



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.411.001.01.2016
I/16/001

Tekst ujednoczony

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/16/001 – Sprawowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie w latach 2013-2015
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontrolerzy</i>	1. Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/13/2016 z dnia 20 czerwca 2016 r., 2. Elżbieta Grohman, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/14/2016 z dnia 20 czerwca 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF), 00-950 Warszawa, Plac Powstańców Warszawy 1
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Andrzej Jakubiak, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Zdaniem NIK, działania nadzorcze podejmowane przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (dalej: SBRzR w Wołominie lub Bank) były nie w pełni rzetelne¹, a także nieskuteczne w zakresie realizacji celu nadzoru bankowego, określonego w art. 133 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa środków gromadzonych na rachunkach bankowych. Reakcja UKNF na dane o sytuacji Banku oraz ryzyka dla jego stabilności była spóźniona, co wpłynęło na wysokość strat deponentów i innych wierzycieli Banku, którzy nie odzyskują środków z masy upadłości Banku.

Uzasadnienie oceny ogólnej

UKNF działał zgodnie z przyjętą metodologią nadzorczą, a KNF podejmowała działania przewidziane ustawą Prawo bankowe, jednak nie zapewniło to bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, gdyż nie zapobiegło upadłości Banku ze szkodą dla jego klientów. Analizy kwartalne sytuacji ekonomiczno-finansowej Banku, a także wyniki całościowego procesu badania i oceny nadzorczej (dalej: BION) były sporządzane i przekazywane Kierownictwu UKNF, zgodnie z zatwierdzonymi w UKNF procedurami i metodykami. Jednak działania inspekcyjne były spóźnione. Pierwsza od 2010 r. inspekcja kompleksowa w Banku została przeprowadzona dopiero we wrześniu 2014 r. Doprowadziła ona do ujawnienia licznych nieprawidłowości w działaniu SBRzR w Wołominie. Aby zapobiec upadłości Banku musiałyby one zostać wykryte znacznie wcześniej. Dane z Raportów Wskaźników Ekonomiczno-Finansowych (dalej: RWEF), prezentujące wzrost sumy bilansowej i portfela kredytów z utratą wartości oraz utrzymujący się wysoki poziom kredytów pod obserwacją, stanowiły przesłanki do przeprowadzenia inspekcji

¹ Jedno z kryteriów przeprowadzanej przez NIK kontroli oznaczające działalność z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie.

co najmniej trzy kwartały wcześniej. Pozwoliłoby to na zahamowanie wzrostu zobowiązań Banku (od końca września 2014 r. do końca czerwca 2015 r. depozyty wzrosły o ponad 400 mln zł). W wyniku tego ograniczona zostałaby skala wypłat gwarancji depozytów, dokonanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w wysokości 2 mld zł oraz strat wierzycieli, którzy nie uzyskają zwrotu środków z masy upadłości Banku.

KNF nie dołożyła należytej staranności, aby w opiniach przekazanych w sierpniu 2015 r. do Narodowego Banku Polskiego i Ministerstwa Finansów, dotyczących wypłacalności SBRzR w Wołominie, zawrzeć wszystkie informacje istotne dla oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej Banku. Opinie przedstawiały w szczególności kształtowanie się podstawowych wskaźników kapitałowych, obrazujących wypłacalność Banku. Jednakże podstawą kalkulacji tych wskaźników były dane liczbowe, pochodzące ze sprawozdań Banku, których wiarygodność była niska. Zastrzeżenie dotyczące ograniczonej wiarygodności sprawozdawczości Banku i przekazywanych danych nie zostało w opiniach zawarte. KNF nie podała także, że ustalenia inspekcji wskazujące na konieczność zmiany klasyfikacji należności Banku, utworzenia rezerw celowych i odpisów aktualizacyjnych, a w konsekwencji na powstanie straty na datę 30 czerwca 2014 r., zostały oparte na badaniu dotyczącym 16,7% portfela kredytowego. Oznaczało to ryzyko, iż sytuacja Banku była gorsza niż przedstawiona w przekazanym dokumencie. Zdaniem NIK, przekazanie Ministrowi Finansów opinii pozbawionej wymienionych informacji przyczyniło się do udzielenia przez niego na rzecz NBP gwarancji w kwocie 250 mln zł, jako zabezpieczenia kredytu refinansowego dla SBRzR w Wołominie, bez uwzględnienia wszystkich istotnych okoliczności i naraziło Skarb Państwa na wysokie ryzyko strat.

Ocena NIK została sformułowana na podstawie akt kontroli uzyskanych z Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. NIK nie miała możliwości przeprowadzenia kontroli w SBRzR w Wołominie (w upadłości), pozwalającej na ocenę działań zarządu tego Banku oraz weryfikację adekwatności działań UKNF do rzeczywistej sytuacji Banku, z uwagi na brak ustawowych uprawnień do kontroli w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania podejmowane na podstawie nadzoru analitycznego i inspekcyjnego nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie

Opis stanu faktycznego

W pierwszych trzech kwartałach 2013 r. wyniki kwartalnej analizy danych finansowych sektora bankowego prezentowane były Kierownictwu UKNF w formie Streszczeń dla Kierownictwa (SDK), które zawierały ustalone dla danego banku oceny CAEL², trend kwartalny, raport analityczny i planowane działania nadzorcze. SDK przygotowywane były przez Departament Bankowości Spółdzielczej i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (DBS) w oparciu o analizę wskaźników z RWEF³. Do końca ostatniego dnia roboczego kolejnego kwartału po dacie analizy banki otrzymywały od Zastępcy Przewodniczącego KNF, odpowiedzialnego za nadzór bankowy, pismo informujące o ocenach CAEL i trendzie kwartalnym, bazujące na wynikach przeprowadzonej kwartalnie analizy.

Oceny nadane w systemie CAEL były wysyłane do Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie terminowo.

² Ocena była nadawana w wyniku analizy obejmującej cztery obszary: C-adekwatność kapitałową, A-jakość aktywów, E-wynik finansowy, L-trendy płynności.

³ Raport sporządzany jest dla wszystkich banków w oparciu o informacje przekazywane przez banki do NBP i po ich przetworzeniu prezentowane są w postaci wskaźników, struktur procentowych oraz wartości złotych. RWEF prezentuje dane za okres pięciu kwartałów oraz dane dla grupy rówieśniczej z najnowszego kwartału.

Ponadto nadzór analityczny („zza biurka”), odbywał się przy wykorzystaniu procesu BION. Celem procesu BION jest dokonanie oceny ryzyka banku, jakości wewnątrzbankowego procesu zarządzania ryzykiem i utrzymywania kapitału wewnętrznego (ICAAP), oceny zgodności działania banku z odpowiednimi ustawami i regulacjami, identyfikacji nieprawidłowości w prowadzonej przez bank działalności. Podstawą nadanej oceny, zgodnie z procedurą BION, był kwestionariusz BION, wypełniony przez zarząd Banku, dokumenty sporządzane w Banku (raporty, analizy, regulacje i zestawienia), dane sprawozdawcze w formie RWEF oraz inne informacje pozyskane przez UKNF w trakcie bieżącego nadzoru sprawowanego nad Bankiem.

(dowód: akta kontroli str. 34-337, 2017-2024)

Jak wyjaśnił Dyrektor DBS, za opracowanie i prawidłowość przekazanych materiałów na potrzeby procesu BION oraz zgodność z przepisami prawa odpowiedzialne jest kierownictwo banku. Kompletność regulacji oraz ich zgodność z obowiązującymi przepisami podlega ocenie w toku czynności inspekcyjnych, wykonywanych przez UKNF w banku.

(dowód: akta kontroli str. 2023)

Od grudnia 2013 r. w UKNF do kwartalnej oceny „zza biurka” wybranych czynników ryzyka, występujących w działalności banków, służy system KOBRA (Kwartalna Ocena Banku – Raport z Analizy Ryzyka), który zastąpił system CAEL. Ocena w systemie KOBRA dokonywana jest na podstawie analizy wskaźników ilościowych, pobranych z RWEF za ostatni kwartał oraz analizy wskaźników jakościowych, których wpływ na ocenę za dany obszar ryzyka jest przeprowadzany w oparciu o ocenę ekspercką.

Od pierwszego kwartału 2014 r., SBRzR w Wołominie informowany był pisemnie o wyniku analizy, gdy w badanym okresie, w porównaniu do poprzedniego kwartału, którakolwiek z ocen częściowych uległa zmianie.

W okresie od początku 2013 r. do I połowy 2015 r. w UKNF sporządzane były analizy kwartalne i nadawane oceny za poszczególne poziomy ryzyka w oparciu o system CAEL i system KOBRA w odpowiedniej skali, zgodnej z zatwierdzonymi w UKNF procedurami i metodykami. Dodatkowo w wyniku procesu BION nadano SBRzR w Wołominie oceny według stanu na dzień 31 marca 2013 r. oraz w ramach procesu BION, przeprowadzonego w trybie inspekcyjnym na dzień 30 czerwca 2014 r.

Analiza kwartalna w oparciu o system KOBRA według stanu na dzień 30 września 2015 r. nie była sporządzona, ponieważ RWEF za III kwartał 2015 r. został wygenerowany na podstawie uzyskanej z NBP sprawozdawczości banków w dniu 27 listopada 2015 r., tj. tydzień po decyzji KNF o zawieszeniu działalności SBRzR w Wołominie oraz upoważnieniu Przewodniczącego KNF do złożenia do sądu wniosku o ogłoszenie upadłości Banku.

(dowód: akta kontroli str. 34-337, 2017-2024)

Oceny ogólne i częściowe SBRzR w Wołominie, nadane przez Departament Bankowości Spółdzielczej i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych, obejmujące dane według stanu na koniec 2012 r. i za pierwsze trzy kwartały 2013 r. ustalone zostały na poziomie 3 w pięciostopniowej skali, gdzie ocena 1 stanowiła ocenę najlepszą, a 5 – najgorszą. Przewidywany trend kwartalny określono jako stabilny. Analizy zawierały omówienie wielkości wskaźników w poszczególnych obszarach, tj. z zakresu adekwatności kapitałowej, jakości aktywów, wyniku finansowego, trendu płynności. Wielkość danego wskaźnika analizowana była w odniesieniu do poprzedniego kwartału oraz tego samego kwartału roku poprzedniego na tle grupy rówieśniczej. W obszarze jakości aktywów, udział kredytów z utratą wartości i udział kredytów przeterminowanych powyżej 90 dni w portfelu

kredytowym kształtował się poniżej poziomu określonego dla grupy rówieśniczej. Zaobserwowano dużą koncentrację portfela kredytowego. Według struktury podmiotowej były to kredyty dla małych i średnich przedsiębiorstw. Według struktury rodzajowej przeważały kredyty operacyjne. W ramach planowanych działań nadzorczych zalecono: analizę przekazywanych sprawozdań oraz RWEF, w miarę potrzeby kontakty telefoniczne z zarządem Banku i pracownikami Banku, obserwacje trendów w zakresie kształtowania się ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie, portfela kredytowego z utratą wartości, wyniku finansowego oraz płynności finansowej Banku, nadzorowanie realizacji zaleceń wydanych po ocenie BION, nadzorowanie dalszego zwiększania skali prowadzonej działalności, analizę wpływu struktury portfela na osiągnięte wyniki finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 338-356)

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora DBS poziom ryzyka koncentracji był badany kwartalnie w ramach oceny poziomu ryzyka w obszarze jakości aktywów. Informacje przekazywane przez zarząd SBRzR w Wołominie nie wskazywały jednak na wysoki poziom koncentracji. Dostępna sprawozdawczość (w tym RWEF) pozwala na ocenę przede wszystkim struktury podmiotowej i rodzajowej portfela kredytowego – według danych raportowanych przez banki. Ponadto do nadawania ocen kwartalnych wykorzystywane są formularze sprawozdawcze NB300 i MB300 dotyczące znaczących zaangażowań banków⁴. Odpowiedzialność za identyfikację podmiotów podlegających ujawnieniu w sprawozdaniach ponosi podmiot składający sprawozdania. W SBRzR w Wołominie, zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora DBS, problem stanowiły powiązania, które nie miały charakteru kapitałowego, bądź osobowego, określonego przepisami prawa, gdyż takie są możliwe do identyfikacji. Powiązania w zidentyfikowanej w Banku grupie miały charakter gospodarczy, co bez wglądu w dokumentację kredytową posiadaną przez Bank, uniemożliwiało ich skuteczną identyfikację.

(dowód: akta kontroli str. 1791-1792, 2021-2024)

Zgodnie z RWEF wartość aktywów na koniec III kwartału 2013 r. wzrosła w porównaniu z końcem 2012 r. o 81%, tj. z kwoty 1.578,2 mln zł do kwoty 2.856,8 mln zł. Portfel kredytowy w ciągu trzech kwartałów 2013 r. zwiększył się o 33,6%, portfel kredytowy z utratą wartości⁵ wzrósł o 89,8%, tj. z kwoty 66,4 mln zł do kwoty 126,0 mln zł. W okresie grudzień 2012 r. – wrzesień 2013 r. Bank wykazywał sięgający 40-50% poziom kredytów pod obserwacją.

(dowód: akta kontroli str. 1666-1696, 2025)

Zastępca Przewodniczącego KNF w piśmie z oceną kwartalną nadaną po upływie III kwartału 2013 r., skierowanym do SBRzR w Wołominie w dniu 5 grudnia 2013 r. stwierdził, że wynik finansowy Banku nie opiera się na stabilnych źródłach przychodów. Wątpliwości budziły zmniejszające się odpisy z tytułu utraty wartości w sytuacji, gdy systematycznie rośnie wartość portfela kredytowego z utratą wartości. Ponadto zwrócono uwagę na słabość procesu planowania, tj. wzrost skali prowadzonej działalności i sumy bilansowej, niewynikający z przesłanego wcześniej planu ekonomiczno-finansowego na 2013 r. Na podstawie art. 139 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo bankowe Komisja wezwała Bank do przesłania do UKNF aktualnej,

⁴ Sprawozdania o znaczących zaangażowaniach banku służą prezentacji klientom, wobec których wartość całkowitego zaangażowania banku przekracza ustalone poziomy, a także klientów podlegających zgłoszeniu do KNF.

⁵ W SBRzR w Wołominie w portfelu kredytowym z utratą wartości znajdowały się ekspozycje kredytowe zaliczone do grupy „zagrożone”, w tym ekspozycje zaliczone do kategorii „poniżej standardu”, „wątpliwe” i „stracone”. SBRzR w Wołominie stosował Krajowe Standardy Rachunkowości wydane przez Komitet Standardów Rachunkowości działający przy Ministrze Finansów. Klasyfikację należności reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz. U. Nr 235, poz. 1589)

długoterminowej strategii rozwoju, zatwierdzonej przez Radę Nadzorczą, uwzględniającą prognozowane dane ekonomiczno-finansowe SBRzR w Wołominie.

(dowód: akta kontroli str. 1800-1801)

Zgodnie z wyjaśnieniem Przewodniczącego KNF powyższe ustalenia miały między innymi wpływ na wytypowanie SBRzR w Wołominie do przeprowadzenia inspekcji kompleksowej w 2014 r. Cele zawarte w strategii były spójne wewnętrznie, ale ich realizacja w ocenie UKNF wiązała się z dalszym zbyt szybkim rozwojem Banku na niemal wszystkich płaszczyznach jego działalności. Przyjęte cele oceniano jako związane ze wzrostem narażenia Banku na ryzyko – szczególnie operacyjne. W ramach procesu BION realizowanego według stanu na 31 marca 2013 r. za obszar zarządzania ryzykiem biznesowym, w ramach którego oceniana była strategia banku, przyznana została ocena 3, świadcząca o budzącej zastrzeżenia jakości zarządzania.

(dowód: akta kontroli str. 1788-1794)

Ocena końcowa nadana Bankowi w wyniku procesu BION według stanu na dzień 31 marca 2013 r. wyniosła 2,5 (w siedmiostopniowej skali bank mógł otrzymać ocenę na poziomie 1,0; 1,5; 2,0; 2,5; 3,0; 3,5; 4,0, przy czym ocena 1,0 jest oceną najlepszą a 4,0 – najgorszą). Zgodnie z Procedurą BION z 24 maja 2013 r. oceny w przedziale 2,0 lub 2,5 oznaczają zadawalającą ogólną sytuację banku w ocenianych obszarach. Mogą występować nieprawidłowości jednak nie są one istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa zgromadzonych depozytów. Dotyczą one obszarów, którym nadano ocenę 3, w stosunku do których istnieje konieczność wystosowania zaleceń KNF.

Wraz z oceną końcową BION, Komisja wydała zalecenia w zakresie wszystkich ocenianych ryzyk. W zaleceniach w zakresie ryzyka biznesowego, któremu nadano ocenę, na poziomie 3,2, zobowiązano zarząd Banku do wzmocnienia planowania poprzez wprowadzenie procedur wewnętrznych regulujących ten proces.

(dowód: akta kontroli str. 138-231, 405-410)

W odpowiedzi na wydane zalecenia, zarząd Banku przekazał Komisji szczegółowy harmonogram realizacji zaleceń oraz sprawozdania z wykonania harmonogramu prac związanych z realizacją zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 411-417, 2169-2170)

Kwartalne oceny poziomu ryzyka dokonane w systemie KOBRA⁶ sporządzone według stanu na koniec 2013 r. oraz na koniec I i II kwartału 2014 r. zostały ustalone na poziomie odpowiednio 2,05, 2,05 i 2,06. Sytuacja w zakresie jakości aktywów zdaniem analityków DBS nie budziła zastrzeżeń. Stwierdzono, że jakość portfela kredytowego, który generuje największe ryzyko, była umiarkowana i kształtowała się korzystnie na tle grupy rówieśniczej. Struktura podmiotowa portfela nie była zdwersyfikowana – około 90% portfela stanowiły kredyty dla małych i średnich przedsiębiorstw, w tym z branży deweloperskiej. W strukturze rodzajowej dominowały kredyty operacyjne i inwestycyjne. W raporcie kwartalnym według stanu na 30 czerwca 2014 r. zmianie uległ trend kwartalny (pogorszenie). Wzrosła ocena ryzyka w jednym obszarze. Trendy płynności oceniono na poziomie 1,5 punktu (poprzednio 1,0). Wpływ na pogorszenie oceny ryzyka miała korekta oceny jakościowej o 0,2 punktu ze względu na brak dywersyfikacji portfela kredytowego i utrzymującą się wysoką koncentrację podmiotową portfela kredytowego.

(dowód: akta kontroli str. 363-372)

⁶ Podstawową skalą ocen stosowaną do analizowanych obszarów - z wyjątkiem oceny końcowej – jest podobnie jak w przypadku BION siedmiostopniowa skala ocen mieszcząca się w przedziale od 1 do 4, ze zmianą oceny co 0,5. Dla oceny końcowej obowiązuje skala ocen od 1 do 4, z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku.

Ponadto ze względu na ocenę BION w zakresie poziomu kapitału, w dniu 3 lutego 2014 r. Komisja na podstawie art. 138 ust. 2 ustawy Prawo bankowe zaleciła, aby Bank nie wypłacał dywidendy z zysku do podziału za 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1802)

Departament Bankowości Spółdzielczej i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych pismem z dnia 4 sierpnia 2014 r. skierowanym do Departamentu Inspekcji Bankowych i Instytucji Płatniczych wskazywał na konieczność objęcia SBRzR w Wołominie procesem inspekcyjnym. Jedynym uzasadnieniem wniosku była wysoka dynamika wzrostu skali działania Banku oraz związany z nią wzrost ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 1822-1825, 1828, 1839-1843)

W wyniku inspekcji kompleksowej, przeprowadzonej we wrześniu 2014 r. UKNF stwierdził istotne nieprawidłowości i uchybienia w działalności Banku, dotyczące głównie zarządzania ryzykiem kredytowym oraz skuteczności systemu kontroli wewnętrznej. Badania wykazały niską jakość procesu identyfikacji ryzyka kredytowego na etapie udzielania kredytu i podczas monitoringu sytuacji ekonomiczno-finansowej klientów. Bank przyjmował do pomniejszeń podstawy tworzenia rezerwy zabezpieczenia w wartościach ustalonych w operatach bez adekwatnej weryfikacji parametrów rynkowych w zakresie przyjętych podejść i metod wycen. Istotne ryzyko kredytowe w Banku związane było z wysoką koncentracją branżową oraz licznymi powiązaniem typu osobowego, organizacyjnego, gospodarczego w ramach identyfikowanych grup podmiotów. Na skutek badania jakości 16,7% portfela kredytowego rekomendowano przeklasyfikowanie ponad 80% zbadanych należności kredytowych do wyższych grup ryzyka kredytowego. Po uwzględnieniu ustaleń inspekcji w SBRzR w Wołominie, uwzględniając potrzebę utworzenia rezerw celowych na przeklasyfikowane ekspozycje kredytowe, nastąpiłby wzrost udziału należności zagrożonych w portfelu kredytowym Banku z 6,1% do 18,6% oraz wzrost portfela kredytów zagrożonych o 205,3%.

W efekcie dokonanych w trakcie inspekcji w zakresie rekomendowanych zmian klasyfikacji należności Banku i utworzenia rezerw celowych i odpisów aktualizujących, stwierdzono wystąpienie w Banku na dzień 30 czerwca 2014 r. straty brutto w kwocie 56,7 mln zł.

W związku ze stwierdzoną stratą, na podstawie art. 142 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, Bank zobowiązany był do opracowania i przedłożenia Komisji Nadzoru Finansowego programu postępowania naprawczego, zapewniającego poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz bezpieczeństwa funkcjonowania. Zgodnie z pismem Przewodniczącego KNF z 13 stycznia 2015 r., określono termin do przedstawienia programu postępowania naprawczego na dzień 31 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 375-380, 709-881, 1030-1068)

W raporcie z analizy kwartalnej według stanu na 30 września 2014 r. nastąpiło obniżenie ocen we wszystkich analizowanych obszarach ryzyka w związku z ustaleniami inspekcji kompleksowej przeprowadzonej w SBRzR w Wołominie według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. Ocena ogólna obniżona została z poziomu 2,06 do poziomu 4.

(dowód: akta kontroli str. 375-380)

Oceny w analizach kwartalnych według stanu na 31 grudnia 2014 r. i 31 marca 2015 r. nie uległy zmianie w stosunku do analizy na koniec III kwartału 2014 r. W obu analizach stwierdzono bardzo niską jakość aktywów. Dodatkowym czynnikiem ryzyka, wpływającym na obniżenie oceny jakościowej w zakresie adekwatności kapitałowej było toczące się postępowanie w sprawie przyjmowania przez Bank wpisowego, którego kwota uzależniona była od rodzaju świadczonych przez Bank usług.

Ewentualne negatywne dla Banku rozstrzygnięcie kwestii wpisowego mogło mieć istotny wpływ na jego adekwatność kapitałową, która mogła spaść poniżej wymogów ustawowych. Na dzień 31 marca 2015 r. zarząd Banku nadal nie uwzględniał ustaleń inspekcji kompleksowej, które spowodowałyby powstanie straty i negatywnie wpłynęły na adekwatność kapitałową. Jednocześnie Bank spełniał oczekiwania KNF w zakresie współczynników adekwatności kapitałowej.

W obu kwartałach wzrosła suma bilansowa. Pogorszyła się spłacalność kredytów. Bank dokonywał dalszych zmian klasyfikacji należności.

(dowód: akta kontroli str. 381-392)

Raport z analizy kwartalnej sporządzony według stanu na koniec II kwartału 2015 r. wskazywał bardzo niekorzystną sytuację Banku. Analitycy dokonali korekt we wszystkich obszarach, zaktualizowana w oparciu o system KOBRA ocena końcowa BION została ustalona na poziomie 4,0 (najniższym). W komentarzu ogólnym zawarto stwierdzenie, że sprawozdawczość według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. w bardzo małym stopniu odzwierciedlała rzeczywistą sytuację Banku.

(dowód: akta kontroli str. 393-404)

Wielkość sumy bilansowej oraz ustalenia inspekcji kompleksowej przeprowadzonej w SBRzR w Wołominie we wrześniu 2014 r. były czynnikami, które wpłynęły na decyzję o przeprowadzeniu przez UKNF w czerwcu 2015 r., inspekcji problemowej z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Ustalenia inspekcji problemowej potwierdziły nieprawidłowości stwierdzone podczas inspekcji kompleksowej, wskazywały niewłaściwy sposób realizacji zaleceń pionspekcyjnych, a także wykazały, że działania Banku podejmowane po dacie inspekcji kompleksowej mogą zwiększać poziom ryzyka prowadzonej działalności, w tym w szczególności związanego z udzielaniem kredytów nowotworzonym podmiotom, które dodatkowo były powiązane z innymi podmiotami kredytowanymi przez Bank.

(dowód: akta kontroli str. 1233-1271, 1419, 1822-1823, 1837-1838)

Zdaniem NIK, działania inspekcyjne UKNF były spóźnione. Już dane sprawozdawcze za III kwartał 2013 r., którymi UKNF dysponował w I kwartale 2014 r., dawały przesłanki do przeprowadzenia inspekcji w SBRzR w Wołominie w zakresie portfela kredytowego. Suma bilansowa w okresie grudzień 2012 r. – wrzesień 2013 r. wzrosła o 1.278,7 mln zł, tj. o 81%, co oznacza prawie podwojenie aktywów Banku. Jednocześnie wzrost kredytów z utratą wartości o prawie 90% oraz wysoki, prawie 50%, udział kredytów pod obserwacją w portfelu kredytowym wskazywały na dynamicznie rosnące ryzyko kredytowe obciążające Bank.

W wyjaśnieniach Przewodniczący KNF podał między innymi, że nie jest możliwe dokonanie obiektywnej analizy sytuacji banku i oceny jego ryzyka, biorąc pod uwagę jedną wartość – w tym wypadku z obszaru jakości aktywów – bez powiązania z innymi danymi. Przewodniczący KNF wyjaśnił, że w ww. okresie zdecydowanej zmianie uległa struktura aktywów. Portfel kredytowy, stanowiący główne źródło ryzyka prowadzonej działalności, spadł do poziomu 52,0% aktywów. Bank aż o 1317,2% zwiększył kwotę środków na rachunkach bieżących, o 75,2% kwotę lokat w Banku zrzeszającym i aż o 8084,9% kwotę instrumentów dłużnych i kapitałowych (z czego blisko 100% stanowiły bezpieczne papiery emitowane przez NBP i Skarb Państwa). Tym samym, Bank znacznie poprawił swoją pozycję płynnościową, która w przeszłości stanowiła problem w prowadzonej działalności. Istotna w dokonanej ocenie Banku była też sytuacja w obszarze adekwatności kapitałowej. Między końcem 2012 r. a wrześniem 2013 r. fundusze własne wzrosły o 60,5%. Portfel B z utratą wartości (Bank wśród instrumentów wchodzących w skład portfela B identyfikował

Stwierdzone
nieprawidłowości i
uwagi dotyczące
badanej działalności

utrata wartości jedynie w odniesieniu do portfela kredytowego) według stanu na koniec września 2013 r. stanowił 55,29% kapitału Tier 1. W związku z tym, na podstawie sprawozdawczości należało uznać, że zabezpieczenia kapitałowe ryzyka kredytowego było adekwatne.

(dowód: akta kontroli str. 2067-2071)

Zdaniem NIK, kształtowanie się przywołanych wielkości, opisujących negatywne tendencje dotyczące obszaru jakości aktywów w okresie koniec 2012 r. – III kwartał 2013 r., tj. niemal podwojenie się kwoty kredytów z utratą wartości oraz utrzymujący się wysoki poziom kredytów pod obserwacją, a także szybki wzrost sumy bilansowej Banku powinny stanowić dla nadzorca sygnał ostrzegawczy o rosnącym ryzyku. Identyfikacji wzrostu ryzyka nie powinna przesłaniać poprawa niektórych wskaźników, np. korzystne na datę sprawozdania zmiany w strukturze aktywów (obniżenie udziału portfela kredytowego), ponieważ zmiana ta wynikała ze znacznego wzrostu sumy bilansowej Banku, w krótkim terminie.

Raport wskaźników RWEF powinien być wykorzystywany jako narzędzie wczesnego ostrzegania i tego rodzaju niepokojące tendencje, dotyczące istotnych wielkości charakteryzujących aktywa oraz nieracjonalnie szybki wzrost sumy bilansowej Banku, prezentowane w RWEF na 30 września 2013 r. powinny stanowić przesłankę do dyskusji o przeprowadzeniu inspekcji w zakresie jakości aktywów lub inspekcji kompleksowej.

Słuszność tej tezy potwierdzają wyniki inspekcji kompleksowej, przeprowadzonej we wrześniu 2014 r., które wykazały bardzo poważne nieprawidłowości w zarządzaniu Bankiem, w tym w zakresie ryzyka kredytowego.

Należy zwrócić uwagę, że UKNF zidentyfikował rosnące ryzyko, wynikające z wysokiej dynamiki wzrostu skali działania Banku, gdyż taki argument podniósł Departament DBS w piśmie do Departamentu Inspekcji Bankowych i Instytucji Płatniczych, jako uzasadnienie konieczności podjęcia inspekcji w SBRzR w Wołominie. Jednak pismo to było datowane na 4 sierpnia 2014 r., a więc ponad 9 miesięcy od prezentacji RWEF na 30 września 2013 r.

Zdaniem NIK, w przypadku SBRzR w Wołominie metodyka ocen punktowych, wykorzystywana przez Urząd jako instrument nadzoru analitycznego, okazała się nieskuteczna. W metodyce oceny ryzyka niedoszacowane były takie czynniki, wpływające na ocenę jakości aktywów i ocenę ogólną, jak: dynamika sumy bilansowej, dynamika należności z utratą wartości, czy poziom należności pod obserwacją. W efekcie na dzień 31 marca 2013 r. Bank w procesie BION otrzymał ocenę punktową na poziomie 2,5 – czyli stosunkowo bezpieczną, podczas gdy już wtedy zachodziły w nim niebezpieczne procesy w kluczowych obszarach, w tym w zakresie zarządzania ryzykiem kredytowym, a poziom tego ryzyka był podwyższony.

Zdaniem NIK, UKNF powinien rozważyć także, na ile – czytelna dla banków – praktyka nadzorcza, polegająca na kierowaniu inspekcji do podmiotów o skali działalności podobnej do SBRzR w Wołominie raz na kilka lat, jeżeli dane sprawozdawcze nie ujawniają ryzyk dla stabilności banku, może być czynnikiem sprzyjającym powstawaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa środków na rachunkach bankowych.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, KNF i UKNF podejmowały działania nadzorcze przewidziane przepisami ustawy Prawo bankowe. Działania te nie zapewniły jednak realizacji celu nadzoru, przewidzianego w art. 133 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, jakim było zapewnienie bezpieczeństwa środków gromadzonych na rachunkach bankowych. Działania następcze UKNF, wynikające z nadzoru analitycznego, w tym inspekcja kompleksowa w 2014 r., były spóźnione. Z tego względu NIK ocenia nadzór nad SBRzR

w Wołominie jako nie w pełni rzetelny i nieskuteczny. W efekcie nie została odpowiednio ograniczona wielkość strat, jakie spowodowała upadłość tego banku.

2. Wydanie opinii dla Ministra Finansów i NBP dotyczących SBRzR w Wołominie

Opis stanu faktycznego

W dniu 11 sierpnia 2015 r. Komisja Nadzoru Finansowego ustanowiła w SBRzR w Wołominie zarząd komisaryczny. Powodem podjęcia takiej decyzji był między innymi fakt, że Bank nie wykonał ustawowego obowiązku opracowania programu postępowania naprawczego, który zostałby zaakceptowany przez KNF. Nie zostały również zrealizowane zalecenia wynikające z inspekcji przeprowadzonych przez UKNF, w szczególności w obszarze ryzyka kredytowego. W okresie 11–17 sierpnia 2015 r., po ogłoszeniu decyzji o ustanowieniu zarządu komisarycznego w Banku, jego klienci wycofali ponad 961 mln zł środków pieniężnych, co stanowiło prawie 1/3 wartości zgromadzonych w Banku depozytów. W związku z utratą płynności SBRzR w Wołominie zwrócił się do Narodowego Banku Polskiego o udzielenie kredytu refinansowego w kwocie 500 mln zł, przeznaczonego na przywrócenie płynności płatniczej. Zabezpieczeniem kredytu udzielonego w dniu 20 sierpnia 2015 r. była gwarancja Skarbu Państwa udzielona przez Ministra Finansów dla NBP w wysokości 250 mln zł, a w pozostałej części cesja wierzytelności SBRzR w Wołominie na NBP.

(dowód: akta kontroli str. 2089-2111, 2197)

Przed udzieleniem kredytu refinansowego w dniu 19 sierpnia 2015 r. Narodowy Bank Polski wystąpił do KNF o opinię o zdolności Banku do spłaty środków pozyskanych z kredytu. Tego samego dnia KNF, obradująca z udziałem Przewodniczącego, dwóch Zastępców Przewodniczącego, przedstawiciela Prezesa NBP i przedstawiciela Prezydenta RP, przyjęła opinię dla NBP, tożsamą z projektem przedłożonym na posiedzenie Komisji przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, kierowany przez Przewodniczącego KNF. W opinii przekazanej Prezesowi NBP KNF wskazała, że na dzień 19 sierpnia 2015 r., według bilansu sporządzonego na koniec okresu sprawozdawczego, w SBRzR w Wołominie nie stwierdza się sytuacji, w której aktywa Banku nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań. Zmiany klasyfikacji należności Banku i utworzenie rezerw celowych i odpisów aktualizujących wpłynęłyby na powstanie straty na dzień 30 czerwca 2014 r. w wysokości 56,7 mln zł, przy funduszach własnych wykazywanych na tę datę w wysokości 301,1 mln zł. Współczynnik kapitałowy wynosiłby wówczas 10,52%, a współczynnik Tier 1 8,71%. Poinformowano również, że ustalenia inspekcji kompleksowej wskazują na konieczność utworzenia rezerw celowych i odpisów aktualizacyjnych, co wpłynęłoby na powstanie straty w Banku. Przedstawiona została także opinia biegłego rewidenta, badającego sprawozdanie finansowe Banku za 2014 r., według której sprawozdanie finansowe Banku na koniec 2014 r. przedstawia rzetelnie i jasno wszystkie informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej, jak też wyniku finansowego za rok 2014.

Stwierdzone nieprawidłowości i uwagi dotyczące badanej działalności

KNF nie podała w opinii dla NBP informacji o zastrzeżeniach do wiarygodności sprawozdań. Opinia biegłego rewidenta do sprawozdania finansowego, sporządzona została na podstawie sprawozdań Banku, których wiarygodność w zakresie jakości aktywów, a w związku z tym wyniku finansowego, a także jakości kapitałów była kwestionowana przez KNF po inspekcji kompleksowej, przeprowadzonej w 2014 r. Inspekcja problemowa przeprowadzona przez KNF w 2015 r., dotycząca działalności związanej z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy, potwierdziła wyniki stwierdzone

podczas inspekcji kompleksowej.

(dowód: akta kontroli str. 709-881, 1030-1068, 1232-1271, 2112-2116)

Opinia KNF, zawierająca takie same informacje dotyczące SBRzR w Wołominie, jak udzielone NBP, została również przekazana w dniu 19 sierpnia 2015 r. Ministrowi Finansów. Minister wystąpił o nią w związku z procesem przyznawania gwarancji kredytu. Podobnie jak w opinii skierowanej do NBP nie wskazano, że opinia sporządzona została na podstawie danych sprawozdawczych kwestionowanych przez KNF. UKNF nie przekazał wraz z opinią kopii protokołu z ustaleń inspekcji kompleksowej w Banku. Opinie przekazane Ministrowi Finansów i Narodowemu Bankowi Polskiemu nie zawierały szczegółowych informacji dotyczących wyników inspekcji kompleksowej, przeprowadzonej we wrześniu 2014 r., które wskazały na liczne nieprawidłowości i trudną sytuację SBRzR w Wołominie. W protokole z inspekcji, stwierdzono wprost, że sytuacja ekonomiczno-finansowa Banku na datę inspekcji (30 czerwca 2014 r.) może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa środków gromadzonych na rachunkach bankowych. W opinii nie została również podana informacja, że ustalenia inspekcji, wskazujące na konieczność zmiany klasyfikacji należności Banku, utworzenia rezerw celowych i odpisów aktualizacyjnych, a w konsekwencji na powstanie straty na datę 30 czerwca 2014 r., zostały oparte na badaniu dotyczącym 16,7% portfela, a nie jego całości.

(dowód: akta kontroli str. 1115-1216)

Opinie przekazane do NBP i Ministra Finansów nie zawierały również opisu ryzyk istotnych z punktu widzenia wypłacalności Banku, które były przedstawione w BION analizie kwartalnej – na koniec I kwartału 2015 r. Nie podano między innymi, że ze względu na trwającą realizację zaleceń poinspekcyjnych oraz badanie sprawozdania finansowego wynik finansowy sprawozdawany przez Bank różni się od danych przekazywanych w sprawozdawczości obowiązkowej.

(dowód: akta kontroli str. 387-392)

KNF nie skorzystała z możliwości, wynikającej z art. 135 ust. 2 ustawy Prawo bankowe, tj. nie zleciła wybranemu przez siebie biegłemu rewidentowi badania ksiąg i sprawozdań finansowych Banku, w celu uzyskania pełnej informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej Banku, w tym jakości portfela kredytowego.

(dowód: akta kontroli str. 1232-1271, 1403-1418)

Przed wypłatą kolejnych transz SBRzR w Wołominie, NBP zwracał się do KNF (w dniach 4 i 16 września 2015 r.) o opinię, czy nie wystąpiły istotne zdarzenia mające wpływ na sytuację finansową SBRzR w Wołominie oraz czy KNF potwierdza swoją opinię wyrażoną w piśmie z dnia 19 sierpnia 2015 r. (DBS/DBS_W5/7111/10/63/2015/PH). KNF, odpowiadając na ww. pisma NBP, poinformowała, że nie wystąpiły zdarzenia, które powodowałyby istotne zmiany danych obrazujących sytuację ekonomiczno-finansową SBRzR w Wołominie, w związku z tym KNF podtrzymuje zdanie wyrażone w piśmie z 19 sierpnia 2015 r. W opiniach tych nie przekazano informacji zawartej w BION za II kwartał, że sprawozdawczość według stanu na 30 czerwca 2015 r. w bardzo małym stopniu odzwierciedla rzeczywistą sytuację Banku, pomimo że wstępna wersja tej analizy została zatwierdzona w dniu 3 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 393-398)

KNF nie dołożyła należytej staranności, aby w opiniach przekazanych zawrzeć wszystkie informacje, które mają istotny wpływ na ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej Banku. Opinie zawierały informację o kształtowaniu się podstawowych wskaźników kapitałowych, obrazujących wypłacalność Banku, jednakże podstawą ich kalkulacji były dane liczbowe, pochodzące ze sprawozdań Banku, których wiarygodność była niska. Zastrzeżenie dotyczące ograniczonej wiarygodności sprawozdawczości Banku i tym samym przekazywanych danych nie zostało w opiniach zawarte. Opinia nie zawierała również informacji o wielkości próby, na podstawie której UKNF stwierdził nieprawidłowości w zakresie jakości aktywów Banku, co powodowało, że przedstawiony obraz sytuacji Banku nie był pełny.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, wnosi o dokonanie przeglądu oraz ewentualnej modyfikacji, stosowanego w UKNF, instrumentarium oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej banków oraz metodologii podejmowanych działań nadzorczych pod kątem zapewnienia skutecznego reagowania na występujące istotne zagrożenia w działalności banków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania uwag i wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 5 października 2016 r.

Za zgodność z treścią uchwały Nr 49/2016
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 26 października 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....9.11.2016 r.....

Data i podpis

⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.

