

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF-41021/2004

Nr ewid. 18/2005/P04028/KBF

Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych

W a r s z a w a k w i e c i e ń 2 0 0 5 r .

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów

Waldemar Długolecki

Zatwierdzam:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jezierski

Warszawa, 2005 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxxx-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Działalność ubezpieczeniowa KUKE S.A.	16
3.2.1.1. Działalność prowadzona na rachunek Skarbu Państwa	17
3.2.1.2. Działalność prowadzona na rachunek własny.....	19
3.2.1.3. Wprowadzenie nowych ubezpieczeń	21
3.2.1.4. Ocena skuteczności wprowadzonych rozwiązań oraz zmiany w oferowanych ubezpieczeniach	22
3.2.1.5. Działalność marketingowa	24
3.2.1.6. Prawidłowość rozpatrywania wniosków o udzielanie ochrony ubezpieczeniowej	25
3.2.1.7. Wypłaty odszkodowań	30
3.2.1.8. Aktualizacja ogólnych warunków ubezpieczenia.	31
3.2.2. Wykonywanie przez Ministra Finansów nadzoru na funkcjonowaniem ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa	32
3.2.2.1. Wydawanie aktów wykonawczych do znowelizowanej ustawy	32
3.2.2.2. Określanie limitu zobowiązań z tytułu ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa i jego wykorzystanie	35
3.2.2.3. Wysokość prowizji dla KUKE S.A.	37
3.2.2.4. Kontrola nad działalnością KUKE S.A.	38
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	40
4.1. Przygotowanie kontroli	40
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	42
5. Załączniki	45

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła kontrolę realizacji ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (P/04/028).

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 1 lipca 2004 r. do 29 listopada 2004 r. w Ministerstwie Finansów oraz w Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. w Warszawie (zwanej dalej KUKE S.A. lub Korporacją). Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2000 r. do 30 września 2004 r.

Celem kontroli była ocena prawidłowości wykonywania zadań ustawowych przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. Kontrola miała również ocenić, czy zmiany ustawy określającej zasady prowadzenia przez KUKE S.A. ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa przyczyniły się do realizacji celów, które były uzasadnieniem ich dokonania, a w szczególności czy poprawiły się warunki sprzyjające wsparciu polskiego eksportu na warunkach kredytowych, poprzez rozszerzenie możliwości ubezpieczenia ryzyka tej działalności.

Podstawowa tematyka kontroli obejmowała:

- zbadanie sposobu wprowadzenia zmian wynikających ze znowelizowanej ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych;
- prawidłowość prowadzenia przez KUKE S.A. działalności w ramach ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa;
- wykonywanie przez Ministra Finansów zadań określonych w ustawie o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. oraz Ministerstwo Finansów ogólnie prawidłowo realizowały zadania określone w ustawie o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, a stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na możliwość udzielania eksporterom ochrony ubezpieczeniowej.

Zdaniem NIK, dzięki wprowadzeniu zmian w ustawie o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych poprawiły się warunki sprzyjające promocji polskiego eksportu. Jednakże dla lepszej realizacji celów tej ustawy niezbędne jest bieżące analizowanie i dostosowanie oferowanych produktów ubezpieczeniowych do potrzeb eksporterów.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Wartość eksportu objętego ubezpieczeniami KUKE S.A. w latach 2000-2004 (III kwartały) wykazywała tendencję wzrostową i stanowiła od 4,02 do 5,02% polskiego eksportu. W latach 1995-1997 ubezpieczenia te stanowiły od 1,11% do 1,45%. Wzrósł także udział wartości ubezpieczonego eksportu w ramach ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa w eksporcie ogółem. W latach 1995-1997 udział ten wynosił od 0,085% do 0,21%, natomiast w latach 2000-2004 (I półrocze) zawierał się w przedziale od 0,34% do 1,95%.

W porównaniu do 2000 w 2003 r. zwiększyła się o 95,2% wartość ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa, które były oferowane przed dokonaną w 2000 r. nowelizacją ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych. Natomiast w latach 2003-2004 (trzy kwartały) najwyższy udział w ubezpieczonym eksporcie miały gwarancje ubezpieczeniowe, których możliwość udzielania wprowadziła nowelizacja ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych z listopada 2000 r. NIK pozytywnie ocenia zwiększenie skali działalności KUKE S.A. (str. 16-18)

2.2.2. Oprócz straty netto w wysokości 10.194 tys. zł poniesionej w 2001 r., w badanym okresie Korporacja osiągała na działalności własnej zysk netto, który wzrósł z 598 tys. zł w 2002 r. do 12.362 tys. zł (III kwartały 2004 r.).

W ocenie NIK, sytuacja finansowa Korporacji nie stwarza zagrożeń dla możliwości wykonywania zadań powierzonych ustawą o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych. (str. 19-21)

2.2.3. Jednym z celów nowelizacji ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych było rozszerzenie zakresu ubezpieczeń do oferowanego przez agencje ubezpieczeń kredytu, działające ze wsparciem państwa w innych krajach OECD. Poza możliwością udzielania gwarancji znowelizowana ustawa umożliwiła obejmowanie ochroną ubezpieczeniową kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu oraz inwestycji bezpośrednich za granicą. Jednak nowe produkty były dostępne dla eksporterów w okresie od 4,5 miesiąca do ponad dwóch lat od wejścia w życie nowelizacji ustawy. Sytuacja taka była skutkiem przyjętego przez Korporację oraz Ministerstwo Finansów sposobu wprowadzania nowych produktów (podjęcie działań po wejściu w życie w dniu 4 stycznia 2001 r. znowelizowanych przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych). (str. 21-22)

2.2.4. Spośród ubezpieczeń wprowadzonych nowelizacją ustawy, jedynie gwarancje ubezpieczeniowe cieszyły się rzeczywistym zainteresowaniem eksporterów - stanowiły one w latach 2001 – 2004¹ 99,3% wnioskowanej kwoty ubezpieczenia i 93,8% ilości złożonych wniosków. Pozostałe ubezpieczenia nie cieszyły się zainteresowaniem klientów. Podjęte z inicjatywy KUKE S.A. działania w celu zwiększenia atrakcyjności dla eksporterów ubezpieczeń inwestycji bezpośrednich za granicą nie przyniosły odczuwalnego zwiększenia zainteresowania nimi.

Zdaniem NIK, oferowane nowe produkty umożliwiają objęcie ochroną ubezpieczeniową pełnego zakresu działalności polskich eksporterów. Jednakże z uwagi na formę ich przygotowania produkty nie spełniły swoich zadań. (str. 22-24)

2.2.5. Korzystnie na skuteczność działania Korporacji wpływała działalność promocyjna i marketingowa. Umożliwiła ona dotarcie z pełną i rzetelną informacją o oferowanych produktach do eksporterów. O prawidłowej działalności marketingowej i informacyjnej mogą świadczyć m.in. odpowiedzi eksporterów na pytania postawione w ankiecie w trakcie kontroli. Eksporterzy deklarowali w nich, że mieli możliwość uzyskania pełnej informacji

¹ Pierwsze wnioski o ubezpieczenie dotyczące ubezpieczeń wprowadzonych nową ustawą zostały złożone we wrześniu 2001 r.

o procedurach obowiązujących przy składaniu i rozpatrywaniu wniosków. (str. 24 i 29)

- 2.2.6.** Korporacja rozpatrując wnioski o udzielenie ochrony ubezpieczeniowej przestrzegała formalnych procedur obowiązujących przy ich rozpatrywaniu, a udzielone odmowy ubezpieczenia były uzasadnione. Pozytywnie należy ocenić dokładność analizowania sytuacji finansowej wnioskodawców, prawidłowość określania ryzyka i formułowania wniosków na posiedzenia Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych.

Zastrzeżenia dotyczą jedynie sposobu rozpatrzenia wszystkich 36 wniosków o udzielenie gwarancji i regwarancji złożonych w okresie od listopada 2001 r. do marca 2002 r. przez Stocznę Szczecińską Porta Holding S.A. (SSPH S.A.).

Przygotowana analiza wskazywała na złą sytuację finansową Stoczni, nie uwzględniała całej złożonej sytuacji SSPH S.A. i spółek zależnych. Dokonanie pełnej oceny, mogłoby stanowić podstawę do określenia ryzyka eksportera jako bardzo wysokiego (w opinii Zarząd określił ryzyko jako wysokie) i wskazania na prawie 100% prawdopodobieństwo wypłacenia gwarancji oraz braku możliwości odzyskania wypłaconego odszkodowania.

Zarząd KUKA S.A. rekomendując udzielenie gwarancji wziął także pod uwagę tzw. „interes narodowy”. Jednakże wniosek Korporacji nie zawierał uzasadnienia do przedstawionego w nim tego stwierdzenia. Zdaniem NIK, ocena Zarządu KUKA S.A. powinna być ograniczona do kryteriów ekonomicznych, a o zasadności udzielenia ochrony ubezpieczeniowej ze względu na „interes narodowy” powinien decydować Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych. (str. 25-29)

- 2.2.7.** W badanym okresie z tytułu ubezpieczeń realizowanych w imieniu Skarbu Państwa KUKA S.A. wypłaciła łącznie 173.684,9 tys. zł odszkodowań. Korporacja podejmowała wszechstronne działania w celu odzyskania od kontrahentów wypłaconych kwot. Jednak udało się odzyskać jedynie 3.779,8 tys. zł, co wynikało głównie z trudności z egzekwowaniem kwot wypłaconych z tytułu regwarancji udzielonych Stoczni Szczecińskiej Porta Holding S.A. oraz z tytułu ubezpieczenia dostaw maszyn rolniczych na Ukrainę. Odzyskane kwoty wypłaconych odszkodowań stanowiły 40,2% pozostałych odszkodowań wypłaconych w latach 2000 – 2004. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prawidłowość wypłat tych odszkodowań oraz podejmowane przez Korporację działania regresowe. (str. 30-31)

- 2.2.8.** Po wejściu w życie znowelizowanych przepisów ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, dotychczasowe przepisy wykonawcze do ustawy o ubezpieczeniach eksportowych zachowywały moc nie dłużej niż do dnia 4 stycznia 2002 r. Do dnia zakończenia kontroli Minister Finansów podjął działania, które doprowadziły do wydania tylko jednego z czterech aktów wykonawczych.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu udzielania przez Ministra Finansów, w imieniu Skarbu Państwa, poręczeń kredytów bankowych zaciągniętych przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. oraz udzielania i umarzania pożyczek ze środków budżetu państwa zostało wydane dopiero w lutym 2004 r. Wydane w 1995 r. rozporządzenie Rady Ministrów w tej sprawie nie uwzględniało specyfiki wypłat z tytułu udzielonych gwarancji ubezpieczeniowych, zakładających bezwarunkową wypłatę odszkodowania na każde żądanie beneficjenta. Na podstawie tego rozporządzenia KUKKE S.A. nie mogła w latach 2002 – 2003 z wyprzedzeniem wystąpić o udzielenie pożyczek. W efekcie wypłaty roszczeń z tytułu regwarancji zostały dokonane w terminie od 3 do 27 dni w stosunku do daty określonej w umowie o jej udzielenie. Za ten okres zapłacono odsetki w kwocie 29.261,3 USD. (str. 32-35)

- 2.2.9.** W ustawach budżetowych na lata 2001-2005 ustalona była corocznie wysokość limitu łącznych zobowiązań KUKKE S.A. z tytułu ubezpieczeń eksportowych gwarantowanych przez Skarb Państwa. W kolejnych latach limity te były coraz większe – od 3,4 mld zł w 2001 r. do 10,5 mld zł w ustawie budżetowej na 2005 r. Przewidywana kwota pożyczek z budżetu państwa na pokrycie zobowiązań Korporacji z tego tytułu (również ustalana w ustawie budżetowej) zmieniała się w kolejnych latach od 129,3 mln zł do 1.000 mln zł. Pozytywnie należy ocenić zakres informacji analizowanych przez Ministerstwo Finansów przy ustalaniu powyższych limitów oraz fakt zmniejszenia wysokości limitu na rok 2005 w stosunku do propozycji KUKKE S.A. w związku ze zwiększeniem udziału w zobowiązaniach ryzykownych gwarancji. (str. 35-36)

- 2.2.10.** Wysokość prowizji przysługującej KUKKE S.A. za prowadzenie działalności w zakresie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych określona jest w umowach zawartych pomiędzy Ministrem Finansów i Korporacją. Wpłacane prowizje pokrywały koszty ponoszone przez KUKKE S.A. w związku z działalnością w ramach ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa w 120% w 2003 r. oraz w I półroczu 2004 r. w 152%, tj. były wyższe o 3.365 tys. zł od kosztów. Zdaniem NIK,

należy podjąć prace w celu stworzenia zasad określania wysokości prowizji umożliwiające rozliczanie w okresach rocznych kosztów działalności prowadzonej na rachunek Skarbu Państwa. (str. 37)

2.2.11. Minister Finansów posiadał i wykorzystywał informacje niezbędne do sprawowania nadzoru nad działalnością KUKA S.A. w zakresie ubezpieczeń eksportowych gwarantowanych przez Skarb Państwa. Minister nie zmienił natomiast zarządzenia określającego formę sprawozdań składanych przez KUKA S.A. o stanie wyodrębnionego rachunku. Składane sprawozdania nie były dostosowane do zmian, jakie zaszły w działalności Korporacji w wyniku nowelizacji ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych. Minister Finansów tylko jeden raz skorzystał z możliwości przeprowadzenia kontroli w KUKA S.A. (str.38-39)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W okresie objętym kontrolą nastąpiło zwiększenie wielkości realizowanych przez KUKA S.A. ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa. Wynik ten został w dużej mierze osiągnięty poprzez zwiększenie udziału w zawieranych umowach ubezpieczenia, gwarancji ubezpieczeniowych, tj. ubezpieczeń o najwyższym ryzyku (płatne natychmiastowo na każde żądanie). W związku z tym należy przy corocznym określaniu w ustawie budżetowej limitu, którego nie mogą przekroczyć łączne zobowiązania Korporacji z tytułu ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa, szczególną uwagę zwrócić na szacowanie ryzyka wynikającego z udzielonej ochrony ubezpieczeniowej. Dalszy znaczny wzrost udziału w udzielonych ubezpieczeniach produktów o podwyższonym ryzyku (np. gwarancji ubezpieczeniowych) może spowodować konieczność wypłaty znacznych kwot odszkodowań. Wysokie wypłaty odszkodowań mogłyby spowodować, że działalność Korporacji musiałaby być w dłuższym okresie dotowana przez Skarb Państwa.

Zmian wymaga także sposób rozliczania kosztów działalności KUKA S.A. prowadzonej na rachunek Skarbu Państwa ustalony w umowie zawartej między Ministrem Finansów, a Korporacją na podstawie art. 14 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. W latach 2003-2004 prowizja otrzymywana za tę działalność znacznie przewyższa jej koszty, a prognozy przewidują utrzymanie się tej tendencji w najbliższych latach.

Ponadto ustalenia kontroli stanowiły podstawę do wystąpienia do KUKE S.A. z wnioskami o:

1. Skrócenie czasu dokonywania zmian w ogólnych warunkach ubezpieczeń (owu) i regulacjach określających zasady udzielania ubezpieczeń.
2. Przeprowadzenie analizy produktów oferowanych przez KUKE S.A. w ramach ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa i zainteresowania nimi oraz rozważenie możliwości zmian w warunkach ich udzielania.
3. Rozważenie możliwości uzależnienia składki zwrotnej od pierwotnej wielkości limitów przyznanych dla danej polisy.
4. Zainicjowanie zmiany zasad rozpatrywania wniosków, sprowadzającej się do tego, by oceny zgodności kontraktu eksportowego z interesem narodowym dokonywał Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych, a nie Zarząd KUKE S.A.

Natomiast w wyniku kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów Izba wносиła o:

1. Zakończenie w trybie pilnym prac nad zmianą zarządzenia dotyczącego sprawozdań o stanie wyodrębnionego rachunku bankowego, zawartych ubezpieczeniach eksportowych oraz udzielonych gwarancjach ubezpieczeniowych i dokonanych wypłatach
2. Pilne przygotowanie projektów i doprowadzenie do wydania wszystkich brakujących rozporządzeń do ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych:
3. Przeprowadzanie w KUKE S.A. kontroli w zakresie prowadzenia ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. została zawiązana aktem notarialnym w dniu 7 grudnia 1990 r. z 51% udziałem Skarbu Państwa. Po dokonaniu zmian w akcjonariacie na dzień 30 września 2004 r. Korporacja posiada dwóch akcjonariuszy: Skarb Państwa 87,85% udziału oraz BGK S.A. – 12,15% udziału w kapitale akcyjnym.

Zgodnie ze aktualnie obowiązującym statutem podstawowym celem Korporacji jest tworzenie warunków sprzyjających promocji polskiego eksportu na warunkach kredytowych i wzmocnienie pozycji eksporterów oraz ich towarów i usług na rynku międzynarodowym.

Głównym przedmiotem działalności KUKKE S.A. jest:

- prowadzenie działalności ubezpieczeniowej w zakresie ubezpieczenia kredytu, gwarancji ubezpieczeniowych oraz ubezpieczenia różnych ryzyk finansowych – w zakresie grup ubezpieczeń 14-16, zgodnie z załącznikiem do ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej²;
- prowadzenie działalności w zakresie ubezpieczeń eksportowych, powierzonej Spółce na warunkach określonych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, w formie ubezpieczenia bezpośredniego, ubezpieczenia pośredniego (reasekuracji) oraz udzielania gwarancji ubezpieczeniowej.

3.1.2 Zasady ubezpieczeń kontraktów eksportowych, w wypadku których wypłata odszkodowań zapewniona jest w drodze przekazywania ubezpieczycielowi przez Skarb Państwa niezbędnych na ten cel środków, określa ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych³ (zwana dalej „ustawą z dnia 7 lipca 1994 r.”). Ustawa ta, została znowelizowana ustawą z dnia 16 listopada 2000 r.⁴ (zwana dalej „ustawą zmieniającą”). Nowelizacja rozszerzyła zakres działalności prowadzonej przez KUKKE S.A. i umożliwiła udzielanie ochrony

² Do dnia zakończenia kontroli nie znowelizowano statutu KUKKE S.A. pozostawiając określenie przedmiotu działalności na rachunek własny Korporacji w powyższym brzmieniu.

³ t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 59, poz. 609 ze zm. Pierwotny tytuł ustawy brzmiał o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych.

⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych (Dz.U. Nr 114, poz. 1190).

ubezpieczeniowej dla kontraktów eksportowych od ryzyka zmiany kursów walut. W stosunku do poprzednio obowiązującego brzmienia ustawy – ustawą zmieniającą rozszerzono zakres ubezpieczenia o ubezpieczenie inwestycji bezpośrednich za granicą oraz koszty poszukiwania zagranicznych rynków zbytu. Natomiast ograniczono ochronę ubezpieczeniową do szkód będących następstwem zdarzeń określonych, jako ryzyko polityczne, rezygnując z ochrony będącej następstwem zdarzeń określonych, jako ryzyko katastrofalne oraz ryzyko przewlekłej zwłoki. Ograniczono ochronę ubezpieczeniową od ryzyka handlowego do kontraktów zawartych na okres kredytu 2 lat lub powyżej (poprzednio obejmowała kontrakty zawarte na okres powyżej jednego roku). Wszystkie te zmiany oparto na założeniach przyjętej dnia 14 września 1999 r. przez Radę Ministrów „Strategii działania KUK S.A. na lata 1999-2002” oraz przyjętym dnia 4 sierpnia 1999 r. przez Radę Ministrów materiale „Ocena sytuacji i propozycje działań dla polepszenia sytuacji w handlu zagranicznym Polski”.

Nowelizacja wprowadziła, także zmiany wynikające z procesu harmonizacji przepisów prawa polskiego z aktami prawnymi Unii Europejskiej. Zmiany te polegały m. in. na zmianie sposobu określenia ryzyka obejmowanego ochroną ubezpieczeniową przy ubezpieczaniu kredytów eksportowych i kontraktów eksportowych, wprowadzeniu nowego podziału transakcji z uwagi na czas spłaty udzielonego kredytu oraz zmianie sposobu określania limitu do wysokości, którego mogą być w danych roku ubezpieczane kontrakty eksportowe. Postanowienia 10 dyrektyw i decyzji Rady Unii Europejskiej oraz komunikatów Komisji Europejskiej regulujących sprawę o charakterze wewnętrznym, odnoszące się bezpośrednio do agencji ubezpieczeń kredytów, zostały wprowadzone jako obowiązujące dla KUK S.A., na mocy uchwał Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych.

3.1.3. Ubezpieczenie, zwane „ubezpieczeniem eksportowym” oferowane przez KUK S.A. na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. może dotyczyć (art. 1 ust. 2 w związku z art. 2 ust. 4 - 5 ustawy):

- 1) kredytów eksportowych od ryzyka handlowego i politycznego;
- 2) kontraktów eksportowych od ryzyka handlowego i politycznego;
- 3) inwestycji bezpośrednich za granicą od ryzyka politycznego;
- 4) kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu.

Ubezpieczenie eksportowe może być realizowane w formie (art. 1 ust. 3 ustawy):

- 1) ubezpieczenia bezpośredniego;
- 2) ubezpieczenia pośredniego (reasekuracji);
- 3) udzielenia gwarancji ubezpieczeniowej.

Celem ubezpieczeń eksportowych jest, w przypadku (art. 2 ustawy):

- 1) kredytów eksportowych - ochrona jednostek finansujących na wypadek strat poniesionych w związku z realizacją kontraktów eksportowych;
- 2) kontraktów eksportowych - ochrona krajowych przedsiębiorców na wypadek strat poniesionych, w związku z realizacją kontraktu eksportowego, przed wysyłką towarów bądź realizacją usług (ryzyko produkcji) oraz po wysyłce towarów bądź realizacji usług (ryzyko kredytu);
- 3) inwestycji bezpośrednich za granicą - ochrona krajowych przedsiębiorców na wypadek strat poniesionych w związku z realizacją inwestycji bezpośredniej za granicą;
- 4) kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu - ochrona krajowych przedsiębiorców na wypadek uzasadnionych kosztów i wydatków poniesionych w związku z poszukiwaniem zagranicznych rynków zbytu.

Celem gwarancji ubezpieczeniowej jest umożliwienie krajowym przedsiębiorcom zawarcia i realizacji kontraktów eksportowych.

3.1.4. Na mocy art. 7 ustawy utworzono Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych, do którego zadań należy:

- określanie szczegółowych zasad działalności Korporacji w zakresie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych, z uwzględnieniem standardów obowiązujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej;
- określanie zasad ustalania stawek ubezpieczeniowych oraz wynagrodzeń z tytułu udzielonych gwarancji ubezpieczeniowych;
- opiniowanie wniosków o ubezpieczenie eksportowe oraz zleceń udzielenia gwarancji w ramach limitu;
- ustalanie zakresu uprawnień Korporacji do podejmowania decyzji dotyczących zawierania umów ubezpieczenia eksportowego oraz udzielania gwarancji ubezpieczeniowych;
- klasyfikowanie krajów z zależności od stopnia ryzyka;
- rozpatrywanie rocznych sprawozdań Korporacji z jej działalności;

- rozpatrywanie propozycji zmian w działalności Korporacji i przedstawianie ich ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

3.1.5. Zgodnie z art. 5a znowelizowanej ustawy Sejm RP corocznie określa limit, którego nie mogą przekroczyć łączne zobowiązania Korporacji z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń oraz gwarancji ubezpieczeniowych, a także przewidywane na dany rok wypłaty ze środków budżetu państwa z tytułu poręczeń kredytów i pożyczek udzielonych Korporacji.

3.1.6. Zgodnie z art. 2 ustawy zmieniającej, dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowywały moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień w brzmieniu nadanym tą ustawą, o ile nie były sprzeczne z jej przepisami, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Ustawa zmieniająca weszła w życie z dniem 4 stycznia 2001 r., tak więc, przepisy wykonawcze obowiązywały nie dłużej niż do dnia 4 stycznia 2002 r.

3.1.7. Ustawą z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej⁵ przepisem art. 233 dokonano zmian w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny⁶ m.in. określając w art. 812 szerszy w stosunku do wynikającego z wcześniej obowiązujących przepisów obowiązkowy zakres informacji podawanych w ogólnych warunkach ubezpieczenia przywołanej ustawy i nadając mu nowe brzmienie. Nowe brzmienie otrzymały także art. 807 § 2, 817 § 2 i 822 oraz dodano po art. 824, art. 824¹, a do art. 384 dodano § 5. Dotychczasową treść zachował art. 17 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. zgodnie z którym do zawierania umów w zakresie uregulowanym niniejszą ustawą nie stosuje się przepisów art. 807 § 1, art. 810 oraz 811 Kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej⁷. Znowelizowane przepisy nie zawierają postanowień co do zakresu obowiązywania nowej ustawy ubezpieczeniowej oraz ww. znowelizowanych przepisów ustawy Kodeks cywilny w stosunku do ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych.

Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej zakład ubezpieczeń, w formie spółki akcyjnej, ma obowiązek i wyłączne prawo używania w nazwie lub firmie wyrazów „towarzystwo ubezpieczeniowe”, „zakład ubezpieczeń”, „towarzystwo

⁵ Dz.U. Nr 124, poz. 1151 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

⁷ Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.

ubezpieczeń i reasekuracji”, „zakład ubezpieczeń i reasekuracji”, „towarzystwo reasekuracji” lub „zakład reasekuracji”. Powyższe przepisy dotyczą także Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. - zakładu ubezpieczeń, którego zakres działania określa nie tylko ustawa o działalności ubezpieczeniowej, lecz także ustawa o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych. Niewyłączenie KUKKE S.A. spod reżimu prawnego art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej powoduje, że używanie obecnej nazwy przez Korporację narusza przepisy ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

3.1.8. Według danych GUS w latach 2000-2004 (III kwartały) wielkość polskiego eksportu wynosiła:

w mln USD

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004-IIIkw.
Eksport ogółem	31.651,3	36.092,2	41.009,8	53.576,9	52.695,1
Eksport do krajów rozwiniętych ¹	24.171,0	27.093,1	30.779,2	40.082,4	45.272,9
Eksport do krajów rozwijających się ²	2.004,0	2.378,5	2.426,4	2.983,1	3.022,0
Eksport do krajów Europy Środkowo – Wschodniej ³	5.475,3	6.620,6	7.804,2	10.511,4	4.400,2
Saldo obrotów ogółem	-17.288,9	-14.182,9	-14.102,9	-14.427,0	-11.424,3
Saldo z krajami rozwiniętymi ¹	-10.534,8	-8.085,5	-7.928,3	-7.055,1	-3.537,9
Saldo z krajami rozwijającymi się ²	-3.167,8	-3.601,7	-4.540,9	-5.844,1	-6.073,2
Saldo z krajami Europy Środkowo – Wschodniej ³	-3.586,3	-2.495,7	-1.633,7	-1.527,8	-1.813,2

¹ Od I kwartału 2004 r. obroty krajów rozwiniętych powiększono o obroty z 8 krajami, które od 1 maja 2004 r. przystąpiły do Unii Europejskiej

² Od I kwartału 2004 r. dane przeliczone – nie obejmują obrotów z Cyprzem

³ Od I kwartału 2004 r. dane przeliczone – nie obejmują obrotów z Czeską Republiką, Estonią, Litwą, Łotwą, Słowacją i Węgrami

W latach 2000 – 2004 zanotowano pozytywne tendencje w handlu zagranicznym. W 2003 r. w stosunku do 2000 r. wzrósł eksport ogółem o 69,3%, w tym do krajów rozwiniętych o 65,8%, do krajów rozwijających się o 48,8%, a do krajów Europy Środkowo – Wschodniej o 92,0%. Jednocześnie w tym okresie zmalało ujemne saldo obrotów w handlu zagranicznym z 17.288,9 mln USD do 14.427,0 mln USD w 2003 r., tj. o 17,5%. Pozytywne tendencje zanotowano także w handlu z krajami rozwiniętymi, gdzie ujemne saldo obrotów handlowych zmalało o 33,0% oraz w handlu z krajami Europy Środkowo – Wschodniej, gdzie ujemne saldo zmalało aż o 57,4%. Natomiast w przypadku wymiany handlowej z krajami rozwijającymi się nasze ujemne saldo wymiany handlowej wzrosło o 84,5%. Dane za trzy kwartały 2004 r. potwierdzają pozytywne tendencje w handlu

zagranicznym. Mimo umocnienia się złotego eksport wyrażony w dolarach za trzy kwartały 2004 r. stanowił 98,4% całości eksportu z 2003 r. Jednocześnie ujemne saldo handlu zagranicznego nieznacznie wzrosło i stanowiło 79,2% salda za 2003 r. Powyższe dane wskazują, że w latach 2001-2004 Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. funkcjonowała w lepszych warunkach rynkowych, niż w okresie objętym poprzednią kontrolą.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Działalność ubezpieczeniowa KUKE S.A.

W ramach swojej działalności oraz działalności na rachunek Skarbu Państwa Korporacja w latach 2000- 2003 ubezpieczyła następujące wielkości eksportu:

Lata	Wartość eksportu ubezpieczonego przez KUKE S.A. w ramach ubezpieczeń gwarantowanych przez SP* w mln USD	Wartość eksportu ubezpieczonego przez KUKE S.A. ogółem* w mln USD	Udział ubezpieczeń gwarantowanych przez SP w ubezpieczeniach ogółem (%)
1	2	3	4
2000	201**	1.303**	15,4
2001	124	1.451	8,5
2002	267	1.797	14,9
2003	731	2.691	27,2

* Przedstawione kwoty dotyczą wielkości ubezpieczonego eksportu od którego została zapłacona składka – źródło sprawozdania Zarządu KUKE S.A. za lata 2000 – 2003

** Wartość wyliczona po odjęciu rozwiązanych trzech umów ubezpieczeniowych o wartości 65,3 mln USD zawartych w 2000 r., a rozwiązanych w 2001 r.

Źródło – wyniki kontroli NIK w KUKE S.A.

Powyższe dane wskazują, że znaczącą część swojej działalności Korporacja realizuje w ubezpieczeniach komercyjnych realizowanych na rachunek własny. W latach 2000-2002 udział ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa w ubezpieczeniach ogółem zawierał się między 8,5%, a 15,4% i kształtował się na poziomie nieco wyższym niż w okresie poprzedniej kontroli. W latach 1995-1997 udział ten zawierał się w przedziale od 5,9% do 14,5%. W 2003 r. nastąpiła znacząca zmiana struktury zawieranych ubezpieczeń, bowiem udział ten wzrósł ponad 1,8 raza i wyniósł 27,2%. Potwierdzeniem występujących tendencji jest dalszy wzrost udziału ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa w I półroczu 2004 r. do poziomu 42,6%.

Wielkość działalności prowadzonej przez KUKE S.A. w zakresie ubezpieczeń eksportowych można scharakteryzować poprzez przedstawienie relacji wartości eksportu ubezpieczonego przez Korporację w stosunku do wartości polskiego eksportu. Dane dotyczące tych wielkości zawiera poniższa tabela:

Lata	Łączna wartość polskiego eksportu w mln USD	Udział wartości ubezpieczonego eksportu przez KUKE S.A. w eksporcie ogółem (%)	Udział wartości ubezpieczonego eksportu w ramach ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa w ubezpieczeniach ogółem (%)
2000	31.651,3	4,12	0,63
2001	36.092,2	4,02	0,34
2002	41.009,8	4,38	0,65
2003	53.576,9	5,02	1,36
I pół. 2004	34.055,5	4,77	1,95

Źródło – wyniki kontroli NIK w KUKE S.A.

Ubezpieczenia zrealizowane przez KUKE S.A. wykazywały tendencję wzrostową i stanowiły od 4,02 do 5,02% polskiego eksportu. W latach 1995-1997 ubezpieczenia te stanowiły od 1,11% do 1,45%. Powyższe wskazuje na istotny wzrost działalności Korporacji w stosunku do okresu poprzedniej kontroli.

Znacznie szybciej rosła relacja wartości ubezpieczonego eksportu w ramach ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa do eksportu ogółem. Poprzednio udział ten wynosił od 0,085 do 0,21%, natomiast w latach 2000-2004 (I półrocze) zawierał się w przedziale od 0,34 do 1,95%. W ocenie NIK, zwiększenie skali działalności prowadzonej zarówno na rachunek własny, jak i na rachunek Skarbu Państwa należy ocenić pozytywnie.

3.2.1.1. Działalność prowadzona na rachunek Skarbu Państwa

W ramach działalności prowadzonej na rachunek Skarbu Państwa wartość i udział poszczególnych produktów w ubezpieczeniach gwarantowanych przez Skarb Państwa przedstawiają poniższe tabele:

Lp.	Wyszczególnienie	Wartość ubezpieczonego eksportu w roku (mln USD)				
		2000	2001	2002	2003	2004 (III kwartały)
1.	Ubezpieczony eksport gwarantowany przez SP ogółem	201,3	124,0	267,4	731,4	892,0
2.	Ubezpieczenia długoterminowe*	161,1	52,5	42,9	116,4	302,8
3.	Ubezpieczenia krótkoterminowe**	39,2	71,5	119,9	276,3	252,1
4.	Gwarancje ubezpieczeniowe	-	-	100,2	336,3	336,4
5.	Ubezpieczenie inwestycji bezpośrednich za granicą	-	-	2,7	1,8	0,3
6.	Ubezpieczenie kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu	-	0,015	1,8	0,6	0,4

Źródło – wyniki kontroli NIK w KUKE S.A.

Powyższe wartości poszczególnych rodzajów ubezpieczeń miały następujący udział w wielkości ubezpieczonego eksportu gwarantowanego przez Skarb Państwa ogółem:

Lp.	Wyszczególnienie	Udział ubezpieczonego eksportu w eksporcie gwarantowanym przez SP ogółem (%)				
		2000	2001	2002	2003	2004 (III kwartały)
1.	Ubezpieczony eksport gwarantowany przez SP ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2.	Ubezpieczenia długoterminowe*	80,1	42,3	16,0	15,9	33,9
3.	Ubezpieczenia krótkoterminowe**	19,9	57,7	44,8	37,8	28,3
4.	Gwarancje ubezpieczeniowe	-	-	37,5	46,0	37,7
5.	Ubezpieczenie inwestycji bezpośrednich za granicą	-	-	1,0	0,2	0,03
6.	Ubezpieczenie kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu	-	0,01	0,7	0,08	0,04

* Ubezpieczenia kontraktów eksportowych zawarte na okres kredytu dwóch i więcej lat (dla 2000 r. ubezpieczenia zawarte na okres kredytu powyżej jednego roku).

** Ubezpieczenia kontraktów eksportowych zawarte na okres kredytu poniżej dwóch lat (dla 2000 r. ubezpieczenia zawarte na okres kredytu jednego roku i poniżej).

Źródło – wyniki kontroli NIK w KUKKE S.A.

Powyższe dane wskazują, że znacząco zwiększyła się wartość ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa, które były dostępne przed nowelizacją ustawy. Łączna wartość ubezpieczonych kontraktów i kredytów eksportowych w ramach ubezpieczeń średnioterminowych i długoterminowych oraz polis obrotowych (krótki termin) wzrosła z 201,2 mln USD⁸ w 2000 r. do 392,7 mln USD⁹ w 2003 r. i 554,8 mln USD w ciągu trzech kwartałów 2004 r., co oznacza wzrost o 95,2% (wyniki 2003 r. do 2000 r.). Wzrost ten jest jeszcze większy w porównaniu do wielkości eksportu ubezpieczonego w okresie objętym poprzednią kontrolą. Na przykład w porównaniu do wartości ubezpieczeń zawartych w 1997 r. w 2003 r. nastąpił ponad 18-krotny wzrost.

W latach 2003 – 2004 (trzy kwartały) najwyższy udział w ubezpieczonym eksporcie na rachunek Skarbu Państwa miały gwarancje ubezpieczeniowe. Od 2001 r. zmniejsza się udział ubezpieczeń krótkoterminowych, natomiast od 2003 r. rośnie wartość zawieranych umów ubezpieczeniowych w długim terminie.

Natomiast w okresie od początku 2000 r. do końca trzeciego kwartału 2004 r. systematycznie spadało wykorzystanie kwot obrotów przyjętych do ubezpieczenia w ramach ubezpieczeń krótkoterminowych. W 2000 r. wartość obrotu faktycznie zgłoszonego do ubezpieczenia w relacji do przyjętych do ubezpieczenia należności w ramach zawartych polis wynosiła 20,9%, a w następnych latach odpowiednio 18,3%, 13,3%, 13,0% i 11,3%. Powyższe wskazuje, że eksporterzy zawyżają wartość deklarowanego eksportu zgłaszanego we wnioskach.

⁸ Wartość wyliczona po odjęciu rozwiązanych trzech umów ubezpieczeniowych o wartości 65,3 mln USD zawartych w 2000 r., a rozwiązanych w 2001 r.

⁹ Wszystkie kwoty dotyczą ubezpieczeń od których została zapłacona składka.

Zdaniem NIK, na zmniejszenie tych rozbieżności wpłynąć mogłaby zmiana zasady naliczania wysokości składki zwrotnej¹⁰. Obecnie wynosi ona 1.000 zł niezależnie od wysokości zgłoszonych obrotów. Wysokość tej składki mogłaby być powiązana z wysokością obrotu deklarowanego przez eksporterów. Rozważenie takiego rozwiązania wydaje się zasadne w świetle wyjaśnień KUKA S.A. stwierdzających, że istotą składki zwrotnej jest zabezpieczenie uregulowania przez ubezpieczającego jego należności z tytułu składki bieżącej po zakończeniu obowiązywania umowy ubezpieczenia. W przypadku przyznanych eksporterom wysokich limitów obrotów w ramach zawartych umów ubezpieczenia (kilkaset tys. USD i więcej) oraz obejmowania ubezpieczeniem przy jednej polisie kilku kontrahentów (i odpowiadająca im ilość przyznanych limitów obrotów) płacona jednorazowa składka od zgłoszonego obrotu jest kilka lub kilkanaście razy wyższa od składki zwrotnej, która w tym przypadku nie może w stopniu dostatecznym pełnić funkcji określonej przez Korporację. Zmniejszenie limitów obrotów jest także korzystne z punktu widzenia wykorzystania limitu określonego w ustawie budżetowej. Bowiem w przypadku kredytów krótkoterminowych stan potencjalnych zobowiązań Korporacji liczony jest na podstawie czynnych limitów kredytowych (przyznanych dla każdego kontrahenta limitu obrotów) na dzień pomniejszonych o udział własny Ubezpieczającego.

3.2.1.2. Działalność prowadzona na rachunek własny

Wyniki działalności komercyjnej Korporacji w latach 2000-2004 (III kwartały) przedstawia poniższa tabela:

(w tys. zł)					
Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004 III kw.
1	2	3	3	4	5
Składki*	12.548	12.949	13.819	15.714	8.153
Składki przypisane (brutto)	25.034	27.040	42.070	35.976	22.538
Odszkodowania i świadczenia	7.003	3.686	21.049	13.326	-4.438
Koszty działalności ubezpieczeniowej	5.085	10.066	10.831	4.281	1.740
Koszty administracyjne	13.350	16.420	14.725	15.851	9.875
Wynik techniczny	-1.520	1.899	-17.552	-3.524	9.825
Przychody z lokat	16.442	12.039	19.788	7.484	5.778
Pozostałe przychody operacyjne	1.065	1.568	1.592	1.209	796
Zysk (strata) netto	9.169	-10.194	598	2.218	12.362

* W pozycji składki podano wartość składek po odjęciu od składki przypisanej brutto udziału reasekuratorów w składce przypisanej oraz uwzględnieniu zmiany stanu rezerw składek i rezerwy na ryzyko niewygasłe brutto, a także udziału reasekuratorów w zmianie stanu rezerw składek

Źródło - wyniki kontroli NIK w KUKA S.A.

¹⁰ Składka zwrotna – opłata w wysokości 1.000 zł wpłacana przy podpisaniu umowy o ubezpieczenie należności krótkoterminowych, obrotowych mająca na celu zabezpieczenie uregulowania przez ubezpieczającego jego należności wobec KUKA S.A. z tytułu składki bieżącej rozliczonej, po zakończeniu obowiązywania umowy ubezpieczenia.

W 2001 r. Korporacja zanotowała stratę netto w wysokości 10.194 tys. zł. W następnych latach wyniki finansowe uległy poprawie, jednak kształtowały się na poziomie nie przekraczającym 25% zysku osiągniętego w 2000 r. Natomiast zysk netto za trzy kwartały 2004 r. jest wyższy od zysku osiągniętego w 2000 r. o 34,8%.

Zgodnie z przepisami ustawowymi regulującymi prowadzenie działalności ubezpieczeniowej¹¹ organ nadzoru (Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń do 31 marca 2002 r. i jego następca prawny Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych od 1 kwietnia 2002 r.) otrzymywał kwartalne i roczne sprawozdania finansowe Spółki. Sprawozdania te były przedmiotem badania i oceny przez organ nadzoru ubezpieczeniowego. W sprawozdaniach z badań organ nadzoru nie stwierdził zagrożenia wypłacalności KUK S.A. w okresach następujących po badaniu. Wskazywał także na wysoką wartość nadwyżki środków własnych na pokrycie marginesu wypłacalności oraz aktywów stanowiących pokrycie rezerw techniczno – ubezpieczeniowych.

Ponadto w związku z opinią biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego za 2002 r. w której stwierdzono, iż KUK S.A. była bezpośrednio lub pośrednio zaangażowana w sprawy sądowe, w których wartość sporu szacowana jest na kwotę ok. 20 mln zł organ nadzoru przeprowadził postępowanie wyjaśniające i kontrolę. W wyniku kontroli organ nadzoru stwierdził niewłaściwą kwalifikację rezerw i wydał zalecenie zaprzestania stosowania takiej klasyfikacji.

Mając na uwadze powyższe fakty, NIK pozytywnie ocenia sytuację finansową KUK S.A. związaną z ubezpieczeniami prowadzonymi na rachunek własny. Powyższe powoduje, że Korporacja bez zagrożeń mogła wykonywać zadania powierzone ustawą o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych.

W latach 2000 – 2002 rosła składka przypisana brutto. Natomiast w 2003 r. jej wartość zmniejszyła się. Także składka przypisana brutto za trzy kwartały 2004 r. jest niższa, niż w analogicznym okresie 2003 r. o 15,2%. Zmniejszenie składki wiąże się ze ograniczeniem działalności komercyjnej wynikającym z konkurencji na rynku polskim i zmianą strategii tej działalności przez KUK S.A. Obecnie na rynku polskim działają trzej najwięksi na świecie

¹¹ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. (obowiązująca do 31 grudnia 2003 r. – t.j. Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.) i ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (obowiązująca od 1 stycznia 2004 r. – Dz.U. Nr 124, poz. 1151).

ubezpieczyciele należności handlowych tj. Euler Hermes, Atradius (dawny Gerling NCM) oraz Coface, którzy prowadzą bardzo ekspansywną politykę sprzedaży. Ponadto w związku z podstawową misją Korporacji, jaką jest wspieranie polskiego eksportu zarówno w działalności komercyjnej jak i poprzez prowadzenie ubezpieczeń eksportowych gwarantowanych przez Skarb Państwa, Rada Nadzorcza KUKE S.A. zdecydowała o ograniczeniu zaangażowania Korporacji w ubezpieczenia należności krajowych i oferowanie ubezpieczenia krajowego, jako uzupełnienia ochrony ubezpieczeniowej firmom realizującym również sprzedaż eksportową. Podjęto także działania mające na celu wyeliminowanie najbardziej szkodowych polis poprzez ograniczenie działalności Korporacji m. in. w zakresie gwarancji celnych oraz zrezygnowano z ubezpieczeń, które były w 100% reasekurowane.

NIK pozytywnie ocenia sytuację finansową KUKE S.A. związaną z ubezpieczeniami prowadzonymi na rachunek własny. Podjęte w ostatnich dwóch latach działania powodują, że Korporacja bez zagrożeń będzie mogła wykonywać zadania powierzone ustawą o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych.

3.2.1.3. Wprowadzenie nowych ubezpieczeń

Jednym z celów ustawy zmieniającej było rozszerzenie zakresu ubezpieczeń eksportowych, jakie mogą być oferowane przez KUKE S.A. na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. oraz wprowadzenie gwarancji ubezpieczeniowych. Miało to umożliwić KUKE S.A. oferowanie polskim eksporterom i podmiotom ich finansującym podobnego wachlarza produktów ubezpieczeniowych, jak te, oferowane przez agencje ubezpieczeń kredytu, działające ze wsparciem państwa w innych krajach OECD. W ustawie nie określono terminów wprowadzenia produktów, a jedynie określono termin jej wejścia w życie – 14 dni od daty opublikowania. Warunkiem faktycznego udostępnienia eksporterom nowych produktów było zatwierdzenie przez Ministra Finansów ogólnych warunków ubezpieczenia eksportowego. Pierwszym etapem wdrażania było przygotowanie przez KUKE S.A. zasad ubezpieczenia i ustalania stawek z uwzględnieniem standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. Po ich uchwaleniu przez Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych (KPUE), Zarząd KUKE S.A. przygotowywał projekty owu, a następnie kierował do Ministra Finansów wnioski o ich zatwierdzenie. Minister Finansów po zasięgnięciu opinii ministra

właściwego do spraw gospodarki zatwierdzał owu. Z chwilą zatwierdzenia przez Ministra Finansów owu produkty były dostępne dla eksporterów.

Termin wprowadzenia nowych produktów określiły dwie uchwały. Uchwała Zarządu KUKE S.A. z dnia 25 stycznia 2001 r. przyjmująca harmonogram działań KUKE S.A. dotyczący wprowadzenia nowych produktów ubezpieczeniowych i przewidująca ich wprowadzenie w terminie od 4 kwietnia do 18 sierpnia 2001 r. Natomiast uchwała KPUE z dnia 12 kwietnia 2001 r. (dotycząca czterech z sześciu nowych owu oraz owu dla ubezpieczeń krótko, średnio i długoterminowych) zobowiązywała Korporację w terminie 12 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji ustawy, tj. do 4 stycznia 2002 r. do wprowadzenia do owu postanowień dyrektyw Unii Europejskiej. W efekcie prac podjętych przez KUKE S.A. Korporacji udało się doprowadzić do zatwierdzenia czterech nowych owu przed terminem określonym w uchwale KPUE. W stosunku do terminu określonego przez Zarząd Korporacji opóźnienia dla dwóch pozostałych owu wyniosły odpowiednio pół roku oraz rok i 7 miesięcy.

Przyjęty przez Korporację oraz Ministerstwo Finansów sposób wprowadzania nowych produktów (podjęcie działań po wejściu w życie znowelizowanej ustawy z 7 lipca 1994 r.) spowodował, że były one dostępne w okresie od 4,5 miesiąca do ponad dwóch lat od jej wejścia w życie. Najwyższa Izba Kontroli pragnie zwrócić uwagę, że zatwierdzona przez Radę Ministrów w dniu 14 września 1999 r. „Strategia działania KUKE S.A. na lata 1999-2002” przewidywała wprowadzenie nowych produktów w zakresie takim, jaki został określony w znowelizowanej ustawie. Strategia przewidywała zmianę ustawy w 1999 r., a wprowadzenie nowych produktów w ciągu trzech miesięcy od wejścia w życie znowelizowanej ustawy. KUKE S.A. uczestniczyła aktywnie w pracach nad nowelizacją ustawy opracowując jej projekt i w związku z tym mając wpływ na kształt ustawy, w ocenie NIK, mogła wcześniej podjąć działania dla wdrożenia nowych produktów ubezpieczeniowych.

3.2.1.4. Ocena skuteczności wprowadzonych rozwiązań oraz zmiany w oferowanych ubezpieczeniach

Po dokonaniu w 2000 r. nowelizacji ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. KUKE S.A. uzyskała możliwość oferowania eksporterom nowych produktów w ramach działalności gwarantowanej przez Skarb Państwa. Od 28 września 2001 r. (data wpływu pierwszego wniosku) do 30 września 2004 r. wpłynęło 565 wniosków

o ubezpieczenie kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu, inwestycji bezpośrednich za granicą oraz udzielenie gwarancji na łączną kwotę ubezpieczenia 7.486,6 mln zł. Wnioski o udzielenie gwarancji stanowiły wartościowo 99,3% wnioskowanej kwoty ubezpieczenia i 93,8% ilości złożonych wniosków. Spośród 565 wniosków 246¹², tj. 43,5% zakończyło się podpisaniem umowy ubezpieczenia na kwotę 2.797,9 mln zł (99,0% tej kwoty stanowiły gwarancje ubezpieczeniowe)¹³.

Natomiast niewielkie było zainteresowanie eksporterów ubezpieczeniami inwestycji bezpośrednich za granicą oraz ubezpieczeniami poszukiwania zagranicznych rynków zbytu, które stanowiły jedynie 1,0% ogólnej kwoty objętej ubezpieczeniem z tytułu nowych produktów. Nawet podjęte z inicjatywy KUK S.A. działania w celu zwiększenia atrakcyjności dla eksporterów ubezpieczeń inwestycji bezpośrednich za granicą nie przyniosły odczuwalnego zwiększenia zainteresowania nimi. W wyniku zmian wprowadzonych do zasad działania KUK S.A. od końca 2003 r. możliwe stało się obejmowanie ochroną ubezpieczeniową nakładów na inwestycje dokonywanych już od momentu złożenia przez inwestora opłaconego wniosku o ubezpieczenie (poprzednio ochroną obejmowano nakłady poniesione po zawarciu umowy ubezpieczenia). Ponadto ułatwieniem dla eksporterów było wprowadzenie w miejsce oświadczenia w sprawie udziału składników pochodzenia krajowego w eksportowanych towarach i usługach stanowiących nakłady rzeczowe, wymogu dostarczenia przez inwestora opisu wpływu inwestycji bezpośredniej na gospodarkę.

Także niewielkim zainteresowaniem cieszyły się inne wprowadzane przez KUK S.A. nowe produkty ubezpieczeniowe. W 2002 r. wprowadzono ubezpieczenie wiarytelności przysługujących z tytułu kontraktów eksportowych realizowanych z kontrahentami z Federacji Rosyjskiej (od 1 maja 2004 r., w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej, nie jest oferowane) oraz ubezpieczenie kontraktów eksportowych finansowanych

¹² Liczba zawartych umów nie pokrywa się z ilością wniosków, które zakończyły się podpisaniem umowy, ponieważ w przypadku wniosków o udzielenie gwarancji zdarzało się, że dwa lub więcej wniosków (dotyczące jednego wnioskodawcy i jednego beneficjenta) kończyło się podpisaniem jednej gwarancji na kwotę stanowiącą sumę kwot umieszczonych w ww. wnioskach.

¹³ Z pozostałych 319 wniosków: 66 było w opracowaniu – czekało na decyzje KUK S.A. lub Komitetu, 112 – wydano decyzje pozytywne nie zakończone podpisaniem umów, 47 – wydano decyzje o odmowie objęcia ochroną ubezpieczeniową, 94 – rezygnacja lub wygaśnięcie zgody na zawarcie umowy.

kredytem poręczonym przez Bank Gospodarstwa Krajowego S.A. - ryzyko kredytu i ryzyko produkcji (realizowane w ramach programu Łatwy Eksport). W przypadku tych produktów nie zawarto żadnej umowy ubezpieczenia. W pierwszym przypadku, według wyjaśnień Korporacji w opinii banków postanowienia owu stawiły niemożliwe do spełnienia warunki objęcia wierzytelności ochroną ubezpieczeniową m. in. wymóg rejestracji kontraktu w banku, urzędzie celnym lub urzędzie podatkowym, potwierdzenia przez dłużnika na fakturze, że towar został przyjęty i odebrany oraz że należność została zapisana po stronie pasywów w księgach rachunkowych dłużnika. Natomiast w przypadku ubezpieczenia oferowanego we współpracy z BGK S.A. jednym z czynników niewielkiego zainteresowania był fakt, że program nie jest konkurencyjny wobec innych poręczeń udzielanych przez BGK S.A., a skomplikowana procedura powoduje, że czas od złożenia wniosku przez kredytobiorcę do zawarcia umowy ubezpieczenia jest bardzo długi (powyżej 3 miesięcy).

Zdaniem NIK, oferowane przez KUKE S.A. nowe produkty umożliwiają objęcie ochroną ubezpieczeniową pełnego zakresu działalności polskich eksporterów. Jednakże z uwagi na formę ich przygotowania produkty nie spełniły swoich zadań. Dlatego w ocenie NIK, konieczne jest przeprowadzenie analizy oferowanych produktów pod kątem ich dostępności oraz zaspokajania potrzeb polskich eksporterów.

3.2.1.5. Działalność marketingowa

Zdaniem NIK, na skuteczność działania Korporacji korzystnie wpływała działalność promocyjna i marketingowa. Umożliwiła ona dotarcie z rzetelną informacją o oferowanych produktach do eksporterów.

Prowadzona przez KUKE S.A. działalność marketingowa polegała na uczestnictwie w konferencjach i seminariach, na których była prezentowana oferta Korporacji. Pracownicy Korporacji uczestniczyli w międzynarodowych targach i targach branżowych. W badanym okresie w różnego typu spotkaniach uczestniczyło ponad 15 tys. przedsiębiorców.

Korporacja w działalności marketingowej korzystała z internetu, jako ważnego narzędzia komunikacyjnego. W 2002 r. w witrynie internetowej opracowała i zainstalowała specjalne systemy ułatwiające eksporterom dostęp do interesujących ich informacji o produktach ubezpieczeniowych, o doborze

produktu do potrzeb eksportera, systemie naliczania składki ubezpieczeniowej dla Europolisy i systemie ustalania limitu kredytowego. Poza tym działalność marketingową prowadzono poprzez wysyłane informacji drogą elektroniczną do wybranych odbiorców (eksporterów, brokerów oraz instytucji finansujących eksport) prezentując ofertę ubezpieczeniową Korporacji dotyczącą, także nowych produktów ubezpieczeniowych. W okresie objętym kontrolą wysłano ponad 55 tys. maili z tego typu informacjami. Szczególną aktywność w tym zakresie Korporacja przejawiała w 2002 r., kiedy skierowała do swoich potencjalnych klientów ponad 30 tys. maili z informacjami.

Ponadto Korporacja na bieżąco wprowadza nowe formy marketingu i tak np. w 2004 r. w ramach działań marketingowych KUK S.A. uruchomiła infolinię w celu usprawnienia obsługi klientów oraz organizowała trójstronne spotkania robocze (KUK S.A., eksporter, bank finansujący).

O prawidłowej działalności marketingowej i informacyjnej mogą także świadczyć m.in. odpowiedzi udzielone na pytania postawione w trakcie kontroli w ankiecie przekazanej eksporterom. Eksporterzy deklarowali w nich, że mieli możliwość uzyskania pełnej informacji o procedurach obowiązujących przy składaniu i rozpatrywaniu wniosków.

3.2.1.6. Prawidłowość rozpatrywania wniosków o udzielanie ochrony ubezpieczeniowej

- 1) W okresie objętym kontrolą do KUK S.A. w poszczególnych latach została złożona następująca ilość wniosków o zawarcie umowy ubezpieczenia lub udzielenie gwarancji w ramach działalności gwarantowanej przez Skarb Państwa.

Rodzaj ubezpieczenia	Rok*					
	2000	2001	2002	2003	2004 III kw.	Razem
Ubezpieczenia długoterminowe**	23	20	20	49	24	136
Ubezpieczenia krótkoterminowe***	224	400	816	729	336	2505
Gwarancje ubezpieczeniowe	-	55	58	238	179	530
Ubezpieczenie inwestycji bezpośrednich za granicą	-	-	2	3	-	5
Ubezpieczenie kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu	-	1	14	11	4	30

Źródło - – wyniki kontroli NIK w KUK S.A.

W wyniku rozpatrzenia złożonych wniosków zostały zawarte umowy ubezpieczenia dotyczące następujących rodzajów ubezpieczeń:

Rodzaj ubezpieczenia	Rok*					
	2000	2001	2002	2003	2004 III kw.	Razem
Ubezpieczenia długoterminowe**	29****	14	8	18	14	83
Ubezpieczenia krótkoterminowe***	130	209	292	390	215	1236
Gwarancje ubezpieczeniowe	-	-	38	94	90	222
Ubezpieczenie inwestycji bezpośrednich za granicą	-	-	2	2	1	5
Ubezpieczenie kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu	-	1	6	5	2	14

* Dane dotyczące składanych wniosków i zawartych umów ubezpieczenia zostały przedstawione na podstawie sprawozdań Korporacji w zakresie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych oraz bazy danych przekazanej kontrolerom NIK przez Korporację

** Ubezpieczenia kontraktów eksportowych zawarte na okres kredytu dwóch i więcej lat (dla 2000 r. ubezpieczenia zawarte na okres kredytu powyżej jednego roku).

*** Ubezpieczenia kontraktów eksportowych zawarte na okres kredytu poniżej dwóch lat (dla 2000 r. ubezpieczenia zawarte na okres kredytu jednego roku i poniżej).

**** W tym 8 umów zawartych na podstawie wniosków złożonych przed 1 stycznia 2000 r.

Źródło - – wyniki kontroli NIK w KUKE S.A.

W 2003 r. zwiększyła się ilość składanych wniosków o ubezpieczenie długoterminowe, a wynikiem tego był ponad dwukrotny wzrost ilości zawartych umów. Poprawie uległa także skuteczność działania Korporacji. Na 136 złożonych od 1 stycznia 2000 r. do 30 września 2004 r. wniosków o ubezpieczenie średnio i długoterminowe o wartości wnioskowanej kwoty ubezpieczenia 7.110,2 mln zł¹⁴, procedura rozpatrywania została zakończona w stosunku do 106 wniosków. Z tego dla 75 wniosków, tj. 70,8% (55,1% złożonych), podpisano umowy ubezpieczenia (dla okresu objętego badaniem w poprzedniej kontroli wielkości te wynosiły odpowiednio 28,0% i 19,1%). Jedynie 13 spośród rozpatrywanych wniosków (9,5% złożonych) zakończyło się odmową udzielenia ubezpieczenia.

W trakcie kontroli dokonano badania prawidłowości rozpatrywania przez Korporację wniosków o ubezpieczenie i o udzielenie gwarancji. W związku z tym, że w toku poprzedniej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w sposobie rozpatrywania wniosków przez KUKE S.A. ograniczonemu badaniu poddano wnioski o zawarcie ubezpieczeń długo, średnio i krótkoterminowych. Natomiast rozszerzonym badaniem obejmującym 35,8% populacji objęto wnioski dotyczące nowych rodzajów ubezpieczeń, tj. ubezpieczenia inwestycji bezpośrednich za granicą i kosztów poszukiwania zagranicznych rynków zbytu oraz o udzielenie gwarancji.

¹⁴ Wszystkie kwoty podane w zł wynikają z przeliczenia kwot podanych walutach obcych według kursu z 30 września 2004 r.

W ramach ubezpieczeń, które były oferowane przed nowelizacją ustawy zbadano 14 wniosków dotyczących ubezpieczenia w ramach długiego i średniego terminu oraz 10 dotyczących ubezpieczeń w ramach krótkiego terminu. W ocenie NIK, Korporacja rozpatrując te wnioski przestrzegała formalnych procedur obowiązujących przy ich rozpatrywaniu, a udzielone odmowy ubezpieczenia (4 badane wnioski) były uzasadnione. Najwyższa Izba Kontroli, pozytywnie ocenia sposób rozpatrywania wniosków i podjęte decyzje oraz wystawione rekomendacje, ponieważ skutkiem tych działań jest wzrost eksportu objętego ubezpieczeniem, przy wypłaconych odszkodowaniach stanowiących odpowiednio 0,11% i 2,1% kwot objętych ubezpieczeniem dla krótkiego i długiego terminu.

Natomiast w wyniku badania 202 złożonych wniosków o udzielenie ochrony ubezpieczeniowej w ramach nowych produktów w przypadku 166 pozytywnie oceniono prawidłowość przestrzegania obowiązujących regulacji, w tym w szczególności dokładność analizowania sytuacji finansowej wnioskodawcy, prawidłowość określania ryzyka i formułowania wniosków na posiedzenia Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych.

W ocenie NIK zastrzeżenia budzi sposób rozpatrzenia 36 wniosków o udzielenie gwarancji i regwarancji złożonych w okresie od listopada 2001 r. do marca 2002 r. przez Stoczną Szczecińską Porta Holding S.A. (SSPH S.A.). W wyniku przeprowadzonej analizy sprawozdań SSPH S.A., Zarząd KUKI S.A. we wnioskach przedstawionych Komitetowi wskazał na fakty świadczące o pogarszającej się sytuacji finansowej tej spółki. Z analizy wynikało m. in., że w okresie od 1999 r. do końca trzeciego kwartału 2001 r. wzrastało zadłużenie Spółki. Na koniec 2000 r. zadłużenie z tytułu kredytów bankowych było ponad sześciokrotnie wyższe od jej kapitałów własnych. We wnioskach wskazano również na fakt, że Holding posiadał udziały i akcje w 39 spółkach i zgodnie z opinią biegłego rewidenta do sprawozdania za 2000 r. wartość większości tych inwestycji była wyższa od wartości udziału SSPH S.A. w aktywach netto tych podmiotów, a niektóre z tych spółek zależnych wykazywały ujemne kapitały własne. Odzyskanie wartości inwestycji w poszczególnych spółkach w pełnej wysokości, w opinii rewidenta, mogło okazać się niemożliwe, co z kolei dodatkowo pogorszyłoby sytuację finansową Holdingu.

Na pogarszającą się sytuację SSPH S.A. wskazywały również osiągnięte wyniki finansowe. We wnioskach wprowadzono wskazano, że Spółka osiąga dodatnie wyniki finansowe, jednak były one efektem zysku ze sprzedaży majątku

trwałego spółce zależnej - Stocznia Szczecińska S.A. niezbędnego do produkcji statków. Tymczasem kontrakty – budowa statków, których dotyczyły wnioski o udzielenie gwarancji i regwarancji, miały być realizowane przez Stocznnię Szczecińską S.A., tj. spółkę prawie w 100% zależną od SSPH S.A. Dlatego, zdaniem NIK, wskazane było ustalenie sytuacji finansowej ww. spółki oraz wpływu zakupu przez nią majątku trwałego na jej wynik finansowy.

W efekcie analiza przedstawiona we wnioskach przedłożonym Komitetowi nie uwzględniała całej złożonej sytuacji SSPH S.A. i spółek zależnych. Zdaniem NIK, dokonanie pełnej oceny sytuacji ekonomicznej eksportera, do czego Korporacja zobowiązana była na podstawie § 3 ust. 3 pkt. 5 uchwały z dnia 23 sierpnia 2001 r. nr 63/2001 KPUE, mogłoby stanowić podstawę do określenia ryzyka eksportera jako bardzo wysokiego (w opinii Zarząd określił ryzyko jako wysokie) i wskazania na prawie 100% prawdopodobieństwo wypłacenia gwarancji oraz brak możliwości odzyskania wypłaconego odszkodowania.

Ponadto ważnym argumentem uzasadniającym udzielenie gwarancji i regwarancji SSPH S.A. podanym przez Zarząd KUKE S.A. we wniosku na posiedzenie Komitetu było stwierdzenie, że za realizacją kontraktu przemawia interes narodowy związany ze zwiększeniem produktu krajowego brutto, utrzymaniem zatrudnienia i tworzeniem nowych miejsc pracy¹⁵. Jednak argument ten nie był uzasadniony w treści wniosku. Zdaniem NIK, należy zmienić zasady działania Korporacji, określane przez Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r., aby Zarząd KUKE S.A. odpowiedzialny był za ocenę merytoryczną wniosku, w tym określenie poziomu ryzyka związanego z udzieleniem odmowy eksporterom, a o zasadności udzielenia ochrony ubezpieczeniowej ze względu na interes narodowy wypowiadał się KPUE.

W przypadku wszystkich 36 wniosków SSPH S.A., Komitet wydał pozytywne decyzje o udzieleniu gwarancji i regwarancji na kwotę 56.884,7 tys. USD. Ostatecznie udzielono 14 regwarancji na podstawie 17 wniosków na kwotę 28.225 tys. USD (decyzje na kwotę 38.832,5 tys. USD) - wszystkie na rzecz Hamburgische Landesbank Girozentrale. Na podstawie pozostałych 19 wniosków wydano 10 decyzji o udzieleniu gwarancji na kwotę 18.052,15 tys. zł (było 10 beneficjentów). Przyczyną nieudzielenia 8 gwarancji był brak zgody beneficjenta na udzielenie gwarancji w pełnej lub niepełnej

¹⁵ Zgodnie z uchwałą nr 63/2001 KPUE z dnia 23 sierpnia 2001 r. wniosek o udzielenie gwarancji powinien być badany w uwzględnieniu oceny, czy za realizacją kontraktu przemawia interes narodowy.

wysokości (kwota – 6.468,5 tys. zł) oraz w trzech przypadkach rezygnacja SSPH S.A. z pozostałej do wykorzystania kwoty gwarancji (5.096,75 tys. zł). W przypadku dwóch decyzji przyczyną nieudzielenia gwarancji był brak dyspozycji Holdingu na udzielenie gwarancji na kwotę 6.486,9 tys. zł.

- 2) W trakcie kontroli wysłano ankietę do podmiotów, które złożyły wnioski o ubezpieczenie i zrezygnowały lub otrzymały odmowę ubezpieczenia. Łącznie ankiety odebrało 51 podmiotów, z których 32 przysłały odpowiedzi. Spośród nich 25 podmiotów udzieliło pełnej odpowiedzi na pytania ankietowe, jeden udzielił odpowiedzi częściowej, pięć przysłało pisma nie będące odpowiedzią na ankietę, natomiast jeden podmiot przysłał skargę na działalność KUKE S.A. Skargę tę, w opinii NIK, po analizie dokumentów przedstawionych przez Korporację uznano za nieuzasadnioną.

W ankiecie poproszono o podanie przyczyn rezygnacji z ubezpieczenia, jej powodów oraz skutków dla prowadzonej działalności. Ponadto do wszystkich podmiotów skierowano prośbę o ocenę informacji na temat procedur i kosztów ubezpieczenia dostępnych na stronie internetowej i otrzymanej od KUKE S.A. oraz o ocenę dostępności ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa proponowanych przez KUKE S.A. pod kątem wymagań formalnych i kosztów.

Spośród 26 podmiotów, które udzieliły odpowiedzi na ankietę 25 uznało, że informacja przedstawiana na stronach internetowych KUKE S.A. oraz przez Korporację w bezpośrednich kontaktach jest wystarczająca. Oceniając dostępność ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa proponowanych przez KUKE S.A. pod kątem wymagań formalnych i kosztów 23 podmioty wydały opinię pozytywną. Sześć podmiotów, nie kwestionując dostępności ubezpieczeń, w swoich odpowiedziach zwracało uwagę na wysokie ich zdaniem koszty gwarancji. Jednak obniżenie kosztów udzielania gwarancji mogłoby wiązać się z ograniczeniem ich udzielania do podmiotów w dobrej sytuacji finansowej.

Podmioty, które zrezygnowały z ubezpieczenia w swoich odpowiedziach stwierdziły, że przyczyny rezygnacji nie leżały po stronie KUKE S.A., a wynikały m. in. z odstąpienia kontrahentów od realizacji kontraktów, bądź unieważnienia przetargu. Na osiem podmiotów, które otrzymały odmowę ubezpieczenia cztery uznały, że odmowa była uzasadniona, natomiast cztery pozostałe uważały odmowę za nieuzasadnioną. Przedstawione dokumenty i wyjaśnienia w sprawach odmowy ubezpieczenia wskazują, że decyzje w tych sprawach miały oparcie w obowiązujących Korporację przepisach. W czterech

ankietach klienci wskazywali, że przekazywane decyzje o odmowie nie zawierają uzasadnienia.

Odpowiadając w ankietach na pytanie dotyczące skutków rezygnacji dla prowadzonej przez podmiot działalności, ankietowani w żadnej z odpowiedzi nie stwierdzili negatywnych skutków rezygnacji dla prowadzonej działalności. Na negatywne skutki odmów wskazywały dwa podmioty, które kwestionowały zasadność odmowy udzielenia ubezpieczenia.

Analiza odpowiedzi na pytania postawione w ankiecie pokazuje, że większość ankietowanych klientów KUKE S.A. pozytywnie ocenia współpracę z Korporacją wskazując na wystarczający zakres uzyskiwanych informacji i akceptowalny przebieg procedury ubezpieczeniowej.

3.2.1.7. Wyплаты odszkodowań

W badanym okresie KUKE S.A. z tytułu ubezpieczeń realizowanych w imieniu Skarbu Państwa wypłaciła łącznie 173.684,9 tys. zł odszkodowań. Na kwotę tę złożyły się odszkodowania z tytułu:

- gwarancji 31.064,8 tys. USD, z tego należność główna 28.225,0 tys. USD i odsetki – 2.839,7 tys. USD. Wszystkie odszkodowania dotyczyły 14 regwarancji udzielonych na wniosek Stoczni Szczecińskiej Porta Holding S.A. i wypłaconych Hamburgische Landesbank Girorozentrale;
- zawartych umów ubezpieczeń długoterminowych - równowartość 57.574,6 tys. zł (wg kursu na dzień 30 września 2004 r.). Wyплаты odszkodowań dotyczyły 4 polis, trzech zawartych przed 1 stycznia 2000 r. (wszystkie trzy dotyczyły dostaw maszyn rolniczych na Ukrainę);
- polis krótkoterminowych zawartych przez KUKE S.A. z 57 eksporterami w związku z kontraktami zrealizowanymi z 83 kontrahentami - 6.383,5 tys. zł. Wypłacone odszkodowania stanowiły 0,12% kwoty zgłoszonej do ubezpieczenia w krótkim terminie, 0,72% kwoty od której zapłacono składkę w krótkim terminie oraz 37,1% składki zapłaconej w okresie lat 2000 – 2004 (trzy kwartały).

W trakcie kontroli zbadano wszystkie wypłaty odszkodowań z tytułu udzielonych gwarancji oraz ubezpieczeń długoterminowych, a także 26,5% wypłaconych odszkodowań na kwotę 1.689,5 tys. zł z tytułu ubezpieczeń krótkoterminowych (4 polisy, 14 kontrahentów). KUKE S.A. podejmowała wszechstronne działania w celu odzyskania od kontrahentów wypłaconych kwot. Korporacja bezpośrednio zwracała się z żądaniem zapłaty do dłużnika, następnie zlecała windykację wyspecjalizowanym na danym

rynku firmom lub składała wnioski do sądu w celu zabezpieczenia roszczeń pieniężnych. W przypadku odszkodowania z tytułu kontraktów zawartych na dostawę maszyn rolniczych na Ukrainę Korporacja najpierw prowadziła negocjacje z dłużnikiem i poręczycielem w sprawie zwrotu długu, następnie z przedstawicielami władz ukraińskich (Kancelaria Prezydenta, Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Gospodarki). W wyniku tych interwencji strona ukraińska zaproponowała powołanie grupy roboczej w celu restrukturyzacji ww. zadłużenia. Działania te nie przyniosły żadnych rezultatów, ponieważ strona ukraińska nie wykazała żadnego zainteresowania spotkaniem i rozwiązaniem problemu w ramach grupy roboczej. Także pismo Wydziału Ekonomiczno – Handlowego Ambasady Polskiej na Ukrainie skierowane w 2003 r. w przedmiotowej sprawie do Ministra Gospodarki i Integracji Europejskiej Ukrainy pozostało bez odpowiedzi.

W badanym okresie udało się odzyskać 3.779,8 tys. zł wypłaconych odszkodowań, z czego 99,9% przypadło na kwoty odzyskane w latach 2003-2004 (III kwartały). Na taką relatywnie niewysoką odzyskaną kwotę w stosunku do wypłaconych odszkodowań wpływ miały trudności w wyegzekwowaniu zwrotu środków z tytułu regwarancji wypłaconych w związku z umowami podpisanymi ze SSPH S.A. (roszczenie zostało zgłoszone do syndyka masy upadłościowej) oraz z tytułu odszkodowań wypłaconych w związku z umowami na dostawy maszyn rolniczych na Ukrainę. Wpłaty z tytułu tych umów wyniosły 164.285,9 tys. zł i stanowiły 94,6% odszkodowań wypłaconych w badanym okresie. Odzyskane kwoty wypłaconych odszkodowań stanowiły 40,2% pozostałych odszkodowań wypłaconych w latach 2000 – 2004.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prawidłowość wypłat tych odszkodowań oraz podejmowane przez Korporację działania regresowe.

3.2.1.8. Aktualizacja ogólnych warunków ubezpieczenia.

Uchwalona w 2003 r. ustawa o działalności ubezpieczeniowej znowelizowała przepis art. 812 ustawy kodeks cywilny wprowadzając m. in. w § 2 katalog wymagań dotyczących treści owu. Przyjęte rozwiązania są korzystne dla klientów zakładów ubezpieczeń, ponieważ w stosunku do wcześniej obowiązujących przepisów nakazują zawarcie w owu m. in. informacji o trybie, warunkach i terminach wypowiedzenia umowy, sposobie ustalenia i opłacania składki ubezpieczeniowej oraz opłatach pobieranych przez zakład ubezpieczeń, a także sposobie i trybie dochodzenia roszczeń z umowy ubezpieczenia oraz informacji o sumie ubezpieczenia i warunkach jej zmiany.

Korporacja zwróciła się w październiku i listopadzie 2003 r. do KNUiFE i Ministra Finansów z prośbą o interpretację dotyczącą stosowania przepisów nowej ustawy o działalności ubezpieczeniowej do działalności prowadzonej w ramach ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa. Mimo braku odpowiedzi KUKE S.A. przesłała do Ministra Finansów w grudniu 2003 r. projekty owu spełniające wymogi określone w art. 812 k.c. Zmienione owu zostały zatwierdzone w terminie od 4 do 6 miesięcy od wejścia w życie przepisów zmienionych ustawą o działalności ubezpieczeniowej. W rezultacie Korporacja posługiwała się na początku 2004 r. owu, które nie spełniały wymogów art. 812 § 2 k.c. Takie postępowanie, w ocenie NIK, należy uznać jako szczególnie naganne, ponieważ termin wejścia w życie ustawy pozostawił relatywnie długi czas (7 miesięcy) na terminowe dokonanie zmiany owu.

Dopuszczenie przez Ministerstwo Finansów do podjęcia z opóźnieniem przez KUKE S.A. działań dla nowelizacji owu świadczy, zdaniem NIK, o uchybieniach w nadzorze w tym zakresie nad działalnością Korporacji.

3.2.2. Wykonywanie przez Ministra Finansów nadzoru na funkcjonowaniem ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa

3.2.2.1. Wydawanie aktów wykonawczych do znowelizowanej ustawy

W związku z nowelizacją ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych dotychczasowe przepisy wykonawcze do ustawy o ubezpieczeniach eksportowych zachowywały moc do czasu wejścia w życie przepisów wydanych na podstawie upoważnień w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, o ile nie były sprzeczne z jej przepisami, jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Ustawa ta weszła w życie z dniem 4 stycznia 2001 r. W związku z tym dotychczasowe przepisy wykonawcze obowiązywały nie dłużej niż do dnia 4 stycznia 2002 r.

Do zakończenia kontroli w listopadzie 2004 r. Minister Finansów podjął działania, które doprowadziły do wydania tylko jednego aktu wykonawczego. Na podstawie art. 13 ust. 5 ustawy o ubezpieczeniach eksportowych Rada Ministrów wydała w dniu 3 lutego 2004 r. rozporządzenie w sprawie warunków i trybu udzielania przez Skarb Państwa poręczeń kredytów bankowych zaciąganych przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów

Eksportowych Spółka Akcyjna oraz udzielania i umarzania pożyczek ze środków budżetu państwa¹⁶.

Obowiązujące wcześniej rozporządzenie¹⁷ nie uwzględniało specyfiki wypłat gwarancji ubezpieczeniowych, zakładających bezwarunkową wypłatę odszkodowania na każde żądanie beneficjenta. Rozporządzenie to przewidywało, że KUKE S.A. powinna przedstawić wniosek Ministrowi Finansów o udzielenie pożyczki w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia roszczenia o wypłatę odszkodowania.

Składając w roku 2002 i 2003 wnioski o udzielenie pożyczki KUKE S.A. powoływała się na przepisy tego rozporządzenia i dotrzymała określonego w nim terminu ich przekazania Ministrowi Finansów. Ostatecznie wypłat roszczeń z tytułu regwarancji dokonano w terminie od 3 do 27 dni w stosunku do daty określonej w umowie o jej udzielenie. Za ten okres zapłacono odsetki w kwocie 29.261,3 USD.

Nowe rozporządzenie umożliwia Korporacji wystąpienie z wnioskiem o udzielenie pożyczki w przypadku, gdy w jej uzasadnionej ocenie, w okresie następujących 6 miesięcy od dnia sporządzenia wniosku, stan środków na wyodrębnionym rachunku bankowym „interes narodowy”¹⁸ może być niewystarczający na pokrycie wydatków na wypłatę odszkodowań. Takie rozwiązanie, zdaniem NIK uwzględnia specyfikę nowej działalności Korporacji w zakresie udzielania gwarancji i powinno umożliwić skrócenie terminu wypłaty odszkodowań.

Na podstawie rozporządzenia z 1995 r. Ministerstwo Finansów zawarło z Korporacją w latach 2002 – 2003, siedem umów pożyczek ze środków budżetowych na kwotę 50.873,9 tys. zł. Pożyczki te zgodnie z przepisem § 4 ust. 1 rozporządzenia powinny być nieoprocentowane. Takie uregulowanie było niezgodne z przepisem art. 65 ust. 2 uchwalonej w 1998 r. ustawy o finansach publicznych przewidującym, że pożyczki udzielane z budżetu państwa są oprocentowane. Dlatego umowy pożyczek przewidywały ich

¹⁶ Dz.U. nr 24, poz. 210.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1995 r. w sprawie warunków i trybu udzielania przez Ministra Finansów, w imieniu Skarbu Państwa, poręczeń kredytów bankowych zaciągniętych przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. oraz udzielania i umarzania pożyczek ze środków budżetu państwa – utraciło moc z dniem 4 stycznia 2002 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 440 ze zm.).

¹⁸ Jest to wyodrębniony rachunek bankowy, na którym – zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – prowadzone są przez KUKE S.A. rozliczenia finansowe związane z ubezpieczeniem bezpośrednim lub reasekuracją oraz udzieleniem gwarancji ubezpieczeniowych w zakresie uregulowanym tą ustawą.

oprocentowanie w wysokości 1%. Ustawowy wymóg oprocentowania pożyczek został uwzględniony w rozporządzeniu z dnia 3 lutego 2004 r.

Nie zostały natomiast wydane nowe akty wykonawcze, dla których delegację stanowiły przepisy art. 7b ust. 3, art. 15 ust. 2 oraz art. 16 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach eksportowych. Akty te powinny uwzględniać postanowienia ustawy zmieniającej i być do niej dostosowane. Przepisy te zobowiązywały:

- w art. 16 ust. 2 Ministra Finansów do określenia w drodze zarządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki, zakresu, formy i terminów składania sprawozdań o stanie wyodrębnionego rachunku bankowego, zawartych ubezpieczeniach eksportowych oraz o udzielonych gwarancjach ubezpieczeniowych i dokonanych z tego tytułu wypłatach. O podjęcie prac zmierzających do zmiany tego zarządzenia, NIK wnioskowała po kontroli przeprowadzonej w 1998 r., ponieważ nie stwarzało ono możliwości sprawowania pełnego merytorycznego nadzoru nad prowadzoną przez KUKĘ S.A. działalnością.

Wzory sprawozdań stanowiące załączniki do zarządzenia¹⁹ wydanego w tej sprawie przed nowelizacją ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prezentowały dane w sposób nieuwzględniający, wprowadzonych ustawą zmieniającą, nowych zasad liczenia wartości łącznych zobowiązań KUKĘ S.A. z tytułu ubezpieczeń eksportowych gwarantowanych przez Skarb Państwa. Zarządzenie nie przewidywało podawania informacji o wysokości kwoty ubezpieczeń przyjmowanych do obliczania wskaźnika wykorzystania określonego w ustawie budżetowej limitu, ani nie wskazywało sposobu jego obliczania;

- w art. 7b ust. 3 Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego trybu działania i organizacji Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych. Po nowelizacji ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Komitet zmienił swoją nazwę oraz zakres kompetencji, skutkiem czego było niedostosowanie do nowego stanu prawnego;
- w art. 15 ust. 2 Ministra Finansów do opracowania regulaminu określającego tryb sprawowania przez niego nadzoru nad działalnością „Korporacji” w zakresie ubezpieczenia oraz udzielania gwarancji

¹⁹ Zarządzenie nr 54 Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 1995 r. w sprawie zakresu, formy i terminów składania sprawozdań o stanie wyodrębnionego rachunku bankowego, na którym prowadzone są rozliczenia związane z ubezpieczeniem kontraktów eksportowych, zawartych ubezpieczeniach kontraktów eksportowych i dokonanych wypłatach odszkodowań oraz w sprawie kontrolowania prawidłowości tych sprawozdań – utraciło moc z dniem 4 stycznia 2002 r. (Dz.Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 61).

ubezpieczeniowych. Regulamin ten powinien zostać zatwierdzony w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów. Niewydanie nowego regulaminu w tej sprawie powodowało, że tryb sprawowania przez Ministra Finansów nadzoru nad działalnością KUKE S.A. ustalony w regulaminie zatwierdzonym przez Radę Ministrów w dniu 26 stycznia 1996 r.²⁰ nie był dostosowany do zmienionego zakresu nadzoru.

W trakcie kontroli Ministerstwo Finansów przedstawiło stanowisko, że akty wykonawcze wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. przed nowelizacją nie utraciły mocy obowiązującej po dniu 4 stycznia 2002 r. W ocenie NIK, powyższe stanowisko nie miało podstaw prawnych, ponieważ zgodnie z dyspozycją przepisu art. 2 ustawy zmieniającej ww. akty wykonawcze przestały obowiązywać najpóźniej po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia jej w życie.

3.2.2.2. Określanie limitu zobowiązań z tytułu ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa i jego wykorzystanie

Zgodnie z ustawą o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych ustawa budżetowa określa limit, którego nie mogą przekroczyć łączne zobowiązania Korporacji z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych²¹. W ustawach budżetowych na lata 2000 – 2005 ustalona corocznie wysokość limitu uległa zwiększeniu z 3,4 mld zł do 10,5 mld zł. W 2001 r. limit ten wyniósł 3,4 mld zł, w 2002 i 2003 r. – 6,5 mld zł, a w 2004 r. wzrósł do 9,5 mld zł. Określana corocznie w ustawie budżetowej kwota przewidywanych wypłat ze środków budżetu państwa z tytułu pożyczek udzielanych KUKE S.A. z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych wynosiła 128,1 mln zł w 2000 r., w 2001 r. - 129,3 mln zł, w 2003 r. - 130 mln zł, w latach 2003- 2004 - 301 mln zł, a w 2005 r. 1.000,0 mln zł.

Ministerstwo Finansów przy ustalaniu limitu analizowało wnioski sporządzane przez Korporację. We wnioskach na lata 2001 – 2005 przewidywana wartość zobowiązań na rok następny określana była na podstawie planowanego na koniec bieżącego roku zaangażowania, podjętych decyzji w wyniku których

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 1996 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu określającego tryb sprawowania nadzoru przez Ministra Finansów nad działalnością KUKE S.A. w zakresie ubezpieczania kontraktów eksportowych (Dz. U. Nr 12, poz. 65).

²¹ W wersji ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. przed nowelizacją ustawa budżetowa zgodnie z art. 5 ust. 2 określała limit, do którego wysokości mogły być w danym roku ubezpieczane kontrakty eksportowe. Taki sposób określenia limitu obowiązywał w 2000 r.

umowy ubezpieczenia oraz gwarancje ubezpieczeniowe zostaną wystawione w roku następnym oraz szacowanych wartości projektów, które mogą być przyjęte do ubezpieczenia w następnym roku. Kwota ta była pomniejszana o spłaty należności przypadające na dany rok oraz wartość wygasających umów. Natomiast określając wysokość pożyczki, uwzględniano przewidywany stan środków na wyodrębnionym rachunku bankowym, wpłaty z tytułu składek, kwotę prowizji dla Korporacji oraz przewidywaną kwotę odszkodowań.

Po analizie przedstawionego przez KUKE S.A. wniosku Ministerstwo Finansów w projekcie ustawy budżetowej na rok 2005 postanowiło zmniejszyć wysokość limitu łącznych zobowiązań z proponowanej przez Korporację kwoty 11,2 mld zł do 10,5 mld zł, a kwoty przewidywanych wypłat z tytułu pożyczek z 2,8 mld do 1,0 mld. Ustalając powyższe wielkości uwzględniono możliwości budżetu państwa, a w szczególności obciążenia wpływające na wysokość deficytu budżetowego i państwowego długu publicznego.

Ministerstwo Finansów weryfikowało na bieżąco stopień rzeczywistego wykorzystania limitu łącznego zaangażowania KUKE S.A. z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych poprzez analizę danych zawartych w dokumentach przedstawianych przez Korporację na każde posiedzenie Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych oraz kwartalnych i rocznych sprawozdań. Wykorzystanie limitu wyniosło w 2001 r. 49,4%, następnie spadło do 33,0% w 2002 r.²² i wzrosło w 2003 r. do 64,7% i do 73,3% w ciągu trzech kwartałów 2004 r. W 2000 r. wykorzystanie limitu wyniosło 50,8%, z uwzględnieniem wystawionych promes, natomiast faktyczne wykorzystanie limitu (liczone zgodnie z wnioskiem pokontrolnym NIK) wyniosło 29,4%.

Zdaniem NIK, pozytywnie należy ocenić zakres informacji analizowanych przez Ministerstwo Finansów przy ustalaniu powyższych limitów. Dokonane zmiany wysokości limitu i kwoty pożyczki na rok 2005 w stosunku do proponowanych przez KUKE S.A. należy uznać za uzasadnione, w szczególności wobec znacznego zwiększenia udziału w zobowiązaniach wysoce ryzykownych gwarancji. Fakt, że opiewają one na wysokie sumy powoduje, iż ich wypłaty wymagają zasilania rachunku wyodrębnionego pożyczkami limitowanymi ustawą budżetową.

²² Spadek wykorzystania limitu 2002 r. wynikał ze wzrostu limitu określonego w ustawie budżetowej z 3,4 mld zł w 2001 r. do 6,5 mld zł w 2002 r. Zaangażowanie Korporacji na koniec 2002 r. wynosiło 2,1 mld zł i było wyższe od zaangażowania na koniec 2001 r. o 23,5% (1,7 mld zł).

3.2.2.3. Wysokość prowizji dla KUKE S.A.

Wysokość prowizji przysługującej KUKE S.A. za prowadzenie działalności w zakresie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych określona jest w umowie zawartej pomiędzy Ministrem Finansów i Korporacją.

W okresie objętym kontrolą wysokość prowizji regulowały trzy umowy. Do 4 marca 2000 r. stawka wynosiła 10% wartości zainkasowanych składek z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kontraktów eksportowych, w okresie od 4 marca do 22 sierpnia 2002 r. - 15%, a od 23 sierpnia 2002 r. - 20% wartości zainkasowanych składek.

Przed podpisaniem umowy Ministerstwo Finansów dokonywało weryfikacji wniosków KUKE S.A. o podwyższenie prowizji. Uzasadnieniem podjęcia w 2002 r. decyzji o podwyższeniu prowizji do 20% był fakt, że uzyskiwane z tego tytułu przychody nie pokrywały kosztów ponoszonych przez Korporację.

Po kontroli przeprowadzonej w 1998 r., NIK wnioskowała o przygotowanie systemu umożliwiającego dokładną rejestrację kosztów z uwzględnieniem ich wielkości i miejsca powstawania. Korporacja prawidłowo zrealizowała ten wniosek. W związku z tym możliwe jest wyodrębnienie faktycznych kosztów ponoszonych na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej gwarantowanej przez Skarb Państwa i porównanie ich z przychodami z prowizji za ich prowadzenie.

W badanym okresie wpłacane prowizje pokrywały koszty ponoszone przez KUKE S.A. w związku z działalnością w ramach ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa w 112% w 2000 r., w 66% w 2001 r., w 51% w 2002 r., w 120% w 2003 r., a w I półroczu 2004 r. w 152%. Nominalnie nadwyżka otrzymanej prowizji nad kosztami działalności ubezpieczeniowej prowadzonej na rachunek Skarbu Państwa w 2003 r. wyniosła 1.627 tys. zł, a w I półroczu 2004 r. 1.738 tys. zł. Przyczyną powstania w latach 2003 – 2004 nadwyżki wpływów z tytułu prowizji nad ponoszonymi kosztami, był skokowy (2,7 raza) wzrost w 2003 r. wartości ubezpieczeń na rachunek Skarbu Państwa i związane z tym zwiększenie wpływów z tytułu składek. Biorąc pod uwagę powyższe fakty, w ocenie NIK, należy podjąć prace w celu stworzenia zasad określania wysokości prowizji umożliwiające rozliczanie w okresach rocznych kosztów działalności prowadzonej na rachunek Skarbu Państwa.

3.2.2.4. Kontrola nad działalnością KUKE S.A.

W ocenie NIK, Minister Finansów posiadał i wykorzystywał informacje niezbędne do sprawowania nadzoru nad działalnością KUKE S.A. w zakresie ubezpieczeń eksportowych gwarantowanych przez Skarb Państwa. Nadzór ten Minister sprawował poprzez udział swoich przedstawicieli w pracach Rady Nadzorczej Korporacji i Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych. Istotne znaczenie dla zakresu sprawowanego nadzoru miał również fakt prowadzenia przez Ministerstwo Sekretariatu Komitetu, co ułatwiało dostęp do bieżących informacji dotyczących działalności KUKE S.A.

Natomiast nie został zrealizowany wniosek sformułowany po poprzedniej kontroli, zdaniem NIK, istotny ze względu na sprawowanie nadzoru dotyczący zakresu i formy składanych przez Korporację sprawozdań. Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych Korporacja zobowiązana jest do składania sprawozdań okresowych (rocznych i kwartalnych) o stanie wyodrębnionego rachunku bankowego, na którym prowadzone są rozliczenia finansowe związane z ubezpieczeniem bezpośrednim lub reasekuracją oraz udzieleniem gwarancji ubezpieczeniowych w zakresie uregulowanym tą ustawą. Korporacja sporządzała sprawozdania zgodnie z wymaganiami określonymi w zarządzeniu nr 54 Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 1995 r. Sprawozdania te sporządzane były w formie i terminach zgodnych z wymaganiami ww. zarządzenia. Powyższe sprawozdania nie były dostosowane do zmian, jakie zaszły w działalności Korporacji w wyniku nowelizacji ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych.

Ustalenia kontroli w Ministerstwie Finansów wskazują, że prowadzone są prace nad nowym zarządzeniem uwzględniającym powyższe zmiany. Projekt ten, zdaniem Izby pozwoli na sporządzanie sprawozdań w pełni obrazujących skalę działalności Korporacji.

Minister Finansów przedstawiał KUKE S.A. opinie o rocznych sprawozdaniach o stanie wyodrębnionego rachunku, dopiero po wcześniejszym zapoznaniu się z opinią biegłego rewidenta. Powyższe postępowanie zasługuje na ocenę pozytywną. Jednak w związku z oczekiwaniem na opinię rewidenta Minister Finansów nie dotrzymywał, określonego w zarządzeniu nr 54, terminu jednego miesiąca na przekazanie swojej opinii Korporacji. Powyższe wskazuje na konieczność wydania przez Ministra Finansów nowego zarządzenia w sprawie zakresu, formy i terminu składania sprawozdań o stanie wyodrębnionego rachunku bankowego.

W ramach sprawowanego nadzoru we wrześniu 2004 r. Ministerstwo Finansów, realizując wniosek NIK z 1998 r., przeprowadziło kontrolę KUKI S.A. w zakresie realizacji przez Korporację uchwał podejmowanych przez Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych i terminowości załatwiania wniosków. Przeprowadzanie kontroli wybranych zagadnień działalności KUKI S.A. jest dodatkową korzystną formą zapewnienia skutecznego sprawowania funkcji nadzorczej.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Działalność KUKE S.A. była przedmiotem przeprowadzonej w II półroczu 1998 r., kontroli realizacji ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych. Badaniem kontrolnym objęto okres od 1 stycznia 1995 r. do połowy 1998 r.

W wyniku tej kontroli stwierdzono m.in., że w latach 1995-1997 ubezpieczenia prowadzone w imieniu Skarbu Państwa stanowiły stosunkowo niewielką część ogółu dokonanych przez Korporację ubezpieczeń i wynosiły jedynie od 6,23% do 16,9% ubezpieczeń zawartych na rachunek własny. Także niska była skuteczność działania KUKE S.A. mierzona relacją potencjalnych kwot kontraktów do ubezpieczenia, zgłoszonych w zapytaniach i wnioskach, do wartości kontraktów objętych ubezpieczeniami. W latach 1995-1997 relacja ta stanowiła od 2,5% do 6,8%.

W ocenie NIK, w sposób niedostateczny sprawowany był przez Ministra Finansów nadzór nad działalnością merytoryczną KUKE S.A., jak również nadzór właścicielski w zakresie wykorzystania kapitałów na dokapitalizowanie Korporacji. Także opracowane przez Ministra Finansów, obowiązujące KUKE S.A., wzory sprawozdań nie zawierały wszystkich informacji potrzebnych do sprawowania pełnego merytorycznego nadzoru nad prowadzoną przez Korporację działalnością.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwracała się m. in. o uwzględnienie w trakcie ustalania limitu ubezpieczeń kontraktów eksportowych gwarantowanych przez Skarb Państwa, stopnia jego rzeczywistego wykorzystania przez KUKE S.A., podjęcie prac zmierzających do nowelizacji zarządzenia nr 54 Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 1995 r. w sprawie zakresu, formy i terminów składania sprawozdań o stanie wyodrębnionego rachunku bankowego, kontrolowanie przez Ministerstwo Finansów KUKE S.A. w zakresie prowadzenia ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa, przynajmniej raz w roku, doprowadzenie do zwrotu na rachunek „Interes Narodowy” środków (wraz z odsetkami) refundowanych KUKE S.A. w związku z wypłatą odszkodowania na rzecz firmy Polpharma S.A.

Spośród 8 wniosków pokontrolnych o realizację, których Najwyższa Izba Kontroli zwracała się do Ministra Finansów, nie zostały zrealizowane dwa wnioski. Do dnia zakończenia kontroli nie zostało znowelizowane zarządzenie nr 54 Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 1995 r. W okresie od zakończenia kontroli w 1998 r. do rozpoczęcia kontroli w lipcu 2004 r. Ministerstwo Finansów nie przeprowadziło żadnej kontroli działalności KUKE S.A. w zakresie ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa. Pierwszą taką kontrolę przeprowadzono we wrześniu 2004 r. dwa miesiące po rozpoczęciu kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Ponadto nie dokonano zwrotu na rachunek „Interes Narodowy” środków refundowanych KUKE S.A. przez Skarb Państwa w związku z wypłatą odszkodowania na rzecz firmy Polpharma S.A. Korporacja podjęła działania dla realizacji tego wniosku. Na posiedzeniu w sierpniu 1999 r. Komitet Ubezpieczeń Kredytów i Gwarancji Ubezpieczeniowych uchwałą nr 54/99 zobowiązał Zarząd KUKE S.A. do przygotowania szczegółowej notatki na temat przebiegu sprawy wypłaty ww. odszkodowania. W oparciu o materiały przygotowane przez KUKE S.A. uchwałą nr 78/99 Komitet uznał za niecelowe dokonywanie zmian w uchwale nr 5/97 dotyczącej wypłaty odszkodowania na rzecz firmy Polpharma S.A. Zgodnie z ustawą o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych decyzje Komitetu są wiążące dla Korporacji. Pozostałe wnioski pokontrolne zostały zrealizowane.

W związku z wynikami kontroli przeprowadzonej w 1998 r. oraz zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 16 listopada 2000 r. w programie kontroli głównym kierunkiem badań była ocena skutków zmian ustawowych oraz sposobu wprowadzenia nowych rodzajów ubezpieczeń.

Określając zasady doboru próby wzięto pod uwagę, że w trakcie poprzedniej kontroli badanie prawidłowości rozpatrywania przez KUKE S.A. wniosków o udzielenie ubezpieczeń długo, średnio i krótkoterminowych zakończyło się sformułowaniem oceny pozytywnej. Dlatego w obecnej kontroli ograniczono próbę do 10% populacji. Przyjmując do badania próbę wniosków o udzielenie nowych rodzajów ubezpieczeń na etapie pisania programu zakładano, w oparciu o dane za lata 2001 – 2003 (I półrocze), iż badaniem zostanie objęta cała populacja. W związku ze znacznym zwiększeniem ilości złożonych wniosków o udzielenie gwarancji (w okresie od 1 lipca 2003 r. złożono 1,5 raza więcej wniosków niż w okresie od grudnia 2001 r.

do 30 czerwca 2003 r.) ograniczono próbę wniosków o udzielenie gwarancji przyjętą do badania do poziomu 1/3 populacji.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W czasie kontroli przeprowadzonej w KUKIE S.A. przeanalizowano wyniki kontroli przeprowadzonej przez komórkę kontroli wewnętrznej w zakresie funkcjonowania ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa. W swojej działalności kontrolnej komórka ta w latach 2000 – 2004 zajmowała się rozliczeniem przypisu i poboru składki, procedurami i upoważnieniami do podejmowania decyzji w zakresie zawierania umów ubezpieczenia, odmowami udzielania przez Korporację ochrony ubezpieczeniowej oraz funkcjonowaniem systemu kontroli wewnętrznej w zakresie udzielania gwarancji ubezpieczeniowych gwarantowanych przez Skarb Państwa. W wyniku przeprowadzonych kontroli z uwagi na to, że jedną z przyczyn odmów udzielania ochrony ubezpieczeniowej z tytułu sprzedaży w kredycie krótkoterminowym był brak lub nieaktualne dane o klientach Korporacja nawiązała kontakty z instytucjami działającymi na terenie Rosji, Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu i zajmującymi się pozyskiwaniem informacji o firmach działających na terenie tych krajów. Ponadto w wyniku przeprowadzonej kontroli została opracowana Procedura udzielania gwarancji ubezpieczeniowych gwarantowanych przez Skarb Państwa z uwzględnieniem kontroli wewnętrznej.

W czasie kontroli przeprowadzanej w KUKIE S.A. dla dokonania oceny sytuacji finansowej Korporacji w latach 2000 – 2004 (III kwartały) korzystano ze sporządzanych przez organ nadzoru ubezpieczeniowego (PUNU, a następnie KNUiFE) raportów z badania rocznych i kwartalnych sprawozdań finansowych KUKIE S.A.

KUKIE S.A. zgłosiła zastrzeżenia do protokołu kontroli. Zastrzeżenia te zostały uwzględnione w całości.

Wystąpienia pokontrolne zostały skierowane do Ministra Finansów i do Prezesa Zarządu KUKIE S.A. Do wystąpień nie złożono zastrzeżeń.

W odpowiedzi z dnia 25 lutego 2005 r. KUKIE S.A. poinformowała o podjętych następujących działaniach w celu realizacji wszystkich wniosków pokontrolnych:

- Korporacja w dniu 21 lutego 2005 r. wystąpiła do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, Przewodniczącego KPUE – Pana Piotra Sawickiego z propozycją przygotowania projektu zmian sposobu rozliczania kosztów działalności KUKE S.A. prowadzonej na rachunek Skarbu Państwa w terminie do końca czerwca 2005 r. tak, aby nowe rozwiązanie mogło mieć zastosowanie od 2006 r.;
- Zarząd KUKE S.A. zobowiązał komórki merytoryczne do współpracy w zakresie sprawnego i niezwłocznego wprowadzania zmian do regulacji określających zasady udzielania gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych;
- Zarząd Korporacji zobowiązał komórki merytoryczne do przygotowania harmonogramu zmian w warunkach udzielania niektórych produktów w ramach ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa;
- Zarząd Korporacji zobowiązał komórki merytoryczne do przygotowania propozycji zmian w sposobie ustalania wysokości składki zwrotnej w terminie do końca kwietnia 2005 r.;
- Korporacja wystąpiła w dniu 21 lutego 2005 r. do Pana Piotra Sawickiego z propozycją przygotowania w terminie do końca marca 2005 r. projektu zmian odpowiednich uchwał KPUE dotyczących m. in. usunięcia możliwości uwzględniania kryterium „Zgodności kontraktu eksportowego z interesem narodowym” przy podejmowaniu decyzji przez KUKE S.A.

W odpowiedzi z dnia 2 marca 2005 r. Minister Finansów poinformował o podjętych następujących działaniach w celu realizacji wszystkich wniosków pokontrolnych:

- zakończone zostały prace nad zmianą zarządzenia dotyczącego sprawozdawczości KUKE S.A. Zarządzenie nr 1 Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 2005 r. w sprawie zakresu formy i terminów składania sprawozdań o stanie wyodrębnionego rachunku bankowego, zawartych ubezpieczeniach eksportowych udzielonych gwarancjach ubezpieczeniowych oraz kontrolowania prawidłowości tych sprawozdań, zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów z 2005 r. Nr 2, poz. 14;
- Ministerstwo Finansów rozpoczęło prace przygotowujące do wydania rozporządzeń Rady Ministrów: w sprawie szczegółowego trybu działania i organizacji Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych oraz w sprawie zatwierdzenia regulaminu określającego tryb sprawowania nadzoru przez

Ministra Finansów nad KUKE S.A. w zakresie ubezpieczania kontraktów eksportowych. Projekty zostały zgłoszone do planu pracy Rady Ministrów i zostaną jej przedłożone najpóźniej w czerwcu 2005 r.;

- kontrola w KUKE S.A. będzie przeprowadzona w czwartym kwartale 2005 r.;
- do końca drugiego kwartału 2005 r. w porozumieniu z Korporacją planowane jest opracowanie nowego systemu rozliczania kosztów;
- od grudnia 2004 r. KUKE S.A. w przedkładanych wnioskach na posiedzenie KPUE nie dokonuje oceny zgodności kontraktu eksportowego z interesem narodowym, pozostawiając tę kwestię do oceny Komitetu. Przewodniczący Komitetu przygotowuje propozycje zmian odpowiednich uchwał Komitetu w celu ich wprowadzenia w życie do końca drugiego kwartału 2005 r.

5. Załączniki

Załącznik nr 1 - Wykaz skontrolowanych podmiotów

Załącznik nr 2 - Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Załącznik nr 3 - Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Załącznik nr 4 - Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

Załącznik nr 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów:

Kontrola została przeprowadzona w:

- Ministerstwie Finansów;
- Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.

Załącznik nr 2

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności:

1. USTAWA z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych (Dz.U. Nr 86, poz. 398 ze zm. - wersja przed nowelizacją).
2. USTAWA z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych (Dz.U. 114, poz. 1190).
3. 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).
4. USTAWA z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (jednolity tekst) (tj. Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm. - obowiązująca do 31 grudnia 2003 r.).
5. USTAWA z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 124, poz. 1151 - obowiązująca od 1 stycznia 2004 r.).
6. ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 23 czerwca 1995 r. w sprawie warunków i trybu udzielania przez Ministra Finansów, w imieniu Skarbu Państwa, poręczeń kredytów bankowych zaciągniętych przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna oraz udzielania i umarzania pożyczek ze środków budżetu państwa (Dz.U. Nr 88, poz. 440 ze zm. - utraciło moc z dniem 5 stycznia 2002 r.).
7. ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu udzielania przez Skarb Państwa poręczeń kredytów bankowych zaciągniętych przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna oraz udzielania i umarzania pożyczek ze środków budżetu państwa (Dz.U. Nr 88, poz. 440 ze zm.).
8. ZARZĄDZENIE Nr 54 MINISTRA FINANSÓW z dnia 22 sierpnia 1995 r. w sprawie zakresu, formy i terminów składania sprawozdań o stanie wyodrębnionego rachunku bankowego, na którym prowadzone są rozliczenia związane z ubezpieczeniem kontraktów eksportowych, zawartych ubezpieczeniach kontraktów eksportowych i dokonanych wypłatach odszkodowań oraz w sprawie kontrolowania prawidłowości tych sprawozdań (Dz.Urz. M.F. Nr 15, poz. 61).
9. ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 23 stycznia 1996 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu określającego tryb sprawowania nadzoru przez Ministra Finansów nad działalnością Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółki Akcyjnej w zakresie ubezpieczania kontraktów eksportowych (Dz.U. Nr 12, poz. 65 ze zm. - utraciło moc z dniem 5 stycznia 2002 r.).

10. ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 24 czerwca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu działania i organizacji Komitetu Polityki Ubezpieczeń Kredytów i Gwarancji Ubezpieczeniowych. (Dz.U. Nr 69, poz.440).
11. USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
12. USTAWA z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121 ze zm., tekst jednolity Dz.U. z 2002 r., Nr 76, poz. 694).
13. ROZPORZĄDZENIE MINISTRA FINANSÓW z dnia 29 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości ubezpieczycieli (Dz.U. Nr 140, poz. 791 ze zm. - obowiązujące do 31 grudnia 2001 r.).
14. ROZPORZĄDZENIE MINISTRA FINANSÓW z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości zakładów ubezpieczeń (Dz.U. Nr 149, poz. 1671 - obowiązujące od 1 stycznia 2002 r., uchylone z dniem 1 stycznia 2004 r.).
15. ROZPORZĄDZENIE MINISTRA FINANSÓW z dnia 8 grudnia 2003 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości zakładów ubezpieczeń (Dz.U. Nr 218, poz. 2144 ze zm. - obowiązujące od 1 stycznia 2004 r.).

Załącznik nr 3

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.

W okresie objętym kontrolą tj. od 1 stycznia 2000 r. do 30 września 2004 r. funkcję Prezesa Zarządu KUKI S.A. pełnili:

- Krzysztof Jasiński, w okresie do 9 stycznia 2002 r.;
- Janusz Rychnak, w okresie od 10 stycznia 2002 r. do 18 marca 2003 r.;
- od dnia 19 marca 2003 r. Jarosław Biernacki

W okresie objętym kontrolą Ministrami Finansów byli:

- Leszek Balcerowicz, w okresie od 31 października 1997 r. do 8 czerwca 2000 r.;
- Jarosław Bauc, w okresie od 12 czerwca 2000 r. do 28 sierpnia 2001 r.;
- Halina Wasilewska – Trenkner, w okresie od 29 sierpnia do 19 października 2001 r.;
- Marek Belka, w okresie od 19 października 2001 r. do 6 lipca 2002 r.;
- Grzegorz Kołodko, w okresie od 6 lipca 2002 r. do 16 czerwca 2003 r.;
- Andrzej Raczek, w okresie od 16 czerwca 2003 r. do 21 lipca 2004 r.;
- Mirosław Gronicki, w okresie od 21 lipca 2004 r.

Załącznik nr 4

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Prezes Rady Ministrów.
5. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych.
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej.
7. Prezes Narodowego Banku Polskiego.
8. Minister Finansów.
9. Minister Gospodarki i Pracy.
10. Minister Skarbu Państwa.
11. Minister Spraw Zagranicznych.
12. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.