

UZASADNIENIE

do projektu rozporządzenia **MINISTRA GOSPODARKI** w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy

Projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy stanowi wykonanie upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 2005 roku o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz. U. Nr 57 poz. 491).

Projekt został przygotowany w oparciu o wytyczne zawarte w dokumencie Komisji Europejskiej „State Aid and Risk Capital” (Dz. Urz. WE 2001/C 235/03 z 21.8.2001), traktującym o pomocy państwa w zakresie kapitału podwyższonego ryzyka. Projekt rozporządzenia będzie podlegał notyfikacji do Komisji Europejskiej.

Projekt reguluje system wsparcia finansowego (szczegółowe warunki, tryb jego przekazywania, sposób rozliczania i zwrotu) udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy funduszom kapitałowym, inwestującym w mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców mających siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Fundusze te inwestować będą w szczególności w przedsiębiorców innowacyjnych lub prowadzących działalność badawczo-rozwojową.

Rozporządzenie składa się dwóch trzech zasadniczych części: szczegółowych warunków udzielania wsparcia finansowego oraz , trybu przekazywania, i rozliczania wsparcia oraz sposobu dokonywania jego zwrotu wsparcia po zakończeniu cyklu inwestycyjnego funduszu kapitałowego.

Pierwsza część rozporządzenia (Rozdział 2) zawiera katalog podstawowych uregulowań służących zapewnieniu jak największej skuteczności realizacji celu, jaki ustawodawca miał na uwadze tworząc Krajowy Fundusz Kapitałowy (tj. wsparcie rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw, inwestycji w technologie innowacyjne oraz w szczególności, w przedsiębiorstwa o dużym potencjale rozwoju). Zdefiniowano tu wymogi i warunki jakie muszą spełniać fundusze kapitałowe zamierzające ubiegać się o wsparcie z Krajowego Funduszu Kapitałowego. Służą one także zapewnieniu maksymalnej efektywności wydatkowania (użytkowania) środków publicznych jakimi będzie dysponował Krajowy Fundusz Kapitałowy tj. dotacje celowe z budżetu, oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej (art. 6 ustawy) tak, aby służyły one realizacji wspomnianego powyżej celu i nie były narażone na inne niż biznesowe ryzyko związane z prawidłowo prowadzoną działalnością inwestycyjną.

W ustępie 1 paragrafu 2 określonych zostało osiem kluczowych warunków, jakie powinny spełniać fundusze kapitałowe ubiegające się o wsparcie finansowe z innych krajów UE. Zaproponowany katalog wymogów jakościowych bazuje na najlepszych praktykach funkcjonowania funduszy kapitałowych. Wskazuje się tutaj na konieczność posiadania odpowiedniego potencjału ekonomicznego i technicznego umożliwiającego skuteczną realizację procesów inwestycyjnych (poszukiwanie projektów, ich analizę i ocenę, monitorowanie, itd.), zdefiniowany czasokres trwania funduszu (nie dłużej niż 12 lat), nadanie funduszowi komercyjnego charakteru (działanie dla zysku) jak i posiadanie stosownych zezwoleń gdy takowe wymagane są przepisami prawa (sytuacja taka może zachodzić np. gdy fundusz tworzony jest w oparciu o ustawę z dnia 27 maja 2004 roku o funduszach inwestycyjnych). Istotnym

wymogiem z punktu widzenia efektywności działania – jaki pojawia się w tym paragrafie - jest konieczność takiego wynagradzania podmiotu zarządzającego, aby był on zmotywowany do osiągnięcia celu inwestycyjnego funduszu (zwyczajowo jest to powiązanie tego wynagrodzenia z wynikami osiąganymi przez fundusz) oraz posiadania komitetu inwestycyjnego do spraw opiniowania projektów inwestycyjnych. Oba warunki – zapewniające racjonalność procesu inwestycyjnego - są niezwykle mocno akcentowane w dokumentach Komisji Europejskiej, jak i powszechnie stosowane w praktyce funkcjonowania funduszy kapitałowych. W paragrafie tym doprecyzowany został także zakres przedmiotowy działania funduszy kapitałowych ubiegających się o wsparcie finansowe (ogólnie określony w art. 2 pkt . 1 ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym) poprzez wskazanie, iż ich wyłącznym celem działania musi być obejmowanie nowo wyemitowanych instrumentów finansowych (nowych udziałów, akcji lub udziałów nowych emisji). Zapis taki ma zapewnić że środki funduszy kapitałowych (w tym środki publiczne) będą trafiały do przedsiębiorstw (będą zwiększały ich aktywa), a nie będą służyły odkupywaniu już istniejących instrumentów (wcześniej wyemitowanych) od dotychczasowych posiadaczy (w tym wypadku środki transferowane byłyby np. do osób fizycznych co nie byłoby zgodne z intencją ustawodawcy). Przepis ten precyzuje także, i że inwestycje powinny być dokonywane wyłącznie w przedsiębiorców, których akcje (dotyczy to więc wyłącznie spółek akcyjnych) nie są notowane na rynku giełdowym. Wiadomo, że spółki notowane na rynku giełdowym nie posiadają utrudnionego dostępu do finansowania, w związku z czym wspieranie ich przy pomocy środków publicznych (poprzez inwestowanie w ich akcje) byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy. uczestnictwo w spółkach osobowych, jak również obejmowanie instrumentów dłużnych przedsiębiorców, w których fundusz nabył akcje lub udziały lub podjął się uczestnictwa.

Punkt 8 ustępu 15 paragrafu 2 ustanawia wymóg, aby fundusze kapitałowe ubiegające się o wsparcie skapitalizowane były na płynnych aktywach (gotówka). Dopuszczenie innej sytuacji (gdy np. inwestorzy prywatni wnoszą aporty) mogłoby stawiać Krajowy Fundusz Kapitałowy w sytuacji utrudniającej wypełnienie dyspozycji z art. 11 ust. 2 ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym (środki publiczne nie mogą przewyższać środków wniesione przez inwestorów innych niż KFK), osłabić efektywność wykorzystania środków Funduszu, jak również obniżyć skuteczność działania funduszy kapitałowych (niska płynność aktywów, konieczność upłynniania aktywów przed nową inwestycją, itd.).

Dwa kolejne paragrafy określają ogólne wymagania w odniesieniu do sposobu działania funduszy korzystających ze wsparcia. Sformułowane w paragrafie 3. przepisy (ograniczanie ryzyka inwestycyjnego, oparcie decyzji inwestycyjnych na analizie biznes planów, niedyskryminowanie przedsiębiorców ubiegających się o finansowanie, utrzymanie proporcji pomiędzy instrumentami udziałowymi a dłużnymi, ograniczenie poziomu zaangażowania i koncentracji) odzwierciedlają zalecenia Komisji Europejskiej⁹⁾ i zasady dobrej praktyki funkcjonowania funduszy kapitałowych. Przyjęty w rozporządzeniu zakaz ubiegania się przez przedsiębiorcę o regionalną pomoc publiczną w ciągu 2 lat od uzyskania wsparcia z funduszu kapitałowego wynika z założenia, że przez ten czas działalność przedsiębiorstwa będzie finansowana ze środków funduszu kapitałowego i nie będzie wymagała wsparcia mającego charakter pomocy publicznej. Taki zapis został przyjęty przez

⁹⁾ Zalecenia zawarte w dokumencie Komisji Europejskiej (WE) „Pomoc Państwa a Kapitał Ryzyka” (Dz. Urz. WE 2001/C 235/03 z 21.8.2001).

Komisję Europejską w notyfikowanych przez Polskę programie pomocowym dotyczącym wsparcia funduszy kapitału zaangażowanego.

Paragraf 4 zawiera katalog rodzajów działalności przedsiębiorców, którzy nie mogą stać się przedmiotem inwestycji funduszy kapitałowych. Konieczność określenia takich wyłączeń zawarcia takiego paragrafu w projekcie rozporządzenia wynika z wymogu konieczności uwzględnienia w rozporządzeniu przepisów o dopuszczalności pomocy publicznej oraz dobrych praktyk z innych państw UE. Ma to także oraz ma na celu wypełnienie delegacji ustawowej w zakresie określenia szczegółowych warunków udzielenia wsparcia, a także w zakresie określenia kategorii przedsięwzięć, które nie mogą być objęte wsparciem finansowym oraz zapewnienia zgodności udzielanego wsparcia finansowego z warunkami dopuszczalności pomocy publicznej. Podana lista wyłączeń została zaakceptowana przez Komisję Europejską w ww. notyfikowanym programie pomocowym

Dodatkowo, paragraf 5 zawiera definicję przedsiębiorcy innowacyjnego oraz przedsiębiorcy prowadzącego działalność badawczo-rozwojową. Zgodnie z ustawą (art. 5), te kategorie przedsiębiorców powinny w szczególności korzystać z finansowania zapewnianego przez fundusze kapitałowe korzystające ze wsparcia Krajowego Funduszu Kapitałowego.

Ustawa o Krajowym Funduszu Kapitałowym w art. 11 ust. 1 pkt. 5 przewidziała możliwość udzielania funduszom kapitałowym wsparcia w postaci bezzwrotnych świadczeń na sfinansowanie części kosztów poniesionych przez fundusz kapitałowy na przygotowanie inwestycji i monitorowanie portfela tych inwestycji. Z tego też względu cały paragraf 5 przedmiotowego rozporządzenia określa te koszty. Paragraf 5 ust. 1 rozporządzenia definiuje tu ramy czasowe zaliczania kosztów (poniesione po dniu zawarcia umowy o udzielenie wsparcia) jak i przewiduje wymogi jakościowe dla uznania kosztów, (brak powiązań...) co ma służyć umożliwieniu wyraźnego wyodrębnienia poszczególnych grup kosztów. W ust. 5 określono, że fundusz kapitałowy może dokonać inwestycji w przedsiębiorcę tylko na podstawie zawartej między nimi „umowy inwestycyjnej”.

W przedmiotowym rozporządzeniu dla zdefiniowania katalogu kosztów podlegających refundacji (w ramach dwóch wskazanych w ustawie grup). druga część rozporządzenia (rozdział 3) określa tryb przekazywania i rozliczania wsparcia finansowego. Paragraf 6 określa okres w jakim koszty zarządzania ponoszone przez fundusze kapitałowe mogą zostać objęte wsparciem oraz wymienia katalog kosztów (tzw. kosztów kwalifikowanych) dotyczących przygotowania inwestycji i monitorowania portfela jakie mogą zostać objęte bezzwrotnym świadczeniem w wysokości 65% tych kosztów, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt. 5 ustawy (po ich prawidłowym udokumentowaniu).

Przyjęto podejście tzw. kosztów kwalifikowanych zgodnie z rekomendacjami dokumentu „State Aid and Risk Capital” określonymi w punkcie V.4. W dokumencie tym którym Komisja Europejska wyraziła przekonanie że takie podejście należy uznać za poprawne bowiem metoda „kosztów kwalifikowanych” dowiodła swej przydatności w przeszłości, zapewniając przewidywalność i bazę dla ograniczenia pomocy publicznej oraz równego traktowania regionów i Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

Druga część rozporządzenia (rozdział 3) reguluje tryb przekazywania, rozliczania i zwrotu udzielonego wsparcia po zakończeniu przez fundusz kapitałowy cyklu inwestycyjnego. Paragraf 6 definiuje tryb przekazywania funduszom kapitałowym przez KFK wsparcia we wszystkich formach przewidzianych przez

ustawę tj. wsparcie w postaci bezzwrotnych świadczeń na pokrycie części określonych kosztów działania funduszu oraz wsparcie stawiające KFK w sytuacji współinwestora (art. 11 ust. 1 pkt 1-4).

W tym ostatnim przypadku ust. 1 tegoż paragrafu przewiduje kluczowy warunek dotyczący trybu przekazywania wsparcia narzucający wymóg, iż wsparcie (czyli środki finansowe) nie mogą być przetransferowane do funduszu kapitałowego wcześniej niż zrobią to pozostali (prywatni) inwestorzy. Przepis ten ma zagwarantować maksymalną ochronę środków publicznych i jest konsekwencją dyspozycji zawartej w art. 11 ust. 2 ustawy, jak również wynika z rekomendacji Komisji Europejskiej¹⁰⁾ (brak takiego uregulowania oznaczałoby ryzyko przejściowego zdominowania funduszu przez środki publiczne na skutek wycofania się, czy spóźniania się z wpłatą przez inwestora prywatnego).

W dalszej części projekt rozporządzenia przewiduje możliwość wypłacenia podmiotowi zarządzającemu zaliczki na pokrycie części tych kosztów zarządzania funduszem definiując jednak kilka warunków ostrożnościowych i motywacyjnych. Przede wszystkim zaliczka ta musi być ograniczona w swojej wielkości (33% kwoty określonej w umowie o udzielenie wsparcia), częstotliwość jej wypłacania po upływie 12, w pierwszych 12 miesiącach w cyklach miesięcy od podpisania umowy o udzieleniu wsparcia może wynosić maksymalnie 3 razy w roku, a dodatkowym warunkiem jest dokonanie co najmniej jednej inwestycji (w okresie 4 miesięcy przed ubieganiem się o zaliczkę, co powinno motywować podmiot zarządzający do aktywnego inwestowania), jak i wymóg rozliczania się z poprzednio otrzymanej zaliczki. W przypadku otrzymania zaliczki i nie ubiegania się o nową, pobraną zaliczkę już pobraną należy rozliczyć w terminie 12 miesięcy, a niewykorzystaną kwotę zwrócić KFK.

Przepisy rozdziału 3. regulują sposób rozliczania oraz zwrotu środków należnych KFK po zakończeniu i spieniężeniu portfela inwestycyjnego. Ponieważ zwrot środków należnych KFK jest elementem całego procesu zwrotu wszystkim inwestorom środków wypracowanych przez fundusz kapitałowy, dlatego też proces ten musi być ujęty (uregulowany) na tle całości rozliczeń. Ten element systemu jest niezbędnym warunkiem uznania programu pomocowego za zgodny z przepisami Unii Europejskiej oraz zasadami w zakresie kapitału podwyższonego ryzyka. Określenie tak zwanej polityki wyjścia z inwestycji jest częścią trybu udzielania wsparcia. Zidentyfikowana luka kapitałowa w Polsce oraz silna potrzeba wsparcia firm opartych na innowacyjnych rozwiązaniach wskazuje na konieczność interwencji Państwa w tym obszarze. Przyjęta w projekcie rozporządzenia kolejność zwrotu wniesionych wkładów tj. uprzywilejowanie inwestorów poprzez wypłatę ich stopy zwrotu w pierwszej kolejności w stosunku do KFK ma na celu zachęcić inwestorów do dokonywania inwestycji na rzecz przedsiębiorców. Wyjątkiem jest sytuacja gdy wsparcie zostało udzielone w formie instrumentów dłużnych: obligacji lub pożyczki, wówczas to Krajowy Fundusz Kapitałowy uzyskuje w pierwszej kolejności zwrot wkładów. Przepis ten ma na celu zniechęcenie inwestorów prywatnych do dokonywania inwestycji poprzez instrumenty dłużne.

Projektowana regulacja nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

¹⁰⁾ Rozwiązanie takie zaleca rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) nr 448/2004/WE z dnia 10 marca 2004 r. (dokładnie punkt 3.4 strona 72 rozporządzenia).

