

UZASADNIENIE

Kryzys instytucji i rynków finansowych trwa już od ponad roku. Aktualnie – zgodnie z informacjami Narodowego Banku Polskiego – nie występują problemy w funkcjonowaniu systemu płatniczego. Brak jest również zagrożeń w zakresie jakości należności banków. Udział należności zagrożonych w należnościach ogółem na dzień 30 czerwca 2008 r. wyniósł 3,8%. Ponadto w sektorze bankowym utrzymuje się strukturalna nadpłynność, szacowana na 12-15 mld zł. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego wskazuje, że brak jest obecnie zagrożenia niewypłacalnością jakiegokolwiek instytucji finansowej w Polsce. Potwierdza to także Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Zjawiskiem budzącym pewne wątpliwości może być wzajemne ograniczenie zaufania banków do odpożyczania środków na rynku międzybankowym (ograniczanie limitów zaangażowania). Wydaje się zatem, że niezbędne jest przygotowanie rozwiązań umożliwiających wsparcie procesów zasilania w płynność banków, mających trudności w utrzymaniu określonych przez organy nadzoru norm. Odpowiednimi mechanizmami bezpośredniego zasilania rynku finansowego w płynność powinien dysponować, poza Narodowym Bankiem Polskim, również Minister Finansów. Przeciwdziałanie kryzysom finansowym w innych krajach z reguły wymaga interwencji rządu w zakresie wsparcia lub w ostateczności nawet przejmowania instytucji finansowych.

Do udzielania wsparcia upoważniony byłby Minister Finansów jako organ odpowiedzialny za dział administracji rządowej finanse publiczne i instytucje finansowe. Minister Finansów podejmowałby określone działania na wniosek instytucji finansowej po zasięgnięciu opinii Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Ad. Art. 1.

Ustawa umożliwiałaby podejmowanie określonych kroków i narzędzi wyłącznie w sytuacji zagrożenia utraty płynności przez instytucje finansowe.

Ad. Art. 2.

W artykule tym określa się katalog instytucji finansowych, które mogą być beneficjentami instrumentów wsparcia w przypadku zagrożenia ich płynności, tj. mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bank, fundusz inwestycyjny, towarzystwo funduszy inwestycyjnych, dom maklerski i zakład ubezpieczeń.

Ad. Art. 3.

Projekt ustawy proponuje wprowadzenie następujących narzędzi:

- gwarancji Skarbu Państwa;
- sprzedaży skarbowych papierów wartościowych z odroczonym terminem płatności;
- sprzedaż skarbowych papierów wartościowych z rozłożeniem płatności na raty.

W artykule tym wprowadza się również konieczność ustalenia zabezpieczeń na rzecz Skarbu Państwa przez instytucje finansowe korzystające z instrumentów wsparcia.

Ad. art. 4-9

W przepisach tych opisuje się zasady udzielania gwarancji Skarbu Państwa na rzecz Narodowego Banku Polskiego oraz banków zaangażowanych w procesy wspierania płynności na rynku międzybankowym. Skarb Państwa mógłby udzielać gwarancji spłaty przez banki kredytu refinansowego zaciągniętego w NBP w celu zapobieżenia utracie płynności. Skarb Państwa miałby również możliwość gwarantowania spłaty poszczególnych kredytów płynnościowych na rynku międzybankowym lub otworzonych w tym celu linii kredytowych. Wysokość gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego oraz gwarancji dla banków byłaby pomniejszana o nominalną wartość skarbowych papierów wartościowych oraz papierów wartościowych wyemitowanych przez Narodowy Bank Polski będących przedmiotem zabezpieczenia, a wypłaty z tytułu gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego oraz z tytułu gwarancji dla banków byłyby pomniejszane o spłaty dokonane przez kredytobiorcę oraz o kwoty uzyskane przez Narodowy Bank Polski lub bank udzielający kredytu płynnościowego w wyniku zaspokojenia wiarygodności z przedmiotu zabezpieczenia. W art. 7 projektu istotne jest odniesienie do art. 139 ustawy o finansach publicznych, co umożliwiłoby dokonywanie przeniesień wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej.

Ad. art. 10-14

W artykułach tych opisane są narzędzia wsparcia płynności:

- 1) pożyczki skarbowych papierów wartościowych;
- 2) sprzedaż skarbowych papierów wartościowych z odroczonym terminem płatności lub rozłożenie płatności na raty.

Minister Finansów zgodnie z ustawą będzie miał prawo dokonania częściowego umorzenia pożyczek papierów wartościowych lub płatności związanych z zapłatą za skarbowe papiery wartościowe.

Ad. art. 15

W celu zapewnienia natychmiastowego wsparcia instytucjom finansowym niezależnie od limitów przyjętych w ustawie budżetowej projekt ustawy przewiduje wyłączenie emisji skarbowych papierów wartościowych z limitów przyjętych w ustawie budżetowej oraz brak konieczności stosowania procedur emisji skarbowych papierów wartościowych określonych w ustawie o finansach publicznych. Skarbowe papiery wartościowe będą wliczane do limitów zadłużenia Skarbu Państwa, jednak zaproponowane rozwiązania gwarantują podejmowanie natychmiastowych działań w celu zapobieżenia negatywnym zjawiskom na rynku finansowym. Trzeba zaznaczyć, że ograniczenia w zakresie maksymalnej wysokości państwowego długu publicznego będą obowiązywać w przypadku zadłużenia powstałego na podstawie przedmiotowej ustawy. Minister Finansów będzie bowiem podejmował decyzje w zakresie wsparcia instytucji finansowych, dysponując wiedzą o limitach zadłużenia przyjętych w ustawie budżetowej. Zatem łączne zadłużenie (z tytułu limitów ustawy budżetowej oraz przedmiotowej ustawy) nie będzie mogło przekroczyć 60% Produktu Krajowego Brutto. W przypadku przekroczenia zadłużenia sektora finansów publicznych, niezależnie od jego źródła, rozwiązania budżetowe podlegać będą procedurom ostrożnościowym i sanacyjnym przewidzianym w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Ad. art. 16

W artykule tym opisana jest procedura składania wniosku o wsparcie przez daną instytucję finansową do Ministra Finansów, który podejmuje decyzję po zasięgnięciu opinii Komisji

Nadzoru Finansowego oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Wyłącznie takie działanie umożliwi szybkie i sprawne reagowanie organu administracji rządowej wobec zagrożenia kryzysem na rynkach finansowych. W ust. 6 tego artykułu wyłączono możliwość występowania z roszczeniem wobec Skarbu Państwa w przypadku odmowy udzielenia wsparcia.

Warunki udzielania wsparcia, określane zgodnie z art. 16 ust. 4, muszą odnosić się również do określenia zasad wykorzystania udzielonej pomocy oraz wprowadzenia dyscypliny finansowej danej instytucji finansowej. W związku z powyższym instytucja korzystająca z instrumentów wsparcia będzie zobligowana do wykorzystania środków na pokrycie bieżących potrzeb w zakresie realizacji zobowiązań krótkoterminowych. Do warunków udzielenia wsparcia należeć będzie brak możliwości wypłaty dywidendy w okresie korzystania z pomocy Skarbu Państwa, jak również finansowania/zasilania w płynność zagranicznych „spółek-matek”. Trzeba wskazać, że warunkiem udzielania wsparcia ma być powstrzymanie się przez instytucję finansową od tego rodzaju działań, niezależnie czy działania te finansowane byłyby ze środków uzyskanych w ramach wsparcia, czy też środków własnych instytucji finansowej lub uzyskanych z innych źródeł. Instytucja korzystająca ze wsparcia powinna być również zobligowana do zaostrożenia własnej dyscypliny finansowej w zakresie polityki wynagrodzeń i kontraktów menadżerskich oraz polityki podziału zysku. Instytucja finansowa korzystająca ze wsparcia Skarbu Państwa będzie zobowiązana do stosowania ograniczeń w zakresie polityki wynagrodzeń, w szczególności wysokości premii i odpraw (tzw. złote spadochrony) dla członków organów instytucji finansowej oraz wyższej kadry menadżerskiej. Powyższe ograniczenia będą zawarte w umowach dotyczących udzielenia wsparcia instytucjom finansowym.

Ad. art. 17

W artykule tym wprowadza się przepisy pozwalające na zwolnienie pożyczek, które zostaną udzielone na podstawie niniejszej ustawy, z opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych.

Ad. art. 18

Artykuł ten wprowadza ograniczony zakres czasowy udzielania wsparcia, tj. nie dłużej niż do 31 grudnia 2009 r., jednak zawarte umowy dotyczące instrumentów wsparcia będą obowiązywać również po tej dacie, aż do ich wykonania lub rozwiązania.

Ad. art. 19

Termin wejścia w życie ustawy powinien być – ze względu na wagę poruszanych w ustawie zagadnień – najkrótszy z możliwych, tj. z dniem ogłoszenia ustawy, co nie narusza postanowień art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449) oraz zasad demokratycznego państwa prawnego.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które będzie oddziaływał akt normatywny

Projekt ustawy może oddziaływać na Skarb Państwa banki, zakłady ubezpieczeń, domy maklerskie, fundusze inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych.

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

W przypadku konieczności wykorzystania instrumentów wsparcia będących zgodnie z ustawą w gestii Ministra Finansów, ustawa może mieć określony wpływ na wydatki budżetu państwa oraz na przychody i rozchody. Wszelkie umorzenia płatności za skarbowe papiery wartościowe oraz częściowe pomniejszanie pożyczek stanowią pomniejszenie przychodów. Konieczność realizowania gwarancji Skarbu Państwa na rzecz banków lub Narodowego Banku Polskiego miałaby wpływ na wydatki budżetu państwa. W wariantcie pesymistycznym realizacja gwarancji Skarbu Państwa na dużą skalę wymagać mogłaby zmiany ustawy budżetowej poprzez np. zwiększenie deficytu. Skutki finansowe kryzysów finansowych są trudne do oszacowania, a dane światowe dotyczące kosztów kryzysów wskazują na ich znaczną rozpiętość – od kilku do kilkudziesięciu procent PKB poszczególnych krajów.

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

Projekt ustawy może pozytywnie oddziaływać na rynek finansowy, a pośrednio na sektor przedsiębiorstw niefinansowych i gospodarstw domowych. Umożliwienie podejmowania przez Ministra Finansów działań w celu zażegnania ryzyka utraty płynności może spowodować zwiększenie zaufania do instytucji finansowych.

4. Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy

Projekt ustawy może mieć wpływ na rynek pracy, umożliwiając utrzymanie poziomu zatrudnienia w instytucjach finansowych korzystających z instrumentów wsparcia. Pośrednio również uchronienie od upadłości instytucji finansowych, zwłaszcza banków, ograniczy również negatywne konsekwencje dla rynku pracy, które mogłyby być spowodowane problemami przedsiębiorstw na skutek utraty bądź ograniczenia źródeł finansowania wywołane upadłością banków.

5. Wpływ aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny

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

6. Konsultacje społeczne

Ze względu na sytuację na międzynarodowych rynkach finansowych oraz konieczność pilnego przygotowania przepisów ustawowych dotyczących narzędzi wsparcia krajowych instytucji finansowych projekt ustawy nie był przedmiotem konsultacji społecznych. Projekt ustawy na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbینگowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej.