

GOSPODARKA NARODOWA

5-6
(237-238)
Rok LXXX/XXI
maj-czerwiec
2011
s. 21-48

Grzegorz KONAT*
Wanda KARPIŃSKA-MIZIELIŃSKA*
Tadeusz SMUGA*

Znaczenie ubezpieczeń eksportowych w Polsce w latach 2000-2009

Celem artykułu jest ocena funkcjonowania systemu wsparcia polskiego eksportu w latach 2000-2009, ze szczególnym uwzględnieniem eksportu realizowanego na rynki krajów o podwyższonym ryzyku¹. Jej przedmiotem jest przede wszystkim przegląd stosowanych instrumentów wsparcia i ocena działalności instytucji odgrywającej kluczową rolę w tym systemie – Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna (KUKE S.A.).

Analiza zmian zachodzących w oficjalnym (publicznym) systemie wspierania eksportu pokazuje nie tylko jego rolę w rozwoju eksportu polskich przedsiębiorstw, ale także wpływ otoczenia zewnętrznego, przede wszystkim członko-

* Autorzy są pracownikami Instytutu Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur w Warszawie, e-mail: G. Konat – grzegorz.konat@ibrkk.pl, W. Karpińska-Mizieleńska – wandakm@aster.pl, T. Smuga – tsmuga@interia.pl. Artykuł wpłynął do redakcji w kwietniu 2011 r.

¹ Prezentowana analiza stanowi element szerszego opracowania przygotowanego na zamówienie Ministerstwa Gospodarki. Por. K. Bachnik, P. Dziewulski, M. Hryniwicka, W. Karpińska-Mizieleńska, G. Konat, A. Marzec, J. Niemczyk, B. Sokołowska, A. Skowronek-Mielczarek, T. Smuga (kierownictwo projektu), *Analiza funkcjonowania infrastruktury finansowego wspierania polskiego eksportu (KUKE i BGK) w latach 2000-2009, ze szczególnym uwzględnieniem eksportu realizowanego na rynki o podwyższonym ryzyku oraz eksportu MSP*, Instytut Badań Rynku Konsumpcji i Koniunktur w Warszawie, Warszawa 2010. W opracowaniu wykorzystano metodę analizy treści dokumentów, obejmującą przegląd aktów prawnych regulujących problematykę wspierania eksportu zarówno polskich, jak i WTO, OECD oraz UE, analizę danych statystycznych, wywiady pogłębione, a przede wszystkim informacje z ogólnie dostępnych sprawozdań z działalności badanej instytucji. Z uwagi na tajemnicę handlową nie udało się jednak uzyskać bardziej szczegółowych danych dotyczących ubezpieczeń kredytów i kontraktów eksportowych zarówno na rachunek Skarbu Państwa, jak i komercyjnych.

stwa Polski w Unii Europejskiej i regulacji międzynarodowych oraz wahań koniunktury na rynkach światowych na jego funkcjonowanie.

Opisywane dziesięciolecie działalności KUKI S.A. nie jest jednolite. Można w nim wyodrębnić okres do 2004 r. – przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz lata członkostwa w UE (2004-2009). W tym ostatnim okresie szczególną uwagę zwrócić należy na lata kryzysu gospodarczego (2008-2009), ze względu na większą na ogół, niż podczas dobrej koniunktury aktywność państwa na obszarze eksportu (działania ochronne). Pojawia się w związku z tym pytanie o wpływ kryzysu na funkcjonowanie instytucji zajmujących się wspieraniem eksportu oraz czy zjawisko zwiększonego interwencjonizmu państwa w tym zakresie dotyczyło również Polski.

W analizie przeprowadzonej w artykule uwzględniono szereg uwarunkowań działania KUKI S.A., w tym zwłaszcza jej podstawy organizacyjnoprawne oraz ograniczenia zewnętrzne, wynikające m.in. z międzynarodowych uregulowań w zakresie konkurencji. Szczególną uwagę zwrócono na pozostające w dyspozycji Korporacji instrumenty wspierania eksportu, przede wszystkim te z gwarancjami Skarbu Państwa, nakierowane na rynki podwyższonego ryzyka. Uzupełnienie tej analizy stanowi ocena działalności prowadzonej na rachunek własny (komercyjnej), która w ostatnich latach odgrywa coraz większą rolę w funkcjonowaniu KUKI S.A. Obserwacja wykorzystania tych instrumentów w czasie pozwala na szersze spojrzenie na system wspierania eksportu w Polsce i identyfikację wewnętrznych i zewnętrznych czynników wpływających na zachodzące w nim zmiany.

Międzynarodowe uwarunkowania wspierania eksportu

Wsparcie państwa udzielane podmiotom gospodarczym, w tym eksportującym towary i usługi na rynki zagraniczne jest jednym z instrumentów polityki gospodarczej mającym na celu poprawę ich konkurencyjności. Ważnym jej elementem jest ubezpieczanie kontraktów i kredytów eksportowych z gwarancjami Skarbu Państwa. System ubezpieczeń tych kontraktów oraz kredytów eksportowych (zwłaszcza średnio i długoterminowych) stanowi ważny instrument polityki handlowej². Analiza regulacji międzynarodowych obowiązujących w zakresie wspierania eksportu pokazuje jednak, że możliwości posługiwania się tymi instrumentami są ograniczone, gdyż przy udzielaniu przez kraj członkowski UE wsparcia w tej sferze istotne jest przede wszystkim niedopuszczenie, aby miało ono charakter niedozwolonej pomocy publicznej³.

² Por. *Dyrektywa Rady 98/29/WE z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie harmonizacji podstawowych przepisów dotyczących zasad ubezpieczeń kredytów eksportowych dla transakcji objętych ubezpieczeniem średnio i długoterminowym*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 148/22.

³ Pomocą publiczną jest określana każda korzyść uzyskana przez przedsiębiorcę od władz publicznych zarówno wtedy, gdy wsparcie finansowe jest udzielane bezpośrednio, jak i za pośrednictwem innych podmiotów, także prywatnych. Decydującym kryterium o charakterze definitywnym jest publiczny charakter własności środków finansowych.

Obowiązujące w Unii Europejskiej rozwiązania dopuszczają udzielanie pomocy jedynie wyjątkowo, w ściśle określonych sytuacjach. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (TWE) wprowadził ogólny zakaz pomocy publicznej w gospodarce (art. 87) stwierdzając, że każda pomoc państwa lub pochodząca ze źródeł państwowych (bez względu na formę), która zakłóca konkurencję, jest nie do pogodzenia z regułami wspólnego rynku. Udzielanie takiej pomocy jest dopuszczalne tylko w określonych dziedzinach, a odstępstwa od tej zasady regulowane są szczegółowymi przepisami. Kwestie dopuszczalności wspierania eksportu, a w konsekwencji sposobu działania państwa na tym obszarze, regulują przepisy międzynarodowe ustanawiające ramy instytucjonalne dla konkurencji, które kraje należące do WTO, OECD i Unii Europejskiej są zobowiązane przestrzegać. Eksport jest tym obszarem działalności, w którym pomoc publiczna jest niedozwolona i gdzie obowiązuje wymóg notyfikacji i autoryzacji. Oznacza to, że przypadki jej udzielania muszą być zgłaszane do Komisji Europejskiej i są akceptowane tylko wówczas, jeśli nie powodują naruszenia zasad konkurencji wewnątrz Unii.

Wsparcie eksportu ze strony państwa nie może więc stanowić niedozwolonej pomocy publicznej w świetle prawa unijnego lub zakazanego subsydium w rozumieniu WTO⁴. W dziedzinie ubezpieczeń problem ten reguluje Komunikat Komisji Europejskiej z 1997 r.⁵ W kontekście zgodności ubezpieczeń eksportowych z art. 92 TWE stosuje się pojęcie ryzyka nierynkowego. Chociaż przyjmuje się, że pomoc publiczna nie może zakłócać konkurencji, to jednak w świetle tych przepisów w niektórych przypadkach aktywność państwa jest dopuszczalna. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy dana usługa nie jest dostępna na rynku (długi okres, ryzyko polityczne, określone kierunki eksportu).

W rozwiązaniach międzynarodowych szczególnie miejsce poświęca się ubezpieczeniom kredytów i kontraktów długoterminowych (o okresie spłat 2 lat i więcej). Nie istnieją odrębne przepisy prawa dotyczące krótkoterminowego finansowania eksportu, gdyż nie są one potrzebne, ponieważ regulacje dotyczące pomocy publicznej (UE) i subsydiów eksportowych (WTO) stanowią na tyle istotną barierę, że skonstruowanie przez poszczególne państwa systemu wsparcia byłoby praktycznie niewykonalne.

Wypracowane na forum OECD zasady korzystania z oficjalnego wsparcia w przypadku długoterminowych kredytów i kontraktów eksportowych (dotyczą przede wszystkim eksportu inwestycyjnego) zostały zaakceptowane zarówno przez WTO, jak i UE. Wsparcie eksportu finansowanego takim kredytem (zarówno w odniesieniu do warunków finansowania, jak i ubezpieczenia)

⁴ *Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych* zawarte w ramach Rundy Urugwajskiej (ASCM), DzU 96.9.54. Subsydia eksportowe zostały zaliczone do subsydiów zakazanych. Za subsydium eksportowe uważa się m.in. udzielanie przez rządy (lub specjalne instytucje kontrolowane przez rządy) gwarancji/ubezpieczeń kredytów eksportowych lub ubezpieczenia od ryzyka wzrostu kosztów produkcji i ryzyka kursowego, przy stosowaniu stawek ubezpieczeniowych, które nie wystarczają do pokrycia w długim okresie kosztów bieżących i szkód związanych z takimi programami.

⁵ DzU C 281 z 17.9.1997 r.

jest więc dopuszczalne i nie stanowi zakazanego subsydium eksportowego lub niedozwolonej pomocy publicznej, a związane z nimi ryzyko nie jest ryzykiem rynkowym. Nie oznacza to jednak, że może być dokonywane na dowolnych warunkach⁶. Niezbędne w tym zakresie jest przestrzeganie warunków określonych w *Porozumieniu OECD*⁷. Dotyczą one zarówno samego kredytu, jak i jego ubezpieczenia. Angażowanie się państwa we wsparcie na warunkach korzystniejszych (np. przy okresie spłat dłuższym niż maksymalny, oprocentowaniu kredytu niższym niż minimalne, wysokości składki ubezpieczeniowej poniżej ustalonych progów itp.) stanowi natomiast naruszenie tych zasad.

W odniesieniu do ubezpieczeń krótkoterminowych kredytów eksportowych (do 2 lat) za dopuszczalne do objęcia oficjalnym wsparciem uznane zostało ubezpieczenie od ryzyka nierynkowego, gdyż tylko wówczas ingerencja państwa nie jest traktowana jako naruszenie konkurencji rynkowej. W przypadku takich kredytów (ryzyka) w podejmowaniu decyzji o udzieleniu wsparcia trzeba więc przede wszystkim dbać, aby nie było ono ubezpieczeniem od ryzyka rynkowego. W praktyce zasadnicze kryterium przy definiowaniu ryzyka rynkowego stanowi kierunek geograficzny eksportu. Ubezpieczenie krótkoterminowe ze wsparciem państwa jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku eksportu kierowanego do krajów podwyższonego ryzyka (tj. spoza listy z Komunikatu Komisji Europejskiej⁸), gdyż wówczas ryzyko (handlowe i polityczne) jest klasyfikowane jako nierynkowe⁹.

Kategorie stosowane w regulacjach międzynarodowych (subsydium eksportowe, warunki kredytów eksportowych, pomoc państwa) funkcjonują wprawdzie od lat i zostały w miarę dokładnie zdefiniowane, jednak sposób ich przełożenia

⁶ Por. *Pakiet Knaepena*, który zaczął obowiązywać w kwietniu 1999 r., dokument TD/PG (2004)10 Final, 6 lipca 2004 r. Nowe zasady w tym zakresie będą obowiązywały od września 2011 r. Por. dokument TAD/PG(2010)10, 3 czerwca 2010 r.

⁷ *Porozumienie w sprawie wytycznych dla oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych* stanowi „umowę dżentelmeńską” grupy krajów należących do OECD. Nazywane jest w skrócie *Porozumieniem OECD* lub *Porozumieniem w sprawie kredytów eksportowych*. Jego celem było eliminowanie subsydiowania stóp procentowych oraz stosowanie stawek premii ubezpieczeniowych skorelowanych z poziomem ryzyka, a także wprowadzenie dyscypliny w obszarze pomocy związanej oraz uzgodnienia specyficzne, odnoszące się do wybranych sektorów (ustalenia sektorowe).

⁸ Komunikat zmieniający Komunikat z 1997 r., Dz Urz UE 2001/C 217/02. Obowiązuje zasada, że premia ubezpieczeniowa nie może być niższa niż minimalna, ustalona przy uwzględnieniu określonych czynników, w tym przede wszystkim ryzyka kraju, okresu ryzyka, stopnia pokrycia ryzyka i jakości produktu. Punkt odniesienia stanowi minimalna stawka ubezpieczeniowa (*Minimum Premium Rate*, MPR). Dotyczy ona ryzyka kraju i nie zależy od charakteru nabywcy tzn. czy jest podmiotem prywatnym czy publicznym. Kraj przeznaczenia eksportu ma kluczowe znaczenie w kontekście możliwości udzielania wsparcia. Kraje są sklasyfikowane w ośmiu kategoriach wg rosnącego poziomu ryzyka (0 – 7). W przypadku najniższej, zerowej kategorii (krajów *High Income*, OECD i strefy euro) nie określa się w ogóle MPR, jest tylko zalecenie, aby oferowane warunki kształtowały się na poziomie rynkowych. W załączniku na liście krajów o ryzyku rynkowym znalazły się 23 kraje: 15 krajów UE oraz 8 innych krajów OECD.

⁹ Nierynkowe jest również ryzyko katastrof.

na praktykę gospodarczą ewoluuje w czasie i podlega wpływom aktualnych uwarunkowań, w tym czynników koniunkturalnych. I tak np. w warunkach kryzysu gospodarczego (lata 2008-2009) jednym z elementów polityki antykryzysowej Unii Europejskiej było zwiększenie dostępności środków finansowych, w tym pomocy publicznej dla podmiotów gospodarczych. Taki charakter miał *Europejski plan naprawy gospodarczej*¹⁰. Wprowadzone w tym okresie zmiany w zasadach udzielania pomocy publicznej polegały na ich rozluźnieniu, w tym okresowej (do końca grudnia 2010 r.) dopuszczalności wspierania eksportu. Można było np. zastosować kategorię ryzyka przejściowo nierynkowego, a więc objąć wsparciem – przy braku dostępu do usługi ubezpieczeniowej na rynku – transakcje eksportowe, których finansowanie byłoby w innych warunkach uznane za obciążone ryzykiem rynkowym. W szczególności jako ryzyko przejściowo nierynkowe można było traktować ryzyko związane z kredytami eksportowymi udzielanymi przez małe i średnie przedsiębiorstwa importerom z krajów z listy określonej w Komunikacie Komisji Europejskiej¹¹.

W przypadku Polski o bardzo umiarkowanym zakresie potencjalnego wsparcia ze strony państwa przesądza struktura geograficzna i towarowa eksportu. Szczególną rolę w tym zakresie odrywa niewielki udział eksportu finansowanego kredytem długoterminowym w eksporcie ogółem (zwłaszcza dóbr inwestycyjnych), a także eksportu finansowanego kredytem krótkoterminowym, który mógłby z takiego wsparcia korzystać, co związane jest z dominacją eksportu do krajów z listy¹². W tych warunkach możliwości rozszerzenia skali ubezpieczeń kredytów i kontraktów eksportowych gwarantowanych przez Skarb Państwa są poważnie ograniczone.

Sytuację tę mogłyby zmienić (tj. umożliwić wykorzystywanie na większą skalę wsparcia państwa) przede wszystkim zwiększenie eksportu inwestycyjnego, jak również ekspansja eksportowa do krajów podwyższonego ryzyka oraz polskie bezpośrednie inwestycje za granicą.

Organizacyjnoprawne podstawy działalności KUKI S.A.

Wsparcie przez państwo działalności eksportowej podmiotów gospodarczych realizowane jest za pośrednictwem funkcjonujących w poszczególnych krajach instytucji ubezpieczeniowych, a jego podstawowym celem jest zapewnienie krajowym eksporterom ubezpieczenia od tych rodzajów ryzyka związanego z eksportem, od których nie mogą oni ubezpieczyć się na rynku¹³.

¹⁰ *Europejski plan naprawy gospodarczej*, Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Bruksela, dnia 26.11.2008; Komunikat Komisji: *Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego*, 2009/C 16/01.

¹¹ Komunikat zmieniający Komunikat z 1997 r., op. cit.

¹² Tamże.

¹³ U podstaw działania tego typu instytucji leżało „przekonanie, że na rynku każdego kraju, który chce aktywnie uczestniczyć w wymianie międzynarodowej, potrzebna jest instytucja spełniająca rolę gwaranta ostatniej szansy oraz uzupełniająca niedoskonałości i braki w ofercie prywat-

Funkcjonujące na świecie instytucje ubezpieczeń kredytów eksportowych działają w różnych formach organizacyjnych. Wyróżnić wśród nich możemy:

- specjalne powołane do realizacji tych zadań organa państwowe (dotyczy to np. *Export Credits Guarantee Department* (ECGD) – wydzielona jednostka organizacyjna Ministerstwa Handlu Wielkiej Brytanii oraz *Nippon Export and Investment Insurance* (NEXI) – Japonia),
- agencje państwowe (np. *The Norwegian Guarantee Institute for Export Credits* w Norwegii oraz *The Swedish Export Credits Guarantee Board* w Szwecji),
- korporacje publiczno-prawne (*Servizi Assicurativi del Commercio Estero* (SACE) – Włochy, *KUKE S.A.* – Polska, *Magyar Exporthitel Biztosító* (MEHIB) – Węgry, *Exportní garanční a pojišťovací společnost* (EGAP) – Czechy),
- prywatne zakłady ubezpieczeń działające na zlecenie i rachunek państwa (np. *Euler-Hermes* – Niemcy, *Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur* (COFACE) – Francja),
- podmioty będące swego rodzaju połączeniem zakładów ubezpieczeń z bankami państwowymi (*Ex-Im Bank* – USA, *Österreichische Kontrollbank AG* (ÖKB) – Austria).

O ile w krajach wysoko rozwiniętych system publicznego ubezpieczania kredytów eksportowych rozwijał się przez kilkadziesiąt lat, to w Polsce, podobnie jak w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej, instytucje tego typu powołano dopiero na początku lat 90. XX w.

Prowadzenie działalności ubezpieczeniowej w Polsce powierzono Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna (KUKE S.A.). Została ona utworzona w celu wspierania działalności eksportowej polskich podmiotów gospodarczych i stanowi jedno z kluczowych ogniw systemu wsparcia tej działalności. Podstawowym aktem prawnym, który reguluje jej działalność jest *ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kredytów eksportowych*¹⁴. Spółka prowadzi ponadto działalność ubezpieczeniową na podstawie *ustawy o działalności ubezpieczeniowej*¹⁵ oraz Statutu¹⁶. W swojej działalności stosuje się do właściwych regulacji międzyna-

nym, komercyjnych ubezpieczycieli”. Istotną rolę odgrywało ponadto wspieranie realizacji postulatów strategicznej polityki handlowej danego kraju, a także przekazywanie oficjalnej (publicznej) pomocy rozwojowej dla innych państw. Por. H. Czubek, *Przyczyny i kierunki zmian roli publicznych agencji ubezpieczeń kredytów eksportowych*, [w:] D. Fałala (red.) *Zarządzanie rozwojem ekonomicznym. Wybrane aspekty*, Wydział Ekonomii i Zarządzania Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego, Kraków 2008; H. Czubek, *Funkcjonowanie agencji ubezpieczeń kredytów eksportowych*, „*Ekonomista*”, 2006, nr 1.

¹⁴ DzU 94.86.389. Ustawa ta była na przestrzeni analizowanego 10-lecia kilkakrotnie zmieniana. Ostatnie z tych zmian weszły w życie w 2010 r. na podstawie *ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych*, DzU 09.215.1662, 18 grudnia 2009 r.

¹⁵ Pierwotnie była to ustawa z 28 lipca 1990 r., a aktualnie z 22 maja 2003 r.

¹⁶ Pierwszy Statut KUKE S.A. zatwierdzony został decyzją ministra finansów DU/1043/NJG/93 z dnia 24 listopada 1993 r. na podstawie *ustawy o działalności ubezpieczeniowej*. Aktualnie obowiązujący Statut Korporacji (tekst jednolity) uchwalony został 29 czerwca 2010 r.

rodowych, w tym Decyzji Rady, przede wszystkim decyzji 76/2001 i 77/2001, a więc właśnie tych implementujących *Consensus OECD*¹⁷.

Ustawa określa zasady ubezpieczeń eksportowych, w wypadku których wypłata odszkodowania jest zapewniona w drodze przekazywania przez Skarb Państwa niezbędnych na ten cel środków. Ubezpieczenie może mieć formę ubezpieczenia bezpośredniego, reasekuracji oraz gwarancji ubezpieczeniowej, natomiast ochroną może zostać objęty m.in. kredyt dla nabywcy, kontrakt eksportowy, inwestycja bezpośrednia. Ubezpieczenie dotyczy ryzyka handlowego i politycznego, jeśli kontrakt został zawarty na okres kredytu dwóch lat i więcej, a ryzyka nierynkowego – w przypadku kredytu na okres poniżej dwóch lat. Może również dotyczyć ryzyka zmian kursu walutowego. Ubezpieczeniami mogą być objęte kontrakty i należności przedsiębiorstw w obrocie krajowym, jak też eksportowym. Za prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, realizowanej w oparciu o środki Skarbu Państwa (czyli działalności na rachunek Skarbu Państwa), KUKI S.A. przysługuje prowizja.

Podstawowym celem KUKI S.A. jest promocja polskiego eksportu realizowanego na warunkach kredytowych i wzmocnienie pozycji eksporterów oraz ich towarów i usług na rynku międzynarodowym. Oferuje ona eksporterom produkty ubezpieczeniowe zarówno gwarantowane przez Skarb Państwa, jak i realizowane na rachunek własny (komercyjne). Korporacja działa na rachunek własny, natomiast rozliczenia związane z działalnością uregulowaną *ustawą o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kredytów eksportowych* prowadzone są przez nią na wyodrębnionym rachunku bankowym *Interes Narodowy*¹⁸. Corocznie w ustawie budżetowej określony jest limit, którego nie mogą przekroczyć łączne zobowiązania Korporacji z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych.

Korporacja jest spółką akcyjną zarejestrowaną 12 stycznia 1991 r. Jej założycielami było dziesięciu akcjonariuszy. Spośród oryginalnych założycieli obecnie pozostał tylko jeden, posiadający aktualnie gros akcji – minister finansów reprezentujący Skarb Państwa (ok. 88% akcji). Drugim udziałowcem jest Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), jako bank państwowy zaangażowany w działalność wspierania eksportu (ponad 12% akcji)¹⁹.

¹⁷ Właściwego wdrożenia Dyrektywy Rady 98/29/WE dokonano dopiero w 2010 r., kiedy na podstawie art. 2 ust. 9 *ustawy z dnia 7 lipca o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych* zostało wydane *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie określenia definicji ryzyka handlowego, politycznego i nierynkowego*.

¹⁸ Op. cit.

¹⁹ *Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego*, DzU z 2003 r. Nr 65, poz. 594 z późn. zm. BGK odgrywa istotną rolę w systemie instytucjonalnym wspierania polskiego eksportu. Od 2001 r. realizuje zadania w zakresie wspierania kontraktów eksportowych w ramach *Programu Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych o stałej stopie procentowej (DOKE)*. W 2009 r. w ramach wieloletniego *Rządowego Programu Wspierania Eksportu* wprowadzono nowy instrument: *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów dla zagranicznych nabywców polskich towarów i usług lub ich banków z ochroną ubezpieczeniową Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA*. Oba

Nadzór nad działalnością Korporacji powierzono ministrowi finansów. Na wniosek KUKI S.A. i po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw gospodarki zatwierdza on także ogólne warunki umów ubezpieczenia eksportowego. Istotną rolę w zakresie nadzoru pełni także powołany ustawą międzyresortowy Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych (KPUE)²⁰. Jego decyzje mają za zadanie ochronę interesu publicznego poprzez wspieranie tych transakcji handlowych, które stymulują wzrost PKB, utrzymanie i wzrost zatrudnienia, promowanie MSP, wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki (poprzez wspieranie transferu technologii i *know-how*) oraz ochronę środowiska naturalnego.

Przyjęty w momencie tworzenia KUKI S.A. status organizacyjnyprawy w istotnym stopniu określa (wpływa) jej działalność. Z jednej strony jako instytucji realizującej zadania publiczne (element polskiego systemu wsparcia eksportu), a z drugiej jako spółki handlowej. Jest więc podmiotem rozliczanym przez organy nadzorujące zarówno z realizacji celów polityki państwa w zakresie wspierania eksportu, jak i z osiągniętego wyniku finansowego. Taki konflikt (dualizm) kryteriów oceny działalności utrudnia prawidłowe funkcjonowanie spółki zarówno na polu komercyjnym, jak i gwarantowanym przez Skarb Państwa.

Na polskim rynku komercyjnych ubezpieczeń kredytów eksportowych, a także ubezpieczeń kredytów kupieckich, KUKI S.A. ma trzech głównych konkurentów. Są to niemieckie Towarzystwo Ubezpieczeń Euler Hermes SA, francuskie COFACE (działające za pośrednictwem spółki Austria Kreditversicherung AG Oddział w Polsce) oraz holenderski Atradius Credit Insurance SA – Oddział w Polsce. Ocenia się, że instytucje te mają dominującą pozycję na europejskim (ponad 91%) i światowym (70%) rynku ubezpieczeń kredytów kupieckich. Posiadają dużo większy potencjał i mogą oferować konkurencyjne wobec oferty KUKI S.A. produkty, zwłaszcza w przypadku kontraktów z podmiotami z krajów rozwiniętych o stabilnej sytuacji społeczno-gospodarczej²¹. Bardzo silna konkurencja wyraża się więc nie tyle liczbą działających firm, co ich olbrzymim (międzynarodowym) potencjałem i możliwościami.

instrumenty działają na podstawie podpisanych pomiędzy KUKI S.A. i BGK umów ramowych, które określają zasady dwustronnej współpracy.

²⁰ Do jego kompetencji należy: a) określanie szczegółowych zasad działalności KUKI S.A. w zakresie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych z uwzględnieniem standardów obowiązujących w UE, b) określanie zasad ustalania stawek ubezpieczeniowych oraz wynagrodzeń z tytułu udzielonych gwarancji ubezpieczeniowych, c) opiniowanie wniosków o ubezpieczenie eksportowe, d) ustalanie zakresu uprawnień KUKI S.A. do podejmowania decyzji dotyczących zawierania umów ubezpieczenia eksportowego oraz udzielania gwarancji ubezpieczeniowych, e) klasyfikowanie krajów w zależności od stopnia ryzyka, f) rozpatrywanie rocznych sprawozdań KUKI S.A., g) rozpatrywanie propozycji zmian w działalności KUKI S.A. oraz h) przedstawianie Radzie Ministrów sprawozdania ze swojej działalności.

²¹ *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu finansowego wspierania kredytów eksportowych*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Budżetu i Finansów, Warszawa, marzec 2010.

Szacuje się, że KUKA S.A. posiada obecnie około jednej czwartej udziałów w polskim rynku ubezpieczeń kredytów eksportowych oraz około jednej dziesiątej – w rynku ubezpieczeń należności w ogóle. Podobna sytuacja dotyczy także innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (np. Węgier), w których pozycja rynkowego lidera – niemieckiej grupy Euler-Hermes – jest bardzo zbliżona do pozycji w Polsce.

Wsparcie eksportu gwarantowane przez Skarb Państwa

Ubezpieczenia gwarantowane przez Skarb Państwa przeznaczone są dla eksporterów prowadzących wymianę handlową z krajami o podwyższonym poziomie ryzyka, jak również inwestorów realizujących długookresowe inwestycje zagraniczne (zarówno w krajach o podwyższonym ryzyku, jak i w krajach OECD). Dotyczą one produktów, które z powodu zbyt dużego ryzyka nie są oferowane na zasadach komercyjnych przez prywatne firmy ubezpieczeniowe. Wynika to głównie z braku możliwości reasekuracji przez firmę ubezpieczeniową tego typu ryzyka. W przypadku ubezpieczeń oferowanych przez KUKA S.A. tego typu reasekuracji udziela Skarb Państwa.

Pomimo kilkunastoletniego okresu funkcjonowania, system oficjalnego wsparcia finansowego polskiego eksportu ma nadal relatywnie niewielkie znaczenie dla rozwoju eksportu i gospodarki. W latach 2000-2009 udział eksportu objętego ochroną ubezpieczeniową z gwarancjami Skarbu Państwa w eksporcie ogółem zawierał się w przedziale 0,3-1,8% i średnio rocznie wynosił 1% (tabl. 1). Najwyższy był w 2004 r., w pierwszym roku członkostwa w UE, by następnie od 2005 r. systematycznie zmniejszać się i w kryzysowym roku 2009 osiągnąć zaledwie 0,5%. Co więcej, w okresie kryzysu spadek ten był ponad 3-krotnie większy niż spadek wartości eksportu ogółem – o ile w 2009 r. w stosunku do roku 2008 eksport ogółem zmniejszył się o 20,4% to eksport objęty ochroną ubezpieczeniową z gwarancjami Skarbu Państwa, aż o 62,5%.

Tablica 1

Relacja eksportu objętego ochroną ubezpieczeniową z gwarancjami Skarbu Państwa do eksportu do pozostałych krajów świata (bez rozwiniętych) i eksportu ogółem w latach 2000-2009

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eksport ogółem (w mln USD)	31.651	36.092	41.010	53.577	73.781	89.378	109.584	138.785	171.860	136.720
Eksport do pozostałych krajów świata (w mln USD)	3.859	4.655	5.087	6.383	9.880	13.300	16.803	22.212	29.149	19.676
Eksport objęty ochroną ubezpieczeniową z gwarancjami Skarbu Państwa (w mln USD)	266	124	268	731	1.362	1.290	1.448	1.477	1.788	671

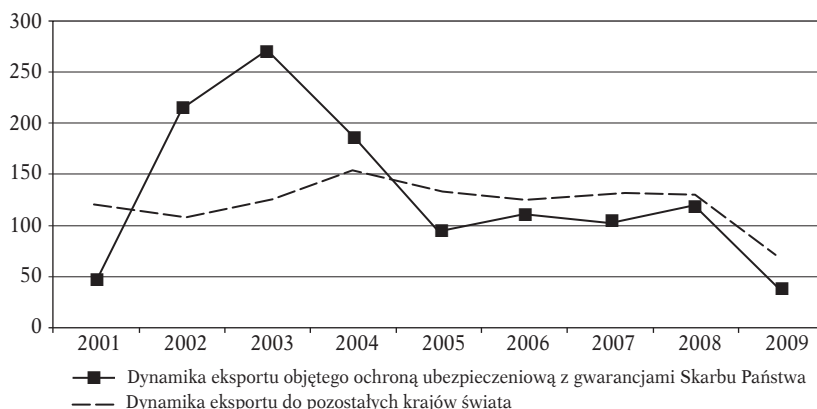
cd. tablicy 1

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Udział eksportu objętego ochroną ubezpieczeniową z gwarancjami Skarbu Państwa w eksporcie do pozostałych krajów świata (w %)	6,9	2,7	5,3	11,5	13,8	9,7	8,6	6,6	6,1	3,4
Udział eksportu objętego ochroną ubezpieczeniową z gwarancjami Skarbu Państwa w eksporcie ogółem (w %)	0,8	0,3	0,7	1,4	1,8	1,4	1,3	1,1	1,0	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych KUKE S.A., *Polska 2010. Raport o stanie handlu zagranicznego*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010

Udział eksportu objętego ochroną ubezpieczeniową z gwarancjami Skarbu Państwa jest natomiast istotnie wyższy jeśli odnosimy go do wielkości eksportu do pozostałych krajów świata (bez krajów rozwiniętych), a więc do tej jego części, której przede wszystkim dotyczą takie ubezpieczenia. W latach 2000-2009 udział ten wahał się znacząco mieszcząc w granicach 2,7-13,8%; średnio rocznie wynosił 7,5%. Najwyższy był w latach 2003-2004, kiedy wynosił odpowiednio 11,5 i 13,8%. Od 2005 r. obserwujemy tendencję spadkową w tym względzie. Szczególnie wysokie spadki jego poziomu miały miejsce w okresach kryzysu. Dotyczy to zarówno roku 2001, jak i 2009. W 2009 r. udział eksportu objętego ochroną ubezpieczeniową z gwarancjami Skarbu Państwa w eksporcie do tych krajów był bardzo niski i wynosił tylko 3,4%. Jednocześnie w 2009 r. w odniesieniu do 2008 r. odnotowano wyższy (blisko dwukrotny) spadek wartości eksportu objętego ochroną ubezpieczeniową z gwarancjami Skarbu Państwa niż eksportu ogółem do tych krajów – odpowiednio 62,5 i 32,5% (wykres 1).

Wykres 1. Dynamika eksportu do pozostałych krajów świata (bez rozwiniętych) i objętego ochroną ubezpieczeniową z gwarancjami Skarbu Państwa w latach 2001-2009 (rok poprzedni = 100%)



Źródło: jak w tablicy 1

Tylko część tego zjawiska można wyjaśnić spadkiem eksportu. Wśród innych powodów wymienić należy: (a) ograniczenie podaży kredytów przez banki, (b) wzrost ryzyka działalności handlowej na rynkach podwyższonego ryzyka oraz (c) zaprzestanie udzielania gwarancji ubezpieczeniowych Stoczni Gdynia S.A. oraz Stoczni Szczecińskiej Nowa Sp. z o.o.

Instrumenty wspierania eksportu z gwarancjami Skarbu Państwa

W działalności KUKI S.A., dotyczącej ochrony ubezpieczeniowej eksportu z gwarancjami Skarbu Państwa wyróżnić możemy następujące instrumenty:

- ubezpieczenia kontraktów eksportowych realizowanych w kredycie poniżej 2 lat,
- ubezpieczenia kontraktów i kredytów eksportowych o okresie spłaty 2 i więcej lat,
- ubezpieczenia kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu,
- ubezpieczenia inwestycji bezpośrednich za granicą,
- gwarancje ubezpieczeniowe,
- ubezpieczenia kontraktów eksportowych finansowanych kredytem poręczonym przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

W analizowanym okresie zbiorów stosowanych instrumentów nie był stały, lecz ulegał dynamicznym zmianom, zwykle rozszerzeniu²². Najczęściej wykorzystywane przez przedsiębiorstwa produkty to: (1) ubezpieczenia kontraktów eksportowych o okresie spłaty poniżej 2 lat, (2) ubezpieczenia kontraktów eksportowych o okresie spłaty 2 i więcej lat oraz (3) gwarancje ubezpieczeniowe. Pozostałe oferowane przez KUKI S.A. produkty miały w praktyce marginalne znaczenie z punktu widzenia wspierania działalności eksportowej (tabl. 2). W szczególności przedsiębiorstwa nie były zainteresowane ubezpieczaniem kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu i ubezpieczaniem bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Wynika to przede wszystkim z faktu, iż aktywność polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych dotyczy w głównej mierze krajów Unii Europejskiej, przy czym najczęściej są one na nich obecne jako dostawcy produktów i usług, a nie jako inwestorzy. Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych potwierdziły, że bezpośrednie inwestycje polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych, zwłaszcza podwyższonego ryzyka są jeszcze w początkowym stadium rozwoju. Ryzyko z nimi związane jest bardzo wysokie i wiąże się

²² Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. w latach 2000-2009 stopniowo rozszerzała ofertę dostępnych dla przedsiębiorstw polis eksportowych. O ile w latach dziewięćdziesiątych dominowały krótkookresowe polisy (do 1 roku), to w latach następnych coraz szersza była oferta polis na 2 i więcej lat, a krótkoterminowe obejmowały okres do 2 lat. Zwiększał się także zakres ochrony ubezpieczeniowej. Początkowo przeważały polisy ubezpieczające kredyt dostawcy oraz kredyt dla nabywcy. W 2004 r. pojawiły się w ofercie KUKI S.A. polisy ubezpieczające leasingodawców, a w 2007 r. ubezpieczające usługi faktoringowe w transakcjach eksportowych. Nowością była także, wprowadzona w 2007 r. polisa ubezpieczająca niemożność wykonania kontraktu eksportowego.

z położeniem geograficznym i sytuacją w kraju lokalizacji inwestycji, a także warunkami działania na poszczególnych rynkach²³. Stąd m.in. wybór przede wszystkim rynków europejskich jako miejsca ich lokalizacji²⁴. Badania potwierdziły także, że dostrzeganie barier inwestowania w krajach podwyższonego ryzyka nie pociągało za sobą skłonności do zabezpieczania się (np. w formie ubezpieczenia się) przed nieoczekiwanymi, gwałtownymi zmianami sytuacji na tych rynkach, które mogłyby zagrażać dokonany inwestycjom.

Dynamika eksportu objętego ochroną ubezpieczeniową z gwarancjami Skarbu Państwa według głównych produktów w latach 2001-2009 wykazuje istotne zmiany (tabl. 2). Lata 2002-2004 charakteryzują bardzo wysokie dynamiki, następnie w okresie 2005-2008 następuje ich względna stabilizacja, by w kryzysowym roku 2009 miał miejsce drastyczny spadek. Dotyczy to zarówno poszczególnych produktów, jak również ubezpieczeń i gwarancji ze wsparciem Skarbu Państwa ogółem (dynamiki te wynosiły odpowiednio od 186,3 do 272,8% w latach 2002-2004, 94,7-121,1% w latach 2005-2008 i zaledwie 37,5% w roku 2009).

Wyjątek stanowi kategoria „pozostałe” (obejmująca ubezpieczenia kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu oraz inwestycji bezpośrednich za granicą) – jej udział w ubezpieczeniach i gwarancjach ze wsparciem Skarbu Państwa ogółem jest jednak znikomy (0,1-1,7%). Wysoka dynamika w latach 2002-2004 r. mogła wynikać z efektu substytucyjnego, związanego z akcesją Polski do Unii Europejskiej i przystąpienia części krajów Europy Środkowo-Wschodniej do UE.

Największą fluktuacją w analizowanym okresie charakteryzowały się ubezpieczenia kredytów i kontraktów eksportowych o okresie spłaty 2 i więcej lat. Począwszy od imponującego wzrostu w roku wstąpienia Polski do UE, w którym wartość ubezpieczonego eksportu wzrosła czterokrotnie w porównaniu z 2003 r., jego dynamika wykazywała dużą zmienność, od -40,4% w 2005 r. do 54,6% rok później i drastycznego spadku w roku 2009 (aż o 76,8%). Podobnie duża zmienność cechowała dynamikę wartości gwarantowanych przez Skarb Państwa gwarancji ubezpieczeniowych, która w 2003 r. wzrosła bez mała trzy-półkrotnie, by w roku 2009 doświadczyć ponad 90% spadku względem roku poprzedniego. Pozostałe produkty wykazywały się nieco większą stabilnością, nie ulegając tak znaczącym zmianom.

²³ Do istotnych czynników ryzyka zaliczano także: brak stabilnych warunków regulacyjnych w krajach przejmujących inwestycje, niestabilność systemu politycznego, a w konsekwencji zmiany prowadzonej w stosunku do inwestorów zagranicznych polityki gospodarczej. Tylko w odniesieniu do inwestycji na rynkach krajów Unii Europejskiej takiego ryzyka nie dostrzegano. Czynniki ryzyka mają na ogół charakter ekonomiczny. W znacznie mniejszym stopniu obawiano się głębokich zmian politycznych.

²⁴ W. Burzyński, G. Konat, W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga (kierownictwo projektu), P. Ważniewski, *Zainteresowanie polskich przedsiębiorstw inwestycjami zagranicznymi i ich ubezpieczeniem w Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.*, Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006; M. Gorynia (red. naukowa), *Strategie firm polskich wobec ekspansji inwestorów zagranicznych*, PWE, Warszawa 2005; D. Wawrzyniak, *Determinanty lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10.

Tablica 2

Wsparcie eksportu z gwarancjami Skarbu Państwa według instrumentów w latach 2000-2009

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gwarantowane przez Skarb Państwa ubezpieczenia kontraktów eksportowych realizowanych w kredycie poniżej 2 lat (w mln USD)	39,2	71,5	119,9	276,3	390,6	440,5	527,0	703,8	832,0	512,2
Dynamika (rok poprzedni = 100%)	–	182,4	167,7	230,4	141,4	112,8	119,6	135,5	118,2	61,6
Udział gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kontraktów eksportowych realizowanych w kredycie poniżej 2 lat w ubezpieczeniach i gwarancjach ze wsparciem Skarbu Państwa ogółem (w %)	14,8	57,6	44,8	37,8	28,7	34,1	36,4	47,7	46,5	76,3
Gwarantowane przez Skarb Państwa ubezpieczenia kontraktów i kredytów eksportowych o okresie spłaty 2 i więcej lat (w mln USD)	226,3	52,5	42,9	116,4	468,3	279,3	431,9	321,2	462,0	107,1
Dynamika (rok poprzedni = 100%)	–	23,2	81,7	271,3	402,3	59,6	154,6	74,4	143,8	23,2
Udział gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kontraktów i kredytów eksportowych o okresie spłaty 2 i więcej lat w ubezpieczeniach i gwarancjach ze wsparciem Skarbu Państwa ogółem (w %)	–	42,3	16,0	15,9	34,4	21,6	29,8	21,7	25,8	16,0
Gwarantowane przez Skarb Państwa gwarancje ubezpieczeniowe (w mln USD)	–	–	100,2	336,3	501,3	567,9	486,8	448,9	491,7	47,0
Dynamika (rok poprzedni = 100%)	–	–	–	335,6	149,1	113,3	82,5	92,2	109,5	9,6

cd. tablicy 2

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Udział gwarantowanych przez Skarb Państwa gwarancji ubezpieczeniowych w ubezpieczeniach i gwarancjach ze wsparciem Skarbu Państwa ogółem (w %)	-	-	37,5	46,0	36,8	44,0	33,6	30,4	27,5	7,0
Pozostałe (w mln USD)	-	-	4,5	2,4	1,4	2,5	2,2	3	1,9	4,9
Dynamika (rok poprzedni = 100%)	-	-	-	53,3	58,3	178,6	88,0	136,4	63,3	257,9
Udział pozostałych instrumentów w ubezpieczeniach i gwarancjach ze wsparciem Skarbu Państwa ogółem (w %)	-	-	1,7	0,3	0,1	0,2	0,2%	0,2	0,1	0,7
Razem (w mln USD)	265,5	124,2	267,5	731,4	1361,6	1290,2	1447,9	1476,9	1787,5	671,1
Dynamika (rok poprzedni = 100%)	-	46,6	216,1	272,8	186,3	94,7	112,2	102,0	121,1	37,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych KUKI S.A.

W strukturze wykorzystania głównych produktów w ramach działalności na rachunek Skarbu Państwa wystąpiły znaczące zmiany. Przez większość analizowanego okresu obserwowano w niej nieznaczną przewagę ubezpieczeń kredytów i kontraktów eksportowych o okresie spłaty 2 i więcej lat. Wyjątkowe pod tym względem były tylko okołakcesyjne lata 2003-2005, gdy dominowały gwarantowane przez Skarb Państwa gwarancje ubezpieczeniowe (osiągając od 36,8 do 46%). Również w tym czasie (w 2004 r.) lokalne maksimum osiągnął udział ubezpieczeń kontraktów eksportowych powyżej dwóch lat. Miało to swoją przyczynę w, związanym z przystąpieniem Polski do UE, zwiększonym popycie na statki budowane w polskich stoczniach. W latach 2003-2005 przemysł stoczniowy odpowiadał za ponad 80% wartości gwarantowanych przez Skarb Państwa gwarancji ubezpieczeniowych oraz za ponad $\frac{3}{4}$ wartości ubezpieczeń kontraktów i kredytów eksportowych o okresie spłaty 2 lat i więcej (2004 r.).

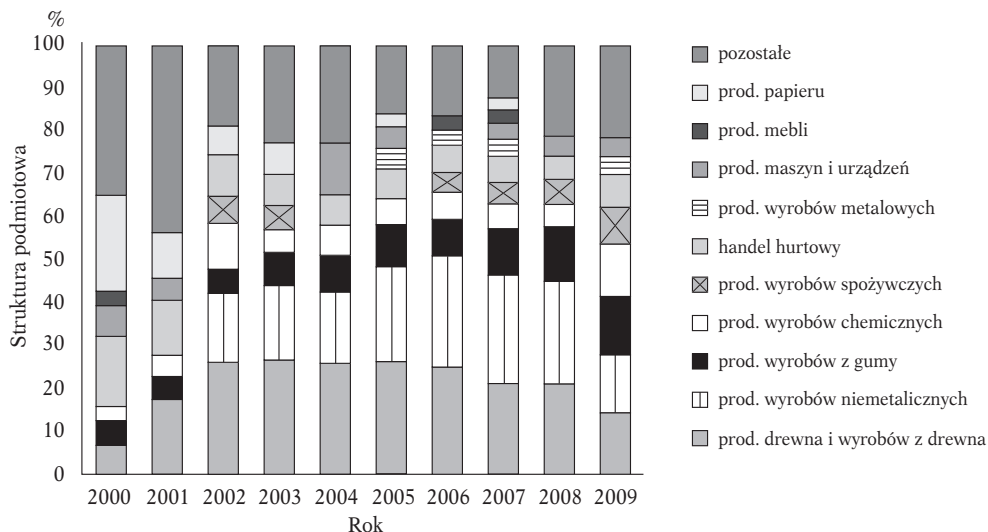
Od 2005 r. obserwowano natomiast systematyczny wzrost udziału ubezpieczeń krótkoterminowych (poniżej 2 lat), który osiągnął szczyt w roku 2009, gdy wzrósł o ok. 30 pkt proc., czemu towarzyszył spadek o ok. 10 pkt proc. ubezpieczeń kontraktów eksportowych o okresie spłaty 2 lat i więcej oraz zmniejszenie się udziału gwarancji ubezpieczeniowych (ok. 20 pkt proc.). Oznacza to, iż polskie przedsiębiorstwa wiążą się ze swoimi kontrahentami raczej kontraktami krótkoterminowymi. Zjawisko to nasila się szczególnie w warunkach wzrastającej niepewności w czasach kryzysu gospodarczego²⁵. I odwrotnie, im bardziej stabilne warunki, tym większa skłonność polskich firm do zawierania dłuższych kontraktów.

Niepełne wykorzystanie przez Korporację posiadanych możliwości wspierania eksportu jest w dużej mierze konsekwencją słabej znajomości tych instrumentów wśród przedsiębiorców. Nie są nimi zainteresowani przede wszystkim ze względu na konieczność poniesienia dodatkowych kosztów, związanych z ubezpieczeniem. Pewną rolę w tym zakresie odgrywają również dość uciążliwe procedury i wymagania stawiane przez KUKĘ S.A. potencjalnym klientom (indywidualne i szczegółowe rozpatrywanie wniosków firm), a także niedostateczne i mało skuteczne promowanie tych instrumentów wśród przedsiębiorców. Może to świadczyć o bardzo ostrożnym działaniu KUKĘ S.A. na tym obszarze, tzn. unikaniu w ten sposób ryzyka powstania konieczności wypłaty odszkodowań.

Strukturę gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kredytów i kontraktów eksportowych zarówno wg sekcji PKD, jak i w ujęciu geograficznym, doskonale obserwować możemy na przykładzie głównego produktu KUKĘ S.A. – ubezpieczeń kredytów i kontraktów eksportowych krótkoterminowych (wykres 2). Warto podkreślić, iż takimi ubezpieczeniami są zainteresowane głównie małe i średnie przedsiębiorstwa.

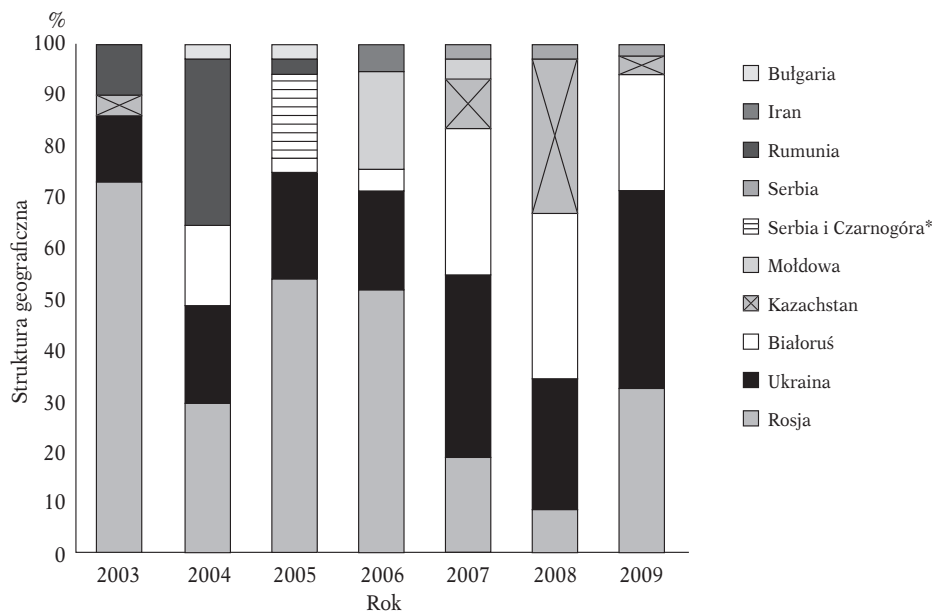
²⁵ W sytuacji gdy wymagała tego specyfika produkcji (statki), kontrakty handlowe ulegały wydłużaniu. W związku z tym, iż w 2009 r. obie stocznie, które były głównymi beneficjentami wsparcia ze strony Skarbu Państwa zawiesiły swą działalność, wartość gwarancji długookresowych znacznie się zmniejszyła.

Wykres 2. Struktura gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kontraktów eksportowych realizowanych w kredycie poniżej 2 lat wg sekcji PKD w latach 2000-2009 (w %)



Źródło: jak na wykresie 1

Wykres 3. Struktura geograficzna gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kontraktów eksportowych realizowanych w kredycie poniżej 2 lat w latach 2000-2009 (w %)



* Do roku 2006 dane dotyczące Serbii i Czarnogóry są prezentowane łącznie.

Źródło: jak w tablicy 2

Największym beneficjentem takich ubezpieczeń był sektor produkcji drewna i wyrobów drewnianych, którego udział w latach 2002-2008 stanowił od 20 do 30% całości ubezpieczonego obrotu eksportowego. Drugą pozycję zajmował przemysł produkcji wyrobów niemetalicznych, który zwiększał swój udział w ubezpieczonym obrocie do ponad 20%. Pozostałe sektory odgrywały wyraźnie mniejszą rolę.

Jak wcześniej wspomniano w przypadku eksportu gwarantowanego przez Skarb Państwa istotne znaczenie ma kierunek geograficzny. W przypadku obrotu eksportowego ubezpieczonego za pomocą produktów z gwarancjami Skarbu Państwa struktura geograficzna wykazuje dużą stabilność (wykres 3).

Na podstawie danych dotyczących kontraktów eksportowych realizowanych w kredycie poniżej 2 lat można stwierdzić, iż głównie ubezpieczane są kontrakty dotyczące eksportu do Rosji i Ukrainy. Blisko 70% ubezpieczonego obrotu dotyczy wymiany handlowej z tymi dwoma krajami. Na znaczeniu coraz bardziej zyskuje Białoruś, aczkolwiek ma ona ciągle niewielki udział w całości ubezpieczonego obrotu.

Gospodarowanie rachunkiem *Interes Narodowy*

Rozliczenia finansowe związane z ubezpieczeniami eksportowymi gwarantowanymi przez Skarb Państwa prowadzone są przez KUKĘ S.A. na wyodrębnionym rachunku bankowym *Interes Narodowy*. W ustawie budżetowej corocznie określony jest limit, którego nie mogą przekroczyć łączne zobowiązania Korporacji z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych.

Tablica 3

Wykorzystanie środków publicznych przez KUKĘ S.A. w latach 2000-2009

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stan na koniec roku na rachunku <i>Interes Narodowy</i> (w mln PLN)	-	70,9	-	20,5	9,6	49,2	105,3	116,4	242,1	13,6
Wpływy roczne na ww. rachunek (w mln PLN)	-	34,9	-	70,2	63,3	62,5	100,2	43,5	156,0	62,8
Wydatki roczne z ww. rachunku (w mln PLN)	-	39,4	-	50,6	74,3	22,8	44,2	32,4	30,2	291,4
Poziom wykorzystania ustalonego w ustawie budżetowej na dany rok limitu łącznych zobowiązań KUKĘ S.A. z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych (w %)	50,8	49,4	33,0	64,7	66,4	62,7	75,9	56,4	63,2	45,6

cd. tablicy 3

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
w tym:										
– ubezpieczenia kredytu o okresie spłaty 2 i więcej lat, koszty poszukiwania zagranicznych rynków zbytu, inwestycje bezpośrednie za granicą (w %)		45,1 ¹	26,8	20,3	23,8	23,5	34,6	29,6	33,4	32,3
– ubezpieczenia kredytu o okresie spłaty poniżej 2 lat (w %)		4,3 ²	3,7	7,8	6,2	5,6	6,8	7,2	8,0	11,0
Gwarancje ubezpieczeniowe (w %)	–	–	2,5	36,6	36,4	33,5	34,5	19,6	21,9	2,3

Źródło: jak na wykresie 2

Poziom wykorzystania limitu²⁶, od 2005 r. utrzymującego się na stabilnym poziomie od 10,5 do 11,0 mld PLN, w latach 2000-2009 kształtował się w przedziale od 33 do 76%, tym samym nigdy nie został wykorzystany w całości (tabl. 3). Niższe wykorzystanie limitu wynikało m.in. ze sposobu jego ustalania. Był on określany na podstawie wariantu przyjętego w strategii KUKA S.A., zakładającego istotnie wyższy niż w rzeczywistości poziom ubezpieczonych obrotów eksportowych²⁷.

Na przestrzeni analizowanego okresu tylko w latach 2004 i 2009 wypłaty z rachunku *Interes Narodowy* przekraczały wpływy. W roku 2004 wiązały się one z wypłatą sum gwarancyjnych w wysokości 44,4 mln PLN z tytułu 2 regwarancji ubezpieczeniowych udzielonych na zlecenie Przemysłowego Centrum Optyki S.A. na rzecz BRE Banku S.A. W I półroczu 2009 r. natomiast, KUKA S.A. wypłaciła 255,3 mln zł odszkodowań z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa gwarancji ubezpieczeniowych udzielonych Stoczni Szczecińskiej Nowa Sp. z o.o.²⁸. W związku z brakiem środków na rachunku *Interes Narodowy*,

²⁶ Wysokość limitu ustalana była na podstawie bieżącego i prognozowanego zaangażowania oraz z uwzględnieniem opracowywanych przez KUKA S.A. strategii rozwoju gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych.

²⁷ Por. dokumenty strategiczne opracowywane przez KUKA S.A., w tym np. *Strategia działania Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S. A. na lata 2003-2005*, przyjęta przez Radę Ministrów w Programie Promocji Gospodarczej Polski do roku 2005 w dniu 2 września 2003 r.; *Strategia rozwoju gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych w latach 2006-2009*, zaakceptowana przez Radę Ministrów w dniu 19 września 2006 r. W tej ostatniej, podobnie jak w poprzednich latach, prognozowano wartości ubezpieczeń i gwarancji ze wsparciem Skarbu Państwa. Wynosiły one w 2006 r. – 1 198,7 mln USD (niższe o 7% niż w 2005 r., kiedy wyniosły 1 292,5 mln USD), w 2007 r. – 1 255,0 mln USD (wzrost o 5%), w 2008 r. – 1 327,0 mln USD (wzrost o 6%), a w 2009 r. – 1 377,5 mln USD (wzrost o 7%).

²⁸ W wyniku postępowań regresowych i windykacyjnych odzyskano 47,8 mln zł. Po decyzji Komisji Europejskiej z dnia 6 listopada 2008 r. nakazującej zwrot pomocy publicznej przez stocznię, po uzgodnieniu ze Stocznią w Szczecinie, KUKA S.A. przygotowała projekty uchwał Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych umożliwiających wykorzystanie wszystkich zali-

w celu dokonania powyższych wypłat, minister finansów w 2009 r. udzielił KUKI S.A. pożyczki w wysokości 22,1 mln zł, tj. 1,6% limitu określonego w ustawie budżetowej.

Tablica 4

Wypłacone odszkodowania w ramach ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych gwarantowanych przez Skarb Państwa

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Liczba odszkodowań	2	4	–	35	57	67	26	25	34	89
Kwota odszkodowań (w mln PLN)	1,1	19,2	31,8	36,7	52,6	7,9	19,1	1,9	2,7	287,7

Źródło: jak na wykresie 2

Zarówno liczba wypłaconych odszkodowań, jak i ich wartość w badanym okresie charakteryzowały się dużą zmiennością (tabl. 4). Obie wielkości są silnie uzależnione od wartości ubezpieczonego obrotu i sumy gwarancji w danym roku, a także od liczby ubezpieczonych podmiotów – wraz z jej wzrostem rośnie liczba wypłaconych odszkodowań. Liczba odszkodowań do 2005 r. rosła (wyniosła wówczas 67), następnie w latach 2006-2008 ustabilizowała się na poziomie 25-34, by w kryzysowym 2009 r. wynieść aż 89. Podobnie kwota wypłaconych odszkodowań do 2004 r. wzrastała (52,6 mln PLN), następnie w latach 2005-2008 utrzymywała się poniżej 20 mln PLN, by w roku 2009 osiągnąć maksimum (287,7 mln PLN).

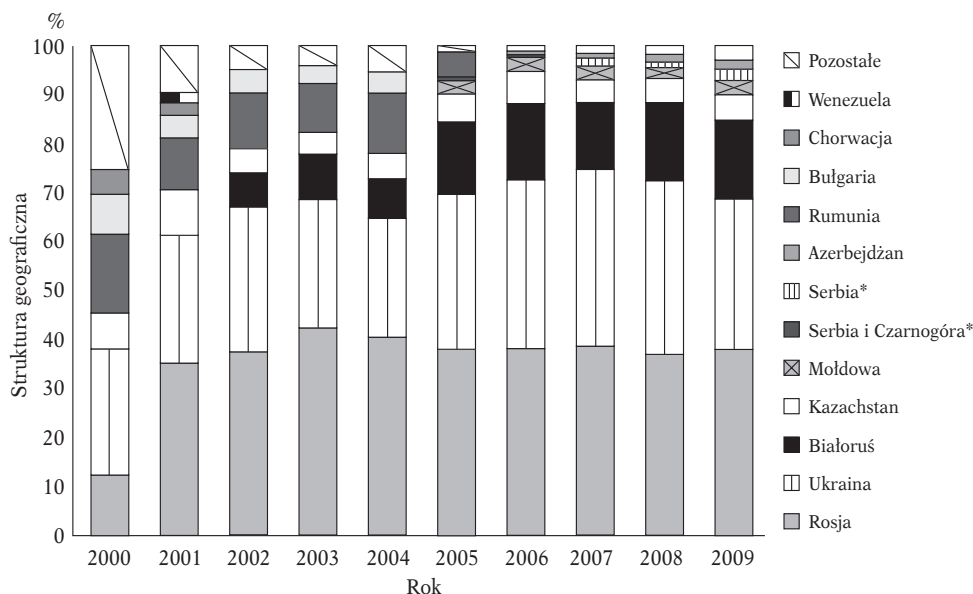
Wskazuje to na istotne uzależnienie wysokości wypłaconych odszkodowań od globalnej sytuacji ekonomicznej. Narastająca niepewność w okresie kryzysu i wzrost ryzyka działalności gospodarczej przyczyniły się do powiększenia liczby niekorzystnych zdarzeń i zwiększenia liczby odszkodowań koniecznych do wypłacenia. W przypadku KUKI S.A. były to jednak czynniki drugorzędne. Pierwzoplanowe znaczenia miała konieczność uregulowania zobowiązań z tytułu gwarancji ubezpieczeniowych dla stoczni.

Struktura geograficzna ubezpieczonego obrotu eksportowego nie przekłada się na strukturę wypłaconych odszkodowań, co najlepiej odzwierciedlają dane dla ubezpieczeń kontraktów eksportowych realizowanych w kredycie poniżej 2 lat (wykres 4). Pomimo dominacji Rosji w wartości ubezpieczonego eksportu w kredycie poniżej 2 lat, w latach 2007-2009 tego kraju dotyczyło tylko średnio 20% wypłaconych odszkodowań. W tym zakresie dominowała Ukraina, której udział w wypłaconych odszkodowaniach ogółem wzrósł z 15% w 2003 r., do około 40% w roku 2009, przy braku istotnej zmiany w łącznej wartości ubezpieczonego obrotu eksportowego. Podobny wzrost liczby wypłaconych odszko-

czek armatorskich objętych gwarancjami Skarbu Państwa na dokończenie budowy najbardziej zaawansowanych jednostek, a KPUE w dniu 6 listopada 2008 r. podjął stosowną uchwałę. Działanie to spowodowało zmniejszenie dokonanych wypłat do kwoty 76,4 mln USD, wobec 246,1 mln USD kwot gwarancji udzielonych na budowę statków. Zmniejszenie kwoty wypłat było też skutkiem odmowy przedłużenia gwarancji na budowę jednego statku, w wyniku czego KUKI S.A. nie wypłaciła 23,4 mln USD wraz z odsetkami.

dowań można zaobserwować w przypadku Białorusi. Pomimo niewielkiego udziału w całym ubezpieczonym obrocie, przez ostatnie trzy lata prawie jedna trzecia wszystkich odszkodowań dotyczyła eksportu skierowanego na ten rynek. Rozmiary odszkodowań wskazują przede wszystkim na wysokie ryzyko, jakim charakteryzują się te rynki.

Wykres 4. Struktura geograficzna wypłaconych odszkodowań w ramach gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kontraktów eksportowych realizowanych w kredycie poniżej 2 lat w latach 2003-2009 (w %)



* Do roku 2006 dane dotyczące Serbii i Czarnogóry są prezentowane łącznie.

Źródło: jak w tablicy 2

Działalność komercyjna KUKE S.A.

Ważnym obszarem aktywności KUKE S.A. jest świadczenie usług na własny rachunek – na zasadach komercyjnych. Koncentruje się ona przede wszystkim na ubezpieczaniu kredytów i kontraktów eksportowych do krajów rozwiniętych oraz kredytu krajowego handlowego. Analiza tego problemu, z uwagi na brak porównywalnych danych w sprawozdaniach spółki, obejmuje lata 2004-2009.

Wartość ubezpieczonego obrotu eksportowego na zasadach komercyjnych w 2009 r. w stosunku do 2004 r. wzrosła o 31,7%. Wzrost ten był wolniejszy (podobnie jak w przypadku eksportu do pozostałych krajów świata) niż wzrost wartości eksportu ogółem do krajów rozwiniętych – o 83,2%, co oznacza, że rósł ponad dwuipółkrotnie szybciej niż wartość eksportu objętego wsparciem.

Tablica 5

**Relacja obrotu eksportowego objętego wsparciem na zasadach komercyjnych przez KUKE S.A.
do eksportu do krajów rozwiniętych ogółem w latach 2004-2009**

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eksport do krajów rozwiniętych ogółem (w mln USD)	63.901	76.078	92.781	116.573	142.711	117.044
Dynamika (rok poprzedni = 100%)	–	119,1	122,0	125,6	122,4	82,0
Obrót eksportowy objęty wsparciem na zasadach komercyjnych (w mln USD)	1.159	1.242	1.550	1.735	1.645	1.526
Dynamika (rok poprzedni = 100%)	–	107,1	124,8	111,9	94,9	92,8
Udział obrotu eksportowego objętego wsparciem na zasadach komercyjnych w eksporcie do krajów rozwiniętych ogółem (w %)	1,8	1,6	1,7	1,5	1,1	1,3
Udział obrotu eksportowego objętego wsparciem na zasadach komercyjnych w eksporcie ogółem (w %)	1,6	1,4	1,4	1,3	1,0	0,5

Źródło: jak w tablicy 2

W latach 2004-2008 zaobserwowano dodatnią, choć zróżnicowaną, dynamikę eksportu do krajów rozwiniętych ogółem, mieszczącą się w granicach 119,1-125,6% (tabl. 5). W 2009 r. odnotowano natomiast spadek o 18,0%. Dynamika obrotu eksportowego objętego wsparciem w latach 2004-2007 była dodatnia (w granicach 107,1-124,8%), a ujemna w latach 2008-2009 (wynosiła odpowiednio –5,1 i –7,2%). Należy zauważyć, że w 2009 r. głębokość spadku była znacznie większa w przypadku eksportu do krajów rozwiniętych ogółem niż obrotu eksportowego objętego wsparciem i co istotne – ujemna dynamika w przypadku eksportu do krajów rozwiniętych ogółem wystąpiła już w 2008 r.

Udział obrotu eksportowego ubezpieczonego na zasadach komercyjnych w eksporcie do krajów rozwiniętych ogółem w latach 2004-2009 mieścił się w granicach 1,1-1,8% i średnio rocznie wynosił 1,5%. Najniższy był w 2008 r. – 1,1%. Udział ten w eksporcie ogółem systematycznie malał – z 1,6% w 2004 r. do 0,5% w 2009 r. (średnio rocznie kształtował się na poziomie 1,2%). A więc wspieranie eksportu na zasadach komercyjnych w przeciwieństwie do eksportu wspieranego na rachunek Skarbu Państwa, w relacji do obrotów eksportowych, do których odnosi się takie wsparcie, wykazywało tendencję rosnącą.

Wsparcie eksportu przez KUKE S.A. na zasadach komercyjnych obejmowało kilka produktów ubezpieczeniowych. Ich paleta uległa wyraźnemu rozszerzeniu od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Do tych produktów należą:

- ubezpieczenie krótkoterminowego kredytu eksportowego,
- ubezpieczenie faktoringu eksportowego,
- Europolisa, tj. ubezpieczenie krótkoterminowych należności,
- gwarancje ubezpieczeniowe kontraktowe,
- ubezpieczenie różnic kursowych.

Największe znaczenie w latach 2004-2009 miało ubezpieczenie krótkoterminowego kredytu eksportowego (tab. 6). Jego udział w obrocie eksportowym objętym wsparciem na zasadach komercyjnych mieścił się w granicach 92,3-99,3%, średnio rocznie kształtując się na poziomie aż 95,1%. Niewielkim zainteresowaniem przedsiębiorców cieszyły się natomiast gwarancje ubezpieczeniowe kontraktowe i ubezpieczenie factoringu eksportowego. Ubezpieczenie różnic kursowych, pomimo pozostawania w ofercie, nie było wykorzystywane.

Tablica 6

Obrót eksportowy na zasadach komercyjnych według produktów w latach 2004-2009

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ubezpieczenia krótkoterminowego kredytu eksportowego (w mln USD)	1.070,2	1.162,3	1.461,2	1.675,7	1.638,3	1.515,1
Dynamika (rok poprzedni = 100%)	112,7	108,6	125,7	114,7	97,8	92,5
Udział w obrocie eksportowym objętym wsparciem (w %)	92,3	93,6	94,3	96,6	94,4	99,3
Ubezpieczenie faktoringu eksportowego (w mln USD)	-	-	29,8	24,0	4,7	0,5
Dynamika (rok poprzedni = 100%)	-	-	-	141,1	42,9	0,0
Udział w obrocie eksportowym objętym wsparciem (w %)	-	-	1,9	1,4	0,3	0,0
Europolisa (w mln USD)	59,2	43,6	39,3	28,4	-	-
Dynamika (rok poprzedni = 100%)	82,9	73,6	90,1	72,3	-	-
Udział w obrocie eksportowym objętym wsparciem (w %)	5,1	3,5	2,5	1,6	-	-
Gwarancje ubezpieczeniowe kontraktowe (w mln USD)	29,9	36,0	19,4	6,5	2,3	10,5
Dynamika (rok poprzedni = 100%)	115,4	120,4	53,9	33,5	35,4	456,5
Udział w obrocie eksportowym objętym wsparciem (w %)	2,6	2,9	1,3	0,4	0,1	0,7
Razem obrót eksportowy objęty wsparciem na zasadach komercyjnych (w mln USD)	1.159,4	1.241,9	1.549,7	1.734,6	1.645,3	1.526,1
Dynamika (rok poprzedni = 100%)	-	107,1	124,8	111,9	94,9	92,8

Źródło: jak w tablicy 2

Pewnego komentarza wymaga wspieranie eksportu za pomocą Europolisy²⁹. Był to instrument adresowany do małych i średnich przedsiębiorstw. Jego znaczenie w latach 2004-2007 istotnie się zmniejszyło, a od roku 2008 nie był on już w ogóle stosowany, pomimo niewątpliwych zalet (uproszczonej procedury zawierania ubezpieczenia, łatwości obsługi, ograniczenia ryzyka kredytowego do możliwości eksportera czy też niskiego kosztu ubezpieczenia). Spadek zain-

²⁹ Przeznaczona była dla eksporterów realizujących sprzedaż eksportową w wysokości do 1 mln USD. Ubezpieczała ona eksportera od niewypłacalności kontrahenta lub przewlekłej zwłoki w zapłacie.

teresowania tym instrumentem spowodował, że KUKE S.A. zdecydowała się na zastąpienie go innym produktem – polisą obrotową, która przejęła funkcje i pozytywne atrybuty Europolisy³⁰. W ocenie KUKE S.A. Europolisą nie był zainteresowany sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Analiza informacji finansowych potwierdziła ponadto, że przychody uzyskiwane z tego tytułu miały minimalny wpływ na kształtowanie się sytuacji finansowej Korporacji.

W działalności komercyjnej KUKE S.A. coraz większego znaczenia nabiera wspieranie działalności krajowej kosztem eksportu. Szczególnie było to widoczne w czasie obecnego kryzysu. W 2009 r. istotnie zmieniła się również struktura ubezpieczeń komercyjnych oferowanych przez KUKE S.A. – większy udział miały ubezpieczenia kontraktów krajowych niż eksportowych. Pozostawało to w sprzeczności z ukształtowaną we wcześniejszych latach wyraźną specjalizacją Korporacji w zakresie ubezpieczania obrotu międzynarodowego. Ubezpieczenia tego obrotu kształtowały się w granicach 60-80% całości ubezpieczeń komercyjnych. W 2009 r. ubezpieczenia i gwarancje obrotu krajowego stanowiły ponad 52% ubezpieczanego obrotu ogółem, natomiast w latach wcześniejszych mniej niż 20%. Zmiana ta wywołana była generalnym spadkiem eksportu polskich produktów i usług na rynki zagraniczne, co zmniejszyło zapotrzebowanie przedsiębiorstw na usługi ubezpieczeniowe obejmujące kontrakty i należności eksportowe. Przykładem tego są zmiany w strukturze ubezpieczania krótkoterminowego kredytu eksportowego i ubezpieczania kredytu krajowego handlowego (tabl. 7).

Tablica 7

Udział ubezpieczeń krótkoterminowego kredytu eksportowego i kredytu krajowego handlowego w działalności komercyjnej KUKE S.A. w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ubezpieczenie krótkoterminowego kredytu eksportowego	59,3	72,8	68,8	66,7	59,8	38,3
Ubezpieczenie kredytu krajowego handlowego	18,8	20,2	26,0	30,0	39,4	61,4

Źródło: jak w tablicy 2

Silny wzrost udziału ubezpieczeń kredytów krajowych w 2008 r., a przede wszystkim w 2009 r. z 39,5 do 61,4% wynikał z sytuacji panującej na rynku ubezpieczeń. Do wzrostu ryzyka niewypłacalności przedsiębiorstw prowadzących działalność na terenie kraju wyraźnie przyczyniła się specyfika kryzysu, który dotknął przede wszystkim zagraniczne instytucje finansowe. Komercyjne firmy ubezpieczeniowe funkcjonujące w Polsce, będące własnością kapitału zagranicznego, wyraźnie ograniczyły swoją działalność poprzez zmniejszenie limitów ubezpieczeniowych przy jednoczesnym podniesieniu składki ubezpie-

³⁰ Ubezpieczenie tego typu jest zawierane wówczas, gdy kontrakt opiewa nie na pojedynczą dostawę towarów lub jednorazowe świadczenie usług, ale wtedy, gdy towary lub usługi będą dostarczane/świadczone wielokrotnie w oznaczonym czasie.

czeniu. Konkurenci KUKA S.A. – oddziały firm zagranicznych, w swych decyzjach nie brały pod uwagę potrzeb polskich przedsiębiorstw. Taką sytuację znakomicie wykorzystwała Korporacja przejmując rynek firm międzynarodowych ubezpieczając krótkoterminowy krajowy kredyt handlowy.

Z ubezpieczenia kredytu krajowego handlowego korzystały trzy grupy firm: a) eksportujące swoje produkty, które były objęte już ubezpieczeniem obrotu eksportowego, b) które w przeszłości były eksporterami i korzystały z ubezpieczeń eksportowych oferowanych przez Korporację, jednak w wyniku załamania koniunktury w 2009 r. zrezygnowały tymczasowo ze sprzedaży na rynki zagraniczne, a także c) produkujące jedynie na rynek krajowy.

Wartość obrotu osiągniętego przez KUKA S.A. w działalności komercyjnej – krajowej i zagranicznej – wzrosła z 1 806 mln USD w 2004 r. do 3 955 mln USD w 2009 r., czyli ponad dwukrotnie. Rozwój tego typu ubezpieczeń spowodował istotne zmiany w strukturze działalności Korporacji. O ile w latach 2004-2008 relacja pomiędzy produktami gwarantowanymi przez Skarb Państwa i komercyjnymi była względnie stabilna – kształtowała się w granicach od 40 do 60%, to w 2009 r. uległa istotnej zmianie, która polega na wyraźnej dominacji produktów komercyjnych (ponad 80% wartości obrotu ubezpieczonego). Zmiany te wynikały przede wszystkim ze zjawisk kryzysowych zachodzących w gospodarce światowej, ale także z potrzeby wzmocnienia pozycji Korporacji, rozszerzenia jej oferty i uniezależnienia się od działalności prowadzonej na rachunek Skarbu Państwa.

Pomimo kryzysu i znacznego spadku eksportu do krajów pozaeuropejskich, w 2009 w relacji do 2008 r. zarówno w działalności KUKA S.A. dotyczącej ochrony ubezpieczeniowej z gwarancjami Skarbu Państwa, jak i działalności komercyjnej mamy do czynienia ze wzrostem liczby wniosków, chociaż ich przyrost w tej drugiej (komercyjnej) był 6-krotnie większy – odpowiednio o 9,1 i 64,0%. W strukturze tych wniosków dominowała działalność komercyjna (73,7% ogólnej liczby wniosków). W 2009 r. odnotowano przede wszystkim znaczne obniżenie wartości i ilości udzielanych gwarancji (spadek o 90,0%). Wynikało to ze specyfiki tego instrumentu – korzystały z niego głównie stocznie³¹.

W 2009 r. z łącznej sumy 2092 wniosków, które trafiły do KUKA S.A., podpisano tylko 608 nowych umów (29% wniosków), podczas gdy w latach poprzednich – średnio rocznie ok. 40%³². Relatywnie niewielka liczba pod-

³¹ W okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2009 r. Korporacja na podstawie uchwały Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych udzieliła 189 gwarantowanych przez Skarb Państwa gwarancji ubezpieczeniowych o wartości 1 470,8 mln USD, w tym 159 z nich o wartości 1 422,9 mln USD (96,7%) dla Stoczni Gdynia S.A. i Stoczni Szczecińskiej Nowa Sp. z o.o. Po decyzji Komisji Europejskiej o uznaniu pomocy udzielonej dla tego sektora za niezgodną z regulacjami dotyczącymi pomocy publicznej, a w konsekwencji ograniczenia liczby realizowanych przez stocznie zamówień, Korporacja musiała wypłacić gwarancje klientom, których umowy anulowano.

³² W ocenie KUKA S.A. wzrost i zmiana w strukturze wniosków wynikają jedynie ze zwiększonej aktywności działu sprzedaży, który dążył do pozyskania jak największej liczby nowych odbiorców. Nie informuje jednak ani o liczbie udzielonych ubezpieczeń, ani pozycji konkurencyjnej

pisanych umów o ochronę ubezpieczeniową w stosunku do liczby wniosków wskazuje przede wszystkim na realną skalę możliwości rozszerzenia działalności Korporacji. W warunkach kryzysu obserwowano jednak bardzo ostrożne podejście do rozpatrywania wniosków podmiotów gospodarczych o ochronę ubezpieczeniową i niechęć do podejmowania większego ryzyka³³.

* * *

Oficjalne wsparcie finansowe polskiego eksportu odgrywa niewielką rolę w rozwoju gospodarki oraz w sposób niewystarczający stymuluje eksport polskich przedsiębiorstw, przede wszystkim z sektora MSP³⁴. Przeprowadzona w artykule analiza wykazała, że w latach 2000-2009 udział eksportu objętego ochroną ubezpieczeniową z gwarancjami Skarbu Państwa w eksporcie ogółem oraz w eksporcie po pozostałych krajów (bez rozwiniętych) był bardzo mały, a KUKI S.A. nie w pełni korzystała z przypisanych jej możliwości jego wspierania. Wyrazem tego było niepełne wykorzystanie ustalanego w ustawach budżetowych limitu łącznych zobowiązań KUKI S.A. z tytułu ubezpieczeń eksportowych gwarantowanych przez Skarb Państwa.

Było to szczególnie widoczne w warunkach kryzysu, kiedy to miał miejsce istotny spadek eksportu, zwłaszcza do krajów podwyższonego ryzyka i jeszcze większy spadek ubezpieczeń kredytów i kontraktów eksportowych na te rynki. Zjawisk tych nie można jednak wyjaśniać jedynie kryzysem gospodarczym. Obok nastawienia samych przedsiębiorców istotne znaczenie miały także inne czynniki, jak np. konstrukcja oficjalnego systemu wsparcia eksportu, struktura tej pomocy (dominacja gwarancji dla stoczni), struktura geograficzna i towarowa polskiego eksportu (w tym niewielki udział eksportu dóbr inwestycyjnych finansowanych kredytem długoterminowym), a przede wszystkim ograniczeń i możliwości – wynikających z regulacji międzynarodowych. Czynniki te łącznie przesądzają o bardzo umiarkowanym zakresie potencjalnego wsparcia ze strony państwa.

Korporacji. Niemniej jednak sfinalizowanie 29% ofert wydaje się być wynikiem wysokim, biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą w kraju i na świecie.

³³ Kontrola NIK przeprowadzona w 2010 r. potwierdziła, że Korporacja rozpatrywała wnioski rzetelnie, zgodnie z ogólnymi warunkami ubezpieczeń, postanowieniami uchwał Komitetu Polityki Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych oraz wewnętrznymi procedurami, a decyzje były podejmowane po przeprowadzeniu oceny ryzyka, zgodnie z przyznanymi kompetencjami i terminowo. Por. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu wspierania kredytów eksportowych*, op. cit.

³⁴ Ocena ta dotyczy również funkcjonowania drugiego ogniwa systemu wspierania eksportu w Polsce – Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), który administruje Programem Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych o stałych stopach procentowych (Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r., DzU Nr 73 poz. 762). Program ten cieszy się niewielkim zainteresowaniem ze strony eksporterów. W latach 2001-2009 podpisano zaledwie 16 umów DOKE (dotyczyły one eksportu statków), a od 2008 r. nie podpisano żadnego przyrzeczenia ani umowy. Do najważniejszych powodów takiego stanu należy zaliczyć konstrukcję Programu DOKE, w tym warunki, jakie należy spełnić, aby do niego przystąpić. Wzrostu zainteresowania sektora MSP rozwiązaniami proeksportowymi oczekuje się w związku z wprowadzaniem w 2009 r. Wieloletniego Programu Wspierania Eksportu. Por. *Program Wspierania Przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*, Warszawa 19 maja 2009 r.

Obserwacja działalności KUKE S.A. na przestrzeni lat 2000-2009 wskazuje w jaki sposób spółka dostosowywała się do zmieniającej się sytuacji na rynku ubezpieczeń. Starła się zmodyfikować swoją ofertę poprzez rozszerzenie zakresu ubezpieczenia, uelastycznienie procedur i ograniczenie kosztów związanych z ubezpieczeniem kontraktów eksportowych. Ostatnie lata funkcjonowania Korporacji pokazują, iż koncentruje się ona już nie tylko na ubezpieczaniu kredytów i kontraktów w obrocie międzynarodowym i działalności prowadzonej na zlecenie Skarbu Państwa, na znaczeniu bowiem zyskuje ubezpieczanie kredytów w obrocie krajowym (działalność komercyjna). Rozszerzanie oferty Korporacji na przestrzeni analizowanego okresu wskazuje, że instytucja ta stopniowo uniezależnia się od działań prowadzonych na rachunek Skarbu Państwa i rozwija się w podobnym kierunku, jak agencje ubezpieczeniowe działające w innych krajach.

Podejmowane przez KUKE S.A. działania (np. promocyjne) mające na celu zwiększenie zainteresowania przedsiębiorców ubezpieczaniem kontraktów eksportowych nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Przyczyn tej sytuacji poszukiwać należy zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i samej Korporacji oraz innych instytucji publicznych odpowiedzialnych za politykę wspierania eksportu. Po stronie przedsiębiorców do najważniejszych z nich należą: (1) słaba znajomość oferty ubezpieczeniowej, (2) niechęć do ubezpieczania i traktowanie jego jako zbędny koszt, (3) zbyt wysokie koszty i niespełniająca oczekiwań oferta produktowa. Zwrócić należy także uwagę, że niechęć do ubezpieczania się wynikać może również z tego, że polskie firmy znajdują się na początku procesu internacjonalizacji³⁵.

Polski system wspierania eksportu z pewnością wymaga wielu kompleksowych zmian. Większość inicjatyw formułowanych w kolejnych dokumentach rządowych ma jednak głównie charakter propozycji (deklaratywny) i nie wyraża się konkretnymi przedsięwzięciami realizacyjnymi. Podejście to nie zmieniło się nawet w warunkach kryzysu, kiedy nie obserwowano wyraźnego wzrostu (jak w innych państwach UE) działań ochronnych ze strony państwa nakierowanych na eksport³⁶. Pożądane jest nie tyle formułowanie propozycji, co

³⁵ W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga, *Determinanty bezpośrednich inwestycji polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 9; M. Gorynia, *Strategie zagranicznej ekspansji przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007, R. Morawczyński, *Zachowania małopolskich małych i średnich przedsiębiorstw eksportujących w świetle teorii stopniowego umiędzynarodowienia*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 7-8; B. Jankowska, *Internacjonalizacja klastrów*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 5-6; K. Przybylska, *Born global – nowa generacja małych polskich przedsiębiorstw*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 7-8; E. Duliniec, *Koncepcje przedsiębiorstw wcześniej umiędzynarodowionych. Rozważania terminologiczne*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 1-2; W. Nowiński, W. Nowara, *Stopień i uwarunkowania internacjonalizacji polskich małych i średnich przedsiębiorstw*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 3.

³⁶ *Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju* (opracowanie Ministerstwa Gospodarki, np. projekt z marca 2009 r.). W dokumencie proponuje się konkretne rozwiązania zarówno promocyjne, jak i finansowe wspierające eksport, w tym ułatwienie przedsiębiorcom dostępu do wsparcia na realizację: branżowych projektów promocyjnych w zakresie eksportu lub sprzedaży na rynku UE, na uzyskanie certyfikatu wyrobu wymaganego na rynkach zagra-

konsekwentne i spójne wzajemnie działania wielu instytucji. Ich elementem, z jednej strony powinno być dostosowanie tego systemu do potrzeb szerszej grupy przedsiębiorców, zwłaszcza MSP, a z drugiej strony wzmocnienie siły kapitałowej KUKI S.A., a przede wszystkim szersze wykorzystywanie możliwości związanych z tą częścią działalności Korporacji, która prowadzona jest na rachunek Skarbu Państwa.

THE IMPORTANCE OF EXPORT INSURANCE IN POLAND IN THE 2000-2009 PERIOD

S u m m a r y

The article aims to assess the system for supporting Polish exports in 2000-2009, with a particular focus on exports to high-risk countries. The authors review the available support instruments and evaluate the work of Poland's Export Credit Insurance Corporation (KUKI), an institution that plays a key role in this system. The authors rely on a method based on analyzing the contents of documents and legal regulations – enacted by Poland, the European Union, the World Trade Organization (WTO) and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) – concerned with issues related to export support. The authors also examine statistical data, conduct in-depth interviews, and use information from publicly available reports on the activities of the Export Credit Insurance Corporation.

The decade covered by the study is not a uniform period, the authors say. They divided it into two subperiods: the time from 2000 until Poland's EU entry in 2004, and the EU membership years (2004-2009). In the latter subperiod, special attention was paid to 2008 and 2009, the years of economic crisis.

The analysis of changes taking place in the official system for supporting exports with the use of Treasury guarantees shows the government's role in the development of exports by Polish enterprises. The study also shows how the external environment, including Poland's status as an EU member as well as international regulations and fluctuations in international markets, influence the system's functioning. The authors conclude that the system has played an insufficient role in promoting Poland's exports so far, particularly in the case of small and medium-sized enterprises. This was especially evident during the latest crisis, the authors say.

The Polish export support system requires far-reaching changes, according to the authors. Most of the initiatives mentioned in official government documents are declarations and tentative proposals not followed by specific projects. This approach did not even change during the recent crisis when the Polish government, unlike its counterparts in other EU countries, failed to markedly step up measures aimed at boosting exports. Not only proposals but also concrete and consistent steps – jointly taken by many institutions – are needed, the authors say. On the one hand, these should

nicznych oraz na realizację przedsięwzięć wydawniczych promujących eksport lub sprzedaż na Jednolitym Rynku Europejskim. Zakłada się także zaktywizowanie Banku Gospodarstwa Krajowego, wprowadzenie zmian w Programie DOKE, a także stworzenie kompleksowego systemu promocji polskiej gospodarki.

involve adapting the system to the needs of a wider group of businesses, especially small and medium-sized enterprises (SMEs); on the other hand, it is necessary to strengthen KUKI financially and take better advantage of opportunities linked with those activities of the Export Credit Insurance Corporation that are conducted on behalf of the Treasury, the authors say.

Keywords: exports, financial support, insurance coverage, State Treasury, commercial insurance, Export Credit Insurance Corporation