



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.005.04.2019

Pan
Jerzy Stanisław Kwieciński
Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-919 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/010 Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-919 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Stanisław Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów zastępujący Ministra Finansów od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.,– Marian Banaś, Minister Finansów od 4 czerwca do 30 sierpnia 2019 r.,– Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.,– Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r.,– Paweł Szalamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Identyfikacja barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych i podjęte działania w celu wyeliminowania tych barier
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Ewa Trzeźniewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/71/2019 z dnia 1 sierpnia 2019 r. 2. Wiesław Lipski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/46/2019 z dnia 24 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister właściwy do spraw instytucji finansowych rzetelnie uwzględnił w swojej działalności zagadnienia związane z rozwojem innowacyjnych usług finansowych (dalej też: FinTech). Koncentrował się w szczególności na przygotowaniu projektów aktów prawnych, mających stworzyć korzystne warunki dla prowadzenia tej działalności. Niektóre działania były jednak długotrwałe i część zidentyfikowanych barier rozwoju sektora FinTech nie została zlikwidowana.

Ministerstwo Finansów było przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań związanych ze wspieraniem rozwoju innowacyjnych usług finansowych. Przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w pracach gremiów roboczych powołanych do identyfikacji barier natury prawnej, regulacyjnej i nadzorczej w rozwoju FinTech, w tym *Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)* (dalej: *Zespół roboczy*). Ministerstwo Finansów objęło koordynację wdrożenia 28 rekomendacji tego zespołu. Do 30 września 2019 r. zrealizowano 15 z nich. Z pozostałych 13 rekomendacji jedną wykonano częściowo, 11 było na etapie analizy sposobu ich wdrożenia lub w trakcie realizacji, a jedna nie była realizowana. Zdaniem NIK, Ministerstwo Finansów powinno przyśpieszyć prace nad wdrożeniem niezrealizowanych rekomendacji.

Nie zostały wydane przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych³ w miejsce przepisów, które straciły moc na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw⁴. Na 30 września 2019 r. opóźnienie w wydaniu nowego rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu informacji oraz rodzaju i formy dokumentów dołączanych do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności o charakterze krajowej instytucji płatniczej wyniosło dziewięć miesięcy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych

Opis stanu faktycznego 1.1. W Ministerstwie Finansów zadania związane ze wspieraniem rozwoju innowacji finansowych zostały powierzone w szczególności Departamentowi Rozwoju Rynku Finansowego (dalej: Departament FN). Część zadań związanych z eliminacją barier rozwoju FinTech należała także do właściwości departamentów podatkowych i Departamentu Informacji Finansowej. Obowiązki tych jednostek organizacyjnych na rzecz wspierania rozwoju FinTech i sposoby ich realizacji zostały określone w aktach wewnętrznych Ministerstwa Finansów.

Zastępca Dyrektora Departamentu FN wskazał, że wspieranie rozwoju sektora FinTech w Polsce należy do kompetencji nie tylko Ministra Finansów, ale również innych ministrów i organów publicznych. Wynika to z faktu, że sektor FinTech jest kształtowany nie tylko przez regulacje rynku finansowego oraz podejście organu nadzoru, ale także rozwój nowoczesnych technologii, w tym szeroko rozumianej cyfryzacji społeczeństwa.

(akta kontroli str. 58-203, 229-231, 234-235, 241, 523-532, 711-714)

Wspieranie rozwoju sektora FinTech w Polsce było realizowane poprzez udział pracowników Departamentu FN w pracach międzyresortowych zespołów i grup roboczych. W szczególności pracownicy tej jednostki brali udział w pracach

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2019 poz. 659, ze zm.

⁴ Dz.U. poz. 1075.

Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) powołanego w dniu 9 grudnia 2016 r. z inicjatywy Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju oraz Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, (dalej: UKNF). Zespół roboczy składał się z przedstawicieli 22 instytucji publicznych oraz przedstawicieli podmiotów rynku finansowego. Celem tego Zespołu była identyfikacja barier natury prawnej, regulacyjnej i nadzorczej w rozwoju innowacji finansowych w Polsce oraz przygotowanie propozycji rozwiązań, które mogłyby ograniczyć lub wyeliminować zidentyfikowane bariery. W *Raporcie z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)*, opublikowanym przez UKNF w dniu 17 listopada 2017 r., wskazanych zostało 85 barier rozwoju sektora FinTech w Polsce. W *Raporcie* przedstawiono podjęte przez Zespół roboczy działania mające na celu usunięcie zidentyfikowanych barier oraz propozycje rozwiązań i działań uznanych za niezbędne do realizacji przez właściwe organy i podmioty dla stworzenia w Polsce przyjaznego środowiska regulacyjno-nadzorczego dla rozwoju sektora innowacji finansowych.

Pracownicy Departamentu FN uczestniczyli także w pracach:

- Grupy roboczej do spraw Blockchain, koordynowanej przez UKNF;
- Grupy roboczej do spraw rejestrów rozproszonych i Blockchain, koordynowanej przez Ministerstwo Cyfryzacji;
- Zespołu zadaniowego do spraw kart przedpłaconych powołanego przez Radę do spraw Systemu Płatniczego, działającą z inicjatywy Narodowego Banku Polskiego;
- Zespołu zadaniowego do spraw oceny standardu Polish API⁵, powołanego przez Radę do spraw Systemu Płatniczego;
- międzynarodowej Experts Group on Finance and Digitalization, powołanej przy Komitecie Rynków Finansowych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Ministerstwo Finansów jest także członkiem Międzyresortowego Komitetu Sterującego ds. FinTech (dalej: Komitet), powołanego do koordynowania działań instytucji i organów państwa na rzecz wspierania rozwoju sektora innowacji finansowych w Polsce, wypracowywania wspólnych stanowisk oraz podejmowania międzyresortowych działań w zakresie FinTech. Informacje związane z innowacjami finansowymi przekazywane przez Ministerstwo Finansów na forum Komitetu dotyczyły głównie zagadnień ujętych w projekcie *Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego* oraz w projekcie konsultingowym zainicjowanym wspólnie przez Ministerstwo Finansów i UKNF w obszarze FinTech.

- 1.2. Ministerstwo Finansów zainicjowało i koordynowało prace nad *Strategią Rozwoju Rynku Kapitałowego*, w której zostały zawarte odniesienia do sektora FinTech. *Strategię* opracowano we współpracy z zespołem zewnętrznych ekspertów wyłonionych przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Projekt był konsultowany z podmiotami rynku kapitałowego. W dniu 1 października 2019 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę Nr 114 w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego*⁶.

W *Strategii* w obszarze szóstym *Innowacje* określono podstawowe założenie dotyczące innowacji finansowych, tj. zachęcanie do działań innowacyjnych poprzez usunięcie barier ograniczających przedsiębiorcom możliwości wchodzenia na rynek kapitałowy. Jednym z celów *Strategii* jest wykorzystanie innowacji FinTech do zapewnienia konkurencyjności polskiego rynku na poziomie europejskim oraz

⁵ API – ang. Application Programming Interface – interfejs umożliwiający komunikację pomiędzy aplikacjami.

⁶ M.P. poz. 1027.

osiągnięcia przez Polskę statusu regionalnego centrum Europy Środkowo-Wschodniej w zakresie emisji krótko i długoterminowych papierów wartościowych małych i średnich przedsiębiorstw, dopuszczonych do obrotu na rynku kapitałowym. Potencjalne rozwiązania dotyczą między innymi działalności w formie *start-upów* i platform *crowdfundingowych* funkcjonujących w oparciu o ogólne przepisy regulujące zasady świadczenia usług drogą elektroniczną i zasady działalności gospodarczej. Zgodnie ze *Strategią* potrzebne jest również rozważenie zachęt podatkowych dla sektora FinTech oraz reform w sferze prawnej i regulacyjnej, które wspierałyby dostęp do kapitału spółkom technologicznym. *Strategia* nie zawiera jednak propozycji działań niezbędnych do realizacji tych celów ani terminów ich osiągnięcia. Zdaniem NIK, dokument ten w niewystarczającym stopniu określił sposób osiągnięcia założonych celów wykorzystania innowacji finansowych do rozwoju rynku kapitałowego w Polsce.

W ramach konsultacji projektu *Strategii* Minister Przedsiębiorczości i Technologii wnioskował do Ministra Finansów o docelowe wprowadzenie ulgi podatkowej dla inwestorów prywatnych, dokonujących inwestycji w ryzykowne projekty innowacyjne poprzez fundusze *venture capital*. Wniosek nie został uwzględniony, ponieważ Minister Finansów uznał, że postulowane zmiany podatkowe spowodowałyby duże zmniejszenie wpływów do budżetu państwa. Minister Finansów sformułował jednak stanowisko bez dokonania oszacowania skutków uszczuplenia dochodów budżetu państwa z tytułu proponowanej ulgi podatkowej, co zdaniem NIK, było przejawem braku należytej staranności.

(dowód akta kontroli str. 267, 271, 275-445, 537-542, 592-686)

Wśród działań na rzecz rozwoju sektora FinTech w Polsce, Zastępca Dyrektora Departamentu FN wskazał projekt konsultingowy, podjęty przez Ministerstwo Finansów i UKNF we współpracy z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju. W ramach projektu finansowanego przez Komisję Europejską wyodrębniono dwa komponenty, na których będą skupione dalsze prace. Komponent będący w gestii Ministerstwa Finansów, obejmuje identyfikację przeszkód dla dalszego rozwoju sektora FinTech oraz środków umożliwiających ich zniwelowanie. Efektem prac ma być studium wykonalności innowacyjnych rozwiązań na rynku finansowym w Polsce, przygotowanie tzw. mapy drogowej dla FinTech w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem technologii *blockchain*, sztucznej inteligencji oraz rozwiązań RegTech umożliwiających zainteresowanym podmiotom testowanie innowacyjnych usług finansowych. Dokonana ma być także analiza przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie rynków finansowych. Prace będą prowadzone przez specjalistyczną agencję konsultingową. U uruchomienie projektu jest przewidywane na IV kwartał 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 203, 229, 235-236, 241-243, 267-271, 275-441, 716-734)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Działania w celu wyeliminowania zidentyfikowanych barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Finansów zostało wyznaczone do koordynacji wdrożenia 28 rekomendacji wskazanych w *Raporcie z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)*. Do 30 września 2019 r. została zakończona realizacja 15 z tych rekomendacji⁷. Jedna rekomendacja została wykonana

⁷ Rekomendacje nr 1, 6, 7, 9, 27, 31, 34, 35, 39, 40, 41, 44, 47, 57 i 67.

częściowo⁸, 11 było na etapie analizy sposobu ich wdrożenia lub w trakcie realizacji, a jedna nie była realizowana.

W celu realizacji rekomendacji zrealizowano niżej wymienione działania.

- 1) Została uchwalona przygotowana przez Ministerstwo Finansów ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o *zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw*⁹. Ustawą tą wprowadzono przepisy umożliwiające funkcjonowanie w Polsce tzw. małych instytucji płatniczych z uproszczonym trybem licencyjnym i rejestracji oraz rozszerzono zadania Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie wsparcia rozwoju innowacji finansowych. Usunięty został wymóg pokrycia funduszy własnych instytucji płatniczych w 80% środkami własnymi oraz zmieniono metodę obliczania dodatkowego wymogu dla poziomu utrzymywanych funduszy własnych instytucji płatniczych w odniesieniu do udzielonych kredytów płatniczych. Zmienione zostały wymogi w zakresie identyfikacji podmiotów powiązanych z wnioskodawcą starającym się o zezwolenie na działalność w charakterze krajowej instytucji płatniczej lub krajowej instytucji pieniądza elektronicznego oraz usunięto wymóg składania specjalnego wniosku przez użytkownika usług płatniczych w celu otrzymania korespondencji mailowej.
- 2) Uchwalono przygotowaną przez Ministerstwo Finansów ustawę z dnia 1 marca 2018 r. o *zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw*¹⁰. Ustawą wprowadzono przepisy ograniczające możliwość umownego wyłączenia odpowiedzialności przedsiębiorcy wobec firmy inwestycyjnej za szkody wyrządzone klientom wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy w zakresie outsourcingu. Zmienione zostały przepisy dotyczące tajemnicy zawodowej poprzez dopuszczenie przekazywania przez firmę inwestycyjną lub bank powierniczy informacji objętych tajemnicą zawodową, o ile jest to niezbędne do zawarcia lub wykonywania umów związanych z prowadzeniem działalności maklerskiej lub powierniczej w zakresie dotyczącym umów outsourcingu oraz uproszczono tryb składania ofert publicznych do 1 mln euro.
- 3) Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2017 r. w *sprawie dokumentów związanych z czynnościami spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych sporządzanych na informatycznych nośnikach danych*¹¹.
- 4) Została uchwalona przygotowana przez Ministerstwo Finansów ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o *przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*¹², którą wprowadzono definicję tzw. *walut wirtualnych*, uregulowano kwestię weryfikacji adresów klientów przez instytucje obowiązane w przypadku legitymowania się nowym dowodem osobistym oraz outsourcingu wzmożonych środków bezpieczeństwa.
- 5) Minister Finansów wydał rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2018 r. w *sprawie prowadzenia rejestru pośredników ubezpieczeniowych oraz udostępniania informacji z tego rejestru*¹³, w którym uregulowano zasady stosowania certyfikatów podpisów przy autoryzacji czynności ubezpieczeniowych.
- 6) Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 18 czerwca 2019 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie dodatkowych sprawozdań finansowych*

⁸ Rekomendacja nr 11.

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1075.

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 695.

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 126.

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 1115, ze zm.

¹³ Dz.U. z 2018 r. poz. 2467.

*i statystycznych zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji*¹⁴, którego przepisy uprościły dodatkową sprawozdawczość finansową zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji.

- 7) Uchwalona została przygotowana przez Ministerstwo Finansów ustawa z dnia 4 października 2018 r. o *pracowniczych planach kapitałowych*¹⁵ zmieniająca ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego*¹⁶. Nowe przepisy od 1 stycznia 2019 r. odformalizowały sposób zawierania umów na prowadzenie tych kont, dopuszczając realizację tych czynności w formie elektronicznej na trwałym nośniku lub w formie pisemnej.

(akta kontroli str. 3-23, 220-221, 691-701)

Na 30 września 2019 r. spośród 28 badanych rekomendacji 11 stanowiły takie, wobec których istniały wątpliwości co do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa lub ich wdrożenie było uzależnione od spełnienia określonych warunków bądź nie przeprowadzono pogłębionych analiz możliwych rozwiązań.

- 1) Rekomendacja nr 8 dotyczyła przeanalizowania przez Ministerstwo Finansów zniesienia obowiązku uiszczania opłaty skarbowej w związku z wpisami w rejestrze Komisji Nadzoru Finansowego dostawców świadczących usługi płatnicze w ramach regulowanej działalności gospodarczej.

W opinii Ministerstwa Finansów opłata skarbową w wysokości 616 zł za wpis ma charakter powszechny, stanowi zryczałtowaną opłatę za czynności urzędowe organu rejestrującego. Zdaniem Ministerstwa Finansów brak jest uzasadnienia do odmiennego traktowania podmiotów innowacyjnych (*start-upów*) rozpoczynających działalność regulowaną w zakresie usług płatniczych. Ministerstwo Finansów wskazało, że rekomendacja powinna być poprzedzona analizą jej zgodności z przepisami o pomocy publicznej, gdyż zwolnienie podatkowe co do zasady taką pomoc stanowi.

(akta kontroli str. 213-214, 230, 238-239, 258, 717)

- 2) Rekomendacja nr 11¹⁷ dotyczyła wprowadzenia zmian przepisów ustawy Prawo bankowe, ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i ustawy o usługach płatniczych, umożliwiających ograniczenie odpowiedzialności dostawcy usług za szkody wyrządzone klientom wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

Zdaniem Ministerstwa Finansów określenie kierunków pożądaných zmian powinno być poprzedzone dokonaniem przez UKNF gruntownej oceny doświadczeń podmiotów nadzorowanych oraz zasad dostępu do chmury obliczeniowej, związanych m.in. z komunikatem UKNF z dnia 23 października 2017 r. dotyczącym korzystania przez podmioty nadzorowane z usług przetwarzania danych w chmurze obliczeniowej. W związku z tym Ministerstwo Finansów prowadziło z UKNF w czerwcu 2019 r. wymianę informacji na temat stanu zaawansowania rozwiązań opartych na chmurze obliczeniowej i przedstawiło stanowisko, że oczekuje na przekazanie przez UKNF wyników prac.

W opinii Ministerstwa Finansów ocena dokonywana przez organ nadzoru powinna uwzględniać zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego

¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1187.

¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 2215, ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1808.

¹⁷ Rekomendacja została zrealizowana częściowo, w zakresie dotyczącym firm inwestycyjnych.

(dalej: EBA) dotyczące *cloud computing*¹⁸ z 2017 r. oraz najnowsze wytyczne EBA w sprawie outsourcingu (*EBA Guidelines on outsourcing arrangements*). Wytyczne te weszły w życie z dniem 30 września 2019 r., zastępując dotychczasowe wytyczne z 2006 r. Ponadto zmiany ustawowe w tych obszarach powinny zostać poprzedzone analizą obecnych uwarunkowań prawnych.

(akta kontroli str. 205, 214-215, 239-240, 518-519)

- 3) Rekomendacja nr 12 zakładała wprowadzenie przepisów pozwalających bankom, zakładom ubezpieczeń i spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym na powierzanie usług informatycznych podmiotom podzlecającym ich wykonanie.

Kwestię dopuszczania podzlecania usług informatycznych zidentyfikowano jako istotną z punktu widzenia upowszechnienia rozwiązań opartych na chmurze obliczeniowej na rynku finansowym. Zastępca Dyrektora Departamentu FN wskazał, że obecnie nie są prowadzone prace legislacyjne w tym zakresie, natomiast zagadnienia związane z chmurą obliczeniową są w trakcie analizy tak, jak w przypadku rekomendacji nr 11.

(akta kontroli str. 214-215, 231, 239-240, 518-519)

- 4) Rekomendacja nr 15 dotyczyła zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w celu doprecyzowania przepisów lub wydania interpretacji ogólnej wyjaśniającej wątpliwości w zakresie przeszkód podatkowych dla rozwoju innowacji finansowych.

Ministerstwo Finansów wskazało, że postulaty odnosiły się do problemów interpretacyjnych związanych ze stosowaniem ulgi podatkowej na działalność badawczo-rozwojową, przewidzianą w art. 26e ustawy z dnia 16 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁹ oraz art. 18d ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²⁰. Ulga ta stanowić będzie przedmiot szczegółowej analizy w ramach projektu realizowanego z Bankiem Światowym, mającego zapewnić Ministerstwu Finansów narzędzia do analizy efektywności preferencji podatkowych w osiągnięciu zakładanych celów.

Dyrektor Departamentu Systemu Podatkowego wskazał, że podejmowane działania posłużą do oszacowania skutków finansowych preferencji podatkowych i ich wpływu na dochody oraz pozwolą na ocenę osiągniętego celu przez wprowadzenie preferencji podatkowych.

Taki sam sposób postępowania Ministerstwo Finansów przewiduje w przypadku rekomendacji nr 16 wynikającej z bariery braku zachęt o charakterze podatkowym do podejmowania innowacyjnych przedsięwzięć. Rekomendacja postuluje uwzględnienie przez Ministerstwo Finansów ulgi podatkowej na zakup oprogramowania służącego poprawie cyberbezpieczeństwa bankowości elektronicznej oferowanej przez banki lub spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

(akta kontroli str. 229, 241-243, 245-256, 258, 778-779)

- 5) Rekomendacja nr 17 postulowała zmiany nieprecyzyjnych przepisów regulujących tajemnicę zawodową podmiotów rynku kapitałowego.

¹⁸ Ang. *cloud computing* – model przetwarzania w chmurze obliczeniowej.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1387, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 865.

W ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o *funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi*²¹ oraz ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o *obrocie instrumentami finansowymi*²² miałyby zostać dodane przepisy umożliwiające wyrażenie zgody w postaci elektronicznej na udostępnienie informacji objętych tajemnicą zawodową. Zgodnie z informacją przekazaną przez Zastępcę Dyrektora Departamentu FN propozycja zmiany przepisów w powyższym zakresie została włączona do prac nad wdrożeniem do porządku krajowego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1160 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniającej dyrektywy 2009/65/WE i 2011/61/UE w odniesieniu do transgranicznej dystrybucji prowadzonej przez przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania.

(akta kontroli str. 215, 537-540, 585, 774)

- 6) Rekomendacja nr 18 odnosiła się do wyeliminowania przez Ministerstwo Finansów, w toku prac nad projektem ustawy o Centralnej Bazie Rachunków, wątpliwości związanych z tajemnicą bankową lub zawodową spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Zdaniem Ministerstwa Finansów przy projektowaniu ustawy o Centralnej Bazie Rachunków wymagane jest uwzględnienie nowych przepisów Unii Europejskiej. W czerwcu 2018 r. została opublikowana dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE²³. Przepisy dyrektywy zobowiązały państwa członkowskie Unii do ustanowienia scentralizowanych automatycznych mechanizmów, takich jak centralne rejestry lub centralne systemy wyszukiwania danych elektronicznych, które umożliwiają terminową identyfikację dowolnej osoby fizycznej lub prawnej posiadającej rachunki płatnicze oraz rachunki bankowe identyfikowane za pomocą międzynarodowego numeru rachunku bankowego (IBAN²⁴), zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012²⁵. W czerwcu 2019 r. została opublikowana także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiająca zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania lub ich ścigania, uchylająca decyzję Rady 2000/642/WSiSW²⁶. Doprecyzowuje ona zasady dostępu organów publicznych do danych udostępnianych za pomocą scentralizowanych mechanizmów automatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 515, 520-521)

- 7) Rekomendacja nr 29 dotyczyła wprowadzenia przepisu, na mocy którego wszystkie podmioty rynku finansowego będą mogły korzystać z instrumentu polecenia zapłaty bez konieczności papierowego obiegu dokumentów.

Regulacja dotycząca polecenia zapłaty jest zawarta w art. 63d ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*²⁷. W obecnym stanie prawnym przeprowadzenie rozliczeń za pomocą polecenia zapłaty jest możliwe wyłącznie w przypadku udzielenia wierzycielowi przez dłużnika odrębnej zgody

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1355, ze zm.

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 2286, ze zm.

²³ Dz. Urz. UE L nr 156 z 19.6.2018 r.

²⁴ Ang. *International Bank Account*.

²⁵ Dz. Urz. UE L nr 94 z 30.03.2012 r.

²⁶ Dz. Urz. UE L nr 186 z 11.7.2017 r.

²⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.

na obciążenie jego rachunku. Zgodnie z rekomendacją wystarczającym byłoby udzielenie przez dłużnika zgody na obciążenie jego rachunku w drodze polecenia zapłaty wobec banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej prowadzących jego rachunek, bez konieczności wydawania przez dłużnika odrębnej zgody wierzycielowi. Z informacji przedstawionych przez Departament FN prace nad analizą możliwości i zasadności wdrożenia przedmiotowego rozwiązania nie zostały sfinalizowane. W ramach konsultacji z Centrum Analiz Strategicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów znajduje się projekt ustawy dotyczący deregulacji działalności biur usług płatniczych. W toku dalszych prac nad projektem rozważone zostaną między innymi postulaty dotyczące elektronicznej ustalania polecenia zapłaty.

(akta kontroli str. 267, 271)

- 8) Rekomendacja nr 54 postulowała zmiany w przepisach umożliwiające zautomatyzowanie procesów dematerializacji papierów wartościowych oraz obsługi operacji przeprowadzanych przez spółki publiczne, ograniczonych dotychczas wymogiem własnoręcznego podpisu w trakcie zapisu na akcje.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w dniu 30 lipca 2019 r. skierował do Ministerstwa Sprawiedliwości propozycję zmiany ustawy z dnia 15 czerwca 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*²⁸, zakładającą umożliwienie składania zapisów na akcje w formie elektronicznej z wykorzystaniem podpisu elektronicznego. Jednocześnie zwrócił się o opinię oraz rozważenie możliwości przedłożenia tych propozycji legislacyjnych przez Ministerstwo Finansów do rozpatrzenia na etapie prac parlamentarnych projektu ustawy o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych i niektórych innych ustaw. W odpowiedzi z 28 sierpnia 2019 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował, że przedstawioną koncepcję zmiany art. 437 ustawy *Kodeks spółek handlowych* ocenia pozytywnie a kwestię przedłożenia propozycji w pracach legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw pozostawia do uznania Ministerstwa Finansów. Z uwagi na zaawansowany etap prac nad tym projektem oraz brak innych procesów legislacyjnych, które zmieniłyby regulacje z zakresu obrotu instrumentami finansowymi, propozycję włączono do prac nad projektem ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi oraz niektórych innych ustaw.

(akta kontroli str. 465-471, 774)

- 9) Rekomendacja nr 60 dotyczyła wyeliminowania ograniczenia zawierania umów pracowniczych programów emerytalnych wyłącznie do formy papierowej. Podczas prowadzonych przez Ministerstwo prac legislacyjnych nad projektem ustawy o pracowniczych planach kapitałowych zgłoszona została propozycja zmiany ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych²⁹ polegająca na umożliwieniu składania oświadczeń woli w formie elektronicznej. Nie zyskała ona jednak akceptacji uczestników konferencji uzgodnieniowej i nie została uwzględniona w treści projektu.

Propozycje legislacyjne Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami dotyczące zmiany przepisów w ustawie o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego w zakresie umożliwienia

²⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 850, ze zm.

elektronicznego składania przez instytucje finansowe deklaracji podatkowych do urzędów skarbowych były na etapie analiz w Ministerstwie Finansów.

(akta kontroli str. 220-221, 243-244)

- 10) Rekomendacja nr 61 postulowała zniesienie wymogu przechowywania przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych i fundusze inwestycyjne papierowych kopii raportów przekazywanych do organu nadzoru i umożliwienie wprowadzenia archiwizacji elektronicznej. Realizacja rekomendacji wymaga zmiany rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie środków i warunków technicznych służących do przekazywania niektórych informacji przez podmioty nadzorowane przez Komisję Nadzoru Finansowego³⁰. Ministerstwo Finansów przygotowało projekt rozporządzenia uwzględniający proponowane zmiany i przekazało ten projekt do uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania. Po konsultacjach Ministerstwo uzupełniło projekt rozporządzenia o wniesione w trakcie konsultacji poprawki w zakresie archiwizacji dokumentów przekazywanych drogą elektroniczną. Poprawiony projekt został skierowany do ponownych uzgodnień, konsultacji oraz opiniowania.

(akta kontroli str. 516, 521)

- 11) Rekomendacja nr 81 dotyczyła zniesienia formy pisemnej odpowiedzi na reklamację złożoną w postaci elektronicznej.

W Ministerstwie Finansów prowadzono przegląd przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym³¹. Analizą objęto przepisy ustawowe i wykonawcze regulujące funkcjonowanie Rzecznika Finansowego jako instytucji prawa, zasad jego finansowania oraz ochrony klientów podmiotów rynku finansowego. Rozpatrywano także spostrzeżenia i wnioski zgłaszane Ministerstwu od czasu powstania instytucji Rzecznika Finansowego. Ministerstwo Finansów przewidywało przeprowadzenie w IV kwartale 2019 r. konsultacji z Rzecznikiem Finansowym, po zakończeniu których miała zostać podjęta decyzja o ewentualnych zmianach ustawy.

(akta kontroli str. 472-514, 775)

Rekomendacja nr 22 dotycząca podjęcia prac związanych z umożliwieniem zakładom ubezpieczeń pozyskiwania w sposób zautomatyzowany informacji z urzędów skarbowych nie była realizowana. Ministerstwo Finansów nie prowadziło analiz w powyższym zakresie i nie podało powodów ich niepodjęcia.

(akta kontroli str. 230, 237, 245-266, 776-782)

Uwaga

Pomimo upływu prawie dwóch lat od sporządzenia *Raportu z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)* Ministerstwo Finansów w stosunku do 11 z 28 rekomendacji nadal było na etapie analizy sposobu ich realizacji oraz jednej rekomendacji nie realizowało. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Ministerstwo Finansów powinno określić, jakie rozwiązania są możliwe w celu realizacji rekomendacji i doprowadzić do skutecznego wyeliminowania barier rozwoju FinTech, do których odnosiły się te rekomendacje.

3. Inne działania na rzecz rozwoju FinTech

Opis stanu faktycznego

Istotne zmiany dotyczące funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność w zakresie usług płatniczych wprowadziła dyrektywa Parlamentu Europejskiego

³⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 2288.

³¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2038, ze zm.

i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE³².

Dyrektywa została wdrożona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z art. 26 ust. 1 tej ustawy dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 61 ust. 3 zmienianej ustawy o usługach płatniczych zachowywały moc w brzmieniu dotychczasowym nie dłużej niż przez sześć miesięcy od dnia wejścia w życie znowelizowanej ustawy o usługach płatniczych, tj. do dnia 21 grudnia 2018 r. W związku z tym z dniem tym utraciło moc rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji oraz rodzaju i formy dokumentów dołączanych do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności o charakterze krajowej instytucji płatniczej³³.

Mimo upływu terminu skutkującego utratą mocy przez powyższe rozporządzenie Ministra Finansów do dnia 30 września 2019 r. nie zostało wydane nowe rozporządzenie na podstawie art. 61 ust. 3 ustawy o usługach płatniczych. Przygotowany przez Ministerstwo Finansów projekt rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu informacji oraz rodzaju i formy dokumentów dołączanych do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności o charakterze krajowej instytucji płatniczej był poddany konsultacjom publicznym. Liczne uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji zostały wykorzystane do opracowania nowej wersji projektu tego rozporządzenia. Nowy projekt rozporządzenia poddany został ponownym konsultacjom publicznym w okresie od 29 sierpnia do 13 września 2019 r. Uwagi do tego projektu zgłosiło osiem podmiotów. Do 30 września 2019 r. Ministerstwo analizowało otrzymane uwagi i pracowało nad aktualizacją projektu tego rozporządzenia. Za przygotowanie projektu rozporządzenia odpowiadał Departament Rozwoju Rynku Finansowego nadzorowany przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Piotra Nowaka.

(akta kontroli str. 537-542, 702-708, 735-747, 783-818)

Stwierdzona
nieprawidłowość

Ministerstwo Finansów nie dołożyło należytej staranności, aby w terminie określonym w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw zostało wydane rozporządzenie, o którym mowa w art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych. Na 30 września 2019 r. opóźnienie w wydaniu nowego rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu informacji oraz rodzaju i formy dokumentów dołączanych do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności o charakterze krajowej instytucji płatniczej wyniosło dziewięć miesięcy.

IV. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o niezwłoczne wydanie przepisów wykonawczych do znowelizowanej ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych.

³² Dz. Urz. UE L nr 337 z 23.12.2015 r.

³³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1805.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia listopada 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis