PL

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 9 września 2010 r.

w sprawie zmian przepisów regulujących działalność Banku Gospodarstwa Krajowego

(CON/2010/70)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 16 sierpnia 2010 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii dotyczącej projektu ustawy (zwanego dalej „projektem ustawy") o zmianie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (zwanej dalej „ustawą o BGK")[1].

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz trzeciego i szóstego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych[2], z uwagi na to, że projekt ustawy dotyczy Narodowego Banku Polskiego (NBP) oraz zasad odnoszących się do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji i rynków finansowych. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektu ustawy

1.1 Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) jest jedyną polską instytucją kredytową utworzoną przepisami prawa jako bank państwowy[3]. Do podstawowych celów działalności BGK należy wspieranie rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego. W tym zakresie BGK prowadzi obsługę bankową jednostek publicznych oraz szeregu funduszy celowych, w tym funduszy obsługujących rozdział środków z Unii Europejskiej. Jako szczególnego typu instytucja finansowa utworzona w celu realizacji zadań

1 Dz. U. z 2003 r. Nr 65, poz. 594.

2 Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

3 Zob. art. 2 ust. 1 ustawy o BGK w zw. z art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 maja 1924 r. o połączeniu (fuzji) Państwowych Instytucji Kredytowych w Bank Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 1924 r. Nr 46, poz. 477). Zob. także art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 1960 r. Nr 20, poz. 121) w zw. z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 1975 r. Nr 20, poz. 108) oraz art. 96 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 1982 r. Nr 7, poz. 56). Zob. także art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665) (zwanej dalej „prawem bankowym"). Zob. rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 maja 2010 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2010 r. Nr 81, poz. 535).

publicznych BGK nie podlega regulacjom dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja przekształcona)[4].

1.2 Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu ustawy[5], jednym z głównych celów projektu ustawy jest zmniejszenie kosztów pozyskiwania przez BGK środków na rynkach finansowych. Projekt ustawy ma doprowadzić do podniesienia ratingu kredytowego BGK do poziomu odpowiadającego ratingowi kredytowemu zadłużenia Skarbu Państwa. Skutek ten ma być osiągnięty przez wprowadzenie przepisu przewidującego wprost odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania BGK w razie jego likwidacji[6]. Ponadto projekt ustawy znacznie łagodzi zasady dotyczące przepływu środków pomiędzy BGK a Skarbem Państwa, wprowadzając i) ogólny obowiązek ministra właściwego do spraw finansów publicznych zapewniania BGK funduszy własnych wystarczających do wykonywania jego ustawowych zadań[7] oraz ii) możliwość obniżenia funduszu statutowego BGK w razie przekroczenia poziomu niezbędnego do przestrzegania norm nadzorczych, skutkującego przekazaniem środków do budżetu państwa[8]. Celem projektu ustawy jest także ułatwienie refinansowania przez BGK działalności dotyczącej sektora nieruchomości (w tym w szczególności wspierania przez BGK rządowych programów w zakresie budownictwa mieszkaniowego) poprzez stworzenie podstawy prawnej dla emisji przez BGK listów zastawnych[9]. Ponadto projekt ustawy upraszcza i doprecyzowuje niektóre przepisy ustawy o BGK.

1.3 Projekt ustawy umożliwia ponadto BGK przejęcie zasadniczej części obsługi bankowej budżetu państwa i państwowych jednostek budżetowych. Rachunki bankowe państwa, w tym rachunki budżetu państwa, państwowych jednostek budżetowych oraz urzędów obsługujących organy podatkowe, prowadzone są obecnie przez NBP, który zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami zachowuje wyłączność w zakresie podstawowej części obsługi bankowej państwa aż dnia przyjęcia przez Polskę euro[10]. Projekt ustawy usuwa to ograniczenie[11], pozwalając Ministrowi Finansów wybrać podmiot prowadzący obsługę bankową spomiędzy BGK i NBP. Po wejściu w życie projektu ustawy NBP mógłby zatem – o ile zostałby wybrany przez Ministra Finansów – pełnić funkcję agenta skarbowego Skarbu Państwa, ale nie byłby już do tego prawnie zobowiązany[12].

---

4 Dz.U. L 177 z 30.6.2006, s. 1. Zob. art. 2.

5 Dotychczas niedostępne na stronie internetowej Sejmu.

6 Art. 1 pkt 2) projektu ustawy zmieniający art. 3 ust. 4 ustawy o BGK.

7 Art. 1 pkt 2) projektu ustawy zmieniający art. 3 ust. 3 ustawy o BGK.

8 Art. 1 pkt 7) projektu ustawy wprowadzający nowy art. 5c do ustawy o BGK.

9 Art. 1 pkt 8) projektu ustawy wprowadzający nowy art. 6a do ustawy o BGK.

10 Art. 196 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).

11 Art. 5 projektu ustawy, skreślający art. 196 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

12 Zgodnie z art. 196 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 5 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r., Nr 1, poz. 2)..

2. Uwagi ogólne

W świetle spodziewanego wzmocnienia pozycji rynkowej BGK wynikającego z wprowadzenia przez projekt ustawy obowiązku przejęcia przez Skarb Państwa zobowiązań BGK, EBC pragnie przywołać uwagi dotyczące potrzeby zachowania równych zasad konkurencji oraz unikania zakłóceń konkurencji pomiędzy instytucjami finansowymi[13].

3. Uwagi szczegółowe

3.1. EBC rozumie, że BGK może uczestniczyć w operacjach polityki pieniężnej NBP, a także że listy zastawne emitowane przez BGK mogą zostać dopuszczone jako zabezpieczenie operacji polityki pieniężnej NBP[14]. EBC pragnie przypomnieć władzom polskim o obowiązku przestrzegania zakazu finansowania ze środków banku centralnego określonego w Traktacie. W tym zakresie art. 123 ust. 2 Traktatu stanowi, że – w odniesieniu do udziału w operacjach polityki pieniężnej banku centralnego – publiczne instytucje kredytowe traktuje się tak samo jak prywatne instytucje kredytowe; natomiast zawarty w art. 123 ust. 1 Traktatu zakaz nabywania na rynku pierwotnym papierów wartościowych emitowanych przez sektor publiczny dotyczy również papierów emitowanych przez publiczne instytucje kredytowe. NBP nie może zatem nabywać listów zastawnych emitowanych przez BGK na rynku pierwotnym[15].

3.2 Artykuł 21 ust. 2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanego dalej „Statutem ESBC") w sposób wyraźny dopuszcza świadczenie przez EBC i krajowe banki centralne usług agenta skarbowego na rzecz podmiotów sektora publicznego, co stanowi zasadną funkcję tradycyjnie wykonywaną przez banki centralne[16]. Artykuł 21 ust. 2 Statutu ESBC nie zobowiązuje jednak banków centralnych do wykonywania funkcji agenta skarbowego. W związku z powyższym EBC przyjmuje do wiadomości możliwość wybrania przez Ministra Finansów BGK zamiast NBP jako podmiotu prowadzącego obsługę bankową budżetu państwa[17].

3.3 Jeżeli chodzi o przewidywaną możliwość obniżenia funduszu statutowego BGK i wpłaty nadwyżki do budżetu państwa[18], EBC rozumie, iż stosowanie odpowiednich zabezpieczeń sprawi, że wpłaty do budżetu państwa nie będą obniżały zdolności przestrzegania przez BGK norm nadzorczych.

---

13 Zob. pkt 2.2 opinii CON/2009/22. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

14 Lista papierów wartościowych dopuszczonych jako zabezpieczenie jest okresowo publikowana na stronie internetowej NBP pod adresem www.nbp.pl.

15 Zob. także częściowo pkt 3.2 opinii CON/2009/68.

16 Zob. rozdział 2 Raportu o konwergencji EBC z maja 2010 r.

17 Art. 5 projektu ustawy uchylający art. 196 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

18 Art. 5c ustawy o BGK dodany przez art. 1 pkt 7 projektu ustawy.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronach internetowych EBC.

Frankfurt nad Menem, dnia 9 września 2010 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET