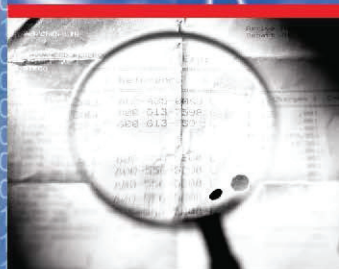


WIELOPOZIOMOWY SYSTEM KONTROLI BANKÓW

Maria Niewiadoma



CEDEWU.PL
PLATINUM

Recenzent: prof. zw. dr hab. Danuta Misińska

© Copyright do wydania polskiego CeDeWu Sp. z o.o.
Wszelkie prawa zastrzeżone.

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

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

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

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

Wydanie I papierowe, Warszawa 2008 (dodruk)
ISBN 978-83-7556-028-2
EAN 9788375560282

Wydanie I elektroniczne, Warszawa 2014
ISBN 978-83-7941-185-6

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49

e-mail: cedewu@cedewu.pl

Redakcja wydawnictwa: (4822) 374 90 20 lub 22

Faks: (4822) 827 38 89

Księgarnia Ekonomiczna

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47

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

Faks: (4822) 827 38 89

Ekonomiczna Księgarnia Internetowa

www.cedewu.pl

www.4books.pl

Made in Poland

[Kup książkę](#)

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
--------------------	---

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

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

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

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

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

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

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

Wprowadzenie



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

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

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

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

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

W niniejszej książce kierowano się przede wszystkim następującymi przesłankami:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rozdział 1

Systematyzacja pojęć z zakresu kontroli w sektorze bankowym

W systemowym podejściu do zarządzania banki są traktowane jako systemy otwarte, tworzone z elementów bezpośrednio bądź pośrednio powiązanych ze sobą, między którymi zachodzą ciągłe interakcje. Ponadto, specyficzną cechą systemu jest fakt, że stanowi jako całość więcej niż sumę podsystemów. Przepisy prawa bankowego² szczegółowo określają pojęcie:

- a) banku krajowego – tzn. banku mającego siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
- b) banku zagranicznego³ – tzn. banku mającego siedzibę za granicą Rzeczypospolitej Polskiej, na terytorium państwa, niebędącego członkiem Unii Europejskiej.

W rozumieniu prawa bankowego⁴ **działalność bankowa** stanowi określenie szersze od pojęcia **działalność banków** ze względu na to, że:

- **działalność bankowa** może być prowadzona nie tylko przez banki, oddziały banków zagranicznych oraz oddziały instytucji kredytowych (funkcjonujące transgranicznie lub przez oddział), ale także przez podmioty niebędące bankami;
- **działalność banku** może polegać na wykonywaniu:
 - czynności bankowych ujętych w art. 5 ust. 1 prawa bankowego⁵;

² Polskie prawo bankowe oparto na 14 dyrektywach unijnych dotyczących sektora bankowego. Najważniejsze z nich to: Pierwsza Dyrektywa Bankowa (77/780/EWG) i Druga Dyrektywa Bankowa (89/646/EWG) – częściowo zmodyfikowane tzw. Dyrektywą Post-BCCI (dyrektywą 95/26/WE). Ich odzwierciedleniem w warunkach polskich jest: Ustawa z dn. 1 kwietnia 2004 o zmianie Prawa bankowego (Dz.U. 2004 Nr 91, poz. 870), art. 4 ust. 1 pkt. 1 i 2 oraz uchwały KNB.

³ Dla potrzeb niniejszej pracy użyte będzie pojęcie wspólne: bank.

⁴ Ustawa z dn. 1 kwietnia 2004 o zmianie Prawa bankowego (Dz.U. 2004 Nr 91, poz. 870), art. 5, 6, rozdz. 8.

⁵ Art. 5.1 Prawo bankowe – Czynnościami bankowymi są:

- 1) przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów,
- 2) prowadzenie innych rachunków bankowych,

- czynności bankowych ujętych w art. 5 ust. 2 prawa bankowego⁶;
- innych czynności⁷.

W literaturze przedmiotu można spotkać różne podejścia do tych zagadnień:

-
- 3) udzielanie kredytów,
 - 4) udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw,
 - 5) emitowanie bankowych papierów wartościowych,
 - 6) przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych,
 - 6a) wydawanie instrumentu pieniądza elektronicznego,
 - 7) wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banków w odrębnych ustawach.
- ⁶ Art. 5. 2. Czynnościami bankowymi są również następujące czynności, o ile są wykonywane przez banki:
- 1) udzielanie pożyczek pieniężnych,
 - 2) operacje czekowe i wekslowe oraz operacje, których przedmiotem są warranty,
 - 3) wydawanie kart płatniczych oraz wykonywanie operacji przy ich użyciu,
 - 4) terminowe operacje finansowe,
 - 5) nabywanie i zbywanie wierzytelności pieniężnych,
 - 6) przechowywanie przedmiotów i papierów wartościowych oraz udostępnianie skrytek sejfowych,
 - 7) prowadzenie skupu i sprzedaży wartości dewizowych,
 - 8) udzielanie i potwierdzanie poręczeń,
 - 9) wykonywanie czynności zleconych, związanych z emisją papierów wartościowych,
 - 10) pośrednictwo w dokonywaniu przekazów pieniężnych oraz rozliczeń w obrocie dewizowym.
- ⁷ Art. 6.1 Poza wykonywaniem czynności bankowych, w art. 5. ust. 1 i 2, banki mogą:
- 1) obejmować lub nabywać akcje i prawa z akcji, udziały innej osoby prawnej i jednostki uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych,
 - 2) zaciągać zobowiązania związane z emisją papierów wartościowych,
 - 3) dokonywać obrotu papierami wartościowymi,
 - 4) dokonywać, na warunkach uzgodnionych z dłużnikiem, zamiany wierzytelności na składniki majątku dłużnika,
 - 5) nabywać i zbywać nieruchomości,
 - 6) świadczyć usługi konsultacyjno-doradcze w sprawach finansowych,
 - 6a) świadczyć usługi certyfikacyjne w rozumieniu przepisów o podpisie elektronicznym, z wyłączeniem wydawania certyfikatów kwalifikowanych wykorzystywanych przez banki w czynnościach, których są stronami,
 - 7) świadczyć inne usługi finansowe,
 - 8) wykonywać inne czynności, jeśli przepisy odrębnych ustaw uprawniają je do tego.
- Ponadto do czynności bankowych zalicza się:
- prawo żądania zabezpieczenia wierzytelności (art. 93 Prawa bankowego – Pb.),
 - ulgowe stawki opłat sądowych oraz zwolnienia od tych opłat w sprawach o zabezpieczenie należności (art. 94 Pb.),
 - prawo wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych (art. 96 – 98 Pb.),
 - tajemnice bankowe (art. 104 – 106 c Pb.),
 - prawo do opłat i prowizji (art. 110 Pb.),
- W ramach obowiązków i uprawnień banków (choć nie wprost przypisane do czynności bankowych) występują jeszcze inne czynności, np.:*
- prawo potrącenia ze swego długu wierzytelności, której termin płatności jeszcze nie nadszedł (art. 93 ust. 2 Pb.)
 - prawo do wystawiania dokumentów z mocą dokumentów urzędowych (art. 95 Pb.),
 - szczególne sposoby zabezpieczania wierzytelności banku w postaci tzw. przewłaszczenia na zabezpieczenie (art. 101 Pb.) oraz tzw. kaucji (art. 102 Pb.).

- określenie działalności bankowa jest utożsamiane z czynnościami bankowymi⁸;
- „działalność bankowa jest niewątpliwie określeniem szerszym niż działalność banków”⁹;
- zakres czynności bankowych realizowanych przez bank można by podzielić na czynności bankowe: *sensu stricte*, *sensu largo*, natomiast pozostałe nie określać mianem czynności bankowych¹⁰;
- działalność bankowa oznacza realizację operacji bankowych biernych, czynnych i pośredniczących oraz innych usług świadczonych przez banki¹¹.

Autorka zwraca uwagę na niejednorodność pojęć stosowaną w literaturze w rozumieniu rodzaju czynności stanowiących istotę funkcjonowania banków i wyraźnie podkreśla, że należy posługiwać się poprawnym określeniem **działalność bankowa w stosunku do banków, z zaznaczeniem, że jest to – zgodnie z prawem bankowym – sformułowanie szersze niż czynności bankowe.**

Do omawianych zagadnień należy podchodzić w sposób kompleksowy, tzn. systematyzując kolejne elementy tematyczne składające się na kontrolę banków, pamiętając, że określenie *system* oznacza:

- a) „zestawienie, całościowy i uporządkowany układ, zbiór przedmiotów, zasad, twierdzeń, reguł postępowania”¹²;
- b) porządek uwarunkowany planowanym układem części lub członów jakiejś całości; zbiór zasad stanowiących podstawę jakiejś **dyscypliny**, kierunku¹³;
- c) wzajemnie powiązane elementy: podmioty powiązane ze sobą (najczęściej w układzie hierarchicznym), instrumenty (tzn. narzędzia), którymi te podmioty się posługują, podział obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pomiędzy podmioty występujące w systemie.

W tak rozumianej definicji systemu należy wyróżnić wszystkie podmioty uczestniczące w systemie kontroli, ich wzajemne powiązania **na poziomie ponadnarodowym** (Komitet Bazylejski, Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych, Komisję Europejską, Radę Międzynarodowych

⁸ *Prawo bankowe. Komentarz*, pod red. E. Fojcik-Mastalskiej, PWN Warszawa 2002, s. 10 i dalsze. Por. E. Rutkowska: *Bankowe wzorce umowne*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz 2002, s. 19 – 21.

⁹ *Nowe regulacje bankowe*, pod red. A. Jakubiak, NBP Warszawa 2004, s. 7.

¹⁰ Por. Z. Ofiarski: *Prawo bankowe*, Kantor Wydawnictwo Zakamycze 2004, s. 79 i dalsze.

¹¹ Por. J. Wielgórska-Leszczynska: *Specyfika działalności bankowej i rachunkowości*, „Problemy rachunkowości”, 2001, Nr 1, s. 43.

¹² W. Kopaliński: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna Warszawa 1989, s. 493-494.

¹³ *Słownik wyrazów obcych*, pod red. Z. Rysiewicza, PIW Warszawa 1967, s. 641.

Standardów Rachunkowości), **na poziomie krajowym** (Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Komisję Nadzoru Bankowego, Bank Centralny, Rząd – w tym Ministerstwo Finansów) poprzez instrumenty kontroli, którymi dysponują i na ile są zgodne ze sobą, **na poziomie banku** (różne instytucje wewnętrzne powołane do kontroli).

Poprawne zrozumienie tych podstawowych pojęć wywiera niebagatelny wpływ na **system zarządzania** bankiem we współczesnej praktyce gospodarczej, który jest wyodrębniony – w sensie instytucjonalnym i instrumentalnym – a jego zadaniem jest maksymalne oddziaływanie na podsystem wykonawczy banku, dla zapewnienia efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów banku oraz zapewnienia jego optymalnej pozycji na rynku finansowym.

Podsystem wykonawczy banku tworzą przez zorganizowany i przygotowany kompetentny zespół pracowniczy, opracowane procedury działalności bankowej i wysokiej klasy wyposażenie techniczne – niezbędne do realizacji podjętych przez zarząd i kierownictwo banku zamierzeń krótkoterminowych i perspektywicznych.

Na **system zarządzania** bankiem składa się sześć podsystemów¹⁴:

- **system kontroli**,
- system planowania,
- system wartości,
- system informacyjny,
- system kadr,
- system organizacji¹⁵.

System kontroli jest subsystemem służącym minimalizacji ryzyka, ochronie aktywów, zapobieganiu procesom powstawania błędów i umożliwiającym efektywne działanie banku¹⁶. Nie może funkcjonować samodzielnie, w oderwaniu od pozostałych podsystemów. Jego zakres – bez względu na specyfikę działalności operacyjnej banku – jest określeniem bardzo objętościowym, a jednocześnie niejednorodnym.

Zdaniem E.Kulińskiej-Sadłochy: „**System kontroli w banku** obejmuje kontrolę funkcjonalną, która jest realizowana przez każdego kierownika, kontrolę instytucjonalną sprawowaną przez specjalnie do tego celu utworzoną komórkę, samokontrolę dokonywaną przez każdego pracownika

¹⁴ E. Kulińska-Sadłocha: *Controlling w banku*, PWN Warszawa 2003, s. 17 i dalsze.

¹⁵ W niniejszej pracy – ze względu na przyjęte ramy merytoryczne – ograniczono rozważania wyłącznie do zawartości systemu kontroli.

¹⁶ Por. D. McNaughton: *Zarządzanie nowoczesnym bankiem w okresie zmian*, WIB Warszawa 1995, s. 193.

na wszystkich szczeblach hierarchii organizacyjnej banku, a także instrumenty i procedury kontroli”¹⁷.

Ponadto, w procesie zarządzania bankiem występują różne fazy¹⁸:

- planowanie,
- zorganizowanie,
- przeprowadzenie,
- **kontrolowanie** (tzn. wizytowanie, sprawdzanie, porównywanie oraz analiza jakościowego lub ilościowego stopnia wykonania zadań).

Zdaniem Autorki **system kontroli w banku** (na poziomie centrali i oddziałów banku) obejmuje:

- a) kontrolę wewnętrzną – funkcjonalną, realizowaną przez pracowników na własnych stanowiskach pracy według zadań ujętych w kartach zadań;
- b) kontrolę wewnętrzną – funkcjonalną, realizowaną przez przełożonych i kierowników różnych szczebli i pionów;
- c) kontrolę instytucjonalną – audyt wewnętrzny – sprawowaną przez komórki organizacyjne audytu wewnętrznego;
- d) ewentualnie samokontrolę/samoocenę – dokonywaną przez kierownictwo i/lub pracowników w celu analizy własnej działalności bądź sprawowanych funkcji i oceny skuteczności procedur kontroli wewnętrznej.

Szczególną uwagę zwrócić należy – zdaniem Autorki – na opracowywany **model systemu kontroli banków**, który cechuje wielostopniowość poziomów kontroli, a konkretnie:

- **system kontroli na poziomie ponadnarodowym** (obejmujący takie instytucje jak: Komitet Bazylejski, Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych, Komisję Europejską, Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości),
- **system kontroli na poziomie krajowym** (zorganizowany przez: Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Komisję Nadzoru Bankowego, Bank Centralny, Rząd – w tym Ministerstwo Finansów),
- **system kontroli w banku** (uwzględniający różne organy wewnętrzne, powołane do kontroli i audytu wewnętrznego, tj. na poziomie centrali i oddziałów banku).

Pozostaje jeszcze poprawność nomenklatury stosowanej w systemie kontroli na odpowiednim poziomie badanego zjawiska i obowiązujących banki przepisów w formie fakultatywnej (np. Zasady Bazylejskiego Komitetu

¹⁷ E. Kulińska-Sadłocha: *Controlling w banku*, op.cit., s. 20.

¹⁸ *Ibidem*, s.22-25.

Nadzoru Bankowego) bądź obligatoryjnej (np. Ustawa Prawo Bankowe w Polsce, zarządzenia Komisji Nadzoru Bankowego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego).

Ze względu na fakt, że jednostki funkcjonujące w sektorze bankowym prowadzą sprzedaż produktów i usług w warunkach gospodarki rynkowej, która jest ponadto na etapie globalizacji, sterowana przez ponadnarodowe instytucje¹⁹, zdaniem Autorki, **system kontroli banków** jest określeniem szerszym i mieści w sobie:

- a) nadzór bankowy na poziomie ponadnarodowym,
- b) nadzór bankowy na poziomie krajowym,
- c) **system kontroli w banku**.

Dla realizacji celów związanych z systematyzacją pojęć dotyczących systemu kontroli w sektorze bankowym służą rozważania przedstawione w:

- a) podrozdz. 1.1 – w którym dokonano jednoznacznego ustalenia istoty pojęć „kontrola”, „nadzór”, „inspekcja”, gdyż na poziomie ponadnarodowym i krajowym sprawowane czynności w systemie kontroli sprowadzane są do nadzoru i inspekcji, ponadto, uwzględniono korelację „kontroli” z „controllingiem” jako systemem wspierającym zarządzanie bankiem;
- b) podrozdz. 1.2 – w którym omówiono kontrolę wewnętrzną jako element składowy controllingu bankowego, funkcjonującą na poziomie central i oddziałów banków;
- c) podrozdz. 1.3 – w którym wyjaśniono istotę audytu wewnętrznego w centralach banku, niezbędnego dla optymalizacji podejmowania decyzji strategicznych i operacyjnych.

1.1. Identyfikacja terminologii kontroli i nadzoru

Instytucje sprawujące funkcję oddziaływania organów władzy na procesy gospodarcze zachodzące w zarejestrowanych formalnie jednostkach istniały we Wrocławiu i Berlinie już za czasów Fryderyka Wielkiego²⁰, który sprawował zarząd nad bilansem banków żyrowo-pożyczkowych. Następne lata potwierdziły uzasadnienie powstania koncepcji, że niezbędnym jest ustanowienie zarządu państwowego nad gospodarką, który pozwoli na ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wiązało się to z po-

¹⁹ Nawet w formie pośredniej – jako zalecenia, rekomendacje, wskazania, a nie bezpośrednie nakazy, ustawy, obligatoryjne rozporządzenia.

²⁰ A.Filipowicz: *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Warszawa 1984, s. 17.

wstaniem określić „państwo prawne”, „policja bezpieczeństwa”, „policja gospodarcza”, „policja nadzoru”, „nadzór policyjny – jako stała dziedzina kontrolna i korektywna (a więc tak samo jak dziś pojęcie nadzoru)”²¹. Celem funkcjonowania ówczesnego aparatu nadzorczego miało być ustalenie norm prawnych, nadanie nowoczesnego statusu prawnego jednostki oraz odrzucenie opcji dowolności w działaniu.

Pozostaje jeszcze kwestia rozróżnienia pojęć „kontrola” i „nadzór”. Sięganie do historii jest – niestety – koniecznością z tej racji, że pojęcia te są często traktowane jako synonimy, mylone lub używane zamiennie nie tylko w języku potocznym, ale również w języku prawnym²².

Kontrola – jest wyjaśniana przez różnych autorów w sposób niejednoznaczny jako np.:

- A. Sprawdzenie lub zabezpieczenie prawidłowości jakichś czynności w dziedzinie administracji lub produkcji; 2) instytucję lub osobę sprawdzającą działalność jakiegokolwiek innej instytucji, działu lub osoby odpowiedzialnej²³;
- B. Wizytacja²⁴, wgląd, inspekcja, lustracja²⁵, rewizja²⁶, weryfikacja²⁷, cenzura, badanie, oględziny, egzamin, próba²⁸;
- C. Sprawdzanie „czegoś” lub osoby, które się tym zajmują²⁹;

²¹ Ten wątek nie jest dalej rozwijany, w niniejszej pracy podaje się te terminy wyłącznie na zasadzie dodatkowych informacji wstępnych, bowiem nie stanowią one treści merytorycznej pracy.

²² Przykładem są niektóre akty prawne, np. rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 1963 r. w sprawie kontroli i nadzoru kontroli sprawowanych przez organy administracji wodnej, w którym nadany tytuł i treść nie są ze sobą powiązane – [za:] A. Dobaczewska: *Instytucja nadzoru bankowego w świetle prawa polskiego i prawa Wspólnoty Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 10.

²³ *Słownik wyrazów obcych*, pod red. Z. Rysiewicza, PIW, Warszawa 1967, s. 364.

²⁴ *Wizytacja* jest wprawdzie pojęciem pokrewnym w stosunku do *lustracji*, nie dotyczy raczej spraw gospodarczo-finansowych i organizacyjno-księgowych, lecz przebiegu i efektów prowadzonej działalności administracyjnej bądź usługowej (np. wizytacja urzędów, szkół).

²⁵ *Lustracja* występuje przede wszystkim w spółdzielczości, jej cechą jest ogólny charakter badania kontrolnego, obejmuje nie tylko działalność gospodarczą, ale także pozostałe formy prowadzonej działalności (np. społeczno-kulturalną). Por. S. Kałuźny: *Leksykon kontroli*, Wyd. DOSKO Warszawa 2002, s. 63.

²⁶ *Rewizja* stanowi połączenie czynności bezpośredniego badania stanów i zjawisk faktycznych z czynnościami typu *kontrola dokumentalna*. Dotyczy sprawdzania i badania przede wszystkim dokumentacji finansowo-księgowej.

²⁷ *Weryfikacja* (kontrolna) najczęściej oznacza *kontrolę następną*. Jej celem jest ustalenie, czy i jaką wartość kontrolną mają zebrane materiały. Celem czynności weryfikacyjnych jest ustalenie zgodności posiadanych danych z tematem kontroli.

²⁸ *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, pod red. S. Skorupki, Wiedza Powszechna Warszawa 1985, s. 70.

²⁹ J. Miodek: *Słownik Ojczyzny Polszczyzny*, Wydawnictwo Europa 2002, s. 332.

D. Niepodlegające delegowaniu zadanie kadr menedżerskich. Kontrola obejmuje zarówno ustalenie różnicy między zaawansowaniem planu (planem) a wykonaniem (porównanie zaawansowania planu – wykonanie), jak i określenie **działań korygujących**, sprawdzenie czy podjęte działania skutkują i jeżeli to konieczne, zastosowanie sankcji³⁰.

Natomiast według:

- S. Jędrzejewskiego: „Sposoby sprawowania **kontroli** obejmują: inspekcję, lustrację, rewizję i wizytację”³¹.
- „Podręcznika inspekcji NBP-GINB”: „W rozumieniu Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR) **kontrola** nad innym podmiotem oznacza posiadanie – bezpośrednio lub pośrednio (poprzez jednostki zależne) – prawa do ponad 50% głosów w organach tego podmiotu, bądź też posiadanie znaczącej części głosów oraz możliwość kierowania (na mocy statutu tej firmy lub zawartych porozumień) polityką finansowo-gospodarczą prowadzoną przez zarząd kontrolowanego podmiotu”³².
- Wg innych Autorów: **kontrolny** – to „sprawujący kontrolę, **nadzorczy**”³³.

Zatem następuje też zamienne używanie określeń kontrolny-nadzorczy.

Natomiast termin „**nadzór**” jest wyjaśniany w niewielu słownikach i oznacza:

- dozorowanie, **kontrolowanie**, zespół ludzi **kontrolujący**, dozorujący³⁴;
- pilnowanie, opiekę, **kontrolę**³⁵;
- jeden z przejawów władzy statutowych organów spółki kapitałowej lub spółdzielni nad uczestnikami bądź pracownikami prowadzonej działalności dochodowej, mającej znamiona biznesu. Polega na wykonywaniu określonych w statucie, regulaminie albo innym dokumencie czynności kontroli oraz związanych z nimi bezpośrednio uprawnień władczych „mających spożytkować wyniki **kontroli**”.

W. Garbara – dla biznesu – wymienia dwa rodzaje nadzoru³⁶:

³⁰ *Słownik controllera. Polsko-Angielsko-Niemiecki*, ODITK Gdańsk 2000, s. 74.

³¹ Za: A.Dobaczewska: *Instytucja nadzoru bankowego w świetle prawa polskiego i prawa Wspólnoty Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s.15.

³² Podręcznik inspekcji na miejscu. Wprowadzenie. Słownik podstawowych pojęć używanych w podręczniku, NBP-GINB Warszawa 2000, s. 7. Uwaga: Termin „nadzór” w słowniku pojęć „Podręcznika inspekcji” nie został wyjaśniony.

³³ *Ibidem*, s. 364.

³⁴ *Słownik poprawnej polszczyzny*, pod red. W. Doroszewskiego, PWN Warszawa 1978, s. 365.

³⁵ Występuje często w odniesieniu do: wyrażen: a) technicznych jako nadzór techniczny, b) prawnych jako nadzór ochronny – Zob. www.spj.pwn.pl

³⁶ *Encyklopedia biznesu – T.I.* – pod red. W. Pomykała, Wyd. Fundacja Innowacja, Warszawa 1995, s. 556-558.

- nadzór funkcjonalny – jako jeden z rodzajów kierowniczej **kontroli**,
- nadzór instytucjonalny – wykonywany przez organa statutowe biznesu specjalnie do tego celu powołane.

Zdaniem M. Klimasa: „Kontrola wewnętrzna powinna stanowić wszechstronnie powiązany system obejmujący wszystkich pracowników sprawujących funkcje w zakresie **nadzoru i kontroli**”³⁷. Natomiast według C. Paczuły „Rozróżniamy pojęcie **nadzoru**, który stanowi połączenie czynności **kontroli** z czynnościami kierowania”³⁸.

Celem **nadzoru** – wg obowiązujących przepisów³⁹ jest zapewnienie: bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodności działalności banków z przepisami prawa bankowego, ustawy o NBP, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku, a nie innych przepisów⁴⁰. Jeśli dodatkowo jest prowadzona np. działalność maklerska przez bankowy dom maklerski, wówczas znajdują zastosowanie przepisy o publicznym obrocie papierami wartościowymi⁴¹. Problem nadzoru bankowego nie jest wówczas klarowny, bowiem – jak wspomniano powyżej – zgodnie z prawem bankowym KNB nadzoruje **działalność banku** a nie **czynności bankowe**. Następuje zatem rozdzielenie kompetencji nadzoru na poziomie krajowym, bowiem zadaniem KNB jest badanie legalności działań i koncentracja na czynnościach banku obejmujących przede wszystkim udzielanie kredytów i przyjmowanie depozytów, a działania nadzorcze w zakresie analizy sprawozdań finansowych i oceny płynności finansowej, płynności płatniczej uwzględniają pełną **działalność banku** (w tym elementy związane z obrotem papierami wartościowymi). Jednak pozostałe jednostki – jako jednostki finansowe – prowadzące pozostałą działalność bankową będą podlegać nadzorowi państwowemu, a nie nadzorowi bankowemu, na ogólnych zasadach bądź specjalistycznemu nadzorowi, np. wydzielonemu przez Komisję Papierów Wartościowych.

Jeśli sięgnąć do wyjaśnień wypracowanych przez polskie prawo administracyjne w zakresie **różnic między kontrolą a nadzorem**, to przyczyny tej niejednorodności terminologicznej wynikają jeszcze z wpływów podziału Polski podczas rozbiorów⁴². Nie występują obecnie legalne, prawnie

³⁷ M.Klimas: *Kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwie*, PWE Warszawa 1985, s. 9.

³⁸ C.Paczuła: *Kontrola wewnętrzna jako element procesu zarządzania*, SKWP, Warszawa 2003, s. 21.

³⁹ Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 2002 Nr 72, poz. 665 z późn. zm.), art. 133.

⁴⁰ Art. 11 pkt 10 Prawa bankowego do *czynności bankowych* zalicza obrót papierami wartościowymi.

⁴¹ Ustawa z dn. 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz.U. 1997 Nr 118, poz. 754 z późn. zm.).

⁴² D.Daniluk: *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa, 1996, s. 12-13.

usankcjonowane definicje „kontroli” i „nadzoru”, dlatego przedstawiono poniżej wykaz różnic w terminologii tych pojęć na podstawie analizy literatury przedmiotu.

Tabela 1.1. Różnice między nadzorem a kontrolą w bankach

KRYTERIA RÓŻNIC	NADZÓR	KONTROLA
1. Przesłanki sprawowania czynności	Nieprawidłowe (np.nielegalne) działanie nadzorowanej jednostki	Wynikają z potrzeby podjęcia przez kierowanego konkretnego działania
2. Przedmiot	Działalność nadzorowanego	Własna działalność podmiotu kierownictwa
3. Skutki prawne	Zmiana lub uchylenie niewłaściwego działania nadzorowanego bądź usunięcie ze stanowiska nieodpowiednich osób	Bezpośrednie spowodowanie działania właściwego, pożądanego, zgodnego z prawem
4. Zakres	Porównanie stanu istniejącego ze stanem postulowanym, oczekiwany, ustalenie przyczyn i zasięgu rozbieżności, przekazanie kontrolowanemu wyników kontroli. Czasem obejmuje wydanie dyspozycji jednostce kontrolowanej i nadrzędnej. Zakres nadzoru jest szerszy od kontroli o możliwość wydawania wytycznych i zaleceń, tzn. oddziaływanie przewidzianymi prawem środkami na zmianę stwierdzonej sytuacji nadzorowanego podmiotu w celu zaprzestania zaistniałych naruszeń	Porównanie stanu istniejącego ze stanem postulowanym, oczekiwany, ustalenie przyczyn i zasięgu rozbieżności, a także przekazanie kontrolowanemu wyników kontroli. Czasem obejmuje wydanie dyspozycji jednostce kontrolowanej i nadrzędnej
5. Podporządkowanie jednostek	Niekoniecznie wprost musi występować bezpośrednio hierarchiczne podporządkowanie jednostki nadzorowanej pod jednostkę nadzorującą	Zawsze hierarchiczne podporządkowanie kontrolowanego i kontrolującego
6. Cel	Zapobieganie i/lub usuwanie nieprawidłowości. Ma intensywny i bezpośredni charakter	Zdobycie danych i informacji różnego typu niezbędnych do rozeznania stanu jednostek sektora poddawanego nadzorowi
7. Odpowiedzialność	Organy nadzoru ponoszą odpowiedzialność w takim zakresie, w jakim mogły wpłynąć na działalność nadzorowanych jednostek za pomocą przysługujących im środków ¹	Organy kontrolne nigdy nie są współodpowiedzialne za działalności pokontrolne jednostki kontrolowanej
8. Podział (ze względu na zależność organizacyjną)	a) Zewnętrzny b) Wewnętrzny	a) Zewnętrzna (poza systemem administracji państwowej) b) Wewnętrzna (w ramach struktur administracyjnych)
9. Posiadane środki do dyspozycji	Dają gwarancję względnej samodzielnosci organom/jednostkom prowadzącym nadzór	a) Występuje względna samodzielność organów prowadzących kontrolę zewnętrzną b) Nie występuje samodzielność organów prowadzących kontrolę wewnętrzną

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dobaczewska A.: *Instytucja nadzoru bankowego w świetle prawa polskiego i prawa Wspólnoty Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 10-26; Kaszubski R.: *Nadzór właścicielski w banku*, „Przegląd Podatkowy” 1996, Nr 1, s. 29-30; Daniluk D.: *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa, 1996, s. 169172; Śleszyńska-Charewicz E.: *Rada nadzorcza banku*, „Glosa” 1995, Nr 8, s. 3-5; Kałużny S: *Leksykon kontroli*, DOSKO Warszawa, 2002, s. 34-57.

Nadzór oznacza systematyczne i bieżące sprawdzanie działalności podwładnych podmiotów, podczas, gdy **kontrola** stanowi podsumowanie stanu zastanego w badanych jednostkach, tzn.: **kontrola** obejmuje: „*działalność, na którą składają się ustalenie stanu obowiązującego (wyznaczeń), ustalenie stanu rzeczywistego (wykonań), porównanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności, wyjaśnienia przyczyn stwierdzonych zgodności lub niezgodności między wykonaniami a wyznaczeniami*”⁴³.

Jednak często występuje niejednolitość stosowanych pojęć, zamienne używanie określeń „nadzór” i „kontrola” w obowiązujących banki przepisach⁴⁴, dokumentach, zaleceniach czy rekomendacjach⁴⁵.

Z pojęciem „**kontrola**” wiąże się określenie **controllingu**, który koordynuje wszystkie podsystemy zarządzania w celu zapewnienia efektywnej bazy informacyjnej dla podejmowania optymalnych decyzji operatywnych i strategicznych, w celu skonstruowania w każdym podmiocie gospodarczym właściwej „**drogi**”⁴⁶ (por. rys. 1.1.).

Realizację zdolności dostosowawczych systemu zarządzania do zmian zachodzących wewnątrz banku oraz w jego otoczeniu zapewniają elementy składowe controllingu czyli (por. rys.1.2.):

- system planowania,
- system rachunkowości,
- system informacji i sprawozdawczości,

wspierany przez analizy i prognozy gospodarcze oraz metody marketingu bankowego, jak też elektroniczne przetwarzanie danych. Ostatni ważny element związany z controllinglem to **kontrola instytucjonalna**, której zadaniem jest ocena realizacji pracy różnych departamentów i oddziałów w

⁴³ *Leksykon rachunkowości*, pod red. E.Nowaka, PWN Warszawa 1996, s. 85.

⁴⁴ Np. Art. 9b. 2. Rada nadzorcza banku sprawuje **nadzór** nad wprowadzeniem systemu **kontroli wewnętrznej** oraz ocenia jego adekwatność i skuteczność.

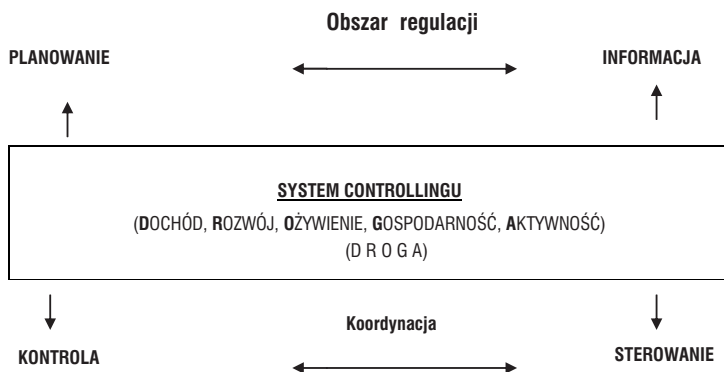
Art. 9c.1 W bankach działających w formie spółki akcyjnej, w bankach państwowych i w bankach spółdzielczych, w których **kontrola wewnętrzna** nie jest realizowana na podstawie art. 10 funkcjonuje komórka organizacyjna **audytu wewnętrznego**.

2. Zadaniem komórki **audytu wewnętrznego** jest badanie i ocena, w sposób niezależny i obiektywny, adekwatności i skuteczności systemu **kontroli wewnętrznej** oraz opiniowanie zarządzania bankiem, w tym skuteczności zarządzania ryzykiem związanym z działalnością banku. – Zob. Ustawa z dn. 1 kwietnia 2004 o zmianie Prawa bankowego, *op.cit.*, art. 9b i 9c.

⁴⁵ Np. Rozdział II **Organizacja kontroli wewnętrznej** podaje: „Osiągnięcie założonych celów (...) wymaga, aby **systemy kontroli wewnętrznej** w banku koncentrowały się w następujących obszarach: 1. kultura kontroli, tj. **nadzór** ze strony kierownictwa i świadomość potrzeby **kontroli**” – Zob. *Rekomendacja H dotycząca kontroli wewnętrznej w banku*, NBP GINB KNB Warszawa 2002, s. 4.

⁴⁶ **DROGA** na którą się składa dochód, rozwój, ożywienie, gospodarność i aktywność. Zob. K.Czubakowska: *Rola informacji w systemie controllingu*, Prace Naukowe AE Wrocław 1994, Nr 690, s. 37.

Rysunek 1.1. Idea controllingu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Czubakowska: *Rola informacji w systemie controllingu*, Prace Naukowe AE Wrocław 1994, Nr 690, s. 37.

banku. Niektóre banki rozwijają controlling zgodnie z koncepcją J. Webera⁴⁷, według którego controlling jest podsystemem zarządzającym podmiotem, częściowo przejmującym, a częściowo wspomagającym procesy:

- planowania,
- sterowania,
- kontrolowania,

wywierając w ten sposób większy wpływ na koordynację całego systemu.

Okazuje się zatem, że zarówno elementy omawianego nadzoru, kontroli zewnętrznej, kontroli wewnętrznej⁴⁸ oraz audytu wewnętrznego są powiązane merytorycznie poprzez controlling ze sobą z tej racji, że w każdym przypadku bazą informacyjną są dane dostarczane w wersji *ex ante* lub *ex post* przez rachunkowość bankową dla optymalnego sterowania działalnością banków.

⁴⁷ J. Weber: *Einführung In das Controlling*, Sammlung Poeschel, Nr 133, CE., Stuttgart 1990, s. 28 i dalsze, [za:] *Controlling. Doświadczenia krajowe i zagraniczne*, pod red. H. Błoch, Profit, Katowice 2002, s. 277 i dalsze.

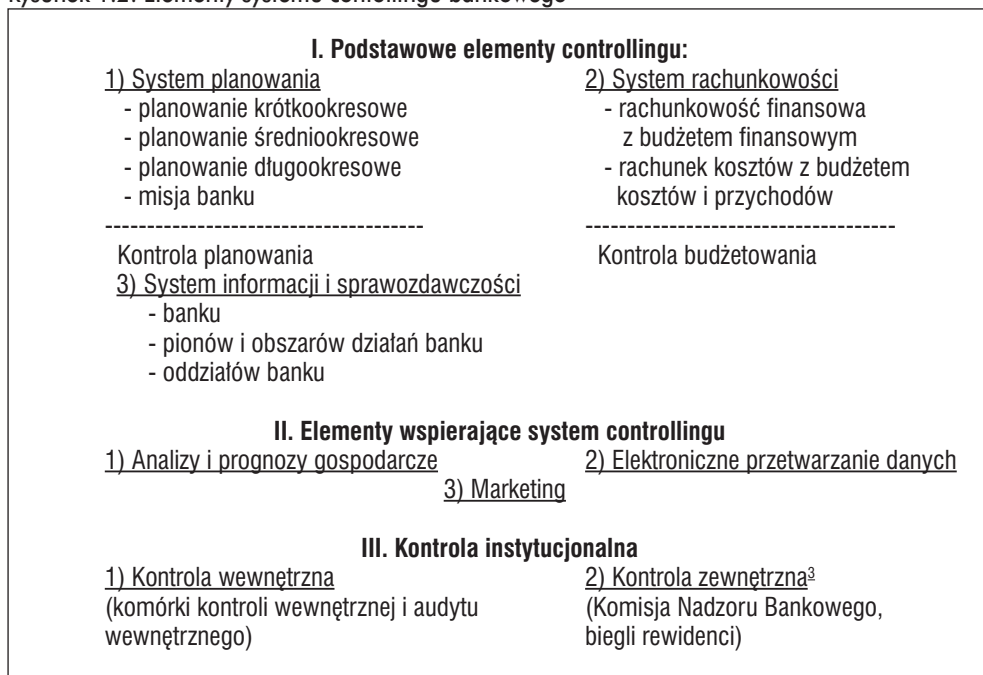
⁴⁸ Pewne niekonsekwencje używanych pojęć występują również w aktualnych regulacjach bankowych. Np.:

„System kontroli wewnętrznej (...) obejmuje (...) jednostkę (...), zwaną dalej **jednostką kontroli wewnętrznej** (audyt wewnętrzny, rewizję wewnętrzną).”

„System kontroli wewnętrznej obejmuje dwa niezależne obszary:

1. **Kontrola funkcjonalna** (ang. *internal control*),
2. **Kontrola instytucjonalna** (ang. *internal audit*)” – Zob. *Rekomendacja H dotycząca kontroli wewnętrznej w banku*, op.cit., s.1.

Rysunek 1.2. Elementy systemu controllingu bankowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Czubakowska: *Rola informacji w systemie controllingu*, op. cit., s. 37.

Na poziomie krajowym jest sprawowany nadzór w ramach jednostek GINB przez inspektorów/nadzorców bankowych. Te formy prowadzonych badań w bankach noszą nazwę **inspekcji**. Natomiast oficjalnie **nadzór bankowy** realizuje swoje zadania poprzez⁴⁹:

- a) rozpatrywanie wniosków związanych z tworzeniem, organizacją i działalnością banków;
- b) działalność o charakterze regulacyjnym;
- c) nadzór o charakterze analitycznym;
- d) wykonywanie **czynności kontrolnych** zwanych **inspekcjami** na miejscu.

Pod względem terminologii potocznej w języku polskim nie ma jednoznaczności w określeniach, bo można znaleźć **jako synonimy** określenia:

- „kontrola – przegląd, lustracja, rewizja, **inspekcja**, weryfikacja”⁵⁰ lub
- „inspekcja – kontrola, obchód, przegląd”⁵¹.

⁴⁹ *Podręcznik inspekcji na miejscu. Wprowadzenie*, NBP GINB Warszawa 2000, s. 1.

⁵⁰ Z. Kurzawa, Z. Kubiszyn-Mędrala, M. Skarżyski, J. Winiarska: *Słownik synonimów polskich*, PWN Warszawa 1998, s.152.

⁵¹ *Ibidem*, s.131.

Szczegółowe studiowanie literatury przedmiotu nie traktującej – niestety – zbyt szeroko zagadnień inspekcji, pozwala na następujące ustalenia:

A. Inspekcja to:

1. „Sprawdzenie przez zwierzchników lub upoważnione osoby tego, czy jakaś jednostka (...) działa prawidłowo: na inspekcję przyjechała specjalna komisja;
2. Zwierzchnicy lub upoważnione osoby sprawdzające, czy jakaś jednostka działa prawidłowo (...)”⁵².

B. Inspekcja „zajmuje się najczęściej czynnościami kontroli faktycznej, polegającej na bezpośrednim obserwowaniu czynności, zjawisk i stanów rzeczywistych, zasobów materialnych, itd. (...). Pojęcie inspekcji przyjęto stosować głównie w odniesieniu do organów kontroli specjalistycznej, usytuowanej w jednym resorcie, ale z uprawnieniami w stosunku do innych resortów, np. PIH, PIS”⁵³.

C. Inspekcja to: stałe, bieżące ewidencjonowanie i badanie wyników działalności oraz likwidowanie występujących braków i uchybień w następstwie bezzwłocznie wydawanych zarządzeń i poleceń. Charakterystyczną cechą inspekcji jest obecność kontrolującego na miejscu, tj. w jednostce kontrolowanej⁵⁴.

Ostatnia definicja inspekcji znajduje bezpośrednie odniesienie do sektora bankowego, ponadto – jak się wydaje – uwzględnia w najszerszym zakresie istotne kwestie składające się na to określenie.

Należy zatem podkreślić, że występuje wyraźna niespójność w prawie bankowym pod względem wyznaczonych ram nadzoru bankowego w kwestii oceny czynności bankowych, których zakres jest bardzo szeroki w stosunku do ustaleń ujętych w podstawach prawnych. Zatem prowadzone inspekcje bankowych domów maklerskich oddzielnie przynoszą odrębne wnioski, a KNB może, co najwyżej, podczas przeprowadzanych kontroli ogólnych sprawozdań finansowych w sposób ogólny w raportach odnosić się do tych czynności bankowych.

⁵² A. Markowski, R. Pawelec: *Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Wyd. Wilga Warszawa 2001, s.330.

⁵³ C. Paczuła: *Kontrola wewnętrzna jako element procesu zarządzania*, op.cit., s.20.

⁵⁴ S. Kałużny: *Leksykon kontroli*, Wyd. DOSKO Warszawa 2002, s.31.

I.2. Pojęcia i elementy składowe systemu kontroli

Prowadzenie działalności przez instytucję sektora finansowego typu bank wiąże się z koniecznością kontrolowania efektów działań, poziomu ryzyka, pracy pracowników, etc.

„Kontrolowanie działalności bankowej jest to ciągła, niezależna działalność polegająca na dokładnym badaniu i ocenie wszystkich systemów wewnętrznych banku, obserwowaniu i wprowadzaniu korekt do bieżących działań”⁵⁵.

W zależności od kryteriów – klasyfikacja rodzajów kontroli może być różna. W literaturze przedmiotu występują m.in. kontrole⁵⁶:

- I) w zależności od przewidywanego okresu, w którym będą przeprowadzone:
 - a) planowane, okresowe;
 - b) nieplanowane, typu *ad hoc*;
- II) w zależności od rodzaju stosowanej metodologii kontroli:
 - a) proceduralno-operacyjne;
 - b) statystyczne np. dotyczące jakości pracy lub badanych operacji;
 - c) finansowe;
- III) w zależności od zakresu tematycznego, który obejmują:
 - a) przekrojowe;
 - b) tematyczne;
 - c) wielotematyczne;
 - d) całościowe;
- IV) w zależności od organu przeprowadzającego kontrolę i jego organizacyjnego przyporządkowania:
 - a) zewnętrzne;
 - b) wewnętrzne;
- V) w zależności od momentu, w którym jest przeprowadzana:
 - a) wstępna;
 - b) bieżąca;
 - c) następna.

⁵⁵ Rekomendacja H dotycząca kontroli wewnętrznej w banku, *op.cit.*, s. 1.

⁵⁶ E.J. Saunders: *Kontrola wewnętrzna w oddziałach banków*, FRRwP Warszawa 1996, s.24; K. Winiarska: *Kontrola finansowo-księgowa w praktyce*, ODDK Gdańsk 2001, s. 12 i dalsze; R. Kinsella: *Internal Controls In Banking*, J. Wiley & Sons England 1995, s.14; C. Paczuła: *Kontrola wewnętrzna jako element procesu zarządzania*, *op.cit.*, s. 17 i dalsze.

Przedstawione klasyfikacje typów kontroli I–IV mogą dotyczyć zarówno kontroli zewnętrznej jak i kontroli wewnętrznej, natomiast klasyfikacja V dotyczy kontroli wewnętrznej.

Kontrola zewnętrzna w bankach jest realizowana poprzez:

- organy nadzoru bankowego (KNB) w formie obligatoryjnego nadzoru bankowego,
- audytorów zewnętrznych w formie rewizji zewnętrznej sporządzanych sprawozdań finansowych,
- inne organy, instytucje (np. NIK, urzędy skarbowe, ZUS).

Kontrola wewnętrzna (według COSO⁵⁷) jest inicjowanym przez radę nadzorczą i zarząd, a realizowanym przez pracowników, procesem stworzonym dla realizacji celów w kategoriach: maksymalnej efektywności, wydajności operacji, wiarygodności sprawozdań finansowych i zgodności z wymogami obowiązujących przepisów prawnych⁵⁸. Natomiast **system kontroli wewnętrznej** (SKW) to „szereg działań wbudowanych w strukturę, które przenikają działalność, obecne są wszędzie i nieodłącznie wiążą się ze sposobem zarządzania organizacją”⁵⁹.

System Kontroli Wewnętrznej łączy wszelkie kontrole (w tym finansową) przeprowadzane przez zarząd, kierownictwo i pozostały personel banku dla wiarygodnego potwierdzenia, że:

- zrealizowano zaplanowane zadania i cele;
- nastąpiło efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów pracy;
- funkcjonują adekwatne kontrole w zakresie różnych elementów ryzyka bankowego;
- prowadzi się właściwą politykę zabezpieczania aktywów;
- działalność banku prowadzona jest zgodnie z przepisami prawa, procedurami wewnętrznymi i zewnętrznymi.

W systemie kontroli wewnętrznej należy ujmować instrukcje, regulaminy, procedury, mechanizmy, oraz specyficzne wymagania wewnętrzne.

Procedury kontroli wewnętrznej są przygotowanymi przez zarząd podmiotu w formie pisemnej zasadami i środkami dotyczącymi sprawowania kontroli wewnętrznej, w celu wstępnego zapobiegania nieprawidłowościom oraz wykrywania błędów dla m.in.:

⁵⁷ COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway).

⁵⁸ Por. P.M. Balcerzak, R.W. Kaszubski: *Kontrola wewnętrzna w banku w świetle międzynarodowych standardów*, „Bank i Kredyt” 2001 Nr 7, s. 32-45. Zob. M. Klimas: *Podręczna encyklopedia rachunkowości*, „Poltex” Warszawa 1997, s. 248.

⁵⁹ E. Śleszyńska-Charewicz: *Rewizor czy audytor?*, „Gazeta Bankowa” z 4-10 XII 2001.

- prawidłowego zabezpieczenia w systematyczny sposób i skutecznego prowadzenia działalności podstawowej i pozostałej;
- optymalnego (zgodnie z założeniami polityki wewnętrznej) postępowania;
- zapobiegania defraudacji, ewentualnie wykrywania niezgodności z przepisami prawnymi zewnętrznymi oraz wewnętrznymi regulaminami;
- prowadzenia rzetelnej i dokładnej rachunkowości bankowej;
- terminowego i poprawnego przygotowania informacji finansowych dla odbiorców zewnętrznych i wewnętrznych.

Mechanizmy kontroli wewnętrznej uwzględniają: wymagania/regulaminy prowadzenia działalności przez firmę, zapewnienie rzetelności w księgowości oraz zakres czynności samokontroli niezbędnych w celu unikania błędów w funkcjonowaniu jednostki gospodarczej.

Zadania procesu kontroli wewnętrznej dzielą się na 3 kategorie⁶⁰:

1. **Zadania dotyczące wyników** – mają na celu ocenę skuteczności działań i efektywności w zakresie zarządzania zasobami (w tym aktywami), aby:
 - ochronić bank przed stratą,
 - zapewnić maksymalną wydajność pracy osób zatrudnionych,
 - minimalizować nadmierne i/lub zbędne koszty,
 - nie deprecjonować interesów banku w stosunku do interesów pracownika, klienta czy sprzedawcy.
2. **Zadania dotyczące informacji** – wiążą się z koniecznością gromadzenia kompletnych i aktualnych danych, a następnie systematycznego sporządzania sprawozdań finansowych niezbędnych dla zarządu, rady, instytucji nadzorczych, akcjonariuszy czy innych użytkowników tych informacji. Przygotowane sprawozdania finansowe będą „wiarygodne” do podejmowania decyzji zarządczych, jeśli zostały przygotowane zgodnie z dobrze zdefiniowanymi zasadami i regułami rachunkowości⁶¹.
3. **Zadania dotyczące zgodności** – dla ochrony: reputacji i marki banku – zapewniają, że instytucja finansowa jako całość przestrzega obowiązujących przepisów prawnych, wymagań nadzoru bankowego, zasad i procedur wewnętrznych.

⁶⁰ D. Lewandowski: *System kontroli wewnętrznej. Wymagania Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego*, „Biuletyn Bankowy” 2004, Nr 7-8, s.46-58.

⁶¹ Ustawa z dn. 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 2002, Nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

System kontroli wewnętrznej w bankach obejmuje 2 obszary⁶²:

- **kontrolę funkcjonalną** (ang. *internal control*) realizowaną w formie „samokontroli” przez każdego pracownika oraz osoby nadzorujące i pracujące na współrzędnych stanowiskach w zakresie zrealizowanych zadań i poleceń służbowych. Cele tej kontroli wiążą się z uzyskaniem zgodności, pod względem wykonanych przez zatrudnionych czynności z narzuconymi wymogami (tzn. procedurami, limitami i przepisami), wraz z bieżącym monitorowaniem efektywności wdrożonych mechanizmów kontrolnych i oddziaływaniem na istniejące uchybienia;
- **kontrolę instytucjonalną** (ang. *internal audit*) sprawowaną przez wydzielone organy/jednostki kontroli wewnętrznej (audytu wewnętrznego). Jej celem jest badanie, ocena i doskonalenie procedur i mechanizmów kontroli wewnętrznych wraz z ich praktycznym przestrzeganiem.

Określenie **kontrola funkcjonalna** uległo w polskiej literaturze i praktyce podmiotów gospodarczych zmianom. Było to konsekwencją stosowania wzorców według ram Komitetu Bazylejskiego (zob. tabela 1.2).

Tabela 1.2. Transformacja określenia kontrola funkcjonalna

STARA TERMINOLOGIA	NOWA TERMINOLOGIA
Kontrola funkcjonalna (kontrola wstępna, bieżąca, następną) Kontrola realizowana w sposób systematyczny i ciągły, codziennie przez każdego pracownika bez względu na szczebel organizacyjny firmy. Wynika to z karty zadań/zakresu czynności pracownika. Wiąże się z podejmowaniem decyzji, realizacją czynności operacyjnych, koordynacją prac i metod stosowanych w podmiocie dla zapewnienia bezpieczeństwa aktywów, przestrzegania mechanizmów i procedur wspierających procesy działania.	Kontrole wewnętrzne – w kontekście systemu kontroli wewnętrznej Realizacja swoich obowiązków ujętych w karcie zadań przez każdego pracownika systematycznie, w sposób ciągły i każdego dnia bez względu na szczebel organizacyjny firmy. Dotyczy podejmowania decyzji, wykonywania czynności operacyjnych, koordynacji prac dla potrzeb zabezpieczenia aktywów, przestrzegania mechanizmów i procedur wspierających procesy działania.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Saunders: *Audyt wewnętrzny i kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwach*, op.cit., s. 40.

Koszty kontroli wewnętrznej w żadnym wypadku nie mogą przekraczać korzyści płynących ze skutków prowadzonej kontroli w każdej jednostce gospodarczej. Analiza zasad kontroli wewnętrznej funkcjonalnej i instytucjonalnej w bankach wyraźnie wskazuje na różne aspekty ich

⁶² Rekomendacja H dotycząca kontroli wewnętrznej w banku, op.cit., s.1.

innego podejścia do zagadnień merytorycznych poddawanych badaniu. Przedstawiono je w tabeli 1.3.

Tabela 1.3. Różnice między kontrolą wewnętrzną funkcjonalną a instytucjonalną w bankach

Kryterium różnic	Kontrola funkcjonalna	Kontrola instytucjonalna
1. Cele	- Zapewnienie zgodności wykonywanych czynności z procedurami, limitami i przepisami; - Bieżące oddziaływanie i reagowanie na istniejące uchybienia; - Monitorowanie efektywności wdrożonych mechanizmów kontrolnych.	- Badanie, ocena i doskonalenie istniejących procedur i mechanizmów kontroli wewnętrznych oraz ich przestrzegania.
2. Częstotliwość przeprowadzania	W sposób ciągły, codziennie przez pracowników oraz ich przełożonych. Ponadto, zarząd banku powinien określić obszary działalności, operacje, transakcje i czynności podlegające: - monitorowaniu stałemu; - monitorowaniu okresowemu.	Zależna od zidentyfikowanych obszarów ryzyka i poziomu istotności ryzyka oraz od kontroli w jego redukowaniu ⁴ .
3. Zakres	Sprawdzanie przestrzegania przepisów i instrukcji wewnętrznych, limitów, fizycznych zabezpieczeń dostępu, uprawnomocnień i autoryzacji. Badanie, czy występuje rozdzielenie sprzecznych ze sobą obowiązków i funkcji.	Kontrola działalności banku jako całości, w formie reakcji na potrzeby zgłaszane przez zarząd i radę nadzorczą banku, np. koordynacja działań między stanowiskami pracy i jednostkami organizacyjnymi banku, ocena systemu tworzenia i obiegu dokumentacji.
4. Organizacja	Funkcjonuje na wszystkich szczeblach organizacyjnych, angażuje wszystkich pracowników banku.	Wyodrębniona organizacyjnie jednostka zajmująca się wyłącznie kontrolą wewnętrzną.
5. Metody pracy	- Indywidualna kontrola czynności wykonywanych przez pracowników; - Ponowne badanie przez kolejne upoważnione przez zwierzchników osoby.	Opracowane specjalnie procedury badania wszystkich obszarów działalności banku i każdej operacji wykonywanej przez pracowników; metody badań statystycznych, metody wnioskowania i oceny błędów wnioskowania.
6. Miejsce w hierarchii banku		Niezależność organizacyjna zagwarantowana statutem.
7. Współpraca z innymi jednostkami organizacyjnymi banku	Nie występuje	Występuje
8. Informacje dotyczące sprawowania funkcji kontrolnych	Przekazywane są do wyższego przełożonego.	Przekazywane są do zarządu i rady nadzorczej banku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rekomendacja H dotycząca kontroli wewnętrznej w banku, op.cit.*, s.1–25.

1.3. Istota i zadania audytu wewnętrznego

Stwierdza się podczas nadzoru bankowego wpływ różnych mechanizmów wewnętrznych wspomagających pracę kierownictwa w zakresie osiągania zamierzonych (operatywnych i strategicznych) celów. Mogą one przyjmować np. formę samokontroli czy samooceny. **Samokontrola** – jest sformalizowanym, ciągłym i udokumentowanym procesem, podczas którego następuje analiza wykonywanych czynności, sprawowanych funkcji, a także ocena skuteczności i efektywności procedur i mechanizmów kontroli wewnętrznej przez kierownictwo i cały personel jednostki⁶³. Wszelkie rodzaje samokontroli i samooceny stanowią użyteczną formę wspierania procesów oceny i podwyższania skuteczności mechanizmów kontrolnych, jednak nie mogą zastąpić funkcji sprawowanych przez audyt (audyting⁶⁴), a konkretnie, przez audyt wewnętrzny.

Zgodnie z definicją Rady Dyrektorów Instytutu Audytu Wewnętrznego⁶⁵ audyt oznacza działalność prowadzoną przez wyodrębnioną organizacyjnie jednostkę (departament, pion, zespół konsultantów), która świadczy w niezależny sposób wyznaczone usługi dla usprawnienia działalności operacyjnej i przysporzenia wartości.

Według dokumentu Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego⁶⁶ nadzór właścicielski (*corporate governance*) – budujący zasady współpracy między kierownictwem banków a nadzorcami bankowymi – obejmuje:

- mechanizmy kontroli wewnętrznych;
- niezależny audyt wewnętrzny;
- audyt zewnętrzny.

Audyt wewnętrzny (*internal auditing*) jest niezależną, obiektywną i doradczą działalnością, której celem jest dodanie wartości i ulepszanie ope-

⁶³ D. Lewandowski: *System kontroli wewnętrznej. Wymagania Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego*, „Biuletyn Bankowy”, 2004, Nr 7-8, s. 47-58.

⁶⁴ Wg S. Kałużnego: „Audyting – stanowi formę kontroli zewnętrznej przeprowadzanej przez wyspecjalizowane i mające odpowiednie uprawnienia firmy audytorskie. Zgodnie z Czwartą Dyrektywą EWG, przedsiębiorstwa są zobowiązane do publikowania wyników weryfikacji swoich sprawozdań finansowych przez firmy audytorskie. Audyting można określić jako weryfikację i kontrolę prawidłowości i adekwatności działania wewnętrznych reguł kontroli” – S. Kałużny: *Leksykon kontroli, op.cit.*, s. 10-11.

⁶⁵ *Międzynarodowe standardy profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego*, The Institute of Internal Auditors, The IIA, USA 1999.

⁶⁶ Dokument przedstawia 20 zasad dotyczących przede wszystkim audytu wewnętrznego – Por. *Audyt wewnętrzny w bankach oraz wzajemne relacje nadzoru bankowego z audytorami wewnętrznymi i zewnętrznymi*, Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, Bazylea 2001, s. 6 i dalsze; Por. www.bis.org/publ/index.htm.