

UZASADNIENIE

Projekt rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy de minimis w formie gwarancji spłaty kredytu lub innego zobowiązania, zwany dalej „projektem rozporządzenia”, stanowi wykonanie delegacji zawartej w art. 34a ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2024 r. poz. 291), zwanej dalej „ustawą”.

Stosownie do art. 34a ust. 4 pkt 2 ustawy minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki oraz tryb udzielania w ramach programów rządowych w formie gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego, zwanego dalej „BGK”, pomocy de minimis, uwzględniając konieczność realizacji celów określonych w rządowych programach poręczeniowo-gwarancyjnych, zwanych dalej „programami rządowymi”, oraz efektywnego i skutecznego wykorzystania poszczególnych rodzajów pomocy, a także zapewnienia przejrzystości udzielania tej pomocy i jej zgodności z rynkiem wewnętrznym.

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy BGK może udzielać, we własnym imieniu i na własny rachunek, gwarancji w ramach programów rządowych, obejmujących w szczególności projekty:

1) realizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej oraz międzynarodowych instytucji finansowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 2488),

2) infrastrukturalne,

3) związane z rozwojem sektora mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, zwanych dalej „MŚP”,

4) z zakresu ochrony środowiska,

5) w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki,

6) z zakresu ochrony zdrowia

- w tym realizowane z wykorzystaniem środków publicznych.

Jak wskazano powyżej, gwarancje te mogą stanowić m. in. pomoc de minimis (art. 34a ust. 2 ustawy).

Programem rządowym określającym zasady udzielania ww. gwarancji BGK jest program pn. „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”. Określono w nim m. in. katalog instrumentów poręczeniowo-gwarancyjnych pozostających w dyspozycji BGK.

Aktualnie pomoc de minimis w formie gwarancji spłaty kredytu lub innego zobowiązania jest udzielana przez BGK na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy de minimis w formie gwarancji spłaty kredytu lub innego zobowiązania (Dz. U. z 2024 r. poz. 374), zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Finansów”, zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1407/2013”. Zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Finansów pomoc de minimis jest udzielana do końca sześciomiesięcznego okresu po upływie okresu stosowania rozporządzenia nr 1407/2013, tj. do dnia 30 czerwca 2024 r.

Od początku funkcjonowania formy wsparcia przewidzianej w rozporządzeniu Ministra Finansów oraz rozporządzeniach poprzedzających rozporządzenie Ministra Finansów, a także w programie „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”, BGK udzielił do dnia 31 grudnia 2023 r. gwarancji de minimis na kwotę ok. 205,2 mld zł, co umożliwiło uruchomienie akcji kredytowej dla MŚP na kwotę 309,3 mld zł. Z gwarancji de minimis skorzystało już ok. 271,3 tys. MŚP.

Z dniem 1 stycznia 2024 r. weszło w życie rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 2023/2831 z 15.12.2023), zwane dalej „rozporządzeniem nr 2023/2831”, które zastąpiło rozporządzenie nr 1407/2013. W rozporządzeniu nr 2023/2831 wprowadzono m. in. nowy wyższy limit pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu, który wynosi aktualnie 300 000 EUR dla wszystkich przedsiębiorców w okresie trzech lat. Dla porównania, w rozporządzeniu nr 1407/2013 limit ten określony był na poziomie 200 000 EUR oraz 100 000 EUR w przypadku przedsiębiorstwa prowadzącego działalność zarobkową w zakresie drogowego transportu towarów w okresie trzech lat podatkowych.

Mając na względzie powodzenie dotychczasowej akcji gwarancyjnej i wolę udzielania wsparcia MŚP, a także wejście w życie rozporządzenia nr 2023/2831, planowane jest kontynuowanie udzielania przez BGK pomocy de minimis w formie gwarancji spłaty kredytów lub innych zobowiązań jako trwałego elementu wsparcia dla sektora MŚP zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 2023/2831.

Działaniem warunkującym możliwość udzielania przez BGK pomocy de minimis jest przygotowanie programu pomocowego. Zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) ilekroć jest w niej 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. 1, z późn. zm.). Program pomocowy powinien mieć zatem formę wskazanego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej aktu normatywnego, tj. np. rozporządzenia.

Projekt rozporządzenia określa szczegółowe warunki oraz tryb udzielania pomocy de minimis w ramach rządowego programu poręczeniowo-gwarancyjnego w formie gwarancji BGK spłaty kredytu zaciągniętego w banku lub innego zobowiązania pieniężnego zaciągniętego w instytucji finansowej (m.in. leasing i faktoring) (§ 1).

W § 2 projektu rozporządzenia wskazano, iż określona w projekcie rozporządzenia pomoc de minimis jest udzielana MŚP zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 2023/2831.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2023/2831 stosuje się je jedynie do pomocy, w przypadku której możliwe jest uprzednie dokładne obliczenie ekwiwalentu dotacji brutto bez konieczności przeprowadzania oceny ryzyka („przejrzysta pomoc de minimis”). Przy czym w myśl art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 2023/2831 pomoc w formie gwarancji uznaje się za przejrzystą pomoc de minimis, jeżeli:

a) beneficjent nie jest przedmiotem zbiorowego postępowania upadłościowego ani nie spełnia określonych właściwym dla niego prawem krajowym kryteriów objęcia zbiorowym postępowaniem upadłościowym na wniosek wierzycieli. W przypadku dużych przedsiębiorstw

beneficjent musi znajdować się w sytuacji porównywalnej co najmniej z oceną kredytową „B-” oraz albo

b) gwarancja nie przekracza 80 % pożyczki bazowej w każdym momencie, straty są ponoszone proporcjonalnie i w ten sam sposób przez pożyczkodawcę i gwaranta, odzyskane kwoty netto generowane w wyniku spłaty długu z gwarancji udzielonych przez pożyczkobiorcę obniżają proporcjonalnie straty poniesione przez pożyczkodawcę i gwaranta, przy czym gwarantowana kwota wynosi 2 250 000 EUR, a czas trwania gwarancji wynosi pięć lat lub gwarantowana kwota wynosi 1 125 000 EUR, a czas trwania gwarancji wynosi 10 lat; jeżeli gwarantowana kwota jest niższa niż podane wyżej kwoty lub gwarancji udzielono na okres krótszy niż odpowiednio pięć lub 10 lat, ekwiwalent dotacji brutto gwarancji oblicza się jako odpowiedni odsetek pułapu określonego w art. 3 ust. 2, lub

c) ekwiwalent dotacji brutto obliczono na podstawie bezpiecznych stawek określonych w zawiadomieniu Komisji lub

d) przed jej wdrożeniem,

(i) metoda wykorzystana do obliczania ekwiwalentu dotacji brutto gwarancji została zgłoszona Komisji na podstawie innego rozporządzenia Komisji w obszarze pomocy państwa obowiązującego w danym okresie i zatwierdzona przez Komisję jako zgodna z zawiadomieniem w sprawie gwarancji lub dowolnym aktem zastępującym to zawiadomienie; oraz

(ii) metoda ta jednoznacznie odnosi się do przedmiotowego rodzaju gwarancji i rodzaju transakcji bazowej w kontekście stosowania niniejszego rozporządzenia.

Stosownie do § 3 projektu rozporządzenia pomoc de minimis może zostać udzielona po spełnieniu warunku, o którym mowa w art. 4 ust. 6 lit. a rozporządzenia nr 2023/2831, tj. jeżeli przedsiębiorca nie jest przedmiotem zbiorowego postępowania upadłościowego ani nie spełnia określonych prawem krajowym kryteriów objęcia zbiorowym postępowaniem upadłościowym na wniosek wierzycieli.

Zgodnie z § 4 ust. 1 projektu rozporządzenia łączna wartość pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, przyznanej jednemu przedsiębiorcy w ciągu trzech minionych lat, wyrażona za pomocą ekwiwalentu dotacji brutto, nie może przekroczyć równowartości kwoty określonej w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2023/2831, tj. 300 000 EUR.

Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 projektu rozporządzenia obliczanie ekwiwalentu dotacji brutto w przypadku gwarancji spłaty kredytu lub innego zobowiązania mającego cechy pożyczki (np. leasing finansowy lub faktoring odwrotny) będzie następować w sposób określony w art. 4 ust. 6 lit. b rozporządzenia nr 2023/2831 (jako odpowiedni odsetek pułapu określonego w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2023/2831), zaś w przypadku gwarancji spłaty innego zobowiązania, o którym mowa powyżej, niemającego cech pożyczki (np. transakcji kapitałowych typu equity, należytego wykonania umowy, instrumentów skarbowych) - w oparciu o metodę zatwierdzoną przez Komisję Europejską, zgodnie z art. 4 ust. 6 lit. d rozporządzenia nr 2023/2831.

Stosownie do § 5 projektu rozporządzenia pomoc de minimis będzie można łączyć z inną pomocą zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 2023/2831, tj. aktualnie z pomocą de minimis przyznaną zgodnie z:

- rozporządzeniem Komisji (UE) nr 2023/2832 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE L 295, z 15.12.2023 s. 2832),

- rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 9) oraz rozporządzeniem Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. UE L 190 z 28.6.2014, s. 45) do pułapu 300.000 EUR w okresie trzech lat określonego w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2023/2831.

Zgodnie z § 6 ust. 1 gwarancją może być objęte nie więcej niż 80% kwoty kredytu lub innego zobowiązania. Gwarancja będzie mogła obejmować kredyty/inne zobowiązania wchodzące w skład portfela kredytów/innych zobowiązań, stanowiącego zbiór pojedynczych kredytów/innych zobowiązań, dla którego łączną kwotę limitu gwarancji udzielanych na określony czas określa umowa zawarta pomiędzy BGK a bankiem kredytodawcą lub instytucją finansową, w której zaciągnięte zostały inne zobowiązania (§ 6 ust. 2).

Zgodnie z § 7 ust. 1 projektu rozporządzenia pomoc de minimis będzie udzielana na wniosek MŚP składany do banku kredytodawcy albo do instytucji finansowej, w której zostało zaciągnięte inne zobowiązanie. Wniosek o udzielenie gwarancji zawiera informacje wskazane w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (§ 7 ust. 2). Do wniosku o udzielenie gwarancji dołącza się zaświadczenia albo oświadczenia o pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, przyznanej w ciągu minionych trzech lat, albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie (§ 7 ust. 3).

Zabezpieczeniem udzielonej gwarancji będzie wystawiony na rzecz BGK, przez MŚP, weksel własny in blanco (§ 8).

Dniem udzielenia pomocy de minimis będzie dzień udzielenia gwarancji (§ 9).

W § 10 projektu rozporządzenia określono, że pomoc de minimis może być udzielana do końca sześciomiesięcznego okresu następującego po upływie okresu obowiązywania rozporządzenia nr 2023/2831, zgodnie z przepisem art. 7 ust. 3 tego rozporządzenia. Stanowi on, że po upływie okresu obowiązywania rozporządzenia nr 2023/2831, tj. po dniu 31 grudnia 2030 r., wszelka pomoc de minimis, która spełnia warunki tego rozporządzenia, może być przyznawana w sposób prawomocny przez okres kolejnych sześciu miesięcy.

Z uwagi na fakt, iż jako datę wejścia w życie rozporządzenia przyjęto dzień 1 maja 2024 r. (§ 12) konieczne jest uchylenie (w § 11) aktualnie obowiązującego, regulującego tę samą materię, rozporządzenia Ministra Finansów, zakładającego możliwość udzielania pomocy de minimis do dnia 30 czerwca 2024 r. Decyzję o skróceniu okresu obowiązywania aktualnego rozporządzenia podjęto z uwagi na chęć jak najszybszego umożliwienia MŚP skorzystania z wyższego limitu pomocy de minimis wynikającego z rozporządzenia nr 2023/2831.

W związku z uchyleniem rozporządzenia Ministra Finansów, w odniesieniu do wniosków złożonych na jego podstawie, należy dodatkowo podkreślić, że każdorazowa pomoc de minimis musi podlegać ocenie pod kątem spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności na podstawie przepisów unijnych obowiązujących na dzień udzielenia pomocy. Oznacza to, że dzień udzielenia pomocy po wejściu w życie projektu rozporządzenia zawsze będzie odnosił się do rozporządzenia nr 2023/2831, czyli w konsekwencji wnioski o udzielenie gwarancji będzie musiał spełniać wymogi z rozporządzenia nr 2023/2831 oraz projektu rozporządzenia.

Z uwagi na konieczność pokrywania przez BGK ryzyka działalności bankowej ponoszonego w związku z realizacją programów rządowych polegających na udzielaniu poręczeń

i gwarancji, w ustawie funkcjonuje rozwiązanie, zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych jest zobowiązany do przekazywania środków na zwiększenie funduszu statutowego BGK, z uwzględnieniem konieczności pokrycia przez BGK takiego ryzyka (art. 34e ustawy).

Ponadto w ustawie 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 utworzonym z dniem 1 stycznia 2018 r. w BGK Krajowym Funduszu Gwarancyjnym, zwanym dalej „KFG”.

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 de minimis, o ile nie znajdą one pokrycia w innych środkach zgromadzonych w KFG. Zakładając akcję gwarancyjną w oparciu o projektowane rozporządzenie na poziomie 15,6 mld zł gwarancji rocznie, finansowanie ze środków budżetu państwa na ten cel w latach 2024-2034 może wynieść 2 892 mln zł.

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 1 i 2 ustawy, określa umowa zawarta między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych a BGK.

Ocena przewidywanego wpływu projektu rozporządzenia na działalność MŚP, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236):

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 mieć pozytywny wpływ na bieżącą sytuację finansową oraz na rozwój MŚP. Poprzez dostęp do preferencyjnych gwarancji umożliwiona jest lepsza dostępność kredytów dla MŚP.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia 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 lobbingsowej 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 2022 r. poz. 348) projekt rozporządzenia zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.