



N a r o d o w y B a n k P o l s k i

PREZES
Leszek Balcerowicz

GP-DD-KC-072-3/06/346/2006

Warszawa, 28. kwietnia 2006 r.

Pan

Wojciech Jasiński

Minister Skarbu Państwa

W odpowiedzi na pismo Pana Ministra z dnia 10 kwietnia 2006 r. pragnę stwierdzić, co następuje. Narodowy Bank Polski uczestniczył w kolejnych etapach prac legislacyjnych nad projektem ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (uzgodnienia międzyresortowe, Komitet Rady Ministrów, komisja prawnicza). Autorem poszczególnych wersji projektu było Ministerstwo Finansów. Dlatego moje zdziwienie budzi wystąpienie Pana Ministra, przedstawiające opinię na temat projektu integracji nadzorów. W myśl obecnie obowiązujących przepisów ani Minister Skarbu Państwa, ani jego przedstawiciel nie wchodzi w skład Komisji Nadzoru Bankowego. Projektowana ustawa także nie przewiduje jego udziału w Komisji Nadzoru Finansowego.

Pomijając kwestie formalne pragnę zaznaczyć, że uczestnicząc w dyskusji nad projektowanymi zmianami w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym, w kierowanych przeze mnie pismach do przedstawicieli Rządu RP, odwoływałem się do kwestii zasadniczych związanych z perspektywami nadzoru nad sektorem finansowym w Polsce.

Dotyczyły one:

- braku merytorycznego uzasadnienia dla potrzeby przeprowadzania zmian w sprawnie działającym systemie nadzorczym w Polsce,
- niezgodności projektowanych zmian z kierunkiem przekształceń organów nadzorczych w krajach Unii Europejskiej,
- zagrożeń związanych z całkowitą reorganizacją nadzoru, szczególnie w kontekście wprowadzania w UE Nowej Umowy Kapitałowej.

Wyraziłem również opinię, że zmiany dokonane w projekcie ustawy z dnia 17 marca 2006 r. - obejmujące:

- szybsze włączenie nadzoru bankowego w skład Urzędu Nadzoru Finansowego,
- pozbawienie Prezesa NBP funkcji przewodniczącego KNB,
- pozbawienie w praktyce wpływu NBP na nadzór nad systemem bankowym,

wprowadzone wbrew m.in. stanowisku NBP, przy licznych krytycznych uwagach zgłoszonych przez inne podmioty uczestniczące w wyjątkowo krótkim procesie uzgodnień i konsultacji - potęgują ryzyko obniżenia sprawności nadzoru nad systemem bankowym, co z kolei tworzy zagrożenia dla jego stabilności. Przypominam jednocześnie, że system bankowy jest niewrażliwą częścią każdej gospodarki rynkowej.

Z przykrością stwierdzam, że w otrzymanej odpowiedzi od premiera Kazimierza Marcinkiewicza z 31 marca br., jak również liście Pana Ministra z 10 kwietnia br. nie odniesiono się w żadnym stopniu do tych zasadniczych problemów. Właśnie tych zasadniczych problemów dotyczyła również opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 9 marca br., który zresztą już w 2001 r. opowiedział się za potrzebą utrzymania udziału banków centralnych w nadzorze bankowym.¹ Stabilność sektora finansowego ma bowiem kluczowe znaczenie dla sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania gospodarki, ale również dla efektywnego nadzoru nad systemami płatniczymi oraz skutecznego prowadzenia polityki pieniężnej. Przykłady Irlandii, Holandii, Słowacji, Czech i Hiszpanii pokazują, że w ostatnich latach integracja nadzorów dokonuje się przy utrzymaniu wiodącej roli banku centralnego. Proponowane przez Rząd zmiany legislacyjne stoją w jawnej sprzeczności z taką oceną i doświadczeniem ostatnich lat.

Szczegółowa analiza tych kwestii została przedstawiona przeze mnie wcześniej. Dlatego teraz chciałbym silnie zaakcentować tylko jeden dodatkowy problem.

Wybrany czas na przeprowadzanie zmian jest najgorszym z możliwych. Rząd zamierza reorganizować system nadzoru nad bankami w okresie, w którym trwają intensywne prace merytoryczne i legislacyjne nad wprowadzeniem Nowej Umowy Kapitałowej. NUK zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2007 r. i będzie największym jak dotąd, według obecnych przewidywań, zadaniem organizacyjnym, przed jakim staną nadzory bankowe i banki w Europie. Nowa Umowa Kapitałowa wprowadza zupełnie nowe zagadnienia i regulacje, obejmujące m.in.:

1. Modele ryzyka kredytowego stosowane przez banki. Z dostępnych danych wynika, że banki działające w Polsce będą je wprowadzać w latach 2007-2010, a to oznacza konieczność ich zatwierdzenia przez nadzór bankowy w latach 2006-2010. Trudno obecnie ustalić dokładną liczbę zatwierdzanych modeli. Dodać należy, że międzynarodowe (transgraniczne) grupy bankowe będą stosować kilka modeli globalnych, a duże banki zależne dodatkowo modele lokalne. Nadzorca lokalny będzie musiał uczestniczyć w zatwierdzaniu modeli globalnych oraz samodzielnie zatwierdzać modele lokalne.

¹ The Role of Central Banks in Prudential Supervision, EBC, 21.03.2001, www.ecb.int

2. Zasady szacowania adekwatności kapitałowej banków. Zgodnie z postanowieniami NUK każdy bank ma obowiązek oceniać wszystkie czynniki ryzyka występujące w banku i odpowiednio do wyników tej oceny ustalać poziom funduszy własnych. Rozwiązanie to nie było dotąd stosowane ani przez większość nadzorców, ani przez większość banków. Dlatego nadzór bankowy musi opracować i wprowadzić nową metodologię dokonywania oceny wszystkich czynników ryzyka i związanych z tym wymogów kapitałowych. Ocena taka jest sporządzana przez bank, a następnie analitycznie i inspekcyjnie weryfikowana przez nadzór raz do roku.
3. Stosowanie nowego środowiska regulacyjnego. Ze względu na zakres i stopień skomplikowania, nowe regulacje wprowadzające NUK będą liczyły kilkaset stron. Oznacza to konieczność długotrwałego wyjaśniania przez polski nadzór bankowy wszystkich nieuniknionych wątpliwości, jakie pojawiają się w przyszłym roku w całej Unii Europejskiej. Z tego powodu Komisja Europejska przewiduje, że proces wprowadzania NUK będzie trwał do 2011 r. Jednocześnie na koniec 2011 r. planowany jest przegląd i ocena wprowadzenia NUK w krajach członkowskich.

Kolejnym dowodem potwierdzającym ogrom zadania związanego wprowadzaniem NUK są wydawane przez Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych zalecenia - opisujące uzgodnione przez nadzorców unijnych zasady stosowania NUK w wybranych dziedzinach. Dotychczas przygotowane zalecenia liczą ponad trzysta stron.

W świetle powyższego, poza wystąpieniem typowych ryzyk operacyjnych (np. kadrowego, technologicznego, zarządzania, prawnego), należy wskazać na dodatkowe ryzyka związane z projektowaną przez Rząd reorganizacją polskiego nadzoru bankowego w czasie wprowadzania NUK:

1. Opóźnienie procesu legislacyjnego. Jest to ryzyko po części jednakowe dla wszystkich krajów członkowskich. Jeśli opublikowanie tekstu dyrektywy wprowadzającej NUK, będącej podstawą procesu legislacyjnego w Polsce, ulegnie opóźnieniu, proces legislacyjny w krajach członkowskich nie zostanie przeprowadzony w terminie umożliwiającym wprowadzenie postanowień NUK w 2006 r. Jeśli natomiast publikacja dyrektywy nastąpi odpowiednio wcześniej, a opóźni się rozpoczęcie prac w Sejmie, NUK nie wejdzie w życie w terminie i wówczas będzie to problem Polski. Reorganizacja nadzoru bankowego w czasie, kiedy powinien się on skoncentrować na przygotowaniu projektów aktów prawnych wprowadzających NUK, może uniemożliwić terminowe wprowadzenie tych regulacji w Polsce.
2. Zakłócenia w pracy polskiego nadzoru. Każda przebudowa organizacyjna instytucji nieuchronnie zakłóca jej pracę. Nie ma powodu, by sądzić, że nadzór bankowy byłby

wyjątkiem w tym zakresie. Dowodzi tego doświadczenie brytyjskiego organu nadzoru (Financial Service Authority - FSA), wskazuje na to Parlament Europejski w dokumencie wydanym w listopadzie 2002 r. Zmiana struktury organizacyjnej GINB i powołanie Komisji Nadzoru Finansowego przeprowadzane są w najtrudniejszym okresie wprowadzania NUK, co musi spowodować poważne zakłócenia w pracy GINB. Wiadomo, że w przypadku FSA czas, po którym została odzyskana sprawność operacyjna nadzoru, liczony był w latach. Dodatkowo zakłócenia w pracy polskiego nadzoru będą wywołane wskutek prac *Komisji śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organu nadzoru bankowego w latach 1989-2006*, poprzez oderwanie nadzoru bankowego od normalnych prac.

Wracając do kwestii ogólnych, pragnę zaznaczyć, że uwarunkowania związane z projektowanymi zmianami, nadzwyczaj szybki proponowany czas ich wprowadzania w życie oraz proponowane rozwiązania, mogą prowadzić do przekonania, że faktycznym celem projektowanych zmian jest podporządkowanie sektora finansowego politykom. Chciałbym zwrócić uwagę, że takie zagrożenie, a nawet sama jego percepcja, miałyby poważne konsekwencje. Ryzyko zmniejszonej efektywności nadzoru bankowego i jego upolitycznienia może mianowicie wzmacniać presję na płaszczyźnie UE na rzecz zintegrowanego nadzoru europejskiego, a także wpłynąć na treść diskutowanego obecnie artykułu 16 dyrektywy bankowej. W skrajnym, ale możliwym scenariuszu łączyłoby to się z przekazaniem uprawnień nadzorczych do nadzorów krajów macierzystych. Ponadto ryzyko upolitycznienia nadzoru i braku bezstronności może zintensyfikować proces przekształceń polskich banków w oddziały zagranicznych banków, które nie podlegają nadzorowi kraju goszczącego. W takiej sytuacji projektowany „supernadzór” nie miałby kogo kontrolować.

Projektowane zmiany wpisują się w nurt inicjatyw skierowanych przeciwko bankowi centralnemu w Polsce. Wystarczy tu wymienić projekty zmian w ustawie o NBP, komisję śledczą oraz próby wpływania na decyzje KNB. Działania te budzą zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia praworządności.

Do wiadomości:

Pan Kazimierz Marcinkiewicz
Prezes Rady Ministrów

Pani Zyta Gilowska
Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów

2. 