

*Aleksandra Nadolska**
*Wojciech Nadolski***

NOWA ROLA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO W SIECI OCHRONY FINANSOWEJ

WSTĘP

W wyniku prowadzonych w ostatnich latach w różnych ośrodkach badawczych prac nad zabezpieczeniem rynku finansowego sformułowano pojęcie sieci bezpieczeństwa finansowego (*financial safety net*)¹. Sieć bezpieczeństwa finansowego definiowana jest rozmaicie, w zależności od tego, jakim celom ma służyć – ochronie banków, ich klientów, czy też utrzymaniu stabilności finansowej pojmowanej w ujęciu systemowym.

* Aleksandra Nadolska jest doktorem nauk prawnych, radcą prawnym, wykładowcą na WSAiB w Gdyni, absolwentką studiów doktoranckich na Wydziale Prawa i Administracji UG.

** Wojciech Nadolski jest magistrem ekonomii, absolwentem Wydziału Ekonomicznego na Politechnice Radomskiej oraz studiów podyplomowych z zakresu: Nowoczesne Usługi w Biznesie na Uniwersytecie Techniczno-Humanistycznym w Radomiu.

¹ Przyjmuje się, że sieć bezpieczeństwa finansowego jest wytworem Wielkiego Kryzysu. W odpowiedzi na kryzys bankowy i gospodarczy na początku XX w. w USA utworzono bowiem najpierw bank centralny, czyli Rezerwę Federalną (FED), a następnie – instytucję gwarantującą depozyty, mającą również szerokie uprawnienia nadzorcze. Od tego czasu struktura sieci bezpieczeństwa finansowego ewoluowała w obliczu dynamicznych zmian, jakie dokonywały się na przestrzeni lat w systemie finansowym. Niemniej jednak nie zmieniły się względy, dla których powołano pierwszą *safety net*, tj. przyczynianie się do utrzymywania i przywracania bezpieczeństwa.

W Unii Europejskiej podjęto badania nad potrzebą utworzenia takiej sieci w wymiarze wspólnotowym². Sugerując się jednak wyłącznie instytucjonalnymi kategoriami w przedmiocie badania istnienia ponadnarodowej *safety net*, należałoby przyjąć, że na szczeblu Unii nie funkcjonuje sprawna sieć bezpieczeństwa finansowego. Istnienie bowiem wyłącznie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, którego działalność opiera się w zasadzie na rozwiązaniach przyjętych na poziomie państw członkowskich UE³, nie świadczy jeszcze o funkcjonowaniu efektywnej sieci na szczeblu unijnym.

Wprowadzanie rzeczywistej – trzywymiarowej konstrukcji Europejskiej Unii Bankowej (EUB) opartej na zasadzie jednolity rynek = jednolity nadzór⁴, wprowadzie nie zmieni struktury instytucjonalnej tej sieci, ale z pewnością w znaczący sposób zmodyfikuje jej układ funkcjonalny. Sieć bezpieczeństwa finansowego stanowi wszakże swoisty układ scalony instytucji – podmiotów publicznych i prywatnych funkcjonujących na rynku finansowym poprzez cele, mający za zadanie utrzymywanie stabilności finansowej poprzez zapewnianie odpowiedniej ochrony konsumentom, bankom i innym instytucjom finansowym⁵. Z momentem uzyskania pełnej operatywności przez jednolity mechanizm nadzoru (*Single Supervisory Mechanism*, SSM), Europejski Bank Centralny będzie sprawował bezpośredni nadzór ostrożnościowy nad niektórymi instytucjami kredytowymi. To z kolei oznacza, że jego dotychczasowa dbałość o utrzymanie stabilności systemu finansowego jako całości będzie jednocześnie partycypowała w obowiązku zapewniania stabilności finansowej poszczególnym instytucjom kredytowym przez niego nadzorowanym oraz ich otoczeniom.

W związku z powyższym należy postawić pytanie, w jaki sposób opisany zabieg regulacyjny wpłynął na dotychczasowe pojmowanie sieci bezpieczeństwa (*safety net*). Otóż sieć stała się symbolem wzajemnych relacji zachodzących między porządkami prawnymi czy między pierwotnymi strukturami. Przede wszystkim jednak rosnąca tęsknota do utrzymania i zapewnienia stanu bezpieczeństwa, w tym też przejrzystości i zaufania do rynku finansowego, zburzyła tradycyjną koncepcję

² Trzonami sieci bezpieczeństwa finansowego są instytucje nadzorcze, bank centralny oraz systemy gwarantowania depozytów. W tym stanie rzeczy wydaje się zasadne przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym cele każdej z tych trzech głównych instytucji tworzących sieć, związane z utrzymaniem stabilności finansowej, stają się celami *safety net* jako całości.

³ J. Pruski, *Problemy architektury sieci stabilności finansowej na tle doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank” nr 3, 2010, s. 18.

⁴ *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej gospodarczej i walutowej*, Komunikat Komisji Europejskiej, COM(2012) 777, Bruksela 30 listopada 2012 r., dokument dostępny na stronie: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st16/st16988-re01.pl12.pdf> (dostęp: 12.02.2013), s. 18–21.

⁵ Jest to układ scalony instytucji poprzez cele, ponieważ cele wszystkich podmiotów w sieci mają wspólne podłoże i stanowią nierozdzieloną całość.

bezpieczeństwa (*safety*⁶), pojmowanego jako kontrola rozpoznanych zagrożeń dla osiągnięcia akceptowanego poziomu ryzyka. W konsekwencji tradycyjna koncepcja bezpieczeństwa powinna zostać zastąpiona nową, współczesną koncepcją bezpieczeństwa (*security*)⁷. To wszakże ta druga istnieje właśnie w ramach zintegrowanego porządku prawnego, w którym nastąpiła synchronizacja prawa krajowego z prawem ponadnarodowym i z prawem międzynarodowym. Implikuje to w dalszej kolejności fakt, że obecnie właściwe jest posługiwanie się zwrotem *sieci ochrony finansowej*⁸, a to z dwóch podstawowych względów. Po pierwsze, najważniejszym ogniwem tej sieci stał się nadzór, którego działania dotyczą przede wszystkim etapu zapobiegania kryzysom, tj. ochrony rynku przed destabilizacją. Po drugie, nadzór ostrożnościowy (i to zarówno w skali mikro, jak i makro) coraz częściej powraca do banków centralnych, co czyni z nich kluczowe elementy omawianej sieci, których działanie ma być w pierwszym rzędzie nastawione na przeciwdziałanie kryzysom, a dopiero w następstwie ich wystąpienia – na zarządzanie nimi.

Należy przy tym pamiętać, że bank centralny jest zawsze elementem sieci bezpieczeństwa finansowego, a to z racji swej funkcji emisyjnej i związanego z nią wpływu poprzez politykę pieniężną na kondycję waluty, a przez to również na sferę realną gospodarki⁹. Jednak w latach 90. XX w. systemy finansowe na świecie przechodziły gruntowną transformację, pod wpływem której zmieniała się ich rola w tej sieci¹⁰. Podobnie ostatni globalny kryzys finansowy doprowadził do tego, że przewartościowaniu uległy cele współczesnego banku centralnego, w tym również Europejskiego Banku Centralnego. Kryzys finansowy dowiódł bowiem, że strategia bezpośredniego celu inflacyjnego, nastawiona przede wszystkim na kotwiczenie inflacji i oczekiwań inflacyjnych, pomimo całej swej przejrzystości, jak też publikowania prognozy inflacyjnej, okazała się nieskuteczna¹¹. Stabilność cenowa nie była więc wystarczającym gwarantem stabilności finansowej, a to właśnie ten drugi rodzaj stabilności stał się gwałtownie poszukiwany w warunkach kryzysu.

⁶ Definiowana jako pewność, stan bycia „bezpiecznym” czy zabezpieczenie przed nieszczęśliwym wypadkiem, *Wielki słownik angielsko-polski*, (red.) J. Stanisławski, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1964, s. 207.

⁷ Z. Brodecki, *Prawo rynku finansowego: w kierunku syntezy*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, (red.) A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, s. 45–46.

⁸ *Security* należy bowiem utożsamiać z takimi pojęciami, jak: ochrona, gwarancja i zabezpieczenie, *Wielki słownik angielsko-polski...*, *op. cit.*

⁹ E. Fojcik-Mastalska, *Bank centralny*, [w:] *System prawa finansowego*, (red.) J. Głuchowski, tom IV, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 108.

¹⁰ O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2008, s. 190 i n.

¹¹ W. Przybylska-Kapuścińska, *Krytyka celów i instrumentów kreowania polityki pieniężnej współczesnych banków centralnych*, [w:] *Współczesna bankowość centralna*, (red.) W. Jaworski, A. Szelałowska, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s. 35.

Na skutek ostatniego globalnego kryzysu przewartościowaniu uległy cele banków centralnych, do których po kryzysie należy niewątpliwie zaliczyć: utrzymanie stabilnego poziomu cen (o charakterze priorytetowym) oraz inne cele, w tym utrzymanie stabilności finansowej i to zarówno na poziomie mikro jak i makro.

Argumentów za zaangażowaniem banków w utrzymywanie stabilności finansowej jest kilka. Z pewnością należą do nich: uprawnienie banku centralnego do ochrony interesów deponentów i posiadaczy pieniądza w sytuacji kryzysu, zapewnienie przez bank centralny niezbędnej płynności, jak też to, że system bankowy kontrolowany przez bank centralny wywołuje mniej kryzysów niż system wolnej bankowości. Nie sposób jednak pominąć w powyższym katalogu zjawiska globalizacji gospodarki światowej, które sprzyja przecież zmianom strukturalnym systemu finansowego, wymuszając niejako nowe podejście do instytucji banku centralnego. H. Minsky stwierdził nawet, że interwencyjna rola regulatorów państwowych wydłuża cykliczne okresy stabilności finansowej¹². Potrzeba interwencji pokryzysowych na rynkach finansowych, podparta nowym paradygmatem bankowości centralnej¹³, doprowadziła więc do zmiany dotychczasowej filozofii nadzoru, opartej na separacji nadzoru bankowego od instytucji banku centralnego. Zmianie tej filozofii towarzyszy równoczesne przyjęcie nowej koncepcji w zakresie systemów gwarantowania depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych¹⁴, w ramach której również istotną pozycję odgrywa bank centralny. Niewątpliwie zatem globalna gospodarka światowa sprzyja zmianom strukturalnym systemu finansowego, wymuszając niejako nowe podejście do instytucji banku centralnego, w tym też Europejskiego Banku Centralnego.

Przypisanie EBC zadań nadzorczych spowodowane jest posiadanymi przez bank centralny zasobami oraz doświadczeniem w monitorowaniu sytuacji makroostrożnościowej w UE. Takie rozwiązanie rodzi jednak wiele pytań na temat relacji między decydem polityki monetarnej a nadzorcą, w tym umiejscowienia nadzoru mikroostrożnościowego w strukturach EBC.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zasad, na podstawie których Europejskiemu Bankowi Centralnemu powierzono w ostatnich latach prowadzenie

¹² H. Minsky, *Stabilizing an Unstable Economy*, McGraw Hill, International Edition, Yale University Press, 2008.

¹³ W ramach którego przyjmuje się, że banki centralne powinny być odpowiedzialne, bądź współodpowiedzialne za nadzór nad instytucjami kredytowymi (finansowymi). Jedną z niewątpliwych zalet takiego rozwiązania jest uzyskanie efektów synergii, a to dzięki potencjalnemu wykorzystaniu informacji zdobytych w procesie nadzorowania instytucji finansowych w prowadzeniu polityki pieniężnej (i odwrotnie).

¹⁴ Szerzej na ten temat zob.: A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 173 i n.

polityki makroostrożnościowej i mikroostrożnościowej na rynku finansowym UE oraz zanalizowanie nowej roli EBC na tym rynku.

Realizacji tego celu podporządkowano strukturę artykułu. W pierwszej części zawarto syntetyczny opis współczesnej bankowości centralnej, którą cechuje już nie tylko dbałość o stabilność cen, ale również – a może przede wszystkim – zapewnianie stabilności finansowej. Problematyka części drugiej koncentruje się na roli Europejskiego Banku Centralnego w sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego nad europejskim rynkiem finansowym. Trzecia część została natomiast poświęcona analizie Europejskiej Unii Bankowej i europejskiego nadzoru mikroostrożnościowego, który sprawować będzie Europejski Bank Centralny. Artykuł kończą wnioski.

1. EUROPEJSKI BANK CENTRALNY WE WSPÓLCZESNEJ BANKOWOŚCI CENTRALNEJ

Europejski Bank Centralny został utworzony w czerwcu 1998 r. we Frankfurcie nad Menem i wraz z narodowymi bankami centralnymi państw członkowskich Unii Europejskiej wchodzi w skład Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC). Głównym celem ESBC i EBC jest utrzymanie stabilności cenowej na rynku¹⁵, natomiast do ich głównych zadań należą:

- ❖ definiowanie i wprowadzanie polityki monetarnej w Unii,
- ❖ prowadzenie operacji wymiany walut,
- ❖ przechowywanie i zarządzanie oficjalnymi rezerwami walutowymi partycypujących państw członkowskich,
- ❖ promowanie sprawnego działania systemów płatności,
- ❖ przyczynianie się do sprawnej realizacji rozwiązań dotyczących rozważnego nadzoru nad instytucjami kredytowymi i stabilnością systemu finansowego¹⁶. Europejski Bank Centralny od początku istnienia stanowił więc istotny element sieci bezpieczeństwa finansowego w Europie¹⁷, któremu – mimo że nie ponosił on dotychczas odpowiedzialności za nadzór ostrożnościowy czy stabil-

¹⁵ Szerzej na temat EBC i systemu euro zob. N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Makroekonomia*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2009, s. 192 i n.

¹⁶ A. Dmowski, D. Prokopowicz, *Rynki finansowe*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 220 i n.

¹⁷ W większości krajów przyjmuje się, że trzonami sieci bezpieczeństwa finansowego są instytucje nadzorcze, bank centralny oraz systemy gwarantowania depozytów. W tym stanie rzeczy wydaje się zasadne przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym cele każdej z tych trzech głównych instytucji tworzących sieć, związane z utrzymaniem stabilności finansowej, stają się celami *safety net* jako całości. Celem sieci bezpieczeństwa finansowego są ustawowe cele:

- 1) instytucji nadzoru, tj. co do zasady zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego oraz niedopuszczanie do kryzysów w sferze prewencyjnej, oraz
- 2) systemów gwarantowania depozytów, które są przede wszystkim ukierunkowane na ochronę klienta oraz bank, i

ność finansową – Traktat z Maastricht¹⁸ powierzył sprawowanie funkcji organu doradczego i wspierającego w tym zakresie. W celu wczesnego rozpoznania potencjalnych zagrożeń EBC regularnie monitoruje i dokonuje oceny sytuacji rynkowej oraz wpływu poszczególnych czynników rynkowych na równowagę sektora finansowego. Szczególną uwagę poświęca przy tym odporności sektora bankowego na wstrząsy – kwestii niezwykle istotnej ze względu na jej znaczenie w kontekście prowadzenia polityki monetarnej i jej transmisji. EBC dba również o ścisłą współpracę z organami nadzoru w celu pogłębienia analizy ostrożnościowej, zarówno na poziomie mikro, jak i makro. Powołany w tym celu Komitet ESBC ds. Nadzoru Bankowego stanowi forum wymiany wiedzy dla specjalistów z zakresu nadzoru i bankowości centralnej¹⁹.

W ciągu pierwszych 10 lat funkcjonowania Europejskiego Banku Centralnego jego główne zadanie, jakim jest utrzymanie stabilności monetarnej, kreowane za pomocą instrumentów polityki pieniężnej, nie budziło wątpliwości. Poważne zaburzenia w systemie finansowym UE i globalny kryzys finansowy z lat 2007–2009 udowodniły jednak, że istnieje kilka obszarów w sferze regulacyjnej i nadzorczej, co dotyczy także działalności Europejskiego Banku Centralnego, potrzebujących głębszych reform. Są to w dużej mierze kwestie o charakterze strukturalnym oraz średnio- i długofalowym, wymagające uważnego zastanowienia i podjęcia działań w celu wzmocnienia odporności europejskiego systemu bankowego w przyszłości. Obszarami tymi są: finansowanie działalności banków, zarządzanie płynnością w bankach, zarządzanie ryzykiem kredytowym przez banki, zdolność banków do absorpcji szoków, zarządzanie korporacyjne w bankach, kształt nadzoru bankowego. Komplementarność między stabilnością finansową i stabilnością cen występuje wszakże w długim okresie, w krótkim może się zaś ujawnić sprzeczność między nimi. Przykładowo, niska i stabilna inflacja może zachęcać podmioty gospodarcze do podejmowania ryzykownych inwestycji, co może doprowadzić do wzrostu cen aktywów. Dobrze tłumaczy to zjawisko mechanizm pokusy nadużycia (*moral hazard*), którego ograniczenie jest jednym z głównych celów wprowadzania jednolitych mechanizmów w obszarze europejskiego rynku finansowego. Bo przecież nadal aktualne pozostaje stanowisko, że sytuacja, w której pojawiają się poważne zakłócenia na rynku finansowym, objawiające się m.in. spadkiem cen aktywów, definiowana jest wprost jako kryzys finansowy.

3) banków centralnych, którym historycznie i powszechnie przypisuje się funkcję pożyczkodawcy ostatek instancji w sytuacji zarządzania kryzysowego wspierającego tym samym stabilność systemu finansowego.

¹⁸ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, tekst skonsolidowany, Dz. Urz. UE C 325 z 24 grudnia 2002 r., art. 105.5.

¹⁹ J. Świdorska, *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 118 i n.

Wraz z rozwojem kryzysu w sferze finansowej, przenoszonego następnie do sfery realnej, banki centralne zmieniały zakres stosowanych narzędzi polityki, w tym tych o charakterze niestandardowym. Był to również okres ożywionej dyskusji nad kształtem polityki pieniężnej w wymiarze strategicznym. O ile na płaszczyźnie operacyjnej stosunkowo szybko podejmowano decyzje o wdrożeniu niestandardowych działań²⁰, o tyle w kwestii celów banku centralnego nie można mówić o zmianie systemu celów banku centralnego, ale o poszukiwaniu najlepszej możliwej drogi realizacji celu inflacyjnego wspólnie z innymi celami. W konsekwencji, nowoczesne strategie monetarne przyniosły dwa rozwiązania dotyczące celów banku centralnego: pierwsze przyjęło formę strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, a drugie – strategii eklektycznej, która daje bankowi centralnemu znaczną swobodę działania. Europejski Bank Centralny wdraża strategię, która niekiedy klasyfikowana jest jako strategia celu inflacyjnego, a niekiedy jako rozwiązanie eklektyczne. Od standardowej wersji BCI²¹ działania EBC odróżnia rozbudowana analiza monetarna, która towarzyszy analizie ekonomicznej, oraz fakt nieprzykładania znaczącej wagi do prognoz inflacyjnych.

Tak zarysowany system celów jest dyskutowany z dwóch perspektyw. Na gruncie pierwszej z nich stawiane jest pytanie, na ile bank centralny powinien zaangażować się w realizację celów ogólnogospodarczych? Natomiast druga perspektywa jest nowsza i dotyczy obarczenia banku centralnego odpowiedzialnością bądź współodpowiedzialnością za wielowymiarową stabilność finansową.

Dotychczasowa bankowość centralna, definiowana jako system organizacji tradycyjnego pośrednictwa finansowego – banków – instytucji kredytowych – oparty na umowach regulowanych decyzjami banku centralnego²², bazowała na trzech założeniach:

- 1) bank centralny w sytuacji kryzysu jest uprawniony do ochrony interesów depozytów i posiadaczy pieniądza banku centralnego,
- 2) system bankowy kontrolowany przez bank centralny wywołuje mniej kryzysów gospodarczych niż system wolnej bankowości,

²⁰ EBC dokonał jedynie modyfikacji stosowanych dotychczas instrumentów, m.in. przeprowadził tzw. operacje dostrajające, zmniejszył korytarz wahań stóp procentowych na rynku międzybankowym do 1 pkt procentowego, czy też rozszerzył listę akceptowanych zabezpieczeń. Banki skorzystały z oferty EBC i zaczęły zasilac się w płynność w niespotykanej skali. Pozyskane środki nie stawały się jednak przedmiotem obrotu na rynku międzybankowym.

²¹ Nowoczesna, wieloparametryczna strategia bezpośredniego celu inflacyjnego.

²² Współczesna bankowość centralna często traktowana jest także jako dziedzina wiedzy o zasadach funkcjonowania banków. Rozwój bankowości centralnej obserwowany już w XVII w., a nabierający szczególnego tempa w XIX w. – wtedy to powstaje większość banków centralnych w Europie – niewątpliwie sprzyjał upowszechnianiu wiedzy o zasadach funkcjonowania banków centralnych poddawanych częstokroć krytycznej analizie. Instytucjonalizacja bankowości centralnej, rozumiana jako proces stabilizowania wzajemnych zachowań przedsiębiorstw bankowych, pociąga więc za sobą rozwój wiedzy o funkcjonowaniu banków centralnych.

3) zapewnienie przez bank centralny niezbędnej płynności jest najlepszym sposobem na uporanie się z kryzysem, gdy ten zaatakuje gospodarkę²³.

Niemniej jednak ranga przedstawionych wyżej założeń osłabła w obliczu nasilających się turbulencji globalnej gospodarki rynkowej i kryzysu finansowego XXI w. Stało się tak dlatego, że ostatecznie okazało się, iż stopa procentowa nie jest wystarczającym narzędziem banku centralnego do zagwarantowania stabilności finansowej. Z tych względów teoria finansów poszukuje nowych paradygmatów²⁴ wskazując, że globalna gospodarka światowa sprzyja zmianom strukturalnym systemu finansowego, wymuszając niejako nowe podejście do instytucji banku centralnego (paradygmat funkcjonalistyczny)²⁵.

Biorąc za kryterium stopień zaangażowania banku centralnego w nadzór bankowy, czy też szerzej – nadzór finansowy, można było wskazać dotychczas w Unii Europejskiej trzy następujące modele, z których największym uznaniem cieszył się ostatni z zaprezentowanych:

- a) bank centralny odpowiedzialny tylko za nadzór bankowy (nadzór niebankowy poza bankiem centralnym, tak jest m.in. we Francji i Niemczech);
- b) bank centralny odpowiedzialny za nadzór finansowy (zarówno bankowy, jak i niebankowy, tak jest m.in. w Grecji, Holandii czy Hiszpanii);
- c) bank centralny niezaangażowany w nadzór finansowy (np. w Belgii, Danii, Luksemburgu).

W reakcji na skutki globalnego kryzysu finansowego wznowiono dyskusję o potrzebie zmian funkcjonujących modeli nadzoru finansowego. Diagnozie poddano wiele kwestii, w tym mechanizm współpracy banku centralnego z instytucją nadzoru finansowego²⁶. Niektóre państwa wskutek negatywnej oceny dotychczasowych rozwiązań w tej kwestii podjęły decyzję o przeniesieniu nadzoru bankowego czy finansowego do banku centralnego²⁷. Decyzję tę należy uznać za istotną z uwagi na współczesny instytucjonalizm bankowości centralnej. Dzięki niej podważona bowiem została dotychczasowa filozofia co do zasadności oddzielania nadzoru bankowego (czy też finansowego) od instytucji banku centralnego. W tym kontekście również można stwierdzić, że na skutek zaangażowania banku centralnego w nad-

²³ I. Pyka, *Instytucjonalizm banku centralnego we współczesnej gospodarce*, [w:] *Współczesna bankowość centralna*, (red.) W. Jaworski, A. Szelałowska, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s. 65.

²⁴ W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk, *Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 144, s. 7–10.

²⁵ G. Borys, *Istota i rodzaje paradygmatów w finansach*, [w:] *Ku nowemu paradygmatowi nauk...*, *op. cit.*, s. 16.

²⁶ K. Mitrega-Niestrój, *Siatka bezpieczeństwa finansowego w Eurosystemie*, [w:] *Rynki finansowe w Unii Europejskiej w strefie euro*, (red.) J. Żabińska, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011, s. 161.

²⁷ T. Gromek, A. Pawlikowski, A. Reich, O. Szczepańska, *Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 12.

zór bankowy (czy finansowy), zmienia się postrzeganie go jako ogniwa sieci bezpieczeństwa finansowego. Najlepszym tego przykładem jest obecna legitymizacja EBC w instytucjonalnej architekturze europejskiego rynku finansowego. Skoro bowiem współczesny nadzór nad rynkiem finansowym stanowi o prawidłowym i efektywnym działaniu sieci bezpieczeństwa finansowego na wypadek zaistnienia zagrożenia niestabilności zintegrowanego rynku finansowego, to bez wątpienia EBC, który pełni wielowymiarowy nadzór ostrożnościowy (tj. w skali makro i mikro²⁸), jest obecnie najważniejszym elementem *european security net*.

Bank centralny, zapewniając stabilność monetarną, która jest głównym celem tego banku, niewątpliwie zapewnia też stabilność finansową rozumianą jako całość. Konflikt pomiędzy zapewnieniem stabilności finansowej a stabilności pieniądza jest iluzoryczny, jednakże w sytuacji, gdy bank centralny nie uczestniczy w nadzorze nad rynkiem finansowym, pozbawiony jest również narzędzi zapewniających odpowiednią dbałość o stabilność finansową we wszystkich sektorach rynku finansowego. Stopę procentową, będącą w instrumentarium polityki pieniężnej banku centralnego, należy więc obecnie traktować jako instrument wspomagający podstawowe narzędzia z zakresu nadzoru, w tym również ostrożnościowego. Zgodnie z nowym konsensusem bank centralny, w tym też EBC, będzie miał za zadanie nie tylko obserwować zmiany cen aktywów, ale zajmie postawę aktywną w czasie narastania bańki, a nie tylko dopiero po jej pęknięciu. Tego rodzaju podejście oznacza tym samym rezygnację z popularnej przed kryzysem tezy mówiącej, że stabilny poziom cen jest wystarczającą przesłanką do zapewnienia stabilności finansowej.

2. EUROPEJSKI BANK CENTRALNY JAKO NADZORCA MAKROOSTRÓŻNOŚCIOWY

Dyskusja o makroostrożnościowej polityce w działalności banków centralnych rozpoczęła się już w 2002 r., kiedy to pojawiły się postulaty o konieczności skierowania polityki monetarnej banków centralnych na zapobieganie kryzysom bankowym. Międzynarodowy kryzys finansowy spowodował zaś, że instytucje bezpośrednio

²⁸ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz. Urz. UE L nr 287/63), które weszło w życie 4 listopada 2014 r. oraz dostosowujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013 (Dz. Urz. UE L nr 287/5).

odpowiadające za bezpieczeństwo finansowe²⁹ zaczęły rozważać możliwość zmiany instytucjonalnej organizacji nadzoru makroostrożnościowego. Zgodność poglądów dotyczyła: umiejscowienia nadzoru makroostrożnościowego (w instytucji centralnej lub formalnym ciele kolegialnym o zagwarantowanej niezależności³⁰) oraz kluczowej roli banku centralnego w sprawowaniu tego nadzoru. I to pod wpływem tych wskazań w niektórych państwach rozpoczęto wdrażanie konkretnych rozwiązań. Przede wszystkim jednak na podstawie powyższych propozycji zreorganizowano nadzór makroostrożnościowy w UE, gdzie zwiększenie bezpieczeństwa finansowego zostało oparte na ustanowieniu systemu koordynacji nadzoru między organami regulacyjnymi, bankami centralnymi i Europejskim Bankiem Centralnym. Na marginesie należy zaznaczyć, że w tym samym czasie rozpoczęto modyfikację nadzoru mikroostrożnościowego (nad sektorem bankowym) poprzez możliwość przyznania EBC kompetencji *stricte* nadzorczych. Zgodnie bowiem z założeniem jednolity mechanizm nadzorczy ma funkcjonować w ramach (a nie obok) Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego³¹.

Od 1 stycznia 2011 r. pakietem przepisów, na który składa się pięć rozporządzeń:

- 1) w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego³²,
- 2) w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE³³,
- 3) w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE³⁴,

²⁹ Głównie Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Rozrachunków Międzynarodowych oraz przedstawiciele Grupy G-30.

³⁰ Europejski Bank Centralny został wyposażony w niezależność instytucjonalną (prawo w ustalaniu celów i instrumentów polityki monetarnej), niezależność celu (bank sam wyznacza cel), niezależność operacyjną (tzw. niezależność funkcjonalną, która oznacza autonomię w realizacji celów za pomocą samodzielnie dobranych instrumentów), niezależność personalną i finansową. Szerzej I. Pyka, *Instytucjonalizm banku...*, *op. cit.*, s. 72–74.

³¹ Co z resztą zostało zaakcentowane w art. 32 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013. Jednolity mechanizm nadzorczy wraz z pozostałymi elementami składowymi EUB odnoszą się wszakże tylko do sektora bankowego i jako takie wchodzą w strukturę ESNF, który dotyczy całego europejskiego rynku finansowego.

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r. (Dz. Urz. UE L nr 331/1).

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z 24 listopada 2010 r. (Dz. Urz. UE L nr 331/12).

³⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z 24 listopada 2010 r. (Dz. Urz. UE L nr 331/48).

4) w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE³⁵ oraz

5) w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka³⁶

i jedna dyrektywa 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 (Europejski Urząd Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejski Urząd Nadzoru nad Ubezpieczeniami i Pracowniczymi Programami Emerytalnymi) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejski Urząd Nadzoru nad Rynkami i Papierami Wartościowymi), określana jako dyrektywa Omnibus I³⁷, zostały wprowadzone nowe rozwiązania w zakresie europejskiego nadzoru nad rynkiem finansowym. Ich istota sprowadza się do stworzenia swoistej sieci nadzorczej – Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego w ramach której krajowe instytucje odpowiedzialne za nadzór nad rynkiem finansowym współpracują z nowo powstałymi europejskimi organami (te ostatnie nie zastąpiły tym samym lokalnych nadzorców, lecz opierają się na ich doświadczeniu), którym powierzono odpowiedzialność za koordynację, monitorowanie i ewentualne rozstrzygnięcie sporów między organami krajowymi.

Komisja Unii Europejskiej przyjęła, że nadzór makroostrożnościowy ma polegać na monitorowaniu i ocenianiu potencjalnych zagrożeń dla stabilności finansowej, wynikających z rozwoju sytuacji makroekonomicznej oraz sytuacji w ramach całego systemu finansowego. Wśród słabości dotychczasowych rozwiązań w tym zakresie upatrywano odchylenia od stanu równowagi, które narosły w ogólnoświatowym systemie finansowym przed kryzysem, na skutek nadmiernej ekspansji akcji kredytowej i gwałtownej inflacji cen aktywów w warunkach ogólnego niedoszacowania ceny ryzyka finansowego w okresie trwałego, nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego.

Unia Europejska zdecydowała się powołać odrębny podmiot odpowiedzialny za nadzór makroostrożnościowy nad jej systemem finansowym, który identyfikowałby zagrożenia dla stabilności finansowej, a w razie konieczności – wydawał ostrzeżenia przed ryzykiem i/lub zalecenia w sprawie działań mających na celu przeciwdziałanie tym zagrożeniom. Tym podmiotem jest Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS).

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z 24 listopada 2010 r. (Dz. Urz. UE L nr 331/84).

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1096/2010 z 17 listopada 2010 r. (Dz. Urz. UE L nr 331/162).

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2010/78/UE z 24 listopada 2010 r. (Dz. Urz. UE L nr 331/120).

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, przyczyniając się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a tym samym zapewniając trwały wkład sektora finansowego we wzrost gospodarczy³⁸, zapełnia istotną lukę zidentyfikowaną w Raporcie Grupy de Larosière'a³⁹. Głównym zadaniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego jest bowiem efektywne monitorowanie ryzyk systemowych⁴⁰, a więc ocena stabilności systemu finansowego Unii Europejskiej w kontekście rozwoju sytuacji makroekonomicznej oraz ogólnych tendencji na rynkach finansowych. W szczególności zadania te obejmują: zbieranie wszelkich informacji, identyfikację, monitorowanie i ocenę zagrożeń dla stabilności finansowej na poziomie sektorowym i w skali całego systemu finansowego UE, szeregowanie ryzyka systemowego pod względem ważności, pomiar i monitorowanie ryzyka systemowego w celu zapobiegania i łagodzenia skutków jego materializacji oraz przyczynianie się do wzmacniania odporności systemu finansowego, określanie strategii działania służącej ograniczeniu wystąpienia danego typu ryzyka, zapewnianie systemu wczesnego ostrzegania, ocenę skutków zaleceń nadzorczych z poziomu mikro na rozwój sytuacji makroekonomicznej, przyczynianie się do realizacji zaleceń wydawanych m.in. przez MFW czy G-20, wydawanie ostrzeżeń (w sytuacjach uznania ryzyka systemowego za znaczące) i zaleceń (w sprawie działań zaradczych w odniesieniu do zidentyfikowanego ryzyka)⁴¹ wraz z monitorowaniem ich zastosowania, prowadzenie konsultacji z różnymi interesariuszami.

Ochrona stabilności finansowej jest podstawowym obowiązkiem banków centralnych, dlatego skład Rady tworzą (z prawem głosu) prezesi wszystkich 28 krajowych banków centralnych, prezes i wiceprezes Europejskiego Banku Centralnego, członek Komisji Europejskiej oraz trzech przewodniczących nowych Europejskich Urzędów Nadzorczych. Bez prawa głosu członkami Zarządu Głównego są: jeden przedstawiciel wysokiego szczebla reprezentujący właściwy krajowy organ nad-

³⁸ M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 140 i n.

³⁹ *Report of The High Level Group of Financial Supervision in the UE*, Bruksela, 25 lutego 2009 r., dokument dostępny na stronie http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

⁴⁰ Rozporządzenie nr 1092/2010 definiuje *ryzyko systemowe* jako ryzyko zakłócenia systemu finansowego, które może wywołać poważne negatywne skutki dla rynku wewnętrznego i dla realnej gospodarki. W przyjętym znaczeniu wszystkie rodzaje pośredników finansowych, rynków i infrastruktury mogą w pewnym stopniu mieć potencjalne znaczenie systemowe.

⁴¹ Ostrzeżenia (*warnings*) lub zalecenia (*recommendations*) wydawane przez ERRS mogą mieć charakter ogólny lub szczegółowy i są kierowane głównie do całej Unii, do jednego lub kilku państw członkowskich, do jednego lub kilku Europejskich Urzędów Nadzoru albo do jednego lub większej liczby krajowych organów nadzoru. Zalecenia zawierają konkretny termin na podjęcie właściwych działań. Mogą być również kierowane do Komisji Europejskiej i dotyczyć stosownych przepisów unijnych. Ostrzeżenia lub zalecenia przekazywane adresatom są jednocześnie przekazywane Radzie UE oraz Komisji, a jeżeli są skierowane do co najmniej jednego krajowego organu nadzoru, przekazuje się je również Europejskim Urzędowi Nadzoru.

zoru (mogący się zmieniać w zależności od diskutowanych kwestii nadzorczych odrębnych sektorowo) oraz przewodniczący Komitetu Ekonomiczno-Finansowego. Przewodniczący Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, reprezentujący ją na zewnątrz⁴², wybierany jest spośród prezesów 28 krajowych banków centralnych. Pierwszym wiceprzewodniczącym jest natomiast członek Rady Ogólnej przez nią wybrany. Chociaż nie jest to sformułowane wprost, każdorazowo będzie on pochodził z kraju, którego walutą nie jest euro (*z uwzględnieniem konieczności zapewnienia zrównoważonej reprezentacji państw członkowskich, których walutą nie jest euro* – art. 5 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r.). Natomiast drugim wiceprzewodniczącym jest przewodniczący wspólnego Komitetu Europejskich Urzędów Nadzoru. Organem decyzyjnym ERRS jest Rada Generalna, którą wspiera Komitet Sterujący.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego ma za zadanie przedstawiać wysokiej jakości oceny sytuacji makroostrożnościowej, jest również uprawniona do wydawania ostrzeżeń przed ryzykiem i zaleceń, w których wskazuje na potencjalne zachwiania równowagi w systemie finansowym. Rada nie ma jednakże osobowości prawnej, nie została też wyposażona w jakiekolwiek kompetencje prawne, dlatego jej zalecenia nie są wiążące dla państw członkowskich. Rada nie ma też uprawnień do nakładania jakichkolwiek środków na państwa członkowskie lub organy krajowe. Niemniej jednak koncepcja funkcjonowania ERRS przewiduje, że jej działania opierają się na posiadanej reputacji, a przedstawiciele wysokiego szczebla, wchodzący w jej skład, mają wpływać na decydentów i organy nadzoru dzięki swojemu autorytetowi. Adresaci zaleceń są przy tym zobowiązani poinformować ERRS i Radę UE o działaniach podjętych w odpowiedzi na zalecenia, bądź przedstawić uzasadnienie w przypadku niepodjęcia takich działań – zgodnie z zasadą *act-or-explain*. W stosownych przypadkach o otrzymanych odpowiedziach ERRS bezzwłocznie informuje także Europejskie Urzędy Nadzoru. Kiedy ERRS ustali, że jej zalecenie nie zostało wykonane, a adresaci nie wyjaśnili odpowiednio swojego braku działania, informuje o tym adresatów, Radę UE, a w stosownych przypadkach także właściwy Europejski Urząd Nadzoru. Po poinformowaniu Rady UE z wystarczającym wyprzedzeniem, aby mogła zareagować, Rada Generalna podejmuje w odniesieniu do konkretnego przypadku decyzję o utrzymaniu zalecenia albo ostrzeżenia w poufności lub też o podaniu go do wiadomości publicznej.

ERRS ma szeroki zakres działalności, nieograniczający się jedynie do określonego typu instytucji czy rynków. Jej ostrzeżenia i zalecenia mogą bowiem dotyczyć każdego aspektu systemu finansowego, który może być źródłem ryzyka systemowego. Rada Europejska powierzyła EBC, ze względu na jego fachową wiedzę dotyczącą kwestii makroostrożnościowych, szczególne zadania w zakresie funkcjonowania

⁴² Obecnie przewodniczącym Rady jest prezes EBC.

Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Nie tylko przekłada się to na: *skład organów, ale uwidacznia też w zapewnianiu przez EBC obsługi sekretariatu poprzez dostarczanie tym samym wsparcia analitycznego, statystycznego, logistycznego i administracyjnego*⁴³.

Przed Radą stoi wiele wyzwań związanych z jej funkcjonowaniem, zarówno ze względu na skład tego gremium, jak i specyfikę zadań, które ma wypełniać⁴⁴. ERRS stanowi swoistą nadbudowę na strukturach EBC, dlatego istnieje ryzyko wystąpienia konfliktu interesów u poszczególnych osób wchodzących w jej skład, a przez to także konieczność wypracowania efektywnego *policy mix* z polityką pieniężną tego banku, co jednak nie jest zadaniem niewykonalnym. Niemniej jednak kwestionowanie w obecnej strukturze *european security net* zasadności funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego godzi we współczesny paradygmat systemowy, w myśl którego cechy wszystkich sektorów rynku finansowego mogą być zrozumiane tylko na podstawie dynamiki prawa rynku finansowego jako całości. Aktualnie kluczowy podział w zakresie nadzoru finansowego dokonuje się wszakże w obszarze trzech poziomów: makroostrożnościowego, mikroostrożnościowego i ochrony konsumentów⁴⁵. Innymi słowy, dezaktualizuje się podział pionowy nadzoru nad rynkiem finansowym i jego wpływ na stabilność finansową, którą teraz będzie wyznaczać przede wszystkim zakres i intensywność współpracy organów nadzoru ostrożnościowego z bankiem centralnym. Owa współpraca w obszarze europejskiego rynku finansowego dotyczy więc następujących instytucji: ERRS, Europejskich Urzędów Nadzoru (ESA) i krajowych organów nadzoru oraz EBC. Podkreślenia wymaga przy tym, że ścisła współpraca ERRS z ESA została zagwarantowana już w 2010 r. w stosownych przepisach rozporządzeń ustrojowych powołujących te instytucje, a to przecież Europejskim Urzędowi Nadzoru została przyznana przewodnia rola w propagowaniu przejrzystości, prostoty i uczciwości na rynku konsumenckich usług finansowych całego rynku wewnętrznego.

⁴³ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. Urz. UE L nr 331/162).

⁴⁴ P. Smaga, *Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego i wyzwania przed nią stojące*, „Bezpieczny Bank” 2011, nr 1(43), s. 103.

⁴⁵ Tym bardziej, że na podstawie zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego w sprawie powołania na poziomie krajowym organów nadzoru makroostrożnościowego, wyposażonego w odpowiednie instrumentarium, rozwiązania takie zostały wprowadzone do porządków prawnych państw członkowskich (z wyjątkiem Polski, która nie przyjęła jeszcze ostatecznych regulacji w tym zakresie). Istotne jest zwrócenie uwagi na fakt, że mandat w zakresie prowadzenia lokalnej polityki makroostrożnościowej co do zasady powierzono bankom centralnym (tak m.in.: w Belgii, Czechach, Grecji, Irlandii, Holandii, Malcie, na Litwie i Węgrzech). Na organizację polityki makroostrożnościowej w organie kolegialnym zdecydowały się m.in.: Dania, Francja, Niemcy, Słowenia, Szwecja, Rumunia i Wielka Brytania, aczkolwiek spośród tych krajów tylko w Niemczech wiodącej funkcji w nadzorze systemowym nie pełni bank centralny.

Z analizy powyższego można wyciągnąć kilka podstawowych wniosków:

- ❖ rola EBC w zakresie funkcjonowania ERRS jako nadzorcy makroostrożnościowego jest znacząca i przesądza o jej funkcjonowaniu,
- ❖ Europejskie Urzędy Nadzoru (ESA) jako nadzorcy mikroostrożnościowi ściśle współpracują z ERRS (w której szczególną rolę odgrywa EBC), analizując ryzyko systemowe w celu zapewnienia stabilności finansowej,
- ❖ polityka makroostrożnościowa EBC pozostaje w związku z jego polityką mikroostrożnościową i polityką pieniężną, a tym samym niemożliwe jest już uniezależnianie celu inflacyjnego EBC od celu nadzoru bankowego,
- ❖ EBC przyczynia się do zapobiegania i zarządzania sytuacją kryzysową w systemie finansowym w skali makro, a tym samym zaczyna odgrywać najważniejszą rolę w zakresie wspierania stabilności finansowej,
- ❖ EBC zaczyna pełnić funkcje, które niegdyś immanentnie związane były z działalnością tradycyjnej bankowości centralnej i jako taki ponownie staje się najważniejszym elementem sieci bezpieczeństwa finansowego.

3. EUROPEJSKI BANK CENTRALNY JAKO NADZORCA MIKROOSTRÓŻNOŚCIOWY

W maju 2012 r. przewodniczący Komisji Europejskiej J. Barroso przedstawił projekt utworzenia unii bankowej⁴⁶, który następnie był tematem obrad na szczycie Rady Europejskiej w dniach 28–29 czerwca 2012 r.⁴⁷ We wrześniu 2012 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. *Plan działania na rzecz unii bankowej*⁴⁸, który był konsultowany przez instytucje UE i państwa członkowskie w październiku i grudniu 2012 r.

Stworzenie na poziomie Unii Europejskiej jednego, wspólnego wszystkim państwom członkowskim źródła kapitału ostatniej szansy dla krajowego rynku finansowego oznacza odizolowanie stabilności krajowego rynku finansowego od sytuacji budżetowej kraju i pozabudżetowe dokapitalizowanie instytucji działających na tym rynku. Ponadto rozwiązanie takie daje też możliwość zapewnienia wystarcza-

⁴⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/integration/index.html (dostęp: 10.06.2014).

⁴⁷ Na szczycie Rady Europejskiej w dniach 28–29 czerwca 2012 r. Herman Van Rompuy, we współpracy z przewodniczącymi Komisji i Eurogrupy oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego, przedstawił sprawozdanie pt. *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, które określa cztery filary przyszłej UGW: zintegrowane ramy finansowe, budżetowe, polityki gospodarczej oraz zapewnienie niezbędnej demokratycznej legitymacji.

⁴⁸ Komunikat Komisji Europejskiej, *Plan działania na rzecz unii bankowej*, COM (2012) 510 final, 12 września 2012 r.

jących środków dla stabilizowania rynku finansowego oraz możliwość wycofania środków ze wspieranej instytucji finansowej⁴⁹.

Utworzenie Europejskiej Unii Bankowej stanowić ma część bardziej długoterminowej wizji integracji gospodarczej i fiskalnej, w ramach której polityki gospodarcze państw członkowskich mają być w pełni ukierunkowane na promowanie silnego i trwałego wzrostu gospodarczego, sprzyjającego włączeniu społecznemu, zagwarantowaniu dyscypliny fiskalnej, zwiększeniu konkurencyjności i stymulowaniu zatrudnienia. Unia bankowa akcentować ma rozpoczęcie kolejnego etapu istotnych zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej, zmierzającego do przyszłej pełnej integracji systemów fiskalnych i stworzenia unii fiskalnej państw członkowskich. Założeniem jest, aby Europa pozostała wysoce konkurencyjną społeczną gospodarką rynkową oraz aby został utrzymany europejski model społeczny.

Proces ukończenia tworzenia rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej opierać się ma na założeniach instytucjonalnych i prawnych. Będzie przebiegał etapowo i z poszanowaniem integralności jednolitego rynku. Jednym z etapów urzeczywistniania unii gospodarczej i walutowej jest wprowadzenie dwóch jednolitych mechanizmów: nadzorczego, który jest oceniany jako „istotny krok jakościowy w kierunku bardziej zintegrowanych ram finansowych”⁵⁰ oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, który stanowi konieczne uzupełnienie tego pierwszego i ma na celu zwiększenie stabilności banków w uczestniczących w nim państwach członkowskich. Ponadto z przeniesieniem nadzoru na szczebel unijny wiązała się konieczność zbudowania europejskiego systemu gwarantowania depozytów⁵¹. Niemożliwe jest przecież rozwiązanie problemu w sytuacji, gdy systemy gwarantowania dla instytucji kredytowych są tak dalece, jak obecnie, zróżnicowane na szczeblu krajowym⁵², i to poszczególne kraje muszą ponosić koszty przywracania stabilności finansowej.

Jednolity mechanizm nadzorczy jest pierwszym krokiem w kierunku powołania prawdziwej integracji rynków finansowych⁵³. Dzięki niemu Europejskiemu Bankowi Centralnemu powierzono szczególne zadania z zakresu polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi⁵⁴. W założeniu miał

⁴⁹ A. Raczek, *Unia bankowa – skutki dla UE i dla strefy euro*, [w:] *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, zeszyty BRE-Bank – CASE 2012, nr 123, publikacja dostępna na stronie internetowej: <http://www.case-research.eu/sites/default/files/A.raczko.pdf> (dostęp: 2.02.2013).

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE weszła w życie w lipcu 2014 r. i zacznie obowiązywać od lipca 2015 r.

⁵² T. Grosse, *Dylematy unii bankowej*, „Analiza Natolińska” 2013, nr 2, Wydawnictwo Centrum Europejskie Natolin, s. 12–14.

⁵³ T. Beck, *Banking union for Europe – risks and challenges*, [w:] *Banking Union for Europe – Risks and Challenges*, (red.) T. Beck, Centre for Economic Policy Research 2012, s. 11.

⁵⁴ Jest to przy tym ciekawy przykład przejścia w ramach zakresu nadzoru sprawowanego przez bank centralny od perspektywy interwencyjnej, w której EBC początkowo miał przejmować

on osiągnąć pełną operacyjność nie później niż 1 stycznia 2014 r., aczkolwiek dzisiaj wiadomo, że realizacja założeń do tego terminu nie była możliwa.

Jednolity mechanizm nadzorczy, w kształcie zaproponowanym przez Komisję Europejską, opiera się na przeniesieniu na szczebel europejski szczególnych, kluczowych zadań nadzoru nad instytucjami kredytowymi mającymi siedzibę w państwach członkowskich należących do strefy euro. Komisja zaproponowała ponadto mechanizm pozwalający państwom członkowskim, które nie przyjęły euro, ale chciałyby uczestniczyć w jednolitym mechanizmie nadzorczym, ściśle współpracę z EBC. Ponosząc ostateczną odpowiedzialność⁵⁵, EBC realizuje swoje zadania w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego składającego się z EBC i krajowych organów nadzoru. Wynika z tego, że kraje członkowskie należące do strefy euro z urzędu stają się unią bankową, natomiast kraje spoza tej strefy będą mogły zdecydować, czy chcą skorzystać z takiej możliwości, która niewątpliwie wiązać się będzie z koniecznością przekazania pewnych kompetencji na szczebel unijny. Skoro jednak głównym zadaniem Unii Europejskiej jest stworzenie jednolitego rynku i zlikwidowanie barier w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału, to niemożliwe jest osiągnięcie tych celów bez powierzenia UE niektórych kompetencji, specyficznej struktury instytucjonalnej, bezpośredniego obowiązywania i stosowania oraz pierwszeństwa prawa unijnego⁵⁶.

Ramy jednolitego europejskiego nadzoru obejmują EBC⁵⁷ jako organ nadzoru, z zastrzeżeniem rozdzielenia jego funkcji monetarnych i nadzorczych⁵⁸ oraz krajo-

nadzór tylko w sytuacji zagrożenia, do rozwiązania, w jakim EBC sprawuje stały i bieżący nadzór nad instytucjami ważnymi systemowo (tzw. SIFIs).

⁵⁵ Chodzi tu o odpowiedzialność parlamentarną, a nie odpowiedzialność za utrzymanie stabilności finansowej.

⁵⁶ Z. Brodecki, *Komparatystyka kultur prawnych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 47 i n.

⁵⁷ W ramach EBC do wykonywania powierzonych zadań nadzorczych zostanie powołana Rada Nadzorcza. W jej skład wejdą: Przewodniczący (mianowany przez Radę UE spośród osób o uznanej pozycji i z doświadczeniem w sprawach bankowości i finansów, które nie są członkami Rady Prezesów) i Wiceprzewodniczący (wybierany przez Radę UE spośród członków Zarządu EBC), czterej przedstawiciele EBC (mianowani przez Radę Prezesów nie wykonujący obowiązków bezpośrednio związanych z polityką pieniężną EBC) i po jednym przedstawicielu instytucji nadzoru nad instytucjami kredytowymi z każdego państwa członkowskiego uczestniczącego w jednolitym mechanizmie nadzorczym. Wszyscy członkowie Rady Nadzorczej mają działać w interesie Unii jako całości i wszyscy – także państwa uczestniczące spoza strefy euro – mają mieć równe prawo głosu. Rada Nadzorcza będzie podejmować decyzje zwykłą większością głosów jej członków, przy czym każdy członek ma jeden głos. W przypadku, gdy wynik jest nierozstrzygnięty, decydujący głos będzie miał Przewodniczący. Rada Nadzorcza będzie prowadzić wszystkie prace przygotowawcze dotyczące zadań nadzorczych powierzonych EBC i przedstawiać Radzie Prezesów kompletne projekty decyzji, które ta ma przyjąć, zgodnie z procedurą, która zostanie ustanowiona przez EBC.

⁵⁸ M. Zaleska (red.), *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] *Unia bankowa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 17 i n.

we organy nadzoru (system taki w układzie instytucjonalnym i decyzyjnym można nazwać „komitologią nadzorczą”) z państw członkowskich strefy euro oraz z pozostałych państw członkowskich, które podejmą decyzję o przystąpieniu do jednolitego mechanizmu nadzorczego na zasadzie *bliskiej współpracy (close cooperation)*⁵⁹. Przy czym w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego EBC pozostaje zobowiązany do stosowania wobec nadzorowanych przez niego instytucji kredytowych⁶⁰ jednolitych zbiorów przepisów obowiązujących na całym europejskim rynku finansowym⁶¹.

Europejski Bank Centralny w ramach Europejskiej Unii Bankowej stał się organem uprawnionym m.in. w zakresie: wydawania i cofania zezwoleń instytucjom kredytowym, oceny powiadomień dotyczących nabycia i zbycia znacznych pakietów akcji, zapewniania wypełniania wymogów ostrożnościowych nałożonych za instytucje kredytowe⁶², sprawowania nadzoru skonsolidowanego nad jednostkami dominującymi instytucji kredytowych, mającymi siedzibę w uczestniczących państwach członkowskich, realizowania zadań nadzorczych w zakresie planów naprawy oraz wczesnej interwencji⁶³. Ponadto EBC otrzymał uprawnienia dochodzeniowe i *stricte* nadzorcze, niezbędne do wykonywania powierzonych mu zadań. Tak więc poza funkcjami: licencyjną, kontrolną i policyjną, EBC pełnić będzie również funkcję *stricte* nadzorczą, przy czym funkcje te będzie wykonywał z pomocą rady nadzorczej, w skład której wejdą przedstawiciele państw należących do strefy euro.

Z powyższego wynika już, że EBC docelowo będzie miał możliwość bezpośredniego nadzorowania wszystkich banków w unii bankowej, które dotychczas podlegały nadzorcom krajowym. Jest to istotne *novum* w rozwiązaniach ustrojowych UE, zwłaszcza, że na szczebel europejski wraz z kompetencjami została przeniesiona też odpowiedzialność EBC za sprawowanie nadzoru mikroostrożnościowego⁶⁴. Istotne przy tym wydaje się, że o przejęciu bezpośredniego nadzoru nad bankiem decydować będzie wyłącznie (a więc jednostronnie) EBC, tj. bez porozumienia

⁵⁹ Zob. art. 7 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013. Wyraźnego podkreślenia wymaga jednak, że przystąpienie do EUB krajów spoza strefy euro nie jest równoznaczne z dostępem do instrumentów płynnościowych EBC oraz środków z EMS. Oznacza to więc brak równości między krajami strefy euro i spoza nią w dostępie do środków finansowych i instrumentów ratunkowych.

⁶⁰ Na początku – zamiast ok. 6000 banków – nadzorem EBC zostanie objętych ok. 150 banków, w tym największy globalny bank – Deutsche Bank, z aktywami stanowiącymi ok. 85% PKB Niemiec.

⁶¹ Europejski Urząd Nadzoru Bankowego zachował uprawnienie do dalszego opracowywania jednolitego zbioru przepisów (*single rulebook*) i zapewniania konwergencji i spójności praktyk nadzorczych.

⁶² Ale w kompetencji krajowych organów nadzoru nadal pozostają uprawnienia w zakresie nakładania wymogów dotyczących buforów kapitałowych.

⁶³ Zob. art. 4 i nast. rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013.

⁶⁴ Aczkolwiek chodzi tu o odpowiedzialność parlamentarną, a nie odpowiedzialność za utrzymanie stabilności finansowej. Szerzej na ten temat zob. A. Matysek-Jędrych, *Odpowiedzialność i przejrzystość banku centralnego w działaniach na rzecz stabilności finansowej*, „Materiały i Studia” nr 303, NBP 214.

z krajowym organem nadzoru. Rozwiązanie to jest zaskakującym zabiegiem, biorąc pod uwagę fakt, że UE dotychczas bazowała na krajowych organach nadzorczych i pielęgnowała zasady ich współpracy na szczeblu europejskim. Należałoby się też zastanowić nad najwłaściwszą formą przejmowania bezpośredniego nadzoru, aby zmiany w tym zakresie nie wpływały na poprawne funkcjonowanie rynków finansowych poszczególnych państw członkowskich.

Wszystkie zadania, które nie zostały wyraźnie przypisane EBC, pozostają w ramach kompetencji krajowych organów nadzoru należących do strefy euro. Przesądzone więc, że krajowi nadzorcy nadal będą sprawować nadzór nad instytucjami kredytowymi z państw trzecich oraz nad podmiotami, które nie są objęte definicją instytucji kredytowej w rozumieniu prawa unijnego, ale są nadzorowane jako takie instytucje zgodnie z prawem krajowym. Ponadto nadal w gestii krajowych organów nadzoru pozostawać będzie ochrona konsumentów⁶⁵ i walka z praniem pieniędzy, jak również nadzorowanie usług płatniczych czy bieżąca weryfikacja instytucji kredytowych. Co do organów nadzoru spoza państw uczestniczących w eurosystemie wskazać należy, że ich sytuacja nie zmieni się – zachowają wszystkie dotychczasowe kompetencje, oczywiście pod warunkiem, że nie skorzystają z procedury bliskiej współpracy z EBC.

Zgodnie z osiągniętym kompromisem legislacyjnym, w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego EBC wykonuje powierzone mu kompetencje nadzorcze tylko wobec instytucji o istotnym znaczeniu⁶⁶:

- ❖ instytucji kredytowych,
- ❖ finansowych spółek holdingowych,
- ❖ finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej,
- ❖ mających siedzibę w uczestniczących państwach członkowskich oddziałów, utworzonych przez instytucje kredytowe mające siedzibę w nieuczestniczących państwach członkowskich: których całkowita wartość ich aktywów przekracza 30 mld euro lub stosunek całkowitej wartości ich aktywów do PKB uczestniczącego państwa członkowskiego siedziby przekracza 20%, chyba że całkowita wartość ich aktywów jest niższa niż 5 mld euro,
- ❖ uznanych przez krajowe władze nadzorcze za instytucje o istotnym znaczeniu dla gospodarki krajowej (decyzję potwierdzającą takie znaczenie wydaje EBC),
- ❖ tych, dla których publiczna pomoc finansowa była wnioskowana lub otrzymana bezpośrednio z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej lub Eu-

⁶⁵ Rozwiązanie w tym zakresie należy ocenić negatywnie. Naprzeciw złożonej europejskiej architektury nadzorczej i regulacyjnej sektora bankowego, której celem jest utrzymanie stabilności rynku finansowego, ale też poszczególnych instytucji kredytowych, wymagane jest postawienie i utworzenie paneuropejskiej sieci ochrony konsumentów tak, aby klienci usług finansowych otrzymali porównywalną ochronę do tej, jaką przyznano natenczas bankom.

⁶⁶ Istotność dotyczy następujących kryteriów: wielkości, znaczenia dla gospodarki Unii lub dowolnego uczestniczącego państwa członkowskiego, istotności działalności transgranicznej.

ropejskiego Mechanizmu Stabilności⁶⁷. EBC może także z własnej inicjatywy uznać daną instytucję za instytucję o istotnym znaczeniu, jeżeli ustanowiła ona bankowe jednostki zależne w co najmniej dwóch uczestniczących państwach członkowskich, a transgranicznie aktywa lub pasywa tej instytucji stanowią istotną część jej całkowitych aktywów lub pasywów, z zastrzeżeniem warunków określonych w metodzie. Niezależnie od powyższych ustaleń EBC wykonuje powierzone mu zadania nadzorcze również w odniesieniu do trzech najistotniejszych instytucji kredytowych w każdym z uczestniczących państw członkowskich, chyba że szczególne okoliczności uzasadniają odmienne postępowanie⁶⁸.

Trudno obecnie dokonać jakichkolwiek ocen koncepcji unii bankowej. Nie ulega jednak wątpliwości, że założenie jej utworzenia jest jak najbardziej słuszne i celowe, biorąc pod uwagę fakt, iż unia bankowa ma przywrócić efektywność wspólnej polityce pieniężnej. Docelowo ma ona stanowić przeciwieństwo przełamania współzależności między długiem państwowym a środkami publicznymi wydatkowanymi z budżetu na pomoc zagrożonym przez kryzys bankom. Stworzenie na poziomie UE jednego, wspólnego wszystkim państwom członkowskim źródła kapitału ostatniej szansy dla krajowego rynku finansowego oznacza odizolowanie stabilności krajowego rynku finansowego od sytuacji budżetowej kraju i pozabudżetowe dokapitalizowanie instytucji działających na tym rynku. Ponadto rozwiązanie takie daje też możliwość zapewnienia wystarczających środków dla stabilizowania rynku finansowego oraz możliwość wycofania środków ze wspieranej instytucji finansowej⁶⁹. Jest to również ważny krok w kierunku wzmocnienia otoczenia regulacyjnego sektora bankowego, sektora firm inwestycyjnych i maklerskich oraz utworzenia silniejszego i bezpieczniejszego systemu finansowego w UE. Z drugiej jednak strony, nowy nadzór europejski może faworyzować stabilność największych europejskich grup finansowych kosztem rynków lokalnych, zwłaszcza w państwach peryferyjnych i niemających wspólnej waluty. Tym bardziej więc nie zapewnia ochrony konsumentom usług finansowych, którzy dotychczas ponosili skutki finansowe kryzysów wywołanych właśnie działaniami największych grup finansowych.

Wśród szans związanych z unią bankową dla polskiego sektora banków komercyjnych – w przypadku pozostawania Polski poza strefą euro – należy wymienić wzrost bezpieczeństwa systemowego i stabilności finansowej w Eurolandzie, a przez to w całej UE. Konsekwencją wprowadzenia EUB niewątpliwie jest też ograniczenie arbitrażu regulacyjnego oraz przyjęcie jednolitych zasad ostrożnościowych. To zaś powinno sprzyjać wzrostowi gospodarczemu i to nie tylko w strefie

⁶⁷ M. Zaleska (red.), *Unia bankowa...*, *op. cit.*, s. 18–19.

⁶⁸ Gdyby Polska przystąpiła do EUB, to wówczas nadzorem EBC zostałyby objęte: Bank PKO BP S.A., Bank PeKaO S.A. oraz BRE Bank S.A.

⁶⁹ A. Raczko, *Unia bankowa...*, *op. cit.*

euro⁷⁰. Poza tym, Komisja Nadzoru Finansowego zamiast kilkunastu narodowych nadzorców będzie miała jednego partnera w postaci EBC, co powinno wzmocnić pozycję polskich banków. Nie można jednak pominąć kwestii rozwiązywania sporów pomiędzy krajami macierzystymi i goszczącymi (*home vs. host country control*), jak też faktu, że unia bankowa będzie wpływała na sytuację polskich banków nawet wówczas, gdy Polska nie nawiąże bliskiej współpracy z EBC⁷¹. Jest to na tyle ważne, że jedną z istotnych wartości i źródeł stabilności naszego systemu bankowego jest dziś silny i niezależny nadzór. W tym stanie rzeczy pytaniem otwartym jest, czy i w jakiej sytuacji takim pozostanie (tj. w ramach EUB, czy też poza nią).

Należy podkreślić, że rozwiązania przyjęte w zakresie jednolitego europejskiego nadzoru bankowego są pierwszymi, które na poziomie UE zintegrują (a nie jak dotychczas scentralizują) nadzór bankowy. Europejski Bank Centralny stwierdził nawet, że proponowane rozwiązania w tym obszarze stanowią „krok milowy na drodze integracji europejskiej”⁷², który przyczyni się do utworzenia jednolitego rynku finansowego. Ważne przy tym jest to, że jednolitym nadzorcą w ramach unii bankowej zostanie właśnie Europejski Bank Centralny, który odtąd będzie działał w dwóch obszarach typowych dla banków centralnych: polityki pieniężnej oraz stabilności finansowej. Istotne jest również to, że proponowane rozwiązania instytucjonalne przyczynią się do efektywnego stosowania jednolitego zestawu przepisów dotyczących usług finansowych, umożliwiając tym samym lepsze przeciwdziałanie ryzykom systemowym w Europie.

Na szczególną uwagę zasługuje ponadto fakt, że EBC jako nadzorca mikroostrożnościowy będzie uprawniony do wdrażania mechanizmów wczesnego reagowania na nieprawidłowości w bankach. Zgodnie bowiem z przyjętymi europejskimi ramami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków⁷³, jako organ nadzorczy ma kompetencje do żądania sporządzenia planów naprawy oraz przygotowania planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (etap przygotowania i zapobiegania), jak też do wyznaczenia na ograniczony okres nadzwyczajnego zarządcy banku (etap wczesnej interwencji). W ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego będzie zaś współdecydował o przejęciu kontroli nad daną instytucją kredytową

⁷⁰ S. Kasiewicz, L. Kurliński, M. Marcinkowska, *Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego?*, Wydawnictwo Alterum, Warszawa 2013, s. 139 i n.

⁷¹ Poprzez: stosunki własnościowe, banki-córki, banki-filie, banki w jednej grupie, etc.

⁷² *Raport roczny 2012 Europejskiego Banku Centralnego*, s. 124, publikacja dostępna na stronie http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/publikacje_ ECB/raport_roczny.html (dostęp: 2.06.2014); <http://www.ecb.int/pub/pdf/annrep/ar2011pl.pdf>, s. 123 (dostęp: 10.06.2014).

⁷³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L nr 173/190).

i wytyczaniu konkretnych działań, polegających na: zbyciu wyodrębnionej części przedsiębiorstwa, utworzeniu instytucji pomostowej, wydzieleniu toksycznych aktywów czy też konwersji długu. Co więcej, z faktu, że relacje mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z systemami gwarantowania depozytów zostały ustalone na zasadzie synergii wynika wprost, iż EBC będzie również organem współdecydującym w tym zakresie.

Na gruncie powyższego należy stwierdzić, że z faktu umiejscowienia nadzoru mikroostrożnościowego w strukturze Europejskiego Banku Centralnego i nadaniu temu bankowi kluczowej roli w Europejskiej Unii Bankowej wynikają następujące wnioski:

- ❖ EBC będzie wspierać stabilność finansową (na poziomie makro), a realizując funkcję banku banków przyczyni się do wspierania stabilności pojedynczych instytucji kredytowych,
- ❖ stopa procentowa, która dotychczas była wyłącznie narzędziem polityki pieniężnej, stanie się bezpośrednio instrumentem wspierającym stabilność finansową i będzie wykorzystywana wówczas, gdy podstawowe narzędzia nadzoru staną się nieskuteczne w ograniczaniu entuzjazmu instytucji finansowych i w redukowaniu ryzyka utraty stabilności finansowej,
- ❖ celami EBC będą (wielowymiarowo): stabilność sektora bankowego (poziom makro), stabilność instytucji kredytowych, bezpieczeństwo środków deponentów, zapewnienie przepisowego działania instytucji kredytowych, jak też ocena i kontrola ryzyka systemu bankowego,
- ❖ EBC, poza stopą procentową i możliwością poluzowania ilościowego, zostanie wyposażony w następujące instrumenty: regulacyjne, wczesnej interwencji oraz programy naprawcze,
- ❖ EBC będzie skuteczniej oddziaływał na gospodarkę przez wpływ na system bankowy w czasach kryzysu, zdając sobie sprawę ze stopnia wymienności celów (inflacji i stabilności finansowej) i potrafił ocenić, na ile wsparcie sektora bankowego zagrozi realizacji podstawowego celu oraz oszacować długookresowe koszty krótkookresowego wsparcia instytucji rynku finansowego,
- ❖ EBC będzie miał możliwość wpływania na wypłacalność pojedynczych instytucji kredytowych,
- ❖ pełniąc nadal funkcję pożyczkodawcy ostatecznej instancji, EBC zasilając banki w płynność będzie miał dostęp do pełnej i aktualnej informacji o sektorze bankowym i pojedynczych instytucjach kredytowych,
- ❖ EBC będzie miał faktyczną możliwość uwzględniania rynku finansowego jako źródła nierównowagi w sferze realnej, co ułatwi mu prowadzenie polityki pieniężnej (i przenoszenie impulsów pieniężnych do sfery realnej),
- ❖ i wreszcie – nadzór złożony w rękach EBC będzie bardziej skuteczny aniżeli współpraca między nadzorcami na poziomie narodowym w diagnozowaniu niekorzystnych zmian w sektorze bankowym. Zintegrowane ramy finansowe,

w tym nadzór bankowy złożony w ręce EBC, mają bowiem wspierać integrację rynku finansowego Unii Europejskiej.

PODSUMOWANIE

Ostatni globalny kryzys finansowy zmienił i nadal zmienia oblicze europejskiego rynku finansowego, co należy ocenić pozytywnie. Dylemat polega jednak na tym, jak nie dopuścić w przyszłości do prywatyzacji zysków i nacjonalizacji strat czy też nacjonalizacji zysków i internacjonalizacji strat. Bankowość musi wrócić do źródeł i wiele wskazuje na to, że ta w formie tradycyjnej znowu będzie zyskiwać na znaczeniu, a to m.in. za sprawą nowego paradygmatu sieciowości. Przejście od *financial safety net* do *financial security net* jest nieuniknione zwłaszcza, że działania wszystkich elementów tej sieci (nadzoru, banku centralnego oraz systemu gwarantowania depozytów) są obecnie nastawione na wielowymiarowe zapobieganie i ochronę. Istotniejsze jest jednak to, że chociaż kluczową instytucją takiej sieci nadal pozostaje organ nadzoru, to jednak kompetencje nadzorcze coraz częściej pozostają w dyspozycji banku centralnego. Niewątpliwie wynika z tego, że bank centralny staje się najważniejszym i najpotrzebniejszym elementem takiej sieci.

O ile jednak względy funkcjonalne i celowościowe przemawiają za uznaniem banku centralnego za filar europejskiej *financial security net*, o tyle w ujęciu strukturalnym powierzenie EBC szczególnych zadań w zakresie polityki ostrożnościowej wobec instytucji kredytowych nie wpłynęło na znaczącą modyfikację tej sieci. Nadzór ostrożnościowy EBC dotyczy tylko podmiotów funkcjonujących w sektorze bankowym i w ramach tego sektora instytucjonalna *financial security net* faktycznie uległa zawężeniu (w miejsce kilkunastu nadzorców lokalnych wstąpił jeden w postaci EBC). W ujęciu globalnym rynku finansowego UE zabieg wyposażenia EBC w kompetencje *stricte* nadzorcze nie zmienił jednak struktury sieci ochrony finansowej zwłaszcza, że – o czym należy pamiętać – koncepcja EUB została osadzona w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. Postrzeganie EUB w oderwaniu od tego systemu podawałoby w wątpliwość zasadność obowiązujących regulacji, na mocy których Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego przyznano możliwość wykonywania swoich zadań w odniesieniu do EBC w taki sam sposób, jak w odniesieniu do „właściwych organów”⁷⁴.

⁷⁴ Czyli m.in. krajowych organów nadzoru. Organem właściwym, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 40 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L nr 176/1, zwane rozporządzeniem CRR), jest wszakże organ lub podmiot publiczny oficjalnie uznany, który na podstawie tego prawa jest upoważniony do sprawowania nadzoru nad instytucjami, w ramach systemu nadzorczego funkcjonującego w danym państwie członkowskim.

Oczywiście nie można wykluczyć tego, że w przyszłości podobne jednolite mechanizmy zostaną ustanowione w obrębie pozostałych dwóch sektorów europejskiego rynku finansowego, aczkolwiek już teraz wiadomo, iż EBC nie będzie pełnił zintegrowanego nadzoru finansowego w UE. W Traktacie o funkcjonowaniu UE⁷⁵ zagwarantowane wszakże zostało, że Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych nie będzie dzielił się kompetencjami z EBC, a tym samym funkcje nadzorcze dla instytucji ubezpieczeniowych nie mogą być delegowane na ten bank.

Często twierdzi się, że kryzysy bywają szansą, a także, że błędem byłoby niewykorzystanie ich możliwości. Jednym z kluczy do rozwiązania problemu wspólnego sektora bankowo-finansowego jest próba stworzenia tzw. nowego ładu finansowego, co w gruncie rzeczy sprowadza się do nowego kształtu nadzoru i regulacji. Nadszedł więc czas na ustalenie właściwych proporcji między regulacją a deregulacją rynku finansowego Unii Europejskiej, co w szerszej perspektywie winno zmierzać w kierunku „europeizacji” regulacji i nadzoru. Relacja między regulacją a nadzorem kształtuje się bowiem na zasadzie wzajemnej zależności. Analizę tych zmian należy rozpocząć od uświadomienia sobie nowego systemowego ujęcia rynku finansowego, którego istotą jest traktowanie stabilności systemu finansowego jako całości, w ramach której stabilność poszczególnych instytucji finansowych oraz ochronę konsumenta należy ujmować jako zbiory elementów powiązanych w jedną całość. W tym kierunku zdaje się podążać prawodawstwo unijne w zakresie europejskiego rynku finansowego, które powierzyło Europejskiemu Bankowi Centralnemu prowadzenie polityki gospodarczej i pieniężnej UE, nadzór ostrożnościowy w wymiarze mikro- (w obrębie sektora bankowego) i makroostrożnościowym, ochronę deponentów, ochronę banków przed ich niewypłacalnością, jak też ochronę podatników poprzez obniżenie kosztów społecznych ewentualnej niewypłacalności banków.

Europejski Bank Centralny już od 2006 r. pośrednio nadzorował niektóre grupy bankowe. Można więc przyjąć, że EBC już od kilku lat przygotowywał się do zwiększenia jego roli w procesie nadzorowania instytucji finansowych w UE⁷⁶, z czym wiązać należy również sferę odpowiedzialności tej instytucji. Niewątpliwie bowiem przekazanie tylko i wyłącznie kompetencji nadzorczych do EBC uruchomiłoby nie tylko falę krytyki związaną z potencjalnym konfliktem interesów, ale też podważyłoby samą ideę tworzenia jednolitego rynku UE. Należy zaznaczyć, że w większości krajów wzrost znaczenia nadzoru bankowego odbywa się w ramach działalności

⁷⁵ Dz. Urz. UE 2010 C nr 83/47.

⁷⁶ *Financial Stability Review 2007*, European Central Bank, grudzień 2007 r., s. 97–99. EBC wyróżnił wówczas w grupie banków funkcjonujących na terenie UE te, które były systemowo istotne. Nazwano je „dużymi i złożonymi grupami bankowymi”. Aby wybrać je z grona funkcjonujących w UE banków wykorzystano wiele wskaźników dotyczących skali ich działalności i aktywności na rynku.

banków centralnych. Wynika to z wielu ważnych okoliczności, a zwłaszcza z tego, że sektor bankowy dominuje na rynku finansowym, zaś granice między bankowością, obrotem papierami wartościowymi i ubezpieczeniami są skutecznie określone przez prawodawstwo. Głównym jednak argumentem za łączeniem funkcji polityki pieniężnej i nadzoru bankowego w banku centralnym jest dbałość i współodpowiedzialność banku centralnego za stabilność całego systemu finansowego w kraju⁷⁷. W ramach banków centralnych znajduje się ponadto skumulowana wiedza z zakresu rynków finansowych i regulowania sektora, która powinna być efektywnie wykorzystana, a banki centralne są podmiotami o największym zakresie niezależności od rządu⁷⁸, co zapewnia im obiektywizm w działaniu. Umieszczenie nadzoru bankowego w banku centralnym daje więc gwarancję sprawnego przepływu informacji pomiędzy funkcjami sprawowanymi przez bank centralny. Pełnienie przez bank centralny funkcji nadzoru pozwala też na uniknięcie powielania pewnych zadań i bardziej efektywne wykorzystanie zasobów, co daje oszczędności w skali globalnej. Banki centralne, które nie mają kompetencji nadzorczych, zmuszone są rozwijać analizy systemu bankowego na własne potrzeby na skalę szerszą niż w sytuacji, gdyby nadzór był wewnątrz banku. W tym celu banki takie muszą zwiększyć zatrudnienie w departamentach stabilności finansowej, zwłaszcza o specjalistów analizujących kwestie mikroostrożnościowe.

Zmiana roli Europejskiego Banku Centralnego we współczesnej sieci ochrony finansowej jest więc wyraźna. Zaangażowanie EBC w nadzór nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej, a tym samym wpływ na stabilność finansową w szerokim ujęciu, jest tendencją nieodwracalną. Istotniejsze jest jednak to, że jest ona tendencją słuszną i celową.

Słowa kluczowe: Europejski Bank Centralny, stabilność finansowa, nadzór makro- i mikroostrożnościowy, Europejska Unia Bankowa, polityka pieniężna, sieć bezpieczeństwa (ochrony) finansowego, współczesna bankowość centralna

Abstract

Fundamental changes in regulations of the financial safety net have been taking place in the European Union. They are intended to ensure safety and stability of the single financial market, a high level of protection of depositors and consumers of financial services, reducing the social costs of insolvency of credit institutions, and also reducing moral hazard by creating mechanisms for early response to

⁷⁷ T. Gromek i inni, *Instytucjonalna organizacja...*, *op. cit.*

⁷⁸ E. Fojcik-Mastalska, *Bank centralny...*, *op. cit.*, s. 150.

irregularities in banks. These are the best reasons for changes made primarily in the European financial supervision architecture. While financial supervision is still an important link in the financial safety net, it is increasingly being entrusted to central banks, which in turn determines alone the treatment of central banks as key financial market institutions protecting against destabilisation. At the level of supranational institution, oversight responsible for exercising complex micro- and macro-prudential, is the European Central Bank. Thus, the merger of monetary policy and oversight in one institution has taken place. This did not modify the existing architecture of the EU financial supervision in structural terms. However this has led to the fact that the ECB has become a strategic element of the European financial safety net.

Key words: European Central Bank, financial stability, macro-prudential supervision, micro-prudential supervision, European Banking Union, monetary policy, financial safety net, modern central banking

Bibliografia

- Beck T., *Banking union for Europe – risks and challenges*, [w:] *Banking Union for Europe – Risks and Challenges*, pod red. T. Becka, Centre for Economic Policy Research, 2012.
- Borys G., *Istota i rodzaje paradygmatów w finansach*, [w:] *Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 144, Poznań 2010.
- Brodecki Z., *Komparatystyka kultur prawnych*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Brodecki Z., *Prawo rynku finansowego: w kierunku syntezy*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, pod red. A. Dobaczewskiej, E. Juchniewicza, T. Sowińskiego, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2010.
- Dmowski A., Prokopowicz D., *Rynki finansowe*, Wyd. Difin, Warszawa 2010.
- Dunin-Wąsowicz M., Darska A., Tchorek G., *Integracja Europejska i nowy ład gospodarczy. Raport*, Wyd. Scholar, Warszawa 2012.
- Fedorowicz M., *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Wyd. Difin, Warszawa 2013.
- Fojcik-Mastalska E., *Bank centralny*, [w:] *System prawa finansowego*, pod red. J. Głuchowskiego, tom IV, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Frąckowiak W., Szambelańczyk J., *Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” nr 144, Poznań 2010.
- Gromek T., Pawlikowski A., Reich A., Szczepańska O., *Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.

- Grosse T., *Dylematy unii bankowej*, Analiza Natolińska, nr 2, Centrum Europejskie Natolin, 2013.
- Jasiński L., *Ekonomia i etyka*, Wyd. WAM, Kraków 2012.
- Kasiewicz S., Kurliński L., Marcinkowska M., *Sektor bankowy – motor czy hamulec wzrostu gospodarczego?*, Wyd. Alterum, Warszawa 2013.
- Mankiw N.G., Taylor M.P., *Makroekonomia*, Wyd. PWE, Warszawa 2009.
- Masiukiewicz P., *Rola banku centralnego w sanacji sektora bankowego*, [w:] *Współczesna bankowość centralna*, pod red. W. Jaworskiego, A. Szelałowskiej, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2012.
- Matysek-Jędrych A., *Rola banków centralnych w działaniach na rzecz stabilności finansowej*, cz. I, „Bank i Kredyt”, nr 3, 2011.
- Matysek-Jędrych A., *Odpowiedzialność i przejrzystość banku centralnego w działaniach na rzecz stabilności finansowej*, Materiały i Studia NBP, 2014, nr 303.
- Minsky H., *Stabilizing an Unstable Economy*, McGraw Hill, International Edition, Yale University Press, 2008.
- Mitrega-Niestrój K., *Siatka bezpieczeństwa finansowego w Eurosystemie*, [w:] *Rynki finansowe w Unii Europejskiej w strefie euro*, pod red. J. Żabińskiej, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2011.
- Nadolska A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Pruski J., *Problemy architektury sieci stabilności finansowej na tle doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, „Bezpieczny Bank”, nr 3, 2010.
- Przybylska-Kapuścińska W., *Krytyka celów i instrumentów kreowania polityki pieniężnej współczesnych banków centralnych*, [w:] *Współczesna bankowość centralna*, pod red. W. Jaworskiego, A. Szelałowskiej, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2012.
- Pyka I., *Instytucjonalizm banku centralnego we współczesnej gospodarce*, [w:] *Współczesna bankowość centralna*, pod red. W. Jaworskiego, A. Szelałowskiej, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2012.
- Raczko A., *Unia bankowa – skutki dla UE i dla strefy euro*, [w:] *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, zeszyty BRE-Bank – CASE 2012, nr 123, publikacja dostępna na stronie internetowej: <http://www.case-research.eu/sites/default/files/A.raczko.pdf>
- Samecki P., *Reakcja Unii Europejskiej na kryzys i recesję: co osiągnięto, a czego brakuje*, [w:] *Gospodarka Unii Europejskiej. Reakcja na kryzys i perspektywy na nowe dziesięciolecie*, pod red. M. Kaczor, P. Tokarskiego, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011.
- Smaga P., *Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego i wyzwania przed nią stojące*, „Bezpieczny Bank”, nr 1(43), 2011.
- Stanisławski J., *Wielki słownik angielsko-polski*, Wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1964.
- Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Wyd. Scholar, Warszawa 2008.

Szczepańska O., *Zmiany regulacyjne i instytucjonalne w systemie finansowym Unii Europejskiej po wybuchu światowego kryzysu*, [w:] *Gospodarka Unii Europejskiej. Reakcja na kryzys i perspektywy na nowe dziesięciolecie*, red. M. Kaczor, P. Tokarski, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011.

Świdorska J., *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne*, Wyd. Difin, Warszawa 2013.

Zaleska M., *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Wyd. Difin, Warszawa 2013.

Akty prawne

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tekst skonsolidowany, Dz. Urz. UE 2006 C nr 325.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010 C nr 83/47.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1096/2010 z 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka, Dz. Urz. UE L nr 331/162.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Dz. Urz. UE L nr 331/1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE, Dz. Urz. UE L nr 331/12.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE, Dz. Urz. UE L nr 331/48.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/77/WE, Dz. Urz. UE L nr 331/84.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L nr 176/1.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz. Urz. UE L nr 287/63.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013, Dz. Urz. UE L nr 287/5.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2010/78/UE z 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 (Europejski Urząd Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejski Urząd Nadzoru nad Ubezpieczeniami i Pracowniczymi Programami Emerytalnymi) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejski Urząd Nadzoru nad Rynkami i Papierami Wartościowymi), określana jako dyrektywa Omnibus I, Dz. Urz. UE L nr 331/120.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz. Urz. UE L nr 173/49.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L nr 173/190.

Komunikat Komisji Europejskiej, *Plan działania na rzecz unii bankowej*, COM (2012) 510 final, Bruksela 12 września 2012 r.

Komunikat Komisji Europejskiej, *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej gospodarczej i walutowej*, COM(2012) 777, Bruksela 30 listopada 2012 r.

Komunikat Komisji Europejskiej, *Communication from the Commission to the European Council: A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final.

Report of The High Level Group of Financial Supervision in the UE, Bruksela 25 lutego 2009 r., dokument dostępny na stronie internetowej http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf