PL

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 22 grudnia 2010 r.

w sprawie przedłużenia udzielania przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz przedłużenia stosowania wobec tych instytucji środków rekapitalizacji w powiązaniu z decyzją Komisji Europejskiej

(CON/2010/95)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 8 grudnia 2010 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych (zwanego dalej „projektem ustawy").

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 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[1], 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 Projekt ustawy zmienia następujące akty prawne: i) ustawę dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym[2] (zwaną dalej „ustawą o udzielaniu wsparcia"); w odniesieniu do projektu tej ustawy EBC został poproszony o wydanie opinii w listopadzie 2008 r.[3]; ii) ustawę z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym[4] (zwaną dalej „ustawą o zmianie ustawy o udzielaniu wsparcia"); w odniesieniu do projektu tej ustawy EBC został poproszony o wydanie

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

2 Dz. U. nr 39, poz. 308.

3 Opinia CON/2008/80; wszystkie opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

4 Dz. U. nr 3, poz. 12.

opinii w październiku 2009 r.[5]; oraz iii) ustawę z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych[6] (zwaną dalej „ustawą o rekapitalizacji"); w odniesieniu do projektu tej ustawy EBC został poproszony o wydanie opinii w marcu 2009 r.[7].

1.2 Ustawa o udzielaniu wsparcia wprowadziła szereg narzędzi umożliwiających udzielanie uprawnionym instytucjom[8] różnego rodzaju wsparcia. Pierwotnie uprawnione instytucje finansowe mogły ubiegać się o otrzymanie wsparcia na podstawie przepisów tej ustawy do dnia 31 grudnia 2009 r.; termin ten został przedłużony do dnia 31 grudnia 2010 r. na mocy ustawy zmieniającej ustawę o udzielaniu wsparcia. Ustawa o rekapitalizacji wprowadziła instrumenty interwencji publicznej na wypadek pojawienia się na rynku finansowym problemów z płynnością lub wypłacalnością, umożliwiających organom administracji publicznej: i) udzielanie gwarancji Skarbu Państwa dla operacji rekapitalizacyjnych podejmowanych na rynku; oraz ii) dokonywanie przymusowych przejęć przez państwo instytucji finansowych dotkniętych trudnościami[9].

Zgodnie z przepisami obowiązującymi obecnie, środki przewidziane zarówno w ustawie o udzielaniu wsparcia jak i ustawie o rekapitalizacji mogą być stosowane do dnia 31 grudnia 2010 r.[10].

1.3 Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, aktualnie nie ma potrzeby stosowania wskazanych ustaw w odniesieniu do polskich instytucji finansowych. Równocześnie jednak, ze względu na możliwość zmian tendencji na rynkach finansowych, celowe wydaje się przedłużenie możliwości ich stosowania do 2011 r., za zgodą Komisji Europejskiej[11]. Projekt ustawy nie wskazuje jednak daty, do której mogą być stosowane narzędzia przewidziane w ustawie o udzielaniu wsparcia i ustawie o rekapitalizacji. Zamiast tego projekt ustawy uchyla termin, który obowiązuje obecnie na mocy ustawy zmieniającej ustawę o udzielaniu wsparcia oraz stanowi, że wsparcie na zasadach określonych w tej ustawie może być udzielane pod warunkiem obowiązywania w dniu udzielenia wsparcia pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej przewidzianej w ustawie ze wspólnym rynkiem[12]. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, pozwoliłoby to na zmianę „charakteru przedmiotowych regulacji z temporalnych na rozwiązania stałe", przy czym „[o]graniczenie możliwości uzyskania wsparcia od okresu obowiązywania decyzji Komisji Europejskiej wynika z faktu, że zgoda Komisji Europejskiej na program pomocy jest wydawana na ściśle określony czas"[13].

---

5 Opinia CON/2009/82.

6 Dz. U. nr 40, poz. 226.

7 Opinia CON/2009/19.

8 Do ubiegania się o wsparcie uprawnionych jest sześć kategorii instytucji finansowych mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, fundusze inwestycyjne, domy maklerskie, zakłady ubezpieczeń oraz fundusze emerytalne (zob. art. 2 ustawy o udzielaniu wsparcia).

9 Zob. art. 1 projektu ustawy. Zob. uzasadnienie projektu ustawy, s. 1.

10 Zob. art. 1 ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu wsparcia.

11 Zob. uzasadnienie projektu ustawy, s. 1, drugi akapit.

12 Zob. art. 2 projektu ustawy uchylający art. 2 ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu wsparcia oraz art. 1 i 3 projektu ustawy zmieniające, odpowiednio, art. 20 ustawy o udzielaniu wsparcia oraz art. 24 ustawy o rekapitalizacji.

13 Zob. uzasadnienie projektu ustawy, s. 1, trzeci akapit.

1.4 Projekt ustawy nie zmienia warunków, na jakich można udzielać wsparcia, ani kryteriów kwalifikowania instytucji finansowych do stosowania środków przewidzianych w ustawie o udzielaniu wsparcia i ustawie o rekapitalizacji.

2. Właściwy termin zasięgnięcia opinii EBC

2.1 Organ wnoszący o wydanie opinii przesłał do EBC projekt ustawy w dniu 8 grudnia 2010 r., wnosząc o wydanie opinii w ciągu siedmiu dni, co uzasadniono „pilnym charakterem sprawy oraz nieskomplikowaną i krótką materią”[14] projektu.

2.2 EBC pragnie podkreślić, iż zgodnie z art. 3 decyzji Rady nr 98/415/WE, władze państw członkowskich, przygotowując przepisy prawne, mogą, jeżeli uznają to za konieczne, wyznaczyć EBC limit czasu na przedstawienie opinii, który nie może być krótszy niż jeden miesiąc. Termin ten może być skrócony jedynie w sytuacjach nagłej konieczności, przy czym w takiej sytuacji organ wnoszący o wydanie opinii podaje powody pilności sprawy.

2.3 W związku z powyższym EBC podkreśla, że zasięgnięcie opinii powinno mieć miejsce na właściwym etapie umożliwiającym EBC przeanalizowanie projektu oraz przyjęcie opinii w odpowiednich wersjach językowych, oraz umożliwiającym odpowiedniemu organowi krajowemu rozważenie opinii EBC przed ostatecznym przyjęciem projektowanych przepisów.

3. Interakcja z decyzjami w zakresie polityki pieniężnej

3.1 Jako że projekt ustawy m.in. przedłuża stosowanie środków określonych w ustawie o udzielaniu wsparcia, w odniesienie do której EBC wydał już w przeszłości opinię, w niniejszej opinii EBC przywołuje te fragmenty opinii CON/2008/80 (powtórzone również w opinii CON/2009/82), które nie zostały uwzględnione w ostatecznym brzmieniu ustawy o udzielaniu wsparcia, a obecnie w projekcie ustawy.

3.2 Po pierwsze – EBC zauważa, że ustawa o udzielaniu wsparcia w wyraźny sposób nie wyklucza objęcia gwarancją Skarbu Państwa depozytów międzybankowych. Projekt ustawy, choć wprowadza zmiany w ustawie o udzielaniu wsparcia, nie zawiera zmian, które dokonywałyby w sposób wyraźny takiego wykluczenia. W tym kontekście EBC pragnie ponownie przypomnieć, iż należy unikać udzielania gwarancji Skarbu Państwa w odniesieniu do depozytów międzybankowych, ponieważ gwarancje takie mogą zakłócać prowadzenie przez bank centralny operacji zapewniających płynność, a tym samym negatywnie wpływać na transmisję decyzji w zakresie polityki pieniężnej podejmowanych przez NBP[15].

3.3 Po drugie – EBC rozumie, że ustawa o udzielaniu wsparcia wprowadza wyraźną podstawę prawną udzielania gwarancji Skarbu Państwa spłaty kredytu refinansowego NBP, w tym również w tych

14 Zob. drugi akapit wniosku o wydanie opinii z dnia 8 grudnia 2010 r.

15 Zob. na przykład pkt 3.2 opinii CON/2008/50, pkt 2.3 opinii CON/2008/54 oraz pkt 3.2(i) opinii CON/2008/80.

przypadkach, w których kredyt ten spełnia funkcję awaryjnego wsparcia płynności. W tym kontekście EBC ponownie wskazuje[16], że w celu zapewnienia zgodności dostarczania przez banki centralne awaryjnego wsparcia płynności, dla którego zabezpieczeniem jest gwarancja państwa, z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, ważne jest, aby – w sytuacji, gdy gwarancja Skarbu Państwa stanowi jedyne zabezpieczenie operacji dostarczenia awaryjnego wsparcia płynności – gwarancja taka pokrywała 100% kwoty kredytu, a nie jedynie do 50% kwoty pozostającej do spłaty, jak stanowi obecnie ustawa o udzielaniu wsparcia[17].

4. Zastąpienie daty końcowej stosowania ustaw odniesieniem do decyzji Komisji

4.1 EBC pragnie przywołać wyrażany już pogląd, że koordynacja czasu stosowania krajowych środków wsparcia finansowego w całej Unii ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia równych warunków konkurencji. Ponadto EBC wskazuje na potrzebę zachowania tymczasowego charakteru takich środków.

W związku z powyższym EBC jest zaniepokojony faktem, że władze polskie zamierzają usunąć datę graniczną, do której możliwe jest stosowanie środków przewidzianych w ustawie o udzielaniu wsparcia i ustawie o rekapitalizacji, zmieniając tym samym przepisy o charakterze tymczasowym w przepisy o charakterze permanentnym[18]. Jak podkreślono w komunikacie Komisji Europejskiej, „taki środek pomocy jest uzasadniony wyłącznie jako wyjątkowa reakcja na bezprecedensowe napięcia na rynkach finansowych i tylko tak długo, jak trwać będą te wyjątkowe okoliczności”[19].

4.2 Fakt, iż decyzje Komisji Europejskiej w zakresie zgodności środków pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem podlegają okresowemu przedłużeniu, nie unieważnia potrzeby dokonywania kompleksowej oceny prawnej takich środków. Uniknięcie konieczności każdorazowego przedłużenia terminu stosowania środków o tymczasowym charakterze stanowi obejście obowiązku zasięgania opinii EBC, uniemożliwiając tym samym dokonanie niezbędnej oceny takiego przedłużenia z perspektywy polityki pieniężnej i stabilności finansowej. Takie podejście uniemożliwia ponadto dokonywanie niezbędnej okresowej oceny adekwatności środków stosowanych przez władze krajowej oraz utrudnia koordynowanie stosowania tych środków na poziomie europejskim.

16 Zob. pkt 4.3 opinii CON/2008/80.

17 Zob. art. 4 ust. 2.

18 Zob. uzasadnienie projektu ustawy.

19 Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (Dz.U. C 329 z 7.12.2010, s. 7), s. 2, pkt 2.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Frankfurt nad Menem, dnia 22 grudnia 2010 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET