KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

BEOS-2721/26

Warszawa, 13 listopada 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o finansowaniu działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji półprzewodnikowych układów scalonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3295)

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można wskazać, że proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu polegającego na braku zdolności produkcyjnych w zakresie wytwarzania w Polsce dedykowanych półprzewodnikowych układów scalonych na własnych liniach technologicznych. W ocenie Wnioskodawców problem ten dotyczy w szczególności układów przeznaczonych do systemów wymagających kodowania lub szyfrowania danych, infrastruktury krytycznej, instalacji dla elektrowni jądrowych, a także techniki kosmicznej i obronnej. Podnoszą oni, że brak krajowych zdolności produkcyjnych w tym zakresie ogranicza możliwość niezależnej weryfikacji bezpieczeństwa rozwiązań wykorzystywanych w systemach mających znaczenie dla bezpieczeństwa państwa.

Wnioskodawcy wskazują jednocześnie, że w 1996 r. Polska utraciła zdolność produkcji własnych układów scalonych, wobec czego krajowa gospodarka (i sektor obronny) jest uzależniona od zdolności pozyskiwania tych układów od podmiotów zagranicznych. Negatywne skutki tej zależności były szczególnie widoczne w okresie, gdy w następstwie pandemii COVID-19 przerwane zostały łańcuchy dostaw, a producenci w Polsce stanęli wobec perspektywy drastycznego ograniczenia produkcji.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Proponowana ustawa reguluje dodatkowe źródła finansowania działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji półprzewodnikowych układów scalonych na terytorium Polski, obejmujących realizację strategicznie ważnych inwestycji dla bezpieczeństwa kraju (art. 1 projektu).

Projekt stanowi, że działania, o których mowa w art. 1 tego aktu, będą dofinansowywane w 2026 r. z wydatków z budżetu państwa, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny[1], z części 29 budżetu państwa „Obrona narodowa". Reguluje on upoważnienie dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do przeniesienia w określonym trybie wydatków zaplanowanych w dziale „Obrona narodowa" z części budżetu państwa 29 „Obrona narodowa" do części budżetu państwa 28 „Szkolnictwo wyższe i nauka" w wysokości 1,5 mld zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie działań, o których mowa w art. 1 projektu. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (dalej: minister) powinien następnie przekazać przeniesione środki finansowe (w formie wpłaty) do Funduszu Polskiej Nauki (dalej: Fundusz; art. 2 projektu).

Zgodnie z proponowaną ustawą źródłem przychodu Funduszu w 2026 r. będzie również wpłata, o której mowa w art. 2 projektu, a środki z tej wpłaty powinny zostać przeznaczone na dofinansowanie działań, o których mowa w art. 1 projektu (art. 3 projektu).

Projekt przewiduje także nowelizację ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o wspieraniu działalności naukowej z Funduszu Polskiej Nauki[2] (dalej: ustawa o FPN; art. 4 projektu). Poniżej przedstawiono niektóre z proponowanych zmian.

Proponowany akt zakłada w szczególności rozszerzenie katalogu źródeł pozyskiwania środków Funduszu poprzez dodanie: wpływów z obligacji emitowanych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego; środków pochodzących z wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa; środków pochodzących z części dywidend oraz zaliczek na dywidendę należnych Skarbowi Państwa z akcji lub udziałów w spółkach; środków przekazywanych przez dysponentów właściwych części budżetowych, którzy wykonują prawa z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa (zmieniany art. 2 ustawy o FPN).

W projekcie przewidziano ponadto rozszerzenie katalogu działań realizowanych ze środków Funduszu poprzez wprowadzenie możliwości finansowania: programów badawczych o charakterze strategicznym lub przełomowym ukierunkowanych na osiągnięcie nowych technologii; projektów badawczych i prac rozwojowych o wysokim poziomie ryzyka technologicznego; demonstratorów technologii oraz projektów pilotażowych służących weryfikacji nowych technologii (zmieniany art. 5 ustawy o FPN).

Proponowana ustawa wprowadza regulacje dotyczące programów badawczych (dalej: program) realizowanych ze środków Funduszu (dodawane art. 5a-5f ustawy o FPN). Programem badawczym w rozumieniu ustawy o FPN będzie wyodrębniony tematycznie zestaw projektów badawczych lub prac rozwojowych

[1] Dz. U. z 2025 r. poz. 825, ze zm.
[2] Dz. U. z 2024 r. poz. 1554, ze zm.

realizowanych w celu osiągnięcia przełomowego rozwiązania technologicznego. Program będzie realizowany na podstawie agendy badawczej (opracowanej przez kierownika programu), określającej jego cele technologiczne, kamienie milowe, mierzalne wskaźniki ich osiągnięcia oraz harmonogram i budżet. Proponowana ustawa określa szczegółowo tryb powołania (oraz odwołania), a także zadania kierownika programu. Minister będzie upoważniony do powołania kierownika programu spośród kandydatów wyłonionych w drodze otwartego konkursu, w tym konkursu międzynarodowego. Zadania kierownika programu będą obejmowały: opracowanie agendy badawczej programu i przedstawienie jej ministrowi; określenie zakresu tematycznego konkursów, o których mowa w art. 7 ust. 4 ustawy o FPN, w ramach programu badawczego oraz kryteriów merytorycznych oceny wniosków, uwzględniających przesłanki wskazane w art. 7 ust. 5 ustawy o FPN [3]; formułowanie rekomendacji na rzecz podmiotu zarządzającego dotyczących projektów badawczych przeznaczonych do finansowania oraz wysokości i podziału finansowania na etapy; monitorowanie realizacji programu, przeprowadzenie oceny osiągnięcia kamieni milowych i przedstawienie podmiotowi zarządzającemu rocznego sprawozdania z realizacji programu.

Projekt przewiduje także modyfikację trybu wyboru podmiotu zarządzającego wirtualnym instytutem badawczym (zmieniany art. 7 ustawy o FPN). Zgodnie z proponowaną ustawą minister, biorąc pod uwagę obszar działalności naukowej określony zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o FPN[4] oraz potencjał organizacyjny i techniczny niezbędny do realizacji zadań w zakresie zarządzania wirtualnym instytutem badawczym, wskaże podmiot zarządzający, którym może być Sieć Badawcza Łukasiewicz – PORT Polski Ośrodek Rozwoju Technologii lub podmiot wskazany przez ministra spośród podmiotów, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3-6b ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce[5]. Minister będzie mógł wybrać więcej niż jeden podmiot zarządzający w przypadku, o którym mowa w art. 6 ust. 4 ustawy o FPN[6].

Projekt zawiera przepisy przejściowe (art. 5 projektu) i końcowe (art. 6-7 projektu).

Proponowana ustawa miałaby wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

[3] Projekt zakłada jednocześnie uchylenie ust. 4 i 5 w art. 7 ustawy o FPN.
[4] Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o FPN minister, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw gospodarki, wskazuje obszar działalności naukowej, która będzie finansowana ze środków Funduszu.
[5] Dz. U. z 2026 r. poz. 1362. W art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3-6b tej ustawy wymieniono: uczelnie, Polską Akademię Nauk (PAN), instytuty naukowe PAN, międzynarodowe instytuty naukowe, Centrum Łukasiewicz, instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz.
[6] Zgodnie z dodawanym ust. 4 w art. 6 ustawy o FPN minister będzie mógł wskazać więcej niż jeden obszar działalności naukowej, która będzie finansowana ze środków Funduszu każdorazowo w drodze odrębnego komunikatu, o którym mowa w art. 6 ust. 3 ustawy o FPN.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Ze względu na charakter projektowanej zmiany, wynikającej z uwarunkowań o charakterze wewnątrzkrajowym, nie ma konieczności dokonania analizy porównawczej z rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach członkowskich UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

1.1. Projekt obejmuje dwie zasadnicze części. Pierwsza przewiduje jednorazową operację dotyczącą budżetu państwa na 2026 r., polegającą na przeniesieniu kwoty 1,5 mld zł, zaplanowanej na wydatki obronne w części 29 budżetu państwa („Obrona narodowa”), do części 28 („Szkolnictwo wyższe i nauka”). Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki ma następnie przekazać te środki do Funduszu Polskiej Nauki z przeznaczeniem na działania służące rozwojowi krajowej produkcji półprzewodnikowych układów scalonych (art. 1-3 i art. 5 projektu). Rozwiązanie to opiera się na art. 40 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

Druga część projektu przewiduje trwałą zmianę ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o wspieraniu działalności naukowej z Funduszu Polskiej Nauki, której zakres wykracza poza problematykę półprzewodników (art. 4 projektu).

1.2. Fundusz nie ma osobowości prawnej. Został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego i funkcjonuje poza budżetem państwa (art. 20 ust. 1 ustawy o FPN). Zarządza nim minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki przy udziale podmiotu zarządzającego. Środki Funduszu mogą być wykorzystywane w kolejnych latach, niezależnie od zasady roczności budżetu. Konstrukcja Funduszu jest funkcjonalnie zbliżona do państwowego funduszu celowego, o którym mowa w art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[7] (dalej: u.f.p.), nie jest jednak z nim tożsama. Fundusz został utworzony w BGK, który nie należy do sektora finansów publicznych (art. 9 u.f.p.). Finansowanie zadań publicznych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK jest przedmiotem krytyki Najwyższej Izby Kontroli z punktu widzenia zasad jedności, przejrzystości i jawności finansów publicznych[8].

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznacza się corocznie wydatki w wysokości nie niższej niż 3% PKB. Projekt przewiduje przeniesienie kwoty 1,5 mld zł z wydatków obronnych zaplanowanych w budżecie państwa na 2026 r. do Funduszu, który ma wykorzystać te środki na działania dotyczące półprzewodników w latach 2027-2033. Finansowanie badań w tej dziedzinie może służyć potrzebom obronnym, również pośrednio, jednak projekt nie uzależnia

[7] Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

[8] Wystąpienie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli na posiedzeniu plenarnym Sejmu w sprawie wykonania budżetu państwa w 2024 r., 24 VII 2025 r., „Kontrola Państwowa” 2025, nr 4, s. 364.

przyznawania środków od wykazania takiego związku. Bezpieczeństwo państwa wskazano w art. 1 projektu jako ogólny cel regulacji, nie zaś jako kryterium finansowania poszczególnych przedsięwzięć.

Co więcej, przekazane środki mogą ostatecznie zostać wykorzystane na cele niezwiązane ani z obronnością, ani z produkcją półprzewodników. Zgodnie z art. 5 ust. 4 projektu środki niewykorzystane w przewidzianym terminie oraz podlegające zwrotowi pozostają przychodem Funduszu i są przeznaczane na cele określone w art. 5 ust. 1 ustawy o FPN, w brzmieniu nadanym projektem. W konsekwencji środki zaliczone pierwotnie do wydatków obronnych mogą ostatecznie finansować badania w innych obszarach, np. biotechnologii medycznej. Spójność projektu wymagałaby utrzymania przeznaczenia przekazanych środków na działania dotyczące półprzewodników, zgodnie z tytułem projektu, albo ustanowienia obowiązku ich zwrotu do budżetu państwa.

1.3. Przeniesienie środków do Funduszu nie ma charakteru bezwarunkowego. Artykuł 2 ust. 2 projektu uzależnia je od zgodnych wniosków ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz Ministra Obrony Narodowej. Niezłożenie wniosku przez któregokolwiek z nich uniemożliwi dokonanie operacji, a w konsekwencji osiągnięcie podstawowego celu ustawy. Projekt nie przewiduje rozwiązania na taką okoliczność. Z punktu widzenia skuteczności regulacji należałoby rozważyć ustanowienie odpowiedniego mechanizmu zastępczego.

Niejasny pozostaje również charakter prawny przekazania środków. Ustawa o FPN przewiduje zasilanie Funduszu dotacjami celowymi z budżetu państwa (art. 2 pkt 1), podczas gdy projekt posługuje się pojęciem „wpłaty” (art. 2 ust. 3). Nie rozstrzyga także, czy wpłata stanowi wydatek majątkowy, a tym samym czy podlega uwzględnieniu przy ustalaniu minimalnego udziału wydatków majątkowych, o którym mowa w art. 40 ust. 4 ustawy o obronie Ojczyzny.

Zastrzeżenia legislacyjne budzą art. 2 ust. 1 oraz art. 3 projektu. Artykuł 2 ust. 1 ogólnie stanowi, że w 2026 r. działania dotyczące półprzewodników „są dofinansowywane” z wydatków obronnych, nie określając kwoty ani trybu przekazania środków. Sugeruje ponadto, że finansowanie przedsięwzięć nastąpi w 2026 r., podczas gdy projekt przewiduje w tym roku przekazanie środków, które mogą zostać wykorzystane do końca 2033 r. Z kolei art. 3 ust. 1 powtarza konsekwencję przekazania środków do Funduszu wynikającą z art. 2 ust. 3, natomiast art. 3 ust. 2 ponownie określa ich przeznaczenie wskazane już w art. 2 ust. 2 w związku z art. 1 projektu. Przepisy te w znacznej mierze powielają wcześniejsze rozstrzygnięcia, co budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zwięzłości i syntetyczności regulacji (§ 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”[9] – dalej: ZTP). Podobne stanowisko wyrażono w konsultacjach społecznych[10], wskazując na możliwość usunięcia art. 3 bez utraty zasadniczej treści normatywnej projektu.

1.4. Zastrzeżenia budzą projektowane zmiany ustawy o FPN ustanawiające nowe, stałe źródła przychodów Funduszu (art. 4 pkt 1 lit. b i pkt 2 projektu). Obejmują one środki pochodzące z wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa,

[9] Dz. U. z 2026 r. poz. 300.
[10] ID ankiety: 252921.

część dywidend i zaliczek na dywidendę należnych Skarbowi Państwa oraz bliżej nieokreślone środki przekazywane przez dysponentów części budżetowych wykonujących prawa z akcji lub udziałów Skarbu Państwa (projektowane art. 2 pkt 11-13 i art. 2a ustawy o FPN). Sposób i wysokość przekazywanych środków ma określać minister właściwy do spraw finansów publicznych w rozporządzeniu.

Nowe źródła przychodów nie mają charakteru jednorazowego ani nie są związane wyłącznie z finansowaniem przedsięwzięć dotyczących półprzewodników. Mają służyć realizacji wszystkich ustawowych celów Funduszu.

Projekt nie określa dostatecznie relacji nowych źródeł finansowania do obowiązujących przepisów. Zgodnie z ustawą z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa[11] wpłaty te wynoszą 15% zysku po opodatkowaniu i są przekazywane na rachunek właściwego urzędu skarbowego (art. 2 ust. 1 i art. 4). Ich przeznaczenie na Fundusz Inwestycji Kapitałowych wynika z regulacji dotyczących tego Funduszu, w szczególności art. 33a ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym [12] . Projekt nie przewiduje odpowiednich zmian tych ustaw ani zasad podziału środków pomiędzy oba fundusze. Powoduje to istotną niepewność co do wzajemnej relacji istniejącego i projektowanego mechanizmu finansowania.

Projekt nie określa również kwoty, udziału ani górnej granicy wpłat z zysku i dywidend przekazywanych do Funduszu. O tym, jaka część tych należności zostanie przeznaczona na jego finansowanie, ma rozstrzygać minister właściwy do spraw finansów publicznych w rozporządzeniu wydanym na podstawie projektowanego art. 2a ust. 5 ustawy o FPN. Niejasność mechanizmu pozyskiwania dodatkowych środków, zwłaszcza z dywidend, została również podniesiona w konsultacjach społecznych[13].

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno szczegółowo określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Tymczasem projektowany art. 2a ust. 5 ustawy o FPN pozostawia ministrowi finansów ustalenie wysokości wpłat bez wyznaczenia ustawowych granic i materialnych przesłanek ich określania. Wytyczne dotyczące terminowości, przejrzystości rozliczeń i ciągłości finansowania nie usuwają tego braku. Rozwiązanie budzi zatem zastrzeżenia konstytucyjne, a także wątpliwości z punktu widzenia § 70 pkt 1 ZTP.

Dalsze wątpliwości wywołuje projektowany art. 2 pkt 13 ustawy o FPN. Jeżeli pojęcie „środków przekazywanych przez dysponentów” obejmuje środki ujęte w pozostających w ich dyspozycji częściach budżetowych, przepis może umożliwiać ich przekazywanie do Funduszu mimo wcześniejszego zaplanowania w budżecie państwa na inne cele. W konsekwencji zakres przesunięć środków publicznych zależałby od rozstrzygnięć organów władzy wykonawczej, co budzi wątpliwości w świetle art. 216 ust. 1 i art. 219 ust. 1 Konstytucji.

Niejasny jest ponadto zakres środków wskazanych w projektowanym art. 2 pkt 13 ustawy o FPN. Można mieć wątpliwości, czy odnosi się on tylko do dywidend

[11] Dz. U. z 2025 r. poz. 1458.
[12] Dz. U. z 2026 r. poz. 373.
[13] ID ankiety: 253580.

i zaliczek na dywidendę wymienionych w pkt 12 tego artykułu, czy też również innych środków przypisanych dysponentom poszczególnych części budżetowych.

1.5. Projektowane zmiany ustawy o FPN wykraczają poza przedmiot określony w tytule projektu, ponieważ nie ograniczają się do zwiększenia zdolności produkcji półprzewodnikowych układów scalonych. Obejmują również trwałą przebudowę mechanizmu finansowania działalności naukowej, w tym ustanowienie nowego trybu finansowania programów badawczych.

Obowiązujący mechanizm finansowania działalności naukowej ze środków Funduszu opiera się na określeniu przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki obszaru działalności naukowej oraz podmiotu zarządzającego (art. 6 i 7 ustawy o FPN). Podmiotem zarządzającym może być Sieć Badawcza Łukasiewicz – PORT Polski Ośrodek Rozwoju Technologii albo podmiot prowadzący głównie działalność naukową w sposób samodzielny i ciągły, wybrany w otwartym konkursie ofert. Podmiot zarządzający wybiera następnie, również w drodze konkursu, zespoły badawcze tworzące wirtualny instytut badawczy, zawiera odpowiednie umowy z uczelniami lub instytutami, przekazuje środki finansowe i nadzoruje ich wykorzystanie (art. 5 ust. 2-5, art. 8 ust. 1 oraz art. 11 i 14 ustawy o FPN).

Projekt modyfikuje ten mechanizm, w szczególności znosząc konkursowy tryb wyboru podmiotu zarządzającego. Budzi to wątpliwości dotyczące przejrzystości powierzenia tej funkcji. Zastrzeżenia wiążą się również z wyłączeniem z katalogu potencjalnych podmiotów zarządzających podmiotów wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, a także ze skutkami uchylenia art. 7 ust. 6 ustawy o FPN dla stosowania przepisów o zamówieniach publicznych.

W nowym trybie minister wskazuje podmiot zarządzający bez przeprowadzania konkursu (projektowana zmiana art. 7 ustawy o FPN). Kierownika programu powołuje minister na wniosek podmiotu zarządzającego spośród kandydatów wyłonionych przez komisję konkursową (projektowany art. 5b). Kierownik programu opracowuje agendę badawczą, określa zakres tematyczny konkursów i kryteria oceny wniosków, a następnie rekomenduje projekty do finansowania oraz wysokość przyznawanych środków (projektowane art. 5a i 5c). Podmiot zarządzający przyznaje finansowanie zgodnie z rekomendacją kierownika programu, przy czym odmowa jej uwzględnienia wymaga pisemnego uzasadnienia i zawiadomienia ministra. Finansowanie może być wypłacane etapowo, zależnie od osiągnięcia kamieni milowych (projektowany art. 5f).

Sam model programowego finansowania badań, oparty na agendzie badawczej, odpowiedzialności kierownika programu i etapowym osiąganiu celów technologicznych, nie budzi zasadniczych zastrzeżeń. Może sprzyjać skuteczności finansowania przedsięwzięć o wysokim ryzyku technologicznym. Pozytywną ocenę projektowanych mechanizmów kontroli, sprawozdawczości i przeciwdziałania konfliktom interesów wyrażono również w konsultacjach społecznych [14]. W stanowisku tym podkreślono zarazem potrzebę przejrzystych kryteriów przyznawania finansowania i ograniczenia nadmiernej uznaniowości. Projekt nie określa jednak dostatecznie relacji nowego modelu do dotychczasowego

[14] ID ankiety: 252901.

mechanizmu finansowania wirtualnego instytutu badawczego. Kompetencje rozdzielono pomiędzy ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, ministra opiniującego agendę, komisję konkursową, kierownika programu oraz podmiot zarządzający, nie zapewniając wystarczającej spójności ich działania.

Projekt nie wskazuje jednoznacznie podmiotu, któremu przyznawane jest finansowanie w ramach programu badawczego (projektowany art. 5c ust. 2 ustawy o FPN). Posługuje się określeniami „podmiot ubiegający się o finansowanie", „wykonawca" i „członek zespołu badawczego", nie wyjaśniając ich wzajemnych relacji (projektowany art. 5d ust. 2). Nie rozstrzyga również, czy programy badawcze mają funkcjonować w ramach wirtualnego instytutu badawczego, czy niezależnie od niego.

Brak spójności pogłębia projektowany art. 5c ust. 1 pkt 2 ustawy o FPN, który odsyła do art. 7 ust. 4 i 5 tej ustawy. Przepisy te dotyczą konkursu na podmiot zarządzający, a nie konkursów na projekty badawcze. Co więcej, projekt przewiduje ich uchylenie (art. 4 pkt 6). Niespójna pozostaje także relacja projektowanego art. 5f ust. 3 do obowiązującego art. 8 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o FPN, regulującego wstrzymywanie i przerywanie wypłaty środków.

Projekt wprowadza ponadto umowę o finansowanie działań (art. 5 ust. 1 i 3 projektu), nie określając jednoznacznie jej stron ani relacji do umowy o finansowanie zespołu badawczego, której elementy określa obowiązujący art. 11 ustawy o FPN. Niejasny pozostaje także zakres stosowania do programów badawczych obowiązujących przepisów dotyczących konkursów na zespoły badawcze (art. 5 ust. 4 i 5 ustawy o FPN), umów z uczelniami lub instytutami (art. 11) oraz umowy o zarządzanie (art. 9). Ustalenie podmiotu uprawnionego do finansowania oraz zasad zawierania umów wymaga zatem złożonej wykładni, której wynik pozostaje niepewny. Projekt powinien jednoznacznie określać podstawowe elementy tego mechanizmu (zob. § 25 ust. 1 ZTP[15]).

Zastrzeżenia dotyczą również zasad odzyskiwania środków. Projektowany art. 5f ust. 4 ustawy o FPN przewiduje zwrot środków niewykorzystanych i wykorzystanych niezgodnie z umową, pozostawiając określenie terminu i trybu zwrotu umowie o finansowanie. Obowiązująca ustawa o FPN przewiduje mechanizmy nadzoru, wstrzymania i przerwania wypłat (art. 8 ust. 2) oraz określania w umowie zasad rozliczenia i kontroli (art. 11 pkt 12-15), lecz nie ustanawia pełnego szczególnego trybu dochodzenia zwrotu. Nie można także zakładać automatycznego stosowania art. 168-169 u.f.p., dotyczących dotacji z budżetu państwa. Należy zatem jednoznacznie określić charakter należności podlegających zwrotowi, zasady naliczania odsetek oraz właściwy tryb ich dochodzenia.

1.6. Projekt nie określa dostatecznie statusu prawnego kierownika programu, którego rekomendacje będą w praktyce istotnie wpływały na przyznawanie finansowania (projektowany art. 5c ust. 2 ustawy o FPN). Nie rozstrzyga charakteru prawnego powołania, podstawy wykonywania obowiązków, zasad wynagradzania ani tego, czy związane z tym koszty mieszczą się w 5% limicie kosztów podmiotu zarządzającego (art. 13 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy o FPN).

[15] Zgodnie z nim „przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować".

Nie określono również środków ochrony kierownika programu przed arbitralnym odwołaniem. Projektowany art. 5e ust. 4 przyznaje mu prawo do złożenia wyjaśnień, jednak nie we wszystkich przypadkach, i nie rozstrzyga możliwości kwestionowania zasadności odwołania. Ma to szczególne znaczenie w razie zarzutów dotyczących niewłaściwego zarządzania programem lub gospodarowania środkami publicznymi.

Niejasne pozostają ponadto skutki nieważności rekomendacji lub oceny dokonanej przez kierownika programu mimo występowania konfliktu interesów, zwłaszcza w odniesieniu do zawartych już umów i wypłaconych transz. Projektowany art. 5d ust. 6 przewiduje powtórzenie czynności, lecz nie rozstrzyga wszystkich następstw wcześniejszych rozstrzygnięć.

Z punktu widzenia zasady równego traktowania i przejrzystości dostępu do środków publicznych (art. 2 i art. 32 Konstytucji) wskazane byłoby również ustanowienie odpowiednich mechanizmów weryfikacji prawidłowości konkursów i rekomendacji. W szczególności powinny one umożliwiać ocenę zarzutów dotyczących stronniczości postępowania, nierównego traktowania kandydatów lub ustalenia warunków konkursu w sposób faworyzujący określone podmioty.

1.7. Odrębna uwaga dotyczy projektowanej zmiany art. 2 pkt 5 ustawy o FPN (art. 4 pkt 1 lit. a projektu). Proponowane brzmienie przepisu jest identyczne z obowiązującym, wobec czego zmiana ta jest bezprzedmiotowa.

Zmiana dotycząca komercjalizacji wyników prac badawczych, przewidziana w projektowanym art. 8 ust. 1a ustawy o FPN, ma w znacznej mierze charakter pozorny. Obowiązujące przepisy powierzają podmiotowi zarządzającemu zadania związane z komercjalizacją (art. 8 ust. 1 pkt 8), a środki Funduszu mogą być przeznaczane na jej finansowanie (art. 5 ust. 1 pkt 2). Projekt wpływa jednak na zakres 5% limitu kosztów określonego w art. 13 ust. 4 ustawy o FPN. Ogranicza ten limit do zadań wskazanych w art. 8 ust. 1, wyłączając koszty komercjalizacji przewidzianej w projektowanym art. 8 ust. 1a. Zmienia również podstawę obliczania limitu, odwołując się do środków przeznaczonych na działalność „w obszarze, o którym mowa w art. 6". W przypadku finansowania kilku obszarów powstaje wątpliwość, czy limit należy obliczać odrębnie dla każdego z nich, czy łącznie.

1.8. Zastrzeżenia budzi przewidziany w art. 7 projektu termin wejścia ustawy w życie, wyznaczony na dzień następujący po dniu ogłoszenia. W uzasadnieniu powołano art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [16] oraz konieczność przeprowadzenia operacji budżetowej jeszcze w 2026 r. Argument ten może uzasadniać skrócenie *vacatio legis* w odniesieniu do przepisów regulujących jednorazową operację budżetową, nie uzasadnia jednak w równym stopniu natychmiastowego wejścia w życie trwałych zmian ustawy o FPN.

Projekt znosi konkursowy tryb wyboru podmiotu zarządzającego, nie określając skutków tej zmiany dla podmiotów wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów, postępowań w toku. Nie rozstrzyga również wpływu nowych regulacji dotyczących komercjalizacji na istniejące stosunki prawne. W tym

[16] Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, ze zm.

zakresie konieczne jest rozważenie odpowiednich przepisów przejściowych (§ 30 ZTP).

Natychmiastowe wejście ustawy w życie może ponadto utrudniać wydanie dwóch przewidzianych w projekcie rozporządzeń wykonawczych (projektowane art. 2a ust. 5 i art. 5b ust. 7 ustawy o FPN). Dokumentacja projektu zawiera jedynie założenia tych aktów, co budzi zastrzeżenia w świetle § 13 ZTP[17]. Wskazane byłoby rozważenie zróżnicowania terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów.

1.9. Projekt zawiera również usterki techniczno-legislacyjne. W jego tytule posłużono się sformułowaniem „oraz o zmianie niektórych innych ustaw", mimo że projekt przewiduje zmianę tylko jednej ustawy. W tytule nie wskazano ustawy o FPN, chociaż wprowadzane w niej zmiany mają charakter trwały i wykraczają poza problematykę półprzewodników. Tytuł projektu powinien zatem zostać dostosowany do rzeczywistego zakresu regulacji, zgodnie z właściwymi zasadami formułowania tytułów ustaw zmieniających.

Artykuły 2 i 3 projektu mają charakter epizodyczny, ponieważ dotyczą operacji budżetowej w 2026 r. Umieszczono je jednak przed przepisem zmieniającym ustawę o FPN, co budzi zastrzeżenia w świetle kolejności przepisów określonej w § 15 ZTP.

1.10. Do projektu sporządzono dwie opinie Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS). W pierwszej uznano, że projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej, wskazując w szczególności, że nie zawiera regulacji objętych bezpośrednio przepisami rozporządzenia (UE) 2023/1781[18], a proponowane rozwiązania nie pozostają z nim w sprzeczności[19]. W drugiej stwierdzono, że projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu[20].

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

[17] Przepis ten stanowi, że „jednocześnie z projektem ustawy przygotowuje się projekty rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla jej funkcjonowania".

[18] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1781 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie ustanowienia ram dotyczących środków na rzecz wzmocnienia europejskiego ekosystemu półprzewodników oraz zmiany rozporządzenia (UE) 2021/694 (akt w sprawie czipów), Dz. Urz. UE L 229 z 18.9.2023, s. 1.

[19] *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o finansowaniu działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji półprzewodnikowych układów scalonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Dariusz Wieczorek)*, opinia BEOS z 3 XI 2026 r., BEOS-WPEiM-2706/26.

[20] *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o finansowaniu działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji półprzewodnikowych układów scalonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Dariusz Wieczorek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 3 XI 2026 r., BEOS-WPEiM-2707/26.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał w sposób bezpośredni na następujące podmioty i grupy podmiotów:

- Fundusz Polskiej Nauki – w zakresie, w jakim: (1) Fundusz otrzyma jednorazowo środki w wysokości 1,5 mld zł, w celu dofinansowania działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji półprzewodnikowych układów scalonych; (2) ustanowione zostaną nowe, stałe źródła finansowania Funduszu oraz (3) zmodyfikowany zostanie jego dotychczasowy mechanizm finansowania, w tym ustanowiony zostanie nowy tryb finansowania programów badawczych;
- jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, spółki z udziałem Skarbu Państwa oraz „dysponenci części budżetowych wykonujących prawa z akcji lub udziałów Skarbu Państwa" – w zakresie, w jakim środki wskazane w art. 4 projektu przekazane zostaną Funduszowi (patrz pkt VIII opinii);
- minister właściwy do spraw obrony narodowej – w zakresie, w jakim wystąpi z wnioskiem o dokonanie przeniesienia wydatków w ramach budżetu;
- minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki – w zakresie, w jakim: (1) wystąpi z wnioskiem o przeniesienie wydatków w ramach budżetu i przekaże środki Funduszowi; (2) zostaną na niego nałożone obowiązki sprawozdawcze wobec Rady Ministrów oraz (3) zostaną mu przypisane zadania związane z obsługą nowego, programowego modelu finansowania badań;
- minister właściwy do spraw finansów publicznych – w zakresie, w jakim: (1) dokona przeniesienia wydatków w ramach budżetu oraz (2) zostanie na niego nałożony obowiązek wydania rozporządzenia dotyczącego nowych środków przyznanych Funduszowi (patrz pkt VIII opinii);
- Łukasiewicz – PORT Polski Ośrodek Rozwoju Technologii[21] – w zakresie, w jakim zmienią się zadania i obowiązki podmiotu zarządzającego, o którym mowa w art. 8 ustawy o FPN, a którym to podmiotem zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o FPN może być PORT;
- jednostki naukowe oraz centra badawczo-rozwojowe, a w szczególności następujące podmioty wskazane w projektowanej przez Ministerstwo Cyfryzacji polityce „Polska w grze o przyszłość"[22]:

[21] Łukasiewicz – PORT to centrum badawczo-rozwojowe będące częścią Sieci Badawczej Łukasiewicz. Koncentruje się na interdyscyplinarnych badaniach naukowych wspierających rozwój nowych technologii, szczególnie w dziedzinie zdrowia, biotechnologii i inżynierii materiałowej – strona PORT: https://port.lukasiewicz.gov.pl/.

[22] *Polska w grze o przyszłość. Polityka dla sektora półprzewodników 2026+* (załącznik do projektu uchwały Rady Ministrów), Ministerstwo Cyfryzacji, 2026, s. 10, https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/uchwala-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-polityki-publicznej-pod-nazwa-polska-w-grze-o-przyszlosc---polityka-dla-sektora-polprzewodnikow-2026 (dokument nie został jeszcze przyjęty).

– Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytut Mikroelektroniki i Fotoniki[23] – zgodnie z raportem „Branża półprzewodników w Polsce 2026” (dalej: raport) Sieć zatrudnia ok. 400 osób[24],
– Instytut Wysokich Ciśnień PAN (dalej: IWC PAN)[25],
– Centrum Zaawansowanych Materiałów i Technologii CEZAMAT Politechniki Warszawskiej[26] (patrz pkt VII opinii) – zgodnie z raportem Centrum zatrudnia ok. 170 osób.

Projekt wpłynie na te podmioty w zakresie, w jakim zyskają one możliwość uczestniczenia w nowych programach badawczych i ubiegania się o finansowanie projektów o podwyższonym ryzyku technologicznym, w tym projektów związanych z rozwojem technologii półprzewodnikowych.

Ponadto projekt będzie mógł również pośrednio – dzięki zapewnieniu wsparcia finansowego na realizację działań wskazanych w art. 1 projektu – wpłynąć na następujące podmioty:

- podmioty współtworzące polski ekosystem półprzewodników[27] (zgodnie z raportem, ekosystem ten współtworzony jest przez ok. 40 podmiotów[28], zaś przedsiębiorstwa uczestniczące w łańcuchu dostaw dla półprzewodników zatrudniają ponad 5 tys. osób, z czego aż 92% jest zatrudnionych przez korporacje międzynarodowe[29]) – w zakresie, w jakim będą mogły uczestniczyć w realizacji współfinansowanych przez państwo programów i projektów badawczych związanych z rozwojem technologii półprzewodnikowych oraz korzystać z efektów komercjalizacji wyników tych badań, w tym ze zwiększenia dostępności odpowiedniej infrastruktury;
- uczelnie techniczne posiadające w swojej ofercie kierunki związane z elektroniką, mikroelektroniką i technologiami półprzewodnikowymi[30] – w zakresie, w jakim będą miały możliwość kształcić kadry dla rozwijającego się przemysłu półprzewodnikowego;

[23] Instytut prowadzi badania oraz wytwarza materiały dla fotoniki i mikroelektroniki, a także wspiera rozwój nowoczesnych rozwiązań dla branży elektronicznej, energetycznej, lotniczej, obronnej, kosmicznej, motoryzacyjnej, medycznej oraz sektora Przemysł 4.0. – strona Instytutu: https://imif.lukasiewicz.gov.pl/.

[24] *Branża półprzewodników w Polsce 2026*, s. 26, raport dostępny jest na stronie: https://www.paih.gov.pl/wp-content/uploads/2026/06/Branza-polprzewodnikow-w-Polsce-2026.pdf.

[25] IWC PAN jest wiodącym ośrodkiem badawczym w obszarze fizyki oraz inżynierii materiałowej – strona Instytutu: https://www.unipress.waw.pl/.

[26] CEZAMAT to kompleks specjalistycznych laboratoriów prowadzących badania nad materiałami wykorzystywanymi w mikroelektronice, optoelektronice, nanoelektronice i bioelektronice – strona Centrum: https://cezamat.pw.edu.pl/.

[27] W skład ekosystemu wchodzą (poza wymienionymi już centrami badawczo-rozwojowymi) przede wszystkim przedsiębiorstwa zajmujące się projektowaniem architektury układu scalonego (*design*), producenci materiałów i chemikaliów, przedsiębiorstwa zajmujące się projektowaniem i produkcją maszyn, przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją typu *back-end* (obejmuje ona m.in. obróbkę gotowych płytek, montaż, integrację oraz kontrolę jakości) oraz firmy działające w modelu *fabless* (tj. modelu biznesowym, w którym firmy koncentrują się wyłącznie na projektowaniu układów scalonych i zlecają ich produkcję wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym).

[28] Łącznie z centrami badawczo-rozwojowymi.

[29] *Branża półprzewodników*…, op. cit., s. 15-17.

[30] W Polsce działa ponad 10 uczelni kształcących na potrzeby sektora półprzewodników. Uczelniami takimi są w szczególności: Politechnika Warszawska, Uniwersytet Warszawski, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie oraz politechniki we Wrocławiu, Gdańsku, Poznaniu i Gliwicach – *Polska w grze o przyszłość*…, op. cit. s. 42.

- sektor obronny i bezpieczeństwa – w zakresie, w jakim projekt przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa technologicznego;
- studenci kierunków technicznych – w zakresie, w jakim zwiększy się zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowane kadry (patrz sekcja VII opinii);
- przedstawiciele polskiego sektora nowych technologii – w zakresie, w jakim rozwój przemysłu półprzewodników przyczyni się do rozwoju innych branż sektora wysokich technologii: elektronika, automatyka, robotyka, sztuczna inteligencja, energetyka, lotnictwo i kosmos, technologie obronne czy cyberbezpieczeństwo[31].

B) Wpływ na społeczeństwo

Należy w pełni zgodzić się z Wnioskodawcami, że „przewidywane korzyści społeczne" projektu będą mieć „przede wszystkim charakter pośredni i długoterminowy" (patrz DSR). Skutki pośrednie w głównej mierze dotyczyć będą pierwszej części projektowanej ustawy, tj. jednorazowego przeniesienia wydatków budżetowych (patrz pkt V opinii). Druga część opiniowanej regulacji – wprowadzająca dość szerokie zmiany w ustawie o FPN – wywoływała będzie skutki bezpośrednie w obszarze nauki, a konkretnie w sposobie zarządzania i finansowania działalności naukowej „szczególnie ważnej dla realizacji strategii rozwoju kraju"[32].

Zarówno skutki bezpośrednie, jak i pośrednie mają jedynie charakter potencjalny i są trudne do przewidzenia. Ewentualność bezpośrednich skutków społecznych proponowanych zmian w ustawie o FPN związana jest przede wszystkim z przedstawionymi w punkcie V opinii zastrzeżeniami prawnymi i legislacyjnymi. W kontekście możliwych skutków społecznych szczególnie istotne są: zniesienie konkursowego trybu wyboru podmiotu zarządzającego, brak dostatecznego określenia relacji między starym a nowym modelem finansowania, zastrzeżenia dotyczące zwrotu środków oraz niejasny status prawny kierownika programu (patrz pkt V opinii). Ponieważ wskazane rozwiązania i niejasności zwiększają prawdopodobieństwo wystąpienia różnego rodzaju nieprawidłowości w procesie wydatkowania nowo przyznanych środków, zasadna jest obserwacja poczyniona przez jednego z uczestników konsultacji, że „kluczowe znaczenie będzie miało zapewnienie przejrzystych procedur, jasnych kryteriów przyznawania wsparcia oraz skutecznej kontroli" [33]. Od tych właśnie kwestii, tj. poziomu transparentności oraz sposobu kontroli realizowanych programów zależeć będzie osiągnięcie ogólnych celów projektowanej ustawy. Czynniki te, a także sposób wydatkowania środków przez Fundusz, rozwój krajowego popytu na półprzewodniki oraz zdolności krajowych podmiotów do konkurowania na rynkach międzynarodowych (tj. czynniki warunkujące wystąpienie skutków gospodarczych – patrz pkt VII opinii) będą miały istotny wpływ na wystąpienie oraz skalę pozytywnych

[31] Ibidem, s. 17.
[32] Informacja zawarta na stronie Funduszu: https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/pozostale/fundusz-polskiej-nauki/.
[33] ID ankiety: 252901.

pośrednich skutków społecznych takich jak rozwój krajowego ekosystemu B+R oraz zwiększenie odporności państwa na zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw.

Ponadto, na co słusznie zwrócono uwagę podczas konsultacji społecznych, pozytywne efekty proponowanej regulacji mogą ulec neutralizacji lub osłabieniu w przypadku „powstania luki między formalnym rozliczeniem wydatkowania środków publicznych a rzeczywistym osiągnięciem celu strategicznego”[34] – tj. sytuacji, w której prawidłowa realizacja nowych programów badawczych nie będzie pociągać za sobą oczekiwanych efektów, w tym zamierzonych efektów społecznych.

Dodatkowo, z uwagi na fakt, że ryzyko przerwania dostaw elektroniki (w tym półprzewodników) jest zdaniem Polaków argumentem na rzecz budowy suwerenności technologicznej[35], potencjalnemu zwiększeniu odporności państwa na zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw mogłoby towarzyszyć zwiększenie poczucia bezpieczeństwa w tym obszarze.

C) Konsultacje społeczne

Zainteresowanie społeczne projektem było niewielkie – w konsultacjach wzięło udział jedynie 7 osób. Wszyscy komentujący projekt (tj. 6 osób) ocenili pozytywnie jego główne założenia, zwracając uwagę na jego znaczenie dla bezpieczeństwa i suwerenności technologicznej państwa polskiego[36]. Jednocześnie połowa z tych osób (tj. 3) wskazała na kwestie wymagające rozwinięcia i/lub doprecyzowania, w tym m.in.: mechanizm alokacji środków, ocenę skutków finansowych, skuteczne monitorowanie realizacji inwestycji oraz zasady odpowiedzialności i kontroli[37].

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy w DSR wskazali, że projektowane rozwiązania powinny pozytywnie wpłynąć na rozwój krajowego przemysłu półprzewodnikowego oraz szerzej rozumianego sektora wysokich technologii. W ich ocenie rozwój krajowych kompetencji w zakresie projektowania i produkcji półprzewodników przyczyni się do wzrostu innowacyjności gospodarki, zwiększenia atrakcyjności Polski jako miejsca lokowania nowych inwestycji, a także umożliwi polskim przedsiębiorstwom szersze uczestnictwo w europejskich i światowych łańcuchach wartości. Przedsiębiorstwa mają również uzyskać możliwość udziału w realizacji programów badawczych współfinansowanych ze środków publicznych oraz korzystania z efektów komercjalizacji wyników tych badań.

Co do zasady należy podzielić przewidywania Wnioskodawców dotyczące pozytywnych skutków gospodarczych projektowanej regulacji. Jednorazowe dofinansowanie funkcjonującego w Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Polskiej Nauki kwotą 1,5 mld zł powinno pozytywnie wpłynąć na rozwój sektora półprzewodników w Polsce, który jest obecnie stosunkowo niewielki. Może być to

[34] ID ankiety: 252921.
[35] Fundacja digitalpoland, *Suwerenność technologiczna Polski i Europy. Raport z badania opinii społecznej. Edycja 2026*, s. 30, https://digitalpoland.org/assets/publications/suwerennosc-technologiczna-polski-i-europy_26.03.16.pdf.
[36] ID ankiety: 252901, 252921 i 253138.
[37] ID ankiety: 252901 i 252921.

szczególnie korzystne dla podmiotów już posiadających zdolności do projektowania i wytwarzania półprzewodnikowych układów scalonych oraz podmiotów powiązanych z nimi w łańcuchach wartości i dostaw. Informacje zawarte w DSR, zgodnie z którymi niektóre krajowe ośrodki badawcze dysponują już kompetencjami i zasobami niezbędnymi do budowy pilotażowych linii do krótkoseryjnej produkcji układów scalonych, znajdują potwierdzenie w przypadku Centrum Zaawansowanych Materiałów i Technologii CEZAMAT Politechniki Warszawskiej. Z uzyskanych informacji wynika, że w odniesieniu do tego ośrodka projektowane rozwiązania mogłyby przyczynić się również do wzrostu produktywności dzięki efektywniejszemu wykorzystaniu posiadanej infrastruktury badawczej i nieruchomości (m.in. możliwość pracy na trzy zmiany).

Brak jest podstaw do stwierdzenia, że przedstawiona interwencja będzie efektywna ekonomicznie w opisanej przez Wnioskodawców skali. Osiągnięcie zakładanych korzyści gospodarczych będzie w dużej mierze zależało m.in. od sposobu wyboru przedsięwzięć, jakości zarządzania FPN przez BGK, wielkości przekazanych środków i tempa ich wydatkowania, a także zdolności beneficjentów do pozyskania uzupełniającego finansowania prywatnego i unijnego. Środki z FPN mają być przeznaczone na programy badawcze o charakterze strategicznym lub przełomowym, projekty badawcze i prace rozwojowe obarczone wysokim ryzykiem technologicznym, a także demonstratory technologii i projekty pilotażowe służące weryfikacji nowych technologii. Środki te mogą zatem zostać przeznaczone m.in. na zakup środków trwałych związanych z produkcją półprzewodnikowych układów scalonych, rozwój infrastruktury badawczej oraz prowadzenie badań nad nowymi technologiami w tym obszarze. Zgodnie z art. 1 projektu dodatkowe źródła finansowania FPN mają obejmować realizację strategicznie ważnych inwestycji dla bezpieczeństwa kraju. W przypadku komercjalizacji nowych produktów i technologii istotne znaczenie będą miały również czynniki popytowe, w szczególności decyzje zakupowe krajowych podmiotów, w tym m.in. decyzje dotyczące zakupu układów scalonych, które mogłyby być produkowane w Polsce na liniach pilotażowych w krótkich seriach. Można przewidywać, że będą one droższe od układów importowanych, a zatem decyzje o ich zakupie od podmiotów krajowych będą wymagały wprowadzenia zmian w modelach biznesowych tych przedsiębiorstw.

Przeniesienie części wydatków z części 29 („Obrona narodowa”) do części 28 („Szkolnictwo wyższe i nauka”) będzie oznaczało rezygnację z przeznaczenia tych środków na cele obronne, a tym samym wiązało się z kosztem alternatywnym. Brak jest jednak danych pozwalających określić, na jakie zadania środki te zostałyby przeznaczone w przypadku nieprzyjęcia projektu. W konsekwencji nie jest możliwa ocena, czy alternatywne ich wykorzystanie przyniosłoby krajowej gospodarce większe, czy mniejsze korzyści. Podobne zastrzeżenia dotyczą dodatkowych transferów do FPN, których skala nie jest znana, a które mogą pochodzić z wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, z części dywidend oraz zaliczek na dywidendę należnych Skarbowi Państwa z akcji lub udziałów w spółkach, a także środków przekazywanych przez dysponentów właściwych części budżetowych, którzy wykonują prawa z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa.

Projekt jest spójny z opracowywaną w Ministerstwie Cyfryzacji polityką publiczną „Polska w grze o przyszłość – polityka dla sektora półprzewodników 2026+”[38], która ma zostać przyjęta przez Radę Ministrów w IV kwartale br. [39]. Polityka ta ma służyć m.in. wzmocnieniu niezależności technologicznej Polski i ograniczeniu zależności od zagranicznych dostawców półprzewodników, szerszemu włączeniu się krajowych podmiotów w globalny łańcuch wartości produkcji półprzewodników oraz zwiększeniu dostępu do nowoczesnej infrastruktury dla przedsiębiorstw i ośrodków badawczych. Przyjęcie projektu przyczyniłoby się do realizacji tak określonych założeń. W szczególności należy oczekiwać, że dzięki dodatkowemu finansowaniu wzrosłaby liczba wysoko wynagradzanych miejsc pracy w sektorze projektowania i produkcji półprzewodników oraz sektorach powiązanych, na co zwrócono także uwagę w trakcie konsultacji społecznych [40]. Wzrosłyby również zasoby wiedzy specjalistycznej i poziom kompetencji technicznych osób zatrudnionych w tych sektorach. Mogłoby to z kolei pozytywnie wpłynąć na wzrost gospodarczy Polski poprzez dwa mechanizmy:

− powstawanie nowych przedsiębiorstw z obszaru zaawansowanych technologii (startupów i spin-offów), komercjalizujących rozwiązania i technologie związane z półprzewodnikami;

− zwiększenie atrakcyjności Polski dla inwestorów zagranicznych. Wykwalifikowani pracownicy i silne krajowe ekosystemy innowacji stanowią bowiem istotne atuty dla korporacji transnarodowych planujących inwestycje o wysokiej wartości dodanej[41]. Inwestycje tych podmiotów mogłyby stworzyć dodatkowe wysoko wynagradzane miejsca pracy, co sprzyjałoby wzrostowi zagregowanej produktywności.

Szczególnie cenne byłyby inwestycje produkcyjne typu *greenfield*. Produkcja półprzewodników jest jednym z najbardziej kapitałochłonnych rodzajów działalności w przetwórstwie przemysłowym (koszt budowy nowoczesnej fabryki półprzewodników wynosi, w zależności od jej wielkości, od kilku do kilkudziesięciu miliardów dolarów; jest to zatem kwota wielokrotnie wyższa niż preliminowane w projekcie 1,5 mld zł). Wzmocnienie krajowego ekosystemu półprzewodników zwiększałoby szanse Polski na przyciągnięcie tego rodzaju inwestycji w przyszłości.

Zwiększenie krajowych zdolności produkcyjnych mogłoby w dłuższej perspektywie ograniczyć import technologii i wybranych układów scalonych, a tym samym poprawić saldo obrotów towarowych Polski. W krótkim okresie efekt ten

[38] *Uchwała Rady Ministrów w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Polska w grze o przyszłość − polityka dla sektora półprzewodników 2026+”,* Ministerstwo Cyfryzacji, https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/uchwala-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-polityki-publicznej-pod-nazwa-polska-w-grze-o-przyszlosc---polityka-dla-sektora-polprzewodnikow-2026.

[39] Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Polska w grze o przyszłość - polityka dla sektora półprzewodników 2026+”; Poprzedni tytuł: Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Polska w grze o przyszłość - polityka dla sektora półprzewodników 2025+”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-polityki-publicznej-pod-nazwa-polska-w-grze-o-przyszlosc---polityka-dla-sektora-polprzewodnikow-2025.

[40] ID ankiety: 252901.

[41] Zob. np. *Connecting FDI and SMEs for Productivity and Innovation in Europe,* OECD Publishing, Paris 2026, https://www.oecd.org/en/publications/connecting-fdi-and-smes-for-productivity-and-innovation-in-europe_9848e952-en.html.

mógłby być jednak przeciwny ze względu na konieczność importowania przez beneficjentów maszyn, urządzeń i wyposażenia laboratoryjnego.

Projektowana regulacja może zwiększyć dochody do dyspozycji niektórych gospodarstw domowych dzięki wzrostowi wynagrodzeń uzyskiwanych przez ich członków. W gospodarce pojawi się zatem dodatkowy popyt konsumpcyjny, ponieważ gospodarstwa domowe będą mogły przeznaczyć uzyskane środki na zakup produktów i usług, zwiększenie oszczędności lub spłatę zobowiązań. Nie można jednak określić, które podmioty gospodarcze skorzystają na wzroście tego popytu.

Powyższe uwarunkowania sprawiają, że nie jest możliwe oszacowanie w wymiarze pieniężnym łącznych skutków projektowanych regulacji, w szczególności w zakresie zwiększenia krajowych zdolności produkcyjnych w obszarze półprzewodników. Nie można również przewidzieć skutków gospodarczych rozszerzenia źródeł finansowania FPN ani wprowadzenia nowego modelu finansowania programów badawczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projekt formalnie nie zwiększa wydatków sektora finansów publicznych (SFP) w 2026 r. i latach późniejszych, ponieważ opiera się na przesunięciu kwoty 1,5 mld zł w ramach budżetu państwa. Jednocześnie projekt generuje nieoszacowane koszty administracyjne związane z obsługą nowych instrumentów i potencjalne trwałe zmniejszenie dochodów budżetu państwa wskutek przekierowania części dywidend i wypłat z zysku spółek Skarbu Państwa (SP) do Funduszu [42]. W 2025 r. dochody te wyniosły 6 385,2 mln zł i były wyższe o 17,6% od osiągniętych w 2024 r.[43] Brak kwantyfikacji tych skutków oznacza, że przedstawione DSR nie pozwalają na pełną ocenę wpływu regulacji na SFP.

Jedynym elementem proponowanych rozwiązań pozwalającym określić ewentualne koszty dla SFP jest właśnie zmniejszenie dochodów budżetu państwa z przekierowania części wpływów do budżetu z tytułu wpłat dywidend i zysku ze spółek SP. Ponieważ Wnioskodawcy nie określili tych wielkości ani w wartościach bezwzględnych ani procentowo przyjęto do ich szacunku założenie wariantowe.

Wnioskodawcy przedstawiają jedynie wydatkowanie przesuniętej kwoty w perspektywie lat 2027-2030. Stąd taki też przyjęto horyzont dla obliczeń wariantowych. W Tabeli 1 podano dane dotyczące głównych zmiennych przyjętych do obliczeń zarówno w ujęciu historycznym jak i też w oparciu o prognozy do 2030 roku.

[42] Wiąże się to z rozszerzeniem katalogu przychodów Funduszu Polskiej Nauki o wpływy z obligacji emitowanych przez BGK, wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, część dywidend i zaliczek na dywidendę oraz środki przekazywane przez dysponentów części budżetowych wykonujących prawa z akcji lub udziałów Skarbu Państwa.

[43] NIK, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 roku Tom II, str. 122; https://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/.

Tabela 1. Dane do obliczeń

rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
dochody budżetu państwa z dywidend i wpłat z zysku, w mln zł	8 208,0	7 052,9	4 213,5	6 351,2	2 814,7	2 427,4	2 792,2	3 510,7	468,8	1 800,9
inflacja średnioroczna, %, r/r	103,7	100,9	100,0	99,1	99,4	102,0	101,6	102,3	103,4	105,1
PKB w cenach bieżących w mld zł	1 622,2	1 637,8	1 710,2	1 809,6	1 866,0	1 996,8	2 147,6	2 313,9	2 362,9	2 661,5
PKB ceny stałe, rok poprzedni =100, %	101,5	100,7	103,9	104,4	103,0	105,2	106,2	104,6	98,0	106,9

rok	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
dochody budżetu państwa z dywidend i wpłat z zysku, w mln zł	1 679,7	3 009,5	5 430,4	6 385,2	9 085	13 900,4	-	-	-
inflacja średnioroczna, %, r/r	114,4	111,4	103,6	103,6	103,0	102,8	102,5	102,6	102,5
PKB w cenach bieżących w mld zł	3 100,9	3 415,3	3 669,5	3 912,7	4 154,8	4 400,3	4 629,7	4 853,7	5 074,5
PKB ceny stałe, rok poprzedni =100, %	105,3	100,2	103,2	103,6	103,6	103,0	102,6	102,1	102,0

Założenia z rządowego projekt ustawy budżetowej na rok 2027 (na 2026 r przewidywane wykonanie)

Źródło: NIK, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013-2025; https://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/; GUS, Bank Danych Makroekonomicznych; https://bdm.stat.gov.pl/; Ministerstwo Finansów, Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych. Aktualizacja wrzesień 2026, https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna; Sejm, Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2027, Załącznik nr 1, str. 1/1. Uzasadnienie str. 75., https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/proces.xsp?view=S.

Głównym parametrem koniecznym do oszacowania kosztów SFP w kolejnych latach jest poziom dochodów budżetu państwa z dywidend i wpłat z zysku. W ustawie budżetowej na 2026 r. przyjęto dochody w tej kategorii na poziomie 9 297,3 mln zł[44], a w Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2027 r. wielkość podaną w Tabeli 1[45].

Zwraca uwagę, że plan dochodów z dywidend na 2027 r. jest wyższy o ok. 76,0% od planu na 2026 r., a także wyższy od przewidywanego wykonania w 2026 r. o ok. 83,3%, a w porównaniu z wykonaniem 2025 r., wyższy o ok. 173,4%[46]. W związku z powyższym ze względu na zweryfikowane rzeczywiste dane przyjęto 2025 rok jako rok bazowy.

Wariant I

Ponieważ dochody z tytułu dywidend powiązane są bezpośrednio z zyskami przedsiębiorstw, które nominalnie rosną wraz z całą gospodarką, przyjęto dla wariantu I, że dochody te są determinowane łącznym wpływem realnego wzrostu gospodarczego oraz inflacji (PKB realny x CPI). Jako punkt wyjścia przyjęto realny wynik z ostatniego znanego roku (Tabela 1 rok 2025 = 6 385,2 mln zł). W tym

[44] Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie operatywne za styczeń-sierpień 2026, Tabela 3; https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-miesieczne-2026.
[45] Ustawa budżetowa na rok 2027, Uzasadnienie, s. 76; https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/proces.xsp?view=S.
[46] Ustawa budżetowa na rok 2027, Uzasadnienie, s. 76; https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/proces.xsp?view=S.

wariancie wartość z roku poprzedniego mnożymy przez wskaźnik realnego wzrostu PKB, a następnie przez wskaźnik inflacji (CPI) z danego roku według następującego wzoru**: Dochód n =Dochód n-1 x ((PKB % r/r)/100)) x (CPI %/100)**, gdzie n oznacza rok bieżący.

Wariant II

Przyjęto założenie, że poziom dywidend stabilizuje się wokół średniej z ostatnich 3 lat (2023-2025), która wynosi 4 941,7 mln zł [47], a w kolejnych latach wartości te są korygowane wyłącznie o prognozowany wskaźnik inflacji. Wartość średnia jest wartością bazową do dalszych obliczeń. Takie założenie eliminuje ryzyko jednorazowych, wysokich lub niskich wpłat jak to miało miejsce w roku 2020. Do obliczeń przyjmujemy następujący wzór: **Dochód n =Dochód n-1 x (CPI %/100)**, gdzie n oznacza rok bieżący.

Wariant III

Wariant ten stanowi model regresji log-log z opóźnieniem t-1 oparty o elastyczność dochodów względem PKB. Założeniem tego wariantu jest analiza wskazująca, o ile historycznie rosły dywidendy przy wzroście gospodarki o 1%. Elastyczność to stosunek względnej (procentowej) zmiany jednej zmiennej do względnej (procentowej) zmiany drugiej zmiennej [48]. Aby stworzyć taki wariant wyznaczono historyczną elastyczność dochodów z dywidend względem nominalnego PKB z wyłączeniem danych za rok 2020. Wyłączenia danych dokonano ze względu na anomalie związane z pandemią COVID-19. W modelu zastosowano również zmienną PKB przesuniętą o jeden okres. Przesunięcie wynika z faktu, że decyzja o wypłacie jak i sama wypłata dywidendy w roku t opiera się na zyskach finansowych wypracowanych w roku t-1 [49]. Wyniki obliczeń przedstawiono w Tabeli 2.

Tabela 2. Elastyczność dochodów z dywidend względem nominalnego PKB (bez danych za 2020 r. i z opóźnieniem PKB t-1)

n	rok	dochody z dywidend Y	ln (Y)	dynamika realna PKB %	wzrost PKB % (X)	kwadrat odchylenia (X-Xśred)^2	iloczyn odchylen (X-Xśred)*(ln(Y)-ln(Y) śred	odchylenie kwadratowe logarytmu dochodów ((ln(Y)-ln(Y) śred))^2	logarytm teoretyczny ln(Y) teoret	(ln(Y) teoret - ln(Y) śred)^2
	2012	7 052,9	8,8612	101,5	1,50	5,0452	-1,3803	0,3776	8,5819	0,1124
2	2013	4 213,5	8,3460	100,7	0,70	9,2791	-0,3027	0,0099	8,7013	0,2067
3	2014	6 351,2	8,7564	103,9	3,90	0,0237	0,0784	0,2598	8,2237	0,0005
4	2015	2 814,7	7,9426	104,4	4,40	0,4275	-0,1988	0,0925	8,1491	0,0095
5	2016	2 427,4	7,7946	103,0	3,00	0,5567	0,3373	0,2044	8,3580	0,0124
6	2017	2 792,2	7,9346	105,2	5,20	2,1137	-0,4537	0,0974	8,0297	0,0471
7	2018	3 510,7	8,1636	106,2	6,20	6,0214	-0,2039	0,0069	7,8805	0,1341
8	2019	1 800,9	7,4960	104,6	4,60	0,7291	-0,6409	0,5635	8,1192	0,0162
9	2021	1 679,7	7,4264	106,9	6,90	9,9467	-2,5871	0,6729	7,7760	0,2216
10	2022	3 009,5	8,0095	105,3	5,30	2,4144	-0,3685	0,0562	8,0148	0,0538
11	2023	5 430,4	8,5998	100,2	0,20	12,5752	-1,2521	0,1247	8,7759	0,2801

[47] Dane z Tabeli 1 dla lat 2023-2025; (3 009,5 + 5 430,4 + 6 385,2)/3 = 4 941,7.
[48] Elastyczność (%) = %∆Dywidend / %∆PKB.
[49] Np: porównujemy PKB z roku 2012 z dywidendami wypłacanymi w roku 2013.

12	2024	6 385,2	8,7617	103,2	3,20	0,2983	-0,2813	0,2653	8,3282	0,0066
13	2025	9 085,0	9,1144	103,6	3,60	0,0214	-0,1268	0,7529	8,2685	0,0005
		4 350,3	8,2467		3,75	49,4523	-7,3805	3,4839		1,1015
		średnia	średnia		średnia	SSx	suma	SSy		SS reg

Źródło: Obliczenia własne.

Przyjęto następujące oznaczenia:

SSy całkowita zmienność logarytmu dywidend. Pokazuje jak bardzo rzeczywiste wartości logarytmu dochodów z dywidend we wszystkich latach odchylają się od swojej ogólnej średniej (8,2443).

SS reg suma kwadratów wyjaśniona przez regresje – część całkowitej zmienności dywidend, którą model (czyli wzrost PKB) zdołał poprawnie wytłumaczyć. Pokazuje jak bardzo wartości teoretyczne odchylają się od ogólnej średniej.

SSreszt suma kwadratów reszt.

SSx suma kwadratów odchyleń zmiennej objaśniającej X.

df stopnie swobody n-2.

Następnie wyznaczono parametry strukturalne modelu (wyraz wolny i współczynnik kierunkowy).

Współczynnik kierunkowy (elastyczność ß1) wyznaczony z równania ß1 = suma iloczynu odchyleń/ suma kwadratów odchyleń wyniósł **-0,1493**.

Wyraz wolny ß0 wyznaczono z równania ln(Y)śred - ß1 x X śred i wyniósł on **8,80376.**

W efekcie uzyskano następujące równanie modelu regresji:

ln(Y)teoret = ß0 - ß1 x X = 8,80376 - 0,1493 x X

W kolejnym kroku określono statystyki testowe i istotność.

- wyznaczono sumy kwadratów reszt **SS reszt** = SSy-SSreg, które wyniosły 2,3824,
- wyznaczono współczynnik determinacji **R^2** = SSreg/SSy, który wyniósł 0,3162,
- wyznaczono błąd standardowy reszt (**Su**) = √SSreszt / (n-2), który wyniósł 0,4654,
- wyznaczono błąd standardowy parametru **ß1 (Sß1)** = Su/√SSx, który wyniósł 0,0662,
- wyznaczono statystykę empiryczną **t emp** =ß1/ß1 (Sß1) = -2,2552,
- wyznaczono wartość **p-value** z funkcji ROZKŁ.T.DS = 0,0442.

Ostatecznie po dokonaniu powyższych estymacji uznano, że model jest statystycznie istotny na standardowym poziomie **α=0,05**, ponieważ p-value jest mniejsze od 0,05. Współczynnik ß1 = -0,1493 oznacza, że przyspieszenie tempa wzrostu realnego PKB o 1% w roku poprzednim skutkowało historycznie spadkiem dywidend średnio o 14,93%. Model wyjaśnia blisko 32% całkowitej zmienności logarytmu dochodów z dywidend.

Wskazany model, choć jest statystycznie istotny, to jako narzędzie prognostyczne posiada krytyczne wady. Ujemny znak elastyczności wskazuje, że im szybciej rośnie gospodarka, tym mocniej spadają dywidendy. Oznacza to, że przy

założeniu optymistycznych prognoz dla gospodarki model automatycznie drastycznie obniży prognozy dywidendy. W rzeczywistości silna gospodarka w długim okresie przekłada się na wyższe zyski firm i wyższe wypłaty dywidend. Bardzo niskie dopasowanie R^2 (32%) wskazuje, że wzrost PKB odpowiada za zaledwie 32% zmiany poziomu dywidend. Aż 68% zmienności dywidend zależy od czynników, których model nie uwzględnia (np. kondycja finansowa poszczególnych spółek, ich programy inwestycyjne, zmiany podatkowe itd.).

W Tabeli 3 przedstawiono wyniki estymacji dla wszystkich wariantów.

Tabela 3. Wyniki szacunkowe dla wszystkich wariantów do 2030 r. (w mln zł)

Rok	Prognozowany PKB, % (realny r/r)	Prognozowane CPI, % (średnioroczne)	Wariant I	Wariant II	Wariant III
2025	baza	baza	6 385,2 (dane hist.)	4 941,7 (śr. bazowa)	ß1 =-0,1493 (elastyczność dochodowa)
2026	103,6	103,0	6 813,5	5 090,0	6 321,3
2027	103,0	102,8	7 214,4	5 232,5	6 265,7
2028	102,6	102,5	7 587,1	5 363,3	6 217,4
2029	102,1	102,6	7 947,8	5 502,7	6 173,3
2030	102,0	102,5	8 309,4	5 640,3	6 131,3

Źródło: Obliczenia własne.

Wariant I zakłada dynamiczną kontynuację wzrostu wartości spółek SP w kolejnych latach, czego konsekwencją są wzrosty wartości wpłacanych dywidend. Przy tym według scenariusza w 2030 r. wpływy przekroczą barierę 8,3 mld zł. Wariant II jest bezpieczniejszy z punktu widzenia planowania budżetowego (konserwatywny). Pokazuje, że jeśli zyski spółek lekko wyhamują po rekordowym roku 2025, to uwzględniając samą inflację, wpływy dywidendowe będą oscylować w granicach 5,1–5,6 mld zł. Wariant III pokazuje stabilizację z tendencją do stopniowego spadku dochodów z dywidend, co jest konsekwencja ujemnej elastyczności dochodowej. Z tego względu do dalszej analizy przyjęto jedynie wariant I i II.

Zgodnie z proponowaną ustawą o wspieraniu działalności naukowej Wnioskodawcy wskazują nowe źródła przychodów dla FPN w postaci środków pochodzących z wpłat z zysku spółek SP oraz części dywidend. O tym, jak duża część dywidend zostanie w ten sposób celowo przekierowana, decydować będzie Minister Finansów w drodze rozporządzenia. Ponieważ bieżące dochody z dywidend i wpłat z zysku są już rozdysponowane w budżecie państwa to przyszłe przesunięcie części tych środków do FPN spowoduje lukę w bieżącym budżecie. Aby sfinansować te przyszłe, nowe wydatki na półprzewodniki z dywidend, państwo będzie musiało zastosować jeden z trzech mechanizmów:

- zwiększenie deficytu budżetowego;
- wywarcie presji na spółki SP do wypłaty wyższych dywidend,
- zmniejszenie finansowania innych zadań.

Ponieważ na etapie przygotowywania opinii nie jest znany szczegółowy sposób sfinansowania proponowanych wydatków przyjęto dla dwóch analizowanych

Wariantów założenie o przeznaczeniu 10% i 50% prognozowanych przyszłych wpływów z dywidend na rzecz FPN.

Tabela 4. Wpływy z tytułu dywidend do FPN (wariantowo) w mln zł

	Wariant 1		Wariant 2	
rok	10%	50%	10%	50%
2026	681,4	3 406,8	509,0	2 545,0
2027	721,4	3 607,2	523,2	2 616,2
2028	758,7	3 793,5	536,3	2 681,6
2029	794,8	3 973,9	550,3	2 751,4
2030	830,9	4 154,7	564,0	2 820,1
suma	3 787,2	18 936,1	2 682,9	13 414,4

Źródło: Obliczenia własne.

Kwoty wskazane w Tabeli 4 stanowią ewentualny koszt dla budżetu państwa przy założeniu, że uszczuplą one dotychczasowe wydatki i w efekcie państwo zastosuje pierwszy z trzech wspomnianych powyżej mechanizmów finansowania.

Korzyści na obecnym etapie są niemożliwe do oszacowania i skwantyfikowania.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt zwiększa obciążenia administracyjne przede wszystkim po stronie organów administracji rządowej, BGK, podmiotów zarządzających Funduszem oraz kierowników programów badawczych. Najszerszy zakres nowych zadań dotyczy ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Obejmują one w szczególności wystąpienie z wnioskiem o przeniesienie wydatków i przekazanie środków do Funduszu (art. 2 ust. 2 i 3 projektu), zatwierdzanie agend badawczych (projektowany art. 5a ust. 2 ustawy o FPN), organizowanie konkursów, powoływanie i odwoływanie kierowników programów, wydanie rozporządzenia dotyczącego konkursów (projektowany art. 5b ust. 7 ustawy o FPN), a także obowiązki sprawozdawcze wobec Rady Ministrów (projektowany art. 2a ust. 4 ustawy o FPN i art. 6 projektu).

Dodatkowe czynności będą wykonywać także Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, BGK, naczelnicy urzędów skarbowych oraz dysponenci właściwych części budżetowych, uczestniczący w przekazywaniu środków do Funduszu. Projekt nie ustanawia nowych obowiązków sprawozdawczych ani rozliczeniowych bezpośrednio dla spółek Skarbu Państwa; zmienia przede wszystkim przeznaczenie środków pochodzących z ich wpłat z zysku.

Projekt zwiększa również obciążenia administracyjne podmiotów zarządzających Funduszem oraz kierowników programów, rozszerzając zakres ich zadań związanych z organizacją, realizacją i nadzorem nad finansowaniem działalności naukowej.

Dodatkowe obowiązki będą dotyczyły także beneficjentów finansowania, jednak wyłącznie w związku z ich dobrowolnym uczestnictwem w programach badawczych i zawarciem odpowiednich umów.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowana ustawa obejmuje dwie zasadnicze części. Pierwsza przewiduje jednorazowe przeniesienie w 2026 r. kwoty 1,5 mld zł z wydatków budżetowych przeznaczonych na obronę narodową do Funduszu Polskiej Nauki w celu finansowania działań zmierzających do zwiększenia krajowych zdolności produkcji półprzewodnikowych układów scalonych. Druga część wprowadza trwałe zmiany w ustawie o FPN, wykraczające poza problematykę półprzewodników. Polegają one w szczególności na rozszerzeniu źródeł przychodów i celów Funduszu, ustanowieniu nowego modelu finansowania programów badawczych, wprowadzeniu instytucji kierownika programu oraz zmianie zasad wyboru podmiotów zarządzających i finansowania komercjalizacji wyników badań.

Projektowana ustawa budzi istotne zastrzeżenia prawne i legislacyjne. Dotyczą one przede wszystkim możliwości wykorzystania środków pochodzących z wydatków obronnych na cele niezwiązane z obronnością ani z produkcją półprzewodników, braku określenia relacji nowych źródeł przychodów Funduszu do obowiązujących regulacji oraz niedostatecznej szczegółowości upoważnienia ustawowego do określenia wysokości wpłat w rozporządzeniu. Zastrzeżenia wywołują również niespójność nowego modelu finansowania programów badawczych z dotychczasowymi przepisami ustawy o FPN, niejasny status prawny kierownika programu, niedostateczne określenie zasad wyboru beneficjentów i zwrotu środków, a także brak odpowiednich przepisów przejściowych. Projekt wymaga usunięcia usterek techniczno-legislacyjnych i ponownego rozważenia terminu wejścia w życie trwałych zmian ustawy o FPN.
Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Najważniejszymi potencjalnymi pozytywnymi skutkami społecznymi projektu mogą być rozwój krajowego ekosystemu B+R oraz zwiększenie odporności państwa na zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw. Skutki te mogłyby mieć jednak charakter pośredni i długoterminowy, a ich wystąpienie zależy od wielu uwarunkowań – przede wszystkim od realizacji zakładanych skutków gospodarczych oraz ograniczenia ryzyka nieprawidłowości zarówno na etapie wydatkowania środków i realizacji projektów, jak i osiągania celów regulacji. Istotnym czynnikiem uprawdopodabniającym wystąpienie pośrednich skutków społecznych jest również usunięcie lub modyfikacja tych części projektowanej ustawy, które budzą istotne zastrzeżenia prawne i legislacyjne. Te

ostatnie mają kluczowy wpływ na wystąpienie i skalę bezpośrednich skutków społecznych proponowanych w projekcie zmian w ustawie o FPN.

3. Skutki gospodarcze: Przyjęcie projektu może pozytywnie wpłynąć na rozwój krajowego sektora półprzewodników poprzez zwiększenie dostępności środków na finansowanie badań, rozwój infrastruktury technologicznej oraz prowadzenie prac nad projektowaniem i wytwarzaniem układów scalonych. Ułatwienie dostępu do zaplecza badawczo-rozwojowego i finansowania może przyspieszyć rozwój nowych technologii, ich komercjalizację oraz podejmowanie działalności gospodarczej w tym obszarze. W dalszej perspektywie może to sprzyjać powstawaniu nowych przedsiębiorstw, zwiększeniu atrakcyjności Polski dla inwestorów zagranicznych i tworzeniu wysoko wynagradzanych miejsc pracy. Skala tych efektów będzie jednak zależeć od efektywności zarządzania Funduszem Polskiej Nauki i wykorzystania jego środków oraz powodzenia komercjalizacji wyników badań. Ze względu na niepewność właściwą działalności badawczo-rozwojowej nie jest możliwe wiarygodne oszacowanie łącznych skutków gospodarczych projektu w ujęciu pieniężnym.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja formalnie opiera się na bezkosztowym dla SFP przesunięciu 1,5 mld zł w 2026 r., a następnie wydatkowaniu tych środków w latach 2027-2030. Niemniej jednak proponowane przepisy mogą nieść za sobą poważne i długofalowe ryzyka dla stabilności dochodów państwa. Przekierowanie części dywidend i wpłat z zysku spółek SP bezpośrednio do FPN stworzy realną lukę w budżecie państwa. Ponieważ środki te są obecnie stałym elementem finansowania innych zadań publicznych, ich uszczuplenie wymusi zastosowanie alternatywnych mechanizmów, takich jak zwiększenie deficytu budżetowego, zmniejszenie finansowania innych obszarów lub wywieranie presji na spółki w celu wypłaty wyższych zysków.

Autorzy:
Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)
Justyna Branna, specjalista ds. komparatystycznych (pkt IV)
dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)
Tomasz Jaroszyński, naczelnik wydziału (pkt V.2, XI.1.2)
dr Ewa Radomska, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)
dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)
Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej