



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg**

Warszawa, dnia 23 grudnia 2011 r.

**Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów**

KBF-4101-05-01/2011
P/11/025

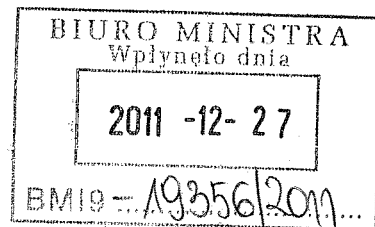
SEKRETARIAT
PODSEKRETARZA STANU

Jacka Dominika

27.12.2011

Szanowny Panie Ministrze!

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 18 lipca do 18 listopada 2011 r. kontrolę w Ministerstwie Finansów w zakresie działań związanych z bezpieczeństwem sektora finansowego w latach 2010–2011.

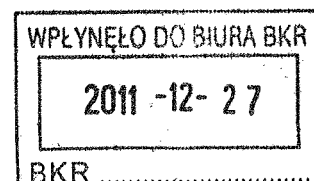
W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 29 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministerstwa Finansów związane z zapewnieniem bezpieczeństwa sektora finansowego, pomimo stwierdzonych uchybień. Uchybienia dotyczyły opóźnień w transpozycji do prawa krajowego przepisów dyrektyw unijnych regulujących funkcjonowanie rynków finansowych.

1. Dyrektywy unijne regulujące funkcjonowanie rynków finansowych były implementowane z opóźnieniem. NIK wskazywała na opóźnienia w terminowym wdrażaniu postanowień dyrektyw unijnych już w 2009 r. w trakcie kontroli działań Ministerstwa Finansów związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego. Stwierdzono wówczas, że implementacja dwóch dyrektyw¹ nastąpiła z opóźnieniem trzydziestu dwóch miesięcy. Komisja Europejska wniosła w tej sprawie skargę na Polskę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a Skarb Państwa został pozwany przez krajowych

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/39/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz dyrektywa Komisji 2006/73/WE z dnia 10 sierpnia 2006 r. wprowadzająca środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy.

BM12/20/2011/W12/WP



inwestorów o zapłatę odszkodowania za poniesioną szkodę w związku z brakiem właściwych uregulowań funkcjonowania krajowego rynku kapitałowego. Z informacji otrzymanej z Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa wynika, że z tego tytułu na koniec września 2011 r. Skarb Państwa nie wypłacił odszkodowań, ale w dalszym ciągu trwały dwa postępowania sądowe.

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2011 r. w Ministerstwie Finansów prowadzono prace nad wdrażaniem do prawa krajowego postanowień czternastu dyrektyw unijnych regulujących funkcjonowanie rynków finansowych. Opóźnienia we wdrożeniu dotyczyły jedenastu dyrektyw. Do końca września 2011 r. implementowano pięć dyrektyw, w tym trzy z opóźnieniem ośmiu miesięcy, jedną piętnastu miesięcy i jedną dwudziestu dwóch miesięcy. Dziewięć dyrektyw było w trakcie wdrażania. Termin wdrożenia sześciu z nich był opóźniony od trzech do dziewięciu miesięcy. Większość projektów regulacji wdrażających postanowienia dyrektyw było na różnych etapach uzgodnień międzyresortowych, a tylko jeden projekt regulacji został przekazany Radzie Ministrów. W efekcie opóźnienia w implementacji tych dyrektyw jeszcze się zwiększa.

W związku z opóźnieniami w implementacji dwóch dyrektyw² Komisja Europejska wniosła kolejne skargi na Polskę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto Komisja Europejska przedstawiła Polsce cztery zarzuty formalne w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zarzuty dotyczyły braku notyfikacji aktów prawa krajowego stanowiących transpozycje czterech dyrektyw³. Działania podjęte przez Komisję Europejską wobec Polski mogą skutkować nałożeniem sankcji finansowych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Podstawową przyczyną nieterminowej implementacji dyrektyw było późne przygotowanie przez Ministerstwo Finansów projektów aktów prawnych wdrażających postanowienia

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/44/WE z dnia 5 września 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 92/49/EWG oraz dyrektywy 2002/83/WE, 2004/39/WE, 2005/68/WE i 2006/48/WE w zakresie zasad proceduralnych i kryteriów oceny stosowanych w ramach oceny ostrożnościowej przypadków nabycia lub zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/64/WE z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywę 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/44/WE z dnia 6 maja 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/26/WE w sprawie zamknięcia rozliczeń w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych oraz dyrektywę 2002/47/WE w sprawie uzgodnień dotyczących zabezpieczeń finansowych w odniesieniu do systemów powiązanych i do wierzytelności kredytowych, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (do tej dyrektywy wydano dwie dyrektywy wykonawcze: dyrektywę Komisji 2010/43/UE z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE w zakresie wymogów organizacyjnych, konfliktów interesów, prowadzenia działalności, zarządzania ryzykiem i treści umowy pomiędzy depozytariuszem a spółką zarządzającą i dyrektywę Komisji 2010/44/UE z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE w zakresie niektórych przepisów dotyczących łączenia funduszy, modeli funduszy podstawowych i powiązanych oraz procedury powiadamiania), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywę 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela handlowego i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń.

dyrektyw do prawa polskiego. Opóźnienia we wdrożeniu niektórych dyrektyw spowodowane były również przez inne czynniki. Wydłużony okres opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo bankowe, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy o funduszach inwestycyjnych, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴ wdrażającej postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/44/WE z dnia 5 września 2007 r. spowodowany był wydłużonymi konsultacjami z Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego, który był przeciwny wprowadzeniu do ustawy Prawo bankowe, przewidzianego przez dyrektywę, instytucji sprzeciwu wobec nabycia akcji banku krajowego. Ostatecznie propozycje Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego nie zostały uwzględnione. Opóźnione wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/64/WE z dnia 13 listopada 2007 r. spowodowane było brakiem w Ministerstwie Finansów specjalistów znających zagadnienia usług płatniczych uregulowanych w dyrektywie oraz dużą fragmentaryzacją tego rynku, co wymagało konsultacji projektu ustawy o usługach płatniczych⁵ z bardzo szerokim kręgiem podmiotów. Natomiast w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/UE z dnia 24 listopada 2010 r. został ustalony kilkunastodniowy termin na implementację postanowień w zakresie polityki wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w instytucjach kredytowych i firmach inwestycyjnych.

Zdaniem NIK, należy wzmocnić nadzór nad realizacją przez Ministerstwo Finansów zadań związanych z implementacją dyrektyw unijnych regulujących funkcjonowanie rynków finansowych. Ponieważ opóźnienia we wdrażaniu dyrektyw regulujących funkcjonowanie rynków finansowych mają charakter trwały, działalność ta powinna być objęta audytem lub kontrolą wewnętrzną. Wydział Audytu Wewnętrznego i Biuro Kontroli Resortowej Ministerstwa Finansów nie przeprowadzali audytu i kontroli wewnętrznej w tym zakresie.

2. W procesie transpozycji do prawa krajowego dyrektyw unijnych uczestniczyła także Komisja Nadzoru Finansowego, która na podstawie upoważnień zawartych w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁶ i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych⁷ wydawała uchwały implementujące niektóre przepisy dyrektyw. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego przekazał do Ministerstwa Finansów stanowisko wskazujące na wątpliwości dotyczące upoważnienia ustawowego Komisji Nadzoru Finansowego do wydawania uchwał jako aktów wykonawczych powszechnie obowiązujących regulujących niektóre aspekty działalności bankowej. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów zwrócił się do Rządowego Centrum Legislacji o rozważenie możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, czy regulacje prawne wydawane przez Komisję Nadzoru Finansowego są zgodne z Konstytucją. Stanowisko Rządowego Centrum Legislacji w tej sprawie, przedstawione w odpowiedzi na wystąpienie Ministerstwa, nie jest jednoznaczne i nie rozstrzyga wątpliwości zgłaszanych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.

⁴ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy o funduszach inwestycyjnych, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 126, poz. 853).

⁵ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. Nr 199, poz. 1175).

⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2003 r. Nr 99, poz. 919 ze zm.

Zdaniem NIK, kwestia ta powinna być przedmiotem dalszych analiz prawnych w celu wypracowania jednoznacznego stanowiska.

3. NIK ocenia pozytywnie współpracę Ministerstwa Finansów z Narodowym Bankiem Polskim i Komisją Nadzoru Finansowego w ramach Komitetu Stabilności Finansowej. W kontrolowanym okresie odbyło się dziewięć posiedzeń Komitetu zwołanych we wnioskowanych i uzgodnionych terminach. Na posiedzeniach omawiano zgłaszane przez Członków KSF zagadnienia istotne dla monitoringu funkcjonowania rynku finansowego. Tematyka posiedzeń obejmowała zagadnienia bieżącej sytuacji na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym, ryzyka utraty zagranicznego wsparcia płynności długookresowej przez polskie banki, nowej europejskiej architektury nadzorczej i wyniki europejskich stress-testów dla banków. Komitet omawiał także sprawy związane z sytuacją w wybranych podmiotach rynku finansowego oraz zagadnienia dotyczące systemu gwarantowania depozytów bankowych. Uzgodnienia podejmowane na posiedzeniach Komitetu realizowane były przez instytucje reprezentowane w Komitecie w ramach ich zadań i kompetencji ustawowych. Ministerstwo Finansów przygotowało projekt zmian w przepisach regulujących funkcjonowanie rynku finansowego⁸. Posiedzenia Komitetu były protokołowane, a uzgodnione protokoły Członkowie Komitetu podpisywali na najbliższym posiedzeniu Komitetu. Oryginały podpisanych protokołów przechowywane są w Ministerstwie Finansów, a pozostałym Członkom Komitetu przekazano ich kopie.
4. Po kontroli przeprowadzonej w 2009 r. NIK wnioskowała o przeprowadzenie w porozumieniu z pozostałymi Członkami Komitetu Stabilności Finansowej ćwiczenia kryzysowego testującego procedury Krajowego Planu Awaryjnego. W oparciu o scenariusz ćwiczenia kryzysowego, przygotowany przez grupę roboczą ds. monitorowania rynku w dniu 16 czerwca 2011 r. w siedzibie Narodowego Banku Polskiego przeprowadzono ćwiczenie kryzysowe. W trakcie ćwiczenia weryfikowano zasady współpracy i wymiany informacji pomiędzy jego uczestnikami, a także proces podejmowania decyzji wobec hipotetycznego banku bezpośrednio zagrożonego kryzysem. Wzięły w nim udział zespoły kryzysowe powołane przez Członków Komitetu. Po przeprowadzeniu ćwiczenia dokonano oceny jego przebiegu i przygotowano Raport, w którym zamieszczono obserwacje i wnioski z ćwiczenia. Wnioski odnoszące się do zakresu kompetencji Ministra Finansów wskazywały na potrzebę zmiany przepisów w celu ewentualnego podniesienia wysokości gwarancji Skarbu Państwa dla banków do pełnej wysokości kredytu refinansowego z Narodowego Banku Polskiego oraz wprowadzenia rozwiązań umożliwiających jednostce samorządowej szybkie otwarcie nowego rachunku w innym banku bez procedury przetargowej. Ponadto uczestnicy ćwiczenia wskazali na potrzebę włączenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego do Krajowego Planu Awaryjnego. Wyniki ćwiczenia omówiono na posiedzeniu Komitetu w dniu 12 października 2011 r., jednak nie podjęto decyzji w sprawie realizacji wniosków z ćwiczenia.

⁸ Projekt ustawy z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 201, poz. 1181).

Zdaniem NIK Komitet Stabilności Finansowej powinien ocenić wnioski z ćwiczenia kryzysowego i podjąć decyzję w sprawie ewentualnego sposobu ich wdrożenia.

5. NIK ocenia pozytywnie, że Ministerstwo Finansów uwzględniając doświadczenia z kryzysu bankowego zapoczątkowanego w 2008 r. przygotowało projekt zmian w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym⁹ oraz w ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych¹⁰. Ustawy te umożliwiają Ministrowi Finansów udzielenie pomocy instytucjom finansowym w sytuacji zagrożenia ich wypłacalności. Wprowadzone zmiany zniosły ograniczenia czasowe obowiązywania regulacji, a programy pomocowe objęły Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową. Ponadto Komisja Nadzoru Finansowego została zobowiązana do kontroli spełnienia przez instytucje finansowe warunków na jakich udzielone zostanie wsparcie. Programy pomocowe określone w tych ustawach były co pół roku notyfikowane w Komisji Europejskiej. W kontrolowanym okresie żadna instytucja nie wystąpiła o udzielenie pomocy.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

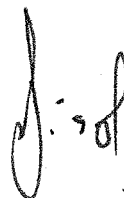
- 1) podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia terminowego wdrażania postanowień dyrektyw unijnych do prawa krajowego,
- 2) przeanalizowanie w ramach Komitetu Stabilności Finansowej wniosków z ćwiczenia kryzysowego testującego procedury Krajowego Planu Awaryjnego i podjęcie decyzji o zakresie i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

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, proszę Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu.

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

Z poważaniem

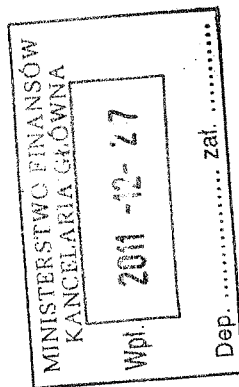


⁹ Dz.U. Nr 39, poz. 308 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 40, poz. 226 ze zm.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
WARSZAWA 1
Skrytka pocztowa P-14
00-950 Warszawa

KBF- 4101-05-01/ 2011



Pan
Pan Vincent-Rostowski
Minister Finansów

