



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA – 140 - 121(3)/07

Warszawa, 6 grudnia 2007 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję **stanowisko Rady Ministrów** wobec prezydenckiego projektu ustawy:

- o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 30).

Jednocześnie informuję, że do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych upoważniony został Minister Finansów.

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej
do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem
finansowym oraz zmianie niektórych ustaw

I. Stan obecny

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157, poz. 1119 oraz z 2007 r. Nr 42, poz. 272 i Nr 49, poz. 328) stanowi realizację zawartych w niej założeń programowych w zakresie dotyczącym sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym. Zgodnie z art. 66 ww. ustawy z dniem 31 grudnia 2007 r. znosi się Komisję Nadzoru Bankowego i likwiduje Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, natomiast od dnia 1 stycznia 2008 r. Komisja Nadzoru Finansowego wykonuje zadania należące dotychczas do Komisji Nadzoru Bankowego. Pracownicy GINB z dniem 1 stycznia 2008 r. stają się pracownikami KNF, a należności i zobowiązania GINB przechodzą na Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Likwidacja KNB i GINB oraz przejęcie ich funkcji przez KNF stanowi drugi etap kontynuowanej integracji organów nadzoru przewidzianych w przedmiotowej ustawie. Pierwszy etap zakończył się we wrześniu 2006 r. wraz z likwidacją Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych oraz przejęciem ich funkcji przez KNF.

Najważniejszym celem obowiązującej ustawy było dokonanie organizacyjnego połączenia organów nadzoru nad rynkiem finansowym przez wprowadzenie modelu „nadzoru zintegrowanego”. Koncepcja zintegrowanego nadzoru wyraża się objęciem przez Komisję Nadzoru Finansowego swoim zakresem działania 4 sektorów rynku finansowego: bankowego, ubezpieczeniowego, emerytalnego i kapitałowego.

Prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw nie zmienia docelowego kształtu funkcjonowania nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce, a jedynie zakłada przesunięcie terminu wejścia w życie przepisów znoszących organy nadzoru bankowego do dnia 1 stycznia 2013 r. i tym samym przedłużenie funkcjonowania odrębnego organu nadzoru.

II. Stanowisko do przedmiotowego projektu ustawy

Jako argumenty przemawiające za potrzebą nowelizacji ustawy wskazano zagrożenia, którymi są: ryzyko stabilności sieci bezpieczeństwa finansowego, ryzyko płynnego wdrożenia postanowień Nowej Umowy Kapitałowej (NUK) i ryzyko operacyjne związane z przekazywaniem do KNF funkcji nadzorczych. Należy zaznaczyć, że przedmiotowe ryzyka były zidentyfikowane przed uchwaleniem ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Integracja nadzorów nie będzie przeszkodą dla utworzenia sieci bezpieczeństwa finansowego, której kluczowym elementem będzie między innymi powołanie krajowych grup sterujących i opracowanie krajowych planów działań awaryjnych. W państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie nadzór finansowy sprawuje jeden organ (np. Niemcy, Austria, Szwecja) nie stanowiło to przeszkody w tworzeniu sieci bezpieczeństwa finansowego. Po integracji organów nadzoru sieć bezpieczeństwa finansowego będzie bazować na docelowym systemie nadzoru nad rynkiem finansowym. Ponadto, dzięki integracji organów nadzorów możliwe będzie wypracowywanie spójnego stanowiska na potrzeby modyfikacji rozwiązań dotyczących systemu bezpieczeństwa finansowego na poziomie wspólnotowym. Brak jest zatem przesłanek do uznania argumentów, że Narodowy Bank Polski będzie miał ograniczony dostęp do informacji w zakresie nadzoru nad bankami, ponieważ przepływ

informacji będzie zapewniony dzięki powołaniu grup sterujących, ustawowemu obowiązkowi wymiany informacji oraz udziale przedstawiciela Narodowego Banku Polskiego w KNF.

Odnosząc się do wdrażania Nowej Umowy Kapitałowej, podnieść należy, że ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo bankowe (Dz. U. Nr 42, poz. 272) przeniosła rozwiązania NUK do prawa polskiego przed pełną integracją organów nadzoru. Należy również zauważyć, że Nowa Umowa Kapitałowa dotyczy nie tylko banków, ale również innych instytucji finansowych, nadzorowanych przez KNF. Dodatkowo należy zaznaczyć, że na NUK wzorowane są nowe rozwiązania dotyczące wypłacalności zakładów ubezpieczeń. Z uwagi na występujące na rynku powiązania międzysektorowe, za priorytetowe uznać należy zagwarantowanie konwergencji praktyk nadzorczych odnoszących się do nowych modeli wypłacalności dla poszczególnych kategorii podmiotów nadzorowanych. Zgodnie ze stanowiskiem KNF, Urząd jest gotowy do m.in. walidacji modeli i płynnego przejęcia funkcji nadzoru w obszarze NUK.

Odnosząc się do ryzyka operacyjnego związanego z przekazywaniem do KNF funkcji nadzorczych nad bankami, obawy projektodawcy koncentrują się na kwestiach przeniesienia majątku używanego przez Komisję Nadzoru Bankowego oraz Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, przejęcia zasobów kadrowych oraz wymiany informacji pomiędzy NBP i KNF. Projekt ustawy w tym zakresie nie proponuje nowych rozwiązań. Proponowane zmiany nie mają istotnego znaczenia dla już funkcjonujących rozwiązań prawnych dotyczących tego zagadnienia, ujętych w przepisach ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. Odnosnie spraw majątkowych należy zaznaczyć, że Urząd KNF poczynił już stosowne nakłady organizacyjno-finansowe związane z przejmowaniem zarówno pracowników, jak i majątku nadzoru bankowego. Dodatkowo należy podkreślić, że budżet państwa na rok 2008 przewiduje środki dla KNF związane z przejściem pracowników nadzoru finansowego oraz realizacją zadań w tym zakresie.

Uzasadnienie projektu w żaden sposób nie wskazuje dlaczego obecnie adekwatnym terminem dla łączenia organów nadzoru jest rok 2013. Wskazane przez projektodawcę możliwości wystąpienia zagrożeń związanych z pełną integracją organów nadzoru związanych z sektorem finansowym były szczegółowo analizowane w trakcie przygotowywania projektu ustawy z 2006 r.

Prezydencki projekt ustawy przewiduje powołanie Komitetu Stabilności Finansowej (KSF), który ma zapewnić wymianę informacji oraz koordynację współpracy pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za stan rynku finansowego. Zaproponowana regulacja nie wskazuje zadań Komitetu i sposobu jego działania. Powołane w uzasadnieniu do projektu ustawy Porozumienie o współpracy (*Memorandum of Understanding*) powinno być podpisane również przez organy nadzoru nad rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym i emerytalnym, co wynika m.in. z ustaleń na poziomie Komitetów UE. W świetle powyższego wątpliwości budzi uregulowanie instytucji Komitetu Stabilności Finansowej w przepisach ustawy – Prawo bankowe, co może sugerować, że celem powołania Komitetu jest wyłącznie wsparcie dla realizowania zadań z zakresu nadzoru bankowego. Obecnie przygotowywany jest projekt odrębnej ustawy regulującej kwestie związane z powołaniem, funkcjonowaniem oraz zakresem kompetencji Komitetu Stabilności Finansowej. Do chwili uchwalenia ustawy powołującej Komitet Stabilności Finansowej może on działać w oparciu o pisemne porozumienie zawarte przez podmioty uczestniczące w nadzorze nad sektorem finansowym, co jest praktykowane w większości państw członkowskich. Należy podkreślić, że przepisy unijne nie zastrzegają szczególnej formuły powołania i statusu prawnego Komitetu, pozostawiając państwom członkowskim pełną swobodę w decydowaniu o zasadach jego funkcjonowania.

Okres pomiędzy podpisaniem porozumienia i uchwaleniem ustawy o KSF umożliwi dopracowanie zapisów ustawowych. Praktyka w zakresie zarządzania stabilnością finansową w UE dopiero kształtuje się, niemniej jednak docelowo można zakładać jej ujednoczenie.

Prezydencki projekt wprowadza również propozycje dotyczące składu osobowego Komisji Nadzoru Finansowego. Należy jednak zaznaczyć, że skład Komisji w aktualnym kształcie wydaje się być optymalny, zapewniając współpracę oraz uwzględniając stanowisko organu nadzoru, Rady Ministrów, Narodowego Banku Polskiego oraz Prezydenta RP. Ewentualne zmiany personalne mogłyby być rozważane w przypadku np. znacznego rozszerzenia zadań nadzorczych KNF, poprzez np. objęcie nadzorem nowych segmentów rynku finansowego.

W trakcie prac nad projektem obecnej ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym pojawiało się wiele kontrowersji wokół koncepcji kształtu oraz umiejscowienia organu nadzoru nad rynkiem finansowym. Zwolennicy wprowadzenia aktualnego rozwiązania wskazywali na liczne korzyści związane z przyjęciem zaproponowanych rozwiązań, np. w ich opinii za całkowitym zintegrowaniem nadzoru nad rynkiem finansowym przemawiało m.in. zacieranie się granic pomiędzy sektorami rynku finansowego w zakresie typu działających instytucji, oferowanych produktów i kanałów dystrybucji, a także postępującą innowacyjność w tworzeniu skomplikowanych produktów, które trudno jest przypisać do określonego sektora finansowego.

Zakończenie pierwszego etapu integracji organów nadzoru oraz bardzo krótki termin osiągnięcia pełnej integracji wydają się przemawiać za koniecznością kontynuowania przyjętego w obecnej ustawie harmonogramu pełnej integracji organów nadzoru. Powstrzymanie procesu integracji dwóch dużych organizacji na kilka dni przed ustawową datą mogłoby istotnie zniwelować korzyści wynikające z prowadzonego procesu integracji. Należy również zaznaczyć, że przyjęcie w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym ponad rocznego *vacatio legis* odnoszącego się do przejścia przez KNF kompetencji związanych z nadzorem bankowym miało na celu merytoryczne i funkcjonalne przygotowanie tego organu do przejścia nowych kompetencji.

III. Rekomendacja

W związku z przedstawionymi powyżej okolicznościami Rada Ministrów nie popiera prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw.