



## ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

KRZYSZTOF PIETRASZKIEWICZ

PREZES



03980200138352  
RPW/2698/2019 P  
2019-01-30

Warszawa, 28 stycznia 2019 r.

Pan

Stanisław Karczewski

Marszałek Senatu RP

Dot. ustawy z dnia 17 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (druk senacki 1075)

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z rozpoczęciem przez Senat RP procedowania ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (druk 1075) (zwanym dalej zmianą ustawy o BFG) przekazuję poniżej stanowisko Związku Banków Polskich do powyższego projektu zawierające kluczowe dla sektora bankowego kwestie, które nie zostały uwzględnione w dotychczasowych pracach nad ustawą z uprzejmą prośbą o uwzględnienie przedstawionych propozycji w trakcie prac legislacyjnych w Senacie RP.

### 1. KRZYŻOWE FINANSOWANIE SKOK PRZEZ BANKI

#### Art. 1 pkt 9 projektu zmiany ustawy o BFG art. 57 ust. 6

Sektor bankowy uważa za niedopuszczalne utrzymywanie zasady krzyżowego finansowania SKOK-ów ze środków banków oraz zobowiązań do zapłaty banków. W ustawie nie tylko nastąpiło utrzymanie stosowania tej zasady, ale została ona nawet rozszerzona w zapisach zmieniających art. 56 i art. 57 ustawy z 10 czerwca 2016 r.

Faktycznie bezzwrotny przepływ środków między funduszami w BFG jest głęboko nieracjonalny ekonomicznie i generuje dla banków ryzyko konieczności dokonania dodatkowych nieplanowanych wpłat na BFG, co zwiększy po raz kolejny koszty funkcjonowania sektora bankowego, stanowiąc dodatkowe obciążenie finansowe banków wobec licznych innych nałożonych już na banki w ostatnim okresie. W konsekwencji ryzyko zwiększenia obciążeń banków na BFG w celu finansowania wsparcia dla podmiotów sektora SKOK może doprowadzić do pogorszenia sytuacji finansowej sektora bankowego i przenoszenia ryzyka z rynku SKOK na rynek bankowy.

Trzeba podkreślić, że utrzymywanie krzyżowego finansowania pomocy między sektorem bankowym i sektorem SKOK jest szczególnie niemoralne w sytuacji, gdy:

- 1) narzędzia restrukturyzacji przewidziane ustawowo na rzecz obu wymienionych sektorów różnią się wyraźnie między sobą i generują większe możliwości wykorzystania środków na pomoc podmiotom sektora SKOK niż podmiotom należącym do sektora bankowego ze środków BFG.
- 2) docelowe poziomy funduszy gromadzonych w BFG przez sektor SKOK i sektor bankowy nie są równe - wysokość stawki docelowej w zakresie funduszu przymusowej restrukturyzacji banków wynosi 1,2% gwarantowanych depozytów i 0,1% gwarantowanych depozytów dla sektora SKOK, a części dotyczącej gwarantowania depozytów stawka docelowa wynosi 2,6% dla banków oraz 0,8% dla sektora SKOK.

Należy też z całą mocą przypomnieć i podkreślić, że w ostatnich latach pomoc dla upadających SKOK-ów z BFG wyniosła łącznie ok. 4,2 mld zł (uwzględniając w niej kwoty wypłat dla deponentów kas oraz wsparcie dla kas i banków przejmujących SKOK-i będące na skraju bankructwa)<sup>1</sup>. W decydującym stopniu środki te pochodziły z wpłat dokonywanych przez banki komercyjne, gdyż składki płacone przez SKOK-i do BFG są wielokrotnie niższe dla SKOK-ów niż dla banków. Tylko w 2018 r. sektor bankowy zapłaci z tytułu składek ponad 2,2 mld PLN, podczas gdy sektor SKOK dokona wpłat w wysokości 31 mln PLN. W żaden sposób te porównanie nie oddaje różnicy w rozmiarach obu sektorów w Polsce. To zróżnicowanie obciążeń powoduje zjawisko hazardu moralnego, prowadząc do możliwości oferowania przez sektor SKOK wyższych stawek za przyjmowane depozyty niż może zrobić to sektor bankowy – i wynika to tylko z różnic regulacyjnych stosowanych wobec obu sektorów a nie z podstaw ekonomicznych ich działania.

Wskazując na wysokie koszty pomocy dla sektora SKOK ze środków wnoszonych niemal wyłącznie przez sektor bankowy, należy również dodać, że niestety ani Bankowy Fundusz Gwarancyjny ani projektodawca ustawy nie są też skłonni wskazać, jaka część środków wydatkowych na pomoc sektorowi SKOK w ostatnich latach wróciła faktycznie do BFG i powiększyła fundusze tworzone z wpłat sektora bankowego. Można zatem domniemywać,

---

<sup>1</sup> <https://www.bankier.pl/wiadomosc/ZBP-nie-finansowac-upadlosci-SKOK-ow-z-Bankowego-Funduszu-Gwarancyjnego-4009001.html>

że kwoty są nieznaczące w całości środków wydatkowych ze środków zgromadzonych w BFG z wpłat sektora bankowego.

## **2. OPŁATY NA BFG POWINNY BYĆ KOSZTEM UZYSKANIA PRZYCHODÓW DLA CELÓW PODATKU DOCHODOWEGO**

### **Art. 2 projektu zmiany ustawy o BFG dotyczącym ustawy o CIT**

Zwracam się o **uznanie składek** wnoszonych na fundusz przymusowej restrukturyzacji i funduszu gwarantowania depozytów w BFG **za koszt uzyskania przychodów** dla celów obliczania podatku dochodowego przez banki. Tego rodzaju koszty nie są kosztem arbitralnie ponoszonym przez poszczególne banki na podstawie specyfiki swojego działania, lecz jest to koszt określany przez zewnętrzny podmiot ustanowiony na mocy ustawy, któremu przyznane zostało prawo do nakładania składek na banki i co rocznego określania ich wysokości. Tym samym obowiązkowe składki banków są obowiązkowym kosztem prowadzenia działalności bankowej w Polsce i tym samym powinny być uznawane za koszt uzyskania przychodów. Za koszt podatkowy nie są bowiem – co do zasady- uznawane te rodzaje kosztów, które nie są preferowane przez państwo i brak zaliczenia ich do kosztu uzyskania przychodów ma charakter sankcyjny, gdyż jest uznawany za niekonieczny do poniesienia w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

Niezależnie od powyższych argumentów, trzeba przypomnieć, że gromadzenie środków w BFG służy też stabilizacji sektora finansowego w Polsce, zwiększając bezpieczeństwo całej gospodarki poprzez zmniejszenie jej narażenia na powstanie kłopotów destabilizujących jej funkcjonowanie. Banki są świadome znaczenia wpłat na BFG jako sposobu ograniczania ryzyka na rynku finansowym, ale jak każda składka ubezpieczeniowa powinna być traktowana jako koszt uzyskania przychodów dla celów podatkowych. Trzeba też zauważyć, że dbanie o bezpieczeństwo rozwoju gospodarczego jest dobrem publicznym i należy do kompetencji Państwa a nie podmiotów prywatnych, a w Polsce wpłaty na podniesienie tego bezpieczeństwa wnoszone przez banki są karane brakiem zaliczenia ich do kosztu uzyskania przychodów.

Ten postulat musi szczególnie silnie zabrzmieć w sytuacji, gdy to sektor bankowy ponosi faktyczny ciężar finansowy restrukturyzacji sektora SKOK w ostatnich latach a banki w żaden sposób nie przyczyniły się do powstania trudności tej części sektora finansowego. Dlatego banki nie mogą być dodatkowo karane poprzez obowiązywanie zakazu zaliczenia opłat wnoszonych na BFG w rachunku podatkowym i przynajmniej w części odnoszącej się do wpłat banków do BFG wykorzystanych na restrukturyzację podmiotów sektora SKOK powinny stanowić koszt uzyskania przychodów dla celów obliczania podatku dochodowego. Bez takiego prawa faktyczny koszt ponoszony przez banki na restrukturyzację podmiotów SKOK jest jeszcze wyższy, gdyż powinien być powiększony o równowartość podatku dochodowego naliczonego od wpłat banków wykorzystanych na restrukturyzację podmiotów sektora SKOK.

Wysokie obciążenia z tytułu opłat na BFG, obowiązywanie wysokiego podatku bankowego oraz coraz bardziej ograniczany zakres kosztów zaliczanych do kosztów uzyskania

przychodów dla celów podatku dochodowego powodują łącznie, że nawet przy dobrych lub bardzo dobrych dziś uwarunkowaniach makroekonomicznych prowadzenia biznesu bankowego rentowność kapitału i aktywów sektora bankowego jest niska i ulega stopniowemu obniżeniu. Rentowność kapitału jest dziś na tyle niska, że nie pozwala ona na pozyskanie nowych środków z rynku kapitałowego. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że banki będą potrzebowały nawet 70 mld zł na spełnienie wymogów MREL do 2023 r.

Poprawka legislacyjna do ustawy w tym zakresie mogła mieć następujący kształt:

„W art. 2 w części dotyczącej zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych dodaje się zmianę 1a) w następującym brzmieniu:

1a) w art. 16 ust. 1 skreśla się pkt 71”

### **3. MOŻLIWOŚĆ ZWIĘKSZANIA FUNDUSZY WŁASNYCH BANKÓW POPRZEZ EMISJĘ PAPIERÓW DŁUŻNYCH ZALICZANYCH INSTRUMENTÓW DODATKOWYCH TIER I,**

#### **Art. 4 zmiany ustawy o BFG**

Proponuję, aby w art. 4 ustawy o zmianie ustawy o BFG zmieniającym ustawę z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 2344 i 2491 oraz z 2018 r. poz. 398, 685, 1544 i 1629) dodać punkt 3) w następującym brzmieniu:

„3) w art. 426 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

4. Wartość świadczeń należnych posiadaczom instrumentów kapitałowych, kwalifikowanych jako instrumenty dodatkowe w Tier I, o których mowa w art. 52 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1), zwanego dalej „**rozporządzeniem nr 575/2013**”, nie zalicza się do zobowiązań pieniężnych, o których mowa w art. 11 ust. 2.”.

Dotychczasowe punkty 3-13 tego artykułu oznaczyć odpowiednio jako 4-14.

#### **Uzasadnienie**

Zgodnie z brzmieniem art. 52 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1), zwanego dalej „**rozporządzeniem nr 575/2013**”, instrumenty kapitałowe kwalifikują się jako instrumenty dodatkowe w Tier I wyłącznie, jeżeli spełnione są poniższe warunki:

a) instrumenty są wyemitowane i opłacone;

- b) instrumenty nie są kupowane przez jeden z następujących podmiotów:
- (i) instytucję lub jej jednostki zależne;
  - (ii) przedsiębiorstwo, w którym instytucja posiada udział kapitałowy w postaci co najmniej 20 % praw głosu lub kapitału tego przedsiębiorstwa posiadanych bezpośrednio lub poprzez stosunek kontroli;
- c) zakup instrumentów nie jest finansowany bezpośrednio ani pośrednio przez instytucję;
- d) w przypadku niewypłacalności instytucji instrumenty te mają niższy stopień uprzywilejowania niż instrumenty w Tier II;
- e) instrumenty nie są zabezpieczone ani objęte gwarancją, która zwiększa stopień uprzywilejowania należności, przez dowolną z następujących jednostek:
- (i) instytucję lub jej jednostki zależne;
  - (ii) jednostkę dominującą instytucji lub jej jednostki zależne;
  - (iii) dominującą finansową spółkę holdingową lub jej jednostki zależne;
  - (iv) holding mieszany lub jego jednostki zależne;
  - (v) finansową spółkę holdingową o działalności mieszanej lub jej jednostki zależne;
  - (vi) jakiegokolwiek przedsiębiorstwo mające bliskie powiązania z podmiotami, o których mowa w ppkt (i)-(v);
- f) instrumenty nie podlegają żadnym porozumieniom, umownym lub innego rodzaju, które zwiększają stopień uprzywilejowania należności z tytułu instrumentów w przypadku niewypłacalności lub likwidacji;
- g) instrumenty są wieczyste, a przepisy regulujące kwestie z nimi związane nie zachęcają instytucji do ich wykupu;
- h) jeżeli w przepisach regulujących dane instrumenty uwzględniono co najmniej jedną opcję kupna, opcję tę można wykonywać według wyłącznego uznania emitenta;
- i) wbudowaną w instrumenty opcję wykupu można wykonać, a instrumenty wykupić lub odkupić wyłącznie wtedy, gdy spełnione są warunki określone w art. 77, i nie wcześniej niż po upływie pięciu lat od daty emisji, chyba że spełnione zostały warunki określone w art. 78 ust. 4;
- j) przepisy regulujące dane instrumenty nie wskazują bezpośrednio ani pośrednio, że wbudowaną w instrumenty opcję wykupu można wykonać, a instrumenty wykupić lub odkupić, a instytucja nie ogłasza sama takiej informacji, z wyjątkiem następujących przypadków:
- (i) likwidacji instytucji;
  - (ii) uznaniowego odkupu instrumentów lub zastosowania innych uznaniowych środków obniżenia kwoty kapitału dodatkowego Tier I, w przypadku gdy instytucja uzyskała uprzednie zezwolenie właściwego organu zgodnie z art. 77;
- k) instytucja nie wskazuje bezpośrednio ani pośrednio, że właściwy organ przyjąłby wniosek o przyznanie prawa do skorzystania z opcji wykupu, prawa do wykupu lub odkupu instrumentów;
- l) wypłaty zysków w ramach danych instrumentów spełniają następujące warunki: (i) są one dokonywane z pozycji podlegających podziałowi;

- (ii) poziom wypłaty zysków z tytułu instrumentów nie będzie zmieniany w oparciu o zdolność kredytową instytucji lub jej jednostki dominującej;
- (iii) przepisy regulujące dane instrumenty dają instytucji pełną swobodę uznania w każdym momencie, jeżeli chodzi o anulowanie wypłaty zysków z tytułu instrumentów na czas nieokreślony i na zasadzie nieskumulowanej; instytucja może wykorzystywać takie anulowane płatności w sposób nieograniczony w celu wypełniania swoich zobowiązań w terminach ich wymagalności;
- (iv) anulowanie wypłaty zysków nie stanowi przypadku niewykonania zobowiązania przez instytucję;
- (v) anulowanie wypłaty zysków nie nakłada żadnych ograniczeń na instytucję;

**m) instrumenty nie wpływają na ustalenie, czy wartość zobowiązań instytucji przekracza wartość jej aktywów, jeżeli takie ustalenie stanowi test niewypłacalności zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym;**

- n) przepisy regulujące dane instrumenty wymagają, z chwilą wystąpienia zdarzenia inicjującego, dokonania trwałego lub tymczasowego odpisu obniżającego wartość kwoty głównej instrumentów lub zamiany tych instrumentów na instrumenty w kapitale podstawowym Tier I;
- o) przepisy regulujące dane instrumenty nie zawierają żadnych elementów, które mogłyby utrudnić dokapitalizowanie instytucji;
- p) jeżeli instrumenty nie są emitowane bezpośrednio przez instytucję, muszą być spełnione oba poniższe warunki:
  - (i) instrumenty są emitowane za pośrednictwem jednostki prowadzącej działalność w ramach konsolidacji zgodnie z częścią pierwszą tytuł II rozdział 2;
  - (ii) dochody są natychmiast dostępne do dyspozycji tej instytucji bez ograniczeń, w formie spełniającej warunki określone w niniejszym ustępie.

W myśl art. 127 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1629) instrumenty kapitałowe i pożyczki podporządkowane kwalifikuje się jako instrumenty dodatkowe w Tier I, o których mowa w art. 52 rozporządzenia nr 575/2013, oraz instrumenty w Tier II, o których mowa w art. 63 rozporządzenia nr 575/2013, po uzyskaniu zgody Komisji Nadzoru Finansowego. Komisja Nadzoru Finansowego udziela zgody, o której mowa powyżej, jeżeli są spełnione warunki, o których mowa w:

- 1) art. 52 rozporządzenia nr 575/2013 - w odniesieniu do instrumentów dodatkowych w Tier I;
- 2) art. 63 rozporządzenia nr 575/2013 - w odniesieniu do instrumentów w Tier II.

Obecnie w polskim systemie prawnym brak jest odpowiednich regulacji, umożliwiających emisję papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych, które można byłoby zaliczyć do kategorii instrumentów dodatkowych w Tier I. W szczególności aktualne przepisy ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U z 2018 r. poz. 483, ze zm.) nie przewidują możliwości dokonania z chwilą wystąpienia zdarzenia inicjującego, dokonania trwałego lub tymczasowego odpisu obniżającego wartość kwoty głównej obligacji lub zamiany obligacji na instrumenty w kapitale podstawowym Tier I.

Niemniej tego rodzaju papiery wartościowe lub instrumenty finansowego mogą być wyemitowane w oparciu o prawo innych państw członkowskich UE. Jedyną przeszkodą uniemożliwiającą zaliczenie środków pozyskanych z emisji tego rodzaju instrumentów pod prawem obcym jest norma zawarta w art. 52 ust. 1 lit. m rozporządzenia nr 575/2013, w świetle której dany instrument kapitałowy może być zakwalifikowany jako instrument dodatkowy w Tier I, jeżeli taki instrumenty nie wpływa na ustalenie, czy wartość zobowiązań instytucji przekracza wartość jej aktywów, jeżeli takie ustalenie stanowi test niewypłacalności zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym. Aktualnie zgodnie z brzmieniem art. 11 ust. 2 ustawy prawo upadłościowe dłużnik będący osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, jest niewypłacalny także wtedy, gdy jego zobowiązania pieniężne przekraczają wartość jego majątku, a stan ten utrzymuje się przez okres przekraczający dwadzieścia cztery miesiące. Proponowany przepis wprost wyłączy zobowiązania banku wynikające z instrumentów dodatkowych w Tier I ze zobowiązań uwzględnianych przy wyliczaniu całkowitej wysokości zobowiązań banku.

#### **4. PRZYWRÓCENIE UDZIAŁU PRZEDSTAWICIELA SEKTORA BANKOWEGO W RADZIE BFG**

##### **W art. 1 projektu zmiany ustawy propozycja zmiany Art. 7 ust.1 ustawy o BFG**

Ponownie zwracam się z wnioskiem o przywrócenie członkostwa przedstawiciela sektora bankowego – reprezentanta głównego płatnika składek wnoszonych do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – w Radzie Funduszu. W mojej ocenie dokonano w 2016 r. rzeczy niezmiernie złej usuwając reprezentantów sektora bankowego z tego organu Funduszu. Rada BFG jest ważnym podmiotem w ramach sieci bezpieczeństwa sektora finansowego w Polsce. Doceniając rolę przedstawicieli instytucji publicznych w tym organie należy wskazać, że udział przedstawiciela sektora bankowego jest niezbędny dla prawidłowego funkcjonowania Funduszu, zwłaszcza w zakresie działania jako sprawne centrum wymiany informacji o potencjalnych zagrożeniach pojawiających się na rynku finansowym, także rynku bankowym. Możliwość przekazywania tym kanałem kluczowych informacji o potencjalnych zagrożeniach może prowadzić do zapobieżenia ich materializacji się poprzez wcześniejsze rozwiązanie problemu niż czekanie na rozwiązania regulacyjne lub decyzje interwencyjne BFG lub KNF. Takie podejście może pozwolić zapobiegać sytuacjom kryzysowym i pozwolić na szybkie podejmowanie decyzji zapobiegawczych.

Trzeba przypomnieć, że od 1995 r. – czyli początku funkcjonowania Funduszu – przedstawiciele Związku Banków Polskich uczestniczyli w obradach Rady Funduszu i nigdy obecność i udział w pracach przedstawiciela ZBP nie spowodowała żadnego zagrożenia dla funkcjonowania BFG.

W mojej ocenie, likwidacja platformy wymiany poglądów o sytuacji finansowej, perspektywach i bezpieczeństwie sektora bankowego pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo sektora z przedstawicielami tego sektora może

docelowo negatywnie wpłynąć na jego bezpieczeństwo, szczególnie w sytuacji powstania napięć na rynku finansowym i dużej asymetrii informacji na rynku między kluczowymi jego uczestnikami.

W ślad za tymi uwagami przedstawiam propozycję poprawki legislacyjnej w art. 1 ustawy w części dotyczącej art. 7 ust. 4 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym dodaje się pkt 4 w następującym brzmieniu;

„4) dwaj przedstawiciele Związku Banków Polskich delegowani na zasadach określonych w statucie Funduszu”

Dodatkowo art.. 7 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rada Funduszu składa się z ośmiu członków.”

## **5. WPROWADZENIE OBOWIĄZKU KONSULTOWANIA Z BANKOWYMI IZBAMI GOSPODARCZYMI DECYZJI PODEJMOWANYCH PRZEZ RADĘ FUNDUSZU W SPRAWACH OBCIĄŻEŃ BANKÓW**

**W art. 1 projektu zmiany ustawy o BFG propozycja zmiany Art.8 ust.2 ustawy o BFG**

W kluczowych kwestiach dotyczących obciążeń banków z tytułu funkcjonowania BFG bankowe izby gospodarcze powinny mieć prawo wypowiedania swojego stanowiska jako reprezentanci głównych płatników w systemie gwarantowania depozytów i systemie uporządkowanej likwidacji banków. Obecne spotkania z przedstawicielami władz BFG wynikają jedynie z dobrej woli i praktyki regulatorów, ale nie wynikają wprost z przepisów prawa. Tym samym doceniając tą praktykę, można być świadomym, że ta praktyka może ulec w przyszłości zmianie, szczególnie w sytuacji wprowadzenia zmian personalnych na kluczowych stanowiskach w tych instytucjach.

Uprzejmie proszę o przekazanie powyższych uwag Państwu Senatorem, członkom Komisji Budżetu i Finansów Publicznych celem ich rozważenia i przyjęcia w procedowanej regulacji, co przyczyni się do bardziej efektywnego funkcjonowania sektora bankowego w Polsce.

*A wyprzedzi szpecunku*  
