

Warszawa, 2 września 2013 r.

DP-IV-JW-024-703/13

Pan
Wojciech Kowalczyk
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z pismem przekazującym w załączeniu projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz niektórych innych ustaw (projekt z 14 sierpnia 2013 r.), uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski przedstawia następujące stanowisko.

I. W odniesieniu do przedstawionego zakresu i treści wskazanych na wstępie Założeń zgłaszamy następujące uwagi.

1. W *Założeniach* (część III pkt 3) proponuje się wprowadzenie możliwości sprawowania funkcji członka Rady Polityki Pieniężnej (RPP) przez dwie kadencje; obecnie członkowie RPP mogą być wybierani tylko na jedną, sześcioletnią kadencję. Uzasadnieniem takiej zmiany ma być większa stabilność składu Rady, co miałyby zwiększać stabilność podejmowanych decyzji i wiarygodność polityki pieniężnej.

W ocenie NBP wprowadzenie możliwości sprawowania funkcji członka Rady przez dwie kadencje nie jest wskazane.

Po pierwsze, wprowadzenie możliwości sprawowania funkcji członka Rady przez dwie kadencje może budzić wątpliwości dotyczące niezależności NBP i obniżenia wiarygodności polityki pieniężnej, co może wpływać niekorzystnie na realizację podstawowego celu NBP jakim jest zapewnienie stabilności cen. Ważnym uwarunkowaniem realizowanej przez NBP polityki pieniężnej jest otoczenie instytucjonalne, które ma zapewnić niezależność władz monetarnych. Kierując się troską o niezależność władz monetarnych, ustawa nakazuje także członkom Rady zawieszenie

ewentualnego członkostwa w partiach politycznych na okres kadencji. Wiarygodność Rady jest też wspierana trybem wyboru jej członków (art. 13 ust. 1), który znacząco utrudnia przejście kontroli nad władzą monetarną przedstawicielom jednej opcji politycznej. Z tej perspektywy możliwość powołania członków RPP na drugą kadencję mogłaby być potencjalnym narzędziem wywierania nacisków na członków Rady w celu uzyskania przez przedstawicieli organów ich powołujących wpływu na decyzje w zakresie polityki pieniężnej i działalności NBP leżące w gestii Rady. W efekcie wzrosłoby ryzyko podporządkowania decyzji RPP doraźnym celom politycznym kosztem realizacji ustawowych celów NBP, w tym przede wszystkim utrzymania stabilnego poziomu cen.

Po drugie, obowiązujące przepisy nie przewidujące możliwości drugiej kadencji dla członków RPP nie były dotąd oceniane negatywnie przez instytucje międzynarodowe (MFW, OECD) oceniające jakość polityki pieniężnej i jej otoczenia instytucjonalnego w Polsce.

Jednocześnie warto podkreślić, że w przeglądach polskiej gospodarki sporządzanych przez OECD (OECD Economic Surveys), konsekwentnie wskazuje się na inny aspekt funkcjonowania RPP wpływający na stabilność składu Rady: fakt, że kadencja wszystkich członków wygasa w zbliżonym terminie, przez co w rezultacie niemal jednocześnie zmienia się cały skład Rady. W opinii OECD taki stan rzeczy zwiększa niepewność w polityce pieniężnej i ryzyko niespójności decyzji w kolejnych kadencjach RPP. OECD podkreśla ponadto, że jednoczesna wymiana wszystkich członków może prowadzić do utraty kapitału intelektualnego, know how i pamięci instytucjonalnej, których nie da się w łatwy sposób przekazać nowym członkom. Stąd, w kolejnych raportach (od 2006 r.) OECD rekomenduje wprowadzenie zmian do ustawy, które umożliwiłyby nakładanie się (ang. overlap) kadencji członków Rady, tj. np. tak, aby co dwa lata odnawiana była tylko jedna trzecia jej składu. Jakkolwiek dotychczasowe doświadczenia pokazują, że zmiany w składzie RPP nie prowadziły do zaburzeń czy niespójności w prowadzonej polityce pieniężnej, jednak wprowadzenie zmian rekomendowanych przez OECD byłoby spójne z międzynarodową praktyką (nakładanie się kadencji członków ciał decyzyjnych stosuje się m.in. w: Australii, Czechach, Szwecji, Norwegii i Wlk. Brytanii) i jednocześnie skróciłoby i ułatwiło okres „uczenia się” polityki pieniężnej przez członków RPP kolejnych kadencji. Tym samym, zrealizowano by postulat leżący u podstaw propozycji Ministerstwa Finansów dotyczący zwiększenia stabilności składu Rady, co miałyby zwiększać stabilność podejmowanych decyzji w polityce pieniężnej.

2. W części III, w tytule punktu 5 proponujemy usunąć wyraz „sporządzania”, ponieważ kompetencje RPP nie obejmują „sporządzania” sprawozdania finansowego NBP. Sugerujemy także rozważyć, dla większej czytelności materii objętej *Założeniami*, kwestię usunięcia fragmentu dotyczącego prognozy bilansu płatniczego, gdyż nie są to kwestie bezpośrednio związane z rocznym sprawozdaniem finansowym NBP oraz okresowymi informacjami o wpłatach (wypłatach) z zysku NBP.

3. W części III, w pkt 6 Prawa i obowiązki pracowników NBP proponujemy jego uzupełnienie, iż projektowana ustawa przewidywać będzie obsadzenie w drodze powołania, a nie jako dotychczas umowy o pracę, stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów departamentów, dyrektorów oddziałów oraz doradców Prezesa NBP. Jeśli bowiem uwzględnić kadencyjność wszystkich organów NBP, to nieuzasadnione jest obsadzenie wspomnianych stanowisk kierowniczych i doradczych na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony. Takie ukształtowanie tej kategorii stosunków pracy w praktyce znacznie utrudnia lub nawet uniemożliwia prowadzenie aktywnej polityki kadrowej, niezbędnej w dążeniu do stałego podnoszenia jakości kadry kierowniczej i doradczej, stosownie do aktualnych wyzwań stojących przed bankiem centralnym państwa.

4. W części III, w pkt 7 dotyczącym rachunków bankowych osób fizycznych, w pierwszym akapicie na stronie 5 należy dodać informację, że Kredyt Bank S.A. połączył się z bankiem BZ WBK S.A. Ze względu na fakt, że prowadzenie rachunków walutowych, o których mowa w projekcie, zostało przekazane z NBP do PBI SA w 1993 r., w ustawie zaprojektowanej na podstawie *Założeń* powinien, jak się wydaje, znaleźć przepis wskazujący, że do dokonania zamknięcia tych rachunków upoważniony jest bank obecnie je prowadzący, to jest BZ WBK S.A. W związku z tym proponujemy, aby w dokumencie „*Test regulacyjny*” w punkcie 9 *Koszty i korzyści społeczne* usunąć informację o tym, iż rachunki osób fizycznych znajdują się w NBP oraz że wartość nieodebranych wkładów zwiększy wynik finansowy NBP. Ponadto na stronie 5 *Założeń* proponujemy zmienić brzmienie pierwszego zdania w przedostatnim akapicie na następujące: „Należy podkreślić, że NBP jako członek

Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest przede wszystkim „bankiem banków”, a jego działalność w zakresie obsługi bankowej dotyczy budżetu państwa; nie może zatem polegać na prowadzeniu rachunków ludności, która to działalność należy do właściwości banków komercyjnych.”

5. W części IV („Proponowane zmiany w innych ustawach”), zdanie pierwsze w pkt 2 dotyczy zmiany art. 48 pkt 2 ustawy o NBP i w związku z tym powinno być ujęte w odrębnym punkcie w części III projektowanych *Założeń*, dotyczącej zmian w ustawie o NBP.

II. Jednocześnie NBP przedstawia następujące propozycje dotyczące uzupełnienia wskazanych na wstępie założeń, w zakresie dotyczącym części III, czyli zmian w ustawie o NBP.

1. Proponujemy dodać punkt dotyczący zmian w rozdziale 5 ustawy o NBP – „Emisja znaków pieniężnych” – mówiący o tym, że projektowane w ustawie o NBP zmiany będą przewidywać następujące kwestie.

W odniesieniu do art. 33 ust. 1 ustawy o NBP – konieczne jest odstępianie od określania przez Prezesa NBP w tzw. zarządzeniach emisyjnych wielkości emisji znaków pieniężnych powszechnego obiegu, a w przypadku emisji znaków pieniężnych przeznaczonych na cele kolekcjonerskie – określanie wyłącznie maksymalnej wielkości emisji takich znaków.

Propozycja wynika z różnego charakteru i przeznaczenia nowych znaków pieniężnych. Banknoty i monety powszechnego obiegu przeznaczone są na zapewnienie płynności rozliczeń gotówkowych i są produkowane według ogłoszonego wzoru przez wiele lat, w liczbie zależnej od potrzeb obrotu gotówkowego. Z tego względu ustalenie wielkości emisji w chwili wprowadzenia nowego wzoru do obiegu jest praktycznie niemożliwe, gdyż zapotrzebowanie rynku gotówkowego na dany znak pieniężny ulega ciągłym zmianom. Natomiast w przypadku banknotów i monet przeznaczonych na cele kolekcjonerskie istnieje możliwość określenia przez Prezesa NBP w zarządzeniu emisyjnym wielkości emisji takich znaków, ponieważ kolekcjonerski znak pieniężny wprowadzany jest do obiegu tylko jeden raz, w ustalonym uprzednio temacie, a zatem ustalona maksymalna wielkość jego emisji nie zostanie przekroczona.

W odniesieniu do art. 34 i 35 ustawy o NBP – konieczna jest nowa regulacja, tak na poziomie ustawowym jak i aktów wykonawczych, dotycząca problematyki fałszywych znaków pieniężnych (polskich i obcych) oraz znaków pieniężnych podejrzanych co do autentyczności, a także kwestii wymiany polskich znaków pieniężnych, które wskutek zużycia lub uszkodzenia nie mogą pełnić funkcji środka

płatniczego. Nowe brzmienie art. 34 i 35 ustawy o NBP powinno uwzględniać w szczególności istniejące uwarunkowania konstytucyjne w szczególności w zakresie wydawania aktów wykonawczych oraz doświadczenia wynikające z obowiązujących obecnie rozwiązań, a ponadto regulacje unijne (m.in. rozporządzenia Rady (WE) nr 1338/2001 z dnia 28 czerwca 2001 r. ustanawiającego środki niezbędne dla ochrony euro przed fałszowaniem).

Potrzeba wprowadzenia odpowiednich, nowych przepisów wynika w szczególności z braku formalnej możliwości dokonania nowelizacji zarządzenia Prezesa NBP z dnia 31 sierpnia 1989 r. w sprawie zatrzymywania fałszywych znaków pieniężnych, ponieważ na gruncie obowiązującej Konstytucji RP Prezes NBP nie jest uprawniony do wydawania przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym. Nowe regulacje na poziomie ustawowym powinny przewidywać m.in.:

- obowiązek prowadzenia przez NBP centrum analiz banknotów i monet oraz centrum do spraw fałszerstw znaków pieniężnych, pełniących role Krajowego Centrum Analiz oraz Krajowego Centrum Analiz Monet w odniesieniu do banknotów i monet euro,

- ustawowy obowiązek sprawdzania autentyczności znaków pieniężnych przez przedsiębiorców i inne podmioty, które prowadzą obsługę gotówkową, dotyczący również znaków pieniężnych opiewających na waluty obce, przy czym sprawdzanie autentyczności takich znaków powinno być dokonywane przez osoby mające fachowe przygotowanie lub za pomocą odpowiednich urządzeń,

- wydanie rozporządzeń wykonawczych przez Ministra Sprawiedliwości, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP, regulujących na poziomie aktów wykonawczych materię będącą dotychczas przedmiotem zarządzeń Prezesa NBP dotyczących problematyki fałszywych znaków pieniężnych (polskich i obcych) oraz znaków pieniężnych podejrzanych co do autentyczności, a także problematyki wymiany polskich znaków pieniężnych, które wskutek zużycia lub uszkodzenia nie mogą pełnić funkcji środka płatniczego. Do czasu wydania wspomnianych wyżej rozporządzeń powinny zachować moc przepisy odpowiednich zarządzeń Prezesa NBP. Omawiane rozwiązania wymagać będą umieszczenia w projekcie ustawy mającym powstać na podstawie *Założeń* stosownych regulacji przejściowych.

2. Proponujemy dodać punkt dotyczący zmian w rozdziale 6 ustawy o NBP, przewidujących sformalizowane wyodrębnienie instrumentów na rzecz zapewnienia stabilności krajowego systemu finansowego od instrumentów polityki pieniężnej.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują bowiem, iż polityka stabilnościowa banków centralnych stanowiła istotny element strategii wyjścia z kryzysu. W związku z powyższym szczególnie istotne jest wyposażenie banku centralnego w odpowiednie instrumenty prawne pozwalające na elastyczne reagowanie uwzględniające bieżące warunki w systemie finansowym i gospodarce, zarówno jeżeli chodzi o rodzaj stosowanych instrumentów, jak i zakres podmiotów kwalifikowanych do operacji z bankiem centralnym. Zmiany do ustawy o NBP realizujące to zamierzenie powinny polegać na:

- uporządkowaniu instrumentarium NBP poprzez wprowadzenie rozróżnienia instrumentów polityki pieniężnej od instrumentów działających na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego;
- umieszczeniu odrębnego przepisu wskazującego na możliwość udzielania przez NBP kredytów w celach stabilnościowych bankom oraz innym podmiotom objętym nadzorem nad rynkiem finansowym (nadzorem KNF);
- jednoznacznym wskazaniu, że przepis art. 43 dotyczący udzielania kredytów BFG oraz SKOK wchodzi również w zakres instrumentarium stabilnościowego NBP;
- dodaniu przepisu umożliwiającego NBP udostępnianie środków w ciągu dnia operacyjnego podmiotom objętym nadzorem KNF uczestniczącym w systemach płatności prowadzonych przez NBP, służące realizacji zobowiązań związanych z tym uczestnictwem;
- doprecyzowaniu zakresu kompetencji Zarządu NBP o ustalanie wysokości stóp procentowych, opłat lub prowizji z tytułu kredytów służących realizacji zadań stabilnościowych.

3. Proponujemy dodać punkt dotyczący zmiany art. 69 ust. 1 ustawy o NBP – „Podmiot uprawniony do badania sprawozdania finansowego NBP” – stanowiący, że z nowego brzmienia art. 69 ust. 1 ustawy o NBP powinno wynikać, co następuje:

- roczne sprawozdanie finansowe NBP podlega badaniu przez podmiot uprawniony do badania sprawozdań finansowych,
- ten sam podmiot nie może badać więcej niż pięć kolejnych rocznych sprawozdań finansowych NBP,
- przy czym może on ponownie je badać po upływie co najmniej 3 kolejnych lat.

Organem właściwym do wyboru podmiotu mającego badać roczne sprawozdanie finansowe NBP jest organ kierujący bankiem, czyli Zarząd NBP. Kwestia ta nie przynależy bowiem do materii polityki pieniężnej. Jednocześnie projektowane *Założenia* powinny przewidywać, że opisane wyżej nowe brzmienie art. 69 ust. 1 ustawy o NBP stosować się będzie także do badania rocznych sprawozdań finansowych NBP przez podmiot wybrany przed dniem wejścia w życie nowelizacji, która powstanie na podstawie omawianych *Założeń*.

4. Proponujemy w art. 12 ust. 2 ustawy o NBP uchylić pkt 3. W systemie obecnie obowiązującego płynnego kursu walutowego i braku potrzeby bezpośredniego pozyskiwania środków przez NBP z zagranicznych instytucji bankowych i finansowych ustalanie ww. limitu jest zbędne. W krajach UE limit taki nie jest wprowadzany. Wyjątek stanowi Bułgaria, ale kraj ten funkcjonuje w ramach systemu izby walutowej.

III. Niezależnie od powyższego NBP pragnie zauważyć, że w dalszych pracach nad przewidzianym w *Założeniach* projektem ustawy trzeba mieć na względzie trwające już prace nad *projektem ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym*.

2 pome...

120