



## PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa /elektroniczny znacznik czasu/

DKPL.WK.10.2.50.2020.EJ(17)

RM-10-50-20

UD99

Pani Elżbieta WITEK

Marszałek Sejmu

*Szanowna Pani Marszałek,*

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi projekt ustawy o wsparciu dla rynku ubezpieczeń należności handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19.

Jednocześnie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Rozwoju.

*Z poważaniem,*

Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*

## U S T A W A

z dnia

### **o wsparciu dla rynku ubezpieczeń należności handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19<sup>1)</sup>**

**Art. 1.** 1. Ustawa określa zasady i warunki przejmowania przez Skarb Państwa od zakładów ubezpieczeń ryzyka z tytułu umów ubezpieczenia należności handlowych, w zakresie należności handlowych powstałych w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r., zwanych dalej „należnościami handlowymi”, w celu przeciwdziałania skutkom gospodarczym COVID-19.

2. Przejęcie ryzyka dotyczy należności handlowych:

- 1) stanowiących kwoty pieniężne należne przedsiębiorcy z tytułu transakcji handlowej od kontrahenta mającego siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu w kraju o ryzyku tymczasowo niezbywalnym, o którym mowa w załączniku do komunikatu Komisji Europejskiej do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych (Dz. Urz. UE C 392 z 19.12.2012, str. 1, z późn. zm.<sup>2)</sup>);
- 2) potwierdzonych dokumentem księgowym wystawionym zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa lub prawomocnym wyrokiem sądu;
- 3) o terminie płatności poniżej 2 lat.

3. W przypadku przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 2 pkt 1 lit. a, przejęcie ryzyka dotyczy należności handlowych z tytułu:

- 1) sprzedaży towarów lub świadczenia usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub
- 2) eksportu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

**Art. 2.** Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) przedsiębiorca – przedsiębiorcę:

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna.

<sup>2)</sup> Zmiany wymienionego komunikatu zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE C 398 z 22.12.2012, str. 6, Dz. Urz. UE C 372 z 19.12.2013, str. 1, Dz. Urz. UE C 28 z 28.01.2015, str. 1, Dz. Urz. UE C 215 z 01.07.2015, str. 1, Dz. Urz. UE C 244 z 05.07.2016, str. 1, Dz. Urz. UE C 206 z 30.06.2017, str. 1, Dz. Urz. UE C 225 z 28.06.2018, str.1, Dz. Urz. UE C 457 z 19.12.2018, str. 9 oraz Dz. Urz. UE C 101A z 28.03.2020, str. 1.

- a) w rozumieniu art. 43<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 875) wykonującego działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo
  - b) zagranicznego w rozumieniu art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1079, 1214, 1495 i 1655), nad którym inny przedsiębiorca, mający siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sprawuje kontrolę, w rozumieniu art. 3 pkt 34 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, 1495, 1571, 1655 i 1680 oraz z 2020 r. poz. 568);
- 2) zakład ubezpieczeń – zakład ubezpieczeń prowadzący działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach grupy 14 Działu II, o której mowa w załączniku do ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 895).

**Art. 3.** 1. Rada Ministrów, w celu minimalizacji skutków gospodarczych rozprzestrzeniania się COVID-19, może przyjąć rządowy program wsparcia dla rynku ubezpieczeń należności handlowych, zwany dalej „Programem”.

2. Program określa:

- 1) diagnozę sytuacji gospodarczej w sektorze ubezpieczeń należności handlowych oraz oczekiwane efekty ekonomiczno-finansowe realizacji Programu;
- 2) szczegółowe cele Programu;
- 3) szczegółowe warunki realizacji wsparcia;
- 4) sposób sprawozdawczości, monitorowania i oceny stopnia realizacji celów;
- 5) kwotę środków przeznaczonych na finansowanie Programu.

3. Realizację Programu powierza się ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

**Art. 4.** 1. Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki, w drodze umowy zawartej z zakładem ubezpieczeń, z uwzględnieniem celów i szczegółowych warunków określonych w Programie, może zobowiązać się do przejęcia 80% ryzyka ubezpieczeniowego wynikającego z portfela ubezpieczeń należności handlowych, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Po przekroczeniu kwoty odszkodowań wypłaconych przez zakład ubezpieczeń z tytułu objęcia ochroną ubezpieczeniową należności handlowych, pomniejszonej o kwoty uzyskane przez zakład ubezpieczeń z tytułu roszczeń regresowych dotyczących tych należności handlowych, równej 243,75% składki przypisanej brutto z ubezpieczenia należności handlowych w 2019 r., Skarb Państwa przejmuje 100% ryzyka ubezpieczeniowego.

3. Zobowiązanie Skarbu Państwa nie może przekroczyć kwoty stanowiącej równowartość 375% składki przypisanej brutto zakładu ubezpieczeń z ubezpieczenia należności handlowych w 2019 r.

4. Umowa jest techniką przenoszenia ryzyka, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 47 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

5. Umowa określa co najmniej:

- 1) wysokość kwoty równej 243,75% składki przypisanej brutto z ubezpieczenia należności handlowych w 2019 r. oraz wysokość zobowiązania Skarbu Państwa wyliczonego zgodnie z ust. 3;
- 2) szczegółowe warunki przejmowania ryzyka przez Skarb Państwa;
- 3) szczegółowe warunki dotyczące utrzymania, obniżenia i anulowania przez zakład ubezpieczeń limitów ubezpieczeniowych stanowiących maksymalną wysokość należności handlowych podlegających ochronie ubezpieczeniowej na podstawie umowy ubezpieczenia zawartej pomiędzy przedsiębiorcą a zakładem ubezpieczeń;
- 4) szczegółowy tryb przekazywania i rozliczania środków, o których mowa w art. 5;
- 5) zakres, formy i terminy sprawozdawczości.

6. Umowa może zostać zawarta z zakładem ubezpieczeń, który:

- 1) w dniu zawarcia umowy nie znajduje się w trudnej sytuacji, o której mowa w art. 2 pkt 18 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, z późn. zm.<sup>3)</sup>), zwanego dalej „rozporządzeniem 651/2014”, albo

---

<sup>3)</sup> Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 329 z 15.12.2015, str. 28, Dz. Urz. UE L 149 z 07.06.2016, str. 10, Dz. Urz. UE L 156 z 20.06.2017, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 236 z 14.09.2017, str. 28.

2) w dniu 31 grudnia 2019 r. nie znajdował się w trudnej sytuacji o której mowa w art. 2 pkt 18 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014, ale po tym dniu znalazł się w trudnej sytuacji z powodu wystąpienia pandemii COVID-19.

7. Do umowy załącza się oświadczenie o spełnieniu przez zakład ubezpieczeń warunków, o których mowa w ust. 6. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

8. Umowa nie może być zawarta po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

9. Zakładowi ubezpieczeń nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy.

10. Do działalności Skarbu Państwa nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

11. Beneficjentem pomocy publicznej jest zakład ubezpieczeń, z którym zawierana jest umowa, o której mowa w art. 4 ust. 1.

**Art. 5.** 1. W przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 4 ust. 1, Skarbowi Państwa przysługuje:

- 1) udział w wysokości 80% zainkasowanej składki należnej zakładowi ubezpieczeń z tytułu objęcia ochroną ubezpieczeniową należności handlowych;
- 2) udział w kwotach uzyskanych przez zakład ubezpieczeń w wyniku postępowań regresowych dotyczących należności handlowych w wysokości proporcjonalnej do udziału Skarbu Państwa w wypłaconym odszkodowaniu dotyczącym danej należności handlowej.

2. Z tytułu zarządzania portfelem ubezpieczeń należności handlowych, o którym mowa w art. 4 ust. 1, zakładowi ubezpieczeń przysługuje od Skarbu Państwa prowizja w wysokości 28% zainkasowanej składki należnej zakładowi ubezpieczeń z tytułu objęcia ochroną ubezpieczeniową należności handlowych.

3. Środki, o których mowa w ust. 1, po potrąceniu przez zakład ubezpieczeń prowizji wpływają na rachunek dochodów budżetu państwa.

4. Środki na pokrycie kosztów odszkodowań z tytułu przejętego, zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2, przez Skarb Państwa ryzyka ubezpieczeniowego są przekazywane zakładom ubezpieczeń ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych

z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 i 695), lub z budżetu państwa.

**Art. 6.** 1. Minister właściwy do spraw gospodarki monitoruje działalność zakładów ubezpieczeń w zakresie, o którym mowa w art. 4 i 5.

2. Minister właściwy do spraw gospodarki może zwrócić się do Komisji Nadzoru Finansowego z wnioskiem o opinię w zakresie realizacji ustawy i umów, o których mowa w art. 4, przez zakłady ubezpieczeń.

3. We wniosku minister właściwy do spraw gospodarki przekazuje informacje niezbędne do wydania opinii.

4. Przed wydaniem opinii Komisja Nadzoru Finansowego może zwrócić się do ministra właściwego do spraw gospodarki o przekazanie dodatkowych informacji.

5. Komisja Nadzoru Finansowego wydaje opinię nie później niż w terminie 30 dni od dnia zebrania niezbędnych informacji.

**Art. 7.** Przekazanie środków, o których mowa w art. 5 ust. 4, stanowi pomoc publiczną i może być dokonane zgodnie z postanowieniami zawartymi w decyzji Komisji Europejskiej, wydanej w wyniku notyfikacji, w okresie obowiązywania tej decyzji.

**Art. 8.** W ustawie z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polska Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna (Dz. U. z 2020 r. poz. 994) w art. 2 w pkt 8 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 9 w brzmieniu:

- „9) podejmowanie działań służących zapobieganiu lub łagodzeniu skutków sytuacji kryzysowych w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1398 oraz z 2020 r. poz. 148, 284, 374 i 695), w tym skutków rozprzestrzeniania się COVID-19.”.

**Art. 9.** Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### **Cel i potrzeba wydania ustawy**

Z uwagi na sytuację związaną z wpływem COVID-19 na gospodarkę, zakłady ubezpieczeń oferujące ubezpieczenia należności dokonują przeglądu swoich portfeli. Mogą znacznie obniżyć limity lub zlikwidować w ogóle ekspozycję w odniesieniu do wybranych branż, kontrahentów lub rynków. Taki scenariusz będzie zdecydowanie negatywny dla polskiej gospodarki, ponieważ polscy przedsiębiorcy będą mieli ograniczony dostęp do zabezpieczenia swoich transakcji, w wyniku czego obniżeniu mogą ulec obroty handlowe oraz potrzebna będzie dodatkowa płynność w sytuacji ograniczenia możliwości sprzedaży w kredycie kupieckim.

Ubezpieczenie należności handlowych (ubezpieczenie tzw. kredytu kupieckiego) zapewnia ochronę należnych wierzytelności powstałych w okresie trwania ubezpieczenia. W trakcie trwania ochrony ubezpieczeniowej zakład ubezpieczeń monitoruje na bieżąco kondycję finansową kontrahentów (odbiorców towarów lub usług). Jeśli kontrahenci nie uregulują swoich zobowiązań, np. w wyniku niewypłacalności, ubezpieczony podmiot otrzymuje odszkodowanie za należności z tytułu dostarczonych towarów lub świadczonych usług, łącznie z należnym podatkiem VAT (niekiedy bez podatku VAT, jeśli tak stanowi umowa ubezpieczenia). W ramach umowy ubezpieczenia należności zakład ubezpieczeń przyznaje ubezpieczonemu limity kredytowe na należności od poszczególnych kontrahentów. Limit ten jest maksymalną kwotą należności podlegających ochronie ubezpieczeniowej. W przypadku ubezpieczeń należności handlowych zakład ubezpieczeń może podjąć decyzję o ograniczeniu lub zamknięciu limitu na danego kontrahenta w trakcie okresu ubezpieczenia.

Kredyt kupiecki jest jednym z najważniejszych źródeł krótkoterminowego finansowania przedsiębiorstw. Przedsiębiorca udzielający swojemu kontrahentowi takiego kredytu naraża się na ryzyko braku płatności za swoje towary lub usługi, szczególnie w pogarszającej się sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw. Może on zminimalizować to ryzyko zapewniając sobie ochronę w postaci ubezpieczenia należności handlowych. Ubezpieczenia należności handlowych pełnią w związku z tym bardzo ważną rolę w stabilizacji płynności finansowej przedsiębiorstw. Ubezpieczenie to wpływa też pozytywnie na ocenę zdolności kredytowej danego przedsiębiorstwa, bowiem zabezpiecza jego płynność. Jest również kluczowym produktem wykorzystywanym do poprawy płynności finansowej firm w Polsce zarówno przez banki w zakresie krótkoterminowego finansowania, gdzie polisa ubezpieczeniowa często stanowi zabezpieczenie finansowania opartego o należności handlowe, jak również przez firmy faktoringowe (i banki) w zakresie faktoringu pełnego.

Wartość ubezpieczonych w 2019 r. transakcji handlowych w kredycie kupieckim realizowanych przez przedsiębiorców mających siedzibę w Polsce szacowana jest na ponad 534 mld zł (wartość obrotu realizowanego zarówno z przedsiębiorcami krajowymi, jak i zagranicznymi). Bazując na doświadczeniach z okresu kryzysu finansowego z lat 2008-2009, należy się spodziewać, iż ubezpieczyciele należności w celu ograniczenia ryzyka strat związanych ze spodziewanym wzrostem niewypłacalności polskich przedsiębiorstw oraz

zatorami płatniczymi znacząco ograniczą swoją ekspozycję na ryzyko w postaci przyznawanych limitów kredytowych. W zależności od rozwoju sytuacji istnieje zagrożenie, że ekspozycja ta może zostać zredukowana o 20% do 50% (może to skutkować pomniejszeniem dostępnego finansowania, w postaci linii kredytowych, o 80 mld zł) w porównaniu ze stanem przed pojawieniem się pandemii COVID-19. Dla polskich przedsiębiorców oznaczać to będzie ograniczenie możliwości zawierania transakcji handlowych w kredycie kupieckim, a tym samym istotne pogorszenie płynności finansowej, w tym znaczny wzrost ryzyka niewypłacalności polskich przedsiębiorstw. Dla Skarbu Państwa spadek transakcji handlowych oznaczać będzie pogorszenie się sytuacji makroekonomicznej oraz zmniejszenie wpływów zarówno z tytułu podatków CIT, jak i VAT. Projektowane rozwiązanie ma na celu ograniczenie ww. ryzyk.

Polega ono na umożliwieniu zakładom ubezpieczeń uprawnionym do prowadzenia działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach grupy 14 Działu II, o której mowa w załączniku do ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, do scedowania (reasekuracji) części ryzyka na Skarb Państwa w zamian za przekazanie odpowiedniej części składki ubezpieczeniowej. W ten sposób komercyjni ubezpieczyciele należności będą mogli ograniczyć swoje ryzyko związane z możliwością wzrostu liczby i wartości wypłacanych odszkodowań w okresie pogorszenia się koniunktury gospodarczej. Skarb Państwa będzie miał natomiast możliwość, przez odpowiednie zapisy umów reasekuracyjnych, wpływania na politykę oceny ryzyka zakładów ubezpieczeń, dzięki czemu reasekuracja portfela może zostać uzależniona od utrzymania przyznawanych limitów kredytowych polskim przedsiębiorcom na poziomie zbliżonym do okresu sprzed wybuchu pandemii COVID-19.

## **Szczegółowe rozwiązania wprowadzane do ustawy**

### **Art. 1–3**

Art. 1 określa zakres przedmiotowy projektu ustawy w ramach czasowych odnoszących się do terminu powstania należności handlowych, które mogą zostać objęte ochroną ubezpieczeniową na projektowanych zasadach. Proponowane ramy czasowe powiązane są z tym, że stan zagrożenia epidemicznego został wprowadzony na terytorium kraju w dniu 15 marca 2020 r. (obecnie został zastąpiony stanem epidemii), co wiąże się z ograniczeniem funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, w tym handlu, gastronomii i hotelarstwa. Końcowa data 31 grudnia 2020 r. ustalona została arbitralnie, przy założeniu, że w przypadku utrzymywania się dalszego zwiększonego ryzyka na rynku ubezpieczeń należności, termin obowiązywania projektowanej ustawy i Programu rządowego, przyjętego na jej podstawie, pod warunkiem akceptacji Komisji Europejskiej, zostanie przedłużony.

Proponuje się, aby należności objęte niniejszą regulacją dotyczyły umów z kontrahentami mającymi siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu w krajach wymienionych w załączniku do komunikatu Komisji Europejskiej do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych, jako kraje o ryzyku tymczasowo niezbywalnym, który obejmuje wszystkie kraje Unii Europejskiej oraz Wielką Brytanię, Australię, Kanadę,



Islandię, Japonię, Nową Zelandię, Norwegię, Szwajcarię oraz Stany Zjednoczone Ameryki. Przepis ten wyklucza kontrahentów z krajów najbardziej ryzykownych (niezależnie od aktualnego kryzysu), gdzie może występować ryzyko polityczne.

Określono również rodzaj należności, które będą mogły być ubezpieczane na zasadach określonych w projekcie, tj. należności z odroczonym przez sprzedającego terminem płatności (tzw. kredyt kupiecki), który zgodnie z ustaleniami i praktyką międzynarodową (tzw. konsensus OECD) jest krótszy niż dwa lata. Należności te dotyczą zarówno obrotu krajowego, jak i transakcji eksportowych z Polski.

W art. 2 proponuje się określić, że wsparcie rynku należności będzie miało zastosowanie do należności przedsiębiorców zdefiniowanych najszerszą w polskim ustawodawstwie definicją zawartą w art. 43<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego. Zatem proponuje się, aby ubezpieczenie dotyczyło należności powstałych w obrocie gospodarczym rozumianym jako oferowanie towarów i usług na rynku niezależnie od formy prawnej prowadzonej działalności. Dlatego też ww. definicja włącza do zakresu podmiotowego projektu wszystkie podmioty wykonujące działalność zawodową, o ile spełniają przesłankę oferowania towarów i usług na rynku. Ze względu na zasadę swobodnego przepływu usług w Unii Europejskiej regulacjami objęte są też osoby zagraniczne wykonujące działalność gospodarczą lub zawodową w Polsce.

Proponuje się objąć zakresem podmiotowym również przedsiębiorców zagranicznych, nad którymi przedsiębiorcy krajowi sprawują kontrolę w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (przedsiębiorcy zależni), przez co rozumie się zdolność jednostki do kierowania polityką finansową i operacyjną innej jednostki, w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych z jej działalności. W związku z objęciem projektowanymi przepisami osób zagranicznych wykonujących działalność gospodarczą lub zawodową w Polsce, zakres podmiotowy podmiotów sprawujących kontrolę nad działalnością przedsiębiorców zagranicznych proponuje się ograniczyć, zgodnie z definicją ustawy o rachunkowości, do przedsiębiorców mających siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium Polski, tak aby wyłączyć przedsiębiorców zależnych przedsiębiorców wykonujących, zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. a, działalność na terytorium Polski, ale mających siedzibę poza RP. W efekcie chodzi o wyłączenie możliwości objęcia projektowanym instrumentem należności z transakcji dokonywanych przez podmioty zależne przedsiębiorców zagranicznych, choćby ci ostatni wykonywali również działalność w Polsce.

Przyjęta z ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej definicja, konstytuuje krąg uprawnionych do korzystania z proponowanych rozwiązań zakładów ubezpieczeń, które ubezpieczają ryzyko kredytu, co w połączeniu z definicją przedsiębiorcy precyzyjnie określa zakres należności handlowych do których odnosi się projekt (poza zakresem projektu pozostają np. kredyty hipoteczne). Zdecydowaną większość udziałów w krajowym rynku ubezpieczeń należności handlowych (99%) posiada osiem zakładów ubezpieczeń i z tymi zakładami projektowane zasady i warunki pomocy były konsultowane.

W art. 3 proponuje się upoważnić Radę Ministrów do przyjęcia Programu, który szczegółowo określi warunki oraz tryb udziału Skarbu Państwa w projektowanym instrumencie na tle zaktualizowanej diagnozy sytuacji w sektorze ubezpieczeń należności handlowych.

W zależności od zdiagnozowanej na dzień przyjęcia Programu różnicy w poziomie wystawionych przez ubezpieczycieli limitów ubezpieczeniowych na te należności, w stosunku do limitów sprzed pandemii, Rada Ministrów będzie upoważniona do podjęcia decyzji o potrzebie uchwalenia Programu oraz o alokacji środków dla jego realizacji w maksymalnej projektowanej kwocie lub niższej.

Proponuje się, aby Program był realizowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki, co oznacza, że będzie on upoważniony do zawierania w imieniu Skarbu Państwa umów przejścia ryzyka ubezpieczeniowego z zakładami ubezpieczeń oraz monitorowania przez zakłady wykonywania tych umów, nie naruszając jednocześnie mandatu systemowego w zakresie nadzoru nad podmiotami rynku finansowego powierzonego Komisji Nadzoru Finansowego.

### **Zasady i warunki projektowanego instrumentu (art. 4 i art. 5)**

Instrument umożliwi cesję ryzyka wynikającego z portfela limitów ubezpieczeniowych danego zakładu ubezpieczeń na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy ze Skarbem Państwa (uwzględniającej cele i szczegółowe warunki określone w Programie), reprezentowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Proponuje się, aby udział Skarbu Państwa w ryzyku wynosił 80% do momentu, gdy kwota wypłaconych przez zakład ubezpieczeń odszkodowań objętych ww. umową, pomniejszona o kwoty uzyskane z regresów, osiągnie równowartość 243,75% składki przypisanej brutto, należnej danemu zakładowi z tytułu ubezpieczeń należności handlowych w 2019 r.<sup>1)</sup> W tym czasie udział Skarbu Państwa w wypłacanych odszkodowaniach, w zainkasowanej składce ubezpieczeniowej, należnej zakładowi ubezpieczeń za objęcie ochroną ubezpieczeniową należności handlowych i w kwotach uzyskiwanych przez zakład ubezpieczeń w postępowaniach regresowych byłby równoważny. W przypadku wypłaty odszkodowań na kwotę powyżej 243,75% składki przypisanej brutto należnej zakładowi ubezpieczeń w 2019 r. pomniejszonej o kwoty regresów, udział Skarbu Państwa w ryzyku wynosiłby 100% i w ślad za tym, do Skarbu Państwa zakład ubezpieczeń odprowadzałby wszystkie kwoty uzyskane z regresów dotyczących tych odszkodowań (udział Skarbu Państwa w należnej, zainkasowanej składce ubezpieczeniowej pozostawałby natomiast na poziomie 80%). Zobowiązanie Skarbu Państwa wobec zakładu ubezpieczeń nie może jednak przekroczyć kwoty stanowiącej równowartość 375% składki przypisanej brutto zakładu ubezpieczeń z ubezpieczenia należności handlowych w 2019 r.

W intencji projektodawcy brzmienie przepisów art. 4 ust. 2 i 3 umożliwia wielokrotne przekraczanie powyżej wskazanych progów zarówno w górę, jak i w dół. Końcowe zbilansowanie rozliczeń między zakładami ubezpieczeń a Skarbem Państwa z powodu możliwego wielokrotnego przekraczania ww. progów, różnicujących udział Skarbu Państwa w ryzyku i regresach, zostanie dokonane po 2020 r., w momencie kiedy znane będą wartości regresów i odszkodowań z należności objętych projektowanym instrumentem.

---

<sup>1)</sup> Składka przypisana brutto oznacza całą kwotę należnej zakładowi ubezpieczeń składki ubezpieczeniowej z tytułu umowy ubezpieczeniowej, niezależnie od tego, czy zostaje ona uiszczona w całości czy w ratach.

Wskazane wyżej progi korespondują z określonymi w art. 1 projektu terminami powstawania należności handlowych, obejmującymi trzy kwartały 2020 r. Działające na rynku krajowym zakłady ubezpieczeń szacują (dane niepublikowane), że w 2019 r. szkodowość z tytułu ubezpieczeń należności handlowych, liczona do składki przypisanej brutto, wyniosła 65%, podczas gdy w czasie światowego kryzysu finansowego 2008-2009 wynosiła 165%. Wskazane wyżej progi, różnicujące stopień udziału Skarbu Państwa w ryzyku zostały przyjęte w odniesieniu do danych za zeszły rok i z lat 2008-2009 z założeniem, że pozwolą na utrzymanie na niezmiennym poziomie w stosunku do zeszłego roku wysokości limitów ubezpieczeniowych na rynku. Proponowany górny próg odpowiedzialności Skarbu Państwa wiąże się z ograniczeniem kosztu instrumentu w przypadku drastycznego wzrostu wypłaconych odszkodowań.

Z drugiej strony przyjęto stały udział Skarbu Państwa w składce ubezpieczeniowej. Motywowane jest to utrzymaniem dochodów ubezpieczycieli na poziomie umożliwiającym kontynuację ubezpieczania należności handlowych po ustaniu pandemii COVID-19 na poziomie sprzed zaburzeń rynkowych nią spowodowanych.

Proponuje się, aby zakład ubezpieczeń otrzymywał za zarządzanie umowami ubezpieczenia (stałe monitorowanie ryzyk ubezpieczeniowych, koszty postępowań windykacyjnych i regresowych, koszty stałe prowadzonej działalności), z których Skarb Państwa ma udział w ryzyku, stałą prowizję w wysokości 28% składki należnej (co odpowiada 35% składki scedowanej do Skarbu Państwa), którą będzie potrącał z należnej Skarbowi Państwa części. Wysokość ta koresponduje z warunkami płatności dla reasekuratorów komercyjnych.

Ponadto proponuje się, aby na gruncie projektu przesądzić o następujących kwestiach:

- szczegółowe warunki dotyczące utrzymania, obniżenia i anulowania przez zakład ubezpieczeń limitów ubezpieczeniowych, przy czym zakłada się, że możliwość obniżenia lub anulowania limitu będzie ograniczona do sytuacji, na które zakłady ubezpieczeń nie mają wpływu (np. możliwość objęcia lub objęcie ubezpieczającego sankcjami, występowanie przesłanek znacząco zwiększających prawdopodobieństwo jego upadłości) albo w związku ze zmniejszonymi potrzebami ubezpieczającego spowodowanymi redukcją jego obrotów. Przyjęto, że zastosowanie instrumentu do limitów otwieranych przez zakłady ubezpieczeń w ramach nowych umów ubezpieczenia generalnie nie spowoduje wzrostu stawek ubezpieczeniowych, poza uzasadnionymi sytuacjami wynikającymi z monitoringu ryzyka prowadzonego przez zakład ubezpieczeń;
- umowa zakładu ubezpieczeń o cesję ryzyka ubezpieczeniowego będzie traktowana jako technika przenoszenia ryzyka w rozumieniu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, co oznacza dla zakładu ubezpieczeń możliwość uznania cesji ryzyka na Skarb Państwa w oparciu o instrument zaprojektowany w ustawie analogicznie jak w przypadku biernej reasekuracji komercyjnej;
- do działalności Skarbu Państwa w zakresie cesji ryzyka ubezpieczeniowego nie będzie stosować się ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, co jest zgodne

z przepisami dyrektywy Solvency II<sup>2)</sup>, która umożliwi wykonywanie przez rząd państwa członkowskiego działalności reasekuracyjnej, działającego w charakterze reasekuratora ostatniej szansy z uwagi na istotny interes publiczny, w tym w okolicznościach, gdy rola ta jest wymagana na skutek sytuacji na rynku, w której niewykonalne jest uzyskanie odpowiedniego pokrycia komercyjnego,

- ze względu na unijne zasady udzielania pomocy publicznej zakład ubezpieczeń nie będzie się mógł znajdować w dniu podpisania umowy w trudnej sytuacji, w rozumieniu przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu<sup>3)</sup>, chyba że znalazł się w trudnej sytuacji po dniu 31 grudnia 2019 r. z powodu wystąpienia pandemii COVID-19,

- umowa musi być zawarta do trzech miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanych przepisów, co w opinii projektodawcy uwzględnia niezbędny czas na finalną akceptację projektu ustawy i Programu przez Komisję Europejską oraz doprecyzowanie technicznych aspektów umowy między zakładem ubezpieczeń a Skarbem Państwa, zapobiegając jednocześnie przystąpieniu zakładu ubezpieczeń do Programu „w ostatniej chwili”, kiedy będzie już w dużej mierze znany bilans zakładu z ubezpieczeń należności handlowych bez interwencji publicznej.

Sposób rozliczeń zakładów ubezpieczeń i Skarbu Państwa planuje się jako niepotrąceniowy (z wyjątkiem prowizji dla zakładów ubezpieczeń). Oznacza to, że należne Skarbowi Państwa od zakładów ubezpieczeń kwoty będą rozliczane w ciężar rachunku dochodów budżetu państwa. Wpłaty kwot wynikających ze zobowiązań Skarbu Państwa na projektowanych zasadach w latach 2020–2021 pokrywane będą ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, co umożliwi przepis art. 3 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 4 pkt 1 projektowanej ustawy. Założono przy tym, że w przypadku likwidacji Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, ciężar wypłat kwot zobowiązań Skarbu Państwa przejmie budżet państwa. Od 2022 r. kwoty tych zobowiązań będą pokrywane z części budżetowej ministra właściwego do spraw gospodarki.

Zakłada się, że rozliczenia między zakładami ubezpieczeń a Skarbem Państwa będą dokonywane okresowo (planuje się wprowadzić w Programie zasady rozliczeń kwartalnych z możliwością pokrywania przez Skarb Państwa swojego udziału w odszkodowaniach ad hoc, powyżej określonej kwoty, np. 10 mln zł - tzw. cash claim). Ustalenie należnej Skarbowi Państwa kwoty z tytułu składek ubezpieczeniowych i postępowań regresowych oraz kwoty zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu jego udziału w odszkodowaniach będzie ustalany we wskazanych w Programie datach.

---

<sup>2)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II) (Dz. Urz. UE L 335 z 17.12.2009, str. 1, z późn. zm.)

<sup>3)</sup> Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, z późn. zm.

## **Monitorowanie działalności zakładów ubezpieczeń w zakresie realizacji przez nie projektowanego instrumentu (art. 6)**

W zakresie nadzoru nad wykorzystaniem przez zakłady ubezpieczeń instrumentu proponuje się korzystanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki - realizatora Programu, na jego wniosek, z potencjału Komisji Nadzoru Finansowego, której ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej nadaje uprawnienia nadzorcze nad komercyjnym systemem ubezpieczeniowym w Polsce, w ramach którego to systemu instrument ten będzie funkcjonował. Zadaniem Komisji Nadzoru Finansowego będzie opiniowanie sposobu realizacji umów, o których mowa w art. 4 projektu, przez zakłady ubezpieczeń, w szczególności rozliczeń finansowych przeprowadzonych przez zakłady ze Skarbem Państwa.

## **Pomoc publiczna (art. 7)**

Przewidziane w projekcie ustawy wsparcie dla rynku ubezpieczeń należności stanowi pomoc publiczną i podlega notyfikacji Komisji Europejskiej bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, bowiem zaproponowane w projekcie środki pomocowe nie są ujęte w Komunikacie Komisji (KE) Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19. Podobne programy wsparcia opracowały i notyfikowały m.in. Niemcy i Francja.

W związku z faktem, że projektowany instrument stanowi pomoc publiczną i ma być wdrożony w formie Programu rządowego przyjęto celowość prenotyfikacji projektu ustawy i Programu Komisji Europejskiej w zakresie uzyskania kierunkowej zgody na zasadnicze warunki tego instrumentu, tak aby ewentualne wskazania Komisji Europejskiej mogły być jeszcze poddane ocenie zainteresowanych zakładów ubezpieczeń. Ponadto szczególnie istotne jest uzyskanie oceny Komisji Europejskiej na wstępnym etapie prac odnośnie przyjętego założenia, że minister właściwy do spraw gospodarki będzie podmiotem udzielającym pomocy publicznej, beneficjentami której będą zakłady ubezpieczeń.

## **Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A. (art. 8)**

W związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 stwierdzono potrzebę zapewnienia Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A (dalej „PAIH”) możliwości finansowania z budżetu państwa jej działań służących zapobieganiu lub łagodzeniu skutków sytuacji kryzysowych w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Przez sytuację kryzysową przywołana ustawa rozumie sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

Projektowany przepis umożliwi zapewnienie PAIH środków publicznych na jej działania w zakresie określonym w art. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna w momencie negatywnego wpływu zagrożeń sytuacjami kryzysowymi w państwach, w których PAIH posiada zagraniczne biura handlowe, na działalność polskich

przedsiębiorców na rynkach tych krajów. Zakłada się, że projektowana zamiana zwiększy możliwości oddziaływania PAIH w zakresie promocji eksportu i inwestycji tych polskich przedsiębiorców i branż, które mogłyby pomóc w przezwycięzeniu przez kraje dotknięte sytuacjami kryzysowymi skutków tych kryzysów. Projektowana nowelizacja ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. nie oznacza natomiast zmian w prawnym usytuowaniu PAIH w systemie planowania cywilnego na wypadek sytuacji kryzysowej w kraju, stworzonego ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r.

Z uwagi na potrzebę pilnego wprowadzenia projektowanego instrumentu, który obejmuje ubezpieczenia należności handlowych powstałych w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r., przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (**art. 9**).

### **Informacje dodatkowe**

Przewidywany termin wejścia w życie ustawy nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego i jest uzasadniony ważnym interesem przedsiębiorców, którzy będą korzystać z ubezpieczenia należności handlowych, oraz ważnym interesem państwa.

Projekt nie zawiera przepisów określających warunki wykonywania działalności gospodarczej, w związku z powyższym nie ma konieczności stosowania przepisów uchwały nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205).

Projekt ustawy nie zawiera upoważnień do wydania przepisów wykonawczych.

Zawarte w projekcie regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z czym nie podlegają notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w tych przepisach.

Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy zostanie zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) w związku z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), projekt zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

<p><b>Nazwa projektu</b> Projekt ustawy o wsparciu dla rynku ubezpieczeń należności handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Rozwoju</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Olga Ewa Semeniuk – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Łukasz Gałczyński – Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Inwestycji tel. 22 411 9367 e-mail: lukasz.galczynski@mr.gov.pl</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 10 czerwca 2020 r.</p> <p><b>Źródło:</b> Inicjatywa własna</p> <p>Nr w wykazie prac legislacyjnych:</p>
---	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Z uwagi na sytuację związaną z wpływem COVID-19 na gospodarkę, zakłady ubezpieczeń oferujące ubezpieczenia należności dokonują przeglądu swoich portfeli. Mogą znacznie obniżyć limity lub zlikwidować w ogóle ekspozycję w odniesieniu do wybranych branż, kontrahentów lub rynków. Taki scenariusz będzie zdecydowanie negatywny dla polskiej gospodarki, ponieważ polscy przedsiębiorcy będą mieli ograniczony dostęp do zabezpieczenia swoich transakcji, w wyniku czego obniżeniu mogą ulec obroty handlowe oraz potrzebna będzie dodatkowa płynność w sytuacji ograniczenia możliwości sprzedaży w kredycie kupieckim.

Ubezpieczenie należności handlowych (ubezpieczenie tzw. kredytu kupieckiego) zapewnia ochronę należnych wierzytelności powstałych w okresie trwania ubezpieczenia. W trakcie trwania ochrony ubezpieczeniowej zakład ubezpieczeń monitoruje na bieżąco kondycję finansową kontrahentów (odbiorców towarów lub usług). Jeśli kontrahenci nie uregulują swoich zobowiązań, np. w wyniku niewypłacalności, ubezpieczony podmiot otrzymuje odszkodowanie za należności z tytułu dostarczonych towarów lub świadczonych usług, łącznie z należnym podatkiem VAT. W ramach umowy ubezpieczenia należności zakład ubezpieczeń przyznaje ubezpieczonemu limity kredytowe na należności od poszczególnych kontrahentów. Limit ten jest maksymalną kwotą należności podlegających ochronie ubezpieczeniowej. W przypadku ubezpieczeń należności handlowych zakład ubezpieczeń może podjąć decyzję o ograniczeniu lub zamknięciu limitu na danego kontrahenta w trakcie okresu ubezpieczenia.

Kredyt kupiecki jest jednym z najważniejszych źródeł krótkoterminowego finansowania przedsiębiorstw. Przedsiębiorca udzielający swojemu kontrahentowi takiego kredytu naraża się na ryzyko braku płatności za swoje towary lub usługi, szczególnie w pogarszającej się sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw. Może on zminimalizować to ryzyko zapewniając sobie ochronę w postaci ubezpieczenia należności handlowych. Ubezpieczenia należności handlowych pełnią w związku z tym bardzo ważną rolę w stabilizacji płynności finansowej przedsiębiorstw. Ubezpieczenie to wpływa też pozytywnie na ocenę zdolności kredytowej danego przedsiębiorstwa, bowiem zabezpiecza jego płynność. Jest również kluczowym produktem wykorzystywanym do poprawy płynności finansowej firm w Polsce zarówno przez banki w zakresie krótkoterminowego finansowania, gdzie polisa ubezpieczeniowa często stanowi zabezpieczenie finansowania opartego o należności handlowe, jak również przez firmy faktoringowe (i banki) w zakresie faktoringu pełnego.

Wartość ubezpieczonych w 2019 r. transakcji handlowych w kredycie kupieckim realizowane przez przedsiębiorców mających siedzibę w Polsce szacowana jest na ponad 534 mld zł (wartość obrotu realizowanego zarówno z przedsiębiorcami krajowymi, jak i zagranicznymi). Bazując na doświadczeniach z okresu kryzysu finansowego z lat 2008-2009, należy się spodziewać, iż ubezpieczyciele należności w celu ograniczenia ryzyka strat związanych ze spodziewanym wzrostem niewypłacalności przedsiębiorstw oraz zatorami płatniczymi znacząco ograniczą swoją ekspozycję na ryzyko w postaci przyznawanych limitów kredytowych. W zależności od rozwoju sytuacji istnieje zagrożenie, że ekspozycja ta może zostać zredukowana o 20% do 50% (możne to skutkować pomniejszeniem dostępnego finansowania, w postaci linii kredytowych, o 80 mld zł) w porównaniu ze stanem przed pojawieniem się pandemii COVID-19. Dla przedsiębiorców oznaczać to będzie ograniczenie możliwości zawierania transakcji handlowych w kredycie kupieckim, a tym samym istotne pogorszenie płynności finansowej, w tym znaczny wzrost ryzyka niewypłacalności przedsiębiorstw. Dla Skarbu Państwa spadek transakcji handlowych oznaczał będzie pogorszenie się sytuacji makroekonomicznej oraz zmniejszenie wpływów zarówno z tytułu podatków CIT, jak i VAT.

Zaproponowane w projekcie regulacje:

1. odpowiadają na oczekiwania rynku;



- przyczyniają się do poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorców;
- implementują rozwiązania zbliżone do wdrażanych w innych krajach UE w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19.

W związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 stwierdzono potrzebę zapewnienia Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A. (dalej „PAIH”) możliwości finansowania z budżetu państwa jej działań służących zapobieganiu lub łagodzeniu skutków sytuacji kryzysowych w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Przez sytuację kryzysową przywołana ustawa rozumie sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

## **2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt**

Proponowane zmiany legislacyjne mają na celu utrzymanie przez zakłady ubezpieczeń limitów ubezpieczeń należności handlowych na poziomie sprzed pandemii. W tym celu proponuje się umożliwienie zakładom ubezpieczeń prowadzącym działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach grupy 14 Działu II, o której mowa w załączniku do ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, do scedowania (zreasekurowania) części ryzyka na Skarb Państwa w zamian za przekazanie części składki ubezpieczeniowej. W ten sposób komercyjni ubezpieczyciele należności będą mogli ograniczyć swoje ryzyko związane z możliwością wzrostu liczby i wartości wypłacanych odszkodowań w okresie pogorszenia się koniunktury gospodarczej, co powinno umożliwić utrzymanie przez nich ochrony transakcji dla przedsiębiorców w skali zbliżonej do lat poprzednich. Skarb Państwa będzie miał natomiast możliwość przez odpowiednie postanowienia umów reasekuracyjnych wpływania na politykę oceny ryzyka zakładów ubezpieczeń, dzięki czemu zreasekurowanie portfela może zostać uzależnione od utrzymania przyznawanych limitów kredytowych przedsiębiorcom na poziomie zbliżonym do okresu sprzed wybuchu pandemii COVID-19.

Zgodnie z proponowanymi przepisami, reasekuracja dotyczyć będzie należności handlowych krajowych i eksportowych ubezpieczonych przez zakłady ubezpieczeń. W przypadku zawarcia umowy z zakładem ubezpieczeń Skarb Państwa pokryje 80% szkód wypłaconych przez zakłady ubezpieczeń dotyczących należności handlowych powstałych w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. w zamian za 80% zainkasowanej składki należnej za te ubezpieczenia. Po przekroczeniu kwoty odszkodowań wypłaconych przez zakład ubezpieczeń z tytułu objęcia ochroną ubezpieczeniową należności handlowych, pomniejszonej o kwoty uzyskane przez ten zakład ubezpieczeń w wyniku postępowań regresowych dotyczących tych należności handlowych, równej 243,75% składki przypisanej brutto z ubezpieczenia należności handlowych w 2019 r. przez dany zakład, Skarb Państwa pokryje 100% kwoty odszkodowań, przy czym zobowiązanie Skarbu Państwa nie będzie mogło przekroczyć kwoty odszkodowań stanowiącej równowartość 375% składki przypisanej brutto zakładu ubezpieczeń z ubezpieczenia należności handlowych w 2019 r.

Oczekuje się, że projektowane rozwiązanie, adresujące oczekiwania rynku, spowoduje ograniczenie ryzyka spadku pokrycia ubezpieczeniami transakcji handlowych, co przełożyłoby się na pogorszenie sytuacji finansowej polskich przedsiębiorstw i spadek wpływów do budżetu państwa. Projektowane rozwiązanie jest zgodne z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II) (Dz. Urz. UE L 335 z 17.12.2009, str. 1, z późn. zm.), która umożliwia pełnienie przez Skarb Państwa roli reasekuratora tzw. ostatniej szansy dla ubezpieczeń należności handlowych.

Projektowany przepis zmieniający ustawę z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna umożliwi zapewnienie PAIH środków publicznych na jej działania w momencie negatywnego wpływu zagrożeń sytuacjami kryzysowymi w państwach, w których PAIH posiada zagraniczne biura handlowe, na działalność polskich przedsiębiorców na rynkach tych państw. Zakłada się, że projektowana zamiana zwiększy możliwości oddziaływania PAIH w zakresie promocji eksportu i inwestycji tych polskich przedsiębiorców i branż, które mogłyby pomóc w przezwyciężeniu przez kraje dotknięte sytuacjami kryzysowymi skutków tych kryzysów.

## **3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?**

Obecnie w co najmniej kilku państwach UE trwają intensywne prace nad implementacją rozwiązań, za pomocą których rządy krajów członkowskich chcą zapobiec obniżaniu przez ubezpieczycieli należności limitów kredytowych i dostępności pokrycia ubezpieczeniowego. Do tej pory Komisja Europejska zaakceptowała programy pomocowe m.in. w Niemczech (program wsparcia bazujący np. na gwarantowaniu/reasekuracji ryzyk zakładom ubezpieczeń) oraz we Francji (system oparty na bezpośrednim pokryciu ubezpieczeniem przedsiębiorców).

W Niemczech ubezpieczyciele kredytów kupieckich zobowiązali się do utrzymania obecnego poziomu ochrony pomimo trudności ekonomicznych, jakie napotykały firmy z powodu wybuchu epidemii COVID-19. Gwarancja rządu niemieckiego dla ubezpieczycieli jest ograniczona do pokrycia kredytu kupieckiego zaciągniętego do końca 2020 r., program jest dostępny dla wszystkich zakładów oferujących tego typu ochronę w Niemczech, obejmując również kredyty kupieckie dla nabywców towarów i usług w krajach trzecich. Mechanizm gwarancyjny zapewnia podział ryzyka między



ubezpieczycielami a państwem w proporcji 10:90 do kwoty 5 mld euro, ponad tę kwotę 100% pokrywa państwo, ale nie więcej niż 30 mld euro. **Niemiecki program jest zbliżony do rozwiązania w niniejszym projekcie opartego na reasekuracji proporcjonalnej.** Komisja Europejska wydała pozytywną decyzję ws. niemieckiego programu stwierdzając, że przyczyni się on do zarządzania wpływem ekonomicznym koronawirusa w Niemczech i poza nimi. W ocenie Komisji Europejskiej jest to konieczne, odpowiednie i proporcjonalne, aby zaradzić poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.

W przypadku francuskiego programu gwarancyjnego wartego maksymalnie 10 mld euro Komisja Europejska uznała jego zgodność z zasadami określonymi w Traktacie UE i dobre ukierunkowanie na zaradzenie poważnym zaburzeniom we francuskiej gospodarce. Program francuski oparty jest na tzw. ubezpieczeniu nadwyżkowym, które oferowane będzie przez francuskie zakłady ubezpieczeń i reasekurowane przez państwowego reasekuratora Caisse Centrale de Réassurance, który otrzyma gwarancję od Skarbu Państwa. Komisja Europejska wskazała, że gwarantowane produkty ochronne są oferowane wyłącznie w celu zrekompensowania braku wystarczającej oferty prywatnej. Komisja Europejska stwierdziła, że program przyczyni się do zarządzania wpływem ekonomicznym koronawirusa we Francji.

#### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Przedsiębiorcy, w tym osoby wykonujące działalność zawodową, prowadzący w Polsce sprzedaż towarów i usług z odroczonym terminem płatności	Szacunkowo ok. 8 000 przedsiębiorców. Potencjalnie natomiast wszyscy przedsiębiorcy, którzy posiadają lub zamierzają posiadać polisę ubezpieczenia należności handlowych	Szacunek Polskiej Izby Ubezpieczeń	Zabezpieczenie ryzyka braku otrzymania płatności za dostarczone towary/produkty
Polscy i zagraniczni kontrahenci dokonujący zakupu towarów i usług z odroczonym terminem płatności od przedsiębiorców z grupy pierwszej	Szacunkowo ok. 200 000 przedsiębiorców. Potencjalnie natomiast wszyscy przedsiębiorcy	Szacunek Polskiej Izby Ubezpieczeń (PIU)	Możliwość kontynuowania zakupów z odroczonym terminem płatności dzięki limitowi kredytowemu przyznanemu przez zakład ubezpieczeń na polisie sprzedawcy towaru, co wpływa na poprawę płynności przedsiębiorcy
Zakłady ubezpieczeń oferujące ubezpieczenia należności	8 podmiotów, do których należy ponad 99% rynku ubezpieczeń należności handlowych w Polsce. Potencjalnie natomiast wszystkie zakłady ubezpieczeń oferujące ubezpieczenia należności handlowych	Szacunki własne Ministerstwa Rozwoju na podstawie danych PIU oraz uzyskanych w ramach pre-konsultacji	Ograniczenie ryzyka strat o charakterze katastroficznym w związku z potencjalną falą upadłości; bez rozwiązania proponowanego w projekcie ustawy zakłady ubezpieczeń będą musiały ograniczyć ekspozycję na ryzyko
Firmy faktoringowe/banki	Okolo 20 podmiotów	Szacunki KUK	Ograniczenie ryzyka zmniejszenia finansowania dla polskich przedsiębiorstw dot. należności objętych ubezpieczeniem przez zakłady ubezpieczeń w faktoringu pełnym
Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A.	1	Projekt ustawy	Poszerzenie katalogu zadań PAIH

## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy podlegały pre-konsultacjom z Polską Izbą Ubezpieczeń oraz następującymi zakładami ubezpieczeń w Polsce:

1. Atradius Credit Insurance N.V. Spółka Akcyjna Oddział w Polsce;
2. PZU S.A.;
3. KUKE S.A.;
4. Towarzystwo Ubezpieczeń Euler Hermes S.A.;
5. STU Ergo Hestia S.A.;
6. CREDENDO - SHORT TERM EU RISKS Uverova Pojist'ovna a.s. Spółka Akcyjna Oddział w Polsce;
7. CREDENDO – EXCESS& SURETY SPÓŁKA AKCYJNA Oddział w Polsce;
8. Coface Poland.

Rozwiązania uzyskały kierunkową aprobatę zakładów ubezpieczeń uczestniczących w pre-konsultacjach.

Z uwagi na pilność przyjęcia projektowanych rozwiązań związaną z wyzwaniami COVID-19, faktem, że rozwiązania podlegały pre-konsultacjom i zostały kierunkowo zaaprobowane przez zainteresowane zakłady ubezpieczeń oraz że nie wprowadza się obowiązków dla przedsiębiorców, proponuje się procedować projekt wg trybu odrębnego zgodnie z § 99 pkt 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) przez skierowanie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów z pominięciem uzgodnień międzyresortowych, opiniowania, formalnych konsultacji publicznych, prac komisji prawniczej oraz Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Z uwagi na potrzebę pilnego wprowadzenia projektowanego instrumentu proponuje się wejście w życie ustawy z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2019 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]										
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Łącznie
<b>Dochody ogółem</b>	<b>76,4</b>	<b>210,0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>286,4</b>
budżet państwa	76,4	210,0	0	0	0	0	0	0	0	0	286,4
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Wydatki ogółem</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Saldo ogółem</b>	<b>76,4</b>	<b>210,0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>286,4</b>
budżet państwa	76,4	210,0	0	0	0	0	0	0	0	0	286,4
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródła finansowania Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, a w wypadku braku środków lub likwidacji funduszu – budżet państwa

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Dochodami budżetu państwa będą: udział w wysokości 80% zainkasowanej składki należnej zakładowi ubezpieczeń za okres od 1 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. z tytułu objęcia ochroną ubezpieczeniową należności handlowych oraz udział w kwotach uzyskanych przez zakład ubezpieczeń w wyniku postępowań regresowych dotyczących należności handlowych w wysokości proporcjonalnej do udziału Skarbu Państwa w wypłaconym odszkodowaniu dotyczącym danej należności handlowej. Wydatki, w postaci środków na pokrycie odszkodowań z tytułu przejętego przez Skarb Państwa ryzyka ubezpieczeniowego, pokrywane będą w pierwszej kolejności z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a w wypadku braku środków lub likwidacji funduszu – z budżetu państwa.

Finansowanie z funduszu w poszczególnych latach:

2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Łącznie
555,8	1657,4	413,1	137,7	0	0	0	0	0	0	2764

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nie jest państwowym funduszem celowym, lecz rachunkiem wyodrębnionym w Banku Gospodarstwa Krajowego, w związku z czym nie uwzględnia się go w regule wydatkowej, jednak środki na realizację Programu są przewidziane

w planie finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Do prognozy przyjęto następujące założenia<sup>1)</sup>:

1. dane o wydatkach budżetu państwa przyjęto przy założeniu, że z instrumentu skorzystają wszystkie wymienione w pkt 4 zakłady ubezpieczeń,
2. roczna składka brutto rynku ubezpieczeń należności wyniesie 720 mln zł (na bazie danych PIU za 2019 r.), czyli w związku z tym, że Program będzie obowiązywał przez 9 miesięcy, przyjęto proporcję  $\frac{3}{4}$  rocznej składki brutto, tj. 540 mln zł, z czego dochody Skarbu Państwa w latach 2020-2021 wyniosą 280,80 mln zł (80% składki pomniejszone o 28% łącznej składki jako prowizja dla zakładów ubezpieczeń. na pokrycie kosztów obsługi portfela; składki mogą być inkasowane w latach 2020-2021),
3. wartość wydatków Skarbu Państwa określono na poziomie maksymalnego limitu odpowiedzialności Skarbu Państwa, tj. 375% składki ubezpieczycieli należności za 2019 r. (720 mln zł), co odpowiada kwocie wydatków w wysokości 2.700 mln zł,
4. założono następujący rozkład szkód, a zarazem łącznych wydatków Skarbu Państwa w poszczególnych latach: 20% (540 mln zł) w 2020 r., 60% (1.620 mln zł) w 2021 r., 15% (405 mln zł) w 2022 r., 5% (135 mln zł) w 2023 r.

Ustalono powyżej kwoty, wyliczone dla ośmiu podmiotów, do których należy 99% rynku ubezpieczeń w Polsce, powiększono o 2%, aby uwzględnić możliwość skorzystania z instrumentu przez mniejsze podmioty.

Ze względów ostrożnościowych szacunki nie uwzględniają pozytywnych efektów, które powinny wyniknąć dzięki rozwiązaniom zawartym w projekcie w zakresie ograniczenia ryzyka spadku transakcji handlowych realizowanych przez polskich przedsiębiorców (tym samym zmniejszenia ryzyka istotnego pogorszenia płynności finansowej, w tym znacznego wzrostu ryzyka niewypłacalności polskich przedsiębiorstw). W konsekwencji dla Skarbu Państwa może przełożyć się to na zmniejszenia ryzyka istotnego pogorszenia się sytuacji makroekonomicznej oraz zmniejszenia wpływów zarówno z tytułu podatków CIT, jak i VAT w porównaniu do sytuacji, gdyby tych rozwiązań nie wdrożono.

W zakresie zmiany ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna, projektodawca przewiduje, że PAIH zostanie w latach 2020-2021 zasilona środkami na realizację nowego zadania w kwocie 10 mln zł, które będą pochodzić z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w równym podziale na lata 2020 i 2021, po 5 mln zł w każdym z tych lat.

## 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		2020	2021	2022	2023	2025	2029	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2019 r.)	duże przedsiębiorstwa	550,8	1652,4	413,1	137,7	0	0	2754,0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ograniczenie liczby niewypłacalności polskich przedsiębiorstw;</li> <li>- poprawa płynności finansowej polskich przedsiębiorstw;</li> <li>- zabezpieczenie ryzyka nieotrzymania zapłaty za dostarczone towary przez polskich przedsiębiorców;</li> <li>- wsparcie w odbudowie łańcuchów dostaw;</li> <li>- ograniczenie potencjalnych strat przedsiębiorstw;</li> <li>- wsparcie obrotu finansowanego faktoringiem pełnym</li> </ul>						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Jak w przypadku dużych przedsiębiorstw.						

<sup>1)</sup> Źródło danych: Polska Izba Ubezpieczeń

	rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe, osoby starsze i osoby niepełnosprawne	Brak wpływu.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Dane odzwierciedlają szacowaną wartość wypłaconych odszkodowań. Przyjęto założenia takie jak dla danych z pkt 6.	
<b>8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu</b>		
Nie dotyczy.		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
<b>9. Wpływ na rynek pracy</b>		
Wdrożenie projektowanego instrumentu przyczyni się do zmniejszenia liczby upadłości w Polsce w porównaniu do sytuacji, w której taki program nie byłby zaimplementowany. Tym samym przyczyni się do ograniczenia wzrostu stopy bezrobocia spowodowanego negatywnym wpływem COVID-19 na polską gospodarkę.		
<b>10. Wpływ na pozostałe obszary</b>		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Nie dotyczy.	
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>		
Zgodnie z proponowanymi przepisami ustawy, reasekuracja dotyczyć będzie ubezpieczonych przez zakłady ubezpieczeń krajowych i eksportowych należności handlowych powstałych w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.		
<b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>		
Planuje się, że w 2021 r. Komisja Nadzoru Finansowego, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, przeprowadzi kontrole wykonania przez zakłady ubezpieczeń umów zawartych ze Skarbem Państwa w celu wykorzystania instrumentu pomocowego.		
<b>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)</b>		