



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY
EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO
z dnia 18 lutego 2014 r.
w sprawie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym
(CON/2014/18)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 13 stycznia 2014 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym (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 (NBP) 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 wdraża zalecenie ERRS/2011/3 Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych².
- 1.2 W tym celu utworzono Radę do spraw Ryzyka Systemowego (zwaną dalej „Radą”) jako organ odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego. W skład Rady wchodzi: Prezes NBP jako Przewodniczący Rady; b) Minister Finansów jako Zastępca Przewodniczącego Rady; c) Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego; oraz d) Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Rada ma realizować cel, jakim jest wzmocnienie odporności krajowego systemu finansowego na wypadek realizacji ryzyka systemowego i wspieranie w ten sposób długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego.
- 1.3 W szczególności zadania Rady obejmą:
 - a) identyfikację, ocenę, monitorowanie i ograniczanie ryzyka systemowego;

¹ Dz.U. L 189 z 3.0.1998, s. 42.

² Dz.U. C 41 z 14.2.2012, s. 1.

- b) stosowanie instrumentów makroostrożnościowych przez wydawanie uchwał, które mogą przybrać formę: i) opinii; ii) ostrzeżeń i zaleceń kierowanych do organów, z których pochodzą członkowie Rady; iii) ostrzeżeń kierowanych do rynku finansowego albo jego określonej części;
- c) monitorowanie realizacji wydanych zaleceń;
- d) identyfikację systemowo ważnych instytucji finansowych oraz wydawanie zaleceń co do stosowania wobec nich szczegółowych wymogów nadzorczych;
- e) współpracę z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego oraz innymi instytucjami i organami Unii, jak również organami nadzoru makroostrożnościowego z innych państw członkowskich oraz instytucjami międzynarodowymi.

1.4 Dodatkowo projekt ustawy zmienia m.in. następujące ustawy:

- a) ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim³, przez zapewnienie NBP możliwości udzielania Radzie wsparcia organizacyjnego i administracyjnego oraz przekazywania informacji potrzebnych do sprawowania przez nią mandatu makroostrożnościowego, oraz przez nałożenie na NBP dodatkowego zadania w postaci podejmowania działań na rzecz ograniczania ryzyka systemowego;
- b) ustawę z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁴, przez przyznanie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu uprawnienia do przekazywania Radzie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania depozytów zarządzanym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny;
- c) ustawę z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁵, przez zezwolenie Komisji Nadzoru Finansowego na przekazywanie Radzie informacji niezbędnych do sprawowania przez nią mandatu makroostrożnościowego;
- d) ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej⁶ w celu zapewnienia, aby zadania Rady nie pokrywały się z zadaniami Komitetu Stabilności Finansowej – istniejącego organu wyposażonego w mandat w zakresie stabilności finansowej⁷.

1.5 Projekt ustawy wdraża do prawa polskiego tę część dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi⁸, która dotyczy procedur ustalania buforów kapitałowych.

³ Tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2013 r., poz. 908.

⁴ Dz. U. z 1995 r. Nr 4, poz. 18.

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119.

⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 209, poz. 1317.

⁷ Zob. także opinię CON/2008/39 oraz pkt 3.5 opinii CON/2012/58. Wszystkie opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

⁸ Dz.U. L 176 z 27.06.13, s. 338.

2. Uwaga ogólna

EBC popiera stworzenie efektywnych ram polityki makroostrożnościowej w państwach członkowskich, które są zgodne z zasadami przewodnimi wyrażonymi w zaleceniu ERRS/2011/3. Krajowe banki centralne, wraz z EBC, powinny ponadto odgrywać wiodącą rolę w nadzorze makroostrożnościowym, mając na uwadze ich wiedzę ekspercką i spoczywające już na nich obowiązki w obszarze stabilności finansowej⁹.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Rola NBP w sprawowaniu mandatu Rady

3.1.1 EBC zauważa, że projekt ustawy przyznaje NBP ważne uprawnienia w zakresie wykonywania mandatu przez Radę, w szczególności przez: a) wyznaczenie Prezesa NBP na Przewodniczącego Rady i przyznanie mu rozstrzygającego głosu; oraz b) przydzielenie NBP zadania wspierania działań Rady przez prowadzenie jej Sekretariatu oraz przygotowywanie jej posiedzeń i projektów uchwał. EBC zauważa jednak, że – w przypadku nieobecności Prezesa NBP – posiedzeniom Rady może przewodniczyć Minister Finansów jako Zastępca Przewodniczącego Rady¹⁰. EBC uważa, że przewodniczenie wszystkim posiedzeniom Rady przez przedstawiciela NBP ułatwiłoby efektywne prowadzenie polityki makroostrożnościowej. Zasady dotyczące zastępowania członków Rady powinny gwarantować wiodącą rolę NBP w tym zakresie, zgodnie z zaleceniem ERRS/2011/3¹¹.

3.1.2 Zgodnie z art. 17 projektu ustawy Rada może wydawać zalecenia skierowane do każdej instytucji, z której wywodzą się jej członkowie, w tym do NBP. EBC rozumie, że art. 17 czytany łącznie z definicją zawartą w art. 2 ust. 3 projektu ustawy ogranicza przedmiot zaleceń Rady kierowanych do NBP, jak również obowiązek NBP w zakresie przekazywania informacji dotyczących działań podjętych w celu wykonania zalecenia Rady zgodnie z art. 17 ust. 3 projektu ustawy, do tych działań NBP, które mogą przyczynić się do zmniejszenia ryzyka systemowego. Ważne jest, aby zaangażowanie NBP w wykonywanie mandatu Rady oraz wskazanych powyżej zaleceń nie naruszało: a) niezależności instytucjonalnej, funkcjonalnej i finansowej NBP oraz b) wykonywania przez Europejski System Banków Centralnych zadań na podstawie Traktatu oraz Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego¹². Dlatego też, dla zachowania pewności prawnej, wskazane powyżej ograniczenie, które można wyinterpretować z art. 17 w związku z art. 2 ust. 3 projektu ustawy, można zastąpić wyraźnym przepisem stwierdzającym, że zalecenia Rady kierowane do NBP nie naruszają zasady niezależności banku centralnego określonej w art. 130 Traktatu.

⁹ Zob. na przykład pkt 2.1 opinii CON/2013/66, pkt 2.1 opinii CON/2013/54, pkt 2.1 opinii CON/2013/45 oraz pkt 2.1. opinii CON/2013/30.

¹⁰ Zob. art. 8 ust. 2 i art. 11 ust. 4 projektu ustawy, które dodatkowo wydają się być niespójne z drugim zdaniem art. 6 ust. 2 projektu ustawy.

¹¹ Zobacz zalecenie B(3). Zobacz również motyw 24 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 1).

¹² Zob. pkt 4 opinii CON/2009/88 i pkt 3.2 opinii CON/2012/55.

3.2 *Relacje z Komitetem Stabilności Finansowej*

W celu uniknięcia pokrywania się zadań Rady z zadaniami Komitetu Stabilności Finansowej projekt ustawy znosi cykliczne posiedzenia Komitetu oraz pozbawia go funkcji analitycznych, a przez to przekształca go w organ odpowiedzialny za rozwijanie i koordynowanie procedur zarządzania kryzysowego oraz zadań poszczególnych członków Komitetu. Pozostawienie tego kluczowego zadania koordynacyjnego jest niezbędne, ponieważ EBC rozumie, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny, jedna z instytucji reprezentowanych w Komitecie, może zostać wyznaczony jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o którym mowa w projekcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych¹³. Pokrywanie się statusu instytucjonalnego oraz uprawnień Rady i Komitetu, jak również ich identyczny skład pod różnym przewodnictwem, może natomiast prowadzić do braku przejrzystego podziału odpowiedzialności oraz niepotrzebnego powielania zadań. Koordynowanie zarządzania kryzysowego może wymagać rozwiązań w zakresie zarządzania odmiennych niż te, które stosuje się w związku z pełnieniem funkcji nadzoru makroostrożnościowego, jednak wiele obowiązków przypisanych równolegle Komitetowi i Radzie mogłoby zostać uregulowanych z sposób bardziej jednolity, w szczególności takie kompetencje jak wymiana informacji między członkami¹⁴ albo tworzenie grup roboczych¹⁵. EBC zachęca polskie władze do analizy tego aspektu.

4. **Pozostałe kwestie**

Niniejsza opinia pozostaje bez uszczerbku dla wniosków wpływających z oceny stosowania zalecenia ERRS/2011/3, którą ERRS przeprowadzi zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) nr 1092/2010.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronach internetowych EBC.

Sporządzono we Frankfurcie na Menem dnia 18 lutego 2014 r.

[podpis]

Mario DRAGHI

Prezes EBC

¹³ KOM(2012)0280 wersja ostateczna, dostępna na stronie internetowej Komisji pod adresem www.ec.europa.eu.

¹⁴ Artykuły 13-14a projektu ustawy, art. 10 ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej.

¹⁵ Artykuł 9 projektu ustawy, art. 8 ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej.