty za i przeciw funkcjonowaniu amerykańskiej agencji kredytów eksportowych, które można analizować z punktu widzenia trzech kwestii: skuteczności polityki handlowej (ang. *trade policy leverage*), efektów przemysłowych (ang. *industry effects*) oraz zatrudnienia i efektów handlowych (ang. *employment and trade effects*), przedstawionych w tab. 1.

³⁰ W. H. Becker, W. M. McClenahan, *The Market...*, s. 118–119.

³¹ „Annual Reports EX-IM Banku” 1997–2003, Raporty GAO 1970–1996 oraz W. H. Becker, W. M. McClenahan, *The Market...*, s. 309–311.

Tabela 1

Argumenty za i przeciw istnieniu EX-IM Banku

Zagadnienia	Argumenty za funkcjonowaniem EX-IM Banku	Argumenty przeciw funkcjonowaniu EX-IM Banku
Skuteczność polityki handlowej	<p>1. Programy EX-IM Banku pomagają amerykańskim firmom konkurować z zagranicznymi firmami otrzymującymi rządowe wsparcie</p> <p>2. EX-IM Bank ma wpływ na prowadzone negocjacje w zakresie polityki handlowej i ograniczania subsydiów</p>	<p>1. Międzynarodowe porozumienia ograniczają rządowe subsydia w ramach finansowania eksportu, nie zaś rządowe programy, które stosowane są przez większość krajów posiadających systemy wspierania eksportu. Kraje OECD uczyniły znaczny postęp w ograniczaniu subsydiów dla kredytów eksportowych od końca lat 70.</p>
Efekty przemysłowe	<p>1. Występowanie niedoskonałości rynku, które dzięki rządowym programom mogą być eliminowane i przyczyniać się do podniesienia poziomu dobrobytu</p>	<p>1. Nie ma wiarygodnego dowodu, że prywatny rynek kapitałowy nie funkcjonuje efektywnie. Rządowe interwencje mogą przyczyniać się do powstawania kolejnych zakłóceń rynkowych</p>
Zatrudnienie i efekty handlowe	<p>1. EX-IM Banku wspiera i utrzymuje wiele miejsc pracy (według danych z 1996 r. EX-IM Bank wspierał lub utrzymywał prawie 300 000 miejsc pracy)</p> <p>2. Rządowy program promocji eksportu jest także sposobem znacznego ograniczenia deficytu handlowego USA</p>	<p>1. Pewna liczba tworzonych nowych miejsc pracy może wynikać z bezpośredniego działania EX-IM Banku, jednak o poziomie zatrudnienia w znacznym stopniu decyduje polityka makroekonomiczna. Na poziomie krajowym w warunkach pełnego zatrudnienia, rządowe programy finansowania eksportu mogą w zasadzie przesuwać produkcję między sektorami w ramach gospodarki, a nie przyczyniać się do zwiększenia poziomu zatrudnienia w gospodarce</p> <p>2. Programy wspierania eksportu nie mogą w znaczny sposób zmienić bilansu handlowego USA. Bilans ten jest determinowany wielkościami makroekonomicznymi, takimi jak oszczędności, inwestycje i wydatki rządowe. Zatem redukcja deficytu handlowego wymaga wyeliminowania federalnego deficytu budżetowego</p>

Źródło: oprac. własne na podstawie B. F. Nelson, *Export-Import Bank. Reauthorization Issues*, GAO, April 1997, s. 3-5.

Rządowe finansowanie programów EX-IM Banku budzi od dawna wiele kontrowersji. Dyskusja na temat jego funkcjonowania toczy się wokół dwóch skrajnych rozwiązań. Oznacza to, że ścierają się poglądy zwolenników i przeciwników istnienia agencji kredytów eksportowych. W dyskusji tej wyraźnie brakuje strony reformatorów, których propozycje zmian umożliwiłyby doskonalenie i rozwój banku oraz całego systemu.

Niektórzy kwestionowali potrzebę istnienia takiej instytucji w warunkach wolnego rynku, podkreślając, że funkcje finansowania eksportu mogą być realizowane przez sektor prywatny. Na przykład prezydent już w roku 1953 podjął decyzję o likwidacji banku w celu zredukowania wydatków rządowych. Jednak interwencja Kongresu umożliwiła dalsze funkcjonowanie EX-IM Banku. Ekonomiści mają wątpliwości, czy długoterminowe subsydiowanie eksportu może zapewnić wzrost gospodarczy. Podważają również skuteczność banku jako instytucji kreującej nowe miejsca pracy oraz przywracającej równowagę bilansu handlowego. Twierdzą, iż w rzeczywistości bank jedynie zastępuje finansowe źródła sektora prywatnego, dlatego też nie ma powodu sądzić, by potrafił lepiej ocenić oraz wybrać kierunek i cel przeznaczenia funduszy niż zdecydowałby o tym wolny rynek. Natomiast to właśnie rządowe interwencje mogą potencjalnie zniekształcać rynek. Prywatny sektor kredytowy jest obecnie bardziej rozwinięty i dostępny dla potencjalnych klientów niż w okresie, kiedy bank ten został utworzony. Nie przestrzegając zasad wolnego rynku kieruje on kredyty do mniej efektywnych beneficjentów, zakłócając równowagę w gospodarce narodowej. Co więcej, jego fundusze wspierają działalność dużych korporacji, które zwykle nie mają trudności w pozyskaniu środków na otwartym rynku. Podobnie zresztą znaczna część udzielanej pomocy, w postaci pożyczek, gwarancji i ubezpieczeń kredytów eksportowych, kierowana jest do takich krajów, jak Chiny, Meksyk czy Brazylia, które miały niewielkie trudności w samodzielnym pozyskiwaniu prywatnych inwestycji³².

Z raportu GAO (*General Accounting Office*) z roku 1997, który dotyczy oficjalnie popieranych kredytów eksportowych, wynika, że EX-IM Bank, wspierał jedynie 2% amerykańskiego eksportu (według danych z roku 2005 wskaźnik ten wynosił 1,6%), co świadczy, iż rządowe finansowanie jego programów promocji eksportu nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Porównanie wyniku amerykańskiej agencji kredytów eksportowych z podobnymi agencjami funkcjonującymi w innych krajach w latach 90. (np. japońska agencja kredytów eksportowych wspierała 32% swojego eksportu, francuska 18%, niemiecka 9%), plasuje ją na ostatniej pozycji, podobnie jak w latach 70. Kolejne dane statystyczne wskazują, że w roku 1999 z całkowitego

³² A. Lukas, I. Vásquez, *Rethinking The Export-Import Bank*, „Cato Institute Briefing Papers Series”, March 12, 2002, No 15, s. 5–6.

wsparcia EX-IM Banku udzielonego sektorowi eksportowemu, jedynie 18% średnio- i długoterminowych pożyczek oraz gwarancji, a także 15% średnio-terminowych ubezpieczeń transakcji eksportowych zostało skierowanych na ochronę amerykańskich eksporterów przed zagranicznymi rządowymi subsydiami finansowymi. Dlatego też krytycy postulują obcięcie jego budżetu bądź też nawet zlikwidowanie tego banku, postrzeganego jako korporacja charytatywna (*corporate welfare*).

Z drugiej jednak strony taka ocena banku wydaje się zbyt surowa i krytyczna. Zlikwidowanie jednej z najstarszych agencji kredytów eksportowych mogłoby się okazać „prezenterem” dla zagranicznych konkurentów. W znacznym stopniu ograniczyłoby to możliwości podejmowania działań w celu zachęcenia przedsiębiorstw, zwłaszcza w sektorze *small businessu*, do aktywnej działalności na rynkach krajów rozwijających się. Nie ma wątpliwości, że usługi EX-IM Banku są dla wielu małych przedsiębiorstw czynnikiem warunkującym realizację transakcji. Wynika to przede wszystkim z braku dostępu do alternatywnych źródeł finansowego wspierania działalności eksportowej³³. Mimo zaledwie kilkuprocentowego udziału we wspieraniu eksportu przez EX-IM Bank, jego programy promocji eksportu są szeroko dostępne zarówno dla małych, jak i średnich przedsiębiorstw. Dodatkowo bank w roku 2000 wsparł eksport 40% dóbr inwestycyjnych na rynki krajów o wysokim stopniu ryzyka. Zatem wspiera on towary i usługi amerykańskiego sektora dóbr inwestycyjnych, gdzie eksport często reprezentuje znaczący udział w całkowitej sprzedaży i jest skoncentrowany na rynkach wschodzących³⁴.

Według jego zwolenników, funkcjonowanie EX-IM Banku umożliwia realizację transakcji, które nie są podejmowane przez sektor prywatny z uwagi na podwyższone ryzyko charakterystyczne dla rynków krajów wschodzących, czy też długi okres kredytowania. Stąd rolą EX-IM Banku jest eliminowanie zakłóceń rynkowych oraz wyrównywanie warunków konkurencyjności na rynku międzynarodowym, jak również zwiększenie działalności eksportowej i kreowania nowych miejsc pracy. Wśród argumentów uzasadniających działalność EX-IM Banku wymieniono także następujące sytuacje³⁵:

- instytucje finansowe sektora prywatnego niechętnie wspierają eksporterów, realizujących transakcje na rynki krajów wschodzących, nawet gdy ryzyko jest właściwie wycenione,
- zagraniczni nabywcy na pewnych rynkach nie mają możliwości uzyskania długoterminowego finansowania dla dóbr kapitałowych,

³³ M. Ferguson, *What Has EX-IM Bank Done for Small Business Lately*, „House Committee on Small Business”, June 13, 2001.

³⁴ W. H. Becker, W. M. McClenahan, *The Market...*, s. 291.

³⁵ B. F. Nelson, *Export-Import Bank. Reauthorization Issues...*, s. 4.

– eksporterzy z sektora małych przedsiębiorstw mają utrudniony dostęp do źródeł finansujących ich transakcje.

Koncepcja funkcjonowania tej instytucji, mimo upływu lat i zmian ekonomiczno-politycznych, jest wciąż aktualna, a rola eksportu jako czynnika aktywizującego rozwój gospodarczy wydaje się nadal istotna. Można wskazać pewne podobieństwa z sytuacją gospodarczą świata lat 30., kiedy utworzono EX-IM Bank. Przypomnę, że celem tego posunięcia było rozszerzanie handlu USA z ZSRR, a eksport postrzegano jako czynnik stymulujący przedsiębiorczość, a także wspierający zatrudnienie. Podobnie w latach 90., wsparcie EX-IM Banku miało odnowić stosunki handlowe z krajami b. ZSRR i Wschodniej Europy, a wzrost eksportu miał sprzyjać utrzymaniu wzrostu narodowego produktu brutto (PKB)³⁶. Istnieją oczywiście także znaczne różnice w obecnych warunkach gospodarczych w stosunku do lat 30. Stany Zjednoczone są gospodarką o znacznie wyższym poziomie internacjonalizacji niż wówczas, a eksport ma znacznie większy udział w PKB. Należy również uwzględnić fakt, że rozwój gospodarczy USA jest dodatnio skorelowany z wielkością realizowanego eksportu. W roku 1933 eksport dawał około 4% PKB³⁷, a obecnie wskaźnik ten wynosi ponad 6%. W przyszłości proces globalizacji z pewnością utrzyma tendencję wzrostu udziału eksportu w gospodarce amerykańskiej. Deficyt bilansu handlowego może zostać ograniczony m. in. poprzez mniejszy import lub większy eksport. Jednak dla dobra gospodarki światowej, jak i USA, zwiększenie eksportu jest znacznie lepszym rozwiązaniem. W realizacji tego celu szczególnym zaangażowaniem powinien wykazać się EX-IM Bank, który dysponuje szeroką gamą instrumentów finansowych, doświadczeniem, jak i niezbędnymi funduszami. Funkcjonowanie tego banku, powszechnie utożsamiane z wspieraniem amerykańskiego eksportu, ma jeszcze jedną ważną funkcję do spełnienia. Jako reprezentant amerykańskiego rządu uczestniczy on, wraz z krajami zrzeszonymi w OECD, w międzynarodowych negocjacjach, dąży do ograniczenia rządowej pomocy finansowej dla kontraktów i projektów realizowanych przez firmy prywatne. Bierze również udział w międzynarodowych negocjacjach dotyczących liberalizacji handlu (poprzez porozumienia multilateralne, regionalne i bilateralne), które stanowią konieczny warunek zwiększania dostępu amerykańskich przedsiębiorstw do światowych rynków, a równocześnie umożliwiają uniknięcie praktyk dyskryminacyjnych wobec USA i innych państw³⁸.

Podsumowując, amerykański system kredytów eksportowych ewoluował i zmianie podlegało znaczenie jego poszczególnych elementów. W okresie

³⁶ A. I. Mendelowitz, *The U.S. Export-Import Bank: Reauthorization Issues*, GAO, April 1991, s. 2–3.

³⁷ *Export Finance. The Role of the U.S. Export-Import Bank*, GAO, December 23, 1992, s. 14.

³⁸ C. F. Bergsten, *The US Export-Import Bank: Meeting the Challenges of the 21st Century*, Washington 2001, s. 1–3.

największego wykorzystania systemu kredytów eksportowych główną rolę odgrywały mechanizm finansowania/refinansowania oraz subsydiowania stóp procentowych. Z uwagi na proces eliminowania bezpośrednich subsydiów, zmniejszył się stopień wykorzystywania bezpośrednich kredytów oferowanych przez EX-IM Bank. Ze względu na malejące znaczenie mechanizmu finansowania/refinansowania kredytów eksportowych w amerykańskim systemie malała jednocześnie rola mechanizmu subsydiowania stóp procentowych dla udzielanych kredytów. Jednak nie wprowadzono mechanizmu stabilizacji stóp procentowych (ang. *interest make-up* – IMU), jako formy mechanizmu subsydiowania stóp procentowych, który wykorzystywany jest w innych krajach. W celu rozszerzenia finansowania eksporterów EX-IM Bank stworzył możliwość współfinansowania projektów z innymi agencjami kredytów eksportowych i skoncentrował się przede wszystkim na programie gwarancji i ubezpieczeń. Obecnie wiodącą rolę w systemie odgrywa mechanizm ubezpieczeń i gwarancji kredytów eksportowych, natomiast dwa pozostałe filary stanowią uzupełnienie i umożliwiają efektywne funkcjonowanie całego systemu.

BIBLIOGRAFIA

- Becker W. H., McClenahan W. M., *The Market, the State, the Export-Import Bank of the United States 1934–2000*.
- Bergsten C. F., *The US Export-Import Bank: Meeting the Challenges of the 21st Century. Export Credit Insurance. Assessment of Export-Import Bank's role*, „General Accounting Office”, September 1987.
- Export Finance. The Role of the U.S. Export-Import Bank*, „GAO”, December 1992.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Determinanty bezpieczeństwa banków w świetle analizy wybranych kryzysów bankowych*, Monografie i Opracowania SGH, Warszawa 2000.
- Mendelowitz A. I., *The U.S. Export-Import Bank. The Bank Plays An Important Role in Promoting Exports*, „GAO”, May 1992.
- Rodriguez R. M., *The Export-Import Bank at Fifty: International Environment and the Institutions Role*, Lexington Books, Cambridge, England 1987.

Agnieszka Dorożyńska

THE EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES

The Export-Import Bank of the United States is the government's official export credit agency (ECA). EX-IM Bank is mandated to provide U.S. exporters with financing terms and conditions that are competitive with those made available by foreign governments to their exporters. The purpose of this article is to trace EX-IM Bank from its early activity through postwar reconstruction to adjustment its practices to rapidly changing circumstances and to evaluate how EX-IM Bank used guarantees, insurance and managed its business.