

Władysław FILAR¹
Kinga STĘPIEŃ²

BEZPIECZEŃSTWO I STABILNOŚĆ FINANSOWA JAKO CEL I ZADANIE INSTYTUCJI NADZORU

W niniejszym opracowaniu zaprezentowany został problem stabilności finansowej krajowego systemu finansowego i jego wpływ na stan całej gospodarki narodowej. Uwzględniono w nim także znaczenie globalnej stabilności finansowej, które wzrasta wraz z powstawaniem kolejnych instytucji finansowych prowadzących działalność w jednym lub kilku krajach a nawet na kilku kontynentach.

1. WPROWADZENIE

Ostatni globalny kryzys finansowo-gospodarczy mocno odbił się na kondycji rynków finansowych po obu stronach Atlantyku, ukazując ich obszary słabości i brak stabilności. Polskie problemy z tym związane (nie licząc krótkiego zakłócenia, dotyczącego opcji walutowych) zasadniczo ominęły, albowiem żaden polski bank, instytucja finansowa czy ubezpieczeniowa nie była zmuszona do wielomiliardowych odpisów ze względu na nie-trafione inwestycje w instrumenty pochodne czy amerykański rynek nieruchomości. Niemniej jednak to nie oznacza, że polski system finansowy jest nadal bezpieczny i nie ma tu zagrożeń. W rezultacie tego kryzysu gospodarka polska odczuła duże spowolnienie, a banki znacząco ograniczyły akcję kredytową, co sprawiło, że na rynku finansowym nadal panuje duża niepewność co do przyszłego ryzyka. W Polsce troska o stabilność systemu finansowego ustawowo została powierzona Narodowemu Bankowi Polskiemu, który ostatnio przygotował i opublikował kolejny „Raport stabilności polskiego systemu finansowego 2009”. Wnioski płynące z tego raportu dla Polski są jednak optymistyczne. Niemniej problem stabilności systemu finansowego jest zawsze aktualny, a jego prezentacja stanowi temat wiodący tej publikacji.

2. INTERPRETACJA POJĘCIA STABILNOŚCI FINANSOWEJ

W większości krajów europejskich pojęcie stabilności finansowej nie jest definiowane, pozostawiając tym samym większe pole do różnych interpretacji. Co więcej, stabilność finansowa nie jest także sama w sobie precyzyjnie określona. Prezes Bundesbanku, prof. Axel Weber, pisze o stabilności finansowej: „jako o zdolności systemu finansowego do dobrego wykonywania podstawowych funkcji makroekonomicznych, w tym w sytuacjach napięć i w okresach dostosowań strukturalnych. Obejmuje to efektywną alokację zasobów finansowych i ryzyka, jak też zapewnienie efektywnej infrastruktury finansowej. Nawet w stabilnym systemie finansowym - pisze prof. Weber - nie można bowiem wykluczyć napięć w niektórych segmentach rynku albo między niektórymi uczestnikami rynku, np.

¹ Dr hab Władysław Filar, prof. PRz, Zakład Finansów i Bankowości, Wydział Zarządzania i Marketingu, Politechnika Rzeszowska.

² Dr Kinga Stępień, Zakład Finansów i Bankowości, Wydział Zarządzania i Marketingu, Politechnika Rzeszowska.

jako skutki konkurencji czy zmian technologicznych. System finansowy musi być odporny, aby mógł poradzić sobie z takimi wyzwaniami. To wymaga przede wszystkim, aby gracze rynkowi odpowiadali sami za swoje działania, zwłaszcza w odniesieniu do zarządzania i ochrony przed ryzykiem, jak również zapewniona była odpowiednia dyscyplina rynkowa”³. Europejski Bank Centralny w swoich wydawanych półrocznie przeglądach stabilności finansowej (Financial Stability Review) definiuje stabilność finansową jako: „Warunek, w którym system finansowy, składający się z pośredników finansowych, rynków i infrastruktury rynkowej jest zdolny do sprostania wstrząsom i do poradzenia sobie z nierównowagami rynkowymi, w ten sposób ograniczając prawdopodobieństwo zakłóceń procesu pośrednictwa finansowego, co mogłoby poważnie zakłócić alokację oszczędności na rzecz dochodowych możliwości inwestycyjnych. (...) Ochrona stabilności finansowej wymaga identyfikacji głównych źródeł ryzyka i wrażliwości, takich jak: nieefektywność alokacji zasobów finansowych od oszczędzających do inwestorów i zła wycena albo złe zarządzanie ryzykiem finansowym. Identyfikacja ryzyka i wrażliwości jest niezbędna, ponieważ nadzorowanie stabilności finansowej musi mieć charakter wyprzedzający: nieefektywność w alokacji kapitału lub niedostatek w wycenie i zarządzaniu ryzykiem mogą podważyć przyszłą stabilność systemu finansowego, a przez to stabilność ekonomiczną. Natomiast NBP w swoim raporcie o stabilności stwierdza, że „Stabilność systemu finansowego to stan, w którym system finansowy pełni wszystkie swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń w znacznej skali”⁴.

Można zatem przyjąć za J.K. Solarzem, że stabilność systemu finansowego zasadniczo należy rozumieć jako brak zaburzeń w jego funkcjonowaniu lub uzyskanie trwałej i dynamicznej równowagi na powiązanych ze sobą rynkach finansowych. Zapewnienie stabilności finansowej kraju polega na eliminowaniu zaburzeń i niesprawności w funkcjonowaniu systemu finansowego, tak aby pełnił on swoją rolę pośrednika finansowego dla gospodarki⁵.

Inna definicja tego autora stanowi, że stabilność finansowa to zdolność do zachowania płynności finansowej oraz poszczególnych banków oraz do pokrywania strat i ryzyka nieodłącznie towarzyszącego ich działalności z kapitału własnego⁶. Stąd też J. Pietrewicz formułuje tezę, że stabilność sektora bankowego stanowi jedną z podstaw stabilności systemu gospodarczego kraju⁷. Wyznacza bowiem przesłanki racjonalnych decyzji alokacyjnych w sferze kapitału i sprzyja efektywnemu działaniu podmiotów gospodarczych. Natomiast zakłócenia w sprawnym funkcjonowaniu systemu finansowego oraz pośrednictwie finansowym zawsze wywierają negatywne skutki dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

³ Financial Stability review, November 2005, ECB, Frankfurt am Main 2005, s. 6.

⁴ *Przegląd stabilności systemu finansowego, I półrocze 2007*, NBP, Warszawa 2007, s. 2.

⁵ J.K. Solarz, *Międzynarodowy system finansowy*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2001, s. 183-184.

⁶ J.K. Solarz, *Rozwój systemów bankowych*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1996, s. 123.

⁷ J. Pietrewicz, *Konkurencyjność polskiego sektora bankowego w warunkach jednolitych standardów ostrożnościowych*, „Bank i Kredyt”, 2000, nr 5, s. 50.

3. FORMALNO - PRAWNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA NADZORU BANKOWEGO

W teorii ekonomii eksponuje się rolę banków i instytucji finansowych w rozwoju gospodarczym oraz traktuje się je jako jeden z najważniejszych elementów tworzących gospodarkę rynkową. Opracowania teoretyczne oraz badania empiryczne potwierdzają, że stabilność i nowoczesność systemu finansowego, w tym systemu bankowego wywiera pozytywny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego. Jak stwierdza A. Wojtyna związki stanu systemu finansowego i wzrostu gospodarczego ujawniają się w tym, że⁸:

- system finansowy ocenia potencjalnych przedsiębiorców i dokonuje selekcji najbardziej obiecujących projektów inwestycyjnych,
- systemy finansowe mobilizują zasoby do finansowania obiecujących projektów,
- systemy finansowe umożliwiają inwestorom dywersyfikację ryzyka związanego z działalnością innowacyjną,
- systemy finansowe ujawniają potencjalne korzyści z działalności innowacyjnej.

Z powyższego wynika, że istnieje wiele ścisłych związków pomiędzy sprawnością rynków finansowych i rozwojem gospodarczym a stabilność systemu bankowego wyznaczając podstawy racjonalnych decyzji alokacyjnych w sferze kapitału sprzyja efektywnej działalności podmiotów gospodarczych i stanowi jeden z decydujących warunków prawidłowego rozwoju gospodarki krajowej. Natomiast zakłócenia w sprawnym funkcjonowaniu systemu finansowego oraz sferze pośrednictwa finansowego wywierają negatywne skutki społeczno-ekonomiczne. Stąd też konieczność zapewnienia bezpieczeństwa finansowego i stabilności polskiego systemu bankowego.

Przed reformą bankową z końca lat osiemdziesiątych nadzór bankowy w Polsce nie był potrzebny, ponieważ banki pełniły role wyznaczone przez organy władzy państwowej i nie mogły działać na własny rachunek. Narodowy bank Polski nie posiadał autonomii i podlegał Ministrowi Finansów. W 1989 roku przyjęto ustawę Prawo bankowe oraz ustawę o Narodowym Banku Polskim wprowadzając funkcjonowanie polskiego nadzoru bankowego, którego główny cel został określony w art.133 ustęp 1 obowiązującej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe. Stanowi go zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodność działalności banków z przepisami niniejszej ustawy, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku⁹. Są również cele pośrednie, które nie wynikają wprost z przepisów, ale można je określić na podstawie realizowanej polityki nadzorczej. Należą do nich:

- wspieranie polityki monetarnej poprzez działania na rzecz stabilności i bezpieczeństwa systemu bankowego,
- ocena i kontrola ryzyka systemu bankowego oraz promowanie prowadzenia działalności bankowej w sposób rzetelny i bezpieczny poprzez wydawanie regulacji ostrożnościowych oraz sprawowanie nadzoru,
- podejmowanie, w koniecznych przypadkach, działań administracyjnych mających na celu wyeliminowanie potencjalnych zagrożeń lub ich skutków dla bezpieczeństwa

⁸ A. Wojtyna, Podstawy trwałego wzrostu gospodarczego i służące temu polityki, RSSG przy radzie Ministrów, „Raport” nr 13 Warszawa, s.98.

⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo Bankowe, Dz. U. 2002 r., Nr 72, poz. 665, z późniejszymi zmianami.

środków pieniężnych, tak jak zapewnienie równych warunków konkurencji dla wszystkich banków.

Kwestia bezpieczeństwa środków pieniężnych uwzględniona jest w czynnościach regulujących i kontrolnych nadzoru. Do czynności regulacyjnych należy ustalenie przez organ nadzoru składników kapitału własnego banku, norm płynności pokrycia funduszami własnymi aktywów banku (współczynnika wypłacalności) oraz dopuszczalnych norm poszczególnych rodzajów ryzyka bankowego. Komisja Nadzoru Bankowego określa te wielkości w formie zarządzenia.

Przy zapewnianiu zgodności działalności banków z przepisami ustawy, w pierwszej kolejności badaniu podlegają warunki uzyskania zgody na prowadzenie czynności bankowych. Z kolei przy badaniu legalności brane są pod uwagę tylko przepisy prawa bankowego (nie obejmuje ono przepisów prawa dewizowego, podatkowego czy bilansowego), co eliminuje dublowanie obowiązków innych służb kontrolno-nadzorczych. Jednakże, nadzór bankowy ma prawo interweniować w przypadku rażącego naruszenia wszystkich obowiązujących przepisów, także wykonawczych (nie tylko samego prawa bankowego)¹⁰.

Osiągnięcie głównego celu nadzoru bankowego następuje poprzez realizację następujących czterech, podstawowych funkcji¹¹:

- Funkcja licencyjna polega na umożliwieniu prowadzenia działalności bankowej w taki sposób, aby od momentu powstania banku spełniał on warunki pozwalające na jego bezpieczne działanie. Poprzez funkcję licencyjną ograniczony zostaje dostęp do sektora bankowego osób i podmiotów, które nie spełniają ustawowych kryteriów oraz kapitału pochodzącego z nielegalnego lub nieujawnionego źródła.

- Funkcja regulacyjna polega na określeniu zasad funkcjonowania banków poprzez ustalenie minimalnych standardów bezpieczeństwa w ich działalności, tak zwanych nadzorczych regulacji ostrożnościowych. Należą do nich limity koncentracji kredytów, współczynnik wypłacalności oraz współczynnik adekwatności kapitałowej, kwalifikowanie kredytów według stopnia ryzyka, poziom rezerw celowych czy system zabezpieczeń depozytów.

- Funkcja kontrolna oznacza analizę sytuacji finansowej banków. Jej istotą jest identyfikowanie podstawowych zagrożeń w funkcjonowaniu banków poprzez analizę sprawozdawczości finansowej oraz tzw. kontrole na miejscu (bezpośrednio w bankach). Funkcja ta realizowana jest poprzez wykonywanie czynności nadzoru analitycznego i inspekcyjnego.

- Funkcja dyscyplinująca polega na podejmowaniu działań zapobiegawczych oraz naprawczych przy wykorzystaniu sankcji wobec banków. Nadzór bankowy ma prawo do korzystania ze środków nadzoru administracyjnego (sankcje i zalecenia) zarówno w stosunku do instytucji, jak również pojedynczych osób.

Szczególną kategorią działań nadzoru bankowego są procedury naprawczo-likwidacyjne stosowane wobec banków zagrożonych. Mają one na celu albo utrzymanie banku poprzez uzdrowienie jego sytuacji finansowej albo likwidację podmiotu bankowego przy maksymalnej, w danych warunkach, ochronie interesów klientów.

¹⁰ A. Dobaczewska, *Nadzór bankowy*, Lex, Sopot 1998, s.45-50.

¹¹ D. Daniluk, S.Niemierska, *Nadzór bankowy w Polsce*, „Bank i Kredyt” 2005 (9), s.6.

Reforma bankowa i utworzenie dwuszczeblowego systemu bankowego w Polsce wymagały wprowadzenia i rozwinięcia regulacji bankowych oraz nadzoru nad bankami komercyjnymi. Było to niezbędne w celu zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności tego sektora. Na mocy ustawy o NBP z 1989 roku nadzór nad działalnością banków powierzono NBP, a ściślej - prezesowi Narodowego Banku Polskiego. W styczniu 1990 roku, w strukturach NBP, powstał generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB), który podlegał prezesowi NBP. GINB posiadał znaczną autonomię w ramach struktury organizacyjnej NBP.

Pierwsze regulacje ostrożnościowe, przyjęte w 1990 roku w formie zaleceń prezesa NBP, dotyczyły zasad postępowania banków przy udzielaniu kredytów, pomiaru i utrzymywania płynności finansowej banków, przeglądu i klasyfikacji należności klientów oraz udzielania nadzoru bankowemu informacji w tym zakresie, obliczania i utrzymywania przez banki współczynnika wypłacalności opartego na zaokrąglonych współczynnikach wagi ryzyka¹².

Początkowo zalecenia prezesa NBP nie były wiążące. Dopiero nowelizacja prawa bankowego w 1992 roku stała się podstawą do ustalania przez prezesa NBP norm ostrożnościowych, których banki musiały przestrzegać. Do pełnego uregulowania spraw nadzoru bankowego przyczyniły się uchwalone 29 sierpnia 1997 roku, nowe ustawy Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim.

Nowe regulacje wprowadziły istotne zmiany organizacji nadzoru bankowego. Organem decyzyjnym, sprawującym nadzór nad sektorem bankowym w Polsce stała się z dniem 1 stycznia 1998 roku Komisja Nadzoru Bankowego (KNB). Komisja miała sprawować nadzór nad bankami, przedstawicielstwami oddziałów instytucji kredytowych. KNB nie była organem NBP, ale niezależnym i kolegialnym organem administracji publicznej. Komisja Nadzoru Bankowego przejęła od banku centralnego realizację wszystkich funkcji związanych ze sprawowaniem nadzoru. Organem wykonawczym KNB był Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, funkcjonujący w strukturze organizacyjnej Narodowego Banku Polskiego. Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego był powoływany i odwoływany przez Prezesa NBP w porozumieniu z Ministrem Finansów. W kwestiach nadzoru nad działalnością banków, GINB podlegał Komisji Nadzoru Bankowego, natomiast w pozostałych sprawach, wynikających ze strukturalnych powiązań z Narodowym Bankiem Polskim, podlegał on zarządowi NBP.

Zgodnie z ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym od 1 stycznia 2008 roku, nadzór bankowy jest sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF), a pracownicy byłego GINB stali się z mocy prawa pracownikami Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. KNF sprawuje nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz nad instytucjami pieniądza elektronicznego. Do zadań komisji należy ponadto¹³:

- podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego,
- podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności,

¹² W. Baka, *Bankowość centralna...*, op. cit., s. 127.

¹³ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. O Nadzorze nad Rynkiem Finansowym, Dz. U. z 2006 r. Nr 157, pozycja 1119.

- podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego,
- udział w przygotowaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym,
- stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty,
- wykonywanie innych zadań określonych ustawami.

Nadzór na działalnością Komisji sprawuje Prezes Rady Ministrów, któremu Komisja składa coroczne sprawozdania ze swojej działalności. W skład Komisji wchodzi Przewodniczący (powoływany przez Prezesa Rady Ministrów), dwóch Zastępców Przewodniczącego i czterech członków: minister właściwy do spraw instytucji finansowych i minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (lub ich przedstawiciele), a także Prezes lub Wice Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz przedstawiciel Prezydenta RP.

Dla nadzoru finansowego istotne znaczenie ma możliwość współpracy i wymiany informacji zarówno ze światowymi jak i z krajowymi organami regulującymi system finansowy. Nadzór bankowy w Polsce od początku swego istnienia przyjął zasadę polegającą na narzucaniu bankom wymogów ostrożnościowych uznanych na arenie międzynarodowej. Głównymi światowymi ośrodkami normotwórczymi stanowiącymi wyznacznik działań dla polskich władz, są organy Unii Europejskiej oraz Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Do organów krajowych, z którymi współpracuje polski nadzór bankowy należą: Narodowy Bank Polski, Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Związek Banków Polskich, Krajowa Izba Biegłych Rewidentów oraz agencje ratingowe.

Obok Narodowego Banku Polskiego oraz Komisji Nadzoru Finansowego najważniejszą instytucją chroniącą polski system finansowy przed destabilizacją jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Podstawy prawne jego działalności zostały określone w ustawie z 14 grudnia 1994 roku o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz jej zasadniczych nowelizacjach z 20 lutego 1997 roku i 9 kwietnia 1999 roku. Określa ona zasady tworzenia i funkcjonowania systemów gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub należnych z tytułu wierzytelności potwierdzonych dokumentami wystawianymi przez banki, rodzaje działań podejmowanych przez BFG w celu udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania środków pieniężnych oraz zasady gromadzenia i wykorzystywania informacji o podmiotach objętych tymże systemem¹⁴.

Bezpośrednią przyczynę utworzenia BGF stanowiła konieczność dostosowania polskich przepisów do uregulowań prawnych Unii Europejskiej. Najistotniejsze regulacje wspólnotowe w tym zakresie zawarte są w dyrektywie 94/19/EC z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów. Jednakże dyrektywa ta harmonizuje jedynie wybrane elementy, pozostawiając poszczególnym państwom członkowskim dużą swobodę w kształtowaniu narodowych regulacji.¹⁵ Do podstawowych wymogów, jakie dyrekty-

¹⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz. U. 1995 r. Nr 4, poz. 18.

¹⁵ A. Pawlikowski, *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE*, „Materiały i studia”, 2005 (193), s. 8.

wa nakłada na państwa członkowskie należy zaliczyć: obowiązek utworzenia przez każde państwo członkowskie systemu gwarantującego środki deponentów; obowiązek uczestniczenia w systemie gwarantowania depozytów wszystkich instytucji kredytowych przyjmujących depozyty; koszty finansowania systemu powinny być ponoszone przez uczestników systemu; poziom oferowanych gwarancji nie może być niższy niż 20 000 euro.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, zgodnie z ustawą o BGF, ma osobowość prawną. Głównymi organami BGF jest Rada Funduszu i Zarząd. Składa się z przewodniczącego powoływanego i odwoływanego przez Prezesa Rady Ministrów na uzgodniony wniosek Ministra Finansów i Prezesa NBP - oraz 10 członków powoływanych i odwoływanych przez Prezesa NBP (4), Ministra Finansów (3) i związek Banków Polskich (3). Kadencja Rady BGF trwa 4 lat. Zakres działania Rady obejmuje m. in.¹⁶:

- sprawowanie kontroli i nadzór nad działalnością funduszu,
- uchwalanie planów działań i planu finansowego funduszu,
- przekładanie Radzie Ministrów sprawozdania z działalności funduszu,
- określanie wysokości stawek obowiązującej opłaty rocznej wnoszonej przez banki oraz stawek tworzenia przez banki funduszu ochrony środków gwarantowanych,
- powoływanie i odwoływanie członków Zarządu,
- określanie zasad, form, warunków i trybu udzielania pomocy finansowej bankom oraz zasad i form dochodzenia zwrotu środków należnych BGF z tego tytułu.

Zarząd Funduszu składa się z 5 członków, w tym z prezesa i jego zastępcy. Kadencja trwa 3 lata, ale jego członkowie mogą być w każdej chwili odwołani przez Radę BGF. Do zadań Zarządu Funduszu należy: opracowanie projektów planów działalności BGF; gospodarowanie środkami Funduszu; z zastrzeżeniem uprawnień Rady Funduszu; składanie Radzie kwartalnych i rocznych sprawozdań z działalności; wykonywanie innych czynności wynikających z ustawy, niezastrzeżonych dla Rady Funduszu.

Podstawowym zadaniem BGF jest gwarantowanie depozytów oraz udzielanie zwrotnej pomocy finansowej bankom w przypadku powstania sytuacji zagrożenia dla wypłacalności, na warunkach określonych w ustawie. Fundusz sprawuje kontrolę nad prawidłowością wykorzystania udzielonej pomocy, ma także obowiązek gromadzenia i analizowania informacji o sytuacji finansowej banków w celu odpowiednio wczesnego wykrycia potencjalnych zagrożeń.

Ustawa określa, iż BGF tworzy i rozdziela środki na dwa fundusze: gwarancyjny i pomocowy. Podmioty objęte systemem gwarantowania wnoszą na rzecz Funduszu obowiązkowe opłaty roczne. Każdy z nich ma też obowiązek utworzyć fundusz ochrony środków gwarantowanych. Jego wysokość stanowi iloczyn sumy środków pieniężnych gromadzonych w banku na wszystkich rachunkach i stawki, w wysokości do 0,4%, określonej corocznie przez Radę BGF. Banki nie przekazują aktywów stanowiących pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych na rachunek BGF, a lokują je w skarbowych papierach wartościowych, bonach pieniężnych NBP i obligacjach emitowanych przez NBP.

Wypłata środków z BGF następuje po ogłoszeniu upadłości banku i ustaleniu przez syndyka kwoty na wypłatę środków gwarantowanych. BGF zapewnia wypłatę depozytów gwarantowanych, łącznie z odsetkami naliczonymi do dnia spełnienia warunków gwarancji (z reguły jest to dzień wydania przez sąd postanowienia o upadłości banku), do wysokości określonej w ustawie. Do niedawna wysokość kwoty gwarantowanej wynosiła

¹⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz. U. 1995 r., Nr 4, poz. 18.

100% wartości depozytu do równowartości 1 000 euro i 90% wartości depozytu w przedziale od 1 000 do 22 500 euro. W 2008 roku dokonano nowelizacji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, która podwyższyła limit gwarancji środków zgromadzonych w banku przez jednego deponenta. Zgodnie z nowelizacją – od 28 listopada 2008 r. – wysokość kwoty gwarantowanej, podlegającej stuprocentowej gwarancji, wynosi 50 000 euro¹⁷.

Fundusz pomocowy BGF tworzony jest z bezzwrotnych i obowiązkowych wpłat rocznych dokonywanych przez banki. Wielkość tej opłaty w odniesieniu do każdego banku jest określana jako suma iloczynów stawki nie przekraczającej 0,2% i sumy ważonych ryzykiem pozostałych zobowiązań pozabilansowych. Innymi źródłami tego funduszu są wpłaty NBP w wysokości 50% należnej kwoty od banków, spłaty udzielonych pożyczek oraz dochody z oprocentowania i prowizji¹⁸.

Działalność pomocowa Funduszu ma na celu wspieranie finansowe banków znajdujących się w stanie zagrożenia wypłacalności. BGF udziela pożyczek, gwarancji i poręczeń na warunkach korzystniejszych niż rynkowe. Pomoc Funduszu jest wykorzystywana do wsparcia programu naprawczego, bądź na zakup udziałów lub akcji banku zagrożonego przez nowych akcjonariuszy, w tym zwłaszcza na przejęcie przez inny bank.

System gwarantowania depozytów w Polsce ma charakter powszechny i obowiązkowy. Wszystkie banki krajowe tj. mające siedzibę na terytorium Polski mają obowiązek uczestniczenia w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Obowiązek ten dotyczy zarówno banków komercyjnych jak i spółdzielczych. System ten obejmuje również depozyty zgromadzone w zagranicznych oddziałach polskich banków funkcjonujących w państwach unijnych. Natomiast polskie prawo nie obliuguje oddziałów polskich banków w państwach nie będących członkami UE do uczestnictwa w systemie prowadzonym przez BGF (mogą one w nim uczestniczyć dobrowolnie). Poza systemem gwarancji BGF pozostają spółdzielcze kasy oszczędnościowo-rozliczeniowe, gdyż nie należą one do zakresu pojęcia instytucji kredytowych¹⁹.

4. POLSKI NADZÓR BANKOWY A UREGULOWANIA UNIJNE

W celu harmonizacji polskiego prawa z prawem UE w lipcu 2001 roku dokonano nowelizacji ustawy Prawo bankowe, która umożliwiła wprowadzenie do krajowego porządku prawnego szczegółowych przepisów dotyczących²⁰:

- licencjonowania instytucji kredytowych i oddziałów instytucji kredytowych w momencie uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej,
- nadzoru skonsolidowanego,
- kwestii adekwatności kapitałowej,
- norm ostrożnościowych odnoszących się do koncentracji wierzytelności i rachunku funduszy własnych banków.

¹⁷ Ustawa z 23 października 2008 o Zmianie Ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz. U. 1995 r., Nr 4, poz. 18.

¹⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz. U. 1995 r. Nr 4, poz. 18.

¹⁹ A Pawlikowski, Polski system gwarantowanych depozytów, op. cit., s. 14.

²⁰ D. Daniluk, S. Niemierska, *Nadzór bankowy*, op. cit., s. 17.

Powyższe działania integracyjne pozwoliły na osiągnięcie pełnej zgodności zarówno podstawowych, jak też szczegółowych norm oraz standardów nadzorczych obowiązujących w Polsce z ich unijnymi odpowiednikami.

Nowelizacja ustawy Prawo bankowe z dnia 1 kwietnia 2004 roku wprowadziła kolejne zmiany odnoszące się do nadzoru bankowego, mające na celu stworzenie porównywalnych warunków działania polskich banków do warunków funkcjonowania instytucji kredytowych w UE. Zmiany te wynikały z: wprowadzenia części przepisów Dyrektywy 2000/12/EC Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, wprowadzenia części Dyrektywy 2001/24/EC Parlamentu europejskiego i Rady, dotyczącej kwestii reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych, przyjęcia standardów określonych przez Komitet Nadzoru Bankowego w 25 Zasadach Efektywnego Nadzoru Bankowego oraz konieczności usunięcia niejasności interpretacyjnych powstałych w związku z harmonizacją niektórych przepisów²¹.

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej obowiązują w Polsce unijne zasady funkcjonowania sektora bankowego. Opierają się one na dwóch zasadach wynikających z Traktatu Europejskiego: swobody przepływu kapitału i swobody świadczenia usług. Specyfika sektora bankowego wykształciła w UE zasadę jednolitej licencji bankowej oraz zasadę nadzoru kraju macierzystego. Zasada jednolitej licencji bankowej polega na tym, że instytucja kredytowa, która otrzymała zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej w jednym z państw członkowskich nie musi uzyskiwać dodatkowych zezwoleń na prowadzenie takiej działalności w innych państwach członkowskich. Zezwolenie uzyskane w jednym państwie członkowskim ma więc moc obowiązującą w innych państwach członkowskich. Zamiast zezwolenia obowiązuje procedura notyfikacji (zawiadomienia). Dopełnieniem funkcjonowania zasady jednolitej licencji bankowej jest zasada nadzoru kraju macierzystego. Polega ona na tym, że działalność instytucji kredytowej na terytorium innego państwa członkowskiego podlega nadzorowi tego państwa, które wydało zezwolenie na prowadzenie działalności przez daną instytucję kredytową.

Od 1 maja 2004 roku zmienił się zakres podmiotowy nadzoru bankowego. Zgodnie z nowym zapisem art.131 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, Komisja Nadzoru Bankowego (obecnie Komisja Nadzoru Finansowego) sprawuje nadzór nad działalnością banków krajowych, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych oraz oddziałów i przedstawicielstw instytucji kredytowych. Oprócz tego, na podstawie ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych, nadzorowi Komisji Nadzoru podlegają instytucje pieniądza elektronicznego (które uzyskały od Komisji prowadzenie działalności (oraz, w ograniczonym zakresie, oddziały zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego). Nowelizacja prawa bankowego wprowadziła też znaczące zmiany w przepisach dotyczących nadzoru skonsolidowanego, czyli współpracy pomiędzy krajowymi instytucjami nadzorującymi poszczególne sektory rynku finansowego oraz wymiany informacji z ich zagranicznymi odpowiednikami. Komisja Nadzoru finansowego współpracuje z właściwymi instytucjami nadzoru państwa macierzystego lub goszczącego (czyli państwa, na terenie którego instytucja kredytowa posiada swoje zagraniczne oddziały) poprzez przekazywanie sobie nawzajem informacji niezbędnych do monitorowania płynności i wypłacalności instytucji kredytowych, a także informacji dotyczących: zarządzania instytucjami kredytowymi i ich struktury własności, zasad gwarantowania depozytów, koncentracji zaangażowań, zasad

²¹ A. Kawulski, *Nowelizacja ustawy Prawo bankowe w zakresie przepisów dotyczących nadzoru bankowego- wybrane zagadnienia*, [w:] *Nowe regulacje bankowe*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2004.

rachunkowości, stosowanych procedur administracyjnych, systemu kontroli wewnętrznej, trybu i zasad przeprowadzania czynności kontrolnych²².

Najważniejszym wyzwaniem dla polskiego nadzoru, jak również dla całego systemu bankowego, w ostatnich latach stało się wdrożenie postanowień Nowej Umowy Kapitałowej, opracowanej przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Wytyczne Nowej Umowy Kapitałowej zawarte zostały w dyrektywie 2006/49/WE z 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych oraz w dyrektywie 2006/48/WE z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (która zastąpiła dyrektywę 2000/12/WE), a główne założenia tych wytycznych to wprowadzenie zmian przy obliczaniu wymogów kapitałowych oraz we współpracy z organami nadzoru.

5. NADZÓR BANKOWY NA OBSZARZE WSPÓLNEGO RYNKU UNII EUROPEJSKIEJ. MIĘDZYNARODOWE STANDARDY EFEKTYWNEGO NADZORU BANKOWEGO

Główną instytucją nadzoru bankowego w krajach UE są władze krajów członkowskich. Nadzór ostrożnościowy nad bankiem i jego oddziałami funkcjonującymi na obszarze innych krajów UE jest sprawowany zgodnie z zasadą nadzoru kraju macierzystego. Kraj macierzysty posiada wyłącznie uprawnienia do udzielania licencji na prowadzenie działalności bankowej oraz jest odpowiedzialny za wykonywanie funkcji nadzorczych przy użyciu instrumentów ostrożnościowych, przede wszystkim z punktu widzenia przestrzegania przez instytucje kredytowe zasad rozsądnego gospodarowania i bezpieczeństwa finansowego. Kraj macierzysty współpracuje w zakresie nadzoru z krajem goszczącym, czyli tym, w którym dana instytucja kredytowa ma swój oddział lub w którym świadczy usługi. W kompetencjach nadzoru kraju goszczącego leży przede wszystkim kontrolowanie płynności płatniczej oddziałów instytucji kredytowych. Współuczestniczy on również w nadzorze nad ryzykiem towarzyszącym bankom operacjom dokonywanym na jego rynkach finansowych. Powierzenie krajowi macierzystemu kontroli nad zagranicznymi oddziałami instytucji kredytowych opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania narodowych standardów sprawowania nadzoru. Część tych standardów, traktowanych jako kluczowe, jest wspólna dla wszystkich państw członkowskich UE w wyniku uharmonizacji na szczeblu wspólnotowym. Krajowe władze nadzorcze są zobowiązane do współpracy na podstawie ustaleń zawartych w aktach prawa wspólnotowego, przede wszystkim w dyrektywie 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe²³.

Znaczącą rolę w kształtowaniu międzynarodowych standardów odgrywa Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego mający swoją siedzibę przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei, który został utworzony w 1975 r. przez prezesów banków centralnych czołowych państw europejskich oraz Stanów Zjednoczonych i Japonii. Zebrania Komitetu odbywają się trzy lub cztery razy do roku. „Komitet tworzy płaszczyznę regularnej współpracy w zakresie nadzoru między należącymi do niego państwami. Początkowo przedmiotem dyskusji była tylko współpraca w zakresie zmniejszania luk w nadzo-

²² http://www.nbp.pl/publikacje/nowe_regulacje.pdf, z dnia 03.03.09, s. 49.

²³ A. Szypulewska-Porczyńska, *Zmiany w zakresie nadzoru nad rynkiem usług bankowych Unii Europejskiej w świetle współczesnych tendencji jego rozwoju*, „Bank i Kredyt” 2003 (8), s. 43.

rze, jednak z czasem rozszerzyły zakres i objęły potrzebę głębszego zrozumienia nadzoru bankowego oraz poprawy jego jakości na całym świecie”²⁴.

Utworzenie Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego miało na celu minimalizację luk w nadzorze w skali międzynarodowej. Założone cele są realizowane poprzez wymianę informacji między państwami, ustanowienie minimalnych standardów nadzoru bankowego oraz zwiększanie efektywności technik międzynarodowego nadzoru. Komitet nie ustala norm prawnych o charakterze obligatoryjnym - nie posiada kompetencji ustawodawczych. Jego zadaniem jest prezentowanie różnorodnych analiz i ocen z zakresu nadzoru oraz formułowanie propozycji, porad, zaleceń itp. dla krajów będących jego członkami. Najwięcej uwagi w swojej działalności Komitet Nadzoru Bankowego poświęcił wypracowaniu metod określania wielkości kapitału banku w odniesieniu do wielkości i struktury jego aktywów ważonych ryzykiem, jako najbardziej uniwersalnej metody zapewnienia wypłacalności banku. Jednym z najważniejszych dokumentów wydanych przez Komitet stały się tzw.: „Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego”, które przedstawiają dwadzieścia pięć kroków niezbędnych do osiągnięcia efektywnego systemu nadzoru. Wydanie tego dokumentu miało na celu harmonizację systemów finansowych i nadzoru na całym świecie oraz wspieranie krajów rozwijających się w budowaniu stabilnego i bezpiecznego systemu finansowego.

Innym bardzo ważnym dokumentem Komitetu stała się tzw. Bazylejska Umowa Kapitałowa, określająca standardy pomiaru kapitału, wag ryzyka różnych kategorii operacji bankowych oraz adekwatności kapitałowej dla banków głównie w aspekcie podejmowanego przez nie ryzyka kredytowego. Umowa Kapitałowa miała na celu ujednolicenie regulacji w poszczególnych krajach i poprzez to miała przyczynić się do wyrównania konkurencji wynikającej z różnic w wymogach kapitałowych. Umowa Kapitałowa po raz pierwszy została opublikowana w 1988 r. W 1996 r. dokonano jej nowelizacji, na podstawie której do zakresu Umowy włączono inne rodzaje ryzyka bankowego (Umowa z 1988 r. dotyczyła jedynie ryzyka kredytowego).

Od 1999 r. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego pracował nad stworzeniem nowego dokumentu mającego na celu kompleksową reformę regulacji kapitałowych. Efektem jego prac było opublikowanie w 2004 r. tzw. Nowej Umowy Kapitałowej (NUK). Nowa Umowa Kapitałowa przewidywała działania mające na celu: lepszą ochronę inwestorów, wzrost zaufania do instytucji finansowych oraz zwiększenie stabilności finansowej i konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej. Wytyczne NUK zawarte zostały w dyrektywie 2006/49/WE z 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych oraz w dyrektywie 2006/48/WE z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe. Wymienione dyrektywy tworzą pakiet przepisów zawartych w Capital Requirements Directive (CRD). Główne założenia wytycznych to wprowadzenie proponowanego w NUK sposobu obliczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka operacyjnego i kredytowego oraz podkreślenie konieczności rozwoju metod zarządzania ryzykiem.

Poza Bazylejskim Komitetem Nadzoru Bankowego, prace w zakresie nadzoru bankowego na obszarze wspólnego rynku UE są prowadzone również w ramach Grupy Kontaktowej, Komitetu Doradczego ds. Bankowości oraz Komitetu ds. Nadzoru Bankowego Europejskiego Banku Centralnego.

²⁴ M. Koterwas, *Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego i jego wpływ na kształt nadzoru bankowego na świecie*, „Bank i Kredyt” 2003 (8), s.57.

Rola Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych w kwestiach nadzoru jest ograniczona. Art. 105 ust. 5 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, iż „ESBC przyczynia się do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego”. Europejski Bank Centralny może stosować bezpośredni nadzór nad bankami tylko w wyjątkowych przypadkach, na podstawie zapisów art. 105 ust.6 Traktatu: „Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, po konsultacji z EBC i za zgodą Parlamentu Europejskiego, może powierzyć EBC specyficzne zadania dotyczące polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych”. Zgodnie z art. 25 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemów Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego EBC może również wyrażać opinie oraz udzielać konsultacji Radzie, Komisji i organom państw członkowskich w kwestiach dotyczących zakresu i stosowania prawa wspólnotowego odnoszącego się do nadzoru.

Nie ulega wątpliwości, że funkcjonowanie efektywnego nadzoru bankowego jest jednym z kluczowych warunków zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego. Świadczą o tym zarówno regulacje Unii Europejskiej, jak i zalecenia Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego. Obecnie nadzór nad bankami w Unii Europejskiej prowadzony jest przede wszystkim na szczeblu krajowym, jednak przeniesienie części kompetencji na szczebel wspólnotowy wydaje się być niezbędny do zapewnienia sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku finansowego UE.

6. ZAKOŃCZENIE

Reasumując należy stwierdzić, że stabilność finansowa jest w gospodarce rynkowej traktowana jako dobro publiczne jednakże doświadczenie w tym zakresie nasuwa wniosek, że mechanizm rynkowy nie jest wystarczającym warunkiem zapewniającym stan stabilności. Jej ochrona i wspieranie jest zadaniem złożonym, które przekracza możliwości i kompetencje jednej tylko instytucji. Dlatego jest silnie uwarunkowane charakterem oraz kompetencjami całokształtu tych, które tworzą siatkę bezpieczeństwa finansowego. Analiza stopnia ich zaangażowania i uprawnień w krajach najbardziej rozwiniętych dostarcza wielu spostrzeżeń dotyczących przede wszystkim bogatego doświadczenia, oraz różnorodności rozwiązań praktycznych, które zasadniczo odnoszą się do sposobu formułowania celu banku centralnego, odpowiedzialności za nadzór bankowy oraz kształtu zapisów ustawowych dotyczących stabilności finansowej.

LITERATURA

- [1] Daniluk D., Niemierska S., Nadzór bankowy w Polsce, Bank i Kredyt 2005 (9).
- [2] Dobaczewska A., *Nadzór bankowy*, Lex, Sopot 1998.
- [3] Financial Stability review, November 2005, ECB, Frankfurt am Main 2005.
- [4] Kawulski A., *Nowelizacja ustawy Prawo bankowe w zakresie przepisów dotyczących nadzoru bankowego-wybrane zagadnienia*, [w:] Nowe regulacje bankowe, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2004.
- [5] Koterwas M., *Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego i jego wpływ na kształt nadzoru bankowego na świecie*, „Bank i Kredyt 2003 (8).

- [6] Pawlikowski, *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE*, „Materiały i studia”, 2005 (193).
- [7] Pietrewicz J., *Konkurencyjność polskiego sektora bankowego w warunkach jednolitych standardów ostrożnościowych*, „Bank i kredyt”, 2000, nr 5.
- [8] *Przegląd stabilności systemu finansowego, I półrocze 2007*, NBP, Warszawa 2007.
- [9] Solarz J.K., *Międzynarodowy system finansowy*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2001.
- [10] Solarz J.K., *Rozwój systemów bankowych*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1996.
- [11] Szypulewska-Porczyńska A., *Zmiany w zakresie nadzoru nad rynkiem usług bankowych Unii Europejskiej w świetle współczesnych tendencji jego rozwoju*, „Bank i Kredyt” 2003 (8).
- [12] Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, (Dz. U. 95 r. Nr 4, poz. 18).
- [13] Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, (Dz. U. z 2006 r. Nr 157, pozycja. 1119).
- [14] Wojtyła A., *Podstawy trwałego wzrostu gospodarczego i służące temu polityki*, RSSG przy radzie Ministrów, „Raport” nr 13 Warszawa.

STRONY INTERNETOWE

- [1] http://www.nbp.pl/publikacje/nowe_regulacje.pdf, (03.03.09).

SAFETY AND FINANCIAL STABILITY AS AIM AND TASK FOR SUPERVISING INSTITUTION

The elaboration deals with the issue of domestic financial system stability and its influence on national economy's condition. The importance of global financial stability is taken into consideration as well. It is regarded as increasing with the growth of successive financial institutions in some countries or even continents.