



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-10-60-19

Druk nr 3479
Warszawa, 22 maja 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o systemie instytucji rozwoju.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

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

Z poważaniem

(-) Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

U S T A W A

z dnia

o systemie instytucji rozwoju¹⁾

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1 Ustawa określa:

- 1) system instytucji rozwoju, zasady jego funkcjonowania i tryb współpracy między instytucjami rozwoju;
- 2) rolę Polskiego Funduszu Rozwoju Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie, zwanego dalej „Polskim Funduszem Rozwoju”, w systemie instytucji rozwoju;
- 3) warunki finansowania przedsiębiorców przez Polski Fundusz Rozwoju.

Art. 2. 1. System instytucji rozwoju tworzą:

- 1) Polski Fundusz Rozwoju,
- 2) Bank Gospodarstwa Krajowego,
- 3) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
- 4) Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna,
- 5) Polska Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna,
- 6) Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna

– zwane dalej „instytucjami rozwoju”.

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, ustawę z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, ustawę z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, ustawę z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, ustawę z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna i ustawę z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zasadach pozyskiwania informacji o niekaralności osób ubiegających się o zatrudnienie i osób zatrudnionych w podmiotach sektora finansowego oraz uchyla się ustawę z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym.

2. Instytucje rozwoju mogą posługiwać się nazwą „Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju”, skrótem „Grupa PFR” i wspólnym znakiem identyfikującym, wskazanymi obok odpowiednio nazwy lub firmy instytucji.

3. Instytucje rozwoju w ramach swoich zadań określonych właściwymi przepisami prawa lub postanowieniami statutów realizują w sposób skoordynowany zadania w obszarze wsparcia lub usług świadczonych przedsiębiorcom, zwane dalej „zadaniami Grupy PFR”.

Rozdział 2

Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju

Art. 3. 1. Tworzy się Radę Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, zwaną dalej „Radą”.

2. Do zadań Rady należy:

- 1) prowadzenie uzgodnień projektu Strategii Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju oraz jej aktualizacji;
- 2) przyjmowanie Strategii Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, zwanej dalej „Strategią”, oraz jej aktualizacji;
- 3) monitorowanie realizacji Strategii;
- 4) przyjmowanie sprawozdania z realizacji Strategii;
- 5) sposób koordynacji zadań instytucji rozwoju w ramach Grupy PFR.

3. Koordynacja, o której mowa w ust. 2 pkt 5, polega w szczególności na:

- 1) uzgadnianiu sposobu realizacji zadań Grupy PFR, w szczególności w zakresie:
 - a) oferowania instrumentów finansowych i doradztwa przedsiębiorcom, w szczególności mikroprzedsiębiorcom, małym i średnim przedsiębiorcom, osobom zamierzającym podjąć wykonywanie działalności gospodarczej oraz jednostkom samorządu terytorialnego i osobom fizycznym,
 - b) realizacji przedsięwzięć sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz rozwojowi innowacyjności i kapitału ludzkiego,
 - c) doradztwa w zakresie eksportu i polskich inwestycji za granicą oraz napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych,
 - d) programów służących upowszechnianiu wiedzy ekonomicznej, promocji przedsięwzięć gospodarczych oraz rozwojowi rynku finansowego,
 - e) współpracy z organizacjami, instytucjami, funduszami międzynarodowymi oraz współpracy w ramach programów międzynarodowych;

- 2) zbieraniu informacji o realizacji zadań Grupy PFR, ocenie ich realizacji oraz wydawaniu rekomendacji w zakresie sposobu ich realizacji;
- 3) zapewnieniu spójnej i pełnej informacji o instytucjach rozwoju i oferowanych przez nie instrumentach finansowych oraz o doradztwie.

4. Rada przestrzega zakresu działania instytucji rozwoju określonego w przepisach odrębnych lub ich statutach.

5. Instytucje rozwoju przekazują, na żądanie przewodniczącego Rady, informacje dotyczące realizacji zadań Grupy PFR, w zakresie i w terminie wskazanych przez przewodniczącego Rady, z uwzględnieniem przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz innych tajemnic prawnie chronionych.

Art. 4. 1. W skład Rady wchodzi:

- 1) przewodniczący Rady – prezes zarządu Polskiego Funduszu Rozwoju;
- 2) wiceprzewodniczący Rady – prezes zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego;
- 3) pozostali członkowie:
 - a) prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości,
 - b) prezes zarządu Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółki Akcyjnej,
 - c) prezes zarządu Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu Spółki Akcyjnej,
 - d) prezes zarządu Agencji Rozwoju Przemysłu Spółki Akcyjnej.

2. Rada podejmuje uchwały większością 2/3 głosów ustawowego składu Rady, z wyjątkiem uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 5.

3. Przewodniczący Rady, wiceprzewodniczący Rady oraz członkowie Rady dysponują każdy po jednym głosem.

4. Obsługę Rady zapewnia Polski Fundusz Rozwoju.

Art. 5. 1. Szczegółowy tryb pracy Rady określa regulamin przyjęty w drodze uchwały Rady.

2. Rada odbywa posiedzenia nie rzadziej niż raz w miesiącu.

3. Przewodniczący Rady organizuje i kieruje pracami Rady, w szczególności zwołuje jej posiedzenia.

4. W przypadku gdy osobisty udział członka Rady w posiedzeniu nie jest możliwy, nieobecnego członka zastępuje upoważniony przez niego członek zarządu właściwej instytucji rozwoju, a w przypadku Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości – zastępca

Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, którym przysługują uprawnienia członka Rady.

Art. 6. 1. Strategia jest dokumentem określającym sposób koordynacji wykonywania zadań Grupy PFR.

2. Strategia zawiera ponadto:

- 1) diagnozę sytuacji rynkowej w zakresie:
 - a) występowania luk rynkowych,
 - b) umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorców,
 - c) realizacji inwestycji,
 - d) rozwoju innowacji,
 - e) poziomu rozwoju przedsiębiorczości,
 - f) wykorzystywania instrumentów finansowych przez przedsiębiorców,
 - g) rynku pracy,
 - h) współpracy międzynarodowej z przedsiębiorcami zagranicznymi,
 - i) trendów rozwojowych gospodarek światowych;
- 2) wskaźniki osiągnięcia celów w zakresie zadań Grupy PFR;
- 3) wskazanie możliwych źródeł finansowania zadań Grupy PFR;
- 4) określenie sposobu monitorowania i oceny wykonania Strategii.

3. Strategia uwzględnia postanowienia przepisów odrębnych, dokumentów programów przyjętych przez Radę Ministrów lub właściwego ministra oraz dokumentów programowych instytucji rozwoju.

4. Strategia jest opracowywana na okres 5 lat kalendarzowych i może być aktualizowana.

5. Do Strategii nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1307 i 1669).

Art. 7. 1. Przewodniczący Rady opracowuje projekt Strategii w uzgodnieniu z pozostałymi członkami Rady. W toku uzgodnień członkowie Rady mogą przedstawiać propozycje postanowień Strategii.

2. Każdy członek Rady może także wskazać części projektu Strategii, które wymagają zmiany ze względu na przepisy odrębne lub inne dokumenty wiążące reprezentowaną przez niego instytucję rozwoju. Jeżeli przewodniczący Rady nie uwzględni wskazania członka Rady, jest obowiązany na piśmie uzasadnić swoje stanowisko.

3. Do dnia 30 czerwca ostatniego roku obowiązywania Strategii, przewodniczący Rady przedkłada projekt nowej Strategii do zaopiniowania:

- 1) ministrowi właściwemu do spraw gospodarki;
- 2) ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego – w zakresie zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

4. Minister właściwy do spraw gospodarki oraz minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego opiniują projekt Strategii w terminie 45 dni od dnia jego otrzymania, a następnie przekazują opinie przewodniczącemu Rady. Przewodniczący Rady może zmienić projekt Strategii, biorąc pod uwagę opinie ministra właściwego do spraw gospodarki lub ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W przypadku nieuwzględnienia opinii w całości lub w części, przewodniczący Rady pisemnie informuje ministra właściwego do spraw gospodarki lub ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o przyczynach nieuwzględnienia opinii w całości lub w części, w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania.

5. Przewodniczący Rady zwołuje posiedzenie Rady w celu przyjęcia Strategii, w terminie 30 dni od dnia otrzymania opinii, o której mowa w ust. 4. Do ważności uchwały w sprawie przyjęcia Strategii jest wymagana jednogomyślność. Głosowanie jest jawne.

6. W przypadku braku jednogomyślności członek Rady głosujący przeciwko przyjęciu Strategii przedstawia Radzie pisemne uzasadnienie w terminie 7 dni od dnia głosowania, o którym mowa w ust. 5. Przewodniczący Rady, po zapoznaniu się z uzasadnieniem, może odpowiednio zmienić projekt Strategii.

7. W przypadku braku jednogomyślności przewodniczący Rady, w terminie 30 dni od dnia posiedzenia, o którym mowa w ust. 5, zwołuje kolejne posiedzenie Rady w celu przyjęcia Strategii. Do ważności ponownej uchwały w sprawie przyjęcia Strategii jest wymagana większość 2/3 głosów ustawowego składu Rady.

8. Do aktualizacji Strategii przepisy ust. 1–7 stosuje się odpowiednio.

Art. 8. 1. Przewodniczący Rady przygotowuje projekt sprawozdania z wykonania Strategii w danym roku kalendarzowym do dnia 31 marca kolejnego roku.

2. Rada przyjmuje sprawozdanie z wykonania Strategii w danym roku kalendarzowym do dnia 30 kwietnia kolejnego roku.

3. Przewodniczący Rady niezwłocznie przedstawia sprawozdanie, o którym mowa w ust. 2, do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz podmiotom

uprawnionym do wykonywania w instytucjach rozwoju praw z akcji należących do Skarbu Państwa.

4. Jeżeli Rada nie przyjmie sprawozdania w terminie, o którym mowa w ust. 2, przewodniczący Rady przedstawia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki projekt sprawozdania, o którym mowa w ust. 1, wraz z informacją o okolicznościach nieprzyjęcia sprawozdania przez Radę.

Art. 9. 1. Instytucje rozwoju, opracowując swoje plany strategiczne, plany finansowe, plany operacyjne lub inne podobne dokumenty, uwzględniają postanowienia Strategii.

2. W przypadku gdy z przepisów odrębnych, orzeczenia sądu, programu rozwoju lub decyzji właściwego organu władzy publicznej wynika konieczność zmiany Strategii, instytucja rozwoju niezwłocznie zwraca się do Rady o aktualizację Strategii.

Art. 10. 1. Polski Fundusz Rozwoju prowadzi i obsługuje portal Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, zwany dalej „portalem Grupy PFR”, za pomocą którego instytucje rozwoju upowszechniają informacje o swojej działalności oraz mogą wykonywać zadania.

2. Instytucje rozwoju uczestniczą w pokrywaniu kosztów funkcjonowania portalu Grupy PFR.

3. Zasady prowadzenia portalu Grupy PFR, w tym pokrywania kosztów funkcjonowania, określają umowy zawierane przez Polski Fundusz Rozwoju.

Rozdział 3

Polski Fundusz Rozwoju

Art. 11. 1. Polski Fundusz Rozwoju wykonuje działalność gospodarczą we własnym imieniu i na własny rachunek, zgodnie z zasadami dobrej praktyki handlowej, dążąc w długim terminie do osiągnięcia rynkowej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału.

2. Do zadań Polskiego Funduszu Rozwoju należy ponadto:

- 1) wykonywanie zadań powierzonych przez organy administracji rządowej, inne jednostki wykonujące zadania publiczne lub jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie inwestycji kapitałowych;
- 2) obsługa Rady Grupy PFR;
- 3) prowadzenie i obsługa portalu Grupy PFR;
- 4) udzielanie finansowania przedsiębiorcom;
- 5) wykonywanie zadań związanych z pracowniczymi planami kapitałowymi.

3. Organizację Polskiego Funduszu Rozwoju określa statut.

4. Polski Fundusz Rozwoju prowadzi wyodrębnioną ewidencję dla zadań finansowanych ze środków publicznych oraz dla zadań realizowanych w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, w tym jest obowiązany do prawidłowego przypisywania przychodów i kosztów na podstawie metod mających obiektywne uzasadnienie.

5. Zasady prowadzenia wyodrębnionej ewidencji oraz metody przypisywania przychodów i kosztów zgodnie z podziałem tych środków, o którym mowa w ust. 4, Polski Fundusz Rozwoju określa w dokumentacji, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351).

6. Polski Fundusz Rozwoju może powierzyć wykonywanie zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 4, swojej spółce zależnej w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505). W takim przypadku przepisy prawa dotyczące wykonywania tych zadań przez Polski Fundusz Rozwoju stosuje się do tej spółki zależnej.

Art. 12. 1. Polski Fundusz Rozwoju udziela finansowania przedsiębiorcom, w szczególności mikroprzedsiębiorcom oraz małym i średnim przedsiębiorcom spełniającym warunki określone w załączniku I do 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.²⁾) z przeznaczeniem na:

- 1) realizację inwestycji kapitałowych;
- 2) wspieranie przedsiębiorców;
- 3) ochronę środowiska naturalnego;
- 4) badania, rozwój oraz innowacje;
- 5) szkolenia i doradztwo;
- 6) rekrutację i zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i pracowników niepełnosprawnych;
- 7) naprawienie szkód spowodowanych niektórymi klęskami żywiołowymi;
- 8) przedsięwzięcia o charakterze społecznym w zakresie transportu na rzecz mieszkańców regionów oddalonych;

²⁾ 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.

- 9) infrastrukturę szerokopasmową;
- 10) kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego;
- 11) infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną;
- 12) infrastrukturę lokalną.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, wynagrodzenie Polskiego Funduszu Rozwoju nie może przekraczać stawek rynkowych.

3. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowo:

- 1) przeznaczenie i warunki udzielania finansowania, o którym mowa w ust. 1,
- 2) warunki wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 2

– mając na uwadze dopuszczalność i warunki udzielania pomocy państwa określone przez właściwe organy Unii Europejskiej.

Art. 13. 1. Polski Fundusz Rozwoju udziela finansowania, o którym mowa w art. 12 ust. 1, przez:

- 1) obejmowanie emitowanych przez przedsiębiorców udziałów lub akcji, warrantów subskrypcyjnych oraz przystępowanie do spółek osobowych;
- 2) nabywanie obligacji i udzielanie pożyczek, gwarancji oraz poręczeń.

2. Polski Fundusz Rozwoju może udzielać finansowania przedsiębiorcom bezpośrednio lub za pośrednictwem osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub instytucji wspólnego inwestowania mających siedzibę za granicą, których wyłącznym przedmiotem działalności jest dokonywanie czynności, o których mowa w ust. 1, zwanych dalej „funduszami kapitałowymi”.

3. Polski Fundusz Rozwoju może tworzyć, współtworzyć lub przystępować do funduszy kapitałowych.

Art. 14. Polski Fundusz Rozwoju udziela finansowania przedsiębiorcom za pośrednictwem funduszy kapitałowych w formie:

- 1) obejmowania lub nabywania udziałów lub akcji tych funduszy kapitałowych;
- 2) uczestnictwa w funduszach kapitałowych działających w formie spółek komandytowych, komandytowo-akcyjnych lub innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz instytucji wspólnego inwestowania mających siedzibę za granicą, o których mowa w art. 101 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1355, 2215, 2243 i 2244 oraz z 2019 r. poz. 730, 875 i ...);

- 3) nabywania certyfikatów inwestycyjnych lub jednostek uczestnictwa tych funduszy kapitałowych;
- 4) nabywania emitowanych przez fundusze kapitałowe obligacji, obligacji zamiennych na akcje, obligacji z prawem pierwszeństwa i warrantów subskrypcyjnych.

Art. 15. 1. Polski Fundusz Rozwoju wybiera fundusz kapitałowy, podmiot lub osoby zarządzające funduszem kapitałowym albo takim podmiotem, w drodze otwartego konkursu ofert.

2. Fundusz kapitałowy może być utworzony po rozstrzygnięciu konkursu.

3. Oferty w konkursie może składać fundusz kapitałowy albo podmiot lub osoby, które będą zarządzały funduszem kapitałowym.

4. Przeprowadzając konkurs, Polski Fundusz Rozwoju przestrzega zasad przejrzystości, konkurencyjności, proporcjonalności i niedyskryminacyjnego traktowania składających oferty, a także nie dopuszcza do powstania konfliktu interesów.

5. Polski Fundusz Rozwoju ogłasza konkurs ofert na portalu Grupy PFR, określając co najmniej:

- 1) termin składania ofert, nie krótszy niż 30 dni;
- 2) formy i warunki przekazania finansowania;
- 3) termin i tryb wyboru oferty oraz kryteria stosowane przy wyborze oferty;
- 4) dokumenty i oświadczenia, które należy dołączyć do oferty.

6. Wyniki konkursu ofert, wraz z uzasadnieniem, zamieszcza się na portalu Grupy PFR.

Art. 16. 1. Polski Fundusz Rozwoju udziela finansowania na podstawie umowy zawartej z wybranym funduszem kapitałowym albo wybranym podmiotem lub osobami zarządzającymi funduszem kapitałowym.

2. Umowa określa w szczególności:

- 1) przeznaczenie, wysokość i formę udzielanego finansowania;
- 2) skutki niewykonania lub nienależytego wykonania umowy;
- 3) szczegółowe warunki oraz tryb zwrotu i rozliczenia wsparcia finansowego.

Art. 17. 1. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, na uzasadniony wniosek Prezesa Polskiego Funduszu Rozwoju, może udzielić Polskiemu Funduszowi Rozwoju dotacji na realizację zadań, o których mowa w art. 11 ust. 2 pkt 1, związanych z przygotowaniem lub realizacją przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego w rozumieniu ustawy z dnia

19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834, z 2018 r. poz. 1693 oraz z 2019 r. poz. ...).

2. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, udzielając dotacji celowej, zawiera z Polskim Funduszem Rozwoju umowę, o której mowa w art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).

Art. 18. 1. Przychodami Polskiego Funduszu Rozwoju mogą być dotacje celowe z budżetu państwa i środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, oraz odsetki od nich, o ile odrębne przepisy lub umowy dotyczące przekazania lub wykorzystania tych środków nie stanowią inaczej.

2. Dotacje, o których mowa w ust. 1, mogą być przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów administracyjnych finansowania przedsiębiorców z wykorzystaniem środków publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

3. Dotacje, o których mowa w ust. 1, nie mogą:

- 1) przewyższać koniecznych, rzeczywistych kosztów bezpośrednich i pośrednich poniesionych przez Polski Fundusz Rozwoju na realizację tych działań;
- 2) obejmować dofinansowania działalności gospodarczej Polskiego Funduszu Rozwoju.

4. Polski Fundusz Rozwoju prowadzi wyodrębnioną ewidencję dla zadań finansowanych ze środków, o których mowa w ust. 1, oraz dla działalności gospodarczej, w tym jest obowiązany do prawidłowego przypisywania przychodów i kosztów na podstawie metod mających obiektywne uzasadnienie.

5. Zasady prowadzenia wyodrębnionej ewidencji oraz metody przypisywania przychodów i kosztów zgodnie z podziałem tych środków, o którym mowa w ust. 4, Polski Fundusz Rozwoju określa w dokumentacji, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

6. W zakresie nieuregulowanym w ust. 1–4 stosuje się przepisy art. 150–152 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Art. 19. 1. Minister właściwy do spraw budżetu, na uzasadniony wniosek Polskiego Funduszu Rozwoju, może przekazać skarbowe papiery wartościowe na podwyższenie kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju, jeżeli jest to niezbędne do realizacji zadań Polskiego Funduszu Rozwoju.

2. We wniosku, o którym mowa w ust. 1, Polski Fundusz Rozwoju wskazuje w szczególności:

- 1) łączną wartość nominalną skarbowych papierów wartościowych;
- 2) maksymalną wysokość podwyższenia kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju;
- 3) projekt uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy o podwyższeniu kapitału zakładowego;
- 4) określenie przeznaczenia środków pochodzących z podwyższenia kapitału zakładowego wraz ze wskazaniem sposobu ich wykorzystania;
- 5) analizę alternatywnych źródeł finansowania zamierzenia, które ma być sfinansowane ze środków pochodzących z podwyższenia kapitału zakładowego;
- 6) pozytywną opinię podmiotu wykonującego prawa z akcji w Polskim Funduszu Rozwoju należących do Skarbu Państwa.

3. Minister właściwy do spraw budżetu określi, przez wydanie listu emisyjnego, warunki emisji skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w ust. 1, oraz sposób realizacji świadczeń z nich wynikających.

4. List emisyjny zawiera w szczególności:

- 1) datę emisji;
- 2) powołanie podstawy prawnej emisji;
- 3) jednostkową wartość nominalną;
- 4) walutę, w której może następować emisja lub sposób określenia waluty emisji;
- 5) cenę lub sposób jej ustalenia;
- 6) stopę procentową lub sposób jej obliczania;
- 7) określenie sposobu i terminów wypłaty należności głównej oraz należności ubocznych;
- 8) datę, od której nalicza się oprocentowanie skarbowych papierów wartościowych tej emisji;
- 9) termin wykupu oraz zastrzeżenia w przedmiocie możliwości wcześniejszego wykupu.

5. Emisja skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w ust. 1, następuje z dniem zarejestrowania skarbowych papierów wartościowych w depozycie papierów wartościowych oraz w kwocie równej wartości nominalnej wyemitowanych papierów wartościowych.

6. Do emisji skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 97, art. 98 i art. 102 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Art. 20. 1. Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może udzielać w imieniu Skarbu Państwa poręczenia lub gwarancji spłaty zobowiązań wynikających z kredytów zaciągniętych lub obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju.

2. Środki pochodzące z emisji obligacji lub kredytów, o których mowa w ust. 1, mogą być przeznaczone tylko na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych podejmowanych w celu realizacji zadań Polskiego Funduszu Rozwoju.

3. Do poręczeń i gwarancji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2018 r. poz. 1808 oraz z 2019 r. poz. 492 i 504), z wyjątkiem art. 3 i art. 7 oraz art. 12 ust. 1 i art. 14.

4. W przypadku przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze publicznym, o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, poręczenia i gwarancje, o których mowa w ust. 1, mogą być udzielane do wysokości 100% kwoty zobowiązań wynikających z emisji obligacji lub kredytu, objętych poręczeniem albo gwarancją, oraz do wysokości 100% odsetek od tej kwoty wraz z innymi kosztami bezpośrednio związanymi z tymi obligacjami lub kredytem, a zabezpieczenie ustanowione na rzecz Skarbu Państwa na wypadek roszczeń z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta może być częściowe. W tym przypadku nie stosuje się także art. 5 i art. 16 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne.

Art. 21. 1. Środki pochodzące ze wsparcia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 lub w art. 20 ust. 2, mogą być przeznaczone wyłącznie na:

- 1) realizację inwestycji kapitałowych;
- 2) wspieranie przedsiębiorców;
- 3) ochronę środowiska naturalnego;
- 4) badania, rozwój oraz innowacje;
- 5) szkolenia i doradztwo;
- 6) rekrutację i zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i pracowników niepełnosprawnych;
- 7) naprawienie szkód spowodowanych niektórymi klęskami żywiołowymi;

- 8) przedsięwzięcia o charakterze społecznym w zakresie transportu na rzecz mieszkańców regionów oddalonych;
- 9) infrastrukturę szerokopasmową;
- 10) kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego;
- 11) infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną;
- 12) infrastrukturę lokalną.

2. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe przeznaczenie i warunki udzielania wsparcia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 lub w art. 20 ust. 2, mając na uwadze dopuszczalność i warunki udzielania pomocy państwa określone przez właściwe organy Unii Europejskiej.

Rozdział 4

Zmiany w przepisach

Art. 22. W ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 865) w art. 17 w ust. 1 uchyla się pkt 41.

Art. 23. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1378) w art. 5 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Korporacja należy do systemu instytucji rozwoju, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia ... o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. poz. ...).”

Art. 24. W ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2019 r. poz. 310 i 836) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Agencja należy do systemu instytucji rozwoju, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia ... o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. poz. ...).”;

2) po art. 6f dodaje się art. 6g w brzmieniu:

„Art. 6g. Agencja uczestniczy w pokrywaniu kosztów prowadzenia portalu Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia ... o systemie instytucji rozwoju.”.

Art. 25. W ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1543 oraz z 2019 r. poz. 492 i 823) w art. 2 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. BGK należy do systemu instytucji rozwoju, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia ... o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. poz. ...).”

Art. 26. W ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1355, 2215, 2243 i 2244 oraz z 2019 r. poz. 730 i 875) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w dziale IIIa uchyla się rozdział 4;
- 2) w art. 281 w ust. 1 pkt 14 otrzymuje brzmienie:

„14) Polskiemu Funduszowi Rozwoju Spółce Akcyjnej, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia ... o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. poz. ...), jeżeli są niezbędne do monitorowania i kontrolowania prawidłowości wydawania przez fundusz kapitałowy będący funduszem inwestycyjnym, alternatywną spółką inwestycyjną, zarządzającym ASI lub zarządzającym z państwa trzeciego środków pochodzących z finansowania udzielonego przez Polski Fundusz Rozwoju Spółkę Akcyjną lub Krajowy Fundusz Kapitałowy Spółkę Akcyjną.”

Art. 27. W ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 oraz z 2018 r. poz. 1693) w art. 16a dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Organ właściwy może, w drodze umowy, powierzyć Polskiemu Funduszowi Rozwoju Spółce Akcyjnej wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem lub realizacją przedsięwzięć partnerstwa publiczno-privatnego.”

Art. 28. W ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431 i 1544 oraz z 2019 r. poz. 60 i 730) w art. 28 w ust. 2 skreśla się wyrazy „Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A.”.

Art. 29. W ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 483 i 2243) w art. 25 w ust. 1:

- 1) pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna, o którym mowa w art. 1 pkt 2 ustawy z dnia ... o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. poz. ...);”;

- 2) w pkt 7 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 8 w brzmieniu:

„8) spółka zależna, o której mowa w art. 11 ust. 6 ustawy z dnia ... o systemie instytucji rozwoju.”.

Art. 30. W ustawie z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna (Dz. U. poz. 1491 i 2161) w art. 1 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Agencja należy do systemu instytucji rozwoju, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia ... o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. poz. ...).”.

Art. 31. W ustawie z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zasadach pozyskiwania informacji o niekaralności osób ubiegających się o zatrudnienie i osób zatrudnionych w podmiotach sektora finansowego (Dz. U. poz. 1130) w art. 2 w ust. 1:

1) pkt 32 otrzymuje brzmienie:

„32) Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna, o którym mowa w art. 1 pkt 2 ustawy z dnia ... o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. poz. ...);”;

2) po pkt 32 dodaje się pkt 32a w brzmieniu:

„32a) spółka zależna, o której mowa w art. 11 ust. 6 ustawy z dnia ... o systemie instytucji rozwoju;”.

Rozdział 5

Przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe

Art. 32. 1. Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A. i spółka zależna Polskiego Funduszu Rozwoju, zwana dalej „spółką zależną”, połączą się przez przeniesienie całego majątku Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. na tę spółkę zależną.

2. Spółka zależna, z dniem połączenia w rozumieniu art. 493 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505), zwanym dalej „dniem połączenia”, z mocy prawa, staje się stroną umów zawartych przez Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A., w szczególności umów, o których mowa w art. 13 ustawy uchylanej w art. 40, oraz innych umów bezpośrednio związanych z tymi umowami.

3. W sprawach sądowych, sądowno-administracyjnych, administracyjnych, arbitrażowych lub egzekucyjnych, w których stroną lub uczestnikiem jest Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A., stroną lub uczestnikiem, z dniem połączenia, staje się spółka zależna.

Art. 33. Zadania Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. niezakończone do dnia połączenia dokończy spółka zależna.

Art. 34. 1. Wydane przez Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A., w związku z udzielonym wsparciem, dokumenty, w tym: zaświadczenia, upoważnienia, opinie, zatwierdzenia oraz inne dokumenty, z których wynikają prawa lub obowiązki innego podmiotu, pozostają w mocy na okres i na warunkach, na jakich zostały wydane, z wyjątkiem ust. 2.

2. Przepis ust. 1 nie wyłącza jakiegokolwiek czynności spółki zależnej, do której na mocy przepisów dotychczasowych upoważniony był Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A.

Art. 35. 1. W terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy:

- 1) przewodniczący Rady zwołuje pierwsze posiedzenie Rady;
- 2) Rada podejmie uchwałę w sprawie projektu pierwszej Strategii, która obejmuje okres do zakończenia 5 pełnych lat kalendarzowych następujących po dniu jej przyjęcia.

2. Statuty instytucji rozwoju zostaną dostosowane do przepisów niniejszej ustawy w terminie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 36. 1. Rada przyjmuje swój regulamin na pierwszym posiedzeniu.

2. Rada przyjmie pierwsze sprawozdanie, o którym mowa w art. 8 ust. 1, do dnia 30 kwietnia 2020 r.

Art. 37. W terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, zarządy Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. i spółki zależnej, o której mowa w art. 11 ust. 6, uzgodnią plan połączenia, o którym mowa w art. 498 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych.

Art. 38. 1. Do dnia połączenia Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A. działa zgodnie z przepisami dotychczasowymi.

2. Do wsparcia finansowego udzielonego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A. przed dniem połączenia stosuje się przepisy dotychczasowe, z tym że uprawnienia Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. wykonuje spółka zależna, o której mowa w art. 11 ust. 6.

3. Do przychodów Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A., o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1, 2 i 2a ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 892), uzyskanych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się art. 17 ust. 1 pkt 41 ustawy zmienianej w art. 22 w brzmieniu dotychczasowym.

4. Zezwolenia na wykonywanie działalności zarządzającego ASI udzielone spółkom z siedzibą w państwie trzecim innym niż państwo członkowskie lub państwo należące do EEA,

które są zarządzającymi z państwa trzeciego w rozumieniu art. 70zh ust. 2 ustawy zmienianej w art. 26, i wpisy tych spółek do rejestru zarządzających ASI pozostają w mocy.

Art. 39. 1. W latach 2019–2028 maksymalny limit wydatków budżetu państwa będący skutkiem finansowym ustawy wynosi 300 000 000 zł, w tym w:

- 1) 2019 r. – 0 zł;
- 2) 2020 r. – 0 zł;
- 3) 2021 r. – 0 zł;
- 4) 2022 r. – 0 zł;
- 5) 2023 r. – 0 zł;
- 6) 2024 r. – 0 zł;
- 7) 2025 r. – 0 zł;
- 8) 2026 r. – 50 000 000 zł;
- 9) 2027 r. – 100 000 000 zł;
- 10) 2028 r. – 150 000 000 zł.

2. W przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1, zostanie zastosowany mechanizm korygujący, polegający na ograniczeniu wysokości poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa udzielanych Polskiemu Funduszowi Rozwoju oraz emisji obligacji w celu podwyższenia kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju.

3. Organem właściwym do monitorowania wykorzystania limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1, oraz wdrożenia mechanizmu korygującego, o którym mowa w ust. 2, jest Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Art. 40. Traci moc ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 892).

Art. 41. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

Projektowana *ustawa o systemie instytucji rozwoju* ma na celu uregulowanie zasad i wzmocnienie współpracy między głównymi instytucjami państwa realizującymi działania na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, stosując instrumenty ekonomiczne, oraz przez inną obecność na rynku krajowym i rynkach zagranicznych. Realizacji powyższego celu będzie służyło przyjęcie mechanizmów zapewniających koordynację i wzajemne uzupełnianie się następujących podmiotów: Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., Banku Gospodarstwa Krajowego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A., Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A. oraz Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.

Powyższe podmioty odgrywają kluczową rolę w realizacji „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”¹, która określa nowy model rozwoju – wizję strategiczną, zasady, cele i priorytety rozwoju kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym do 2020 r. oraz w perspektywie do 2030 r. Jej realizacja przyczyni się do uzyskania trwałego, społecznie i terytorialnie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, który doprowadzi do wzrostu dobrobytu polskich rodzin.

Obecnie, wymienione podmioty, w sensie prawnym, realizują swoje zadania oddzielnie. Także forma prawna tych instytucji nie jest taka sama (spółki akcyjne², bank państwowy³, państwowa osoba prawna powołana ustawą⁴). Wspólną cechą tych instytucji jest podleganie organom państwa (także w różnych formach prawnych – administracyjnie, przez wyznaczanie członków organów, w ramach nadzoru właścicielskiego), przede wszystkim ministrowi właściwemu do spraw gospodarki i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Poza tym nie ma właściwie formalnoprawnej płaszczyzny dla stałej, „poziomej” współpracy i koordynacji działań, czyli bez angażowania w bieżące sprawy ww. ministrów i obsługujących ich ministerstw. Brak wyraźnych formalnoprawnych podstaw takiej współpracy i koordynacji zmniejsza możliwości pełnego wykorzystania sumy

¹ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), (M.P. poz. 260).

² Polski Fundusz Rozwoju S.A., Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE), Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A. (PAIiH), Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. (ARP).

³ Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

⁴ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP).

potencjałów tych podmiotów, bowiem nie daje wystarczającej pewności prawnej przy podejmowaniu wspólnych inicjatyw. Wraz z rosnącym zaangażowaniem w nowe, bardziej zaawansowane przedsięwzięcia, obecna formuła współpracy tych podmiotów w naturalny sposób wyczerpuje swoje możliwości. Dlatego pełne wykorzystanie sumy potencjałów powyższych podmiotów wymaga utrwalenia i wzmocnienia mechanizmów współpracy.

W związku z tym celowe jest przyjęcie rozwiązań prawnych, które pozwolą na szybkie osiągnięcie efektu synergii, co w obecnych ramach prawnych mogłoby być zbyt czasochłonne. Biorąc pod uwagę różną podstawę prawną działania wymienionych na wstępie podmiotów, niezbędne jest przyjęcie aktu rangi ustawowej. Przedłożony projekt ustawy zapewni podstawy prawne trwałych i przejrzystych relacji między podmiotami, które statutowo służą przecież tym samym lub zbliżonym celom.

Uwzględniając powyższe cele przedłożonego projektu ustawy i uwarunkowania wynikające z innych, obowiązujących już przepisów, konieczne jest podejście systemowe. Wymienione na wstępie podmioty, zgodnie z przedłożonym projektem ustawy, powinny tworzyć spójny system podmiotów działających na rzecz szeroko rozumianego rozwoju państwa, czyli system instytucji rozwoju. Taka koncepcja jest przyjęta także w wielu innych krajach. Instytucje rozwoju, które funkcjonują w Unii Europejskiej głównie w formie „banków prorozwojowych”, funkcjonują w Bułgarii, Wielkiej Brytanii, Francji, Niemczech, Włoszech, Luksemburgu, Hiszpanii oraz na Węgrzech, Łotwie i Słowacji. Co do zasady, realizacja celów prorozwojowych w poszczególnych państwach członkowskich nie jest powierzona jednemu podmiotowi, lecz grupie podmiotów kontrolowanych przez jedną lub dwie instytucje. Posługując się przykładem Niemiec, należy wskazać, że rolę podmiotu dominującego w grupie instytucji rozwojowych pełni Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW – Bank Odbudowy), który dzieli się na jednostki nieposiadające odrębnej podmiotowości prawnej. Należą do nich m.in. KfW Förderbank wspierający budownictwo mieszkaniowe i ochronę środowiska, KfW Mittelstandsbank zapewniający wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz KfW Entwicklungsbank zajmujący się działalnością pomocową i rozwojową w krajach rozwijających się. KfW posiada zarazem udziały i akcje w innych podmiotach, takich jak KfW IPEX Bank GmbH, którego działalność obejmuje m.in. wspieranie eksportu oraz działań niemieckich przedsiębiorstw za granicą. Z kolei we Francji rolę instytucji rozwoju pełni Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) oraz Banque publique d'investissement (Bpifrance), przy czym oba te podmioty posiadają udziały lub akcje w spółkach realizujących poszczególne zadania prorozwojowe. Podobnie sytuacja

przedstawia się na Węgrzech, gdzie główną instytucją rozwoju jest Magyar Fejlesztési Bank Zrt., który posiada znaczną liczbę podmiotów zależnych, w tym fundusze typu *venture* oraz spółki działające w branży gazowniczej.

Należy zaznaczyć, że wskazane instytucje rozwojowe zostały powołane aktami rangi ustawowej (w przypadku Bpifrance – rozporządzeniem), a nadzór nad nimi sprawowany jest przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą. Ważną cechą wskazanych systemów prorozwojowych jest ich konsolidacja w obrębie podmiotu dominującego, jasno wyznaczony zakres realizowanych zadań oraz koordynacja działań w obszarach określanych jako prorozwojowe. Rozwiązania przyjęte w innych państwach stanowią odniesienie do rozwiązań przyjętych w przedłożonym projekcie.

Instytucje prorozwojowe pełnią kluczową rolę również w realizacji „Planu inwestycyjnego dla Europy” uchwalonego przez Komisję Europejską w dniu 26 listopada 2014 r.⁵ Komisja Europejska dostrzega szczególną rolę instytucji rozwoju, jako katalizatorów długoterminowego finansowania oraz wdrażania unijnych instrumentów finansowych. W ocenie Komisji Europejskiej „niedoskonałości rynku mogą prowadzić do ograniczenia inwestycji, a tym samym do niższego w przyszłości wzrostu gospodarczego niż ten, jaki byłby efektywny z ekonomicznego punktu widzenia, oraz to, że instytucja działająca w interesie publicznym ma większe szanse na przezwycięzenie tych niedoskonałości niż podmioty prywatne”.⁶ Ponadto instytucje rozwoju umożliwiają osiągnięcie większej synergii między środkami udostępnianymi przez Unię Europejską, finansowaniem udzielanym przez Europejski Bank Inwestycyjny oraz krajowymi programami państw członkowskich. Podstawowe funkcje banków rozwoju można zawrzeć w trzech zasadniczych zakresach: a) wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, b) wspomaganie procesów rozwojowych, w szczególności innowacyjności przedsiębiorców, oraz c) wsparcie w obszarze infrastruktury i eksportu.

„Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” zakłada uregulowanie funkcjonowania instytucji rozwoju, które służą realizacji polityki rozwoju Polski, także przez uzupełnienie sektora prywatnego. Celem uregulowania funkcjonowania instytucji rozwoju jest również dążenie do integracji kompetencji i produktów oferowanych przez obecnie

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Plan inwestycyjny dla Europy”, COM(2014) 903 final, Bruksela, z 26.11.2014 r.

⁶ COM(2015) 361 final, Bruksela, z 22.07.2015 r., str. 3.

działające instytucje. Projektowana ustawa pozwoli również na rozbudowę instrumentów finansowych oferowanych przez państwowe instytucje rozwoju. Takie działania są niezbędne do wzmocnienia działających w Polsce firm. Zgodnie ze „Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, w obszarze „Kapitał dla rozwoju”, projektem strategicznym było powołanie Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (PFR S.A.). Celem powołania Polskiego Funduszu Rozwoju było „utworzenie instytucji prorozwojowej o dużym potencjale inwestycyjnym i z profesjonalnym nadzorem właścicielskim. Polski Fundusz Rozwoju pełni ważną rolę m.in. w polityce inwestycyjnej, m.in. jako punkt obsługi inwestora (*one stop shop*).”⁷ W tej części projekt strategiczny został z powodzeniem zrealizowany. Połączenie potencjału poszczególnych instytucji pozwoli osiągnąć efekt synergii i zwiększy możliwości pozyskiwania finansowania z rynku, umożliwiając realizację zwłaszcza dużych projektów. Obecnie nadeszła kolej na urzeczywistnienie, w pełnym wymiarze, koncepcji systemu instytucji rozwoju. „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” przewidywała, że ośrodkiem spajającym system instytucji rozwoju już obecnie jest Polski Fundusz Rozwoju S.A. Wszystkie instytucje rozwoju będą współpracować w ramach tzw. Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju.

Instytucje rozwoju będą wykonywały zadania, mając na uwadze postanowienia Strategii Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju – będącej dokumentem programowym uzgodnionym oraz – po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra do spraw gospodarki – przyjętym wspólnie w Radzie Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, w skład której wejdą szefowie poszczególnych instytucji.

Szczególnym obszarem stymulowania rozwoju jest wypełnianie luk finansowych, zwłaszcza w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw. Finansowanie takich przedsiębiorstw cechuje się podwyższonym ryzykiem (tzw. ang. *venture capital*). Stąd konieczne jest przyjęcie ogólnych ram działania w tym obszarze przez podmioty wyspecjalizowane w tego rodzaju działalności.

Projektowana ustawa składa się z rozdziałów:

- rozdział 1 Przepisy ogólne (art. 1 i 2),
- rozdział 2 Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju (art. 3–10),
- rozdział 3 Polski Fundusz Rozwoju (art. 11–21),
- rozdział 4 Zmiany w przepisach (art. 22–31),

⁷ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, str. 125.

– rozdział 5 Przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe (art. 32–41).

2. Projektowane rozwiązania

Art. 1. Przedmiot ustawy

Projektowany przepis art. 1 wskazuje przedmiot projektu ustawy. Przedmiotem projektowanej ustawy są trzy główne obszary regulacji:

- 1) utworzenie i ustanowienie głównych zasad funkcjonowania systemu instytucji rozwoju;
- 2) określenie roli Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w systemie instytucji rozwoju oraz
- 3) określenie warunków finansowania przedsiębiorców przez PFR S.A.

Projektowana ustawa przewiduje ramy prawne systemu instytucji rozwoju, czyli stałe, prawnie określone mechanizmy współpracy instytucji rozwoju (wskazanych w art. 2 ust. 1)⁸. W związku z tym w ustawie określa się podstawowe zasady (rozwiązania) funkcjonowania systemu, a przede wszystkim tryb współpracy między tymi instytucjami. W projekcie określono tylko „podstawowe” zasady współpracy, ponieważ instytucje rozwoju nadal będą podlegały innym przepisom, np. Kodeksu cywilnego lub Kodeksu spółek handlowych, na mocy których wszystkie podmioty występujące w obrocie mogą nawiązywać różnorodne relacje. Projektowana ustawa nie narusza reguł określonych w tych aktach. Jednakże ich analiza wskazuje, że celowe jest bardziej usystematyzowane i pogłębione skoordynowanie i zacieśnienie współpracy między instytucjami rozwoju. Na obecnym etapie nie jest niezbędna zmiana ustawowego lub statutowego zakresu ich działania. Wystarczające jest ustalenie mechanizmów współpracy, bez zmian innych przepisów. Podstawowym sposobem współpracy instytucji rozwoju będzie realizacja wspólnego dokumentu strategicznego i bieżące współdziałanie w nowo powołanej radzie instytucji rozwoju.

Ze względu na szczególne miejsce w systemie instytucji rozwoju, w przedłożonym projekcie określono również rolę Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w tym systemie. Koordynacja działania instytucji rozwoju wymaga stałych ram prawnych, w szczególności trybu uzgodnienia wspólnej Strategii, która zapewni spójne wykonywanie zadań przez instytucje. Chociaż zadania instytucji częściowo określone są ustawami, ustalenie wspólnych kierunków działania ułatwi uniknięcie niepotrzebnego powielania inicjatyw.

⁸ Zob. art. 2 ust. 1 projektu: „System instytucji rozwoju tworzą: 1) Polski Fundusz Rozwoju, 2) Bank Gospodarstwa Krajowego; 3) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości; 4) Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna; 5) Polska Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna, 6) Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna.”.

Trzecim obszarem projektowanej ustawy są warunki finansowania przedsiębiorców przez Polski Fundusz Rozwoju. Te przepisy będą mogły mieć także zastosowanie do spółki zależnej PFR (zob. art. 11 ust. 6). Należy podkreślić, że stosowanie większości instrumentów wspierających działalność przedsiębiorców nie jest szczegółowo określone przepisami prawa. Poza działalnością komercyjną, prowadzoną przez np. banki, oddzielną podstawę prawną stosowania takich instrumentów przewiduje ustawa o Krajowym Funduszu Kapitałowym S.A.⁹

Art. 2. System instytucji rozwoju i zasady systemu instytucji rozwoju

Przepis art. 2 ust. 1 wymienia instytucje rozwoju. W myśl tego przepisu instytucjami rozwoju są:

- 1) Polski Fundusz Rozwoju;
- 2) Bank Gospodarstwa Krajowego;
- 3) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości;
- 4) Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna;
- 5) Polska Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna;
- 6) Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna.

Zgodnie z projektowanym art. 2 ust. 2, instytucje rozwoju będą mogły posługiwać się nazwą „Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju”, także wraz z nazwą instytucji lub jej skrótem oraz znakiem identyfikującym. Projektowany przepis upoważnia tym samym instytucje rozwoju do posługiwania się tymi oznaczeniami wprost na podstawie ustawy, co uprości posługiwanie się nazwą Polskiego Funduszu Rozwoju (jako członem nazwy Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju) przez pozostałe instytucje rozwoju. Poza rozwiązaniami służącymi koordynacji działań instytucji rozwoju istotne jest ułatwienie prezentacji i odbioru działań tych instytucji przez partnerów i kontrahentów. Upowszechnienie jednolitej identyfikacji instytucji rozwoju ułatwi odbiorcom dostęp do pełnego wachlarza ich usług, co przyczyni się do pełniejszego ich wykorzystania. Konsolidacja wizerunkowa podmiotów kooperujących na rynku jest często stosowaną metodą polepszenia odbioru tych podmiotów przez ich klientów. „Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju” nie oznacza zatem podmiotu, ale jest zbiorczą nazwą zespołu instytucji, które będą koordynować swoją działalność. Inaczej rzecz ujmując, tzw. Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju to swoista forma współpracy tych

⁹ Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 892).

instytucji. Nazwanie zespołu instytucji z pewnością wzmocni identyfikację instytucji objętych systemem instytucji rozwoju.

W myśl przepisu art. 2 ust. 3 instytucje rozwoju, w ramach swoich zadań określonych właściwymi przepisami prawa lub postanowieniami statutów, realizują zadania w obszarze wsparcia lub usług świadczonych przedsiębiorcom, tzw. „zadania Grupy PFR”. Celem koordynacji jest zapewnienie efektywności i przejrzystości oraz szerokiej dostępności usług świadczonych przedsiębiorcom.

System instytucji rozwoju będzie działał zgodnie z dwiema zasadami systemowymi. Po pierwsze, instytucje rozwoju będą wykonywać swoje działania na zasadzie koordynacji. Ta zasada w pierwszym rzędzie oznacza, że działania podejmowane przez instytucje rozwoju będą zharmonizowane lub nawet realizowane wspólnie, uwzględniając cele wskazane w Strategii Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (zob. art. 6 projektu ustawy). Bieżącą koordynację systemu instytucji rozwoju zapewni wspólne ciało – Rada Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (zob. art. 3 ust. 1 projektu). Drugą zasadą, będącą uzupełnieniem pierwszej, będzie zasada wzajemnego uzupełniania swoich działań. Praktycznym wyrazem tej zasady będzie to, że instytucje rozwoju, formułując program swoich działań, będą obowiązane uwzględniać ofertę pozostałych instytucji.

Projektowany przepis art. 2 ust. 3 stanowi, że instytucje rozwoju prowadzą swoją działalność zgodnie z właściwymi przepisami i statutami. Ten przepis oznacza, że projektowana ustawa uzupełnia przepisy ustrojowe i statuty instytucji rozwoju. Jest to zgodne z intencją uregulowania przede wszystkim współpracy instytucji rozwoju pod auspicjami Polskiego Funduszu Rozwoju. Należy podkreślić, że projektowana Grupa PFR to platforma współpracy głównych instytucji, które prowadzą działalność w oparciu o instrumenty rynkowe i działania niewładcze. Takie ogólne odesłanie do innych przepisów podyktowane jest horyzontalnym charakterem projektowanej regulacji. Projektowana ustawa nie ingeruje zatem w zakres zadań i obszary działań wynikających z przepisów odrębnych, które mają zastosowanie do instytucji rozwoju,¹⁰ i ich statutów.¹¹ Wszelkie bardziej

¹⁰ Tj. wynikające przede wszystkim z:

- ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1543, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2019 r. poz. 310, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2018 r. poz. 1808, z późn. zm.).

¹¹ W przypadku PALiH oraz ARP ich misję określają przede wszystkim statuty. Zob. także: ustawę z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej

szczegółowe zasady nadal będą wynikały z przepisów ustrojowych instytucji rozwoju i innych przepisów regulujących ich działalność (np. z ustawy – Prawo bankowe).

Cele poszczególnych instytucji rozwoju wskazują właściwe przepisy odrębne oraz statuty, a w przypadku Polskiego Funduszu Rozwoju – w określonym zakresie także projektowana ustawa (zob. art. 11 projektu).

Przewidziany w projektowanej ustawie „system instytucji rozwoju” obejmuje sześć instytucji, wskazanych w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. W przyszłości współpraca i koordynacja instytucji publicznych służących rozwojowi gospodarstwu i społecznemu kraju, może – w zależności od doświadczeń zebranych wśród podmiotów Grupy PFR – zostać rozszerzona w pełni dojrzały system instytucji rozwoju (stąd również tytuł projektowanej ustawy).

Art. 3. Rada Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju

Efektywna koordynacja działań sześciu podmiotów bez stworzenia trwałego i przejrzystego mechanizmu w praktyce zwykle napotyka na trudności. Potrzebne jest stworzenie trwałego mechanizmu współpracy instytucji rozwoju. Proponuje się, aby takim forum była Rada Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (projektowany art. 3 ust. 1). Potrzeba ustanowienia Rady związana jest także ze zróżnicowaniem podstaw prawnych instytucji rozwoju. Powołanie Rady umożliwi sprawną koordynację działań podejmowanych przez instytucje rozwoju. Projekt ustawy nie określa przy tym wyczerpującej listy środków, jakie Rada będzie mogła w tym celu zastosować.

W projektowanym art. 3 ust. 2 wymienione zostały najważniejsze zadania Rady. Zadania Rady można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej grupy zadań należą zadania związane z formułowaniem i wykonywaniem podstawowego dokumentu systemu instytucji rozwoju, czyli „Strategii Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju”. Do tej grupy należą:

- 1) prowadzenie uzgodnień projektu Strategii oraz jej aktualizacji (art. 3 ust. 2 pkt 1);
- 2) przyjmowanie Strategii Grupy PFR oraz jej aktualizacji (art. 3 ust. 2 pkt 2);
- 3) monitorowanie realizacji Strategii Grupy PFR (art. 3 ust. 2 pkt 3);
- 4) przyjmowanie sprawozdania z realizacji Strategii Grupy PFR (art. 3 ust. 2 pkt 4);
- 5) koordynacja zadań instytucji rozwoju w ramach Grupy PFR (art. 3 ust. 2 pkt 5).

i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 253, z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy (Dz. U. poz. 517, z późn. zm.).

Do drugiej grupy należą zadania Rady o charakterze operacyjnym:

- 1) uzgadnianie z instytucjami rozwoju sposobu realizacji zadań Grupy PFR (art. 3 ust. 3 pkt 1);
- 2) zbieranie informacji o realizacji zadań Grupy PFR, ocena ich realizacji oraz wydawanie rekomendacji w zakresie sposobu ich realizacji (art. 3 ust. 3 pkt 2);
- 3) zapewnienie spójnej i pełnej informacji o instytucjach rozwoju i oferowanych przez te instytucje instrumentach finansowych i doradztwie (art. 3 ust. 3 pkt 3).

W projektowanym art. 3 ust. 3 pkt 1 przewidziano także katalog przykładowych zadań instytucji rozwoju, które mogą być objęte Strategią, a tym samym przedmiotem koordynacji w ramach Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, czyli:

- 1) oferowanie instrumentów finansowych i doradztwa przedsiębiorcom, w szczególności mikroprzedsiębiorcom, małym i średnim przedsiębiorcom, osobom zamierzającym podjąć wykonywanie działalności gospodarczej oraz jednostkom samorządu terytorialnego i osobom fizycznym;
- 2) realizacja przedsięwzięć sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz rozwojowi innowacyjności i kapitału ludzkiego;
- 3) doradztwo w zakresie eksportu i polskich inwestycji za granicą oraz napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- 4) prowadzenie programów służących upowszechnianiu wiedzy ekonomicznej, promocji przedsięwzięć gospodarczych oraz rozwojowi rynku finansowego;
- 5) współpraca z organizacjami, instytucjami, funduszami międzynarodowymi oraz w ramach programów międzynarodowych.

Rada będzie działała w duchu konsensu i równości wszystkich instytucji. W przepisie art. 3 ust. 4 podkreśla się, że Rada obowiązana jest przestrzegać zakresu działania, praw i obowiązków instytucji rozwoju określonego w przepisach powszechnie obowiązującego prawa lub ich statutach. Jedynym uprawnieniem przewodniczącego Rady wiążącym wobec instytucji rozwoju innych niż Polski Fundusz Rozwoju będzie uprawnienie przewodniczącego Rady do żądania informacji o realizacji zadań Grupy PFR. Przewodniczący, kierując żądanie, będzie mógł wskazać termin udzielenia i zakres informacji (projektowany art. 3 ust. 5). Należy podkreślić, że obowiązek przekazywania informacji nie może naruszać przepisów dotyczących ochrony tajemnic prawnie chronionych, np. bankowej lub ubezpieczeniowej (projektowany art. 3 ust. 5).

Art. 4. Skład Rady Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju

Projektowany art. 4 ust. 1 określa skład Rady Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju. W skład Rady wejdą prezesi instytucji rozwoju. Przewodniczącym Rady będzie prezes Polskiego Funduszu Rozwoju, co wynika z roli kierowanej przez niego instytucji w systemie instytucji rozwoju. Wiceprzewodniczącym Rady, na mocy projektowanego art. 4 ust. 1 pkt 2, będzie prezes Banku Gospodarstwa Krajowego – największej instytucji finansującej systemu.

Kolejne ustępy art. 4 dotyczą najważniejszych aspektów podejmowania rozstrzygnięć przez Radę. W myśl przepisu art. 4 ust. 2 projektu ustawy Rada będzie podejmować uchwały większością 2/3 głosów jej ustawowego składu, z wyjątkiem przyjmowania Strategii Grupy PFR (zob. art. 7 ust. 5 i 7 projektu). Każdemu członkowi Rady, w tym przewodniczącemu, przysługiwać będzie jeden głos (art. 4 ust. 3). Z uwagi na zróżnicowanie instytucji rozwoju, zwłaszcza ich odrębność prawną, a także koordynacyjny charakter Rady, nie ma przesłanek do różnicowania liczby lub wagi głosów przypisanych poszczególnym członkom Rady. Ustalenie stałego wymogu większości 2/3 głosów będzie służyło wypracowywaniu daleko idącej zgodności w Radzie, z zachowaniem jednakże marginesu elastyczności niezbędnej w każdym wspólnym działaniu większej grupy zainteresowanych.

Obsługę Rady zapewni Polski Fundusz Rozwoju (projektowany art. 4 ust. 4).

Art. 5. Tryb pracy Rady

Projektowany przepis art. 5 zawiera podstawowe normy dotyczące wewnętrznego funkcjonowania Rady. Bardziej szczegółowe reguły pracy Rady zostaną określone w regulaminie, który uchwali Rada na pierwszym posiedzeniu (projektowany art. 5 ust. 1 w zw. z art. 36 ust. 1).

Dalsze przepisy określają typowe zasady pracy każdego sformalizowanego zespołu. Posiedzenia Rady będą odbywały się nie rzadziej niż raz w miesiącu (projektowany art. 5 ust. 2). Przewodniczący Rady będzie organizował i kierował jej pracami, w tym będzie uprawniony do zwoływania jej posiedzeń (projektowany art. 5 ust. 3). Pierwsze posiedzenie Rady przewodniczący powinien zwołać nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od daty wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 35 ust. 1 pkt 1).

Istotne znacznie praktyczne będzie miała zasada osobistego udziału członków Rady w jej posiedzeniach. Dopiero gdy osobisty udział nie będzie możliwy, członka Rady na konkretnym posiedzeniu będzie mógł zastępować tylko upoważniony przez niego członek zarządu albo zastępca (w przypadku PARP). Upoważnionej osobie będą z mocy ustawy

przysługiwały uprawnienia reprezentowanego (projektowany art. 5 ust. 4), co oznacza, że uczestnictwo takiej osoby nie powinno w żaden sposób wstrzymywać prac Rady.

Art. 6. *Strategia Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju*

Instytucje rozwoju będą realizowały zadania zgodnie ze Strategią Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (projektowany art. 6 ust. 1). Strategia będzie obejmowała okres 5 lat kalendarzowych, przy czym będzie mogła być aktualizowana (projektowany art. 6 ust. 4).

Projektowany przepis art. 6 ust. 2 określa treść Strategii Grupy PFR. W każdej Strategii Grupy PFR będzie można wyróżnić trzy zasadnicze części. Podstawą planistycznej części Strategii będzie przedstawienie diagnozy sytuacji rynkowej w zakresie, który jest związany z celami i przedmiotem działalności instytucji rozwoju, m.in. występowania luk rynkowych, umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorców i realizacji inwestycji (projektowany art. 6 ust. 2 pkt 1). W części planistycznej zostaną określone wskaźniki osiągnięcia celów w zakresie zadań Grupy PFR oraz możliwe źródła ich finansowania (projektowany art. 6 ust. 2 pkt 2 i 3). Strategia będzie zawierała część określającą sposób monitorowania i oceny jej wykonania (art. 6 ust. 2 pkt 4), które będą następnie wykorzystane do przygotowania obowiązkowego sprawozdania z realizacji Strategii GPFR (projektowany art. 8 ust. 1).

Uzgadniając Strategię GPFR oraz jej aktualizacje, członkowie Rady będą obowiązani do uwzględnienia przepisów odrębnych, dokumentów programów przyjętych przez Radę Ministrów lub właściwego ministra oraz dokumentów programowych instytucji rozwoju (projektowany art. 6 ust. 3). Przepis art. 6 ust. 3 jest przepisem ustanawiającym jednoznaczną relację Strategii GPFR do przepisów odrębnych i innych dokumentów. Jednym z takich dokumentów jest „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Z dokumentem tym powiązanych jest dziewięć strategii sektorowych, które w części realizowane są przez instytucje rozwoju¹².

Art. 7. *Procedura opracowania Strategii*

Projekt Strategii będzie opracowywał przewodniczący Rady w uzgodnieniu z pozostałymi członkami Rady, przy czym każdy członek Rady będzie uprawniony do przedstawiania propozycji postanowień Strategii (art. 7 ust. 1). W celu zapewnienia, że Strategia spełnia założenia ustawowe, czyli nie narusza przepisów i dokumentów

¹² Strategia Rozwoju Kraju 2020, str. 6.

wiązących poszczególne instytucje rozwoju, każdy członek Rady może także wskazać części projektu Strategii, które – w ocenie tej instytucji – wymagają zmiany ze względu na przepisy odrębne lub inne dokumenty wiążące reprezentowaną przez niego instytucję rozwoju. Ten przepis stanowi dodatkowe zabezpieczenie przed potencjalną kolizją między obowiązkami, kompetencjami i ograniczeniami nałożonymi na poszczególne instytucje rozwoju a projektem Strategii. Jest naturalne, że szczegółowe ograniczenia najlepiej znają same instytucje rozwoju. Dzięki takiemu wyraźnemu przepisowi ustanowiony zostanie tryb zapewniania zgodności Strategii z przepisami odrębnymi i innymi dokumentami, zwłaszcza dokumentami rządowymi. Może się jednak zdarzyć, że wskazanie instytucji rozwoju nie będzie przekonujące. W takim przypadku, jeżeli przewodniczący Rady nie uwzględni wskazania członka Rady, będzie obowiązany na piśmie uzasadnić Radzie swoje stanowisko (art. 7 ust. 2). Następnie projekt będzie opiniowany w terminie 45 dni przez ministra właściwego do spraw gospodarki oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, w tym drugim przypadku w zakresie zgodności ze średniookresową strategią rozwoju regionalnego (por. art. 7 ust. 3).

Przewodniczący Rady będzie zobowiązany do przedstawienia ww. ministrom projektu Strategii do dnia 30 czerwca ostatniego roku obowiązywania dotychczasowej Strategii (projektowany art. 7 ust. 3). Termin ten przyjęto ze względu na to, że Strategia GPFR ma być opracowywana w cyklu roku kalendarzowego, mając na względzie zapewnienie czasu na zaopiniowanie projektu Strategii przez ministra właściwego do spraw gospodarki oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a także przygotowanie instytucji rozwoju do terminowego rozpoczęcia realizacji działań w niej ujętych. Uprawnienie do zaopiniowania projektu Strategii proponuje się nadać ministrom jako organom rządowym, ponieważ ministrom tym podlegają niektóre instytucje rozwoju (PARP) lub w których funkcjonowaniu ten minister pełni szczególne obowiązki (BGK, KUKK) bądź zakres działania jest zbliżony do właściwości tego ministra (ARP, PAiH). W przypadku nieuwzględnienia opinii któregośkolwiek ministra w całości, w terminie 30 dni pisemnie informuje się właściwego ministra o przyczynach nieuwzględnienia (art. 7 ust. 4 *in fine*).

Przewodniczący Rady w terminie 30 dni od otrzymania opinii ministra będzie zobowiązany zwołać posiedzenie Rady, na którym podda pod głosowanie projekt Strategii. Rada będzie przyjmowała Strategię GPFR w drodze uchwały podjętej jednomyślnie (art. 7 ust. 5). W przypadku gdy nie zostanie uzyskana jednomyślność, członkowie Rady głosujący przeciwko przyjęciu Strategii będą zobowiązani przekazać przewodniczącemu

pisemne uzasadnienie swojego sprzeciwu (projektowany art. 7 ust. 6 zd. 1). Po zapoznaniu się z uzasadnieniem sprzeciwu, przewodniczący będzie mógł dokonać korekt Strategii (art. 7 ust. 6 zd. 2). Przed upływem 30 dni od pierwszego głosowania projekt Strategii – ewentualnie skorygowany – będzie ponownie poddany pod głosowanie. W drugim głosowaniu wystarczająca do przyjęcia Strategii będzie większość 2/3 głosów ustawowego składu Rady (projektowany art. 7 ust. 7).

Projektowany art. 7 ust. 8 wskazuje, że przy aktualizacji Strategii GPFR postępuje się tak samo jak w przypadku projektu inicjującego, z wyjątkiem terminu przedkładania aktualizacji do zaopiniowania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Aktualizacja powinna być przedstawiona ministrowi do 30 czerwca roku, w którym jest dokonywana.

Art. 8. Sprawozdanie z wykonania Strategii

Istotnym rozwiązaniem projektowanego systemu instytucji rozwoju będzie obowiązek sporządzania sprawozdania z realizacji Strategii. Coroczna ewaluacja pozwoli na lepsze ukierunkowanie zasobów instytucji rozwoju i skuteczniejszą realizację celów poszczególnych instytucji oraz Grupy PFR jako całości. Sprawozdanie wesprze przejrzystość i rozliczalność działań podejmowanych w grupie.

W związku z tym w projektowanym przepisie art. 8 ust. 1 przewidziano obowiązek przewodniczącego sporządzenia projektu rocznego sprawozdania z realizacji Strategii. Sprawozdanie za dany rok kalendarzowy powinno być przyjęte przez Radę Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju do dnia 30 kwietnia następnego roku. Przyjęte sprawozdanie przewodniczący Rady będzie przekazywał do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz podmiotom uprawnionym do wykonywania w instytucjach rozwoju praw z akcji należących do Skarbu Państwa (tj. podmiotom, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹³) (art. 8 ust. 3). Jeżeli Rada nie przyjmie sprawozdania, przewodniczący Rady przekaze ministrowi właściwemu do spraw gospodarki projekt sprawozdania wraz z informacją o okolicznościach nieprzyjęcia sprawozdania przez Radę (art. 8 ust. 4).

Na gruncie projektowanej ustawy przekazanie do wiadomości jest wystarczające, bowiem wszystkie instytucje rozwoju podlegają przepisom odrębnym, w których zawarte są zbliżone mechanizmy oceny wyników pracy ich władz, w szczególności w ustawie z dnia 16

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1182, z późn. zm.

grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym i w Kodeksie spółek handlowych. Wprowadzanie dodatkowych mechanizmów jest zatem zbędne.

Art. 9. Zgodność dokumentów wiążących instytucje rozwoju ze Strategią

Przy opracowywaniu swoich planów strategicznych, planów finansowych lub planów operacyjnych, zgodnie z przepisem projektowanego art. 9 ust. 1, instytucje rozwoju będą obowiązane uwzględniać postanowienia Strategii GPFR. Przepis art. 9 ust. 1 projektu ustawy jest kolejnym rozwiązaniem służącym koordynacji i współpracy instytucji rozwoju, ale nie zastępującym albo modyfikującym podstaw prawnych funkcjonowania poszczególnych instytucji rozwoju. Przez cały okres obowiązywania Strategia powinna być zgodna z przepisami prawa. Dlatego, w przypadku gdy z przepisów odrębnych, orzeczenia sądu, programu rozwoju lub decyzji właściwego organu władzy publicznej wynika konieczność zmiany Strategii, instytucja rozwoju niezwłocznie zwraca się do Rady o aktualizację Strategii (art. 9 ust. 2). Jest to kolejne rozwiązanie oddające charakter Strategii jako dokumentu służącego koordynacji działania instytucji rozwoju, a nie np. kształtowaniu ich obowiązków niejako obok ich przepisów ustrojowych. Granicą ustaleń przyjętych w Strategii są zatem uprawnienia i obowiązki wynikające z innych źródeł. Przykładowo Strategia nie będzie ingerowała w uprawnienia rady nadzorczej BGK (art. 9 ustawy o BGK) lub Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych (art. 7 ust. 2 ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych). Podsumowując, przedmiotem Strategii będą wybrane aspekty działalności „operacyjnej” instytucji rozwoju, które należą do sfery decyzji wykonawczych w ramach obowiązujących przepisów i zgodnie z dokumentami programowymi i finansowymi każdej z instytucji.

Art. 10. Portal Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju

Projektowany przepis art. 10 ust. 1 projektu przewiduje, że Polski Fundusz Rozwoju będzie prowadził i obsługiwał portal internetowy „Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju”. Portal będzie ważnym instrumentem koordynacji zadań tych instytucji, w szczególności w zakresie przedstawiania ich oferty potencjalnym kontrahentom oraz świadczenia niektórych usług, w tym drogą elektroniczną. Należyte i skuteczne wykonanie tego zadania wymaga odpowiedniego i jednolitego zaplecza teleinformatycznego. Z tego względu obsługę portalu, w tym towarzyszące mu narzędzia do komunikacji oraz gromadzenia danych, powierza się Polskiemu Funduszowi Rozwoju, jako podmiotowi o charakterze ośrodka koordynującego system instytucji rozwoju (projektowany art. 10 ust. 1).

Koszty portalu będą pokrywały wspólnie wszystkie instytucje rozwoju (art. 10 ust. 2). Szczegółowe zasady prowadzenia portalu Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju określą umowy zawarte przez PFR i instytucje rozwoju (art. 10 ust. 3).

Art. 11. *Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna*

Polski Fundusz Rozwoju S.A. wykonuje swoje zadania na zasadach rynkowych. W związku z powyższym w projektowanym art. 11 ust. 1 wyraźnie stwierdza się, że prowadzi działalność w imieniu własnym i na własny koszt (rachunek) zgodnie z zasadami dobrej praktyki handlowej. Zadania Polskiego Funduszu Rozwoju polegają na prowadzeniu własnych przedsięwzięć, a w ramach Grupy PFR – na koordynacji i realizacji przedsięwzięć gospodarczych. Realizując swoje działania, PFR dąży do osiągnięcia rynkowej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału w długim terminie. Inaczej zatem niż niektóre inne instytucje rynku finansowego, Polski Fundusz Rozwoju nie traktuje inwestycji krótkoterminowych priorytetowo. Określenie w ustawie tej wytycznej działalności PFR ma podstawowe znaczenie, ponieważ wprost określa cel i charakter działalności spółki *in toto*. Ranga ustawowa wytycznej oznacza również, że status PFR, w tym obowiązki jego organów, są zmodyfikowane w stosunku do zasad ogólnych, np. wynikających z Kodeksu spółek handlowych. Podsumowując, działalność Polskiego Funduszu Rozwoju ma być ukierunkowana na:

- 1) działalność handlową, a nie wykonywanie zadań *stricto* publicznych,
- 2) dłuższą perspektywę, gdyż tylko taka perspektywa pozwala godzić charakter gospodarczy i zrównoważony rozwoju kraju.

Przepis art. 11 ust. 2 określa dodatkowe – poza prowadzeniem działalności gospodarczej – zadania PFR. Należą do nich: wykonywanie zadań powierzonych przez organy administracji rządowej, inne jednostki wykonujące zadania publiczne lub jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie inwestycji kapitałowych, obsługa Rady Grupy PFR, prowadzenie i obsługa portalu Grupy PFR, udzielanie finansowania przedsiębiorcom oraz wykonywanie zadań związanych z pracowniczymi planami kapitałowymi.

W myśl projektowanego art. 11 ust. 3 organizację i funkcjonowanie Polskiego Funduszu Rozwoju określi statut przyjmowany zgodnie z przepisami Kodeksu spółek handlowych, z uwzględnieniem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania

mieniem państwowym.¹⁴ Nie ma zatem potrzeby bardziej szczegółowego regulowania organizacji i funkcjonowania Polskiego Funduszu Rozwoju.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców¹⁵ Polski Fundusz Rozwoju zobowiązany jest do prowadzenia ksiąg rachunkowych i dokumentacji dotyczącej jego sytuacji prawnej oraz ekonomiczno-finansowej, w sposób przedstawiający rzetelnie i jasno: dokonane na jego rzecz przysporzenia ze środków publicznych oraz rzeczywisty sposób wykorzystania przysporzenia ze środków publicznych. Nastąpi więc rozdzielenie rachunkowe PFR na część związaną z realizacją zadań publicznych oraz część „komercyjną”, co jest istotne w kontekście pomocy publicznej.

Niezależnie od powyższego uregulowania, w przepisie projektowanego art. 11 ust. 4 przewidziano, że PFR będzie prowadził wyodrębnioną ewidencję dla zadań finansowanych ze środków publicznych oraz dla zadań realizowanych w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, w tym jest obowiązany do prawidłowego przypisywania przychodów i kosztów na podstawie metod mających obiektywne uzasadnienie. Taka regulacja ułatwi wywiązywanie się m.in. z obowiązków sprawozdawczych, np. w razie otrzymania przez PFR pomocy publicznej. Przewiduje się, że zasady prowadzenia odrębnej ewidencji oraz metody przypisywania przychodów i kosztów zgodnie z podziałem tych środków, o którym mowa w ust. 4, PFR określi w dokumentacji, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (art. 11 ust. 5).

Zgodnie z projektowanym przepisem art. 11 ust. 6, Polski Fundusz Rozwoju może powierzyć wykonywanie zadań w zakresie finansowania przedsiębiorców swojej spółce zależnej w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505). W takim przypadku przepisy prawa dotyczące wykonywania tych zadań przez Polski Fundusz Rozwoju będą miały zastosowanie do tej spółki zależnej.

Ważnym działaniem instytucji rozwoju jest zapewnianie finansowania przedsiębiorcom, w tym małym i średnim mającym trudności z pozyskaniem niezbędnego finansowania ze względu na wczesny etap i znaczące ryzyko prowadzonej działalności.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1182, z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. poz. 1411, z późn. zm.

W grupie spółek Polskiego Funduszu Rozwoju takie działania może wypełniać spółka PFR Ventures sp. z o.o., której przeważającym przedmiotem działalności jest działalność związana z zarządzaniem funduszami. W zakresie tej działalności PFR Ventures sp. z o.o. zarządza funduszami zasilanymi środkami unijnymi przekazanymi celem zapewnienia niezbędnego finansowania przedsiębiorcom w drodze dokonywania inwestycji kapitałowych i quasi-kapitałowych. PFR Ventures sp. z o.o. funkcjonuje w warunkach intensywnej konkurencji na rynku *seed/venture capital*, prowadzi działalność gospodarczą w celu maksymalizacji zysku oraz ponosi pełne ekonomiczne ryzyko, w tym ewentualnych strat, związane z prowadzoną działalnością.

Polski Fundusz Rozwoju jest jedynym akcjonariuszem Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. (KFK S.A.). Zadania KFK S.A. zostały określone w uchylanej ustawie z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym. Zadaniem KFK S.A. było udzielanie finansowania przedsiębiorcom ze środków unijnych w drodze dokonywania inwestycji kapitałowych i quasi-kapitałowych. Ponieważ KFK S.A. nie podejmuje już nowych inicjatyw, a kontynuuje jedynie rozpoczęte projekty w celu ich zakończenia oraz rozliczenia, celowe jest ograniczenie kosztów działalności oraz osiągnięcie efektu synergii z połączenia obu podmiotów. W konsekwencji ustawa o Krajowym Funduszu Kapitałowym zostanie uchylona (projektowany art. 40), a PFR Ventures sp. z o.o., ze względu na posiadane kompetencje w zakresie zarządzania funduszami, w tym funduszami finansowanymi środkami unijnymi, zakończy oraz rozliczy projekty realizowane na dzień wejścia w życie ustawy przez KFK S.A.

Art. 12. Udzielanie finansowania przedsiębiorcom

Przepis art. 12 ust. 1 przewiduje, że PFR będzie udzielał finansowania przedsiębiorcom, w szczególności mikro-, małym i średnim przedsiębiorcom. W myśl projektowanego art. 11 ust. 6, zadania z zakresu finansowania przedsiębiorstw PFR będzie mógł powierzać swojej spółce zależnej. Przewiduje się, że pierwszym takim podmiotem będzie PFR Ventures sp. z o.o., który zastąpi KFK (zob. art. 32). W myśl projektowanego art. 12 ust. 2, wynagrodzenie PFR z tytułu wykonywania działań w obszarze finansowania przedsiębiorców nie powinno przekraczać stawek rynkowych. Takie uregulowanie wyklucza pomoc publiczną.

Finansowanie przedsiębiorców może stanowić pomoc publiczną. Dlatego w projektowanym art. 12 ust. 3 przewidziana została fakultatywna delegacja do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, które określi szczegółowe warunki udzielania

finansowania przedsiębiorcom, o którym mowa w ust. 1, mając na uwadze dopuszczalność i warunki udzielania pomocy państwa określone przez właściwe organy Unii Europejskiej. Pomoc udzielana w ramach przewidzianych tym rozporządzeniem nie będzie już podlegała odrębnej notyfikacji i akceptacji Komisji Europejskiej, co znacznie ułatwi dostęp przedsiębiorców do finansowania. Pomoc publiczna objęta rozporządzeniem będzie mogła być przeznaczona na realizację inwestycji kapitałowych, wspieranie przedsiębiorców, ochronę środowiska naturalnego, badania, rozwój oraz innowacje, szkolenia i doradztwo, rekrutację i zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i pracowników niepełnosprawnych, naprawienie szkód spowodowanych niektórymi klęskami żywiołowymi, przedsięwzięcia o charakterze społecznym w zakresie transportu na rzecz mieszkańców regionów oddalonych, infrastrukturę szerokopasmową, kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, infrastrukturę lokalną.

Art. 13. *Formy finansowania przedsiębiorców*

Projektowany przepis art. 13 wskazuje główne rozwiązania dotyczące sposobu udzielania finansowania przedsiębiorców przez PFR. Projektowany przepis art. 13 ust. 1 określa najważniejsze formy finansowania przedsiębiorców, tj.:

- 1) tzw. formy kapitałowe: formy dokonywania inwestycji w przedsiębiorców przez obejmowanie emitowanych przez nich udziałów lub akcji, warrantów subskrypcyjnych, lub uczestniczenie jako wspólnik w przedsiębiorstwach działających w formie spółek osobowych;
- 2) inne formy finansowania: nabywanie obligacji, udzielanie pożyczek, gwarancji oraz poręczeń.

Formy kapitałowe będą głównymi sposobami finansowania przedsiębiorstw. Dodatkowymi formami będą formy niekapitałowe. Wyposażenie spółki zależnej w możliwość udzielania gwarancji lub poręczeń ma na celu wypełnienie luki rynkowej. Spółka zależna w ten sposób tylko uzupełni ofertę gwarancji i poręczeń udzielanych przez BGK.

Ze względu na różne struktury korporacyjne, które mogą służyć udzielaniu finansowania, w przepisie art. 13 ust. 2 przedłożonego projektu przewidziano, że finansowanie będzie mogło być udzielane bezpośrednio lub pośrednio, czyli udzielane za pośrednictwem innych podmiotów. Projektowany przepis przewiduje, że „pośrednik” będzie mógł prowadzić działalność wyłącznie w zakresie czynności związanych z finansowaniem.

W przypadku podmiotów zagranicznych będzie musiał być tzw. instytucją wspólnego finansowania. Do określania takich podmiotów w projektowanej ustawie proponuje się używać pojęcia „fundusz kapitałowy”. To pojęcie w ustawie o KFK S.A.¹⁶ jest używane do określenia analogicznych struktur i w związku z tym może być dalej używane w przyszłej ustawie o systemie instytucji rozwoju. Z naturalnych względów bardziej szczegółowe uregulowanie form „bezpośrednich”, czyli stosowanych przez samą spółkę, nie wymaga uregulowania w projektowanej ustawie. Formy bezpośrednie będą podlegały zatem przepisom ogólnym, np. Kodeksowi cywilnemu.

Zgodnie z projektowanym art. 13 ust. 3, PFR będzie upoważniony do tworzenia lub współtworzenia funduszy kapitałowych. To uprawnienie jest kolejnym instrumentem zapewniającym możliwość prowadzenia działalności na optymalnych warunkach, zbliżonych do warunków, w jakich działają podobne instytucje prywatne.

Art. 14. *Finansowanie za pośrednictwem funduszy kapitałowych*

Projektowany przepis art. 14 wskazuje formy udzielania finansowania przedsiębiorcom za pośrednictwem funduszy kapitałowych:

- 1) obejmowanie lub nabywanie udziałów lub akcji tych funduszy kapitałowych;
- 2) uczestnictwo w funduszach kapitałowych działających w formie spółek komandytowych, komandytowo-akcyjnych lub innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz instytucji wspólnego inwestowania mających siedzibę za granicą;
- 3) nabywanie certyfikatów inwestycyjnych lub jednostek uczestnictwa tych funduszy kapitałowych;
- 4) nabywanie emitowanych przez fundusze kapitałowe obligacji, obligacji zamiennych na akcje, obligacji z prawem pierwszeństwa i warrantów subskrypcyjnych.

Powyższy katalog form finansowania odpowiada aktualnej praktyce na rynku inwestycji podwyższonego ryzyka (ang. *venture capital*) jako inwestycje kapitałowe i quasi-kapitałowe. Tak różnorodne sposoby finansowania potrzebne są do skutecznej realizacji zadań spółki zależnej wykonywanych we współpracy z funduszami kapitałowymi.

¹⁶ Art. 2 pkt 1 ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym: „osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której wyłącznym przedmiotem działalności jest dokonywanie inwestycji;”.

Art. 15. Wybór funduszy kapitałowych, podmiotów zarządzających funduszami kapitałowymi i rekrutacja osób zarządzających funduszami

W myśl projektowanego art. 15 ust. 1, PFR będzie, w drodze otwartego konkursu, wybierał fundusze kapitałowe i podmioty zarządzające funduszami kapitałowymi, osoby zarządzające takimi funduszami lub podmiotami. Konkurs pozwoli ubiegać się o finansowanie możliwie szerokiemu kręgowi podmiotów i zapewni konkurencyjność całego procesu. Zyska w ten sposób możliwość dotarcia ze swoją ofertą do wielu podmiotów i zapewni przejrzystość jego działania. Przeprowadzając konkurs, PFR będzie miał obowiązek przestrzegania zasad przejrzystości, konkurencyjności, proporcjonalności i niedyskryminacyjnego traktowania oferentów. Ważnym obowiązkiem będzie niedopuszczanie do konfliktu interesów. Takie zasady stanowią wykonanie obowiązków przewidzianych dla podmiotów uczestniczących w zarządzaniu i wydatkowaniu funduszy unijnych.¹⁷ Ponieważ PFR należy do Skarbu Państwa, nakaz przeprowadzania otwartych konkursów w drodze przepisu ustawy jest uzasadniony.

W celu zapewnienia elastyczności wymaganej na rynku *venture capital* i tym samym maksymalnej konkurencyjności konkursów należy dopuścić utworzenie funduszu kapitałowego po rozstrzygnięciu konkursu (art. 15 ust. 2 projektu). Podobnie, obciążanie podmiotów i zespołów eksperckich mających odpowiednie kwalifikacje obowiązkiem tworzenia funduszu zanim zostanie wybrana ich oferta znacząco zmniejszy atrakcyjność udziału w konkursach. W związku z tym w przepisie art. 15 ust. 3, dopuszczono składanie ofert także przez podmiot lub osoby, które będą zarządzały funduszem kapitałowym. Dynamiczny charakter rynku inwestycyjnego powoduje, że nie można oczekiwać, aby zainteresowani współpracą z PFR inwestowali zasoby w założenie funduszu kapitałowego, zanim ich oferta zostanie wybrana. Dlatego należy przewidzieć możliwość złożenia ofert w konkursie przez podmioty, które będą zarządzały funduszem kapitałowym (art. 15 ust. 3 projektu)¹⁸.

¹⁷ Art. 38 ust. 5 rozporządzenia (UE) 1303/2013 r.: „Podmioty, o których mowa w ust. 4 akapit pierwszy lit. a), b) i c) niniejszego artykułu, mogą, gdy wdrażają fundusze funduszy, dalej powierzyć część swoich zadań wdrożeniowych pośrednikom finansowym, pod warunkiem że takie podmioty zapewniają na własną odpowiedzialność, aby pośrednicy finansowi spełniali kryteria określone w art. 33 ust. 1 oraz art. 209 ust. 2 rozporządzenia finansowego. Pośrednicy finansowi są wybierani na podstawie otwartych, przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących procedur, niedopuszczających do konfliktów interesów.”.

¹⁸ Zob. art. 12 ust. 2 ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym.

Minimalne wymogi, którym ma odpowiadać konkurs, określa projektowany art. 15 ust. 4 i 5. Ogłoszenie o konkursie ma być zamieszczane na portalu Grupy PFR. W ogłoszeniu PFR będzie obowiązany zamieścić w ogłoszeniu co najmniej:

- 1) termin składania ofert, nie krótszy niż 30 dni;
- 2) formy i warunki przekazania finansowania;
- 3) termin i tryb wyboru oferty oraz kryteria stosowane przy wyborze oferty;
- 4) dokumenty i oświadczenia, które należy dołączyć do oferty.

Powyższa, minimalna zawartość ogłoszenia jest wystarczająca, pozostałe zasady konkursu zostaną określone w regulaminie konkursu ofert w sposób zapewniający zachowanie wymogu transparentności, konkurencyjności, proporcjonalności i zasad unikania konfliktu interesów. Kluczowe rozwiązania, czyli obowiązek publikowania ogłoszenia z zachowaniem odpowiedniego czasu na przygotowanie ofert oraz wskazanie form i warunków przekazania finansowania, będą zamieszczane w ogłoszeniu (art. 15 ust. 5 projektu). Zgodnie z zasadą przejrzystości, wyniki konkursu będą zamieszczane także na portalu Grupy PFR (art. 15 ust. 6 projektu).

Art. 16. Udzielanie finansowania na podstawie umowy

W myśl projektowanego art. 16 PFR będzie udzielał finansowania na podstawie umowy z wybranym w konkursie funduszem kapitałowym albo podmiotem lub osobami zarządzającymi funduszami kapitałowymi.¹⁹

Umowa będzie miała charakter prywatnoprawny. W projektowanej ustawie przewiduje się, że umowa będzie zawierała w szczególności: przeznaczenie, wysokość i formę udzielanego finansowania, skutki niewykonania lub nienależytego wykonania umowy oraz szczegółowe warunki oraz tryb zwrotu i rozliczenia wsparcia finansowego.

Art. 17. Wykonywanie zadań w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego

Projektowany przepis art. 17 ust. 1 przewiduje, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie mógł, na uzasadniony wniosek PFR, udzielić dotacji celowej na wykonywanie niektórych zadań związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym, tj. przygotowaniem lub prowadzeniem przedsięwzięć PPP.

Możliwość zaangażowania PFR do działań na rzecz rozwoju PPP współgra z zaangażowaniem PFR i innych instytucji rozwoju we współpracę z jednostkami

¹⁹ Zob. art. 13 ust. 1 ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym.

samorządu, której przedmiotem są m.in. inwestycje infrastrukturalne i rewitalizacja. Równocześnie w projektowanym art. 27 przewiduje się stosowną zmianę ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, która umożliwi ministrowi do spraw rozwoju regionalnego powierzenie wykonywania tych zadań PFR.

Dotacja ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego będzie udzielana na podstawie umowy z PFR, zgodnie z art. 150 ustawy o finansach publicznych (art. 17 ust. 2 projektu).

Art. 18. *Możliwość uzyskiwania dotacji i środków unijnych*

Niektóre zadania PFR mogą mieć charakter publiczny. W związku z tym należy zapewnić podstawę prawną przyznawania dotacji celowych zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych, który wymaga szczególnej podstawy prawnej udzielania dotacji z budżetu państwa (tzw. tytuł dotacyjny).²⁰ W art. 18 ust. 1 przewiduje się, że przychodami PFR będą mogły być dotacje celowe z budżetu państwa i środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, a odsetki od nich, o ile przepisy lub umowy dotyczące przekazania lub wykorzystania tych środków nie przesądzą inaczej. Dotacje celowe będą mogły być udzielane tylko na pokrycie kosztów administracyjnych finansowania przedsiębiorców z wykorzystaniem środków publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ewentualna dotacja będzie więc związana z zadaniami o charakterze publicznym.

Przepis art. 18 ust. 3 przewiduje limit dotacji, które nie będą mogły przewyższać koniecznych, rzeczywistych kosztów bezpośrednich i pośrednich poniesionych przez Polski Fundusz Rozwoju na realizację tych działań i obejmować dofinansowania działalności gospodarczej PFR.

Z otrzymaniem dotacji powiązany będzie obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji dla zadań finansowanych z dotacji oraz działalności gospodarczej, w tym obowiązek prawidłowego przypisywania przychodów i kosztów na podstawie metod mających obiektywne uzasadnienie (art. 18 ust. 4). Przewiduje się, że zasady prowadzenia

²⁰ Zob. art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869): „Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.”.

odrębnej ewidencji oraz metody przypisywania przychodów i kosztów zgodnie z podziałem tych środków, o którym mowa w ust. 4, PFR określa w dokumentacji, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹. Powyższe rozwiązania podyktowane są zasadami przejrzystości udzielania dotacji i reżimem pomocy publicznej. Odrębna ewidencja m.in. działalności finansowanej ze środków unijnych ma być gwarancją rzetelnego i terminowego rozliczenia wydatków kwalifikowanych oraz ułatwi też kontrolę prawidłowości jej wykorzystania.

W zakresie nieuregulowanym art. 18 ust. 1–4, czyli w zakresie zasad rozliczania i zwrotu niewłaściwie wykorzystanej lub niewykorzystanej dotacji, będą miały odpowiednie zastosowanie przepisy art. 150–152 ustawy o finansach publicznych (zob. art. 18 ust. 6).

Art. 19. Emisja skarbowych papierów wartościowych na podwyższenie kapitału zakładowego PFR S.A.

Projektowany przepis art. 19 ust. 1 wyposaży ministra właściwego do spraw budżetu w możliwość przekazania skarbowych papierów wartościowych na podwyższenie kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju. Minister właściwy do spraw budżetu będzie mógł przekazać skarbowe papiery wartościowe, jeżeli podwyższenie kapitału zakładowego PFR będzie konieczne do wykonania zadań określonych w statucie tej instytucji.

W myśl projektowanego przepisu art. 19 ust. 2, wniosek Polskiego Funduszu Rozwoju będzie musiał zawierać kilka elementów. Poza takimi elementami jak łączna wartość nominalna skarbowych papierów wartościowych i maksymalna wysokość podwyższenia kapitału zakładowego PFR, we wniosku mają być zamieszczone podstawowe informacje o zamierzonym przeznaczeniu wnioskowanego finansowania, tj.:

- 1) określenie przeznaczenia środków pochodzących z podwyższenia kapitału zakładowego wraz ze wskazaniem sposobu ich wykorzystania;
- 2) analiza alternatywnych źródeł finansowania zamierzenia, które ma być sfinansowane ze środków pochodzących z podwyższenia kapitału zakładowego.

Ponadto we wniosku powinien znaleźć się projekt uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy o podwyższeniu kapitału zakładowego oraz opinia podmiotu wykonującego prawa z akcji w Polskim Funduszu Rozwoju należących do Skarbu Państwa. Kluczowym elementem wniosku będzie określenie „przeznaczenia środków pochodzących z podwyższenia kapitału zakładowego wraz ze wskazaniem sposobu ich wykorzystania”

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

(projektowany art. 19 ust. 2 pkt 4). Wyraźne wskazanie we wniosku przeznaczenia środków pochodzących z podwyższenia kapitału zakładowego pozwoli ministrowi właściwemu do spraw budżetu na dogłębną ocenę zasadności wniosku PFR w świetle celów państwa.

Zgodnie z projektowanym art. 19 ust. 3 warunki emisji skarbowych papierów wartościowych na podwyższenie kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju minister właściwy do spraw budżetu określi w liście emisyjnym. W tym względzie nie będą miały zastosowania ogólne warunki emisji skarbowych papierów wartościowych, z wyjątkiem przepisów art. 97 i art. 98 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²², które dotyczą emisji skarbowych papierów wartościowych. Warunki emisji papierów skarbowych zostaną określone w liście emisyjnym (art. 19 ust. 3 i 4). Powyższe odstępstwa podyktowane są charakterem tych papierów wartościowych, tzn. charakterem zbliżonym do papierów wartościowych emitowanych przez podmioty rynkowe. Ze względu na to, że cel emisji i przeznaczenie tych papierów wartościowych zostały już określone w projektowanej ustawie, niezasadne jest uzależnianie ich emisji od wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 97 ustawy o finansach publicznych. Z kolei treść listu emisyjnego określa art. 19 ust. 3, co uzasadnia wyłączenie stosowania art. 98 ustawy o finansach publicznych (projektowany art. 19 ust. 6).

Do zbywania skarbowych papierów wartościowych przekazanych Polskiemu Funduszowi Rozwoju nie będzie miał zastosowania także przepis art. 102 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym skarbowe papiery wartościowe zbywane są odpłatnie na rynku pierwotnym, a emisja następuje z dniem rozliczenia zaoferowanych do nabycia skarbowych papierów wartościowych. Tymczasem, wobec przekazania papierów wartościowych Polskiemu Funduszowi Rozwoju, w myśl projektowanego art. 19 ust. 5, ich emisja będzie następowała z dniem zarejestrowania skarbowych papierów wartościowych w depozycie papierów wartościowych.

Art. 20. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Istotnym instrumentem polityki gospodarczej są poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa. W myśl art. 20 ust. 1 projektowanej ustawy, Rada Ministrów będzie mogła udzielić PFR S.A., na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, poręczeń i gwarancji spłaty zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów lub obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju. Zgodnie z art. 20 ust. 2, środki pochodzące

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

z emisji obligacji lub kredytów będą mogły być przeznaczane tylko na przedsięwzięcia inwestycyjne podejmowane w celu realizacji zadań PFR S.A. Należy podkreślić, iż udzielanie poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa nie ma charakteru obligatoryjnego. Rada Ministrów może, o ile uzna to za uzasadnione, ale nie musi udzielić takiego poręczenia lub gwarancji. Ostateczna decyzja w przedmiocie ewentualnego wsparcia realizacji przedsięwzięcia PFR będzie należała zawsze do Rządu. Te przepisy będą stanowiły *lex specialis* wobec powyższego w projektowanej ustawie, a więc wyłączone zostały następujące przepisy ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne²³: art. 3 (wskazanie podmiotów uprawnionych do udzielania gwarancji – autonomiczne uregulowanie w art. 20 ust. 1), art. 7 (przeznaczenie poręczonego lub gwarantowanego kredytu – autonomiczne uregulowanie w art. 20 ust. 2) i art. 12 ust. 1 (wskazanie podmiotu uprawnionego do udzielania poręczenia i gwarancji wykonania zobowiązania z obligacji – zob. projektowany art. 20 ust. 1) oraz art. 14 (przeznaczenie środków zostanie autonomicznie określone zgodnie z art. 20 ust. 2). Wyłączenia ww. przepisów i wprowadzenie odrębnych regulacji wynikają z szerokiego zakresu przedsięwzięć inwestycyjnych PFR, w związku z czym zasadne jest podejmowanie decyzji co do udzielenia gwarancji wyłącznie na poziomie Rady Ministrów. Ponadto wyłączenie stosowania ww. przepisów ustawy o poręczeniach i gwarancjach z 1997 r. podyktowane jest potrzebą wprowadzenia bardziej elastycznych zasad w odniesieniu do PFR, który może realizować – zgodnie ze swoją misją – także przedsięwzięcia należące do szeroko pojętej polityki gospodarczej państwa, które nie zawsze będą kwalifikowały się do celów określonych w ustawie z 1997 r., jak np. w obszarze fuzji i przejęć przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu strategicznym lub dla rozwoju gospodarki kraju. Należy dodać, że PFR nie angażuje się w przedsięwzięcia podwyższonego ryzyka, ale dąży „w długim terminie do osiągnięcia rynkowej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału” (zob. projektowany art. 11 ust. 1).

W przypadku przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze publicznym o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w myśl projektowanego art. 20 ust. 4, pułap poręczeń i gwarancji został ustalony na 100% kwoty zobowiązania z obligacji lub

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1808, z późn. zm.

kredytu oraz odsetek.²⁴ W myśl projektowanego art. 20 ust. 4, ze względu na cel przeznaczenia środków z emisji niektórych obligacji i kredytów zaciąganych przez PFR S.A., nie zawsze celowe jest żądanie ustanowienia zabezpieczenia na całą kwotę ewentualnych roszczeń z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta. Niekiedy wystarczające może być ustanowienie zabezpieczenia częściowego, w szczególności w zależności od charakteru inwestycji (art. 20 ust. 4). Podobne zwolnienie zostało przewidziane w przypadku niektórych poręczeń i gwarancji udzielanych Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.²⁵ Natomiast w przypadku gwarancji, które mogłyby być udzielane w celu wspierania przedsięwzięć inwestycyjnych podejmowanych w celu realizacji zadań PFR, byłyby to gwarancje udzielane na warunkach komercyjnych/rynkowych, tj. udzielane w związku z pozyskiwaniem finansowania na przedsięwzięcia, które nie stanowią bezpośrednio zadań publicznych, w stosunku do których muszą zostać zachowane wymogi dotyczące pomocy publicznej, tj. obwieszczenia Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji²⁶. A zatem gwarancje te będą mogły być udzielane wyłącznie, gdy będą spełnione wszystkie warunki określone w ustawie o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, jak i obwieszczeniu Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji. Jeżeli chodzi o indywidualne gwarancje państwowe, Komisja uznaje, że spełnienie wszystkich wymienionych poniżej warunków wystarcza, aby wykluczyć istnienie pomocy państwa:

- kredytobiorca nie ma problemów finansowych,
- zakres gwarancji można odpowiednio zmierzyć w momencie jej udzielenia. Oznacza to, że gwarancja musi być powiązana z określoną transakcją finansową, dotyczącą ustalonej kwoty maksymalnej i ograniczoną w czasie,
- gwarancja nie obejmuje więcej niż 80% niespłaconego kredytu lub innego zobowiązania finansowego; to ograniczenie nie ma zastosowania w przypadku gwarancji dotyczących dłużnych papierów wartościowych,

²⁴ Zob. art. 42f ust. 3 ustawy dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, który także przewiduje podniesienie pułapu kwoty poręczeń i gwarancji dla ARP S.A. do 100% wartości zobowiązań z obligacji lub kredytów.

²⁵ Zob. art. 42f ust. 7 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, który zwalniał ARP S.A. z ustanowienia zabezpieczenia w przypadku realizacji „rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego”.

²⁶ Dz. Urz. UE C 155 z 20.06.2008, str. 10.

- za gwarancje płaci się cenę odpowiadającą cenie rynkowej,
- ustanowienia zabezpieczenia na wypadek roszczeń wynikających z wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta.

Podobne rozwiązanie jest znane także innym porządkom prawnym. Tytułem przykładu Republika Federalna Niemiec gwarantuje zobowiązania instytucji wspierającej rozwój. Podmiotem takim jest powyżej wspomniany Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), określane także jako bank rozwoju. Jego zadaniem jest m.in. udzielanie w imieniu państwa i krajów związkowych (landów) pożyczek oraz innych form finansowania mających na celu poprawę warunków ekonomicznych, rozwój społeczny oraz wspieranie ekologii. KfW korzysta przy tym z gwarancji państwowej dotyczącej pożyczek udzielanych przez ten podmiot, wyemitowanych obligacji, jak również zobowiązań z transakcji pochodnych i opcji. Także w systemach francuskim i węgierskim zidentyfikować można instytucje prawne gwarancji zobowiązań instytucji rozwoju.

Wyłączenie stosowania art. 16 ustawy z 1997 r., który w odniesieniu do poręczeń i gwarancji wykonania zobowiązań wynikających z obligacji odsyła do przepisów dotyczących poręczeń i gwarancji spłaty kredytów, jest konsekwencją wspólnego uregulowania w projekcie obu typów poręczeń i gwarancji.

Art. 21. Rozporządzenie o pomocy publicznej

Zgodnie z projektowanym art. 21, Rada Ministrów będzie mogła określić, w drodze rozporządzenia, przeznaczenie oraz szczegółowe warunki przekazania skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w art. 19 ust. 1 lub środków, o których mowa w art. 20 ust. 2, mając na uwadze dopuszczalność i warunki udzielania pomocy państwa określone przez właściwe organy Unii Europejskiej. Jeżeli przewidywane będzie udzielenie pomocy publicznej w ramach dopuszczonych prawem unijnym, to celowe będzie wydanie rozporządzenia określającego warunki i przeznaczenie takiej pomocy. Pomoc publiczna objęta rozporządzeniem będzie mogła być przeznaczona na realizację inwestycji kapitałowych, wspieranie przedsiębiorców, ochronę środowiska naturalnego, badania, rozwój oraz innowacje, szkolenia i doradztwo, rekrutację i zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i pracowników niepełnosprawnych, naprawienie szkód spowodowanych niektórymi klęskami żywiołowymi, przedsięwzięcia o charakterze społecznym w zakresie transportu na rzecz mieszkańców regionów oddalonych, infrastrukturę szerokopasmową, kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego,

infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną lub infrastrukturę lokalną.

Rozdział 4. Zmiany w przepisach obowiązujących (art. 22–31)

Art. 22, art. 26, art. 29 pkt 2, art. 31 pkt 2. Zmiana przepisów niektórych ustaw w związku z połączeniem KFK S.A. ze spółką zależną

W związku z przewidzianym w projekcie połączeniem KFK S.A. ze spółką zależną, w niektórych ustawach wskazanie KFK zostało zastąpione wskazaniem PFR. Zmiany te dotyczą:

- 1) uchylenia przepisów przewidujących zwolnienie KFK S.A. z podatku dochodowego (art. 22);
- 2) dodania art. 25 ust. 1 pkt 8 w ustawie o obligacjach (art. 29 pkt 2);
- 3) uchylenia w dziale IIIa rozdziału 4 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi; wobec likwidacji KFK utrzymanie takiego wyjątku nie jest zasadne (art. 26);
- 4) wykreślenia KFK z katalogu podmiotów, którym zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 może być powierzona wdrażanie instrumentów finansowych bez konieczności udziału w procedurze konkursowej (art. 28);
- 5) dodania art. 2 ust. 1 pkt 32a w ustawie o zasadach pozyskiwania informacji o niekaralności osób ubiegających się o zatrudnienie i osób zatrudnionych w podmiotach sektora finansowego (art. 31 pkt 2).

Art. 23–25 i art. 30. Uzupełnienie statusu KUKE, PARP, BGK i PAIiH

W celu zapewnienia spójności regulacji, w ustawach dotyczących KUKE (art. 23), PARP (art. 24), BGK (art. 25) oraz PAIiH (art. 30), w ustawach ustrojowych dotyczących tych instytucji wprowadzono ogólne przepisy stanowiące, że należą one do systemu instytucji rozwoju w rozumieniu projektowanej ustawy. Celem projektowanych przepisów jest zapewnienie spójności projektowanej ustawy i ustaw ustrojowych instytucji rozwoju. Ponieważ projektowana ustawa nie ingeruje w status i zadania tych instytucji, bardziej szczegółowe i rozbudowane zmiany ustaw ustrojowych nie są konieczne.

W ustawie o utworzeniu PARP, będącej agencją wykonawczą, przewidziano także podstawę prawną pokrywania kosztów prowadzenia portalu Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (art. 24 pkt 2 projektowanej ustawy).

Art. 29 pkt 1 i art. 31 pkt 1. Zmiany przepisów dotyczące Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.

W ustawie o obligacjach katalog podmiotów uprawnionych do emitowania obligacji przychodowych został uzupełniony o Polski Fundusz Rozwoju S.A. (zmiana brzmienia art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o obligacjach, art. 29 pkt 1 projektu).

PFR S.A. zostanie także dodany do katalogu podmiotów sektora finansowego, zawartego w art. 2 ust. 1 ustawy o zasadach pozyskiwania informacji o niekaralności osób ubiegających się o zatrudnienie i osób zatrudnionych w podmiotach sektora finansowego (art. 31 pkt 1 projektu).

Rozdział 5. Przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe (art. 32–41)

Art. 32. Połączenie KFK S.A. i spółki zależnej PFR S.A.

Projektowany przepis art. 32 ust. 1 przewiduje, że spółka zależna i KFK S.A. zostaną połączone przez przeniesienie całego majątku KFK S.A. na spółkę zależną. Z kolei w myśl art. 32 ust. 2, spółka zależna, z dniem połączenia w rozumieniu art. 493 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych stanie się z mocy prawa stroną umów zawartych przez Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A., w szczególności umów o wsparcie finansowe zawartych na podstawie ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym (art. 32 ust. 2).

Na gruncie projektowanej ustawy „dzień połączenia” odgrywa kluczową rolę. Faktyczne przejęcie zadań KFK S.A. nastąpić może bowiem właśnie z dniem połączenia. Z uwagi na niemożność określenia konkretnej daty, w której przypadnie dzień połączenia, niektóre inne przepisy dostosowujące odnoszą się do „dnia połączenia”, a nie do dnia wejścia w życie ustawy.

W myśl art. 32 ust. 3 dojdzie do zastąpienia KFK S.A. przez spółkę zależną w postępowaniach administracyjnych, sądowych, sądowno-administracyjnych, arbitrażowych i egzekucyjnych.

Art. 33. Powierzenie spółce zależnej PFR dokończenia zadań KFK S.A.

Przepis art. 33 ma na celu zapewnienie dokończenia przez spółkę zależną spraw prowadzonych przez KFK S.A. Ze względu na to, że w działaniach KFK S.A. niektóre działania podlegały prawu publicznemu, w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości co do skutku połączenia proponuje się uzupełnić ogólną normę z art. 494 § 1 Kodeksu spółek handlowych.²⁷

Spółka zależna nie będzie w prosty sposób zastępowała Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. w sferze publicznoprawnej. Spółka zależna nie będzie zatem „dziedziczyła” statusu prawnego KFK. Celem projektu jest bowiem tylko kontynuowanie zadań rozpoczętych przez KFK przez spółkę zależną.

Art. 34. Zachowanie w mocy czynności KFK S.A.

Przepis art. 34 ust. 1 wprost przewiduje zachowanie w mocy wszelkich decyzji, zaświadczeń, upoważnień, opinii, zatwierdzeń i innych dokumentów wydanych przez KFK S.A, przy czym – zgodnie z ust. 2 – nie jest wykluczone podjęcie przez spółkę zależną czynności, do których na mocy dotychczasowych przepisów upoważniona była KFK S.A.

Normy art. 34 służą wyraźnemu zachowaniu w mocy czynności prawnych KFK S.A. podjętych wobec innych podmiotów. Również ten przepis ma na celu wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości co do losu tych czynności KFK S.A. w przyszłości.

Art. 35 i art. 36. Powstanie Rady Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (GPFR)

Przepis art. 35 przewiduje, że w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy dopełnione zostaną działania niezbędne do powstania Rady GPFR, tj.:

- 1) zwołanie pierwszego posiedzenia Rady przez Prezesa PFR S.A. (ust. 1 pkt 1);
- 2) podjęcie uchwały Rady w sprawie pierwszego projektu Strategii GPFR (ust. 1 pkt 2);
- 3) dostosowanie statutów instytucji rozwoju do przedłożonego projektu ustawy (ust. 2).

Przepisy art. 36 stanowią uzupełnienie przepisu art. 35 przez wskazanie terminów wypełnienia po raz pierwszy istotnych obowiązków Rady. W myśl art. 36 ust. 1, na pierwszym posiedzeniu Rada powinna przyjąć swój regulamin. Pierwsze sprawozdanie z realizacji Strategii zostanie przyjęte przez Radę do dnia 30 kwietnia 2020 r. (ust. 2).

²⁷ Art. 494 § 1 Kodeksu spółek handlowych: „Spółka przejmująca albo spółka nowo zawiązana wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej albo spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki.”.

Art. 37. Termin uzgodnienia planu połączenie spółki zależnej PFR i KFK S.A.

Połączenie KFK S.A. i spółki zależnej wymaga nie tylko zmian ustawowych, ale także przeprowadzenia procedur przewidzianych Kodeksem spółek handlowych i innymi ustawami. Uzgodnienie planu połączenia jest jedną z pierwszych czynności koniecznych do połączenia spółek, które przewiduje Kodeks spółek handlowych (art. 498 ksh).

W związku z tym w art. 37 przewiduje się, że zarządy spółek w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy uzgodnią plan połączenia, o którym mowa w art. 498 Kodeksu spółek handlowych.

Art. 38 i art. 40. Tymczasowe stosowanie przepisów dotychczasowych do KFK S.A. i uchylenie ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym

Uzupełnieniem przepisów regulujących połączenie KFK S.A. i spółki zależnej jest norma przewidująca dalsze, tymczasowe stosowanie ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym do dnia połączenia (art. 38 ust. 1).

W celu zapewnienia stabilności wykonywania umów o udzielenie wsparcia finansowego zawartych przez KFK S.A., w art. 38 ust. 2 przewiduje się, że do wsparcia finansowego udzielonego przez ten Fundusz udzielonego na podstawie ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym stosuje się przepisy tej ustawy, z tym że uprawnienia KFK S.A. będzie wykonywała spółka zależna (PFR Ventures).

Podobnie KFK S.A. będzie nadal mógł korzystać ze zwolnienia z podatku dochodowego w odniesieniu do przychodów z tytułu dotacji otrzymanych z budżetu państwa, środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, a także odsetek od nich (art. 38 ust. 3).

W konsekwencji zmian w ustawie o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnym (art. 26) proponuje się przyjęcie przepisu art. 38 ust. 4, zgodnie z którym *expressis verbis* zapewniona będzie ważność zezwoleń i wpisów do rejestru zarządzających ASI z państw trzecich.

Na mocy projektowanego art. 40 uchylona zostanie ustawa o Krajowym Funduszu Kapitałowym.

Art. 39. Wpływ na wydatki budżetu państwa

Zob. poniżej w części 3 uzasadnienia.

Art. 41. Wejście w życie

Proponuje się, aby projektowana ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Z uwagi na to, że przedmiot regulacji nie wpływa bezpośrednio na prawa i obowiązki obywateli i sprawy w toku, dłuższe *vacatio legis* nie jest konieczne.

3. Źródła finansowania

Koszty realizacji projektowanej ustawy będą pokryte ze środków instytucji rozwoju i z budżetu państwa.

W okresie 10 lat budżetowych przewiduje się maksymalny limit wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wykonanie niniejszej ustawy w wysokości 300 mln zł,²⁸ począwszy od 2026 r. W poszczególnych latach przewiduje się następujące limity wydatków z budżetu państwa:

- 1) 2019 r. – 2025 r. – nie przewiduje się wydatków z budżetu państwa;
- 2) 2026 r. – 50 mln zł;
- 3) 2027 r. – 100 mln zł;
- 4) 2028 r. – 150 mln zł.

Nie przewiduje się wpływu wykonania projektowanej ustawy na wydatki jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne oraz pozostałe jednostki sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 50 ust. 4 ustawy o finansach publicznych przewiduje się także mechanizm korygujący, który będzie polegał na ograniczeniu wysokości poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa udzielanych Polskiemu Funduszowi Rozwoju oraz emisji obligacji w celu podwyższenia kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju (art. 39 ust. 2 projektowanej ustawy). Organem właściwym do monitorowania wykorzystania limitu wydatków z budżetu państwa oraz wdrożenia mechanizmu korygującego będzie Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

4. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej i braku obowiązku przedstawienia projektu instytucjom Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej, z wyjątkiem przepisów dotyczących wybranych zagadnień rynku kapitałowego oraz ewentualnego udzielenia pomocy publicznej w formie dokapitalizowania PFR S.A. albo

²⁸ W 2029 r. przewiduje się wydatki w wysokości 200 mln zł (zob. ocenę skutków regulacji).

udzielenia gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa. W tych obszarach uwzględniono unijne prawo pomocy publicznej.²⁹ W przyszłości pomoc publiczna udzielana instytucjom rozwoju lub za ich pośrednictwem może dotyczyć bardzo różnych dziedzin, np. ochrony środowiska, innowacyjności, szkoleń, małych i średnich przedsiębiorstw, infrastruktury szerokopasmowej, portów itd. W każdym przypadku konieczne będzie przestrzeganie stosownych norm prawa unijnego.

Projekt nie podlega przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

5. Brak obowiązku notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych i nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych³⁰.

6. Wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Rozwiązania przyjęte w przedłożonym projekcie ustawy pozytywnie wpłyną na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności przez łatwiejszy dostęp do instrumentów finansowych i doradczych udostępnianych przez instytucje rozwoju. Dzięki ściślejszej koordynacji działań instytucji rozwoju zostaną uwolnione zasoby, które będą mogły być wykorzystane do wzbogacenia ich oferty, w tym oferty dla mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

²⁹ Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (Dz. Urz. UE C 155 z 20.06.2008, str. 10).

³⁰ Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.

7. Konsultacje

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa³¹ w związku z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów³², projekt ustawy z chwilą przekazania go do uzgodnień z członkami Rady Ministrów został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacji.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 248.

³² M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.

<p>Nazwa projektu Ustawa o systemie instytucji rozwoju</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Jadwiga Emilewicz, Minister Przedsiębiorczości i Technologii</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Łukasz Gałczyński, Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Inwestycji, tel.: (22) 262 93 56, e-mail: lukasz.galczynski@mpit.gov.pl, Marcin Zembaty, tel.: (22) 262 93 79, e-mail: marcin.zembaty@mpit.gov.pl Jordan Sikorski, tel.: (22) 262 93 68, e-mail: jordan.sikorski@mpit.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 8 maja 2019 r.</p> <p>Źródło: Strategia Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</p> <p>Nr w wykazie prac: UD336</p>
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W okresie od 1989 r. instytucje rozwoju w Polsce nie były tworzone w ramach skoordynowanego systemu, spójnego z wieloletnimi strategiami i politykami rozwoju państwa. Brak zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju i kształtowania jej instrumentów skutkowało często nieefektywnością wdrażania polityki gospodarczej Rady Ministrów oraz brakiem instrumentów finansowych i doradczych dla sektora przedsiębiorstw, samorządów, osób indywidualnych czy inwestorów, które są dla nich dostępne w innych krajach. Skutkiem tego jest często obniżenie poziomu konkurencyjności gospodarki, w związku z występowaniem tzw. błędów rynkowych (*market failures*).

Podstawową kwestią dotyczącą polskich instytucji rozwoju, wymagającą uregulowania jest brak zintegrowanej strategii i struktury zarządzania instrumentami rozwoju oraz centrami kompetencji. Szczegółowe kwestie wymagające podjęcia stosownych działań to:

1. brak zdefiniowanego systemu instytucji rozwoju oraz trwałych mechanizmów koordynacji wdrażanych programów i instrumentów rozwojowych,
2. powielanie kompetencji w wielu organizacjach,
3. niska efektywność kosztowa,
4. brak wymiany wiedzy i zasobów między instytucjami,
5. ryzyko nieefektywnego wypełniania luk rynkowych,
6. niska siła finansowa i zdolność mobilizowania środków na rynkach finansowych,
7. niewykorzystywanie w pełni przewag konkurencyjnych i potencjału instytucji rozwojowych, wynikających z ich kompetencji finansowych i doradczych (idea zintegrowanej, dedykowanej oferty oraz uproszczeń w obsłudze klienta).

W świetle polskiego prawa nie istnieje obecnie jeden podmiot bądź skoordynowana grupa podmiotów będąca w stanie skutecznie wyjść naprzeciw takim zagrożeniom gospodarczym jak ryzyko powstania luki inwestycyjnej w efekcie spadku skali napływu środków unijnych po 2023 r. lub wejścia Polski w 5 pułapek rozwojowych, o których mowa w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR).

SOR identyfikuje następujące krajowe instytucje rozwoju: Polski Fundusz Rozwoju S.A. („PFR”), Bank Gospodarstwa Krajowego („BGK”), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości („PARP”), Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. („ARP”), Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. („KUKE”) oraz Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A. („PAIH”, dawniej Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych).

Katalog instytucji rozwoju został zatem wyznaczony przez samą Radę Ministrów w przyjętej strategii.

Polityka informacyjna tych instytucji obejmowała ponad 150 portali internetowych, powodując brak przejrzystości dostępnych instrumentów dla kluczowych grup odbiorców. Obecny brak formalno-prawnych

powiązań między instytucjami rozwoju powoduje utrudnienia w koordynacji i możliwości bliskiej współpracy skutkujące budowaniem w kilku podmiotach tych samych kompetencji, które zamiast współdziałać w niektórych przypadkach silnie konkurują i wykluczają się wzajemnie. Jednocześnie brak właściwego poziomu finansowania instytucji oraz synergii między podmiotami powoduje niską jakość infrastruktury tych podmiotów, skutkując obniżeniem standardów pracy dla pracowników i często utratą talentów oraz niższą niż oczekiwana jakością obsługi odbiorców programów rozwojowych.

1. Brak zdefiniowanego systemu instytucji rozwoju oraz mechanizmu koordynacji

Dotychczasowy rozproszony model funkcjonowania polskich instytucji rozwoju nie zapewniał prawidłowej koordynacji wdrażanych programów i instrumentów rozwojowych. Powoduje to następujące skutki:

- z *perspektywy odbiorców programów*: utrudniony dostęp do zintegrowanej informacji na temat dostępnych instrumentów finansowych i pozafinansowych (wspomniane ponad 150 portali informujących o instrumentach rozwojowych);
- z *perspektywy efektywności działania instytucji rozwoju*: brak jednolitej strategii i ustalonych priorytetów wynikających z rządowej polityki rozwojowej oraz planów działania zapewniających efektywność źródeł finansowania i organizacji (niewykorzystane synergii i niski poziom współpracy);
- *zwiększone ryzyko nadużyć i marnotrawienia środków publicznych*: substytucyjność zamiast komplementarności instrumentów finansowych oraz brak spójnej metodologii identyfikacji luk rynkowych i realizacji kryterium addytywności realizowanych programów.

2. Powielanie kompetencji w wielu organizacjach

Kolejną kwestią wymagającą rozwiązania jest rozproszenie tych samych kompetencji w różnych instytucjach. Przejawiało się to m.in. w tworzeniu nowych produktów lub usług w zakresie rozwoju innowacyjności w Polsce. Zarówno PARP, ARP i KFK wykształciły dosyć znaczne i niezależnie działające struktury specjalizujące się w tym obszarze. Pozostałe instytucje również posiadają w ofercie produkty i usługi, które mogłyby korzystnie dopełnić pakiet rozwiązań. Wskutek tego przedsiębiorca poszukujący finansowania innowacyjnego projektu może starać się o środki z programów unijnych w PARP, o wsparcie kapitałowe ze strony ARP, kredyt lub gwarancje w BGK lub usługi doradcze w PAIH. Brak systemu koordynacji między instytucjami rozwoju powoduje utratę możliwości osiągnięcia dodatkowych korzyści płynących ze współdziałania i wspólnego planowania kompleksowych rozwiązań w dziedzinie programów, produktów i usług. Koordynacja powinna obejmować zarówno operacje o charakterze publicznym, jak i o charakterze bardziej komercyjnym.

Przykładem takiego powielania kompetencji jest wykonywanie zadań związanych z dostarczaniem kapitału podwyższonego ryzyka (ang. *venture capital*), zarówno przez Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A., jak i spółkę zależną PFR S.A. – PFR Ventures sp. z o.o.

3. Niska efektywność kosztowa

Utrzymywanie kilku instytucji rozwoju w nieskoordynowanym systemie i bez formalnego powiązania skutecznie ogranicza również osiągnięcie operacyjnych synergii kosztowych. Poza duplikowaniem zespołów merytorycznych (np. w zakresie innowacyjności w przykładzie powyżej) każda z instytucji utrzymuje własne zespoły wsparcia korporacyjnego, np. departamenty kadr i płac, finansów czy też infrastruktury informatycznej, call center itp. Gdyby instytucje te były powiązane formalno-prawnie i wspólną strategią działania, mogłyby budować w większym zakresie centrum usług wspólnych, któremu zleciłyby czynności wykonywane do tej pory przez powielone zespoły. Brak efektu skali wynikający z braku współpracy przy postępowaniu zakupowym uniemożliwia osiągnięcie dodatkowych oszczędności przy nabywaniu produktów bądź usług, zwłaszcza w odniesieniu do mniejszych instytucji rozwojowych.

4. Ograniczony zakres wymiany wiedzy między instytucjami

Z uwagi na brak wspólnej strategii i wynikający z tego ograniczony zakres koordynacji działań proces wymiany doświadczeń i wiedzy między instytucjami rozwoju miał dotychczas charakter doraźny, a nie długofalowy.

5. Ryzyko nieefektywnego adresowania luk rynkowych

Brak wspólnej strategii i rady koordynującej działania instytucji utrudnia efektywne i spójne z polityką gospodarczą Rady Ministrów adresowanie luk rynkowych. Analiza przeprowadzona przez PFR wskazuje, że w Polsce jest wiele obszarów i potrzeb rozwojowych nieadresowanych przez podmioty prywatne, które w krajach zachodnich od wielu lat są celem ingerencji lokalnych instytucji rozwoju. Wartość luk rynkowych dotyczących polskiego rynku (część z nich opisana poniżej) może być szacowana, w zależności od założeń, na kilkadziesiąt do kilkuset miliardów zł. Rolą instytucji rozwoju w domykaniu luk rynkowych nie jest ich całkowite pokrycie (sfinansowanie), ale często rozpoczęcie procesu, który wystarczająco zmobilizuje kapitał prywatny celem likwidacji tych niedoskonałości oraz budowy kompletnego rynku finansowania gospodarki. Poniżej charakterystyki wybranych luk rynkowych:

5.1. *Luki w zakresie finansowania kapitału wysokiego ryzyka (venture capital)*

Przykładem luki jest niska dostępność kapitału dla innowacyjnych pomysłów wynikająca z nierozwiniętego rynku finansowania kapitałem wysokiego ryzyka (tzw. venture capital) w Polsce. Szacuje się, że do tej pory średniorocznie inwestowano u nas tylko około 100 mln zł w tej formule. W stosunku do PKB poziom tych inwestycji był ponad dziesięciokrotnie niższy niż w takich krajach jak Finlandia, Szwecja czy też Irlandia. Aby dorównać do średniej krajów Europy Zachodniej, Polska musiałaby zwiększyć wartość inwestycji o 800 mln zł rocznie. Stąd wartość tej luki w perspektywie 2020 r. można szacować na ok. 3–4 mld zł. Sam fakt dostarczenia takiego kapitału na rynek będzie jednak niewystarczający. Na chwilę obecną brakuje w kraju wykwalifikowanych zespołów wyspecjalizowanych w analizie tego typu inwestycji. Co więcej, aby polski rynek był w stanie wygenerować projekty o takiej wartości, potrzebny jest także ogromny wysiłek edukacyjny i promocyjny w zakresie zakładania i rozwijania innowacyjnych przedsięwzięć. Co prawda w Polsce od jakiegoś czasu różnego typu inkubatory i akceleratory oraz konferencje branżowe zaczynają coraz lepiej funkcjonować, jednak nadal ich skala jest ograniczona względem potrzeb.

5.2. *Luki w zakresie finansowania infrastruktury*

Kolejnym przykładem obszaru, gdzie występują znaczące luki rynkowe, jest rynek infrastruktury. Częstym problemem dla wielu strategicznych projektów jest brak dostępności długoterminowego finansowania o zapadalności powyżej 10 lat (tzw. ostatnia złotówka), szacowanego na łączną kwotę kilkunastu miliardów zł. Wynika to m.in. z nowych regulacji sektora bankowego w ramach Umowy Kapitałowej Bazylea III (pakiet CRDIV/CRR). Zdarza się, że rentowny projekt infrastrukturalny o dużej wartości w kontekście rozwoju kraju nie może być zrealizowany, gdyż rynek prywatny nie jest w stanie zaoferować finansowania, mając konkurencyjne możliwości zainwestowania środków na dużo krótsze terminy. W bardziej rozwiniętych krajach w takich sytuacjach finansowanie domykają właśnie skoordynowane instytucje rozwoju, które dzięki dużej skali i innej strukturze zobowiązań nie mają problemu, aby zorganizować odpowiednie środki. Innym ograniczeniem blokującym możliwości inwestycyjne w infrastrukturę są ryzyka związane z poszczególnymi branżami. Powoduje to wzrost kosztu finansowania, a nawet odrzucenie projektu, który w innej branży o tych samych przepływach pieniężnych miałby szansę powodzenia.

5.3. *Luki w zakresie finansowania sektora MŚP*

Sektor małych i średnich przedsiębiorstw również jest szczególnie dotknięty występowaniem różnych luk rynkowych, które na wielu rynkach na świecie są efektywnie adresowane przez instytucje rozwoju. W dużej mierze dotyczy to problemów z dostępem i kosztem finansowania dłużnego i kapitałowego, zarówno na cele inwestycyjne, jak i obrotowe, a zwłaszcza na projekty innowacyjne. Analogicznie do rynku infrastruktury, trudno jest otrzymać finansowanie na dłuższy okres, w tym przypadku na 7 lat i więcej. Dodatkowo, z racji krótkiej historii i niskiej wartości majątku pod zabezpieczenia, często niemożliwe jest uzyskanie finansowania na rynku na cel wzrostu działalności na wczesnym etapie rozwoju.

5.4. *Luki w zakresie internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw*

Polskie przedsiębiorstwa spotykają się także z trudnościami z wyjściem na rynki zagraniczne z powodu luk rynkowych, które często bywają adresowane przez instytucje rozwoju w innych krajach. Jednym z obszarów jest wsparcie polskiego eksportu i ekspansji zagranicznej. W tym przypadku polskie przedsiębiorstwa muszą nierzadko zrezygnować z potencjalnej transakcji z powodu braku wiedzy o ryzyku dotyczącym potencjalnego

kontrahenta (brak wystarczającej wiedzy na temat poszczególnych rynków) czy też braku możliwości sfinansowania i zabezpieczenia obrotu (ograniczenia w ofercie ubezpieczeń i gwarancji eksportowych). Dotychczasowy brak wystarczającej koordynacji i współpracy między instytucjami rozwojowymi, oferującymi instrumenty związane z eksportem, niestety mógł dodatkowo wpływać na utratę potencjału eksportowego, szczególnie w segmencie małych i średnich przedsiębiorstw. Co więcej, brak wystarczającej wiedzy i wsparcia na rynkach zagranicznych mógł niekorzystnie wpływać na chęć ekspansji zagranicznej polskich firm (np. przez otwieranie placówek czy też zakup mocy produkcyjnych za granicą).

6. Niska siła finansowa i zdolność mobilizowania środków na rynkach finansowych

Istotnym problemem obecnego modelu instytucji rozwoju była niska efektywność finansowa. Rozproszenie działalności rozwojowej w kilku instytucjach, brak koordynacji działań zwiększa ryzyko nieefektywnego wykorzystania kapitału.

7. Dotychczas podejmowane wysiłki PFR S.A. i pozostałych instytucji rozwoju na rzecz większej integracji i koordynacji działań

U podstaw funkcjonowania PFR S.A. leżała strategia Funduszu, uwzględniająca możliwości, potrzeby, doświadczenia poszczególnych partnerów, a z drugiej strony luki, nakładające się kompetencje i wymagania rynku. Podejmowano wiele nieformalnych działań, służących zwiększeniu współpracy i podwyższeniu atrakcyjności oferty i efektywności działania. Zarządy poszczególnych instytucji rozwoju spotykały się cyklicznie, wspólnie wyeliminowano wiele działań, które rozpraszały potencjał grupy i ograniczały czytelność przekazu z perspektywy odbiorcy końcowego. Powstały też pierwsze wspólne programy, które wykazały skuteczność i siłę współdziałania w realizacji częściowych strategii, opartych na skoordynowanych i uzgodnionych projektach i programach (np. tzw. akceleratory branżowe). Doświadczenia te wskazują, że przyszła Grupa PFR może dysponować największą i najbardziej atrakcyjną siłą ofertową skierowaną do polskich przedsiębiorstw, jednostek samorządu terytorialnego czy – w wybranych obszarach – do klientów indywidualnych. Brakuje jednak rozwiązań o charakterze nadrzędnym, które umożliwiłyby zamianę dobrych praktyk, których przesłanki zostały wymienione, w trwałe, systemowe rozwiązania służące kolejnemu etapowi integracji działań: od projektów doraźnych, ad hoc, do strategicznej, długofalowej współpracy w realizacji ustalonych celów. Ustawa umożliwi i przyspieszy pozytywną transformację Grupy oraz da możliwość wytworzenia mechanizmów, infrastruktury i – co równie ważne – kultury korporacyjnej Grupy, nastawionej na współpracę, koordynację, synergię oraz maksymalizację wartości, które wnoszą każdy z jej uczestników.

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

Stworzenie systemu instytucji rozwoju

Rekomendowanym rozwiązaniem jest stworzenie zintegrowanego systemu instytucji rozwoju nazwanego Grupą Polskiego Funduszu Rozwoju, działającego na podstawie spójnej strategii zgodnej z polityką gospodarczą Rady Ministrów, z jasnym podziałem centrów kompetencji i zintegrowanym nadzorem. System instytucji rozwoju posiadałby 5 kluczowych obszarów działalności: inwestycje (wiodąca rola PFR), bankowość (wiodąca rola BGK), ubezpieczenia eksportowe (wiodąca rola KUKE), handel zagraniczny (wiodąca rola PAIH) oraz rozwój przedsiębiorczości (PARP).

Kluczową kwestią jest wprowadzenie rozwiązań prawnych i instytucjonalnych zapewniających skuteczny mechanizm koordynacji i nadzoru nad całym systemem instytucji rozwoju. Ze względu na specyfikę poszczególnych instytucji, np. PFR S.A. (spółka prawa handlowego), PARP (agencja wykonawcza), BGK (bank państwowy), KUKE (zakład ubezpieczeń), nie jest możliwe ani zalecane całkowite połączenie wszystkich instytucji w jeden podmiot lub budowa pełnej grupy kapitałowej. Dlatego też niezbędne jest wprowadzenie przepisów szczególnych, określających ramy instytucjonalne na poziomie grupy tych instytucji, które mimo niezależności podmiotów zapewnią skuteczną koordynację działań oraz współpracę.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest stworzenie systemu na mocy ustawy, aby zapewnić należyte wsparcie z ich strony dla realizacji programów rozwoju przyjmowanych przez Radę Ministrów.

Rada Grupy PFR

Ustawa tworzy Radę Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju. Planuje się, aby w skład Rady weszli prezesi instytucji rozwoju wchodzących w skład systemu. Zadaniem Rady będzie koordynacja działań instytucji

rozwoju w ramach wspólnej strategii w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju. Rada będzie przyjmować strategię, monitorować jej realizację, oceniać i wydawać rekomendację w zakresie podejmowanych w ramach strategii działań. Ponadto będzie koordynować proces komunikacji w celu zapewnienia spójnej i pełnej informacji o instytucjach rozwoju, oferowanych przez nie instrumentach finansowych i doradczych.

Fakt bycia częścią formalnego systemu instytucji rozwoju oraz wytycznych płynących z poziomu Rady Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju pozwoli na sprawną realizację programów rozwojowych oraz tworzenie podstaw prawnych dla mechanizmów koordynacji tych programów. Przewidywane są spotkania Rady nie rzadziej niż co miesiąc.

Wspólna strategia i jasno określone centra kompetencyjne

W celu zapewnienia spójności i efektywności działania na poziomie Grupy zalecane jest wpisanie w zakres obowiązków Rady ustanowienia wspólnej strategii dla Grupy PFR, która m.in. wyznaczy zakres i priorytety koordynacji działalności instytucji rozwoju.

Możliwość identyfikacji luk rynkowych i wytyczenia skoordynowanego kierunku działania z poziomu Grupy pozwoli bardziej kompleksowo i efektywnie je wypełniać. Wskazanie sposobu realizacji działań, realizowanych na zasadach koordynacji i wzajemnego uzupełniania kompetencji poszczególnych instytucji rozwoju, umożliwi zwiększenie efektywności, w tym obniżenie kosztów, oraz lepsze wykorzystanie środków publicznych zaangażowanych w finansowanie instytucji rozwoju.

Strategia Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju będzie dokumentem kształtującym współpracę i koordynację działań instytucji rozwoju, bez ingerencji w obszary określone przepisami odrębnymi, ich statutami i dokumentami programowymi. Strategia będzie miała charakter zbliżony do porozumienia instytucji rozwoju. Z uwagi na wspólne cele i poddanie poszczególnych instytucji rozwoju nadzorowi (administracyjnemu i właścicielskiemu) członków Rady Ministrów nie jest konieczne ustanowienie dodatkowych mechanizmów egzekucji postanowienia Strategii.

Portal Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, jednolita identyfikacja wizualna instytucji rozwoju

Instytucje rozwoju stworzą wspólny portal internetowy, który będzie ważnym instrumentem koordynacji zadań tych instytucji, w szczególności w zakresie przedstawiania ich oferty potencjalnym kontrahentom oraz świadczenia im niektórych usług, w tym drogą elektroniczną. Obsługę portalu, w tym towarzyszące mu narzędzia do komunikacji oraz gromadzenia danych, powierza się PFR.

Upowszechnienie jednolitej identyfikacji instytucji rozwoju ułatwi odbiorcom dostęp do pełnego wachlarza ich usług, co przyczyni się do pełniejszego ich wykorzystania. Konsolidacja wizerunkowa podmiotów kooperujących na rynku jest często stosowaną metodą polepszenia odbioru tych podmiotów przez ich klientów. Stworzenie systemu instytucji rozwoju, wspólnego portalu i identyfikacji wizualnej stworzy warunki do dalszej współpracy, np. w celu utworzenia wspólnego punktu kontaktu dla inwestorów. Instytucje rozwoju będą promowały markę „Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju”.

Centrum usług wspólnych i oszczędności kosztowe

Formalno-prawne powiązanie może pomóc w utworzeniu w wybranych kategoriach zakupowych centrum usług wspólnych i grupy zakupowej, co pozwoli na uzyskanie oszczędności.

Możliwość podniesienia kapitału zakładowego PFR przez przekazanie skarbowych papierów wartościowych przez ministra właściwego ds. budżetu.

Projekt ustawy umożliwi w łatwy sposób podniesienie kapitału zakładowego w Polskim Funduszu Rozwoju z wykorzystaniem istniejącego w przypadku BGK mechanizmu przekazania skarbowych papierów wartościowych przez Ministra Finansów. Należy zwrócić uwagę, że środki przeznaczone na podniesienie kapitału PFR nie są wydatkiem budżetowym, lecz stanowią inwestycję, powiększającą majątek Skarbu Państwa.

Połączenie Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. ze spółką zależną PFR Ventures S.A.

Zgodnie z projektem nastąpi połączenie Krajowego Funduszu Kapitałowego z spółką zależną Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wyspecjalizowaną w realizacji podobnych zadań, czyli zapewnianiu finansowania przedsięwzięć podwyższonego ryzyka (ang. *venture capital*). Obecnie taką spółką jest PFR Ventures sp. z o.o. Spółce PFR Ventures powierzy się dokończenie zadań KFK S.A.

Podsumowując: w odpowiedzi na kwestie poruszone w pkt 1:

- tworzy się system instytucji rozwoju, nakłada na instytucje rozwoju obowiązek przyjęcia wspólnej strategii diagnozującej sytuację rynkową oraz wskazującej sposoby koordynacji zadań w obszarze wsparcia lub usług świadczonych przedsiębiorcom;
- wprowadza się obowiązek współpracy instytucji rozwoju w celu realizacji strategii na zasadach koordynacji i wzajemnego uzupełniania kompetencji, co pozwoli na lepsze wykorzystywanie ich zasobów i kompetencji (obowiązek ten będzie dotyczył tych zadań poszczególnych instytucji, które mogą być koordynowane na poziomie Grupy PFR bez uszczerbku dla norm prawnych stanowiących podstawę ich działalności);
- wskutek koordynacji wzajemnego uzupełniania kompetencji zwiększona zostanie efektywność kosztowa;
- wskutek realizacji wspólnej strategii zakłada się wymianę przez instytucje rozwoju posiadanej wiedzy;
- przez wzajemną współpracę inwestycji rozwoju nastąpi zwiększenie efektywności wypełniania luk rynkowych;
- wprowadza się możliwość podniesienia kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. przez ministra właściwego do spraw budżetu, co pozwoli na zwiększenie siły finansowej instytucji rozwoju oraz realizację w szczególności inwestycji w segmencie mieszkań na wynajem (znaczące potrzeby finansowe) oraz infrastruktury transportowo-logistycznej, gdzie potrzeby inwestycyjne są znaczące; biorąc pod uwagę, że środki PFR są inwestowane na zasadach rynkowych i mają zwrotny charakter, należy zakładać, że w długim terminie Skarb Państwa uzyska zwrot z zainwestowanych w PFR środków w postaci dywidendy.

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

Większość liczących się państw na świecie ma system instytucji rozwoju

Większość państw na świecie, niezależnie od systemu i realizowanej doktryny ekonomicznej, posiada instytucje bądź system instytucji wspierających rozwój tam, gdzie działalność rynku wydaje się być niewystarczająca. Co więcej, znaczna część państw na świecie w ostatnich latach dąży do modelu o charakterze zintegrowanym celem podniesienia efektywności polityk publicznych.

Światowe potęgi gospodarcze od wielu lat korzystają z sukcesem z centralnych instytucji rozwoju w ramach narzędzi polityki gospodarczej.

Brazylia

Ambitną instytucją wspierającą rozwój, zwłaszcza w kontekście skali działalności, może się pochwalić Brazylia. Brazylijska instytucja rozwoju BNDES została powołana w 1952 r. i dzisiaj zarządza aktywami przekraczającymi 250 mld dolarów amerykańskich. Poza finansowaniem dużych projektów infrastrukturalnych BNDES stara się pomóc gospodarce Brazylii w obliczu wielu wyzwań społeczno-ekonomicznych, zwłaszcza tym wynikającym z globalizacji. Programy rozwojowe skupiają się m.in. na wsparciu eksportu, rozwoju innowacyjności, stabilnego rozwoju społeczno-środowiskowego oraz modernizacji administracji publicznej.

Chiny

Chińska instytucja rozwoju China Development Bank powołana w 1994 r. dzisiaj zarządza aktywami wartości prawie 2 bilionów dolarów amerykańskich, co czyni go największym podmiotem w tej kategorii na świecie. Jednym z głównych obszarów jego działalności jest dostarczanie średnio- i długoterminowego finansowania projektów gospodarczych, takich jak budowa Tamy Trzech Przełomów na rzece Jangcy czy też portu lotniczego Szanghaj-Pudong.

Kanada

W Kanadzie od 1944 r. funkcjonuje Kanadyjski Bank Rozwoju Przedsiębiorstw (Business Development Bank of Canada, „BDC”) będący własnością Rządu Federalnego Kanady. Jego celem jest pomoc w tworzeniu i rozwoju kanadyjskich przedsiębiorstw przez finansowanie wzrostu, transakcji oraz *venture capital*, a także

usługi doradcze. Bank zarządza aktywami ponad 22 mld dolarów kanadyjskich i skupia się na klientach z sektora małych i średnich przedsiębiorstw (obsługuje ponad 40 tys. podmiotów).

Singapur

Rząd Singapuru z kolei realizuje programy rozwojowe przez kilka podległych mu instytucji, takich jak: International Enterprise Singapore (promocja internacjonalizacji i handlu zagranicznego spółek z Singapuru od 1983 r.), Economic Development Board (przygotowywanie i wdrażanie rozwiązań gospodarczych dla wzmocnienia pozycji ekonomicznej Singapuru od 1961 r.) oraz SPRING Singapore (rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności od 1996 r.), która duży nacisk kładzie na programy skierowane na rozwój nowych innowacyjnych firm oraz sektora MŚP. Mimo relatywnie niedużej skali finansowej w porównaniu do poprzednich przykładów (wydatki roczne rzędu 100 mln dolarów singapurskich), rocznie wspiera ponad 20 tys. lokalnych przedsiębiorców i generuje wartość w gospodarce szacowaną na prawie 7 mld dolarów singapurskich. Singapur posiada też jeden z największych na świecie funduszy własności narodowej (*sovereign wealth fund*) Government of Singapore Investment Corporation (GIC).

Kraje UE posiadają skoordynowane systemy instytucji rozwoju

Państwa członkowskie Unii Europejskiej z zasady powierzają realizację celów prorozwojowych grupie podmiotów, jednak kontrolowanych przez jedną lub dwie instytucje. Z racji położenia oraz sytuacji i powiązań gospodarczych Polski wydaje się być racjonalnym, aby porównać szczegółowo modele z państw zarówno zachodniej Europy, które od wielu lat budują kompetencje swoich instytucji rozwoju, jak i bliższych naszej gospodarce partnerów z Europy Środkowej, z którymi mamy wspólne punkty w historii oraz podobne uwarunkowania społeczno-gospodarcze. Na cele prac nad projektem ustawy szczególnie blisko przanalizowano więc modele instytucji rozwoju z Niemiec, Francji oraz Węgier.

Wszystkie podmioty z trzech powyższych państw charakteryzuje posiadanie organów typowych dla podmiotów prawa prywatnego, tj. organ właścicielski, nadzorczy i zarządzający. Co więcej, nad tymi instytucjami sprawują nadzór również wyższe organy władzy państwowej, takie jak parlament we Francji, rząd na Węgrzech oraz Federalne Ministerstwo Finansów w porozumieniu z federalnym Ministerstwem Gospodarki i Technologii w Niemczech. Naturalnie każdy z powyższych podmiotów podlega funkcjonującym na lokalnych rynkach organom nadzoru bankowego oraz nadzoru nad rynkiem kapitałowym.

Niemcy

Niemiecki Kreditanstalt für Wiederaufbau („KfW”) jest jedną z największych obecnie funkcjonujących instytucji rozwoju na świecie. Utworzony po II wojnie światowej jako element Planu Marshalla jest własnością w 80% państwa niemieckiego, a w 20% niemieckich krajów związkowych. Obecnie zatrudnia ponad 6 tysięcy osób i jego aktywa przekraczają 500 mld euro. KfW został powołany ustawą „*Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau*”, a jego działalność dodatkowo regulują rozporządzenia.

Francja

Francuski system opiera się na powiązanych ze sobą dwóch podmiotach, tj. Caisse des Dépôts et Consignations („CDC”) oraz Banque publique d’investissement Group (“BPI”). Historia CDC sięga 1816 r., kiedy to państwo francuskie powołało go początkowo w celu ochrony oszczędności obywateli francuskich i wspierania rozwoju ekonomicznego. Obecnie skonsolidowana wartość aktywów CDC to prawie 170 mld euro, co wraz z ponad 130 tys. pracowników czyni go jednym z najstarszych i największych instytucji rozwoju na świecie. BPI z kolei to instytucja rozwoju utworzona w 2012 r. przy udziale CDC, skupiona na finansowaniu i rozwoju francuskich przedsiębiorstw, zwłaszcza z sektora MŚP. BPI zatrudnia ok. 2 200 osób, a jego aktywa sięgają 68 mld euro.

Węgry

Na Węgrzech dominującą rolę posiada Magyar Fejlesztési Bank Zrt. („MFB”). Bank w obecnej formie powstał w 2001 r. i posiada akcje i udziały w szeregu podmiotów będących w większości funduszami inwestycyjnymi lub prowadzącymi działalność w obszarze zarządzania aktywami. Poziom aktywów na poziomie 4 mld euro oraz zatrudnienie poniżej 2 tys. osób czyni go bliższym skalą do Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju niż przykłady z Niemiec i Francji.

Porównanie modeli z Niemiec, Francji i Węgier

Wszystkie badane instytucje mają zbliżony zakres działalności, w szczególności prowadzą działania, których celem jest wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw oraz wsparcie inwestycji w infrastrukturę i innowację. Instytucje w Niemczech oraz Francji zaangażowane są w przyznawanie funduszy pomocowych, wspieranie eksportu, wspieranie działalności prywatyzacyjnej (KfW uczestniczyło w prywatyzacji Deutsche Post oraz Deutsche Telekom) oraz wspieranie rozwoju poza granicami kraju. W ramach modelu węgierskiego część z powyższych funkcji sprawowana jest przez inne podmioty celowe (m.in. Węgierski Bank Eksportowo-Importowy w zakresie wsparcia eksportu). Co do zasady omawiane instytucje nie świadczą usług na rzecz osób fizycznych (taka działalność jest dopuszczalna w przypadku MFB oraz w CDC pod wskazanymi w stosownych ustawach zastrzeżeniami i ograniczeniami).

Francuski CDC zarządza także częścią programów emerytalnych dostępnych na rynku francuskim.

Zarówno w modelu niemieckim, francuskim, jak i węgierskim istnieją odpowiednie mechanizmy oraz stosowne instytucje gwarantujące zobowiązania instytucji rozwoju, stosownie do proponowanych przepisów, dotyczących możliwości udzielenia gwarancji zobowiązań PFR S.A. Jednakże nawet w przypadku instytucji nieposiadających *explicite* gwarancji Rządu, uznaje się *implicite*, że państwa w sposób domniemany gwarantują zobowiązania swoich instytucji rozwoju posiadających status podmiotu prawa publicznego.

Wnioski dla Polski

Patrząc na przykłady instytucji rozwoju można stwierdzić, że mechanizm ich koordynacji oraz forma prawna mają zróżnicowany kształt – podmioty prawa publicznego lub spółki prawa handlowego. Proponowane w ustawie rozwiązanie jest równoznaczne z przyjęciem modelu podobnego do występującego na Węgrzech, ale w luźniejszej postaci, braku formalnej grupy kapitałowej, tylko systemu współpracujących instytucji w ramach jednolitej strategii działania i z wykorzystaniem możliwych do osiągnięcia synergii. Ponieważ ustawodawstwo polskie nie przewiduje mechanizmów pozwalających na łączenie podmiotów prawa publicznego ze spółkami prawa handlowego, niezbędna wydaje się ingerencja ustawodawcy w postaci ustawy o instytucjach rozwoju, regulującej funkcjonowanie systemu instytucji rozwoju jako zintegrowanej grupy polskich instytucji rozwoju.

Przewidziany w projektowanej ustawie „system instytucji rozwoju” obejmuje sześć instytucji, które zostały wskazane w SOR jako instytucje koordynowane w ramach Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju.

SOR jest podstawowym dokumentem strategicznym określającym cele i kierunki polityki rozwoju kraju, który został przyjęty uchwałą Rady Ministrów, a projektowana ustawa realizuje to postanowienie. Katalog instytucji rozwoju został zatem wyznaczony w takich granicach przez samą Radę Ministrów w przyjętej strategii. Dlatego też na obecnym etapie nie ma podstaw do jego rozszerzenia.

Niemniej jednak, w zależności od doświadczeń zebranych wśród podmiotów Grupy PFR, w przyszłości współpraca i koordynacja instytucji publicznych służących rozwojowi gospodarstwu i społecznemu kraju, może zostać rozszerzona, tworząc w pełni dojrzały system instytucji rozwoju – stąd również tytuł projektowanej ustawy.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
minister właściwy do spraw gospodarki	1	nd.	Obowiązek opiniowania projektu strategii Grupy PFR
minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego	1		Obowiązek opiniowania projektu strategii Grupy PFR
minister właściwy do spraw budżetu	1		Rozpatrywanie wniosku o przekazanie skarbowych papierów wartościowych na podwyższenie kapitału zakładowego PFR
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	1		Monitorowanie wydatków budżetu państwa związanych z realizacją projektowanych przepisów oraz ewentualne wdrożenie mechanizmu korygującego
Polski Fundusz Rozwoju S.A.	1		1) Obowiązek prezesa zasiadania w Radzie Grupy PFR;

Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.	1		2) Obowiązek wspólnego wypracowywania Strategii Grupy PFR; 3) Opracowanie w ramach prac Rady sprawozdania z wykonania Strategii, przedstawianego do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz podmiotom uprawnionym do wykonywania w instytucjach rozwoju praw z akcji należących do Skarbu Państwa.
Bank Gospodarstwa Krajowego	1		
Korporacja Ubezpieczeń i Kredytów Eksportowych S.A.	1		
Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A.	1		
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	1		
Polski Fundusz Rozwoju S.A.	1		
Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A.	1		1) Finansowanie przedsiębiorców, w szczególności MŚP; 2) Wykonywanie zadań powierzonych przez organy administracji rządowej, inne jednostki wykonujące zadania publiczne lub jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie inwestycji kapitałowych; 4) Obsługa Rady Grupy PFR; 5) Prowadzenie i obsługa portalu Grupy PFR; 6) Udzielanie finansowania przedsiębiorcom; 7) Wykonywanie zadań związanych z pracowniczymi planami kapitałowymi.
Nowe innowacyjne firmy	Dzięki swoim programom, m.in. w ramach Start in Poland, Grupa PFR planuje zaadresować potrzeby ponad 1500 nowych firm do 2023 r.	Analizy PFR	Połączenie ze spółką zależną PFR S.A. Pośredni wpływ projektowanych przepisów na domknięcie luki w zakresie: 1) finansowania wysokiego ryzyka (venture capital) o łącznej wartości ok. 3–4 mld zł w perspektywie 2023 r., 2) poprawy dostępu do specjalistycznej wiedzy, 3) poprawy dostępu do wykwalifikowanej kadry i sieci kontaktów.
MŚP	Sektor MŚP w Polsce to ok. 1,9 mln przedsiębiorstw, przy czym poszczególne zakresy działalności Grupy PFR mogą dotyczyć od kilku do nawet kilkuset tysięcy firm.	GUS	Pośredni wpływ projektowanych przepisów na domknięcie luki w zakresie: 1) kapitałowego finansowania długoterminowego (pow. 7 lat) oraz w fazie wczesnego wzrostu, 2) dostępności oraz wysokiego kosztu zabezpieczenia finansowania dłużnego inwestycyjnego, w tym o nietypowym profilu przepływów finansowych, 3) finansowania obrotowego i inwestycyjnego internacjonalizacji, 4) zabezpieczania ryzyka kontrahenta i zatorów płatniczych w obrocie krajowym, 5) ubezpieczenia obrotu międzynarodowego.
Duże przedsiębiorstwa	Sektor dużych przedsiębiorstw w Polsce to ok. 3,4 tys. podmiotów, przy czym poszczególne zakresy działalności Grupy PFR mogą dotyczyć od kilkudziesięciu do kilkuset firm.	GUS	Pośredni wpływ projektowanych przepisów na domknięcie luki w zakresie: 1) finansowania dłużnego inwestycyjnego (dostępność i koszt, długi okres pow. 10 lat, wykluczone branże o dużym ryzyku, np. górnictwo), 2) finansowania dłużnego obrotowego (firmy o nietypowym profilu przepływów pieniężnych oraz w zakresie internacjonalizacji), 3) finansowania kapitałowego (pow. 7 lat oraz dla firm w restrukturyzacji), 4) finansowania obrotu krajowego, 5) ubezpieczenia obrotu międzynarodowego.
Firmy zagraniczne	26 tys. podmiotów działających w Polsce z	GUS	Pośredni wpływ projektowanych przepisów na domknięcie głównie jakościowych luk w zakresie:

	udziałem kapitału zagranicznego oraz nieoszacowana liczba podmiotów zagranicznych z potencjałem do inwestycji w Polsce.		1) rozpoznawalności marki Polski, 2) wiedzy na temat atrakcyjności inwestycji kapitałowych oraz warunków prowadzenia działalności w Polsce, 3) posiadania kontaktów biznesowych, 4) pozyskania zasobów ludzkich, 5) dostępności finansowania i instrumentów ograniczających ryzyko.
JST	2807	nd.	Pośredni wpływ projektowanych przepisów na domknięcie luki w finansowaniu projektów inwestycyjnych o wartości ok. 2 mld zł.

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

Przygotowanie projektu było poprzedzone konsultacjami roboczymi w ramach Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (wcześniej Ministerstwa Rozwoju), Ministerstwa Finansów oraz instytucji rozwoju, jak również z Głównym Urzędem Statystycznym i Eurostat, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz przedstawicielami Komisji Europejskiej.

Biorąc pod uwagę treść projektu ustawy, został on w dniu 15 marca br. skierowany do zaopiniowania przez wszystkich członków Rady Dialogu Społecznego. Z uwagi na znaczenie projektu ustawy dla funkcjonowania instytucji rozwoju, a także ze względu na pilną potrzebę wprowadzenia projektowanych rozwiązań, poproszono członków Rady o przedstawienie uwag w terminie do dnia 8 kwietnia. Uwagi do projektu zgłosiła Konfederacja Lewiatan.

Projekt został skierowany do konsultacji publicznych w dniu 15 marca 2019 r.

W sprawie projektu nie wpłynęło zgłoszenie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248).

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	2019 (0)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Łącznie
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	50	100	150	200	500
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	50	100	150	200	500
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	50	100	150	200	500
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	50	100	150	200	500
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Przewiduje się, że wskazane powyżej wydatki będą finansowane z budżetu państwa.

PFR realizuje istotne z perspektywy polskiej gospodarki programy inwestycyjne, dążąc do osiągnięcia rynkowej stopy zwrotu z zainwestowanych środków w długim okresie. Podwyższenia kapitału w PFR następowałyby w drodze wniesienia obligacji Skarbu Państwa na kapitał spółki, analogicznie jak miało to miejsce w przypadku BGK.

Źródła finansowania

Ustawa umożliwi przekazywanie dotacji PFR, udzielającej finansowania zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorcom za pośrednictwem funduszy (tzw. fundusze *venture capital*). Zakłada się, że dotacje będą niewielkie. Spółka ta realizuje programy współfinansowane ze środków UE. Zakłada się, że po okresie inwestycyjnym środki te będą zwracane do budżetu państwa, przede wszystkim w postaci wypłaty dywidendy przez PFR. Finansowanie będzie miało charakter kapitałowy i innowacyjny, odmienny niż program gwarancji *de minimis*. Środki publiczne na zasilenie działalności inwestycyjnej PFR będą przekazywane od 2026 r. Planuje się, że od tego

	<p>też roku będzie następował do budżetu państwa zwrot środków z działalności inwestycyjnej PFR w kwotach równych kwotom zasileń ze środków publicznych.</p> <p>Zakłada się, że PFR będzie dążył do samofinansowania się, lecz przewiduje się możliwość udzielania przez Radę Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, poręczeń lub gwarancji spłaty zobowiązań wynikających z kredytów zaciągniętych lub obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju. W związku z założeniem wypłacalności PFR nie przewiduje się kosztów z tytułu strat na gwarancjach udzielanych PFR.</p> <p>Ponadto minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, na uzasadniony wniosek Prezesa PFR, będzie mógł udzielić PFR dotacji na realizację zadań powierzonych przez organy administracji rządowej, inne jednostki wykonujące zadania publiczne lub jednostki samorządu terytorialnego w zakresie inwestycji kapitałowych, związanych z przygotowaniem lub realizacją przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 oraz z 2018 r. poz. 1693).</p> <p>Koszty uczestnictwa instytucji rozwoju w Grupie PFR nie powinny przekraczać kosztów obecnie ponoszonych na działalność instytucji.</p>
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Portal Grupy PFR zostanie sfinansowany ze środków własnych instytucji rozwoju na podstawie odrębnych umów. Ustawa nie powoduje konieczności wygoszparowania dodatkowych środków z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Po okresie inwestycyjnym należy zakładać uzyskanie możliwości samofinansowania się PFR ze środków zainwestowanych z możliwością przeznaczania części zysku PFR na wypłatę dywidendy dla akcjonariuszy, co oznaczałoby wpływy do budżetu państwa, a w długim okresie możliwość uzyskania zwrotu z inwestycji w akcje PFR. Zakłada się, że od 2023 r. środki z wypłaty dywidendy oraz ze zwrotu z inwestycji PFR stanowić będą dochód budżetu państwa w kwotach 200 mln zł rocznie.</p> <p>Możliwe wydatki budżetu państwa mogą pociągać za sobą emisje obligacji skarbowych. Jeżeli zostałyby wyemitowane obligacje o wartości 4 mld zł, w dwóch transzach, rok po roku, to wydatki związane z obsługą długu publicznego wyniosłyby do 50 mln zł w roku emisji drugiej transzy oraz do 100 mln zł rocznie w latach następnych.</p> <p>Przewiduje się, że projektowana ustawa spowoduje bardziej efektywne wykorzystywanie środków instytucji rozwoju, dzięki zacieśnieniu współpracy między nimi. Brak jest jednak możliwości oceny na obecnym etapie takiego wpływu w ujęciu pieniężnym. Wielkość oszczędności zależy bowiem w dużej mierze od konkretnych działań podjętych przez instytucje rozwoju.</p>

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		2019(0)	2020	2021	2022	2023	2029	Łącznie
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-	-	-	-	-	-	-
	Instytucje rozwoju	Współpraca instytucji rozwoju w ramach Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju pozwoli na bardziej efektywne gospodarowanie zasobami instytucji i racjonalne prowadzenie działalności. Oczekuje się, że udział w Grupie nie pociągnie za sobą dodatkowych kosztów działalności, a pozwoli uwolnić środki na zwiększenie działań, których nie prowadzą inne instytucje (dzięki koordynacji ich aktywności).						
	Nowe innowacyjne firmy	Pośredni wpływ na: 1) zapewnienie finansowania na start i rozwój – zwiększenie potencjału finansowania innowacyjnych pomysłów kapitałem wysokiego ryzyka (venture capital) o łączną kwotę ok. 3–4 mld zł w latach 2019–2023,						

	<p>2) rozwój ekosystemu i promocja kultury innowacji – m.in. przez zapewnienie dostępu do specjalistycznej wiedzy związanej z ekosystemem rozwoju innowacji,</p> <p>3) rozwój kapitału ludzkiego – zapewnienie dostępu do wykwalifikowanej kadry i sieci kontaktów zarówno dla podmiotów inwestujących w innowacyjne pomysły (fundusze VC), jak i nowych innowacyjnych firm potrzebujących wysokojakościowego kapitału ludzkiego dla dalszego dynamicznego rozwoju, m.in. przez aktywne budowanie kompetencji biznesowych,</p> <p>4) wsparcie w zakresie ekspansji zagranicznej – m.in. zapewnienie finansowania obrotowego i inwestycyjnego dla internacjonalizacji, ograniczanie ryzyka kontrahentów zagranicznych, doradztwo w zakresie rozwoju biznesu poza Polską oraz promocja polskich przedsiębiorstw i ich produktów za granicą.</p>
Sektor MŚP	<p>Pośredni wpływ na:</p> <p>1) zapewnienie finansowania na wzrost – m.in. oferowanie kapitału przedsiębiorstwom w fazie wzrostu, zapewnienie finansowania innowacyjnym firmom, ułatwienie dostępu do finansowania dłużnego niezależnie od cyklu koniunkturalnego,</p> <p>2) zwiększenie płynności finansowej – zwiększenie dostępności finansowania obrotowego oraz ograniczenie ryzyka zatorów płatniczych,</p> <p>3) wsparcie w kłopotach – wsparcie przedsiębiorstw o długoterminowym potencjale borykających się z problemami finansowymi,</p> <p>4) rozwój innowacji – wspieranie rozwoju ekosystemu innowacji (łączenie dużych przedsiębiorstw z MŚP, tworzenie platform akceleracyjnych oraz Centrum Innowacji),</p> <p>5) rozwój kapitału ludzkiego – aktywne budowanie kompetencji biznesowych wśród przedsiębiorców i pracowników, także w kwestiach związanych z sukcesją w firmach rodzinnych,</p> <p>6) wsparcie w zakresie ekspansji zagranicznej – m.in. przez zapewnienie finansowania obrotowego i inwestycyjnego dla internacjonalizacji, ograniczanie ryzyka kontrahentów zagranicznych, doradztwo w zakresie rozwoju biznesu poza Polską oraz promocję polskich przedsiębiorstw i ich produktów.</p>
Duże przedsiębiorstwa	<p>Pośredni wpływ na:</p> <p>1) duże inwestycje – oferowanie kapitału na duże przedsięwzięcia oraz ułatwienie dostępu do długoterminowego finansowania dłużnego,</p> <p>2) płynność finansową – zwiększenie dostępności finansowania obrotowego oraz ograniczenie ryzyka zatorów płatniczych,</p> <p>3) rozwój innowacji – aktywne zaangażowanie w innowacyjne projekty, m.in. przez łączenie dużych przedsiębiorstw z nowymi innowacyjnymi firmami, finansowanie paneli do oceny innowacyjnych pomysłów,</p> <p>4) wsparcie w zakresie ekspansji zagranicznej – m.in. przez zapewnienie finansowania obrotowego i inwestycyjnego dla internacjonalizacji, ograniczanie ryzyka kontrahentów zagranicznych, doradztwo w zakresie rozwoju biznesu poza Polską oraz promocję polskich przedsiębiorstw i ich produktów,</p> <p>5) rozwój kapitału ludzkiego – aktywne budowanie kompetencji biznesowych wśród przedsiębiorców i pracowników, m.in. przez finansowanie działań w obszarze dostosowania obszaru edukacji do potrzeb rynku pracy.</p>
Firmy zagraniczne	<p>Pośredni wpływ na:</p> <p>1) budowę wizerunku Polski jako atrakcyjnego partnera gospodarczego na forum międzynarodowym,</p> <p>2) doradztwo w zakresie inwestycji zagranicznych w Polsce,</p> <p>3) udostępnianie informacji o źródłach finansowania,</p> <p>4) wsparcie zagranicznych inwestorów w realizacji projektu inwestycyjnego,</p> <p>5) oferowanie wsparcia po inwestycyjnego.</p>
JST	<p>Pośredni wpływ na:</p> <p>1) finansowanie infrastruktury – oferowanie kapitału na inwestycje infrastrukturalne JST, ułatwienie dostępu do długoterminowego finansowania dłużnego, wsparcie finansowania przez państwo centralnych inwestycji w infrastrukturę, oferowanie finansowania na rozwój infrastruktury transportowej w Polsce Wschodniej,</p> <p>2) wsparcie w zakresie inwestorów zagranicznych – międzynarodowa promocja regionów i lokalnych przedsiębiorstw oraz dostarczenie narzędzi do obsługi inwestorów regionalnym partnerom.</p>

	Klienci indywidualni (rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe)	Pośredni wpływ na wyrównywanie szans – oferowanie specjalnych programów wsparcia, np. preferencyjne kredyty studenckie, czy też na usuwanie skutków klęsk naturalnych.
	Osoby niepełnosprawne oraz osoby starsze	W związku z pośrednim wpływem ustawy na finansowanie infrastruktury może ulec poprawie dostępność przestrzeni dla osób niepełnosprawnych i starszych.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Szczegółowe dane finansowe nie mogą być podane na obecnym etapie. Faktyczny wpływ zależy od skali finansowania udzielanego w danym roku, ale także od bieżącej koniunktury gospodarczej.
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
<input type="checkbox"/> nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).		<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input 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
Komentarz:		
9. Wpływ na rynek pracy		
Projektowana ustawa wywierać będzie pośredni, ogółem pozytywny wpływ na rynek pracy		
<ul style="list-style-type: none"> + Nowe miejsca pracy – wyższa efektywność programów rozwojowych wynikająca ze zwiększonej koordynacji oraz wzrostu siły finansowej zaangażowanych instytucji pozytywnie wpłynie na tempo wzrostu gospodarczego Polski, więc także pośrednio wpłynie na stworzenie nowych miejsc pracy. + Wyższa jakość miejsc pracy – ważne jest także uwzględnienie jakości i stymulowanie pośrednio działaniami Grupy PFR powstawania wysokojakościowych miejsc pracy, kreujących jak największą wartość dla gospodarki. Inwestycje w innowacje spowodują wzrost zapotrzebowania na bardziej wykwalifikowanych pracowników. Ewentualne braki wiedzy i kwalifikacji będą uzupełniane częściowo dzięki dedykowanym programom rozwoju kapitału ludzkiego. + Większa mobilność pracowników – poza wzrostem zapotrzebowania przedsiębiorców na siłę roboczą, oczekiwana jest także poprawa po stronie podaży, dzięki zwiększeniu mobilności pracowników (m.in. dzięki poprawie infrastruktury transportowej). Zwiększona mobilność będzie także miała pozytywny wpływ na czas poszukiwania pracy. + Aktywizacja grup bezrobotnych – aktywność instytucji z Grupy PFR w programach dotyczących wyrównywania szans znacząco zwiększy szanse na możliwość znalezienia pracy lub rozpoczęcia działalności przez uznawane za wykluczone grupy społeczne. 		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input checked="" type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Sytuacja i rozwój regionalny (1) W ramach systemu instytucji rozwoju możliwa będzie lepsza koordynacja działań z uwzględnieniem stanu rozwoju poszczególnych regionów. Decydując o lokalizacji poszczególnych inwestycji, będzie można promować regiony mniej rozwinięte gospodarczo, celem pobudzenia ich rozwoju.	

	<p>(2) Większa efektywność w domykaniu luk dotyczących finansowania i kapitału ludzkiego dla przedsiębiorstw, a zwłaszcza MŚP, które w dużej mierze działają lokalnie, pośrednio wpłynie pozytywnie na rozwój społeczno-gospodarczy otoczenia tych firm.</p> <p>Mienie państwowe Ewentualne dokapitalizowanie PFR S.A. przez przekazanie obligacji przez Ministra Finansów spowoduje wzrost wartości mienia państwowego o ich wartość.</p>
<p>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</p>	
<p>Wykonanie przepisów aktu prawnego nastąpi wraz z wejściem w życie ustawy.</p>	
<p>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</p>	
<p>Monitoring prowadzony będzie cyklicznie przez Radę Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, jako podmiot odpowiedzialny za monitorowanie realizacji strategii Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju. Sposób monitorowania i oceny wykonania strategii będzie określać strategia. Ewaluacja skutków regulacji będzie mogła nastąpić najwcześniej po upływie ok. 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Taki okres wydaje się być wystarczający, aby przeprowadzić reorganizację Grupy według wytycznych z ustawy, przyjąć nową strategię oraz móc monitorować pierwsze efekty wynikające ze wspólnych projektów.</p> <p>Zakłada się, że miernikami będą między innymi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stopień realizacji programów flagowych i strategicznych wynikających ze SOR (% zrealizowanych projektów oraz efekty ekonomiczne); • zagregowany wpływ poszczególnych programów instytucji rozwoju na <ul style="list-style-type: none"> – rynek pracy; – liczbę firm korzystających z finansowania dłużnego i jego wartość; – liczbę firm korzystających z usług doradczych w zakresie internacjonalizacji oraz finansowania/zabezpieczenia eksportu i jego wartość; – wartość pozyskanych inwestycji zagranicznych z uwzględnieniem ich jakości; – liczbę dokonanych inwestycji kapitałowych w duże projekty; – wartość inwestycji w innowacyjne projekty (venture capital) i liczbę utworzonych nowych innowacyjnych firm. 	
<p>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)</p>	
<p>Nie dotyczy.</p>	

Warszawa, 13 maja 2019 r.

RAPORT Z KONSULTACJI PUBLICZNYCH

projektu ustawy o systemie instytucji rozwoju (UD336)

Dnia 7 marca 2019 r. projekt ustawy o systemie instytucji rozwoju oraz niektórych innych ustaw – obecnie – projekt ustawy o systemie instytucji rozwoju (projekt ustawy) został równoległe przekazany do uzgodnień oraz Radzie Dialogu Społecznego w ramach etapu opiniowania, natomiast 15 marca br. został przekazany wszystkim członkom Rady Dialogu Społecznego z prośbą o wyrażenie stanowisk.

Projekt ustawy nie został poddany szerszym konsultacjom publicznym z uwagi na jego zakres, który dotyczy wyłącznie wewnętrznej sfery działania poszczególnych instytucji.

1. Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania

Projekt przekazano do następujących podmiotów:

1. Związku Przedsiębiorców i Pracodawców,
2. Związku Pracodawców Business Centre Club,
3. Pracodawców RP,
4. Związku Rzemiosła Polskiego,
5. Konfederacji Lewiatan,
6. Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych,
7. Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”,
8. Forum Związków Zawodowych,
9. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.,
10. Bank Gospodarstwa Krajowego,
11. Główny Urząd Statystyczny,
12. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców,
13. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Stanowisko do projektu ustawy przedstawiły:

1. Konfederacja Lewiatan,
2. Komisja Krajowa NSZZ Solidarność,
3. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.,
4. Bank Gospodarstwa Krajowego,
5. Główny Urząd Statystyczny,
6. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców,
7. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. oraz Bank Gospodarstwa Krajowego pozytywnie oceniły inicjatywę spójnego funkcjonowania instytucji rozwoju.

Ponadto swoje stanowisko przedstawiła również Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie”, która nie zgłosiła uwag do projektu ustawy. Projekt ustawy został przedstawiony do zaopiniowania przez Radę Dialogu Społecznego.

Rada Dialogu Społecznego w ustawowym terminie nie zajęła stanowiska wobec projektu. Ponieważ projekt ustawy nie obejmuje bezpośrednio problematyki samorządu terytorialnego, w tym nie stanowi dodatkowych obciążeń dla budżetów tych jednostek, nie wystąpiono o opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w sprawie.

2. Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania

Stanowisko Konfederacji Lewiatan

Zgłoszone pismem z dnia 18 marca 2019 r. uwagi Konfederacji Lewiatan dotyczyły projektowanych zmian w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. poz. 2215). Negatywnie oceniono stwierdzenie projektodawcy, że projekt nie ma bezpośredniego wpływu na prawa i obowiązki przedsiębiorców, z uwagi na zmianę ustawy o pracowniczych planach kapitałowych. W związku z tym, w ocenie Konfederacji Lewiatan projekt powinien być opiniowany przez partnerów społecznych w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych i art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców. Kolejna uwaga dotyczyła zastosowania w ustawie o Pracowniczych Planach Kapitałowych limitu 30-krotności podstawy składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Organizacja zgłosiła także swoje propozycje co do zmiany ustawy o pracowniczych planach kapitałowych.

Konfederacja Lewiatan zgłosiła również dodatkowe propozycje zmian w ustawie o pracowniczych planach kapitałowych. Opinia Konfederacji nie została jednakże uwzględniona ponieważ propozycje w niej zawarte wykraczały poza zakres zmian proponowanych w projekcie ustawy.

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”

Pismem z dnia 15 marca 2019 r. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” wyraziła protest wobec braku przekazania projektu ustawy do opiniowania w trybie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

Pismem z dnia 14 marca 2019 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wyraził opinię dotyczącą potrzeby przeprowadzenia konsultacji publicznych projektu ustawy z uwagi na proponowane zmiany w projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych.

Stanowisko wobec zgłoszonych uwag

W ocenie MPiT projekt ustawy, ze względu na zakres regulacji, który dotyczy wewnętrznej sfery współpracy poszczególnych instytucji, nie wymagał szerokich konsultacji publicznych, jednakże został przekazany wszystkim członkom Rady Dialogu Społecznego z prośbą o wyrażenie stanowisk.

W odniesieniu do uwag zgłoszonych do projektowanych rozwiązań z zakresu pracowniczych planów kapitałowych, MPiT w Ocenie Skutków Regulacji szczegółowo opisał cel wprowadzanych zmian jako upraszczających system wdrażania pracowniczych planów kapitałowych.

Projektowane regulacje dotyczące pracowniczych planów kapitałowych zostały jednakże w całości wyłączone z treści niniejszego projektu i przeniesione do odrębnie procedowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych.

Uwagi Głównego Urzędu Statystycznego nie dotyczyły brzmienia przepisów ustawy, ale zostaną uwzględnione przy stosowaniu przepisów ustawy, natomiast uwagi Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zostały w całości uwzględnione.

Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów

W dniu 28 marca 2019 r. opinię o projekcie ustawy wydała również Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów. Rekomendacje wynikające z opinii Rady Legislacyjnej zostały w znacznej części uwzględnione w projekcie ustawy. Opinia Rady legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów oraz stanowisko Ministra Przedsiębiorczości i Technologii do opinii stanowią załącznik do niniejszego raportu.

3. Przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt nie podlega przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

4. Podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

przy
Prezesie Rady Ministrów

RL-033-18/19

Opinia
o projekcie ustawy o systemie instytucji rozwoju
oraz o zmianie niektórych innych ustaw

I. Uwagi ogólne

1. [Przedmiot opiniowanego projektu ustawy] Projekt ustawy o systemie instytucji rozwoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹ z dnia 6 marca 2019 r. (dalej: Projekt) – przedłożony do zaopiniowania Radzie Legislacyjnej pismem Wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 11 marca 2019 r. – przewiduje szereg zmian w odniesieniu do działalności instytucji rozwoju: Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (dalej: PFR), Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK), Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP), Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (dalej: KUKKE), Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A. (dalej: PAIH), Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. (dalej: ARP). Proponowane zmiany można podzielić na cztery grupy:

- wprowadzenie mechanizmów koordynacji działań instytucji rozwoju;
- dookreślenie działalności PFR;
- określenie warunków finansowania przedsiębiorców przez spółkę zależną PFR;
- zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i dostosowujące.

2. [Ogólna charakterystyka rozwiązań prawnych przewidzianych w Projekcie] Projekt treściowo jest zróżnicowany i nie reguluje kompleksowo wybranej dziedziny życia gospodarczego czy społecznego, lecz zawiera regulacje punktowo dotyczące podmiotów już istniejących, funkcjonujących w ramach prawnych określonych po części przez prawo prywatne, po części prawo publiczne.

Zasadniczym celem projektodawcy jest stworzenie ram prawnych dla koordynacji działań instytucji rozwoju oraz określenie sposobów wsparcia przedsiębiorczości w Polsce za

¹ Przygotowany przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii, w wersji z dnia 6 marca 2019 r., dostępny na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321291/katalog/12573111#12573111>.

pomocą mechanizmów co do zasady już istniejących. Jak już była mowa, przepisy Projektu można podzielić na cztery grupy.

Po pierwsze w Projekcie wskazuje się na sześć podmiotów, tworzących system instytucji rozwoju. Należą do niego PFR, BGK, PARP, KUKI, PAIH oraz ARP. Projekt przewiduje, że prezesi zarządów wskazanych podmiotów tworzą Radę Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, której podstawowym zadaniem jest opracowanie strategii z pięcioletnim horyzontem czasowym dla systemu instytucji rozwoju (zadanie planistyczne) oraz koordynowanie realizacji zadań opracowanych w strategii (zadanie operacyjne). Strategia w zamyśle projektodawcy jest dokumentem podstawowym, któremu treściowo powinny być podporządkowane strategie podmiotów tworzących system instytucji rozwoju. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Projektu instytucje systemu rozwoju zobowiązane są do realizowania zadań zgodnie ze strategią – jest więc ona dokumentem wiążącym je w działaniu. Strategia powinna być zgodna ze średniookresową strategią rozwoju kraju, o której mowa w art. 9 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju², którą obecnie jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjęta w formie uchwały Rady Ministrów. W projekcie przewidziano w art. 7 ust. 4, że do ważności uchwały w sprawie przyjęcia strategii potrzebna jest jednomyślność. W przypadku sprzeciwu któregoś z członków Rady PFR, powinien on przedstawić pisemne uzasadnienie. Po zapoznaniu się z treścią uzasadnienia Rada PFR może przyjąć strategię większością 2/3 głosów, a więc przy możliwym sprzeciwie 2 członków Rady PFR. Pomimo sprzeciwu, członkowie będą zobowiązani do realizacji strategii. Przedstawiciele władzy politycznej biorą udział w powstawaniu strategii w ten sposób, że minister właściwy ds. gospodarki przedstawia opinię o strategii w zakresie jej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju (art. 7 ust. 2 Projektu) oraz Rada PFR przedstawia przyjęte sprawozdanie roczne z realizacji strategii do wiadomości ministra właściwego ds. gospodarki.

Po drugie, przepisy Projektu dotyczą Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., który istnieje od 2016 r. a utworzony został na podstawie przepisów ogólnych. W Projekcie przewiduje się określenie jego natury prawnej. Ponadto projektodawca proponuje odrębne od zasad ogólnych dokapitalizowanie PFR przez emisję skarbowych papierów wartościowych oraz odrębne uregulowanie możliwości uzyskania przez niego poręczeń lub gwarancji. W tej części Projektu przewidziano również utworzenie portalu Grupy PFR.

² Ustawa z dnia 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. t. jedn. z 2018 r., poz. 1307 ze zm.

Po trzecie, przepisy o finansowaniu przedsiębiorców dotyczą spółek zależnych od PFR, zwanych podmiotami wyznaczonymi, które w różnych formach będą mogły, zgodnie z Projektem, wspierać przedsiębiorców.

Po czwarte, w przepisach końcowych proponuje się połączenie Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. z podmiotem wyznaczonym oraz w związku z tym zmianę kilku ustaw, gdzie Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A. wymieniany jest wprost. W przepisach tych określono także zmiany w ustawie o pracowniczych planach kapitałowych, które zdają się nie pozostawać w związku z przedmiotem regulacji Projektu.

3. [Ogólna ocena Projektu] Zamierzenia projektodawcy koordynacji działań sześciu podmiotów zajmujących się obecnie rozwojem w Polsce, zasługują na aprobatę. Kilka kwestii istotnych dla treści Projektu zasługuje na ponowne przemyślenie. Są one przedstawione w szczegółowych uwagach krytycznych.

II. Szczegółowe uwagi krytyczne

1. [Grupa PFR oraz strategia] Przepisy Projektu każą zastanowić się nad kilkoma kwestiami: (1) czy istnieje potrzeba prawnego uregulowania mechanizmów koordynacji podmiotów od siebie niezależnych i nadzorowanych przez różnych ministrów odpowiedzialnych za działy administracji?; (2) jaki charakter prawny ma strategia i jak należy uplasować ją w systemie źródeł prawa; (3) jak może lub powinna wyglądać ocena realizacji strategii.

Zgodnie z twierdzeniem projektodawcy „nie ma właściwie formalnoprawnej płaszczyzny dla stałej <<poziomej>> współpracy i koordynacji działań”, niewymagającej „angażowania w bieżące sprawy [...] ministrów i obsługujących ich ministerstw”³. Dalej projektodawca twierdzi, że obecna formuła współpracy instytucji systemu rozwoju „w naturalny sposób wyczerpuje swoje możliwości”⁴ a w związku z tym „niezbędne jest przyjęcie aktu rangi ustawowej”⁵.

Stan rzeczywisty przedstawia się obecnie następująco. W 2016 r. w wyniku realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju powołano do istnienia Polski Fundusz Rozwoju S.A. oraz stworzono Grupę PFR, którą tworzą wskazane w Projekcie instytucje rozwoju oraz

³ Uzasadnienie do Projektu, s. 1-2.

⁴ Uzasadnienie do Projektu, s. 2.

⁵ Ibidem.

PFR Nieruchomości, PFR Ventures, PFR TFI. Podmioty tworzące Grupę PFR mają mniej lub bardziej uwspólnioną identyfikację wizualną (poza ARP, BGK oraz PFR Nieruchomości). Informacje o stanie rzeczywistym dostępne są na stronach internetowych instytucji rozwoju. Większość ze wskazanych podmiotów to spółki akcyjne. Odrębności ustrojowe wykazują BGK jako bank państwowy oraz PARP, będącą państwową osobą prawną powołaną na mocy ustawy. Pomimo odrębności od podmiotów prywatnych i PARP i BGK posiadają osobowość prawną i idącą z nią samodzielność decyzyjną, wynikającą z aktów prawnych powołujących je do istnienia.

Ustrój każdej ze wskazanych instytucji rozwoju nie tworzy obecnie przeszkód w stworzeniu wspólnej grupy, zawarciu umowy o współpracy, utworzeniu wspólnej dla wszystkich rady, która opracowałaby wspólny dokument, który inkorporowany by był do strategii każdej z instytucji rozwoju. Wydaje się zatem, że w rozdziale 2 Projektu nie ma takich przepisów, których nie można by zastąpić zgodnym działaniem sześciu wskazanych w Projekcie instytucji. Być może dotychczasowa praktyka działania sprawiła, że władza polityczna w większym stopniu chce wymusić współpracę między wskazanymi podmiotami, a za właściwy instrument uważa ustawę. Sprawę tę jednak należy poważnie przemyśleć, biorąc pod uwagę dwie kwestie.

Po pierwsze regulacja ustawowa nie wydaje się konieczna, by osiągnąć zamierzony cel koordynacji. Działania samych zainteresowanych podmiotów mogą stworzyć mechanizmy koordynujące.

Po wtóre, regulacja ustawowa czyni mechanizm koordynacji mniej elastycznym. Zmiana w mechanizmie koordynacji będzie wymagała każdorazowo zmiany ustawy.

Podsumowując ten fragment opinii należy zauważyć, że mechanizm koordynacji działań jest obecnie możliwy przez zawarcie porozumienia między zainteresowanymi, na co może mieć wpływ czynnik polityczny, tj. ministrowie nadzorujący sześć podmiotów, wchodzących w skład obecnie już istniejącej grupy.

Drugie z postawionych pytań dotyczy charakteru prawnego strategii, którą ma opracować, przyjąć i realizować Grupa PFR. Nie ma wątpliwości, że jest to dokument planistyczny, który nie ma charakteru prawnie wiążącego, jakkolwiek przepisy Projektu starają się go takim uczynić. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Projektu zadania instytucji rozwoju realizowane są zgodnie ze strategią. Dalej przepisy Projektu przewidują monitorowanie strategii i przygotowywanie sprawozdań ze sposobów jej realizacji. Projektodawca nie traktuje zatem strategii jako dokumentu z zakresu *soft law*, lecz chce ją uczynić dokumentem prawnie wiążącym dla podmiotów. Przepisy Projektu dają wytyczne co do treści strategii. Z art. 6 ust.

2 pkt 1 Projektu wynika, że w strategii w części diagnostycznej należy określić luki rynkowe, stopień rozwoju inwestycji oraz umiędzynarodowienie polskich przedsiębiorstw. Nie są to wskazówki jedynie formalne, lecz w pewien sposób już determinujące treść strategii.

Charakter i istota elementów składających się na strategię, o której mowa w art. 6 Projektu, są zróżnicowane. Niektóre z tych elementów mają charakter czynników immanentnie rynkowych, wynikających z obiektywnych uwarunkowań ekonomiczno-społecznych. Dotyczy to w szczególności tych elementów strategii, które składają się na diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju (art. 6 ust. 2 pkt 1 Projektu). Pozostałe elementy strategii mają charakter heterogenny względem rynku i są przejawem zewnętrznego kierunkowania aktywności instytucji rozwoju zgodnie z przyjętymi i wyznaczonymi determinantami, które – jak należy przyjąć – powinny pozostawać w szeroko rozumianym interesie publicznym (np. cele ekonomiczne instytucji rozwoju, zadania instytucji rozwoju, źródła finansowania zadań i sposób ich realizacji – zob. art. 6 ust. 1 pkt 2-6 Projektu). W tym kontekście niejasny jest wszakże charakter prawny tego elementu strategii, którym są „zadania” instytucji rozwoju (art. 6 ust. 2 pkt 3 Projektu), szczególnie jeśli się ten element porówna z charakterem prawnym „celów” instytucji rozwoju, także będących elementem omawianej strategii („podstawowe cele ekonomiczne instytucji rozwoju” – art. 6 ust. 2 pkt 2 Projektu). Otóż w odniesieniu do celów instytucji rozwoju nie ulega wątpliwości, że z chwilą formalnego przyjęcia strategii i określenia w strategii tychże celów cele te stają się w pewien sposób wiążące dla instytucji rozwoju, które muszą je uwzględniać w swoich planach lub w innych podobnych dokumentach (art. 9 w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 2 Projektu). Nie ma natomiast pewności czy taki sam wiążący charakter mają określone w strategii „zadania” instytucji rozwoju. Za ich wiążącym charakterem może przemawiać fakt ich zamieszczenia w strategii (art. 6 ust. 2 pkt 3 Projektu) oraz przesądzenie przez Projekt, że „Zadania instytucji rozwoju realizowane są zgodnie ze Strategią” (art. 6 ust. 1 Projektu). Z drugiej jednak strony można też wskazać argumenty za niewiążącym charakterem owych określonych w strategii zadań instytucji rozwoju. Mianowicie, z art. 2 ust. 1 Projektu wynika, że instytucje rozwoju to podmioty realizujące określone zadania „na podstawie właściwych przepisów prawa lub zgodnie z postanowieniami statutów”, co *prima facie* oznacza, że zadania instytucji rozwoju, mając swoje źródło we właściwych przepisach prawa lub w statutach instytucji rozwoju, mają charakter heterogenny względem strategii określonej w art. 6 Projektu i w tej strategii mogą być co najwyżej replikowane lub potwierdzone (konstatowane), nie zaś określane w sposób konstytutywny. Podobny wniosek wydaje się wynikać z treści art. 6 ust. 1 Projektu, który stanowi, że zadania instytucji rozwoju są zgodnie ze strategią „realizowane”, nie stanowi zaś, że zadania instytucji rozwoju są w

strategii „wyznaczane” lub „określane”. Kwestia charakteru prawnego zadań instytucji rozwoju określanych w strategii wymaga zatem na gruncie przepisów Projektu znacznie bardziej jednoznacznego wyjaśnienia.

Obecnie, w podmiotach zorganizowanych w formy prywatnoprawne, strategie czy też inne dokumenty planistyczne opracowywane są przez zarządy i często przyjmowane (choć to zależy od statutu danego podmiotu) przez rady nadzorcze. O kierunkach działania decydują zatem co do zasady organy, na których spoczywa odpowiedzialność za bieżące prowadzenie spraw danego podmiotu. Projekt czyniąc odpowiedzialnymi prezesów sześciu instytucji rozwoju wpisuje się w logikę ustalania strategii przez zarządy. Wewnętrzne prawo każdej z sześciu instytucji rozwoju może uzależniać wyrażenie zgody na strategię przez członka Grupy PFR od uchwały zarządu lub rady nadzorczej danego podmiotu. Jednogłośne przyjęcie strategii w Grupie PRF oznacza zatem pewną formę samozwiązania się przez podmioty bardziej ogólną ideą strategii, która dotyczy wszystkich podmiotów zaangażowanych. Takie samozwiązanie także wyłącznie w formie porozumienia, bez regulacji ustawowej przewidzianej w Projekcie, nie budziłoby wątpliwości.

Istnieje jednak taka możliwość, przewidziana w art. 7 ust. 6 Projektu, że strategia zostanie przyjęta lub zmieniona większością 2/3 głosów. W takiej sytuacji dwa podmioty, zgodnie z Projektem, wbrew sobie, byłyby zobowiązane do realizacji strategii. Trudno byłoby tu mówić o samozwiązaniu. Projekt nakazuje w takiej sytuacji realizację strategii. Wówczas zaczyna ona mieć charakter dokumentu prawnie wiążącego w podobny sposób, jak wiąże prawo powszechnie obowiązujące. Należałoby zatem przemyśleć, czy można czynić odpowiedzialnymi za realizację strategii podmioty, które wyraziły wobec jej treści sprzeciw. Wydaje się, że nie ma trzeciej drogi między odrzuceniem jakiejś wizji strategii przez wszystkich albo też rezygnacją ze stanowiska i powołaniem nowych osób, które będą chciały realizować przyjętą strategię. Wydaje się zatem, że nie należy czynić wyłomu od zasady jednomyślności i przemyśleć rezygnację z przepisów art. 7 ust. 6 i 7 Projektu.

Zgodnie z projektem strategia realizowana jest przez sześć instytucji rozwoju. Co roku Przewodniczący Rady (z urzędu Prezes PFR) przygotowuje projekt sprawozdania z wykonania strategii, które Rada Grupy PFR przyjmuje do 30 kwietnia kolejnego roku po roku sprawozdawczym. Po przyjęciu sprawozdania przedstawiane jest ono do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz podmiotom uprawnionym do wykonywania w instytucjach rozwoju praw z akcji do Skarbu Państwa. Ponadto, na podstawie art. 9 Projektu instytucje rozwoju, opracowując swoje plany strategiczne, plany finansowe, plany operacyjne lub inne podobne dokumenty, powinny uwzględniać cele i zasady realizacji strategii przyjętej

przez Grupę PFR. Sposób monitorowania i sprawozdawania o realizacji strategii nie budzi wątpliwości.

Przepisy dotyczące sprawozdawczości nie budzą zastrzeżeń. Można natomiast zastanowić się, czy nakaz podporządkowania strategii każdej z sześciu instytucji jednej strategii jest konieczny wobec treści art. 6 ust. 1 Projektu, nakazującego instytucjom rozwoju realizowanie zadań zgodnie ze strategią.

Warto na koniec zwrócić uwagę na błąd redakcyjny. W art. 2 ust. 1 Projektu wymieniono podmioty systemu inwestycji rozwoju. Wskazano przy tym, tam gdzie to konieczne, formy organizacyjnoprawne. Nie uczyniono tak jedynie z PFR, który jest spółką akcyjną. Warto to uzupełnić.

2. [Polski Fundusz Rozwoju] Przepis art. 10 ust. 1 Projektu przewiduje, że PFR wykonuje działalność gospodarczą, we własnym imieniu i na własny rachunek, zgodnie z zasadami dobrej praktyki handlowej, dążąc w długim terminie do osiągnięcia rynkowej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału. Projektowany przepis to właściwie usankcjonowanie obecnego stanu prawnego. Właściciel kapitałowy decyduje bowiem o celach tworzonej przez siebie spółki kapitałowej. Można przemyśleć zatem potrzebę określenia w art. 10 Projektu natury działania PFR, skoro wynika ona z przepisów ogólnych oraz statutu podmiotu.

W art. 11 Projektu przewidziano odrębne przepisy dotyczące dokapitalizowania PFR przez ministra właściwego do spraw budżetu przez emisję skarbowych papierów wartościowych. Przepisy te służą ułatwieniu w pozyskaniu kapitału przez PFR.

Przewidziane w Projekcie wyłączenia stosowania art. 97, 98 i 102 ustawy o finansach publicznych⁶ dotyczą rezygnacji z wydania rozporządzenia dotyczącego określonych skarbowych papierów wartościowych, treści listu emisyjnego oraz nakazu zbywania odpłatnie skarbowych papierów wartościowych na rynku pierwotnym.

Ta szybka ścieżka dokapitalizowania PFR skarbowymi papierami wartościowymi nie jest bez precedensu. Podobne przepisy przewiduje obecnie art. 5a ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego.

Przepisy te nie budzą zastrzeżeń pod względem redakcyjnym. Aksjologicznie niewątpliwie wskazują na PFR jako podmiot szczególnie w realizacji zadań państwa.

Dokapitalizowanie PFR skarbowymi papierami wartościowymi musi być każdorazowo badane pod kątem zgodności z unijnym prawem pomocy publicznej. Zgodnie bowiem z art. 10

⁶ Ustawa z 27.08.1997 r. o finansach publicznych, Dz. U. t. jedn. z 2017 r., poz. 2077.

Projektowi celem PFR jest osiągnięcie rynkowej stopy zwrotu w długim terminie, a więc cel PFR jest zarobkowy. Jako taki może być postrzegany przez Komisję Europejską jako przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W art. 12 Projektu przewiduje się odrębne regulacje dotyczące poręczeń i gwarancji spłaty zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów lub obligacji wyemitowanych przez PFR. Przepisy Projektu przewidują dwa odrębne reżimy prawne.

Pierwszy dotyczy przedsięwzięć inwestycyjnych podejmowanych w celu realizacji zadań PFR. W tym przypadku do poręczeń i gwarancji stosuje się przepisy ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa⁷ z wyłączeniem art. 3-7 oraz art. 12 ust. 1 i art. 14.

Drugi natomiast dotyczy przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze publicznym, będących podtypem przedsięwzięć inwestycyjnych. W przypadku inwestycji o charakterze publicznym Skarb Państwa, zgodnie z wolą projektodawcy, mógłby udzielić gwarancji do wysokości 100% kwoty zobowiązań. Ponadto poręcznie lub gwarancja mogłoby być udzielone także wtedy, gdy z analizy wynika, że PFR nie będzie w stanie wykonać zobowiązań (wyłączenie art. 2a ust. 2 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa); PFR nie będzie zobowiązany do zapłaty prowizji (wyłączenie art. 2c ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa); PFR będzie zwolniony z ustanowienia zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa (wyłączenie art. 8 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa).

Odrębności pierwszego reżimu wyłączeń z ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa nie budzą większych wątpliwości poza dwiema.

Otóż zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa, Rada Ministrów lub inny wskazany w ustawie organ państwa może udzielić poręczenia lub gwarancji do wysokości 50% pozostającej do spłaty kwoty kredytu. Rada Ministrów może udzielić poręczenia lub gwarancji do wysokości wyższej w przypadku przedsięwzięcia o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, bezpieczeństwa lub obronności państwa. Tymczasem w Projekcie przewidziano wyłączenie stosowania przepisu art. 5 ust.1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa, tym samym zniesiono ograniczenie 50% w odniesieniu do przedsięwzięć inwestycyjnych podejmowanych w celu realizacji zadań PFR. Czy rzeczywiście to było intencją projektodawcy, skoro możliwość podniesienia do 100% przewiduje w odniesieniu do przedsięwzięć inwestycyjnych,

⁷ Ustawa z 8.05.1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, Dz. U. t. jedn. z 2018 r., poz. 1808.

ale tylko o charakterze publicznym? Nawet jeżeli taka była intencja projektodawcy, to należy zastanowić się, czy nie należy jednak stosować art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa do inwestycji realizowanych przez PFR. Być może należałoby określić, jakie inwestycje mogą być objęte wyższą gwarancją niż 50%. Byłoby to pożądane w szczególności dlatego, że występujące w art. 12 ust. 3 Projektu pojęcie przedsięwzięć inwestycyjnych „o charakterze publicznym” jest stosunkowo niejasne (niedookreślone jest też pojęcie przedsięwzięć „o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej”, ale w przypadku tego ostatniego sformułowania jego niedookreślony charakter ma inny wymiar i zakres niż w przypadku pojęcia przedsięwzięć „o charakterze publicznym”). Nie do końca bowiem wiadomo, o jaki charakter „publiczności” tutaj chodzi i wedle jakich kryteriów należy oceniać, czy dane przedsięwzięcie ma charakter publiczny. Czy chodzi tutaj o publiczny cel danego przedsięwzięcia, a więc o to, że pozostaje ono w szeroko rozumianym interesie publicznym? Czy też może chodzi tutaj o dostępność danego przedsięwzięcia dla szerokiej gamy zainteresowanych partycypowaniem w nim podmiotów, a więc że jest ono otwarte dla różnych kategorii interesariuszy? Może też tutaj chodzić o charakter podmiotów realizujących lub mających realizować dane przedsięwzięcie, w tym sensie, że przedsięwzięcia publiczne to takie, które są lub mają być realizowane przez podmioty publiczne, w tym w szczególności przez podmioty sektora finansów publicznych? Na wszystkie te pytania przepisy Projektu nie udzielają niestety odpowiedzi.

Druga wątpliwość dotyczy obejmowania wszystkich inwestycji PFR poręczeniami i gwarancjami. Zgodnie z art. 7 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa poręczenia lub gwarancje mogą być udzielane pod warunkiem przeznaczenia objętego nimi kredytu na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych zapewniających: 1) rozwój lub utrzymanie infrastruktury; 2) rozwój eksportu dóbr i usług; 3) ochronę środowiska; 4) tworzenie nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją w ramach pomocy regionalnej; 5) wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych będących wynikiem badań naukowych lub prac rozwojowych; 6) restrukturyzację przedsiębiorstw. Przepis ten jednak nie znajduje zastosowania w odniesieniu do przedsięwzięć inwestycyjnych PFR. Być może warto ograniczyć wsparcie dla PFR do inwestycji wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa.

Uwagi dotyczące drugiego reżimu udzielania gwarancji i poręczeń przez Skarb Państwa związane są przede wszystkim z pojęciem „przedsięwzięcia inwestycyjnego o charakterze publicznym, o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej”. Pojęcie to wydaje się tu kluczowe, gdyż w przypadku tego rodzaju inwestycji zastosowano wyłączenia daleko idące.

Jak już była o tym mowa, w tym przypadku nie wymaga się zabezpieczenia, prowizji a z analizy może wynikać, że PFR nie będzie w stanie spłacić zobowiązania. Zwłaszcza to ostatnie wyłączenie zakłada niemal wprost, że gwarancja lub poręczenie to udzielenie bezzwrotnej pomocy. Wprawdzie projektodawca wskazuje, że ARP już w tej chwili zwolniona jest w niektórych przypadkach z pewnych obowiązków na podstawie art. 42f ust. 7 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa, ale to wyłączenie dotyczy jedynie zabezpieczenia. Należy poważnie zastanowić się, czy poręczenie może być udzielone także w przypadku, gdy z analizy wynika, że PFR nie będzie w stanie spłacić poręczonych zobowiązań.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 Projektu instytucje rozwoju mają prowadzić portal Grupy PFR, z wykorzystaniem narzędzi komunikacji oraz gromadzenia danych. Portal ma być obsługiwany przez PFR, ale instytucje rozwoju powinny uczestniczyć w pokrywaniu kosztów obsługi i funkcjonowania portalu. Projektodawca nie przewidział, w jakich proporcjach instytucje rozwoju mają pokrywać koszty związane z obsługą. Norma wynikająca z tego przepisu może generować spory, co do wysokości partycypacji w obsłudze. Należy przemyśleć określenie udziału lub powierzyć prowadzenie portalu wyłącznie PFR.

3. [Finansowanie przedsiębiorców] Rozdział 4 Projektu dotyczy różnych form finansowania przedsiębiorców przez spółkę zależną PFR. Zgodnie z przepisami Projektu PFR może tworzyć spółki zależne, których zadaniem będzie finansowanie przedsiębiorców w różnych formach. Spółką zależną od PFR są spółki zależne w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 ustawy Kodeks spółek handlowych⁸. Warto zauważyć, że obecnie istnieje już taki podmiot – jest to PFR Venture S.A. Projektodawca nie wymienia go wprost, gdyż w zamiarze nie chce ograniczać możliwości PFR w tworzeniu innych spółek zależnych.

Projektodawca w art. 14 ust. 2 oraz art. 15 i 16 przewidział szereg dozwoleń. Zgodnie z treścią tych przepisów podmiot wyznaczony będzie mógł być podmiotem wdrażającym instrument finansowy lub fundusz funduszy, zarządzającym portfelem inwestycyjnym funduszu inwestycyjnego, ryzykiem funduszu inwestycyjnego oraz portfelem inwestycyjnym. Następnie, zgodnie z art. 15 Projektu podmiot wyznaczony będzie mógł być szeroko rozumianym inwestorem, udzielającym finansowania także za pośrednictwem funduszy kapitałowych. Wszystkie te dozwolenia każą zadać pytanie o ich walor normatywny. PFR Venture istnieje już obecnie, zarządza 5 funduszami oraz ponad 20 funduszami VC. Wydaje

⁸ Ustawa z 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. t. jedn. z 2019 r., poz. 505.

się, że nie potrzebuje przyzwolenia państwa, by prowadzić taką działalność. Przepisy art. 14 ust. 2 i n. Projektu zdają się postrzegać podmiot wyznaczony jako podmiot publiczny podlegający zasadzie legalizmu, zgodnie z którą może czynić jedynie to, co ustawa dozwala. Tymczasem konstrukcja prawna PFR jest taka, że działa on w sferze prywatnej, a więc w konsekwencji może czynić wszystko, co nie jest zabronione. Być może należałoby zrezygnować z przepisów dozwalających, gdyż mogą one budzić wątpliwości, czy podmiot wyznaczony w swojej działalności może wykaczać poza to, co zostało wskazane w art. 14 i n. Projektu. Jeżeli natomiast projektodawca chciałby ograniczyć rolę podmiotu wyznaczonego, to należałoby wskazać do jakich obszarów działalności powinien on się ograniczyć i wówczas zrezygnować z modalności czasownika „móc” na rzecz trybu oznajamiającego, który wskazałby, co powinno pozostawać poza zakresem działalności podmiotu wyznaczonego.

Podobnych wątpliwości nie budzi przepis art. 17 Projektu, który w sposób typowy dla przepisów prawa publicznego nakazuje podmiotowi zorganizowanemu w formie prywatnoprawnej przestrzeganie pewnych szczególnych zasad ze względu na zaangażowanie kapitałowe państwa w ten podmiot. Nakaz, przewidziany w tym przepisie, przeprowadzenia wyboru funduszu kapitałowego, podmiotu lub osoby zarządzającej funduszem kapitałowym albo podmiotem, w drodze otwartego konkursu ofert w określony sposób wydaje się oczywisty ze względu na udział kapitałowy Skarbu Państwa w PFR i jego podmioty zależne.

Zgodnie z art. 18 Projektu podmiot wyznaczony udziela finansowania na podstawie umowy inwestycyjnej. Kolejny fragment przepisu wskazuje, co umowa ta powinna zawierać w szczególności. Pojęcie umowy inwestycyjnej nie jest obecnie znane jako pojęcie prawne. Sam projektodawca zwraca uwagę w uzasadnieniu, że „umowa będzie nazywana umową inwestycyjną, co odpowiada powszechnej w świecie praktyce tytułowania takich umów”⁹. Warto przemyśleć, czy wprowadzać do systemu prawa nowy typ umowy nazwanej i to w ustawie poświęconej przecież nie funduszom kapitałowym, lecz systemowi instytucji rozwoju.

Pozostałe przepisy tego rozdziału nie budzą wątpliwości. Wyjątkiem jest wszakże art. 19 ust. 3 Projektu. Poza występującym w nim oczywistym błędem redakcyjnym (użyto w tym przepisie formy żeńskiej przymiotnika „obowiązana”, a powinna być zastosowana forma męska; przymiotnik odnosi się bowiem do wyrazu podmiot), należy zauważyć, że jest dalece niejasne co konkretnie ma być przedmiotem rozdzielonej rachunkowości (odrębnej ewidencji), o której mowa w tym przepisie. Z jednej strony, w myśl art. 19 ust. 3 Projektu, wyodrębniona ma być ewidencja „dla działalności zadań finansowanych ze środków, o których mowa w ust.

⁹ Uzasadnienie do Projektu, s. 23

1”. Występujące tutaj sformułowanie mówiące o „działalności zadań” jest w sensie semantycznym i syntaktycznym całkowicie niezrozumiałe i niepoprawne. Twórcy Projektu najprawdopodobniej mieli tu na myśli „działalność w zakresie zadań finansowanych ze środków, o których mowa w ust. 1”, lecz swojej myśli nie wyrazili w sposób adekwatny. Z drugiej strony, jak stanowi art. 19 ust. 3 Projektu, wyodrębniona ma być w ewidencji „działalność gospodarcza”. Tyle tylko, że działalność podmiotu wyznaczonego, o której była mowa wcześniej, a więc działalność w zakresie realizacji zadań finansowanych ze środków, o których mowa w art. 19 ust. 1 Projektu, też jest przejawem wykonywania przez podmiot wyznaczony „działalności gospodarczej”. Dlatego też w art. 19 ust. 3 Projektu należałoby w tym kontekście mówić o odrębnej ewidencji dla „innej” lub „pozostałej” działalności gospodarczej podmiotu wyznaczonego. *De lege ferenda* przepis art. 19 ust. 3 *in principio* Projektu powinien zatem otrzymać następujące brzmienie: „Podmiot wyznaczony prowadzi wyodrębnioną ewidencję dla działalności w zakresie zadań finansowanych ze środków, o których mowa w ust. 1, oraz dla pozostałej działalności gospodarczej (...)”.

Także w art. 14 ust. 1 Projektu występuje błąd redakcyjny. Mowa jest w nim o ustępie zamiast paragrafie w odniesieniu do kodeksu spółek handlowych.

4. [Zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy przejściowe] Zmiany w przepisach obowiązujących dotyczą przede wszystkim, w związku z likwidacją Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A., wykreślenia z przepisów Krajowego Funduszu Kapitałowego i zastąpieniu go albo PFR albo podmiotem wyznaczonym w myśl art. 14 ust. 1 Projektu.

Przy tej okazji projektodawca postanowił w art. 25 znieść ograniczenie trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, jakie obecnie obowiązuje w ustawie o pracowniczych planach kapitałowych¹⁰. W związku z proponowaną zmianą, podstawą do obliczania składki na pracowniczy plan kapitałowy będzie pełne wynagrodzenie, niezależnie od jego wysokości.

Ponieważ proponowana zmiana bardziej dotyczy pracowniczych planów kapitałowych niż systemu instytucji rozwoju, który reguluje Projekt, należy zastanowić się czy proponowany przepis nie powinien stanowić przedmiotu odrębnej nowelizacji, gdyż zamieszczenie w Projekcie art. 25 może być uznane za niezgodne z § 3 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej.

¹⁰ Ustawa z dnia 4.10.2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, Dz. U. z 2018 r., poz. 2215.

Przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe dotyczą w pierwszej kolejności likwidacji Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. i połączenia go z podmiotem wyznaczonym. Projektodawca określa przy tym zasady sukcesji uniwersalnej. W tym kontekście należałoby podnieść wątpliwość odnośnie zgodności (a w każdym razie odnośnie relacji) przepisu art. 26 ust. 1 Projektu z przepisami Kodeksu spółek handlowych o łączeniu się spółek akcyjnych. Przepis art. 26 ust. 1 Projektu stanowi, że przewidziane tam połączenie Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. i podmiotu wyznaczonego, następujące przez przeniesienie całego majątku Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. na ten podmiot wyznaczony, ma się odbyć „bez podwyższenia kapitału zakładowego podmiotu wyznaczonego”. Połączenie się spółek kapitałowych przez przejęcie bez podwyższania kapitału zakładowego jest instytucją znaną przepisom Kodeksu spółek handlowych, ale może to nastąpić tylko pod pewnymi warunkami określonymi w art. 515 § 1 Kodeksu spółek handlowych („Połączenie może być przeprowadzone bez podwyższenia kapitału zakładowego, jeżeli spółka przejmująca ma udziały lub akcje spółki przejmowanej albo udziały lub akcje nabyte lub objęte, zgodnie z przepisami art. 200 lub art. 362 oraz w przypadkach, o których mowa w art. 366.”). W przypadku połączenia przewidzianego w art. 26 ust. 1 Projektu nie jest jasne, czy Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A. i podmiot wyznaczony te warunki (przesłanki) z art. 515 § 1 Kodeksu spółek handlowych spełniają. W związku z powyższym być może w art. 26 ust. 1 Projektu należałoby zamieścić osobne zdanie o następującej treści: „Przepisu art. 515 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych nie stosuje się.”.

III. Konkluzje

Podstawowe idee Projektu dotyczące wskazania instytucji rozwoju, a więc sześciu podmiotów, obecnie istniejących, likwidacja Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A., a także koordynacja działań instytucji rozwoju zasługują na aprobatę. Proponowane rozwiązania niewątpliwie będą służyć poprawie jakości realizacji zadań przez wszystkie sześć podmiotów.

Można wszakże przemyśleć, czy do koordynacji działań niezbędna jest forma ustawy, a także poddać pod rozważenie wskazane w opinii uwagi szczegółowe.

*Na podstawie projektu opinii przygotowanej przez
dra hab. Adama Szafrąńskiego Rada Legislacyjna
przyjęła w trybie obiegowym w dniu 28 marca
2019 r.*



Warszawa, 14 maja 2019 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

DPUE.920.305.2019/16/mrz

dot.: RM-10-60-19 z 13.05.2019 r.

Pan Jacek Sasin
Sekretarz Rady Ministrów

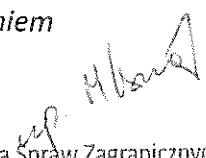
Opinia
o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o Systemie Instytucji Rozwoju,
wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej
w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem


z up. Ministra Spraw Zagranicznych
Maciej Lang
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Pani Jadwiga Emilewicz
Minister Przedsiębiorczości i Technologii