



KBF-4101-05-00/2011
Nr ewid. 17/2012/P11025/KBF

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁANIA INSTYTUCJI PAŃSTWOWYCH NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA SEKTORA FINANSOWEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów:



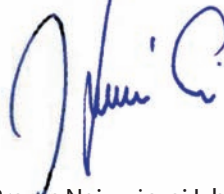
Waldemar Długolecki

Akceptuję:
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jeziński



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia **12** kwietnia 2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	9
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	9
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	9
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	13
3.2.1. Monitorowanie i przeciwdziałanie zagrożeniom na rynkach finansowych	13
3.2.1.1. Działania Narodowego Banku Polskiego	13
3.2.1.2. Działania Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu	15
3.2.1.3. Działania Ministra Finansów	17
3.2.2. Współpraca kontrolowanych instytucji w ramach Komitetu Stabilności Finansowej	18
3.2.3. Nadzór KNF nad podmiotami rynków finansowych	19
3.2.3.1. Nadzór nad rynkiem bankowym.....	19
3.2.3.2. Nadzór nad rynkiem ubezpieczeniowym i emerytalnym	21
3.2.3.3. Rozpatrywanie skarg w UKNF na działalność nadzorowanych podmiotów.....	23
3.2.4. Działalność legislacyjna.....	23
3.2.4.1. Wdrażanie przez Ministra Finansów postanowień dyrektyw unijnych	23
3.2.4.2. Wydawanie uchwał przez KNF	25
3.2.4.3. Opiniowanie projektów regulacji unijnych	26
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	28
4.1. Przygotowanie kontroli	28
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	28
5. ZAŁĄCZNIKI.....	29

Kontrola planowa P/11/025 – „Działania instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego” została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena sprawności i skuteczności działania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo sektora finansowego¹, identyfikację i przeciwdziałanie zagrożeniom pojawiającym się na rynkach finansowych oraz eliminowanie problemów ujawnionych w wyniku zaburzeń na tych rynkach.

Przeprowadzona przez NIK w 2009 r. kontrola działań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego wykazała szereg uchybień w działaniu Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz w jego współpracy z Narodowym Bankiem Polskim i Ministrem Finansów. Uzasadnieniem do przeprowadzenia niniejszej kontroli było sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych po kontroli w 2009 r., zbadanie prawidłowości nadzoru nad podmiotami działającymi na rynku bankowym oraz sposób monitorowania i zapobiegania zagrożeniom w jego funkcjonowaniu. Dodatkowo kontrola została uzupełniona o badanie wybranych zagadnień związanych z nadzorem nad funkcjonowaniem pozostałych rynków sektora finansowego.

Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do końca września 2011 r.

Kontrola została przeprowadzona w dniach od 18 lipca 2011 r. do 2 grudnia 2011 r. w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF), przy pomocy którego Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) wykonuje swoje zadania, Narodowym Banku Polskim (NBP) i Ministerstwie Finansów (MF).

Art. 10a ust 1 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe² stanowił ograniczenie dostępu kontrolerów NIK do posiadanych przez UKNF dokumentów i informacji stanowiących tajemnicę zawodową wynikającą ze sprawowania nadzoru bankowego. W związku z tym dokumenty i informacje udostępniane przez UKNF kontrolerom NIK były zanonimizowane. Z tego względu treść Informacji o wynikach kontroli nie odnosi się do konkretnych podmiotów rynku bankowego, a ustalenia kontroli zostały przedstawione w sposób ogólny.

¹ Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz.U. Nr 83, poz. 719 ze zm.) pojęciem sektora finansowego określa się sektor, który tworzy co najmniej jeden podmiot z sektora bankowego, ubezpieczeniowego lub usług inwestycyjnych.

² Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowego Banku Polskiego i Ministra Finansów podjęte w celu identyfikacji i przeciwdziałania zagrożeniom występującym na rynku finansowym. Komisja Nadzoru Finansowego analizowała i kontrolowała działalność nadzorowanych podmiotów, a zastosowane środki nadzorcze były wystarczające dla zapewnienia stabilności sektora finansowego. Narodowy Bank Polski na bieżąco analizował zagrożenia dla polskiego systemu finansowego i szczególną uwagę zwracał na zapewnienie płynności sektora bankowego. Minister Finansów przygotował projekty ustaw usprawniających i rozszerzających możliwość udzielenia wsparcia ze środków budżetowych instytucjom finansowym w sytuacji zagrożenia ich wypłacalności. Działania te, w sytuacji korzystnego kształtowania się tempa wzrostu gospodarczego i poprawy wyników finansowych podmiotów rynku finansowego, były adekwatne dla zapewnienia jego stabilności. Zrealizowane zostały wnioski sformułowane przez NIK po kontroli przeprowadzonej w 2009 r., w tym dotyczące wyeliminowania problemów we współpracy członków Komitetu Stabilności Finansowej.

Stwierdzone uchybienia w realizacji niektórych zadań w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego i Ministerstwie Finansów nie wpłynęły negatywnie na stabilność i bezpieczeństwo polskiego systemu finansowego. Uchybienia w działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego dotyczyły opóźnień we wdrożeniu metodyki badania i oceny nadzorczej banków oraz wydłużonego terminu przekazywania bankom zaleceń poinspekcyjnych i udzielania odpowiedzi na zapytania banków. W Ministerstwie Finansów dotyczyły one opóźnień w transpozycji do prawa krajowego przepisów dyrektyw unijnych regulujących funkcjonowanie rynków finansowych.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Komisja Nadzoru Finansowego i Narodowy Bank Polski na bieżąco analizowały sytuację na krajowym rynku finansowym i podejmowały działania w celu ograniczenia zidentyfikowanych zagrożeń.

Narodowy Bank Polski wyniki przeprowadzonych analiz oraz wnioski i rekomendacje systematycznie przedstawiał w publikowanych raportach. NBP monitorował i regulował płynność banków, wskazując jednocześnie na potrzebę wprowadzenia rozwiązań wspierających rozwój rynku instrumentów finansowych, umożliwiających bankom pozyskiwanie finansowania długoterminowego na rynku krajowym (str. 13–15).

Komisja Nadzoru Finansowego w związku ze wzrostem ryzyka kredytowego znowelizowała Rekomendację S i wydała Rekomendację T, które zaostrzyły kryteria oceny zdolności kredytowej klientów banków oraz wprowadziła wyższą wagę ryzyka dla kredytów walutowych. W reakcji na problemy finansowe banków zagranicznych w UKNF monitorowano transakcje zawierane pomiędzy krajowymi i zagranicznymi podmiotami w ramach grup kapitałowych. W UKNF prowadzono również monitoring zaangażowania banków krajowych w aktywa o podwyższonym ryzyku oraz przeprowadzono badanie odporności sektora bankowego na wystąpienie niekorzystnych zjawisk gospodarczych (str. 15-17).

W Ministerstwie Finansów przygotowano projekt ustawy rozszerzającej na Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową możliwość udzielenia przez Skarb Państwa pomocy

przewidzanej w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym³. Zwiększone zostało także bezpieczeństwo depozytów w bankach w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁴, która zwiększyła do równowartości 100 tys. euro kwotę środków pieniężnych i należności klientów banków objętych systemem gwarantowania przez BFG (str. 17-18).

2. Wyeliminowane zostały występujące wcześniej problemy w działalności Komitetu Stabilności Finansowej. W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2011 r. odbyło się dziewięć posiedzeń Komitetu, na których omawiano zgłoszone przez członków Komitetu zagadnienia istotne dla funkcjonowania rynku finansowego. Przeprowadzone zostało ćwiczenie kryzysowe testujące procedury Krajowego Planu Awaryjnego (str. 18).
3. W okresie objętym kontrolą nadal nie został w pełni zrealizowany wymóg przeprowadzania przynajmniej raz w roku pełnego badania i oceny nadzorczej (BION) wszystkich banków, przewidziany w § 22 ust. 4 uchwały nr 2/2008 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego⁵. Metodyka BION została przygotowana w UKNF, lecz ocena została dokonana tylko dla części banków. Głównym powodem niewdrożenia metodyki BION była jej złożoność, a także zbyt późne rozpoczęcie przeprowadzania analiz i eliminowania problemów ujawnionych w trakcie jej testowania. Jedna z czterech zbadanych ocen BION znacząco różniła się od oceny banku dokonanej na podstawie kwartalnych analiz ekonomiczno-finansowych sporządzanych na podstawie sprawozdań banku. Świadczy to o potrzebie dalszej weryfikacji zasad dokonywania ocen według metodyki BION. Zbyt długo trwało rozpatrywanie w UKNF wniosków banków i udzielanie odpowiedzi na zapytania o interpretacje przepisów prawa bądź regulacji nadzorczych. Na 41 zbadanych pism banków w tych sprawach 29 odpowiedzi zostało udzielonych w terminie powyżej 30 dni, w tym w osiem powyżej 90 dni (str. 19-20).
4. W zbadanej próbie inspekcji przeprowadzonych w czterech bankach zakres czynności inspekcyjnych oraz przygotowane w wyniku inspekcji dokumenty były zgodne z metodyką i procedurami inspekcji. Dobór banków przez UKNF do przeprowadzenia inspekcji odbywał się z uwzględnieniem ocen uzyskiwanych przez banki w procesie analitycznym oraz istotności banku dla sektora bankowego. Nie były natomiast przestrzegane, określone w § 45 uchwały nr 2/2008 KNF, terminy wydawania i przekazywania bankom zaleceń poinspekcyjnych. Z 39 zaleceń 26 (66%) zostało przekazane w terminie ponad 30 dni, a cztery z przekroczeniem okresu trzech miesięcy, czyli ostatecznego terminu na wydanie zaleceń poinspekcyjnych dopuszczonego w uchwale. Zdaniem NIK konieczna jest poprawa organizacji wydawania zaleceń poinspekcyjnych (str. 21).
5. W UKNF analizowano zgodność prowadzonej działalności przez zakłady ubezpieczeń i otwarte fundusze emerytalne z obowiązującymi regulacjami. We wszystkich przypadkach, w których stwierdzono naruszenie ustawowych norm prowadzenia działalności przez te podmioty, nadzór podejmował działania i doprowadzał do usunięcia nieprawidłowości. W ramach prowadzonych analiz w UKNF identyfikowano problemy i zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania

³ Dz.U. Nr 39, poz. 308 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711 ze zm.

⁵ Dz.Urz. KNF Nr 1, poz. 1. Uchwała ta wdraża postanowienia 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.

zakładów ubezpieczeń i OFE, a wnioski z nich wynikające przedstawiano w okresowych publikacjach i w trakcie prac nad zmianą obowiązujących w tym zakresie regulacji. Kontrole w zakładach ubezpieczeń i podmiotach rynku emerytalnego prowadzone były w oparciu o okresowe plany z uwzględnieniem ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Wydłużony był okres od przeprowadzenia kontroli do wysłania zaleceń pokontrolnych. Było to skutkiem zgłaszania przez kontrolowane podmioty zastrzeżeń, uwag i kolejnych wyjaśnień do treści protokołów oraz długotrwałego uzgadniania w UKNF stanowiska pomiędzy departamentami prowadzącymi kontrole, a departamentami sprawującymi nadzór analityczny nad zakładami ubezpieczeń i podmiotami rynku emerytalnego (str. 21-23).

6. W Ministerstwie Finansów z opóźnieniem przygotowano projekty ustaw wprowadzających do prawa krajowego postanowienia dyrektyw unijnych regulujących funkcjonowanie rynków finansowych. Na 14 dyrektyw implementowanych w kontrolowanym okresie opóźnienia od trzech do 22 miesięcy dotyczyły 11 dyrektyw. Konsekwencją tych opóźnień było wniesienie przez Komisję Europejską dwóch skarg na Polskę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i przedstawienie czterech zarzutów formalnych w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Problemy z terminowym wdrażaniem dyrektyw regulujących funkcjonowanie rynków finansowych mają charakter trwały. Na nieterminowość implementacji dyrektyw unijnych NIK wskazywała już w 2009 r. w trakcie kontroli realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego. Także KNF z opóźnieniem wdrażała do prawa krajowego postanowienia dyrektyw CRD II⁶ i CRD III⁷, co w głównej mierze uzależnione było od terminu przyjęcia ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (str. 23–25).
7. W kontrolowanym okresie UKNF zgłosił do Ministerstwa Finansów wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją upoważnień dla KNF, zawartych w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych⁸, do wydawania uchwał określających normy ostrożnościowe dla banków. Podjęte przez Ministerstwo Finansów działania w celu rozwiązania tego problemu nie doprowadziły do żadnych rozstrzygnięć. Zdaniem NIK Ministerstwo Finansów we współpracy z UKNF powinno niezwłocznie przedstawić propozycję rozwiązania tego problemu (str. 25–26).
8. Kontrolowane instytucje rzetelnie współpracowały przy opiniowaniu projektów regulacji unijnych dotyczących rynku finansowego. Przedstawiając opinie w szczególności zwracały uwagę na wpływ projektowanych regulacji na stabilność i bezpieczeństwo polskiego rynku finansowego (str. 26–27).

⁶ Pakiet CRD II (ang. Capital Requirements Directive) składa się z trzech dyrektyw: dyrektywy 2009/111/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r., dyrektywy Komisji 2009/27/WE z dnia 7 kwietnia 2009 r. i dyrektywy Komisji 2009/83/WE z dnia 27 lipca 2009 r.

⁷ Dyrektywa 2010/76/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r.

⁸ Dz.U. z 2003 r. Nr 99, poz. 919 ze zm.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Zrealizowane zostały wnioski sformułowane po przeprowadzonej w 2009 r. kontroli „Realizacja zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego”. Stan ich realizacji przedstawiono w załączniku nr 5.

Ustalenia kontroli pozwalają stwierdzić, że kontrolowane instytucje podejmowały adekwatne do zidentyfikowanych zagrożeń działania w celu zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa polskiego systemu finansowego.

Nadzór sprawowany nad rynkiem finansowym był skuteczny. W kontrolowanym okresie na krajowym rynku finansowym nie wystąpiły zaburzenia, które mogłyby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa funkcjonowania tego rynku. Nie odnotowano upadłości podmiotów funkcjonujących na rynku finansowym oraz wniosków o udzielenie pomocy przez Skarb Państwa.

Zdaniem NIK istnieje jednak potrzeba poprawy terminowości wdrażania przez Ministra Finansów postanowień dyrektyw unijnych do prawa krajowego, w szczególności w zakresie regulacji wprowadzających rozwiązania mające zwiększać stabilność i bezpieczeństwo funkcjonowania rynków finansowych. Natomiast w UKNF powinno się dążyć do skrócenia terminów wydawania zaleceń po inspekcjach przeprowadzonych w nadzorowanych podmiotach.

NIK uważa, że regulacje zawarte w uchwałach KNF są niezbędne dla określenia zasad prawidłowego funkcjonowania rynku bankowego. Dlatego Minister Finansów powinien niezwłocznie we współpracy z KNF przygotować propozycję rozwiązania problemu ewentualnej niezgodności z Konstytucją upoważnień dla KNF do wydawania uchwał określających normy ostrożnościowe dla banków przy jednoczesnym zachowaniu warunków do sprawnego wydawania tych regulacji.

Minister Finansów i Narodowy Bank Polski powinni kontynuować prace w celu rozwoju rynku instrumentów finansowych umożliwiających bankom pozyskanie finansowania długoterminowego na rynku krajowym.

Wnioski pokontrolne z niniejszej kontroli zostały przedstawione w rozdziale 4.2.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1 Charakterystyka stanu prawnego

Za zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego w Polsce odpowiadają w szczególności: Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski i Minister Finansów.

Ustawowe cele i zadania Komisji Nadzoru Finansowego

Komisja Nadzoru Finansowego jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. Organizację, zakres i cel sprawowania tego nadzoru określa ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁹.

Według art. 1 ust. 2 tej ustawy nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje między innymi nadzór bankowy¹⁰, nadzór emerytalny¹¹ i nadzór ubezpieczeniowy¹². Zgodnie z art. 2 celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony uczestników tego rynku. Komisja w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, w tym wydaje decyzje administracyjne i postanowienia (art. 11 ust. 1 i 2 tej ustawy).

Komisja i Przewodniczący KNF wykonują zadania przy pomocy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (art. 10 ust. 2 tej ustawy). W ramach udzielonego przez Komisję upoważnienia, Przewodniczący, jego zastępcy oraz wskazani pracownicy UKNF podejmują działania w zakresie właściwości KNF (m.in. postanowienia i decyzje administracyjne).

Nadzór bankowy

Celem nadzoru bankowego jest zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodności działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem i decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku, a także zgodności działalności prowadzonej przez banki z przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹³ (art. 133 ust. 1 ustawy Prawo bankowe).

Czynności podejmowane w ramach nadzoru bankowego polegają w szczególności na (art. 133 ust. 2 ustawy Prawo bankowe):

- dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków, w tym badaniu wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego banków,

⁹ Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.

¹⁰ Sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.) oraz ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. Nr 119, poz. 1252 ze zm.).

¹¹ Sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 34, poz. 189 ze zm.), ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1207 ze zm.), ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontaktach emerytalnych oraz indywidualnych kontaktach zabezpieczenia emerytalnego (Dz.U. Nr 116, poz. 1205 ze zm.), ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U. Nr 124, poz. 1153 ze zm.) oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. Nr 228, poz. 1507 ze zm.).

¹² Sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66 ze zm.), ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz.U. Nr 124, poz. 1154 ze zm.), ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych oraz ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.).

¹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 ze zm.

- badaniu jakości systemu zarządzania bankiem, w szczególności systemu zarządzania ryzykiem oraz systemu kontroli wewnętrznej,
- badaniu zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, akredytyw, gwarancji bankowych i poręczeń oraz emitowanych bankowych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami,
- badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych,
- badaniu przestrzegania limitów koncentracji oraz ocenie procesu identyfikacji, monitorowania i kontroli koncentracji zaangażowań, w tym dużych zaangażowań,
- badaniu przestrzegania przez bank, określonych przez Komisję Nadzoru Finansowego norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banków, zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności, w tym dostosowania do rodzaju i skali działalności banku procesu identyfikacji i monitorowania ryzyka oraz sprawozdawania o ryzyku,
- dokonywaniu oceny szacowania, utrzymywania i przeglądu kapitału wewnętrznego.

Zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały nr 2/2008 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego¹⁴, nadzór bankowy obejmuje: rozpatrywanie wniosków związanych z tworzeniem, organizacją i działalnością banków, oddziałów i przedstawicielstw instytucji kredytowych (tzw. działalność licencyjną), działalność o charakterze regulacyjnym, nadzór o charakterze analitycznym, wykonywanie czynności kontrolnych, przyjmowanie zawiadomień o zamiarze prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe na terytorium RP.

Uprawnienia regulacyjne KNF w sferze nadzoru bankowego polegają w szczególności na wydawaniu uchwał określających normy ostrożnościowe, które muszą być przestrzegane przez banki. Podstawy prawne do uchwalania takich regulacji przez KNF zawierają między innymi: art. 9f, art. 71 ust. 4, 5 i 8, art. 111a ust. 4, art. 127 ust. 5 pkt 1 i 2, art. 128 ust. 6, art. 137 pkt 1-2 i 4, art. 141j ust. 1 i 2, art. 141l ust. 3 ustawy Prawo bankowe.

Komisja Nadzoru Finansowego na podstawie art. 138a ustawy Prawo bankowe może nakładać na bank obowiązek zwiększenia funduszy własnych lub nałożyć dodatkowy wymóg kapitałowy w związku z ustaleniami wynikającymi z czynności podejmowanych w ramach sprawowanego nadzoru.

Nadzór ubezpieczeniowy i emerytalny

Według art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, nadzorem ubezpieczeniowym i emerytalnym objęta jest działalność:

- 1) ubezpieczeniowa i reasekuracyjna, o której mowa w przepisach o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej,
- 2) w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego, o której mowa w przepisach o pośrednictwie ubezpieczeniowym,
- 3) w zakresie funduszy emerytalnych, o której mowa w przepisach o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych,
- 4) w zakresie pracowniczych programów emerytalnych, o której mowa w przepisach o pracowniczych programach emerytalnych.

Nadzorowi podlegają podmioty prowadzące działalność w wyżej wymienionym zakresie, w szczególności zakłady ubezpieczeń, zakłady reasekuracji, pośrednicy ubezpieczeniowi, fundusze emerytalne i towarzystwa emerytalne (art. 2 ust. 2 ww. ustawy), a celem nadzoru jest ochrona interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych (art. 3 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. ustawy zadaniem KNF jest podejmowanie określonych w odrębnych przepisach działań mających na celu zapewnienie zgodności działalności podmiotów nadzorowanych z przepisami prawa, kontrola działalności i stanu majątkowego podmiotów nadzorowanych, podejmowanie innych zadań określonych ustawami.

Ustawowe cele i zadania Narodowego Banku Polskiego

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim do zadań NBP należy w szczególności organizowanie rozliczeń pieniężnych, regulowanie płynności banków i ich refinansowanie, kształtowanie warunków niezbędnych dla rozwoju systemu bankowego, działanie na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego¹⁵.

Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o NBP do zakresu działania Zarządu NBP należy w szczególności: realizowanie zadań z zakresu polityki kursowej, okresowa ocena obiegu pieniężnego i rozliczeń pieniężnych oraz obrotu dewizowego, nadzorowanie operacji otwartego rynku; ocena funkcjonowania systemu bankowego, analiza stabilności krajowego systemu finansowego.

Ustawowe cele i zadania Ministra Finansów

Na podstawie § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów¹⁶, Minister Finansów kieruje działem administracji rządowej instytucje finansowe. Dział ten obejmuje sprawy funkcjonowania rynku finansowego, w tym sprawy banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji wykonujących działalność na tym rynku (art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁷).

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje oraz do przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Minister w zakresie działu, którym kieruje, wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które mu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

Zasady opracowywania, uzgadniania i wnoszenia projektów dokumentów rządowych określa uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów¹⁸.

Komitet Stabilności Finansowej

Komitet Stabilności Finansowej utworzono w celu zapewnienia efektywnej współpracy w zakresie wspierania i utrzymywania stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji,

¹⁵ Przy czym podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP (art. 3 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim).

¹⁶ Dz.U. Nr 248, poz. 1481.

¹⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

¹⁸ M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.

opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i za granicą oraz koordynacji działań w tym zakresie. Zasady działania Komitetu reguluje ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej¹⁹. Członkami Komitetu są Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (art. 4 ust. 1).

Posiedzenia Komitetu odbywają się co najmniej raz na sześć miesięcy. Obsługę i przygotowanie posiedzeń zapewnia Ministerstwo Finansów (art. 6 ust. 1 i 4). Stanowiska lub rozstrzygnięcia Komitetu przyjmowane są jednomyślnie w obecności wszystkich członków Komitetu (art. 7).

3.1.2 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Według stanu na koniec czerwca 2011 r. aktywa instytucji rynku finansowego wynosiły 1.770,5 mld zł i wzrosły w stosunku do stanu na koniec 2010 r. o 6,4%.²⁰ Rynek finansowy tworzyły:

- 644 banki (w tym 575 spółdzielczych) – 69,2% aktywów rynku finansowego,
- 14 otwartych funduszy emerytalnych – 13,4%,
- 62 zakłady ubezpieczeń – 8,8%,
- 441 funduszy inwestycyjnych – 7,2%,
- 59 spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych – 0,8%,
- 66 firm inwestycyjnych prowadzących działalność maklerską – 0,6%.

Największe znaczenie dla stabilności rynku finansowego w Polsce, z uwagi na prawie 70% udział w jego aktywach, ma stabilność banków. W 2008 r. zjawiska kryzysowe na świecie dotknęły przede wszystkim banki i w wielu krajach część z nich otrzymała wsparcie ze środków publicznych. Polskie banki wykazały odporność na kryzys i nie wystąpiła konieczność podejmowania bezpośrednich operacji ratunkowych. Pozyskanie nowego kapitału przez banki w drodze emisji akcji i przeznaczenia wypracowanych zysków na podwyższenie kapitału, jak również stabilizacja tempa akcji kredytowej, przyczyniły się do utrzymania współczynników wypłacalności krajowego sektora bankowego na wysokim poziomie. Współczynnik wypłacalności w sektorze bankowym na koniec czerwca 2011 r. wynosił 13,7%, w tym w bankach komercyjnych 13,7% a w bankach spółdzielczych 13,9%. Na koniec 2010 r. współczynnik ten wynosił 13,8%. Wszystkie banki posiadały współczynnik wypłacalności na poziomie przekraczającym ustawowe minimum 8%. Kwota kredytów ze stwierdzoną utratą wartości (zagrożonych) na koniec czerwca 2011 r. wynosiła 62,2 mld zł i wzrosła o 0,4 mld zł w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. Wzrost ten jest skutkiem pogorszenia się koniunktury gospodarczej, a także zbyt łatwego dostępu do kredytów w latach 2007-2009.

W sektorze ubezpieczeniowym nie odnotowano niepokojących zjawisk spowodowanych światowym kryzysem finansowym. Wypłacalność zakładów ubezpieczeń według stanu na koniec I półrocza 2011 r. kształtowała się na bezpiecznym poziomie a sektor ubezpieczeń ogółem²¹ odnotował zysk techniczny²² o 97,6% wyższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. W dziale I

¹⁹ Dz.U. Nr 209, poz. 1317.

²⁰ Źródło danych prezentowanych w pkt. 3.1.2.: opracowanie NBP „Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2010 r.”, opracowania miesięczne i kwartalne dla poszczególnych sektorów rynku finansowego zamieszczane na stronie internetowej KNF, materiały z kontroli NIK w UKNF.

²¹ Sektor ubezpieczeń ogółem obejmuje dział ubezpieczeń na życie (dział I) oraz dział pozostałych ubezpieczeń osobowych i ubezpieczeń majątkowych (dział II).

²² Zysk techniczny: różnica pomiędzy przychodami ze składek i tzw. pozostałymi przychodami techniczno ubezpieczeniowymi a kosztami prowadzonej działalności ubezpieczeniowej (administracyjnymi, akwizycji i pozostałymi kosztami) ujętymi w technicznym rachunku ubezpieczeń.

(ubezpieczeń na życie) zysk techniczny wyniósł 1,8 mld zł i był niższy o 3,0% od zysku technicznego w analogicznym okresie 2010 r. Główną przyczyną osiągnięcia niższych wyników w tym dziale był dynamiczny wzrost stanu rezerw techniczno- ubezpieczeniowych oraz kosztów działalności lokacyjnej. W dziale II (pozostałe ubezpieczenia osobowe i majątkowe) wypracowany został zysk techniczny w wysokości 0,26 mld zł. Wynikał on ze wzrostu składki (głównie z podwyżek taryf w ubezpieczeniach komunikacyjnych) oraz z niewystąpienia szkód katastroficznych. W analogicznym okresie 2010 r. wystąpiła strata techniczna na poziomie 0,79 mld zł, będąca konsekwencją wzrostu odszkodowań i świadczeń w wyniku szkód powstałych po srogiej zimie, podtopieniach i powodziach oraz strat z ubezpieczeń komunikacyjnych.

Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE) posiadały na koniec I półrocza 2011 r. aktywa netto o wartości 236,8 mld zł, tj. wyższe o 7,0% od aktywów netto w analogicznym okresie 2010 r. Kapitały własne Powszechnych Towarzystw Emerytalnych (PTE) na koniec czerwca 2011 r. wynosiły 2,9 mld zł. Są one istotnym elementem bezpieczeństwa kapitałowej części systemu emerytalnego, gdyż stanowią potencjalne źródło pokrycia ewentualnego niedoboru, jaki może wystąpić w OFE. W związku z tym PTE powinny posiadać kapitały własne na odpowiednio wysokim poziomie w stosunku do wartości zarządzanych aktywów OFE. Relacja kapitałów własnych PTE do aktywów netto OFE na koniec I półrocza 2011 r. wyniosła 1,2% i wahała się w poszczególnych towarzystwach od 0,4% do 5,7%.

Rozwój systemu finansowego zależy nie tylko od warunków ekonomicznych, ale także od regulacji dotyczących instytucji i rynków finansowych. Działania podejmowane w Unii Europejskiej, mające na celu stworzenie jednolitego europejskiego rynku finansowego i zapewnienie stabilności jego funkcjonowania, wytyczają główne kierunki zmian regulacji dotyczących systemu finansowego. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia zgodności przepisów krajowych z wymogami prawa tworzonego na szczeblu Unii Europejskiej. Większość zmian w obowiązującym w Polsce prawie wynika z wejścia w życie rozporządzeń Rady i Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej i wykonywania dyrektyw Unii Europejskiej. Działalność legislacyjną w tym zakresie prowadził głównie Minister Finansów, ale w procesie transpozycji do prawa krajowego dyrektyw UE uczestniczyła także Komisja Nadzoru Finansowego.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Monitorowanie i przeciwdziałanie zagrożeniom na rynkach finansowych

3.2.1.1 Działania Narodowego Banku Polskiego

Realizując ustawowe zadania na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego NBP na bieżąco analizował wpływ światowego kryzysu na rynkach finansowych na polski system finansowy, w tym dokonywał oceny ryzyk zagrażających polskim bankom oraz wskazywał działania niezbędne w celu ich ograniczenia. Wyniki analiz oraz wnioski i rekomendacje na przyszłość publikowane były w półrocznych raportach o stabilności systemu finansowego. NBP przeprowadzał również wśród banków kwartalne ankiety na temat sytuacji na rynku kredytowym, których wyniki prezentował w kwartalnych raportach. Publikacje te były dostępne dla szerokiego kręgu odbiorców i przekazywane instytucjom odpowiedzialnym za zachowanie stabilności polskiego sektora bankowego. Raporty w sposób rzetelny i kompleksowy analizowały możliwe ryzyka dla stabilności krajowego systemu finansowego.

W ramach prowadzonego monitoringu NBP przeprowadzał makroekonomiczne analizy szokowe oraz oceny zdolności banków do absorbowania strat kredytowych, które mogłyby wynikać z pogorszenia sytuacji gospodarczej. Wyniki analiz publikowane były w półrocznych raportach oraz przekazywane instytucjom odpowiedzialnym za zachowanie stabilności systemu finansowego. Bieżący monitoring obejmował bieżące informacje o sytuacji na rynkach finansowych, informacje z UKNF o spełnieniu norm płynności przez banki, a także okresowe kwartalne oceny nadzorcze banków komercyjnych. W przypadku wykrycia niepokojących informacji o sytuacji na rynku bankowym była uruchamiana procedura szczegółowego monitoringu. Objęto nią dwa banki narażone na ryzyko utraty płynności ze względu na deprecjację złotego.

Od 2010 r. następowała stopniowa poprawa rentowności sektora bankowego. Na skutek zatrzymania części zysków jak również pozyskania przez niektóre banki nowych kapitałów nastąpił wzrost funduszy własnych banków. W efekcie średni współczynnik wypłacalności na koniec czerwca 2011 r. kształtował się znacznie powyżej wymaganego minimum 8% i wynosił 13,7%. W 2010 r. nastąpił również wyraźny wzrost nadpłynności sektora bankowego do 75 mld zł, tj. o 13,5% w stosunku do 2009 r.

W tej sytuacji w II półroczu 2010 r. NBP sukcesywnie wycofywał się z działań mających na celu stabilizowanie sytuacji na rynku bankowym, ograniczając między innymi zasilanie banków w środki finansowe w operacjach repo na dłuższe terminy. W praktyce działania te oznaczały redystrybucję płynności w sektorze bankowym poprzez absorbowanie w drodze emisji bonów pieniężnych NBP środków od banków posiadających nadpłynność i oferowaniu ich w operacjach repo bankom potrzebującym środków. Nie oznacza to, że ustały wszystkie przyczyny, które powodowały problemy finansowania banków. Co prawda banki powróciły do wzajemnego finansowania poprzez niezabezpieczone pożyczki międzybankowe, jednak rynek ten był ograniczony. Brak wzajemnego zaufania banków skutkowało ustalaniem niskich limitów kredytowych w transakcjach międzybankowych. Na rynku międzybankowym dominowały pożyczki o najkrótszych terminach zapadalności. Banki także rzadko zawierały operacje warunkowe polegające na udzielaniu sobie pożyczek pod zastaw papierów wartościowych, co spowodowane było głównie brakiem standardów umownych i rozwiązań instytucjonalnych organizujących i zabezpieczających te transakcje. NBP jako udziałowiec wspierał Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. w pracach nad utworzeniem spółki KDPW_CCP S.A. pełniącej rolę izby rozliczeniowej dla stron transakcji jako pośrednika (CCP central counterparty). Działalność KDPW_CCP S.A. ma stworzyć możliwość ograniczenia ryzyka kredytowego, prawnego i operacyjnego, w związku z eliminacją obaw o pogorszenie się sytuacji finansowej uczestników rynku. Powinno to sprzyjać szerszemu wzajemnemu finansowaniu banków z wykorzystaniem operacji repo na rynku międzybankowym. Dysponowanie nowoczesną infrastrukturą jaka jest obecnie wykorzystywana na rozwiniętych rynkach finansowych, pozwoliłoby ograniczyć ryzyko systemowe i skalę ewentualnych zaburzeń na rynku w sytuacji spadku zaufania między uczestnikami i zmniejszenia limitów kredytowych kontrahenta. NBP kilkakrotnie proponował w pismach do Ministerstwa Finansów, podjęcie działań w celu stworzenia efektywnego rynku repo charakteryzującego się jednolitymi standardami zawierania i rozliczania transakcji.

NBP w raportach zwracał również uwagę na kwestie dotyczące niedopasowania w bankach terminów wymagalności pasywów i zapadalności aktywów. Było to wynikiem trudności w pozyskaniu przez banki środków na dłuższe terminy. W szczególności problem ten dotyczy banków posiadających w aktywach znaczny udział długoterminowych kredytów hipotecznych. Dodatkowo polskie banki, którym wsparcia w finansowaniu działalności udzielały zagraniczne banki - matki narażone są na ryzyko utraty tego finansowania w przypadku negatywnego wpływu kryzysu zadłużenia fiskalnego w państwach strefy

euro na sytuację finansową banków - matek. Jako możliwy sposób ograniczenia ryzyka finansowania zewnętrznego NBP wskazał rozwój krajowego rynku instrumentów finansowych. Według raportu NBP z marca 2010 r. powodem słabego wykorzystania tych instrumentów jest ograniczona ilość potencjalnych emitentów, jak również niedostateczna przejrzystość rynku obligacji nieskarbowych. Zwiększeniu krajowego finansowania z wykorzystaniem długoterminowych bankowych papierów wartościowych nie sprzyja także niepewność występująca na rynkach finansowych. W efekcie instrumenty te były wykorzystywane w niewielkim zakresie²³. Czynnikiem, który powinien skłonić banki do poszukiwania finansowania długoterminowego są proponowane przez Komisję Europejską zmiany regulacyjne dotyczące norm płynności, szczególnie długookresowej, zawarte w projekcie dyrektywy CRD IV²⁴. Obowiązek raportowania przez banki spełnienia tych wymogów rozpocznie się w 2013 r. NBP uczestniczył w pracach grupy roboczej powołanej przez Ministra Finansów i opiniował przygotowany przez Związek Banków Polskich projekt nowelizacji ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych. Projekt przewidywał rozszerzenie na banki uniwersalne o dominującym udziale w finansowaniu rynku mieszkaniowego prawa emisji listów zastawnych. Prace nad tym projektem nie zostały zakończone. Zdaniem NIK, NBP powinien rozważyć przeprowadzenie poszerzonej analizy ograniczeń rozwoju krajowego rynku długoterminowych dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez banki, a wnioski z niej wynikające przedstawić Komitetowi Stabilności Finansowej. NBP przeprowadził, przewidzianą w planie działalności na lata 2010–2012, analizę instytucjonalnej architektury stabilności finansowej. Na jej podstawie stwierdził, że w sytuacjach kryzysowych przepisy ustawy Prawo bankowe oraz Kodeksu spółek handlowych nie zapewniają sprawnego i szybkiego rozwiązywania problemów zagrożonego banku. Wnioski wynikające z analizy i propozycje rozwiązań umożliwiających uporządkowaną likwidację zagrożonego banku NBP przekazał do Ministerstwa Finansów. NBP przedstawił Ministrowi Finansów także uwagi do propozycji Komisji Europejskiej w zakresie zarządzania kryzysowego, w tym postępowania restrukturyzacyjnego i kontrolowanej likwidacji upadającego banku. NBP zwrócił uwagę, że unijne zasady dotyczące zarządzania kryzysowego powinny umożliwić zagwarantowanie wpływu nadzorca goszczącego na wprowadzenie zmian do planu ratunkowego podmiotu nadzorowanego. Przekazane przez NBP uwagi do propozycji Komisji Europejskiej w zakresie zarządzania kryzysowego zostały wykorzystane do przygotowania w Ministerstwie Finansów stanowiska do dokumentu konsultacyjnego w tej sprawie.

3.2.1.2 Działania Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu

Dla zachowania stabilności systemu finansowego w Polsce największe znaczenie ma prawidłowe funkcjonowanie sektora bankowego. Wynika to z faktu, że aktywa sektora bankowego stanowią dominującą część aktywów sektora finansowego. Pomimo, że zapoczątkowany w 2008 r. globalny kryzys na międzynarodowych rynkach finansowych nie spowodował zdestabilizowania sytuacji krajowego sektora bankowego ujawnił jednak potencjalne ryzyka dla jego funkcjonowania. NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane w UKNF w celu identyfikacji i przeciwdziałania ryzykom występującym na rynku bankowym.

²³ Według Raportu SSF z lipca 2011 r. udział finansowania pozyskanego przez banki poprzez emisję bankowych instrumentów dłużnych wynosił 2,3% aktywów sektora banków komercyjnych (w tym 60% stanowiły obligacje drogowo wyemitowane przez BGK).

²⁴ Pakiet CRD IV składa się z dwóch projektów unijnych aktów prawnych: projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady oraz projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady. Są to dokumenty, w których Komisja Europejska przedstawiła propozycje zmiany dotychczasowych zasad adekwatności kapitałowej oraz norm w zakresie ryzyka płynności w bankach.

W UKNF monitorowano ekspozycję banków na ryzyko związane z udzielaniem kredytów, w tym kredytów walutowych udzielanych jako kredyty mieszkaniowe. Zaobserwowanemu wzrostowi popytu na kredyty detaliczne towarzyszył proces rozluźniania w bankach zasad polityki kredytowej i dynamiczny wzrost wartości portfela tych kredytów. W celu ograniczenia związanego z tym ryzyka kredytowego KNF wydała w 2010 r. Rekomendację T, która dotyczy dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych. Rekomendację wydano w celu poprawy jakości zarządzania ryzykiem kredytowym w bankach i ograniczenia nadmiernego zadłużania się osób fizycznych. W UKNF identyfikowano także ryzyko wynikające z udzielania indeksowanych do walut obcych kredytów mieszkaniowych dla osób fizycznych. W celu ograniczenia ryzyka wynikającego z dużego popytu na te kredyty KNF znowelizowała Rekomendację S dotyczącą dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie i finansującymi nieruchomości. Nowelizacja wprowadziła bardziej rygorystyczne wytyczne w zakresie zarządzania ryzykiem kredytowym poprzez zalecenie zmniejszenia ekspozycji klienta na ryzyko walutowe, dokonywania rzetelnej i dokładnej oceny zdolności kredytowej, kontrolowania jakości portfela kredytowego oraz odpowiedniego ustanawiania zabezpieczeń. Ponadto KNF uchwałą Nr 153/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r.²⁵ wprowadziła wyższą wagę ryzyka dla walutowych/indeksowanych kredytów detalicznych i hipotecznych. Podwyższeniu uległy wagi ryzyka z 75% do 100% dla kredytów, których wysokość raty kapitałowej lub odsetkowej uzależniona jest od zmian kursu waluty lub walut innych niż waluty przychodów osiąganych przez dłużnika. Wyżej wymienione zmiany regulacyjne wprowadzone przez KNF oraz ograniczenia w udzielaniu kredytów z dopłatą Skarbu Państwa w ramach Programu Rodzina na Swoim wprowadzone od września 2011 r. przyczyniły się do zmniejszenia ilości udzielanych kredytów detalicznych i indeksowanych do walut kredytów mieszkaniowych. Jednocześnie pomimo znacznego osłabienia złotego nie nastąpiło istotne pogorszenie jakości portfela tych kredytów. Wynikało to głównie z faktu, że niskie stopy procentowe utrzymywane przez Narodowy Bank Szwajcarii rekompensowały osłabienie złotego i umożliwiały obsługę kredytów indeksowanych do CHF, które były dominujące w bankowych portfelach kredytów indeksowanych do walut obcych. Podjęte przez KNF środki regulacyjne wyprzedzająco realizują część zaleceń Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego z dnia 21 września 2011 r.²⁶ Pełne wdrożenie zaleceń będzie wymagało od KNF dalszego bieżącego monitoringu wielkości udzielanych kredytów walutowych i na tej podstawie takie kształtowanie warunków ich udzielania, aby ograniczać ryzyko z tym związane.

W reakcji na problemy banków zagranicznych w UKNF kontynuowano także rozpoczęty w 2008 r. monitoring transakcji wewnątrzgrupowych pod kątem utrzymywania stabilnego finansowania. Banki zostały zobowiązane do codziennego informowania UKNF o zawartych transakcjach powodujących powstanie ekspozycji w stosunku do podmiotów zagranicznych²⁷ oraz przekazywania informacji o płynności banków w związku z finansowaniem transakcji walutowych i indeksowanych do walut obcych (z częstotliwością tygodniową, a następnie miesięczną). Analizą i badaniem objęta była dywersyfikacja źródeł finansowania banków. Działania w tym zakresie były podejmowane

²⁵ Uchwała KNF Nr 153/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. zmieniająca uchwałę Nr 76/2010 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka (Dz.Urz.KNF Nr 8, poz. 20). Uchwała wchodzi w życie z dniem 30 czerwca 2012 r.

²⁶ Zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 21 września 2011 r. dotyczące kredytów w walutach obcych (ERRS/2011/1) (2011/C342/01).

²⁷ We wrześniu 2010 r. obowiązek ten został zniesiony, a następnie powrócono do niego w październiku 2011 r.

po zidentyfikowaniu problemu w działalności danego banku. W okresie objętym kontrolą w wyniku inspekcji kompleksowych oraz problemowych w powyższym zakresie wystosowano zalecenia do 63 banków, w tym do 14 banków komercyjnych. W trakcie inspekcji UKNF analizował również rzetelność uwzględniania w ocenie ryzyka kredytowego ryzyka z tytułu instrumentów pochodnych oraz gwarancji i poręczeń. W latach 2010-2011 łącznie dziewięć banków komercyjnych oraz dwa banki spółdzielcze otrzymały w tym zakresie zalecenia.

UKNF dwukrotnie przeprowadził w bankach w latach 2010-2011 testy warunków skrajnych. Ich celem była ocena podatności polskiego sektora bankowego na występowanie zjawisk kryzysowych. W oparciu o przygotowane scenariusze rozwoju sytuacji ekonomicznej, w tym zakładające szokowe zdarzenia w rozwoju sytuacji gospodarczej badany był ich wpływ na sytuację finansową, płynnościową oraz kapitałową instytucji polskiego sektora bankowego. Ponadto w 2011 r. UKNF przeprowadził w polskich bankach – „spółkach córkach” banków zagranicznych uczestniczących w europejskich stress-testach dodatkowe badanie w oparciu o założenia przyjęte przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w ramach europejskich badań stress-testów. Wyniki badań przeprowadzonych przez UKNF wykazały odporność sektora bankowego w Polsce na niekorzystne zjawiska gospodarcze i finansowe.

W UKNF weryfikowano również, czy w związku z kryzysem fiskalnym niektórych krajów Unii Europejskiej nadzorowane podmioty nie posiadają ryzykownych aktywów takich jak obligacje rządu Republiki Greckiej lub Greckich Linii Kolejowych. Zagadnienie to było przedmiotem analiz w trakcie inspekcji w bankach. W stosunku do zakładów ubezpieczeń i funduszy inwestycyjnych wprowadzona została nowa sprawozdawczość zawierająca dodatkowe informacje na temat lokat.

W ramach działań nadzorczych KNF spowodowano zatrzymanie w sektorze bankowym 90% zysku netto za 2008 r. i 52% za 2009 r. Zatrzymane zyski przeznaczone zostały na podwyższenie kapitałów własnych banków, co przyczyniło się do utrzymania na odpowiednim poziomie pozycji kapitałowej polskich banków w latach następnych. Współczynnik wypłacalności sektora bankowego na koniec czerwca 2011 r. wyniósł 13,7%, tj. przekraczał ustawowe minimum 8%. Relacja całkowitego wymogu kapitałowego do funduszy uwzględnianych do wyliczenia adekwatności kapitałowej wyniosła 57,2%. W strukturze kapitałowej polskich banków około 90% stanowią kapitały podstawowe, co jest szczególnie pozytywne w kontekście projektowanych nowych unijnych wymogów kapitałowych.

3.2.1.3 Działania Ministra Finansów

W Ministerstwie Finansów uwzględniając doświadczenia z kryzysu bankowego zapoczątkowanego w 2008 r. przygotowano projekty zmian w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych²⁸. Ustawy te umożliwiają Ministrowi Finansów udzielenie w imieniu Skarbu Państwa pomocy instytucjom finansowym w sytuacji zagrożenia ich wypłacalności. Pierwsza z ustaw określa instrumenty wsparcia przez Skarb Państwa instytucji finansowych zagrożonych niewypłacalnością, natomiast druga umożliwi Ministrowi Finansów udzielenie gwarancji Skarbu Państwa dokapitalizowania takiej instytucji lub, w przypadku wystąpienia okoliczności groźących utratą wypłacalności instytucji finansowej, przejęcie tej instytucji. Wprowadzone zmiany zniosły ograniczenia czasowe obowiązywania regulacji, a dopuszczone ustawą programy pomocowe

²⁸ Dz.U. Nr 40, poz. 226 ze zm.

objęły Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową. Ponadto KNF została zobowiązana do kontroli spełnienia przez instytucje finansowe warunków na jakich udzielone zostanie wsparcie. Programy pomocowe określone w tych ustawach były co pół roku notyfikowane w Komisji Europejskiej. W kontrolowanym okresie żadna instytucja nie wystąpiła o udzielenie pomocy.

Przygotowano także istotny dla klientów banków projekt zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. W wyniku nowelizacji tej ustawy, dokonanej ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r.²⁹ kwota środków pieniężnych i należności klientów banków objętych obowiązkowym systemem gwarantowania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny została zwiększona z równowartości 50 tys. euro do 100 tys. euro.

3.2.2 Współpraca kontrolowanych instytucji w ramach Komitetu Stabilności Finansowej

NIK ocenia pozytywnie współpracę członków Komitetu Stabilności Finansowej (KSF). Kontrola przeprowadzona przez NIK w 2009 r. ujawniła problemy w funkcjonowaniu KSF. Minister Finansów zbyt późno zwoływał posiedzenia w stosunku do wniosków członków Komitetu, nie były podpisywane protokoły z posiedzeń Komitetu, a Prezes NBP kwestionował określone w regulaminie KSF zasady zastępstwa Przewodniczącego Komitetu podczas jego nieobecności. Problemy te zostały wyeliminowane. W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2011 r. odbyło się dziewięć posiedzeń Komitetu zwołanych we wnioskowanych i uzgodnionych między członkami KSF terminach. Na posiedzeniach omawiano zgłoszone przez członków KSF zagadnienia istotne dla monitoringu funkcjonowania i oceny stabilności rynku finansowego. Tematyka posiedzeń obejmowała między innymi zagadnienia bieżącej sytuacji na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym, ryzyka utraty zagranicznego wsparcia płynności długookresowej przez polskie banki, nowej europejskiej architektury nadzorczej i wyniki europejskich stress-testów dla banków. Komitet omawiał także sprawy związane z sytuacją w wybranych podmiotach rynku finansowego oraz zagadnienia dotyczące systemu gwarantowania depozytów bankowych. Posiedzenia Komitetu były protokołowane, a uzgodnione protokoły członkowie Komitetu podpisywali na najbliższym posiedzeniu Komitetu.

W oparciu o scenariusz ćwiczenia kryzysowego, przygotowany przez grupę roboczą ds. monitorowania rynku, w dniu 16 czerwca 2011 r. w siedzibie NBP przeprowadzono ćwiczenie kryzysowe testujące procedury Krajowego Planu Awaryjnego. W trakcie ćwiczenia weryfikowano zasady współpracy i wymiany informacji pomiędzy jego uczestnikami, a także proces podejmowania decyzji wobec hipotetycznego banku bezpośrednio zagrożonego kryzysem. Wzięły w nim udział zespoły kryzysowe powołane przez członków Komitetu. Po przeprowadzeniu ćwiczenia dokonano oceny jego przebiegu i przygotowano raport, w którym zamieszczono obserwacje i wnioski z ćwiczenia. Wyniki ćwiczenia omówiono na posiedzeniu Komitetu Stabilności Finansowej w dniu 12 października 2011 r.

²⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 257, poz. 1724).

3.2.3 Nadzór KNF nad podmiotami rynków finansowych

3.2.3.1 Nadzór nad rynkiem bankowym

Nadzór nad bankami jest sprawowany poprzez nadzór analityczny realizowany w sposób ciągły głównie w oparciu o sprawozdawczość przekazywaną przez banki oraz nadzór inspekcyjny wykonywany okresowo w trakcie inspekcji przeprowadzanych w bankach.

Nadzór analityczny

Podstawę nadzoru analitycznego stanowią kwartalne oceny punktowe CAEL³⁰ będące wynikiem analizy ekonomiczno-finansowej sprawozdań banków. Ocena ta koncentruje się głównie na adekwatności kapitałowej, jakości aktywów i wynikach finansowych banków i pozwala na określenie związanego z tym poziomu ryzyka. Kierownictwo UKNF analizuje oceny nadane bankom w tym systemie i przekazuje bankom do wiadomości. Badanie próby 18 analiz według metodologii CAEL pod względem zakresu i częstotliwości czynności analitycznych oraz ich zgodności z regulacjami wewnętrznymi nie wykazało nieprawidłowości.

Ocena CAEL co do zasady nie uwzględnia elementów jakościowych w zarządzaniu bankiem i ich wpływu na poziom ryzyka i ewentualnych dodatkowych kapitałów jakie bank potrzebuje na ich pokrycie. Elementy te powinny być uwzględnione w przeprowadzanym przez UKNF przynajmniej raz w roku pełnym badaniu i ocenie nadzorczej. Wymóg taki wynika z § 22 ust. 4 uchwały nr 2/2008 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego, wdrażającej postanowienia 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. Zadanie to mogło być wykonane poprzez inspekcje kompleksowe lub ocenę wypełnionego przez banki kwestionariusza badania i oceny nadzorczej z załącznikami (BION). W 2010 r. pełna ocena nadzorcza banków dokonywana była wyłącznie na podstawie przeprowadzonych inspekcji kompleksowych i nadana została dla ośmiu z 49 banków komercyjnych i 47 z 576 banków spółdzielczych, co stanowiło odpowiednio 16,3% i 8,2%. Na 2011 r. w UKNF zaplanowano objęcie wszystkich banków oceną dokonywaną na podstawie BION. Do końca października 2011 r. zatwierdzono oceny BION dla 21 banków komercyjnych (42,9%) i 115 banków spółdzielczych (20,0%). W pozostałych bankach nadzór analityczny opierał się na kwartalnych ocenach według metodologii CAEL, która nie obejmuje wszystkich ryzyk związanych z działalnością banków. Głównym powodem niespełnienia wymogu dokonania corocznej oceny było opóźnienie we wdrożeniu metodyki BION. Prace nad metodyką BION rozpoczęto w UKNF w styczniu 2008 r., a pierwsze oceny banków zostały dokonane na przełomie sierpnia i września 2011 r. Na wydłużenie prac nad metodyką BION wpłynęła złożoność przygotowywanej metodyki i wynikająca stąd potrzeba jej zmian oraz utrudnienia spowodowane zmianami organizacyjnymi w UKNF w pierwszej fazie opracowywania założeń BION. Na wydłużenie prac wpływ miało także zbyt późne rozpoczęcie przeprowadzania analiz i eliminowania problemów ujawnionych w trakcie testowego procesu BION. Proces ten zapoczątkowany w lutym 2009 r. trwał do listopada 2010 r. Jednak prace zespołu powołanego w Pionie Nadzoru Bankowego UKNF, który przygotował zmienioną metodykę BION rozpoczęły się dopiero w maju 2010 r., tj. po około 15 miesiącach od rozpoczęcia badania testowego. W ocenie

³⁰ Ang. Capital, Assets, Earnings, Liquidity (kapitał, aktywa, wynik finansowy, płynność). System oceny punktowej banków przygotowywany w UKNF. Ocena dokonywana jest w oparciu o sprawozdawczość banków na koniec kwartału i wygenerowany na podstawie tej sprawozdawczości w NBP raport wskaźników ekonomiczno-finansowych. Oceny nadawane są w pięciostopniowej skali od 1 do 5. Ocena 1 jest oceną najlepszą, a ocena 5 najgorszą.

NIK proces dokonywania oceny według metodyki BION wymaga usprawnienia. Do końca października 2011 r. nadawanie ocen dla banków komercyjnych przekraczało termin pięciomiesięczny określony w metodyce BION.

Badanie czterech wybranych ocen BION pod względem przestrzegania obowiązujących zasad ich przeprowadzania nie wykazało nieprawidłowości. Jedna ze zbadanych ocen różniła się znacznie od ocen dokonanych po przeprowadzonej inspekcji i ocen nadanych według metodologii CAEL. Według metodyki BION bankowi nadana została wysoka ocena ogólna na poziomie 1,8 w sytuacji, gdy ustalenia inspekcji przeprowadzonej na dzień 30 września 2010 r. wskazywały między innymi na budzące zastrzeżenia zarządzanie ryzykiem w portfelu kredytów zabezpieczonych hipotecznie. Bank posiadał niski współczynnik wypłacalności i wysoki udział kredytów indeksowanych do walut. Na 30 czerwca oraz 31 grudnia 2010 r. otrzymał on według metodologii CAEL ocenę ogólną na poziomie 3. Na rozbieżność ocen tego banku wpływ mógł mieć fakt, że w metodyce BION stosunkowo wysokie znaczenie zostało nadane zagadnieniom związanym z przyjętymi w banku politykami i procedurami zarządczymi, przy jednoczesnym niższym wpływie na końcową ocenę poziomu ryzyka wynikającego z działalności prowadzonej przez bank. Powyższe różnice świadczą o potrzebie dalszej analizy systemu wag stosowanych w metodyce BION, w celu dążenia do zapewnienia większej spójności z oceną nadawaną według metodologii CAEL.

W ramach nadzoru analitycznego monitorowano realizację zaleceń wynikających z przeprowadzonych inspekcji kompleksowych i problemowych. W celu analizy zagrożeń, które nie były objęte sprawozdawczością okresową, w UKNF pozyskiwano informacje i dane od banków w formie ankiet. Wnioski wynikające z nadzoru analitycznego stanowiły podstawę działań w stosunku do banków w szczególności poprzez przekazywanie prezesom banków zaleceń bądź interpretacji, a także były wykorzystane do opracowania lub modyfikacji odpowiednich rekomendacji KNF. W kontrolowanym okresie w UKNF dokonano przeglądu 15 rekomendacji wydanych dla banków w latach 2000–2006, w wyniku którego KNF nowelizowała pięć rekomendacji³¹. W pierwszej kolejności nowelizowane były rekomendacje odnoszące się do głównych zagrożeń dla stabilności rynku bankowego.

W ocenie NIK, zbyt długo trwało rozpatrywanie w UKNF wniosków banków i udzielanie odpowiedzi na zapytania o interpretacje przepisów prawa bądź regulacji nadzorczych. Ze zbadanych 41 pism banków w tych sprawach 29 odpowiedzi zostało udzielonych w terminie powyżej 30 dni, w tym sześć powyżej 60 dni a osiem powyżej 90 dni. Spowodowane to było realizowaniem zadań nadzorczych nad bankami przez różne jednostki organizacyjne UKNF i wynikającą z tego koniecznością uzgadniania stanowisk. Wydłużone terminy udzielania odpowiedzi stwarzają ryzyko, że w dłuższym okresie banki mogą działać niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa lub regulacjami ostrożnościowymi.

³¹ Rekomendacja A dotycząca zarządzania ryzykiem towarzyszącym zawieraniu przez banki transakcji na rynku instrumentów pochodnych, Rekomendacja I dotycząca zarządzania ryzykiem walutowym w bankach oraz zasad dokonywania przez banki operacji obciążonych ryzykiem walutowym, Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie i finansującymi nieruchomości, Rekomendacja H dotycząca systemu kontroli wewnętrznej w bankach, Rekomendacja R dotycząca zasad identyfikacji bilansowych ekspozycji kredytowych które utraciły wartość, wyznaczania odpisów aktualizujących z tytułu utraty wartości bilansowych ekspozycji kredytowych oraz rezerw na pozabilansowe ekspozycje kredytowe.

Nadzór inspekcyjny

W zbadanej próbie inspekcji przeprowadzonych w czterech bankach zakres czynności inspekcyjnych oraz przygotowane w wyniku inspekcji dokumenty były zgodne z metodyką i procedurami inspekcji. Dobór banków do przeprowadzenia inspekcji kompleksowych odbywał się z uwzględnieniem ocen uzyskiwanych przez banki w procesie analitycznym oraz istotności banku dla sektora bankowego. W inspekcjach problemowych badane były kluczowe dla sektora bankowego ryzyka, przede wszystkim ryzyko kredytowe i płynności. Nie były przestrzegane terminy wydawania i przekazywania bankom zaleceń poinspekcyjnych. Na 39 zaleceń przekazanych bankom w latach 2009–2011 (I połowa) w 26 przypadkach (66%) nie został dotrzymany termin 30 dni określony w § 45 ust. 1 uchwały nr 2/2008 KNF, a w czterech przekroczonego okres trzech miesięcy, czyli ostateczny termin na wydanie zaleceń poinspekcyjnych określony w § 45 ust. 2 wyżej wymienionej uchwały. UKNF uzasadniał potrzebę wydłużenia terminów między innymi koniecznością uzgadniania wewnątrz Urzędu stanowisk odnośnie sposobu postępowania i uzyskiwania opinii. Jednak ze względu na ilość dokonanych przedłużeń stały się one powszechną praktyką. Wydłużony proces przekazywania zaleceń poinspekcyjnych może powodować opóźnioną reakcję banków na stwierdzone w czasie inspekcji nieprawidłowości. Na długie terminy przekazywania do banków zaleceń poinspekcyjnych, NIK wskazywała po kontroli „Realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego” przeprowadzonej w 2009 r. Problem ten wynikał z niewłaściwej organizacji procesu uzgadniania zaleceń poinspekcyjnych.

3.2.3.2 Nadzór nad rynkiem ubezpieczeniowym i emerytalnym

Nadzór analityczny

NIK pozytywnie ocenił nadzór analityczny nad zakładami ubezpieczeń i otwartymi funduszami emerytalnymi. W ramach nadzoru analitycznego nad tymi podmiotami w UKNF weryfikuje się, czy ich działalność prowadzona jest zgodnie z obowiązującymi regulacjami, co ma zapewnić ochronę interesów ich klientów. Zadanie to jest realizowane poprzez monitoring i nadzór nad stabilnością finansową tych podmiotów. Monitoring prowadzony jest na podstawie okresowych sprawozdań zakładów ubezpieczeń, tj. miesięcznych zawierających dane o ich wypłacalności oraz kwartalnych i rocznych. Otwarte Fundusze Emerytalne przekazują natomiast codzienne informacje o sytuacji finansowej, portfeli inwestycyjnym i zawartych transakcjach.

W UKNF rzetelnie weryfikowano okresowe sprawozdania przekazywane przez te podmioty, badając między innymi, czy zakłady ubezpieczeń spełniają określone przepisami wymogi w zakresie wypłacalności, powszechne towarzystwa emerytalne posiadają odpowiednie kapitały własne, a OFE przestrzegają limitów inwestycyjnych. W okresie od stycznia 2010 r. do lipca 2011 r. stwierdzono niedostateczną wysokość środków własnych w sześciu zakładach ubezpieczeń, co stanowiło naruszenie art. 146 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, a w dziewięciu potencjalne zagrożenie wypłacalności. We wszystkich przypadkach nadzór podjął działania, które doprowadziły do przywrócenia prawidłowych stosunków finansowych poprzez zwiększenie kapitałów własnych lub opracowanie krótkoterminowych planów wypłacalności w tych zakładach. Spośród 218 stwierdzonych przez UKNF przypadków nieprzestrzegania przez OFE limitów inwestycyjnych, sześć było wynikiem nieprzestrzegania uregulowań o działalności inwestycyjnej funduszy emerytalnych zawartych w ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. We wszystkich tych przypadkach podjęte zostały działania w celu usunięcia

stwierdzonych nieprawidłowości. W pozostałych przypadkach przekroczeń limitów inwestycyjnych wynikających ze zdarzeń, na które fundusze nie miały wpływu, Urząd monitorował związane z tym ryzyko oraz sposób usunięcia nieprawidłowości.

W UKNF w procesie nadzoru nad zakładami ubezpieczeń i podmiotami rynku funduszy emerytalnych od 2010 r. wykorzystywano oceny BION. Wprowadzenie oceny BION w stosunku do zakładów ubezpieczeń umożliwia ich przygotowanie do spełnienia wymogów wynikających z dyrektywy 2009/138/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (dyrektywa Wypłacalność II). Wdrożenie tej dyrektywy, zgodnie z obowiązującym harmonogramem, przewidziane jest na 31 marca 2013 r. Przyjęcie powyższych rozwiązań spowodowane zostało faktem, że w wyniku rozwoju rynku ubezpieczeniowego i pojawienia się nowych produktów obowiązujące wymogi kapitałowe przestały w pełni odzwierciedlać wszystkie ryzyka, na które były narażone firmy ubezpieczeniowe. W efekcie obowiązujące wymogi wypłacalności nie spełniały w pełni oczekiwań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa działalności ubezpieczeniowej. Wraz z wejściem w życie dyrektywy Wypłacalność II nadzór będzie sprawowany w oparciu o analizę ryzyka działalności zakładów ubezpieczeń, co pozwoli na uzależnienie wysokości kapitału ubezpieczycieli od wielkości ryzyka przez nich podejmowanego. Kontrola prowadzona w formie nadzoru analitycznego umożliwia monitorowanie ryzyk, identyfikację pojawiających się zagrożeń oraz podejmowanie działań zmierzających do ich usunięcia. W UKNF z częstotliwością wynikającą z sytuacji rynku ubezpieczeń oraz potrzeby monitorowania zmian na nim zachodzących opracowywano analizy dotyczące szczegółowych zagadnień istotnych dla stabilności tego rynku³².

Nadzór analityczny nad otwartymi funduszami emerytalnymi stanowił podstawę oceny sposobu funkcjonowania OFE oraz określenia kierunków zmian podnoszących ich efektywność. UKNF wskazywał na słabości w funkcjonowaniu systemu otwartych funduszy emerytalnych. W publikowanych raportach³³ jako szczególnie niekorzystne zjawiska uznane zostały między innymi brak zróżnicowanych strategii inwestycyjnych OFE dostępnych dla uczestników systemu zależnie od ich wieku, czy preferencji w zakresie ryzyka, upodabnianie się strategii inwestycyjnych w poszczególnych OFE, duże ryzyko zmniejszenia wysokości kapitału emerytalnego w sytuacji dekonstrukcji na rynku finansowym w okresie poprzedzającym oczekiwany moment przejścia na emeryturę, brak konkurencji cenowej pomiędzy OFE, niskie wymagania kapitałowe dla PTE rodzące ryzyko niepokrycia niedoboru w zarządzanych funduszach, nieprawidłowości przy akwizycji do OFE oraz nieuzasadnione ekonomicznie koszty funkcjonowania PTE wynikające z dużych nakładów na akwizycję. Wnioski wynikające z analiz i propozycje zmian mających zwiększyć bezpieczeństwo działalności systemu funduszy emerytalnych UKNF przedstawiał w trakcie prac grupy ekspertów pracujących nad zmianami regulacji określających zasady organizacji i funkcjonowania OFE.

³² Opracowania te dotyczyły m.in. realizacji planów naprawczych przez poszczególne zakłady ubezpieczeń, działalności zagranicznych zakładów ubezpieczeń w Polsce oraz krajowych zakładów za granicą, planowanego sposobu podziału zysku oraz jego wpływu na wypłacalność, reasekuracji ryzyk katastroficznych, koncentracji lokat, badania własnej oceny ryzyka i wypłacalności oraz zarządzania ryzykiem w działalności zakładu ubezpieczeń, ogólnych warunków ubezpieczenia, wysokości taryf i rentowności ubezpieczeń komunikacyjnych, wartości szkód powodziowych oraz ich wpływu na wypłacalność zakładów ubezpieczeń.

³³ Raporty KNF z 2008 r. - Konkurencja na rynku OFE, Sytuacja finansowa powszechnych towarzystw emerytalnych w I połowie 2008 r.

Kontrole zakładów ubezpieczeń i funduszy emerytalnych

NIK ocenia pozytywnie zakres wykonywanych przez UKNF kontroli zakładów ubezpieczeń, OFE i PTE. W latach 2010–2011 (II półrocze) UKNF przeprowadził 45 kontroli, tj. w 50% tych podmiotów. Kontrole prowadzone były na podstawie okresowych planów, a doboru podmiotów do kontroli dokonywano z uwzględnieniem wyników oceny ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, oceny ryzyk w ramach BION oraz wyników wcześniejszych kontroli.

NIK zbadała kontrole o długim czasie trwania od rozpoczęcia kontroli do wysłania zaleceń pokontrolnych. Badaniem objęte zostały przeprowadzone przez UKNF trzy kontrole w zakładach ubezpieczeń, w których zalecenia pokontrolne wysyłano po upływie od sześciu do 13 miesięcy od rozpoczęcia kontroli i trzy kontrole podmiotów rynku emerytalnego, w których powiadomienia o stwierdzonych nieprawidłowościach wysłano po upływie od siedmiu do dziewięciu miesięcy od rozpoczęcia kontroli. Wydłużone postępowanie kontrolne wynikało głównie z wykorzystywania przez kontrolowane podmioty możliwości zgłaszania zastrzeżeń do treści protokołów oraz przedstawiania nadzorowi kolejnych wyjaśnień i uwag. Na wydłużenie terminu wydania zaleceń w trzech przypadkach wpływ miało także długotrwałe uzgadnianie stanowiska pomiędzy departamentami prowadzącymi kontrole a departamentami sprawującymi nadzór analityczny nad zakładami ubezpieczeń i podmiotami rynku emerytalnego.

3.2.3.3 Rozpatrywanie w UKNF skarg na działalność nadzorowanych podmiotów

W okresie objętym kontrolą do UKNF wpłynęło 13.306 skarg uczestników rynku finansowego na działalność podmiotów sektora bankowego, ubezpieczeniowego, emerytalnego i kapitałowego oraz 96 skarg na pracę jednostek organizacyjnych UKNF. W wyniku kontroli wybranej losowo próby 17 skarg NIK ocenia pozytywnie rozpatrywanie w UKNF skarg na działalność nadzorowanych podmiotów rynku finansowego oraz prowadzenie czynności wyjaśniających w związku ze skargami na działalność jednostek organizacyjnych UKNF. Zgodnie z przyjętą procedurą UKNF wzywał podmioty, których dotyczyły skargi do ich zbadania i ustosunkowania się do zarzutów stawianych przez skarżących. Otrzymane odpowiedzi były analizowane, a ich wyniki prezentowane w kwartalnych raportach. Skargi dotyczące pracy jednostek organizacyjnych UKNF były rozpatrywane prawidłowo, a skarżącym udzielano odpowiedzi.

3.2.4 Działalność legislacyjna

3.2.4.1 Wdrażanie przez Ministra Finansów postanowień dyrektyw unijnych

W kontrolowanym okresie wystąpiły opóźnienia we wdrażaniu do prawa krajowego postanowień dyrektyw unijnych regulujących funkcjonowanie rynków finansowych. Problem z nieterminowym wdrażaniem dyrektyw unijnych występował już w latach poprzednich. W 2009 r. w trakcie kontroli realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego w Ministerstwie Finansów NIK stwierdziła, że implementacja dwóch dyrektyw³⁴ regulujących zasady świadczenia przez profesjonalne podmioty usług inwestycyjnych nastąpiła z opóźnieniem trzydziestu dwóch miesięcy.

³⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/39/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG, oraz dyrektywa Komisji 2006/73/WE z dnia 10 sierpnia 2006 r. wprowadzająca środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy.

Konsekwencją tego opóźnienia było wniesienie przez Komisję Europejską skargi na Polskę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz pozwanie Skarbu Państwa przez krajowych inwestorów o zapłatę odszkodowań w kwocie około sześciu milionów złotych za poniesioną szkodę w związku z brakiem właściwych uregulowań funkcjonowania krajowego rynku kapitałowego. Z informacji otrzymanej z Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa wynika, że z tego tytułu na koniec września 2011 r. Skarb Państwa nie wypłacił odszkodowań, ale w dalszym ciągu trwały dwa postępowania sądowe.

W reakcji na światowy kryzys finansowy od 2009 r. znacznie zwiększyła się liczba nowych regulacji dotyczących rynków finansowych. W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2011 r. w Ministerstwie Finansów przygotowano projekty 72 regulacji dotyczących tych rynków, w tym 27 regulacji implementujących do prawa krajowego postanowienia czternastu dyrektyw unijnych. NIK stwierdziła opóźnienia we wdrożeniu jedenastu dyrektyw. Do końca września 2011 r. implementowano pięć dyrektyw, w tym trzy z opóźnieniem ośmiu miesięcy, jedną piętnastu miesięcy i jedną dwudziestu dwóch miesięcy. Dziewięć dyrektyw było w trakcie wdrażania. Termin wdrożenia sześciu z nich został przekroczony od trzech do dziewięciu miesięcy. Projekty regulacji wdrażających postanowienia dyrektyw były na różnych etapach uzgodnień międzyresortowych, a tylko jeden został przekazany Radzie Ministrów. W efekcie opóźnienia w implementacji tych dyrektyw będą jeszcze większe.

W związku z opóźnieniami w implementacji dyrektywy regulującej zasady nabywania udziałów w podmiotach sektora finansowego³⁵ oraz dyrektywy regulującej rynek usług płatniczych³⁶ Komisja Europejska wniosła kolejne skargi na Polskę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy o funduszach inwestycyjnych, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym postanowienia pierwszej z dyrektyw zostały implementowane do prawa krajowego. Prezes Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości postanowieniem z dnia 18 stycznia 2011 r. wykreślił z rejestru skargę Komisji Europejskiej dotyczącą niewdrożenia tej dyrektywy. Ponadto Komisja Europejska przedstawiła Polsce cztery zarzuty formalne w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zarzuty dotyczyły braku notyfikacji aktów prawa krajowego stanowiących transpozycje czterech dyrektyw³⁷. Działania

³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/44/WE z dnia 5 września 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 92/49/EWG oraz dyrektywy 2002/83/WE, 2004/39/WE, 2005/68/WE i 2006/48/WE w zakresie zasad proceduralnych i kryteriów oceny stosowanych w ramach oceny ostrożnościowej przypadków nabycia lub zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego.

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/64/WE z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywę 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE.

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/44/WE z dnia 6 maja 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/26/WE w sprawie zamknięcia rozliczeń w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych oraz dyrektywę 2002/47 WE w sprawie uzgodnień dotyczących zabezpieczeń finansowych w odniesieniu do systemów powiązanych i do wierzytelności kredytowych, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (do tej dyrektywy wydano dwie dyrektywy wykonawcze: dyrektywę Komisji 2010/43/UE z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE w zakresie wymogów organizacyjnych, konfliktów interesów, prowadzenia działalności, zarządzania ryzykiem i treści umowy pomiędzy depozytariuszem a spółką zarządzającą i dyrektywę Komisji 2010/44/UE z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE w zakresie niektórych przepisów dotyczących łączenia funduszy, modeli funduszy podstawowych i powiązanych oraz procedury powiadamiania), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywę 2005/60/WE i 2006/48 WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela handlowego i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczo polityki wynagrodzeń.

podjęte przez Komisję Europejską wobec Polski mogą skutkować nałożeniem sankcji finansowych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Podstawową przyczyną nieterminowej implementacji dyrektyw było późne przygotowanie w Ministerstwie Finansów projektów aktów prawnych wdrażających postanowienia dyrektyw do prawa polskiego. Opóźnienia we wdrożeniu niektórych dyrektyw spowodowane były również przez inne czynniki. Opracowanie projektu ustawy³⁸ wdrażającej między innymi postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/44/WE z dnia 5 września 2007 r. było wydłużone w związku z konsultacjami z UKNF, który był przeciwny zastąpieniu w ustawie Prawo bankowe upoważnienia dla KNF do wydawania zezwolenia na nabycie akcji banku krajowego, przewidzianą w dyrektywie możliwością wyrażenia sprzeciwu wobec takiej transakcji. Ostatecznie propozycje UKNF nie zostały uwzględnione. Opóźnione wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/64/WE z dnia 13 listopada 2007 r. spowodowane było brakiem w Ministerstwie Finansów specjalistów znających zagadnienia usług płatniczych uregulowanych w dyrektywie oraz dużą fragmentaryzacją tego rynku, co wymagało konsultacji projektu ustawy o usługach płatniczych³⁹ z bardzo szerokim kręgiem podmiotów. Natomiast w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/UE z dnia 24 listopada 2010 r. został ustalony kilkunastodniowy termin na implementację postanowień w zakresie polityki wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w instytucjach kredytowych i firmach inwestycyjnych.

Oprócz działań legislacyjnych związanych z implementacją dyrektyw unijnych w Ministerstwie Finansów przygotowano w kontrolowanym okresie 45 projektów regulacji z zakresu rynków finansowych, w tym 10 dotyczących rynku bankowego, 30 rynku ubezpieczeniowo-emerytalnego i pięć rynku kapitałowego.

3.2.4.2 Wydawanie uchwał przez KNF

W kontrolowanym okresie KNF wdrażała do prawa krajowego postanowienia dyrektyw CRD II i CRD III. W terminie wyznaczonym w CRD II dostosowane zostały do uregulowań unijnych dwie uchwały KNF⁴⁰ w całości i jedna uchwała KNF⁴¹ w znacznym stopniu. Pozostałe trzy uchwały KNF⁴² dostosowano z opóźnieniem od siedmiu do dziesięciu miesięcy. Opóźnienia takie wystąpiły również przy zmianie uchwał KNF⁴³ wdrażających do prawa krajowego uregulowania CRD III. Wynikały one głównie z faktu, że warunkiem dokonania zmian była nowelizacja ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, która nastąpiła dopiero ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴⁴.

KNF wydawała uchwały określające normy ostrożnościowe, które muszą być przestrzegane przez banki, na podstawie delegacji zawartych w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe

³⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy o funduszach inwestycyjnych, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 126, poz. 853).

³⁹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. Nr 199, poz. 1175).

⁴⁰ Uchwała nr 381/2008 KNF i uchwała nr 385/2008 KNF.

⁴¹ Uchwała nr 76/2010 KNF.

⁴² Uchwała nr 382/2008 KNF, uchwała nr 383/2008 KNF i uchwała nr 384/2008 KNF.

⁴³ Uchwała nr 76/2008 KNF, uchwała nr 383/2008 KNF i uchwała nr 385/2008 KNF.

⁴⁴ Dz.U. Nr 131, poz. 763. Ustawa weszła w życie z dniem 12 lipca 2011 r.

i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych⁴⁵. W 2010 r. UKNF przedstawił Ministerstwu Finansów stanowisko wskazujące na wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją upoważnienia KNF do wydawania uchwał ostrożnościowych regulujących niektóre aspekty działalności bankowej. Ministerstwo Finansów zwróciło się do Rządowego Centrum Legislacji z prośbą o rozważenie możliwości wystąpienia przez Prezesa Rady Ministrów do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, czy regulacje prawne wydawane przez KNF są zgodne z Konstytucją. Stanowisko Rządowego Centrum Legislacji w tej sprawie nie rozstrzygnęło wątpliwości zgłaszanych przez UKNF. Zdaniem NIK Ministerstwo Finansów we współpracy z UKNF powinno niezwłocznie przedstawić propozycję rozwiązania tego problemu.

Przeprowadzona przez NIK w 2009 r. kontrola działań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego wykazała, że UKNF nie zamieszczał na angielskojęzycznej stronie internetowej KNF tłumaczeń obowiązujących uchwał ostrożnościowych KNF⁴⁶. Zrealizowano wniosek NIK w tym zakresie i wprowadzono system bieżącego tłumaczenia uchwał KNF oraz zamieszczania ich na angielskojęzycznej stronie internetowej KNF. Ze względu na czas potrzebny na tłumaczenie i weryfikację tekstu przez pracowników Urzędu wprowadzono zasadę, że na stronie internetowej zamieszczane są streszczenia uchwał, a następnie po dokonaniu tłumaczenia pełny tekst uchwał.

UKNF nie zamieszczał na stronie internetowej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej KNF projektów uchwał KNF regulujących działalność banków. NIK wskazała, że ze względu na potrzebę zapewnienia transparentności działań Urzędu wszystkie projekty takich uchwał powinny być zamieszczane na stronach internetowych KNF. W listopadzie 2011 r. w serwisie internetowym KNF został utworzony dział *Publiczne konsultacje projektów uchwał dla banków*, gdzie zamieszczono projekty takich uchwał wraz z uzasadnieniami.

3.2.4.3 Opiniowanie projektów regulacji unijnych

Kontrolowane instytucje aktywnie uczestniczyły w konsultacjach projektów regulacji unijnych określających zasady funkcjonowania sektora finansowego. W pracach legislacyjnych na forum Unii Europejskiej Polskę reprezentowało Ministerstwo Finansów. UKNF i NBP przedstawiały stanowiska do proponowanych rozwiązań regulacyjnych. Szczególnie istotny dla funkcjonowania polskich instytucji finansowych był projekt regulacji CRD IV. W trakcie jego przygotowywania Komisja Europejska organizowała grupy robocze, w których uczestniczyli eksperci z Ministerstwa Finansów i UKNF.

NBP opiniując projekt dyrektywy CRD IV kwestionował jednakowy dla wszystkich krajów Unii Europejskiej sposób wyznaczania norm płynności. W przekazywanych stanowiskach wskazywał, że poszczególne parametry dotyczące norm płynności krótko i długookresowej, powinny być ustalane na poziomie krajowym, a termin ich wprowadzenia wydłużony do pięciu lat, aby dać bankom czas na dostosowanie się do nowych rozwiązań. NBP uzasadniał, że spełnienie normy płynności długookresowej oznaczałoby, w skali polskiego sektora bankowego, konieczność zwiększenia stabilnych źródeł finansowania i podjęcia działań stymulujących rozwój rynku instrumentów ułatwiających pozyskanie takiego finansowania, a przede wszystkim rynku obligacji nieskarbowych,

⁴⁵ Upoważnienie dla KNF do wydawania uchwał regulujących działalność banków zawarte jest między innymi w art. 71 ust. 4, ust. 5 i ust. 8, art. 92b ust. 3, art. 111a ust. 4, art. 127 ust. 5, art. 128 ust. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe oraz w art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych.

⁴⁶ Obowiązek taki wynikał z art. 144 dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.U. UE. L. 2006. 177.1).

co wymaga dłuższego czasu. Według badań NBP w pierwotnej wersji regulacji dotyczącej norm płynności długoterminowej zaproponowanej przez Komisję Europejską na początku 2010 r. tylko 31% banków komercyjnych spośród całego polskiego sektora spełniałoby tę normę. Po skorygowaniu normy przez Komisję Europejską, na koniec września 2010 r. udział banków spełniających normę wyniósł 80%.

UKNF wskazywał, że propozycje Komisji Europejskiej dotyczące utrzymania płynności przez instytucje kredytowe wykroczyły znacznie poza projekt bazylejski, przyznając nadzorcy grupowemu (konsolidującemu) uprawnienia do decydowania o przeniesieniu stosowania wymogów płynnościowych z poziomu lokalnego na poziom transgranicznej grupy bankowej. Takie rozwiązanie może spowodować utratę kontroli sytuacji płynnościowej przez lokalny organ nadzoru, a tym samym możliwości bezpośredniego reagowania w przypadku pojawienia się ewentualnego zagrożenia dla stabilności sektora w państwie goszczącym. Ponadto UKNF negatywnie ocenił propozycję odebrania władzom krajowym prawa do nadzorowania płynności oddziałów. UKNF wskazał również na ewentualne negatywne konsekwencje dla polskiego sektora bankowego wprowadzenia możliwości dokonywania transferu aktywów na zasadach nierynkowych między podmiotami zależnymi w grupie kapitałowej w trakcie postępowania naprawczego. Przygotowane uwagi były zgłaszane przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów biorących udział w pracach grupy roboczej KE oraz zostały uwzględnione w projekcie Stanowiska Rządu do dyrektywy wchodzącej w skład pakietu CRD IV.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w ramach głównego kierunku badań kontrolnych na lata 2009–2011 - *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi* oraz głównego obszaru - *System organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego, organizacja urzędów i procedury administracyjne oraz funkcjonowanie systemu kontroli w administracji rządowej i w samorządzie terytorialnym*.

Kontrola została przygotowana i prowadzona z zastosowaniem standardów kontroli oraz wytycznych metodycznych NIK. Dobór próby do badania został dokonany w sposób celowy po analizie prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości i losowy przy badaniu skarg w UKNF.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne we wszystkich kontrolowanych jednostkach, tj. Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowym Banku Polskim i Ministerstwie Finansów zostały zakończone sporządzeniem protokołów kontroli. Protokoły zostały podpisane przez kierowników jednostek kontrolowanych bez zastrzeżeń. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego złożył w trybie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁷ dodatkowe wyjaśnienia dotyczące przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości przedstawionych w protokole kontroli. W kontrolowanych jednostkach nie przeprowadzono narad pokontrolnych.

Do kierowników kontrolowanych jednostek zostały skierowane wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny kontrolowanej działalności, uwagi i wnioski. Kierownicy kontrolowanych jednostek nie złożyli zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków.

Do Ministra Finansów skierowano wnioski o:

1. podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia terminowego wdrażania postanowień dyrektyw unijnych do prawa krajowego;
2. przeanalizowanie w ramach Komitetu Stabilności Finansowej wniosków z ćwiczenia kryzysowego testującego procedury Krajowego Planu Awaryjnego i podjęcie decyzji o zakresie i sposobie ich realizacji.

Do Prezesa Narodowego Banku Polskiego skierowano wniosek o rozważenie przeprowadzenia poszerzonej analizy ograniczeń rozwoju i upowszechniania instrumentów długoterminowego finansowania banków.

Do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego zostały skierowane wnioski o:

1. przeprowadzenie analizy kryteriów oceny przyjętych w metodyce BION i oceny w systemie CAEL oraz doprowadzenie do ich spójności;
2. skrócenie czasu pomiędzy nadesłaniem przez banki wypełnionego kwestionariusza BION a przekazaniem bankom oceny wynikającej z analizy BION;
3. skrócenie czasu przekazywania bankom zaleceń poinspekcyjnych i udzielania odpowiedzi na pytania banków.

Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego i Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego zadeklarowali realizację wniosków pokontrolnych.

⁴⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

Wykaz skontrolowanych podmiotów

1. Ministerstwo Finansów
2. Narodowy Bank Polski
3. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Ministrem Finansów był:

- Jan Vincent-Rostowski od 16 listopada 2007 r.

Prezesami Narodowego Banku Polskiego byli:

- Sławomir Skrzypek od 11 stycznia 2007 r. do 10 kwietnia 2010 r.
- p.o. Prezesa NBP Piotr Wiesiołek od 11 kwietnia 2010 r. do 10 czerwca 2010 r.
- Marek Belka od 11 czerwca 2010 r.

Przewodniczącymi Komisji Nadzoru Finansowego byli:

- Stanisław Kluza od 29 września 2006 r. do 11 października 2011 r.
- Andrzej Jakubiak od 12 października 2011 r.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. Nr 209, poz. 1317).
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 99, poz. 919 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. Nr 119, poz. 1252 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz.U. Nr 124, poz. 1154 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 34, poz. 189 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1207 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz.U. Nr 116, poz. 1205 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. Nr 228, poz. 1507 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U. Nr 124, poz. 1153 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).
17. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. Nr 248, poz. 1481).
18. Uchwała Nr 2/2008 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego (Dz.Urz. KNF Nr 1, poz. 1 ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Minister Finansów
8. Prezes Narodowego Banku Polskiego
9. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Zestawienie wniosków pokontrolnych sformułowanych po przeprowadzonej w 2009 r. kontroli „Realizacja zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego”

I. Wnioski skierowane do Ministra Finansów

1. Przygotowanie w porozumieniu z pozostałymi członkami KNF, 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.

Wniosek został zrealizowany. W dniu 16 czerwca 2011 r. w siedzibie NBP zespoły kryzysowe powołane przez członków Komitetu przeprowadziły ćwiczenie kryzysowe testujące procedury Krajowego Planu Awaryjnego.

2. Przyjęcie skutecznych rozwiązań w zakresie uzgadniania i podpisywania protokołów z posiedzeń KSF.

Wniosek został zrealizowany. Zgodnie z § 11 Regulaminu Komitetu Stabilności Finansowej posiedzenia Komitetu były protokołowane przez pracowników Ministerstwa Finansów, projekty protokołów były przekazywane do akceptacji członkom Komitetu, którzy zgłaszali do nich swoje uwagi. Uzgodnione protokoły były podpisywane przez członków Komitetu na najbliższym posiedzeniu Komitetu.

3. Podpisanie dotychczas niepodpisanych protokołów z posiedzeń KSF.

Wniosek został zrealizowany. Dotychczas niepodpisane protokoły z posiedzeń KSF zostały podpisane na posiedzeniach Komitetu w dniach 22 grudnia 2009 r. i 1 kwietnia 2010 r.

4. Zapewnienie sporządzania protokołów z posiedzeń KSF i przekazania ich do akceptacji członkom Komitetu w terminie wynikającym z regulaminu Komitetu.

Wniosek został zrealizowany. Posiedzenia Komitetu były protokołowane przez pracowników Ministerstwa Finansów. Projekty protokołów przekazywano do akceptacji członkom Komitetu w terminie określonym w § 11 ust. 3 Regulaminu Komitetu Stabilności Finansowej, tj. 20 dni roboczych od dnia posiedzenia Komitetu.

II. Wnioski skierowane do Prezesa Narodowego Banku Polskiego

1. Rozważenie uregulowania w umowie o współpracy z KNF z dnia 14 grudnia 2007 r. lub porozumienia z KNF z dnia 16 lutego 2009 r. obowiązku regularnego przekazywania z NBP do UKNF informacji na temat błędów i opóźnień w sprawozdawczości oraz regularnego przekazywania z UKNF do NBP informacji natury jakościowej pozyskiwanych w trakcie inspekcji w bankach, w tym na temat wyników kontroli jakości sprawozdawczości bankowej.

Wniosek został zrealizowany bez zmiany zapisów umów o współpracy z KNF. Obie instytucje nawiązały współpracę w zakresie wzajemnego przekazywania informacji o błędach w sprawozdawczości przekazywanej przez banki do NBP i wynikach inspekcji przeprowadzonych w bankach. NBP regularnie informuje UKNF o błędach w sprawozdawczości banków i opóźnieniach w jej przekazywaniu a UKNF udostępnia NBP kopie protokołów z inspekcji w bankach i wydanych zaleceń poinspekcyjnych.

2. Podjęcie współpracy z UKNF w celu rozszerzenia sprawozdawczości bankowej o nowe formularze zawierające szczegółowe informacje na temat instrumentów pochodnych oraz operacji banków z podmiotami dominującymi.

Wniosek został zrealizowany. NBP i UKNF dokonały przeglądu i oceniły, że dostępny w systemie sprawozdawczym NBP zakres informacji na temat instrumentów pochodnych jest zgodny ze standardami sprawozdawczości opracowanymi przez Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych, a zakres informacji jest wystarczający do analizy tych zagadnień. Ponadto w NBP, w uzgodnieniu z UKNF, podjęto prace w zakresie budowy nowego formularza sprawozdawczego dotyczącego dużych zaangażowań, w którym uwzględnione zostaną informacje o instrumentach pochodnych. W odniesieniu do operacji banków z podmiotami dominującymi UKNF pozyskuje dane na ten temat w drodze zapytań do banków i przekazuje te dane do NBP.

3. Przygotowanie, w porozumieniu z pozostałymi członkami KSF, 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.

Wniosek został zrealizowany. W dniu 16 czerwca 2011 r. w siedzibie NBP zespoły kryzysowe powołane przez członków Komitetu przeprowadziły ćwiczenie kryzysowe testujące procedury Krajowego Planu Awaryjnego.

4. Podpisanie dotychczas niepodpisanych protokołów z posiedzeń KSF.

Wniosek został zrealizowany. Na posiedzeniu Komitetu w dniu 22 grudnia 2009 r. Pierwszy Zastępca Prezesa NBP, dysponując odpowiednim upoważnieniem, podpisał dotychczas niepodpisane protokoły z posiedzeń Komitetu.

III. Wnioski skierowane do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego

- 1 Pełne wdrożenie postanowień dyrektywy 2006/48/WE w zakresie corocznego badania i oceny nadzorczej banków.

Wniosek nie został w pełni zrealizowany. UKNF wdrożył metodykę BION w listopadzie 2010 r. i zaplanował na 2011 r. objęcie wszystkich banków oceną dokonywaną na podstawie tej metodyki. Jednak nie wszystkie banki zostały ocenione według zasad określonych w metodyce BION. Do końca października 2011 r. zatwierdzono oceny BION dla 21 banków komercyjnych (42,9%) i 115 banków spółdzielczych (20,0%).

2. Przeprowadzenie analizy możliwych uzupełnień sprawozdawczości bankowej o dane służące poprawie skuteczności nadzoru i zainicjowanie, w porozumieniu z NBP, modyfikacji pakietów sprawozdawczych.

Wniosek został zrealizowany. W UKNF dokonano przeglądu formularzy sprawozdawczości bankowej i zmodyfikowano 69 formularzy. Dokonano również korekty instrukcji do wypełnienia zmodyfikowanych formularzy. Ponadto UKNF współpracował z NBP przy realizacji projektów sprawozdawczych wprowadzonych uchwałą Nr 53/2011 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 22 września 2011 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego.

3. Prowadzenie przez Pion Nadzoru Bankowego analiz wyprzedzających, obejmujących obszary ryzyka, które nie są objęte szczegółową sprawozdawczością, w celu zdiagnozowania zagrożeń i przeciwdziałania ich skutkom o zasięgu systemowym.

Wniosek został zrealizowany. Pion Nadzoru Bankowego w ramach realizacji swoich zadań podejmował działania mające charakter analiz wyprzedzających. W trakcie bieżących analiz

wskazywane były obszary szczególnego i potencjalnego ryzyka i poddawano je dodatkowej analizie. Do banków wysyłane były ankiety i zapytania w celu dodatkowego oszacowania, zdiagnozowania i ewentualnego przeciwdziałania negatywnym zjawiskom mogącym mieć wpływ zarówno na pojedyncze banki lub być istotnymi z punktu widzenia całego sektora, oraz przeprowadzenie testów warunków skrajnych.

4. Dokonanie przeglądu i aktualizacji rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami.

Wniosek został zrealizowany. W UKNF dokonano w 2010 r. przeglądu 14 rekomendacji, tj. wszystkich rekomendacji dla banków wydanych w latach 2000-2004. W kontrolowanym okresie znowelizowano pięć rekomendacji i rozpoczęto prace nad nowelizacją czterech rekomendacji.

5. Wyeliminowanie przypadków przewlekłości w prowadzeniu postępowań licencyjnych.

Wniosek został zrealizowany. W Departamencie Licencji Bankowych zostały wprowadzone dodatkowe elementy w zakresie kontroli bieżącej załatwianych spraw oraz rozwiązania organizacyjne mające na celu skrócenie czasu rozpatrywania wniosków banków. Pracownicy Departamentu otrzymali zalecenie, aby analiza wniosku i pierwsze czynności w sprawie były podejmowane przez pracowników bezzwłocznie i nie później niż w terminie 10 dni roboczych od dnia wpływu sprawy do Departamentu. Dyrektor Departamentu i jego Zastępca zostali upoważnieni do podpisywania pism kierowanych do stron postępowania w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, co pozwoliło skrócić termin załatwiania większości spraw o kilka dni. W 2010 r. zweryfikowano procedury rozpatrywania poszczególnych wniosków banków przez Departament Licencji Bankowych. Zbadane w trakcie kontroli dziewięć postępowań nie wykazało nieprawidłowości.

6. Rozważenie wprowadzenia wewnętrznych kontroli, opartych na rocznych planach kontroli, także w Departamencie Inspekcji (obecnie Departament Oceny Ryzyka) i Departamencie Licencji Bankowych.

Wniosek nie został przyjęty do realizacji. W UKNF zdecydowano o pozostawieniu kwestii zasad i trybu sprawowania kontroli wewnętrznej i ustalania rocznych planów kontroli, do indywidualnej decyzji kierownictwa komórek organizacyjnych.

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.

Wniosek został zrealizowany. Zalecenia pokontrolne, wydawane w wyniku kontroli przeprowadzonych przez Departament Postępowań w Pionie Prawno-Legislacyjnym w zakresie realizacji obowiązków nałożonych na podmioty nadzorowane ustawą z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁴⁸, były przekazywane do Pionu Nadzoru Bankowego.

8. Zamieszczenie na angielskojęzycznej stronie internetowej KNF tłumaczeń obowiązujących uchwał ostrożnościowych KNF.

Wniosek został zrealizowany. UKNF wprowadził system bieżącego tłumaczenia uchwał KNF oraz zamieszczania ich na stronie internetowej. Ze względu na czas potrzebny na tłumaczenie i weryfikację tekstu przez pracowników Urzędu wprowadzono zasadę, że na stronie internetowej zamieszczane są streszczenia uchwał, a następnie po dokonaniu tłumaczenia pełny tekst uchwał.

⁴⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276 ze zm.

9. Przygotowanie w porozumieniu z pozostałymi członkami KSF ćwiczenia kryzysowego, służącego przetestowaniu rozwiązań przyjętych w Krajowym Planie Awaryjnym, tak by możliwe było jego przeprowadzenie po ustaniu czynników, które zaważyły o jego nieprzeprowadzeniu w latach 2008–2009.

Wniosek został zrealizowany. W dniu 16 czerwca 2011 r. w siedzibie NBP zespoły kryzysowe powołane przez członków Komitetu przeprowadziły ćwiczenie kryzysowe testujące procedury Krajowego Planu Awaryjnego.

10. Przyjęcie skutecznych rozwiązań w zakresie uzgadniania i podpisywania protokołów w posiedzeń KSF oraz podpisanie dotychczas niepodpisanych protokołów z posiedzeń KSF.

Wniosek został zrealizowany. Dotychczas niepodpisane protokoły z posiedzeń Komitetu Przewodniczący KNF podpisał na posiedzeniach Komitetu w dniach 22 grudnia 2009 r. i 1 kwietnia 2010 r. Zgodnie z uregulowaniami § 11 Regulaminu Komitetu Stabilności Finansowej Przewodniczący KNF uzgadniał projekty protokołów z posiedzeń Komitetu i podpisywał je na najbliższym posiedzeniu Komitetu.