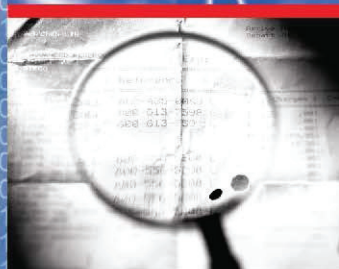


WIELOPOZIOMOWY SYSTEM KONTROLI BANKÓW

Maria Niewiadoma

Rozdział 3.

Elementy systemu kontroli banków na poziomie nadzoru krajowego



CEDEWU.PL
PLATINUM

Recenzent: prof. zw. dr hab. Danuta Misińska

© Copyright do wydania polskiego CeDeWu Sp. z o.o.

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu oraz postaci bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

Wydawnictwo CeDeWu oraz autor dołożyli wszelkich starań, aby treści zawarte w niniejszej publikacji były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich oraz za skutki działań wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

Opracowanie redakcyjne i DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Wydanie I papierowe, Warszawa 2008 (dodruk)

ISBN 978-83-7556-028-2

EAN 9788375560282

Wydanie I elektroniczne, Warszawa 2014

ISBN 978-83-7941-188-7 (Rozdział 3)

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49

e-mail: cedewu@cedewu.pl

Redakcja wydawnictwa: (4822) 374 90 20 lub 22

Faks: (4822) 827 38 89

Księgarnia Ekonomiczna

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47

Tel.: (4822) 396 15 00...01

Faks: (4822) 827 38 89

Ekonomiczna Księgarnia Internetowa

www.cedewu.pl

www.4books.pl

Made in Poland

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
--------------------	---

Rozdział 1. Systematyzacja pojęć z zakresu kontroli w sektorze bankowym 11 |

1.1. Identyfikacja terminologii kontroli i nadzoru	16
1.2. Pojęcia i elementy składowe systemu kontroli	25
1.3. Istota i zadania audytu wewnętrznego	30
1.4. Specyfika i cele audytu zewnętrznego realizowanego przez biegłego rewidenta	39
1.5. Współpraca między audytorami wewnętrznymi i zewnętrznymi	58
1.6. Relacje nadzoru bankowego z audytorami zewnętrznymi	61
1.7. Podstawowe zagadnienia nadzoru skonsolidowanego	65

Rozdział 2. Rola nadzoru bankowego w systemie kontroli banków na poziomie regulacji ponadnarodowych 69 |

2.1. Warunki wstępne efektywnego nadzoru bankowego	74
2.2. Proces licencjonowania i zatwierdzania zmian struktury	79
2.3. Zasady regulacji wymogów ostrożnościowych	87
2.3.1. Adekwatność kapitałowa	95
2.3.2. Kontrola wewnętrzna	104
2.4. Metody ciągłego nadzoru bankowego	108
2.5. Wymogi informacyjne nadzoru bankowego	111
2.6. Formalne uprawnienia nadzorców	112
2.7. Nadzór nad bankowością transgraniczną	117

Rozdział 3. Elementy systemu kontroli banków na poziomie nadzoru krajowego	123
3.1. Rys historyczny polskiego nadzoru bankowego	123
3.2. Kontrola adekwatności kapitału	132
3.3. Badanie jakości aktywów	144
3.4. Analiza poprawności wyniku finansowego	161
3.5. Przegląd płynności finansowej	167
3.6. Ocena procedur i mechanizmów kontroli wewnętrznej	177
3.6.1. Zagadnienia rachunkowości zabezpieczeń w aspekcie MSR/MSSF	183
3.7. Ryzyko stopy procentowej	194
3.8. Ryzyko operacji walutowych	204
3.9. Ocena zarządzania	211
Rozdział 4. Zagadnienia systemu kontroli wewnętrznej prowadzonej w bankach	221
4.1. Wstępne rozeznanie problematyki systemu kontroli wewnętrznej w rozwiązaniach praktycznych banków	221
4.2. Badanie poprawności zarządzania pasywami	230
4.3. Ocena aktywów	235
4.4. Analiza poprawności zasad, trendu zmian i poziomu osiągniętych wyników finansowych	248
4.5. Kontrola przestrzegania norm w zakresie płynności	254
4.6. Rozliczenia pieniężne	258
4.7. Kontrola procesu zarządzania bankiem	263
4.8. Kontrola instrumentów pochodnych	266
4.9. Pozostałe aspekty systemu kontroli wewnętrznej w banku	272
Wnioski końcowe	279
Bibliografia	283

**„Podejmowanie ryzyka w sposób świadomy i kontrolowany
jest esencją działalności bankowej”**

**Z podziękowaniem dla
Prof. B. Fiedora – Rektora AE we Wrocławiu
Dyr. K. Komendery – Bank BPH-S.A. w Krakowie
K. Pietraszkiewicza – Prezesa Związku Banków Polskich**

Wprowadzenie

Cywilizacja informacyjna gospodarki rynkowej przekłada się na sprawne funkcjonowanie wielkich organizacji. Sprawny, dostosowany do międzynarodowych standardów system bankowy był jednym z warunków spełnienia przez Polskę tzw. drugiego kryterium kopenhaskiego podczas negocjacji w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej. Nadzór i kontrola w skali ponadnarodowej (globalnej) i krajowej (regionalnej) są konieczne, bo pomagają najwcześniej dostrzec niestabilność i zakłócenia w funkcjonowaniu rynku finansowego, co jest niezbędne dla bezpieczeństwa systemu bankowego. Ich zasady i metody wspomagają wprawdzie bezpieczeństwo depozytów klientów bankowych, ale jednocześnie mogą niekorzystnie ograniczać uprawnienia decyzyjne banków. W dobie globalizacji, wprowadzania nowych produktów finansowych i dywersyfikacji form ich sprzedaży, tworzenia się skomplikowanych struktur konglomeratów finansowych, w czasach fuzji i przejęć firm, wzrasta ranga rachunkowości w doskonaleniu systemu kontroli w sektorze bankowym. Wyzwania stawiane przed systemem kontroli sektora bankowego wynikają z uwarunkowań: zewnętrznych (związanych z koniecznością dostosowania polskiej gospodarki do warunków i standardów funkcjonowania banków w Unii Europejskiej, wejścia różnych państw do strefy euro) i wewnętrznych (tzn. procesów zmierzających do dokończenia procesu kształtowania dojrzałej gospodarki rynkowej i budowania gospodarki opartej na wiedzy). Licencjonowanie oraz narzędzia nadzorcze są niezbędne w utrzymaniu publicznego zaufania do systemu bankowego.

Ujęte w Nowej Umowie Kapitałowej (Bazylea II) regulacje dotyczące adekwatności kapitałowej, wprowadzają wymagania dotyczące minimalnej wartości kapitału. Są związane z narażeniem jednostki na ryzyko, w zależności od wielu czynników, takich jak: dywersyfikacja portfela produktów bankowych, cykle ekonomiczne, zasięg geograficzny funkcjonowania korporacji finansowych, specyfika potrzeb różnych grup klientów, etc. Należy też zaznaczyć, że wprowadzanie Międzynarodowych Standardów

Sprawozdawczości Finansowej zwiększa przejrzystość rozliczeń, ułatwia staranną analizę *due diligence* i porównywalność informacji finansowych instytucji działających w różnych krajach w sektorze bankowym.

Obecnie polski sektor bankowy jest jednym z największych i najbardziej rozwiniętych segmentów w dobie globalizacji rynku finansowego.

Celem kontroli wewnętrznej jest sprawdzenie, czy procesy przebiegają poprawnie, natomiast audytu – czy same procesy są poprawne. Dla zarządów banków audytor wewnętrzny jest doradcą, konsultantem i kontrolerem. Do jego zadań należy też projektowanie procesów, pisanie procedur, regulaminów, przeprowadzanie analiz. Szczególnego znaczenia nabiera niezależność i obiektywizm audytu wewnętrznego. Sprawnie działający audyt wewnętrzny w banku czyni bardziej skuteczną i efektywną pracę nadzoru bankowego.

W niniejszej książce kierowano się przede wszystkim następującymi przesłankami:

- wzrasta ranga informacji kompletnych, rzetelnych i istotnych o jednostkach sektora bankowego, szczególnie w dobie globalizacji rynku finansowego;
- istnieje potrzeba ukierunkowania rozwiązań prawnych kontroli systemu bankowego każdego kraju Unii Europejskiej w stronę identyfikacji i standaryzacji nadzoru ponadnarodowego (regulowanego m.in. przez Dyrektywy Unii Europejskiej, zasady Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego, ustalenia Rady Międzynarodowych Standardów Rachunkowości i Banku Światowego);
- w każdym banku są tworzone indywidualne regulaminy regulujące praktyki kontroli wewnętrznej (w tym audytu wewnętrznego), oparte na bazie krajowych przepisów prawa systemu kontroli banków.

Celem głównym pracy jest identyfikacja systemu kontroli banków i jego ocena z punktu widzenia kryterium ochrony przed ryzykiem bankowym oraz kryterium zagrożenia sektora bankowego przed nadmierną regulacją. W systemie bankowym najbardziej rozpowszechnioną formą są banki komercyjne, które działają zgodnie z regułami gospodarki rynkowej, tzn. na podstawie wewnętrznych decyzji określają zakres prowadzonego działania, ogólną strategię rozwoju, politykę kredytową i lokacyjną na bazie obowiązujących przepisów prawnych i przy zachowaniu zaufania klientów. Ponadto, w przypadku warunków polskich są to duże jednostki organizacyjne (pod względem poziomu sum bilansowych i kwot pozycji wynikowych ujmowanych w sprawozdaniach finansowych), które wartościowo decydują o kształcie zmian obserwowanych w sektorze bankowym. Przyjęto zatem założenie, że w niniejszej pracy, w przypadku analizy da-

nych empirycznych będą uwzględniane wyłącznie informacje dotyczące sektora bankowego ogółem oraz banków komercyjnych.

Globalizacja rynków finansowych stwarza możliwości rozwoju banków, ale powoduje powstanie innych rodzajów ryzyka, zagrażających stabilności systemu finansowego, zatem rodzi nowe wyzwania dla nadzoru bankowego.

W pracy zaznacza się, że dla sprostania wymogom konkurencji rynkowej w gospodarce opartej na wiedzy funkcjonuje wielopoziomowy model systemu kontroli banków. Ponadto, banki opracowują własne wewnętrzne rozwiązania bardziej szczegółowe i ostrożne niż przepisy prawa zewnętrznego (typu: dyrektywy UE, zasady bazylejskie, prawo bankowe, uchwały GINB, KNB, rozporządzenia MF) w zakresie systemu kontroli w bankach. Dociekania przedmiotowe pozwoliły na postawienie problemu głównego:

Czy przygotowywane polskie rozwiązania w zakresie krajowego nadzoru sprawowanej kontroli nad bankami będą odpowiadać wymogom regulacji ponadnarodowych wprowadzanych przepisami w tym zakresie (ze szczególnym uwzględnieniem postanowień Nowej Umowy Kapitałowej poprzez „recast” Dyrektywy CRD (*Capital Requirements Directive*) dla potrzeb nadzoru bankowego oraz MSR/MSSF w zakresie rachunkowości zabezpieczeń)? Przedmiotem badań w pracy są: procedury kontroli i nadzoru na poziomie ponadnarodowym i krajowym w bankach, z ograniczeniem do tematyki *stricte* finansowej, z uwzględnieniem MSSF i MSR dotyczących rachunkowości zabezpieczeń.

Zakres pracy obejmuje w części pierwszej rozważania teoretyczne na podstawie przeglądu aktualnej bibliografii przedmiotowej polskiej i zagranicznej; zaś w części drugiej aplikację do praktyki społecznej, na podstawie: konsultacji prowadzonych z pracownikami central banków komercyjnych, krajowego nadzoru bankowego (GINB) oraz analizy wyników badań zrealizowanych przez NBP, KNB, GUS.

Praca składa się z czterech rozdziałów. W pierwszym rozdziale przedstawiono podstawową terminologię związaną z systemem kontroli w sektorze bankowym w celu systematyzacji pojęć typu: kontrola, nadzór, audyt, inspekcja. Elementy tworzące nadzór bankowy na poziomie regulacji ponadnarodowych na bazie dyrektyw UE, NUK, zasad bazylejskich (Bazylea II) przedstawiono w rozdziale drugim. Kolejny element modelu systemu kontroli banków ujęty w rozdziale trzecim dotyczy nadzoru krajowego. Wiąże się z nim kwestie m.in. adekwatności kapitału, jakości aktywów, analizy poprawności wyniku finansowego, płynności finansowej, procedur kontroli wewnętrznej (a w nich rachunkowości zabezpieczeń w aspekcie wprowadzanych MSR i MSSF). W ostatnim rozdziale pracy omówiono

zagadnienia kontroli wewnętrznej w bankach – jako najniższego poziomu systemu kontroli banków, z przedstawieniem szczegółowych zagadnień szczególnie istotnych na tym poziomie modelu systemu kontroli banków. Konkluzje stanowiące podsumowanie logicznej ciągłości myślowej całej pracy ujęto we wnioskach końcowych, stanowiących jednocześnie odniesienie do wyznaczonych we wstępie celów.

Autorka pracy ma świadomość ogromnej wagi zagadnień składających się na przyjęty temat pracy oraz fakt, że 2007 rok nie stanowi jeszcze zamkniętego okresu dla wielu ustaleń związanych z systemem kontroli banków (np. MSSF i MSR, NUK, MiFID, Dyrektywy UE: VIII dla biegłych rewidentów czy CRD), co może również oznaczać, że niniejsza praca powinna jeszcze w przyszłości posiadać dopisane kolejne części, stanowiące uzupełnienie tych zagadnień, które nie do końca zostały w niej w sposób wyczerpujący wyjaśnione, z racji bieżących dyskusji i konsultacji prowadzonych w środowisku ekonomicznym na szczeblu krajowym i ponadnarodowym¹ w sektorze finansowym.

¹ Np. *Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework* – www.bis.org/publ/bcbs107.htm.

Rozdział 3

Elementy systemu kontroli banków na poziomie nadzoru krajowego

3.1. Rys historyczny polskiego nadzoru bankowego

Do roku 1990 nadzór bankowy w Polsce był sprawowany przez Departament Nadzoru Bankowego w ramach Narodowego Banku Polskiego, dopiero w 1990 r. nastąpiło przekształcenie organizacyjne Departamentu Nadzoru Bankowego w Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB). Z kolei wprowadzone nowelizacje w 1997 r. w przepisach dotyczących m.in.:

- prawa bankowego²⁵⁷,
- Narodowego Banku Polskiego²⁵⁸,
- listów zastawnych i banków hipotecznych²⁵⁹,
- rachunkowości bankowej²⁶⁰,

doprowadziły do ukształtowania aktualnego modelu sprawowania nadzoru nad bankami. Wiadomo, że dla ochrony systemu finansowego przed ryzykiem upadłości banków nadzór bankowy powinien posiadać odpowiednie uprawnienia w kwestii m.in. kontroli zasad licencjonowania, bezpieczeństwa powierzonych depozytów, płynności i wypłacalności banków, przestrzegania przepisów obowiązujących banki oraz dostępu do procedur ustalania metod pomiaru ryzyka bankowego. Wiąże się to z właściwym umiejscowieniem instytucji nadzoru bankowego, ich organizacją i uprawnieniami. Na podstawie prowadzonych badań empirycznych w zakresie stosowanych rozwiązań systemu nadzoru bankowego w krajach ob-

²⁵⁷ Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 939 ze zm.), art. 131-141.

²⁵⁸ Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 938 ze zm.).

²⁵⁹ Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 940 ze zm.).

²⁶⁰ Rozporządzenie MF z 14.01.2004 ws. szczegółowych zasad rachunkowości banków (Dz.U. 2004 Nr 7, poz 57, z późn. zm.).

szaru euro²⁶¹ wypracowano wstępnie 3 propozycje rozwiązań możliwych do zastosowania w warunkach polskich:

- a) utrzymanie wersji dotychczasowej *status quo*, tzn. nadzór bankowy na poziomie NBP;
- b) utworzenie odrębnej, niezależnej instytucji Państwowego Nadzoru Bankowego, zajmującej się wyłącznie nadzorem bankowym;
- c) powierzenie zadań nadzoru bankowego Komisji Nadzoru Bankowego²⁶².

Wskutek kilkuletnich dyskusji w gronie ekonomistów i po analizie niejednorodnych rozwiązań innych państw²⁶³, regulacji Unii Europejskiej oraz rekomendacji Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego wybrano opcję 3, tzn. rozwiązanie kompromisowe, zgodnie z którym:

- Komisja Nadzoru Bankowego (KNB) jako kolegialny organ administracji publicznej sprawuje nadzór bankowy, niezależnie od któregokolwiek organu państwa (w tym NBP);
- Prezes NBP jest przewodniczącym KNB, a jednym z członków KNB jest Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego, będący jednocześnie pracownikiem NBP;
- organem wykonawczym KNB jest – wydzielony organizacyjnie w NBP – Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB), który nie posiada osobowości prawnej, a jego pracownicy są pracownikami NBP.

Z dnia 31 stycznia 2004 r. został stworzony **Zintegrowany System Zarządzania Ryzykiem w NBP**, który składa się z trzech, powiązanych poziomów²⁶⁴:

I poziom – zdecentralizowane zarządzanie ryzykiem we wszystkich jednostkach organizacyjnych NBP, przy współdziałaniu tzw. „medżerów ryzyka”;

II poziom – działalność wyspecjalizowanych (ponaddepartamentalnych) jednostek organizacyjnych, które wspomagają proces identyfikowania, pomiaru i analizowania ryzyka operacyjnego i finansowego w skali całego banku;

III poziom – podejmowanie przez zarząd NBP decyzji o charakterze strategicznym.

²⁶¹ R. Wierzbą: *Harmonizacja nadzoru bankowego w UGiW*, „Bank”, 2000, Nr 10, s. 26.

²⁶² Wzorowano się zatem na modelu francuskim, w którym funkcjonuje Komisja Bankowa – Por. R. Bobkiewicz: *Nadzór bankowy*, WSZ Słupsk 2002, s. 32.

²⁶³ F.R. Smets: *Asset Price Booms and Monetary Policy*, „Bankowość centralna a system finansowy” – Materiały z Konferencji NBP Warszawa 7-8 października 2004, s. 1 – 61.

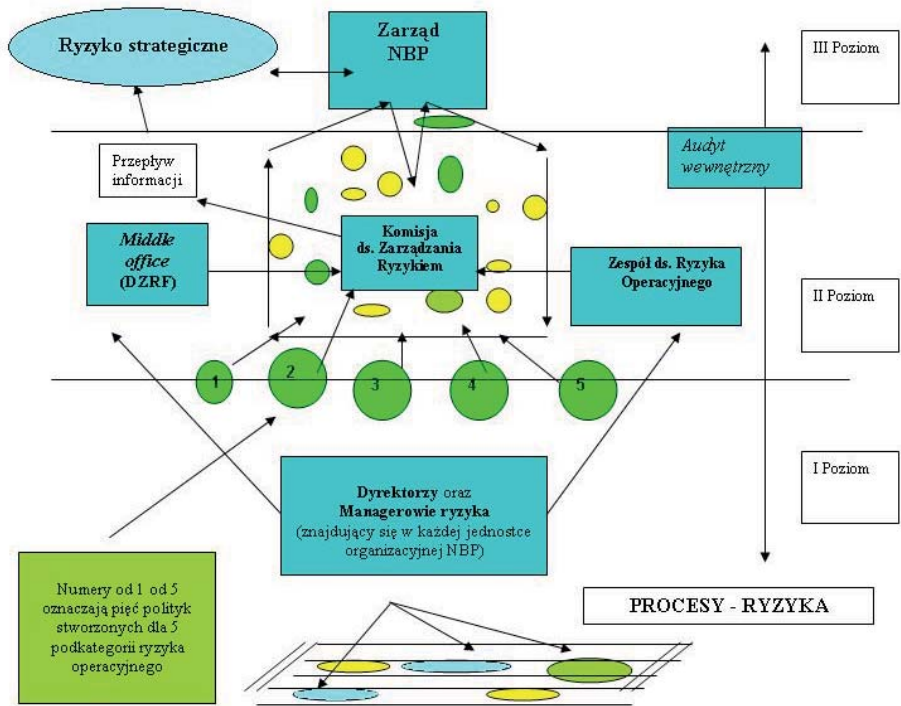
²⁶⁴ www.nbp.pl – z dn. 2006-03-20. Pominięto w tych rozważaniach zmiany związane z wprowadzeniem z dn. 2007-01-01 KNF.

Ten model systemu stanowi kompilację rozwiązań istniejących w innych bankach i ma charakter unikalny w skali międzynarodowej (schemat 3.1), ponadto spełnia w sposób optymalny wymogi zarządcze NBP oraz zabezpiecza przed różnymi rodzajami ryzyka.

Przejęcie przez Komisję Nadzoru Bankowego jako organ kolegialny nadzoru nad systemem bankowym pozwoliło na²⁶⁵:

- oddzielenie polityki pieniężnej od nadzorczej (oraz powstanie Rady Polityki Pieniężnej),
- realizację podejmowania decyzji kolegialnych w kwestii m.in. norm ostrożnościowych czy licencjonowania banków (ogłaszanych następnie przez Prezesa NBP w Dzienniku Urzędowym NBP),

Schemat 3.1. Zintegrowany system zarządzania ryzykiem w NBP (model)



Źródło: ww. nbp.pl

²⁶⁵ R.W. Kaszubski, A. Kabulski: *Nadzór bankowy w perspektywie integracji europejskiej*, „Przegląd Podatkowy”, 1998, Nr 6.