



## OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 21 kwietnia 2010 r.

w sprawie zmian zasad dotyczących rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w Narodowym Banku Polskim

(CON/2010/32)

### **Wprowadzenie i podstawa prawna**

W dniu 18 marca 2010 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego (NBP) o wydanie opinii w sprawie projektu uchwały Rady Polityki Pieniężnej zmieniającej uchwałę w sprawie zasad tworzenia i rozwiązywania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w Narodowym Banku Polskim (zwanej dalej „projektem uchwały”)<sup>1</sup>.

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz trzeciego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych<sup>2</sup>, jako że projekt uchwały dotyczy NBP. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

### **1. Założenia projektu uchwały**

- 1.1 Zgodnie z art. 65 ustawy o Narodowym Banku Polskim<sup>3</sup>, NBP tworzy rezerwę na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych, przy czym zasady tworzenia i rozwiązywania tej rezerwy określa Rada Polityki Pieniężnej. Zgodnie z tą delegacją odpowiednie zasady zostały określone uchwałą nr 9/2006 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie zasad tworzenia i rozwiązywania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w Narodowym Banku Polskim<sup>4</sup>. Projektowane przepisy uchwały nr 9/2006 nie zostały skonsultowane z EBC.
- 1.2 Projekt uchwały zmienia sposób obliczania przez NBP rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych. Zgodnie z przepisami uchwały nr 9/2006, przy oszacowaniu kwoty tej rezerwy uwzględnia się w szczególności następujące czynniki: i) wielkość zasobów walut obcych obciążonych ryzykiem zmian kursu złotego do walut obcych; ii) ocenę ryzyka zmian kursu złotego

---

1 Projekt uchwały z dnia 16 marca 2010 r.

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

3 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.).

4 Dziennik Urzędowy Narodowego Banku Polskiego z dnia 20 grudnia 2006 r. nr 13, poz. 16.

do walut obcych, opartą na ogólnie akceptowanych i stosowanych konsekwentnie metodach szacowania ryzyka finansowego; iii) dotychczasowy i przewidywany stan rachunku rewaluacyjnego oraz przychody i koszty niezrealizowane, powstałe w wyniku zmian kursu złotego do walut obcych<sup>5</sup>. Projekt uchwały proponuje zmienić sposób traktowania przychodów i kosztów niezrealizowanych powstałych w wyniku zmian kursu złotego do walut obcych poprzez: i) usunięcie z przepisu odniesienia do niezrealizowanych kosztów<sup>6</sup>; oraz ii) dodanie wyraźnego wymogu pomniejszania kwoty rezerwy o wysokość przychodów niezrealizowanych z wyceny kursowej aktywów w walutach obcych (z wyłączeniem przychodów niezrealizowanych dla złota)<sup>7</sup>.

- 1.3 Zgodnie z projektem uchwały nowa metoda obliczania kwoty rezerwy miałaby mieć zastosowanie do sprawozdania finansowego NBP za rok 2009<sup>8</sup>.

## 2. Uwagi ogólne

- 2.1 Funkcją kapitału i rezerw krajowego banku centralnego (KBC) jest zapewnienie, aby KBC miał zawsze do dyspozycji środki finansowe niezbędne do prowadzenia polityki pieniężnej. Przy ustalaniu właściwego poziomu rezerwy na ryzyko należy brać pod uwagę perspektywę długoterminową. Dlatego też odpowiednie bufora finansowe powinny być tworzone w latach, w których odnotowuje się zysk, tak aby KBC miał możliwość pokrycia ewentualnych strat bez osłabiania zdolności prowadzenia polityki pieniężnej.<sup>9</sup> Jak wskazywał EBC w Raportach o konwergencji<sup>10</sup> oraz wydanych wcześniej opiniach<sup>11</sup>, KBC musi mieć swobodę niezależnego (to znaczy bez ingerencji podmiotów trzecich, takich jak np. organy kontroli państwowej) tworzenia rezerw finansowych w celu ochrony realnej wartości swojego kapitału i aktywów. KBC musi mieć także zawsze do dyspozycji środki finansowe odpowiednie do realizowania innych funkcji, tj. wykonywania zadań krajowych, wypełniania zobowiązań międzynarodowych oraz finansowania wydatków administracyjnych i operacyjnych<sup>12</sup>.
- 2.2 Krajowe przepisy prawne regulujące przeznaczenie zysku KBC muszą być również zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego ustanowionym w art. 123 ust. 1 Traktatu oraz rozporządzeniu Rady (WE) nr 3603/93 z dnia 13 grudnia 1993 r. określającym definicje w celu zastosowania zakazów określonych w art. 104 i 104b ust. 1 Traktatu.<sup>13</sup> Jak wskazano w

---

<sup>5</sup> § 1 ust. 2 uchwały nr 9/2006.

<sup>6</sup> § 1 ust. 2 lit. c) uchwały nr 9/2006 zmieniony § 1 ust. 1 projektu uchwały; zgodnie z uzasadnieniem dołączonym do projektu uchwały, usunięcie wzmianki o niezrealizowanych kosztach wynika z faktu, iż są one już uwzględniane w wyniku finansowym sporządzonym na dzień bilansowy.

<sup>7</sup> Nowy § 1 ust. 3 dodany § 1 ust. 2 projektu uchwały.

<sup>8</sup> § 2 projektu uchwały.

<sup>9</sup> Zob. pkt 3.4 opinii CON/2009/83 oraz pkt 3.2 opinii CON/2009/53. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>10</sup> Zob. Raport o konwergencji EBC z maja 2008 r., s. 20-21.

<sup>11</sup> Zob. opinia CON/2003/22 i CON/2004/1, pkt 2.2.(a) opinii CON/2009/59, pkt 3.2 opinii CON/2009/53, pkt 3.3 opinii CON/2009/26 oraz pkt 11 i 12 opinii CON/2004/1.

<sup>12</sup> Zob. Raport o konwergencji EBC z maja 2008 r., s. 20. Zob. także pkt 2.2 opinii CON/2009/53, pkt 2.2.(a) opinii CON/2009/59, pkt 2.3 opinii CON/2009/26 oraz pkt 6 opinii CON/2003/22.

<sup>13</sup> Dz.U. L 332 z 31.12.1993, s. 1.

wydanym w przeszłości opiniach EBC, decydujące dla zachowania zgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego jest, aby wpłata z zysku – dokonywana w ratach lub całości – nie stanowiła zaliczki z tytułu przyszłych lub tymczasowych zysków, ale by dotyczyła jedynie zysków w pełni zrealizowanych, zaksięgowanych i poddanych audytowi, co z kolei wymaga właściwego obliczenia zysków i strat<sup>14</sup>.

### **3. Uwagi szczegółowe**

#### *3.1 Metoda obliczania rezerwy*

- 3.1.1 Jakkolwiek NBP nie podlega postanowieniom wytycznych EBC/2006/16 z dnia 10 listopada 2006 r. sprawie ram prawnych rachunkowości i sprawozdawczości finansowej w Europejskim Systemie Banków Centralnych<sup>15</sup>, EBC z zadowoleniem przyjmuje przyjęcie przez NBP ram prawnych Eurosystemu w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej mające na celu osiągnięcie spójności ze standardami Eurosystemu.
- 3.1.2 Projekt uchwały zmienia metodę obliczania rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych. Metoda ta z kolei ma bezpośredni wpływ na wysokość zysku NBP oraz wpłatę z zysku do budżetu państwa w trybie art. 69 ust. 4 ustawy o Narodowym Banku Polskim.
- 3.1.3 EBC rozumie, że w latach 2004-2006 niezrealizowane koszty powstałe w wyniku zmian kursu złotego do walut obcych doprowadziły do uszczuplenia rachunku rewaluacyjnego walut obcych. W roku 2007 NBP nie mógł zasilić rezerwy, ponieważ odnotował stratę netto. Zasilenie rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych było możliwe dopiero w roku 2008. EBC rozumie także, iż proponowane zmiany doprowadziłyby do ustanowienia przez NBP takiego poziomu rezerwy, który byłby wyraźnie mniej zachowawczy niż jej poziom wynikający z zastosowania obecnie obowiązującej metody obliczeniowej. W tym kontekście należy zauważyć, że strata za rok 2007 została przeniesiona na rok 2008 z uwagi na brak buforów finansowych. Aby zatem uniknąć podobnej sytuacji w przyszłości, NBP powinien zachować ostrożność rozważając takie zmiany mechanizmu tworzenia rezerwy, które mogą osłabiać zdolność NBP do utrzymywania odpowiedniego poziomu buforów finansowych.
- 3.1.4 Wydaje się, że proponowane brzmienie § 1 ust. 3<sup>16</sup> mogłoby zostać uściślone. Przepis ten można bowiem rozumieć jako doprecyzowanie, że niezrealizowane przychody, o których mowa w § 1 ust. 2 lit. c), pomniejszają kwotę rezerwy oraz nie obejmują przychodów niezrealizowanych dla złota. Może to jednak również oznaczać, że w ramach nowej metody obliczeniowej wprowadzonej projektem uchwały niezrealizowane przychody bierze się pod uwagę dwukrotnie – zgodnie z § 1 ust. 2 lit. c) „uwzględnia się” je przy oszacowaniu kwoty rezerwy, natomiast zgodnie z nowym § 1 ust. 3 o ich wysokość pomniejsza się kwotę rezerwy.

---

<sup>14</sup> Zob. pkt 2.4 opinii CON/2009/53 oraz pkt 3.3 opinii CON/2008/82.

<sup>15</sup> Dz.U. L 348 z 11.12.2006, s. 1.

<sup>16</sup> Wprowadzonego do uchwały nr 9/2006 przez § 1 ust. 2 projektu uchwały.

### 3.2 *Zastosowanie z mocą wsteczną*

3.2.1 Sprawozdanie finansowe za rok 2009 zostało sporządzone na dzień 31 grudnia 2009 r., a następnie poddane badaniu przez biegłego rewidenta, na podstawie obowiązujących przepisów, obejmujących w szczególności zasady dotyczące rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych zawarte w uchwale nr 9/2006. Projekt uchwały proponuje zastosowanie nowej metody obliczeniowej do sprawozdania finansowego NBP za rok 2009. Oznacza to – po pierwsze – że zasady, według których sporządzono sprawozdanie finansowe NBP za rok 2009 zostaną zmienione z mocą wsteczną, zmieniając tym samym wysokość rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych, oraz – po drugie, w zakresie procedury – że wejście w życie stosowanego z mocą wsteczną projektu uchwały zbiegnie się w czasie z procesem przygotowania, audytu, przyjęcia oraz podjęcia decyzji w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok 2009 przez właściwe organy. Taka sytuacja może rodzić obawy o poprawność, właściwą koordynację i przejrzystość tego procesu<sup>17</sup>.

3.2.2 Ponadto w praktyce zastosowanie nowej metody obliczeniowej przed przyjęciem sprawozdania finansowego NBP za rok 2009 będzie miało wpływ na wysokość rezerwy na ryzyko, a co za tym idzie – kwoty zysku, jaka ma zostać odprowadzona przez NBP do budżetu państwa zgodnie z art. 69 ust. 4 ustawy o NBP. W wyniku zastosowania projektu uchwały kwota rezerwy zostałaby obniżona po tym, jak sprawozdanie finansowe zostało przygotowane przez zarząd NBP oraz poddane badaniu niezależnego biegłego rewidenta; w konsekwencji, kwota zysku zostałaby podwyższona o kwotę tymczasowych (provisional) przychodów z wyceny zasobów walut obcych. Część zysku NBP za rok 2009 podlegająca odprowadzeniu do budżetu państwa musiałaby zatem zostać ponownie zaksięgowana i poddana audytowi. W przeciwnym wypadku ewentualna wpłata do budżetu państwa zawierałaby w istocie zaliczkę z tytułu zysków tymczasowych, co byłoby niezgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego określonym w art. 123 Traktatu. W tym kontekście EBC pragnie podkreślić wagę przestrzegania zakazu finansowania ze środków banku centralnego.

### 3.3 *Ramy czasowe zasięgnięcia opinii EBC*

Jak wspomniano powyżej, EBC otrzymał wniosek o wydanie opinii w dniu 18 marca 2010 r. Projekt uchwały został przyjęty przez Radę Polityki Pieniężnej w dniu 30 marca 2010 r., tj. przed przyjęciem opinii przez EBC. W tym kontekście EBC pragnie zwrócić uwagę na postanowienia decyzji Rady 98/415/WE określające ramy czasowe zasięgania opinii EBC. Zgodnie z art. 4 decyzji 98/415/WE państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia, aby opinii EBC zasięgano na właściwym etapie, umożliwiającym organowi rozpoczynającemu opracowywanie projektu przepisu prawnego rozważenie opinii EBC przed podjęciem merytorycznych decyzji. Z

---

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 69 ust. 3 ustawy o Narodowym Banku Polskim, Prezes NBP przedstawia roczne sprawozdanie finansowe NBP Radzie Ministrów do zatwierdzenia w terminie do dnia 30 kwietnia roku następnego po roku obrotowym. A zatem w okresie pomiędzy zakończeniem roku obrotowego a dniem 30 kwietnia roku następnego sprawozdanie finansowe NBP powinno zostać: i) sporządzone przez Zarząd NBP (zgodnie z art. 17 ust. 4 pkt 12), ii) poddane badaniu przez niezależnego biegłego rewidenta (zgodnie z art. 69 ust. 1), oraz iii) przyjęte przez Radę Polityki Pieniężnej (zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 5).

art. 3 ust. 4 decyzji 98/415/WE wynika również, że państwa członkowskie mają obowiązek zawieszenia procesu przyjmowania projektowanych przepisów prawnych do czasu wydania opinii EBC. EBC oczekuje, iż w przyszłości obowiązek zasięgnięcia opinii EBC na właściwym etapie procedury legislacyjnej będzie respektowany.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Frankfurt nad Menem, dnia 21 kwietnia 2010 r.

[podpis]

*Wiceprezes EBC*

Lucas D. PAPADEMOS