Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia *7* lutego 2010 r.

Pan
Stanisław Kluza
Przewodniczący Komisji
Nadzoru Finansowego

KBF-410-20-01/2009
P/09/026

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 1 lipca do 27 listopada 2009 r. kontrolę w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) w zakresie realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego w latach 2008–2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Komisję Nadzoru Finansowego zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego w latach 2008–2009, pomimo stwierdzonych uchybień**,** polegających w szczególności na opóźnionej reakcji na niektóre niekorzystne zjawiska w sektorze, niewdrożeniu niektórych postanowień dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe[1] oraz przewlekłości postępowań licencyjnych. Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe.

1. W latach 2008–2009 w polskim systemie bankowym nie doszło do negatywnych zjawisk, jakie były obserwowane na międzynarodowych rynkach finansowych. Sektor bankowy pozostał stabilny i żaden podmiot nie znalazł się w sytuacji bezpośredniego zagrożenia upadłości lub potrzeby wsparcia ze środków publicznych. Było to zarówno efektem racjonalnego, konserwatywnego zarządzania w większości banków, jak i bieżącego reagowania nadzoru na pogorszenie sytuacji niektórych banków. Kontrola działań KNF podjętych wobec 12 banków komercyjnych w reakcji na pogorszenie się ich ocen adekwatności kapitałowej, jakości aktywów lub płynności, wykazała, że środki

[1] Dz.Urz. UE L 177, s. 1.

podejmowane przez nadzór były adekwatne do pojawiających się problemów. We wszystkich zbadanych przypadkach KNF zwracała się do zarządów banków i rad nadzorczych o podjęcie środków zaradczych wobec negatywnych zdarzeń i działania takie były podejmowane. Ponadto w 5 ww. przypadkach Komisja wystąpiła do banków o przygotowanie programu postępowania naprawczego. W 4 przypadkach takie programy zostały przygotowane a w jednym, do zakończenia kontroli, trwały rozmowy UKNF z organami banku i głównym akcjonariuszem na temat podwyższenia kapitału.

2. Komisja Nadzoru Finansowego zareagowała na zagrożenia wynikające ze zjawisk kryzysowych na rynkach międzybankowych. Po upadku banku Lehman Brothers poszerzony został monitoring sytuacji finansowej podmiotów dominujących wobec polskich banków, transakcji między akcjonariuszami a bankami polskimi oraz zaangażowania w aktywa zagrożonych podmiotów. Zintensyfikowana została także kontrola przestrzegania przez banki norm płynności oraz wydane zostały zalecenia w celu ograniczenia ryzyka płynności. Działania te przyczyniły się do tego, że pogorszenie sytuacji finansowej niektórych akcjonariuszy zagranicznych nie spowodowało istotnych negatywnych skutków dla stabilności banków krajowych. Nie nastąpił także odpływ płynnych środków z banków krajowych do ich spółek matek. Przeciwnie, sektor bankowy został zasilony płynnymi środkami z zagranicy. Pozytywnym rezultatem oddziaływania nadzoru bankowego w 2009 r. było także zatrzymanie w bankach blisko 90% zysków wypracowanych w 2008 r. W 4 bankach, w których zdecydowano o wypłacie dywidendy, decyzjom tym towarzyszyły postanowienia o podwyższeniu kapitałów banków w drodze emisji nowych akcji tak, aby bilans kapitałowy obu operacji był dla banków dodatni lub neutralny.

3. Zdaniem NIK, przed pogorszeniem się sytuacji na rynkach finansowych działania nadzoru bankowego, podejmowane w celu ograniczenia ryzyk wynikających ze wzrostu akcji kredytowej, nie były w pełni skuteczne.
   W latach 2007–2008 nastąpił gwałtowny wzrost portfela kredytowego, a zwłaszcza tej jego części, która została udzielona w walutach obcych. W 2008 r. przyrost kredytów ogółem wyniósł 38,8% a kredytów walutowych aż 91,4%. W tym czasie w niektórych bankach, pomimo działań kontrolnych nadzoru i zaleceń inspekcyjnych, wystąpiły przypadki niedopasowania czasowego aktywów i pasywów. Długoterminowa akcja kredytowa była finansowana krótkoterminowymi pasywami. Stało się to groźne, gdy po zaostrzeniu zjawisk kryzysowych ograniczona została dostępność finansowania na rynku międzybankowym oraz skokowo wzrosły jego koszty. Sytuację ustabilizowało zaoferowanie przez Narodowy Bank Polski finansowania w postaci regularnych swapów walutowych. Banki zareagowały także na zalecony przez nadzór w IV kwartale 2008 r. przegląd polityki inwestycyjnej i struktury źródeł finansowania. Zalecenia te odniosły skutek, gdyż w warunkach niepewności związanej z kryzysem banki były skłonne do ograniczenia apetytu na ryzyko.
   Do tego czasu mało skuteczne były działania nadzoru na rzecz poprawy rzetelności ocen zdolności kredytowej dokonywanej przez banki. Kwestia ta była przedmiotem inspekcji w bankach, jednak mimo że została zdiagnozowana przez GINB już w 2007 r. nie przeciwdziałano jej w sposób systemowy. W efekcie, w warunkach rosnącej konkurencji na rynku kredytowym, niektóre banki obniżały zarówno wymagania co do zdolności kredytowej kredytobiorców, jak i jakość jej oceny. Częstą praktyką była akceptacja nadmiernego obciążania przez banki długiem dochodów kredytobiorcy, przyjmowanie niskiego progu kosztów utrzymania oraz udzielanie kredytu ponad wartość zabezpieczeń. Także wpływ Rekomendacji S, wydanej przez Komisję Nadzoru Bankowego (KNB) w 2006 r., zarówno na poprawę rzetelności ocen kredytowych, jak i na inne aspekty

bezpieczeństwa zadłużania się ludności w walutach obcych był ograniczony. W efekcie ryzyko kredytowe podejmowane przez banki było wyższe niż oszacowane na podstawie ocen zdolności kredytowej. Było to jedną z przyczyn wzrostu sumy kredytów zagrożonych w ciągu 9 miesięcy 2009 r. z 20,9 mld zł do 30,6 mld zł, tj. o 46,4%, w tym kredytów dla gospodarstw domowych o 6,8 mld zł, tj. o 52,5% i wzrostu odpisów na kredyty zagrożone, co spowodowało pogorszenie sytuacji finansowej niektórych banków. Dopiero w II półroczu 2008 r. UKNF rozpoczął opracowanie Rekomendacji T, mającej na celu wyznaczenie standardów rzetelnej oceny zdolności kredytowej i ograniczenie konkurowania banków przez obniżanie bezpieczeństwa kredytowania. Skierowanie jej projektu do konsultacji z sektorem bankowym zbiegło się ze wspomnianymi wcześniej zaleceniami zweryfikowania polityki inwestycyjnej. Część banków, nie czekając na formalne przyjęcie rekomendacji, zweryfikowały procedury zarządzania ryzykiem. W tej sytuacji, w związku z zahamowaniem tempa przyrostu kredytów w 2009 r. KNF zasadnie wstrzymała wprowadzenie w życie Rekomendacji T tak, aby nie osłabiać ewentualnych działań antykryzysowych rządu i NBP na rzecz ożywienia akcji kredytowej. Rekomendacja T powinna zostać wprowadzona, gdy sytuacja w tym zakresie się unormuje.

4. Zastrzeżenia NIK budzą działania nadzoru bankowego dotyczące walutowych transakcji pochodnych zawieranych przez banki na rynku pozagiełdowym (OTC) w 2008 r. Obciążenie wyniku finansowego 11 banków najbardziej zaangażowanych w walutowe instrumenty pochodne z tytułu utworzonych rezerw i korekt aktualizacyjnych wyniosło łącznie na koniec 2008 r. 1.324 mln zł, co stanowiło 20,1% ich łącznego wyniku finansowego netto. W momencie największego osłabienia złotego (13 lutego 2009 r.) niezapadłe zobowiązania przedsiębiorstw z tytułu otwartych pozycji w walutowych instrumentach pochodnych wyniosły ok. 18,1 mld zł. Na koniec września 2009 r. wycena walutowych transakcji pochodnych zawartych przez banki z klientami niebankowymi wyniosła około 4,2 mld zł.

   Nadzór bankowy podjął działania w reakcji na informacje prasowe lecz nie miały one już istotnego wpływu na skalę zjawiska, lecz jedynie na ograniczenie negatywnych skutków transakcji zawartych wcześniej przez banki oraz na poprawę zarządzania w bankach w przyszłości.

   Do czasu ujawnienia problemu opcji walutowych nadzór bankowy nie stwierdzał nieprawidłowości w zarządzaniu ryzykiem walutowych transakcji pochodnych, zawieranych przez banki na rynku OTC. Ograniczenia możliwości nadzoru analitycznego w zakresie identyfikacji zagrożeń dla stabilności systemu bankowego związanych z instrumentami pochodnymi wynikały z zakresu sprawozdawczości przygotowywanej przez banki dla NBP. Zakres danych w sprawozdaniach obowiązkowych banków nie pozwalał na analizę ryzyka kredytowego kontrahenta transakcji pochodnych i związanego z nim ryzyka rozliczenia-dostawy wynikającego z walutowych transakcji pochodnych. Pomimo tego nadzór inspekcyjny nie uznawał ryzyka transakcji pochodnych za istotne w kontrolowanych bankach. W nadzorze inspekcyjnym ograniczenie możliwości identyfikacji zagrożenia wynikającego z zawierania walutowych transakcji pochodnych wynikało z obowiązujących zasad prowadzenia inspekcji kompleksowych. Zagadnienie jakości zarządzania ryzykiem instrumentów pochodnych w bankach było uwzględniane w ramach ogólnej oceny jakości zarządzania ryzykiem rynkowym zgodnie z obowiązującą zasadą koncentracji inspekcji na ryzykach istotnych w działalności danego banku w dacie inspekcji.

   Dopiero po ujawnieniu problemu opcji walutowych Urząd uznał zagrożenie związane z walutowymi transakcjami pochodnymi zawieranymi przez banki na rynku OTC za istotne i rozpoczął działania nadzorcze, mające na celu zbadanie przyczyn i skali

zagrożenia dla stabilności systemu bankowego oraz wydanie odpowiednich zaleceń dla banków. Zalecenia systemowe dotyczące dobrych praktyk w procesie sprzedaży i zarządzania ryzykiem walutowych transakcji pochodnych skierowano w dniu 21 maja 2009 r. do 69 banków krajowych i oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych. W ocenie NIK czas, jaki był potrzebny UKNF do zdiagnozowania sytuacji i wydania odpowiednich zaleceń systemowych w warunkach nieprzewidywalnych zmian kursu złotego i rozwijającego się kryzysu na międzynarodowym rynku finansowym, był zbyt długi. Urząd nadal nie dysponuje odpowiednimi danymi sprawozdawczymi z banków, które pozwalałyby na ocenę ryzyka wynikającego z zawieranych walutowych transakcji pochodnych przez banki na rynku OTC oraz wpływu transakcji pochodnych na wielkość rezerw naliczanych przez banki. Ostatnie dane na temat wysokości utworzonych rezerw na niezapadłe należności od klientów banków z tytułu zawartych transakcji pochodnych zebrane przez Urząd bezpośrednio z banków pochodzą z 31 marca 2009 r. Zdaniem NIK, powinny zostać podjęte prace w celu przeglądu istniejącej sprawozdawczości pod kątem możliwości jej uzupełnienia. Standardy zarządzania ryzykiem związanym z instrumentami pochodnymi określone w Rekomendacji A, wydanej przez Komisję Nadzoru Bankowego w 1997 r. i zaktualizowanej w 2002 r., pomimo upływu ponad jednego roku od ujawnienia problemu opcji walutowych także nie zostały znowelizowane. UKNF powinien dokonać przeglądu wszystkich rekomendacji, tak by uwzględniały one bieżący stan rozwoju rynku finansowego i związane z tym ryzyka, wnioski z kryzysu na rynkach finansowych oraz ewentualnie wytyczne organizacji międzynarodowych, jak Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych. Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że UKNF planuje przeprowadzenie takiego przeglądu w 2010 r.

5. Komisja Nadzoru Finansowego i jej Urząd podjęły zadania z zakresu nadzoru bankowego z dniem 1 stycznia 2008 r. W dniu 2 stycznia 2008 r. Komisja Nadzoru Finansowego uchwałą Nr 2/2008 określiła tryb wykonywania nadzoru bankowego. Oprócz zadań Pionu Nadzoru Bankowego realizowanych wewnętrznie, uchwała określa także postępowanie wobec podmiotów zewnętrznych, m.in. w ramach inspekcji. Akt ten nie nakłada wprawdzie żadnych obowiązków na nadzorowane podmioty, ale precyzuje ich uprawnienia oraz tryb korzystania z nich, np. w przypadku podpisania protokołu z inspekcji lub składania zastrzeżeń do protokołu. NIK pozytywnie ocenia wystąpienie Przewodniczącego KNF do Ministra Finansów o zainicjowanie prac legislacyjnych, mających na celu zawarcie w przepisach rangi ustawowej wyraźnej delegacji do określenia trybu wykonywania nadzoru bankowego. Wydane na takiej podstawie regulacje powinny wzmocnić pozycję organu nadzoru w relacjach z podmiotami nadzorowanymi.

   Równocześnie z wydaniem uchwały Nr 2/2008 nie zostały szczegółowo określone regulaminy wewnętrzne poszczególnych jednostek organizacyjnych, wchodzących w skład Pionu Nadzoru Bankowego, ani obowiązujące w tych jednostkach procedury kontroli wewnętrznej funkcjonalnej. Braki te uzupełniono w połowie 2008 r.

   W regulaminach Departamentów Nadzoru Sektora Bankowego i Bankowości Spółdzielczej poza bieżącą kontrolą funkcjonalną przewidziano także wewnątrzdepartamenalne kontrole *ex post*, oparte na rocznych planach pracy. Kontrole te były prowadzone bez nadmiernego sformalizowania, w obszarach istotnych z punktu widzenia poszczególnych departamentów i służyły poprawie terminowości oraz jakości pracy. NIK poddaje pod rozwagę wprowadzenie tego rozwiązania także w pozostałych departamentach Pionu Nadzoru Bankowego. Uzasadniają to m.in. ustalenia kontroli NIK, dotyczące terminowości postępowań licencyjnych.

6. Zdaniem NIK, w związku ze zmianami organizacji nadzoru bankowego, miały miejsce niekorzystne zjawiska ograniczające efektywność jego wykonywania. Nadzór bankowy w latach 2007-2009 utracił ponad 1/3 doświadczonej kadry[2]. Odejścia pracowników spowodowane m.in. niepewnością co do kształtu nadzoru w nowej strukturze instytucjonalnej oraz zaoferowaniem przez UKNF gorszych warunków zatrudnienia niż oferowane dotąd pracownikom GINB przez NBP, miały niekorzystny wpływ na wykonywanie zadań inspekcyjnych, licencyjnych oraz wprowadzenie corocznego badania i oceny nadzorczej wszystkich banków. Zagadnienia te zostały omówione w dalszej części wystąpienia.
   Drugim czynnikiem, który ograniczał efektywność nadzoru była konieczność dzierżawienia systemów informatycznych wspomagających proces nadzoru od Narodowego Banku Polskiego. Wprawdzie systemy te były udostępnianie przez NBP i eksploatowane przez UKNF, zgodnie z postanowieniami umów o świadczeniu usług teleinformatycznych, zawartych między tymi instytucjami w latach 2007–2008, jednak do czasu ich migracji do środowiska UKNF niektóre z systemów, takie jak system informatyczny nadzoru bankowego SINB nie mogły być rozwijane i uzupełniane o dane z praktyki nadzorczej. Zawieszone zostało pełne wdrożenie systemu wraz z funkcją wspomagania inspekcji oraz uzupełnianie bazy danych o dane z inspekcji w latach 2008–2009. Miało to wpływ na ograniczenie liczby przeprowadzanych inspekcji kompleksowych w bankach. Rodziło także ryzyko w pracy Pionu Nadzoru Bankowego, wynikające z rosnącego niedostosowania eksploatowanych systemów informatycznych do zmieniających się wymagań nadzoru bankowego i sytuacji banków.

7. W okresie objętym kontrolą co roku zmniejszana była liczba inspekcji i postępowań wyjaśniających, przeprowadzanych przez Pion Nadzoru Bankowego. Uległa ona obniżeniu ze 143 w 2007 r. do 109 w 2008 r. oraz 91 w 2009 r., tj. łącznie o 36,4%. Było to efektem zarówno zmiany polityki nadzorczej, zmierzającej do koncentracji na największych bankach, istotnych systemowo, jak i spadku liczby zatrudnionych w jednostkach inspekcyjnych o 21% oraz ograniczeń w korzystaniu z aplikacji SINB. Inspektorzy zostali także obciążeni nowym zadaniem w postaci przygotowania testowej wersji badania i oceny nadzorczej (BION). Łączna ilość inspekcji zaplanowanych na lata 2008 i 2009 została wprawdzie wykonana, jednak odbyło się to w wyniku odstąpienia od części inspekcji kompleksowych (14 w 2008 r. i 9 w 2009 r.) i zastąpieniu ich mniej pracochłonnymi inspekcjami problemowymi, bądź postępowaniami wyjaśniającymi w obszarach o podwyższonym ryzyku. Zmniejszenie liczby inspekcji kompleksowych oznacza, że całościową oceną nadzorczą, w zakresie o jakim mowa w § 22 uchwały Komisji Nadzoru Finansowego Nr 2/2008, została objęta mniejsza ilość banków.
   Dobór banków komercyjnych do inspekcji kompleksowych odbywał się na podstawie cyklów nadzorczych, ustalanych z uwzględnieniem sytuacji nadzorowanych podmiotów. NIK nie kwestionuje praktyki częstszego obejmowania inspekcjami banków o znaczeniu systemowym oraz o najsłabszej kondycji, w tym realizujących programy postępowania naprawczego.
   Badanie dwóch wybranych inspekcji (kompleksowej i problemowej) pod kątem zgodności z obowiązującymi procedurami inspekcji oraz przestrzegania zasad kontroli wewnętrznej nad przebiegiem postępowań nie wykazało nieprawidłowości.

[2] W okresie od stycznia 2008 r. do września 2009 r. z UKNF odeszło 85 pracowników b. GINB, tj. 20,2% stanu zatrudnienia Pionu Nadzoru Bankowego na dzień 1 stycznia 2008 r. (421 osób). Ponadto jeszcze przed likwidacją GINB w 2007 r. z jednostki tej odeszło 15% zatrudnionych. Wśród osób, które rozwiązały z UKNF stosunek pracy ponad 60% stanowili pracownicy legitymujący się znacznym stażem pracy w nadzorze bankowym. W ich miejsce zatrudniono 60 osób, głównie z różnym doświadczeniem bankowym, oraz 27 stażystów.

W ponad połowie przypadków (83 na 149 ogółem) zalecenia poinspekcyjne zostały przekazane do jednostek kontrolowanych po upływie podstawowego, miesięcznego terminu, określonego w § 45 ust. 1 uchwały Komisji Nadzoru Finansowego Nr 2/2008 w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego. W 44 przypadkach Departament Inspekcji nie uzyskał na to zgody Dyrektora Zarządzającego Pionem, wymaganej na podstawie § 45 ust. 2 uchwały. W 3 przypadkach przekroczony został, trzymiesięczny termin na przekazanie zaleceń, określony w § 45 ust. 2 uchwały.
Większość przekroczeń miała miejsce w 2008 r. i była efektem zmian kadrowych. Proces wydłużało także przekazywanie zaleceń do podpisu Przewodniczącemu KNF. Problem ten rozwiązano poprzez upoważnienie dyrektorów do podpisywania zaleceń.
NIK nie wnosi uwag do rzetelności monitorowania zaleceń poinspekcyjnych z pięciu losowo wybranych inspekcji kompleksowych. Banki zobowiązywane były do przesłania w ciągu miesiąca harmonogramów realizacji zaleceń i wskazania osób odpowiedzialnych za ich wykonanie. Analitycy sprawujący nadzór przekazywali bankom uwagi zobowiązujące do skrócenia terminów realizacji zaleceń oraz żądali wyjaśnień w przypadku braku realizacji zaleceń. Informacje o wykonaniu zaleceń z badanych inspekcji były wprowadzane do arkuszy analityczno-nadzorczych prowadzonych dla każdego z banków. W trakcie badania stwierdzono, że arkusz analityczno-nadzorczy jednego banku nie był uzupełniany w rozdziale 3.14. „Program przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy” o wyniki inspekcji przeprowadzonych przez Departament Postępowań w Pionie Prawno-Legislacyjnym Urzędu. Od przeniesienia tego rodzaju inspekcji w 2008 r. z Pionu Nadzoru Bankowego do Pionu Prawno-Legislacyjnego nie wypracowano praktyki przekazywania tego typu informacji między pionami.

8. Do dnia zakończenia kontroli nie zostało w praktyce wdrożone postanowienie art. 124 dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, zobowiązujące organ nadzoru do dokonywania corocznego badania i oceny nadzorczej (BION) każdego z banków. Zasady i zakres BION zostały wprawdzie uregulowane już w 2007 r., w uchwale Nr 7/2007 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego, a następnie powtórzone w analogicznej uchwale Nr 2/2008 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 2 stycznia 2008 r., jednak w praktyce postanowienia tych uchwał nie były wykonywane wobec wszystkich banków. Dopiero w marcu 2009 r. do banków wysłane zostały ankiety służące przygotowaniu BION. Do zakończenia kontroli w UKNF trwał proces ich analizy oraz weryfikacji pod kątem wprowadzenia niezbędnych korekt a także przygotowanie ocen testowych. Na opóźnienie tego procesu wpływ miał spadek efektywności działania nadzoru związany z koniecznością przeprowadzenia zmian organizacyjnych na przełomie 2007 i 2008 r. Ponadto kierownictwo Pionu Nadzoru Bankowego UKNF uznało, że metodyka BION nie została w GINB dostatecznie dobrze przygotowana i zleciło jej modyfikację.
Pełnym badaniem i oceną nadzorczą w zakresie przewidzianym w dyrektywie 2006/48/WE oraz § 22 ust. 4 uchwale Nr 2/2008 Komisji Nadzoru Finansowego zostały objęte tylko te banki, w których przeprowadzono inspekcje kompleksowe. W 2008 r. dotyczyło to 74 z 649 banków (11,4%), a w 2009 r. tylko 59 z 650 (9,1%). W bankach, które nie zostały objęte inspekcja kompleksową, nie był w szczególności badany proces szacowania przez banki kapitału wewnętrznego (tzw. ICAAP). Proces ten jest o tyle istotny, że jeżeli oszacowanie kapitału wewnętrznego daje wyższy wynik niż suma wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka oraz wymogów kapitałowych z tytułu przekroczenia limitów i naruszenia norm określonych w ustawie Prawo bankowe, to zgodnie z art. 128 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, bank jest zobowiązany

do utrzymywania sumy funduszy własnych i dodatkowych pozycji bilansu banku określonych przez KNF na poziomie nie niższym niż oszacowany kapitał wewnętrzny.
Nieterminowego wdrożenia BION nie usprawiedliwia – zdaniem NIK – podjęcie przez KNF we wrześniu 2008 r. decyzji o wprowadzeniu jednolitych zasad i metodyki BION we wszystkich nadzorowanych sektorach, nie tylko w sektorze bankowym i rozszerzenie z tego powodu prac przygotowawczych.
Poprawie skuteczności wczesnego identyfikowania zagrożeń dla sektora bankowego nie służyło także zaniechanie przez UKNF przeprowadzania badania odporności banków na zmianę parametrów rynkowych w postaci tzw. *stress testów*. UKNF oczekiwał na opracowanie standardów i metodyki takiego badania przez Europejski Komitet Nadzorców Bankowych (CEBS).

9. NIK stwierdziła uchybienia w zakresie terminowości postępowań licencyjnych prowadzonych przez Pion Nadzoru Bankowego. Ich przyczyną były problemy organizacyjne w funkcjonowaniu Wydziału LBIII w Departamencie Licencji Bankowych, odejścia pracowników oraz kumulacja wniosków o wydanie zezwoleń na zmiany statutu w związku ze zmianą przepisów ustawy Prawo bankowe. Postępowania wydłużała także konieczność konsultacji z Pionem Prawno-Legislacyjnym, który oprócz dotychczasowych obowiązków, od stycznia 2008 r. przejął również znaczną część obsługi prawnej PNB. Także rozmieszczenie Urzędu w czterech różnych lokalizacjach wpływało na utrudnienia komunikacyjne, związane z bezpiecznym przekazywaniem dokumentów. Wobec pierwszej z tych przyczyn podjęto środki zaradcze i dokonano zmian obsady personalnej w Wydziale. W wyniku kontroli stwierdzono, że cztery na 106 zbadanych decyzji w sprawie wydania zezwolenia na zmianę statutu, wybranych spośród 638 postępowań według kryterium długości trwania postępowania, zostały wydane po upływie maksymalnego sześciomiesięcznego terminu od złożenia lub uzupełniania wniosku, określonego w art. 33 ust. 2 w związku z art. 34 ust. 3 ustawy Prawo bankowe. Opóźnienia wynosiły od 1 do ponad 7 miesięcy. W 36 przypadkach na 41, w których KNF wydała decyzję po upływie podstawowego trzymiesięcznego termin rozpatrzenia sprawy, określonego w art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 3 ustawy Prawo bankowe, banki nie zostały powiadomione o przedłużeniu terminu rozpatrzenia wniosku, choć obowiązek taki wynikał z art. 33 ust. 2 ustawy Prawo bankowe. W siedmiu innych postępowaniach KNF przesłała powiadomienia po upływie terminu określonego w art. 33 ust. 2 ustawy Prawo bankowe. Opóźnienia wyniosły od 7 do 211 dni.
Przekroczenie sześciomiesięcznego terminu na wydanie decyzji, określonego w art. 33 ust. 2 ustawy Prawo bankowe miało miejsce także w przypadku jednego z 6 postępowań o udzielenie zezwolenia na utworzenie banku. Od daty uzupełnienia wniosku do wydania decyzji minęło ponad 7 miesięcy. Łącznie postępowanie od daty złożenia pierwotnego wniosku do wydania decyzji trwało ponad 3,5 roku. W tym czasie UKNF kilkakrotnie występował do strony o uzupełnienie wniosku oraz trzykrotnie do Ministra Finansów o opinię na temat zasadności zaliczenia do funduszy własnych środków zadeklarowanych przez wnioskodawcę. W postępowaniu tym KNF wydała decyzję odmowną stwierdzając, że założyciele banku nie dają rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, wymaganej na mocy art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo bankowe oraz nie zostało zapewnione wyposażenie banku w fundusze własne, zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo bankowe.
[...][3]

[3] Podstawa prawna wyłączenia jawności: art.5ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art.10a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz.665 ze zm.); organ dokonujący wyłączenia: NIK.

Badanie drugiego przypadku udzielenia zezwolenia na utworzenie banku nie wykazało nieprawidłowości. Komisja zbadała spełnianie przez założycieli wszystkich wymogów określonych w ustawie Prawo bankowe oraz zebrała i oceniła wszystkie dokumenty wymienione w uchwale Nr 1/2002 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 10 stycznia 2002 r. w sprawie wykazu dokumentów załączanych do wniosków do Komisji Nadzoru Bankowego w sprawach o wydanie zezwolenia na utworzenie banku, o wyrażenie zgody na powołanie członków zarządu banku oraz do informacji o składzie zarządu przedstawianej Komisji Nadzoru Bankowego przez radę nadzorczą banku[4].

Oprócz powyższych postępowań NIK zbadała także 10 postępowań o najdłuższym okresie rozpatrywania sprawy spośród postępowań o wydanie zezwolenia na powołanie prezesa/członka zarządu banku, wykonywanie prawa głosu przez akcjonariusza posiadającego określony w ustawie Prawo bankowe pakiet akcji banku oraz o rozszerzenie terenu działania banku. Do postępowań tych, zgodnie z art. 11 ust. 5 ustawy o nadzorze finansowym, zastosowanie miały przepisy Kodeksu postępowań administracyjnych. Zgodnie z art. 35 kpa sprawy powinny być załatwione bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W ośmiu omawianych postępowaniach rozpatrywanie sprawy trwało ponad rok od złożenia wniosku. Najdłuższe postępowanie, po odliczeniu okresu zawieszenia postępowania, trwało blisko trzy lata. Na długość tego postępowania wpływ miał m.in. fakt, że dopiero w marcu 2009 r. Departament Licencji Bankowych rozpoczął wyjaśnianie wątpliwości z Departamentem Prawnym UKNF, odnośnie postanowień uchwały Komisji Nadzoru Finansowego Nr 254/2008, podjętej w dniu 4 sierpnia 2008 r. Departament Licencji Bankowych potwierdził także okresowe niepodejmowanie czynności wyjaśniających z powodu kumulacji wniosków oraz niewłaściwej organizacji pracy w wydziale rozpatrującym tę sprawę. W innym postępowaniu przez 11 miesięcy wyjaśniano czy powiat cieszyński sąsiaduje z miastem na prawach powiatu Bielsko-Biała i czy Komisja Nadzoru Finansowego jest władna do wydania decyzji w sprawie rozszerzenia terenu działania banku. Ustalono, że są to sąsiadujące jednostki samorządu terytorialnego i zgoda Komisji nie jest wymagana. W pozostałych postępowaniach oprócz problemów organizacyjnych i kumulacji wniosków wpływ miało wielokrotne występowanie do strony o uzupełnienie wniosków i udzielenie wyjaśnień.

10. W grudniu 2008 r. Komisja Nadzoru Finansowego wywiązała się z obowiązku wydania aktów wykonawczych do ustawy Prawo bankowe, zastępujących z dniem 1 stycznia 2009 r. dotychczasowe uchwały Komisji Nadzoru Bankowego, tracące moc w związku z ust. 80 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

    NIK zauważa, że w dniu 18 listopada 2009 r. na angielskojęzycznej stronie internetowej UKNF[5] nadal zamieszone były wyłącznie tłumaczenia uchylonych uchwał KNB nr 4/2002 i 1-7/2007 oraz ustawy Prawo bankowe według stanu na 1 stycznia 2008 r. Nie zostały przez UKNF opublikowane tłumaczenia na język angielski obowiązujących uchwał KNF. UKNF nie dołożył należytych starań aby zaktualizować informacje, pomimo iż zgodnie z art. 144, w związku z art. 4 pkt 4, dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, obowiązek dokonania ujawnień nadzorczych spoczywa na Komisji Nadzoru Finansowego i informacje te powinny być regularnie aktualizowane. Zgodnie z pkt 13 i 104 wytycznych Komitetu Europejskich

[4] Dz.Urz. NBP Nr 1, poz. 1.

[5] http://www.knf.gov.pl/en/Banking/Banking_Supervision/disclosure/Polish_legislation.html

Nadzorców Bankowych, oprócz ujawnień w języku polskim, które UKNF dokonywał na bieżąco wraz z opublikowaniem Dzienników Urzędowych KNF, powinny zostać także dokonane ujawnienia w języku angielskim na zasadzie najlepszych starań i powinny być aktualizowane przynajmniej raz do roku (w przypadku treści przepisów prawnych nie później niż do końca stycznia). UKNF uzasadnił brak aktualizacji koniecznością racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Tymczasem większość uchwał nie wymaga znacznych nakładów na tłumaczenia, gdyż nowowydane uchwały nie różnią się znacząco od uchwał KNB i uzupełnienia wymagają jedynie zmienione fragmenty. W wyjaśnieniach podniesiono, że w najbliższym czasie uchwały KNF mają być zastąpione rozporządzeniami Ministra Finansów. Wymaga to jednak zmiany ustawy Prawo bankowe, a prace legislacyjne w tym zakresie nie wyszły dotąd poza etap wewnętrznych prac w Ministerstwie Finansów.

11. Od 1 stycznia 2008 r. Przewodniczący KNF był członkiem Komitetu Stabilności Finansowej, działającego na podstawie porozumienia zawartego z Ministrem Finansów i Prezesem Narodowego Banku Polskiego. Od 13 grudnia 2008 r. Komitet ten działał na podstawie ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej[6]. Komitet był głównie miejscem wymiany informacji między jego członkami. W dniu 1 października 2008 r., tj. w dziewięć miesięcy po terminie rekomendowanym przez unijny Komitet ds. Ekonomicznych i Finansowych[7], członkowie Komitetu przyjęli Krajowy Plan Awaryjny.
    Do zakończenia kontroli nie zostały jednak przeprowadzone ćwiczenia kryzysowe, służące przetestowaniu rozwiązań przyjętych w Krajowym Planie Awaryjnym. Członkowie KSF zgodnie uznali, że niezasadne jest ich przeprowadzanie w sytuacji, gdy nasila się kryzys finansowy i mogą one spowodować dodatkowe zamieszanie na rynku finansowym.
    Ćwiczenie w ograniczonym zakresie, bez przygotowanego problemu decyzyjnego, zostało przeprowadzone przed przyjęciem Planu (10 kwietnia 2008 r.). Pozwoliło ono na zdiagnozowanie potencjalnych problemów mogących wystąpić w przypadku konieczności natychmiastowego zwołania KSF. Symulacja opierająca się na pełnym scenariuszu powinna natomiast służyć zidentyfikowaniu słabych stron Krajowego Planu Awaryjnego oraz przećwiczeniu ustalonych schematów działania.

12. Od wejścia w życie ustawy o KSF do zakończenia kontroli, tj. przez ponad 11 miesięcy nie został wypracowany efektywny mechanizm przyjmowania i podpisywania protokołów z posiedzeń Komitetu. W tym okresie nie został zatwierdzony i podpisany ani jeden protokół z posiedzeń, które odbyły się na podstawie przepisów tej ustawy. Wielostopniowa procedura przyjmowania i podpisywania protokołu została sformalizowana w § 11 regulaminu KSF. Projekt protokołu jest przesyłany do akceptacji członkom Komitetu, którzy mogą zgłosić ewentualne uwagi i zastrzeżenia do projektu. Zaakceptowany projekt jest podpisywany przez Sekretarza Komitetu, a następnie przed posiedzeniem KSF przekazywany członkom Komitetu, którzy na posiedzeniu go przyjmują i podpisują. W przypadku braku jednomyślności co do przyjęcia protokołu członkowie Komitetu mogą postanowić o przyjęciu protokołu z zastrzeżeniami. Konieczność przyjmowania protokołu na posiedzeniach powoduje, że zdjęcie z porządku obrad tej kwestii z jakichkolwiek przyczyn, wydłuża ten proces do kolejnego posiedzenia, niekiedy o kilka miesięcy. Zdaniem NIK, członkowie KSF powinni wypracować taką procedurę, która zapewni efektywne przygotowanie, przyjmowanie i podpisywanie protokołów.

[6] Dz.U. Nr 209, poz. 1317.
[7] EFC (ang. *Economic and Financial Committee).*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1) pełne wdrożenie postanowień dyrektywy 2006/48/WE w zakresie corocznego badania i oceny nadzorczej banków,
2) przeprowadzenie analizy możliwych uzupełnień sprawozdawczości bankowej o dane służące poprawie skuteczności nadzoru i zainicjowanie w porozumieniu z NBP modyfikacji pakietów sprawozdawczych,
3) prowadzenie przez Pion Nadzoru Bankowego analiz wyprzedzających, obejmujących obszary ryzyka, które nie są objęte szczegółową sprawozdawczością, w celu zdiagnozowanie zagrożeń i przeciwdziałania ich skutkom o zasięgu systemowym,
4) dokonanie przeglądu i aktualizacji rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami,
5) wyeliminowanie przypadków przewlekłości w prowadzeniu postępowań licencyjnych,
6) rozważenie wprowadzenia wewnętrznych kontroli, opartych na rocznych planach kontroli, także w Departamencie Inspekcji i Departamencie Licencji Bankowych,
7) wprowadzenie obowiązku przekazywania wyników inspekcji z zakresu przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy z Pionu Prawno-Legislacyjnego do Pionu Nadzoru Bankowego w celu umożliwienia aktualizowania arkuszy analityczno-nadzorczych,
8) zamieszczenie na angielskojęzycznej stronie internetowej UKNF tłumaczeń obowiązujących uchwał ostrożnościowych KNF,
9) przygotowanie w porozumieniu z pozostałymi członkami Komitetu Stabilności Finansowej ćwiczenia kryzysowego, służącego przetestowaniu rozwiązań przyjętych w Krajowym Planie Awaryjnym, tak aby możliwe było jego przeprowadzenie po ustaniu czynników, które zaważyły o jego nieprzeprowadzeniu w latach 2008–2009,
10) przyjęcie skutecznych rozwiązań w zakresie uzgadniania i podpisywania protokołów z posiedzeń Komitetu Stabilności Finansowej oraz podpisanie dotychczas niepodpisanych protokołów z posiedzeń Komitetu Stabilności Finansowej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Przewodniczącego o przesłanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Przewodniczącemu prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.