



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KBF.410.009.02.2015
P/15/013

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/013 – Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązanyymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Anna Grabarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96680 z dnia 29 września 2015 r. 2. Elżbieta Grohman, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96676 z dnia 22 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF), 00-030 Warszawa, Plac Powstańców Warszawy 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Jakubiak, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) i jej Urzędu w zakresie sprawowania kontroli nad instytucjami obowiązanyymi, wynikające z ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu² (zwanej dalej: ustawą) w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie wprowadzono i skutecznie stosowano zasady kontroli zarządczej w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Szczegółowe zadania na dany rok ujmowano w planach pracy. Stopień realizacji planów oraz przyczyny wprowadzonych zmian przedstawiano w półrocznych i rocznych raportach, z jednym wyjątkiem niesporządzenia przez Dyrektora Departamentu Inspekcji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (DIB) UKNF, półrocznego raportu z realizacji planu pracy w 2013 r.

W UKNF została wyodrębniona komórka organizacyjna do kontroli oraz prowadzenia analiz w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (dalej również: AML/CFT³) w nadzorowanych instytucjach obowiązanych, a także współpracy z organami administracji rządowej oraz międzynarodowymi organizacjami działającymi w tym obszarze. Pracownicy tej komórki posiadali właściwe przygotowanie merytoryczne w zakresie AML/CFT i uczestniczyli co roku w szkoleniach poświęconych tej tematyce.

Typowanie podmiotów do kontroli poprzedzone było analizą ryzyka opartą o kilkanaście kryteriów, podzielonych na istotne, znaczące oraz dodatkowe.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2014 r. poz. 455 ze zm.

³ Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism.

Do analizy wykorzystywano informacje pozyskiwane w trakcie czynności nadzorczych oraz informacje ze źródeł zewnętrznych. Wprowadzone procedury inspekcji w instytucjach obowiązanych umożliwiały rzetelne przeprowadzenie kontroli. Urząd przeprowadzał średnio 47 kontroli rocznie i był to stały poziom od 5 lat.

UKNF realizował ustawowe obowiązki w zakresie przekazywania planów kontroli i wyników inspekcji do GIIF. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na przekazaniu z opóźnieniem modyfikacji planu kontroli nie wpłynęła na ocenę ogólną Urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie zbadanej próby dokumentów pokontrolnych nie wnosi uwag do zakresu przeprowadzanych inspekcji w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie UKNF do realizacji zadań wynikających z ustawy

Opis stanu
faktycznego

Zarządzeniem nr 140/2012 Przewodniczącego KNF z dnia 21 grudnia 2012 r. w UKNF wprowadzono zasady kontroli zarządczej. Zgodnie z tymi zasadami w UKNF tworzony jest plan pracy, który przygotowany jest w formie rozproszonej, tj. planów poszczególnych jednostek organizacyjnych. Ponadto dyrektor komórki organizacyjnej składa corocznie oświadczenie o stanie kontroli zarządczej w zakresie ponoszonej przez siebie odpowiedzialności za realizowane przez UKNF cele i zadania.

W 2013 r. w planie pracy Departamentu Inspekcji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych, który zgodnie z Regulaminem organizacyjnym UKNF⁴ wykonuje zadania Komisji Nadzoru Finansowego wynikające z przepisów ustawy, ujęto 29 zadań, w tym 6 zadań dotyczyło zagadnień związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W planie pracy charakter priorytetowy nadano 11 zadaniom, przy czym 3 zadaniom z zakresu AML/CFT.

Regulamin organizacyjny w § 10 nakłada na dyrektorów jednostek organizacyjnych obowiązek sporządzania półrocznych i rocznych sprawozdań z realizacji planu pracy.

Z realizacji planu pracy w 2013 r. Dyrektor DIB nie sporządził raportu półrocznego.

Sprawozdanie roczne prezentuje przebieg realizacji zadań, ich zaawansowanie oraz powody modyfikacji. Z zaplanowanych w 2013 r. 6 zadań z zakresu AML/CFT 5 zostało zrealizowanych, w tym 2 priorytetowe, przy czym jedno po uzyskaniu akceptacji Przewodniczącego KNF, zostało zmodyfikowane. Jedno zadanie zrealizowano częściowo, tj. przygotowano metodykę przydzielania ocen podmiotom nadzorowanym po przeprowadzonych inspekcjach AML (kompleksowe i przekrojowe) – każdy badany obszar otrzymał ocenę, która w zależności od wagi zagadnienia wpływa na całościową ocenę z inspekcji. Element związany ze zbieraniem, w formie formularza, informacji od nadzorowanych podmiotów przeniesiono do realizacji w I półroczu 2014 r. W przypadku jednego zadania, Departament nie przystąpił do jego realizacji z powodu niezakończenia na poziomie Unii Europejskiej, prac nad projektem IV Dyrektywy Parlamentu Europejskiego oraz

⁴ Nadany zarządzeniem nr 1/2012 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 2 stycznia 2012 r.

Rady Unii Europejskiej (UE)⁵ implementującej do prawodawstwa UE nowych rekomendacji FATF⁶.

Dyrektor DIB złożył kierownikowi jednostki oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za 2013 r. wymagane § 17 zarządzenia Przewodniczącego KNF w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej. Na formularzu nie zgłoszono żadnych uwag ani zastrzeżeń dotyczących stopnia funkcjonowania kontroli zarządczej w ww. komórce organizacyjnej.

Plan pracy na 2014 r. przewidywał realizację 31 zadań, w tym 6 zadań z zakresu AML/CFT. Jedno zadanie dotyczące AML/CFT uznano za zadanie o charakterze priorytetowym. W planie ujęto także częściowo niezrealizowane zadanie w 2013 r.

Departament Inspekcji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych sporządził w 2014 r. dwa raporty; na dzień 30 czerwca 2014 r. oraz z realizacji planu pracy w 2014 r. W 2014 r. zrealizowanych zostało 5 zadań z zakresu AML/CFT, w tym zadanie priorytetowe, które uległo modyfikacji po uzyskaniu zgody Przewodniczącego KNF. Jedno zadanie polegające na inicjowaniu zmian do przepisów prawa polskiego w związku ze zmianą Dyrektywy UE nie zostało zrealizowane z powodu nieukończenia prac legislacyjnych nad tym projektem.

Zadanie to zostało przeniesione do planu pracy na 2015 r. Zadanie przeniesione do realizacji z 2013 r. zostało zakończone.

Dyrektor DIB złożył oświadczenie za 2014 r. o braku zastrzeżeń dotyczących stopnia funkcjonowania kontroli zarządczej w Departamencie.

Plan pracy na 2015 r. obejmował realizację 35 zadań, w tym 4 zadań z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, z których jedno uznano za priorytetowe. Jedno zadanie przeniesiono do realizacji z 2014 r. Na dzień 30 czerwca 2015 r. Departament sporządził raport, w którym opisano stan zaawansowania zadań. Jedno z 4 zaplanowanych zadań z zakresu AML/CFT zostało w pełni zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 5-119, 763-765, 773-774, 796-798)

UKNF ustanowił w swojej strukturze komórkę organizacyjną do kontroli instytucji obowiązanych w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tj. Wydział Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (WPP), wchodzący w skład Departamentu Inspekcji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych. Zadania pracowników tego Wydziału zostały szczegółowo określone w Kartach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Zakres obowiązków obejmował zadania analityczne oraz kontrolne w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w podmiotach nadzorowanych, a także współpracę z organami administracji rządowej oraz międzynarodowymi organizacjami działającymi w tym obszarze.

Pracownicy Wydziału posiadali przygotowanie merytoryczne w zakresie zagadnień związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W latach 2013 r. - I połowa 2015 r. 7 z 9 pracowników Wydziału odbyło od 3 do 7 szkoleń dotyczących zagadnień związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Pozostałe dwie osoby wzięły udział w dwóch szkoleniach

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE

⁶ FATF (The Financial Action Task Force) – międzyrządowa Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy.

AML/CFT w tym okresie, natomiast jedna z nich jest przedstawicielem UKNF w Podkomitecie ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy Komitetu Łączonego EBA⁷, ESMA⁸ i EIOPA⁹ (AMLC¹⁰) i uczestniczy w pracach grup roboczych tego Podkomitetu, co stanowiło również formę szkolenia, a drugi pracownik brał udział w dwóch szkoleniach jako prelegent, w zakresie jednego z licznych tematów stanowiących przedmiot szkolenia, jednocześnie występując w roli słuchacza pozostałych prelegentów. Zapewnienie rozwoju kompetencji zawodowych pracowników jednostki stanowiło realizację standardów kontroli zarządczej określonych w pkt II.A.2 Komunikatu Ministra Finansów¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 56-67, 120-155, 763-766)

Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy, kontrolę wypełniania przez instytucje obowiązane, obowiązków w zakresie AML/CFT, KNF realizuje wobec podmiotów, nad którymi sprawuje nadzór wynikający z odrębnych przepisów. Sektorami podlegającymi nadzorowi KNF w zakresie AML/CFT są sektor bankowy, kapitałowy, ubezpieczeniowy w zakresie ubezpieczeń na życie, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz sektor usług płatniczych.

Nadzór nad ww. sektorami odbywał się m.in. na podstawie wytycznych zawartych w „Metodyce procesu kontroli w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu” (dalej: Metodyka), wprowadzonej przez Dyrektora DIB w czerwcu 2012 r. Metodyka ta została zmieniona 5 lutego 2015 r. Metodyka obowiązująca do 5 lutego 2015 r. miała zastosowanie do kontroli problemowych i kompleksowych. Celem ogólnym zapisanym w Metodyce była kontrola KNF w zakresie wypełniania przez instytucje obowiązane obowiązków związanych z AML/CFT poprzez zweryfikowanie przestrzegania obowiązków określonych w ustawie i rozporządzeniu¹² oraz procedurach wewnętrznych opracowanych w związku z dyspozycją art. 10a ust. 1 ustawy. Metodyka zawierała także cele szczegółowe, konieczne do zrealizowania podczas kontroli, analizę obszarów kontroli objętych sprawdzeniem, problematykę tych obszarów, konieczne do przeprowadzenia czynności kontrolne. W niektórych obszarach Metodyka określała wielkość próby do zbadania w celu weryfikacji zagadnień z danego obszaru. Obszary kontroli oraz szczegółowe cele kontroli obejmowały swym zakresem wszystkie obowiązki nałożone w ustawie na instytucje obowiązane.

Załącznikiem do Metodyki była karta kontroli, w której dodatkowo dokumentowane były dokonane ustalenia. Karta kontroli stanowiła dokument służący do celów wewnętrznych.

Metodyka procesu kontroli, zatwierdzona 5 lutego 2015 r., została rozszerzona o charakterystyki wszystkich sektorów podlegających nadzorowi KNF w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz o nowe rodzaje kontroli. Oprócz inspekcji kompleksowych i problemowych, wprowadzono inspekcje przekrojowe (polegające na zbadaniu kilku określonych obszarów, które są istotne z punktu widzenia ryzyka ML/FT¹³ w celu ustalenia, w jaki sposób instytucje obowiązane zarządzają przedmiotowym ryzykiem w ww. obszarach)

⁷ EBA (European Banking Authority) - Europejski Urząd Nadzoru Bankowego.

⁸ ESMA (European Securities and Markets Authority) - Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych.

⁹ EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) - Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych.

¹⁰ Anti-Money Laundering Council.

¹¹ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 września 2001 r. w sprawie określenia wzoru rejestru transakcji, sposobu jego prowadzenia oraz trybu dostarczania danych z rejestru Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej (Dz. U. Nr 113, poz. 1210 ze zm.), zwane dalej rozporządzeniem.

¹³ ML/FT (Money Laundering/ Financing of Terrorism) – Pranie Pieniędzy/ Finansowanie Terroryzmu.

i wyjaśniające (polegające na szczegółowym badaniu w instytucji obowiązanej wskazanego zagadnienia, zazwyczaj w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami bądź ujawnioną potrzebą nadzorczą).

(dowód: akta kontroli str. 156-225, 757)

Cele szczegółowe wymienione w Metodyce, konieczne do zrealizowania podczas kontroli, a także obszary kontroli są kompletne i spójne w stosunku do obowiązków instytucji obowiązanych wynikających z ustawy.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesporządzeniu półrocznego sprawozdania z wykonania planu pracy za 2013 r., co stanowiło niewypełnienie obowiązku określonego w § 10 Regulaminu organizacyjnego UKNF.

Dyrektor DIB wyjaśnił, iż sprawozdanie za pierwsze półrocze 2013 r. nie zostało sporządzone ze względu na charakter realizowanych wówczas zadań. Postanowienia Regulaminu organizacyjnego UKNF nie przewidują jednak możliwości odstąpienia od sporządzenia sprawozdania z realizacji planu pracy w zależności od charakteru zadań realizowanych przez komórkę organizacyjną.

Odstąpienie od sporządzenia tego raportu nie było uzgadniane z Gabinetem Komisji.

Jak wyjaśniła Dyrektor Gabinetu Komisji, poczynawszy od sprawozdania z realizacji planów pracy za rok 2013, Gabinet Komisji każdorazowo w piśmie kierowanym do dyrektorów komórek organizacyjnych, przypomina o kolejnych okresach sprawozdawczych. Ponadto na posiedzeniach Kolegium UKNF, w cyklu kwartalnym, omawiane są sprawozdania z realizacji Ramowego planu pracy, który jest spójny z Planem pracy KNF.

Ocena częściowa

Zadania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu były określane przez UKNF w rocznych planach pracy, a stopień ich realizacji przedstawiany był w półrocznych i rocznych raportach. Wyjątkiem było niesporządzenie przez Dyrektora Departamentu Inspekcji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych, półrocznego raportu z realizacji planu pracy na 2013 r.

Wprowadzone procedury zostały opracowane rzetelnie. Określają one sposób weryfikacji wszystkich obowiązków wynikających z ustawy. Zadania kontrolne powierzone były pracownikom posiadającym właściwe przygotowanie merytoryczne w zakresie AML/CFT.

2. Kontrole w instytucjach obowiązanych. Pozyskiwanie informacji

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie sporządzone zostały roczne plany kontroli na 2013 r., 2014 r. i 2015 r. w zakresie wypełniania przez instytucje obowiązane obowiązków wynikających z ustawy, które akceptowane były przez Przewodniczącego KNF. Plany kontroli przekazano do GIIF w ciągu 14 dni od daty ich sporządzenia, tj. zgodnie z art. 21 ust. 3b ustawy.

Plany kontroli były modyfikowane w trakcie 2013 r. i 2014 r., m.in. na wniosek Zastępcy Przewodniczącego KNF, w wyniku sugestii GIIF, bądź potrzeby przeprowadzenia inspekcji w związku ze zidentyfikowanym ryzykiem. Informacje o wprowadzonych zmianach, zaakceptowanych przez Przewodniczącego KNF, były przesyłane do GIIF w ciągu 14 dni od wprowadzenia zmiany, z jednym wyjątkiem,

gdy modyfikacja Planu kontroli na 2014 r. została przekazana do GIIF w ciągu 36 dni od sporządzenia tej zmiany.

Plany kontroli sporządzano na podstawie wyników przeprowadzanych analiz w zakresie ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu instytucji obowiązanych podlegających nadzorowi KNF.

W 2013 r. i 2014 r. metodyka wyboru podmiotów do kontroli stanowiła element Planów czynności kontrolnych sporządzanych przez DIB i obejmowała 14 kryteriów, na podstawie których oceniano ryzyko nadzorowanych podmiotów w zakresie AML/CFT.

(dowód: akta kontroli str. 226-241, 249-271, 757-758)

Od 6 lutego 2015 r. metody wyboru podmiotów do kontroli uległy sformalizowaniu w postaci odrębnego dokumentu pn. „Wytyczne dotyczące dokonywania oceny ryzyka instytucji obowiązanych podlegających nadzorowi KNF w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w procesie planowania kontroli”. W nowej procedurze szczegółowo opisano system Oceny Ryzyka Instytucji Obowiązanych Nadzorowanych przez KNF w zakresie AML/CFT, tj. matrycę ORION, wskazano podział czasu inspekcyjnego w odniesieniu do poszczególnych sektorów rynku, a także podzielono kryteria oceny ryzyka na istotne, znaczące oraz dodatkowe. Do kryteriów istotnych zaliczono m.in.: ryzyko sektora, interwał czasowy od przeprowadzenia ostatnich czynności kontrolnych z zakresu AML/CFT w podmiocie, skalę prowadzonej działalności, informacje uzyskane w wyniku kontroli realizowanych przez inne instytucje, np. GIIF, Krajową SKOK, które mają znaczenie dla ryzyka danego podmiotu. Kryteria znaczące obejmowały m.in. informacje pochodzące od podmiotów zewnętrznych, rodzaje produktów oferowanych klientom, wyniki analiz poziomu raportowania transakcji podejrzanych, natomiast do kryteriów dodatkowych zaliczono m.in. ewentualne doniesienie prasowe o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów, skargi klientów. Poszczególnym kryteriom przypisano wagi ryzyka, determinujące ocenę, jaką można przypisać podmiotowi.

W przypadku wystąpienia danego kryterium, podmiotowi nadawano ocenę punktową. W wyniku oceny ryzyka podmioty nadzorowane przez KNF zostały uszeregowane według stopnia narażenia na ryzyko wykorzystania ich działalności w procederze prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Od 2014 r. po każdej inspekcji AML/CFT skontrolowanemu podmiotowi nadawana jest ocena ryzyka umożliwiająca zweryfikowanie dotychczasowej oceny i wpływająca na uwzględnienie danego podmiotu przy konstruowaniu przyszłych planów kontroli. Ponadto w celu uzupełnienia kryteriów planowania inspekcji w 2014 r. wystosowano do 20 najbardziej znaczących systemowo banków ankietę AML/CFT, dzięki której możliwa była dodatkowa weryfikacja dotychczasowej oceny ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 242-248, 320)

W ramach prac analitycznych WPP dokonywał analiz sprawozdawczości kwartalnej, przekazywanej, poczynawszy od danych na dzień 30 września 2013 r., przez banki komercyjne, banki spółdzielcze, oddziały instytucji kredytowych, domy maklerskie oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, jako sektory obciążone wysokim stopniem narażenia na ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Podmioty te zostały zobligowane do przekazywania informacji statystycznych dotyczących wykonywania obowiązków nałożonych przepisami ustawy, tj. m.in. o ilości zawiadomień kierowanych do GIIF o transakcjach, których okoliczności wskazują, że mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, ilości przypadków, w których instytucja nie mogąc wykonać środków bezpieczeństwa finansowego rozwiązała umowę z klientem lub odmówiła jej zawarcia, ilości wstrzymanych transakcji lub blokad rachunku.

Z powyższego obowiązku zostały wyłączone pozostałe rodzaje instytucji finansowych, nadzorowane przez KNF, z uwagi na niski stopień narażenia ich działalności na ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. W wyniku analiz przeprowadzono porównanie aktywności poszczególnych podmiotów i sektorów, uzupełniano oceny ryzyka oraz wyjaśniano wątpliwości z poszczególnymi podmiotami w zakresie przekazanych danych.

(dowód: akta kontroli str. 324-367, 767-769)

W latach 2013-2014 pracownicy WPP przeprowadzili odpowiednio 46 i 47 kontroli w instytucjach obowiązanych. Na 2015 r. zaplanowano 47 kontroli, a do dnia 30 października 2015 r. zakończono czynności kontrolne w 31 podmiotach. Liczba kontroli była na podobnym poziomie jak w okresie 2010-2012, kiedy średnio przeprowadzano 48 kontroli rocznie.

Kontrolą objęte były instytucje obowiązane nadzorowane przez KNF, tj. banki komercyjne oraz oddziały instytucji kredytowych, banki spółdzielcze, zakłady ubezpieczeń na życie, podmioty prowadzące działalność maklerską oraz towarzystwa funduszy inwestycyjnych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz instytucje płatnicze. W okresie objętym kontrolą UKNF utrzymywał praktykę wysokiej liczby kontroli w sektorze bankowym, tj. na poziomie 60% liczby kontroli ogółem, w związku z istotnym ryzykiem narażenia na wykorzystanie ich działalności do celów mogących mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. W odniesieniu do sektora bankowego, na potrzeby planowania czynności kontrolnych w matrycy ORION przyjęto cykl inspekcyjny wynoszący maksymalnie 3 lata od ostatniej inspekcji UKNF w zakresie AML/CFT.

Kontrole przeprowadzano w formule badań kompleksowych, obejmujących całość zagadnień wynikających z ustawy AML/CFT oraz problemowych, koncentrujących się na wybranych obszarach tematycznych generujących istotne ryzyko. W 2013 r. kontrole problemowe obejmowały nawiązywanie i utrzymywanie relacji z klientami generującymi podwyższone ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a także przestrzeganie przez banki sankcji międzynarodowych. W 2014 r. i 2015 r. zakres kontroli problemowych obejmował nawiązywanie i utrzymywanie relacji z klientami private banking oraz nawiązywanie relacji z klientami nieobecnymi na potrzeby identyfikacji.

W 2013 r. w wyniku wszystkich przeprowadzonych inspekcji stwierdzono łącznie 278 nieprawidłowości, tj. o 30 więcej niż w 2012 r., na co miało wpływ objęcie nadzorem sektora SKOK, natomiast w 2014 r. zarejestrowano 213 nieprawidłowości. Spadek nieprawidłowości w porównaniu z poprzednim okresem zdaniem UKNF wskazywał na wzmocnienie systemów przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w kontrolowanych podmiotach.

Najwięcej nieprawidłowości w stosunku do liczby skontrolowanych podmiotów generował rynek bankowy, z uwagi na rozległość i wysoki stopień skomplikowania działalności oraz segment SKOK, w związku z nieodległym objęciem go nadzorem KNF. Następne były rynek kapitałowy i ubezpieczeniowy.

Główne trzy typy nieprawidłowości, stanowiące łącznie 52% i 74% wszystkich nieprawidłowości w latach 2013-2014, dotyczyły organizacji systemu AML, oceny ryzyka klienta i rejestru transakcji. Najwięcej nieprawidłowości inspektorzy UKNF stwierdzili w zakresie organizacji systemu AML. Stanowiły one 19,4% w 2013 r. i 35% w 2014 r. wszystkich naruszeń i polegały głównie na niewystarczającym wsparciu analitycznym ze strony użytkowanych systemów informatycznych. Ponadto liczebność zespołów odpowiedzialnych za realizację postanowień ustawy była nieadekwatna do skali prowadzonej działalności oraz rodzajów obsługiwanych

klientów. Drugi rodzaj nieprawidłowości związany był z oceną ryzyka, tj. jej brakiem lub prowadzeniem oceny ryzyka według wadliwie ustalonych kryteriów. Występowały przypadki nierespektowania przyjętych standardów rynku finansowego, dotyczących oceny ryzyka geograficznego klientów lub branż podwyższonego ryzyka, co wiązało się z nieprawidłową klasyfikacją ryzyka klientów.

Najczęstszymi uchybieniami w prowadzeniu rejestru transakcji były błędy i opóźnienia w rejestrowaniu transakcji oraz zbędne wpisy danych w poszczególnych polach rejestru oraz nadmiarowe rejestrowanie transakcji, które nie podlegały obowiązkowi rejestracji.

(dowód: akta kontroli str. 283-323, 368-371, 778)

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego monitorował proces usuwania nieprawidłowości z zakresu AML/CFT, zidentyfikowanych podczas kontroli, w oparciu o kwartalne sprawozdania składane przez skontrolowane podmioty, w których informowały o sposobie i postępie wdrożenia zaleceń pokontrolnych. W trakcie kontroli Urząd także weryfikował sposób wykonania zaleceń pokontrolnych. W przypadku, gdy w okresie objętym kontrolą zagadnienie AML/CFT w instytucji obowiązanej było przedmiotem kontroli zewnętrznej badano również wykonanie zaleceń sformułowanych po tej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 767-770, 372-754)

Zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu KNF obowiązana jest do przekazywania Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej pisemnej informacji o wynikach kontroli, w zakresie przestrzegania przepisów ustawy w terminie 14 dni od jej zakończenia.

W związku z faktem, iż ustawa nie precyzuje terminu zakończenia kontroli, w 2013 r. pisemna informacja o wynikach kontroli była kierowana do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej w ciągu 14 dni od daty podpisania protokołu z inspekcji przez UKNF lub w ciągu 14 dni od daty otrzymania protokołu podpisanego przez nadzorowaną instytucję obowiązaną. W maju 2014 r. w wyniku dwustronnych uzgodnień pomiędzy GIIF i UKNF przyjęto, iż Urząd będzie przekazywał informację o wynikach swoich kontroli w ciągu 14 dni od dnia wydania zaleceń KNF dla kontrolowanego podmiotu, a informację o realizacji zaleceń KNF przez podmioty nadzorowane na prośbę GIIF. Urząd zastosował się do tej zasady i w 2014 r. oraz w pierwszej połowie 2015 r. pisemna informacja o wynikach kontroli była przekazywana do GIIF w ciągu 14 dni od wydania zaleceń do podmiotu nadzorowanego, z jednym wyjątkiem przekazania tej informacji w ciągu 15 dni od daty wydania zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 272-277, 368-370, 764-766)

Na podstawie uzyskanej w UKNF listy podmiotów, w których w okresie 2013 r. – I połowa 2015 r. odbyły się kontrole przestrzegania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wynikających z ustawy, dokonano losowego doboru próby dokumentów z 10 kontroli instytucji obowiązanych. Badaniem objęto dokumentację pokontrolną z kontroli kompleksowych, przeprowadzonych w czterech bankach komercyjnych, banku spółdzielczym, SKOK, oddziale instytucji kredytowej, instytucji płatniczej, zakładzie ubezpieczeń i podmiocie rynku kapitałowego.

Na podstawie zbadanej próby¹⁴ stwierdzono, że UKNF we wszystkich przypadkach objął badaniem procedury wewnętrzne instytucji obowiązanych w kontekście AML/CFT, stosowanie analizy ryzyka w oparciu o kryteria ujęte w art. 10a ust. 3 ustawy, tj. ekonomiczne, geograficzne, przedmiotowe i behawioralne, stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego, prowadzenie bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji. UKNF dysponował informacją o posiadanych przez instytucje obowiązane rejestrach transakcji oraz dokonywał oceny prawidłowości rejestrowania transakcji. Sprawdzenie kompletności rejestru odbywało się na podstawie próby rekordów transakcji zarejestrowanych w okresie objętym kontrolą. Podczas kontroli UKNF każdorazowo weryfikował prawidłowość przechowywania rejestru transakcji, informacji i dokumentów dotyczących transakcji, wyników analiz oraz informacji uzyskanych w wyniku stosowania środków bezpieczeństwa finansowego. Na podstawie dokumentacji pokontrolnej stwierdzono, że podczas kontroli kompleksowych UKNF weryfikuje zapewnienie przez instytucję obowiązującą udziału swoich pracowników w szkoleniach o tematyce AML/CFT.

UKNF we wszystkich przypadkach kontrolował prawidłowość przekazywania do GIIF danych o transakcjach, tj. sprawdzano czy informacje o transakcjach ponadprogowych¹⁵ i podejrzanych przekazywane są terminowo oraz czy instytucja obowiązana zachowuje formy przekazywania danych, określone w rozporządzeniu. Z treści Metodyki nie wynika konieczność sprawdzenia zawartości merytorycznej zawiadomień i informacji kierowanych do GIIF, o transakcjach zarejestrowanych w trybie art. 8 ust. 3 i 3a ustawy, jak i zgłoszonych na podstawie art. 16 i 17 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 372-754, 767-772)

Jak wyjaśnił Dyrektor DIB w trakcie każdej kontroli w instytucji obowiązanej zgłoszenia kierowane do GIIF podlegają analizie merytorycznej. Jeżeli przedmiotowa analiza wykazuje nieprawidłowości, informacja o takim fakcie zostaje zamieszczona w protokole z kontroli. W Metodyce kontroli zawarto zastrzeżenie, że zagadnienia podlegające inspekcji są ogólnymi wytycznymi dla pracowników przeprowadzających czynności kontrolne w zakresie AML/CFT. Metodyka nie ogranicza zatem inspektorów UKNF w badaniu zagadnień w niej nieujętych, a związanych z tematem kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 775-777, 781-790)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK celowe jest określenie w „Metodyce procesu kontroli w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu” zakresu badania pod kątem merytorycznym zgłoszeń o transakcjach podejrzanych.

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono jeden przypadek przekazania modyfikacji planu kontroli UKNF do GIIF z 22 dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 21 ust. 3b ustawy. Plan kontroli na 2014 r. został rozszerzony o dodatkową inspekcję w podmiocie, w którym kontrola odbyła się na początku tego roku. Było to spowodowane potrzebą dokonania pilnego przeglądu realizacji przez ten podmiot zaleceń pokontrolnych mających na celu wyeliminowanie istotnych nieprawidłowości.

W ocenie UKNF przepisy ustawy nie wskazują, że w przypadku modyfikacji planu kontroli postanowienia art. 21 ust. 3b stosuje się odpowiednio, co oznacza, że w przypadku korekty planu kontroli dwutygodniowy termin na przekazanie tej informacji do GIIF nie obowiązuje.

(dowód: akta kontroli str. 268-271, 799-800)

¹⁴ Dokumentacja objęta badaniem składała się z protokołów kontroli, kart kontroli, zaleceń pionspekcyjnych wysyłanych do instytucji obowiązanych, informacji przekazywanej do GIIF na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy, pism od podmiotów kontrolowanych, w których przedstawiały sposoby i harmonogramy realizacji zaleceń pokontrolnych.

¹⁵ Transakcje ponadprogowe w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy.

Zdaniem NIK zmiany planów kontroli również powinny być przekazywane do GIIF w sposób określony w art. 21 ust. 3b ustawy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie zbadanej próby dokumentów pokontrolnych nie wnosi uwag do zakresu przeprowadzanych inspekcji w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Planowanie kontroli odbywało się w oparciu o systematycznie aktualizowany system analizy ryzyka. Urząd terminowo przekazywał plany i wyniki kontroli do GIIF, poza jednym przypadkiem przekazania zmodyfikowanego planu kontroli na 2014 r. z opóźnieniem wynoszącym 22 dni oraz jednym przypadkiem przekazania wyników kontroli z jednodniowym opóźnieniem.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o ujęcie w „Metodyce procesu kontroli w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu” wytycznych dotyczących badania zawartości merytorycznej informacji kierowanych do GIIF przez instytucje obowiązane, o transakcjach zarejestrowanych w trybie art. 8 ust. 3 i 3a oraz zgłoszonych na podstawie art. 16 i art. 17 ustawy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 11 grudnia 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.