

JOLANTA GAJDA

## Polski system ubezpieczeń eksportowych ze wsparciem państwa – uwagi *de lege ferenda*

*Celem artykułu jest analiza systemu ubezpieczeń eksportowych istniejącego w Polsce. Wydaje się, że istnieje zapotrzebowanie na tego rodzaju ochronę ubezpieczeniową dla polskich przedsiębiorców. Doświadczenia zdobyte w okresie funkcjonowania tego systemu wskazują jednak, że pomimo ogólnej pozytywnej oceny, nie spełnia on w pełni wymagań oczekiwanych przez przedsiębiorców i w związku z tym wymaga zmian. Autorka artykułu podjęła się próby zdiagnozowania obecnych warunków prowadzenia ubezpieczeń eksportowych, identyfikacji ich słabych stron i przedstawienia postulatów zmian tego systemu zmierzających do tego, aby w przyszłości warunki oferowania ubezpieczeń eksportowych były bardziej przyjazne polskiem eksporterom.*

### **Cel i funkcje ubezpieczeń kredytu w eksporcie – uwagi ogólne**

W dobie globalizacji, duży wpływ na sytuację gospodarczą każdego kraju ma uczestnictwo w międzynarodowej wymianie handlowej, a co za tym idzie, poziom eksportu. W celu sprostania wymogom konkurencji przedsiębiorcy – eksporterzy towarów/usług oferują korzystne warunki transakcyjne, co przejawia się między innymi w akceptacji odroczenia płatności za dostarczany produkt bądź w aktywnym udziale eksportera w uzyskaniu finansowania transakcji przez nabywcę. W pierwszym wypadku mówimy o kredycie towarowym (kupieckim) zwanym też kredytem dostawcy ( ), w drugim – zazwyczaj jest to kredyt bankowy służący sfinansowaniu importerowi zakupu towarów/usług od eksportera, nazywany kredytem dla nabywcy (*buyer credit*). Kredyt eksportowy polega na korzystaniu przez importera z odroczenia płatności ze strony eksportera lub uzyskaniu przez importera kredytu od banku eksportera bądź innej instytucji finansowej<sup>1</sup>. Regulacja unijna – dyrektywa 98/29/WE z dnia 7 maja 1998 r. – definiuje te pojęcia

---

1. *Export Credit Financing Systems In OECD Member and Non-member Countries*, OECD, Paris 1995 i 1997, s. 1, za: T. Bednarczyk, *Kredytowanie i ubezpieczanie transakcji eksportowych jako elementy polityki proeksportowej*, „*Ekonomista*” 1998, nr 5-6, s. 667.

następująco: „kredyt dostawcy” odnosi się do kontraktu handlowego obejmującego eksport towarów i/lub usług, zawartego przez jednego lub więcej dostawców i jednego lub więcej nabywców, w ramach którego nabywca zobowiązuje się względem dostawcy do zapłaty na warunkach płatności gotówkowej lub na warunkach kredytowych; „kredyt dla nabywcy” to umowa kredytu między co najmniej jedną instytucją finansową i co najmniej jednym kredytobiorcą, finansującego kontrakt handlowy na eksport towarów i/lub usług, w ramach którego instytucja udzielająca kredytu zobowiązuje się do wypłaty gotówkowej dostawcy w imieniu nabywcy, zgodnie z warunkami kontraktu, natomiast nabywca lub kredytobiorca dokonuje spłaty kredytu. Transakcje na warunkach kredytu dostawcy i kredytu dla nabywcy dzieli się na zawierane z podmiotami prywatnymi lub publicznymi, czyli podmiotami, które reprezentują władzę publiczną i których niewypłacalność nie może zostać ogłoszona w drodze sądowej lub administracyjnej<sup>2</sup>. W przypadku kredytu dostawcy można również mówić o ryzyku przed wysyłką towaru (ryzyko produkcji, *pre-shipment risk*) i ryzyku po wysyłce towaru (*post-shipment risk*). Ryzyko przedwysyłkowe występuje od daty wejścia w życie kontraktu do wysyłki towarów, ryzyko powysyłkowe rozpoczyna się w dacie wysyłki towaru<sup>3</sup>.

We współczesnej wymianie międzynarodowej nie ma więc handlu bez kredytu<sup>4</sup>. Realizacja kontraktu eksportowego na warunkach kredytowych obciążona jest z kolei dużym ryzykiem. Oczywiście ryzyko to istnieje także w stosunkach krajowych, należy jednak założyć, że w przypadku sprzedaży za granicę kredytodawcy mniej znany jest stan finansowy kontrahenta, organizacja i metody pracy panujące w danym kraju, zwyczaje etc. Takie ryzyko, związane ze stanem finansowym nabywcy, który może uniemożliwić wypełnienie zobowiązań płatniczych względem eksportera, określane jest ryzykiem handlowym<sup>5</sup>. Dodatkowo, w trakcie realizacji kontraktu przez eksportera lub po dostawie towarów albo realizacji usługi, mogą zajść zdarzenia takie jak wojna, strajki, zakazy transferu, które niezależnie od stanu finansowego i zamiarów nabywcy uniemożliwią mu zapłatę należności. Ryzyko to nazywane jest niehandlowym<sup>6</sup> lub politycznym, jest ono szczególnie wysokie, jeżeli kontrakt realizowany jest w kraju, gdzie warunki prowadzenia działalności gospodarczej są mało stabilne lub zachodzi możliwość znacznej ingerencji w procesy gospodarcze w drodze decyzji administracyjnych. Ponadto przyjmuje się, że z uwagi na niemożność ogłoszenia upadłości przez państwo lub dłużnika publicznego, a więc takiego, do którego nie mają zastosowania przepisy prawa upadłościowego, niedokonanie zapłaty przez podmiot publiczny stanowi ryzyko niehandlowe<sup>7</sup>.

Metodą ograniczenia tak powstałego ryzyka jest jego ubezpieczenie. Ubezpieczenie kredytu eksportowego jest to więc pewien system, w ramach którego ubezpieczyciel

2. Dyrektywa 98/29/WE z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie harmonizacji głównych przepisów dotyczących ubezpieczenia kredytów eksportowych dla transakcji objętych ubezpieczeniem średnio- i długoterminowym, Dz. Urz. UE L 148 z 7/19.05.1998, str. 22, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 11, t. 28, str. 246.
3. *The Financing of exports. A guide for developing and transition economies*. International Trade Centre UNCTAD/WTO, Geneva 1997, ss. 47-48.
4. J. Lisowski, *Ubezpieczenie kontraktów eksportowych w Polsce (cz. I)*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1996, nr 1/2/3, s. 15.
5. A. Olszewski, *Ubezpieczenia w handlu zagranicznym*, PZU, Warszawa 1977, s. 193.
6. *Ibidem*, s. 193.
7. *Vademecum ubezpieczeń gospodarczych*, pr. zb. pod red. T. Sangowskiego, Poznań 1998, s. 252.

zapewnia ubezpieczającego, że pokryje jego wierzytelność zagraniczną w przypadku, gdyby tego nie mógł uczynić dłużnik zagraniczny z powodu przypadkowych okoliczności, zaistniałych w czasie realizacji kontraktu<sup>8</sup>. Według innej definicji, ubezpieczenie takie chroni eksporterów i podmioty ich finansujące przed szkodą wynikającą z każdej przyczyny będącej poza kontrolą tych eksporterów i przed szkodą wynikającą ze zdarzeń, które miały miejsce poza ich macierzystym krajem, które nie są zwyczajowo ubezpieczane przez inne typy umów ubezpieczenia, jak ubezpieczenie morskie lub ogniowe<sup>9</sup>. W przypadku ryzyka handlowego ubezpieczenie takiego ryzyka nie stanowi problemu dla zakładu ubezpieczeń, ponieważ dla ustalenia wielkości ryzyka i wielkości przewidywanych szkód istnieje możliwość skorzystania z technik ubezpieczeniowych i dokonywania kalkulacji opartych na rachunku prawdopodobieństwa. W odniesieniu jednak do ryzyka niehandlowego, nieprzewidywalność zdarzeń politycznych i brak możliwości oparcia na wcześniejszych doświadczeniach częstotliwości i zakresu zdarzeń, które wystąpią w przyszłości powodują, że metody statystyki ubezpieczeniowej nie mogą mieć tu zastosowania. Równocześnie, wystąpienie zdarzenia objętego ochroną ubezpieczeniową, np. wojny czy zakazu transferu, powoduje, że ogół podmiotów z danego regionu/kraju nie jest w stanie wypełniać swoich obowiązków kontraktowych. Stawia to ubezpieczycieli przed zadaniem likwidacji w krótkim czasie wielu szkód, których rozmiar wymaga zazwyczaj środków finansowych przekraczających kwoty wpłacone przez ubezpieczających tytułem składki ubezpieczeniowej<sup>10</sup>.

Z tych powodów nie zawsze prywatny rynek ubezpieczeń jest w stanie przyjąć do ubezpieczenia ryzyko niehandlowe związane z kredytem lub kontraktem wieloletnim, lub zlokalizowane na szczególnie wrażliwych politycznie rynkach. Jednocześnie ekspansja eksportowa jest korzystna gospodarczo, a czasem nawet politycznie. Ponadto ubezpieczenie kredytu eksportowego daje wymierne korzyści eksporterom:<sup>11</sup>

1. mogą oni oferować swoim nabywcom konkurencyjne warunki płatności,
2. są chronieni przed ryzykiem i kosztami finansowymi wynikającymi z nieotrzymania zapłaty,
3. mają łatwiejszy dostęp do środków obrotowych,
4. eksporterzy są ubezpieczani od przyszłych szkód wynikających ze zmian w kursach walutowych w przypadku nieotrzymania zapłaty w sytuacji uwzględnienia zmian kursu przy wypłacie odszkodowania,
5. ubezpieczenie zmniejsza ich zapotrzebowanie na wymagane zabezpieczenia w przypadku negocjowania kredytu z bankami z uwagi na możliwość dokonania cesji praw do odszkodowania na bank udzielający kredytu,
6. dostarcza eksporterowi dodatkową weryfikację nabywcy poprzez dostęp do informacji o nabywcy zebranych przez ubezpieczyciela,
7. eksporterzy korzystają z wiedzy ubezpieczycieli kredytu na temat potencjalnych ryzyk płatniczych występujących na rynkach, na których działają za granicą oraz mają

8. A. Olszewski, *Ubezpieczenie kredytów eksportowych na tle zasad kredytowania i finansowania transakcji eksportowych*, TUiR „Warta” S.A., Warszawa 1975, s. 32.

9. *The Financing ...*, s. 40.

10. A. Olszewski, *Ubezpieczenia ...*, ss. 193-195.

11. *The Financing ...*, s. 39-40.

dostęp do pewnej wiedzy dotyczącej handlu, w tym informacji na temat zmian w przepisach odnoszących się do importu na te rynki.

W związku z powyższym, w niektórych krajach to państwo przejęło na siebie rolę podmiotu zabezpieczającego najbardziej ryzykowne transakcje, tworząc specjalne systemy kredytów eksportowych ze wsparciem państwa (*export credit insurance and guarantees*). W takim wypadku tworzone są najpierw mechanizmy umożliwiające przeniesienie przez eksporterów lub podmioty finansujące eksport (zazwyczaj banki) ryzyk związanych z niepowodzeniem transakcji na państwo lub specjalny podmiot (*export credit agency* – agencję kredytów eksportowych, organ administracji rządowej centralnego szczebla, agencję rządową lub spółkę prawa prywatnego z całkowitym lub dominującym udziałem bezpośrednio lub pośrednio instytucji rządowych). Następnie w przypadku urzeczywistnienia się ryzyka straty wypłata odszkodowań następuje bezpośrednio ze środków budżetu państwa lub jest zapewniana przez państwo temu podmiotowi w sytuacji, gdy kwota zebranych składek nie wystarcza na realizację wypłat. W takim przypadku kredyty korzystające z ubezpieczenia nazywane są kredytami oficjalnie wspieranymi (*officially supported credit*). Dodatkowo, w ramach niektórych systemów agencja kredytów eksportowych dostarcza również bezpośrednio środków finansowych importerowi w celu zakupu przez niego towarów/usług od eksportera, udzielając mu kredytu eksportowego (*official export credits*)<sup>12</sup>. Oferta niektórych agencji kredytów eksportowych obejmuje również udzielanie na zlecenie dłużnika gwarancji ubezpieczeniowych, w szczególności gwarancji kontraktowych (*contract bonds*), zabezpieczających wykonanie kontraktu, a więc gwarancji zapłaty wadium (*bid bonds*), gwarancji dobrego wykonania kontraktu (*performance bonds*), gwarancji zwrotu zaliczki (*advance payment bonds*), i gwarancji usunięcia wad i usterek (*maintenance bonds*)<sup>13</sup>. Czasami oferowane są również tzw. *working capital guarantees*, pokrywające ryzyko banku finansującego eksporterowi kapitał niezbędny do wykonania jego zobowiązań kontraktowych<sup>14</sup>.

Przykładowo, w Niemczech prowadzenie ubezpieczeń eksportowych ze wsparciem państwa powierzone jest Euler Hermes Kreditversicherungs-AG, spółce prywatnej, której jedynym udziałowcem jest francuska spółka wchodząca w skład Allianz Group. Jest ona upoważniona do ubezpieczania i udzielania gwarancji w imieniu i na rachunek rządu niemieckiego na podstawie pełnomocnictwa udzielonego w 1949 r. przez ministra gospodarki i technologii. Kwoty odszkodowań wypłacane są z budżetu państwa, podobnie wpływy, np. z tytułu składek ubezpieczeniowych, przekazywane są do budżetu. Ustawa budżetowa określa limit, którego nie mogą przekroczyć łączne zobowiązania z tytułu zawartych umów. Euler Hermes przyjmuje i analizuje wnioski o ubezpieczenie oraz podejmuje decyzje odnośnie ubezpieczeń w przypadku, gdy ich wartość nie przekracza określonej kwoty (5 mln EUR). Decyzje odnośnie wyższych kwot podejmuje minister gospodarki i technologii po przeprowadzeniu dyskusji w ramach Międzyresortowego Komitetu Gwarancji Eksportowych, w skład którego wchodzi przedstawiciele ministra gospodarki i technologii, ministra finansów, ministra spraw zagranicznych oraz ministra współpracy gospodarczej i rozwoju. W przypadku wypłaty odszko-

---

12. T. Bednarczyk, *Kredytowanie...*, ss. 673-674.

13. *Vademecum ...*, ss. 249-250.

14. *The Financing ...*, s. 49.

dowania Euler Hermes reprezentuje rząd w działaniach regresowych. Z tytułu wykonywanych czynności pełnomocnika Euler Hermes otrzymuje wynagrodzenie od rządu.

We Francji Coface – prywatna spółka, której jedynym udziałowcem jest NATEXIS Banques Populaires zarządza systemem ubezpieczenia kredytów z gwarancjami rządu francuskiego na podstawie porozumienia (umowa cywilnoprawna) zawartego z rządem francuskim. Działalność prowadzona jest w imieniu własnym, ale na „rachunek państwa”. Na rachunku tym zapisywane są wpływy ze składek i regresów, wypłaty odszkodowań oraz wynagrodzenie Coface. W rocznych okresach rozliczeniowych jednak nadwyżki środków są przekazywane do budżetu państwa lub środki na wypłatę odszkodowań są przekazywane z budżetu państwa na „rachunek państwa” w Coface w celu zapewnienia jego płynności. Decyzje o ubezpieczeniu są podejmowane przez Dyrektora Departamentu Skarbu Państwa i Polityki Gospodarczej (DGTPE) w Ministerstwie Gospodarki, Finansów i Przemysłu przy opinii Komisji Gwarancji i Kredytu dla Handlu Zagranicznego lub przez Coface w zakresie przyznanych kompetencji. Za zarządzanie powierzonymi ubezpieczeniami Coface otrzymuje wynagrodzenie na podstawie umowy zawartej z państwem. Wynagrodzenie to składa się z części stałej pokrywającej koszty Coface oraz części zmiennej stanowiącej procent wpływów z nowych umów i będących w toku. Zarówno Euler Hermes, jak i Coface prowadzą we własnym imieniu i na własny rachunek ubezpieczenia od ryzyka rynkowego.

W Czechach EGAP – Spółka ze 100 proc. udziałem Skarbu Państwa, w której prawa z akcji są wykonywane przez ministra finansów, ministra przemysłu i handlu, ministra rolnictwa oraz ministra spraw zagranicznych prowadzi wyłącznie działalność w zakresie ubezpieczeń ze wsparciem państwa. Ustawa budżetowa określa limit, którego nie mogą przekroczyć łączne zobowiązania EGAP z tytułu ubezpieczeń oraz kwotę dotacji z budżetu państwa na uzupełnienie funduszy ubezpieczeniowych EGAP. Fundusze ubezpieczeniowe EGAP są tworzone z podziału zysku oraz ww. dotacji. EGAP zarządza samodzielnie funduszami ubezpieczeniowymi oraz podejmuje decyzje o ubezpieczeniu. Pozostałe decyzje są podejmowane przez Dyrektora Generalnego albo Zarząd<sup>15</sup>.

Ubezpieczyciele kredytu wcześniej zaczęli koordynować swoją politykę w zakresie prowadzonej działalności. Celem współpracy jest wymiana doświadczeń i informacji technicznych, ochrona interesów agencji kredytów eksportowych wobec ponadnarodowych ciał – jak Unia Europejska, OECD i różne agencje Narodów Zjednoczonych zajmujące się handlem oraz wzrost liczby kontaktów między ubezpieczycielami w różnych krajach w celu wymiany doświadczeń i ustalenia wspólnych zasad oceny ryzyka<sup>16</sup>.

W 1924 r. powstał Międzynarodowy Związek Ubezpieczeń Kredytów (International Credit Insurance Association, ICIA) z siedzibą w Zurychu zrzeszający ubezpieczycieli prywatnych, natomiast Międzynarodowa Unia Ubezpieczycieli Kredytu i Inwestycji (*International Union of Credit and Investment Insurers*, Unia Berneńska) powstała w 1934 roku, skupia agencje kredytów eksportowych korzystających ze wsparcia państwa. Unia Berneńska jest platformą nawiązywania kontaktów i pozyskiwania informacji zarówno o zakresie prowadzonej działalności przez poszczególne agencje, typach oferowanych

15. P. Maciaszek, na podstawie materiałów własnych KUKE SA i stron internetowych agencji kredytów eksportowych.

16. *The Financing ...*, s. 71.

polis, jak i o doświadczeniach w odniesieniu do konkretnych uczestników życia gospodarczego (dłużników, banków) oraz ich standingu finansowym. Unia Berneńska wprowadza również jednolite zasady postępowania przy ubezpieczaniu kredytów, które co prawda nie mają charakteru prawnie wiążącego, jednak członkowie tej organizacji zobowiązani są wzajemnie do informowania o przyjętych odstępstwach<sup>17</sup>.

Równocześnie w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju podjęte zostały prace nad ujednoczeniem reguł ubezpieczania kredytów eksportowych. W ramach OECD zasady średnio- i długoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych (czyli z okresem spłaty dwa i więcej lat) zostały określone w Porozumieniu OECD w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych<sup>18</sup>. Porozumienie OECD określa warunki finansowe kredytów eksportowych, które mogą otrzymać oficjalne wsparcie państwa i w szczególności reguluje:

- maksymalny udział należności, który może być objęty ochroną ubezpieczeniową – co do zasady wynosi on do 85 proc. wartości eksportu (wartość kontraktu handlowego pomniejszona o wydatki lokalne w kraju dłużnika) oraz koszty lokalne czyli ponoszone w kraju dłużnika, do wysokości 30 proc. wartości eksportu,
- wysokość zaliczki kontraktowej – powinna ona stanowić kwotę nie niższą niż 15 proc. wartości eksportu,
- maksymalny okres spłaty ubezpieczonego kredytu – uzależniony jest od klasyfikacji kraju przeznaczenia i branży dłużnika,
- inne warunki spłaty kapitału i odsetek od ubezpieczonego kredytu – kapitał kredytu i odsetki powinny być spłacane w równych ratach nie rzadziej niż co 6 miesięcy, odsetki przypadające do spłaty nie są kapitalizowane, płatność pierwszej raty nie powinna nastąpić później niż po 6 miesiącach od początku okresu spłaty kredytu,
- za początek okresu spłaty kredytu (*starting point of credit*) uznaje się datę fizycznego przyjęcia towarów przez importera, datę przedłożenia faktur lub przyjęcia usługi, datę ukończenia budowy projektu inwestycyjnego lub przeprowadzenia prób eksploatacyjnych,
- minimalne stawki za ubezpieczenie – uzależnione od okresu ryzyka, kategorii kraju dłużnika, statusu dłużnika, zakresu ubezpieczonych ryzyk, procentu pokrycia szkody i ustanowionych zabezpieczeń,
- minimalne stopy oprocentowania dla kredytów o stałym oprocentowaniu – nie mogą być niższe od stopy referencyjnej oprocentowania rynkowego (tzw. stopy CIRR).

Dodatkowo porozumienie OECD zawiera odmienne od warunków ogólnych postanowienia w przypadku ubezpieczania kredytów dotyczących statków, samolotów cywilnych, elektrowni jądrowych, energetyki odnawialnej i inżynierii wodnej oraz transakcji *project finance* oraz przewiduje procedury notyfikacji odstępstw od zasad określonych w porozumieniu i wymiany informacji między agencjami.

Wspólnotowe regulacje ograniczające udzielanie pomocy publicznej<sup>19</sup> wymagały określenia, w jakim zakresie dopuszczalne jest udzielanie oficjalnego wsparcia kredytom eksportowym. Z tego powodu porozumienie OECD stało się częścią prawa wspólnoto-

---

17. T. Bednarczyk, *Kredytowanie ...*, s. 679.

18. *The arrangement on officially supported export credits* z dnia 3.03.2011, TAD/PG(2011)4.

19. Art. 107 TFUE Dz. Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r.

wego na mocy decyzji Rady z dnia 4 kwietnia 1978 r. o wdrożeniu głównych wytycznych w zakresie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych<sup>20</sup>, następnie zastąpionej decyzją Rady z dnia 22 grudnia 2000 r.<sup>21</sup>. Ponadto wydana została dyrektywa 98/29/WE z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie harmonizacji głównych przepisów dotyczących ubezpieczenia kredytów eksportowych dla transakcji objętych ubezpieczeniem średnio- i długoterminowym<sup>22</sup>, która stanowi podstawowy dokument harmonizujący zasady średnio- i długoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych (z okresem ryzyka dwa i więcej lat) związanych z wywozem towarów i/lub usług pochodzących z państwa członkowskiego, o ile pomoc ta jest udzielana bezpośrednio lub pośrednio na rachunek lub przy wsparciu co najmniej jednego państwa członkowskiego, a więc prowadzone przez agencje kredytów eksportowych. Regulacje zawarte w dyrektywie 98/29/WE stosuje się do ubezpieczenia transakcji na warunkach kredytu dostawcy i kredytu dla nabywcy zawieranymi z podmiotami prywatnymi albo publicznymi. Dyrektywa 98/29/WE definiuje ryzyka obejmowane ochroną ubezpieczeniową w odniesieniu do dłużników prywatnych i publicznych (ryzyko handlowe i polityczne oraz ryzyko produkcji i kredytu) oraz określa zasady prowadzenia polityki ubezpieczeniowej wobec poszczególnych krajów i ich klasyfikację w zależności od ryzyka odwołując się do klasyfikacji OECD. Ustala również metody określania składki ubezpieczeniowej uzależniając jej wysokość od okresu ryzyka, kategorii kraju dłużnika, statusu dłużnika, zakresu ubezpieczonych ryzyk, procentu pokrycia szkody i ustanowionych zabezpieczeń. Dyrektywa 98/29/WE przewiduje również procedury notyfikacyjne, które dotyczą sytuacji odstąpienia od zasad określonych w dyrektywie 98/29/WE oraz wymiany informacji.

Kolejnym dokumentem unijnym wydanym w związku z określeniem granic dopuszczalnej pomocy publicznej w odniesieniu do ubezpieczeń kredytów eksportowych z okresem ryzyka do dwóch lat jest komunikat Komisji do Państw Członkowskich zgodnie z artykułem 93 ust. 1 Traktatu WE dotyczącego stosowania art. 92 i 93 Traktatu do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych<sup>23</sup>. Komunikat Komisji stanowi, że państwa członkowskie powinny prowadzić aktywną politykę na rzecz wspierania eksportu, jednakże w taki sposób, aby wsparcie to, wiążące się z dopłatami państwa w sektorze ubezpieczeń kredytów eksportowych, z jednej strony nie zakłócało konkurencyjności eksporterów z państw członkowskich, a z drugiej strony nie wpływało na konkurencję w Unii Europejskiej pomiędzy publicznymi i prywatnymi ubezpieczycielami. Komunikat wyróżnia sektor rynkowy (*marketable*) i nierynkowy (*non-marketa-*

20. Decyzja Rady z dnia 4 kwietnia 1978 r. o wdrożeniu głównych wytycznych w zakresie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych.

21. Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 2000 r., zastępująca decyzję z 4 kwietnia 1978 o wdrożeniu głównych wytycznych w zakresie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, 2001/76/EC, Dz. U. L 32, z 2.02.2001 r. str. 1.

22. Dyrektywa z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie harmonizacji głównych przepisów dotyczących ubezpieczenia kredytów eksportowych dla transakcji objętych ubezpieczeniem średnio- i długoterminowym, Dz. Urz. WE L 148 z 7.05.1998 str. 22, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 11, t. 28, str. 246.

23. Komunikat Komisji do Państw Członkowskich na podstawie art. 93 ust. 12 Traktatu WE o zastosowaniu art. 92 i 93 Traktatu do ubezpieczeń krótkoterminowych kredytów eksportowych Dz. U. C 281 z 17.09.1997 r., zmieniony Dz. U. C 217 z 2.08.2001 r., Dz. U. C 307 z 11.12.2004, Dz. U. C 325 z 22.12.2005 r. i Dz. U. C 329 z 7.12.2010 r.

b/e) krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych. Sektor rynkowy obejmuje, co do zasady, ryzyko handlowe i polityczne związane z publicznymi i niepublicznymi dłużnikami z siedzibami w krajach Unii Europejskiej oraz Australii, Kanadzie, Islandii, Japonii, Nowej Zelandii, Norwegii, Szwajcarii oraz Stanach Zjednoczonych. Wszelkie inne ryzyka, tj. ryzyko katastrofalne (czyli wystąpienie zdarzeń o charakterze naturalnym jak powódź, trzęsienie ziemi, tajfun) oraz ryzyko handlowe i polityczne, związane z krajami innymi niż wymienione powyżej uznaje się za nierynkowe. Komunikat Komisji ogranicza zakres działalności agencji ubezpieczeń eksportowych prowadzących działalność ze wsparciem państwa do sektora nierynkowego. W związku z powyższym, Komunikat Komisji w pkt 4.2 wskazuje następujące rodzaje dopłat państwowych (pomocy publicznej), które są zakazane w sektorze ryzyka rynkowego:

- gwarancje państwa dla pożyczek lub strat,
- zwolnienie z wymogu tworzenia odpowiednich rezerw,
- ulgi lub zwolnienia podatkowe lub zwolnienia z innych zazwyczaj płaconych opłat,
- udzielanie dopłat lub przydzielanie kapitału lub innych form środków finansowych w okolicznościach, w których inwestor prywatny działający w normalnych warunkach rynkowych nie inwestowałby w firmę lub na warunkach, jakich prywatny inwestor nie zaakceptowałby,
- świadczenie przez państwo usług rzeczowych, takich jak dostęp i wykorzystanie infrastruktury państwowej, udogodnień lub uprzywilejowanych informacji (np. informacji o dłużnikach zbieranych przez ambasady) na warunkach nieodzwoiercedlających ich kosztów,
- reasekuracja państwa zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia poprzez publicznego lub wspieranego ze środków publicznych ubezpieczyciela kredytów eksportowych na warunkach bardziej korzystnych niż warunki proponowane przez prywatny rynek reasekuracji, co prowadzi zarówno do zaniżania cen reasekuracji, jak i sztucznego kreowania zdolności, które nie przysłyby ze strony rynku prywatnego.

W celu przestrzegania wyżej wskazanych zasad i wykazania przez publicznych lub wspieranych ze środków publicznych ubezpieczycieli kredytów eksportowych, że nie korzystają z dopłat państwa przy ubezpieczaniu ryzyka rynkowego, ubezpieczyciele ci powinni prowadzić co najmniej osobne zarządzanie i osobną księgowość dla ubezpieczenia ryzyka rynkowego i nierynkowego w imieniu lub z gwarancją państwa.

Zakres dopuszczalnej pomocy publicznej w odniesieniu do ubezpieczeń kredytów eksportowych z okresem ryzyka do dwóch lat został poszerzony na okres trudności z uzyskaniem ubezpieczenia od prywatnych ubezpieczycieli w państwach członkowskich Unii Europejskiej na mocy Komunikatu Komisji – Tymczasowe unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego<sup>24</sup>. Warunkiem poszerzenia zakresu ubezpieczeń jest zatwierdzenie krajowego programu pomocy przez Komisję zgodnie z tymczasowymi ramami prawnymi, okres obowiązywania Komunikatu został ograniczony do 1.12.2011 r.

---

24. Komunikat Komisji – Tymczasowe unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego Dz. Urz. C 6/05 z 11 stycznia 2011 r.



Także w odniesieniu do gwarancji ubezpieczeniowych określone zostały dopuszczalne rodzaje gwarancji oraz warunki ich udzielania, wykluczające istnienie pomocy państwa. W tym zakresie obowiązuje obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji<sup>25</sup>. Wymogi stawiane takim gwarancjom są następujące:

- zleceniodawca gwarancji nie znajduje się w trudnościach finansowych w rozumieniu wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz wspomaganie i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności,
- zleceniodawca gwarancji mógłby w zasadzie uzyskać gwarancję swoich zobowiązań na rynku finansowym na zasadach rynkowych,
- gwarancja jest związana z określonym kontraktem handlowym,
- gwarancja ma ustaloną kwotę maksymalną,
- kwota gwarancji wynosi nie więcej niż 80 proc. kwoty zobowiązania zleceniodawcy gwarancji,
- gwarancja nie jest nieograniczona (ma określony termin ważności).

Ponadto kredyty eksportowe są przedmiotem regulacji w ramach WTO (jako tzw. subsydia eksportowe), co tylko pośrednio odnosi się do kwestii związanych z ubezpieczeniem takiego kredytu. Kredyt eksportowy zgodny z porozumieniem OECD nie stanowi zakazanego subsydium eksportowego.

## 1. System ubezpieczeń eksportowych w Polsce

W Polsce potrzeba stworzenia systemu ubezpieczeń eksportowych zauważona została już w okresie międzywojennym przez Lilienthala i J. A. Jeziorańskiego. Jeziorański postulował równoczesne o:<sup>26</sup>

1. powołanie silnej spółki akcyjnej zajmującej się pośrednictwem w handlu zagranicznym, która wyeliminowałaby prowadzenie w zasadzie wszelkiej działalności eksportowej przez Hamburg lub Triest,
2. stworzenie biura informacyjnego w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością,
3. stworzenie towarzystwa ubezpieczeń kredytów.

W celu pozyskania niezbędnych kapitałów proponował nawiązać kontakt z przedstawicielami przemysłu, rządu w osobie ministrów przemysłu i handlu oraz skarbu oraz przedstawicielami Banku Polskiego i Banku Gospodarstwa Krajowego.

W roku 1931 przewidziano gwarantowanie eksporterom dobrego wyniku transakcji poprzez ubezpieczenie eksportu do wysokości 50 proc. kwoty kontraktu, jednak w tej części stosowny akt prawny nie wszedł w życie, ponadto eksport dotyczył głównie towarów rolno-spożywczych i odbywał się za gotówkę<sup>27</sup>.

25. Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji, Dz. U. C 155 z 20.06.2008.

26. J.A. Jeziorański, *Sprawa ubezpieczenia kredytów handlowych w Polsce*, „Przegląd Ubezpieczeniowy”, rok VIII, zeszyt 2, marzec-kwiecień 1929, ss. 1-20.

27. A. Olszewski, *Ubezpieczenia ...*, s. 198.

W okresie powojennym początkowo zorganizowanie ubezpieczeń kredytów eksportowych powierzono Państwowemu Zakładowi Ubezpieczeń (w latach 1957-1959), a od 1959 roku – Towarzystwu Reasekuracyjnemu Warta SA w Warszawie. Podstawą działalności TU Warta SA w tym zakresie był – organizacyjnie – Statut, a prawnie – uchwały Rady Ministrów z 1971, 1974, 1975 i 1985 roku. W latach 1971-1974, w okresie obowiązywania uchwały Rady Ministrów Nr 221/71 z dnia 22 października 1974 r. w sprawie ubezpieczenia przez jednostki gospodarki uspołecznionej należności kredytowych od kontrahentów zagranicznych, ubezpieczenie obejmowało jedynie ryzyko handlowe kredytów krótko-, średnio- i długoterminowych: prawnie stwierdzoną niewypłacalność dłużnika, faktyczną niewypłacalność dłużnika, odmowę wykupienia dokumentów za dostarczony towar i niedokonanie zapłaty w ciągu 270 dni. Uchwałą Rady Ministrów Nr 142/74 z dnia 31 maja 1974 r. dotyczącą ubezpieczenia kredytów należności jednostek gospodarki uspołecznionej od kontrahentów zagranicznych z tytułu ryzyka handlowego i niehandlowego (politycznego, katastrofalnego, kursowego) rozszerzono zakres ubezpieczeń na ryzyko niehandlowe: ryzyko polityczne, katastrofalne, przewlekłej zwłoki dłużnika i poręczyciela publicznego.

TU Warta ubezpieczała ryzyko niehandlowe w imieniu własnym na rachunek funduszu ubezpieczeń powstałego z wpłaconych składek i regresów oraz ewentualnej dopłaty z budżetu. Jednak z uwagi na istniejącą zasadę antycypacyjnego finansowania przedsiębiorstwom handlu zagranicznego należności kredytowych przez bank niezależnie od terminu płatności i istniejących zabezpieczeń oraz pokrywanie strat z tytułu należności niezapłaconych przez budżet państwa, ograniczało zainteresowanie tych podmiotów ubezpieczeniem należności eksportowych. Ponadto w handlu między państwami socjalistycznymi, z uwagi na występowanie niemal wyłącznie podmiotów państwowych, ryzyko nieotrzymania płatności praktycznie nie istniało<sup>28</sup>. Na podstawie art. 98 ustawy o działalności ubezpieczeniowej z 1990 r. wszystkie akty prawne wydane na podstawie wcześniej obowiązującej ustawy o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych, w tym ww. uchwały Rady Ministrów, straciły moc<sup>29</sup> i TUiR Warta ograniczyła ubezpieczenie kredytów eksportowych do ryzyka handlowego.

W dniu 7 lipca 1994 r. została uchwalona ustawa o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych („ustawa”)<sup>30</sup>. W swoim pierwotnym brzmieniu ustawa posługiwała się pojęciem „ubezpieczenia kontraktów eksportowych”. Ustawa przewidywała udzielanie ochrony ubezpieczeniowej krajowym podmiotom gospodarczym na wypadek strat poniesionych w trakcie realizacji kontraktu eksportowego, mogących powstać zarówno przed wysyłką towarów lub realizacją usług (*pre-shipment risk*), jak i po wysyłce towarów lub zrealizowaniu usług (*post-shipment risk*) (art. 1 ust. 2 ustawy).

---

28. *Ibidem*, ss. 197-202.

29. Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. z 1990 r., Nr 59, poz. 344, z 1993 r. Nr 5, poz. 21 i Nr 44, poz. 201 oraz z 1994 r., Nr 4, poz. 17.

30. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 59, poz. 609, Dz. U. z 2004 r. Nr 96, poz. 959, z 2005 r. Nr 143, poz. 1204 oraz z 2009 r. Nr 161, poz. 1277 i Nr 215, poz. 1662.

Ubezpieczenie kontraktów eksportowych obejmowało szkody poniesione przez ubezpieczającego w wyniku niemożności wykonania kontraktu eksportowego bądź w wyniku niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu przez kontrahenta zagranicznego, jeśli szkody te były następstwem zdarzeń określonych jako ryzyko nie-handlowe, czyli ryzyko polityczne, ryzyko katastrofalne i ryzyko przewlekłej zwłoki w wypełnieniu zobowiązań płatniczych przez zagranicznego dłużnika publicznego (art. 2 ust. 1 ustawy) i dodatkowo, w odniesieniu do kontraktów zawartych na warunkach kredytu powyżej jednego roku, również ryzyka o charakterze handlowym (stwierdzoną niewypłacalność oraz przewlekłą zwłokę kontrahenta zagranicznego). Wyżej wymienione kategorie ryzyka zdefiniowane były w ustawie, i tak ryzyko polityczne dotyczyło:

1. ogłoszenia powszechnego moratorium płatniczego przez rząd państwa dłużnika lub państwa uczestniczącego w regulowaniu należności,
2. wydania lub zmiany aktów prawnych lub decyzji rządu bądź innego organu państwowego państwa dłużnika lub państwa trzeciego, które uczestniczy w realizacji kontraktu, uniemożliwiających wykonanie kontraktu lub świadczenie zamówionych usług,
3. wprowadzenia zakazu transferu należności w walucie płatności lub zakazu wymiany waluty narodowej na walutę płatności,
4. odmowy dokonania zapłaty z przyczyn nie związanych z wykonaniem kontraktu, gdy dłużnikiem jest państwo, dłużnik publiczny lub inny dłużnik, za którego poręczyło państwo,
5. wydania przepisów prawnych lub decyzji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie handlu zagranicznego, które uniemożliwiają realizację kontraktu lub świadczenie zamówionych usług,
6. wybuchu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej działań wojennych, powstania, rewolucji, zamieszek, przewlekłych masowych strajków,
7. ogłoszenia aktów nacjonalizacji.

Ryzyko katastrofalne obejmowało trzęsienie ziemi, wybuch wulkanu, cyklon, tajfun, powódź, gwałtowny przyptyw morski oraz pożary o rozmiarach katastrofalnych. Ryzyko przewlekłej zwłoki zdefiniowane zostało jako opóźnienie w zapłacie przez kontrahenta zagranicznego, wynoszące co najmniej dwa miesiące od upływu ustalonego w kontrakcie terminu płatności.

W ustawie działalność w zakresie ubezpieczeń eksportowych powierzona została Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółce Akcyjnej („KUKA SA”). Pierwotnie Rada Ministrów zobowiązana była w terminie do 30 listopada każdego roku określić szczegółowe zasady działalności KUKA SA na rok następny, w zakresie objętym ustawą, a w szczególności:

- 1) rodzaje kontraktów, które mogą być objęte ubezpieczeniem od ryzyka niehandlowego,
- 2) rodzaje kontraktów, które mogą być objęte ubezpieczeniem od ryzyka handlowego,
- 3) wytyczne w zakresie ustalania wysokości stawek za ubezpieczenie kontraktów eksportowych.

Opracowaną przez Korporację, na podstawie wytycznych Rady Ministrów, taryfę stawek za ubezpieczenie kontraktów eksportowych zatwierdzał minister finansów po zasięgnięciu opinii ministra współpracy gospodarczej z zagranicą. Organem opiniodawczym w sprawach polityki ubezpieczeniowej był Komitet Ubezpieczeń, wyłoniony spośród członków Rady Nadzorczej KUKA SA.

W 1997 roku<sup>31</sup> uprawnienia Rady Ministrów i Komitetu Ubezpieczeń powierzono Komitetowi Polityki Ubezpieczeń Kredytów i Gwarancji Ubezpieczeniowych, którego nazwa została następnie zmieniona na Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych<sup>32</sup>. Rozszerzono działalność KUKA SA o udzielanie gwarancji ubezpieczeniowych, wprost wskazano też, że KUKA SA może prowadzić działalność reasekuracyjną.

Ustawą z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych<sup>33</sup> rozszerzono zakres działalności KUKA SA o ubezpieczenie inwestycji bezpośrednich za granicą i ubezpieczenie kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu. Równocześnie wprowadzono pojęcie „ubezpieczeń eksportowych” w miejsce „ubezpieczeń kontraktów eksportowych”, które przy nowej formule działalności KUKA SA okazało się zbyt wąskie.

Obecnie system gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, którego podstawy prawne określone są w ustawie oraz aktach wykonawczych wydanych na podstawie jej przepisów, w szczególności w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie określenia definicji ryzyka handlowego, politycznego i nierynkowego<sup>34</sup> („rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2010 r.”), rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i tryby udzielania przez Skarb Państwa poręczeń kredytów bankowych zaciągniętych przez KUKA SA oraz udzielania i umarzania pożyczek ze środków budżetu państwa<sup>35</sup> („rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r.”) i rozporządzeniu ministra gospodarki z dnia 6 sierpnia 2001 r. w sprawie maksymalnego procentowego udziału składników pochodzenia zagranicznego w eksportowanym w ramach kontraktu eksportowego produkcie finalnym, umożliwiającemu uznanie tego produktu za krajowy<sup>36</sup> („rozporządzenie ministra gospodarki z dnia 6 sierpnia 2001 r.”) przedstawia się następująco:

1) Ustawa definiuje ubezpieczenia eksportowe jako ubezpieczenia, w wypadku których wypłata odszkodowań jest zapewniona w drodze przekazywania zakładowi

---

31. Ustawa z dnia 21 lutego 1997 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych, Dz. U. Nr 28, poz. 154.

32. Ustawa z dnia 16 listopada 2000 o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych, Dz. U. Nr 114 poz. 1190.

33. Ustawa z dnia 16 listopada 2000 o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych, Dz. U. Nr 114 poz. 1190.

34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie określenia definicji ryzyka handlowego, politycznego i nierynkowego, Dz. U. Nr 81, poz. 534.

35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i tryby udzielania przez Skarb Państwa poręczeń kredytów bankowych zaciągniętych przez KUKA S.A. oraz udzielania i umarzania pożyczek ze środków budżetu państwa, Dz. U. Nr 24, poz. 210 z późn. zm.

36. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 sierpnia 2001 r. w sprawie maksymalnego procentowego udziału składników pochodzenia zagranicznego w eksportowanym w ramach kontraktu eksportowego produkcie finalnym, umożliwiającemu uznanie tego produktu za krajowy, Dz. U. Nr 101, poz. 1097.

ubezpieczeń niezbędnych na ten cel środków przez Skarb Państwa. Działalność w zakresie ubezpieczeń eksportowych jest powierzona KUKE SA, która prowadzi tę działalność w imieniu własnym (art. 5 ust. 2 ustawy) co oznacza, że KUKE SA występuje jako strona w umowach ubezpieczenia i w umowach zlecenia udzielenia gwarancji ubezpieczeniowej oraz we własnym imieniu wystawia gwarancje ubezpieczeniowe na rzecz beneficjentów gwarancji. Na marginesie warto dodać, że równocześnie KUKE SA jest zakładem ubezpieczeń posiadającym zezwolenie na prowadzenie ubezpieczeń wymienionych w grupach 14-16 załącznika do ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 124, poz. 1151 z późn. zm. „ustawa o działalności ubezpieczeniowej”) i na podstawie tego zezwolenia oferuje ubezpieczenia finansowe znajdujące się poza systemem ubezpieczeń eksportowych ze wsparciem państwa.

2) Ubezpieczenia eksportowe obejmują:

- a) ubezpieczenie kredytów eksportowych, czyli ochronę jednostek finansujących kontrakt eksportowy (zazwyczaj są to banki) na wypadek strat poniesionych w związku z tym finansowaniem,
- b) ubezpieczenie kontraktów eksportowych, czyli ochronę eksporterów na wypadek strat poniesionych w związku z realizacją kontraktu eksportowego,
- c) ubezpieczenie kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu, czyli ochronę przedsiębiorców na wypadek kosztów i wydatków poniesionych w związku z poszukiwaniem zagranicznych rynków zbytu,
- d) ubezpieczenie inwestycji bezpośrednich za granicą, czyli ochronę przedsiębiorców na wypadek strat poniesionych w związku z realizacją inwestycji bezpośredniej za granicą,
- e) ubezpieczenie umów sprzedaży zawartych przez przedsiębiorców zależnych czyli ochronę przedsiębiorców zależnych na wypadek strat poniesionych w związku ze sprzedażą poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ubezpieczenia eksportowe mogą być realizowane w formie ubezpieczenia bezpośredniego, ubezpieczenia pośredniego (reasekuracji) lub udzielenia gwarancji ubezpieczeniowej. Celem gwarancji ubezpieczeniowych jest umożliwienie krajowym przedsiębiorcom zawarcia i realizacji kontraktów eksportowych.

Ochrona ubezpieczeniowa udzielana jest w stosunku do podmiotów prywatnych i publicznych, przy czym podmiot publiczny to taki podmiot, który w jakiegokolwiek formie reprezentuje władzę publiczną i nie może zostać uznany za niewypłacalny w drodze jakiegokolwiek postępowania sądowego lub administracyjnego. Ponadto podmiotem publicznym może zostać uznany każdy inny podmiot z uwagi na:

- a) jego status prawny,
- b) efektywność postępowania prawnego prowadzonego przeciwko niemu,
- c) jego źródła finansowania i dochodów,
- d) fakt, że może on również spłacać długi, korzystając ze źródeł niezwiązanych z funduszami administracji publicznej, w szczególności z przychodów uzyskanych z podatków lokalnych lub ze świadczenia usług publicznych,
- e) wpływ, jaki może na niego wywierać rząd kraju macierzystego lub kontrolę, którą może nad nim sprawować.

KUKE SA prowadzi ubezpieczenie kredytów i kontraktów eksportowych oraz ubezpieczenie umów sprzedaży zawartych przez przedsiębiorców zależnych od ryzyka handlowego, politycznego i nierynkowego, natomiast ubezpieczenie inwestycji bezpośrednich za granicą wyłącznie od ryzyka politycznego. Ubezpieczenie dotyczy ryzyka handlowego i politycznego, jeżeli kontrakt został zawarty na okres kredytu dwóch lub więcej lat a ryzyka nierynkowego, jeżeli kontrakt został zawarty na okres kredytu poniżej dwóch lat.

Ryzyko handlowe obejmuje:

- 1) prawne lub faktyczne stwierdzenie niewypłacalności dłużnika, który jest podmiotem prywatnym, oraz jego poręczyciela albo gwaranta, jeżeli występują i są podmiotami prywatnymi,
- 2) opóźnienie w spełnieniu świadczenia przez dłużnika, który jest podmiotem prywatnym, oraz jego poręczyciela albo gwaranta, jeżeli występują i są podmiotami prywatnymi,
- 3) jednostronne zerwanie kontraktu eksportowego przez dłużnika, który jest podmiotem prywatnym, rozumiane jako niewykonanie lub nienależyte wykonanie kontraktu eksportowego, w szczególności bezpodstawną odmową przyjęcia towarów lub usług.

Ryzyko polityczne obejmuje:

- 1) opóźnienie w spełnieniu świadczenia przez dłużnika, który jest podmiotem prywatnym, oraz jego poręczyciela albo gwaranta, którzy są podmiotami publicznymi,
- 2) opóźnienie w spełnieniu świadczenia przez dłużnika, który jest podmiotem publicznym, oraz jego poręczyciela albo gwaranta, jeżeli występują,
- 3) jednostronne zerwanie kontraktu eksportowego przez dłużnika, który jest podmiotem publicznym, rozumiane jako niewykonanie lub nienależyte wykonanie kontraktu eksportowego, w szczególności bezpodstawną odmową przyjęcia towarów lub usług,
- 4) środki lub decyzje kraju trzeciego, innego niż Rzeczpospolita Polska lub kraj ubezpieczającego, podjęte przez rząd kraju trzeciego lub jego władze publiczne w formie uznawanej za interwencję rządu, które uniemożliwiają wykonanie umowy finansującej kontrakt eksportowy lub kontraktu eksportowego,
- 5) ogłoszenie powszechnego moratorium płatniczego przez rząd kraju dłużnika lub kraju, który uczestniczy w dokonywaniu płatności w związku z umową finansującą kontrakt eksportowy lub kontraktem eksportowym,
- 6) niemożność lub opóźnienie w dokonywaniu transferu należności uiszczanych w związku z umową finansującą kontrakt eksportowy lub kontraktem eksportowym, spowodowane wydarzeniami politycznymi, trudnościami gospodarczymi, środkami prawnymi lub administracyjnymi, które wystąpiły lub zostały podjęte poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej,
- 7) przepisy prawne przyjęte w kraju dłużnika, zgodnie z którymi dokonanie przez dłużnika płatności w walucie lokalnej powoduje zwolnienie dłużnika z długu, bez względu na to, że w wyniku wahań kursu walutowego płatność dokonana przez dłużnika, przeliczona na walutę umowy finansującej kontrakt eksportowy lub kon-

traktu eksportowego, nie jest wystarczająca do spełnienia przez dłużnika świadczenia w całości według stanu na dzień dokonania płatności,

- 8) środki lub decyzje podjęte przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej lub rząd kraju ubezpieczającego, łącznie ze środkami i decyzjami podjętymi przez Unię Europejską, odnoszące się do handlu między państwem członkowskim i krajami trzecimi, takie jak zakaz wywozu, jeżeli skutki takich środków lub decyzji uniemożliwiają należyte wykonanie umowy finansującej kontrakt eksportowy lub kontraktu eksportowego i nie są w inny sposób rekompensowane przez dany rząd,
- 9) siłę wyższą, której działanie występuje poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej i obejmuje w szczególności następujące zdarzenia i ich skutki: wojnę, wojnę domową, powstanie, rewolucję, zamieszki, przewlekłe masowe strajki, trzęsienie ziemi, wybuch wulkanu, cyklon, tajfun, powódź, gwałtowną falę przyptywową, pożary o rozmiarach katastrofalnych, awarię nuklearną, akty piractwa morskiego.

Ryzyko nierynkowe obejmuje ryzyko handlowe i polityczne związane z dłużnikami mającymi siedziby w krajach innych niż kraje Unii Europejskiej, Australia, Kanada, Islandia, Japonia, Nowa Zelandia, Norwegia, Szwajcaria i Stany Zjednoczone. Ubezpieczenie kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu obejmuje uzasadnione koszty i wydatki poniesione w związku z poszukiwaniem zagranicznych rynków zbytu na wypadek nie zawarcia z kontrahentem zagranicznym na danym rynku zamierzonego kontraktu eksportowego z przyczyn niezależnych od przedsiębiorcy krajowego. Ubezpieczenie eksportowe może również dotyczyć ryzyka związanego ze zmianami kursów walutowych, a w sytuacjach uzasadnionych ważnym interesem gospodarczym Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wyrazić zgodę na ubezpieczenia kontraktów eksportowych od innego ryzyka niż wymienione powyżej.

Z ubezpieczeń eksportowych mogą korzystać przedsiębiorcy mający miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium RP, dokonujący eksportu krajowych produktów i usług, dokonujący inwestycji bezpośrednich za granicą lub poszukujący zagranicznych rynków zbytu, a także jednostki finansujące kontrakty eksportowe realizowane przez wyżej wymienionych przedsiębiorców. Od dnia 19 marca 2010 r.<sup>37</sup> z ubezpieczeń eksportowych mogą również korzystać przedsiębiorcy niemający siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których współnikami, akcjonariuszami, udziałowcami, założycielami, współwłaścicielami lub właścicielami są przedsiębiorcy mający miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej posiadający bezpośrednio więcej niż 50 proc. udziałów albo akcji u tych przedsiębiorców, zwani „przedsiębiorcami zależnymi”, w zakresie, w jakim ubezpieczenie eksportowe dotyczy towarów i usług, które stanowiły towary lub usługi krajowe.

W rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 6 sierpnia 2001 r. maksymalny procentowy udział składników pochodzenia zagranicznego w eksportowanym w ramach kontraktu eksportowego produkcie finalnym, umożliwiającym uznanie tego produktu za krajowy, został co do zasady ustalony w wysokości 50 proc. wartości transakcyjnej. Wartość składników pochodzenia zagranicznego stanowi różnica między wartością transakcyjną a wartością składników pochodzenia krajowego. Dodatkowo, rozporzą-

37. Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, Dz. U. Nr 215, poz. 1662.

dzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 sierpnia 2001 r. wskazuje, że do wartości składników pochodzenia zagranicznego nie jest zaliczana m.in. wartość surowców i półfabrykatów pochodzących z importu, użytych do produkcji produktu finalnego, które nie są wydobywane i wytwarzane w Rzeczypospolitej Polskiej.

3) Powołany ustawą Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych („KPUE”), w skład którego wchodzi, w randze sekretarza albo podsekretarza stanu, przedstawiciele ministrów: finansów, gospodarki, Skarbu Państwa, rolnictwa, spraw zagranicznych oraz przedstawiciel Prezesa Narodowego Banku Polskiego, podejmuje decyzje w formie uchwał wiążących KUKĘ SA (art. 7 – 7c ustawy) w sprawach:

- a) ogólnych zasad prowadzenia działalności w zakresie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych, zasad ustalania stawek ubezpieczeniowych i wynagrodzeń z tytułu udzielenia gwarancji ubezpieczeniowych oraz klasyfikacji krajów obejmowanych ochroną ubezpieczeniową w zależności od stopnia ryzyka,
- b) indywidualnych wniosków o ubezpieczenie i zleceń udzielenia gwarancji ubezpieczeniowych, jeżeli wnioskowana suma ubezpieczenia lub kwota gwarancji ubezpieczeniowej przekracza ustalone przez KPUE limity uprawnień decyzyjnych KUKĘ SA.

KPUE uprawniony jest do przedstawiania ministrowi finansów propozycji zmian w działalności KUKĘ SA i rozpatruje roczne sprawozdania KUKĘ SA z jej działalności, obejmujące:

- I. stan zobowiązań z tytułu zawartych umów ubezpieczenia eksportowego, umów kredytowych, udzielonych gwarancji ubezpieczeniowych oraz stopień wykorzystania limitu określonego w ustawie budżetowej,
- II. przychody ze składek, wynagrodzenia z tytułu udzielonych gwarancji ubezpieczeniowych, wypłacone odszkodowania i kwoty gwarancji ubezpieczeniowych oraz uzyskane kwoty regresów,
- III. przewidywane zobowiązania z tytułu zawartych umów ubezpieczenia eksportowego i udzielonych gwarancji ubezpieczeniowych na poszczególne lata.

4) Rozliczenia finansowe związane z działalnością w zakresie ubezpieczeń eksportowych prowadzone są przez KUKĘ SA na wyodrębnionym rachunku bankowym (art. 10 ustawy). Obecnie rachunek ten prowadzony jest w Narodowym Banku Polskim, są na nim gromadzone przede wszystkim:

- a) składki z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz wynagrodzenia z tytułu udzielonych gwarancji ubezpieczeniowych,
- b) składki reasekuracyjne (reasekuracji czynnej),
- c) kwoty uzyskane w wyniku postępowań windykacyjnych i regresowych,
- d) odsetki od środków gromadzonych na wyodrębnionym rachunku.

Z rachunku tego pokrywane są przede wszystkim:

- a) odszkodowania i kwoty gwarancji ubezpieczeniowych,
- b) składki reasekuracyjne (reasekuracji biernej),
- c) zwroty składek,
- d) koszty postępowań windykacyjnych i regresowych,



- e) koszty likwidacji szkód,
- f) wydatki na utworzenie lokat,
- g) prowizje za prowadzenie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i udzielane gwarancje ubezpieczeniowe, o których mowa w art. 14.

Środki zgromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym nie stanowią przychodu KUKA SA w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych, w przypadku ogłoszenia upadłości KUKA SA, nie wchodzi one do masy upadłości, a minister finansów przeznaczają je na zaspokojenie roszczeń z tytułu zawartych przez KUKA SA umów ubezpieczenia eksportowego oraz udzielonych gwarancji ubezpieczeniowych, ewentualną nadwyżkę przekazuje do budżetu państwa.

5) W przypadku braku środków na wyodrębnionym rachunku bankowym na wypłatę odszkodowań i kwot gwarancji, minister finansów w imieniu Skarbu Państwa:

- a) poręcza spłatę kredytu zaciągniętego przez KUKA SA w banku albo
- b) udziela pożyczki ze środków budżetu państwa (art. 13 ustawy) na warunkach wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r., zgodnie z którymi:

- I. KUKA SA może wystąpić z wnioskiem o udzielenie pożyczki lub poręczenie spłaty kredytu bankowego w przypadku, gdy w jej uzasadnionej ocenie, w okresie, którego dotyczy przedkładany wniosek, nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia sporządzenia wniosku, stan środków na wyodrębnionym rachunku bankowym może być niewystarczający na pokrycie wydatków na wypłatę odszkodowań z tytułu umów ubezpieczenia eksportowego i kwot gwarancji ubezpieczeniowych,
- II. kwota wnioskowanej pożyczki lub poręczenia nie może przekraczać kwoty roszczeń z tytułu odszkodowań i gwarancji ubezpieczeniowych, przewidywanych do wypłaty w okresie, którego dotyczy przedkładany wniosek, nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia sporządzenia wniosku.

Udzielenie i umorzenie pożyczki oraz poręczenie spłaty kredytu bankowego następuje po zasięgnięciu opinii KPUE.

Kwota pożyczki uzyskanej ze środków budżetu lub kredytu poręczonego przez Skarb Państwa zasila środki wyodrębnionego rachunku bankowego. Spłaty kredytów bankowych, odsetek tych kredytów oraz spłaty pożyczek otrzymanych ze środków budżetu państwa dokonywane są ze środków zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym.

Limit, którego nie mogą przekroczyć w danym roku łączne zobowiązania KUKA SA z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych, a także przewidywane na dany rok wypłaty ze środków budżetu państwa z tytułu poręczeń kredytów KUKA SA oraz pożyczek udzielonych KUKA SA określa ustawa budżetowa.

6) Za prowadzenie działalności powierzony ustawą KUKA SA przysługuje prowizja, której wysokość i sposób finansowania określa umowa zawarta między KUKA SA i ministrem finansów (art. 14 ustawy). Prowizja naliczana jest jako procent należnej od ubezpieczającego albo od zleceniodawcy gwarancji odpowiednio składki ubezpieczeniowej lub wynagrodzenia z tytułu udzielenia gwarancji ubezpieczeniowej i pobierana jest przez KUKA SA z wyodrębnionego rachunku bankowego w mo-

mencie inkasa składki ubezpieczeniowej lub wynagrodzenia. Kwota prowizji zasila aktywa KUKE SA. Minister finansów sprawuje też nadzór nad działalnością KUKE SA prowadzoną na podstawie ustawy.

## 2. Postulowane zmiany uregulowań prawnych

Przedstawiony system ubezpieczeń eksportowych powstał w 1994 roku. Nowelizacje ustawy miały na celu przede wszystkim rozszerzenie zakresu działalności KUKE SA. Poza powołaniem KPUE i przeniesieniem na ten podmiot uprawnień przysługujących wcześniej Radzie Ministrów, jak i wewnątrz korporacyjnemu Komitetowi Ubezpieczeń, sam model systemu pozostał niezmienny i funkcjonuje już od 15 lat. W tym okresie wykazał on pewne „słabości ustrojowe”, które można sprowadzić do następujących spostrzeżeń:

- 1) System nie zapewnia możliwości uzyskania przez KUKE SA wsparcia państwa w postaci poręczenia lub pożyczki na realizację innych zobowiązań niż wypłata odszkodowań i kwot gwarancji. Ograniczenie wsparcia państwa do sytuacji braku środków na wyodrębnionym rachunku bankowym na wypłatę odszkodowań i kwot gwarancji nie zapewnia KUKE SA środków na realizację innych zobowiązań wymienionych w art. 10 ust. 2a ustawy, które powinny być pokrywane z wyodrębnionego rachunku bankowego. Istnieje więc ryzyko w pewnych przypadkach niemożności realizacji zobowiązań lub pokrycia wydatków, do dokonania których KUKE SA jest zobowiązana na mocy ustawy i zawartych umów ubezpieczenia oraz umów o udzielenie gwarancji ubezpieczeniowych. Sytuacja taka może wystąpić m.in. w razie konieczności zwrotu ubezpieczającym składek ubezpieczeniowych w przypadku skrócenia okresu odpowiedzialności KUKE SA w ramach umowy ubezpieczenia;
- 2) Wiarygodność gwarancyjnego charakteru zobowiązania Skarbu Państwa osłabiona jest poprzez:
  - brak konsekwentnego rozdzielenia masy majątkowej KUKE SA i środków zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym,
  - ponieważ umowy ubezpieczenia eksportowego są zawierane w imieniu własnym przez KUKE SA, skierowanie roszczenia związanego z tymi zobowiązaniami przeciwko KUKE SA nie ogranicza się do środków zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym, a w przypadku egzekucji komorniczej w odniesieniu do roszczeń powstałych w związku z umowami ubezpieczenia eksportowego możliwe jest prowadzenie postępowania egzekucyjnego nie tylko z wyodrębnionego rachunku bankowego, ale również ze środków własnych KUKE SA równocześnie, ponieważ „właścicielem” wyodrębnionego rachunku bankowego jest KUKE SA, egzekucja roszczeń z tytułu umów zawartych przez KUKE SA w związku z działalnością prowadzoną na podstawie ustawy o działalności ubezpieczeniowej wydaje się być możliwa także ze środków zgromadzonych na tym rachunku;
  - wątpliwości budzi prawna możliwość wystąpienia przez KUKE SA do Skarbu Państwa z roszczeniem o zawarcie umów poręczenia przez Skarb Państwa spłaty kredytu zaciągniętego przez KUKE SA w banku albo udzielenia pożyczki w przypadku gdyby wniosek KUKE SA o udzielenie pożyczki lub poręczenia złożony

zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. został rozpatrzonej odmownie przez ministra finansów,

- równocześnie w wyżej opisanej sytuacji system nie uprawnia ubezpieczających i beneficjentów gwarancji ubezpieczeniowych do wystąpienia z roszczeniem o wypłatę kwoty ubezpieczenia/gwarancji lub z roszczeniem odszkodowawczym wprost do Skarbu Państwa,
  - w przypadku ogłoszenia upadłości KUKA SA środki z wyodrębnionego rachunku bankowego, nie wchodząc do masy upadłości, mają zostać przeznaczone przez ministra finansów na zaspokojenie roszczeń z tytułu zawartych przez KUKA SA umów ubezpieczenia eksportowego i udzielonych gwarancji ubezpieczeniowych, ustawa nie przewiduje żadnego mechanizmu na wypadek, gdy środki zgromadzone na tym rachunku okażą się niewystarczające na zaspokojenie całości roszczeń,
  - udzielanie wsparcia państwa w przypadku braku środków na rachunku bankowym, o którym mowa w art. 10 ustawy, w drodze poręczenia przez Skarb Państwa spłaty kredytu zaciągniętego przez KUKA SA w banku albo udzielenia pożyczki powoduje *de facto*, że kwota wsparcia stanowi zobowiązanie, które obciąża ten rachunek; konieczność spłaty tych zobowiązań wpływa ujemnie na stan środków na wyodrębnionym rachunku bankowym w przyszłości;
- 3) Zbyt duża wydaje się enigmatyczność postanowień ustawy odnośnie prowizji należnej KUKA SA za prowadzenie ubezpieczeń eksportowych, a ustalenie, że prowizja należna KUKA SA za prowadzenie działalności ze wsparciem państwa pobierana jest z wyodrębnionego rachunku bankowego, nie gwarantuje KUKA SA otrzymywania jej w przypadku braku środków na tym rachunku (niemożność otrzymania poręczenia kredytu lub pożyczki na ten cel). Ponadto wysokość prowizji powinna być z mocy ustawy ustalana w taki sposób, aby zapewnić co najmniej pokrycie kosztów prowadzonej działalności z uwzględnieniem nakładu pracy niezbędnego do zawarcia umowy ubezpieczenia eksportowego i jej obsługi;
- 4) Wątpliwości budzi charakter prawny uchwał KPUE ponieważ:
- ustawa nie określa charakteru tych decyzji w odniesieniu do przepisów prawa administracyjnego, jak i cywilnego,
  - członkami KPUE są przedstawiciele organów administracji państwowej, jednak decyzje KPUE ani nie spełniają wymogów KPA odnośnie decyzji administracyjnej,
  - decyzje KPUE wydawane w formie uchwał wiążą KUKA SA – ustawa nie przewiduje odwołania się od decyzji KPUE ani przez KUKA SA, ani przez podmioty, których interesu decyzje te dotyczą, jeżeli wydawane są w indywidualnych sprawach wnioskodawców o ubezpieczenie/gwarancję (art. 7 ust. 2 pkt 3);
- 5) Redakcja przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 6 sierpnia 2001 r. cechuje się wyjątkowym brakiem przejrzystości; wskazanie, że wartość składników pochodzenia zagranicznego stanowi różnicę między wartością transakcyjną a wartością składników pochodzenia krajowego sprowadza do wniosku, że wszystkie składniki, które nie są pochodzenia zagranicznego stanowią składnik pochodzenia polskiego, co oznacza, że kryterium to spełniają koszty i marża przedsiębiorcy. Przepis rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 6 sierpnia 2001 r., że do wartości składników pochodzenia zagranicznego nie jest zaliczana wartość surowców

i półfabrykatów pochodzących z importu, użytych do produkcji produktu finalnego, które nie są wydobywane i wytwarzane w Polsce, zważywszy, że każdy surowiec/półfabrykat posiada jakieś parametry powoduje, że wykazanie, że akurat surowiec/produkt wymagany do realizacji kontraktu eksportowego nie jest wydobywany/wytwarzany w kraju nastęrcza ogromne trudności dowodowe. Ponadto uznanie że faktycznie mamy do czynienia z takim surowcem lub półfabrykatem powoduje, że wartość jego automatycznie jest zaliczana do składników pochodzenia polskiego (ponieważ zawsze składniki porównujemy do wartości transakcyjnej). Równocześnie rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 sierpnia 2001 r. nie wskazuje, w jaki sposób poszczególnym składnikom należy nadawać przymiot „polskości” lub „zagraniczności”, dlatego całkiem uprawnione wydaje się w oparciu o przepisy tego rozporządzenia twierdzenie, że towar pochodzący w 100 proc. z importu, nabyty następnie od importera przez ubezpieczającego, staje się w 100 proc. składnikiem pochodzenia polskiego (przyjmujemy kryterium siedziby wystawcy faktury zakupu dla ubezpieczającego). Ponadto rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 sierpnia 2001 r. w ogóle nie reguluje sytuacji, gdy przy ubezpieczeniu kredytu dostawcy lub kredytu dla nabywcy wykonanie kontraktu eksportowego zostaje przerwane przed zakończeniem jego realizacji i dostarczeniem produktu finalnego nabywcy, stąd nie wiadomo, jak określić w takich przypadkach procentowy udział składników pochodzenia zagranicznego w eksportowanym w ramach kontraktu eksportowego produkcie finalnym.

W związku z powyższymi uwagami, uzasadnione wydaje się rozważenie wprowadzenia następujących zmian do systemu ubezpieczeń eksportowych:

- a) zmianę przepisów art. 1 i 13 ustawy poprzez zapewnienie KUKA SA środków niezbędnych do funkcjonowania systemu ubezpieczeń eksportowych z uwzględnieniem ponoszenia przez Skarb Państwa, w przypadku braku środków na wyodrębnionym rachunku bankowym Interes Narodowy, kosztów wszelkich niezbędnych dla funkcjonowania systemu ubezpieczeń eksportowych wydatków, pokrywanych zgodnie z przepisem art. 10 ust. 2a ustawy z wyodrębnionego rachunku bankowego Interes Narodowy. Konieczne jest również dostosowanie art. 13 ustawy do brzmienia art. 1 ustawy tj. zapewnienie wsparcia Skarbu Państwa w drodze przekazywania niezbędnych na ten cel środków (a więc bezzwrotnie) wraz z mechanizmem umożliwiającym w określonych warunkach przekazywanie ewentualnej nadwyżki środków do budżetu państwa oraz zmianę przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie art. 13 ustawy w taki sposób, aby mechanizm przepływu środków do systemu ubezpieczeń eksportowych umożliwiał utrzymanie płynności na rachunku, z którego system ten jest obsługiwany. Zmiany te wprowadziłyby równocześnie większą przejrzystość w finansowaniu kosztów systemu przez państwo oraz pewność dla eksporterów i banków odnośnie gwarancji rządowych ponoszenia kosztów systemu ubezpieczeń eksportowych w okresach, gdy środki zgromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym Interes Narodowy okazują się niewystarczające;
- b) rozdzielenia masy majątkowej KUKA SA i środków zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym oraz ograniczenia odpowiedzialności KUKA SA z tytułu ubezpieczeń eksportowych do środków na rachunku wyodrębnionym wskazanym w art.

10 ustawy – (zmianę art. 5 ustawy), dla osiągnięcia tego celu można wykorzystać instytucję powiernictwa – wtedy KUKE SA występowałaby w umowach ubezpieczenia eksportowego w imieniu własnym ale na rzecz Skarbu Państwa lub posunąć się do przyjęcia rozwiązania niemieckiego, gdzie umowy tego typu zawierane są przez rząd. Rozwiązanie takie wzmocniłoby poczucie bezpieczeństwa eksporterów i banków co do autonomiczności środków zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym Interes Narodowy;

- c) zagwarantowanie dla KUKE SA w przepisach rangi ustawowej takiej wysokości prowizji za prowadzenie ubezpieczeń eksportowych, aby zapewnić co najmniej pokrycie kosztów prowadzonej działalności oraz wskazanie źródeł pokrycia prowizji w przypadku braku środków na wyodrębnionym rachunku bankowym Interes Narodowy. Należy więc rozważyć wypłatę prowizji wprost z budżetu państwa.
- d) w związku z aktualnym brzmieniem przepisów należałoby wprowadzić zmianę przepisu art. 7 c ustawy poprzez wprowadzenie możliwości odwołania się od decyzji KPUE podejmowanych w sprawach indywidualnych wniosków o ubezpieczenie eksportowe oraz zleceń udzielenia gwarancji ubezpieczeniowych przez podmioty, których interesu decyzje te dotyczą oraz wyraźne stwierdzenie, że decyzje te stanowią decyzje administracyjne. Ponieważ jednak takie rozwiązanie wprowadza odmienny status decyzji w zależności od wnioskowanej sumy ubezpieczenia lub kwoty gwarancji ubezpieczeniowej (zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 4 ustawy decyzje dotyczące zawarcia umów ubezpieczenia eksportowego i udzielenia gwarancji ubezpieczeniowej do pewnych kwot podejmuje KUKE SA w oparciu o uprawnienia nadane jej przez KPUE i w takim przypadku nie można mówić o decyzjach administracyjnych), należy rozważyć pozbawienie KPUE uprawnień do podejmowania decyzji w sprawach indywidualnych wniosków o ubezpieczenie eksportowe oraz zleceń udzielenia gwarancji ubezpieczeniowych i przeniesienie ich do organu spółki czyli KUKE SA lub ewentualnie powierzenie tych uprawnień radzie nadzorczej KUKE SA. W takim przypadku wnioskodawcy nie przysługiwałoby prawo odwołania od decyzji, w razie zmiany parametrów transakcji eksportowej lub warunków finansowych mógłby on ponownie złożyć wniosek o ubezpieczenie lub udzielenie gwarancji ubezpieczeniowej;
- e) zmianę przepisów ustawowych dotyczących wymogu krajowości produktów i usług oraz przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 6 sierpnia 2001 r. w związku z brakiem przejrzystości tych przepisów oraz wprowadzenie kryterium tzw. „interesu narodowego”, jako warunku otrzymania wsparcia; kryterium „interesu narodowego” mogłoby przykładowo obejmować wpływ kontraktu eksportowego na gospodarkę krajową, wzrost zatrudnienia, renomę kraju, wsparcie dla sprzedaży towarów wyprodukowanych poza granicami kraju na zlecenie podmiotów krajowych lub ze składników w znacznym stopniu pochodzących z kraju. Z uwagi na nieprzejrzystość i niekompletność dzisiejszej regulacji polskość, zmiana ta wyeliminowałaby wiele wątpliwości, które powstają w związku z badaniem wypełnienia kryterium polskość przez kontrakt eksportowy. Zmiana przepisów w tym zakresie wprowadziłaby równocześnie większą pewność dla eksporterów i banków odnośnie spełniania przez kontrakt eksportowy warunków ubezpieczenia eksportowego określonych ustawą.

## Podsumowanie

Polski system ubezpieczeń kredytu stworzony został 15 lat temu. Należy stwierdzić, że od tego czasu, co do zasady, spełnia on funkcję dla jakiej został powołany, czyli przyczynia się do tworzenia lepszych warunków konkurencyjności poprzez umożliwienie polskim eksporterom handlu na warunkach kredytowych. Wzmacnia przez to pozycję polskich eksporterów oraz oferowanych przez nich towarów i usług na rynku międzynarodowym. Jednakże system ten w swojej zasadniczej istocie przez cały okres funkcjonowania pozostaje niezmienny. Nowelizacje ustawy miały na celu przede wszystkim rozszerzenie zakresu ubezpieczeń prowadzonych przez KUKE SA ze wsparciem państwa. Doświadczenie zdobyte przez te wszystkie lata wskazuje jednak, że pomimo ogólnej pozytywnej oceny system ten wymaga pewnych poprawek. Artykuł przedstawia propozycje zmian w obszarach, w których powinny być one wprowadzone w pierwszej kolejności, a wydaje się, że przyczyniłyby się one do zwiększenia efektywności oraz przejrzystości systemu oraz bezpieczeństwa podmiotów z niego korzystających.

## Wykaz źródeł:

Art. 107 TFUE Dz. Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r.

Decyzja Rady z dnia 4 kwietnia 1978 r. o wdrożeniu głównych wytycznych w zakresie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych.

Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 2000 r., zastępująca decyzję z 4 kwietnia 1978 o wdrożeniu głównych wytycznych w zakresie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, 2001/76/EC, Dz. U. L 32, z 2.02.2001 r.

Dyrektywa z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie harmonizacji głównych przepisów dotyczących ubezpieczenia kredytów eksportowych dla transakcji objętych ubezpieczeniem średnio- i długoterminowym, Dz. Urz. WE L 148 z 7.05.1998 str. 22, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne.

Dyrektywa 98/29/WE z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie harmonizacji głównych przepisów dotyczących ubezpieczenia kredytów eksportowych dla transakcji objętych ubezpieczeniem średnio- i długoterminowym, Dz. Urz. UE L 148 z 7/19.05.1998, str. 22, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne.

*Export Credit Financing Systems In OECD Member and Non-member Countries*, OECD, Paris 1995 i 1997, s. 1, za: T. Bednarczyk, *Kredytowanie i ubezpieczanie transakcji eksportowych jako elementy polityki proeksportowej*, *Ekonomista* 1998, nr 5-6.

Jeziorański J.A., *Sprawa ubezpieczenia kredytów handlowych w Polsce*, „Przegląd Ubezpieczeniowy”, rok VIII, zeszyt 2, marzec-kwiecień 1929.

Komunikat Komisji do Państw Członkowskich na podstawie art. 93 ust. 12 Traktatu WE o zastosowaniu art. 92 i 93 Traktatu do ubezpieczeń krótkoterminowych kredytów eksportowych Dz. U. C 281 z 17.09.1997 r., zmieniony Dz. U. C 217 z 2.08.2001 r., Dz. U. C 307 z 11.12.2004, Dz. U. C 325 z 22.12.2005 r. i Dz. U. C 329 z 7.12.2010 r.

Komunikat Komisji – Tymczasowe unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego Dz. Urz. C 6/05 z 11 stycznia 2011 r.

Lisowski J., *Ubezpieczenie kontraktów eksportowych w Polsce (cz. I)*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1996, nr 1/2/3.

Maciaszek P., na podstawie materiałów własnych KUKI SA i stron internetowych agencji kredytów eksportowych.

Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji, Dz. U. C 155 z 20.06.2008.

Olszewski A., *Ubezpieczenia w handlu zagranicznym*, PZU, Warszawa 1977.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie określenia definicji ryzyka handlowego, politycznego i nierynkowego, Dz. U. Nr 81, poz. 534.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i tryby udzielania przez Skarb Państwa poręczeń kredytów bankowych zaciągniętych przez KUKI S.A. oraz udzielania i umarzania pożyczek ze środków budżetu państwa, Dz. U. Nr 24, poz. 210 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 sierpnia 2001 r. w sprawie maksymalnego procentowego udziału składników pochodzenia zagranicznego w eksportowanym w ramach kontraktu eksportowego produkcie finalnym, umożliwiającego uznanie tego produktu za krajowy, Dz. U. Nr 101, poz. 1097.

*The arrangement on officially supported export credits* z dnia 3.03.2011, TAD/PG(2011)4.

*The Financing of exports. A guide for developing and transition economies*. International Trade Centre UNCTAD/WTO, Geneva 1997.

Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. z 1990 r., Nr 59, poz. 344, z 1993 r. Nr 5, poz. 21 i Nr 44, poz. 201 oraz z 1994 r., Nr 4, poz. 17.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 59, poz. 609, Dz. U. z 2004 r. Nr 96, poz. 959, z 2005 r. Nr 143, poz. 1204 oraz z 2009 r. Nr 161, poz. 1277 i Nr 215, poz. 1662.

Ustawa z dnia 21 lutego 1997 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych, Dz. U. Nr 28, poz. 154.

Ustawa z dnia 16 listopada 2000 o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych, Dz. U. Nr 114 poz. 1190.

Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, Dz. U. Nr 215, poz. 1662.

Vademecum ubezpieczeń gospodarczych, pr. zb. pod red. T. Sangowskiego, Poznań 1998.

Olszewski A., *Ubezpieczenie kredytów eksportowych na tle zasad kredytowania i finansowania transakcji eksportowych*, TUIR „Warta” SA, Warszawa 1975.

## **Polish system of state-supported export insurance – *de lege ferenda* comments – Summary**

*The purpose of the article is to provide analysis of the export insurance system in Poland due to the demand for this type of insurance cover among polish businesses. However, the experience learned during the time the system has been in place indicates that despite a general positive assessment, it does not meet fully the expectations of businesses, and therefore, it needs to be changed. The author diagnoses the terms applied currently in export insurance, identifies their weaknesses and presents postulates for changes in the system in order to ensure that future export insurance terms become more accessible to Polish exporters.*

**JOLANTA GAJDA** jest radcą prawnym, Dyrektorem ds. Prawnych GSP w Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA.

Recenzenci: Krzysztof Jasiński, Dariusz Poniewierka.



**MARCIN ORLICKI**

Recenzja książki pt. „Der Gruppenversicherungsvertrag – Grundlagen und ausgewählte Problemfelder” („Umowa ubezpieczenia grupowego – podstawy i wybrane problemy”)  
Fabian Herdter

Verlag Versicherungswirtschaft, Karlsruhe 2010, ss. 218

Przedmiotem niniejszej recenzji jest książka autorstwa Fabiana Herdtera „Der Gruppenversicherungsvertrag – Grundlagen und ausgewählte Problemfelder” („Umowa ubezpieczenia grupowego – podstawy i wybrane problemy”), która ukazała się w roku 2010 nakładem wyspecjalizowanego w literaturze ubezpieczeniowej niemieckiego wydawnictwa Verlag Versicherungswirtschaft z Karlsruhe, w ramach serii wydawniczej prezentującej osiągnięcia seminarium ubezpieczeniowego Uniwersytetu Goethego we Frankfurcie nad Menem (Frankfurter Reihe).

Recenzowana publikacja stanowi wydanie książkowe rozprawy doktorskiej obronionej na Wydziale Prawa Uniwersytetu Goethego w semestrze zimowym roku akademickiego 2009/2010. Promotorem doktoratu był jeden z najbardziej znanych niemieckich naukowców zajmujących się prawem ubezpieczeniowym – prof. Manfred Wandt.

Recenzowana monografia warta jest zainteresowania polskiego czytelnika przede wszystkim ze względu na swą tematykę. Na problemach związanych z ubezpieczeniami grupowymi ogniskują się bowiem w ciągu kilku ostatnich lat dyskusje bardzo wielu osób interesujących się prawem ubezpieczeniowym – zarówno praktyków, jak i teoretyków. Choć kwestie te budzą bardzo żywe emocje i kontrowersje, brak jest ciągle w polskiej literaturze ubezpieczeniowej opracowania, które w rzetelny i kompetentny sposób analizowałoby materię umów ubezpieczeń grupowych. Nie pozostaje nic innego jak tylko szukać wśród opracowań obcych. Szczęśliwym zbiegiem okoliczności monografia ubezpieczeń grupowych została stworzona w Niemczech, które są krajem o dość podobnych

do polskich prywatnoprawnych regulacjach ubezpieczeniowych. Błędem byłoby więc nie zauważyć książki F. Herdtera i nie skorzystać z zawartych w niej analiz.

Choć recenzowana monografia nie jest bardzo obszerna (218 stron), szerokie jest spektrum prezentowanych w niej zagadnień. W kolejnych rozdziałach autor prowadzi czytelnika przez wszystkie najistotniejsze problemy związane z ubezpieczeniami grupowymi, pokazuje zasadnicze dylematy ich dotyczące i – co najważniejsze wskazuje rozwiązania.

Warto w tym miejscu przytoczyć kilka najistotniejszych z polskiej perspektywy tez F. Herdtera. Rozpocząć należy od sformułowanej przez autora definicji umowy ubezpieczenia grupowego, która w prawie niemieckim (podobnie jak i polskim) nie została zawarta w przepisach prawa. F. Herdter pisze, że chodzi o umowę ubezpieczenia zawartą z jednym ubezpieczającym, która zakłada objęcie ochroną ubezpieczeniową wielu oddzielnych ryzyk dotyczących ubezpieczonych członków grupy. W znaczeniu techniczno-ubezpieczeniowym (lecz nie prawno-materialnym) umowa prowadzi do powstania tyłu stosunków ubezpieczenia, ilu członków liczy sobie grupa.

F. Herdter podkreśla, że nie każda grupa osób może być ubezpieczona poprzez umowę ubezpieczenia grupowego. Nie powinna być to grupa stworzona wyłącznie na potrzeby ubezpieczenia grupowego. Przeciwnie, do zawarcia umowy ubezpieczenia grupowego konieczne jest istnienie grupy osób, które łączy szczególnego rodzaju relacja z ubezpieczającym podobna do relacji podległości. W szczególności do występowania w roli ubezpieczającego predestynowani są pracodawcy w odniesieniu do grupy pracowników lub organizacje (stowarzyszenia, partie polityczne, związki zawodowe itp.) w odniesieniu do grupy swych członków. F. Herdter nie neguje jednak możliwości zawierania umów ubezpieczeń grupowych w przypadkach, gdy więź między ubezpieczającym i ubezpieczonymi jest innej natury. Autor wspomina o ubezpieczeniu grup osób o charakterze nietrwiałym, byleby tylko ich członkowie znajdowali się w określonej sytuacji faktycznej pozwalającej na nakreślenie granic pomiędzy nimi a innymi osobami.

Ubezpieczenie grupowe jest w recenzowanej monografii uznawane za ubezpieczenie na cudzy rachunek lub ubezpieczenie na cudzy i zarazem własny rachunek (w sytuacji, gdy ubezpieczający sam jest członkiem grupy i zagrożony jest tym samym niebezpieczeństwem, co inni ubezpieczeni). F. Herdter podkreśla przy tym rolę stosunku prawnego łączącego ubezpieczającego z ubezpieczonymi i analizuje prawa oraz obowiązki stron tego stosunku. Autor analizuje między innymi obowiązki doradcze i informacyjne ubezpieczającego względem ubezpieczonych, kwestię opłacania składek ubezpieczeniowych oraz dbałości o ciągłość ochrony ubezpieczeniowej.

Autor recenzowanej monografii wskazuje cechy charakterystyczne ubezpieczeń grupowych, w których krąg ubezpieczonych jest stały oraz ubezpieczeń grupy o zmiennym składzie. Szczegółowej analizie zostały poddane umowy, w których zmiana składu grupy odbywa się automatycznie, jak i te, w których niezbędne jest zgłaszanie do ubezpieczenia kolejnych ubezpieczonych osób.

Tak zarysowany obraz umowy ubezpieczenia grupowego jest podstawą do formułowania wielu wniosków szczegółowych dotyczących możliwości i zasadności stosowania przepisów ubezpieczeniowych w odniesieniu do ubezpieczeń grupowych (w szczególności tych, które dotyczą obowiązku deklaracji ryzyka, obowiązków informacyjnych ubezpieczyciela, skutków opóźnienia w zapłacie składki). Niezwykle interesujące i do-

niosłe praktycznie są rozważania związane z formułą grupową poszczególnych rodzajów ubezpieczeń. F. Herdter najwięcej miejsca poświęca: grupowym ubezpieczeniom na życie, grupowym ubezpieczeniom zdrowotnym, grupowym ubezpieczeniom wypadkowym, grupowym ubezpieczeniom służącym zabezpieczeniu kredytów oraz grupowym ubezpieczeniom D&O.

Autor recenzowanej książki wiele uwagi poświęca jasnemu oddzieleniu pojęcia „prawdziwej” umowy ubezpieczenia na życie od instytucji do niej podobnych. Analizie zostały poddane między innymi znane prawu polskiemu i opisywane w polskiej literaturze ubezpieczeniowej umowy ramowe dotyczące sposobu zawierania umów ubezpieczenia<sup>1</sup> oraz umowy ubezpieczenia na rzecz osoby, której ubezpieczenie dotyczy<sup>2</sup>.

Oceniana praca daje znakomity obraz instytucji prawnej ubezpieczenia grupowego. Łączą się w niej rzetelna wykładnia przepisów prawa ubezpieczeniowego i cywilnego z wycuciem potrzeb praktyki. F. Herdter rozumie jednak potrzeby praktyki ubezpieczeniowej nie tylko przez pryzmat interesów ubezpieczycieli prowadzących ubezpieczenia grupowe. Z drugiej strony patrząc, nie można Herdterowi zarzucić „odchylenia konsumenckiego”. Jego opinie są wyważone i gruntownie uzasadnione.

Recenzowana monografia – choć dotyczy prawa niemieckiego – może być bardzo pomocna polskim prawnikom borykającym się z trudnościami związanymi z ubezpieczeniami grupowymi. F. Herdter pokazał, że brak szczegółowej regulacji prawnej im wyłącznie poświęconej, nie musi oznaczać, że system prawny ich nie zauważa<sup>3</sup>. Z regulacji ogólnych można bowiem wystarczająco jasno odczytać kształt praw i obowiązków ubezpieczyciela, ubezpieczającego i grupowo ubezpieczonych. F. Herdter uczynił to w sposób bardzo przekonujący, zaś jego wnioski można w bardzo znaczącej części przenieść na grunt prawa polskiego.

Jeśli zwycięży w Polsce szeroko propagowana w ostatnich latach idea wyraźnego uregulowania umów ubezpieczeń grupowych<sup>4</sup>, twórcy projektu zmian kodeksu cywilnego powinni traktować dzieło F. Herdtera jako punkt odniesienia.

Chciałbym zachęcić wszystkie osoby zainteresowane tematyką ubezpieczeń grupowych do lektury monografii F. Herdtera. Jest ona pouczająca i inspirująca, zaś praktyczne wykorzystanie zawartych w niej analiz może być bardzo korzystne dla naszego rynku ubezpieczeniowego.

*Recenzent: Marcin Orlicki.*

1. Por. M. Orlicki (w:) M.Orlicki, J.Pokrzywniak, *Umowa ubezpieczenia – Komentarz do nowelizacji kodeksu cywilnego*, Warszawa 2008, s. 129.
2. Szerzej na gruncie prawa polskiego instytucję tę opisuje: W.W. Mogilski, *Umowa ubezpieczenia na rzecz osoby trzeciej* (w:) A.Wąsiewicz (red.) *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej 1*, Bydgoszcz 1994, s. 90.
3. O stan regulacji ubezpieczeń grupowych w Polsce pytała K. Malinowska w artykule *Ubezpieczenia grupowe na życie – niebył w majestacie prawa?*, „Prawo Asekuracyjne” 2008, Nr 2, s. 35 i n.
4. Por. w szczególności: M.Orlicki, *Cywilne prawo ubezpieczeniowe a koncepcja kodeksu ubezpieczeń* (w:) E.Kowalewski (red.) *O potrzebie polskiego kodeksu ubezpieczeń*, Toruń 2009, W.W. Mogilski, *Ubezpieczenia grupowe w kontekście regulacji prawnej* (w:) E. Kowalewski (red.) *Ubezpieczenia grupowe na życie a prawo zamówień publicznych*, Toruń 2010, ss. 74 – 78.

---

# Rydzyna, 30 maja – 1 czerwca 2011



**UBEZPIECZENIA 2011**  
Konferencja Naukowa

V KONFERENCJA NAUKOWA

## UBEZPIECZENIA WOBEC WYZWAŃ XXI WIEKU

Pod patronatem honorowym:

J.M. Rektora UE we Wrocławiu prof. zw. dr hab. Bogusława Fiedora

J.M. Rektora UE w Poznaniu prof. zw. dr hab. Mariana Gorynii

### KOMITET NAUKOWY KONFERENCJI

**Prof. zw. dr hab. Wanda Ronka-Chmielowiec**

Katedra Ubezpieczeń UE we Wrocławiu

**Prof. dr hab. Jerzy Handschke**

Katedra Ubezpieczeń UE w Poznaniu

### KOMITET ORGANIZACYJNY

Przewodniczący: dr Marta Borda

Sekretarz: dr Anna Jędrzychowska

Członek: dr Ewa Poprawska

mgr Maria Wąsiewicz

### ORGANIZATORZY



Uniwersytet Ekonomiczny  
we Wrocławiu

Katedra Ubezpieczeń

Wydział Zarządzania, Informatyki i Finansów

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu



Katedra Ubezpieczeń

Wydział Ekonomii

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

### KONTAKT:

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu,

Wydział Zarządzania, Informatyki i Finansów Katedra Ubezpieczeń,

ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław, tel. 071-36-80-338 fax 071-36-80-322

e-mail: ubezpieczenia2011@ue.wroc.pl

Patronat medialny: WIADOMOŚCI UBEZPIECZENIOWE • ROZPRAWY UBEZPIECZENIOWE

---