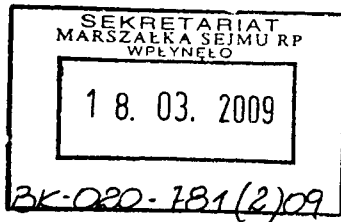




MINISTER FINANSÓW
FN-2/701/9-17/WOM/2009/63

Do druku nr 1691

Warszawa, 17 marca 2009 r.



Pan

Bronisław Komorowski

Marszałek Sejmu RP

S,

W nawiązaniu do przekazanego w dniu 13 lutego 2009 r. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej rządowego projektu ustawy *o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych*, w załączeniu przesyłam opinię Europejskiego Banku Centralnego w sprawie ww. projektu ustawy.

2

Zastępca Ministra Finansów
POLSKA REPUBLIKA

Dariusz Daniluk

Załączniki:

Kopia opinii Europejskiego Banku Centralnego w sprawie projektu ustawy *o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych*.



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY
EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 9 marca 2009 r.

wydana na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej
w sprawie projektu ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych
(CON/2009/19)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 19 lutego 2009 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych (zwanego dalej „projektem ustawy”).

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 prawnych¹, 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 przewiduje wprowadzenie instrumentów 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 (zwanym dalej „państwowymi gwarancjami rekapitalizacyjnymi”); oraz (ii) dokonywanie przymusowych przejęć przez państwo instytucji finansowych dotkniętych trudnościami (zwanym dalej „przymusowymi przejęciami”)². Środki przewidziane w projekcie ustawy mogą być stosowane do dnia 31 grudnia 2010 r.³ w stosunku do dwóch kategorii instytucji finansowych z siedzibą w Polsce: banków krajowych⁴ oraz

1 Dz.U. L 189 z 3.7.1998 r., str. 42.

2 Zob. art. 1 projektu ustawy. Zob. uzasadnienie do projektu ustawy, str. 1

3 Zob. art. 25 projektu ustawy.

4 Art. 2 pkt 1 projektu ustawy, odsyłający do art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.). Określenie „bank” obejmuje instytucje kredytowe wpisane do rejestru w Polsce, z wyłączeniem spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych działających na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.).

krajowych zakładów ubezpieczeń⁵, z wyłączeniem towarzystw ubezpieczeń wzajemnych. Mają one być uzupełnieniem innych środków, które zostaną wprowadzone na podstawie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (zwanej dalej „ustawą o wsparciu przez państwo”).

- 1.2 Projekt ustawy umożliwi w szczególności Ministrowi Finansów udzielanie gwarancji Skarbu Państwa ułatwiających realizowaną przez podmioty działające na rynku rekapitalizację instytucji finansowych dotkniętych trudnościami, w stosunku do których zostało wszczęte postępowanie naprawcze⁶. Takie państwowe gwarancje rekapitalizacyjne skutkować będą nabyciem przez Skarb Państwa akcji, obligacji albo innych instrumentów dłużnych emitowanych przez rekapitalizowaną instytucję finansową w przypadkach, gdy instrumenty takie nie znajdą nabywców wśród podmiotów działających na rynku (dotychczasowych akcjonariuszy czy też osób trzecich)⁷. Minister Finansów będzie udzielał państwowych gwarancji rekapitalizacyjnych pod następującymi, stosowanymi łącznie warunkami: a) na wniosek instytucji finansowej, w drodze umowy z instytucją zawartej po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego (NBP); b) po zaakceptowaniu programu naprawczego przez KNF⁸; oraz c) z zastrzeżeniem określonych ustawowych ograniczeń dotyczących zakresu i wysokości gwarancji⁹. Udzielenie gwarancji będzie podlegało opłacie prowizyjnej wnoszonej przez instytucję finansową, w wysokości określonej zgodnie z zasadami przewidzianymi w projekcie ustawy oraz w przepisach wykonawczych, które zostaną wydane przez Ministra Finansów¹⁰.
- 1.3 Zgodnie z warunkami udzielania państwowych gwarancji rekapitalizacyjnych, umowa gwarancji określać będzie m.in. uprawnienia Ministra Finansów do powoływania członków organów rekapitalizowanej instytucji finansowej, wpływ Ministra na politykę finansową takiej instytucji, jak również ograniczenia w zakresie wynagrodzenia, jakie instytucja może zaoferować swojej kadrze zarządzającej¹¹. W przypadku wykonania państwowej gwarancji rekapitalizacyjnej, tj. jeżeli Skarb Państwa nabędzie instrumenty finansowe emitowane przez rekapitalizowaną instytucję finansową, KNF może, działając na wniosek Ministra Finansów, ustanowić kuratora nadzorującego wykonanie

Termin „instytucje kredytowe” w rozumieniu prawa polskiego odnosi się wyłącznie do instytucji kredytowych z Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) spoza Polski. Instytucje kredytowe spoza EOG polskie prawo określa mianem „banków zagranicznych” (art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i 17-20 ustawy z dnia sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe.

⁵ Art. 2 pkt 1 projektu ustawy, odsyłający do art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. Nr 124, poz. 1151, z późn. zm.).

⁶ Zob. art. 1 pkt 1 i art. 3-13 projektu ustawy.

⁷ W przypadku nabycia przez inwestorów maksymalnie 50% wartości emisji, Skarb Państwa nabędzie akcje, obligacje albo instrumenty dłużne, które nie zostały nabyte przez innych inwestorów. Alternatywnie, w przypadku nabycia przez inwestorów ponad 50% całkowitej emisji akcji, Skarb Państwa nabędzie dodatkowe obligacje albo instrumenty dłużne wyemitowane przez instytucję finansową w wartości różnicy pomiędzy wysokością gwarancji a łączną wartością akcji nabytych przez innych inwestorów. Zob. art. 5 ust. 1 i 2 projektu ustawy.

⁸ Zob. art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 projektu ustawy.

⁹ Emisja obligacji lub bankowych papierów wartościowych może być objęta państwową gwarancją rekapitalizacyjną, o ile spełnia kryteria zobowiązania podporządkowanego albo pożyczki podporządkowanej. Wysokość państwowej gwarancji rekapitalizacyjnej nie może przekroczyć kwoty zwiększenia funduszy własnych instytucji finansowej określonej w programie naprawczym; zob. art. 4 projektu ustawy.

¹⁰ Zob. art. 11 i art. 12 projektu ustawy.

¹¹ Zob. art. 6 ust. 5 projektu ustawy.

programu naprawczego¹². Ponadto, w przypadku naruszenia warunków państwowej gwarancji rekaptalizacyjnej, Skarb Państwa może zażądać umorzenia posiadanych przez siebie instrumentów finansowych wyemitowanych przez rekaptalizowaną instytucję finansową, złożyć do KNF wnioski o ustanowienie dla instytucji zarządu komisarycznego, jak również dokonać przymusowego przejścia instytucji¹³.

- 1.4 Wreszcie, projekt ustawy pozwala na przymusowe przejście dotkniętej trudnościami instytucji finansowej przez Skarb Państwa w przypadku zagrożenia wypłacalności instytucji finansowej, o ile takie przejście jest uzasadnione względami stabilności systemu finansowego¹⁴. Przymusowe przejście przez państwo wymaga wydania decyzji przez Radę Ministrów, po zasięgnięciu opinii KNF i Prezesa NBP¹⁵. Skarb Państwa jest obowiązany do zbycia akcji nabytych w wyniku przejścia po przywróceniu stabilności finansowej, a w każdym przypadku nie później niż w terminie trzech lat od ich nabycia, z możliwością dwukrotnego przedłużenia tego terminu, każdorazowo o jeden rok¹⁶.

2. Uwagi ogólne

- 2.1 Projekt ustawy jest drugą polską ustawą przewidującą interwencję państwa w sektorze finansowym w celu złagodzenia obecnych zawirowań na rynku finansowym, obok ustawy o wsparciu przez państwo¹⁷. EBC przypomina zatem organowi zasięgającemu opinii o stwierdzeniach zawartych w opinii EBC CON/2008/80¹⁸ w sprawie ustawy o wsparciu przez państwo oraz w innych niedawnych opiniach w sprawie projektów krajowych ustaw dotyczących środków nadzwyczajnych w innych państwach członkowskich¹⁹. EBC zauważa również, że wspólne zasady działań podejmowanych przez państwa członkowskie zostały podkreślone w ustaleniach przyjętych podczas posiedzenia Rady ECOFIN w dniu 7 października 2008 r.²⁰ Dnia 12 października 2008 r. głowy państw strefy euro przyjęły „Deklarację w sprawie wspólnego europejskiego planu działania

12 Zob. art. 8 projektu ustawy.

13 Zob. art. 9 ust. 1 projektu ustawy.

14 Zob. art. 14 ust. 1 projektu ustawy.

15 Zob. art. 14 ust. 1 projektu ustawy.

16 Zob. art. 14 ust. 9 projektu ustawy.

17 Ustawa ta, przyjęta przez Sejm dnia 12 lutego 2009 r., a podpisana przez Prezydenta dnia 25 lutego 2009 r., przewiduje następujące środki: państwową gwarancję w odniesieniu do spłaty kredytu refinansowego udzielonego bankowi przez NBP albo kredytu bądź pożyczki udzielonej w ramach linii kredytowej przez bank innemu bankowi, pożyczki skarbowych papierów wartościowych udzielane instytucjom finansowym oraz sprzedaż skarbowych papierów wartościowych instytucjom finansowym na preferencyjnych warunkach.

18 Opinia EBC CON/2008/80 z dnia 28 listopada 2008 r. wydana na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym.

19 Zob. w szczególności opinie EBC wymienione poniżej w przypisie 29.

20 Zgodnie z tymi zasadami: a) interwencje powinny być podejmowane we właściwym czasie a udzielane wsparcie powinno mieć zasadniczo charakter tymczasowy; b) należy chronić interes podatników; c) aktualni akcjonariusze powinni ponieść odpowiednie konsekwencje działań interwencyjnych; d) rządy powinny mieć możliwość spowodowania zmian personalnych w kadrze zarządzającej; e) kadra zarządzająca nie powinna zachować nieuzasadnionych przywilejów; f) rządy powinny mieć m.in. możliwość ingerowania w poziom wynagrodzeń kadry zarządzającej; g) należy chronić uzasadnione interesy konkurentów, w szczególności poprzez stosowanie się do obowiązujących zasad pomocy państwa oraz h) należy unikać negatywnego wpływu udzielanego wsparcia na warunki konkurencji.

państw strefy euro²¹ (zwaną dalej „Deklaracją”), w której uzgodniono wspólne zasady dla rządów, banków centralnych i organów nadzoru z UE i strefy euro dla uniknięcia krajowych działań wywierających niekorzystny wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku oraz na pozostałe państwa członkowskie. Takie skoordynowane podejście obejmuje inicjatywy mające na celu zapewnienie odpowiedniej płynności, ułatwienie za pomocą różnych środków finansowania banków, dostarczanie instytucjom finansowym dodatkowych zasobów kapitałowych oraz rekapitalizację banków dotkniętych trudnościami. Zasady te zostały zatwierdzone dla wszystkich państw członkowskich przez Radę Europejską w dniu 16 października 2008 r.²² EBC zauważa, że już w chwili obecnej ma miejsce koordynacja, na poziomie europejskim oraz międzynarodowym, działań podejmowanych w poszczególnych krajach²³.

- 2.2 W kwestii stosowania zasad pomocy państwa w odniesieniu do środków podejmowanych przez państwa członkowskie w związku z instytucjami finansowymi w kontekście obecnego kryzysu finansowego, EBC zwraca również uwagę organu zasięgającego opinii na konieczność zapewnienia, aby proponowane środki pozostawały w zgodzie z odpowiednimi przepisami prawa wspólnotowego, w szczególności aby unikały nieuzasadnionego zakłócania konkurencji, jak również aby pozostawały w zgodzie z kryteriami określonymi niedawno przez Komisję w zaleceniach dotyczących zgodności programów wspierania sektora finansowego ze wspólnotowymi zasadami pomocy państwa²⁴, a także z późniejszymi zaleceniami Komisji odnoszącymi się wprost do środków rekapitalizacyjnych²⁵.
- 2.3 EBC odnotowuje, że w projekcie ustawy Ministerstwo Finansów proponuje zasięgnięcie opinii Prezesa NBP przed podjęciem decyzji o wsparciu krajowej instytucji finansowej. Doceniając uznanie w projekcie ustawy doświadczenia NBP w tym zakresie, EBC oczekuje jednakże, że udział NBP w procedurze przewidzianej w projekcie ustawy nie będzie wykraczał poza rolę doradczą, a także w pozostałym zakresie będzie w pełni zgodny z zakazem finansowania ze środków banku centralnego przewidzianym w art. 101 ust. 1 Traktatu interpretowanym zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 3603/93 z dnia 13 grudnia 1993 r. określającym definicje w celu zastosowania

21 Dostępna na stronie internetowej francuskiego przewodnictwa w UE www.ue2008.fr.

22 Zob. także punkt 2.2 opinii EBC CON/2008/81 z dnia 1 grudnia 2008 r. wydanej na wniosek Ministra Finansów Węgier w sprawie projektu ustawy o wzmocnieniu systemu pośrednictwa finansowego.

23 Zob. punkt 2.1 opinii EBC CON/2008/80.

24 Zob. „Komunikat Komisji — Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego” z dnia 13 października 2008 r., Dz.U. C 270 z 25.10.2008, str. 8 (zwany dalej „komunikatem Komisji w sprawie środków ratunkowych”), w szczególności jego część 4 (Dokapitalizowanie instytucji finansowych). Zob. także następujące: a) punkt 3.8 opinii EBC CON/2008/68 z dnia 13 listopada 2008 r. wydanej na wniosek Ministerstwa Finansów Finlandii w sprawie rządowych projektów ustaw o zmianie ustawy o Funduszu Gwarancji Rządowych oraz ustawy o instytucjach kredytowych; b) punkt 3.1.3 opinii EBC CON/2009/3 z dnia 8 stycznia 2009 r. wydanej na wniosek Ministerstwa Finansów Słowenii w sprawie projektu zarządzenia określającego kryteria i warunki inwestycji kapitałowych państwa oraz konwersji należności państwa na kapitał zakładowy na podstawie art. 81.a ustawy o finansach publicznych; oraz c) punkt 3.3 opinii EBC CON/2009/6 z dnia 26 stycznia 2009 r. wydanej na wniosek Ministerstwa Spraw Gospodarczych Danii w sprawie projektu ustawy o inwestycjach państwa w instytucje kredytowe oraz projektu ustawy zmieniającej ustawę o stabilności finansowej.

25 „Komunikat Komisji — Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji”, Dz.U. C 10 z 15.1.2009, str. 2 (zwany dalej „komunikatem Komisji w sprawie rekapitalizacji”).

zakazów określonych w art. 104 i 104b ust. 1 Traktatu²⁶. Ponadto EBC oczekuje wykonywania przez NBP powyższych zadań opiniodawczych związanych ze środkami wsparcia przez państwo w sposób w pełni zgodny z jego niezależnością instytucjonalną i finansową, z zapewnieniem tym samym odpowiedniego wykonywania jego zadań przewidzianych w Traktacie oraz Statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego²⁷.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Zakres podmiotów uprawnionych do wsparcia i mogących podlegać przejęciu

EBC rozumie, że spółki zależne zagranicznych instytucji finansowych wchodzą w zakres „instytucji finansowych” zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 projektu ustawy, w związku z czym stosuje się do nich środki przewidziane w projekcie ustawy. Rozwiązanie takie jest w zgodzie z zaleceniami Komisji w przedmiocie zgodności programów wspierania sektora finansowego z zasadami pomocy państwa²⁸. EBC przyjmuje powyższy przepis z zadowoleniem, gdyż nie zakłóca on równych warunków konkurencji pomiędzy krajowymi instytucjami finansowymi a spółkami zależnymi instytucji zagranicznych.

3.2 Projekt ustawy a koordynacja polityki państw członkowskich

Zgodnie z Deklaracją, państwa członkowskie powinny działać w sposób skoordynowany, w celu uniknięcia ryzyka spowodowania zakłóceń działania światowego rynku bankowego przez znaczne różnice pomiędzy działaniami podejmowanymi w poszczególnych krajach. Głowy państw strefy euro uznały również potrzebę działania we współpracy z EBC w celu zapewnienia spójności z zarządzaniem płynnością przez Eurosystem i zgodności z ramami operacyjnymi Eurosystemu. W związku z powyższym EBC podkreśla potrzebę unikania podejmowania przez państwa członkowskie nieskoordynowanych ze sobą decyzji, gdyż mogłyby one doprowadzić do znaczących różnic w traktowaniu instytucji finansowych w poszczególnych państwach członkowskich. Uwaga ta dotyczy także środków wiążących się z inwestycjami kapitałowymi państwa.

²⁶ Dz.U. L 332 z 31.12.1993, str. 1.

²⁷ Zob. punkt 3.3 opinii EBC CON/2008/79 z dnia 27 listopada 2008 r. wydanej na wniosek Ministerstwa Gospodarki i Finansów Grecji w sprawie projektu ustawy o zwiększeniu płynności w gospodarce dla ograniczenia skutków międzynarodowego kryzysu finansowego oraz projektu decyzji wykonawczej, a także punkt 3.10 opinii EBC CON/2008/81 oraz punkty 3.2.2 i 3.2.3 opinii EBC CON/2009/3.

²⁸ Zob. komunikat Komisji w sprawie środków ratunkowych, którego punkt 18 stanowi, że „Kryteria kwalifikowalności instytucji finansowych ... muszą być obiektywne, przy należyтым uwzględnieniu ich roli we właściwym systemie bankowym oraz całej gospodarce, i nie mogą mieć charakteru dyskryminującego, aby zapobiec wystąpieniu nadmiernych zakłóceń na sąsiednich rynkach i na rynku wewnętrznym jako całości. Zgodnie z zasadą niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, programem należy objąć wszystkie instytucje mające siedzibę w danym państwie członkowskim, łącznie ze spółkami zależnymi, oraz instytucje prowadzące w tym państwie rozległą działalność”. Zob. także punkt 3.1 opinii EBC CON/2008/79 oraz punkt 3.1 opinii EBC CON/2008/81.

3.3 *Warunki inwestycji kapitałowych państwa*

EBC korzysta z okazji do powtórzenia uwag zawartych w poprzednich opiniach dotyczących działań rekapitalizacyjnych²⁹, opublikowanych także następnie w osobnym dokumencie³⁰. W zakresie tym EBC zauważa, że środki rekapitalizacyjne przyjmowane w państwach członkowskich powinny mieć na celu wzmocnienie pozycji kapitałowej instytucji finansowych o zasadniczo zdrowej sytuacji dla poprawy funkcjonowania i stabilności systemu bankowego oraz dla zapewnienia odpowiedniego finansowania gospodarki. Wskazane jest w szczególności przyjęcie spójnego podejścia przy określaniu warunków rekapitalizacji i cen instrumentów mających dostarczyć instytucjom finansowym kapitału pierwszej kategorii (Tier 1). EBC podkreśla wagę odpowiedniego ustalania warunków cenowych rekapitalizacji, kierującego się celami zwiększenia stabilności systemu finansowego, ułatwienia powrotu do normalnych warunków na rynku oraz zapewnienia odpowiedniego finansowania gospodarki. EBC zwraca także uwagę, że warunki cenowe wsparcia kapitałowego powinny być oparte na stopniu ryzyka i zależeć od sytuacji na rynku, przy uwzględnieniu ryzyka zarówno dla określonego instrumentu wybranego dla wniesienia kapitału, jak również dla danej instytucji. Należy w odpowiedni sposób wybrać szczególne cechy instrumentów wniesienia kapitału, tak aby, zachęcając do wczesnego zakończenia państwowego wsparcia kapitałowego dla banków, nie powodowały one nadmiernego wzrostu kosztu kapitału.

3.4 Na powyższym tle EBC wyraża następujące uwagi. Po pierwsze, EBC zauważa, że zgodnie z projektem ustawy państwo może udzielać gwarancji w celu ułatwienia rekapitalizacji przez podmioty działające na rynku instytucji finansowych przechodzących trudności, w stosunku do których wszczęto postępowanie naprawcze. EBC rozumie zatem, że uruchomienie tych gwarancji prowadziłyby do wniesienia przez państwo kapitału do instytucji finansowych dotkniętych trudnościami. W związku z powyższym EBC podkreśla, że zgodnie z Zaleceniami oraz punktem 9 Deklaracji, środki rekapitalizacyjne stosowane przez państwa członkowskie powinny mieć na celu wzmocnienie pozycji kapitałowej instytucji finansowych przechodzących trudności, ale o zasadniczo zdrowej sytuacji.

²⁹ Zob. opinię EBC CON/2008/44 z dnia 3 października 2008 r. wydaną na wniosek Ministra Finansów Irlandii w sprawie projektu ustawy o instytucjach kredytowych (wsparcie finansowe) z 2008 r.; opinię EBC CON/2008/54 z dnia 17 października 2008 r. wydaną na wniosek Ministerstwa Spraw Gospodarczych Danii w sprawie projektu ustawy o stabilności finansowej; opinię EBC CON/2008/55 z dnia 20 października 2008 r. wydaną na wniosek Ministerstwa Finansów Austrii w sprawie projektu środków prawnych dla zapewnienia stabilności austriackiego rynku finansowego; opinię EBC CON/2008/58 z dnia 23 października 2008 r. wydaną na wniosek Banca d'Italia w imieniu Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Finansów Włoch w sprawie dwóch dekreto-ustaw zawierających pilne środki dla zagwarantowania stabilności systemu bankowego i stałej dostępności kredytu; opinię EBC CON/2008/75 z dnia 24 listopada 2008 r. wydaną na wniosek Ministerstwa Finansów Finlandii w sprawie projektu ustawy o państwowych inwestycjach kapitałowych w banki depozytowe; opinię EBC CON/2008/79; opinię EBC CON/2008/81; opinię EBC CON/2009/3; opinię EBC CON/2009/6; opinię EBC CON/2009/11 z dnia 9 lutego 2009 r. wydaną na wniosek Ministerstwa Finansów Łotwy w sprawie projektu przepisów o sprawiedliwych wypłatach na rzecz banku lub jego udziałowców; oraz opinię EBC CON/2009/16 z dnia 25 lutego 2009 r. wydaną na wniosek Ministra Finansów Irlandii w sprawie projektu ustawy o Narodowym Funduszu Rezerwy Emerytalnej (nowelizacja) oraz różnych przepisach z 2009 r.

³⁰ Zob. „Recommendations of the Governing Council of the European Central Bank on the pricing of recapitalisations” („Zalecenia Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego w sprawie określania ceny środków rekapitalizacyjnych”) z dnia 20 listopada 2008 r., opublikowane dnia 19 grudnia 2008 r. na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu (dział „Publications”) (zwane dalej „Zaleceniami”).

- 3.5 Po drugie, w kwestii ustalania cen państwowych gwarancji rekapitalizacyjnych, EBC przypomina organowi zasięgującemu opinii o kluczowym znaczeniu zapewnienia równych warunków dla harmonizacji określania cen takich gwarancji w strefie euro oraz w UE. Ponadto EBC przypomina, że cenę państwowej gwarancji rekapitalizacyjnej opiera się na stopniu ryzyka i uzależnia od sytuacji na rynku, jak również określa się na podstawie ceny odpowiadającej jej gwarancji na rynku. W tym kontekście EBC przyjmuje z zadowoleniem przepisy art. 11 i 12 projektu ustawy, jak również przepisy wykonawcze mające zostać wydane przez Ministra Finansów, które uzależniają należną opłatę prowizyjną m.in. od ratingu ryzyka beneficjenta.
- 3.6 Po trzecie, EBC przypomina także polskim władzom, że instytucje finansowe korzystające z gwarancji nie mogą czerpać zysków z nieodpowiedniego wykorzystania swojego statusu instytucji z gwarancją Skarbu Państwa do poszerzania zakresu działalności w sposób zakłócający funkcjonowanie rynku. W związku z tym EBC ponownie podkreśla wagę przyjęcia odpowiednich zabezpieczeń, takich jak ograniczenia w marketingu produktów finansowych lub w rozszerzaniu działalności opierającym się na gwarancjach państwa.
- 3.7 Po czwarte, zgodnie z Deklaracją, EBC podkreśla także kluczowe znaczenie harmonizacji zakończenia krajowych programów wsparcia sektora finansowego w UE, z uwagi na to, że zastosowanie takich programów ma na celu przywrócenie normalnych warunków na rynku. W tym kontekście, powtarzając stanowisko wyrażone w poprzednich opiniach³¹, EBC z zadowoleniem przyjmuje przyjęcie wprost w projekcie ustawy, że udział państwa w instytucjach finansowych wynikający z przymusowego przejęcia przez państwo ma charakter tymczasowy, a rola państwa jako akcjonariusza jest ograniczona zarówno poprzez wskazanie terminu końcowego, jak również w zależności od rozwoju warunków na rynku³². Z zadowoleniem EBC przyjmuje również wprowadzenie ściśle określonego terminu końcowego, dnia 31 grudnia 2010 r., dla udzielania państwowych gwarancji rekapitalizacyjnych oraz dokonywania przymusowych przejęć³³. W tym kontekście EBC sugeruje wprowadzenie do art. 25 projektu ustawy bardziej precyzyjnego odesłania do udzielania państwowych gwarancji rekapitalizacyjnych poprzez rozszerzenie odesłania w tym przepisie do art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1.

Na tle projektu ustawy wydaje się natomiast, że w przypadku wykonania państwowych gwarancji rekapitalizacyjnych związany z tym wkład kapitałowy państwa do instytucji finansowych nie jest w założeniu środkiem tymczasowym, który byłby stosowany jedynie w czasie trwania obecnego kryzysu albo do określonego terminu w przyszłości. W związku z powyższym EBC sugeruje wprowadzenie dla państwowej własności akcji nabytych w wyniku wykonania gwarancji rekapitalizacyjnej zgodnie z art. 5 ust. 1 projektu ustawy podobnych ograniczeń, jak te dotyczące akcji nabytych przez państwo w wyniku przymusowego przejęcia zgodnie z art. 14 projektu

31 Zob. np. punkt 3.1.3 opinii EBC CON/2009/3, punkt 3.3 opinii EBC CON/2009/6 oraz punkt 3.1.3 opinii EBC CON/2009/16 z dnia 25 lutego 2009 r. wydanej na wniosek Ministra Finansów Finlandii w sprawie projektu ustawy o Narodowym Funduszu Rezerwy Emerytalnej (nowelizacja) oraz różnych przepisach z 2009 r.

32 Zob. art. 14 ust. 9 projektu ustawy.

33 Zob. art. 25 projektu ustawy.

ustawy. W tym kontekście EBC odnotowuje, że zawarta w art. 7 ust. 3 projektu ustawy klauzula progresji dotycząca dywidendy płatnej od uprzywilejowanych akcji Skarbu Państwa stwarza dla emitenta zachętę do jak najszybszego wykupienia akcji nabytych przez Skarb Państwa³⁴. Dla pełnej efektywności takiej klauzuli potrzebne byłoby jednak odpowiednie postanowienie w statucie danej instytucji finansowej, umożliwiające jej umorzenie takich akcji według własnego uznania w przypadku, gdy wkład kapitałowy Skarbu Państwa nie będzie już potrzebny³⁵. EBC zauważa, że w związku z powyższym, poprzez wprowadzenie tak otwartego mechanizmu, projekt ustawy nie jest w pełni zgodny z Deklaracją, która w jasny sposób zwraca uwagę na potrzebę tymczasowej natury krajowych programów wsparcia oraz ich ram prawnych, nawet jeżeli mogą być one przedłużane albo odnawiane³⁶.

3.8 Uwagi techniczne

EBC wskazuje na możliwe przeoczenie w art. 15 ust. 2 projektu ustawy, który wydaje się przewidywać zastosowanie niektórych skutków poddania instytucji finansowej zarządowi komisarycznemu jedynie w stosunku do organów banku. Wydaje się jednak, że intencją projektodawcy jest stosowanie tego przepisu także do zakładów ubezpieczeń. Dla jasności EBC zaleca zatem zastąpienie odniesień do „banku” w art. 15 ust. 2 odniesieniami do „instytucji finansowej”.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Frankfurt nad Menem, dnia 9 marca 2009 r.

[podpisano]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET

³⁴ Zob. komunikat Komisji w sprawie rekapitalizacji, punkt 19 którego przewiduje, że „Warunki na jakich ustala się ceny powinny ... zachęcać banki do spłacenia pomocy państwa, gdy tylko skończy się kryzys”. Zob. też punkt 7 Zaleceń oraz punkt 3.2 opinii EBC CON/2008/79.

³⁵ Możliwym sposobem osiągnięcia tego skutku byłaby zmiana wykazu wymaganych elementów umowy gwarancji przewidzianego w art. 6 ust. 5 projektu ustawy, tak aby zawierał on obowiązek wprowadzenia do statutu klauzuli umożliwiającej przymusowe umorzenie akcji będących w posiadaniu Skarbu Państwa, zgodnie z art. 359 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.).

³⁶ Zob. zawarte w Deklaracji stwierdzenie, że „...w każdym wypadku działania te będą skonstruowane w sposób zapewniający uniknięcie zakłóceń równych warunków konkurencji oraz możliwych nadużyć na niekorzyść podmiotów nie będących beneficjentami tych programów. W konsekwencji, program będzie ograniczony co do kwoty, *tymczasowy* (podkreślenie nasze) i będzie stosowany pod ścisłym nadzorem organów administracji właściwych dla rynku finansowego...”. Zob. też komunikat Komisji w sprawie środków ratunkowych, punkt 24.