

# Eliza Marta Kierska-Woźny

---

## Porównanie i ocena funkcjonowania zintegrowanego nadzoru finansowego na rynku niemieckim, brytyjskim i polskim

---

International Journal of Management and Economics 37, 114-129

---

2013

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Eliza Marta Kierska-Woźny**  
*Studia doktoranckie SGH<sup>1</sup>*

## **Porównanie i ocena funkcjonowania zintegrowanego nadzoru finansowego na rynku niemieckim, brytyjskim i polskim**

### **Abstract**

The purpose of supervision of the whole financial market is to ensure the proper functioning of the market, its stability, security, and transparency, as well as to ensure confidence in the financial market the protection of the interests of participants. This is achieved through implementation of the rule of law, in particular concerning banking supervision, insurance and pension supervision, supervision of the capital market, and supplementary supervision laws of credit institutions as well as insurance and investment companies which are parts of financial conglomerates. The European Union does not impose any particular form of organizational supervision over national legislatures. Despite this, in many member countries, including the UK, Germany and Poland, the integrated supervisors for banks, insurance companies and capital market do operate.

The article analyses the process of introducing integrated financial market supervision in the UK, Germany and Poland with an aim to compare their effectiveness.

**Keywords:** integrated financial supervision, financial sector, financial market, financial stability, Financial Services Authority (FSA), Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

### **Wprowadzenie**

Celem artykułu jest analiza procesu wprowadzania zintegrowanego systemu nadzoru nad działalnością instytucji rynku finansowego oraz ocena, czy i w jakim stopniu przyjęte w poszczególnych krajach rozwiązania wpływają na zwiększenie stabilności systemu finansowego. Za przykład wzięto rynki Wielkiej Brytanii, Niemiec i Polski. Na świecie istnieją dwie grupy rynków finansowych. Pierwsza skupia kraje, które dla pod-

miotów stojących na czele międzynarodowych korporacji finansowych są rynkami macierzystymi – do tej grupy należą Wielka Brytania i Niemcy.

Druga grupa, do której zalicza się Polska, to kraje będące rynkami goszczącymi dla spółek zależnych należących do takich konglomeratów. Poza tym brytyjski rynek finansowy oraz rynki finansowe niemiecki i polski są ciekawymi obiektami badań, gdyż różnią się specyfiką kulturową i ekonomiczną. Kraje te reprezentują także odmienną kulturę legislacyjną – odpowiednio anglosaską i kontynentalną. Ponadto Niemcy są państwem federacyjnym składającym się z szesnastu krajów związkowych – landów. W związku z czym regulacja, zadania i uprawnienia niemieckiego nadzoru finansowego również są podzielone na szczebel federalny – ogólnokrajowy i poszczególnych landów. Natomiast Polska jest przykładem systemu skupionego na jednym poziomie regulacyjnym.

Wśród najważniejszych czynników wymienianych w literaturze, które mają wpływ na sposób organizacji nadzoru nad systemem finansowym, wymieniane są: poziom rozwoju ekonomicznego kraju, rozmiar rynku finansowego, struktura systemu finansowego i rozwój konglomeratów finansowych, koszty działalności instytucji nadzorczych, czynniki i uwarunkowania polityczne oraz uwarunkowania historyczne [Hawkesby, 2000, s. 112–119]. Na przestrzeni czasu zachodziły istotne zmiany w instytucjonalnej organizacji nadzoru nad systemem finansowym. Historycznie nadzór sprawowany był sektorowo, a banki centralne w większości przypadków odpowiadały za nadzór nad sektorem bankowym. W drugiej połowie lat 80. i na początku lat 90. ubiegłego wieku pojawiła się nowa tendencja polegająca na tworzeniu instytucji nadzoru zintegrowanego, określanej często jako „mega-nadzorca”. Pierwsze wprowadziły taki system: Norwegia (1986), Dania (1988), Szwecja (1992) i Finlandia (1993). Choć kraje skandynawskie były prekursorami w tworzeniu zintegrowanego nadzoru, to zmiany te nabrały tempa od drugiej połowy lat 90. ubiegłego wieku, a przypadek Wielkiej Brytanii jest powszechnie postrzegany jako pionierski przykład kompleksowej reformy systemu regulacji sektora finansowego i wzór naśladowany przez wiele krajów.

Mimo że nie była to pierwsza zintegrowana agencja nadzorcza w Europie, jednakże wskazywano ją jako przykład nowoczesnego nadzoru finansowego, dającego gwarancję skutecznego nadzoru nad rozwiniętym rynkiem finansowym, na którym działają grupy finansowe i konglomeraty finansowe oraz nadzoru, który miał wspierać przekształcanie Londynu w jedno z najpotężniejszych centrów finansowych świata. Model nadzoru zintegrowanego przyjęty w Wielkiej Brytanii stał się wzorem, który szybko znalazł naśladowców w wielu innych krajach. Wprowadzony został jeszcze m.in. w Australii (1998), Japonii (1998), na Węgrzech (2000), w Polsce (2002–2008), Belgii (2004) oraz w wielu innych krajach. Cechą charakterystyczną tego modelu jest wydzielenie nadzoru bankowego z banku centralnego.

Z czasem tendencja polegająca na naśladowaniu modelu brytyjskiego została lekko zahamowana, a w jej miejsce pojawił się model integracji określanej jako pośredni lub niemiecki. Jest to również model w pełni zintegrowanego nadzoru z tym, że nadzór

bankowy wykonuje instytucja nadzorcza w powiązaniu z bankiem centralnym. Model ten funkcjonuje m.in. w Niemczech (2002) i Austrii (2002).

Kolejnym modelem zintegrowanego nadzoru finansowego jest *Twin Peaks*, który realizuje podejście funkcjonalne, przy czym jest on ściśle powiązany z bankiem centralnym. Przedmiotowy model zakłada utworzenie dwóch odrębnych instytucji nadzorczych odpowiedzialnych za różne aspekty nadzoru finansowego, tj. jedna instytucja – bank centralny – jest odpowiedzialna za nadzór ostrożnościowy nad wszystkimi instytucjami finansowymi (*prudential supervision*), a druga instytucja kontroluje prawne aspekty operacji finansowych (*conduct-of-business supervision*) i odpowiada za ochronę konsumentów. Model *Twin Peaks* pozwala na uzyskanie korzyści z prowadzenia polityki pieniężnej i sprawowania nadzoru bankowego „pod jednym dachem”. Jednakże bardzo istotną kwestią dla prawidłowego funkcjonowania nadzoru finansowego według tego modelu jest ścisła współpraca między obiema instytucjami. Na integrację nadzoru ostrożnościowego nad wszystkimi instytucjami finansowymi w strukturach banku centralnego zdecydowano się w 2002 r. w Holandii, a następnie w Irlandii w 2003 r. oraz w 2006 r. na Słowacji i w Czechach [Gromek, Pawlikowski, Reich, Szczepańska, 2009, s. 11].

Literatura przedmiotu nie wskazuje jednoznacznie modelu instytucjonalnej organizacji nadzoru finansowego, który uznawany byłby za optymalny i wzorcowy dla wszystkich krajów. Tym bardziej nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy integracja nadzorów nad wszystkimi sektorami rynku finansowego w jednej odrębnej instytucji jest rozwiązaniem korzystniejszym niż umiejscowienie nadzoru bankowego w banku centralnym. Autorzy posługują się raczej pewnymi argumentami „za” i „przeciw”, sugerując, że te argumenty należy każdorazowo rozpatrywać indywidualnie przy podejmowaniu decyzji w przypadku poszczególnych państw [Čihák, Podpiera, 2006, s. 16–23]. Wynika to po części z faktu, że decyzje dotyczące organizacji nadzoru finansowego wynikają z uwarunkowań historycznych, strukturalnych i politycznych w danym kraju [Gromek, Pawlikowski, Reich, Szczepańska, 2009, s. 4].

W dalszej części niniejszego artykułu zostanie podjęta próba oceny zasadności podjęcia decyzji o wdrożeniu zintegrowanego nadzoru finansowego w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Polsce, a także próba oceny, czy i w jakim stopniu przyjęte w poszczególnych krajach rozwiązania wpływają na zwiększenie stabilności systemu finansowego, zapewnienie bezpieczeństwa rynku finansowego i zminimalizowanie efektu zarażania.

W artykule zaprezentowano stan prawny na dzień 21 kwietnia 2012 r.

## **Wdrażanie zintegrowanego systemu w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Polsce**

Wszystkie kraje, które zdecydowały się na integrację nadzoru finansowego, robiły to głównie ze względu na zacieranie się granic między sektorami bankowym, ubezpiecze-

niowym i papierów wartościowych. Wychodzono bowiem z założenia, iż ze względu na bliskie powiązania między instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, funduszami inwestycyjnymi oraz funduszami emerytalnymi, a także wobec zacierania się granic między tymi sektorami i związanym z tym procesem wyzwań, zintegrowany nadzór nad rynkami finansowymi lepiej sobie z nimi poradzi niż kilka instytucji nadzorczych, których kompetencje są ograniczone do poszczególnych segmentów rynku. Dodatkowym celem powołania zintegrowanego organu nadzoru nad rynkiem finansowym w poszczególnych krajach, przejmującego kompetencje dotychczasowych organów nadzoru nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego, było wykorzystanie potencjału kompetencji i doświadczeń nadzorczych dotychczas odrębnych organów nadzoru i uzyskanie tzw. efektu synergii, aby stworzyć sprawny i zintegrowany organ nadzoru obejmujący docelowo wszystkie segmenty rynku finansowego.

Wdrożenie zintegrowanego nadzoru w Wielkiej Brytanii było ponadto odpowiedzią na narastające od początku lat 90. XX wieku problemy na brytyjskim rynku finansowym, głównie w sektorze bankowym, spośród których najbardziej znanymi było zamknięcie w lipcu 1991 r. banku BCCI (Bank of Credit and Commerce International) oraz upadek w 1995 r. Banku Barings [Hawkesby, 2000, s. 118]. Należy również zwrócić uwagę na czynniki polityczne, które odegrały dużą rolę w wyborze struktury nadzoru. Otóż w maju 1997 r. wybory wygrała Partia Pracy, która winą za niedawne problemy w sektorze bankowym obarczyła Bank Anglii. Następnie, w wyniku jednej z pierwszych decyzji swojego rządu, Partia Pracy utworzyła Financial Services Authority (FSA) i Bank Anglii został pozbawiony funkcji nadzoru nad bankami.

W przeciwieństwie do sytuacji w Wielkiej Brytanii ani w Niemczech, ani w Polsce decyzja o wdrożeniu zintegrowanego nadzoru nie została podjęta jako odpowiedź na problemy w systemie finansowym. W obu przypadkach zdecydowano się na integrację nadzorów, kierując się zmianami zachodzącymi na rynkach finansowych i potrzebą scentralizowania współpracy międzynarodowej w zakresie wymiany informacji z innymi organami nadzorczymi. We wszystkich omawianych przypadkach istotnymi kryteriami w procesie decyzyjnym dotyczącym wdrożenia zintegrowanego modelu nadzoru były również kwestie polityczne, biurokratyczne i ideologiczne. Należy także zauważyć, że decyzje o integracji nadzoru nad instytucjami finansowymi odpowiadały tendencjom europejskim na tle fundamentalnych zmian zachodzących na rynkach finansowych w rezultacie rozwoju nowych instrumentów finansowych, nasilającej się uniwersalizacji działalności banków oraz procesów konsolidacyjnych prowadzących do tworzenia konglomeratów finansowych.

Integracja nadzoru była wdrażana w Polsce stopniowo przez prawie 6 lat (2002–2008). Natomiast w Niemczech i Wielkiej Brytanii nadzór zintegrowany wdrożono w znacznie krótszym czasie – odpowiednio w niespełna 2 lata (2001–2002) i 4 lata (1997–2001). Jest to zasadnicza różnica między innymi ze względu na liczbę instytucji nadzoru wyspecjalizowanego w poszczególnych krajach, które zostały zastąpione przez „mega-nadzorcę”; w Polsce były to 4 urzędy, w Niemczech – 3, zaś w Wielkiej

Brytanii aż 9 instytucji (tabela 1), przy czym w Wielkiej Brytanii nadzór emerytalny nie podlegał integracji i w dalszym ciągu jest sprawowany przez wyspecjalizowaną instytucję The Pensions Regulator.

**TABELA 1. Instytucje nadzoru wyspecjalizowanego w Niemczech, Polsce i Wielkiej Brytanii, które zostały zastąpione przez „mega-nadzorcę”**

Wyszczególnienie	Niemcy	Polska	Wielka Brytania
Nazwa „mega-nadzorczy”	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht	Komisja Nadzoru Finansowego	Financial Services Authority
Nazwa instytucji zastąpionej przez „mega-nadzorcę”	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel	Komisja Nadzoru Bankowego Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi Komisja Papierów Wartościowych i Giełd	Supervision and Surveillance Division of the Bank of England Building Societies Commission Friendly Societies Commission Registrar of Friendly Societies Securities and Futures Authority Insurance Directorate of HM Treasury of the Department of Trade and Industry Securities and Investment Board Personal Investment Authority Investment Management Regulatory Organization

Źródło: Opracowanie własne.

## Zasady funkcjonowania zintegrowanego nadzoru finansowego brytyjskiego, niemieckiego i polskiego

Model brytyjski (Wielka Brytania i Polska) opiera się na organizacji instytucji nadzorczej skoncentrowanej wokół realizowanych głównych funkcji nadzorczych, tj. autoryzacji, bieżącego nadzoru, interwencji i sankcji, bez względu na charakter nadzorowanych instytucji. Model niemiecki (Niemcy) oparto na koncepcji organu nadzoru jako

federacji złożonej z nadzorów cząstkowych z konsolidacją ich funkcji wspólnych, jak na przykład nadzór nad konglomeratami. Modele niemiecki i brytyjski różnią się od siebie również ze względu na stopień zaangażowania banku centralnego w nadzór bankowy w danym kraju (tabela 2).

**TABELA 2. Zakres zaangażowania banku centralnego w nadzór bankowy**

Nadzór bankowy	Państwo
Nadzór sprawowany łącznie przez bank centralny i wyspecjalizowaną instytucję – rozwiązanie pośrednie	Niemcy
Nadzór wydzielony z banku centralnego	Wielka Brytania, Polska

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Gromek, Pawlikowski, Reich, Szczepańska, 2009, s. 8].

Istotną kwestią jest, że w niemieckim modelu nadzoru zintegrowanego bank centralny zachował wyłączne uprawnienia w zakresie nadzoru analitycznego (ang. *off-site supervision*) i wspólne z Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) kompetencje inspekcyjne (ang. *on-site supervision*). Ponadto wyniki analiz mikroostrożeń prowadzonych przez Bundesbank przesyłane są do BaFin, gdzie podejmowane są decyzje nadzorcze. Dzięki takiemu podziałowi zadań bank centralny uczestniczy w procesie nadzorczym i ma bieżące informacje analityczne na temat każdej nadzorowanej instytucji kredytowej. Natomiast w modelu funkcjonującym w Polsce i Wielkiej Brytanii nadzór bankowy i finansowy został całkowicie wydzielony z banku centralnego (tabela 3).

**TABELA 3. Zaangażowanie banku centralnego w nadzór ostrożnościowy nad sektorem bankowym**

Państwo	Bank centralny jest instytucją nadzoru bankowego	Bank centralny nie jest nadzorcą bankowym, ale...		
		jest zaangażowany w zarządzanie instytucją nadzoru bankowego poprzez wpływ na obsadę organów zarządzających instytucją nadzorczą	jest zaangażowany operacyjnie w wykonywanie czynności nadzorczych poprzez operacyjne wykonywanie pewnych czynności nadzorczych (np. inspekcji)	posiada z instytucją nadzorcą wspólne zasoby, np. wspólne bazy danych lub personel
Niemcy	Nie	Tak	Tak	Tak
Polska	Nie	Tak	Nie	Nie
Wielka Brytania	Nie	Tak	Nie	Nie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Gromek, Pawlikowski, Reich, Szczepańska 2009, s. 9].

Należy zauważyć, że całkowite wyłączenie nadzoru finansowego, w szczególności bankowego, poza bank centralny może nieść ze sobą kilka negatywnych skutków [Hawkesby, 2000, s. 121]. Do najczęściej obserwowanych należy, po pierwsze, częściowe powielanie się zadań realizowanych przez bank centralny w zakresie zapewnienia stabilności systemu finansowego i organ sprawujący nadzór ostrożnościowy, w wyniku czego może zostać całkowicie utracona możliwość obniżenia kosztów sprawowania nadzoru, której oczekuje się od połączenia nadzorów. Po drugie zaś, w wyniku mniej skutecznego nadzoru i nieefektywnego zarządzania kryzysowego może zostać utracony, niezbędny do zapewnienia stabilności systemu finansowego, efekt synergii wynikający ze ściśle skoordynowanej współpracy pomiędzy bankiem centralnym a organem nadzoru bankowego. Po trzecie natomiast, może zostać zakłócony przepływ informacji konieczny do realizowania polityki pieniężnej i nadzorczej.

W celu zminimalizowania potencjalnych pułapek omówionych wyżej, w Wielkiej Brytanii w 1997 r. pomiędzy Skarbem Państwa, Bankiem Anglii i FSA podpisano porozumienie o współpracy i podziale kompetencji (*Memorandum of Understanding*), zgodnie z którym powołano specjalny komitet do dyskusji i wymiany informacji o stabilności systemu finansowego. W przedmiotowym porozumieniu ustalono zakres odpowiedzialności poszczególnych instytucji, wyznaczono reprezentacje w odpowiednich gremiach międzynarodowych, usunięto wszelkie przeszkody w wymianie informacji, stworzono komisję koordynującą współpracę i wyznaczono jej członków oraz ustalono sposób postępowania na wypadek wystąpienia zagrożeń dla stabilności systemu finansowego (tzw. protokół zarządzania kryzysowego).

Podobny dokument został podpisany 21 grudnia 2007 r. w Polsce pomiędzy Ministrem Finansów, Prezesem Narodowego Banku Polskiego (NBP) oraz Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) w sprawie współpracy na rzecz wspierania stabilności krajowego systemu finansowego<sup>2</sup>. Przedmiotowe porozumienie powołało Komitet Stabilności Finansowej oraz określiło zasady współdziałania stron tego porozumienia w celu wytworzenia mechanizmów znajdujących zastosowanie na wypadek kryzysu finansowego. Podpisanie porozumienia miało również być odpowiedzią na ideę tworzenia efektywnych krajowych systemów zarządzania w sytuacjach kryzysowych w krajach członkowskich UE. Ponadto, również w grudniu 2007 r., NBP i KNF podpisały umowę określającą zasady współpracy oraz wymiany informacji. Podpisanie tej umowy miało na celu płynne przekazanie struktur Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego z NBP do KNF i miało zagwarantować jak najlepszą współpracę pomiędzy tymi instytucjami. Umowa miała także umożliwić efektywny, wzajemny dostęp do danych, opinii i analiz niezbędnych obu instytucjom do realizacji ich zadań ustawowych oraz tworzenie grup opiniodawczo-doradczych do wypracowywania wspólnych stanowisk w kwestiach związanych z realizacją ustawowych zadań obu organów [Komisja..., 2007, s. 7].

Cechą wspólną dla obu modeli zintegrowanego nadzoru jest wzrost zatrudnienia, pomimo że jednym z założeń funkcjonowania zintegrowanego nadzoru jest wzrost



efektywności i możliwość wykorzystywania potencjału zatrudnionych osób. Połączenie nadzorów bowiem powinno pozwolić na uniknięcie powielania pewnych zadań i bardziej efektywne wykorzystanie zasobów, co w skali ogólnej powinno dawać oszczędności w zatrudnieniu. Jednakże w żadnym z omawianych państw nie udało się zaobserwować zmniejszenia zatrudnienia wraz z dokonaniem integracji nadzoru nad rynkiem finansowym, a wręcz przeciwnie – na przestrzeni zaledwie kilku lat odnotowuje się drastyczny wzrost liczby zatrudnionych osób (tabela 4).

**TABELA 4. Stan zatrudnienia w organach nadzorujących instytucje rynku finansowego**

Kraj	1998/1999				2009/2010
	Nadzór bankowy	Nadzór ubezpieczeniowy	Nadzór nad rynkiem kapitałowym	Razem	Nadzór zintegrowany
Niemcy	600	350	130	1 080	1 829
Polska	328	41	122	491	906
Wielka Brytania	*	*	*	200**	2 952

\* Brak danych.

\*\* Podana wartość odnosi się do stanu zatrudnienia w FSA w 1998 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Courtis, 1999, s. 61–64, 128–130, 160–161; Bundesanstalt..., 2011, s. 241; Financial..., 2010, s. 110; Financial..., 1999, s. 71; Komisja..., 2010, s. 167].

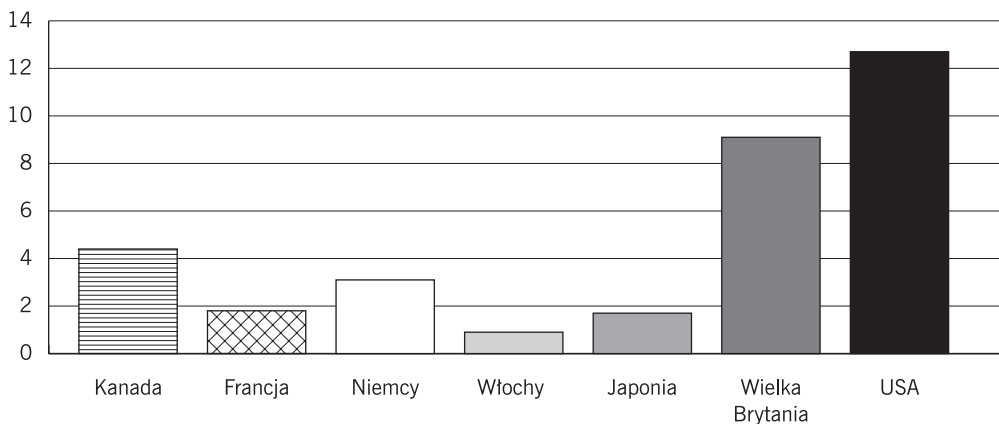
## Ocena rozwiązań brytyjskich, niemieckich i polskich

Zdaniem ekspertów z Międzynarodowego Funduszu Walutowego usytuowanie organu nadzoru zintegrowanego w banku centralnym lub poza nim nie ma istotnego wpływu na jakość sprawowanego nadzoru [Čihák, Podpiera, 2006, s. 13–15]. Ważnym zagadnieniem natomiast jest efektywność działania instytucji nadzorczych oraz niepodleganie wpływom politycznym [Pelc, 2006, s. 16]. Zintegrowany nadzór sprzyja poprawie komunikacji oraz wymianie informacji, koordynacji i współpracy, które umożliwiają efektywniejszą realizację funkcji nadzorczych [Łasak, 2006, s. 21], natomiast umiejscowienie instytucji nadzoru poza bankiem centralnym pozwala na zachowanie niezależności oraz sprawowanie przez nią funkcji w sposób autonomiczny [Huzarek, 2006, s. 12]. Tylko pełna niezależność organu nadzoru gwarantuje właściwe wykonanie jego roli i wszystkich zadań, a także spełnienie wymogów stawianych nadzorcom, tj. ich całkowitej niezależności zarówno w sensie usytuowania, jak i powiązań funkcjonalnych. Skuteczność zarządzania ryzykiem systemu finansowego wymaga, aby nadzór był także niezależny

od władzy monetarnej i dlatego też powiązanie instytucjonalne nadzoru nad rynkiem finansowym z wewnętrznymi decyzjami organów konstytucyjnych banku centralnego nie jest wskazane [Huzarek, 2006, s. 12–13].

Z drugiej zaś strony, wielu autorów podkreśla konieczność zaangażowania banku centralnego w działania nadzoru bankowego, niezależnie od specyfiki kraju [Goodhart, Hartmann, Llewellyn, Rojas-Suárez, Weisbrod, 1998, s. 168–173; Lastra, 1996, s. 148–151]. Niektórzy uznają nawet, że separacja nadzoru bankowego od banku centralnego jest niebezpieczna, a kraje, które wprowadziły nadzór zintegrowany poza bankiem centralnym, popełniły błąd [Mayer, 1999; za: Hawkesby, 2000, s. 106]. Za zapewnieniem zaangażowania banku centralnego w sprawowanie nadzoru bankowego przemawia wiele argumentów. Głównym argumentem przemawiającym za łączeniem funkcji polityki pieniężnej i nadzoru bankowego w banku centralnym jest dbałość i współodpowiedzialność banku centralnego za stabilność całego systemu finansowego w kraju [Goodhart, Schoemaker, 1995]. Stabilność finansowa i stabilność cen określane są jako uzupełniające się – a nie konkurencyjne – cele polityki banków centralnych. Podstawą analiz stabilności systemu bankowego jest dostęp do danych indywidualnych banków, które posiada nadzór. Do formułowania trafnych wniosków odnośnie do stabilności sektora bankowego, oprócz danych ilościowych, niezbędne są również informacje jakościowe pochodzące z inspekcji, ankiet, korespondencji czy spotkań z przedstawicielami banków. Ponadto umiejscowienie nadzoru bankowego w banku centralnym daje gwarancję sprawnego przepływu informacji pomiędzy funkcjami sprawowanymi przez bank centralny. Zyskuje na tym zarówno polityka pieniężna banku centralnego, który dysponuje wówczas szerszą wiedzą nt. kondycji banków, jak i polityka nadzorcza, która może wykorzystywać wiedzę na temat sytuacji makroekonomicznej. Nadzorczy bankowi w ramach banku centralnego mogą korzystać z wiedzy eksperckiej oraz zasobów technicznych i naukowych, którymi dysponuje bank centralny. Pełnienie przez bank centralny funkcji nadzoru pozwala również na uniknięcie powielania pewnych zadań i bardziej efektywne wykorzystanie zasobów, co w skali ogólnej powinno dać oszczędności. Banki centralne, które nie mają kompetencji nadzorczych, zmuszone są rozwijać analizy systemu bankowego na własne potrzeby na skalę szerszą niż w sytuacji, gdyby nadzór był wewnątrz banku. W tym celu banki takie muszą zwiększyć zatrudnienie w departamentach stabilności finansowej, zwłaszcza o specjalistów analizujących kwestie mikroostrożnościowe.

Ostatni kryzys na międzynarodowych rynkach finansowych, który miał miejsce w latach 2008–2009, objawił się w postaci problemów w zarządzaniu płynnością i pokazał wyraźnie, że pierwszą instytucją, która może skutecznie zareagować i złagodzić tego typu kryzys, jest bank centralny. Bank Kanady, Bank Japonii, Bank Anglii, System Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych, Europejski Bank Centralny i wiele innych banków centralnych na świecie zareagowało natychmiast, zasilając system bankowy w płynność (rysunek 1).

RYSUNEK 1. Koszty stabilizacji finansowej w poszczególnych krajach (w % PKB)<sup>3</sup>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [International..., 2009, s. 48].

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że – z punktu widzenia banku centralnego – ważne jest posiadanie szybkiej i wiarygodnej informacji o sytuacji finansowej zarówno pojedynczych banków, jak i całego sektora finansowego tym bardziej, że potencjalne zagrożenie może mieć źródło nie tylko w kraju, ale także za granicą. Organizacja nadzoru finansowego jest istotna również z punktu widzenia ograniczenia zjawiska pokusy nadużycia, jakie powstaje w następstwie działań pomocowych ze strony władz publicznych. Bank centralny, dysponując informacją jakościową i ilościową na temat banku problemowego, może ocenić rzeczywiste przyczyny kryzysu i ewentualnie odmówić wsparcia. Bez tej informacji bank centralny, w obawie o podjęcie niesłusznej decyzji skutkującej upadkiem banku, pod wpływem presji może podejmować nieuzasadnione merytorycznie decyzje o udzieleniu pomocy, osłabiając w ten sposób dyscyplinę rynkową.

Z wyżej wymienionych powodów należy wyżej ocenić model niemiecki, gdyż tylko w Niemczech bank centralny jest zaangażowany operacyjnie w sprawowanie nadzoru bankowego, uczestniczy w procesie nadzorczym i ma bieżące informacje analityczne na temat każdej nadzorowanej instytucji kredytowej. Jednocześnie należy pamiętać, że Bundesbank nie jest odpowiedzialny za sprawowanie polityki monetarnej w Niemczech, nie ma więc zagrożenia ewentualnym konfliktem w zakresie realizowania funkcji polityki pieniężnej i nadzoru bankowego przez bank centralny.

W odpowiedzi na kryzys finansowy lat 2008–2009, władze wielu państw dokonały oceny efektywności funkcjonujących modeli nadzoru nad sektorem bankowym i finansowym. Oceniano między innymi relacje między bankiem centralnym a instytucją nadzoru finansowego, wpływ tych relacji na efektywność wypełniania przez bank centralny jego funkcji wspierania stabilności finansowej i zarządzania kryzysowego oraz kompetencje nadzorcze, a także mechanizmy współpracy nadzoru bankowego i finansowego

z bankiem centralnym. W wyniku analiz efektywności nadzoru bankowego ulokowanego poza bankiem centralnym, w 2009 r. dokonano rozstrzygnięć bądź przygotowano koncepcje zmian legislacyjnych dotyczących instytucjonalnej organizacji nadzoru finansowego. W Wielkiej Brytanii i Niemczech propozycje dotyczą odwrócenia niedawno dokonanych reform przenoszących nadzór bankowy z banku centralnego do niezależnej instytucji zintegrowanego nadzoru finansowego. W tabeli 5 zaprezentowano zmiany dokonane w instytucjonalnej organizacji nadzoru finansowego w państwach Unii Europejskiej począwszy od 1997 r. (utworzenie brytyjskiego FSA) wraz z planowanymi kierunkami zmian w tym zakresie.

**TABELA 5. Kierunki zmian w organizacji nadzoru finansowego w poszczególnych państwach**

Państwo	Rok	Nadzór w banku centralnym	Nadzór bankowy poza bankiem centralnym	Nadzór „niebankowy” poza bankiem centralnym
Wielka Brytania	1997			
	PLAN			
Niemcy	2002			
	PLAN			
Polska	2006–2008			

Legenda:

- zmniejszenie kompetencji nadzorczych banku centralnego
- } zmiany planowane lub rozważane.
- }

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Gromek, Pawlikowski, Reich, Szczepańska, 2009, s. 13].

Problemy, jakie pojawiły się na rynku brytyjskim po wybuchu kryzysu finansowego, wywołały masową krytykę Financial Services Authority. Krytyka ta nasilała się w miarę rozwijania się kryzysu. Dość powszechnie jako źródło problemów na brytyjskim rynku finansowym wskazywano aktualną strukturę nadzorczą. Sprawa nadzoru finansowego znalazła istotne miejsce w programie wyborczym Partii Konserwatywnej, która zwyciężyła w wyborach w 2010 r. Brytyjskie środowisko finansowe było zdania, iż likwidacja FSA i przeniesienie nadzoru ostrożnościowego do Banku Anglii będzie jedną z pierw-

szych decyzji nowego ministra finansów, który już w lipcu 2009 r., jeszcze jako minister finansów w gabinecie cieni, opublikował obszerny dokument programowy, prezentujący planowane zmiany w architekturze nadzorczej w Wielkiej Brytanii.

Dokument opublikowany przez Partię Konserwatywną nie ma co prawda charakteru oficjalnego, ale zawarty w nim projekt przedstawia dokładne założenia nowej struktury, jaka zostanie utworzona w ramach Banku Anglii. Zgodnie z tymi założeniami Bank Anglii odpowiadałby zarówno za cały nadzór ostrożnościowy, czyli za kwestie makroostrożnościowe i mikroostrożnościowe, monitorując i kontrolując ryzyko na obu poziomach za pomocą wydawanych przez siebie regulacji. W Banku Anglii zostałyby utworzone nowa struktura – obok Komitetu Polityki Monetarnej (Monetary Policy Committee) pojawiłby się symetryczny do niego Komitet Polityki Finansowej (Financial Policy Committee), odpowiedzialny za kwestie stabilności finansowej [Osborne, 2009, s. 24]. Do zadań nowego Komitetu miałyby należeć monitorowanie ryzyka systemowego oraz ograniczanie go przy wykorzystaniu nowych narzędzi makroostrożnościowych. Analogicznie Bank Anglii uzyskałby też uprawnienia w zakresie regulacji mikroostrożnościowych i nadzorowania pojedynczych instytucji [Osborne, 2009, s. 26–33]. Obydwa Komitety miałyby znajdować się w strukturach Banku Anglii i działać niezależnie. Osoba Prezesa Banku Anglii, który miałby też pełnić funkcję Przewodniczącego obu Komitetów, stanowiłby niezbędny łącznik pomiędzy tymi ciałami a funkcjami przez nie pełnionymi.

W Niemczech natomiast, w ramach negocjacji koalicyjnych Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (Christlich Demokratische Union Deutschlands – CDU) i Wolnej Partii Demokratycznej (Freie Demokratische Partei – FDP) poprzedzających powołanie nowego rządu, w październiku 2009 r. pojawiła się propozycja wyłączenia nadzoru bankowego z BaFin i przeniesienia całości odpowiedzialności za nadzór bankowy do Bundesbanku. Bank centralny Niemiec potwierdził, że jest gotowy przejąć odpowiedzialność za nadzór bankowy. Ponadto rozważane było przeniesienie do Bundesbanku również kompetencji w zakresie nadzoru nad działalnością sektora ubezpieczeniowego [Gromek, Pawlikowski, Reich, Szczepańska, 2009, s. 17].

System finansowy w Polsce praktycznie nie odczuł skutków ostatniego kryzysu finansowego, z tego też powodu nie podjęto w Polsce żadnych decyzji ani nie zaproponowano żadnych zmian odnoszących się do przyjętego modelu nadzoru nad instytucjami rynku finansowego. Podjęto jedynie pewne działania, które miały przede wszystkim wymiar psychologiczny, uspokajający i edukacyjny, a które miały zapewnić między innymi, aby nie wystąpił run na banki<sup>4</sup>. Jednym z takich przedsięwzięć uspokajających było podwyższenie limitu gwarancji depozytów [Grzyb, 2008] do 100 tys. EUR<sup>5</sup> oraz zaostrzenie warunków udzielania kredytów hipotecznych w wyniku rekomendacji przyjętych przez KNF w 2010 i 2011 r.<sup>6</sup> Sytuacja ta nie pozwala jednak na jednoznaczne stwierdzenie, że model zintegrowanego nadzoru przyjęty w Polsce jest idealny i może zapewnić stabilność rynku finansowego, ponieważ nadzór bankowy został przekazany do KNF dopiero

z dniem 1 stycznia 2008 r. Oznacza to, że mechanizmy obronne działające w momencie wybuchu ostatniego kryzysu finansowego zostały przyjęte jeszcze w czasie, gdy nadzór bankowy był sprawowany przez wyspecjalizowaną instytucję – Komisję Nadzoru Bankowego, umiejscowioną w banku centralnym. Pomimo to z dniem 1 stycznia 2012 r. Prezes Rady Ministrów zarządzeniem<sup>7</sup> wprowadził zmiany w statucie Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego dotyczące ustanowienia nowej struktury organizacyjnej Urzędu, a polegające na likwidacji pionów. Obecnie w skład Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego wchodzi Gabinet Komisji, Wieloosobowe Samodzielne Stanowisko ds. Kontroli Wewnętrznej, Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych oraz dwadzieścia departamentów. Pięć departamentów jest związanych z nadzorem nad bankami i instytucjami płatniczymi, a następujących pięć odpowiada za nadzór ubezpieczeniowy i emerytalny. Kolejne departamenty odpowiadają m.in. za nadzór nad obrotem i za nadzór nad funduszami inwestycyjnymi oraz za nadzór nad firmami inwestycyjnymi i infrastrukturą rynku kapitałowego, a także za organizację Urzędu i wspieranie departamentów merytorycznych.

Unia Europejska również objęła swoimi pracami problem uregulowań dotyczących nadzoru finansowego. Zacieśnienie współpracy na tym polu zdaje się o tyle oczywiste, że w ramach Unii Europejskiej dochodzi do coraz większej integracji. Wspólna waluta i ścisła integracja finansowa w strefie euro sprawiają, że strefa ta jest szczególnie narażona na wystąpienie kryzysów bankowych, które mogą stopniowo objąć swoim zasięgiem poszczególne kraje UE. Zdaniem Komisji Europejskiej rozwiązaniem tego problemu może być większy nadzór bankowy na szczeblu unijnym. Od 2011 r. działają Europejskie Organy Nadzoru (European Supervisory Authorities) nad sektorami bankowości, ubezpieczeń i pracowniczych programów emerytalnych oraz papierów wartościowych, tj. Europejski Organ Nadzoru Bankowego (European Banking Authority), Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority) oraz Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority). W 2012 r. podjęta została inicjatywa utworzenia zintegrowanych ram finansowych, czyli tzw. unii bankowej. Aktualnie zaś trwają prace nad stworzeniem unii bankowej, której wdrażanie ma się rozpocząć w styczniu 2013 r., tak aby od początku 2014 r. wspólnym nadzorem mogły zostać objęte wszystkie banki w krajach członkowskich.

## Podsumowanie

Praca nadzorcza jest żmudna i mało widowiskowa, o ile jest wykonywana dobrze. Nadzór sprawowany wadliwie prowadzi do zdarzeń spektakularnych w postaci bankructw i kryzysów. Rolą nadzoru finansowego jest dbanie o to, aby sektor właściwie pełnił swoją funkcję pośrednika w gospodarce, przy zachowaniu akceptowalnego

ryzyka. Ocena bezpieczeństwa instytucji rynku finansowego, w tym w szczególności banków, powinna być dokonywana przy uwzględnieniu pozostałych instytucji wchodzących w skład holdingu finansowego, jednakże należy pamiętać, że podmiotami rynku finansowego, które podejmują najpoważniejsze ryzyko związane z działalnością finansową, tj. ryzyko kredytowe, są banki i instytucje kredytowe. Te właśnie podmioty narażone są w najwyższym stopniu na wystąpienie efektu zarażania i utratę płynności w wyniku utraty zaufania publicznego do tych instytucji. Nadzór finansowy, w tym przede wszystkim nadzór bankowy, ma zapewnić bezpieczeństwo i stabilność rynku finansowego.

Trend do powoływania wspólnych dla wielu sektorów organów nadzorczych stał się szczególnie zauważalny w ostatnich latach. Na podstawie dokonanych fuzji można niewątpliwie stwierdzić, że korzyścią płynącą z takiego rozwiązania jest lepszy przepływ informacji, skutkujący poprawą jakości działania, co może mieć szczególnie istotne znaczenie w przypadku nadzoru grup kapitałowych. Podkreśla się również, że w przypadku nadzorów połączonych mamy do czynienia z takim samym podejściem do analogicznych problemów, co pozwala na racjonalizację i koordynowanie działalności. Jednak pojawia się pytanie, czy dla osiągnięcia takiego rezultatu konieczne jest aż łączenie wyspecjalizowanych organów. Wskazać należy również argumenty przeciwników połączanego nadzoru, zwłaszcza w sektorze bankowym i ubezpieczeniowym, w nich bowiem środki i narzędzia oddziaływania stosowane przez nadzorców zasadniczo się różnią, z korzyścią dla sektora bankowego. Wydaje się, że wybór formuły funkcjonowania organu nadzoru ubezpieczeniowego powinien być zawsze poprzedzony analizą danego rynku finansowego, oceną stopnia jego rozwoju i konkurencyjności, poziomu koniecznej ochrony konsumenta, zachodzących na nim zjawisk, międzysektorowych powiązań. Ponadto w większości nadzorów zintegrowanych dyskusyjna jest kwestia wyłączenia banku centralnego z procesu nadzoru nad sektorem bankowym. Najistotniejszą jednak zawsze pozostanie nie tyle kwestia wyboru takiej czy innej organizacji nadzoru, ile właściwe określenie celu działania i środków, jakie stawia się do dyspozycji tworzonego organu.

Proces wprowadzania i dotychczasowe funkcjonowanie zintegrowanego nadzoru finansowego w Polsce, zwłaszcza z punktu widzenia konieczności zapewnienia stabilności systemu finansowego, można ocenić pozytywnie. W pełni zintegrowany nadzór nad instytucjami rynku finansowego funkcjonuje w Polsce od 1 stycznia 2008 r., czyli stosunkowo krótko. W tym okresie na światowych rynkach finansowych miał miejsce globalny kryzys, którego skutków polski rynek finansowy w zasadzie nie odczuł, w przeciwieństwie do rynku brytyjskiego i niemieckiego. Oznacza to, że przeprowadzany w Polsce proces integracji nadzoru nie miał negatywnego wpływu na stabilność systemu finansowego.

Wydaje się, że modelem nadzoru, który może zminimalizować efekt zarażania i w najwyższym stopniu wpłynąć na zwiększenie stabilności systemu finansowego jest model *Twin Peaks*. Przedmiotowy model jednakże nie funkcjonuje ani w Niemczech, ani

w Wielkiej Brytanii, ani w Polsce, choć najbliższy mu jest model niemiecki, w którym bank centralny jest w pewnym stopniu zaangażowany w nadzór ostrożnościowy nad sektorem bankowym.

---

## Przypisy

<sup>1</sup> Wszystkie kwestie zawarte w opracowaniu są osobistymi poglądami autorki, niepozostającymi w jakimkolwiek związku z oficjalnym stanowiskiem Narodowego Banku Polskiego na temat poruszanych zagadnień.

<sup>2</sup> Informacje dostępne na stronie internetowej Narodowego Banku Polskiego: <http://www.nbp.pl>, 25.03.2011.

<sup>3</sup> Jest to koszt netto, jako wsparcie brutto po odjęciu odzysku w ciągu najbliższych pięciu lat. Poziomy odzysku różni się ze względu na rodzaj wsparcia, spodziewaną poprawę koniunktury, gwarancje banku centralnego itd.

<sup>4</sup> Run na bank to sytuacja, w której bank jest niewypłacalny, tj. mimo tego, iż zobowiązał się do wypłaty kwot o ściśle określonej wysokości, nie jest w stanie spełnić takich oczekiwań klientów, a klienci, dostrzegając tę sytuację, starają się jak najszybciej wypłacić całość swoich pieniędzy.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2007 r., nr 70, poz. 474 z późn. zm.) od dnia 30 grudnia 2010 r. wynosi ona równowartość w złotych 100 tys. EUR.

<sup>6</sup> Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi finansującymi nieruchomości oraz zabezpieczonymi hipotecznie oraz Rekomendacja T, dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych. Dokumenty dostępne na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego: <http://www.knf.gov.pl>, 05.05.2011.

<sup>7</sup> Zarządzenie Nr 107 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego (M.P. nr 118, poz. 1196).

## Bibliografia

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, 2011, Annual Report '09, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bonn – Frankfurt am Main

Courtis N. (ed.), 1999, How Countries Supervise their Banks, Insurers and Securities Markets, Central Banking Publications Ltd., London

Čihák M., Podpiera R., 2006, Is One Watchdog Better Than Three? International Experience with Integrated Financial

Sector Supervision, International Monetary Fund Working Paper WP/06/57, March

Financial Services Authority, 1999, Annual Report 1997/98, Financial Services Authority, London

Financial Services Authority, 2010, Annual Report 2009/10, Financial Services Authority, London



Goodhart Ch.A.E., Hartmann P., Llewellyn D., Rojas-Suárez L., Weisbrod S., 1998, *Financial Regulation: Why, how and where now?*, Routledge – Taylor & Francis Group, London–New York

Goodhart Ch.A.E., Schoenmaker D., 1995, *Should the Function of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated?*, *Oxford Economic Papers, New Series*, Vol. 47, No. 4, October

Gromek T., Pawlikowski A., Reich A., Szczepańska O., 2009, *Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa

Grzyb R., 2008, *Podwyższenie limitu gwarancji ma uspokoić klientów, ale banki w Polsce są bezpieczne – rozmowa z prof. dr hab. Małgorzatą Zaleską, Prezesem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, „Gazeta Prawna”, 12 listopada

Hawkesby Ch., 2000, *Central Banks and Supervisors: The Question of Institutional Structure and Responsibilities*, w: Halme L., Hawkesby Ch., Healey J., Saapar I., Soussa F., *Financial Stability and Central Banks – Selected Issues for Financial Safety Nets and Market Discipline*, Bank of England, London

Huzarek A., 2006, *Integracja jest potrzebna*, „Nasz Rynek Kapitałowy”, nr 9

International Monetary Fund, 2009, *Global Financial Stability Report: Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks*, *World Economic and Financial Surveys*, International Monetary Fund, Washington DC, April

Komisja Nadzoru Finansowego, 2007, *Nadzór bankowy w Komisji Nadzoru Finansowego*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa

Komisja Nadzoru Finansowego, 2010, *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2009 r.*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa

Lastra R.M., 1996, *Central Banking and Banking Regulation*, Financial Markets Group, London School of Economics and Political Science, London

Łasak P., 2006, *Model przyszłości*, „Nasz Rynek Kapitałowy”, nr 10

Mayer L.H., 1999, *An Agenda for Bank Supervision and Regulation*, Remarks before the Institute of International Bankers Annual Breakfast Dialogue, Washington

Osborne G., 2009, *From Crisis To Confidence: Plan For Sound Banking*, London, July

Pelc P., 2006, *Zintegrowany – polecany?*, „Nasz Rynek Kapitałowy”, nr 10