N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF-410-20-00/2009
Nr ewid. 21/2010/P09026/KBF

Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego

Warszawa kwiecień 2010 r.

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

Wizją *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 Długołęcki

Akceptuję:
Stanisław Jarosz

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

dnia

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie ... 3
2. Podsumowanie wyników kontroli ... 3
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności ... 3
2.2. Synteza wyników kontroli ... 3
2.3. Uwagi końcowe i wnioski ... 3
3. Ważniejsze wyniki kontroli ... 3
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjnych i ekonomicznych ... 3
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego ... 3
3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych i ekonomicznych ... 3
3.2. Istotne ustalenia kontroli ... 3
3.2.1. Reakcja organów odpowiedzialnych za stabilność sektora bankowego na zaburzenia na rynkach finansowych oraz niektóre niekorzystne zjawiska w sektorze bankowym ... 3
3.2.1.1. Działania Narodowego Banku Polskiego ... 3
3.2.1.2. Działania Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu ... 3
3.2.1.3. Działania Ministra Finansów ... 3
3.2.2. Reorganizacja nadzoru bankowego na przełomie lat 2007-2008 i jej wpływ na realizację zadań związanych zapewnieniem stabilności sektora bankowego ... 3
3.2.2.1. Przejęcie nadzoru bankowego przez Komisję Nadzoru Finansowego ... 3
3.2.2.2. Działania Narodowego Banku Polskiego po wyłączeniu nadzoru bankowego ze struktur NBP ... 3
3.2.3. Współpraca organów w ramach Komitetu Stabilności Finansowej ... 3
3.2.3.1. Utworzenie Komitetu Stabilności Finansowej ... 3
3.2.3.2. Prace Komitetu Stabilności Finansowej ... 3
3.2.3.3. Zakłócenia w działaniu Komitetu Stabilności Finansowej ... 3
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli ... 3
4.1. Przygotowanie kontroli ... 3
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli ... 3
5. Załączniki ... 3

1. Wprowadzenie

Kontrola planowa P/09/026 – *„Realizacja zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego”* została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowym Banku Polskim oraz Ministerstwie Finansów w okresie od 1 lipca do 3 grudnia 2009 r.

Celem kontroli była ocena adekwatności działań instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie stabilności sektora bankowego do zidentyfikowanych zagrożeń występujących w latach 2008–2009 oraz ocena prawidłowości działania nadzoru bankowego po przekształceniach organizacyjnych na przełomie 2007 i 2008 r. Kontrola miała dostarczyć odpowiedzi na pytania:

– czy instytucje odpowiedzialne za zapewnienie stabilności sektora bankowego właściwie monitorowały sytuację sektora bankowego i we właściwym czasie zidentyfikowały zagrożenia dla jego funkcjonowania,
– czy instytucje te podjęły środki zaradcze adekwatne do zidentyfikowanych zagrożeń i do zminimalizowania ich negatywnych skutków oraz czy właściwie ze sobą współpracowały,
– czy i w jaki sposób zmiana organizacji nadzoru bankowego na przełomie lat 2007–2008 wpłynęła na zakres i efektywność jego sprawowania.

Badaniami objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach, tj. do 29 października 2009 r. w NBP, 27 listopada 2009 r. w Urzędzie KNF i 3 grudnia 2009 r. w Ministerstwie Finansów. W przypadku działań legislacyjnych Ministerstwa Finansów badaniami objęto również okres przed 1 stycznia 2008 r. w celu ustalenia przyczyn niewdrożenia do polskiego prawodawstwa dyrektywy unijnej w sprawie rynków instrumentów finansowych, istotnej m.in. ze względu na problem opcji walutowych.

W trakcie kontroli w Urzędzie KNF niemożliwy był dostęp kontrolerów NIK do posiadanych przez Urząd dokumentów i informacji objętych tajemnicą bankową. Przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe[1] nie dają kontrolerom NIK dostępu do takich informacji, pozyskanych przez Urząd w ramach sprawowanego nadzoru.

[1] Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.

Treść informacji o wynikach kontroli nie odnosi się do konkretnych instytucji (banków) nadzorowanych przez Urząd, gdyż dane na ten temat zostały wskazane przez UKNF jako podlegające ochronie na podstawie art. 10a ust. 2 ustawy Prawo bankowe. Ich udzielenie, ujawnienie lub potwierdzenie mogłoby naruszyć chroniony prawem interes podmiotów, których te informacje bezpośrednio lub pośrednio dotyczą lub utrudnić sprawowanie nadzoru bankowego. Z tego względu ustalenia kontroli zostały przedstawione w sposób ogólny.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Narodowego Banku Polskiego, Komisji Nadzoru Finansowego i Ministra Finansów podjęte w reakcji na zaburzenia na rynkach finansowych w latach 2008-2009. W warunkach ostrożnego zarządzania większością banków, środki zastosowane przez bank centralny i Komisję Nadzoru Finansowego były wystarczające, aby sektor bankowy pozostał stabilny i żaden podmiot nie znalazł się w sytuacji bezpośredniego zagrożenia upadłością lub konieczności wsparcia ze środków publicznych. Minister Finansów przygotował projekty ustaw, umożliwiające takie wsparcie, a po ich uchwaleniu przez Sejm przygotowane zostały procedury udzielenia pomocy bankom ze środków budżetowych. Nie było jednak potrzeby ich zastosowania.

Nie w pełni skuteczne były natomiast działania nadzoru bankowego wobec zagrożeń wynikających ze znacznego wzrostu kredytów w latach 2007-2008 w warunkach złagodzenia przez banki kryteriów oceny zdolności kredytowej. Spóźniona była także reakcja nadzoru na problem walutowych instrumentów pochodnych, w tym opcji walutowych. Wcześniej, m.in. na skutek nieuzasadnionego wydłużenia prac nad projektem w Ministerstwie Finansów, nie została na czas wdrożona ustawa implementująca do polskiego porządku prawnego dyrektywę unijną, mającą na celu m.in. ochronę klientów przed oferowaniem produktów niedostosowanych do ich potrzeb.

NIK stwierdziła uchybienia w wykonywaniu przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego bieżących zadań inspekcyjnych i licencyjnych oraz we wdrażaniu niektórych postanowień dyrektywy unijnej w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe. Uchybienia te miały swoje źródło w spadku efektywności nadzoru bezpośrednio po reorganizacji.

Wobec względnie stabilnej sytuacji sektora bankowego negatywnych konsekwencji nie spowodowało opóźnione powołanie Komitetu Stabilności

Finansowej i wydłużone przygotowanie Krajowego Planu Awaryjnego, określającego zasady współpracy ww. instytucji w razie sytuacji kryzysowej.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W ocenie NIK, Narodowy Bank Polski i Komisja Nadzoru Finansowego podjęły działania adekwatne do sytuacji, jaka wystąpiła w polskim sektorze bankowym w następstwie zaburzeń na międzynarodowych rynkach finansowych. Bank centralny skutecznie przeciwdziałał wystąpieniu niedoborów płynności, a w 2009 r. przygotował rozwiązania, mające na celu wspomożenie banków w rozwijaniu przez nie akcji kredytowej (str. 3–3).

   Komisja Nadzoru Finansowego monitorowała i na bieżąco reagowała na pogorszenie sytuacji finansowej polskich banków oraz zagrożenia wynikające z problemów, w jakie popadali ich zagraniczni akcjonariusze. Zapobiegła także transferowaniu środków za granicę przez spółki-matki. KNF i NBP poprzez oddziaływanie na banki doprowadziły do przeznaczenia blisko 90% ich zysków za 2008 r. na wzmocnienie pozycji kapitałowej. Dzięki temu w bankach stworzony został bufor kapitałowy, pozwalający na rozwój ich działalności z zachowaniem wymogów odnośnie zaopatrzenia w kapitały własne, określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe oraz uchwałach Komisji Nadzoru Finansowego (str. 3–3).

   Ministerstwo Finansów przygotowało w trybie pilnym projekty ustaw o udzieleniu wsparcia przez Skarb Państwa instytucjom finansowym, o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych. W ustawach tych przewidziano instrumenty wsparcia dla banków w związku ze zjawiskami kryzysowymi. Po ich uchwaleniu żaden podmiot nie zwrócił się z wnioskiem o skorzystanie z przyjętych instrumentów (str. 3–3).

2. Niską skuteczność miały działania nadzoru bankowego podejmowane w reakcji na dynamiczny wzrost kredytów sektora niefinansowego, generowany m.in. poprzez obniżanie przez banki wymogów dla klientów co do ich zdolności kredytowej. Problem ten był przedmiotem inspekcji w bankach i mimo, że został zdiagnozowany przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego już w 2007 r., nie przeciwdziałano mu w sposób systemowy. Znaczącej poprawy nie przyniosło

skierowanie do banków przez Komisję Nadzoru Bankowego w 2006 r. *Rekomendacji S w sprawie dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie*. Nie było także innych regulacji systemowych w sprawie oceny zdolności kredytowej. Stwarzało to pole dla banków do konkurowania o klienta poprzez obniżanie bezpieczeństwa kredytowania. W momencie pogorszenia koniunktury gospodarczej część udzielonych w ten sposób kredytów przestała być obsługiwana regularnie. W ciągu 9 miesięcy 2009 r. suma kredytów zagrożonych wzrosła z 26,6 mld zł do 42,6 mld zł, tj. o 60,3%, w tym kredytów zagrożonych gospodarstw domowych z 13,0 mld zł do 19,7 mld zł, tj. o 51,5%. Banki zmuszone zostały do dokonania odpisów na należności zagrożone, co obniżyło znacząco ich wynik finansowy w 2009 r. (str. 3–3).

3. Komisja Nadzoru Finansowego późno zareagowała na problemy związane z zawarciem przez banki głównie w I połowie 2008 r. znacznego wolumenu walutowych transakcji pochodnych, w tym opcji walutowych. Nadzór bankowy podjął działania dopiero w końcu 2008 r. w reakcji na informacje prasowe. Wcześniej problem nie został zidentyfikowany z uwagi na brak szczegółowej sprawozdawczości bankowej w tym zakresie. Ponadto omawiane transakcje były w bilansach banków zabezpieczone innymi transakcjami eliminującymi ryzyko kursowe, w związku z czym ryzyko z nimi związane traktowano jako niskie. W wyniku takiej oceny w inspekcjach kompleksowych nadzór nie badał tych zagadnień w sposób pogłębiony. W dostatecznym stopniu nie brano pod uwagę, że instrumenty te mają charakter złożony i ryzyko dla banków tkwi także w możliwości niewywiązania się klientów banków z zawartych umów (ryzyko kredytowe), także dlatego, że aby się ono zmaterializowało musiało dojść do znacznego osłabienia złotego w stosunku do walut obcych. Zdaniem NIK, dodatkowy półroczny okres, jaki upłynął od ujawnienia problemu do skierowania w dniu 21 maja 2009 r. zaleceń systemowych do banków, należy uznać za zbyt długi. Zalecenie wydane po takim okresie nie miały już istotnego wpływu na skalę zjawiska, lecz jedynie na ograniczenie negatywnych skutków transakcji zawartych wcześniej oraz na poprawę zarządzania w bankach w przyszłości (str. 3–3).

4. Z powyższymi problemami Komisja Nadzoru Finansowego musiała zmierzyć się bezpośrednio po przejęciu nadzoru bankowego od zniesionej na przełomie lat 2007–2008 Komisji Nadzoru Bankowego i zlikwidowanego Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego (GINB). W związku ze zmianami organizacji nadzoru bankowego, miały miejsce niekorzystne zjawiska ograniczające efektywność jego wykonywania. Nadzór bankowy w latach 2007–2009 utracił ponad 1/3 doświadczonej kadry. Przejściowo zmuszony był także do korzystania z infrastruktury informatycznej, będącej własnością NBP, co nie pozwalało na jej rozwój adekwatny do potrzeb. Czynniki te miały niekorzystny wpływ na wykonywanie zadań inspekcyjnych, licencyjnych oraz wprowadzenie corocznego badania i oceny nadzorczej wszystkich banków (str. 3–3).

5. Liczba inspekcji i postępowań wyjaśniających w bankach uległa zmniejszeniu ze 143 w 2007 r. do 91 w 2009 r. O ile celowe, zdaniem NIK, było koncentrowanie nadzoru na bankach o znaczeniu systemowym i o najsłabszej kondycji, o tyle ograniczanie inspekcji kompleksowych na rzecz inspekcji problemowych było przedwczesne w sytuacji, gdy nie został wdrożony system badania i oceny nadzorczej, oparty w większym niż dotąd stopniu na ankietach i zintensyfikowanej pod względem jakościowym analizie nadzorczej „zza biurka". Zmiany ograniczające liczbę podmiotów, objętych pełną oceną nadzorczą, były wymuszone zmniejszeniem zatrudnienia w jednostkach inspekcyjnych o 21% oraz ograniczeniami w rozwoju aplikacji wspomagających proces inspekcyjny, skutkującymi zwiększeniem pracochłonności inspekcji. W ponad połowie przypadków (83 na 149 ogółem) zalecenia inspekcyjne zostały przekazane po upływie podstawowego, miesięcznego terminu, określonego w § 45 ust. 1 uchwały Komisji Nadzoru Finansowego Nr 2/2008 w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego[2]. W 44 przypadkach Departament Inspekcji nie uzyskał na to zgody Dyrektora Zarządzającego Pionem Nadzoru Bankowego, wymaganej na podstawie § 45 ust. 2 uchwały. W 3 przypadkach przekroczony został trzymiesięczny termin na przekazanie zaleceń, określony w § 45 ust. 2 uchwały.

[2] Dz.Urz. KNF Nr 1, poz. 1.

W dwóch inspekcjach wytypowanych do szczegółowej kontroli przestrzegane były procedury inspekcyjne i zasady kontroli wewnętrznej. W pięciu przypadkach objętych badaniem rzetelnie monitorowane było wykonanie zaleceń poinspekcyjnych (str. 3–3).

6. Do dnia zakończenia kontroli nie zostało w pełni wdrożone postanowienie art. 124 dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, zobowiązujące organ nadzoru do dokonywania corocznego badania i oceny nadzorczej (BION) każdego z banków, opartej na pogłębionej analizie jakościowej „zza biurka" i inspekcjach. Polska była zobowiązana zrobić to już w 2007 r. Oceną nadzorczą w pełnym zakresie przewidzianym w dyrektywie objęte było corocznie tylko ok. 9–11% banków, w których przeprowadzone zostały inspekcje kompleksowe. W trakcie kontroli nadal przygotowania była metodyka badania i oceny nadzorczej (str. 3–3).

7. Występowały przypadki przekroczenia maksymalnych terminów na udzielenie zezwoleń, określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. Sześciomiesięczny termin wydania decyzji został przekroczony w czterech na 106 postępowań o wydanie zezwolenia na zmianę statutu oraz w jednym z sześciu postępowań o udzielenia zezwolenia na utworzenie banku, przy czym terminy te były liczone od uzupełnienia wniosku. Opóźnienia wynosiły od jednego do ponad siedmiu miesięcy. W rzeczywistości postępowania trwały znacznie dłużej, gdyż czas na wydanie decyzji był liczony od nowa po każdym wystąpieniu KNF do wnioskodawcy o uzupełnienie dokumentów, co w niektórych przypadkach wynikało z przeciągającego się postępowania i konieczności zaktualizowania dotychczasowego wniosku. W najdłuższym przypadku cały proces wydawania decyzji trwał ponad trzy i pół roku. Przewlekłe rozpatrzenie wniosku miało miejsce także przy ponownym rozpatrywaniu tej sprawy. Tak długi czas procedowania powoduje, zdaniem NIK, nadmierne ograniczenie swobody działalności gospodarczej (str. 3–3).

8. Efektywne sprawowanie nadzoru bankowego wymagało ścisłej współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z Narodowym Bankiem Polskim. Bank centralny rzetelnie wywiązał się ze swoich zadań związanych z przekazaniem nadzoru bankowego do Komisji Nadzoru Finansowego. Na podstawie umów zapewnił

on także KNF dostęp do infrastruktury informatycznej, wykorzystywanej dotychczas przez GINB, nieodpłatne przekazanie w 2009 r. aplikacji wspomagającej inspekcję oraz dostęp do sprawozdawczości bankowej niezbędnej do sprawowania nadzoru. NBP rzetelnie wywiązywał się obowiązku weryfikacji spójności danych nadsyłanych przez banki. Do kwietnia 2008 r. nie informował jednak KNF o występujących błędach. W okresie od maja 2008 r. do kwietnia 2009 r. informacje te były przekazywane nieregularnie, a od maja 2009 r. NBP wprowadził systematyczne raportowanie. Niektóre sprawozdania banków były wielokrotnie odrzucane po kontroli przeprowadzonej przez NBP. Przykładowo, w lipcu 2009 r. sprawozdanie jednego z banków nie przeszło pozytywnej weryfikacji 17 razy pomimo korekt składanych przez bank. Zdaniem NIK, brakuje przepisu dyscyplinujących banki do składania bezbłędnych sprawozdań, analogicznego do przepisu art. 23a ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, który uznaje przekazanie danych w formie niezgodnej z wymogami ustawy za równoznaczne z nieprzekazaniem tych danych (str. 3–3).

9. Z dniem 1 stycznia 2008 r., tj. pół roku po terminie określonym w wytycznych unijnego Komitetu ds. Ekonomicznych i Finansowych, powołany został Komitet Stabilności Finansowej. Do 12 grudnia 2008 r. działał on na podstawie umowy między Prezesem Narodowego Banku Polskiego, Ministrem Finansów i Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego, a od 13 grudnia 2008 r. na podstawie ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej[3]. W okresie od stycznia 2008 r. do września 2009 r. odbyło się 17 posiedzeń KSF. Komitet Stabilności Finansowej był przede wszystkim forum wymiany informacji między członkami. W dniu 1 października 2008 r., tj. dziewięć miesięcy po terminie rekomendowanym w ww. wytycznych, członkowie Komitetu przyjęli Krajowy Plan Awaryjny. Do zakończenia kontroli nie zostały jednak przeprowadzone ćwiczenia kryzysowe, służące przetestowaniu rozwiązań przyjętych w Planie.

   W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 września 2009 r. Prezes NBP ośmiokrotnie wnioskował o niezwłoczne zwołanie posiedzeń KSF w celu przyjęcia Krajowego

[3] Dz.U. Nr 209, poz. 1317.

Planu Awaryjnego, bądź omówienia bieżących zdarzeń w sektorze finansowym. Sześć wniosków albo nie zostało zrealizowanych przez Przewodniczącego KSF (Ministra Finansów) albo ich realizacja nastąpiła po upływie od 49 do 67 dni lub po zdarzeniu, którego posiedzenie miało dotyczyć. Biorąc pod uwagę, że Komitet został powołany do efektywnej wymiany informacji i koordynacji działań w razie wystąpienia zagrożeń, posiedzenia te powinny zostać zwołane wcześniej. Ponadto przez 11 miesięcy od wejścia w życie ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej nie został wypracowany efektywny mechanizm przyjmowania i podpisywania protokołów, dokumentujących przebieg posiedzeń Komitetu i podjęte ustalenia.

Problemem wpływającym na działalność Komitetu jest kwestia zastępstwa Przewodniczącego Komitetu podczas jego nieobecności. Zdaniem NIK jest to jednoznacznie uregulowane ustawowo, a w kwietniu 2009 r. wszyscy członkowie Komitetu przyjęli w drodze konsensusu treść regulaminu KSF, przewidującego, że w razie nieobecności Przewodniczącego KSF zastępuje go wskazany przez niego przedstawiciel. Jednak obecnie Prezes NBP kwestionuje to ustalenie, podnosząc że ranga wskazanego w ten sposób zastępcy Przewodniczącego jest zbyt niska i to on oraz Przewodniczący KNF powinni rotacyjnie pełnić tę rolę. (str. 3–3).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Do wszystkich jednostek kontrolowanych skierowane zostały wnioski, mające na celu poprawę efektywności ich działania, zarówno w ramach Komitetu Stabilności Finansowej, jak i w ramach ich indywidualnych kompetencji. Wnioski te zostały szczegółowo omówione w punkcie 4.2 Informacji (str. 3 i dalsze).

Zdaniem NIK niezbędna jest także poprawa relacji między członkami Komitetu Stabilności Finansowej, tak aby nie stwarzały one bariery w przypadku konieczności podjęcia skoordynowanej reakcji na ewentualne zagrożenia dla stabilności sektora finansowego.

Przez wszystkich członków Komitetu Stabilności Finansowej powinno zostać przygotowane ćwiczenie kryzysowe, służące przetestowaniu rozwiązań przyjętych w Krajowym Planie Awaryjnym. Konieczne jest również wypracowanie przez członków KSF efektywnego mechanizmu uzgadniania i podpisywania protokołów

z posiedzeń KSF. Zdaniem NIK nie ma w tej sferze potrzeby zmiany przepisów ustawowych.

NIK poddaje pod rozwagę wprowadzenie do ustawy o Narodowym Banku Polskim zapisu zrównującego sprawozdania przesłane przez banki z błędami ze sprawozdaniami nieprzesłanymi w terminie. Zapis taki wzmocniłby pozycję NBP w egzekwowaniu od banków poprawnej sprawozdawczości oraz stworzył jednoznaczną podstawę do nałożenia na bank sankcji przez KNF, gdyby błędy nie zostały usunięte w określonym terminie.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjnych i ekonomicznych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

1. *Cele i zadania nadzoru bankowego*

Zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe[4] działalność banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych, oddziałów i przedstawicielstw instytucji kredytowych podlega nadzorowi bankowemu sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego w zakresie i na zasadach określonych w ustawie Prawo bankowe i w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[5].

Art. 133 ust. 1 ustawy Prawo bankowe określa cele nadzoru bankowego, jakimi są zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodności działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim[6], statutem i decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku.

Art. 133 ust. 2 ustawy Prawo bankowe stanowi, że czynności podejmowane w ramach nadzoru bankowego polegają w szczególności na:

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

[4] Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.
[5] Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.
[6] Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.

- 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 bankowego[7], nadzór bankowy obejmuje: rozpatrywanie wniosków związanych z tworzeniem, organizacją i działalnością banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych oraz 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 licencyjne Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do banków zostały określone w rozdziale 2 ustawy Prawo bankowe. Należą do nich w szczególności:

- wydawanie zezwoleń na wykonywanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku, jeżeli w wyniku objęcia lub nabycia akcji osiągnęłaby lub przekroczyła próg 10%, 20%, 25%, 33%, 50%, 66% i 75% głosów na walnym zgromadzeniu; KNF może odmówić udzielenia zezwolenia, jeżeli wpływ osoby zamierzającej objąć lub nabyć akcje może okazać się niekorzystny dla ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem lub gdy środki przeznaczone na nabycie akcji pochodzą z pożyczki, kredytu lub źródeł nieudokumentowanych, lub gdy przepisy prawa obowiązujące w miejscu siedziby lub zamieszkania tej osoby uniemożliwiają Komisji Nadzoru Finansowego wykonywanie efektywnego nadzoru. (art. 25 ust. 1 i 7 ustawy Prawo bankowe); Komisja może cofnąć

[7] Dz.Urz. KNF Nr 1 poz. 1 ze zm.

zezwolenie już wydane osobie, która nie dotrzymała zobowiązań dotyczących funkcjonowania banku, złożonych KNF w trakcie postępowania zakończonego wydaniem zezwolenia, a także w przypadku zaistnienia wskazanych wyżej przesłanek, uzasadniających odmowę udzielenia tego zezwolenia (art. 26a ust. 1 ustawy Prawo bankowe);

– wydawanie zezwoleń na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej i banku spółdzielczego, zatwierdzanie projektu statutu banku, a także wydawanie zezwoleń na zmianę statutu banku, w przypadkach wskazanych w ustawie Prawo bankowe (art. 30a, 34 ust. 1 i 2 ustawy Prawo bankowe); KNF odmawia wydania zezwoleń, jeżeli nie zostały spełnione wymagania obowiązujące przy tworzeniu banków lub zamierzona działalność banku naruszałaby przepisy prawa, interesy klientów albo nie gwarantowałaby bezpieczeństwa gromadzonych w banku środków lub gdy przepisy prawa obowiązujące w miejscu siedziby lub zamieszkania założyciela lub jego powiązania z innymi podmiotami mogłyby uniemożliwić skuteczne sprawowanie nadzoru nad bankiem (art. 37 ustawy Prawo bankowe).

Uprawnienia regulacyjne w sferze nadzoru bankowego Komisja Nadzoru Finansowego realizuje w szczególności poprzez uchwały, wydawane na podstawie upoważnień wskazanych w ustawie Prawo bankowe. Delegacje dla KNF do wydawania takich regulacji zawierają m.in. 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, art. 141j ust. 1 i 2, art. 141l ust. 3 ustawy Prawo bankowe. W związku z art. 80 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, uchwały wydane przez poprzedniczkę KNF – Komisję Nadzoru Bankowego zachowywały moc do czasu wydania uchwał przez przejmującą jej obowiązki Komisję Nadzoru Finansowego, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy. W dniu 17 grudnia 2008 r. KNF podjęła uchwały na podstawie ww. upoważnień z mocą od 1 stycznia 2009 r.[8] Niewydane zostały jedynie te regulacje, na podstawie art. 127 ust. 5 pkt 2 lit. a–b ustawy Prawo bankowe, które mają charakter fakultatywny.

Środki nadzoru, które KNF może zastosować w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości, określa ustawa Prawo bankowe. Art. 138 tej ustawy stanowi, że KNF może zalecić bankom w szczególności:

[8] Dz.Urz. KNF z 2008 r. Nr 8, poz. 32-44.

1) podjęcie środków koniecznych do przywrócenia płynności płatniczej lub osiągnięcia i przestrzegania norm, o których mowa w art. 137,
2) zwiększenie funduszy własnych,
3) zaniechanie określonych form reklamy,
4) opracowanie i stosowanie procedur, które zapewnią utrzymywanie, bieżące szacowanie i przegląd kapitału wewnętrznego oraz funkcjonowanie systemu zarządzania bankiem,
5) zastosowanie szczególnych zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków lub odpisów z tytułu utraty wartości aktywów, lub szczególnego traktowania aktywów przy obliczaniu wymogów kapitałowych,
6) ograniczenie ryzyka występującego w działalności banku.

Komisja Nadzoru Finansowego może nakazać bankowi wstrzymanie wypłat z zysku lub wstrzymanie tworzenia nowych jednostek organizacyjnych do czasu przywrócenia płynności płatniczej lub osiągnięcia ustalonych przez KNF norm płynności oraz dopuszczalnego ryzyka (art. 138 ust. 2 ustawy Prawo bankowe).

W razie stwierdzenia, że bank nie realizuje ww. zaleceń lub nakazów, a także gdy działalność banku jest wykonywana z naruszeniem prawa lub statutu albo stwarza zagrożenie dla interesów posiadaczy rachunków bankowych, Komisja Nadzoru Finansowego, po uprzednim upomnieniu na piśmie, może (art. 138 ust. 3 ustawy Prawo bankowe):

1) wystąpić do właściwego organu banku z wnioskiem o odwołanie prezesa, wiceprezesa lub innego członka zarządu banku bezpośrednio odpowiedzialnego za stwierdzone nieprawidłowości;
2) zawiesić w czynnościach członków zarządu bezpośrednio odpowiedzialnych za nieprawidłowości do czasu podjęcia uchwały w sprawie wniosku o ich odwołanie przez radę nadzorczą na najbliższym posiedzeniu; zawieszenie w czynnościach polega na wyłączeniu z podejmowania decyzji za bank w zakresie jego praw i obowiązków majątkowych;
3) ograniczyć zakres działalności banku lub jego jednostek organizacyjnych,
4) nałożyć na bank karę finansową w wysokości do 1.000.000 zł;

5) uchylić zezwolenie na utworzenie banku i podjąć decyzję o likwidacji banku;

Komisja Nadzoru Finansowego może także zawiesić w czynnościach członka zarządu w przypadku przedstawienia mu zarzutów w postępowaniu karnym lub w postępowaniu w sprawie o przestępstwo skarbowe lub spowodowania znacznych strat majątkowych banku (art. 138 ust. 4 ustawy Prawo bankowe).

Komisja Nadzoru Finansowego odwołuje członka zarządu banku w przypadku prawomocnego skazania go za przestępstwo umyślne lub skarbowe, z wyłączeniem przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego (art. 138 ust. 5 ustawy Prawo bankowe).

Ograniczenie zakresu działalności banku lub uchylenie zezwolenia na utworzenie banku może również nastąpić w razie stwierdzenia, że bank (art. 138 ust. 6 ustawy Prawo bankowe):

1) przestał spełniać warunki ustalone w zezwoleniu,
2) uzyskał zezwolenie na podstawie fałszywych dokumentów, nieprawdziwych oświadczeń lub wskutek innych działań sprzecznych z prawem,
3) przez okres dłuższy niż 6 miesięcy nie prowadzi działalności bankowej,
4) stał się podmiotem zależnym od osób, wobec których nie jest możliwe skuteczne wykonywanie przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad bankiem ze względu na przepisy prawa obowiązujące w miejscu ich zamieszkania lub siedziby, lub ze względu na powiązania tych osób z innymi podmiotami,
5) nie wypełnia obowiązków określonych w rozdziale 11b ustawy Prawo bankowe.

Na podstawie art. 138a ustawy Prawo bankowe KNF może także:

1) zobowiązać bank do zwiększenia funduszy własnych,
2) nałożyć na bank dodatkowy wymóg kapitałowy ponad wartość wynikającą z wymogów kapitałowych obliczonych zgodnie ze szczegółowymi zasadami określonymi przez Komisję Nadzoru Finansowego na podstawie uchwały, o której mowa w art. 128 ust. 6 pkt 1 i 3-7 ustawy Prawo bankowe, w szczególności w przypadku negatywnych ustaleń dokonanych w trakcie czynności podejmowanych w ramach nadzoru bankowego, w tym odnoszących się do funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli

wewnętrznej lub identyfikacji, monitorowania i kontroli koncentracji zaangażowań, w tym dużych zaangażowań.

3) nałożyć dodatkowy wymóg kapitałowy w przypadku stwierdzenia niedostosowania kapitału wewnętrznego do skali ryzyka występującego w działalności banku oraz istotnych nieprawidłowości w zarządzaniu ryzykiem.

Zgodnie z art. 142 ustawy Prawo bankowe w razie powstania straty bilansowej bądź groźby jej nastąpienia albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności, zarząd banku niezwłocznie zawiadamia o tym Komisję Nadzoru Finansowego oraz przedstawia jej program postępowania naprawczego, zapewniając jego realizację. Komisja Nadzoru Finansowego może wyznaczyć bankowi termin na opracowanie programu postępowania naprawczego, oraz zlecić jego uzupełnienie lub ponowne opracowanie. W razie zaniechania działań przez bank, Komisja Nadzoru Finansowego może zobowiązać bank do wszczęcia postępowania naprawczego. W okresie realizacji przez bank programu postępowania naprawczego, zysk osiągany przez bank jest przeznaczany w pierwszej kolejności na pokrycie strat, a następnie na zwiększenie funduszy własnych.

Jeżeli program postępowania naprawczego nie jest wystarczający lub jego realizacja nie jest należyta, Komisja Nadzoru Finansowego może zakazać udzielania lub ograniczyć udzielanie kredytów i pożyczek pieniężnych akcjonariuszom (członkom) banku oraz członkom zarządu, rady nadzorczej i pracownikom lub wystąpić do zarządu banku z żądaniem zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia akcjonariuszy (walnego zgromadzenia) w celu rozpatrzenia sytuacji banku, powzięcia decyzji o pokryciu straty bilansowej oraz podjęcia innych uchwał, w tym zwiększenia funduszy własnych, w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy (art. 143 ustawy Prawo bankowe). Komisja Nadzoru Finansowego może podjąć decyzję o ustanowieniu kuratora nadzorującego wykonanie programu naprawczego przez bank (art. 144 ust. 1 ustawy Prawo bankowe). Jeżeli zarząd banku nie przekaże programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 142 ust. 1 ustawy Prawo bankowe albo gdy realizacja tego programu okaże się nieskuteczna, Komisja Nadzoru Finansowego może podjąć decyzję o ustanowieniu zarządu komisarycznego na czas realizacji programu postępowania naprawczego (art. 145 ust. 1 Prawo bankowe).

Zgodnie z art. 138 ust. 7 ustawy Prawo bankowe, środki podejmowane w ramach nadzoru nie mogą naruszać umów zawartych przez bank, z wyłączeniem:

- umów przelewu wierzytelności lub umów o subpartycypację zawartych z towarzystwem funduszy inwestycyjnych tworzących fundusz sekurytyzacyjny albo z funduszem sekurytyzacyjnym,
- umów o kredytowy instrument pochodny lub innych umów, na podstawie następuje przeniesienie całości lub części ryzyka związanego z wierzytelnościami tego banku,
- umów zawartych przez bank krajowy z podmiotami działającymi w tym samym holdingu oraz umów zawartych przez bank krajowy z podmiotami, z którymi posiada bliskie powiązania.

2. *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 finansowego.[9]

Regulowanie płynności odbywa się poprzez wykorzystywanie instrumentów polityki pieniężnej. Ustawa o NBP w rozdziale 6 (art. 38-50a) określiła w szczególności następujące instrumenty polityki pieniężnej:

1) gromadzenie przez NBP rezerw obowiązkowych banków (art. 38 ust. 1);
2) udzielanie przez NBP kredytu refinansowego bankom (art. 42);
3) przyjmowanie przez NBP od banków weksli do dyskonta i redyskonta (art. 44);
4) emitowanie i sprzedawanie przez NBP papierów wartościowych, sprzedawanie i kupowanie przez NBP dłużnych papierów wartościowych w operacjach otwartego rynku, organizowanie przez NBP obrotu skarbowymi papierami wartościowymi oraz papierami wartościowymi, których NBP jest emitentem (art. 48);

[9] 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).

Dodatkowymi instrumentami polityki pieniężnej są dwa uprawnienia Rady Polityki Pieniężnej przyznane jej na podstawie art. 46 ustawy o NBP, z których może ona skorzystać wyłącznie w razie zagrożenia realizacji polityki pieniężnej. Są to uprawnienia do:

1) ograniczenia wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców,
2) wprowadzenia obowiązku utrzymywania nieoprocentowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystywanych przez banki i krajowych przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o NBP, Rada Polityki Pieniężnej, kierując się założeniami polityki pieniężnej w szczególności ustala wysokość stóp procentowych NBP, ustala stopy rezerwy obowiązkowej banków i wysokość jej oprocentowania, ustala zasady operacji otwartego rynku.

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. Dalsze zadania NBP z zakresu stabilności finansowej określa ustawa z dnia ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej[10].

3. Zadania Ministra Finansów

Na podstawie § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów[11], Minister Finansów kieruje działem 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 rządowej[12]).

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów oraz

[10] Dz.U. Nr 209, poz. 1317.
[11] Dz.U. Nr 216, poz. 1592.
[12] Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

do przedkładania w tym zakresie inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów.

Zasady opracowywania, uzgadniania i wnoszenia projektów dokumentów rządowych na posiedzenia Rady Ministrów określa uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów[13].

4. Komitet Stabilności Finansowej

W celu zapewnienia efektywnej współpracy w zakresie wspierania i utrzymywania stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i za granicą oraz koordynacji działań w tym zakresie utworzono Komitet Stabilności Finansowej. Od 21 grudnia 2007 r. działał on na mocy umowy zawartej między Ministrem Finansów, Prezesem NBP i Przewodniczącym KNF. Od 13 grudnia 2008 r. zasady działania Komitetu reguluje ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej. Członkami Komitetu są Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy do zadań Komitetu należy w szczególności:

1) dokonywanie ocen sytuacji w krajowym systemie finansowym i na rynkach międzynarodowych oraz zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu dotyczących istotnych zagrożeń i tendencji mogących stanowić zagrożenie dla stabilności krajowego systemu finansowego;
2) opracowywanie i przyjmowanie procedur współdziałania na wypadek wystąpienia zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego
3) koordynowanie działań członków Komitetu w sytuacji bezpośredniego zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego.

Posiedzenia Komitetu odbywają się co najmniej raz na sześć miesięcy. Obsługę i przygotowanie posiedzeń zapewnia Ministerstwo Finansów (art. 6 ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej).

[13] Dz.U. Nr 13, poz. 221 ze zm.

Stanowiska lub rozstrzygnięcia Komitetu przyjmowane są jednomyślnie w obecności wszystkich członków Komitetu (art. 7 ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej).

Sposób i tryb działania Komitetu określa regulamin przyjęty przez Komitet (art. 9 ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej).

3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych i ekonomicznych

1. W okresie od grudnia 2007 r. do grudnia 2009 r. liczba banków w Polsce nieznacznie zmniejszyła się z 645 do 643. System bankowy stanowi dominującą część sektora instytucji finansowych. Suma bilansowa sektora banków na koniec 2009 r. wynosiła 1.060 mld zł. Największy znaczenie w sektorze bankowym mają banki komercyjne, na które przypadało 89% sumy bilansowej na koniec 2009 r. Na koniec czerwca 2009 r. piętnaście największych banków, stanowiących 2,3% wszystkich banków, posiadało 72% aktywów sektora.
2. Z dniem 1 stycznia 2008 r., na mocy przepisów ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[14], zlikwidowane zostały Komisja Nadzoru Bankowego (KNB) oraz Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB), a ich obowiązki przejęła Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), realizująca swoje zadania przy pomocy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF). Zmiana ta miała stanowić ostatnią fazę przechodzenia od nadzoru sektorowego nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego do nadzoru zintegrowanego. Od 1 stycznia 2008 r. KNF stała się instytucją obejmującą swym zakresem zarówno nadzór ubezpieczeniowy, emerytalny, nad rynkiem kapitałowym, jak i nadzór bankowy oraz nadzór uzupełniający nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego. W gestii banku centralnego pozostało zapewnienie prawidłowości i sprawności rozliczeń międzybankowych oraz płynności sektora bankowego.

[14] Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.

3. Zadanie ochrony systemu finansowego przed destabilizacją realizowane jest przez zespół instytucji nazywany siecią bezpieczeństwa finansowego.[15] Podstawowymi filarami instytucjonalnymi sieci są rządy (reprezentowane przez Ministra Finansów), instytucje nadzoru finansowego, banki centralne i systemy gwarantowania depozytów. Każdy z podmiotów tworzących sieć ma określone kompetencje i specjalizuje się w wypełnianiu określonych zadań na rzecz stabilności systemu finansowego. Skuteczność sieci bezpieczeństwa finansowego zależy od sprawnej współpracy między poszczególnymi instytucjami.

[15] W literaturze przedmiotu powszechnie używa się dla określenia sieci bezpieczeństwa finansowego ogólnego terminu anglojęzycznego *safety net*.

Podstawowe kompetencje instytucji wchodzących w skład sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce przedstawia tabela:

Instytucja / Działanie	Ministerstwo Finansów	Komisja Nadzoru Finansowego	Narodowy Bank Polski	Bankowy Fundusz Gwarancyjny*
I: Identyfikacja i monitorowanie zagrożeń	-	Ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej	Analizy stabilności systemu finansowego	System wczesnego ostrzegania
		Inspekcje w bankach		Analizy banków zagrożonych
II: Zapobieganie kryzysom	Inicjatywy ustawodawcze i regulacje prawne	Środki wymienione powyżej	Środki wymienione powyżej	Środki wymienione powyżej
		Decyzje nadzorcze	Regulowanie płynności w systemie bankowym	Finansowe wspieranie programów naprawczych
		Zalecenia poinspekcyjne		
		Sankcje nadzorcze		Finansowe wspieranie przejęć banków o zagrożonej wypłacalności
		Programy naprawcze		
		Zarządy komisaryczne		
		Ustanowienie kuratora		Kontrola realizacji programów naprawczych
		Regulacje nadzorcze i rekomendacje		
				Pełnienie funkcji kuratora w bankach korzystających z pomocy
III: Zarządzanie kryzysem	Środki wymienione powyżej	Środki wymienione powyżej	Środki wymienione powyżej	Środki wymienione powyżej
	Dysponowanie środkami publicznymi w przypadku zagrożenia kryzysem systemowym	Decyzje o likwidacji banku	Podejmowanie działań o charakterze „pożyczkodawcy ostatniej instancji" w przypadku zagrożenia kryzysem systemowym	Wypłaty depozytów gwarantowanych
		Decyzje o zawieszeniu działalności banki		Współpraca z syndykiem w procesie upadłości banków
		Decyzje o przejęciu banku		
	Specjalne regulacje prawne	Wniosek o ogłoszenie przez sąd upadłości banku		Finansowanie projektów i przedsięwzięć banków

* Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie był objęty kontrolą.

Źródło: Opracowanie na podstawie M. Pyła, *Współpraca systemu gwarantowania depozytów z innymi ogniwami sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Bezpieczny bank" 2007, nr 2-3, s. 80-82.

Sytuacja w polskim systemie bankowym w latach 2008–2009 wymagała od Ministra Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Narodowego Bank Polski podjęcia niektórych działań przewidzianych dla I i II etapu przeciwdziałania zjawiskom kryzysowym. Szerzej opisano je w pkt 3.2.1 Informacji.

4. Reorganizacja nadzoru zbiegła się w czasie z wystąpieniem zjawisk kryzysowych w światowym systemie finansowym, których konsekwencje zaczęły się także przenosić na rynek polski. Perturbacje na rynku finansowym spowodowały pogorszenie sytuacji banków. Rok 2007 i pierwsze trzy kwartały 2008 r. charakteryzowały się szybkim rozwojem sektora, dzięki korzystnej sytuacji makroekonomicznej oraz wysokiemu optymizmowi przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Od czwartego kwartału 2008 r. nastąpiło wyhamowanie akcji kredytowej oraz pogorszenie wyników banków na skutek wzrostu kosztów finansowania ich działalności oraz odpisów związanych z pogorszeniem portfela należności i z walutowymi transakcjami pochodnymi.

   Według wstępnych danych zysk netto sektora bankowego w 2009 r. wyniósł 8,7 mld zł i był o 36,3% mniejszy niż w 2007 r. Wynik banków komercyjnych i oddziałów instytucji kredytowych obniżył się o 38,5% (z 13,0 mld zł do 8,0 mld zł), a banków spółdzielczych – wzrósł o 1,7% (z 686 mln zł do 698 mln zł). Łączne ujemne saldo rezerw/odpisów wzrosło z 1,7 mld zł na koniec 2007 r. do 12,0 mld zł na koniec 2009 r.

   W latach 2007-2009 fundusze własne sektora bankowego wzrosły o 45,1% (z 61,8 mld zł do 89,7 mld zł). Całkowity wymóg kapitałowy zwiększył się o 33,2% (z 40,7 mld zł do 54,2 mld zł) na skutek wzrostu wymogu z tytułu ryzyka kredytowego o 22,5% (z 38,6 mld zł do 47,3 mld zł), a także z powodu konieczności uwzględnienia w rachunku adekwatności kapitałowej (od początku 2008 r.) wymogu z tytułu ryzyka operacyjnego (na koniec 2009 r. wymóg kapitałowy z tego tytułu wynosił 6,0 mld zł i stanowił 10,0% całkowitego wymogu kapitałowego).

   Wzrost całkowitego wymogu kapitałowego został zrównoważony wzrostem funduszy własnych banków. W konsekwencji nastąpiło podwyższenie średniego

współczynnika wypłacalności sektora bankowego[16] z 12,1% na koniec 2007 r. do 13,3% na koniec 2009 r. Wzrost współczynnika dotyczył głównie banków komercyjnych, gdzie zwiększył się z 12,0% do 13,2%. W sektorze banków spółdzielczych przeciętny współczynnik wypłacalności zmniejszył się z 13,8% do 13,4%.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Reakcja organów odpowiedzialnych za stabilność sektora bankowego na zaburzenia na rynkach finansowych oraz niektóre niekorzystne zjawiska w sektorze bankowym

3.2.1.1. Działania Narodowego Banku Polskiego

Zasilanie sektora bankowego w płynne środki

Po ogłoszeniu upadłości amerykańskiego banku inwestycyjnego Lehman Brothers we wrześniu 2008 r., kolejne instytucje finansowe informowały, że są w posiadaniu aktywów, które znacznie straciły na wartości. Wywołało to gwałtowny spadek wzajemnego zaufania na rynku i niechęć do ryzyka. Zjawisko to przeniosło się na rynek polski. Drastycznie spadły obroty na rynku lokat międzybankowych. Banki, które dysponowały nadwyżką wolnych środków zdecydowały się na pozostawienie ich we własnej dyspozycji nawet za cenę rezygnacji z przychodów, jakie przyniosłoby ich ulokowanie. W dłuższym okresie groziło to wystąpieniem problemów z pokryciem potrzeb płynnościowych przez niektóre banki.

NIK pozytywnie pod względem celowości ocenia ówczesną reakcję NBP, który w dniu 13 października 2008 r. ogłosił „Pakiet zaufania" skierowany do banków. Rozwiązania zaproponowane w ramach „Pakietu" miały umożliwić bankom pozyskania płynności złotowej i walutowej na okresy dłuższe niż jeden dzień.

[16] Współczynnik wypłacalności banku stanowi wyrażony w procentach stosunek funduszy własnych do sumy aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych przypisanym im ryzykiem. Zgodnie z art. 128 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo bankowe bank jest obowiązany utrzymywać współczynnik wypłacalności na poziomie co najmniej 8 %, a bank rozpoczynający działalność operacyjną na poziomie co najmniej 15 % przez pierwsze 12 miesięcy działalności, a przez następne 12 miesięcy działalności - co najmniej 12 %.

Poprawie dostępności finansowania miało zaś służyć rozszerzenie listy aktywów akceptowanych jako zabezpieczenie operacji z NBP.

Założono, że cele te będą realizowane poprzez wprowadzenie:

1) zasilających operacji otwartego rynku repo[17] o okresie zapadalności do 3 miesięcy,
2) swapów walutowych[18],
3) depozytu walutowego jako zabezpieczenia kredytu refinansowego,
4) modyfikacji w systemie operacyjnym kredytu lombardowego, obejmujących zmniejszenie wymaganej nadwyżki zabezpieczenia w stosunku do wartości udzielanego kredytu oraz rozszerzenie listy aktywów mogących stanowić zabezpieczenie,
5) w razie potrzeby – większej częstotliwości operacji otwartego rynku tak, aby móc elastycznie reagować na zmiany płynności i stabilizować stopę rynku międzybankowego POLONIA[19] wokół stopy referencyjnej.

Przy wykorzystaniu powyższych instrumentów sytuacja płynnościowa banków uległa stabilizacji. W praktyce pozwoliły one na redystrybucję płynności w sektorze poprzez absorbowanie środków od banków nadpłynnych (poprzez emisję bonów pieniężnych NBP) i oferowaniu ich bankom potrzebującym środków w ramach operacji repo. Podobny efekt przyniosły dalsze decyzje NBP ze stycznia 2009 r. o przedterminowym wykupie 10-letnich obligacji własnych oraz z czerwca 2009 r. o obniżeniu stopy rezerwy obowiązkowej. Spowodowały one trwałe zwiększenie płynności sektora bankowego o ok. 11,5 mld zł.

W ocenie NIK, działania NBP w IV kwartale 2008 r. oraz I połowie 2009 r., mające na celu likwidację zaburzeń płynności sektora bankowego były realizowane w zakresie niezbędnym dla zapewnienia stabilności systemu bankowego.

---

[17] Transakcji repo polega na kupnie przez bank centralny papierów wartościowych przy jednoczesnym zobowiązaniu kontrahenta do ich odkupienia w umówionym terminie po z góry ustalonej cenie. Jest to odpowiednik kredytu, którego zabezpieczeniem jest czasowe przeniesienie własności (przewłaszczenie) papierów wartościowych.

[18] Swap walutowy to umowa, w której dwie strony postanawiają wymienić między sobą określoną kwotę waluty na równowartość w innej walucie, na określony czas.

[19] Stawka POLONIA określa oprocentowanie depozytów złotowych udzielonych lub przyjętych przez banki na rynku międzybankowym na okres *overnight* O/N (trwających od dnia zawarcia transakcji do następnego dnia roboczego).

Pobudzanie akcji kredytowej

Działania podjęte przez NBP w ramach „Pakietu zaufania" nie okazały się jednak na tyle skuteczne, aby doprowadzić do przywrócenia efektywność mechanizmu transmisji polityki pieniężnej sprzed zaburzeń spowodowanych zjawiskami kryzysowymi. W I półroczu 2009 r. rynek międzybankowy nadal działał w ograniczonym stopniu – operacje nie osiągnęły poziomu sprzed kryzysu. Stawki pożyczek międzybankowych na dłuższe okresy wyraźnie odchylały się od stopy referencyjnej NBP, przy czym od sierpnia 2009 r. odchylenie to dla pożyczek trzymiesięcznych, stanowiących główną podstawę dla wyliczania oprocentowania kredytów mieszkaniowych, ustabilizowało się poziomie ok. 0,7 pkt. proc. Było to konsekwencją niepewności prognoz dotyczących rozwoju makroekonomicznego, utrzymującego się podwyższonego ryzyka kredytowego i ograniczeń kapitałowych banków. W takiej sytuacji podjęte działania w ramach „Pakietu zaufania" mogły tylko pośrednio wpłynąć na akcję kredytową – poprzez eliminację ryzyk w bieżącym krótkoterminowym funkcjonowaniu banków.

Pomimo, że stabilność krótkookresowa w I półroczu 2009 r. została zachowana, nadal występowało podwyższone ryzyko dla stabilności długookresowej, przejawiające się głównie w podwyższonym ryzyku kredytowym. Jednocześnie występująca luka finansowania (wyraźna nadwyżka kredytów nad depozytami)[20] przy braku dostatecznych źródeł finansowania zewnętrznego, powodowała wzmożone starania banków o depozyty niezbędne dla rozwoju akcji kredytowej. Nastąpiło zawężanie w I półroczu 2009 r. marży bankowej[21], co ograniczało akumulację kapitału na nową akcję kredytową.

W związku z tym NBP, po przeprowadzonym w kwietniu i maju 2009 r. cyklu spotkań z sektorem bankowym z udziałem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i Ministerstwa Finansów, zaproponował „Pakiet na rzecz rozwoju akcji kredytowej w Polsce". Do czasu zakończenia kontroli NBP przygotował propozycje nowych instrumentów, wychodzących naprzeciw oczekiwaniom banków, jak m.in. wydłużenie horyzontu czasowego operacji repo do 12 miesięcy, zakup przez NBP

[20] Luka finansowania mierzona relacją kredytów do depozytów w sektorze bankowym wzrosła ze 102% w czerwcu 2008 r. do 112% w czerwcu 2009 r.

[21] Wysokość marży nowo zawartych umów kredytowych liczonej jako różnica pomiędzy oprocentowaniem kredytów ogółem a WIBOR 3M w okresie styczeń-czerwiec 2009 r. zmniejszyła się: dla gospodarstw domowych o 1,6 pkt. proc, a dla przedsiębiorstw o 1,8 pkt. proc.

obligacji emitowanych przez banki, wprowadzenie kredytu dyskontowego. Zdaniem NIK, zastosowanie przygotowanych propozycji jest celowe. Zasadne jest jednak stosowanie przede wszystkim takich rozwiązań, które w przypadku zmiany sytuacji rynkowej i powstania zagrożeń dla celów polityki antyinflacyjnej pozwolą bankowi centralnemu na płynne ograniczenie ich wykorzystywania i absorpcję wygenerowanej płynności bez ponoszenia nadmiernych kosztów.[22]

3.2.1.2. Działania Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu

Reakcja na pogorszenie sytuacji banków i ich akcjonariuszy

NIK jako celową i rzetelną ocenia reakcję Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu na zagrożenia wynikające ze zjawisk kryzysowych na rynkach międzynarodowych. Zostały one zdiagnozowane przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego już w 2007 r. We wrześniu 2007 r. GINB dokonał badania ankietowego 30 banków komercyjnych, a w listopadzie 2007 r. przeprowadził analizę podstawowych zagrożeń dla sektora bankowego. Natomiast UKNF we wrześniu i październiku 2007 r. wysyłał pisma oraz nawiązywał kontakty telefoniczne z nadzorcami zagranicznymi w sprawie sytuacji finansowej podmiotów dominujących/grup i ich ewentualnego negatywnego wpływu na podmioty finansowe, w tym na banki działające w Polsce. Poszerzony został monitoring sytuacji finansowej podmiotów dominujących wobec polskich banków. Wprowadzono obowiązek cyklicznego (początkowo codziennego, a następnie tygodniowego) raportowania ekspozycji wobec podmiotów zagranicznych oraz ostrzeżono przed dokonywaniem transakcjami mających znamiona nieuzasadnionego transferowania środków do podmiotów macierzystych. Regularnie analizowane były także zaangażowania wobec zagrożonych podmiotów lub regionów, jak Stany Zjednoczone, Islandia, Rosja, Ukraina. W czerwcu 2008 r. obyło się w UKNF spotkanie z przedstawicielami banków, na którym omawiana była aktualna sytuacja sektora bankowego, potencjalne zagrożenia, a także działania konieczne do podjęcia w najbliższym czasie. Działania te przyczyniły się do tego, że pogorszenie sytuacji finansowej niektórych akcjonariuszy zagranicznych nie spowodowało istotnych negatywnych skutków dla stabilności banków krajowych. Nie nastąpił także

[22] W końcu lat dziewięćdziesiątych nadpłynność była głównym czynnikiem ograniczającym efektywność mechanizmu transmisji impulsów polityki pieniężnej, szczególnie w sytuacji zaostrzania restrykcyjności tej polityki, której absorpcja w znacznym stopniu obciążała wynik finansowy NBP.

odpływ płynnych środków z banków krajowych do ich spółek matek. Przeciwnie, sektor bankowy został zasilony płynnymi środkami z zagranicy.

Ze względu na utrzymującą się niepewność na międzynarodowych rynkach finansowych nadzór bankowy kilkakrotnie w 2008 r. zwracał uwagę bankom na potrzebę intensywnego monitorowania ryzyka płynności oraz sytuacji na rynku międzybankowym oraz wprowadził obowiązek raportowania przez banki obniżenia norm płynności poniżej limitów określonych Uchwałą Nr 9/2007 KNB z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie ustalenia wiążących banki norm płynności[23]. Wprowadzono także obowiązek cyklicznego (początkowo tygodniowego, a następnie miesięcznego) raportowania stanu płynności walutowej. Komisja Nadzoru Finansowego zaleciła przegląd planów awaryjnych banków pod kątem uwzględnienia możliwego braku płynności na rynku lokalnym lub ograniczenia wsparcia ze strony podmiotu macierzystego.

Rezultatem oddziaływania nadzoru bankowego i Narodowego Banku Polskiego było zatrzymanie w bankach blisko 90% zysków wypracowanych w 2008 r. W czterech bankach, w których zdecydowano o wypłacie dywidendy, decyzjom tym towarzyszyły postanowienia o podwyższeniu kapitałów banków w drodze emisji nowych akcji tak, aby bilans kapitałowy obu operacji był dla banków dodatni lub neutralny.

Kontrola działań KNF podjętych wobec 12 banków komercyjnych w reakcji na pogorszenie się ich ocen adekwatności kapitałowej, jakości aktywów lub płynności, wykazała, że środki podejmowane przez nadzór były adekwatne do pojawiających się problemów. We wszystkich zbadanych przypadkach KNF zwracała się do zarządów banków i rad nadzorczych o podjęcie środków zaradczych wobec negatywnych zdarzeń i działania takie były podejmowane. W pięciu ww. przypadkach Komisja wystąpiła do banków o przygotowanie programu postępowania naprawczego. W czterech przypadkach takie programy zostały przygotowane a w jednym rozmowy UKNF z organami banku i głównym akcjonariuszem na temat podwyższenia kapitału trwały jeszcze w momencie zakończenia kontroli.

[23] Dz.Urz. NBP Nr 3, poz. 11

Nieskuteczność nadzoru bankowego wobec wzrost kredytów i związanych z tym ryzyk

Przed pogorszeniem się sytuacji na rynkach finansowych nie były w pełni skuteczne działania nadzoru bankowego, podejmowane w celu ograniczenia ryzyk wynikających ze wzrostu akcji kredytowej.

W latach 2007–2008 nastąpił gwałtowny wzrost portfela kredytowego, a zwłaszcza tej jego części, która została udzielona w walutach obcych. W 2008 r. przyrost kredytów ogółem wyniósł 38,8%, a kredytów walutowych aż 91,4%. W tym czasie w niektórych bankach, pomimo działań kontrolnych nadzoru i zaleceń inspekcyjnych, wystąpiły przypadki niedopasowania czasowego aktywów i pasywów. Długoterminowa akcja kredytowa była finansowana krótkoterminowymi pasywami. Stało się to groźne, gdy po zaostrzeniu zjawisk kryzysowych ograniczona została dostępność finansowania na rynku międzybankowym oraz skokowo wzrosły jego koszty. Sytuację ustabilizowało zaoferowanie przez Narodowy Bank Polski finansowania w postaci regularnych swapów walutowych. Banki zareagowały także na zalecony przez nadzór w IV kwartale 2008 r. przegląd polityki inwestycyjnej i struktury źródeł finansowania. Zalecenia te odniosły skutek, gdyż w warunkach niepewności związanej z kryzysem banki były skłonne do ograniczenia ponoszonego ryzyka.

Do tego czasu mało skuteczne były działania nadzoru na rzecz poprawy rzetelności ocen zdolności kredytowej dokonywanej przez banki. Kwestia ta była przedmiotem inspekcji w bankach, jednak mimo że została zdiagnozowana przez GINB już w 2007 r. nie przeciwdziałano jej w sposób systemowy. W efekcie, w warunkach rosnącej konkurencji na rynku kredytowym, niektóre banki obniżały zarówno wymagania co do zdolności kredytowej kredytobiorców, jak i jakość jej oceny. Częstą praktyką była akceptacja przez banki nadmiernego obciążania długiem dochodów kredytobiorcy, przyjmowanie niskiego progu kosztów utrzymania oraz udzielanie kredytu ponad wartość zabezpieczeń. Także wpływ *Rekomendacji S*, wydanej przez Komisję Nadzoru Bankowego w 2006 r., zarówno na poprawę rzetelności ocen kredytowych, jak i na inne aspekty bezpieczeństwa zadłużania się ludności w walutach obcych był ograniczony. *Rekomendacja S* była krokiem we właściwym kierunku, ale nie spełniła wszystkich oczekiwań. Zalecała ona m.in. aby przy liczeniu zdolności kredytowej klienta ubiegającego się o kredyt walutowy zakładać, że kredyt jest o 20% wyższy niż złotowy. Niedoskonałość tego rozwiązania polegała na tym, że nie określono parametrów liczenia zdolności tj. bazy do wyliczenia owych 20%. W praktyce banki mogły

dostosować procedury badania zdolności kredytowej do wnioskowanego przez klienta kredytu. W efekcie ryzyko kredytowe podejmowane przez banki było wyższe niż oszacowane na podstawie ocen zdolności kredytowej. Było to jedną z przyczyn wzrostu sumy kredytów zagrożonych w ciągu 9 miesięcy 2009 r. z 26,6 mld zł do 42,6 mld zł, tj. o 60,3%, w tym kredytów zagrożonych gospodarstw domowych z 13,0 mld zł do 19,7 mld zł, tj. o 51,5%. W efekcie wzrosty odpisy na kredyty zagrożone, co spowodowało pogorszenie sytuacji finansowej niektórych banków. W II półroczu 2008 r. UKNF rozpoczął opracowanie *Rekomendacji T*, mającej na celu m.in. wyznaczenie standardów rzetelnej oceny zdolności kredytowej i ograniczenie konkurowania banków przez obniżanie bezpieczeństwa kredytowania. Skierowanie jej projektu do konsultacji z sektorem bankowym zbiegło się ze wspomnianymi wcześniej zaleceniami zweryfikowania polityki inwestycyjnej. Niektóre banki, nie czekając na formalne przyjęcie rekomendacji, zweryfikowały procedury zarządzania ryzykiem. W tej sytuacji, w związku z zahamowaniem tempa przyrostu kredytów w 2009 r. KNF zasadnie wstrzymała wprowadzenie w życie *Rekomendacji T* tak, aby nie osłabiać ewentualnych działań antykryzysowych rządu i NBP na rzecz ożywienia akcji kredytowej. W wystąpieniu pokontrolnym do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego NIK stwierdziła, że *Rekomendacja T* powinna zostać wprowadzona, gdy sytuacja w tym zakresie się unormuje. Komisja przyjęła *Rekomendację T* w dniu 23 lutego 2010 r.

Reakcja nadzoru bankowego związane z walutowymi transakcjami pochodnymi

NIK sformułowała uwagi odnośnie rzetelności nadzoru nad zaangażowaniem banków w walutowe transakcje pochodne w 2008 r., w tym opcje walutowe. Opcje były oferowane firmom jako produkt zabezpieczający ich wpływy eksportowe przed skutkami umacniania się złotego. Dzięki nim eksporterzy mieli nie tracić na wymianie walut obcych na złote po coraz mniej korzystnym kursie. Nabyli ono prawo do sprzedaży bankowi ustalonej sumy walut obcych po określonym kursie. Miało to im zabezpieczyć wpływy po kursie zakontraktowanym, nawet gdyby złoty uległ aprecjacji. Produkt taki powinien być sprzedawany przez banki za odpowiednią cenę (tzw. premię). Banki jednak oferowały go za darmo, do produktu dołączając drugą opcję, dającą bankowi prawo zakupu od eksportera walut obcych po określonym kursie, gdy złoty ulegnie deprecjacji. Eksporter na żądanie banku był

zobowiązany do dostarczenia ustalonej w umowie sumy walut obcych. Obie opcje były zazwyczaj niesymetryczne kwotowo. W znacznej części umów banki zagwarantowały sobie prawo żądania od eksporterów dwukrotnie większych kwot środków walutowych niż przedsiębiorcy mieli prawo odsprzedać do banku. Jednakże nawet w przypadku równych nominałów obu opcji przedsiębiorcy i tak byliby obciążeni wyższym ryzykiem niż banki. Ryzyko banku było mniejsze, gdyż wyrażona w złotych cena walut obcych może skrajnie spaść o 100%, nie jest natomiast ograniczony jej wzrost. Brak górnego pułapu wzrostu ceny walut obcych wystawił przedsiębiorców na ryzyko nieograniczonych strat. Ryzyko banku było dodatkowo ograniczone tym, że sprzedaż większości opcji nastąpiła w sierpniu 2008 r., po osiągnięciu przez euro historycznych minimów w stosunku do złotego[24]. Złoty był wówczas uznawany za walutę przewartościowaną. W tym okresie nastąpiło odwrócenie trendu. Deprecjacja waluty polskiej miała gwałtowny charakter. Do lutego 2009 r. złoty uległ osłabieniu w stosunku do euro o blisko 1,70 zł[25], tj. o ok. 53%. W momencie największego osłabienia złotego (13 lutego 2009 r.) niezapadłe zobowiązania przedsiębiorców z tytułu otwartych pozycji w walutowych instrumentach pochodnych wyniosły ok. 18,1 mld zł. Od lutego 2009 r. złoty ulegał stopniowemu umocnieniu, ograniczając wielkość zobowiązań przedsiębiorców Na koniec września 2009 r. wycena walutowych transakcji pochodnych zawartych przez banki z klientami niebankowymi wyniosła około 4,2 mld zł. Opcje walutowe stanowiły rzeczywiste zagrożenie dla banków, gdy klienci przestawali wywiązywać się z zobowiązań wynikających z opcji lub wobec uszczuplenia środków, w związku z obsługą opcji, zaprzestają regulowania zobowiązań kredytowych. Banki były wówczas zobowiązane do dokonania odpisów na zagrożone należności w ciężar kosztów. Obciążenie wyniku finansowego 11 banków, najbardziej zaangażowanych w walutowe instrumenty pochodne z tytułu utworzonych rezerw i korekt aktualizacyjnych, wyniosło łącznie na koniec 2008 r. 1,3 mld zł, co stanowiło 20,1% ich łącznego wyniku finansowego netto.

Nadzór bankowy podjął działania dopiero w reakcji na informacje prasowe. Wcześniej nie stwierdzał nieprawidłowości w zarządzaniu ryzykiem walutowych transakcji

[24] Najniższy kurs średni NBP euro w stosunku do złotego został zanotowany 31 lipca 2008 r. Wyniósł 3,2026 zł. Źródło: www.nbp.pl.

[25] Najwyższy kurs średni NBP euro w stosunku do złotego został zanotowany 18 lutego 2009 r. Wyniósł 4,8999 zł. Źródło: www.nbp.pl.

pochodnych, zawieranych przez banki. Ograniczenia możliwości nadzoru analitycznego w zakresie identyfikacji zagrożeń dla stabilności systemu bankowego związanych z instrumentami pochodnymi wynikały z zakresu sprawozdawczości przygotowywanej przez banki. Zakres danych w sprawozdaniach obowiązkowych banków nie pozwalał na analizę ryzyka niewywiązania się klientów banków z zawartych umów (ryzyka kredytowego kontrahenta transakcji pochodnych i związanego z nim ryzyka rozliczenia-dostawy). Ponadto omawiane transakcje były w bilansach banków zabezpieczone innymi transakcjami eliminującymi ryzyko kursowe, w związku z tym ryzyko z nimi związane traktowano jako niskie. W wyniku takiej oceny w inspekcjach kompleksowych nadzór nie badał tych zagadnień w sposób pogłębiony.

Dopiero po ujawnieniu problemu opcji walutowych Urząd uznał zagrożenie związane z walutowymi transakcjami pochodnymi zawieranymi przez banki za istotne i rozpoczął działania nadzorcze, mające na celu zbadanie przyczyn i skali zagrożenia dla stabilności systemu bankowego oraz wydanie odpowiednich zaleceń dla banków. Zalecenia systemowe dotyczące dobrych praktyk w procesie sprzedaży i zarządzania ryzykiem walutowych transakcji pochodnych skierowano w dniu 21 maja 2009 r. do 69 banków krajowych i oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych. W ocenie NIK, czas jaki był potrzebny UKNF do zdiagnozowania sytuacji i wydania odpowiednich zaleceń systemowych w warunkach nieprzewidywalnych zmian kursu złotego i rozwijającego się kryzysu na międzynarodowym rynku finansowym, był zbyt długi. W efekcie podjęte działania nie miały już istotnego wpływu na skalę zjawiska, lecz jedynie na ograniczenie negatywnych skutków transakcji zawartych wcześniej przez banki oraz na poprawę zarządzania w bankach w przyszłości. Do zakończenia kontroli Urząd nadal nie dysponował odpowiednimi danymi sprawozdawczymi z banków, które pozwalałyby na ocenę ryzyka wynikającego z zawieranych walutowych transakcji pochodnych przez banki oraz wpływu transakcji pochodnych na wielkość rezerw naliczanych przez banki. Ostatnie dane na temat wysokości utworzonych rezerw na niezapadłe należności od klientów banków z tytułu zawartych transakcji pochodnych zebrane przez Urząd bezpośrednio z banków pochodzą z 31 marca 2009 r. Standardy zarządzania ryzykiem związanym z instrumentami pochodnymi określone w *Rekomendacji A*, wydanej przez Komisję Nadzoru Bankowego w 1997 r. i zaktualizowanej w 2002 r., pomimo upływu ponad roku

od ujawnienia problemu opcji walutowych także nie zostały znowelizowane. UKNF planuje dokonanie przeglądu istniejących rekomendacji w 2010 r.

3.2.1.3. Działania Ministra Finansów

Nieterminowe wdrożenie do prawodawstwa polskiego dyrektywy MiFID

Ministerstwo Finansów nie przygotowało na czas projektu zmiany ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[26], której uchwalenie było konieczne do terminowego wdrożenia postanowień dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych[27] („MiFID[28] I") oraz dyrektywy Komisji Wspólnot Europejskich 2006/73/WE z dnia 10 sierpnia 2006 r. wprowadzającej 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[29] („MiFID II").

Dyrektywy MiFID mają duże znaczenie dla funkcjonowania firm inwestycyjnych[30] w zakresie świadczenia usług inwestycyjnych. Ich postanowienia określają między innymi wymagania w zakresie doradztwa inwestycyjnego, obsługi zleceń klientów oraz sporządzania i przekazywania do KNF sprawozdań ze świadczenia usług klientom. Celem dyrektyw jest promocja konkurencji w sektorze usług finansowych oraz zwiększanie przejrzystości rynku. Szczególną ochronę ustanawiają one dla klientów detalicznych, którzy nie są w stanie samodzielnie rozeznać się w instrumentach oferowanych przez firmy inwestycyjne. Dyrektywy wprowadzają zasady nakazujące firmom inwestycyjnym dostosowanie proponowanych operacji do możliwości finansowych i produkcyjnych klientów.

Zgodnie z art. 53 obu dyrektyw MiFID ich pełna transpozycja do polskiego porządku prawnego miała nastąpić do 31 stycznia 2007 r. z mocą od 1 listopada 2007 r. Tymczasem ustawa z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie

---

[26] Dz.U. Nr 183, poz. 1538 ze zm.

[27] Dz.Urz. UE L 145 z 30.04.2004, str. 1 ze zm.

[28] Ang. *Markets in Financial Instruments Directive.*

[29] Dz.Urz. UE L 241 z 2.09.2006, str. 26.

[30] Przez firmy inwestycyjne rozumie się domy maklerskie oraz banki prowadzące działalność maklerską.

instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw[31] weszła w życie dopiero 21 października 2009 r. Opóźnienie to powstało w wyniku kilku niekorzystnych okoliczności.

Jedną z przyczyn opóźnienia było wydłużone rozpatrywanie projektu w ramach uzgodnień wewnętrznych w Ministerstwie Finansów na przełomie II i III kwartału 2006 r. Prace te trwały blisko cztery miesiące, choć nie było to uzasadnione ilością ani charakterem zgłoszonych uwag.

Drugą przyczyną wydłużenia prac nad wdrożeniem dyrektyw było wprowadzenie do projektu, na etapie uzgodnień międzyresortowych, regulacji niezwiązanych wprost z dyrektywami. Dążenie do ujęcia w jednym projekcie wszystkich niezbędnych zmian jest co do zasady uzasadnione, jednak w tym przypadku wydłużyło prace legislacyjne i uniemożliwiło przesłanie przez Radę Ministrów projektu do Sejmu, w trybie przewidzianym w art. 11 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej[32]. W efekcie projekt ustawy nie został rozpatrzony przed skróceniem V kadencji Sejmu w dniu 7 września 2007 r.

Wprawdzie w październiku 2007 r. Minister Finansów bez zbędnej zwłoki ponownie przygotował projekt ustawy, jednakże z uwagi na zakres zmian, szerszy niż wynikający z dyrektyw oraz wprowadzenie przez Radę Ministrów, na wniosek Ministra Skarbu Państwa, autopoprawki niewynikającej z dyrektyw MiFID, ustawa została uchwalona dopiero w dniu 4 września 2008 r. Przed jej podpisaniem Prezydent RP wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją RP. Trybunał orzekł, że jeden z przepisów, dodany autopoprawką, jest niezgodny z ustawą zasadniczą. W związku z tym, że przepis ten nie został uznany za nierozerwalnie związany z ustawą, Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisał ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją RP.

W efekcie wszystkich omówionych okoliczności przepisy wprowadzające postanowienia dyrektyw MiFID do polskiego porządku prawnego weszły w życie dwa lata po wyznaczonym terminie. Wcześniej Komisja Wspólnot Europejskich

---

[31] Dz.U. z 2009 r. Nr 165, poz. 1316.
[32] Dz.U. Nr 52, poz. 515 ze zm.

wniosła skargę o stwierdzenie uchybienia w implementacji dyrektywy MiFID II, a Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wydał 19 marca 2009 r. wyrok stwierdzający brak transpozycji dyrektywy 2006/73/WE w przewidzianym terminie (sprawa C-143/08). Konsekwencją tego wyroku może być konieczność wypłacenia przez Skarb Państwa odszkodowań podmiotom, które wykażą, że poniosły szkodę na skutek niewdrożenia tej dyrektywy.

Z informacji otrzymanej z Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa wynika, że do końca października 2009 r. jedna spółka wystąpiła z powództwem wobec Skarbu Państwa o zapłatę odszkodowania za szkodę wyrządzoną brakiem implementacji we właściwym czasie do prawa polskiego dyrektyw MiFID. Prokuratoria Generalna, po uzyskaniu stanowiska Ministerstwa Finansów, wniosła o oddalenie powództwa w całości. Trzy inne spółki wystąpiły o dochodzenie roszczeń od Skarbu Państwa w przypadku, gdy w postępowaniu sądowym zostaną obciążone kosztami na rzecz banków z tytułu realizacji zawartych z nimi umów opcji walutowych.

Przygotowanie pakietu ustaw wspierających sektor bankowy

Przygotowanie przez Ministra Finansów projektów ustaw, stanowiących reakcję na zjawiska kryzysowe na rynkach finansowych było celowe i rzetelne. W IV kwartale 2008 r. i na początku 2009 r. w trybie pilnym opracowane zostały projekty:

- ustawy o udzieleniu wsparcia przez Skarb Państwa instytucjom finansowym,
- ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa,
- ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych.

Dwie pierwsze ustawy weszły w życie w I półroczu 2009 r. Ministerstwo Finansów przygotowało procedury oraz projekty umów na wypadek konieczności wsparcia instytucji finansowych, ale z uwagi na brak wniosków nie było potrzeby ich zastosowania. W przypadku ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych, ze względu na wydłużającą się procedurę notyfikacyjną w Komisji Europejskiej, jej uchwalenie nastąpiło w dniu 12 lutego 2010 r.

Celowe było także przygotowanie w 2008 r. projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (BFG) z uwagi na potrzebę wzmocnienia ochrony indywidualnych klientów banków i ich zaufania do sektora bankowego. Ustawa weszła w życie w dniu 13 grudnia 2008 r. Została nią podwyższona suma gwarantowana depozytów osób prywatnych przez BFG do równowartości 50.000 euro na osobę. Nastąpiła także zmiana zasad gospodarki finansowej BFG i zasad naliczania opłaty rocznej wnoszonej przez banki na rzecz Funduszu oraz zwiększone zostały możliwości pomocy bankom spółdzielczym. Zgodnie z wnioskiem NIK z 2006 r., z bezpośredniego finansowania systemu gwarantowania depozytów wyłączony został Narodowy Bank Polski.

3.2.2. Reorganizacja nadzoru bankowego na przełomie lat 2007-2008 i jej wpływ na realizację zadań związanych zapewnieniem stabilności sektora bankowego

3.2.2.1. Przejęcie nadzoru bankowego przez Komisję Nadzoru Finansowego

Stworzenie warunków do sprawowania nadzoru bankowego po reorganizacji na przełomie lat 2007–2008

Przejęcie przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd zadań z zakresu nadzoru bankowego wymagało stworzenia warunków do ich właściwej realizacji. W dniu 7 stycznia 2008 r. Komisja Nadzoru Finansowego uchwałą Nr 2/2008 określiła tryb wykonywania nadzoru bankowego. Oprócz zadań Pionu Nadzoru Bankowego realizowanych wewnętrznie, uchwała określa także postępowanie wobec podmiotów zewnętrznych, m.in. w ramach inspekcji. Akt ten nie nakłada wprawdzie żadnych obowiązków na nadzorowane podmioty, ale precyzuje ich uprawnienia oraz tryb korzystania z nich, np. w przypadku podpisania protokołu z inspekcji lub składania zastrzeżeń do protokołu. W związku z tym celowe było wystąpienie przez Przewodniczącego KNF do Ministra Finansów o zainicjowanie prac legislacyjnych, mających doprowadzić do zawarcie w przepisach rangi ustawowej wyraźnej delegacji do określenia trybu wykonywania nadzoru bankowego. Wydane na takiej podstawie regulacje powinny wzmocnić pozycję organu nadzoru w relacjach z podmiotami nadzorowanymi.

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

Zdaniem NIK, w związku ze zmianami organizacji nadzoru bankowego, miały miejsce niekorzystne zjawiska ograniczające efektywność jego wykonywania. Nadzór bankowy w latach 2007–2009 utracił ponad 1/3 doświadczonej kadry. W okresie od stycznia 2008 r. do września 2009 r. z UKNF odeszło 85 pracowników b. GINB, tj. 20,2% stanu zatrudnienia Pionu Nadzoru Bankowego na dzień 1 stycznia 2008 r. (421 osób). Ponadto jeszcze przed likwidacją GINB w 2007 r. z jednostki tej odeszło 15% zatrudnionych. Wśród osób, które rozwiązały z UKNF stosunek pracy ponad 60% stanowili pracownicy legitymujący się ponad pięcioletnim stażem pracy w nadzorze bankowym. W ich miejsce zatrudniono 60 osób z różnym doświadczeniem bankowym oraz 27 stażystów. Odejścia pracowników spowodowane m.in. niepewnością co do kształtu nadzoru w nowej strukturze instytucjonalnej oraz zaoferowaniem przez UKNF gorszych warunków zatrudnienia niż oferowane dotąd pracownikom GINB przez NBP, miały niekorzystny wpływ na wykonywanie zadań opisanych w dalszej części informacji.

Drugim czynnikiem, który ograniczał efektywność nadzoru była konieczność dzierżawienia systemów informatycznych wspomagających proces nadzoru od Narodowego Banku Polskiego. Wprawdzie systemy te były udostępnianie przez NBP i eksploatowane przez UKNF, zgodnie z postanowieniami umów o świadczeniu usług teleinformatycznych, zawartych między tymi instytucjami w latach 2007–2008, jednak do czasu ich migracji do środowiska UKNF niektóre z systemów, takie jak system informatyczny nadzoru bankowego SINB nie mogły być rozwijane i uzupełniane o dane z praktyki nadzorczej. Zawieszone zostało pełne wdrożenie systemu wraz z funkcją wspomagania inspekcji oraz uzupełnianie bazy danych o dane z inspekcji w latach 2008–2009. Zwiększyło to pracochłonność pozyskania danych do inspekcji i przez to miało wpływ na ograniczenie liczby przeprowadzanych inspekcji w bankach. Rodziło to także ryzyko w pracy Pionu Nadzoru Bankowego, wynikające z rosnącego niedostosowania eksploatowanych systemów informatycznych do zmieniających się wymagań nadzoru bankowego i sytuacji banków.

Inspekcje UKNF w bankach

Po włączeniu nadzoru bankowego w struktury Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego utrzymana została tendencja spadkowa liczba inspekcji i postępowań wyjaśniających, przeprowadzanych w bankach. Liczba ta uległa obniżeniu ze 143 w 2007 r. do 109 w 2008 r. oraz 91 w 2009 r., tj. łącznie o 36,4%. Było to efektem zarówno zmiany polityki nadzorczej, zmierzającej do koncentracji na największych bankach, istotnych systemowo, jak i spadku liczby osób zatrudnionych w jednostkach inspekcyjnych o 21% oraz ograniczeń w korzystaniu z aplikacji SINB, mającej wspomagać proces inspekcyjny. Inspektorzy zostali także obciążeni nowym zadaniem związanym z przygotowaniem testowej wersji badania i oceny nadzorczej. Łączna ilość inspekcji zaplanowanych na lata 2008 i 2009 została wprawdzie wykonana, jednak odbyło się to w wyniku odstąpienia od części inspekcji kompleksowych (8 w 2008 r. i 2 w 2009 r.) i zastąpieniu ich mniej pracochłonnymi inspekcjami problemowymi, bądź postępowaniami wyjaśniającymi w obszarach o podwyższonym ryzyku. Zmniejszenie liczby inspekcji kompleksowych oznacza, że całościową oceną nadzorczą, obejmującą wszystkie aspekty działalności, objęta została mniejsza liczba banków.

Dobór banków komercyjnych do inspekcji kompleksowych odbywał się co do zasady na podstawie cyklów nadzorczych, ustalanych z uwzględnieniem sytuacji nadzorowanych podmiotów. Koncentrowanie się na bankach o znaczeniu systemowym oraz o najsłabszej kondycji, w tym realizujących programy postępowania naprawczego, było działaniem celowym w sytuacji dysponowania przez UKNF ograniczonymi zasobami kadrowymi. Ograniczenia te zaważyły także na odstąpieniu od cyklu nadzorczego w stosunku do pięciu banków (jednego banku w 2008 r. i czterech w 2009 r.), które w poprzednich inspekcjach kompleksowych i bieżących analizach otrzymały wysokie oceny.

Badanie dwóch wybranych inspekcji (kompleksowej i problemowej) pod kątem zgodności z obowiązującymi procedurami inspekcji oraz przestrzegania zasad kontroli wewnętrznej nad przebiegiem postępowań nie wykazało nieprawidłowości.

W ponad połowie przypadków (83 na 149 ogółem) zalecenia poinspekcyjne zostały przekazane do jednostek kontrolowanych po upływie podstawowego, miesięcznego terminu, określonego w § 45 ust. 1 uchwały Komisji Nadzoru Finansowego

Nr 2/2008 w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego. W 44 przypadkach Departament Inspekcji nie uzyskał na to zgody Dyrektora Zarządzającego Pionem, wymaganej na podstawie § 45 ust. 2 uchwały. W trzech przypadkach przekroczony został trzymiesięczny termin na przekazanie zaleceń, określony w § 45 ust. 2 uchwały. Większość przekroczeń miała miejsce w 2008 r. i była efektem zmian kadrowych. Proces wydłużało także przekazywanie zaleceń do podpisu Przewodniczącemu KNF. Problem ten rozwiązano w 2009 r. poprzez upoważnienie dyrektorów do podpisywania zaleceń.

UKNF rzetelnie monitorował wykonanie zaleceń poinspekcyjnych ze wszystkich pięciu losowo wybranych inspekcji kompleksowych. Banki zobowiązywane były do przesłania w ciągu miesiąca harmonogramów realizacji zaleceń i wskazania osób odpowiedzialnych za ich wykonanie. Analitycy sprawujący nadzór przekazywali bankom uwagi zobowiązujące do skrócenia terminów realizacji zaleceń oraz żądali wyjaśnień w przypadku braku realizacji zaleceń. Informacje o wykonaniu zaleceń z badanych inspekcji były wprowadzane do arkuszy analityczno-nadzorczych prowadzonych dla każdego z banków. W trakcie badania stwierdzono, że arkusz analityczno-nadzorczy jednego banku nie był uzupełniany w rozdziale 3.14. „Program przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy” o wyniki inspekcji przeprowadzonych przez Departament Postępowań w Pionie Prawno-Legislacyjnym Urzędu. Od przeniesienia tego rodzaju inspekcji w 2008 r. z Pionu Nadzoru Bankowego do Pionu Prawno-Legislacyjnego nie wypracowano praktyki przekazywania tego typu informacji między pionami.

Niewdrożenie badania i oceny nadzorczej zgodnego z dyrektywą unijną

Do dnia zakończenia kontroli nie zostało w praktyce wdrożone postanowienie art. 124 dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, zobowiązujące organ nadzoru do dokonywania corocznego badania i oceny nadzorczej (BION) każdego z banków. Zasady i zakres BION zostały wprawdzie uregulowane już w 2007 r., w uchwale Nr 7/2007 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego, a następnie powtórzone w analogicznej uchwale Nr 2/2008 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 7 stycznia 2008 r., jednak w praktyce postanowienia tych uchwał nie były wykonywane wobec wszystkich banków. Dopiero w marcu 2009 r.

do banków wysłane zostały ankiety służące przygotowaniu BION. Do zakończenia kontroli w UKNF trwał proces ich analizy oraz weryfikacji pod kątem wprowadzenia niezbędnych korekt, a także przygotowanie ocen testowych. Na opóźnienie tego procesu wpływ miał spadek efektywności działania nadzoru, związany z koniecznością przeprowadzenia zmian organizacyjnych na przełomie 2007 i 2008 r. Ponadto kierownictwo Pionu Nadzoru Bankowego UKNF uznało, że metodyka BION nie została w GINB dostatecznie dobrze przygotowana i zleciło jej modyfikację.

Pełnym badaniem i oceną nadzorczą w zakresie przewidzianym w dyrektywie 2006/48/WE oraz § 22 ust. 4 uchwale Nr 2/2008 Komisji Nadzoru Finansowego zostały objęte tylko te banki, w których przeprowadzono inspekcje kompleksowe. W 2008 r. dotyczyło to 74 z 649 banków (11,4%), a w 2009 r. tylko 59 z 650 (9,1%). W bankach, które nie zostały objęte inspekcja kompleksową, nie był w szczególności badany proces szacowania przez banki kapitału wewnętrznego (tzw. ICAAP). Proces ten jest o tyle istotny, że jeżeli oszacowanie kapitału wewnętrznego daje wyższy wynik niż suma wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka oraz wymogów kapitałowych z tytułu przekroczenia limitów i naruszenia norm określonych w ustawie Prawo bankowe, to zgodnie z art. 128 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, bank jest zobowiązany do utrzymywania sumy funduszy własnych i dodatkowych pozycji bilansu banku określonych przez KNF na poziomie nie niższym niż oszacowany kapitał wewnętrzny.

Nieterminowego wdrożenia BION nie usprawiedliwia – zdaniem NIK – podjęcie przez KNF we wrześniu 2008 r. decyzji o wprowadzeniu jednolitych zasad i metodyki BION we wszystkich nadzorowanych sektorach, nie tylko w sektorze bankowym i rozszerzenie z tego powodu prac przygotowawczych.

Poprawie skuteczności wczesnego identyfikowania zagrożeń dla sektora bankowego nie służyło także zaniechanie przez UKNF przeprowadzania badania odporności banków na zmianę parametrów rynkowych w postaci tzw. *stress testów*. Spowodowane to było oczekiwaniem przez UKNF na opracowanie standardów i metodyki takiego badania przez Europejski Komitet Nadzorców Bankowych (CEBS).

Licencjonowanie banków

NIK stwierdziła uchybienia w zakresie terminowości postępowań licencyjnych prowadzonych przez Pion Nadzoru Bankowego. Ich przyczyną były problemy organizacyjne w funkcjonowaniu jednego z wydziałów w Departamencie Licencji Bankowych, odejścia pracowników oraz kumulacja wniosków o wydanie zezwoleń na zmiany statutu w związku ze zmianą przepisów ustawy Prawo bankowe. Postępowania wydłużała także konieczność konsultacji z Pionem Prawno-Legislacyjnym, który oprócz dotychczasowych obowiązków, od stycznia 2008 r. przejął również znaczną część obsługi prawnej PNB. Także rozmieszczenie Urzędu w czterech różnych lokalizacjach powodowało utrudnienia związane z bezpiecznym przekazywaniem dokumentów. Wobec pierwszej z tych przyczyn podjęto środki zaradcze i dokonano zmian obsady personalnej w wydziale.

W wyniku kontroli stwierdzono, że cztery na 106 zbadanych decyzji w sprawie wydania zezwolenia na zmianę statutu, wybranych spośród 638 postępowań według kryterium długości trwania postępowania, zostały wydane po upływie maksymalnego sześciomiesięcznego terminu od złożenia lub uzupełniania wniosku, określonego w art. 33 ust. 2, w związku z art. 34 ust. 3, ustawy Prawo bankowe. Opóźnienia wynosiły od 1 do ponad 7 miesięcy. W rzeczywistości postępowania trwały znacznie dłużej, gdyż czas na wydanie decyzji był liczony od nowa po każdym wystąpieniu KNF do wnioskodawcy o uzupełnienie dokumentów. W niektórych przypadkach KNF występowała z tego powodu, że z uwagi na przeciągające się postępowanie konieczne było zaktualizowanie dotychczasowego wniosku i ponowne jego zbadanie.

W 36 przypadkach na 41, w których KNF wydała decyzję po upływie podstawowego trzymiesięcznego termin rozpatrzenia sprawy, określonego w art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 3 ustawy Prawo bankowe, banki nie zostały powiadomione o przedłużeniu terminu rozpatrzenia wniosku, choć obowiązek taki wynikał z art. 33 ust. 2 ustawy Prawo bankowe. W siedmiu innych postępowaniach KNF przesłała powiadomienia po upływie terminu określonego w art. 33 ust. 2 ustawy Prawo bankowe. Opóźnienia wyniosły od 7 do 211 dni.

Przekroczenie sześciomiesięcznego terminu na wydanie decyzji, określonego w art. 33 ust. 2 ustawy Prawo bankowe miało miejsce także w przypadku jednego z 6 postępowań o udzielenie zezwolenia na utworzenie banku. Od daty uzupełnienia

wniosku do wydania decyzji minęło ponad 7 miesięcy. Łącznie postępowanie od daty złożenia pierwotnego wniosku do wydania decyzji trwało ponad 3,5 roku. W tym czasie KNF kilkakrotnie występowała do strony o uzupełnienie wniosku oraz trzykrotnie do Ministra Finansów o opinię na temat zasadności zaliczenia do funduszy własnych środków zadeklarowanych przez wnioskodawcę. W postępowaniu tym KNF wydała decyzję odmowną stwierdzając, że założyciele banku nie dają rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, wymaganej na mocy art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo bankowe oraz nie zostało zapewnione wyposażenie banku w fundusze własne, zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo bankowe.

Po wydaniu odmownej decyzji w sprawie zezwolenia na utworzenie banku wnioskodawcy złożyli wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Postępowanie to było także prowadzone – zdaniem NIK – w sposób przewlekły. Przez blisko 4 miesiące trwały konsultacje w sprawie wyłączenia pracowników prowadzących postępowanie w I instancji. Dopiero po 185 dniach od otrzymania wniosku KNF poinformowała założycieli o przekazaniu wniosku do rozpatrzenia. Uzasadniono to koniecznością zapoznania się przez pracowników z obszerną dokumentacją. Następnie KNF kilkakrotnie przedłużała termin na podjęcie decyzji, co w opinii NIK nie miało uzasadnienia, gdyż nie zaistniały nowe okoliczności mające wpływ na podjęcie decyzji.

Badanie drugiego przypadku udzielenia zezwolenia na utworzenie banku nie wykazało nieprawidłowości. Komisja zbadała spełnianie przez założycieli wszystkich wymogów określonych w ustawie Prawo bankowe oraz zebrała i oceniła wszystkie dokumenty wymienione w uchwale Nr 1/2002 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 10 stycznia 2002 r. w sprawie wykazu dokumentów załączanych do wniosków do Komisji Nadzoru Bankowego w sprawach o wydanie zezwolenia na utworzenie banku, o wyrażenie zgody na powołanie członków zarządu banku oraz do informacji o składzie zarządu przedstawianej Komisji Nadzoru Bankowego przez radę nadzorczą banku[33].

Oprócz powyższych postępowań NIK zbadała także 10 postępowań o najdłuższym okresie rozpatrywania sprawy spośród postępowań o wydanie zezwolenia na powołanie prezesa/członka zarządu banku, wykonywanie prawa głosu przez

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

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

Działalność regulacyjna KNF

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

Przez blisko rok od podjęcia tych uchwał w UKNF nie została zaktualizowana informacja o obowiązujących aktach prawnych zamieszczona na angielskojęzycznej

stronie internetowej UKNF[34]. Nadal zamieszczone były tam wyłącznie tłumaczenia uchylonych uchwał KNB nr 4/2002 i 1-7/2007 oraz ustawy Prawo bankowe według stanu na 1 stycznia 2008 r. Nie zostały przez UKNF opublikowane tłumaczenia na język angielski obowiązujących uchwał KNF. UKNF nie dołożył należytej staranności, aby zaktualizować informacje, pomimo iż zgodnie z art. 144, w związku z art. 4 pkt 4, dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, na Komisji Nadzoru Finansowego spoczywa obowiązek dokonania ujawnień nadzorczych i informacje te powinny być regularnie aktualizowane. Zgodnie z pkt 13 i 104 wytycznych Komitetu Europejskich Nadzorców Bankowych, oprócz ujawnień w języku polskim, które były przez UKNF dokonywane na bieżąco wraz z publikowaniem Dzienników Urzędowych KNF, Urząd powinien dokonać także ujawnień w języku angielskim, które powinny być aktualizowane przynajmniej raz do roku (w przypadku treści przepisów prawnych nie później niż do końca stycznia). UKNF uzasadnił brak aktualizacji koniecznością racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Tymczasem większość uchwał nie wymaga znacznych nakładów na tłumaczenia, gdyż nowowydane uchwały nie różnią się znacząco od uchwał KNB i uzupełnienia wymagają jedynie zmienione fragmenty. Niezamieszczenie tłumaczeń na język angielski UKNF wyjaśnił także tym, że w najbliższym czasie uchwały KNF mają być zastąpione rozporządzeniami Ministra Finansów. Zdaniem NIK, okoliczność ta nie stanowi dostatecznego usprawiedliwienia zaniechań Urzędu, zwłaszcza że upoważnienie Ministra Finansów do wydawania aktów wykonawczych wymaga zmiany ustawy Prawo bankowe, a prace legislacyjne w tym zakresie nie wyszły dotąd poza etap wewnętrznych prac w Ministerstwie Finansów.

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

3.2.2.2. Działania Narodowego Banku Polskiego po wyłączeniu nadzoru bankowego ze struktur NBP

Zapewnienie Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego dostępu do infrastruktury teleinformatycznej

W związku z przekazaniem z dniem 1 stycznia 2008 r. zadań z zakresu nadzoru bankowego do Komisji Nadzoru Finansowego istotne stało się zapewnienie ciągłości działania nadzoru, którego infrastruktura informatyczna była dotąd elementem struktury informatycznej NBP. W tym celu w dniach 28 grudnia 2007 r. oraz 30 grudnia 2008 r. zawarte zostały umowy o współpracy między NBP i Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie świadczenia usług teleinformatycznych. NBP rzetelnie wywiązywał się z ich postanowień. Na ich podstawie bank centralny umożliwił UKNF bezpieczne korzystanie z systemów informatycznych oraz baz danych niezbędnych do sprawowania nadzoru bankowego. NBP zgodnie z umową z 30 grudnia 2008 r. przygotował proces migracji do UKNF systemu sprawozdawczego bankowej oraz niektórych innych systemów i baz danych. Powołane zespoły robocze, składające się z przedstawicieli NBP i UKNF, opracowały harmonogram prac, który został zrealizowany. Zgodnie z umową z 7 listopada 2008 r. NBP dokonał także przekazania do UKNF Systemu Informatycznego Nadzoru Bankowego wraz z wszelkimi prawami z nim związanymi.

Sporządzanie analiz stabilności krajowego systemu finansowego

Po wyłączeniu nadzoru bankowego ze struktur NBP zadaniem banku centralnego pozostało nadal sporządzanie analiz stabilności krajowego systemu finansowego. Od 13 grudnia 2008 r. zadanie to zostało zapisane w art. 17 ust. 4 pkt 5a ustawy o Narodowym Banku Polskim. NBP, biorąc pod uwagę powierzoną mu przepisami rolę w systemie finansowym, koncentrował się na funkcjonowaniu systemu finansowego jako całości oraz na powiązaniach między systemem finansowym a procesami gospodarczymi. Takie podejście określane jest mianem makroostrożnościowego, w odróżnieniu od podejścia mikroostrożnościowego, charakterystycznego dla działalności nadzorczej, nakierowanej na bezpieczeństwo każdej instytucji finansowych z osobna.

NBP wykonał zadanie przyjęte w planie działalności NBP na lata 2007–2009, polegające na stworzeniu schematu analitycznego sektora bankowego,

identyfikującego kluczowe zależności między procesami makroekonomicznymi a sytuacją finansową sektora bankowego. Z wykorzystaniem tego schematu systematycznie przeprowadzał testy warunków skrajnych, symulujących możliwe zachowanie systemu bankowego w przypadku istotnej zmiany parametrów makroekonomicznych, co stanowiło realizację jednej z rekomendacji unijnego Komitetu ds. Ekonomicznych i Finansowych, dotyczących zarządzania kryzysowego. Wyniki tych testów były publikowane w „Raportach o stabilności systemu finansowego" z czerwca 2008 r. i 2009 r. Dodatkowo w styczniu i marcu 2009 r. niepublikowane oceny ryzyka dla stabilności systemu bankowego zostały przekazane członkom Komitetu Stabilności Finansowej oraz organom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo państwa. NBP cyklicznie publikował też „Przegląd stabilności systemu finansowego" oraz opracowanie „Rozwój systemu finansowego w Polsce".

Narodowy Bank Polski, poprzez zawarcie z Komisją Nadzoru Finansowego umowy z 14 grudnia 2007 r. w sprawie określenia zasad współpracy oraz wymiany informacji, zapewnił sobie dostęp do danych niezbędnych do oceny sytuacji finansowej banków, generowanych do końca 2007 r. przez nadzór bankowy działający w strukturach banku centralnego. Bez zakłóceń i zgodnie z regulacjami zawartymi w tej umowie odbywał się m.in. cykliczny przepływ informacji na temat prawidłowości naliczania i utrzymywania przez banki rezerwy obowiązkowej oraz sytuacji banków w zakresie niezbędnym do sporządzenia przez NBP raportu o stabilności finansowej. Także sygnalizowana przez NBP w trakcie kontroli potrzeba rozszerzenia danych pozyskiwanych z UKNF o informacje natury jakościowej, pochodzące z inspekcji w bankach oraz o informacje na temat funduszy inwestycyjnych jest możliwa do zrealizowania na podstawie obecnie obowiązującej umowy. NBP na jej podstawie może żądać wszelkich danych, choć ich pozyskanie w tym trybie bywa wydłużone. W trzech przypadkach dane, o które NBP wystąpił do UKNF, zostały przekazane po upływie miesiąca, w tym w jednym przypadku po upływie 82 dni. W związku z tym, NIK poddała pod rozwagę wpisanie powyższych informacji na listę informacji pozyskiwanych cyklicznie. Dane takie były przekazywane przez UKNF regularnie.

Sprawozdawczość bankowa

Po wyłączeniu nadzoru bankowego ze struktur NBP w zakresie zadań banku centralnego pozostało nadal gromadzenie sprawozdawczości bankowej, udostępnianej

Komisji Nadzoru Finansowego na potrzeby nadzoru bankowego, na podstawie zawartych umów. Narodowy Bank Polski rzetelnie wywiązywał się z obowiązku weryfikacji danych sprawozdawczych przekazywanych przez banki, przeprowadzając automatyczną kontrolę techniczną, jak i weryfikację merytoryczną.

Do kwietnia 2008 r. NBP nie przekazywał do UKNF informacji na temat terminowości przesyłania sprawozdań przez banki ani wyników ich weryfikacji. Potrzeba taka nie była uświadomiona, gdyż do końca 2007 r. NBP posiadał wszelkie instrumenty niezbędne do egzekwowania od banków terminowości sprawozdań i oddziaływanie na banki nie napotykało trudności. Wraz z przeniesieniem nadzoru bankowego do KNF na tę instytucję zostały przeniesione uprawnienia w tym zakresie. Od maja 2008 r. NBP nieregularnie informował Komisję o bankach, które nie przekazały sprawozdań w ustalonym terminie, a dopiero od 27 listopada 2008 r. rozpoczął systematyczne przesyłanie informacji na ten temat. Do maja 2009 r. nie były także przekazywane regularne pisemne informacje do KNF o bankach, które przesyłają sprawozdania z dużą liczbą błędów. Niekiedy sprawozdania banków były wielokrotnie odrzucane po kontroli przeprowadzonej przez NBP. Przykładowo, w lipcu 2009 r. sprawozdanie jednego z banków było 17-krotnie odsyłane do poprawy. Zdaniem NIK, brakuje przepisu dyscyplinującego banki do składania bezbłędnych sprawozdań analogicznego do przepisu art. 23a ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, który uznaje przekazanie danych w formie niezgodnej z wymogami ustawy za równoznaczne z nieprzekazaniem tych danych.

W 2009 r. NBP przygotował we współpracy z UKNF pierwszą od 2007 r. modyfikację zasad agregacji i prezentacji danych w ramach obowiązującej sprawozdawczości finansowej i ostrożnościowej banków. Wprowadzone zmiany były celowe. Wynikały z potrzeb analitycznych NBP i częściowo nadzoru bankowego. Nie obejmowały one jednak rozszerzenia zakresu sprawozdawczości. W trakcie kontroli zarówno NBP, jak i UKNF zwracały uwagę na potrzebę uszczegółowienia sprawozdawczości instrumentów pochodnych i informacji na temat operacji banków z podmiotami dominującymi. Niezbędna jest w tym zakresie współpraca obu instytucji zważywszy, że większość (15 z 19) pracowników bezpośrednio zajmujących się tymi zagadnieniami sprawozdawczymi w GINB nie została pracownikami UKNF. Przed przekazaniem zadań nadzorczych do UKNF w grudniu

2007 r. zostali oni zatrudnieni w nowoutworzonym Wydziale Sprawozdawczości Ostrożnościowej w Departamencie Statystyki NBP. W tym celu powołana została grupa robocza.

3.2.3. Współpraca organów w ramach Komitetu Stabilności Finansowej

3.2.3.1. Utworzenie Komitetu Stabilności Finansowej

Utworzenie Komitetu Stabilności Finansowej zostało zainicjowane tendencjami na forum europejskim. Na posiedzeniu ECOFIN[35] we wrześniu 2006 r. przyjęte zostały rekomendacje unijnego Komitetu ds. Ekonomicznych i Finansowych (ang. *Economic and Financial Committee – EFC)*, wskazujące na potrzebę przyjęcia krajowych rozwiązań w zakresie zarządzania kryzysowego w sektorze finansowym. Rekomendacje te zostały sformułowane na podstawie wniosków z ćwiczenia zarządzania kryzysowego, zorganizowanego w Europejskim Banku Centralnym w kwietniu 2006 r. Wyniki ćwiczenia wskazywały na potrzebę:

- wsparcia procesu podejmowania decyzji, a także zastosowania odpowiednich instrumentów zarządzania kryzysowego,
- zapewnienia jasnego podziału odpowiedzialności pomiędzy poszczególnymi instytucjami uczestniczącymi w zarządzaniu kryzysowym, w tym także podziału kosztów w układzie transgranicznym w przypadku, gdy zastosowanie rozwiązań rynkowych okazałoby się niemożliwe.

Na podstawie powyższych wniosków zatwierdzono kalendarz dalszych działań służących poprawie organizacji zarządzania kryzysowego w krajach Unii Europejskiej. Harmonogram ten zakładał m.in. powołanie do lipca 2007 r. krajowych grup sterujących (ang. *domestic standing groups*), których celem ma być zapewnienie współpracy pomiędzy ministerstwem finansów, nadzorem bankowym i bankiem centralnym.

W Polsce Komitet Stabilności Finansowej został utworzony z dniem 1 stycznia 2008 r., tj. pół roku po terminie zalecanym w harmonogramie. Od 1 stycznia

[35] ECOFIN (ang. *Economic and Financial Affairs Council*, pol. Rada do spraw gospodarczych i finansowych) – jeden ze składów Rady Unii Europejskiej, tworzony przez ministrów ds. gospodarczych i ministrów finansów 27 państw członkowskich UE.

do 12 grudnia 2008 r. Komitet działał na mocy porozumienia między Ministrem Finansów, Prezesem Narodowego Banku Polskiego i Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego, a od 13 grudnia 2008 r. na podstawie ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej[36]. Przyczyną późniejszego powołania Komitetu niż zalecane było oczekiwanie na ostateczny kształt porozumienia ministrów finansów, banków centralnych i organów nadzoru finansowego na poziomie europejskim (ang. *Memorandum of understanding*), modyfikującego dotychczasowe porozumienie z 2005 r., określające zasady transgranicznej współpracy na rzecz stabilności finansowej. Polska należała do pięciu krajów, które nie utworzyły komitetu we wskazanym przez ECOFIN terminie. Pozostałe 22 kraje Unii Europejskiej nie oczekiwały na ostateczny kształt porozumienia i utworzyły komitety do lipca 2007 r. Względnie dobra sytuacja sektora finansowego w Polsce sprawiła, że brak KSF w 2007 r. nie spowodował negatywnych konsekwencji dla stabilności sektora.

3.2.3.2. Prace Komitetu Stabilności Finansowej

W okresie od stycznia 2008 r. do września 2009 r. odbyło się 17 posiedzeń Komitetu Stabilności Finansowej. W warunkach organizowania jego prac i niepewnej sytuacji na rynkach finansowych częstotliwość spotkań była wyższa niż wymagana na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o KSF, tj. co najmniej raz na sześć miesięcy. Najdłuższa przerwa między posiedzeniami wyniosła 2,5 miesiąca. Najwięcej posiedzeń w miesiącu – cztery – odbyło się w październiku 2008 r., gdy doszło do zaostrzenia objawów kryzysu na rynkach międzynarodowych.

Komitet Stabilności Finansowej był przede wszystkim forum wymiany informacji między członkami. Na każdym posiedzeniu dyskutowano na temat bieżącej sytuacji w sektorze finansowym. Omawiano także m.in. stosowane przez poszczególne instytucje instrumenty wsparcia sektora bankowego, propozycje rozwiązań wspomagających rozwój akcji kredytowej w warunkach kryzysu zaufania, zagrożenia związane z wahaniami kursu złotego, problem transakcji opcyjnych. W dniu 13 października 2008 r. odbyło się posiedzenie Komitetu z udziałem przedstawicieli sektora bankowego.

[36] Dz.U. Nr 209, poz. 1317.

Na posiedzeniach KSF, poza przyjęciem Krajowego Planu Awaryjnego, regulaminu KSF i lakonicznych komunikatów z posiedzeń, nie doszło do wypracowania wspólnych stanowisk lub rozstrzygnięć Komitetu. Nie przyjęto m.in. wspólnego stanowiska członków w sprawie wzmocnienia kapitałowego banków poprzez zachowanie wypracowanych zysków ani skoordynowanych działań na rzecz pobudzenia akcji kredytowej banków, choć obie te kwestie uznano za istotne. W opinii banków jednolite stanowisko KSF wzmocniłoby oddziaływanie przyjętych rozstrzygnięć na banki. Należy mieć jednak na względzie, że zgodnie z art. 7 ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej stanowiska lub rozstrzygnięcia Komitetu przyjmowane są jednomyślnie w obecności wszystkich członków Komitetu. Ponadto art. 3 ust. 5 ustawy o KSF przewiduje, że realizacja zadań Komitetu odbywa się zgodnie z przepisami regulującymi zadania i kompetencje Ministra Finansów, Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Finansowego. Rozwiązania te służą zachowaniu wzajemnej niezależności członków Komitetu.

W dniu 1 października 2008 r. członkowie Komitetu Stabilności Finansowej przyjęli Krajowy Plan Awaryjny. Nastąpiło to dziewięć miesięcy po terminie rekomendowanym przez Komitet ds. Ekonomicznych i Finansowych. Projekt Planu, wypracowany przez Grupę Roboczą pod kierownictwem NBP, został zaakceptowany przez przedstawicieli wszystkich trzech instytucji i przedłożony do zatwierdzenia przez KSF na posiedzeniu w dniu 18 lipca 2008 r. Formalne zatwierdzenie Planu zostało na wniosek Przewodniczącego KNF przesunięte na następne posiedzenie KSF, z uwagi na niedostarczenie do KNF aktualnej wersji projektu Planu, niezaplanowanie głosowania w porządku obrad KSF oraz potrzebę przedstawienia projektu Planu członkom KNF. Prezes NBP w sierpniu i wrześniu 2008 r. trzykrotnie bezskutecznie zwracał się z wnioskami do Ministra Finansów o niezwłoczne zwołanie posiedzenia Komitetu Stabilności Finansowej, w celu jak najszybszego przyjęcia Krajowego Planu Awaryjnego i tym samym formalnego określenia zasad współpracy instytucji na wypadek kryzysu. Posiedzenie zostało zwołane dopiero po zaostrzeniu sytuacji na światowych rynkach finansowych, wywołanym upadkiem banku Lehman Brothers.

Do zakończenia kontroli nie zostały przeprowadzone ćwiczenia kryzysowe, służące przetestowaniu rozwiązań przyjętych w Krajowym Planie Awaryjnym. Członkowie KSF zgodnie uznali, że niezasadne jest jego przeprowadzenie w sytuacji, gdy nasila

się kryzys finansowy i mogą one spowodować dodatkowe zamieszanie na rynku finansowym.

Ćwiczenie w ograniczonym zakresie, bez przygotowanego problemu decyzyjnego, zostały przeprowadzone przed przyjęciem Planu, w kwietniu 2008 r. Pozwoliło ono na zdiagnozowanie problemów mogących wystąpić w przypadku konieczności natychmiastowego zwołania KSF, niektórych o trywialnym charakterze. Symulacja opierająca się na pełnym scenariuszu powinna służyć zidentyfikowaniu słabych stron Krajowego Planu Awaryjnego oraz przećwiczeniu ustalonych planów działania.

3.2.3.3. Zakłócenia w działaniu Komitetu Stabilności Finansowej

Zwoływanie posiedzeń Komitetu z opóźnieniem

W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 września 2009 r. Prezes NBP ośmiokrotnie wnioskował o niezwłoczne zwołanie posiedzeń KSF w celu przyjęcia Krajowego Planu Awaryjnego, bądź omówienia bieżących zdarzeń w sektorze finansowym. Sześć wniosków albo nie zostało zrealizowanych przez Przewodniczącego KSF (Ministra Finansów) albo ich realizacja nastąpiła po upływie od 49 do 67 dni lub po zdarzeniu, którego posiedzenie miało dotyczyć. Wnioski te dotyczyły m.in. spekulacji polską walutą (posiedzenie zwołane po 67 dniach), postulatów banków na rzecz rozwoju akcji kredytowej (po 49 dniach), sytuacji otwartych funduszy emerytalnych (posiedzenie niezwołane). Z kolei posiedzenie dotyczące podziału zysku Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego SA zostało zwołane dzień po podjęciu uchwały przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy Banku o przeznaczeniu części zysków na wypłatę dywidendy. Prezes NBP nie wskazywał we wnioskach konkretnej daty posiedzenia, co miałoby znaczenie o tyle, że zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o KSF posiedzenie Komitetu może być zwołane w terminie innym niż wskazany we wniosku tylko z ważnych powodów. W opinii Ministerstwa Finansów, przy braku wskazania konkretnej daty Przewodniczący KSF, na podstawie §2 ust. 6 regulaminu KSF, miał prawo ustalenia czasu posiedzenia, biorąc pod uwagę charakter spraw będących jego przedmiotem. Zdaniem NIK, pomimo tego uprawnienia, posiedzenia na wniosek Prezesa NBP zostały zwołane zbyt późno. Minister Finansów tłumaczył to utrudnieniami w ustaleniu terminu dogodnego dla wszystkich członków KSF. Komitet został powołany w celu zapewnienia efektywnej współpracy w zakresie

wspierania i utrzymania stabilności poprzez wymianę informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym oraz koordynację działań w tym zakresie, czemu nie służy opóźnianie zwoływania posiedzeń. Ministerstwo Finansów podnosiło, że brak posiedzeń nie stanowił przeszkody we współpracy, gdyż odbywała się ona na bieżąco na poziomie roboczym. Zdaniem NIK, współpraca między instytucjami w trybie roboczym jest celowa, powinna jednak stanowić jedynie uzupełnienie prac Komitetu.

Przewodniczenie obradom Komitetu podczas nieobecności Ministra Finansów

Potencjalnym problemem, który może ograniczać efektywność współpracy w ramach Komitetu jest kwestia przewodniczenia obradom Komitetu podczas nieobecności Ministra Finansów. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej Minister Finansów jest Przewodniczącym Komitetu. Art. 5 ust. 1 ustawy ustanawia generalną zasadę osobistego uczestnictwa w posiedzeniach, jednak w przypadku, gdy osobisty udział członka Komitetu nie jest możliwy, wyznacza on swojego przedstawiciela, któremu podczas posiedzenia przysługują uprawnienia reprezentowanego członka. Zgodnie z tymi przepisami w §7 regulaminu Komitetu, przyjętego przez wszystkich członków Komitetu w dniu 6 kwietnia 2009 r., uregulowano, że posiedzenia Komitetu prowadzi Przewodniczący Komitetu, a w razie jego nieobecności wyznaczony przez niego przedstawiciel. Zdaniem NIK, uregulowania te w sposób wystarczający zapewniały efektywne prowadzenie posiedzeń Komitetu. Mimo to Prezes NBP kwestionuje obecnie to rozwiązanie przyjęte przez siebie i innych członków Komitetu. Stwierdził on, że przepisy te umożliwiają wskazanie przez Ministra Finansów dowolnej osoby go zastępującej, co obniża rangę Komitetu. Zdaniem Prezesa NBP, stoi on wyżej w hierarchii organów niż inni członkowie Komitetu i to on lub Przewodniczący KNF powinni zastępować Ministra Finansów w roli Przewodniczącego KSF. Prezes NBP zarzucił Ministrowi Finansów odejście od zasady osobistego uczestnictwa i nadużywanie przyjętego w drodze konsensusu trybu postępowania do wprowadzenia w praktyce rozwiązania polegającego na tym, że Minister Finansów jako Przewodniczący Komitetu jest stale zastępowany przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów. W czasie kontroli jako dokumentacja z posiedzeń KSF dostępne były jedynie projekty protokołów KSF za okres do 1 stycznia 2008 r. do 18 września 2009 r. Z projektów tych wynika, że na 17 posiedzeń, które odbyły się w tym okresie, Minister Finansów nie uczestniczył w dwóch: 18 lipca 2008 r. i 1 lipca 2009 r. Ponadto w dwóch

przypadkach opuścił posiedzenie przed jego zakończeniem, po umówieniu kluczowych punktów porządku obrad. Prezes NBP, podobnie jak Minister Finansów, nie uczestniczył w dwóch posiedzeniach, zaś w 4 przypadkach opuścił posiedzenie przed jego zakończeniem, wskazując swojego zastępcę. Przewodniczący KNF uczestniczył osobiście we wszystkich posiedzeniach. Na tej podstawie nie można, zdaniem NIK, uznać, że którykolwiek z członków Komitetu trwale odstąpił od zasady osobistego uczestnictwa w posiedzeniach Komitetu. Praktyka ta jest jednak potencjalnym źródłem konfliktu, mogącym skutkować obniżeniem skuteczności działania Komitetu.

Niepodpisanie protokołów z posiedzeń

Od wejścia w życie ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej do zakończenia kontroli, tj. przez ponad 11 miesięcy nie został wypracowany efektywny mechanizm przyjmowania i podpisywania protokołów z posiedzeń Komitetu. W tym okresie nie został zatwierdzony i podpisany ani jeden protokół z posiedzeń, które odbyły się na podstawie przepisów ustawy. W lipcu 2009 r. Prezes NBP odmówił podpisania protokołów, które nie zostały osobiście podpisane przez Ministra Finansów, lecz przez upoważnionego Podsekretarza Stanu. Jako podstawa odmowy wskazany został § 11 ust. 5 regulaminu KSF, który stanowi że protokoły przyjmują i podpisują członkowie Komitetu. Także na kolejnych posiedzeniach KSF protokoły nie zostały podpisane m.in. z uwagi na trudności w porozumieniu się pomiędzy Ministerstwem Finansów a NBP. Szybkiemu przyjęciu i podpisaniu protokołu nie sprzyja też wielostopniowa procedura określona w § 11 regulaminu KSF. Projekt protokołu jest przesyłany do akceptacji członkom Komitetu, którzy mogą zgłosić ewentualne uwagi i zastrzeżenia do projektu. Zaakceptowany projekt jest podpisywany przez Sekretarza Komitetu, a następnie przed posiedzeniem KSF przekazywany członkom Komitetu, którzy go przyjmują i podpisują. W przypadku braku jednomyślności co do przyjęcia protokołu członkowie Komitetu mogą postanowić o przyjęciu protokołu z zastrzeżeniami. Konieczność przyjmowania protokołu na posiedzeniach powoduje, że zdjęcie z porządku obrad tej kwestii z jakichkolwiek przyczyn, wydłuża ten proces do kolejnego posiedzenia, niekiedy o kilka miesięcy. Zdaniem NIK, członkowie KSF powinni wypracować taką procedurę, która zapewni efektywne przygotowanie, przyjmowanie i podpisywanie protokołów.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola została przeprowadzona w ramach priorytetowego kierunku, przyjętego przez NIK na lata 2008–2010, *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi* oraz głównego obszaru badań kontrolnych *Funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości; realizacja przez organy państwa funkcji nadzorczych i kontrolnych.*

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 (postępowania licencyjne prowadzonych przez KNF) lub przypadkowy (inspekcje, realizacja zaleceń poinspekcyjnych).

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne we wszystkich jednostkach kontrolowanych, tj. Narodowym Banku Polskim, Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego i Ministerstwie Finansów zostały zakończone sporządzeniem protokołów kontroli. Protokoły zostały podpisane przez kierowników jednostek kontrolowanych bez zastrzeżeń. We wszystkich jednostkach przeprowadzone zostały narady pokontrolne, na których omówiono wyniki kontroli.

Do kierowników skontrolowanych jednostek zostały skierowane wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny kontrolowanej działalności, uwagi i wnioski. Prezes Narodowego Banku Polskiego pismem z dnia 11 lutego 2010 r. złożył zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków. Nie zgodził się z zapisami w wystąpieniu pokontrolnym, że:

1) przez pierwsze trzy kwartały 2008 r. NBP stosował instrumenty polityki pieniężnej, pozwalające bankom na pozyskanie płynnych środków wyłącznie na najkrótsze okresy i po najwyższych stawkach na rynku – zdaniem Prezesa NBP nieuwzględniony został fakt, że NBP prowadził przede wszystkim operacje absorbujące nadpłynność w postaci emisji 7-dniowych bonów pieniężnych;

2) NBP nie informował KNF na początku 2008 r. o błędach i brakach w sprawozdawczości banków – zdaniem Prezesa NBP m.in. nieuwzględnione zostały wyjaśnienia NBP, że miały miejsce kontakty o charakterze roboczym;
3) NBP przed przekazaniem nadzoru bankowego do KNF zatrzymał w nowoutworzonym wydziale w Departamencie Statystyki NBP większość dotychczasowych pracowników nadzoru bankowego, zajmujących się kwestiami sprawozdawczości bankowej; uzasadnia to konieczność współpracy NBP i UKNF przy uaktualnianiu jej zakresu – zdaniem Prezesa NBP w banku centralnym pozostała tylko niewielka grupa pracowników bezpośrednio związanych z budową systemu sprawozdawczości;
4) NBP nie przeprowadził badania odporności systemu płatniczego z uwagi na absencje pracownika posiadającego unikalną wiedzę na temat wykorzystywanego do tego oprzyrządowania – zdaniem Prezesa NBP redakcja wystąpienia sugeruje, że główną przyczyną niewykonania zadania były względy kadrowe, natomiast przesądziły o tym głównie względy merytoryczne;
5) Prezes NBP wnioskując o zwołanie posiedzeń KSF nie wskazał konkretnej daty posiedzenia – zdaniem Prezesa NBP termin został wskazany jako niezwłoczny, co w konkretnym stanie faktycznym jest możliwe do sprecyzowania;
6) kwestia zastępstwa w przewodniczeniu obradom Komitetu Stabilności Finansowej został uregulowana w art. 5 ust. 1 ustawy o KSF i §7 regulaminu KSF – zdaniem Prezesa NBP kwestia zastępstwa przewodniczącego KSF nie została określona w ustawie o KSF, art. 5 ust. 1 ustawy mówi tylko o zastępstwie członka Komitetu nie zaś przewodniczącego; kwestia ta powinna zostać uregulowana ustawowo; Minister Finansów nadużywa możliwości upoważniania do uczestnictwa w KSF wskazanej przez siebie osoby.

Prezes NBP wniósł o modyfikację powyższych zapisów wystąpienia pokontrolnego. Kolegium NIK biorąc pod uwagę materiał dowodowy zgromadzony w trakcie kontroli nie podzieliło argumentów przedstawionych przez Prezesa NBP i oddaliło wszystkie zastrzeżenia do ocen i uwag.

Prezes NBP zażądał także wykreślenia dwóch z pięciu wniosków pokontrolnych o:

1) rozważenie wprowadzenia do uchwały Zarządu NBP nr 23/2003 zapisów dyscyplinujących banki do nadsyłania prawidłowo sporządzonych sprawozdań – zdaniem Prezesa NBP zapisy takie mogą być zawarte tylko w przepisach rangi ustawowej;

2) podpisanie dotychczas niepodpisanych protokołów z posiedzeń Komitetu Stabilności Finansowej – na posiedzeniu w dniu 22 grudnia 2009 r. Pierwszy Zastępca Prezesa NBP podpisał protokoły z posiedzeń KSF,

oraz przeredagowania wniosków o:

3) podjęcie współpracy z UKNF w celu rozszerzenia sprawozdawczości bankowej o nowe formularze zawierające szczegółowe informacji na temat instrumentów pochodnych oraz operacji banków z podmiotami dominującymi – NBP pomimo sygnalizowania potrzeby takiego rozszerzenia przez KNF nie uznaje tego za zasadne;
4) przygotowanie, w porozumieniu z pozostałymi członkami Komitetu Stabilności Finansowej, ćwiczenia kryzysowego, służącego przetestowaniu rozwiązań przyjętych w Krajowym Planie Awaryjnym, tak aby możliwe było jego przeprowadzenie po ustaniu czynników, które zaważyły o jego nieprzeprowadzeniu w latach 2008–2009 – zdaniem NBP podkreślony powinien zostać fakt, że pozostali członkowie KSF ponoszą współodpowiedzialność za przygotowanie, zainicjowanie i przeprowadzenie ćwiczenia.

Pierwsze z ww. zastrzeżeń dotyczących wniosków zostało uwzględnione. Kolegium NIK podzieliło argumentację NBP, iż zapisy dyscyplinujące banki powinny mieć charakter przepisów ustawowych i wykreśliło wniosek z wystąpienia pokontrolnego. W tej sytuacji w części 2.3 Informacji o wynikach kontroli, sformułowany został wniosek o zmianę ustawy o Narodowym Banku Polskim. Pozostałe zastrzeżenia dotyczące wniosków pokontrolnych zostały oddalone. Do czasu zatwierdzenia niniejszej Informacji o wynikach kontroli nie upłynął termin na przekazanie informacji przez Prezesa NBP o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych.

Informacje o wykonaniu wniosków przekazali natomiast Przewodniczący KNF i Minister Finansów.

Oprócz analogicznych wniosków, jak do Prezesa NBP o przygotowanie ćwiczenia kryzysowego i podpisanie protokołów z posiedzeń KSF, NIK wystąpiła do Przewodniczącego KNF o:

1) pełne wdrożenie postanowień dyrektywy 2006/48/WE w zakresie corocznego badania i oceny nadzorczej banków,

2) przeprowadzenie analizy możliwych uzupełnień sprawozdawczości bankowej o dane służące poprawie skuteczności nadzoru i zainicjowanie w porozumieniu z NBP modyfikacji pakietów sprawozdawczych,
3) prowadzenie przez Pion Nadzoru Bankowego analiz wyprzedzających, obejmujących obszary ryzyka, które nie są objęte szczegółową sprawozdawczością, w celu zdiagnozowanie zagrożeń i przeciwdziałania ich skutkom o zasięgu systemowym,
4) dokonanie przeglądu i aktualizacji rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami,
5) wyeliminowanie przypadków przewlekłości w prowadzeniu postępowań licencyjnych,
6) rozważenie wprowadzenia wewnętrznych kontroli, opartych na rocznych planach kontroli w Departamencie Inspekcji i Departamencie Licencji Bankowych,
7) wprowadzenie obowiązku przekazywania wyników inspekcji z zakresu przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy z Pionu Prawno-Legislacyjnego do Pionu Nadzoru Bankowego w celu umożliwienia aktualizowania arkuszy analityczno-nadzorczych,
8) zamieszczenie na angielskojęzycznej stronie internetowej UKNF tłumaczeń obowiązujących uchwał ostrożnościowych KNF.

Przewodniczący KNF zadeklarował realizację wszystkich wniosków. Część z nich jest już realizowana. Niezwłocznie wzmocnione zostały mechanizmy kontroli wewnętrznej w Departamencie Licencji oraz wprowadzony został obowiązek przekazywania informacji z zakresu przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy z Pionu Prawno-Legislacyjnego do Pionu Nadzoru Bankowego.

Do Ministra Finansów zostały skierowane wnioski o przygotowanie w porozumieniu z pozostałymi członkami KSF ćwiczenia kryzysowego, przyjęcie skutecznych rozwiązań w zakresie uzgadniania i podpisywania protokołów z posiedzeń Komitetu Stabilności Finansowej, podpisanie protokołów z posiedzeń KSF oraz zapewnienie sporządzania protokołów z posiedzeń Komitetu Stabilności Finansowej i przekazania ich do akceptacji Członkom KSF w terminie wynikającym z regulaminu Komitetu. Minister Finansów zadeklarował realizację wniosków. Poinformował m.in. że protokół z posiedzenia KSF w dniu 22 grudnia 2009 r. został przekazany do akceptacji pozostałych członków KSF w terminie przewidzianym w Regulaminie.

5. Załączniki

Załącznik nr 1 - Wykaz skontrolowanych podmiotów

Załącznik nr 2 - Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Załącznik nr 3 - Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Załącznik nr 4 - Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

Załącznik nr 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów

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

Załącznik nr 2

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Prezesem Narodowego Banku Polskiego w okresie objętym kontrolą był:

– Sławomir Skrzypek od 11 stycznia 2007 r.

Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego był:

– Stanisław Kluza od 29 września 2006 r.

Ministrami Finansów byli:

– Zyta Gilowska od 7 stycznia do 24 czerwca 2006 r.,
– Paweł Wojciechowski od 24 czerwca do 14 lipca 2006 r.,
– Stanisław Kluza od 14 lipca do 22 września 2006 r.,
– Zyta Gilowska od 22 września 2006 r. do 16 listopada 2007 r.,
– Jan Vincent-Rostowski od 16 listopada 2007 r.

Załącznik nr 3

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 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz.U. Nr 83, poz. 719 ze zm.).
4) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.).
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. Nr 183, poz. 1538 ze zm.)
8) Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. Nr 209, poz. 1317).
9) 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).

Załącznik nr 4

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. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Prezes Narodowego Banku Polskiego
8. Minister Finansów
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego