

3.

Nadzór nad rynkiem finansowym, ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru bankowego

Małgorzata Zaleska

3.1. Geneza powstania nadzoru nad rynkiem bankowym

Zasady nadzoru nad rynkiem bankowym oraz regulacje ostrożnościowe powstały w zasadzie w odpowiedzi na Wielki Kryzys Gospodarczy. Pierwotnie określone zasady nadzoru, jak i poszczególne regulacje ewoluowały i nadal podlegają zmianom.

Istotne zmiany w zakresie organizacji nadzoru nad rynkiem bankowym polegały na coraz powszechniejszym wyodrębnianiu nadzoru bankowego ze struktur banku centralnego, a w dalszej kolejności na przechodzeniu od nadzoru zróżnicowanego do nadzoru zintegrowanego. W przypadku nadzoru zintegrowanego jedna instytucja sprawuje nadzór nad całym rynkiem finansowym, natomiast w przypadku nadzoru zróżnicowanego występuje kilka instytucji nadzorujących poszczególne segmenty rynku finansowego. Prekursorem w zakresie wdrożenia nadzoru zintegrowanego są kraje skandynawskie (lata 80. XX wieku)¹. Nasilenie procesów integracji poszczególnych nadzorów nastąpiło na początku XXI wieku. Przykładem przeprowadzenia pełnej integracji nadzorów, tzn. organizacyjnej i prawnej, jest Wielka Brytania². Nadzór zintegrowany występuje w coraz większej liczbie krajów, w tym m.in. Austrii³, Belgii i Niemczech⁴. Również w Polsce

¹ Szerzej na temat nadzoru zintegrowanego w krajach skandynawskich, [w:] M. Zaleska, P. Winnicki, *Zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym w Skandynawii – analiza porównawcza*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, Zeszyt nr 54, Warszawa 2005, s. 45–56.

² Szerzej na temat nadzoru zintegrowanego w Wielkiej Brytanii, [w:] M. Zaleska, M. Roszczyk, *Nadzór zintegrowany w Wielkiej Brytanii. Porównanie z rozwiązaniami skandynawskimi*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, Zeszyt nr 55, Warszawa 2005, s. 55–68.

³ Szerzej na temat nadzoru zintegrowanego w Austrii, [w:] M. Domunik, M. Zaleska, *Nadzorowanie rynku finansowego w Austrii*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, Zeszyt nr 67, Warszawa 2006, s. 11–25.

⁴ Szerzej na temat nadzoru zintegrowanego w Austrii, Belgii, Irlandii oraz w Niemczech, [w:] M. Zaleska, I. Misiak, *Systemy nadzoru nad rynkiem finansowym w Austrii, Belgii, Irlandii oraz*

w 2006 r. wprowadzono nadzór zintegrowany. W pierwszej kolejności (wrzesień 2006 r.) nastąpiła integracja nadzoru nad rynkiem kapitałowym oraz ubezpieczeniowym i emerytalnym (tzn. Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, w miejsce których została powołana Komisja Nadzoru Finansowego – KNF). W drugiej kolejności, od 2008 r. nadzór bankowy został włączony do KNF.

Ewolucja w zakresie instrumentów oddziaływania nadzoru na banki polegała na dążeniu do objęcia nadzorem coraz to nowszych obszarów działalności bankowej i rodzajów ryzyka bankowego. Pamiętać należy przy tym, że wprowadzanie nowych regulacji przez nadzór wywołuje w bankach działania mające na celu ich obejście. Możliwość obchodzenia regulacji nadzorczych jest większa w dużych bankach prowadzących złożoną działalność niż w małych bankach funkcjonujących w ograniczonym zakresie. Próby z jednej strony regulowania w coraz większym zakresie działalności bankowej, a z drugiej strony obchodzenia tych regulacji powodują, że działalność bankowa staje się coraz mniej przejrzysta, a oferowane produkty i usługi coraz bardziej skomplikowane i obciążone dodatkowym ryzykiem.

3.2. Pojęcie, organizacja i cele działania nadzoru

Nadzór jest organem zwierzchnim w stosunku do banków i dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa działalności bankowej dozoruje podległe mu banki oraz inne instytucje finansowe, a jednocześnie ogranicza ich działalność. Zasady funkcjonowania nadzoru bankowego określone są zazwyczaj w prawodawstwie. W prawodawstwie unijnym podstawowymi dyrektywami regulującymi problematykę nadzorczą są:

- dyrektywa nr 48/2006 z dnia 14.06.2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe,
- dyrektywa nr 49/2006 z dnia 14.06.2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, określane jako tzw. dyrektywa CRD (*Capital Requirements Directive*).

W polskich przepisach prawnych najistotniejsze odniesienia w stosunku do zasad funkcjonowania nadzoru zostały określone w ustawie z dnia 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz ustawie z dnia 29.08.1997 r. Prawo bankowe. Szczegółowe rozwiązania w zakresie nadzoru określone są w uchwałach KNF (do końca 2007 r. KNB – Komisji Nadzoru Bankowego). Wspomnieć

w Niemczech – analiza porównawcza, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, Zeszyt nr 58, Warszawa 2005, s. 23–34.

należy, że uchwały KNF/KNB nie mieszczą się w konstytucyjnym wykazie obowiązujących aktów prawnych.

Nadrzędną zasadą właściwego funkcjonowania nadzoru nad rynkiem bankowym, a szerzej nad rynkiem finansowym jest niezależność działalności władz nadzorczych, przede wszystkim od struktur rządowych i politycznych. Niezależność ta powinna mieć miejsce m.in. w wymiarach: organizacyjnym, finansowym, personalnym i programowym.

W Polsce nadzór nad rynkiem finansowym, w tym bankowym sprawuje KNF (do końca 2007 r. nadzór nad rynkiem bankowym sprawowała KNB). W Polsce, podobnie jak w innych krajach, przyjęto docelowo model nadzoru zintegrowanego – „supernadzorcy”, tzn. jeden organ sprawuje nadzór nad podstawowymi segmentami rynku finansowego. Warto wspomnieć, że prawodawstwo unijne nie reguluje problematyki modelu i organizacji nadzoru nad rynkiem finansowym, a odnosi się do regulacji, za pomocą których nadzór ma oddziaływać na nadzorowane podmioty. Z powyższego wynika, że do decyzji poszczególnych krajów pozostawiono wybór między koncepcją nadzoru zintegrowanego i nadzoru zróżnicowanego. W praktyce poszczególnych krajów występują zatem różne rozwiązania w zakresie organizacji nadzoru nad rynkiem finansowym, przy czym jak wcześniej wspomniano występuje tendencja przechodzenia od nadzoru zróżnicowanego do nadzoru zintegrowanego.

Nadzór zintegrowany ma swoje zalety, jak i wady. Do najistotniejszych przesłanek przemawiających za przyjęciem modelu nadzoru zintegrowanego można zaliczyć następujące stwierdzenia:

- nadzór zintegrowany jest odpowiedzią na powstawanie coraz bardziej złożonych produktów i usług finansowych oraz konglomeratów finansowych, zacieśnianie się granic pomiędzy poszczególnymi segmentami rynku finansowego,
- zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym posiada większy status w strukturze instytucjonalnej kraju niż pojedyncze nadzory nad poszczególnymi segmentami rynku,
- integracja nadzorów pozwala uniknąć powtarzania i pokrywania się kompetencji poszczególnych instytucji nadzorczych oraz zwiększa przejrzystość odpowiedzialności, celów działalności oraz obowiązującego prawa,
- wprowadzenie nadzoru zintegrowanego pozwala osiągnąć korzyści skali i efektywne wykorzystywanie dostępnych środków.

Jako istotne argumenty przeciw wdrożeniu nadzoru zintegrowanego można wskazać:

- poszczególne segmenty rynku finansowego charakteryzują się swoją specyfiką, w tym różnymi profilami ryzyka i układem sprawozdawczości, co znacznie utrudnia nadzorowanie na jednolitych zasadach,

- korzyści skali mogą okazać się znikome i nadzorca zintegrowany może nie być bardziej efektywny od kilku wyspecjalizowanych i samodzielnych instytucji,
- integracja nadzorów wiąże się z problemami natury legislacyjnej oraz trudnościami wprowadzenia nowych, zintegrowanych systemów informatycznych,
- ewentualne zmiany w zakresie organizacji nadzoru nie wspomagają procesu implementacji nowych rozwiązań, np. Nowej Umowy Kapitałowej (NUK)/Dyrektywy CRD.

Wybór modelu nadzorowania rynków finansowych zależy również od stopnia rozwoju kraju i rynków finansowych w danym kraju. Podejmując decyzję o wyborze modelu nadzorowania rynków finansowych należy uwzględnić m.in.:

- poziom rozwoju gospodarczego kraju – opinie w omawianym zakresie są podzielone, niektórzy eksperci uważają, że model nadzoru zintegrowanego powinien być wdrażany w wysoko rozwiniętych gospodarkach⁵, a inni, że w małych krajach znajdujących się na etapie transformacji lub rozwoju⁶,
- stopień rozwoju poszczególnych segmentów rynku finansowego (nierównomierny rozwój sektorów rynku finansowego nie jest czynnikiem sprzyjającym integracji, przy czym uważa się, że sektor finansowy zdominowany przez banki, przy niewielkiej roli rynku kapitałowego, jest przesłanką do integracji⁷),
- udział konglomeratów finansowych w rynku finansowym (rynek finansowy w Polsce charakteryzuje się niską skalą wzajemnego przenikania się sektora bankowego, ubezpieczeniowego i rynku kapitałowego⁸, a ponadto w Polsce nie istnieją grupy, które mogłyby zostać uznane za konglomeraty finansowe⁹),
- koszty integracji i korzyści z niej wynikające (proces integracji nadzorów generuje m.in. koszty ujednoczenia systemów informatycznych i sprawozdawczych, których precyzyjne oszacowanie jest trudne).

Odnosząc się do nadzoru zintegrowanego w Polsce podkreślić należy, że przeprowadzona została tylko integracja organizacyjna bez scalenia przepisów prawnych, a to nie oznacza pełnej integracji. Skład KNF jest kolegialny. Prze-

⁵ T.A. Rose, J. de Luna-Martinez, *International Survey of Integrated Financial Sector Supervision*, World Bank Policy Research Working Paper Number 3096, lipiec 2003, s. 9.

⁶ M. Taylor, A. Fleming, *Integrated Financial Supervision. Lessons of Northern European Experience*, World Bank Research Working Paper, Number 2223, listopad 1999, s. 2.

⁷ M. Taylor, A. Fleming, *Integrated Financial Supervision. Lessons of Northern European Experience*, World Bank Research Working Paper, Number 2223, listopad 1999, s. 2.

⁸ J. Koleśnik, *Regulacje nadzorcze*, [w:] J. Koleśnik, M. Zygierewicz, *Wpływ zmian rozwiązań regulacyjnych na działalność banków w 2005 roku*, Związek Banków Polskich, Centrum Prawa Bankowego i Informacji, Warszawa 2006, s. 52.

⁹ J. Koleśnik, *Polskie konglomeraty finansowe – identyfikacja i wymogi nadzorcze*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, Zeszyt nr 65, Warszawa 2006, s. 24.

wodniczącego KNF, na 5-letnią kadencję, powołuje Prezes Rady Ministrów. W skład KNF wchodzi ponadto: 2 członkowie powoływani przez Prezesa Rady Ministrów, minister finansów, minister pracy i polityki społecznej, Prezes NBP i Przedstawiciel Prezydenta RP. Nadzór nad działalnością KNF sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Działalność nadzoru finansowana jest przede wszystkim z wpłat instytucji nadzorowanych, w tym banków (banki wnoszą wpłaty stanowiące iloczyn sumy ich aktywów bilansowych i stawki nie przekraczającej 0,024%).

Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości i zaufania do niego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników rynku finansowego. Podstawowymi celami działania nadzoru bankowego w Polsce jest dążenie do zapewnienia:

- bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych,
- zgodności działania banków z przepisami prawnymi.

3.3. Zakres oddziaływania nadzoru

Przedmiotowy zakres działalności nadzoru bankowego obejmuje:

- licencjonowanie działalności bankowej,
- regulacje ostrożnościowe,
- inspekcje nadzorcze,
- działania restrykcyjne.

3.3.1. Licencjonowanie działalności bankowej

Licencjonowanie ma na celu niedopuszczenie niewłaściwych osób i kapitałów do prowadzenia działalności bankowej. Proces licencjonowania ma miejsce przed rozpoczęciem prowadzenia działalności bankowej, jak i w trakcie funkcjonowania banku.

W praktyce bankowej wyodrębnia się dwie metody licencjonowania działalności bankowej:

- metodę normatywną,
- metodę koncesji.

W przypadku stosowania metody normatywnej w prawodawstwie istnieją wymagania, które należy spełnić. Jeśli wymagania te zostaną spełnione, to można rozpocząć prowadzenie działalności bankowej, bez występowania o licencję. W przypadku stosowania metody koncesji również przepisy prawne określają

wymogi, które trzeba spełnić, przy czym ich spełnienie nie jest wystarczające. Trzeba bowiem otrzymać od władz nadzorczych pozwolenie – licencję na prowadzenie działalności bankowej. W polskim prawie bankowym obowiązuje w zasadzie metoda koncesji. Trzeba także wspomnieć, że w prawodawstwie unijnym obowiązuje tzw. zasada jednego paszportu bankowego. Zgodnie z tą zasadą, jeżeli bank ma pozwolenie na prowadzenie działalności w jednym kraju unijnym to może prowadzić działalność w każdym innym kraju unijnym (np. poprzez oddział instytucji kredytowej) bez konieczności uzyskiwania kolejnego pozwolenia – wystarczy bowiem notyfikować działalność (powiadomić miejscowe władze nadzorcze).

Minimalne warunki, które trzeba spełnić, żeby założyć bank uzależnione są od rodzaju banku (w Polsce zróżnicowane są w stosunku do banków państwowych, spółek akcyjnych oraz spółdzielczych) i odnoszą się przede wszystkim do:

- założycieli,
- kapitału założycielskiego,
- osób zarządzających,
- siedziby,
- planu działalności.

Założyciele banku powinni dawać rękojmię prowadzenia spraw banku w sposób bezpieczny. Minimalna liczba założycieli banku uzależniona jest od rodzaju banku i tak liczba ta wynosi w przypadku:

- banku państwowego – 1 (Skarb Państwa),
- banku spółki akcyjnej – 3 (niezależnie czy są to osoby prawne czy fizyczne),
- banku spółdzielczego – 10 (założycielami mogą być tylko osoby fizyczne, ich liczba wynika z przepisów prawa spółdzielczego).

Kapitał założycielski nie może pochodzić z kredytu, pożyczki i źródeł, które nie są udokumentowane. Również wymagania co do kapitału założycielskiego, zwłaszcza jego wysokości, są zróżnicowane w zależności od rodzaju banku. W odniesieniu do banku państwowego działającego w Polsce, tzn. Banku Gospodarstwa Krajowego ma zastosowanie odrębna ustawa z dnia 14.03.2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, który stanowi szczególny przypadek. Jest bowiem wyjątkiem w skali unijnej, żeby działalność pojedynczego banku była regulowana odrębną ustawą. Ogólne przepisy prawa bankowego nie wskazują natomiast wymogów w zakresie kapitału założycielskiego w odniesieniu do banków państwowych. W odniesieniu do kapitału założycielskiego banku działającego w formie spółki akcyjnej wymogi są określone przede wszystkim w ustawie Prawo bankowe. Minimalna wysokość kapitału założycielskiego wniesiona w formie pieniężnej, potrzebna do założenia banku w formie spółki akcyjnej została określona na poziomie 5 mln euro, przy czym w odniesieniu do banków zrzeszających jest to poziom 20 mln euro. Część kapitału założycielskiego (ponad 5 mln

euro) może zostać wniesiona w formie niepieniężnej, jednak nie więcej niż 15% kapitału założycielskiego, pod warunkiem, że aport będzie bezpośrednio służył prowadzeniu działalności bankowej (w trakcie funkcjonowania banku wkłady niepieniężne nie mogą przekroczyć 15% funduszy zasadniczych banku). Warto ponadto wspomnieć, że jeden założyciel nie może wnieść więcej niż 50% kapitału założycielskiego. Minimalna wartość kapitału założycielskiego w banku spółdzielczym wynosi 1 mln euro pod warunkiem, że bank działa w zrzeszeniu.

W odniesieniu do osób zarządzających bankiem obowiązuje tzw. zasada czworga oczu, tzn. dwie osoby przewidziane do zarządzania bankiem (w tym prezes) powinny mieć odpowiednie wykształcenie i doświadczenie oraz dawać rękojmię prowadzenia spraw banku w sposób zabezpieczający środki zgromadzone w banku. Osoby te powinny uzyskać akredytację władz nadzorczych (w przypadku banku spółdzielczego tylko jedna osoba – prezes). Warto ponadto wspomnieć, że osoby kierujące bankiem powinny wykazać się znajomością języka polskiego (w szczególnych przypadkach nadzór może od tego odstąpić).

Założenie banku, obok spełnienia powyższych wymagań, wiąże się także z koniecznością posiadania siedziby zabezpieczającej środki zdeponowane w banku oraz przedstawienia planu działalności na najbliższe 3 lata.

Kontrola przepływu własności w bankach, czyli licencjonowanie działalności bankowej w trakcie ich funkcjonowania, ma na celu niedopuszczenie niewłaściwych osób i kapitałów do prowadzenia działalności bankowej. W Polsce kontrola przepływu własności ma miejsce tylko w odniesieniu do banków w formie spółki akcyjnej. Pominięcie innych form działalności bankowej jest uzasadnione. W przypadku banku państwowego jest bowiem tylko jeden właściciel – Skarb Państwa, a w odniesieniu do banków spółdzielczych obowiązuje następująca zasada: jeden członek – jeden głos, a zatem zwiększenie liczby udziałów nie powoduje wzrostu wpływów na sprawy banku.

W przypadku banku spółki akcyjnej kontroli podlega zarówno nabywanie akcji, jak i ich zbywanie. Przy czym w przypadku nabywania akcji obowiązuje zasada poinformowania (jeżeli w wyniku nabycia akcjonariusz przekroczy próg 5%, a jednocześnie nie osiągnie progu 10% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy) lub poinformowania i uzyskania zgody (w przypadku osiągnięcia lub przekroczenia progu 10% głosów na walnym zgromadzeniu), a w przypadku zbywania akcji tylko obowiązek poinformowania władz nadzorczych. Nadzór bankowy może odmówić udzielenia zezwolenia, jeżeli wpływ osoby zamierzającej objąć lub nabyć akcje może okazać się niekorzystny dla ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem lub gdy środki przeznaczone na nabycie akcji pochodzą z pożyczki, kredytu lub źródeł nieudokumentowanych.

3.3.2. Regulacje nadzorcze

Regulacje nadzorcze mają na celu przede wszystkim ograniczenie ryzyka w działalności bankowej, a jednocześnie konieczność ich stosowania przez banki ogranicza ich swobodę działalności. Regulacje nadzorcze nastawione są przede wszystkim na ograniczanie szeroko rozumianego ryzyka kredytowego, możliwości inwestowania wolnych środków przez banki w różnego rodzaju aktywa i zobowiązania pozabilansowe. Kolejnym rodzajem ryzyka, który jest monitorowany w sposób szczególny przez nadzór jest ryzyko cenowe (stopy procentowej i walutowe). Ryzykiem nadzorowanym w sposób szczególny od niedawna jest ryzyko operacyjne, tzn. związane z zawodnością systemów teleinformatycznych i działaniami ludzi.

Istotna grupa regulacji nadzorczych (m.in. współczynnik wypłacalności i limity zaangażowań) odniesiona jest do funduszy własnych banku. Fundusze własne pełnią bowiem ważną rolę w działalności banku, m.in. mogą absorbować jego ewentualne straty, a także wyznaczają skalę działalności prowadzoną przez bank.

Fundusze własne banku w ujęciu nadzorczym nie są pojęciem tożsamym z określeniem kapitały/fundusze własne w ujęciu rachunkowym. Z jednej strony fundusze własne nadzorcze są pojęciem szerszym, a z drugiej strony węższym od kapitałów/funduszy własnych w ujęciu rachunkowym. W skład funduszy własnych mogą bowiem wchodzić kapitały obce (zobowiązania podporządkowane) spełniające określone warunki, a z drugiej strony są one pomniejszane o wybrane pozycje. Na fundusze własne banku składają się cztery główne pozycje:

- fundusze podstawowe (w przybliżeniu są to kapitały/fundusze własne w ujęciu rachunkowym – określane jako fundusze zasadnicze oraz m.in. uprawdopodobniony zysk roku bieżącego),
- pozycje pomniejszające fundusze podstawowe (akcje własne, wartości niematerialne i prawne, wszystkie rodzaje strat),
- fundusze uzupełniające (m.in. kapitał z aktualizacji wyceny, dodatkowa kwota odpowiedzialności członków banku spółdzielczego, zobowiązania podporządkowane),
- pozycje pomniejszające fundusze własne (brakująca kwota rezerw celowych oraz zaangażowanie kapitałowe banku w inne podmioty finansowe).

Zasadą jest, że fundusze uzupełniające nie mogą być większe od funduszy podstawowych.

Współczynnik wypłacalności, nazywany także współczynnikiem adekwatności kapitałowej jest normą przyjętą w skali światowej. Upraszczając ukazuje on relację funduszy własnych w stosunku do ponoszonego ryzyka, na które to ryzyko banki muszą tworzyć wymogi kapitałowe, obliczane m.in. za pomocą metod statystycznych. Zasady tworzenia wymogów kapitałowych przede wszystkim na ryzyko kredytowe, cenowe i operacyjne reguluje NUK, która została przyjęta

w prawodawstwie unijnym w postaci dyrektywy CRD. Zasadą jest, że im mniejsze ryzyko związane jest z danym instrumentem/operacją, tym mniejszy wymóg kapitałowy jest im przypisany. Trzeba jednocześnie pamiętać, że potencjalnie mniejsze ryzyko skorelowane jest z mniejszym prawdopodobnym dochodem i ważne jest w tym przypadku umiejętne zarządzanie wypłacalnością banku w powiązaniu z jego rentownością. Wskazać należy bowiem, że jak rośnie wartość współczynnika wypłacalności to z reguły spada wtedy wysokość niektórych wskaźników rentowności banku.

Uogólniając w skali światowej przyjęto, że minimalna wartość współczynnika wypłacalności powinna wynosić 8%. Nie oznacza to, że im wyższy współczynnik wypłacalności tym lepiej, bowiem jak wspomniano wyżej może mieć to negatywny wpływ na rentowność. Wspomnieć należy jednocześnie, że w Szwajcarii wymogi co do minimalnej wysokości współczynnika wypłacalności są dużo wyższe od powszechnie przyjętych. W polskim prawodawstwie przyjęto, że w pierwszym roku funkcjonowania bank powinien posiadać współczynnik wypłacalności na poziomie co najmniej 15%, w drugim roku działalności minimum 12% i dopiero w trzecim roku funkcjonowania i kolejnych 8%.

Obok definicji, wymaganej wartości współczynnika wypłacalności oraz zasad tworzenia wymogów kapitałowych NUK/CRD odnoszą się także do wymogów nadzorczych i dyscypliny rynkowej. W wyniku wdrożenia tych przepisów m.in. zwiększone zostały wymogi informacyjne w stosunku do kredytobiorców, jak i samych banków.

Funkcjonowanie zapisów NUK/CRD wiąże się z problemami ich wdrożenia w bankach funkcjonujących w różnych krajach, bowiem przepisy implementujące dyrektywę CRD w poszczególnych krajach unijnych różnią się co do szczegółów (w praktyce występuje 27 implementacji dyrektywy CRD). Powyższe oznacza zaś, że nie można stosować w skali europejskiej jednolitych zasad wdrożenia NUK/CRD. Warto ponadto wspomnieć, że propozycje Komitetu Bazylejskiego, w tym NUK odnoszą się co do zasady do dużych banków działających w skali międzynarodowej. W Polsce przyjęto, że zapisy NUK/CRD implementowane w prawie bankowym mają stosować wszystkie banki, a przykładowo w Stanach Zjednoczonych postanowiono, że zapisy NUK będą obowiązujące tylko w stosunku do największych banków¹⁰.

Limity zaangażowań mają na celu dywersyfikację, rozrzut ryzyka. Zasięg przedmiotowy limitów jest szeroki. Limitowaniu podlega przede wszystkim zaangażowanie banku w należności (w tym kredyty), udzielone zobowiązania pozabilansowe, papiery wartościowe i udziały. Wysokość limitu odniesiona jest do wartości funduszy własnych banku, tzn. im bank posiada wyższe fundusze własne, tym w większym stopniu może angażować się we wspomniane instrumenty.

¹⁰ Szerzej na temat NUK/CRD w części III, rozdział 5.

Co do zasady bank może zaangażować się we wspomniane instrumenty w stosunku do jednego podmiotu lub grupy podmiotów powiązanych organizacyjnie lub kapitałowo w maksymalnej wysokości 25% funduszy własnych (jeżeli bank jest powiązany z podmiotem lub grupą podmiotów maksymalne zaangażowanie może wynosić 20% wspomnianych funduszy). Jako duże zaangażowanie określa się zaangażowanie stanowiące lub przekraczające 10% funduszy własnych banku. Suma dużych zaangażowań nie może przekraczać 800% funduszy własnych. Z powyższego wynika, że limitowane jest zarówno pojedyncze, jak i łączne zaangażowanie banku. Wyżej zaprezentowane limity nie odnoszą się wprost do branży czy regionu działania podmiotu, w których bank angażuje swoje środki. Z uwagi jednak na potrzebę dywersyfikacji zaangażowań bank powinien dążyć także do rozproszenia ryzyka m.in. ze względu na branżę, region działalności, sposób zabezpieczenia.

Istotną regulacją w działalności bankowej, oficjalnie określaną przez ministra finansów, a w praktyce regulacją nadzorczą jest system klasyfikacji ekspozycji kredytowych (należności i udzielonych zobowiązań pozabilansowych) oraz tworzenia rezerw na te ekspozycje. Klasyfikacji ekspozycji kredytowych związanych z kredytami detalicznymi i ekspozycjami związanymi ze Skarbem Państwa dokonuje się według jednego kryterium, tzn. opóźnienia w spłacie rat kapitałowych lub odsetek. Natomiast w odniesieniu do ekspozycji związanych z jednostkami gospodarczymi zastosowanie mają dwa niezależne kryteria (wystarczy spełnić jedno z nich), tzn. opóźnienie w spłacie rat kapitałowych lub odsetek oraz ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej dłużnika na podstawie mierników ilościowych (przede wszystkim analizy sprawozdań finansowych), a także czynników jakościowych (np. sposób zarządzania jednostką, jej pozycja na rynku, stopień uzależnienia od dostawców i odbiorców).

W odniesieniu do kredytów detalicznych wyróżnia się dwa rodzaje ekspozycji, tj. normalne (opóźnienie w spłacie do 6 miesięcy) i stracone (opóźnienie w spłacie powyżej 6 miesięcy – liczone w stosunku do aktualnie obowiązującej umowy kredytowej). W powyższym przypadku na ekspozycje normalne trzeba utworzyć rezerwę celową w minimalnej wysokości 1,5% podstawy rezerwy, a na ekspozycje stracone minimum 100% podstawy. W przypadku ekspozycji związanych ze Skarbem Państwa wyodrębnia się trzy kategorie: normalne (uogólniając opóźnienie w spłacie do 1 roku), wątpliwe (opóźnienie w spłacie od 1 roku do 2 lat) i stracone (opóźnienie w spłacie powyżej dwóch lat – we wszystkich przypadkach liczone w stosunku do pierwotnie obowiązującego, określonego w pierwszej umowie kredytowej terminu spłaty). Wysokość rezerw celowych w przypadku kategorii wątpliwe wynosi minimum 50%, a w przypadku straconych minimum 100% podstawy tworzenia rezerwy. Na ekspozycje normalne związane ze Skarbem Państwa nie trzeba tworzyć rezerwy celowej. W odniesieniu do

ekspozycji kredytowych związanych z jednostkami gospodarczymi wyodrębnia się 5 kategorii:

- normalne (opóźnienie w spłacie do 1 miesiąca, sytuacja ekonomiczno-finansowa dłużnika nie stanowi zagrożenia spłaty) – minimalna wysokość rezerwy 0% jej podstawy,
- pod obserwacją (opóźnienie w spłacie od 1 miesiąca do 3 miesięcy, sytuacja ekonomiczno-finansowa dłużnika może stanowić zagrożenie spłaty ze względu na rejon, branże działalności) – rezerwa w minimalnej wysokości 1,5% jej podstawy,
- poniżej standardu (opóźnienie w spłacie od 3 miesięcy do 6 miesięcy, sytuacja ekonomiczno-finansowa dłużnika może stanowić zagrożenie spłaty) – minimum 20% podstawy rezerwy,
- wątpliwe (opóźnienie w spłacie od 6 miesięcy do 1 roku, u dłużnika powstała strata) – minimum 50% podstawy rezerwy,
- stracone (opóźnienie w spłacie ponad 1 rok, postępowanie sądowe, miejsce dłużnika nie jest znane, upadłość) – minimum 100% podstawy rezerwy.

3.3.3. Inspekcje i sankcje nadzorcze

Nadzór bankowy ma możliwość przeprowadzania inspekcji w bankach. Inspekcje mogą mieć miejsce w siedzibie nadzorcy (tzw. zza biurka) oraz w siedzibie banku (tzn. na miejscu). Inspekcje zza biurka polegają przede wszystkim na analizowaniu wyników ekonomiczno-finansowych i ogólnej sytuacji banku na podstawie nadesłanych przez bank informacji, w tym sprawozdawczości bankowej. Nadzór zza biurka może przynieść efekty tylko pod warunkiem, że informacje które są przekazywane do nadzorcy będą wiernie oddawały sytuację banku, tzn. będą rzetelne. Opisywany powyżej nadzór ma charakter ciągły. Inspekcje w siedzibie banku mają natomiast bardziej doraźną formę, są przeprowadzane w określonych odstępach czasowych. Banki, które są w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej, w tym realizujące programy naprawcze są poddawane inspekcjom częściej niż banki znajdujące się w dobrej kondycji ekonomiczno-finansowej. Inspekcje w siedzibie banku mogą mieć charakter zapowiedziany lub niezapowiedziany. Praktyką jest przeprowadzanie inspekcji wcześniej zapowiedzianych. Natomiast inspekcje niezapowiedziane przeprowadza się zdecydowanie rzadziej, w sytuacjach kiedy podejrzewa się że w banku mogą mieć miejsce przypadki naruszenie przepisów prawnych. Niezależnie od formy łatwiej przeprowadza się inspekcje małego banku, który nie prowadzi rozbudowanej, złożonej działalności niż dużego banku prowadzącego działalność na szeroką skalę. Ponadto inspekcje można podzielić na:

- kompleksowe – obejmujące całe spektrum działalności banku,

- wycinkowe, problemowe – koncentrujące się na badaniu wybranego obszaru działalności banku.
Inspekcja nadzorcza składa się z trzech zasadniczych etapów:
- przedinspekcyjnej – z reguły mającej miejsce w siedzibie nadzorca, polegającej na zapoznaniu się z posiadanymi dokumentami i określeniu zakresu i czasu trwania inspekcji,
- właściwej inspekcji – mającej miejsce w siedzibie banku i obejmującej przede wszystkim zbieranie informacji oraz ich analizowanie,
- pouspekcyjnej – obejmującej przygotowanie uwag do protokołu z inspekcji oraz opracowanie zaleceń pokontrolnych.

Działania restrykcyjne mogą być skierowane do banku jako instytucji (restrykcje o charakterze strukturalnym) oraz do osób zarządzających bankiem (tzw. restrykcje personalne). W ramach obu rodzajów restrykcji wyróżnia się restrykcje o charakterze niefinansowym i finansowym.

Wśród restrykcji o charakterze niefinansowym skierowanych do banku jako instytucji, wskazać można m.in. następujące działania – w kolejności od najmniej restrykcyjnych do najbardziej restrykcyjnych:

- nałożenie na bank, w którym powstała strata lub niebezpieczeństwo niewypłacalności obowiązku opracowania i wdrożenia programu naprawczego,
- ustanowienie kuratora nadzorującego wykonanie programu naprawczego przez bank,
- wprowadzenie zarządu komisarycznego,
- zawieszenie działalności bankowej i wnioskowanie do sądu o ogłoszenie upadłości banku.

Uchylenie zezwolenia na utworzenie banku i jego likwidacja lub przejęcie banku przez inny bank może nastąpić, jeżeli w banku powstała strata przekraczająca połowę funduszy własnych banku.

Restrykcje o charakterze finansowym skierowane do banku jako instytucji polegają na nałożeniu kary finansowej na bank w maksymalnej wysokości 1 mln zł. Karę o charakterze finansowym nakłada się przede wszystkim na banki naruszające w sposób zasadniczy obowiązujące przepisy prawne, natomiast sankcje o charakterze niefinansowym na banki będące w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej.

Sankcje o charakterze niefinansowym skierowane do osób zarządzających bankiem polegają na zawieszeniu w czynnościach członków zarządu i wnioskowaniu przez władze nadzorcze ich odwołania. Restrykcje finansowe polegają natomiast na nałożeniu kary pieniężnej na członków zarządu w maksymalnej wysokości trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia brutto, wyliczonego na podstawie wynagrodzenia za ostatnie trzy miesiące przed nałożeniem kary.

Niezależnie od rodzaju podejmowanych działań restrykcyjnych, przy każdej interwencji, powinny być zachowane dwie podstawowe zasady:

- skala interwencji powinna być adekwatna do skali problemów banku,
- interwencja powinna być przeprowadzana w sposób dyskretny, aby nie narażać banku na tzw. run.

Bibliografia

Dokumenty prawne

- Ustawa z dnia 16.09.1982 r. Prawo spółdzielcze (DzU nr 30, poz. 210 ze zm.).
 Ustawa z dnia 29.08.1997 r. Prawo bankowe (DzU nr 140, poz. 939 ze zm.).
 Ustawa z dnia 7.12.2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (DzU nr 119, poz. 1252 ze zm.).
 Ustawa z dnia 14.03.2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (DzU nr 65, poz. 594 ze zm.).
 Ustawa z dnia 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (DzU nr 157 poz. 1119 ze zm.).

Wydawnictwa zwarte i artykuły

- Domunik M., Zaleska M., *Nadzorowanie rynku finansowego w Austrii*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, Zeszyt nr 67, Warszawa 2006.
 Koleśnik J., *Polskie konglomeraty finansowe – identyfikacja i wymogi nadzorcze*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, Zeszyt nr 65, Warszawa 2006.
 Koleśnik J., *Regulacje nadzorcze*, [w:] J. Koleśnik, M. Zygierewicz, *Wpływ zmian rozwiązań regulacyjnych na działalność banków w 2005 roku*, Związek Banków Polskich, Centrum Prawa Bankowego i Informacji, Warszawa 2006.
 Rose T.A., J. de Luna-Martinez, *International Survey of Integrated Financial Sector Supervision*, World Bank Policy Research Working Paper 3096, lipiec 2003.
 Taylor M., Fleming A., *Integrated Financial Supervision. Lessons of Northern European Experience*, World Bank Research Working Paper, Number 2223, listopad 1999.
 Zaleska M., Misiak I., *Systemy nadzoru nad rynkiem finansowym w Austrii, Belgii, Irlandii oraz w Niemczech – analiza porównawcza*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, Zeszyt nr 58, Warszawa 2005.
 Zaleska M., Roszczyk M., *Nadzór zintegrowany w Wielkiej Brytanii. Porównanie z rozwiązaniami skandynawskimi*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, Zeszyt nr 55, Warszawa 2005.
 Zaleska M., Winnicki P., *Zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym w Skandynawii – analiza porównawcza*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, Zeszyt nr 54, Warszawa 2005.