**UZASADNIENIE**

Projekt rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej *w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy publicznej w formie gwarancji transakcji leasingowych w związku ze skutkami COVID-19* stanowi wykonanie delegacji zawartej w art. 34a ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. *o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne* (Dz. U. z 2021 r. poz. 442), zwanej dalej „ustawą *o poręczeniach i gwarancjach*”.

Zgodnie z przytoczonym powyżej przepisem, minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki oraz tryb udzielania pomocy publicznej w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych, o których mowa w art. 34a ust. 1 ustawy *o poręczeniach i gwarancjach*, w formie poręczeń lub gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego, zwanego dalej „BGK”.

Na postawie art. 34a ust. 2 ustawy o poręczeniach i gwarancjach BGK może udzielać, w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych, m.in. pomocy publicznej.

Programem rządowym określającym zasady udzielania przez BGK poręczeń i gwarancji jest program „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” z dnia 7 marca 2018 r., zmieniony w dniu 11 czerwca 2019 r. Określono w nim m. in katalog instrumentów poręczeniowo-gwarancyjnych pozostających w dyspozycji BGK.

Zgodnie z obowiązującymi w Unii Europejskiej przepisami, działaniem determinującym możliwość udzielania przez BGK pomocy publicznej lub pomocy *de minimis* w formie gwarancji lub poręczeń jest przygotowanie programu pomocowego.

Ponadto, zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 708, z późn. zm.), ilekroć w tej ustawie jest mowa o programie pomocowym, należy przez to rozumieć akt normatywny spełniający przesłanki, o których mowa w art. 1 lit. d rozporządzenia Rady (UE) nr 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. *ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015, str. 9). Program pomocowy powinien mieć zatem formę wskazanego w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.) aktu normatywnego, tj. np. rozporządzenia.

W dniu 20 marca 2020 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat *„Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19”* (Dz. Urz. UE C z 2020 r. Nr 91, str. 1 z późn. zm.), zwany dalej „Komunikatem Komisji”, którego celem jest złagodzenie negatywnych skutków COVID-19 dla gospodarki Unii Europejskiej, poprzez przede wszystkim pomoc udzielaną przedsiębiorcom przez Państwa Członkowskie. Komunikat Komisji określa szczegółowe warunki udzielania takiej pomocy w różnych formach, w tym w formie gwarancji. W dniu 1 lutego 2021 r. przyjęto piątą zmianę Komunikatu Komisji, zgodnie z którą przedłużono okres obowiązywania środków określonych w Komunikacie Komisji do dnia 31 grudnia 2021 r.

Ponadto utworzono Paneuropejski Fundusz Gwarancyjny decyzją Komisji Europejskiej *w sprawie Paneuropejskiego Funduszu Gwarancyjnego w odpowiedzi na COVID-19 nr C(2020) 9237* z dnia 14 grudnia 2020 r., zwaną dalej „decyzją KE w sprawie PFG”, zarządzany przez Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny, zwany dalej „EFI”. Rzeczpospolita Polska podjęła decyzję o przystąpieniu do Paneuropejskiego Funduszu Gwarancyjnego i wniosła do niego wkład finansowy, zaś BGK złożył wniosek o przyznanie w jego ramach regwarancji EFI, dotyczącej portfela transakcji leasingowych, która została już zaakceptowana przez Radę EFI i w najbliższym czasie planowane jest podpisanie stosownej umowy.

Jednocześnie, w kontekście wyboru transakcji leasingowych, jako planowanych do objęcia gwarancjami BGK, należy zaznaczyć, iż leasing stanowi bardzo istotną część finansowania potrzeb mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, zwanych dalej „MŚP”. Całkowita kwota środków trwałych finansowanych przez firmy leasingowe w Polsce wyniosła w 2019 r. 78 mld PLN. Więcej niż 70% leasingobiorców to mikro i małe przedsiębiorstwa, szczególnie dotknięte skutkami COVID-19, dlatego też skierowana do nich pomoc publiczna obejmująca transakcje leasingowe będzie stanowiła istotne wsparcie ich działalności.

Mając na uwadze powyższe, aby ww. pomoc publiczna w postaci udzielanych przez BGK gwarancji transakcji leasingowych mogła być udzielana, konieczne jest wydanie niniejszego rozporządzenia.

Zgodnie z § 1 ust. 1 projektu rozporządzenie określa szczegółowe warunki oraz tryb udzielania pomocy publicznej w formie gwarancji transakcji leasingowych udzielanych przez BGK w związku ze skutkami COVID-19, w ramach rządowego programu poręczeniowo-gwarancyjnego, o którym mowa w art. 34a ust. 1 ustawy *o poręczeniach i gwarancjach*.

Przyjęto, iż gwarancją BGK objęte będą dwa rodzaje transakcji (§ 1 ust. 2 projektu):

* leasing, polegający na przekazaniu przez firmę leasingową (leasingodawcę) na czas oznaczony prawa do użytkowania określonych składników majątku trwałego lub prawa do użytkowania i pobierania pożytków korzystającemu (leasingobiorcy) w zamian za odpowiednie opłaty (raty leasingowe). W ramach umowy leasingu leasingodawca przenosi zasadniczo na leasingobiorcę całe ryzyko i pożytki wynikające z posiadania przedmiotu leasingu. Zgodnie z definicją EFI jest to leasing finansowy;
* pożyczka leasingowa, udzielana przez leasingodawcę na zakup środka trwałego, wykorzystywanego na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej leasingobiorcy. W przypadku pożyczki leasingowej środek trwały nabyty z jej środków staje się własnością leasingobiorcy.

W § 2 projektu określono, iż pomoc jest udzielana MŚP w rozumieniu 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 26.06.2014r., str. 1, z późn. zm.), a także, iż musi ona być zgodna z przepisami sekcji 3.1 Komunikatu Komisji.

W § 3 ust. 1 projektu określono, iż pomoc nie może być udzielana przedsiębiorcom, którzy w dniu 31 grudnia 2019 r. znajdowali się w trudnej sytuacji, zgodnie z wymienionymi w tym ustępie przepisami. W § 3 ust. 2 wymieniono natomiast rodzaje pomocy, w odniesieniu do których nie stosuje się rozporządzenia.

Zgodnie z § 4 ust. 1 gwarancja obejmuje nie więcej niż 80% kwoty transakcji leasingowej. W paragrafie tym określone również zostały maksymalne kwoty możliwej do udzielenia gwarancji w zależności od sektorów działalności MŚP.

W związku z faktem, iż gwarancja BGK udzielana na podstawie niniejszego rozporządzenia w 70% objęta będzie regwarancją EFI, udzieloną w związku z decyzją KE w sprawie PFG, w § 4 ust. 2 określono, iż wartość pomocy udzielanej na podstawie rozporządzenia jest równa równowartości 30% nominalnej kwoty udzielonej gwarancji. Regwarancją EFI jest udzielona do wysokości ustalonego poziomu limitu na ryzyko, przy czym przyjęty poziom limitu na ryzyko jest na tyle wysoki, że prawdopodobieństwo jego przekroczenia jest bardzo niskie. Oznacza to, iż BGK ponosi ryzyko dotyczące wyłącznie 30% kwoty udzielonej gwarancji. W przypadku wypłaty środków z gwarancji różnica pomiędzy kwotą gwarancji a regwarancją EFI będzie pokrywana ze środków Krajowego Funduszu Gwarancyjnego, zwanego dalej „KFG”, o którym mowa w art. 34g ustawy *o poręczeniach i gwarancjach*. W odniesieniu do części gwarancji, w stosunku do której ryzyko wypłaty ciąży na BGK (30% nieobjęte regwarancją EFI), pomoc publiczna będzie udzielana na podstawie przepisów Komunikatu Komisji.

Podkreślenia wymaga również, iż w przypadku pomocy udzielanej na podstawie niniejszego rozporządzenia nie będzie wyliczany tzw. ekwiwalent dotacji brutto. Wartość pomocy udzielanej na podstawie rozporządzenia jest równa nominalnej kwocie 30% udzielonej gwarancji.

Pomoc w formie gwarancji BGK, o których mowa w projekcie rozporządzenia, może podlegać kumulacji z pomocą publiczną udzielaną na podstawie innych aktów prawnych oraz z pomocą *de minimis* udzielaną zgodnie z przepisami wymienionymi w § 5 ust. 1 projektu. Ponadto w § 5 ust. 2 projektu wskazano, iż jeżeli pomoc udzielana na podstawie niniejszego rozporządzenia podlega kumulacji z inną pomocą udzielaną zgodnie z sekcją 3.1 komunikatu Komisji, łączna wartość pomocy udzielanej jednemu przedsiębiorcy nie może przekraczać określonych w nim wartości.

§ 6 projektu reguluje sytuację udzielania gwarancji w przypadku prowadzenia przez MŚP działalności w kilku sektorach, do których zastosowanie mają różne maksymalne kwoty gwarancji lub różne maksymalne kwoty pomocy. W takim przypadku gwarancja lub pomoc podlegają kumulacji do wysokości maksymalnych kwot oraz najwyższej z maksymalnych kwot gwarancji lub pomocy możliwej do udzielenia przedsiębiorcy zgodnie z komunikatem Komisji. Przedsiębiorca zapewnia również rozdzielność finansowo - księgową działalności, prowadzonych w poszczególnych sektorach w celu zapewnienia nieprzekroczenia właściwych kwot gwarancji lub pomocy.

Zgodnie z § 7 projektu gwarancja BGK będzie mogła obejmować transakcje leasingowe wchodzące w skład portfela stanowiącego zbiór pojedynczych transakcji leasingowych. Przepis ten wynika z założenia, że udzielane gwarancje będą miały formę gwarancji portfelowych według sprawdzonej i akceptowanej zasady stosowanej np. w ramach programu gwarancji portfelowych *de minimis* (PLD), których BGK udziela od 2013 r., wspierając działalność MŚP. Instytucje finansujące, w tym przypadku leasingodawcy, aplikują o limit gwarancji portfelowych do BGK, a po uzyskaniu tego limitu zyskują upoważnienie do obejmowania gwarancjami BGK tych transakcji, które przeszły pozytywną weryfikację pod kątem ryzyka oraz kwalifikowalności z punktu widzenia zasad programu pomocowego i z punktu widzenia jego celów. Łączną kwotę limitu gwarancji udzielanych na określony czas oraz przeznaczenie tych transakcji leasingowych określi umowa zawarta pomiędzy BGK a leasingodawcą.

Zgodnie z § 8 projektu pomoc publiczna będzie udzielana na wniosek MŚP składany do leasingodawcy. Wniosek o udzielenie pomocy zawiera:

­ informacje o wnioskodawcy, w tym imię i nazwisko albo nazwę oraz adres miejsca zamieszkania albo siedziby przedsiębiorcy,

­ kwotę i przeznaczenie środków z transakcji leasingowej,

­ wysokość i termin obowiązywania gwarancji,

­ inne informacje niezbędne do dokonania oceny wniosku i udzielenia pomocy publicznej.

Dniem udzielenia pomocy będzie dzień udzielenia gwarancji (§ 9 projektu).

Pomoc w formie gwarancji BGK udzielanych na podstawie niniejszego rozporządzenia będzie udzielana do dnia 31 grudnia 2021 r., czyli do daty określonej w Komunikacie Komisji (§ 10 projektu).

Termin wejścia rozporządzenia w życie został określony w § 11 projektu, zgodnie z którym rozporządzenie wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Skrócenie *vacatio legis* rozporządzenia podyktowane jest koniecznością jak najpilniejszego wdrożenia przewidzianego w rozporządzeniu programu wsparcia MŚP będących leasingobiorcami. Proponowana data wejścia w życie aktu nie stoi w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Szacuje się, iż ze wsparcia w formie gwarancji BGK obejmujących transakcje leasingowe skorzysta ok. 30 tys. przedsiębiorców z sektora MŚP, a możliwa kwota udzielonych gwarancji wyniesie 4,5 mld PLN.

Założono następujące podstawowe parametry gwarancji:

* okres gwarancji: maksymalny - 120 miesięcy, minimalny - 3 miesiące,
* maksymalna kwota gwarancji - 800 tys. EUR, z wyjątkiem przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze rybołówstwa i akwakultury - 120 tys. EUR i w przypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze produkcji podstawowej produktów rolnych - 100 tys. EUR,
* planowana opłata prowizyjna: za 1, 2 i 3 rok trwania gwarancji - 0,20%, za 4 i kolejny rok trwania gwarancji - 0,30%. Opłata prowizyjna wyliczona z wykorzystaniem stawek wskazanych dla gwarancji udzielanych MŚP w Komunikacie Komisji, uwzględniając regwarancję EFI w wysokości 70% oraz przyjęcie minimalnej stawki na poziomie 0,20% zapewniającej pokrycie należnej EFI opłaty za regwarancję,
* możliwość udzielania gwarancji do dnia 31 grudnia 2021 r., zgodnie z terminem obowiązywania Komunikatu Komisji.

Jak wskazano powyżej gwarancja BGK obejmowała będzie 80% kwoty transakcji leasingowej, z czego 70% objęte zostanie regwarancją EFI.

W przypadku wypłaty środków z gwarancji różnica pomiędzy kwotą gwarancji a regwarancją EFI (30% kwoty objętej gwarancją) będzie pokrywana ze środków KFG. Jednocześnie BGK zakłada, że w związku z terminem jaki BGK ma na realizację wypłaty z gwarancji (15 dni roboczych) wypłaty w całości byłyby pokrywane ze środków KFG, z kolei środki otrzymane później z EFI z tytułu regwarancji zasiliłyby KFG. Ze środków z KFG byłyby również pokrywane pozostałe koszty i wydatki związane z obsługą tego produktu, w tym opłata na rzecz EFI z tytułu regwarancji (0,20% rocznie od kwoty zaangażowania na portfelu). Jednocześnie wszelkie przychody, w tym wpływy z opłat prowizyjnych, stanowiłyby przychód KFG.

W ustawie *o poręczeniach i gwarancjach* funkcjonuje model finansowania kosztów i wydatków związanych z udzielaniem przez BGK gwarancji, zgodnie z którym, zamiast budżetowego finansowania większości wydatków i kosztów z tytułu udzielonych gwarancji stanowiących pomoc publiczną i pomoc *de minimis,* stworzony został montaż finansowy środków uwolnionych z instrumentów finansowych programów operacyjnych szczebla centralnego obecnej i minionej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, środków realokowanych z kapitałów BGK oraz ewentualnej, dobrowolnej partycypacji interesariuszy w dowolnym przedziale czasowym. Środki te są gromadzone w KFG utworzonym z dniem 1 stycznia 2018 r. w BGK.

Dodatkowo, jednym ze źródeł zasilania KFG o charakterze uzupełniającym i płynnościowym pozostał nadal budżet państwa. Jednakże środki z budżetu państwa przekazywane będą przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów i wydatków związanych m.in. z udzielanymi gwarancjami transakcji leasingowych, o ile nie znajdą one pokrycia w innych środkach zgromadzonych na KFG. Źródłem finansowania KFG mogą być też zaciągane kredyty, pożyczki oraz wyemitowane obligacje na rzecz KFG. Aktualnie na rachunku KFG zgromadzona została kwota ok. 1,1 mld zł, która będzie służyć pokryciu kosztów i wydatków wynikających z udzielanych gwarancji przez BGK, stąd do czasu wyczerpania tych środków nie będzie zachodziła konieczność angażowania środków budżetowych z tytułu udzielanych gwarancji. Mając jednak na uwadze skutki wysokiej kwoty udzielonych gwarancji w ramach KFG w 2020 r., wynoszącej 23,6 mld zł, zakładaną sprzedaż gwarancji w ramach KFG na poziomie 23,8 mld zł w 2021 r. (bez gwarancji transakcji leasingowych) i 12 mld zł rocznie w kolejnych latach, należy założyć konieczność finansowania gwarancji transakcji leasingowych w oparciu o środki budżetowe. Biorąc pod uwagę maksymalną łączną kwotę gwarancji możliwych do udzielenia, tj. nawet 4,5 mld zł, zakładaną szkodowość tych gwarancji, koszty i wydatki związane z ich udzielaniem oraz otrzymywane prowizje i możliwe odzyski, prognozowane zasilenia KFG z budżetu państwa w latach 2021-2030 w związku z planowanymi gwarancjami transakcji leasingowych, mogą wynieść łącznie ok. 0,1 mld zł.

Należy przy tym podkreślić, iż regwarancja EFI (70% kwoty objętej gwarancją), wynikająca z uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Paneuropejskim Funduszu Gwarancyjnym, umożliwi wdrożenie programu pomocowego, którego koszty dla budżetu państwa będą znacząco niższe niż w sytuacji, gdyby wprowadzono taki program pomocowy w oparciu wyłącznie o środki krajowe.

Warunki i terminy przekazywania środków budżetowych oraz szczegółowe warunki i tryb udzielania gwarancji, a także warunki i tryb pobierania opłat prowizyjnych z tytułu udzielonych gwarancji, na podstawie art. 34c pkt 2 ustawy *o poręczeniach i gwarancjach*, określa umowa zawarta między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych a BGK.

Ocena przewidywanego wpływu rozporządzenia na działalność MŚP, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162) - projekt rozporządzenia nie ogranicza praw majątkowych ani praw wobec administracji publicznej oraz nie nakłada obowiązków, w tym wobec administracji publicznej. Wejście w życie rozporządzenia powinno wpłynąć na ograniczenie negatywnych skutków w funkcjonowaniu MŚP spowodowanych COVID-19. Tym samym projektowane przepisy powinny mieć pozytywny wpływ na rynek pracy w sektorze MŚP. Gwarancje BGK umożliwią szerszy dostęp do finansowania działalności przy udziale leasingu finansowego oraz pożyczek leasingowych.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia go organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. WE L 189 z 03.07.1998, str. 42; Dz. Urz. UE Polskie Wydanie Specjalne rozdz. 1, t. 1, str. 446) projekt rozporządzenia nie wymaga konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt rozporządzenia nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z przepisami 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.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) w związku z § 52 ust. 1 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.