PL

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 16 marca 2009 r.

na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw

(CON/2009/22)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 18 lutego 2009 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów 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. 105 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz 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 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

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. 64 ust. 2 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 27 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2003 r. Nr 156, poz. 1526).

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 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], planowane zmiany zostały opracowane „w związku z koniecznością zapewnienia transparentności działania Banku Gospodarstwa Krajowego w celu lepszej realizacji zadań i programów rządowych" a ich intencją jest „stworzenie ram prawnych, w myśl których BGK, jako bank państwowy w ramach działalności własnej, prowadziłby działalność bankową wspierając jednocześnie rządowe programy społeczno-gospodarcze oraz programy samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, realizowane z wykorzystaniem środków publicznych". Projekt ustawy usprawnia mechanizmy zawarte w ustawie o BGK, rozszerza zakres przepisów regulujących realizację przez BGK programów rządowych oraz likwiduje niektóre fundusze celowe a ich aktywa przenosi do BGK. Ponadto projekt ustawy rozluźnia niektóre wymogi formalne mające zastosowanie do działalności BGK.

1.3 Projekt ustawy modyfikuje zakres działalności BGK, rozszerzając wsparcie dla polskiego eksportu o realizację programów rządowych[6] oraz dodając nowe zadanie polegające na prowadzeniu działalności gwarancyjnej lub poręczeniowej w ramach realizacji programów rządowych lub w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa[7]. Projekt ustawy upoważnia również Ministra Finansów do zwiększenia funduszu statutowego BGK poprzez przekazanie BGK specjalnie w tym celu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych. Emisji takich nie wlicza się do limitów określonych w ustawie budżetowej, ale ich wartość zalicza się do długu Skarbu Państwa[8]. Ponadto projekt ustawy zmienia art. 128b prawa bankowego, upoważniając Komisję Nadzoru Finansowego do wyłączenia działalności BGK z obowiązku spełniania niektórych wymogów ustanowionych przepisami prawa bankowego[9]. Taka możliwość dotyczy funduszy przekazanych BGK w ramach realizacji przez ten bank programów rządowych. Zrezygnowano również z dodatkowych warunków, w tym wymogu finansowego wyodrębnienia tej działalności oraz wymogu, zgodnie z którym ryzyko związane z tą działalnością nie powinno obciążać BGK.

---

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

5 Druk sejmowy nr 1638 z dnia 6 lutego 2009 r. dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem www.sejm.gov.pl.

6 Art. 2 pkt 3) lit. a) projektu ustawy, zmieniający art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o BGK.

7 Zob. art. 2 pkt 3 lit. a) projektu ustawy wprowadzający nowy art. 5 ust. 1 pkt 5 do ustawy o BGK w zw. z art. 1 pkt 9 projektu ustawy wprowadzającym nowy rozdział 8a do ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689).

8 Art. 2 pkt 4 projektu ustawy, wprowadzający do ustawy o BGK nowy art. 5a.

9 Art. 7 projektu ustawy.

1.4 Projekt ustawy likwiduje szereg funduszy celowych, w tym Fundusz Poręczeń Unijnych, i przenosi ich aktywa do funduszu statutowego BGK[10]. EBC rozumie, że wynikiem tej operacji będzie znaczące zwiększenie funduszy BGK w porównaniu z innymi instytucjami finansowymi.

2. Uwagi ogólne

2.1 Jako że głównym celem projektu ustawy jest zwiększenie transparentności działania BGK, m. in. w celu lepszej realizacji zadań i programów rządowych, EBC rozumie, że BGK odgrywał będzie znaczącą rolę w realizacji rządowych programów gospodarczych związanych z obecnym kryzysem finansowym. W tym kontekście oraz w zakresie, w jakim rozszerzony zakres działalności BGK będzie związany z kryzysem finansowym, EBC pragnie powtórzyć stanowisko wyrażone w poprzednich opiniach dotyczących podejmowanych w Polsce działań mających przeciwdziałać kryzysowi finansowemu[11] oraz podkreślić potrzebę zaznaczenia tymczasowego charakteru tych działań jako środka mającego przywrócić normalne warunki funkcjonowania rynków.

2.2 W świetle szczególnego statusu BGK wynikającego z realizowania przez ten bank funkcji publicznych oraz wyłączenia spod przepisów dyrektywy 2006/48/WE, EBC pragnie podkreślić potrzebę zachowania równych zasad konkurencji oraz unikania zakłóceń konkurencji pomiędzy instytucjami finansowymi wynikających ze zwiększenia funduszy statutowych BGK oraz rozszerzenia zakresu jego działalności. W szczególności EBC zauważa, że aktywizacja działalności BGK na rynku kredytowym wynikająca z przekazania temu bankowi dodatkowych funduszy oraz rozluźnienia wymogów mających zastosowanie do jego działań, w tym m. in. możliwość uzyskania wyłączenia z obowiązku spełniania wymogów określonych przepisami prawa bankowego[12], nie powinna prowadzić do wypierania z rynku oferty kredytowej innych instytucji kredytowych. Ponadto EBC wskazuje, że wykonywanie zadań BGK w ramach realizacji programów rządowych musi pozostawać w zgodzie ze wspólnotowymi zasadami udzielania pomocy państwowej. Stosując odpowiednie mechanizmy ochronne, w tym środki zarządzania i kontroli ryzyka, należy również zapewnić, aby zwiększona rola BGK nie naruszała stabilności rynków finansowych.

---

10 Art. 15-17 oraz art. 25 projektu ustawy.

11 Zob. opinię EBC CON/2008/80 z dnia 28 listopada 2008 r. wydaną na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz opinię EBC CON/2009/19 z dnia 9 marca 2009 r. wydaną na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej w sprawie projektu ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych.

12 Zob. art. 128b prawa bankowego zmieniony art. 7 projektu ustawy.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronach internetowych EBC.

Frankfurt nad Menem, dnia 16 marca 2009 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET