

Nr 3(76) 2019

ISSN 2544-7068

BEZPIECZNY BANK

BFG BANKOWY
FUNDUSZ
GWARANCYJNY

BEZPIECZNY BANK jest czasopismem wydawanym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny od 1997 roku, poświęconym zagadnieniom stabilności systemu finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem systemu bankowego.

KOMITET REDAKCYJNY

prof. Jan Szambelańczyk - Redaktor Naczelny
prof. Małgorzata Iwanicz-Drozdowska
prof. Ryszard Kokoszczyński
prof. Monika Marcinkowska
prof. Krzysztof Opolski
dr Ewa Kulińska-Sadłocha
prof. Ewa Miklaszewska
Artur Radomski
Ewa Teleżyńska - sekretarz Redakcji

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA

Leszek Skiba - Przewodniczący
prof. Angel Berges Lobera
prof. Paola Bongini
prof. Santiago Carbo-Valverde
prof. Ladislau Dowbor
prof. Dariusz Filar
prof. Eugeniusz Gatnar
prof. Andrzej Gospodarowicz
prof. Marko Košak
prof. Anzhela Kuznetsova
prof. Edgar Löw
prof. Leszek Pawłowicz
prof. Krzysztof Pietraszkiewicz
prof. Andrzej Sławiński
Zdzisław Sokal
prof. Rafał Sura

Artykuły publikowane w BEZPIECZNYM BANKU są recenzowane.
Za publikację naukową w BEZPIECZNYM BANKU Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał dwadzieścia punktów.
BEZPIECZNY BANK (online) ISSN 2544-7068
Wcześniejsze wydania BEZPIECZNEGO BANKU miały numer ISSN 1429-2939

REDAKCJA

Krystyna Kawerska

WYDAWCA

Bankowy Fundusz Gwarancyjny
ul. Ks. Ignacego Jana Skorupki 4
00-546 Warszawa

SEKRETARIAT REDAKCJI

Ewa Teleżyńska
Telefon: 22 583 08 78
e-mail: redakcja@bfg.pl

Informacje dotyczące wymogów formalnych i edytorskich dla autorów publikacji znajdują się na stronie: **www.bfg.pl**



Opracowanie komputerowe:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01, e-mail: elipsa@elipsa.pl,
www.elipsa.pl

Ivanna Chaikovska*
ORCID: 0000-0002-9425-2852

Zasada zapewnienia zgodności i działania dyscyplinujące organów nadzoru bankowego w okresie pokryzysowym

Streszczenie

Artykuł koncentruje się na zagadnieniu nasilenia obciążeń regulacyjnych na europejskim rynku bankowym w okresie pokryzysowym, co pociągnęło za sobą nacisk na zasadę zgodności (*compliance*) oraz działania dyscyplinujące (*enforcement actions*) organów nadzoru bankowego. Celem artykułu jest zaakcentowanie zależności zachodzących pomiędzy wzrostem liczby i intensywności regulacji bankowych w okresie pokryzysowym a wzrastającą rolą funkcji *compliance* oraz wzrostem znaczenia działań dyscyplinujących organów nadzoru bankowego. Na podstawie przeprowadzonych analiz pokazano, że wzrost liczby pokryzysowych regulacji bankowych oraz ich poziomu skomplikowania wymaga również intensyfikacji działań dyscyplinujących ze strony organów nadzoru bankowego.

Słowa kluczowe: bank, pokryzysowe regulacje, zapewnienie zgodności (*compliance*), działania dyscyplinujące (*enforcement actions*).

JEL: E5, G1, G2, G3, K2, M3, M4

Principles of regulatory compliance and the enforcement actions of banking supervision authorities in the post-crisis period

Abstract

The article focuses on the issue of intensification of regulatory requirements in the European banking sector in the post-crisis period, which entailed an emphasis on the principle of compliance and the enforcement actions of banking supervision authorities. The purpose of the article is to stress the relationships between an increase in the number and intensity of banking regulations in the post-crisis period, and the growing role of the compliance function

* Doktorantka Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, stypendystka Visegrad Scholarship Program. Specjalizuje się w zagadnieniach makroekonomicznych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki regulacji oraz nadzoru bankowego.

and an increase in the importance of the enforcement actions. Based on the conducted analyses, it has been shown that the increase in the number of post-crisis banking regulations and their level of complexity also requires intensification of enforcement actions by the banking supervision authorities.

Key words: bank, post-crisis regulations, compliance, enforcement actions.

Wstęp

Banki są instytucjami zaufania publicznego, ich działalność jest poddana ścisłemu nadzorowi oraz regulacjom. Otoczenie regulacyjne mocno ingeruje we wszystkie obszary działania banków, jak np. zasady wejścia oraz wyjścia z rynku (m.in. kwestie uporządkowanej likwidacji), licencjonowanie działalności bankowej, zasady konkurencji (również z podmiotami obszaru *shadow banking*), zapewnienie bezpieczeństwa klientów w procesie wprowadzenia nowych technologii, zasady zatrudniania (m.in. wysokość wynagrodzenia, kwalifikacje itp.), ograniczenie ryzyka podejmowanego przez banki, wprowadzenie szczegółowych zasad rachunkowości, mających na celu zapewnienie jak największej transparentności działalności banków oraz w działalność transgraniczną instytucji zbyt dużych, by upaść (*too big to fail*)¹. Wyżej wymieniona lista jest otwarta i z dużą intensywnością jest uzupełniana poprzez rozszerzanie i pogłębianie obszarów regulacyjnych. W literaturze przedmiotu zaznacza się, że fale reakcji regulacyjnej intensyfikują się po wystąpieniu zjawisk kryzysowych. Jak wskazują H. Davies i D. Green: „można odnieść wrażenie, że potrzeba kryzysu, by skłonić polityków do zainteresowania się sferą regulacyjną”². Potwierdzeniem tej prawidłowości była silna reakcja regulacyjno-nadzorcza po ostatnim kryzysie finansowym z 2008 roku na poziomie krajowym, ponadnarodowym oraz europejskim.

Dla banków głównym wyzwaniem w okresie pokryzysowym stała się potrzeba dostosowania do znacznie większej liczby nowych wymogów regulacyjnych. Niniejszy artykuł koncentruje się na pytaniu badawczym, czy znaczenie funkcji *compliance* rośnie wraz ze zwiększeniem wymogów regulacyjnych w sektorze bankowym Unii Europejskiej. W okresie pokryzysowym wzrosło również znaczenie systemów dyscyplinowania banków z powodu nieprzestrzegania regulacji (*non-compliance*) za pomocą tzw. działań dyscyplinujących organów nadzoru bankowego (ang. *enforcement actions*). Celem niniejszego artykułu jest opisanie zależności zachodzących pomiędzy wzrostem liczby i intensywności regulacji bankowych w okresie pokryzysowym a wzrastającą rolą funkcji *compliance* oraz wzrostem znaczenia działań

¹ L. Kurkliński, *Kulturowe uwarunkowania rozwoju bankowości w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI) – aspekty regulacyjne*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna a nauki o zarządzaniu*, red. S. Rudolf, Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, Tom 48, 2016, s. 384; M. Marcinkowska, *Corporate governance w bankach. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 28–29.

² H. Davies, D. Green, *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, tłum. R. Krzyśków, T. Skurzewski, Warszawa 2010, s. 21.

dyscyplinujących organów nadzoru bankowego. Artykuł stara się udowodnić hipotezę, że wzrost liczby i intensywności pokryzysowych regulacji bankowych wymaga równocześnie intensyfikacji działań dyscyplinujących ze strony organów nadzoru bankowego.

W pierwszej części artykułu usystematyzowano europejskie regulacje pokryzysowe oraz pokazano dynamikę przyrostu dokumentów regulacyjnych tak, aby unaczynić pokryzysowy szok regulacyjny w krajach Unii Europejskiej. W drugiej części artykułu przeanalizowano teoretyczne oraz praktyczne aspekty praktyk *compliance*, sposób zapewnienia zasady zgodności na rynku bankowym Unii Europejskiej oraz trend intensyfikacji działań dyscyplinujących ze strony organów nadzoru bankowego.

1. Ewolucja regulacji bankowych w Unii Europejskiej w okresie pokryzysowym

W odpowiedzi na ostatni kryzys finansowy na poziomie ponadnarodowym, w grudniu 2010 r. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego przedstawił zestaw wytycznych Bazylea III, których implementacja nastąpiła w Stanach Zjednoczonych w 2010 r. (ustawa *Dodd-Frank Act and Consumer Protection Act*) oraz w Unii Europejskiej w 2013 roku (pakiet CRD IV/ CRR – *Capital Requirements Directive IV/ Capital Requirements Regulation*)³. Reakcja Unii Europejskiej na zjawiska kryzysowe była skoncentrowana w dwóch obszarach, a mianowicie na stworzeniu nowej architektury nadzoru finansowego oraz wprowadzeniu nowych regulacji bankowych. Dodatkowym kierunkiem działań pokryzysowych w Unii Europejskiej były prace nad koncepcją unii bankowej, która według dokumentu pt. *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej* jest kolejnym etapem integracji strefy euro w obszarze finansowym⁴. Unia bankowa ujednocliła odpowiedzialność za nadzór (*Single Supervision Mechanism*), restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków (*Single Resolution Mechanism*) oraz system gwarantowania depozytów (*Single Deposit Guarantee System*), a także zobowiązuje banki działające w całej strefie euro do przestrzegania tych samych przepisów (tzw. *The Single Rulebook*)⁵.

Spośród nowych regulacji zasadnicze znaczenia dla banków funkcjonujących w Unii Europejskiej miał tzw. pakiet CRD IV/ CRR – *Capital Requirements Directive IV/ Capital Requirements Regulation*, który w roku 2013 wprowadził zalecenia Bazylei III do unijnego porządku prawnego. Ten pakiet doprecyzował wymagania ostrożnościowe, między innymi wysokości funduszy własnych banków, norm płyn-

³ V. Acharya, T. Cooley, P. Matthew i in., *Regulating Wall Street: The Dodd-Frank Act and the New Architecture of Global Finance*, John Wiley & Sons, Inc., New Jersey 2011, s. 75.

⁴ E. Miklaszewska, *Pokryzysowa reregulacja europejskiego rynku bankowego. Skutki dla Polski*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Zeszyt nr 11, Kraków 2011, s. 47.

⁵ *The Single Rulebook*, European Banking Authority, [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>

ności, dźwigni finansowej, buforów kapitałowych, oceny ryzyka kredytowego, ładu korporacyjnego oraz wynagrodzenia kadry kierowniczej⁶. W latach 2014–2017 miał miejsce proces wdrożenia pakietu CRD IV / CRR do porządków prawnych krajów Unii Europejskiej⁷. Równocześnie regulator europejski nadal intensywnie podejmował inicjatywy regulacyjne, które po części były nakierowane na zmiany pakietu CRD IV / CRR⁸, ale również na wprowadzenie nowych regulacji bankowych, jak np. Dyrektywy 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, Rozporządzenia (UE) 2015/751 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych za pomocą karty, itp.

Wykaz pokryzysowych działań regulacyjnych w Unii Europejskiej do połowy 2017 r. jest przedstawiony w tabeli 1, zawierającej zestawienie wdrożonych regulacji według kryterium chronologicznego oraz prezentującej złożoność aktów prawnych i wniosków legislacyjnych na podstawie analizy liczby ich stron. Należy zaznaczyć, że niniejsza analiza koncentruje się na regulacjach bankowych uwzględnionych w badaniu pt. *EU Mapping 2017: Systematic overview on economic and financial legislation*, przeprowadzonego w 2017 roku dla Komisji Gospodarczej i Monetarnej. Istotne jest, że uwzględnia jedynie wiążące akty prawne wydawane na poziomie unijnym, tzw. *hard law*, czyli rozporządzenia i dyrektywy, nie uwzględniając tzw. *soft law*, tj. zbliżonych prawu instrumentów, które jednak nie mają mocy prawnie wiążącej (jak opinie i zalecenia).

⁶ M. Mikita, *Polski sektor bankowy wobec unijnych regulacji bankowych*, Studia BAS, Nr 3(51), 2017, s. 32.

⁷ W Polsce w 2015 roku została znowelizowana ustawa Prawo bankowe, jak również wprowadzona ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym. Zmiany w ustawie – Prawo bankowe polegały na wprowadzeniu w tym akcie prawnym nowych przepisów dyrektywy CRD IV (nieobecnym w wcześniejszych dyrektywach CRD) oraz modyfikacji tych, które w tej dyrektywie uległy zmianie. *Pakiet CRD IV / CRR – Zmiany polskich regulacji*, Komisja Nadzoru Finansowego [online]. Dostępny w Internecie: https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/pakiet_crd4/zmiany_polskich_regulacji_CRDIV.

⁸ Które zostały ogłoszone 30 września 2015 roku przez Komisję Europejską w wyniku publicznych konsultacji *Call for evidence: EU regulatory framework for financial services*, określone mianem *Banking Reform Package*. Proponowany pakiet reform obejmuje propozycje nowelizacji czterech aktów prawnych, a mianowicie projektu Rozporządzenia CRR II, projektu Dyrektywy CRD V, Dyrektywę BRRD II, Rozporządzenia SRMR II. W ramach którego będą zmodyfikowane wymogi kapitałowe w większym stopniu uwzględniające ryzyko, w szczególności w zakresie ryzyka rynkowego, ryzyka kredytowego kontrahenta oraz z tytułu ekspozycji wobec kontrahentów centralnych. *Raport o sytuacji ekonomicznej banków w 2016 roku*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2017, s. 22. *Call for evidence: EU regulatory framework for financial services*, Komisja Europejska, [online]. Dostępny w Internecie: http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm

Tabela 1. Obowiązujące w Unii Europejskiej regulacje bankowe oraz ich zakres (liczba stron według kryterium chronologicznego (stan na marzec 2017 roku))

Obecnie obowiązujące regulacje bankowe według kryterium chronologicznego	Liczba stron regulacji wprowadzonych w poszczególnych latach	Suma liczby stron obowiązujących regulacji bankowych
Przed rokiem 2008		
Dyrektywa Rady 86/635/EEC z dnia 8 grudnia 1986 r. w sprawie rocznych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych banków i innych instytucji finansowych, 31.12.1986, s. 26; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2006).	26	110
Dyrektywa Rady 89/117/EEC z dnia 13 lutego 1989 r. w sprawie obowiązków w zakresie publikacji odnoszących się do rocznych sprawozdań finansowych oddziałów, utworzonych w Państwie Członkowskim, instytucji kredytowych i instytucji finansowych mających swoją siedzibę poza tym Państwem Członkowskim, 16.2.1989, p. 3.	3	
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych, 5.5.2001, p. 9; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2014), s. 20.	9	
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/65/WE z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniająca dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE, 9.10.2002, p. 16; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2007).	16	
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/87/WE z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego i zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG i 93/22/EWG oraz dyrektywy 98/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, 11.2.2003, p. 27; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2013), s. 52.	27	
Decyzja Komisji 2004/10/EC z dnia 5 listopada 2003 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, 7.1.2004, p. 2.	2	
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, 22.5.2008, p. 27; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2014), s. 48.	27	
Suma	110	

Obecnie obowiązujące regulacje bankowe według kryterium chronologicznego	Liczba stron regulacji wprowadzonych w poszczególnych latach	Suma liczby stron obowiązujących regulacji bankowych
Rok 2010		
<ul style="list-style-type: none"> • Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, s. 11. 	11	271
<ul style="list-style-type: none"> • Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, s. 36; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2014), s. 79. 	36	
<ul style="list-style-type: none"> • Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, s. 36; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2014), s. 70. 	36	
<ul style="list-style-type: none"> • Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd Papierów Wartościowych s. 36; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2014), s. 69. 	36	
<ul style="list-style-type: none"> • Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 1998/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2009/65/WE w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Europejskiego Urzędu Nadzoru nad Ubezpieczeniami i Pracowniczymi Programami Emerytalnymi oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru nad Rynkami i Papierami Wartościowymi, s. 42. 	42	
Suma	161	

Obecnie obowiązujące regulacje bankowe według kryterium chronologicznego	Liczba stron regulacji wprowadzonych w poszczególnych latach	Suma liczby stron obowiązujących regulacji bankowych
Rok 2013		
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (CDR IV), zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, s. 168; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2015), s. 146.	168	667
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (CRR), zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, s.176; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2016), s. 580.	176	
Rozporządzenie Rady (UE) 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, s. 27.	27	
Zmiany do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/87/WE z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego i zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG i 93/22/EWG oraz dyrektywy 98/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, 11.2.2003, p. 27; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2013), s. 52.	+25	
Suma	396	

Obecnie obowiązujące regulacje bankowe według kryterium chronologicznego	Liczba stron regulacji wprowadzonych w poszczególnych latach	Suma liczby stron obowiązujących regulacji bankowych
Rok 2014		
Wniosek w sprawie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie środków strukturalnych zwiększających odporność instytucji kredytowych UE, COM(2014) 43, 29.01.2014, s. 65.	65	1294
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, s. 52.	52	
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (DGSD), s. 39.	39	
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (BRRD) oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, s. 159.	159	
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego, s. 33.	33	
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRMR) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, s. 90.	90	
Rada UE: Umowa o przekazywaniu i wspólnianiu składek na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, 8457/14, EF 121, ECOFIN 342, 14.05.2014, s. 47.	47	

Obecnie obowiązujące regulacje bankowe według kryterium chronologicznego	Liczba stron regulacji wprowadzonych w poszczególnych latach	Suma liczby stron obowiązujących regulacji bankowych
Zmiany do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych, 5.5.2001, p. 9; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2014), s. 20.	+11	1294
Zmiany do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, 22.5.2008, p. 27; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2014), s. 48.	+21	
Zmiany do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, s. 36; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2014), s. 79.	+43	
Zmiany do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, s. 36; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2014), s. 70.	+34	
Zmiany do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd Papierów Wartościowych s. 36; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2014), s. 69.	+33	
Suma	627	

Obecnie obowiązujące regulacje bankowe według kryterium chronologicznego	Liczba stron regulacji wprowadzonych w poszczególnych latach	Suma liczby stron obowiązujących regulacji bankowych
Rok 2015		
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/751 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych przez kartę, s. 15.	15	1580
Wniosek w sprawie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE zmieniające rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, COM(2015) 473, 30.09.2015, s. 50.	50	
Wniosek w sprawie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dotyczących sekurytyzacji, utworzenia europejskich ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji oraz zmiany dyrektyw 2009/65/WE, 2009/138/WE, 2011/61/UE i rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012, (data zakończenia ważności: 12.12.2017), s. 76.	76	
Wniosek w sprawie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów, COM(2015) 586, 24.11.2015, s. 69.	69	
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE, s. 35.	35	
Zielona Księga w sprawie detalicznych usług finansowych: Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw, COM/2015/0630, 10.12.2015, s. 29.	29	
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2365 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie przejrzystości transakcji finansowanych z użyciem papierów wartościowych i ponownego wykorzystania oraz zmiany rozporządzenia (UE) nr 648/2012, s. 34.	34	

Obecnie obowiązujące regulacje bankowe według kryterium chronologicznego	Liczba stron regulacji wprowadzonych w poszczególnych latach	Suma liczby stron obowiązujących regulacji bankowych
Zmiany do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (CDR IV), zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, s. 168; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2015), s. 146.	-22	
Suma	286	
Rok 2016		
Wniosek w sprawie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów wyłączonych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału (CRD V), COM(2016) 854, 23.11.2016, s. 38.	38	
Wniosek w sprawie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE zmieniające rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wskaźnika dźwigni, wskaźnika stabilnego finansowania netto, wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, ryzyka kredytowego kontrahenta, ryzyka rynkowego, ekspozycji wobec kontrahentów centralnych, ekspozycji wobec przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, dużych ekspozycji, wymogów w zakresie sprawozdawczości i ujawniania informacji (CRR II) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 COM(2016) 850, 23.11.2016, s. 282.	282	2416
Wniosek w sprawie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE zmieniające dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych do pokrycia strat i dokapitalizowania (TLAC) oraz zmieniające dyrektywę 98/26/WE, dyrektywę 2002/47/WE, dyrektywę 2012/30/UE, dyrektywę 2011/35/UE, dyrektywę 2005/56/WE, dyrektywę 2004/25/WE oraz dyrektywę 2007/36/WE, COM(2016) 852, 23.11.2016, s. 50.	50	
Wniosek w sprawie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE zmieniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym, COM(2016)853, 23.11.2016, s. 12.	12	

Obecnie obowiązujące regulacje bankowe według kryterium chronologicznego	Liczba stron regulacji wprowadzonych w poszczególnych latach	Suma liczby stron obowiązujących regulacji bankowych
Wniosek w sprawie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (SRMR), COM(2016) 851, 23.11.2016, s. 50.	50	
Zmiany do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (CRR), zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, s.176; z późniejszymi zmianami, wersja skonsolidowana (2016), s. 580.	+404	
Suma	836	
Rok 2017		
Plan działania (2017) w sprawie detalicznych usług finansowych: szersza oferta i lepsze produkty Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania w sprawie detalicznych usług finansowych: szersza oferta i lepsze produkty, COM(2017) 139, 23.03.2017, s. 15.	15	2431
Suma	15	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *EU Mapping 2017: Systematic overview on economic and financial legislation*, s.13, [online]. Dostępny w Internecie: <http://www.europarl.europa.eu/RegData> oraz *EUR-Lex Baza aktów prawnych Unii Europejskiej*, [online]. Dostępny w Internecie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>.

Jak możemy zauważyć w tabeli 1, w ciągu 10 lat po kryzysie aktywność regulacyjna zarówno na poziomie krajowym jak i ponadnarodowym była intensywna, co spowodowało ogromny przyrost obowiązujących obecnie regulacji bankowych (ze 110 stron obowiązujących aktów prawnych przed kryzysem do 2431 stron w 2017 roku).

Rysunek 1. Liczba stron pokryzysowych regulacji bankowych (aktów prawnych oraz wniosków legislacyjnych) opublikowanych w Unii Europejskiej w latach 2010–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *EU Mapping 2017: Systematic overview on economic and financial legislation*, s. 13, [online]. Dostępny w Internecie: <http://www.europarl.europa.eu/RegData> oraz *EUR-Lex Baza aktów prawnych Unii Europejskiej*, [online]. Dostępny w Internecie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>.

Intensywne wprowadzanie nowych oraz zmiana starych aktów prawnych w sektorze bankowym UE w latach 2013–2016 spowodowało pojawienie się zjawiska tak zwanego „pokryzysowego szoku regulacyjnego”. Na rysunku 1 został graficznie przedstawiony ilościowy przyrost pokryzysowych regulacji bankowych oraz poziom ich szczegółowości i skomplikowania, dokonany za pomocą analizy przyrostu liczby stron przyjętych aktów prawnych oraz wniosków legislacyjnych. Jak wynika z rysunku 1, okres pokryzysowy charakteryzował się gwałtownym przyrostem ustawodawstwa w sektorze bankowym Unii Europejskiej. W ciągu analizowanego okresu (2008 r. – marzec 2017 r.) rekordowy jest rok 2014 – wprowadzono największą liczbę stron maszynopisu nowych aktów prawnych najwyższej rangi (dyrektyw i rozporządzeń), wśród których istotne miejsce zajmuje Dyrektywa BRRD z dnia 15 maja 2014 r.⁹ licząca 159 stron oraz tzw. Rozporządzenie SRMR¹⁰ liczące 90 stron.

Dynamika tworzenia oraz nowelizacji regulacji bankowych w Unii Europejskiej to średnio 387 stron rocznie (tabela 2). Zakładając, że na przeczytanie jednej strony maszynopisu tekstu prawnego potrzeba około 2 minut, według raportu między-

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (BRRD) oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRMR) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.

narodowej organizacji Grant Thornton na przeczytanie nowo przyjętych i znowelizowanych aktów prawnych trzeba poświęcić średnio 774 minuty, czyli 12 godzin i 54 minuty¹¹.

Tabela 2. Liczba stron pokryzysowych regulacji bankowych (aktów prawnych oraz wniosków legislacyjnych) opublikowanych w Unii Europejskiej w latach 2010–2017

Wyszczególnienie	Przed 2008	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Suma stron obowiązujących aktów prawnych najwyższej rangi (dyrektyw i rozporządzeń), w tym:	108	269	640	1013	1097	1097	1097
Liczba stron wprowadzonych aktów prawnych (dyrektyw i rozporządzeń) w poszczególnym roku	108	161	371	373	84	0	0
Suma stron wniosków legislacyjnych, zielonych ksiąg, decyzji oraz komunikatów Komisji, w tym:	2	2	2	114	338	770	785
Liczba stron wprowadzonych wniosków legislacyjnych, zielonych ksiąg, decyzji oraz komunikatów Komisji w poszczególnym roku	2	0	0	112	224	432	15
Suma stron wniesionych poprawek do obowiązujących aktów prawnych, w tym:	0	0	25	167	145	549	549
Liczba stron wniesionych poprawek do obowiązujących aktów prawnych w poszczególnym roku	0	0	25	142	-22	404	0
Suma	110	271	667	1294	1580	2416	2431
Dynamika – przyrost absolutny	–	161	396	627	286	836	15
Dynamika – przyrost procentowy	–	146,4%	146,1%	94,0%	22,1%	52,9%	0,6%
Średni przyrost absolutny	387 stron						
Średni przyrost procentowy	77%						

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *EU Mapping 2017: Systematic overview on economic and financial legislation*, s. 13, [online]. Dostępny w Internecie: <http://www.europarl.europa.eu/RegData> oraz *EUR-Lex Baza aktów prawnych Unii Europejskiej*, [online]. Dostępny w Internecie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>.

¹¹ *Produkcja prawa w Polsce największa w historii*, Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, 2017, Grant Thornton, [online]. Dostępny w Internecie: http://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2017/02/BarometrPrawa_GT2017.pdf

7 grudnia 2017 roku pojawiły się nowe wyzwania dla banków oraz regulatorów w Unii Europejskiej, związane z nowymi wytycznymi Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego. Są one ostatecznym etapem procesu reformowania Bazylea III, który trwał ponad trzy lata i był skierowany na przegląd metod szacowania różnych rodzajów ryzyka, m.in. kredytowego i operacyjnego¹². Nowe zalecenia zostały określone przez niektórych ekonomistów mianem Bazylea IV¹³. Bazylea IV zmienia jeden z kluczowych wymogów dla banków, a mianowicie sposób kalkulacji aktywów ważonych ryzykiem (ang. *risk-weighted assets* – *RWA*), stosowany podczas wyliczania współczynnika wypłacalności¹⁴. Jak zaznaczył Prezes Europejskiego Banku Centralnego Mario Draghi: „Pakiet reform Bazylea IV kończy globalną reformę ram regulacyjnych, które rozpoczęły się wraz z nadejściem kryzysu finansowego”¹⁵. Według komunikatu Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego wytyczne Bazylei IV powinny być wprowadzane stopniowo do prawa krajowego w okresie od 2022 r. do 2027 r. Wprowadzenie zaleceń Bazylea IV do prawa unijnego, a następnie do prawa krajowego, spowoduje konieczność kolejnej modyfikacji regulacji, co będzie mieć wpływ na dalszą intensyfikację pokryzysowego szoku regulacyjnego, który z kolei przełoży się na większe wyzwania dla banków w celu zapewnienia zgodności (*compliance*). Z kolei funkcja *compliance* w bankach zyska na znaczeniu wraz z przyrostem oraz większym skomplikowaniem pokryzysowych regulacji bankowych w Unii Europejskiej, co oznacza pozytywną odpowiedź na pytanie badawcze, postawione we wstępie.

2. Zasada *compliance* (zapewnienia zgodności) w świetle regulacji pokryzysowych w Unii Europejskiej

Szeroki zakres pokryzysowych regulacji bankowych oraz poziom ich skomplikowania stawiają przed bankami potrzebę dostosowania ich struktur i działalności do coraz większej liczby wymogów regulacyjnych oraz zaleceń nadzorczych. Z tego powodu znaczenie funkcji zapewnienia zgodności w bankach (tzw. funkcji *compliance*), mającej na celu osiągnięcie zgodności działalności prowadzonej przez bank z obowiązującymi przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi oraz przyjętymi przez bank standardami postępowania, stało się istotne w warunkach pokryzyso-

¹² *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Basel Committee on Banking Supervision, December 2010, [online]. Dostępny w Internecie: http://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.pdf

¹³ *Reforma bankowa Bazylea III zakończona*, Obserwator finansowy, [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/reforma-bankowa-bazylea-iii-zakonczona/>

¹⁴ *Nowe wytyczne Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego tzw. „Bazylea IV” uchwalone*, PwC, [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.pwc.pl/pl/media/2017/2017-12-08-pwc-bazylea-IV.html>

¹⁵ *Governors and Heads of Supervision finalize Basel III reforms*, Bank for International Settlements, Press release, 7 December 2017, [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.bis.org/press/p171207.htm>

wej działalności banków europejskich. Czuwająca nad prawidłowym przebiegiem wdrożenia nowych regulacji funkcja *compliance* stała się podstawowym warunkiem bezpiecznego, stabilnego i ostrożnego zarządzania bankiem, a tym samym stabilności całego systemu finansowego.

Początki wprowadzenia funkcji *compliance* do sektora bankowego zaczęły się jeszcze przed kryzysem finansowym. W tym obszarze efektywnie działał Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, który w 2003 roku wydał dokument konsultacyjny na temat funkcji zapewnienia zgodności w bankach¹⁶. Głównym celem rekomendacji wprowadzenia funkcji zapewnienia zgodności był, z jednej strony, zamiar wsparcia banków w zarządzaniu ryzykiem braku zgodności (*compliance risk management*), a z drugiej – wprowadzenie efektywnej polityki zgodności w bankach poprzez podejmowanie właściwych działań naprawczych w przypadku stwierdzenia faktu braku zgodności¹⁷.

Funkcja zapewnienia zgodności (*compliance*) została zdefiniowana przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego w dokumencie pt. *The compliance function in banks* jako niezależna funkcja, która identyfikuje, ocenia, doradza, monitoruje i raportuje na temat ryzyka braku zgodności banku (*bank's compliance risk*). Pod tym pojęciem rozumie się ryzyko sankcji prawnych, bądź regulaminowych, materialnych strat finansowych lub utraty dobrej reputacji na jakie narażony jest bank w wyniku niedostosowania się do ustaw, rozporządzeń, przepisów czy przyjętych przez siebie standardów i kodeksów postępowania mających zastosowanie w jego działalności¹⁸. W niniejszym artykule pojęcia „funkcja zapewnienia zgodności” oraz „funkcja *compliance*” są używane zamiennie na określenie wyżej przedstawionej definicji.

Z kolei dwa lata później, w kwietniu 2005 roku, Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego wydał ramowy dokument pt. *Compliance and the compliance function in banks*, zalecający utworzenie specjalnej jednostki ds. zapewnienia zgodności, zajmującej się realizacją funkcji *compliance* w bankach. Działalność takiej jednostki powinna opierać się na zasadach, które zostały podzielone na cztery grupy, a mianowicie obowiązki rady, obowiązki zarządu w zakresie zgodności, zasady funkcjonowania jednostki ds. zgodności oraz inne zagadnienia. Szczegółowa charakterystyka zasad jednostki ds. zgodności w bankach przedstawiono w tabeli 3.

Przed kryzysem Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego przeprowadził badanie w 21 krajach na temat implementacji zaleceń dotyczących funkcji *compliance*¹⁹. Wyniki badania zostały przedstawione w dokumencie pt. *Implementation of the compliance principles*, wydanym przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego w sierpniu 2008 r.; według nich 20 respondentów-regulatorów zgłosiło fakt implementacji wymogów dotyczących funkcji *compliance* do prawa krajowego, i tylko

¹⁶ *The compliance function in banks*, The Basel Committee on Banking Supervision, October 2003.

¹⁷ *Compliance and the compliance function in banks*, The Basel Committee on Banking Supervision, April 2005, s. 5.

¹⁸ *Ibidem*, s. 3.

¹⁹ *Implementation of the compliance principles*, A survey in 2007, The Basel Committee on Banking Supervision, August 2008, s. 1.

jeden respondent-regulator zgłosił brak formalnych wymogów dotyczących funkcji *compliance*. Wskazuje to na dynamiczny rozwój funkcji *compliance* w sektorze bankowym na poziomie poszczególnych krajów.

Tabela 3. Podstawowe zasady działania zasady *compliance* w bankach według Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego

Obowiązki rady w zakresie zgodności
1. Rada banku odpowiada za nadzorowanie zarządzania ryzykiem braku zgodności. Rada powinna zatwierdzić politykę banku w zakresie zgodności, m.in. zredagować oficjalny dokument ustanawiający stałą i efektywnie działającą jednostkę ds. zgodności. Przynajmniej raz do roku rada lub komitet rady powinny ocenić stopień efektywności zarządzania ryzykiem braku zgodności przez bank.
Obowiązki zarządu w zakresie zgodności
2. Zarząd banku odpowiada za efektywne zarządzanie w banku ryzykiem braku zgodności, w szczególności: 3. Zarząd banku jest odpowiedzialny za ustanowienie i ogłoszenie polityki zgodności, dopilnowanie jej przestrzegania i składanie sprawozdań radzie na temat zarządzania w banku ryzykiem braku zgodności. 4. Zarząd banku odpowiada za ustanowienie stałej i efektywnie działającej jednostki ds. zgodności w ramach banku jako składowej polityki banku ds. zgodności.
Zasady funkcjonowania jednostki ds. zgodności
5. Niezależność. Jednostka ds. zgodności banku ma być niezależna. Na koncepcję niezależności składają się cztery współzależne elementy: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Po pierwsze</i>, jednostka ds. zgodności powinna mieć w ramach banku status formalny, a mianowicie mają być określone: jej rola i zakres obowiązków; środki służące do zapewnienia jej niezależności; jej relacje z innymi komórkami odpowiedzialnymi za zarządzanie ryzykiem wewnątrz banku i z jednostką audytu wewnętrznego; w przypadkach, gdy obowiązki z zakresu zgodności są wykonywane przez pracowników różnych departamentów, jaki jest podział tych obowiązków między departamenty; jej prawo do dostępu do informacji potrzebnej do wykonywania powierzonych jej zadań i wiążące się z tym obowiązki pracowników banku dotyczące współdziałania i dostarczania takich informacji; jej prawo do badania możliwych naruszeń polityki zgodności i powoływania zewnętrznych ekspertów do wykonania tego zadania, jeśli okaże się to konieczne; jej prawo do swobodnego komunikowania swoich ustaleń zarządowi, a jeśli to konieczne, radzie lub komitetowi rady; jej formalne zobowiązania dotyczące składania sprawozdań zarządowi oraz jej prawo do bezpośredniego dostępu do rady lub komitetu rady. • <i>Po drugie</i>, powinien zostać wyznaczony urzędnik wysokiego szczebla na poziomie grupy lub kierownik jednostki ds. zgodności (tzw. <i>compliance officer</i>), ponoszący całkowitą odpowiedzialność za koordynację zarządzania ryzykiem braku zgodności. • <i>Po trzecie</i>, pracownicy jednostki ds. zgodności, a w szczególności kierownik tej jednostki, nie mogą zajmować stanowisk, na których może nastąpić konflikt interesów między ich obowiązkami związanymi z kwestiami zgodności i jakimikolwiek innymi obowiązkami, które na nich spoczywają.

Zasady funkcjonowania jednostki ds. zgodności (cd.)

- Po czwarte, pracownicy jednostki ds. zgodności powinni mieć swobodny dostęp do informacji i pracowników banku, których pomoc jest im konieczna do wywiązania się z obowiązków.
6. **Zasoby.** Jednostka ds. zgodności banku powinna mieć zasoby odpowiednie do efektywnego wypełniania swoich obowiązków, w szczególności pracownicy jednostki ds. zgodności powinni mieć niezbędne kwalifikacje, doświadczenie i rzetelną wiedzę na temat ustaw, przepisów i standardów dotyczących zgodności i ich praktycznego znaczenia dla działalności banku.
7. **Obowiązki jednostki ds. zgodności.** Istotą obowiązków bankowej jednostki ds. zgodności powinno być pomaganie zarządowi w efektywnym zarządzaniu ryzykiem braku zgodności, z jakimi spotyka się bank. Szczegółowe obowiązki są następujące: doradztwo, wytyczne i szkolenia, identyfikacja, pomiar i ocena ryzyka braku zgodności, monitorowanie, testowanie i sprawozdawczość, obowiązki ustawowe i kooperacja oraz wdrożenia programu zgodności.
8. **Relacje z jednostką audytu wewnętrznego.** Zakres działań jednostki ds. zgodności powinien podlegać okresowej kontroli przez jednostkę audytu wewnętrznego.

Inne zagadnienia

9. **Zagadnienia przedsięwzięć transgranicznych.** Banki powinny stosować się do obowiązujących praw i przepisów we wszelkich porządkach prawnych, w których przychodzi im działać, zaś organizacja i struktura jednostki ds. zgodności powinny być dostosowane do lokalnych wymogów prawnych i regulacyjnych.
10. **Outsourcing.** Zapewnianie zgodności powinno być traktowane jako podstawowa działalność z zakresu zarządzania ryzykiem wewnątrz banku. Konkretnie zadania jednostki ds. zgodności mogą być zlecane na zewnątrz, ale muszą podlegać właściwemu nadzorowi ze strony kierownika tej jednostki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The compliance function in banks*, The Basel Committee on Banking Supervision, October 2003, s. 3–8.; *Compliance and the compliance function in banks*, The Basel Committee on Banking Supervision, April 2005, s. 9–16.

Zalecenia Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego miały kluczowy wpływ na kształtowanie się funkcji *compliance* w systemach bankowych w bardzo wielu jurysdykcjach, w tym w Unii Europejskiej. Przed kryzysem funkcja *compliance* jako część systemu kontroli wewnętrznej została wprowadzona do europejskiego systemu prawnego poprzez art. 22 Dyrektywy tzw. CRD oraz art. 74 oraz 88 ust. 1b Dyrektywy tzw. CRD IV²⁰. Również Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA – *European Banking Authority*) w swoich wytycznych wskazuje, że funkcja *compliance* jest elementem systemu kontroli wewnętrznej obok funkcji audytu wewnętrznego i funkcji kontroli ryzyka²¹. Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania zasady

²⁰ Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (*Capital Requirements Directive IV*, CRD IV).

²¹ *EBA Guidelines on Internal Governance, The Application of the Supervisory Review Process under Pillar II*, European Banking Authority, London 2011 r. [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.eba>.

compliance na rynku bankowym zależy od wielu czynników, a mianowicie umiejscowienia jednostek ds. zapewnienia zgodności (jednostek *compliance*) w strukturze banku, ich funkcji, kształtu i zakresu obowiązków, posiadaniu programów *compliance* oraz systemów zarządzania *compliance* (*Compliance Management System* – CMS), kultury *compliance* itp. Istotnego znaczenia nabiera fakt, że obowiązek stworzenia jednostek ds. zapewnienia zgodności w bankach został wprowadzony przez ustawodawców krajowych, jednak kwestie związane z ich umiejscowieniem i kształtem zależą od indywidualnych decyzji poszczególnych banków. Z tego powodu w praktyce sposób zapewnienie zasady *compliance* na rynku bankowym jest zróżnicowany i zależy z jednej strony od profilu, skali działalności banków, ich rozmiarów oraz oczekiwań interesariuszy, a z drugiej – od otoczenia prawnego i kulturowego, krótko i długofalowej polityki państwa oraz decyzji krajowych regulatorów dbających o stabilność systemów finansowych.

Ze względu na umiejscowienie jednostki *compliance* w strukturze banku wyróżnia się modele: wyodrębniony, mieszany oraz łączony²². W modelu wyodrębnionym jednostka *compliance* podlega bezpośrednio zarządowi banku i jest w pełni niezależna od innych departamentów. Z kolei w modelu łączonym jednostka *compliance* jest integralną częścią innego departamentu, np. prawnego lub ryzyka, a w modelu mieszanym stanowi po części odseparowany pion, włączony w strukturę innego departamentu, np. prawnego lub ryzyka. Obecnie najpopularniejszy wydaje się pierwszy model, czyli wyodrębnienie jednostki *compliance* na gruncie proceduralnym, organizacyjnym, technicznym i fizycznym, w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa banku, klientów oraz uczestników rynku. W sytuacjach gdzie jednostka *compliance* jest częścią innego departamentu, ważnego znaczenia nabiera właściwy podział kompetencji. Istotna przy tym pozostaje wzajemna wymiana informacji pomiędzy departamentami, komunikacja, doradztwo i wsparcie.

Jednostka *compliance* w obecnym kształcie, oprócz dbania o zgodność działalności bankowej z przepisami prawa, pełni również wiele funkcji kontrolnych, nadzorczych oraz koordynacyjnych, wspierając swoimi działaniami między innym departament audytu, prawny, ryzyka operacyjnego itp. Dzięki kontrolom i nadzorowi sprawowanemu przez funkcję *compliance* możliwe staje się podjęcie błyskawicznych działań naprawczych zanim jeszcze wystąpi dany incydent lub tuż po jego wystąpieniu²³. Jednostka *compliance* pełni też funkcję zapobiegawczą, co ma szczególne znaczenie w zarządzaniu ryzykiem reputacji oraz w kontaktach z instytucjami nadzorczymi. Należy zaznaczyć, że jednostka *compliance* działa dwutorowo – zarówno wewnątrz organizacji na poziomie procedur i standardów wewnętrznych, jak i na zewnątrz, według obowiązujących przepisów prawnych oraz wymagań regulacyjnych.

europa.eu/documents/10180/103861/EBA-BS-2011-116-final-EBA-Guidelines-on-Internal-Governance-%282%29_1.pdf

²² R. Jakubowski, *Rozwój funkcji compliance w polskim systemie bankowym od 1989 r.*, Monitor Prawa Bankowego, listopad 2013, s. 59.

²³ *Ibidem*, s. 61.

3. Rola działań z zakresu *compliance* i działań dyscyplinujących organów nadzoru bankowego na rynku bankowym w Unii Europejskiej

Od jednostek ds. zapewnienia zgodności w banku oczekuje się skutecznych działań kontrolnych, dzięki czemu banki będą mogły unikać kar za naruszenie obowiązujących przepisów prawnych. Innymi słowy oczekuje się, że efektywne działania z zakresu *compliance* będą wpływać na minimalizację kar i sankcji finansowych przeciwko bankom. Ponadto działania dyscyplinujące organów nadzoru bankowego (ang. *enforcement actions*) powinny motywować banki do efektywnego zarządzania ryzykiem *compliance*.

Działania dyscyplinujące są kluczowym narzędziem podmiotów sprawujących nadzór nad rynkiem bankowym. Mają one na celu skłonienie banków do przestrzegania wymogów ostrożnościowych określonych w regulacjach bankowych, normach oraz zestawach zaleceń. *Enforcement actions* są wykorzystywane w przypadku naruszenia przepisów prawa oraz stosowania niepożądanych praktyk przez instytucje bankowe lub osoby fizyczne. Empiryczne badania wskazują, że banki zmieniają swoje zachowanie, gdy są przedmiotem działań dyscyplinujących ze strony organów nadzoru²⁴.

W świetle pokrzyzysowych zmian regulacyjno-nadzorczych w Unii Europejskiej ujednociono nadzór w ramach unii bankowej, a mianowicie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (ang. *Single Supervisory Mechanism*). Europejski Bank Centralny (EBC) stał się nie tylko głównym podmiotem sprawującym nadzór bankowy, ale również – stosującym *enforcement actions* w UE²⁵. Należy zaznaczyć, że uprawnienia do wykonywania działań dyscyplinujących mają również krajowe organy nadzoru, np. w Polsce – Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), w Wielkiej Brytanii – *Prudential Regulation Authority* (PRU) i *Financial Conduct Authority* (FCA), w Niemczech – *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* (Federalny Urząd Nadzoru Bankowego – BaFin)²⁶.

Działania dyscyplinujące Europejskiego Banku Centralnego obejmują:

- kary finansowe – naliczane w wysokości do dwukrotności kwoty uzyskanych zysków lub strat unikniętych z powodu naruszenia (*non-compliance practice*) lub do 10% całkowitego rocznego obrotu banku w poprzednim roku obrotowym (mogą zostać wszczęte po ustaniu naruszenia)²⁷;

²⁴ M. Götz, T. Tröger, *Fines for misconduct in the banking sector – what is the situation in the EU?*, Parlament Europejski, PE 587.401, s. 5.

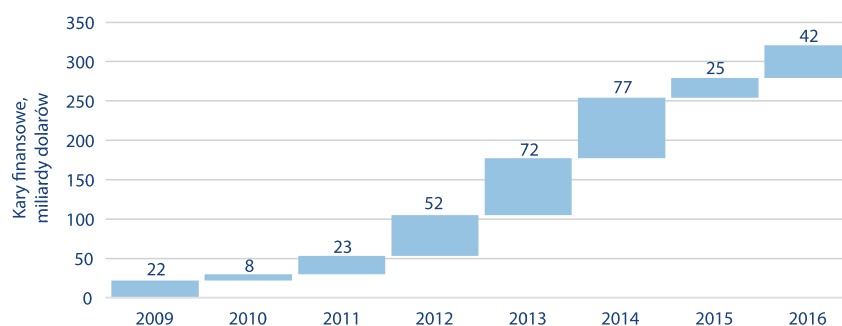
²⁵ European Central Bank, *Tasks – Enforcement*, [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/enforcement/html/index.en.html>

²⁶ A. Godlewski, *Niemiecki nadzór finansowy sięga po nowe uprawnienia*, Obserwator finansowy, [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/niemiecki-nadzor-finansowy-siega-po-nowe-uprawnienia/>

²⁷ *Sanctions*, ECB, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/sanctions/html/index.en.html>

- okresowe kary pieniężne – bank musi zapłacić dzienną kwotę – do 5% średniego dziennego obrotu – za każdy dzień trwania naruszenia przez maksymalny okres 6 miesięcy (tylko podczas trwania naruszenia)²⁸;
- inne środki egzekucyjne – EBC może stosować środki egzekwowania dostępne w ustawodawstwie krajowym, jak również może zlecić organom nadzoru państw członkowskich zastosowanie krajowych środków egzekucyjnych.

Rysunek 2. Kary finansowe nałożone na 50 największych europejskich i amerykańskich banków w latach 2009–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Staying the course in banking, Global risk 2017, The Boston Consulting Group*, s. 16, [online]. Dostępny w Internecie: http://image-src.bcg.com/BCG_COM/BCG-Staying-the-Course-in-Banking-Mar-2017_tcm9-146794.pdf

Obecnie, zarówno w Unii Europejskiej jak i w Stanach Zjednoczonych, można zauważyć wzrostową tendencję kosztów działalności niezgodnej z prawem (*non-compliance*) w sektorze bankowym, które są wyrażone w działaniach dyscyplinujących, a mianowicie w karach finansowych, okresowych karach pieniężnych oraz innych środkach egzekucyjnych. W związku z ograniczonym dostępem do informacji na temat charakteru i wysokości kar finansowych w Unii Europejskiej, oraz różnym poziomem szczegółowości danych opublikowanych przez organy nadzoru państw członkowskich, dokładna analiza ilościowa działań dyscyplinujących jest trudna. Istnieją jednak badania uwzględniające wartość nałożonych kar finansowych na 50 największych europejskich i amerykańskich banków, które wchodzi do grona globalnych instytucji bankowych o znaczeniu systemowym (G-SIB – *global systemically important banks*); ich wyniki przedstawiono na rysunku 2.

²⁸ *Enforcement*, EBC, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/enforcement/html/index.en.html>

Tabela 4. Kary finansowe nałożone na 50 największych europejskich i amerykańskich banków w latach 2009–2016 (mld USD)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kary nałożone na banki rocznie	22	8	23	52	72	77	25	42
Dynamika – przyrost absolutny	-	-14	15	29	20	5	-52	17
Dynamika – procentowy przyrost względny	-	-63,6	187,5	126,1	38,5	7,0	-67,5	68,0
			Średni przyrost – 117					
Średni przyrost absolutny	\$2,86 mld USD							
Średni przyrost procentowy, %	42,7							
Wartość skumulowana kar	22	30	53	105	177	254	279	321
Dynamika – przyrost absolutny	-	8	23	52	72	77	25	42
Dynamika – przyrost procentowy, %	-	36,6	76,7	98,1	68,6	43,5	9,8	15,1
Średni przyrost procentowy, %	49,8							

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Staying the course in banking, Global risk 2017, The Boston Consulting Group*, s. 16, [online]. Dostępny w Internecie: http://image-src.bcg.com/BCG_COM/BCG-Staying-the-Course-in-Banking-Mar-2017_tcm9-146794.pdf

W analizowanym okresie możemy dostrzec tendencję wzrostową wartości kar finansowych, w szczególności w latach 2012–2014. W latach 2011–2013 możemy zaobserwować znaczący wzrost kar finansowych, z 23 mld USD do 72 mld USD (średnio 117% rocznie). Oznacza to, że w każdym roku absolutna wartość kar finansowych nałożonych przez organy nadzoru bankowego niemal podwoiła się w porównaniu do roku poprzedniego. Począwszy od 2014 roku dynamika absolutnego i procentowego przyrostu została zróżnicowana, a mianowicie procentowy przyrost względny w 2015 roku ukształtował się na poziomie ujemnym (-67,5%), a w 2016 r. – na poziomie dodatnim (+68%) (por. tabela 4). W analizowanym okresie średnie tempo wzrostu absolutnego oraz procentowego stanowiły odpowiednio: 2,86 mld USD oraz 42,7%.

W 2016 roku, na koniec analizowanego okresu, skumulowana wartość kar finansowych nałożonych na największe europejskie oraz amerykańskie banki wyniosła 321 mld USD. Od 2013 roku możemy zauważyć spadek dynamiki przyrostu skumulowanej wartości kar finansowych, choć skala tego zjawiska nadal jest ogromna. Podobnie jak dynamika tworzenia oraz nowelizacji regulacji bankowych w UE, dynamika przyrostu kar finansowych w latach 2013–2014 ustabilizowała się. Porównując tabelę 1 oraz 2, możemy zauważyć analogiczne tendencje, co potwierdza zachodzenie zależności pomiędzy przyrostem oraz skomplikowaniem pokryzysowych regulacji bankowych a działaniami dyscyplinującymi, których przykładem są kary oraz sankcje finansowe nałożone przez organy nadzoru bankowego.

Podsumowanie

Na tle przeprowadzonej w artykule analizy stwierdzono istnienie związków między przyrostem regulacji bankowych w Unii Europejskiej, wzrostem znaczenia funkcji zapewnienia zgodności oraz liczbą działań dyscyplinujących organów nadzoru bankowego, szczególnie w pokryzysowym okresie, gdyż po 2014 roku dynamika tworzenia i nowelizacji regulacji bankowych w UE, oraz dynamika przyrostu kar finansowych ustabilizowała się. Powstaje kolejne pytanie badawcze, czy jednostki ds. *compliance* mogą wcześniej zidentyfikować niezgodność a także zapobiec lub zminimalizować zastosowanie przez organy nadzoru bankowego działań dyscyplinujących, co będzie tematem dalszych badań.

Bibliografia

Acharya V., Cooley T., Matthew P. i in., *Regulating Wall Street: The Dodd-Frank Act and the New Architecture of Global Finance*, John Wiley & Sons, Inc., New Jersey 2011.

Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Basel Committee on Banking Supervision, December 2010, [online]. Dostępny w Internecie: http://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.pdf

Call for evidence: EU regulatory framework for financial services, Komisja Europejska, [online]. Dostępny w Internecie: http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm

Compliance 2.0: Emerging Best Practice Model, Raport McKinsey&Complany, October 2015, [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.mckinsey.com>

Compliance and the compliance function in banks, The Basel Committee on Banking Supervision, April 2005.

Davies H., Green D., *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, tłum. R. Krzyśków, T. Skurzewski, Warszawa 2010.

EBA Guidelines on Internal Governance, The Application of the Supervisory Review Process under Pillar II, European Banking Authority, London 2011 r. [online]. Dostępny w Internecie:

https://www.eba.europa.eu/documents/10180/103861/EBA-BS-2011-116-final-EBA-Guidelines-on-Internal-Governance-%282%29_1.pdf

Enforcement, EBC, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/enforcement/html/index.en.html>

EU Mapping 2017: Systematic overview on economic and financial legislation, European Parliament, Study for the ECON Committee, July 2017, [online]. Dostępny w Internecie: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607325/IPOL_STU\(2017\)607325_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607325/IPOL_STU(2017)607325_EN.pdf)

EUR-Lex Baza aktów prawnych Unii Europejskiej, [online]. Dostępny w Internecie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

European Central Bank, *Tasks – Enforcement*, [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/enforcement/html/index.en.html>

Godlewski A., *Niemiecki nadzór finansowy sięga po nowe uprawnienia*, Obserwator finansowy [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/niemiecki-nadzor-finansowy-siega-po-nowe-uprawnienia/>

Götz M., Tröger T., *Fines for misconduct in the banking sector – what is the situation in the EU?*, Parlament Europejski, PE 587.401

Governors and Heads of Supervision finalize Basel III reforms, Bank for International Settlements, Press release, 7 December 2017 [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.bis.org/press/p171207.htm>

Implementation of the compliance principles, A survey in 2007, The Basel Committee on Banking Supervision, August 2008.

Jakubowski R., *Rozwój funkcji compliance w polskim systemie bankowym od 1989 r.*, Monitor Prawa Bankowego, listopad 2013.

Kurkliński L., *Kulturowe uwarunkowania rozwoju bankowości w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI) – aspekty regulacyjne*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna a nauki o zarządzaniu*, red. S. Rudolf, Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, Tom 48, 2016.

Marcinkowska M., *Corporate governance w bankach. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

Mikita M., *Polski sektor bankowy wobec unijnych regulacji bankowych*, Studia BAS, Nr 3(51), 2017.

Miklaszewska E., *Pokryzysowa reregulacja europejskiego rynku bankowego. Skutki dla Polski*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Zeszyt nr 11, Kraków 2011.

Nowe wytyczne Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego tzw. „Bazylea IV” uchwalone, PwC [online]. Dostępne w Internecie: <https://www.pwc.pl/pl/media/2017/2017-12-08-pwc-bazylea-IV.html>

Pakiet CRD IV / CRR – Zmiany polskich regulacji, Komisja Nadzoru Finansowego [online]. Dostępny w Internecie: https://www.knf.gov.pl/dla_ryнку/pakiet_crd4/zmiany_polskich_regulacji_CRDIV

Produkcja prawa w Polsce największa w historii, Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, 2017, Grant Thornton [online]. Dostępny w Internecie: http://grant-thornton.pl/wp-content/uploads/2017/02/BarometrPrawa_GT2017.pdf

Raport o sytuacji ekonomicznej banków w 2016 roku, Związek Banków Polskich, Warszawa 2017.

Reforma bankowa Bazylea III zakończona, Obserwator finansowy [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/reforma-bankowa-bazylea-iii-zakonczona/>

Sanctions, ECB, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/sanctions/html/index.en.html>

Staying the course in banking, Global risk 2017, The Boston Consulting Group [online]. Dostępny w Internecie: http://image-src.bcg.com/BCG_COM/BCG-Staying-the-Course-in-Banking-Mar-2017_tcm9-146794.pdf

The compliance function in banks, The Basel Committee on Banking Supervision, October 2003.

The Single Rulebook, European Banking Authority [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>