UZASADNIENIE

Polska, jako państwo członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, zwanej dalej „UE”, oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development), zwanej dalej „OECD”, podjęła szereg zobowiązań w zakresie zwiększenia swojej aktywności na arenie międzynarodowej na rzecz redukcji ubóstwa i zwiększania swojej pomocy rozwojowej (Official Development Assistance), zwanej dalej „ODA”.

Zgodnie z rekomendacjami Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (Development Assistance Committee), zwanego dalej „DAC OECD”, Polska dąży do realizacji przyjętych przez DAC OECD wytycznych i stosuje się do jego rekomendacji. W myśl podjętych zobowiązań Polska dąży do systematycznego zwiększania nakładów finansowych przeznaczanych na współpracę rozwojową – do poziomu 0,33% dochodu narodowego brutto, zwanego dalej „DNB”, w 2030 r. w celu wsparcia osiągnięcia poziomu 0,7% DNB w 2030 r. dla całej UE. Priorytety geograficzne i tematyczne polskiej pomocy wynikają z „Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2021–2030. Solidarność dla rozwoju”, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 19 stycznia 2021 r.

W 2022 r. na polską współpracę rozwojową przeznaczono ponad 15 mld PLN, co stanowi 0,53% DNB. Niemal trzykrotny wzrost ODA w stosunku do roku poprzedniego był spowodowany bezprecedensowym wsparciem dla uchodźców z Ukrainy oraz zwiększeniem nakładów na wpłaty do organizacji międzynarodowych. Polska przekazała bezpośrednio Ukrainie 310 mln USD (9% ODA), zaś 2 193 mln USD (63% ODA) wyniósł koszt utrzymania uchodźców wojennych na terenie Polski. W 2023 r. Polska, według wstępnych szacunków, przeznaczyła na międzynarodową pomoc rozwojową 2 604 mln USD (10 941 mln PLN), co stanowi 0,34% jej DNB.

W celu osiągnięcia dalszego wzrostu środków przeznaczanych na współpracą rozwojową, istnieje konieczność odpowiedniej modernizacji instrumentów pomocy rozwojowej oraz poszerzenia grona podmiotów, które mogłyby uczestniczyć w ich wykorzystaniu. Nowoczesne trendy w zakresie współpracy rozwojowej zakładają zwiększenie znaczenia i udziału finansowych instytucji rozwoju (tj. banków i agencji rozwoju, a także międzynarodowych instytucji finansowych). Podmioty te posiadają szerokie doświadczenie w zakresie realizacji projektów o charakterze rozwojowym oraz mają odpowiednie kompetencje merytoryczne, a także potencjał do budowania i rozwijania instrumentów finansowych, które pozwalają na realizację programów oraz projektów o charakterze wieloletnim. Wykorzystując wiedzę, doświadczenie oraz kompetencje z zakresu bankowości i finansów, instytucje te są zdolne do efektywnego wdrażania projektów, monitorowania ich postępów, szacowania i odpowiadania na występujące ryzyka oraz raportowania wpływu podjętych działań i inwestycji na rozwój społeczno-gospodarczy państw-biorców pomocy. Instytucje te, w szczególności banki rozwoju, aktywnie odpowiadają na potrzeby rodzimego biznesu, tworząc instrumenty wsparcia bezpośredniego w państwach-biorcach pomocy (finansowanie BIZ o charakterze rozwojowym) lub pośredniego (poprzez rozwój w państwach-biorcach rynków lokalnych wybranych sektorów o dużym znaczeniu dla swoich rodzimych firm).

Proponowane zmiany wzorowane są na modelu działań innych instytucji rozwoju z państw członkowskich UE, które skutecznie łączą finansowanie rozwoju gospodarek państw rozwijających się ze wsparciem w szczególności rodzimego biznesu. Zmiany zwiększą wachlarz oraz atrakcyjność instrumentów dostępnych (w tym pośrednio, poprzez zagraniczne instytucje finansowe) w szczególności dla polskich podmiotów na rynkach trzecich o podwyższonym profilu ryzyka. W kontekście Ukrainy pozwolą stworzyć mechanizmy wyrównujące szanse na realizację projektów w tym kraju względem konkurentów z innych państw europejskich bądź spoza Europy. Ponad 2000 polskich podmiotów gospodarczych wyraziło gotowość oraz zainteresowanie aktywnym udziałem w procesie modernizacji oraz odbudowy Ukrainy. Projektowane zmiany umożliwią tym firmom pośrednie wykorzystanie finansowania oferowanego przez rodzimą instytucję rozwoju. Co do zasady bezpośrednimi beneficjentami finansowania w ramach współpracy rozwojowej są podmioty z kraju będącego beneficjentem współpracy rozwojowej. W roli inwestorów, wykonawców, podwykonawców, dostawców technologii czy różnego rodzaju usług specjalistycznych, w tym w zakresie doradztwa czy nadzoru, mogą wystąpić polskie przedsiębiorstwa. Dzięki zaangażowaniu rodzimej instytucji rozwoju (Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK)) bieżąca informacja o finansowanych projektach zagranicznych będzie dostępna na miejscu, umożliwiając aktywne wykorzystywanie dostępnych instrumentów rozwojowych. Bliskość geograficzna i infrastruktura komunikacyjna w połączeniu z preferencyjnym finansowaniem umożliwią aktywnie wejść na rynek ukraiński oraz uczestniczyć w procesie odbudowy na zbliżonych lub lepszych warunkach jak przedsiębiorstwa z innych państw.

Obecnie polska pomoc skupia się przede wszystkim na działaniach niosących wsparcie w zapewnieniu dobrego rządzenia oraz demokratyzacji i praw człowieka, a także transformacji systemowej, w mniejszym stopniu podejmuje działania w obszarze pobudzania wzrostu gospodarczego oraz reform społeczno-gospodarczych państw-biorców pomocy.

Współczesne trendy w ramach współpracy rozwojowej zakładają znaczący udział instytucji o charakterze banków rozwoju, wykorzystywanych szeroko przez państwa członkowskie UE, będące głównymi podmiotami implementującymi instrumenty współpracy rozwojowej, do prowadzenia projektów rozwojowych, co do zasady o charakterze niewiązanym (Niemcy – Kreditanstalt fur Wiederaufbau (KfW), Francja – Agence française de développement (AFD), Włochy – Cassa Depositi e Prestiti (CDP)).

Proponowane zmiany mają na celu rozszerzenie roli BGK, w tym poprzez trwałe wpisanie BGK w system instytucji wspierających współpracę rozwojową oraz powołanie w jego ramach nowego mechanizmu – Finansowego Instrumentu Współpracy Rozwojowej, zwanego dalej „FIWR” – tworząc tym samym systemowe rozwiązanie umożliwiające BGK funkcjonowanie jako bank rozwojowy na arenie międzynarodowej. Wpisanie BGK do grona podmiotów mogących realizować współpracę rozwojową poza terytorium UE umożliwi ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, zwanemu dalej „MF”, działającemu w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, zwanym dalej „MSZ”, skoordynowanie działań podejmowanych przez BGK z zadaniami określonymi w wieloletnim planie współpracy rozwojowej przyjmowanym przez Radę Ministrów.

Potrzebę opisania instytucjonalnej roli BGK w realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej, w tym warunków pozyskiwania środków na realizację tych zadań, pokazała m.in. sytuacja związana z kryzysem humanitarnym spowodowanym wojną w Ukrainie i działaniami podejmowanymi przez Polskę w celu łagodzenia skutków tego kryzysu oraz w obszarach odnoszących się do pomocy rozwojowej.

BGK, jako jedyna instytucja finansowa w Polsce, posiada akredytację Komisji Europejskiej (tzw. *pillar-assesment*). BGK pozytywnie przeszedł audyt w ramach wszystkich 9 filarów podlegających ocenie i może być traktowany przez Komisję Europejską jako potencjalny partner wdrażający programy, które umożliwiają dostęp do środków unijnych i gwarancji budżetowej na podstawie zarządzania bezpośredniego, umożliwiając łączenie środków krajowych przeznaczonych na politykę rozwojową ze środkami UE na te cele (pochodzącymi m.in. z funduszu NDICI, tzn. Instrumentu Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej, czy z Instrumentu na rzecz Ukrainy (ang. „Ukraine Facility”)). Utworzenie w BGK FIWR umożliwi BGK, przy realizacji zadań wynikających ze współpracy rozwojowej z państwami trzecimi, tworzenie preferencyjnych oraz dedykowanych dla danej potrzeby produktów finansowych.

FIWR będzie instrumentem zbliżonym do konstrukcji instrumentów finansowych w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE. Będzie miał charakter oddzielnego rachunku w BGK, na którym mogą być gromadzone środki krajowe (głównie z budżetu państwa) lub dedykowane środki od innych donorów (np. z Komisji Europejskiej i zagranicznych instytucji finansowych). Środki z FIWR będą przede wszystkim wykorzystywane do wsparcia finansowego uzgadnianych z rządem zadań w ramach współpracy rozwojowej. Dotyczy to w szczególności:

– zabezpieczania części ryzyka generowanego przez instrumenty finansowe,

– finansowania instrumentów,

– dopłat do oprocentowania i umorzenia kredytów,

– grantów,

– pomocy technicznej.

Dzięki możliwości łączenia środków krajowych przeznaczonych na współpracę rozwojową ze środkami UE na ten cel osiągnie się istotny efekt mnożnikowy dla zaangażowanych środków krajowych.

Przekazywanie środków budżetu państwa do FIWR oraz ich wydatkowanie odbywać się będzie na podstawie rocznego planu rzeczowo-finansowego zatwierdzonego przez MF w uzgodnieniu z MSZ i tylko do wysokości limitu określonego w ustawie na konkretny rok. Zmiana rocznych limitów środków budżetowych przekazywanych do FIWR będzie wymagać zmian ustawowych.

Zakładany mechanizm funkcjonowania nowego instrumentu wsparcia nie przewiduje pozyskiwania zewnętrznego finansowania dłużnego przez BGK, które by bezpośrednio obciążało FIWR, a którego spłata zabezpieczona byłaby ustawowymi gwarancjami Skarbu Państwa.

Projektowaną ustawą dokonuje się zmiany: ustawy z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1384), zwanej dalej „ustawą o współpracy rozwojowej”, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. − Prawo bankowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1646, z późn. zm.), zwanej dalej „Prawem bankowym”, oraz ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2024 r. poz. 441, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o BGK”.

Zmiany w ustawie o współpracy rozwojowej:

W art. 1 ustawy o współpracy rozwojowej dodany został ust. 1a, który wskazuje na poszerzony zakres przedmiotowy tej ustawy – ustawa będzie bowiem także regulowała zasady funkcjonowania FIWR w BGK.

W dodawanym art. 2 ust. 3 wskazano, że przez współpracę rozwojową rozumie się także działania, o których mowa w ust. 1 pkt 1 tej ustawy, podejmowane przez BGK na zasadach określonych w rozdziale 5a (z wyłączeniem edukacji globalnej i pomocy humanitarnej).

Realizacja współpracy rozwojowej przez BGK ze środków FIWR, jak wynika z brzmienia projektowanego art. 2 ust. 3, będzie się odbywać wyłącznie na zasadach określonych w rozdziale 5a projektu ustawy. Nie będą miały do niej zastosowania przepisy rozdziału 2 i 3 ustawy. BGK będzie mógł także uczestniczyć w realizowaniu współpracy rozwojowej na regularnych, obecnych zasadach (innych niż określone w rozdziale 5a projektu ustawy). Dlatego też, celem uniknięcia wątpliwości w tym zakresie, w art. 3 BGK został wymieniony wprost (w dodawanym pkt 5).

Wprowadzono również zmianę w art. 13 ust. 1 pkt 11 w celu włączenia informacji o wykonaniu planu rzeczowo-finansowego do zakresu informacji statystycznych dotyczących środków publicznych kwalifikowanych jako współpraca rozwojowa.

Przepisy dodanego rozdział 5a regulują w szczególności zasady funkcjonowania FIWR i realizacji przez BGK zadań z zakresu współpracy rozwojowej ze środków FIWR.

I tak, w art. 19a określono znaczenie używanego w rozdziale 5a projektu ustawy pojęcia instrumentów (odnoszącego się nie tylko do instrumentów finansowych). Zgodnie z tym przepisem ilekroć w niniejszym rozdziale jest mowa o instrumentach – rozumie się przez to instrumenty, w tym finansowane lub współfinansowane ze środków FIWR, wykorzystywane do realizacji współpracy rozwojowej BGK:

1) dłużne, w tym pożyczki lub kredyty;

2) kapitałowe, w tym nabywanie lub obejmowanie akcji, udziałów, jednostek uczestnictwa lub certyfikatów inwestycyjnych, przystępowanie do spółki komandytowej w charakterze komandytariusza oraz do spółki komandytowo-akcyjnej w charakterze akcjonariusza lub powierzanie środków pieniężnych w zarządzanie;

3) gwarancje lub poręczenia, w tym gwarancje lub poręczenia portfela kredytów w rozumieniu art. 128b ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. − Prawo bankowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1646, z późn. zm.) lub portfela innych zobowiązań w rozumieniu art. 128b ust. 2 pkt 2 tej ustawy, a także regwarancje lub reporęczenia, w tym regwarancje lub reporęczenia tych portfeli;

4) bezzwrotne instrumenty współpracy rozwojowej, w tym pomocy technicznej, dopłaty do kapitału, umorzenia kapitału lub dopłaty do odsetek;

5) mechanizmy kompensacji i podziału ryzyka inne niż wskazane w pkt 3;

6) mieszane instrumenty, składające się z instrumentów, o których mowa w pkt 1–5;

7) inne niż wymienione w pkt 1–6 instrumenty określone w aktach, na podstawie których zostały przekazane środki, o których mowa w art. 19b ust. 2 pkt 2.

Przez dopłaty do kapitału, o których mowa w pkt 4, rozumie się dopłaty do kapitału pożyczki, kredytu lub innego instrumentu zwrotnego w całości lub części (nie rozumie się przez to dopłaty do kapitału zakładowego).

Art. 19b ust. 1 ustawy o współpracy rozwojowej stanowi o utworzeniu FIWR, zaś przepisy ust. 2 i 3 tego artykułu określają odpowiednio źródła pochodzenia środków FIWR i ich przeznaczenie.

W ramach realizacji przez BGK zadań z zakresu współpracy rozwojowej środki FIWR będą mogły być przeznaczone na:

1) finansowanie lub współfinansowanie współpracy rozwojowej BGK;

2) wypłatę BGK zryczałtowanego wynagrodzenia z tytułu obsługi FIWR w wysokości określonej w umowie, o której mowa w art. 19f ust. 1;

3) pokrycie opłat i podatków należnych z tytułu wykorzystywania instrumentów finansowanych lub współfinansowanych ze środków FIWR;

4) pokrycie kosztów różnic kursowych lub innych kosztów powstałych z tytułu przewalutowania środków FIWR;

5) pokrycie kosztów egzekucji wierzytelności z tytułu instrumentów finansowanych lub współfinansowanych ze środków FIWR;

6) pokrycie kosztów pozyskania od podmiotów trzecich zabezpieczenia instrumentów finansowanych lub współfinansowanych ze środków FIWR;

7) zwrot BGK środków własnych przeznaczonych na finansowanie instrumentów w części, w której należności powstałe z tytułu ich wykorzystania nie zostały spłacone i BGK nie zaspokoił swoich roszczeń w drodze egzekwowania innych zabezpieczeń;

8) zwrot BGK środków własnych przeznaczonych na finansowanie zobowiązań z tytułów, o których mowa w art. 19c ust. 1, wraz z wynagrodzeniem z tytułu tego finansowania;

9) inne wydatki określone w planie rzeczowo-finansowym FIWR.

W przypadku przejściowego deficytu środków na rachunku FIWR środki niezbędne do terminowego pokrywania wydatków z określonych tytułów przekaże MF (art. 19b ust. 4 ustawy o współpracy rozwojowej).

W art. 19b ust. 5 ustawy o współpracy rozwojowej określono sposoby lokowania wolnych środków FIWR:

– wolne środki FIWR w złotych BGK będzie lokował wyłącznie w formie depozytu, o którym mowa w art. 78b ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przy czym przepis art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych będzie stosowany odpowiednio,

– wolne środki FIWR w walutach obcych BGK będzie mógł lokować w bankach.

Zgodnie z projektowanym art. 19b ust. 7 ustawy o współpracy rozwojowej do FIWR stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotyczące funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw. W szczególności dotyczy to stosowania art. 112aa tej ustawy.

W art. 19c ustawy o współpracy rozwojowej wskazana została możliwość przejściowego finansowania ze środków własnych BGK zobowiązań z tytułu instrumentów finansowych lub współfinansowanych ze środków FIWR, w sytuacji gdy poziom środków FIWR będzie w danym momencie niewystarczający do terminowej obsługi tych zobowiązań.

Zgodnie z art. 19d współpraca rozwojowa BGK realizowana z wykorzystaniem instrumentów będzie mogła być podejmowana także z udziałem banków lub instytucji finansowych, działających lub planujących działalność w państwach rozwijających się.

W art. 19e ustawy o współpracy rozwojowej uregulowano tryb opracowywania i zatwierdzania planu rzeczowo-finansowego FIWR, a także aspekty sprawozdawcze i księgowe związane z utworzeniem w BGK FIWR. Proponuje się zastosowanie takich samych zasad sprawozdawczości, jak ma to miejsce w przypadku innych rachunków/funduszy w BGK.

Przy opracowywaniu projektu planu rzeczowo-finansowego FIWR bierze się pod uwagę cele oraz priorytety geograficzne i tematyczne pomocy rozwojowej określone w Programie przyjmowanym w drodze uchwały przez Radę Ministrów.

Projektowany art. 19f ustawy o współpracy rozwojowej przewiduje z kolei zawarcie przez MF w uzgodnieniu z MSZ umowy z BGK, dotyczącej obsługi FIWR i określa zakres tej umowy.

Zmiany w Prawie bankowym (art. 2):

W Prawie bankowym proponuje się zmianę art. 128b.

W ust. 1 tego artykułu zamiast o „innej instytucji finansowej” jest mowa o „innym banku lub instytucji finansowej” w celu jednoznacznego potwierdzenia zakresu podmiotów, którym bank państwowy może powierzyć, w drodze umowy, dokonywanie oceny zdolności do spłaty zobowiązania i analizy ryzyka wypłaty zobowiązania, w sytuacji gdy koszty obsługi i ryzyko wypłat gwarancji lub poręczeń nie będą obciążały wyniku finansowego banku państwowego.

Ponadto zmieniony przepis będzie zapewniał możliwość wnioskowania do Komisji Nadzoru Finansowego o:

– powierzenie innemu bankowi lub instytucji finansowej dokonywania oceny zdolności do spłaty zobowiązania i analizy ryzyka wypłaty zobowiązania w przypadku udzielania poręczeń lub gwarancji na podstawie przepisów ustawy o poręczeniach i gwarancjach lub innych ustaw określających zasady udzielania poręczeń i gwarancji przez bank państwowy i wyeliminowanie budzącego wątpliwości interpretacyjne wyrażenia „inna instytucja finansowa”,

– powierzenie nie tylko innym bankom, ale również instytucjom finansowym dokonywania oceny zdolności do spłaty zobowiązania i analizy ryzyka wypłaty zobowiązania, w przypadku gwarancji rynkowej spłaty finansowania udzielonego w innej formie niż kredyt, np. gwarancji limitu faktoringowego udzielonego przez instytucję faktoringową, którą to działalność BGK planuje kontynuować po wygaśnięciu Komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 17 marca 2023 r. „Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy” (Dz. Urz. UE C 101 z 17.03.2023, str. 3, z późn.zm.), zwanego dalej „Komunikatem Komisji Europejskiej „Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy””.

Zmiana dotyczy zatem kategorii podmiotów, z którymi BGK współpracuje i które zapewniają swoim klientom finansowanie w różnej formie, takich jak banki, firmy faktoringowe, firmy leasingowe. Analogiczna zmiana w zakresie powierzania bankom lub instytucjom finansowym dokonywania ww. oceny wprowadzona została również w art. 3 ust. 1b pkt 2 lit. a ustawy o BGK (art. 3 projektu).

BGK wprowadził do swojej oferty gwarancję limitu faktoringowego (faktoringu odwrotnego lub faktoringu z regresem) w oparciu o Komunikat Komisji Europejskiej „Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy”. Zgodnie z art. 128b ust. 1 Prawa bankowego BGK powierzył instytucjom faktoringowym i leasingowym w drodze umowy dokonywanie oceny zdolności do spłaty zobowiązania i analizy ryzyka wypłaty zobowiązania. Gwarancje dla faktoringu, jak i dla leasingu, były bardzo ważnym instrumentem wsparcia oraz odpowiedzią na oczekiwania ze strony wielu przedsiębiorców, bez względu na wielkość prowadzonej przez nich działalności. Rozumiejąc te potrzeby, BGK planuje obecnie w związku z wygaśnięciem Komunikatu Komisji Europejskiej „Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy” udzielanie gwarancji na zasadach rynkowych, na ryzyko własne BGK. Bez względu na fakt, czy gwarancje obciążają wynik BGK, czy też są finansowane ze środków unijnych albo budżetowych bez obciążania wyniku BGK, za każdym razem inny bank lub instytucja finansowa muszą spełniać określone warunki, aby BGK mógł powierzyć im dokonywanie oceny zdolności do spłaty zobowiązania i analizy ryzyka wypłaty zobowiązania. Przed powierzeniem wykonywania ww. czynności inny bank lub instytucja finansowa poddana jest ocenie pod kątem spełnienia kryteriów zasadności przyznania limitu na sprzedaż gwarancji, zgodnie z obowiązującymi w BGK metodykami oceny ryzyka. Limity te są przyznawane na okresy roczne. W dalszej współpracy banki lub instytucje finansowe muszą przestrzegać warunków portfelowej linii gwarancyjnej. Przebieg współpracy z nimi jest przedmiotem stałego monitoringu, zgodnie z wewnętrznymi procedurami BGK w przedmiotowym zakresie. W przypadku gdy zostanie zidentyfikowane ryzyko wykraczające poza akceptowalny przez BGK poziom, na bazie zawartych umów BGK ma prawo zawiesić przyznany limit, a tym samym ograniczyć możliwości współpracy do czasu zweryfikowania przez bank lub daną instytucję finansową swojej polityki zarządzania ryzykiem, procedur sprzedaży, zgodnie z wymaganiami BGK. Ważnym elementem w procesie zarządzania ryzykiem działalności gwarancyjnej są kontrole, jakie BGK przeprowadza w zakresie stwierdzenia zgodności działania banku lub danej instytucji finansowej z umową zawartą z BGK. W przypadku stwierdzenia uchybień podejmowane są działania naprawcze, w tym z uwzględnieniem wykreślenia gwarancji z portfela BGK.

Bez względu na to, czy gwarancje BGK udzielane są na ryzyko BGK, czy też nie obciążają bilansu BGK, wdrożenie nowego produktu jest realizowane zgodnie z programem rządowym albo przepisami innych ustaw. Warunkiem koniecznym jest zawarcie stosownej umowy z MF, w ramach której określane są szczegółowe zasady i warunki udzielania poręczeń i gwarancji.

Ponadto zmiana art. 128b Prawa bankowego ma na celu wprowadzenie możliwości powierzenia przez bank państwowy (w tym BGK) outsourcingu oceny ryzyka innemu bankowi lub instytucji finansowej, mających siedzibę na terenie państwa członkowskiego UE lub państwa trzeciego, w przypadku wykonywania zadań z zakresu współpracy rozwojowej, o której mowa w ustawie o współpracy rozwojowej, lub zadań na rzecz rozwoju innych państw lub ich społeczeństw, w szczególności w przypadku realizacji tych zadań w formie gwarancji portfelowych. Projektowane rozwiązanie będzie zbliżone do rozwiązania funkcjonującego już i opisanego w art. 128b Prawa bankowego.

Obecne rozwiązanie przewiduje możliwość powierzenia outsourcingu oceny ryzyka jedynie w odniesieniu do portfelowych produktów gwarancyjnych oraz poręczeniowych na rynku krajowym. Wprowadzenie projektowanego przepisu jest niezbędne z perspektywy oferowania przez BGK jako bank państwowy w obszarze współpracy rozwojowej produktów, w szczególności o charakterze portfelowym, umożliwiających współpracę w tym zakresie z innymi bankami i instytucjami rozwoju, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Europejskim Funduszem Inwestycyjnym, Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju, Grupą Banku Światowego lub innymi podmiotami o podobnym profilu działalności. Gwarancje o charakterze portfelowym są najczęściej używanym instrumentem finansowym przez banki europejskie we współpracy rozwojowej, dającym duży efekt mnożnikowy w odniesieniu do zaangażowanych środków. Wprowadzenie przedmiotowej regulacji jest niezbędne z punktu widzenia zbudowania przez BGK produktów i instrumentów finansowych do wykorzystania w Ukrainie, w taki sposób, aby BGK mógł efektywnie zawnioskować oraz wykorzystać środki z Instrumentu na rzecz Ukrainy *(ang.* Ukraine Facility)w ramach konkursów, które zostały ogłoszone przez Komisję Europejską w 2024 r. lub mają zostać ogłoszone w 2025 r., jak również analogicznych konkursach ogłaszanych przez KE w ramach działań finansowanych z budżetu UE (np. w ramach programu EFSD+ czy Planu Rozwoju Mołdawii).

Zmiany w ustawie o BGK (art. 3):

Proponowane zmiany ustawy o BGK mają na celu:

– instytucjonalne wzmocnienie BGK w obszarze współpracy rozwojowej poprzez wyraźne wskazanie, że BGK, jako polski bank rozwoju, jest uprawniony do wykonywania zadań z zakresu współpracy rozwojowej,

– rozszerzenie celów działania BGK w zakresie współpracy rozwojowej poza terytorium Polski.

Zmiana ustawy o BGK (w art. 3 nowe brzmienie lit. 1b, uchylenie ust. 1d oraz zmiana w ust. 1e) ma na celu zapewnienie możliwości oferowania przez BGK gwarancji na własne ryzyko przedsiębiorcom innym niż mikroprzedsiębiorcy, mali lub średni przedsiębiorcy, zwanym dalej „MŚP”, w tym w ramach współpracy rozwojowej, o której mowa w ustawie o współpracy rozwojowej, na zasadach przewidzianych obecnie w ustawie o BGK dla ekspozycji dla klientów detalicznych.

Zasady wynikające ze zmienianego art. 3 znajdą także zastosowanie do innych ekspozycji wynikających z realizacji przez BGK zadań z zakresu współpracy rozwojowej, o której mowa w ustawie o współpracy rozwojowej, lub w ramach realizacji zadań na rzecz rozwoju innych państw lub ich społeczeństw, w szczególności zadań powierzonych BGK przez Komisję Europejską lub zadań podejmowanych przez BGK we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Europejskim Funduszem Inwestycyjnym, Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju, Grupą Banku Światowego lub innymi międzynarodowymi i krajowymi instytucjami rozwoju.

Ponadto proponowana zmiana art. 3 jest również związana z poszerzeniem dotychczasowej oferty BGK, dotyczącej poręczeń i gwarancji udzielanych w ciężar wyniku finansowego BGK, w tym dla przedsiębiorstw kwalifikowanych do kategorii „dużych przedsiębiorstw”, a także z zamierzonym wykonywaniem przez BGK zadań z zakresu współpracy rozwojowej.

Konsekwentnie planowane jest rozszerzenie transakcji bazowej dla poręczeń i gwarancji o inne niż kredyty zobowiązania (faktoring, leasing). Ponadto dla większej przejrzystości aktualnych przepisów w art. 3 ustawy o BGK proponuje się połączyć w jednym przepisie wyłączenia na planowane poręczenia i gwarancje portfelowe skierowane, oprócz do MŚP, także do dużych przedsiębiorstw oraz inne wyłączenia, o których mowa w tym przepisie, i w związku z tym uchylić ust. 1d w art. 3 ustawy o BGK.

Powyższe zmiany dotyczą dwóch aspektów. Pierwszym z nich jest zwolnienie BGK ze stosowania wymogów, o których mowa w art. 395 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem CRR”, czyli limitów dużych ekspozycji, wobec rozważanych poręczeń i gwarancji portfelowych, a także innych ekspozycji.

Mając na uwadze wysoki kapitał Tier I BGK oraz stosunkowo niewielką kwotę rozważanych poręczeń czy gwarancji (równowartość 10 mln EUR na jednego przedsiębiorcę), podobnie w przypadku współpracy rozwojowej (działalność głównie skierowana do małych i średnich przedsiębiorstw lub dedykowanych działań np. wsparcie potrzeb energetycznych), BGK postrzega ryzyko przekroczenia limitów dużych ekspozycji jako niskie. Co więcej BGK ustalił wewnętrzne progi ostrożnościowe w zakresie limitów dużych ekspozycji jako limity strategiczne na poziomie niższym, niż limity określone w przepisach prawa. Powstałe w ten sposób bufory pomiędzy limitami strategicznymi a limitami regulacyjnymi zdecydowanie przekraczają możliwą kwotę poręczenia lub gwarancji, zarówno na poziomie pojedynczego klienta, jak i grupy klientów powiązanych.

Drugim aspektem związanym z proponowanymi zmianami jest zwolnienie BGK z zasad wyznaczania wymogu w zakresie funduszy własnych w odniesieniu do ryzyka kredytowego. Wymóg kapitałowy nadal będzie kalkulowany, lecz BGK nie będzie weryfikował spełnienia przez poszczególne ekspozycje warunków kwalifikacji do kategorii ekspozycji, zgodnie z art. 112 rozporządzenia nr 575/2013.

Warunki te będą weryfikowane przez bank lub instytucję finansową udzielającą zaangażowania w przypadku instytucji finansowych i banków działających w Polsce. Natomiast w przypadku współpracy z bankami i instytucjami finansowymi operującymi w państwach trzecich (w tym poza UE), będą one umownie zobowiązane do przestrzegania w tym zakresie lokalnych przepisów. Analogicznie w tym zakresie działają inne europejskie banki rozwoju w przypadku instrumentów o charakterze portfelowym implementowanych w krajach trzecich za pośrednictwem lokalnych instytucji finansowych. Dodatkowo wymóg kapitałowy nie zostanie skalkulowany na poziomie pojedynczej ekspozycji, ale całościowo, dla konkretnego programu.

Powyższe zmiany mogą zostać zastosowane w przypadku BGK, ponieważ realizuje on – jako bank rozwoju – politykę gospodarczą rządu Rzeczypospolitej Polskiej i w celu zapewnienia odpowiedniej elastyczności działania BGK został podmiotowo wyłączony spod dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r.w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 338, z późn. zm.) oraz rozporządzenia CRR, co daje BGK uprawnienie do odmiennego, dowolnego ukształtowania w przepisach krajowych wymogów ostrożnościowych dla tego banku.

Zmiana w art. 4 ustawy o BGK (nowe brzmienie wprowadzenia do wyliczenia, dodanie pkt 4) ma na celu potwierdzenie, że do podstawowych celów działalności BGK, w zakresie określonym ustawą o BGK oraz odrębnymi przepisami, należy wspieranie polityki gospodarczej Rady Ministrów, rządowych programów społeczno-gospodarczych, w tym poręczeniowo-gwarancyjnych lub w zakresie współpracy rozwojowej, o której mowa w ustawie o współpracy rozwojowej. Podobnie w zmienianym art. 5 ust. 1 ustawy o BGK (dodawany pkt 3a) wyszczególnia się, że jednym z zadań BGK jest realizacja współpracy rozwojowej, o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o współpracy rozwojowej.

Proponuje się również zmianę w art. 4a (nowe brzmienie ust. 1 i 2 oraz dodanie ust. 3) ustawy o BGK. Nowe brzmienie ust. 1 i 2 w art. 4a ustawy o BGK ma na celu dostosowanie katalogu możliwych inwestycji dokonywanych przez BGK do podmiotów i instrumentów aktualnie funkcjonujących w obrocie prawnym. Wprowadzenie natomiast przepisu ust. 3 w art. 4a ustawy o BGK ma na celu usunięcie pojawiających się w praktyce wątpliwości interpretacyjnych. W ramach inwestycji, o których mowa w art. 4a ustawy o BGK, BGK działa jako państwowy bank rozwoju i inwestor, jedna z państwowych instytucji wspierających rozwój, inwestując także własny majątek i własne środki, jak również środki pochodzące z UE. Działalność taka, realizowana przez BGK od wielu lat, ma na celu wspieranie polityki gospodarczej Rady Ministrów, rządowych programów społeczno-gospodarczych, w tym poręczeniowo-gwarancyjnych, oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego. Działalność ta nie jest typową działalnością komercyjną ani nie jest nakierowana na maksymalizację zysku. Ustawa o BGK podkreśla społeczny aspekt działalności BGK, który realizując powierzoną mu misję, wspiera powyższe cele. W związku z tym należy jednoznacznie przesądzić, że bank rozwoju, realizujący powyższe cele, działa jak każdy profesjonalny inwestor, ale nie jako usługodawca. Dlatego w zakresie dokonywanych inwestycji do BGK nie należy stosować art. 70 ust. 4 ani przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 722, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 4 projektu ustawy pierwszy projekt planu rzeczowo-finansowego Finansowego Instrumentu Współpracy Rozwojowej, o którym mowa w art. 19e ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1, jest opracowywany przez Bank Gospodarstwa Krajowego w uzgodnieniu z MF działającym w uzgodnieniu z MSZ w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy i zatwierdzany w terminie 60 dni od dnia jego otrzymania przez MF.

W art. 5 projektu ustawy został określony maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym projektowanej ustawy oraz mechanizm korygujący w przypadku zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 6 projektu ustawy).

Wprowadzenie projektowanych zmian na początku 2025 r. umożliwiłoby dostęp do środków unijnych w ramach II filaru Ukraine Facility i w następstwie implementację programów rozwojowych w Ukrainie w 2025 r. i latach kolejnych (KE otworzyła call for expression of interest na Ukraine Facility dnia 1 października 2024 r. na miesiąc; po wstępnych decyzjach o kwalifikacji i alokacji planowanych w grudniu 2024 r. lub na początku 2025 r., kolejne calle przewidziane są w lutym i czerwcu 2025 r., przy czym w ramach konkursu ma obowiązywać zasada kolejności zgłoszeń – „first in, first served”). Pozwoliłoby to, wedle wyliczeń BGK, na partycypację w środkach Ukraine Facility w kwocie do ok. 856 mln euro, w tym do 776 mln EUR w formie gwarancji + do 80 mln EUR w formie grantów, przy jednoczesnej konieczności udziału środków z budżetu państwa w okresie 10 lat w kwocie ok. 337 mln euro na wszystkie instrumenty. Umożliwiłoby to uruchomienie instrumentów inżynierii finansowej w ramach FIWR na kwotę ok. 1,26 mld euro, w tym do Ukrainy 1,12 mld euro, co z kolei przełożyłoby się na wykreowanie wsparcia na poziomie 2,56 mld euro, w tym do Ukrainy 2,38 mld euro.

Ocena przewidywanego wpływu projektu ustawy 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, z późn. zm.):

Projekt ustawy nie ogranicza praw majątkowych ani praw wobec administracji publicznej oraz nie nakłada obowiązków, w tym wobec administracji publicznej. Wejście w życie ustawy powinno mieć pozytywny wpływ na bieżącą sytuację finansową oraz na rozwój MŚP.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem UE.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom UE 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 ustawy nie wymaga konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt ustawy 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, z późn. zm.) w związku z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.