

UZASADNIENIE

Proponowany projekt ustawy, tworząc w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym nowy fundusz własny – fundusz stabilizacyjny – wpisuje się w szerszą tendencję występującą na przestrzeni trzech ostatnich lat w ustawodawstwie wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej. Istotą tej tendencji jest przenoszenie z sektora publicznego na sektory rynku finansowego ciężaru wsparcia udzielanego zmagającym się z problemami instytucjom finansowym. Jej przyczyn należy się dopatrywać w światowym kryzysie finansowym i jego oddziaływaniu na sektor bankowy. Zdając sobie sprawę z negatywnych konsekwencji gospodarczych i społecznych, jakie mogłaby pociągnąć za sobą upadłość największych banków, część krajów zdecydowała się zasilić podmioty zagrożone utratą płynności środkami z budżetu. Tym samym wszyscy podatnicy wzięli na siebie ciężar ratowania zagrożonych instytucji finansowych, co zwłaszcza w kontekście istotnych nieprawidłowości w zarządzaniu ryzykiem i przez to także przyczynienia się samych banków do wywołania kryzysu, implikować musiało wątpliwości społeczne co do słuszności podjętych przez rządy działań pomocowych. Według szacunków Komisji Europejskiej pomoc finansowa udzielona sektorowi bankowemu przez rządy Państw Członkowskich od początku kryzysu już do grudnia 2009 r. osiągnęła niebagatelną wysokość odpowiadającą równowartości 13% PKB Unii Europejskiej¹.

Ponoszone w okresie dekonjunktury nadzwyczajne wydatki budżetowe na utrzymanie stabilności sektora bankowego zbiegły się w czasie ze znaczącym zmniejszeniem dochodów budżetowych. Kryzys finansowy i towarzyszące mu spowolnienie gospodarcze doprowadziły bowiem do wyraźnego zmniejszenia wpływów podatkowych. Wtedy też doszło do silnego pogłębienia deficytu budżetowego i wzrostu długu publicznego.

Wskazane wyżej czynniki spowodowały, że wiele państw zaczęło rozważać nałożenie na banki i inne instytucje finansowe różnego rodzaju nowych obciążeń w postaci podatków lub opłat, które miałyby zapewnić dodatkowe wpływy do budżetu, równoważące wydatki ponoszone na stabilizowanie sektora finansowego albo podlegać

¹ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 20 października 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego: Unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysu w sektorze finansowym, COM (2010) 579, s. 2.

akumulacji, z przeznaczeniem na finansowanie działań mających zapewnić w przyszłości stabilność rynku finansowego. Także znaczna część spośród państw członkowskich Unii Europejskiej wdrożyła tego typu rozwiązania normatywne albo jest w trakcie prac legislacyjnych nad ich wprowadzeniem. Wśród nich znalazły się największe gospodarki starego kontynentu: Niemcy, Wielka Brytania oraz Francja.

Wybór modelu obciążenia sektora finansowego daninami publicznymi w poszczególnych państwach członkowskich uzależniony został m.in. od poniesionych ze środków budżetowych wydatków na działania sanacyjne sektora finansowego oraz od bieżącej sytuacji budżetowej tych państw. Model obciążeń ponoszonych bezpośrednio na rzecz budżetu państwa został przyjęty m.in. przez Wielką Brytanię, Węgry, Austrię, Portugalię, Słowację i Francję, natomiast państwa takie jak Szwecja i Niemcy zdecydowały o wprowadzeniu rozwiązań przewidujących akumulowanie środków zebranych z tytułu nałożonych obciążeń w funduszach o specjalnym przeznaczeniu.

W Wielkiej Brytanii celem wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2011 r. opłaty bankowej jest zapewnienie, że sektor bankowy będzie posiadał adekwatne obciążenia odzwierciedlające generowane przez niego ryzyka dla systemu finansowego i całej gospodarki. Ponadto opłata ma zachęcić banki do ograniczenia bądź odejścia od ryzykownych modeli finansowania, które mogą zagrażać stabilności systemu finansowego i gospodarki. Opłata wnoszona jest do budżetu państwa i dotyczy banków, których zagregowana wartość zobowiązań przekracza 20 mld GBP, przyjmując założenia, zgodnie z którymi zobowiązania brytyjskich grup bankowych (m.in. spółdzielni mieszkaniowych) ocenia się na poziomie skonsolidowanym, uwzględnia się zobowiązania banków brytyjskich funkcjonujących w ramach grup niebankowych, a także zobowiązania ujęte w zagregowanych bilansach podmiotów zależnych i oddziałów zagranicznych banków i grup bankowych prowadzących działalność na obszarze Wielkiej Brytanii. Podatek dotyczy bowiem banków macierzystych, ich oddziałów i podmiotów zależnych oraz podmiotów zależnych i oddziałów banków zagranicznych działających na terenie Wielkiej Brytanii. Podstawę naliczania świadczenia stanowi wartość sumy bilansowej, z zastrzeżeniem szczegółowego katalogu wyłączeń. Przy kalkulacji składki w sumie bilansowej nie uwzględnia się m.in. kapitałów pierwszej kategorii (Tier 1), ubezpieczonych depozytów, jak również części innych zobowiązań i aktywów płynnych. Stawka podatku jest elastyczna. W 2011 r.

w związku z niepewnymi warunkami na rynku, rząd Wielkiej Brytanii ustalił początkowo stawkę podatku na poziomie 0,05%, lecz w marcu 2011 r. podjęto decyzję o dokonaniu wyrównania za dwa miesiące, wobec czego opłatę zwiększono do wysokości 0,1%. Od 1 maja 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. stawka podatku wynosiła 0,075% dla zobowiązań krótkoterminowych i 0,0375% dla niektórych kategorii zobowiązań długoterminowych. W styczniu 2012 r. stawkę podatku ustalono na poziomie odpowiednio 0,088% i 0,044% dla odnośnych kategorii zobowiązań. W Wielkiej Brytanii wprowadzona opłata nie stanowi kosztu uzyskania przychodu.

Na Węgrzech opłata pobierana od instytucji finansowych ma charakter podatkowy i obowiązuje od dnia 27 września 2010 r. Intencją wprowadzenia obciążenia na rzecz budżetu państwa była m.in. potrzeba wygenerowania dodatkowych wpływów z tytułu podatków w celu zabezpieczenia systemu finansowego przed wyzwaniami i zagrożeniami wynikającymi z negatywnych zjawisk kryzysowych oraz zrekompensowania państwu pomocy, jakiej udzieliło podmiotom mającym trudności, a także konieczność sprostania wymogom związanym z wielkością deficytu budżetowego, które obowiązują w Unii Europejskiej. W 2013 r. podatek bankowy będzie zmniejszony o połowę w stosunku do 2012 r., zaś węgierski rząd planuje jego całkowite zniesienie w 2014 r. Jeśli na terenie całej Unii Europejskiej zacznie obowiązywać podatek od transakcji finansowych (FTT), wówczas Węgry rozważą zasadność ewentualnego przywrócenia aktualnie obowiązującej opłaty. Zakres podmiotowy podatku bankowego na Węgrzech jest szeroki, ponieważ instytucjami zobligowanymi do uiszczania należności są instytucje kredytowe, firmy ubezpieczeniowe, a także inne instytucje świadczące usługi finansowe. Podstawa i stawka opodatkowania są zróżnicowane i uzależnione od specyfiki usług świadczonych przez instytucje objęte podatkiem. Dla instytucji kredytowych stawka podatku wynosi 0,15% wartości aktywów netto dla kwoty stanowiącej bazę podatkową do 50 mld HUF i 0,53% dla pozostałej części bazy podatkowej, tj. powyżej 50 mld HUF. W 2011 r. stawka podatku wynosiła 0,45% całości aktywów netto i była najwyższa w całej Unii Europejskiej.

W Austrii obowiązujący podatek określany jest mianem „opłaty stabilizacyjnej” i funkcjonuje od dnia 1 stycznia 2011 r. Opodatkowaniu podlegają instytucje kredytowe identyfikowane zgodnie z przepisami austriackiego prawa bankowego, w związku z czym opłatą są objęte banki krajowe i oddziały banków zagranicznych prowadzące

działalność w Austrii. Ponadto, dopuszcza się włączanie w podmiotowy zakres podatku także banków macierzystych prowadzących działalność poza granicami Austrii. Opłata stabilizacyjna ma charakter budżetowy, zaś dla instytucji finansowej obowiązanej do jej wnoszenia stanowi koszt uzyskania przychodu. Podstawę opodatkowania stanowi wartość sumy bilansowej pomniejszonej o kapitały, rezerwy oraz niektóre zobowiązania z tytułu wymogów płynnościowych. Stawki podatku mają charakter progresywny, tj. dla wartości 1–20 mld euro stawka wynosi 0,055%, natomiast powyżej 20 mld euro jest to 0,085%. Podatek jest także pobierany od wielkości transakcji dokonywanych na instrumentach pochodnych. Wielkość podlegająca opodatkowaniu to nominalna kwota wszystkich pochodnych znajdujących się w portfelu instytucji i wszystkich pozycji krótkich na opcjach. Dla transakcji na instrumentach pochodnych stawka podatku wynosi 0,013%.

W Portugalii opłata, obciążająca instytucje kredytowe obowiązuje od dnia 1 stycznia 2011 r. Jest określana mianem „nadmierzającej składki od sektora bankowego” i ma charakter budżetowy. Składka płacona jest przez banki krajowe, oddziały banków macierzystych prowadzące działalność poza granicami Portugalii (opłata ma charakter skonsolidowany i jest uiszczana jako łączne świadczenie ze strony centrali i oddziałów) oraz oddziały banków zagranicznych prowadzących działalność w Portugalii. Podstawę opodatkowania stanowi całkowita wartość zobowiązań instytucji, z wyłączeniem kapitałów pierwszej i drugiej kategorii (Tier 1 i Tier 2) oraz depozytów gwarantowanych przez Portugalski Fundusz Gwarantowania Depozytów. Stawka podatku wynosi 0,05%. Instytucje kredytowe płacą także podatek od nominalnej wartości instrumentów pochodnych nieujętych w bilansie, z wyłączeniem określonych instrumentów zabezpieczających. Stawka podatku dla instrumentów pochodnych wynosi 0,00015%. Wnoszone składki nie podlegają odliczeniu od podatku.

Na Słowacji podatek bankowy funkcjonuje od dnia 1 stycznia 2012 r. Środki z tytułu wprowadzonej opłaty gromadzone są w specjalnym funduszu (w ramach budżetu państwa), utworzonym w celu zabezpieczenia systemu finansowego przed ewentualnymi skutkami kryzysu finansowego. Opodatkowaniem objęte są banki krajowe i oddziały zagranicznych banków działających na Słowacji, które świadczą usługi zgodnie z przepisami słowackiego prawa bankowego. Ponadto, dopuszcza się objęcie podatkiem oddziałów banków macierzystych prowadzących działalność poza granicami Słowacji. Stawka podatku wynosi 0,4%, zaś podstawę opodatkowania

stanowi wartość zobowiązań instytucji, z wyłączeniem m.in. kapitałów, długoterminowego finansowania dostarczanego oddziałom banków zagranicznych i długów podporządkowanych. Opłata stanowi koszt uzyskania przychodu.

We Francji podatek bankowy obowiązuje od dnia 1 stycznia 2011 r. i ma charakter budżetowy. Opodatkowaniu podlegają banki macierzyste, ich oddziały i podmioty zależne, a także oddziały banków zagranicznych działających na terytorium Francji, jeżeli są regulowane przepisami francuskimi, z wyjątkiem sytuacji, gdy oddział posiada centralę na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (kraje członkowskie Unii Europejskiej plus Norwegia, Islandia i Lichtenstein). Podatek jest pobierany w wysokości 0,25% wymogu kapitałowego, zaś dla instytucji, które są nim objęte stanowi koszt uzyskania przychodu.

W Szwecji od października 2008 r. istnieje specjalny fundusz stabilizacyjny, którego zasadniczym celem jest finansowanie działań niezbędnych do zapobiegania ryzykom mogącym prowadzić do poważnych zaburzeń w szwedzkim systemie finansowym, a także utrzymanie wiarygodności tego systemu w obliczu globalnych zjawisk kryzysowych. Fundusz finansowany jest w szczególności ze środków gromadzonych z tzw. opłaty stabilizacyjnej naliczanej rocznie i uiszczanej przez banki i inne instytucje kredytowe, tj. banki macierzyste prowadzące działalność w Szwecji, podmioty zależne banków zagranicznych mające siedzibę w Szwecji, a także oddziały banków macierzystych prowadzące działalność poza granicami Szwecji. Wielkość stawki wynosi 0,036% wartości zobowiązań i rezerw na koniec roku. Ewentualne interwencje przy wykorzystaniu środków z funduszu stabilizacyjnego polegają na zwiększeniu bazy kapitałowej zagrożonej instytucji kredytowej, które może wynieść maksymalnie równowartość 2% wskaźnika adekwatności kapitałowej tej instytucji. Przy ustalaniu wielkości stawki opłaty stabilizacyjnej Szwedzkie Narodowe Biuro Zarządzania Długiem uwzględnia sytuację gospodarczą w kraju oraz wynikające z niej możliwości finansowe podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłaty. W latach 2009 i 2010 w związku z pogorszeniem się koniunktury instytucje kredytowe były zobligowane do uiszczenia opłaty w wysokości jedynie połowy obowiązującej stawki.

W Niemczech obligatoryjna opłata pobierana od banków i instytucji kredytowych funkcjonuje od dnia 1 stycznia 2011 r. Wśród podmiotów zobowiązanych do jej uiszczenia znajdują się m.in. banki macierzyste prowadzące działalność w Niemczech, podmioty zależne banków zagranicznych prowadzące działalność w Niemczech, a także

oddziały banków macierzystych prowadzące działalność poza granicami Niemiec. Środki z tytułu wprowadzonego podatku są gromadzone na specjalnym funduszu restrukturyzacyjnym, który ma zwiększyć bezpieczeństwo niemieckiego sektora bankowego i finansować działania z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (special resolution regime). Podstawę kalkulacji stawki stanowi wielkość sumy bilansowej z wyłączeniem kapitałów i depozytów. Stawka podatku naliczana na podstawie zobowiązań ma charakter progresywny, uzależniony w szczególności od skali działalności podmiotów (potencjalnie generowanego ryzyka) objętych obligatoryjnym świadczeniem. Dla kwoty zobowiązań poniżej 10 mld euro stawka wynosi 0,02%; w przedziale od 10 mld euro do 100 mld euro wynosi 0,03%, natomiast dla zobowiązań powyżej 100 mld euro 0,04%. Za podstawę kalkulacji stawki opodatkowania przyjmuje się także nominalną wartość pozabilansowych instrumentów pochodnych. W tym ujęciu stawka ma charakter liniowy i wynosi 0,00015%. Maksymalna wielkość podatku może wynieść 15% rocznego zysku instytucji kredytowej. Jeśli podmiot nie wypracuje zysku, także jest zobowiązany przekazać do funduszu co najmniej 5% kwoty podatku liczonego zgodnie z przedstawionymi zasadami. Podatek nie stanowi dla instytucji kosztu uzyskania przychodu.

Podatki i opłaty bankowe w wybranych krajach UE

| Kraj | Cel | Beneficjent środków | Stawka i podstawa opodatkowania | Przewidywane roczne wpływy |
|-----------------|---------------------------|---------------------|--|----------------------------|
| Wielka Brytania | Zasilenie budżetu państwa | Budżet państwa | 0,02% – 0,04% wartości sumy bilansowej pomniejszonej o kapitały i ubezpieczone depozyty, część zobowiązań i aktywów płynnych | 2,3 – 2,5 mld GBP |
| Węgry | Zasilenie budżetu państwa | Budżet państwa | 0,15% – 0,5% wartości aktywów netto | 0,65 mld Euro |
| Austria | Zasilenie budżetu państwa | Budżet państwa | 0,055 – 0,085% wartości sumy bilansowej pomniejszonej o kapitały, rezerwy oraz niektóre | 0,5 mld Euro |

| | | | | |
|------------|--|--|--|-----------------------|
| | | | zobowiązania z tytułu wymogów płynnościowych | |
| Portugalia | Zasilenie budżetu państwa | Budżet państwa | 0,05% wartości zobowiązań pomniejszonych o kapitały i depozyty | 0,17 mld Euro |
| Słowacja | Zasilenie budżetu państwa/ stabilność sektora finansowego | Specjalny fundusz w ramach budżetu państwa | 0,4% wartości zobowiązań pomniejszonych o kapitały i depozyty | 0,08 – 0,125 mld Euro |
| Francja | Zasilenie budżetu państwa | Budżet państwa | 0,25% wymogu kapitałowego | 0,5 – 0,8 mld Euro |
| Szwecja | Stabilność sektora finansowego | Fundusz stabilizacyjny | 0,018% – 0,036% wartości zobowiązań i rezerw na koniec roku | 0,6 – 0,7 mld USD |
| Niemcy | Stabilność sektora finansowego | Fundusz restrukturyzacyjny | 0,02% – 0,04% wartości sumy bilansowej pomniejszonej o kapitały i depozyty | 1,3 mld Euro |

źródło: materiały EBC, banków centralnych, „Głos banków spółdzielczych” nr 25, wrzesień 2011

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż działania poszczególnych państw członkowskich przyczyniły się do podjęcia na szczeblu wspólnotowym prac mających zharmonizować rozwiązania krajowe dotyczące procesów i narzędzi zarządzania sytuacją kryzysową w sektorze bankowym. Już w komunikacie z dnia 26 maja 2010 r.² Komisja Europejska wskazała na potrzebę tworzenia funduszy restrukturyzacyjnych (bank resolution funds), „zasilanych z opłat pobieranych od banków ex ante”³. Fundusze takie miałyby „ułatwić przeprowadzenie postępowania naprawczego w odniesieniu do upadających banków w sposób pozwalający uniknąć efektu domina i umożliwiającą normalną likwidację banku w takich ramach czasowych, w których nie

² Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 26 maja 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego: Bankowe fundusze naprawcze, COM (2010) 254.

³ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 26 maja 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego: Bankowe fundusze naprawcze, COM (2010) 254, s. 9.

dochodzi do gwałtownej wyprzedaży aktywów”⁴. Przedstawiona propozycja tworzenia funduszy i pobierania opłat od banków spotkała się z akceptacją rządów państw członkowskich, które w ramach Rady Europejskiej 17 czerwca 2010 r. zgodnie uznały, że wprowadzenie systemu opłat i podatków od instytucji finansowych jest niezbędne w celu zapewnienia równego podziału obciążeń skutkami kryzysu w sektorze bankowym. Swoje stanowisko Komisja Europejska podtrzymała w Komunikacie z dnia 20 października 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego: Unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysu w sektorze finansowym⁵.

Uwzględniając opisane zjawiska społeczno-gospodarcze, doświadczenia innych państw, a także działania legislacyjne prowadzone na szczeblu wspólnotowym, przedłożony projekt ustawy przewiduje utworzenie w ramach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego nowego funduszu własnego, zwanego funduszem stabilizacyjnym, jako źródła dodatkowych środków na finansowanie ewentualnych przyszłych działań mających na celu utrzymanie stabilności sektora bankowego. Proponowana ustawa ustanawia zasadę partycypacji środków prywatnych w przypadku konieczności ponoszenia nakładów na sanację instytucji finansowych. Przyjęty model wydaje się być rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia realiów polskiej gospodarki, uwzględniając aktualną sytuację sektora finansowego oraz brak konieczności ponoszenia wydatków ze środków publicznych na sanację tego sektora w latach 2008–2010.

Zasadnicze ramy koncepcyjne projektu przewidują, że środki akumulowane w funduszu stabilizacyjnym będą przeznaczane na współfinansowanie doraźnych działań pomocowych poprzez możliwość udzielania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny gwarancji podwyższenia funduszy własnych bankom krajowym. Jednocześnie należy wskazać, że szacowane koszty bezpośredniego wsparcia dla zagrożonych instytucji finansowych – na wypadek ich ewentualnego wystąpienia – najprawdopodobniej będą znacząco niższe niż koszty – choćby czasowej – partycypacji w bezpośrednich wypłatach depozytów gwarantowanych. Odpowiednio wcześniej podjęte i prowadzone we właściwy sposób działania pomocowe zwiększą bowiem szanse na przetrwanie

⁴ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 26 maja 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego: Bankowe fundusze naprawcze, COM (2010) 254, s. 2.

⁵ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 20 października 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego: Unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysu w sektorze finansowym, COM (2010) 579.

instytucji finansowej, jej restrukturyzację i – po odzyskaniu przez nią stabilności – zwrot udzielonego jej wsparcia oraz w ten sposób zapewnią także możliwość wypłaty depozytów przez tę instytucję (bez konieczności uruchamiania środków z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego).

Przyjęta w projekcie konstrukcja powoduje, że do funduszu stabilizacyjnego stosowane byłyby zasady właściwe dla funkcjonowania gospodarki finansowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Rozwiązanie to umożliwiłoby również wykorzystanie infrastruktury oraz zaplecza kadrowego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (art. 1 pkt 1 projektu).

Fundusz stabilizacyjny stanowiłby swego rodzaju „dedykowany” fundusz własny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Jego środki miałyby być wykorzystywane w głównej mierze na finansowanie niektórych zadań Skarbu Państwa z zakresu wsparcia udzielanego bankom, podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych (Dz. U. Nr 40, poz. 226, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o rekapitalizacji”. Fundusz miałby bowiem możliwość wystawiania gwarancji rekapitalizacyjnej (zwiększenia funduszy własnych dla banków) na wniosek Ministra Finansów, ale w ramach własnej decyzji (art. 1 pkt 2 projektu).

Projektodawca, przyjmując założenie, że nadrzędnym zadaniem funduszu stabilizacyjnego jest wspieranie działań mających na celu utrzymanie stabilności finansowej sektora bankowego, w projektowanym art. 20d pkt 1 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, przeznacza środki funduszu stabilizacyjnego na finansowanie zadań związanych z rekapitalizacją banku krajowego, polegających na finansowaniu przez Fundusz nabycia lub objęcia papierów wartościowych w wyniku wykonania gwarancji rekapitalizacyjnej zwiększenia funduszy własnych banku krajowego. Bank krajowy mający trudności z pozyskaniem funduszy własnych mógłby wystąpić do Ministra Finansów o wsparcie (tzw. underwriting) na podstawie ustawy o rekapitalizacji, a Minister Finansów mógłby wnioskować do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o udział w tym procesie. W związku z powyższym niezbędna wydaje się odpowiednia zmiana ustawy o rekapitalizacji, co zostało uwzględnione w art. 4 projektu.

Decyzja o uruchomieniu przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny środków na finansowanie działań pomocowych będzie należała do organów funduszu, ale

działających na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych (proponowany art. 20f ust. 1 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym). Wystąpienie zaburzeń w sektorze bankowym nie oznacza więc automatycznej konieczności uruchomienia finansowania działań pomocowych ze środków funduszu stabilizacyjnego. Celem projektu ustawy nie jest bowiem likwidacja dotychczasowych budżetowych źródeł finansowania tych zadań i zastąpienie ich środkami z funduszu stabilizacyjnego, lecz zapewnienie dodatkowego, alternatywnego zasobu środków finansowych, których wykorzystanie powinno zależeć od rzetelnej oceny sytuacji rynkowej i możliwości pełnego pokrycia kosztów działań naprawczych w sposób wskazany w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz w ustawie o rekapitalizacji.

Zgodnie z założeniem projektodawcy środków funduszu stabilizacyjnego nie można byłoby wykorzystać na bezpośrednie sfinansowanie innych działań realizowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny niż tych, które „przypisano” w projektowanej ustawie funduszowi stabilizacyjnemu. Niemniej jednak w projekcie przewiduje się możliwość przenoszenia środków pomiędzy funduszami własnymi Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Takie przesunięcia środków mogłyby następować w zależności od potrzeb finansowych, wynikających z zadań podejmowanych w danym momencie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Przeniesienie środków następowałoby uchwałą Rady Funduszu, na wniosek Zarządu Funduszu, po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Należy bowiem zaznaczyć, że priorytetowym i obligatoryjnym zadaniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest w szczególności gwarantowanie depozytów.

W art. 1 pkt 2 lit. a projektu proponuje się dodanie w art. 4 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym ust. 2b pkt 1, który określa, na czym polegałoby finansowanie działań pomocowych ze środków funduszu stabilizacyjnego.

Źródłem finansowania funduszu stabilizacyjnego byłyby wpływy z tytułu opłaty ostrożnościowej w wysokości stawki nieprzekraczającej 0,2% i podstawy naliczenia opłaty ostrożnościowej analogicznej do podstawy opłaty obowiązkowej, tj. całkowity wymóg kapitałowy x 12,5 (art. 1 pkt 5 projektu). Obowiązek uiszczania tej opłaty nałożony byłby na podmioty objęte systemem gwarantowania, to jest – zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym – banki krajowe w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r.

poz. 1376, z późn. zm.) oraz oddziały banków zagranicznych w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 20 ustawy – Prawo bankowe, o ile nie są uczestnikami systemu gwarantowania środków pieniężnych w swoim państwie macierzystym albo system gwarantowania, w którym uczestniczą, nie zapewnia gwarantowania środków pieniężnych co najmniej w zakresie i w wysokości określonych w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Rada Funduszu, podejmując uchwałę o wysokości opłaty oszczędnościowej oraz obowiązkowej opłaty rocznej, byłaby zobowiązana do wzięcia pod uwagę w szczególności sytuacji w sektorze finansowym oraz jego otoczeniu makroekonomicznym (projektowany art. 7 ust. 3 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tj. art. 1 pkt 3 lit. b projektu). Intencją projektodawcy jest bowiem uwzględnienie tzw. zjawiska antycykliczności, tj. nieobciążania lub niewielkiego obciążania podmiotów z tytułu wpłat na Bankowy Fundusz Gwarancyjny w okresach dekonjunktury.

Zaproponowana w art. 1 pkt 8 zmiana ma na celu doprecyzowanie kwestii polityki opłat za wsparcie udzielone przez Fundusz poprzez likwidację ograniczenia dla organów Funduszu. Kwestia ta powinna być regulowana w drodze umowy lub w niektórych przypadkach, w ustawie lub aktach wykonawczych, na podstawie obiektywnych kryteriów. Rozwiązania takie odnośnie do wysokości opłat za udzieloną gwarancję przewidują przepisy wykonawcze do ustawy o rekapitalizacji.

Projekt ustawy reguluje również problematykę proporcjonalnego (co do wysokości funduszy) podziału nadwyżki bilansowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na jego fundusze własne, tj. fundusz pomocowy i stabilizacyjny (art. 1 pkt 6 lit. b).

Art. 1 pkt 6 lit. c został zaproponowany w celu usunięcia ewentualnych wątpliwości co do zgodności prawodawstwa polskiego z prawodawstwem unijnym w zakresie ograniczenia swobody przepływu kapitału. W związku z powyższym proponuje się rozszerzenie możliwości inwestycyjnych wolnych środków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z zachowaniem maksymalnego poziomu bezpieczeństwa, tj. o papiery wartościowe emitowane gwarantowane lub poręczane przez rządy lub banki centralne państw będących członkami Unii Europejskiej, stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Projektowany art. 1 pkt 7 ma charakter redakcyjny i polega na ujednoczeniu nazwy jednego z funduszy własnych, tj. funduszu własnego, tworzonego w celu zapewnienia

środków na finansowanie zadań Funduszu w zakresie udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania.

Art. 1 pkt 9 projektu przedstawia zasady funkcjonowania funduszu stabilizacyjnego. Na szczególną uwagę zasługują zapisy dotyczące możliwości dokonywania przeniesień pomiędzy funduszami własnymi Funduszu. Działania takie mogą być dokonywane dwukierunkowo:

- 1) Rada Funduszu, na wniosek Zarządu Funduszu, po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, mogłaby przenieść całość lub część środków funduszu stabilizacyjnego na fundusz własny, tworzony w celu zapewnienia środków na finansowanie zadań Funduszu w zakresie udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania,
- 2) Rada Funduszu, na wniosek Zarządu Funduszu, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, mogłaby dokonać czasowego przeniesienia całości lub części środków funduszu własnego, tworzonych w celu zapewnienia środków na finansowanie zadań Funduszu w zakresie udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania na fundusz stabilizacyjny.

Powyższe działania powinny służyć jak najbardziej efektywnemu wykorzystaniu zasobów i narzędzi Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w zależności od zaistniałej na rynku sytuacji. W drugim z wyżej wymienionych przypadków do czasowego przeniesienia środków byłaby niezbędna zgoda Ministra Finansów. Za wprowadzeniem takiego rozwiązania przemawia fakt wykorzystania środków funduszu stabilizacyjnego na działania z zakresu rekapitalizacji banków, inicjowanej przez Ministra Finansów, oraz ustawowa konieczność zapewnienia przez Ministra Finansów środków finansowych dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – w przypadku gdyby zaszła konieczność wypłat środków gwarantowania depozytów, a środki z funduszu pomocowego byłyby czasowo przeniesione na fundusz stabilizacyjny. Środki te mogłyby być przekazywane w formie pieniężnej (dotacja budżetowa) lub skarbowych papierów wartościowych.

Proponowane zmiany w art. 36 są konsekwencją wprowadzenia opłaty ostrożnościowej i związanej z tym konieczności ustanowienia sankcji za nieterminowe regulowanie wpłat z tytułu tej opłaty (art. 1 pkt 10 projektu).

Z uwagi na wątpliwości związane z odmiennymi interpretacjami przepisu art. 38 ust. 4a ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, co może czynić trudności Narodowemu Bankowi Polskiemu w wykorzystaniu tej normy prawnej do pozyskiwania informacji od Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, proponuje się doprecyzowanie tego przepisu, co umożliwi usunięcie wątpliwości interpretacyjnej (art. 1 pkt 11).

Art. 2 projektu wprowadza zmianę do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397, z późn. zm.). Zmiana ta wprowadzałaby zasadę, że opłata ponoszona przez banki na fundusz stabilizacyjny nie stanowiłaby kosztów uzyskania przychodów. Należy bowiem zauważyć, że opłata ostrożnościowa wnoszona byłaby do specjalnego funduszu, a nie do budżetu państwa (gdzie środki są nieoznaczone), zatem wyłącznym beneficjentem środków z funduszu stabilizacyjnego będą banki. Stworzenie dodatkowego źródła finansowania procesów underwrittingu sektora bankowego powinno wzmocnić wiarygodność krajowego sektora bankowego, co w konsekwencji może przyczynić się do obniżenia kosztów finansowania i pozyskania kapitału.

Art. 3 projektu nowelizuje ustawę z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1166, z późn. zm.) tak, aby umożliwić przekazywanie informacji przez Komisję Nadzoru Finansowego do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, co wydaje się konieczne ze względu na zakładane rozszerzenie składu Komitetu Stabilności Finansowej o Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

W art. 4 projektu proponuje się zmianę ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz. U. Nr 209, poz. 1317), mającą na celu uzupełnienie składu Komitetu Stabilności Finansowej o Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej celem działania Komitetu jest zapewnienie efektywnej współpracy w zakresie wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i za granicą oraz poprzez koordynację działań w tym zakresie. W pełni efektywna realizacja tego celu jest możliwa jedynie wówczas, gdy współpracą w ramach Komitetu objęte są wszystkie podmioty uczestniczące w sieci bezpieczeństwa polskiego systemu finansowego.

Jedną z kluczowych instytucji, realizującą już obecnie zadania z obszaru stabilności finansowej jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Art. 5 ustawy o Bankowym Funduszu

Gwarancyjnym wskazuje m.in. takie zadania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, jak gwarantowanie zgromadzonych w bankach środków pieniężnych oraz udzielanie pomocy finansowej podmiotom objętym systemem gwarantowania, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności. Bankowy Fundusz Gwarancyjny realizuje cele, które na poziomie Unii Europejskiej zostały określone w dyrektywie 94/19/WE z dnia 30 maja 1994 r., a które wynikają z następującego passusu: „(...) należy promować harmonijny rozwój działalności instytucji kredytowych na obszarze całej Wspólnoty, (...) wzmacniając równocześnie stabilność systemu bankowego oraz ochronę oszczędzających” zgodnie z obowiązującym brzmieniem dyrektywy, lub „(...) dyrektywa stanowi zasadniczy instrument urzeczywistnienia rynku wewnętrznego w sektorze instytucji kredytowych, z punktu widzenia zarówno swobody przedsiębiorczości, jak i swobody świadczenia usług finansowych, przy jednoczesnym zwiększeniu stabilności systemu bankowego oraz ochrony deponentów” zgodnie z projektowanym brzmieniem nowelizacji dyrektywy.

Funkcja gwarantowania depozytów ma za zadanie stabilizację systemu bankowego poprzez zapobieganie tzw. „panice bankowej”. Dla instytucji bankowych niebezpieczeństwo to ma charakter ryzyka systemowego, które jest obniżane dzięki istnieniu gwarancji depozytów. Funkcja pomocy finansowej udzielanej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny ma na celu ograniczenie w banku sytuacji niebezpieczeństwa niewypłacalności i redukcję ryzyka upadłości banku. Funkcja ta pozwala na utrzymanie zaufania do systemu bankowego będącego jednym z podstawowych czynników stabilizujących system. Po kryzysie światowych rynków finansowych funkcja pomocowa zyskała w sposób istotny na znaczeniu, czego wyrazem jest m.in. rozwój koncepcji działań w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (tzw. resolution). Wiele wskazuje na to, że działania te staną się standardem sieci bezpieczeństwa europejskich systemów bankowych. Działania typu resolution są naturalnym rozwinięciem obecnych funkcji pomocowych Funduszu, dlatego też należy oczekiwać, że w przyszłości to właśnie Fundusz będzie realizował tego rodzaju funkcje implementowane na gruncie polskim na podstawie ogólnych rozwiązań europejskich. Utworzenie funduszu stabilizacyjnego w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym może w przyszłości, po wypracowaniu odpowiednich rozwiązań prawnych dotyczących resolution, zostać wykorzystane do realizacji zadań z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Należy więc uznać, że Bankowy Fundusz

Gwarancyjny jako ważny podmiot sieci bezpieczeństwa finansowego powinien wchodzić w skład Komitetu Stabilności Finansowej. Konkluzję tę dodatkowo potwierdza zasadniczy cel przedmiotowej nowelizacji, którym jest zapewnienie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu dodatkowych środków finansowych na realizację działań stabilizujących sektor bankowy oraz określenie nowych działań pomocowych i form ich realizacji przez Fundusz.

W art. 6 projektu przewiduje się wprowadzenie w roku wejścia w życie ustawy pierwszej opłaty uiszczanej przez podmioty obowiązane do wnoszenia opłaty rocznej – w wysokości określonej w art. 14a ustawy zmienianej w art. 1 projektu. Określenie wysokości stawki tej opłaty należałoby do Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego; Rada mogłaby określić stawkę nie wyższą niż 0,2%.

Zgodnie z art. 7 projektu ustawy proponowane przepisy wejdą w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych zawierających przepisy techniczne.

Biorąc pod uwagę notyfikację Komisji Europejskiej ustawy o rekapitalizacji oraz pozytywną decyzję KE w zakresie zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy publicznej, o której mowa w ustawie o rekapitalizacji, projekt ustawy zostanie przedstawiony do wiadomości KE. W opinii projektodawcy projekt nie zmienia w swej istocie programu pomocowego, zatem jego notyfikacja nie jest konieczna. W trakcie uzgodnień zewnętrznych Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zgłosił jedynie konieczność poinformowania KE o przedmiotowym projekcie. W odniesieniu do celowości utrzymania projektowanego funduszu stabilizacyjnego po wygaśnięciu decyzji Komisji Europejskiej o zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy publicznej polegającej na udzielaniu gwarancji rekapitalizacyjnej, należy podkreślić, że zgodnie z projektem ustawy udzielenie gwarancji możliwe byłoby w oparciu o przepisy ustawy o rekapitalizacji w okresie obowiązywania przedmiotowej decyzji Komisji Europejskiej. Nie jest to sprzeczne z zasadą gromadzenia środków w funduszu stabilizacyjnym w sposób permanentny, niezależnie od obowiązywania wyżej wymienionej decyzji Komisji Europejskiej, gdyż dopiero zaistnienie sytuacji kryzysowej w sektorze finansowym może być przesłanką do użycia środków funduszu. W takiej sytuacji ich wykorzystanie nastąpi na podstawie ustawy o rekapitalizacji.

W przypadku nieobowiązywania przedmiotowej decyzji Komisji Europejskiej, w momencie zaistnienia sytuacji kryzysowej wymagającej interwencji, będzie istniała możliwość dokonania notyfikacji ustawy o rekapitalizacji lub pomocy udzielanej ze środków funduszu stabilizacyjnego skierowanej do konkretnego banku. Projektowane w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym zmiany służą więc stworzeniu dodatkowego źródła finansowania ze środków pozabudżetowych pomocy udzielanej w przypadku wystąpienia zagrożenia stabilności finansowej zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rekapitalizacji.

Projekt ustawy na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji oraz Ministerstwa Finansów. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad ustawą w tym trybie.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które będzie oddziaływał akt normatywny

Projekt ustawy będzie oddziaływał na banki krajowe, oddziały banków zagranicznych objęte obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów w ramach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Komitet Stabilności Finansowej oraz pośrednio klientów banków oraz oddziałów banków zagranicznych objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów w ramach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a także na Skarb Państwa.

2. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projekt ustawy został przekazany do związków zawodowych i organizacji zrzeszających pracodawców oraz instytucje finansowe. Projekt ustawy był również uzgadniany z Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, Komisją Nadzoru Finansowego oraz Narodowym Bankiem Polskim. Swoje uwagi zgłosiły następujące instytucje: Komisja Nadzoru Finansowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Związek Banków Polskich, Krajowy Związek Banków Spółdzielczych oraz PKPP „Lewiatan”.

W dniu 12 września 2012 r. odbyła się międzyministerialna konferencja uzgodnieniowa, w trakcie której podjęto rozstrzygnięcia co do większości uwag, a następnie przygotowano nowy projekt zawierający podjęte ustalenia. Projekt został przekazany do kolejnych konsultacji, w wyniku których PKPP „Lewiatan”, Związek Banków Polskich oraz Krajowy Związek Banków Spółdzielczych podtrzymały część uwag, które nie zostały uwzględnione w ostatecznej wersji projektu.

PKPP „Lewiatan” podtrzymał argumenty o niecelowości i niezasadności wprowadzenia nowego rodzaju obciążenia dla banków w postaci opłaty ostrożnościowej. Negatywnie ocenił propozycję wprowadzenia zmiany do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, wprowadzającej zasadę, że opłata ponoszona przez banki, na fundusz stabilizacyjny, nie stanowiłaby kosztów uzyskania przychodu, a także propozycję zapisu, zgodnie z którym jednorazowa opłata ostrożnościowa nie stanowi kosztu uzyskania

przychodu w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Zgłosił także zastrzeżenie do art. 6 projektu ustawy, który stanowi, iż w roku wejścia w życie ustawy wprowadza się jednorazową opłatę ostrożnościową oraz powierza kompetencje do ustalania powyższej opłaty do maksymalnej wysokości 0,2% Radzie BFG.

Związek Banków Polskich negatywnie ustosunkował się do kwestii pozostawienia opłaty ostrożnościowej na poziomie 0,2%, co może spowodować znaczące zwiększenie skali obciążeń banków na rzecz BFG w najbliższych latach. ZBP opowiedział się także za włączeniem opłaty ostrożnościowej do kosztów uzyskania przychodów banków dla celów obliczania podatku dochodowego. Koncepcja zwiększenia przepływu środków między funduszami również nie zyskała poparcia ZBP w sytuacji, gdy tylko jedna z opłat na BFG ma stanowić koszt uzyskania przychodu dla celów podatkowych. Wskazano na ryzyko, że Rada BFG będzie zwiększać kwotę opłaty ostrożnościowej pobieranej od banków kosztem opłaty rocznej, a następnie dokonywać transferu środków między funduszami BFG. Dodatkowo ZBP zauważył, że art. 6 projektu ustawy zakłada wniesienie przez banki jednorazowej opłaty w roku wejścia w życie ustawy. W ocenie ZBP nakładanie dodatkowej opłaty w trakcie roku zaburzy zasady budżetowania w bankach i kalkulacji cen produktów bankowych.

Krajowy Związek Banków Spółdzielczych negatywnie zaopiniował projekt w zakresie wprowadzania nowego obciążenia w postaci instytucji opłaty ostrożnościowej. Jednocześnie KZBS zaproponował zmianę treści art. 4 ust. 2b pkt 1 ustawy poprzez rozszerzenie planowanych form wykorzystania gwarancji rekapitalizacyjnej na objęcie udziałów w bankach spółdzielczych oraz stworzenie w ramach ustawy możliwości stosowania szczególnie preferencyjnych warunków zaangażowania środków funduszu stabilizacyjnego, w przypadku gdy kwota udzielanej pomocy nie jest znaczna.

Ustosunkowując się do zasadności nieuwzględnienia zgłoszonych przez wspomniane podmioty uwag należy zaznaczyć, że wysokość opłaty ostrożnościowej na rzecz funduszu stabilizacyjnego w projekcie ustawy ma charakter maksymalnego dopuszczalnego limitu, wynoszącego 0,2% podstawy naliczania opłaty rocznej. Jednakże podkreślenia wymaga fakt, iż jest to poziom nieprzekraczalny, a wysokość stawki ustalana jest biorąc pod uwagę tzw. zjawisko antycykliczności, co oznacza,

że Rada Funduszu, podejmując uchwałę o wysokości opłaty oszczędnościowej oraz obowiązkowej opłaty rocznej, będzie zobowiązana do wzięcia pod uwagę w szczególności sytuacji w sektorze finansowym oraz jego otoczeniu makroekonomicznym. Zasada ta ma gwarantować nieobciążanie lub niewielkie obciążanie podmiotów z tytułu wpłat na Bankowy Fundusz Gwarancyjny w okresach dekonjunktury. Należy także podkreślić, że obecnie funkcjonująca obowiązkowa opłata roczna na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego ma także charakter maksymalnego limitu w wysokości 0,3% podstawy naliczania opłaty rocznej, natomiast w 2012 r. została ona ustalona przez Radę Funduszu na poziomie 0,099% podstawy naliczania opłaty rocznej.

Odnosząc się do uwagi dotyczącej obowiązku wniesienia przez banki jednorazowej opłaty w roku wejścia w życie ustawy, należy podkreślić, iż Rada Funduszu przy ustalaniu limitu w danym roku ustali go proporcjonalnie do pozostałego do końca roku okresu. Natomiast, w odniesieniu do nieuznania opłaty oszczędnościowej kosztem uzyskania przychodów należy podkreślić, że opłata oszczędnościowa wnoszona będzie do specjalnego funduszu, a nie do budżetu państwa (gdzie środki są nieoznaczone), zatem ostatecznie wyłącznym beneficjentem środków z funduszu stabilizacyjnego będą banki.

3. Wpływ aktu normatywnego na dochody i wydatki sektora finansów publicznych

Projekt ustawy nie będzie miał bezpośredniego wpływu na dochody i wydatki sektora finansów publicznych. Istnieje jedynie potencjalna możliwość wystąpienia ewentualnych pośrednich wydatków wynikających z kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, w przypadku konieczności uzupełnienia obligacjami Skarbu Państwa braku środków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego powstałych na skutek przeniesienia tych środków z funduszu pomocowego na fundusz stabilizacyjny. W związku z powyższym, Skarb Państwa mógłby ewentualnie być zobligowany do ponoszenia kosztów odsetek od ww. obligacji. Jednocześnie, zgodnie z art. 112a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) do kosztów obsługi długu publicznego nie znajduje zastosowania tzw. reguła wydatkowa.

W ocenie projektodawcy w wyniku wdrożenia zaproponowanych w projekcie ustawy rozwiązań w okresie 10 lat budżetowych od dnia wejścia w życie ustawy nie dojdzie jednak do zmniejszenia poziomu dochodów lub zwiększenia poziomu

wydatków jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa, w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, a zatem nie ma konieczności zamieszczania w projekcie reguły wydatkowej, określającej maksymalny limit tych wydatków. Skutkiem wejścia w życie projektowanej ustawy może być zwiększenie poziomu środków znajdujących się w dyspozycji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, który nie jest jednostką sektora finansów publicznych.

Podstawę opłaty ostrożnościowej stanowiłaby kwota odpowiadająca 12,5-krotności całkowitego wymogu kapitałowego (mianownik współczynnika wypłacalności). Poniższa symulacja przedstawia możliwe wpływy na fundusz stabilizacyjny w oparciu o trzy stawki opłaty ogółem (0,05%, 0,1% i 0,2%). Symulacja została oparta o dane Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dotyczące całkowitego wymogu kapitałowego na dzień 31 grudnia 2011 r., tj. 67 482 577 195 zł.

| | | | |
|--|-------------|-------------|---------------|
| Stawka opłaty ostrożnościowej na Bankowy Fundusz Gwarancyjny (w %) | 0,05 | 0,10 | 0,20 |
| Teoretyczne wpływy na fundusz stabilizacyjny (w zł) | 421 766 108 | 843 532 215 | 1 687 064 430 |

Z danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego wynika, że sektor bankowy w Polsce w 2011 r. poniósł koszty (bez operacji nadzwyczajnych) w wysokości 71 258 190 421 zł, zatem przyjęcie przez Radę Bankowego Funduszu Gwarancyjnego stawki w wysokości 0,1% stanowiłoby ok. 1,18%. W tym samym okresie sektor bankowy zanotował zysk brutto w wysokości 19 557 233 565 zł, zatem udział ww. opłaty wyniósłby 4,31% przy ww. stawce.

Zgodnie z proponowanym art. 20d pkt 1 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, ze środków funduszu stabilizacyjnego mogłyby być sfinansowane niektóre działania pomocowe wynikające z ustawy o rekapitalizacji. W świetle dotychczasowego stanu prawnego zadania te finansowane są ze środków Skarbu Państwa. Stąd projektowana ustawa, wprowadzając nowe źródło finansowania przedmiotowych zadań, pozwoli ograniczyć lub zrefinansować wydatki sektora finansów publicznych, poniesione w związku z realizacją niektórych działań pomocowych. Tym samym będzie ona miała pośredni wpływ na wielkość wydatków jednostek sektora finansów publicznych – stworzy bowiem możliwość potencjalnego obniżenia tych wydatków w zakresie niektórych działań pomocowych realizowanych przez Skarb Państwa. To, czy przedmiotowe wydatki zmniejszą się oraz o jaką wielkość nie jest możliwe do przewidzenia ani oszacowania. Nie da się

bowiem określić, czy zaistnieje konieczność udzielania wsparcia instytucjom finansowym oraz czy i w jakim zakresie Bankowy Fundusz Gwarancyjny będzie partycypować w kosztach działań pomocowych.

4. Wpływ aktu normatywnego na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projekt ustawy może pozytywnie oddziaływać na sektor przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Utworzenie w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym funduszu stabilizacyjnego powinno pośrednio wpłynąć na zwiększenie gwarancji wypłaty depozytów (m.in. poprzez możliwość przenoszenia środków pomiędzy funduszami własnymi Funduszu) oraz zwiększenie stabilności sektora finansowego poprzez możliwość działań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego ze środków funduszu stabilizacyjnego w zakresie rekapitalizacji, zaś w rezultacie pozytywnie wpłynąć na zwiększenie poziomu zaufania do sektora bankowego, zwłaszcza ze strony osób fizycznych oraz sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

Należy mieć na uwadze, że zebrane w funduszu stabilizacyjnym środki służyć będą wspieraniu działań mających na celu utrzymanie stabilności finansowej sektora bankowego. W tym kontekście warto mieć także na uwadze, że niektóre kraje europejskie wprowadziły już podobne rozwiązania, zatem nie należy obawiać się pogorszenia konkurencyjności polskiego sektora finansowego w skali europejskiej.

5. Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy

Projekt ustawy nie będzie miał bezpośredniego wpływu na rynek pracy.

6. Wpływ aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny

Projekt ustawy nie będzie miał bezpośredniego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

7. Wskazanie źródeł finansowania

Projekt ustawy nie pociąga za sobą bezpośrednich obciążeń budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże w przypadku określonym w pkt 3 OSR, wydatki byłyby ponoszone z budżetu państwa jako koszt obsługi długu Skarbu Państwa.



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY
EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 19 listopada 2012 r.

w sprawie funduszu stabilizacyjnego dla banków

(CON/2012/91)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 23 października 2012 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (zwanego dalej „projektem ustawy”).

Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz 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 prawnych¹, z uwagi na to, że projekt ustawy dotyczy Narodowego Banku Polskiego 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 Projekt ustawy stanowi uaktualnioną wersję projektu ustawy, który był już przedmiotem opinii EBC² (zwanego dalej „wcześniejszym projektem ustawy”). Główny cel projektu ustawy pozostaje niezmienny, a jest nim wzmocnienie polskiego systemu zarządzania kryzysowego w sektorze finansowym poprzez utworzenie finansowanego przez uczestników tego sektora funduszu stabilizacyjnego dla banków, ukształtowanego jako subfundusz zarządzany przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG), podmiot prowadzący polski system gwarantowania depozytów. W tym celu projekt ustawy wprowadza zmiany do: a) ustawy z dnia 14 grudnia o Bankowym

¹ Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

² Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw, wersja z dnia 30 maja 2012 r. będący przedmiotem opinii CON/2012/58. Wszystkie opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

Funduszu Gwarancyjnym³ (zwanej dalej „ustawą o BFG”); oraz b) ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych⁴ (zwanej dalej „ustawą o rekapitalizacji”).

- 1.2 W porównaniu z wcześniejszym projektem ustawy projekt ustawy zmienia źródła finansowania funduszu stabilizacyjnego, na które, oprócz jednorazowej opłaty wnoszonej przez instytucje objęte obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów w roku wejścia w życie projektowanej ustawy, składać ma się opłata ostrożnościowa wnoszona corocznie przez te instytucje.
- 1.3 We wcześniejszym projekcie ustawy przewidziano możliwość przenoszenia środków nowoutworzonego funduszu stabilizacyjnego na istniejący fundusz pomocowy, także zarządzany przez BFG. Projekt ustawy wprowadza dodatkowo, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, możliwość tymczasowego przenoszenia środków funduszu pomocowego na funduszu stabilizacyjny⁵. W razie dokonania takiego przeniesienia projekt ustawy przewiduje odpowiednie rozwiązania, które – gdyby zaszła taka konieczność – mają na celu zapewnienie przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych wystarczających środków finansowych na funduszu pomocowym w celu wypłaty środków gwarantowanych⁶.

2. Uwagi ogólne

Uwagi EBC zasadniczo ograniczają się do istotnych postanowień projektu ustawy, które uległy zmianie w porównaniu z wcześniejszym projektem ustawy.

3. Uwagi szczegółowe

Finansowanie funduszu stabilizacyjnego

- 3.1 EBC z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie niezależnego mechanizmu finansowania funduszu stabilizacyjnego w postaci odrębnej rocznej opłaty ostrożnościowej, która przyczyni się do zwiększenia jasności i przejrzystości systemu. Pozwoli ona także na większą elastyczność w zakresie ustalania odpowiedniego poziomu uczestnictwa podmiotów należących do sektora bankowego w kosztach udzielania pomocy zagrożonym instytucjom finansowym oraz w zakresie dostosowywania tego poziomu do zmieniających się warunków rynkowych, co pozwoli na osiągnięcie oczekiwanego antycyklicznego efektu wprowadzanej opłaty ostrożnościowej⁷.
- 3.2 Proponowane rozwiązania, przewidujące możliwość tymczasowego przenoszenia środków funduszu pomocowego na fundusz stabilizacyjny, pozwolą na dalsze zwiększenie elastyczności w zakresie stosowania środków przewidzianych w ustawie o BFG i w ustawie o rekapitalizacji.

³ Tekst jednolity ogłoszony w Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711.

⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 40, poz. 226.

⁵ Zob. proponowany art. 20c ust. 2 i 3 ustawy o BFG dodany w art. 1 pkt 10 projektu ustawy.

⁶ Zob. proponowany art. 16b ustawy o BFG dodany w art. 1 pkt 8 projektu ustawy.

⁷ Zob. uzasadnienie projektu ustawy, s. 11.

ECB-PUBLIC

W tym kontekście EBC zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia adekwatnej wysokości środków finansowych dostępnych na funduszach wykorzystywanych w celu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub stabilizacji banków, a także na fakt, że wysokość opłat na takie fundusze pozyskiwanych od banków powinna być odpowiednio wyważona, pozwalając na zachowanie stabilności finansowej.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 19 listopada 2012 r.



Prezes EBC

Mario DRAGHI