

UZASADNIENIE

Projektowane rozporządzenie stanowi wykonanie delegacji zawartej w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, minister właściwy do spraw finansów publicznych może określić, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego, zasady tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków.

Proponowane zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz. U. z 2015 r. poz. 2066), zwanego dalej „rozporządzeniem”, mają charakter systemowy i porządkowy oraz wynikają z przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości zmienionej ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2017 r. poz. 61) oraz z przepisów ustawy z dnia 14 marca 2013 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1787, z późn. zm.) zmienionej ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. poz. 1513). Wskazane przepisy są konsekwencją wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. 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 r. str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 575/2013”.

Projektowane zmiany polegają na zmodyfikowaniu brzmienia definicji ekspozycji kredytowych, wprowadzeniu definicji odpisów aktualizujących należności związane z ekspozycjami kredytowymi oraz rezerw celowych (§ 1 pkt 1 projektu), a także rozszerzeniu katalogu zabezpieczeń ekspozycji kredytowych dotyczących Banku Gospodarstwa Krajowego (§ 1 pkt 5 projektu). Ponadto modyfikowane są przepisy wynikające z ww. definicji (§ 1 pkt 2-4 projektu).

§ 1 pkt 1-4 projektu

Propozycja przepisu § 1 pkt 1 lit. a projektu zakłada ujednoczenie definicji ekspozycji kredytowych w przepisach prawa polskiego w odniesieniu do przepisów rozporządzenia nr 575/2013 tak, aby przy wykonywaniu obliczeń dotyczących adekwatności kapitałowej ekwiwalentne wartości wyliczane były w możliwie porównywalny sposób.

Rozporządzenie nr 575/2013 wprowadziło obowiązującą wszystkie banki definicję ekspozycji kredytowej mającą zastosowanie do kalkulacji ryzyka kredytowego. Zgodnie z art. 111 rozporządzenia nr 575/2013, wartością ekspozycji składnika aktywów jest wartość księgowa tego składnika, która pozostaje po dokonaniu korekt z tytułu szczególnego ryzyka kredytowego, dodatkowych korekt wartości zgodnie z art. 34 i art. 110 rozporządzenia nr 575/2013 oraz innych redukcji funduszy własnych związanych z danym składnikiem aktywów. Oznacza to, że odsetki zastrzeżone stanowią element wyceny bilansowej, a co za tym idzie na mocy rozporządzenia nr 575/2013 w stosunku do nich banki zobowiązane są zastosować wagi ryzyka, np. 75%, 100% lub 150%. Przed wejściem w życie rozporządzenia nr 575/2013 banki sporządzające sprawozdania finansowe na podstawie ustawy o rachunkowości, zwane dalej „bankami PSR”, nadawały odsetkom zastrzeżonym zerową wagę ryzyka.

Aktualnie, banki PSR ujmują wszystkie naliczone od kredytów i pożyczek odsetki jako rozliczenia międzyokresowe przychodów, podczas gdy banki sporządzające sprawozdania finansowe na podstawie Międzynarodowych Standardów Rachunkowości/Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej rozpoznają naliczone odsetki w przychodach odsetkowych. Jednocześnie odpisy aktualizujące zmniejszają wynik odsetkowy proporcjonalnie do wysokości jego utworzenia. Oznacza to, że banki PSR, ujmując naliczone odsetki od należności zagrożonych w rozliczeniach międzyokresowych przychodów zwiększają kwotę ekspozycji kredytowej, nie mogąc jej ani skorygować (pomimo, że nie jest ujmowana w wyniku), ani nadać wagi ryzyka 0%.

Rozdźwięk pomiędzy stosowanymi dotychczas przepisami krajowymi a przyjętym rozporządzeniem nr 575/2013 prowadzi do powstania różnic w wyniku odsetkowym banku PSR i MSR/MSSF, a także w ustalaniu podstawy liczenia wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, jak również uchylenie ust. 3 w art. 41 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz brak możliwości zastosowania metody praw własności w jednostkowym sprawozdaniu banku¹, pojęciu ekspozycji kredytowych nadano nowe brzmienie. W § 1 pkt 1 lit. a projektu proponuje się, aby ekspozycje kredytowe oznaczały bilansowe należności z tytułu kredytów i pożyczek, skupionych wierzytelności, czeków i weksli, zrealizowanych gwarancji, innych wierzytelności o podobnym charakterze oraz udzielone zobowiązania pozabilansowe o charakterze finansowym i gwarancyjnym. Ponadto w § 1 pkt 1 lit. b projektu wprowadza się definicję odpisów aktualizujących należności związane z ekspozycjami kredytowymi, która zakłada, że odpisy odnoszą się do odsetek i prowizji, także skapitalizowanych od ekspozycji kredytowych, jak również określonych kategorii wierzytelności od podmiotów zależnych od banku. Wprowadzenie powyższych pojęć skutkuje określeniem w § 1 pkt 1 lit. c projektu terminu „rezerwy celowe” jako rezerw na ryzyko związane z działalnością banków odnoszących się do ekspozycji kredytowych, z wyłączeniem odsetek i prowizji, także skapitalizowanych od ekspozycji kredytowych, oraz wierzytelności od podmiotów zależnych od banku, które spełniają określone w projekcie warunki.

Zmiany projektowane w § 1 pkt 2-4 projektu są zmianami o charakterze porządkująco-redakcyjnym. Ich dokonanie jest konsekwencją wprowadzenia nowych definicji.

W związku z dodaniem przepisu § 1 pkt 6a rozporządzenia przereformowano treść wprowadzenia do wyliczenia w § 2 ust. 1 rozporządzenia, rezygnując z określenia skrótu rezerw celowych. Zmiana projektowana w § 1 pkt 3 projektu doprecyzowuje przepis § 6 rozporządzenia. W wyniku zdefiniowania pojęcia odpisów aktualizujących należności związane z ekspozycjami kredytowymi zaistniała konieczność wskazania, w jakiej kolejności należy uwzględniać posiadane zabezpieczenia. Określono, że zabezpieczenia jako pierwsze należy uwzględniać przy ustalaniu podstawy tworzenia rezerwy celowej, następnie – odpisów aktualizujących należności związane z ekspozycjami kredytowymi i na końcu – na udzielone zobowiązania pozabilansowe. Propozycja określona w § 1 pkt 4 projektu zakłada, że w odniesieniu do odpisów aktualizujących należności związane z ekspozycjami kredytowymi będą miały zastosowanie zasady określone w przepisach § 1 pkt 3-9, § 2-13 oraz w Załącznikach nr 1-3 rozporządzenia.

¹ Przepis § 36 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 października 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków (Dz. U. z 2013 r. poz. 329).

§ 1 pkt 5 projektu

Propozycja § 1 pkt 5 lit. a tiret pierwsze oraz § 1 pkt 5 lit. b tiret pierwsze projektu przewiduje włączenie, na zasadach analogicznych jak dla Skarbu Państwa, do katalogu zabezpieczeń ekspozycji kredytowych, stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia, zabezpieczeń w postaci gwarancji lub poręczenia podmiotu, którego zobowiązania lub działalność objęta jest gwarancją, poręczeniem lub innym mechanizmem wsparcia, udzielonym przez Skarb Państwa na podstawie odrębnych przepisów, spełniających wymogi ochrony kredytowej w rozumieniu art. 213-215 rozporządzenia nr 575/2013.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (art. 70) wprowadziła w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1787, z późn. zm.) zmiany m.in. w obszarze węg ryzyka kontrahenta wobec ekspozycji BGK.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego, minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje Bankowi Gospodarstwa Krajowego, zwanemu dalej „BGK”, środki na utrzymanie:

- 1) funduszy własnych na poziomie gwarantującym realizację zadań, o których mowa w art. 5 ustawy o BGK (tj. cały katalog zadań, które są lub mogą być wykonywane przez BGK),
 - 2) płynności, o której mowa w art. 411-428 rozporządzenia nr 575/2013 oraz w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe
- mając na względzie konieczność pokrycia ryzyka działalności bankowej ponoszonego przez BGK (tj. całej działalności prowadzonej przez BGK).

Warunki oraz tryb przekazania środków na rzecz BGK określa umowa zawarta między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych a BGK (art. 3 ust. 3a). W myśl art. 3 ust. 3b ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego, powyższe zobowiązania ministra właściwego do spraw finansów publicznych spełniają wymogi ochrony kredytowej w rozumieniu art. 213-215 rozporządzenia nr 575/2013, udzielonej przez Skarb Państwa, a ekspozycjom wobec BGK przypisuje się wagę ryzyka na zasadach określonych w art. 114 ust. 4 rozporządzenia nr 575/2013. Na podstawie art. 114 ust. 4 rozporządzenia nr 575/2013, ekspozycjom wobec rządów centralnych i banków centralnych państw członkowskich, denominowanym i finansowanym w walucie krajowej tego rządu centralnego i banku centralnego, przypisuje się wagę ryzyka równą 0%.

W obowiązującym stanie prawnym Skarb Państwa nie gwarantuje bezpośrednio zobowiązań BGK, jednakże biorąc powyższe pod uwagę, Skarb Państwa został ustawowo zobowiązany do przekazywania na rzecz BGK środków w celu utrzymania płynności i wypłacalności. Ustawa o Banku Gospodarstwa Krajowego odnosi ww. mechanizm wsparcia do mechanizmu regwarancji (ochrony kredytowej udzielonej przez Skarb Państwa) w rozumieniu rozporządzenia nr 575/2013 (art. 3 ust. 3b). Zapisy art. 213-215 tego rozporządzenia obejmują zarówno gwarancje, jak i regwarancje Skarbu Państwa. Zatem, wszelkim ekspozycjom BGK denominowanym i finansowanym w złotych również powinna być przypisywana analogiczna – zerowa – waga ryzyka. Obecnie takie rozwiązanie ustawowe (mechanizm wsparcia w postaci regwarancji) posiada wyłącznie BGK. Przypisanie zerowej wagi ryzyka – w związku z ochroną kredytową Skarbu Państwa ekspozycji BGK – na podstawie art. 395 w powiązaniu z art. 400 rozporządzenia nr 575/2013 skutkuje brakiem konieczności stosowania limitów koncentracji na ekspozycje BGK przez inne banki.

Obecnie na podstawie ust. 1 pkt 3b załącznika nr 2 do rozporządzenia zabezpieczeniami umożliwiającymi zakwalifikowanie ekspozycji kredytowej do kategorii „normalne”, niezależnie od jej spłacalności czy też sytuacji ekonomiczno-finansowej dłużnika, są (analogicznie do gwarancji lub poręczeń Skarbu Państwa) gwarancje lub poręczenia BGK,

o których mowa w rozdziale 8a ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2015 r. poz. 1052, z późn. zm.), tj. gwarancje udzielane przez BGK w ramach programów rządowych.

Ponadto w prawodawstwie polskim funkcjonuje zwolnienie odnoszące się do dwóch grup emitentów papierów wartościowych, tj. Skarbu Państwa oraz podmiotów, których działalność jest gwarantowana lub regwarantowana przez Skarb Państwa w rozumieniu art. 213-215 rozporządzenia nr 575/2013, w odniesieniu do braku obowiązków utrzymywania limitów koncentracji zakładów ubezpieczeń na dłużne papiery wartościowe takich podmiotów oraz otwartych funduszy emerytalnych².

Mając na uwadze bardziej efektywne wykorzystanie katalogu zabezpieczeń BGK w kontekście tworzenia rezerw celowych na ekspozycje kredytowe banków, proponuje się w załączniku nr 2 do rozporządzenia dodać pkt 1a w ust. 1 oraz pkt 1a w ust. 3. Konsekwencją przyjęcia tego rozwiązania są zmiany przewidziane w pkt 5 i pkt 6 w ust. 1 oraz pkt 17 w ust. 3 w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

Projektowane zmiany powinny skutkować niższym poziomem tworzonych rezerw celowych (stanowiących koszty), co z kolei powinno wpłynąć na poprawę wyniku finansowego oraz – pośrednio – na obniżenie poziomu ryzyka reputacyjnego banków (niższy poziom kredytów wykazywanych jako zagrożone). Jednocześnie, mając na względzie wagę ryzyka BGK oraz związane z tym zabezpieczenia Skarbu Państwa wobec jego ekspozycji, jakość zabezpieczeń ekspozycji kredytowych banków powinna utrzymywać się na wysokim poziomie.

§ 2 projektu

Proponuje się, aby rozporządzenie miało zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań finansowych sporządzanych za rok obrotowy rozpoczynający się od dnia 1 stycznia 2017 r., z wyjątkiem § 1 pkt 5. W odniesieniu do tego przepisu proponuje się, żeby miał zastosowanie po raz pierwszy do rezerw celowych wymienionych w § 3 ust. 4 zmienianego rozporządzenia i wszedł w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

§ 3 projektu

Przepis końcowy określa termin wejścia w życie rozporządzenia. Proponuje się, aby rozporządzenie weszło w życie 14 dni od dnia ogłoszenia i miało zastosowanie do sprawozdań finansowych sporządzanych za rok obrotowy rozpoczynających się w dniu 1 stycznia 2017 r. Taki okres *vacatio legis* jest zgodny z § 1 ust. 1 uchwały Nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205), który stanowi, że termin wejścia w życie rozporządzeń ministrów, jeżeli rozporządzenie zawiera przepisy określające warunki wykonywania działalności gospodarczej, powinien być wyznaczany na dzień 1 stycznia albo 1 czerwca. Wyjątek stanowi § 1 pkt 5 projektu, który wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia i po raz pierwszy będzie miał zastosowanie do rezerw celowych wymienionych w § 3 ust. 4. Z uwagi na fakt włączenia nowych rodzajów zabezpieczeń do katalogu zabezpieczeń ekspozycji kredytowych uznaje się za zasadne, aby data obowiązywania tych przepisów była tożsama z dniem wejścia w życie projektowanego rozporządzenia. Wejście w życie tego przepisu z dniem następującym po dniu ogłoszenia zapewni zachowanie minimalnego *vacatio legis*.

² Art. 276 ust. 6 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. poz. 1844, z późn. zm.) oraz art. 142 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 291, z późn. zm.).

Zawarte w projekcie regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), dlatego też projekt rozporządzenia nie podlega procedurze notyfikacji.

Rozporządzenie nie wymaga przedstawiania go organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. W szczególności regulacja nie mieści się w zakresie przedmiotowym zagadnień podlegających konsultacjom z Europejskim Bankiem Centralnym, zgodnie z 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 (Dz. Urz. UE L 189 z 3.7.1998, s. 42).

Stosownie do art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Minister Rozwoju i Finansów wystąpi do Komisji Nadzoru Finansowego o opinię w sprawie projektowanego rozporządzenia.

Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych dotyczącym projektów rozporządzeń Ministra dla działów: budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa projekt zostanie udostępniony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.