

PREZES  
Leszek Balcerowicz

Warszawa, dnia 13 stycznia 2006 r.

GP-DD-BK-073-5 /06/100 /2006

010

**Pani  
Zyta Gilowska**

**Wicepremier  
Minister Finansów**

*Szanowne Pani Prezencie,*

W dniu 9 stycznia br. otrzymaliśmy z Ministerstwa Finansów projekt ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi, z terminem na przesłanie uwag wyznaczonym na 20 stycznia br.

Sprawa była znana wcześniej z doniesień medialnych. Wobec wielkiego znaczenia nadzoru nad instytucjami finansowymi w dniu 8 listopada ub. r. przesłałem w tej sprawie list do Premiera, który pozwałam sobie załączyć. Chciałbym podkreślić, że w zakresie nadzoru nad instytucjami finansowymi dopracowaliśmy się bardzo dobrych rozwiązań. Jednocześnie nie występują żadne zobowiązania międzynarodowe, powodujące konieczność połączenia nadzorów. Pragnę zaznaczyć, że podtrzymuję opinie sformułowane w załączonym piśmie. Pochopne zmiany w dziedzinie tak istotnej dla stabilności naszego systemu finansowego (w tym bankowego) mogą być bardzo kosztowne społecznie. Dlatego zwracam się z prośbą o umożliwienie znacznie głębszej i staranniejszej dyskusji na temat nadzoru i w związku z tym – o zdecydowane przesunięcie terminu wyznaczającego ramy czasowe uzgodnień międzyresortowych. Jestem przekonany, że taka dyskusja wykaże bezzasadność – ze społecznego punktu widzenia – przedłożonego projektu.

*Z szanowaniem poważania*

*Leszek Balcerowicz*  
SEKRETARZ  
Minister Finansów  
13.01.2006.

*Bal*

**KOMISJA  
NADZORU  
BANKOWEGO**

PRZEWODNICZĄCY

00-919 Warszawa,  
ulica Świętokrzyska 11/21,  
telefon (22) 826 99 55,  
fax (22) 826 37 51

Warszawa, 08 listopada 2005r.

NB/BPN/D-078/05

**Pan  
Kazimierz Marcinkiewicz  
Premier  
Rządu RP**

Jak wynika z doniesień prasowych, wśród zadań nowego rządu wymienione jest planowane połączenie instytucji nadzoru nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego i utworzenie jednej instytucji nadzoru nad całym sektorem finansowym w Polsce. Rozumiem, że zamiar ten jest bezpośrednio związany z dążeniem rządu do zmniejszenia kosztów funkcjonowania administracji państwowej.

W świetle powyższego chciałbym poinformować Pana Premiera, że z prowadzonych w NBP analiz wynika, iż planowane zmiany, zamiast oczekiwanych oszczędności, przyniosą **wzrost kosztów funkcjonowania nadzoru**, a w dodatku wpłyną niekorzystnie na wysoką pozycję, jaką polski nadzór bankowy wypracował sobie przez lata w środowisku międzynarodowym. Kwestie te przedstawię szerzej pod koniec niniejszego pisma, omawiając negatywne skutki proponowanej decyzji utworzenia w Polsce instytucji nadzoru zintegrowanego.

**Kwestia usytuowania i roli nadzoru bankowego** powinna być rozpatrywana w szerszym kontekście. Dlatego chciałbym przekazać Panu Premierowi informacje, które – w mej opinii – mają istotne znaczenie dla dalszych prac nad przyszłym kształtem nadzoru nad poszczególnymi sektorami rynku finansowego w Polsce.

Obowiązujące od początku 1998 r. nowe prawo bankowe oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim, wzorując się na rozwiązaniu przejętym we Francji, powierzyły nadzór nad bankami w Polsce kolegialnemu ciału: Komisji Nadzoru Bankowego, niezależnej od Narodowego

Banku Polskiego, choć powiązanej z nim przez osobę Przewodniczącego i organ wykonawczy - Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, wydzieloną jednostką organizacyjną NBP.

Poza Przewodniczącym, w skład Komisji wchodzi:

- zastępca Przewodniczącego Komisji - Minister Finansów lub delegowany przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów,
- przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,
- Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd lub jego zastępca,
- przedstawiciel Ministra Finansów,
- Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego.

W sprawach dotyczących regulacji nadzoru bankowego w posiedzeniach Komisji uczestniczy z głosem doradczym przedstawiciel Związku Banków Polskich.

Komisja Nadzoru Bankowego, która nadzoruje około 75% aktywów polskiego sektora finansowego, stanowi jeden z elementów systemu nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce. Pozostałe, to Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Współpraca pomiędzy nimi i wymiana informacji odbywa się na trzech płaszczyznach:

- Najważniejsza dla współpracy nadzorów i wypracowywania decyzji jest **zasada krzyżowego członkostwa**. Oznacza to, że w skład poszczególnych Komisji / Rady BFG wchodzi w większości te same, kluczowe dla nadzoru osoby. Dla przykładu, Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego, członek KNB, jest jednocześnie członkiem KPWiG, BFG, a w pracach KNUiFE uczestniczy z głosem doradczym, zaś Przewodniczący KPWiG jest członkiem wszystkich trzech Komisji. W ten sposób, podejmując decyzje dotyczące jednego sektora, biorą również pod uwagę kwestie istotne dla pozostałych sektorów. W razie potrzeby zapewniają też koordynację działań.
- **Wymiana informacji i współpraca na szczeblu operacyjnym** zapewniona jest dzięki dwustronnym porozumieniom zawartym pomiędzy organami nadzoru.
- Zgodnie z postanowieniami ustawy o nadzorze uzupełniającym nad konglomeratami finansowymi utworzony został **Komitet Koordynacyjny do spraw Konglomeratów Finansowych**, w skład którego wchodzi wszyscy członkowie trzech Komisji nadzorujących sektor finansowy w Polsce. Zapewnia to wymianę informacji i współpracę

na najwyższym szczeblu w sprawach strategicznych, dotyczących ryzyka całego rynku finansowego w Polsce.

Podejście to – sprawdzone w praktyce ostatnich lat i niejednokrotnie określane mianem polskiego modelu nadzoru – sprawia, że organa wykonawcze nadzorów funkcjonują **oddzielnie**, stosownie do specyfiki nadzorowanego segmentu rynku, ale jednocześnie w sposób skoordynowany, bez konieczności tworzenia instytucji jednego supernadzorcy. Odpowiada to sytuacji, w której **na poziomie międzynarodowym istnieją trzy ciała wprowadzające standardy**, czyli Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BCBS), Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO) oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Nadzorów Ubezpieczeniowych (IAIS).

Chciałbym podkreślić, że **ani w Unii Europejskiej, ani w na poziomie Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego nie istnieją standardy wskazujące najlepszą organizację nadzoru bankowego**. W przeszłości uważano, że nadzór powinien się mieścić w banku centralnym. W latach dziewięćdziesiątych pojawiła się silna tendencja do tworzenia jednej instytucji nadzorczej poza bankiem centralnym. Jednak w 13 krajach członkowskich (Cypr, Czechy, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Włochy) nadzór bankowy jest nadal częścią banku centralnego, w dwóch (Austria i Niemcy), pomimo utworzenia zewnętrznej w stosunku do banku centralnego instytucji nadzorczej, bank centralny odgrywa w procesie nadzoru kluczową rolę, prowadząc nadzór inspekcyjny oraz częściowo analityczny. Po roku 2002, mając na uwadze rolę Europejskiego Banku Centralnego w kształtowaniu polityki monetarnej, zaczęto ponownie wzmacniać rolę banku centralnego w nadzorze bankowym oraz w zakresie stabilności całego rynku finansowego. **W pięciu spośród wymienionych powyżej trzynastu krajów (Czechach, Irlandii, Hiszpanii, Holandii, Słowacji) bank centralny przejął, lub jest w trakcie przejmowania nadzoru ostrożnościowego nad całym sektorem finansowym**. Szczególnie interesujące jest rozwiązanie przyjęte w Irlandii, w której, w maju 2003 roku, wprowadzono model nadzoru, podobny do polskiego pod względem kolegialności podejmowania decyzji i usytuowania wobec banku centralnego. Irish Financial Services Regulatory Authority jest niezależny od Banku Irlandii, chociaż ściśle z nim powiązany, ponieważ organ wykonawczy IFSRA, podobnie jak w Polsce, stanowi część banku centralnego.

**Związany z NBP nadzór bankowy wypracował przez lata wysoką pozycję w środowisku międzynarodowym**. Potwierdzają to oceny instytucji międzynarodowych, z których najważniejsze, to: misja Międzynarodowego Funduszu Walutowego (*Financial Sector*

*Assesment Programme*) (lata 2000-2001) oraz przegląd dokonany przez nadzorców unijnych (*Peer Review*) (lata 2002-2003). Pozytywne opinie wyrażone przez obydwie misje potwierdziły wysoki profesjonalizm polskiego nadzoru bankowego oraz efektywność jego działania, zgodne ze standardami międzynarodowymi. Oceny te ułatwiają współpracę ze sprawującymi nadzór skonsolidowany nadzorcami banków zagranicznych będących podmiotami dominującymi banków polskich i sprawiają, że zarówno Komisja Nadzoru Bankowego, jak i Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego traktowani są jak równorzędni partnerzy.

W regionie Europy Środkowej i Wschodniej polski nadzór bankowy ma opinię lidera zarówno pod względem doświadczenia, jak i jakości wprowadzonych standardów regulacyjnych, analitycznych i inspekcyjnych. Najlepszym tego potwierdzeniem jest niedawna zgoda Grupy nadzorców bankowych państw Europy Środkowo-Wschodniej by przenieść sekretariat Grupy z Budapesztu do Warszawy. Nie mniej ważnym potwierdzeniem jest TIBS – Training Initiative for Banking Supervisors. Polscy nadzorcy bankowi, przeszkoleni w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przez specjalistów amerykańskich, przekazują obecnie swą wiedzę blisko 200 nadzorcom z 21 krajów z Europy Środkowo-Wschodniej i z Azji Środkowej, oraz – na zasadzie bilateralnej – nadzorowi chińskiemu.

Ostatnim, równie ważnym potwierdzeniem wysokiej pozycji merytorycznej polskiego nadzoru bankowego, jest aktywny udział jego przedstawicieli w grupach roboczych Unii Europejskiej, oraz w Core Principle Liaison Group – prestiżowej grupie dyrektorów nadzoru przy Komitecie Bazylejskim. Prace tych grup koncentrują się na przewidzianym na lata 2007 – 2008 wejściem w życie nowoczesnego rozwiązania regulacyjnego – **Nowej Umowy Kapitałowej, która stanowi ogromne wyzwanie zarówno dla banków, jak i dla nadzorów bankowych.**

Proces ten jest rozłożony na lata, a zakończyć go ma ocena stopnia i sposobu wprowadzenia w życie nowych przepisów, jaką w roku 2010, zgodnie z życzeniem Parlamentu Europejskiego, przeprowadzi Komisja Europejska.

Niezależnie od stopnia skomplikowania nowych przepisów i związanych z tym trudności, Nowa Umowa Kapitałowa, ze względu na wielonarodową strukturę własnościową unijnego sektora bankowego, wymagać będzie daleko posuniętej współpracy pomiędzy nadzorcami bankowymi, zwłaszcza w Unii Europejskiej. Kontakty te nasilają się od blisko dwóch lat.

Rutynowe spotkania nadzorców odpowiedzialnych za poszczególne grupy bankowe stają się normalną praktyką. Polski nadzór bankowy współpracuje z blisko piętnastoma nadzorcami z innych krajów. Z polskiej perspektywy najważniejsze są kontakty z nadzorcami tych grup bankowych, w skład których wchodzi duża, systemowo ważna polskie banki.

**Ze względu na stopień złożoności postanowień Nowej Umowy Kapitałowej, najbliższe lata będą niezwykle trudne dla całego środowiska bankowego i nadzorczego.** W tym okresie wprowadzenie w jakimś kraju zmian w zasadach funkcjonowania nadzoru bankowego wpłynęłoby niekorzystnie nie tylko na reorganizowany nadzór, ale i na wszystkich jego partnerów. Dlatego, jeśli kraj decyduje się na reorganizację nadzoru, integruje cały ostrożnościowy nadzór nad rynkiem finansowym w banku centralnym. Ponieważ nadzór bankowy już się w tym banku znajduje, takie podejście jest dla niego neutralne.

Zważywszy na wszystkie przytoczone powyżej argumenty, gdyby rozważane w programie rządowym zmiany organizacyjne w nadzorze bankowym w Polsce miały zostać przeprowadzone w najbliższych latach, czyli w okresie wprowadzania Nowej Umowy Kapitałowej, należałoby się liczyć z szeregiem niekorzystnych konsekwencji. W pierwszej kolejności trzeba wymienić:

- **Wzrost kosztów.** Organ wykonawczy KNB ulokowany jest w Narodowym Banku Polskim. Wykonywane przez nadzór zadania w znacznej mierze służą również bankowi centralnemu. W wyniku proponowanych zmian nastąpiłoby powielenie wielu zadań. Byłyby one wykonywane zarówno przez NBP dla celów polityki pieniężnej i stabilności makroekonomicznej, jak i przez nowy organ dla celów sprawowania nadzoru. Z kolei nowa instytucja musiałaby wykonywać szereg funkcji pomocniczych, które obecnie zapewnia nadzorowi NBP. W efekcie ewentualne zmniejszenie kosztów funkcjonowania NBP byłoby minimalne, natomiast pojawiłyby się znaczne, dodatkowe koszty funkcjonowania nowej instytucji nadzorczej. Te dodatkowe koszty musiałby pokryć budżet państwa.
- **Oslabienie nadzoru bankowego.** Obecnie, stabilny polski nadzór bankowy działa skutecznie i efektywnie. Jest dobrze oceniany przez swych partnerów w innych krajach oraz przez międzynarodowe instytucje finansowe. W razie integrowania go z pozostałymi nadzorami finansowymi, poza bankiem centralnym, wielce prawdopodobne jest wystąpienie problemów analogicznych do tych, jakie miały miejsce przy tworzeniu brytyjskiego nadzoru zintegrowanego (FSA). Instytucja utworzona formalnie w połowie

1998 roku, pomimo znaczącego budżetu, zaczęła w pełni funkcjonować pod koniec 2001 roku. Nie ma podstaw by twierdzić, że w Polsce proces ten przebiegałby sprawniej. W ten sposób **funkcjonowanie nadzoru bankowego w Polsce uległo zakłóceniu w najbardziej newralgicznym momencie.**

- **Problemy kadrowe.** Jednym z powodów, dla których proces transformacji w Wielkiej Brytanii przebiegał tak wolno, był odpływ dużej liczby pracowników, w znacznej mierze tych o najwyższych kwalifikacjach, którzy zostali w pierwszym rządzie przejęci przez działające na rynku instytucje finansowe. W Polsce, już obecnie, banki starają się przejmować wysokokwalifikowanych pracowników nadzoru, w tym związanych z wprowadzaniem Nowej Umowy Kapitałowej. **W okresie transformacji proces ten z pewnością nasiliłby się.**

Dodatkowo, powyższe czynniki rodziłyby ryzyko negatywnych reperkusji na arenie międzynarodowej, związanych między innymi z:

- **Negatywnym odbiorem rynku, w tym wpływem na oceny agencji ratingowych oceniających stabilność polskiego rynku finansowego, co przełożyłoby się na wzrost kosztów finansowania,**
- **Obniżeniem pozycji polskiego nadzoru w środowisku międzynarodowym.** Zważywszy na dążenie Komisji Europejskiej do budowania jednolitych standardów europejskich, utrata obecnej pozycji polskiego nadzoru bankowego **doprowadziłaby do jego trwałej marginalizacji.**
- **Oslabieniem zaufania do efektywności polskiego nadzoru, co mogłoby prowadzić do prób przekształcenia banków zależnych w Polsce, mających systemowy wpływ na stabilność polskiego systemu bankowego, w oddziały banków dominujących i przejęcie nadzoru nad nimi przez instytucje zagraniczne.** Praktycznym tego skutkiem byłyby **głębokie zmiany dotychczasowej struktury polskiego systemu bankowego, to jest malałaby liczba dużych, polskich banków, w większości notowanych na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych, a zamiast nich pojawiałyby się działające w Polsce oddziały banków zagranicznych.**

Mam nadzieję, że powyższe informacje pozwolą na weryfikację planów odnośnie wymienionych zamierzeń.

