

Michał Skopowski

Nadzór bankowy w Unii Europejskiej a systemy raportowania banków

Ekonomiczne Problemy Usług nr 38, 74-80

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MICHAŁ SKOPOWSKI

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

NADZÓR BANKOWY W UNII EUROPEJSKIEJ A SYSTEMY RAPORTOWANIA BANKÓW

Wprowadzenie

Konieczność nadzorowania instytucji kredytowych nie budzi najmniejszych wątpliwości niezależnie od kraju, w którym instytucje te działają. Nie oznacza to jednak, że istnieje *consensus* w kwestii rozwiązań szczegółowych w zakresie tego nadzoru. Wątpliwości może budzić przykładowo to, który kraj – macierzysty czy goszczący – powinien nadzorować daną instytucję kredytową działającą transgranicznie (*home vs. host country control*). Różne są modele umieszczenia nadzoru bankowego w strukturach organów państwowych – kompetencje te może posiadać bank centralny lub oddzielna instytucja nadzorująca. Ponadto instytucji nadzorujących instytucje kredytowe może być wiele i mogą dzielić się kompetencjami, a z drugiej strony instytucja nadzorująca może być wspólna dla różnych instytucji finansowych. Co więcej, poszczególne kraje wymagają od nadzorowanych instytucji kredytowych rozmaitych raportów, czy to na potrzeby wyznaczania adekwatności kapitałowej, czy oceny sytuacji finansowej banków, czy wreszcie w ramach statystyki pieniężnej i bankowej niezbędnej do prowadzenia polityki pieniężnej. Minionych dziesięć lat, choćby ze względu na fakt przyjęcia wspólnej waluty euro, przyniosło wiele zmian w tym zakresie w Unii Europejskiej. Niniejsze opracowanie zostało poświęcone krótkiej prezentacji i ocenie obecnych rozwiązań dotyczących nadzoru bankowego.

Nadzór nad instytucjami kredytowymi w Unii Europejskiej

Pomimo wprowadzenia w części krajów Unii Europejskiej wspólnej waluty euro i scentralizowania kompetencji w zakresie ustalania polityki pieniężnej w Europejskim Banku Centralnym, to kwestia nadzoru nad instytucjami kredytowymi pozostała zdecentralizowana. Ten dysonans rozwiązań zdecydowanie zyskuje na znaczeniu w sytuacjach kryzysów w sektorze monetarnych instytucji finansowych. Na poziomie narodowym Europejski Bank Centralny może bowiem jedynie¹ wspierać instytucje nadzorcze w wykonywa-

¹ Europejskiemu Bankowi Centralnemu mogą jednak zostać powierzone konkretne zadania w zakresie nadzoru nad instytucjami kredytowymi po spełnieniu proceduralnych warunków opisanych w Traktacie z Maastricht, art. 105.6.

niu ich funkcji² oraz doradzać³. Sam nadzór nad instytucjami kredytowymi leży w kompetencjach krajowych instytucji nadzorczych. Co ciekawe, nie ma jednak ogólnie przyjętego rozwiązania co do umiejscowienia nadzoru nad instytucjami kredytowymi w ramach narodowych systemów i nawet w strefie euro można znaleźć skrajne rozwiązania – od nadzorowania instytucji kredytowych wyłącznie przez bank centralny (jak np. w Hiszpanii), aż do jednolitego nadzoru umiejscowionego poza bankiem centralnym (np. BaFin w Niemczech)⁴. Specyficznie wygląda sytuacja, gdy instytucja kredytowa jednego z krajów Unii Europejskiej działa na podstawie zasady jednej licencji w innym kraju. Wówczas zgodnie z przyjętą zasadą *home country control* będzie ona nadzorowana przez instytucję nadzorczą z kraju pochodzenia. Kwestię właściwej w danym przypadku instytucji nadzorczej uregulowała dyrektywa 2000/12/EC⁵. Właśnie dla asystowania Komisji Europejskiej we wprowadzaniu w życie niniejszej dyrektywy powołana została w marcu 2000 roku nowa instytucja – Bankowy Komitet Doradczy (*Banking Advisory Committee*), który miał pomagać, także Komisji, w przygotowywaniu do rozpatrzenia przez Radę Europejską nowych propozycji dotyczących dalszej koordynacji w zakresie funkcjonowania instytucji kredytowych. Składał się on z nie więcej niż trzech reprezentantów Komisji i każdego z krajów członkowskich UE (spośród których wybierany był Przewodniczący). Spotkania tego ciała odbywały się w regularnych odstępach czasu lub gdy sytuacja tego wymagała, jednak instytucja ta nie zajmowała się przypadkami konkretnych instytucji kredytowych⁶.

Powołanie Bankowego Komitetu Doradczego to było jednak niewystarczającym rozwiązaniem i przedsięwzięto kolejne kroki mające doprowadzić do zwiększenia zakresu koordynacji w dziedzinie nadzoru nad instytucjami kredytowymi w Unii Europejskiej. W listopadzie 2003 roku powołano do życia dwie instytucje: Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych (*Committee of European Banking Supervisors – C-EBS*)⁷ oraz Europejski Komitet Bankowy (*European Banking Committee*)⁸, który to Komitet zastąpił w wykonywaniu funkcji Bankowy Komitet Doradczy. Zadaniem Komitetu Europejskich Nadzorców Bankowych jest doradzanie Komisji Europejskiej w kwestiach związanych z nadzorem bankowym i wzmacnianie współpracy pomiędzy narodowymi instytucjami nadzorczymi, w tym zwiększenie wymiany informacji związanych z nadzorem nad konkretnymi instytucjami kredytowymi. W jego skład wchodzi zarówno posiadający odpowiednie kwalifikacje przedstawiciele banków centralnych (w tym Europejskiego Banku

² Traktat z Maastricht, art. 105.5.

³ Statut ESCB i ECB, art. 25.1.

⁴ *Rynek papierów wartościowych strefy euro*. Red. W. Przybylska-Kapuścińska. Wolters Kluwer, Kraków 2007, s. 84–89.

⁵ *Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions*, art. 52–56.

⁶ *Ibidem*, art. 57.

⁷ *Commission Decision of 5 November 2003 establishing the Committee of European Banking Supervisors (2004/5/EC)*.

⁸ *Commission Decision of 5 November 2003 establishing the European Banking Committee (2004/10/EC)*.

Centralnego), jak i instytucji odpowiedzialnych za nadzór nad instytucjami kredytowymi w poszczególnych krajach członkowskich UE. Instytucja ta bardzo blisko współpracuje z Europejskim Komitetem Bankowym, doradzającym Komisji Europejskiej w sprawach związanych z działalnością bankową.

Pomimo opisanych wyżej przedsięwzięć nadzór nad instytucjami kredytowymi działającymi w różnych krajach Unii Europejskiej był bardzo utrudniony, a same przedsięwzięcia koordynacyjne w zakresie nadzoru należało uznać za niewystarczające. Problem ten nie dotyczy jedynie nadzorców, lecz także samych nadzorowanych instytucji kredytowych, szczególnie działających w wielu krajach, które to instytucje muszą raportować informacje finansowe na potrzeby różnych nadzorów krajowych zgodnie z różnymi krajowymi wymaganiami. W przypadku sprawozdawczości niezbędnej do wyznaczenia adekwatności kapitałowej (COREP – *Common Reporting*)⁹ rozwiązania narodowe są względnie jednolite dzięki, po pierwsze, konieczności wprowadzenia tych regulacji w każdym z krajów Unii Europejskiej, co wynikało z dyrektyw EC 2006/48 i EC 2006/49, a po drugie, względnie niewielkim modyfikacjom wprowadzonym w formularzach COREP przez narodowych nadzorców. Dużo gorzej wygląda sytuacja w przypadku raportowania przez instytucje kredytowe informacji finansowej, której niektórzy nadzorcy krajowi wymagają niezależnie od raportów COREP, argumentując, że są to dwa różne typy sprawozdawczości realizowane dla różnych celów¹⁰. W skrajnych sytuacjach oznacza to konieczność kilkukrotnego modyfikowania sprawozdań finansowych, aby spełnić techniczne i merytoryczne oczekiwania nadzorców każdego z krajów, w których funkcjonuje poprzez podmiot zależny dana instytucja kredytowa. Co więcej, rozwiązania krajowe dotyczące sprawozdawczości finansowej różnią się w ramach Unii Europejskiej do tego stopnia, że w jednych krajach nadzorca wykorzystuje dane z publikowanych przez instytucję kredytową raportów, podczas gdy w innych nadzorca ma po prostu dostęp do wewnętrznych systemów księgowych instytucji kredytowych, a w jeszcze innych – wymaga przygotowania dodatkowych raportów.

FINREP C-EBS

Pierwszym krokiem, który miał zredukować opisane wyżej problemy była dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (EC) 1606/2002 z 19 lipca 2002 roku, zgodnie z którą wszystkie notowane europejskie instytucje kredytowe były zobowiązane od 1 stycznia 2005 roku do publikowania raportów skonsolidowanych według MSR/MSSF, co miało

⁹ COREP to szczegółowy zestaw raportów dotyczących oceny adekwatności kapitałowej instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych bazujący na Dyrektywie dotyczącej adekwatności kapitałowej (Capital Adequacy Directive – CAD) stanowiącej europejskie rozwinięcie opracowanego pod auspicjami Banku Rozrachunków Międzynarodowych (*Bank for International Settlements - BIS*) Nowej Umowy Kapitałowej (Basel II).

¹⁰ Próbowano co prawda ujednoczyć raportowanie COREP i FINREP, lecz mimo prób efekt był co najmniej niesatysfakcjonujący dla banków. *Feedback to the consultation of the Framework for the consolidated financial reporting (CP06)*, Committee for European Banking Supervisors, December 2005.

zdecydowanie zwiększyć porównywalność danych. Z drugiej jednak strony MSR/MSSF, w odróżnieniu od przepisów dyrektywy 86/635/EEC, nie narzucał żadnych formatów raportowania, co oznaczało ryzyko zwiększenia różnic pomiędzy rozwiązaniami przyjmowanymi przez narodowych nadzorców. Było to niezgodne z ideą ograniczania uciążliwości dla nadzorowanych podmiotów. C-EBS uznał to za bardzo dobrą okazję do ujednoczenia wymogów sprawozdawczych dla instytucji kredytowych w celach nadzorczych i zdecydował się po pierwsze – oprzeć wysyłane przez nie raporty na już wykorzystywanych standardach MSR/MSSF, a po drugie – przygotować dedykowany nadzorowi bankowemu zestaw formularzy FINREP, którego nazwa pochodzi od słów Financial Reporting. Zestaw zbudowanych przez C-EBS formularzy składa się z 4 tabel informacji podstawowej (trzy tabele bilansu – aktywa, pasywa, kapitały – oraz rachunku zysków i strat) oraz 38 tabel informacji dodatkowej, które stanowią w dużej mierze uszczegółowienie dla informacji podstawowej. Co ważne, wprowadzenie FINREP nie jest obowiązkowe dla nadzorców z krajów Unii Europejskiej, jednakże C-EBS wymaga, że jeśli już kraj zdecydował się go wprowadzić, to przekazywane mają być co najmniej informacje podstawowe (*core information*). Taka modularność FINREP miała zapewnić, że dane pomiędzy krajami go wprowadzającymi będą porównywalne co najmniej w zakresie informacji podstawowej. W praktyce okazało się jednak, że całość rozwiązania nie jest tak efektywna, jak w zamyśle C-EBS miała być¹¹. Przyczyn jest tu kilka.

Przede wszystkim nie wszystkie kraje zdecydowały się na wprowadzenie FINREP (nie uczyniły tego na przykład Niemcy), co z jednej strony wynika z dobrowolności jego wprowadzenia, lecz z drugiej – zdecydowanie ogranicza porównywalność danych i tym samym przydatność samego rozwiązania.

Ponadto technicznie taksonomia FINREP jest rozwinięciem taksonomii IFRS-GP, opracowanej przez IASCF (*International Accounting Standards Committee Foundation*), niemniej jednak wykorzystuje jedynie około 10% zdefiniowanych przez nią elementów. Pozostałe zostały zdefiniowane przez C-EBS. Oznacza to, że niewiele z raportowanych zgodnie FINREP C-EBS pozycji ma *stricto* referencje do MSR/MSSF. Pozostałe raportowane pozycje, zdefiniowane przez C-EBS, mają referencje zarówno do ogólnych praktyk (*common practices*), przepisów Europejskiego Banku Centralnego, czy wreszcie do MSR/MSSF. W tym ostatnim jednak przypadku powiązanie jest zdecydowanie luźniejsze, gdyż po pierwsze – raportowana pozycja nie pochodzi z taksonomii MSR/MSSF, po drugie – odwołanie jest do wydania IFRS z 2005 roku, aktualnego w okresie tworzenia FINREP. Sam ten fakt oznacza, że powstaje w raportowaniu kolejny dysonans. Mianowicie: instytucje kredytowe raportujące na potrzeby rynku czynią to zgodnie z najbardziej aktualnymi rozwiązaniami IFRS, podczas gdy na potrzeby nadzoru – według IFRS z 2005 roku.

¹¹ *Cover note to the framework for consolidated financial reporting*, Committee of European Banking Supervisors, December 2005.

Co więcej, w części dodatkowej FINREP C-EBS zezwolił na modyfikację rozwiązań do krajowych wymagań. Miało to w zamyśle zwiększyć elastyczność rozwiązania, lecz powiększyło jedynie problemy ze spójnością danych, i to nie tylko w części informacji dodatkowej. Najłatwiej przeanalizować to na podstawie polskiej modyfikacji FINREP, pamiętając jednak, że każdy z krajów, który go przyjął ma pełne prawo modyfikować tabele informacji dodatkowej na swój własny sposób, co oznacza, że w skrajnej sytuacji może wystąpić 27 różnych rozszerzeń FINREP C-EBS. Co ciekawe, najprościej jest porównywać rozwiązania narodowe w zakresie FINREP wykorzystując funkcjonalność standardu XBRL (*eXtensible Business Reporting Language*), który zaimplementowany został w ramach sprawozdawczości w tym zakresie w kilku krajach członkowskich UE. C-EBS nie ingeruje co prawda bezpośrednio w techniczną stronę transmisji danych od instytucji kredytowych do krajowych nadzorców i nie narzuca tego standardu, jednak uznał go za pomocne narzędzie przy tworzeniu zharmonizowanego europejskiego mechanizmu raportowania. W związku z tym rozwija mechanizm raportowania w oparciu o XBRL, a także udostępnia bezpłatnie organom nadzorczym krajów członkowskich oraz nadzorowanym instytucjom kredytowym odpowiednie taksonomie XBRL, które następnie mogą być rozszerzane w ramach krajowych rozwiązań¹².

FINREP NBP

Co prawda w formularzach informacji podstawowej FINREP C-EBS Narodowy Bank Polski, odpowiedzialny na podstawie art. 23 ustawy o NBP z 1997 roku za zbieranie informacji finansowej od instytucji kredytowych, zmienił niewiele¹³, to informacja dodatkowa rozrosła się i to bardzo. 38 pierwotnie określonych przez C-EBS formularzy zastąpiono 168 tabelami w 82 zestawach. Rzeczywiście część z nich jest analogiczna, jak w przypadku C-EBS, lecz dotyczy to niewielkiej części. Można zatem zadać pytanie o przyczynę takiego stanu rzeczy. Należy w tym wypadku wskazać ich co najmniej kilka:

- a) część instytucji kredytowych w Polsce raportuje zgodnie z polskimi standardami rachunkowości (PSR), a standard MSR/MSSF jest wymagany jedynie dla raportów skonsolidowanych. Oznacza to, że część tabel została wygenerowana najpierw po to, aby umożliwić raportowanie bankom według PSR (jak choćby raporty serii FBN021), a kolejna część – aby zaprezentować informacje zarówno dla banków raportujących według MSR/MSSF, jak i według PSR (np. raporty serii FBN020);
- b) intencją NBP było między innymi umożliwienie zachowania szeregów danych sprawozdawczych, co zostało utrudnione przez standard MSR/MSSF. Przykładowo pozycja „kredyty” została rozbita i informacje o nich znajdują się w różnych

¹² Patrz: *Cover Note, Framework for Common Reporting of the New Solvency Ratio*. Committee of European Banking Supervisors, pkt 4.

¹³ Zmiany dotyczą głównie kapitałów banków, co było związane z uwzględnieniem w formularzach specyfiki polskiej ustawy Prawo bankowe.

częściach bilansu – zarówno w aktywach finansowych przeznaczonych do obrotu, aktywach finansowych wycenianych według wartości godziwej ze skutkiem wyceny odnoszonym do rachunku zysków i strat, aktywach finansowych dostępnych do sprzedaży, inwestycjach utrzymywanych do terminu wymagalności czy wreszcie w samej pozycji kredyty i inne należności. Z tego względu NBP podjął decyzję o zbudowaniu portfeli A i B, które zostały pomyślane jako podportfele „starego” portfela kredytowego i w związku z tym znajdują się tam jedynie pozycje „pozostałe należności”, bez instrumentów dłużnych i kapitałowych ze wszystkich części bilansu. Kryterium podziału na portfel A i B jest przy tym występowanie odpisów aktualizujących. Dodatkowo powiększyło to liczbę tabel, gdyż część informacji prezentowana jest właśnie w podziale na portfele A i B, a ponadto część tabel po prostu grupuje kredyty ze wszystkich portfeli (np. tabele serii FBN011);

- c) poza tym nie sposób nie zauważyć podobieństwa niektórych raportów FINREP do wcześniejszego systemu raportowania – WEBIS, co również w niektórych przypadkach oznaczało konieczność modelowania konkretnych formularzy¹⁴.

Wprowadzenie powyższych modyfikacji w FINREP NBP w stosunku do FINREP C-EBS oznaczało konieczność raportowania szeregu dodatkowych pozycji, których referencje do MSR/MSSF, o ile istnieją, są stosunkowo „luźne”. Twierdzenie zatem, że FINREP jest oparty na MSR/MSSF jest w przypadku Polski jeszcze bardziej kontrowersyjne niż w przypadku FINREP C-EBS.

Podsumowanie

Nie można zaprzeczyć, że w przypadku Unii Europejskiej podjęto szereg działań mających ograniczyć negatywne skutki faktu, że nadzór nad instytucjami kredytowymi pozostawiono w gestii narodowej, podczas gdy polityka pieniężna w strefie euro ustalana jest przez Europejski Bank Centralny (a w perspektywie liczba krajów UE pozostających poza strefą euro będzie się zmniejszać). Niemniej jednak wprowadzanie systemów sprawozdawczych dla instytucji kredytowych na bazie nieobowiązkowej, z możliwością ich krajowych dostosowań, jako metoda zwiększania koordynacji pomiędzy narodowymi nadzorami, jak na razie nie sprawdziła się. Najlepszym dowodem na to jest odniesienie potencjalnych korzyści, jakie miało przynieść wprowadzenie FINREP, do rzeczywistych jego skutków, takich jak choćby chaos informacyjny w ramach informacji dodatkowej (*non-core*). Z drugiej strony porównywalność danych w ramach adekwatności kapitałowej instytucji kredytowych, głównie dzięki obligatoryjności COREP i zdecydowanie mniejszym możliwościom wprowadzania krajowych modyfikacji, jest zdecydowanie większa. Wydawać mogłoby się,

¹⁴ Wnioski na podstawie uchwały nr 20/2007 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z 14 czerwca 2007 r. zmieniającej uchwałę w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego.

że rozwiązanie tego problemu jest proste i należy wprowadzić obowiązkowe, jednolite rozwiązania w zakresie sprawozdawczości nadzorczej dla banków we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Niestety, po pierwsze, kompetencje C-EBS są relatywnie niewielkie, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że jest to ciało stworzone konkretnie w celu zwiększania koordynacji pomiędzy narodowymi nadzorcami, a nie po to, aby tworzyć prawo. Po drugie, rozbieżność w poszczególnych krajach Unii Europejskiej specyfiki sektorów instytucji kredytowych jest bardzo duża i praktycznie nie daje się ująć w jednolite ramy¹⁵. Po trzecie, w sytuacji decentralizacji nadzorów i tak nadzorcy wymagaliby po prostu innych niż COREP i FINREP rodzajów sprawozdań, choćby właśnie po to, aby odzwierciedlały one krajową specyfikę i pozwalały utrzymać ciągłość szeregów czasowych informacji zbieranej przez te instytucje. Tak długo zatem, jak nadzór nad instytucjami krajowymi pozostanie w gestii poszczególnych krajów, optymalnych rozwiązań w zakresie sprawozdawczości zbudować się nie da, a ewentualne zmiany w tym zakresie są mało prawdopodobne, gdyż są możliwe jedynie na bazie decyzji politycznych i z uwzględnieniem zmian organizacyjno-prawnych, jak choćby stworzenie jednego systemu gwarantowania depozytów w ramach tzw. *safety net*.

THE REPORTING SYSTEMS OF BANKS IN THE CONTEXT OF THE EU BANKING SUPERVISION

Summary

Analyzing the results of introducing in the European Union two different reporting systems COREP (Common Reporting related to Capital Adequacy Directive) and FINREP (Financial Reporting) it is possible to make some comments related to the efficiency of the banking supervision framework. The first is that, when the project is introduced on a voluntary basis its effects are not satisfactory (FINREP in general). The second comment is, when supervision allow many national modifications to the reporting system, just like in the FINREP non-core information, result is that the information is not comparable at the EU level. But on the contrary, when the reporting system is introduced on the obligatory basis and without serious national discretions, like COREP, information is much more comparable. Unfortunately decentralization of the banking supervision in the EU and the lack of the C-EBS powers to impose banking supervision solutions are the obstacles almost impossible to avoid. That is the main reason why the efficiency of the part of banking reporting systems in EU is limited.

¹⁵ Przykładowo: wymaganie tak samo szczegółowej informacji finansowej od banków spółdzielczych w Polsce, jak i od dużych banków w formie spółek akcyjnych rodzi wiele problemów, w tym rachunkowe. Ponadto należy uwzględnić, że zgodnie z przyjętymi w Polsce rozwiązaniami także SKOK-i należą do sektora monetarnych instytucji finansowych.