

Eugeniusz Gostomski

Uniwersytet Gdański

NADZÓR BANKOWY W KRAJACH STREFY EURO – ZADANIA, STRUKTURA I KIERUNKI EWOLUCJI

1. Wyzwania dla nadzoru bankowego wynikające ze zmian we współczesnej bankowości

Nadzór bankowy to urząd – osobny podmiot, bank centralny lub ministerstwo finansów, którego celem jest:

- zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych;
- przestrzeganie przez banki przepisów zewnętrznych, wewnętrznych regulacji prawnych i zasad dobrej praktyki bankowej;
- przestrzeganie przez instytucje kredytowe warunków uczciwej konkurencji na rynku usług bankowych [*Bankowość...* 2001, s. 213-214].

Dobrze funkcjonujący nadzór bankowy przyczynia się istotnie do stabilności systemu bankowego w każdym kraju poprzez licencjonowanie działalności bankowej, kreowanie norm ostrożnościowych, monitorowanie sytuacji finansowej banków, przeprowadzanie inspekcji w siedzibach banków, tworzenie systemów wczesnego ostrzegania przed zjawiskami kryzysowymi i podejmowanie w razie potrzeby działań restrykcyjnych wobec banków. System bankowy jest stabilny, kiedy nie ma niebezpieczeństwa wystąpienia w danym kraju kryzysu bankowego, tzn. banki nie są zagrożone masowym wycofywaniem wkładów, co prowadziłoby do zawieszenia regulowania przez nie zobowiązań lub wymagało udzielenia im pomocy na dużą skalę przez rząd. Stabilność systemu bankowego jest warunkiem pełnienia przez banki w sposób efektywny funkcji, dla których zostały one powołane: emisji pieniądza, dokonywania alokacji i transformacji środków finansowych, przeprowadzania rozliczeń pieniężnych i wykonywania innych zadań.

Ze względu na duże znaczenie banków w gospodarce narodowej i konieczność zapewnienia stabilności systemu bankowego zarządzanie każdą instytucją kredy-

ową musi być uzupełnione przez skuteczny nadzór bankowy. Zmiany zachodzące w bankowości od kilkunastu lat, w których wyniku działalność bankowa stała się bardziej złożona, stanowią duże wyzwanie dla nadzoru bankowego/finansowego w krajach Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie miały przy tym cztery czynniki:

- 1) internacjonalizacja działalności bankowej,
- 2) wzrost znaczenia rynków kapitałowych dla banków,
- 3) zwiększenie się skali działania banków m.in. na skutek procesów łączeniowych w bankowości,
- 4) skrócenie łańcucha tworzenia wartości w bankach na skutek szerokiego wykorzystywania outsourcingu.

Ad 1. W wyniku liberalizacji obrotów kapitałowych na świecie i ujednolicenia warunków prowadzenia działalności bankowej w krajach Unii Europejskiej znacznie wzrosły transgraniczne operacje bankowe w tych krajach, np. łączna suma zagranicznych należności i zobowiązań banków niemieckich w latach 1989-2004 zwiększyła się ponad sześciokrotnie (pod koniec 2004 r. ich zagraniczne należności wynosiły 1,5 biliona euro, a zagraniczne zobowiązania prawie 1 bilion euro). Internacjonalizacja działalności bankowej będzie nadal postępować, chociażby w związku z otwieraniem się gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej i gospodarki chińskiej.

Ad 2. Zwiększenie aktywności banków na rynku kapitałowym i rynku pochodnych instrumentów finansowych (usługi w dziedzinie bankowości inwestycyjnej, sekurytyzacja należności kredytowych, sprzedaż instrumentów pochodnych) prowadzi do zmiany struktury dochodów banków – wzrasta udział dochodów prowizyjnych w ich całkowitych dochodach kosztem zmniejszania się udziału dochodów odsetkowych.

Ad 3. W wyniku globalizacji rynków kapitałowych i powstania dużych ugrupowań integracyjnych nowego znaczenia nabrała skala działalności bankowej oraz wielkość bazy kapitałowej banków. Szczególnie operacje papierami wartościowymi i rozliczanie płatności muszą dokonywać się na dużą skalę, by bank był konkurencyjny na rynku. W dziedzinie bankowości inwestycyjnej i bankowości korporacyjnej o pozycji konkurencyjnej banku decyduje jego zdolność do absorpcji ryzyka, co przy działalności na dużą skalę wymaga posiadania wysokich funduszy własnych.

Ad 4. Banki przywiązują dużą wagę do poprawy łańcucha tworzenia wartości. Aby go skrócić i obniżyć koszty operacyjne, korzystają coraz częściej z outsourcingu, np. w zakresie obsługi telefonicznej klientów (prowadzenie *call center*) czy przetwarzania danych. Tą drogą następuje zamiana części kosztów stałych na koszty zmienne, a zdolność banku do świadczenia usług może być elastycznie dostosowana do popytu [Lamberti 2005, s. 20-22].

Powyższe zmiany na rynku usług bankowych stanowią dla banków duże wyzwanie w zakresie zarządzania ryzykiem. Internacjonalizacja działalności bankowej powoduje, że coraz większa część ryzyka danego banku związana jest z jego działalnością za granicą. Wraz z postępującą integracją rynków finansowych zwiększa się niebezpieczeństwo, że niewypłacalność i upadłość jednego banku w

którymś kraju metodą reakcji łańcuchowej rozszerzy się na inne krajowe i zagraniczne instytucje finansowe i tym samym zagrozi stabilności systemu finansowego. Zjawisko to nazywamy ryzykiem zarażenia się kryzysem (*contagion*) (szerzej zob. [Ostalecka 2003, s. 333-335]). Duże ryzyko niosą ze sobą operacje instrumentami pochodnymi. Przedmiotem troskliwej kontroli ze strony kierownictwa banku musi być też jakość usług świadczonych przez instytucje outsourcingowe. Powyższymi zagadnieniami interesuje się nadzór bankowy, który musi wprowadzać ciągle nowe instrumenty i dostosowywać strategie nadzorcze do zmieniających się warunków na rynku. Analiza *ex post* sprawozdań finansowych banków i raportów audytorskich przez nadzór obecnie już nie wystarcza i powinna być uzupełniona o działania preferencyjne. Równocześnie wzrasta znaczenie kontroli przeprowadzanej przez nadzór bankowy w siedzibach banków¹.

2. Organizacja nadzoru bankowego w krajach Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej istnieje zdecentralizowany model nadzoru bankowego. Oznacza to, że nadzór nad bankami w każdym kraju należącym do Unii Europejskiej sprawuje określony organ krajowy, który jednak intensywnie współpracuje z władzami nadzoru bankowego w pozostałych krajach członkowskich. Takie rozwiązanie sprawia, że nadzorcy są blisko banków i w swojej pracy uwzględniają specyfikę krajowego systemu bankowego. Natomiast dzięki współpracy krajowego nadzoru bankowego z nadzorami zagranicznymi przedmiotem badań ze strony organów nadzorczych może być działalność banków zagranicznych na rynku krajowym i banków krajowych na rynkach zagranicznych.

Funkcjonowanie nadzoru na płaszczyźnie Unii Europejskiej opiera się na trzech kluczowych zasadach:

- harmonizacji minimalnych wymagań kapitałowych niezbędnych do prowadzenia działalności bankowej i pokrycia ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego banku;
- sprawowaniu nadzoru nad bankami przez instytucje krajowe;
- wzajemnym uznawaniu przez nadzór kraju goszczącego reguł nadzorczych obowiązujących w kraju, skąd pochodzi oddział banku zagranicznego (natomiast banki zależne zagranicznych holdingów podlegają nadzorowi kraju goszczącego).

Powyższe zasady tworzą ramy dla funkcjonowania nadzoru bankowego w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Treść, jaką te ramy są wypełniane, ciągle jeszcze na płaszczyźnie europejskiej jest znacznie zróżnicowana. Niektóre narodowe władze nadzorcze w swojej pracy opierają się głównie na

¹ W dużych bankach amerykańskich już od dawna stale obecni są pracownicy organów nadzoru finansowego, których zadaniem jest wykrywanie nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu finansowemu tych instytucji w czasie rzeczywistym.

raportach i meldunkach banków, podczas gdy w innych krajach UE na pierwszy plan wysuwają się inspekcje przeprowadzane w bankach.

We wszystkich krajach Unii Europejskiej istnieje zgodność co do tego, że nadzór bankowy powinien zapewniać stabilność sektora bankowego poprzez ochronę interesów deponentów oraz przestrzeganie przez banki prawa i reguł działania gospodarki rynkowej. Jednocześnie w ramach UE można zauważyć różnice w zakresie wyznaczania celów drugorzędnych i szczegółowego określania zadań nadzoru bankowego w poszczególnych krajach, np. we Włoszech bank centralny nie tylko sprawuje nadzór nad działalnością banków komercyjnych, ale również czuwa nad przestrzeganiem przez nie zasad uczciwej konkurencji. Natomiast w Wielkiej Brytanii sprawowanie nadzoru bankowego połączone jest z funkcją ochrony interesów konsumentów w sektorze finansowym. Takie podejście do nadzoru bankowego krytykowane jest m.in. przez Niemcy, które zwracają uwagę na niebezpieczeństwo wystąpienia przy takim rozwiązaniu konfliktu interesów i narażenia na szwank reputacji nadzoru bankowego z powodu działań podejmowanych przez jego organy na płaszczyznach nie związanych bezpośrednio z bezpieczeństwem banków (zob. [Meister 2006]).

W krajach UE występują różne rozwiązania instytucjonalne w zakresie nadzoru bankowego. W większości krajów UE i w USA istnieje rozłączny nadzór nad poszczególnymi segmentami sektora finansowego. W pozostałych zaś krajach dokonano unifikacji nadzoru bankowego, ubezpieczeniowego i związanego z papierami wartościowymi, tworząc uniwersalny nadzór finansowy. Takie rozwiązanie przyjęto m.in. w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Holandii, w krajach skandynawskich i na Węgrzech.

W Niemczech zintegrowany nadzór finansowy został utworzony w 2002 r. z inicjatywy federalnego ministerstwa finansów. W wyniku połączenia trzech dotychczasowych urzędów sprawujących nadzór nad bankami, firmami ubezpieczeniowymi i nad rynkiem papierów wartościowych powstał Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), który zatrudnia ok. 1000 osób. Kieruje nim prezes, któremu podlega trzech dyrektorów stojących na czele pionu bankowego, ubezpieczeniowego i handlu papierami wartościowymi. Z perspektywy kilku już lat funkcjonowania w Niemczech zintegrowanego nadzoru finansowego ocenia się, że idea połączenia trzech oddzielnych urzędów nadzorczych w jeden organ była słuszna. Poszczególne piony zintegrowanego urzędu nadzorujące podległe im segmenty rynku finansowego właściwie uwzględniają ich specyfikę.

Przesłanką łączenia instytucji nadzorczych w jeden urząd jest funkcjonowanie w wielu krajach konglomeratów finansowych, które świadczą usługi w różnych sektorach rynku finansowego – od bankowości poprzez rynek papierów wartościowych do ubezpieczeń. Zaletą zintegrowanego nadzoru finansowego jest właśnie możliwość łatwiejszego nadzorowania konglomeratów finansowych. Istnienie jednego urzędu nadzorczego ułatwia też dokonywanie całościowej oceny sytuacji

w sektorze finansowym. Kolejne zalety modelu zintegrowanego wiążą się z efektywnością i elastycznością regulacyjną. W warunkach funkcjonowania zintegrowanego nadzoru finansowego zostają wyeliminowane tzw. wojny kompetencyjne pomiędzy poszczególnymi urzędami nadzorczymi i zrzucanie odpowiedzialności przez jeden organ nadzorczy na drugi. Duże znaczenie ma też możliwość obniżenia tą drogą kosztów sprawowania nadzoru nad instytucjami finansowymi, ponieważ scentralizowana zostaje kadra i infrastruktura oraz następuje standaryzacja raportów składanych przez instytucje finansowe do władz nadzorczych. Jednocześnie wprowadzenie zintegrowanego nadzoru nad instytucjami finansowymi wiąże się z niebezpieczeństwem, że nowo utworzony urząd będzie dysponował zbyt dużymi kompetencjami, co będą próbowały wykorzystać różne grupy nacisku. Urząd ten może też okazać się instytucją sztywną i mało efektywną z powodu nadmiernego zbiurokratyzowania.

Dalsze zharmonizowanie rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru bankowego, nadzoru nad towarzystwami ubezpieczeniowymi i rynkiem papierów wartościowych zakłada przyjęty przez UE w 2000 r. „Plan rozwoju usług finansowych” (Financial Services Action Plan). Zakłada on ściślejszą koordynację działań podejmowanych przez instytucje nadzorcze w poszczególnych krajach i ujednolicenie sprawozdań finansowych składanych nadzorowi przez banki i inne instytucje finansowe. W dalszej perspektywie istniejący obecnie w krajach UE zdecentralizowany model nadzoru bankowego, połączony z wzajemnym uznawaniem krajowych regulacji nadzorczych i ścisłą współpracą organów sprawujących nadzór nad rynkami finansowymi, może okazać się niewystarczający. Zintegrowane rynki finansowe wymagają bowiem zintegrowanego nadzoru, przynajmniej w odniesieniu do holdingów finansowych prowadzących działalność w wielu krajach. Konieczne zatem może okazać się utworzenie w przyszłości ponadnarodowej europejskiej instytucji nadzoru finansowego. Według E. Meistera, członka Zarządu Bundesbanku, mogłoby to nastąpić w trzech etapach:

- Pierwszy etap polegałby na zacieśnieniu współpracy między urzędami nadzoru bankowego w poszczególnych krajach w zakresie wprowadzania w życie dyrektyw unijnych i standardów dotyczących sprawozdawczości bankowej.
- Druga faza obejmowałaby utworzenie komisji do spraw nadzoru finansowego, do której kompetencji należałyby: interpretacja regulacji unijnych i pomaganie krajowym organom nadzorczym przy wprowadzaniu ich w życie. Sukcesywnie trzeba zmniejszać liczbę instytucji, którym banki muszą składać sprawozdania, a docelowo należy utworzyć centralną platformę wymiany danych.
- Trzeci krok powinien obejmować ujednolicenie formatu i treści sprawozdań składanych przez banki. Równocześnie należy podjąć działania w celu stworzenia w ramach UE jednolitego systemu nadzoru finansowego na wzór europejskiego systemu banków centralnych. Na jego czele powinien stać ponadnarodowy organ, który sprawowałby nadzór nad holdingami finansowymi

prowadzącymi działalność transgraniczną. Natomiast wszystkie banki działające w skali krajowej lub regionalnej byłyby nadzorowane wyłącznie przez odpowiedni narodowy urząd nadzoru bankowego/finansowego.

3. Europejski centralny nadzór bankowy

W styczniu 2004 r. w wyniku decyzji Komisji Europejskiej UE powstał Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych (Committee of European Banking Supervisors – CEBS). Składa się on z wysokiej rangi przedstawicieli krajowych organów nadzoru bankowego, banków centralnych krajów UE i Europejskiego Banku Centralnego. Siedzibą CEBS jest Londyn. CEBS pełni następujące zadania:

- doradza Komisji Europejskiej przy opracowywaniu regulacji prawnych dotyczących sektora bankowego,
- czuwa nad wprowadzaniem przez kraje UE dyrektyw unijnych w zakresie bankowości i dąży do harmonizacji praktyk nadzorczych w ramach UE,
- stanowi płaszczyznę wymiany informacji o nadzorowanych instytucjach i zwiększenia współpracy między narodowymi instytucjami nadzorczymi.

Wraz z utworzeniem CEBS znacznie poszerzona i pogłębiona została współpraca pomiędzy instytucjami nadzoru bankowego w krajach Unii Europejskiej. CEBS współpracuje z Bankowym Komitetem Nadzorczym (Banking Supervision Committee – BSC), który jest usytuowany przy Europejskim Banku Centralnym. BSC składa się również z przedstawicieli urzędów nadzorczych i banków centralnych krajów UE. Oprócz wymiany informacji zajmuje się problemem stabilności finansowej i rozwoju systemu bankowego w krajach należących do UE.

Spotkania w ramach CEBS i BSC mogą ułatwić utworzenie w przyszłości ponadnarodowego europejskiego urzędu nadzoru bankowego. Jednak wcześniej kraje UE będą musiały rozstrzygnąć kilka zasadniczych kwestii:

- Czy należy utworzyć Centralny Urząd Nadzoru Bankowego, czy powołać System Europejskiego Nadzoru Bankowego?
- Czy centralna instytucja nadzorcza w UE powinna zajmować się wyłącznie nadzorem bankowym, czy również nadzorem nad innymi instytucjami finansowymi?
- Czy podlegać jej będą wszystkie banki, czy tylko instytucje kredytowe prowadzące działalność transgraniczną?

Na obecnym etapie rozwoju integracji w ramach Unii Europejskiej utworzenie ponadnarodowego nadzoru bankowego, który swoim zasięgiem obejmowałby wszystkie duże banki w krajach członkowskich, utrudniają dwa zasadnicze czynniki:

- brak unii politycznej,
- utrzymywanie się między krajami UE dużych różnic w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, a zwłaszcza bankowych usług detalicznych.

W tej sytuacji większość krajowych nadzorów bankowych wypowiada się przeciwko koncepcji utworzenia centralnego nadzoru bankowego w ramach Unii

Europejskiej. Podobne stanowisko zajmuje Komisja Europejska. Przywiązuje ona dużą wagę do jasnego określenia zadań krajowych organów nadzorczych, opowiada się przeciwko dublowaniu obowiązków sprawozdawczych banków i jest orędownikiem pogłębienia partnerskiej współpracy między krajowymi urzędami nadzoru bankowego.

Wydaje się, że jest jeszcze za wcześnie na utworzenie w UE ponadnarodowego nadzoru bankowego. Natomiast potrzebne jest dalsze zacieśnianie współpracy między instytucjami sprawującymi nadzór nad bankami w poszczególnych krajach UE, np. poprzez organizację wspólnych warsztatów. Stanowią one dogodne forum prezentacji partnerom zagranicznym krajowych rozwiązań w dziedzinie nadzoru bankowego, kształtowania wzajemnego zrozumienia i tworzenia optymalnych narzędzi do sprawowania operacyjnego nadzoru nad bankami.

Literatura

- Bankowość. Podręcznik akademicki*, red. W.L. Jaworski, Z. Zawadzka, Poltext, Warszawa 2001.
- Lamberti H.J., *Neue Herausforderungen für Banken und Aufsicht*, „Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen” 2005 nr 10.
- Meister E., *Zukunft der Finanzaufsicht in Europa* (Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main), „Auszüge aus Presseartikeln” 2006 nr 6.
- Ostalecka A., *Niestabilność systemów finansowych i jej konsekwencje dla gospodarki światowej*, [w:] *Bankowość wobec procesów globalizacji*, Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk 2003.

BANKING SUPERVISION IN EUROPEAN UNION MEMBER STATES – TASKS, STRUCTURE, AND DIRECTIONS OF EVOLUTION

Summary

Internationalization of banking activity, growth of the role of capital market for banks, enlargement of the size of banks as a result of mergers and wider use of outsourcing make a big challenge for the system for banking supervision. Banks engaged in international trade are exposed on the risk of contagion effect by crisis in other countries.

In the European Union there is a decentralized model of banking supervision, but the local supervisors co-operate intensively. In some Member States there is an integrated model of banking supervision, but in the majority of countries it functions on separate segments of financial market. At present in the European Union there are no possibilities to establish a supranational system of banking supervision.