

NIK o nadzorze KNF nad wołomińskim bankiem

22 stycznia 2017

Upadłość Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie miała źródła w nieprawidłowościach w zarządzaniu ryzykiem kredytowym. Działania naprawcze podejmowane przez Komisję Nadzoru Finansowego były zbyt późne, by zapewnić bezpieczeństwo środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i zapobiec stratom klientów Banku – stwierdza NIK w wynikach kontroli sprawowania przez KNF nadzoru nad Spółdzielczym Bankiem w Wołominie w latach 2013-2015.

W grudniu 2015 r. po raz pierwszy od 15 lat doszło w Polsce do upadłości banku. Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy stwierdził niewypłacalność Spółdzielczego Bank Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie, działającego pod nazwą handlową SK Bank. Aktywa Banku nie wystarczyły na pokrycie jego zobowiązań. Bankowy Fundusz Gwarancyjny musiał dokonać wypłat depozytów gwarantowanych (do równowartości 100 tys. euro na osobę) na kwotę ponad 2 mld zł.

Upadłość Banku miała swe źródła w nieprawidłowościach w zarządzaniu ryzykiem kredytowym. Stały się one przedmiotem zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, skierowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) do prokuratury. Wcześniej, w dniu 11 sierpnia 2015 r. Komisja Nadzoru Finansowego ustanowiła zarząd komisaryczny w Banku. Po jego wprowadzeniu klienci w ciągu kilku dni wycofali blisko 1 mld zł środków pieniężnych. W celu ratowania płynności SK Banku Narodowy Bank Polski udzielił Bankowi kredytu refinansowego na kwotę do 500 mln zł. Został on w połowie objęty gwarancjami Skarbu Państwa. W związku z zaprzestaniem przez Bank spłaty kredytu gwarancja w wysokości 184,9 mln zł została w dniu 31 grudnia 2015 r. wypłacona na rzecz NBP.

Zarząd komisaryczny SK Banku zlecił biegłemu rewidentowi zbadanie sytuacji SK Banku na dzień 10 sierpnia 2015 r. Wykazało ono stratę Banku w wysokości 1,6 mld zł, w związku z koniecznością przekwalifikowania części kredytów z kategorii „pod obserwacją” do kategorii „stracone”. Dotyczyło to głównie ekspozycji dla sektora deweloperskiego. Drugim czynnikiem powiększającym straty była weryfikacja zawyżonych wycen zabezpieczeń i w związku z tym konieczność utworzenia wyższych rezerw. Wobec braku podmiotu zewnętrznego, który przejąłby Bank o takiej sytuacji, KNF złożyła wniosek do sądu o ogłoszenie upadłości Banku. Upadłość została ogłoszona w dniu 30 grudnia 2015 r.

W II połowie 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę sprawowania przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad SK Bankiem w latach 2013-2015. Wcześniej, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 r., badaniami kontrolnymi została objęta także prawidłowość udzielenia przez Narodowy Bank Polski kredytu refinansowego na ratowanie płynności Banku oraz gwarancji Skarbu Państwa przez Ministra Finansów na spłatę połowy tego kredytu.

Zdaniem NIK, działania nadzorcze podejmowane przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd (UKNF) wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie były spóźnione, a przez to nie w pełni rzetelne i nieskuteczne w zakresie realizacji celu nadzoru bankowego, określonego w art. 133 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa środków gromadzonych na rachunkach bankowych.

Wprawdzie UKNF działał zgodnie z przyjętą metodologią nadzorczą, a KNF podejmowała działania przewidziane ustawą Prawo bankowe – takie m.in. jak wydanie zaleceń poinspekcyjnych, zakaz wypłaty dywidendy i reklamy produktów depozytowych, nałożenie obowiązku opracowania programu naprawczego, wszczęcie postępowania w przedmiocie wystąpienia

do rady nadzorczej o odwołanie członków zarządu, ustanowienie zarządu komisarycznego – to jednak działania te były podejmowane zbyt późno, by zapewnić bezpieczeństwo środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i zapobiec stratom klientów Banku. Przyczyniło się do tego późne przeprowadzenie inspekcji, która ujawniła liczne nieprawidłowości w działaniach Banku w zakresie zarządzania ryzykiem kredytowym. Pierwsza od 2010 r. inspekcja kompleksowa w Banku została przeprowadzona dopiero we wrześniu 2014 r. Aby zapobiec upadłości Banku nieprawidłowości te musiałyby zostać wykryte znacznie wcześniej. Dane prezentujące wzrost sumy bilansowej i portfela kredytów z utratą wartości oraz utrzymujący się wysoki poziom kredytów pod obserwacją, stanowiły przesłanki do przeprowadzenia inspekcji co najmniej trzy kwartały wcześniej. Pozwoliłoby to na zahamowanie wzrostu zobowiązań Banku (od końca września 2014 r. do końca czerwca 2015 r. depozyty wzrosły o ponad 400 mln zł). W wyniku tego ograniczona zostałaby skala wypłat gwarancji depozytów, dokonanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w wysokości ponad 2 mld zł oraz strat wierzycieli, którzy nie uzyskają zwrotu środków z masy upadłości Banku.

Badania inspekcyjne UKNF poddały w wątpliwość wiarygodność danych sprawozdawczych i sprawozdań finansowych Banku, na podstawie których prowadzony był nadzór analityczny („zza biurka”). KNF nie skorzystała jednak z możliwości, wynikającej z art. 135 ust. 2 ustawy Prawo bankowe, tj. nie zleciła wybranemu przez siebie biegłemu rewidentowi badania ksiąg i sprawozdań finansowych Banku, w celu uzyskania pełnej informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej Banku, w tym jakości portfela kredytowego. Pozwoliłoby to także na wcześniejsze podjęcie działań ograniczających skalę strat klientów Banku.

W związku z tym, że metodyka nadzoru analitycznego okazała się nieskuteczna, NIK sformułowała pod adresem KNF wniosek pokontrolny o dokonanie przeglądu oraz ewentualnej

modyfikacji, stosowanego w UKNF, instrumentarium oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej banków oraz metodologii podejmowanych działań nadzorczych pod kątem zapewnienia skutecznego reagowania na występujące istotne zagrożenia w działalności banków.

Zdaniem NIK, UKNF powinien rozważyć także, na ile – czytelna dla banków – praktyka nadzorcza, polegająca na kierowaniu inspekcji do podmiotów o skali działalności podobnej do SK Banku raz na kilka lat, gdy dane sprawozdawcze nie ujawniają ryzyk dla stabilności banku, może być czynnikiem sprzyjającym powstawaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa środków na rachunkach bankowych.

W związku ze znaczącym odpływem środków z Banku po ustanowieniu w nim zarządu komisarycznego, w dniu 19 sierpnia 2015 r. odbyło się posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej, na którym Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego omówili sytuację Banku. Dzień później Narodowy Bank Polski udzielił SK Bankowi kredytu refinansowego na ratowanie płynności w wysokości do 500 mln zł. NBP udzielił kredytu, gdyż uzyskał wysokie zabezpieczenie w postaci cesji wierzytelności z kredytów udzielonych przez SK Bank oraz gwarancję Skarbu Państwa na połowę kredytu. Udzielenie gwarancji przez Ministra Finansów było zgodne z przepisami ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (Dz. U. z 2014 r., poz. 158 ze zm.). Poprzez udzielenie gwarancji rozłożona została odpowiedzialność za ratowanie Banku na NBP i Ministra Finansów. Ryzykiem finansowym w pełni obciążony pozostał jednak Skarb Państwa. Ewentualne straty NBP pomniejszą bowiem wynik finansowy NBP, a tym samym ewentualną wpłatę z zysku do budżetu państwa.

Przedstawiciele Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz Ministra Finansów w Komisji Nadzoru Finansowego byli od 2014 r. kilkakrotnie informowani o sytuacji Banku i potencjalnych

ryzykach niewypłacalności, jednak przed udzieleniem kredytu i gwarancji zarówno Prezes NBP, jak i Minister Finansów wystąpili do Komisji Nadzoru Finansowego o aktualną opinię o wypłacalności SK Banku. Zdaniem NIK, Komisja nie dołożyła należytej staranności, aby w opiniach zawrzeć wszystkie informacje istotne dla aktualnej oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej Banku.

Opinie te zostały przyjęte w formie zaproponowanej przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Przedstawiały one w szczególności kształtowanie się podstawowych wskaźników kapitałowych, prowadzące do konkluzji, że Bank jest wypłacalny. Jednakże podstawą kalkulacji tych wskaźników były dane liczbowe, pochodzące ze sprawozdań Banku, których wiarygodność była niska, na co wskazywały wyniki inspekcji przeprowadzonych w latach 2014-2015. Jednocześnie Komisja nie wykorzystała dostępnych instrumentów by sprawozdania te zweryfikować. Zastrzeżenie dotyczące ograniczonej wiarygodności sprawozdawczości Banku i przekazywanych danych nie zostało w opiniach zawarte. KNF nie podała także, że ustalenia inspekcji wskazujące na konieczność zmiany klasyfikacji należności Banku, utworzenia rezerw celowych i odpisów aktualizacyjnych, a w konsekwencji na powstanie straty na datę 30 czerwca 2014 r., zostały oparte na badaniu dotyczącym 16,7% portfela kredytowego. Oznaczało to ryzyko, iż sytuacja Banku była gorsza niż przedstawiona w przekazanym dokumencie.

W ocenie NIK przekazanie opinii pozbawionej wymienionych informacji przyczyniło się do udzielenia kredytu refinansowego w wysokości do 500 mln zł oraz gwarancji w kwocie do 250 mln zł, jako zabezpieczenia kredytu refinansowego dla SK Banku, bez uwzględnienia wszystkich istotnych okoliczności i naraziło Skarbu Państwa na wysokie ryzyko strat. Opinie o zasadności udzielenia wsparcia w formie gwarancji spłaty kredytu refinansowego, wymagane na podstawie art. 15 ust. 4 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, wyrazili także Prezes Narodowego Banku Polskiego

oraz Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Należy jednak podkreślić, że opinie te nie dotyczyły wypłacalności SK Banku, a Prezes NBP wypowiadał się w sprawie gwarancji dla kredytu, którego udzielała kierowana przez niego instytucja.

Według stanu na 8 kwietnia 2016 r. należność Narodowego Banku Polskiego od SK Banku (w upadłości) z tytułu udzielonego kredytu wynosiła 156,2 mln zł, a Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra Finansów, z tytułu wypłaconej gwarancji 184,9 mln zł. NIK będzie w ramach corocznych kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oceniała zakres i skuteczność oraz koszty windykacji, prowadzonej z inicjatywy NBP i Ministra Finansów.

Źródło: NIK.gov.pl