UZASADNIENIE

Potrzeba niniejszej nowelizacji wynika z konieczności dostosowania limitu wydatków na 2025 r. przewidzianych w ustawie z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2024 r. poz. 923), zwanej dalej „uSIR”, do kwot zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., zwanego dalej „PFR S.A.”, będących następstwem wyemitowania przez PFR S.A. obligacji na potrzeby sfinansowania rządowych programów Tarcz Finansowych dla przedsiębiorców, zwanych dalej łącznie „Programem” lub „Programem rządowym”, o których mowa w art. 21a uSIR, w kolejnych latach ich spłaty. W skład ww. Tarcz wchodzą następujące programy:

1. Program rządowy „Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”, zwany dalej „Programem dla MŚP”;
2. Program rządowy „Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm”;
3. Program rządowy „Tarcza Finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm”;
4. Rządowy Program wsparcia dla Polskich Linii Lotniczych LOT S.A.

Rada Ministrów na podstawie art. 21a ust. 1 pkt 1 uSIR, w związku ze skutkami COVID-19, może powierzyć PFR S.A. realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, w szczególności w formach, o których mowa w art. 13 ust. 1 (obejmowanie lub nabywanie udziałów, akcji, warrantów subskrypcyjnych, obligacji, wierzytelności oraz przystępowanie do spółek osobowych, udzielanie promes, pożyczek, gwarancji oraz poręczeń) lub w formach bezzwrotnych.

Środki pieniężne uzyskane z emisji obligacji stanowią źródło finansowania programu rządowego. Następnie, dzięki różnym instrumentom (formom) przewidzianym w uSIR, środki programu rządowego są przekazywane beneficjentom. Zatem PFR S.A. otrzymuje środki pieniężne z emisji obligacji, które jest zobowiązany przeznaczyć na realizację programów rządowych, według zasad określonych w dokumentach programowych.

Realizując program rządowy, PFR S.A. jest obowiązany prowadzić wyodrębnioną ewidencję dla zadań związanych z realizacją programu rządowego, w tym jest obowiązany do prawidłowego przypisywania przychodów i kosztów na podstawie obiektywnych metod (art. 21a ust. 3 w związku z art. 11 ust. 4 i 5 uSIR). A zatem aktualne brzmienie tych przepisów wskazuje na konieczność wyodrębnienia w ramach ksiąg rachunkowych PFR S.A. operacji związanych z realizacją odpowiednio każdego z programów rządowych.

Program rządowy został przyjęty uchwałą Rady Ministrów, a jego realizację powierzono PFR S.A. Koordynację i monitorowanie realizacji Programu rządowego powierzono zaś ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

Zgodnie z założeniami Programu rządowego, m.in. Programu dla MŚP, będzie on finansowany ze środków PFR S.A., w tym głównie ze środków pozyskanych w drodze emisji przez PFR S.A. obligacji na rynku krajowym lub zagranicznym, do maksymalnej wysokości Kwoty Programu (łącznej kwoty Tarczy Finansowej dla Mikrofirm oraz Tarczy Finansowej dla MŚP, nie wyższej niż 75 000 000 000,00 zł). Tym samym Koszty Programu dla MŚP (Koszt Zewnętrzny i Koszt Finansowania Zewnętrznego) nie powinny wywoływać istotnego wzrostu wydatków budżetu Państwa w 2020 r.

Zgodnie z art. 21a ust. 4 uSIR, na podstawie Umowy, o której mowa w art. 21a ust. 5 uSIR, Minister Rozwoju i Technologii przekazuje środki na pokrycie Wynagrodzenia oraz Kosztów Programowych poniesionych przez PFR S.A. wskutek realizacji Programu rządowego. Finansowanie Programu (udzielanie przez PFR S.A., w wykonaniu jego zobowiązań wynikających z art. 21a ust. 1 w związku z art. 11 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 13 uSIR, Subwencji Finansowych na rzecz Beneficjentów Programu) i tym samym zdolność PFR S.A. do spłaty Finansowania Zewnętrznego (finansowanie dłużne zaciągnięte za pomocą właściwego Instrumentu Finansowania Zewnętrznego, pozyskane przez PFR, w celu udzielenia Finansowania Programowego od osób trzecich innych niż Powierzający) gwarantuje i zapewnia Powierzający (Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Rozwoju i Technologii działającego w porozumieniu z Ministrem Finansów), zgodnie z art. 21a ust. 4 uSIR.

Program rządowy, w tym Program dla MŚP, zakłada, że spłata wszelkich zobowiązań PFR S.A. zaciągniętych celem jego realizacji nastąpi w latach 2022–2030. Szacowany roczny koszt obsługi Programu rządowego, m.in. Programu dla MŚP, dla budżetu Państwa w ww. latach wyniesie około 15 000 000 000,00 zł, z uwzględnieniem finansowania dla mikro-, małych i średnich firm oraz dużych przedsiębiorstw.

Zgodnie z założeniami Programu rządowego intencją Programu jest, aby Powierzający ponosił samodzielnie pełny ekonomiczny koszt realizacji Programu, stosownie do art. 21a ust. 4 uSIR. W związku z tym Koszty Programowe będą uważane za koszty wykonania przez PFR S.A. jego obowiązków wynikających z Programu oraz Powierzający zobowiązany będzie pokryć wszystkie Koszty Programowe, w tym przez wypłatę Transz w postaci odpowiednich środków finansowych.

W myśl Programu rządowego, z zastrzeżeniem odpowiednich postanowień Umowy (umowa o warunkach i trybie przekazywania środków na realizację programów rządowych, która została zawarta pomiędzy Powierzającym oraz PFR S.A., regulująca warunki i tryb przekazywania środków na pokrycie wynagrodzenia PFR S.A., przekazywania Transz oraz dokonania na rzecz PFR S.A. zwrotu Kosztów Programowych), Koszty Finansowania Zewnętrznego będą pokrywane wyłącznie ze środków otrzymanych przez PFR S.A. od Beneficjentów Programu (przedsiębiorców objętych Programem) w postaci Kwot Spłat Programowych, przez które w odniesieniu do Programu należy rozumieć kwotę każdej płatności rzeczywiście otrzymanej przez PFR S.A. od Beneficjenta Programu i/lub innych osób z tytułu: zwrotu lub spłaty Finansowania Programowego, oraz przychody ze zbycia wierzytelności o spłatę Finansowania Programowego, w tym w szczególności: kwotę odsetek należnych za opóźnienie w dokonaniu takiej płatności, kwotę uzyskaną z zaspokojenia zabezpieczenia spłaty Finansowania Programowego ustanowionego przez Beneficjenta Programu lub osobę trzecią, oraz kwotę uzyskaną z zaspokojenia Wierzytelności Alternatywnej przez Beneficjenta Programu lub osobę trzecią, oraz w zakresie, w jakim nie znajdują w danym czasie pokrycia w Kwotach Spłat Programowych, od Powierzającego tytułem Transz Kosztów Finansowania Zewnętrznego udzielonych zgodnie z postanowieniami Umowy, przy czym, dla uniknięcia wątpliwości, PFR S.A. nie będzie zobowiązany wobec Powierzającego do pokrywania Kosztów Finansowania Zewnętrznego ze Środków Własnych.

Przedmiotowe postanowienie, w tym w szczególności dotyczące obowiązku udzielenia PFR S.A. przez Powierzającego Transz Kosztów Finansowania Zewnętrznego, ma pełne zastosowanie do każdej kwoty płatnej przez PFR S.A. na rzecz Wierzycieli Finansowania Zewnętrznego, przez których należy rozumieć każdą osobę inną niż Powierzający i PFR S.A., która jest wierzycielem PFR S.A. z tytułu Dokumentów Finansowania Zewnętrznego. Dokumenty te oznaczają każdą umowę lub inny dokument dotyczący Finansowania Programowego, zawarty pomiędzy PFR S.A. oraz Beneficjentem Programu i/lub inną osobą zgodnie z Dokumentami Programowymi, w tym jakikolwiek dokument zabezpieczenia Finansowania Programowego w związku z wykonaniem przez nich prawa do żądania od PFR S.A. odkupu obligacji uprzednio objętych przez tych Wierzycieli Finansowania Zewnętrznego.

Szczegóły pokrywania Kosztów Finansowania Zewnętrznego określa Umowa, o której mowa w art. 21a ust. 5 uSIR, którą minister właściwy do spraw gospodarki, działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, zawarł z PFR S.A. W Umowie tej zawarto postanowienie, zgodnie z którym jeżeli suma Kwot Spłat Programowych, którą PFR S.A. rzeczywiście dysponuje w danym czasie, jest niższa od sumy zobowiązań PFR S.A. wobec wszystkich Wierzycieli Finansowania Zewnętrznego wynikających z tytułu Dokumentów Finansowania Zewnętrznego, które staną się wymagalne w terminie najbliższych 10 dni roboczych, PFR S.A. ma prawo zażądać od Skarbu Państwa (a Skarb Państwa będzie zobowiązany do zaspokojenia tego żądania) przekazania mu, niezależnie od Transz Kosztów Finansowania Zewnętrznego udzielanych na podstawie § 5 ust. 1 w wysokości równej różnicy pomiędzy wskazanymi powyżej sumami.

PFR S.A., w związku z przypadającym w 2025 r. terminem wykupu obligacji PFR0325 o nominale 18 500 000 000,00 zł oraz PFR0925 o nominale 15 175 000 000,00 zł plus odsetki od obligacji wyemitowanych przez PFR S.A. w ramach finansowania Programu dla MŚP, poinformował Ministra Rozwoju i Technologii i Ministra Finansów, że nie posiada zabezpieczonych środków na wykup ww. obligacji przypadających na 2025 r. w wysokości 33 675 000 000,00 zł oraz na wypłatę odsetek od obligacji w 2025 r. w wysokości 987 332 000,00 zł, co daje łączną kwotę 34 662 332 000,00 zł.

W konsekwencji powyższego w budżecie państwa na 2025 r. w części 20 w rozdziale 75704 w paragrafie 297 zostały zaplanowane środki na wykup oraz na wypłatę odsetek od ww. obligacji wyemitowanych przez PFR S.A. na podstawie art. 21aa ust. 1 pkt 1 uSIR w celu realizacji rządowych programów Tarcz Finansowych dla przedsiębiorców.

Niemniej przewidziane w aktualnie obowiązującym art. 42 ust. 1 uSIR maksymalne limity wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym ustawy nie uwzględniają obecnie kwot zobowiązań wynikających z wyemitowanych przez PFR S.A. obligacji, przypadających do spłaty w poszczególnych latach, w szczególności limit wydatków na 2025 r. wynosi 0 zł (termin wykupu obligacji w 2025 r. przypada na dzień 31 marca 2025 r. i 22 września 2025 r.), 2026 r. – 50 000 000 zł, 2027 r. – 100 000 000 zł, 2028 r. – 150 000 000 zł, 2029 r. – 200 000 000 zł.

W związku z powyższym, w ocenie projektodawcy, nowelizacji wymaga art. 42 ust. 1 uSIR, która będzie polegała na nadaniu nowego brzmienia:

1. wprowadzenia do wyliczenia, przez zaktualizowanie maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym ustawy w latach 2020–2029, który po nowelizacji będzie wynosił 67 482 549 000,00 zł, obecnie limit ten wynosi 11 700 000 000,00 zł;
2. pkt 6–10, którego celem będzie zaktualizowanie maksymalnych limitów wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym ustawy w latach 2025–2029.

W obecnie obowiązującym brzmieniu przepisu limit ten w podziale na poszczególne lata wygląda następująco: „6) 2025 r. – 0 zł; 7) 2026 r. – 50 000 000 zł; 8) 2027 r. – 100 000 000 zł; 9) 2028 r. – 150 000 000 zł; 10) 2029 r. – 200 000 000 zł.”.

Natomiast po nowelizacji limit ten w podziale na poszczególne lata będzie wyglądał następująco: „6) 2025 r. – 34 662 332 000 zł; 7) 2026 r. – 388 313 000 zł; 8) 2027 r. – 19 075 154 000 zł; 9) 2028 r. – 2 091 750 000 zł; 10) 2029 r. – 65 000 000 zł.”.

Przewidywany termin wejścia w życie ustawy, tj. z dniem następującym po dniu ogłoszenia, nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego i jest uzasadniony ważnym interesem państwa (art. 2 projektu). Interes ten przejawia się tym, że termin wykupu obligacji PFR0325 o nominale 18 500 000 000,00 zł przypada na dzień 31 marca 2025 r., co determinuje potrzebę nowelizacji art. 42 ust. 1 uSIR, w którym określono maksymalne limity wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym ustawy. Bez wejścia w życie projektowanych zmian nie będzie istniała podstawa prawna umożliwiająca PFR S.A. wykup ww. obligacji ze środków finansowych zabezpieczonych w budżecie państwa na 2025 r. w części 20 w rozdziale 75704 w paragrafie 297.

Mając na uwadze przedstawioną powyżej argumentację, nie jest konieczne wprowadzanie jakichkolwiek przepisów przejściowych w zakresie objętym projektowaną nowelizacją.

Projekt nie zawiera przepisów określających warunki wykonywania działalności gospodarczej, w związku z powyższym nie ma konieczności stosowania przepisów uchwały nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych(M.P. poz. 205).

Projekt ustawy nie zawiera upoważnień do wydania przepisów wykonawczych.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

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

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.)oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z czym nie podlegają notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w tych przepisach.

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.