



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.005.03.2019

Pani
Jadwiga Emilewicz
Minister Przedsiębiorczości i Technologii
Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 1/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 22 stycznia 2020 r.

P/19/010 Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii ¹ , Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jadwiga Emilewicz, Minister Przedsiębiorczości i Technologii od 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję ministra właściwego do spraw gospodarki poprzednio pełnił Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju do 28 września 2016 r. oraz Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Identyfikacja barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych i podjęte działania w celu wyeliminowania tych barier
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 31 sierpnia 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/48/2019 z 26 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki (dalej: Ministerstwo) przed dniem 9 stycznia 2018 r. było Ministerstwo Rozwoju. Zgodnie z treścią rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz.U. poz. 102) z mocą od dnia 9 stycznia 2018 r. w skład Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (dalej: MPiT) weszły komórki organizacyjne dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju obsługujące sprawy działu gospodarka oraz pracownicy obsługujący sprawy tego działu.

² Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister właściwy do spraw gospodarki skutecznie identyfikował bariery rozwoju sektora innowacji finansowych, a jego działania doprowadziły do wyeliminowania większości barier wskazanych w raporcie końcowym z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) (dalej: *Zespół roboczy*) w obszarach, za które był organem odpowiedzialnym.

W celu usunięcia tych barier, w Ministerstwie Rozwoju rozpoczęto prace nad wprowadzeniem do polskiego prawa handlowego nowego typu spółki – prostej spółki akcyjnej (PSA). Były one kontynuowane w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii. Ustawa została uchwalona w dniu 19 lipca 2019 r.⁴ Ministerstwo opracowało także projekt ustawy - Prawo przedsiębiorców, wprowadzającej nową konstrukcję prawną – „działalność nierejestrową” – obejmującą między innymi działalność związaną z udzielaniem pożyczek społecznościowych w ramach *crowdfundingu* dłużnego. Ustawa została uchwalona w dniu 6 marca 2018 r.⁵

Minister właściwy do spraw gospodarki nie zrealizował rekomendacji *Zespołu roboczego*, zawartej w raporcie końcowym z prac tego zespołu z listopada 2017 r., dotyczącej opracowania strategii rozwoju sektora FinTech. Przygotowany przez MPiT projekt *Strategii Produktyności* (z 29 sierpnia 2019 r.), która miałaby m.in. wyznaczać priorytetowe kierunki rozwoju sektora FinTech, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie zawierał elementów pozwalających uznać, iż dokument ten taką rolę spełni. Projekt w sposób lakoniczny i ogólnikowy odnosił się do innowacji finansowych i poza potrzebą stworzenia piaskownicy regulacyjnej nie wskazywał konkretnych rozwiązań systemowych wspierających rozwój sektora FinTech.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych

Opis stanu faktycznego

Do ministra właściwego do spraw gospodarki⁶ należą m.in. sprawy kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz podejmowania działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej⁷.

Wspieranie innowacji finansowych nie zostało wyodrębnione jako samoistne zadanie w regulaminach organizacyjnych MPiT⁸. Z podziału zadań pomiędzy komórki organizacyjne MPiT wynika, że działania takie powinien realizować w szczególności Departament Innowacji (DIN).

Departament ten odpowiada między innymi za realizację zadań związanych z opracowywaniem i koordynowaniem wdrażania strategii i polityk rozwoju gospodarczego, prowadzenie współpracy międzynarodowej w zakresie polityki innowacyjności, realizację polityki technologicznej, zadań związanych

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1655).

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

⁶ W okresie objętym kontrolą ministrem właściwym do spraw gospodarki (tj. ministrem kierującym działaniem administracji rządowej: gospodarka) był: Minister Rozwoju (do 28 września 2016 r.), Minister Rozwoju i Finansów (od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r.), Minister Przedsiębiorczości i Technologii (od 9 stycznia 2018 r.).

⁷ Art. 9 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o działach administracji rządowej.

⁸ Zarządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii: z dnia 29 marca 2018 r. (Dz.Urz. MPiT poz. 23), nr 41 z dnia 4 lipca 2018 r. (Dz.Urz. MPiT poz. 41, ze zm.), nr 63 z dnia 19 grudnia 2018 r. (Dz.Urz. MPiT poz. 64) oraz nr 17 z dnia 11 czerwca 2019 r. (Dz.Urz. MPiT poz. 17).

z podnoszeniem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki oraz opracowywanie instrumentów wsparcia na rzecz wzrostu konkurencyjności gospodarki.

(akta kontroli str. 2-5, 18-35, 82)

Rolą Ministerstwa, jak wskazała Zastępca Dyrektora DIN, jest dążenie do stworzenia jak najlepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym rozwoju ekosystemu *start-upowego*. Programy wsparcia dla tego środowiska zostały zebrane w opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju wspólnie z Radą ds. Innowacyjności⁹ programie *Start in Poland*, który składa się z wielu komponentów i oferuje zachęty na różnych etapach rozwoju *start-upów*, także z sektora FinTech, od inkubacji i akceleracji, przez etap wzrostu, aż po wejście na rynki międzynarodowe. Zastępca Dyrektora DIN podkreśliła, że MPiT, odpowiadając między innymi za realizację zadań związanych z podnoszeniem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, ma świadomość dużego potencjału rozwojowego sektora innowacji finansowych. Ministerstwo jest uczestnikiem działań administracji związanych z rozwojem tego sektora, jednakże nie jest ich koordynatorem. Podejmowanie działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹⁰, należy (od dnia 20 czerwca 2018 r.) do zadań Komisji Nadzoru Finansowego.

Jednym z komponentów programu *Start in Poland* jest działanie *Programy akceleracyjnej* w ramach *Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020*¹¹ (PO IR), dla którego rolę instytucji zarządzającej pełnił Minister Inwestycji i Rozwoju¹². Działanie to ma na celu wspieranie *start-upów* uczestniczących w programie dedykowanymi usługami wspomagającymi ich rozwój oraz grantami do wysokości 250 tys. zł. W związku z realizacją tego programu MPiT opracowało i 23 kwietnia 2018 r. przekazało do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju listę i zakres dziesięciu obszarów tematycznych do akceleracji, wśród których znalazł się także FinTech. MPiT wskazało wszystkie obszary jako równorzędnie, bez określania priorytetów.

(akta kontroli str. 2-4, 36-43, 83, 117-118, 256-259, 261)

Dyrektor DIN wskazał, że poza współpracą w ramach Zespołu roboczego dla likwidacji barier zidentyfikowanych przez uczestników rynku FinTech oraz kontaktami z KNF, Ministerstwo współpracowało z firmami z tego sektora i bankami. Współpraca ta polegała na organizacji dwóch spotkań poświęconych strategii rozwoju sektora FinTech.

5 lipca 2018 r. odbyło się spotkanie z udziałem przedstawicieli banków komercyjnych, Narodowego Banku Polskiego, Związku Banków Polskich, Ministerstwa Finansów i Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, a 6 lipca 2018 r. z przedstawicielami Ministerstwa Cyfryzacji, firm i *start-upów*. MPiT poinformowało uczestników o pracach nad przygotowaniem *Strategii Produktowości*, której integralną częścią powinny być zapisy dotyczące strategii rozwoju sektora innowacji finansowych, jako że sektor ten ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla rozwoju polskiego rynku finansowego, ale i całej gospodarki.

⁹ Rada ds. Innowacyjności jest organem pomocniczym Rady Ministrów, utworzonym na mocy zarządzenia nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia Rady do spraw Innowacyjności (M.P. poz. 63, ze zm.).

¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 298, ze zm. Art. 4 ust. 1 pkt 3a został dodany przez ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1075), zmieniającą ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowym.

¹¹ Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. i zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 12 lutego 2015 r.

¹² Od 20 września 2019 r. Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju.

Przedstawiciele banków zwrócili uwagę na istotne, ich zdaniem, zagadnienia dla rozwoju sektora FinTech, jak adopcja chmury, mapowanie inicjatyw, dowód cyfrowy, weryfikacja cyfrowej tożsamości, szybki *feedback* od Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Urzędu Ochrony Danych Osobowych w zakresie legalności działań podjętych przez banki, przy jednoczesnej koordynacji decyzji (jednolita linia orzekania), usuwanie niepewności regulacyjnych, predykcja na dużych zbiorach danych, wzrost innowacyjności pomysłów *start-upów*, rola edukacji finansowej.

Przedstawiciele firm i *start-upów* przedstawili bariery uniemożliwiające im rozwój własnych usług i produktów, wskazując między innymi na brak działań edukacyjnych mających na celu z jednej strony zwiększenie podaży pomysłów z obszaru FinTech, a z drugiej wykształcenia przyszłych świadomych klientów, nienadążanie rozwiązań prawnych za dynamicznymi zmianami w obszarze FinTech, brak kompleksowych regulacji dotyczących walut wirtualnych, zbyt małą wiedzę organów nadzoru o nowych technologiach, problem generowania popytu na innowacje i roli sektora publicznego w tym zakresie, problem z cyfrową i wizualną identyfikacją, niedostatecznie wysoki poziom cyfryzacji gospodarki.

W projekcie *Strategii Produktywności* większość barier zgłoszonych przez uczestników spotkania zorganizowanego przez MPiT w dniu 6 lipca 2018 r. została wymieniona w rozdziale poświęconym sektorowi FinTech jako bariery rozwoju tego sektora.

Uczestnicy obu spotkań zostali poproszeni o przedstawienie pisemnych opinii dotyczących czynników sprzyjających rozwojowi sektora innowacji finansowej w Polsce, zadań sektora publicznego w związku z rozwojem FinTech, barier systemowych dla rozwoju innowacji systemowej, najlepszych praktyk współpracy ze środowiskiem akademickim i dzielenia się wiedzą w zakresie innowacji finansowych, narzędzi, jakie powinien posiadać sektor publiczny, aby przyspieszyć rozwój krajowych specjalizacji. Opinie takie nie zostały przedstawione. MPiT nie zwracało się o to ponownie, nie zorganizowało także kolejnych spotkań. Dyrektor DIN poinformował, że zrezygnowano z nich, ponieważ zebrane wcześniej informacje były wystarczające do przygotowania wkładu do projektu *Strategii Produktywności*. Jednocześnie rozpoczęły się przygotowania do utworzenia Międzyresortowego Komitetu Sterującego ds. FinTech (dalej: *Komitet Sterujący*) przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, w ramach którego kontynuowane były dyskusje nad mechanizmami wspierania sektora FinTech w Polsce.

(akta kontroli str. 2, 13, 44-47, 71-73)

W 2019 r. przedstawiciele MPiT zostali zaproszeni przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego do udziału w pracach *Komitetu Sterującego*. Przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli we wszystkich trzech jego posiedzeniach, które odbyły się w styczniu, lutym i kwietniu 2019 r., oraz w realizacji ustaleń sformułowanych podczas posiedzeń. Spotkania te miały charakter wymiany opinii na tematy uwzględnione w agendzie spotkania. Nie zostały określone (w sposób formalny) zasady delegowania i udziału pracowników MPiT w pracach *Komitetu Sterującego*.

Posiedzenia *Komitetu Sterującego* z założenia miały odbywać się co miesiąc. Według stanu na 31 sierpnia 2019 r. posiedzenie odbyte 18 kwietnia 2019 r. było ostatnim. DIN nie miał informacji o planach kontynuacji prac Komitetu.

(akta kontroli str. 12, 48, 52, 56, 78, 82, 118-121, 261-269)

Do zadań DIN należało także prowadzenie spraw wynikających z przewodniczenia przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii pracom *Rady do spraw Innowacyjności (Rada)* oraz *Międzyresortowego Zespołu do spraw Innowacyjności*¹³ (*Zespół ds. Innowacyjności*). W szczególności do zadań DIN należało sporządzanie analiz dotyczących innowacyjności, analiza i opracowanie zestawienia dostępnych środków wsparcia w zakresie innowacyjności oraz opracowanie lub udział w opracowaniu propozycji instrumentów wsparcia w obszarze innowacyjności wynikających z prac Rady lub Zespołu ds. Innowacyjności.

Posiedzenia *Rady* i *Zespołu ds. Innowacyjności* odbywały się od 2016 r. Jedno z posiedzeń *Zespołu ds. Innowacyjności* w dniu 11 kwietnia 2018 r. dotyczyło sektora FinTech – poprawy warunków rozwoju firm z branży FinTech w Polsce – stanu prac i harmonogramu działań. Referującym był Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego. MPiT nie przedstawiało żadnych analiz na tym spotkaniu. W DIN nie były przygotowywane analizy dotyczące sektora FinTech. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii opracowało natomiast zbiorcze zestawienie dostępnych instrumentów wsparcia (w tym innowacji) według stanu na 1 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli str. 287, 291, 293-386)

W ramach konsultacji projektu *Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego* MPiT wnioskowało do Ministra Finansów o wprowadzenie ulgi podatkowej dla inwestorów prywatnych dokonujących inwestycji w innowacyjne, ryzykowne projekty poprzez fundusze *venture capital*. Jak wskazano w piśmie Podsekretarza Stanu w MPiT do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z 21 marca 2019 r., ulga taka, funkcjonująca w innych krajach (np. w Wielkiej Brytanii), przyczynia się do stabilnego zasilenia kapitałem prywatnym funduszy wysokiego ryzyka. Zdaniem MPiT, zgłoszoną propozycję uzasadniało to, że w Polsce znacząca część środków *venture capital* to środki publiczne (inwestowane przez PFR Ventures¹⁴), podczas gdy pożądanym byłby wzrost udziału kapitału prywatnego w inwestycje *venture capital*. Ponadto według MPiT wskazane byłoby także zniesienie podatku dochodowego od dywidend w przypadku inwestycji długoterminowych. Według informacji przedstawionej przez Zastępcę Dyrektora DIN, Minister Finansów na konferencji uzgodnieniowej odrzucił propozycję MPiT, argumentując, że postulowane zmiany spowodowałyby duże zmniejszenie wpływów do budżetu państwa.

(akta kontroli str. 5, 66-70, 276-277)

Według informacji przedstawionej przez Dyrektora DIN w MPiT nie były prowadzone prace analityczne mające na celu ustalenie zasadności wprowadzenia innych mechanizmów wsparcia dla inwestorów prywatnych zaangażowanych w realizację inwestycji technologicznych.

(akta kontroli str. 2, 13)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Stwierdzone
nieprawidłowości

¹³ *Międzyresortowy Zespół do spraw Innowacyjności* jest organem pomocniczym Rady Ministrów utworzonym na mocy zarządzenia nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia *Międzyresortowego Zespołu do spraw Innowacyjności* (M.P. poz. 64, ze zm.).

¹⁴ PFR Ventures realizuje strategię Polskiego Funduszu Rozwoju, działa w formule funduszu funduszy, oferując finansowanie zwrotne innowacyjnym spółkom z sektora MŚP poprzez wybranych pośredników finansowych np. fundusze *venture capital* lub aniołów biznesu.

Opis stanu
faktycznego

2. Podjęte działania w celu wyeliminowania barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych

W listopadzie 2017 r. UKNF opublikował raport końcowy z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech), prezentujący między innymi bariery zidentyfikowane przez *Zespół roboczy*, działania podjęte w celu ich usunięcia oraz propozycje rozwiązań i rekomendowanych działań właściwych organów i podmiotów, mających na celu stworzenie w Polsce przyjaznego środowiska regulacyjno-nadzorczego dla rozwoju sektora FinTech. W marcu 2018 r. UKNF sporządził podsumowanie statusu realizacji 76 rekomendacji Zespołu, w odniesieniu do barier wskazanych w raporcie końcowym, które według stanu na 1 marca 2018 r. nie zostały zrealizowane. Nowo utworzone Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii zostało wskazane w raporcie UKNF jako koordynator realizacji sześciu rekomendacji w odniesieniu do pięciu barier: brak strategii działań na rzecz wspierania w Polsce rozwoju innowacji finansowych (bariera nr 13), materialna forma instrumentów finansowych (bariera nr 50), nadmiarowe wymagania dla tworzenia spółek akcyjnych, brak możliwości elektronicznej rejestracji spółki (bariera nr 51), brak możliwości zbiorczego pobrania danych z bazy KRS (bariera nr 55) oraz brak pewności prawnej działania platform *crowdfundingowych* w Polsce (bariera nr 85).

(akta kontroli str. 87-107)

W raporcie końcowym z prac *Zespołu roboczego*, wskazano, że w odróżnieniu od wielu krajów, Polska nie ma spójnej strategii wspierania rynku FinTech, co powoduje pogorszenie pozycji konkurencyjnej Polski. W celu likwidacji tej bariery należy ustalić priorytety w ramach rozwoju branży FinTech, rozpoznać atuty polskiej gospodarki i stworzyć systemowe rozwiązania wspierające realizację strategii. Rekomendowano opracowanie przez MPiT strategii działań na rzecz wspierania w Polsce innowacji finansowych.

(akta kontroli str. 90)

Do 31 sierpnia 2019 r. Ministerstwo nie opracowało strategii działań na rzecz wspierania w Polsce rozwoju innowacji finansowych. MPiT prowadziło natomiast prace nad *Strategią Produktywności* (strategią innowacyjności i efektywności gospodarki), uznaną przez MPiT za priorytetowy dokument o charakterze strategicznym.

Dyrektor DIN, wyjaśniając przyczyny nieopracowania strategii rozwoju sektora FinTech wskazał, iż zgodnie z przyjętą w MPiT koncepcją, zapisy dotyczące rozwoju sektora innowacji finansowych (strategiczne kierunki i priorytety rozwoju sektora FinTech) będą integralną częścią opracowywanej przez Ministerstwo *Strategii Produktywności*. Prace w tym zakresie dotyczą określenia czynników sprzyjających rozwojowi sektora innowacji finansowej w Polsce, zadań sektora publicznego w związku z rozwojem FinTech, barier systemowych dla rozwoju innowacji finansowych w Polsce, najlepszych praktyk we współpracy ze środowiskiem akademickim i dzielenia się wiedzą w zakresie innowacji finansowych, podejścia sektora publicznego do rozwoju RegTech¹⁵, narzędzi, jakie powinien posiadać sektor publiczny, aby przyspieszyć rozwój krajowych specjalizacji, doświadczeń przy współpracy z dużymi korporacjami.

¹⁵ RegTech – technologie regulacyjne, które mają za zadanie zwiększenie efektywności instytucji finansowych poprzez oferowanie narzędzi zapewniających zgodność z wymogami i przepisami prawa.

Jako podstawę prac nad *Strategią Produktivności* Dyrektor DIN wskazał zapisy *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*¹⁶, rozdział VII, Obszar: *Reindustrializacja* oraz uchwałę z dnia 23 maja 2017 r. Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju¹⁷ w sprawie opinii dotyczącej dokumentu „Aktualizacja strategii rozwoju wynikającej z przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) – zakres oraz sposób organizacji prac*”. W uchwale Komitetu Koordynacyjnego zostały wskazane do opracowania (aktualizacji) horyzontalne zintegrowane strategie, w tym strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (*Strategia Produktivności*)¹⁸. Z tego względu MPiT zrezygnowało z opracowania osobnej strategii rozwoju innowacji finansowych i zdecydowało o włączeniu jej do *Strategii Produktivności*. Dyrektor DIN wskazał, że decyzja ta została w trybie roboczym skonsultowana z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju, a kierunkowe założenia *Strategii Produktivności* zostały określone w *Diagnozie do Strategii*, będącej dokumentem roboczym MPiT.

(akta kontroli str. 12, 14, 71-74, 78, 82)

Opracowanie projektu *Strategii Produktivności* w ramach koncepcji nowej polityki przemysłowej, jako zadanie służące realizacji celu *Zwiększenie innowacyjności i efektywności przemysłu*, ujęto w *Planie działalności Ministra Przedsiębiorczości i Technologii na rok 2018 dla działu administracji rządowej gospodarka*. W *Planie działalności MPiT na rok 2019* opracowanie dokumentu pn. *Strategia Produktivności* wskazano jako jedno z zadań służących realizacji celu *Tworzenie lepszych warunków dla zwiększenia innowacyjności przemysłu*.

(akta kontroli str. 412-419)

W projekcie *Strategii Produktivności* (wersja z 27 sierpnia 2019 r.) stymulowanie rozwoju sektora FinTech zostało wskazane jako jedno z działań służących realizacji celu *Trwałe zwiększenie stopy inwestycji prywatnych w obszarze Inwestycje (kapitał trwałe i finansowy)*, kierunku *Zwiększenie inwestycji prywatnych*. We fragmencie dotyczącym FinTech przedstawiono ogólną charakterystykę tego sektora, z szerszym przedstawieniem roli Komisji Nadzoru Finansowego w stworzeniu środowiska regulacyjnego pozwalającego na bezpieczne testowanie innowacyjnych usług finansowych (piaskownica regulacyjna), a także większość barier zgłoszonych przez uczestników spotkania z dnia 6 lipca 2018 r. (o którym była mowa w części III punkcie 1. wystąpienia). Projekt *Strategii Produktivności* nie zawierał wskazania priorytetów do realizacji, konkretnych propozycji działań sprzyjających rozwojowi sektora innowacji finansowej w Polsce, w tym m.in. zadań sektora publicznego w związku z rozwojem FinTech, najlepszych praktyk odnośnie współpracy ze środowiskiem akademickim i dzielenia się wiedzą w zakresie innowacji finansowych, podejścia sektora publicznego do rozwoju RegTech, narzędzi, jakie powinien posiadać sektor publiczny, aby przyspieszyć rozwój krajowych specjalizacji, doświadczeń przy współpracy z dużymi korporacjami. Zdaniem NIK, projekt *Strategii* na dzień zakończenia kontroli nie zawierał elementów pozwalających na uznanie, że dokument ten stanowi plan działań w celu wsparcia rozwoju innowacji finansowych w Polsce.

(akta kontroli str. 185-188)

¹⁶ Strategia stanowi załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (M.P. poz. 260).

¹⁷ Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, powoływany na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju - art. 35a ust. 1 (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295).

¹⁸ *System Zarządzania Rozwojem Polski*, przyjęty uchwałą nr 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r. <https://archiwum.muir.gov.pl/media/67800/Uchwala.pdf> [dostęp 09.08.2019 r.]

Projekt *Strategii Produktyności* zawierał obszerny fragment dotyczący piaskownicy regulacyjnej, zainicjowanej przez UKNF w 2018 r., który w ramach definiowania nowego podejścia organu nadzoru do tematyki innowacji finansowych ostatecznie nie wszedł w fazę operacyjną, został poddany rewizji i będzie przemodelowany. Zastępca Dyrektora DIN wyjaśniła, że MPiT nie było stroną ustaleń dotyczących zmiany koncepcji piaskownicy regulacyjnej. Niemniej patrząc na rolę systemu piaskownic regulacyjnych, uznano za zasadne kontynuowanie prac nad tym rozwiązaniem. Z tego powodu stosowne zapisy znalazły się w projekcie *Strategii Produktyności*, jak również w projekcie *Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego*, opracowanym przez Ministerstwo Finansów.

(akta kontroli str. 84-285, 288, 292)

Harmonogram prac nad *Strategią Produktyności*, zatwierdzony przez Sekretarza Stanu w MPiT, zakładał przeprowadzenie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych w czerwcu i lipcu 2019 r., zorganizowanie konferencji uzgodnieniowej w sierpniu 2019 r., zakończenie prac nad wersją finalną, opracowanie listy branż strategicznych oraz przedstawienie projektu Komitetowi Koordynacyjnemu do spraw Polityki Rozwoju we wrześniu 2019 r., skierowanie projektu do Komitetu Stałego Rady Ministrów na przełomie września i października 2019 r. i przekazanie projektu pod obrady Rad Ministrów w październiku 2019 r.

Założone w harmonogramie terminy nie zostały dotrzymane. Według stanu 31 sierpnia 2019 r. projekt *Strategii Produktyności* nie został skierowany do uzgodnień i konsultacji. Jako przyczynę opóźnień Dyrektor DIN wskazał spiętrzenie zadań Departamentu.

(akta kontroli str. 73-74, 79, 82)

Rekomendacja *Zespołu roboczego* dotycząca likwidacji bariery nr 50 *Materialna forma instrumentów finansowych* przewidywała wprowadzenie dematerializacji akcji spółek handlowych, które dotychczas nie podlegały temu obowiązkowi w rozumieniu przepisów ustawy o ofercie publicznej¹⁹ i ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi²⁰. Ministerstwo miało monitorować prace legislacyjne prowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Rekomendacja została zrealizowana. Rada Ministrów w dniu 11 czerwca 2019 r.²¹ przyjęła, opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości, projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, przewidującej dematerializację akcji. Projekt wpłynął do Sejmu RP dnia 13 czerwca 2019 r.²² Ustawa została uchwalona w dniu 30 sierpnia 2019 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw pod pozycją 1798. Przepisy ustawy, co do zasady, wejdą w życie 1 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 96)

Likwidacja bariery nr 51 *Nadmiarowe wymagania dla tworzenia spółek akcyjnych i brak możliwości elektronicznej rejestracji spółki* miała polegać na wprowadzeniu do Kodeksu spółek handlowych²³ nowego typu spółki kapitałowej – prostej spółki akcyjnej (PSA). Rekomendacja została zrealizowana. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw²⁴ został przygotowany w MPiT, które planowało przekazać projekt do uzgodnień do końca I kwartału 2018 r. Projekt ustawy, stanowiący część pakietu *100 zmian dla firm* –

¹⁹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 623, ze zm.)

²⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2286, ze zm.

²¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12294656/12410433/12410438/dokument405530.pdf>

²² Druk sejmowy nr 3541.

²³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.).

²⁴ Numer w wykazie prac Rady Ministrów UD154.

Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców, został skierowany do uzgodnień 16 maja 2018 r. Rada Ministrów przyjęła projekt 5 lutego 2019 r.²⁵ Ustawa została uchwalona 19 lipca 2019 r. Przepisy dotyczące PSA wejdą w życie 1 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 85-86, 96)

Rekomendacje służące usunięciu bariery nr 55 *Brak możliwości zbiorczego pobrania danych z bazy KRS* dotyczyły z jednej strony wprowadzenia w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym²⁶ zmian, które umożliwią uczestnikom rynku uzyskanie zdalnego dostępu do informacji zawartych w bazie KRS, a z drugiej zwrócenia się do Ministerstwa Sprawiedliwości z wnioskiem o rozważenie zwiększenia wydajności bazy KRS w celu umożliwienia obsługi większej liczby zapytań.

Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw²⁷ zakłada prowadzenie, od 1 marca 2020 r., akt rejestrowych podmiotów wpisanych do rejestru przedsiębiorców KRS w postaci elektronicznej i udostępnianie ich w czytelni akt oraz za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

MPiT skierowało wniosek do Ministerstwa Sprawiedliwości o rozważenie zwiększenia wydajności bazy KRS w celu umożliwienia obsługi większej liczby zapytań.

(akta kontroli str. 15, 97, 112-113, 282, 289, 291)

Finalizacja prac nad projektem ustawy Prawo przedsiębiorców wprowadzającej instytucję działalności nierejestrowej, która obejmowałaby między innymi działalność związaną z udzielaniem pożyczek społecznościowych w ramach *crowdfundingu* dłużnego, była rekomendowana przez *Zespół roboczy* w celu usunięcia bariery nr 85 *Brak pewności prawnej w zakresie działania platform crowdfundingowych w Polsce*. Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, której projekt przygotowało Ministerstwo Rozwoju, wprowadziła w art. 5 ust. 1 nową konstrukcję prawną - działalności nierejestrowej²⁸.

(akta kontroli str. 104-105, 282-283, 288-289, 291)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Ministerstwo nie opracowało strategii wspierania innowacji finansowych, rekomendowana przez *Zespół roboczy* do spraw rozwoju innowacji finansowych (FinTech). Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii przyjęło rozwiązanie polegające na włączeniu zapisów odnoszących się do rozwoju sektora FinTech do *Strategii Produktywności*, jednak zaniechało uwzględnienia w projekcie tej strategii rekomendowanych przez *Zespół roboczy* elementów, w szczególności wskazania priorytetowych kierunków rozwoju branży FinTech oraz systemowych rozwiązań wspierających ich realizację.

IV. Wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o uzupełnienie projektu *Strategii Produktywności* o zapisy definiujące strategię dla sektora FinTech, w tym wskazanie konkretnych celów i zadań oraz warunków ich realizacji.

²⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12311555/12508021/12508026/dokument384414.pdf>

²⁶ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1500, ze zm.).

²⁷ Dz.U. poz. 398, ze zm.

²⁸ Nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2018 r. poz. 2177, ze zm.), i która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 5 listopada 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis

Zmian z wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu
i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....