

*Agata Głogowska-Mikołajczyk**

KIERUNKI ZMIAN W ARCHITEKTURZE NADZORU FINANSOWEGO ZE SZCZEBŁA UE POWSTAŁEJ PO KRYZYSIE FINANSOWYM Z 2007 ROKU

WSTĘP

Sytuacja w sektorze bankowym krajów Unii Europejskiej, a także innych państw świata od początku XXI w., jest z wielu powodów szczególna i różni się znacznie od warunków, jakie panowały na rynkach finansowych w przeszłości. Do takiego stanu rzeczy przyczynił się niezwykle dynamiczny postęp technologiczny sprzyjający rozwojowi nowych, ryzykownych instrumentów finansowych, których stosowanie wymaga właściwych regulacji oraz fachowej wiedzy pracowników banków i instytucji nadzoru. Rynki finansowe były także od początku lat 90. ubiegłego stulecia w okresie deregulacji, co nie pomagało niezbędnej aktualizacji dotyczącego ich prawa. Ważnym czynnikiem, który przyczynił się do wystąpienia kryzysu w 2007 r., były wzajemne, coraz ściślejsze i bardziej złożone powiązania rynków różnych regionów świata, m.in. dzięki funkcjonowaniu transgranicznych konglomeratów finansowych. Rynki finansowe poszczególnych krajów stały się od siebie zależne bardziej niż kiedykolwiek wcześniej. Znacznie wzrosło ryzyko systemowe. Konieczne zatem było opracowanie i wdrożenie skutecznych sposobów zapobiegania wystąpieniu poważnych nieprawidłowości na rynku finansowym, które w wy-

* Agata Głogowska-Mikołajczyk jest starszym wykładowcą w Centrum Nauki Języków Obcych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

niku tzw. efektu zarażania szybko rozprzestrzeniły się na inne kraje. Ponadto na rynku finansowym wzrosła dominacja małej liczby wielkich instytucji finansowych, rzadko będących w badanym okresie przedmiotem odrębnych regulacji. Dodatkowo brak właściwych rozwiązań prawnych umożliwił przeprowadzanie przez banki oraz inne instytucje finansowe coraz bardziej ryzykownych transakcji. Decydowały się one na to, aby sprostać rosnącej w siłę konkurencji w postaci instytucji parabankowych, których działalności nie poświęcano odpowiedniej uwagi w obowiązujących wówczas aktach prawnych. Banki zaczęły zatem coraz szerzej angażować się w coraz bardziej ryzykowne przedsięwzięcia, w tym w udzielanie kredytów mniej wiarygodnym kredytobiorcom lub korzystanie z instrumentów strukturyzowanych.

Konieczność zmian w systemie nadzoru nad rynkiem finansowym, a w szczególności bankowym, wynikała zatem z konieczności sprostania wielu problemom, które ujawnił kryzys finansowy z 2007 r. Liczne podmioty finansowe, w tym także banki, które powinny być instytucjami publicznego zaufania, wykazały się brakiem właściwej oceny ryzyka oraz doświadczyły problemów z jego zarządzaniem. Osłabienie dyscypliny na rynku bankowym przyczyniło się do powstania agresywnej polityki kredytowej, która połączona z brakiem właściwej ochrony klienta oraz krótkowzroczną oceną inwestycji zarówno ze strony kredytodawców jak i kredytobiorców, okazała się zgubna dla obu stron transakcji. Dodatkowo zbyt duże zaufanie wobec agencji ratingowych, skutkujące angażowaniem się coraz większej liczby podmiotów finansowych w transakcje, które z czasem okazały się bardziej ryzykowne niż wskazywały na to ratingi, nasiliły efekt zarażania. Do ryzyka systemowego przyczynił się także rozszerzający się rynek tzw. szarej bankowości. Nieadekwatna do dynamicznych zmian na rynku finansowym struktura nadzoru w UE, a także brak narzędzi i planów działania w obliczu kryzysu, utrudniły walkę z jego skutkami. Destabilizacja sektora bankowego w UE przyczyniła się nie tylko do recesji, która wystąpiła w wielu krajach członkowskich, ale także do kryzysu zadłużenia publicznego w strefie euro. Wobec tak wielu negatywnych konsekwencji skutków kryzysu zmiana architektury systemu nadzoru bankowego stała się nieunikniona. Zreformowano zatem całą strukturę nadzoru ze szczebla UE.

1. CHARAKTERYSTYKA STRUKTURY NADZORU FINANSOWEGO ZE SZCZEBLA UE – ZMIANY WPROWADZONE W WYNIKU KRYZYSU FINANSOWEGO Z 2007 ROKU

Struktury oraz zakres kompetencji organów nadzoru rynku finansowego UE, obowiązujące w czasie kryzysu finansowego z 2007 r., sprawiły, że instytucje powołane do kontroli podmiotów finansowych nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Skuteczność ich funkcjonowania była podawana w wątpliwość już od początku powołania do życia nowej architektury nadzoru finansowego, tj. od 2005 r. Po zaledwie

dwóch latach działania nadzoru opartego na komitetach poziomu 2¹ i 3² opublikowano Komunikat Komisji dotyczący podsumowania wdrażania Procedury Lamfalussy'ego zawierający pierwsze propozycje zmian zwłaszcza w odniesieniu do komitetów poziomu 3³. Propozycje zawarte w Komunikacie nie uwzględniały jednak załamania na rynku finansowym, które właśnie wtedy zaczęło przybierać na sile. Na mocy decyzji Komisji z 23 stycznia 2009 r. rozszerzono jedynie kompetencje CEBS, CESR i CEIOPS o funkcje mediatorów w sporach między narodowymi organami nadzoru oraz doradców w kwestiach związanych z opracowywaniem wspólnych rozwiązań, np. przy ustalaniu jednakowych standardów raportowania podmiotów finansowych (przed organami nadzoru). Komitety poziomu 3 miały także uczestniczyć w pracach związanych z identyfikowaniem ryzyka zagrażającego systemowi finansowemu⁴.

Wystąpienie kryzysu finansowego skłoniło jednak regulatorów do ponownej rewizji struktury nadzoru obowiązującej na terenie UE. Okazało się bowiem, że propozycje opracowane przed kryzysem nie uwzględniały wrażliwości całego systemu finansowego UE w skali makro. Co więcej, należało także stworzyć taką strukturę nadzoru, która mogłaby przynieść rozwiązanie kwestii trylematu, z którym musiały się zmierzyć władze Unii Europejskiej. Jak dowodzi D. Schoenmaker, pogodzenie wszystkich trzech celów, tj. zapewnienia stabilności finansowej, rozwoju bankowości transgranicznej oraz zachowania kompetencji nadzoru państw członkowskich nad instytucjami finansowymi prowadzącymi działalność na obszarze ich krajów mogło się stać możliwe dzięki wzmocnieniu struktury nadzoru ze szczebla UE i przyznaniu nowo powstałym instytucjom odpowiednich kompetencji⁵.

¹ Komitety poziomu 2 (*level 2 committees*): Europejskiego Komitetu Papierów Wartościowych (ESC, European Securities Committee), Europejskiego Komitetu Bankowego (EBC, European Banking Committee), Europejskiego Komitetu ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (EIOPC, European Insurance & Occupational Pensions Committee) – ich głównym celem było tworzenie regulacji oraz doradzanie Komisji.

² Komitety poziomu 3 (*level 3 committees*): Komitetu Europejskich Regulatorów Rynku Papierów Wartościowych (CESR, Committee of European Securities Regulators), Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS, Committee of European Banking Supervisors, Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego i Emerytalnego (CEIOPS, Committee of European Insurance & Occupational Pensions Supervisors) – poprzez wymianę informacji działały głównie na rzecz harmonizacji zasad nadzoru.

³ Przegląd procedury Lamfalussy'ego, Wzmocnienie konwergencji w zakresie nadzoru, Bruksela, 20.11.2007, KOM(2007) 727 wersja ostateczna, s. 1–21.

⁴ Decyzja Komisji 2009/77/WE z dnia 23 stycznia 2009 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych, Dz.U. L 25 z 29.1.2009, s. 18–22; Decyzja Komisji 2009/78/WE z dnia 23 stycznia 2009 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, Dz.U. L 25 z 29.1.2009, s. 23–27; Decyzja Komisji 2009/79/WE z dnia 23 stycznia 2009 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, Dz.U. L 25 z 29.1.2009, s. 28–32.

⁵ D. Schoenmaker, *Banking Supervision and Resolution: The European Dimension*, DSF Policy Paper, No. 19, Duisberg January 2012, s. 2.

Wobec powyższego grupa ekspertów pod przewodnictwem Jacques'a de Larosiere'a w lutym 2009 r. przedstawiła wytyczne niezbędnej do stworzenia nowej organizacji struktury nadzoru⁶. W dokumencie zaproponowano wyodrębnienie dwóch poziomów nadzoru: makro- i mikroostrożnościowego. Do monitorowania stabilności finansowej oraz identyfikowania zagrożeń o charakterze systemowym powołano specjalny organ – Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board – ESRB), której pracami kieruje prezes EBC⁷. Działalność tego organu ma za zadanie chronić gospodarkę UE przed zagrożeniami, stanowiąc swego rodzaju system wczesnego ostrzegania, a także w przypadku ich wystąpienia, ESRB jest odpowiedzialny za opracowywanie planów ratunkowych. W skład Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego wchodzi Rada Generalna składająca się z reprezentantów banków centralnych, członka Komisji oraz prezesów trzech organów nadzoru (mikroostrożnościowego), którzy, dysponując prawem głosu, podejmują decyzje niezbędne do wypełniania misji powierzonej ESRB. W obradach Rady Generalnej biorą także udział, choć bez prawa głosu, przedstawiciele krajowych organów nadzoru oraz przewodniczący Komitetu Ekonomiczno-Finansowego. Decyzje podejmowane są najczęściej zwykłą większością głosów (z wyjątkiem decyzji dotyczących zaleceń). Radę Generalną wspomaga Komitet Sterujący odpowiadający za codzienne funkcjonowanie ESRB, Sekretariat służący pomocą logistyczną, a także Doradczy Komitet Naukowy oraz Doradczy Komitet Techniczny, tj. organy zapewniające doradztwo w pracach ESRB. Komitet Sterujący przygotowuje posiedzenia oraz monitoruje postęp prac ESRB. Składa się z przewodniczącego i wiceprzewodniczącego ESRB, 5 przedstawicieli banków centralnych (3 ze strefy euro i 2 spoza niej), 1 członka Komisji, przewodniczących organów nadzoru mikroostrożnościowego oraz przewodniczącego Komitetu Ekonomiczno-Finansowego⁸.

Zadaniem ESRB jest monitorowanie, ocena oraz identyfikowanie zagrożeń stabilności wszystkich segmentów rynku finansowego, w tym także jego infrastruktury oraz systemów gwarancyjnych. W celu określenia poziomu wrażliwości systemu finansowego na występowanie szoków, ESRB może zadecydować o przeprowadzeniu tzw. stress-testów, tj. badań możliwości radzenia sobie instytucji finansowych z różnymi hipotetycznymi sytuacjami kryzysowymi. W przypadku uzyskania niezadowolających wyników przeprowadzonych analiz rynku finansowego Rada jest

⁶ J. de Larosière (i in.), *The High-level on Financial Supervision in EU*, Brussels 25.02.1009, s. 38–58, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (dostęp: 01.08.2013).

⁷ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 162–164.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 1–11.

upoważniona do wydawania ostrzeżeń oraz rekomendacji służących ograniczeniu rozprzestrzeniania się ryzyka systemowego. ESRB nie została wyposażona w narzędzia niezbędne do realizacji polityki ostrożnościowej. Nie ma ona bowiem prawa do wprowadzania zmian w regulacjach obowiązujących instytucje finansowe w UE, nawet jeśli zastosowanie modyfikacji przepisów byłoby uzasadnione zmieniającymi się warunkami makroekonomicznymi⁹.

Decyzje są podejmowane przez członków Rady Generalnej zwykłą większością głosów, przy wymaganym kworum stanowiącym 2/3 uprawnionych do głosowania. Wydawanie ostrzeżeń oraz rekomendacji dla uczestników rynku finansowego wymaga zgody większości stanowiącej 2/3 głosujących. O swoich decyzjach ESRB musi informować Radę UE oraz Komisję. Nie ma ona takiego obowiązku wobec Parlamentu, choć przedstawiciele makroostrożnościowego organu nadzoru informują Parlament o stanie swojej działalności w regularnych raportach, oraz podczas posiedzeń, na które mogą być w każdej chwili wezwani. Muszą one ponadto współpracować z Komitetem ECON, działającym przy Parlamencie Europejskim¹⁰.

W skali mikro za nadzór finansowy odpowiada Europejski System Organów Nadzoru Finansowego (European System of Financial Supervisors – ESFS), na który składają się przedstawiciele narodowych instytucji nadzoru oraz Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru (Joint Committee) koordynujący współpracę trzech Europejskich Urzędów Nadzoru (European Supervisory Authorities – ESAs) stworzonych po przekształceniu komitetów poziomu 2. Są to Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority – EBA)¹¹, Europejski Urząd Nadzoru Rynku Kapitałowego (European Securities and Markets Authority – ESMA)¹² oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA)¹³. Organy nadzoru mikroostrożnościowego, tzw. ESA (European

⁹ *Financial Supervision in the EU*, Financial Market Special, EU Monitor 84, 04.08.2011, s. 4–6.

¹⁰ S. Verhelst, *Renewed Financial Supervision in Europe*, Egmont Paper 44, Royal Institute for International Relations, Academia Press, Brussels, March 2011, s. 27–28.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 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.U. L 331 z 15.12.2010, s. 12–47.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 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.U. L 331 z 15.12.2010, s. 84–119.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE, Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 48–83.

Supervisory Authority – ESA) mają za zadanie zastąpić mało efektywny, zwłaszcza w kwestii współpracy, unijny system komitetów doradczych (komitetów poziomu 2). Ma to sprzyjać lepszemu monitoringowi zwłaszcza działalności konglomeratów finansowych, których działalność coraz częściej ma charakter transgraniczny. Zacieśniona współpraca ESA z narodowymi urzędami nadzoru, opierająca się na jednolitym zbiorze przepisów, powinna prowadzić do stopniowej harmonizacji oraz właściwej interpretacji prawa UE przez zarówno kraje członkowskie, jak i instytucje finansowe. Nowe organy oprócz przejęcia zadań komitetów poziomu 2 otrzymały dodatkowe kompetencje szczególnie w obszarze wnioskowania oraz oceny stosowania nowych rozwiązań technicznych. Nie sprawują one jednak (podobnie jak komitety poziomu 2) bezpośredniego nadzoru nad podmiotami finansowymi. Przepisy przewidują także uczestniczenie ESA w pracach nad planami naprawczymi dla instytucji finansowych zagrożonych niewypłacalnością. Istotną zmianą jakościową jest także powierzenie Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Rynku Kapitałowego nadzoru nad agencjami ratingowymi, nadane temu urzędowi odrębnym rozporządzeniem¹⁴. ESA współpracują także przy określaniu warunków działania dla transgranicznych konglomeratów finansowych. Forum dla tego rodzaju wymiany doświadczeń stanowi Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru, który to, wypełniając swoje funkcje, korzysta z danych uzyskanych od narodowych organów nadzoru. Jest to możliwe dzięki zacieśnionej i bardziej skoordynowanej formie współpracy narodowych organów nadzoru, które, kontrolując działalność konglomeratów finansowych, współpracują w ramach tzw. kolegiów (*colleges*), a wnioski i ustalenia z działalności nadzorczej nad instytucjami działającymi transgranicznie przekazują do Wspólnego Komitetu ESA¹⁵.

Wszystkie zmiany dotyczące nowej struktury nadzoru finansowego w UE zostały uwzględnione w odrębnej dyrektywie zmieniającej zapisy aktów prawnych obowiązujących w kwestii nadzoru. Jest to Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r., z uwagi na swój kompleksowy charakter zwana jest Dyrektywą Omnibus I. Jej zapisy weszły w życie od początku 2011 r.¹⁶

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 513/2011 z dnia 11 maja 2011 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, Dz.U. L 145 z 31.5.2011, s. 30–56.

¹⁵ S. Verhelst, *Renewed...*, *op. cit.*, s. 44.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/26/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 (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 120–161.

1.1. Nowe organy nadzoru finansowego na szczeblu mikroostrożnościowym

Pracami urzędów europejskich organów nadzoru (ESA) kierują Przewodniczący organizujący pracę Rad Organów Nadzoru oraz Dyrektorzy Wykonawczy wspomagający Zarządy poszczególnych ESA. W skład Rady Organów Nadzoru ESA wchodzi prezesi narodowych instytucji nadzoru z prawem głosu oraz bez prawa głosu: Przewodniczący, reprezentanci Komisji Europejskiej i Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz przedstawiciele pozostałych organów ESA. W przypadku Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w jego Radzie reprezentowany jest także Europejski Bank Centralny (bez prawa głosu) oraz przedstawiciele narodowych banków centralnych, którzy nie pełnią funkcji nadzorczych nad rynkiem finansowym w swoich krajach. Decyzje Rady są podejmowane zwykłą większością głosów lub, w szczególnych przypadkach (np. w kwestii standardów technicznych), większością kwalifikowaną (wcześniej ustala się wówczas procent głosów niezbędny do przyjęcia aktu prawnego). Równy dla wszystkich krajów członkowskich system reprezentacji głosów Rady budzi sprzeciw, zwłaszcza tych państw, których udział w danym segmencie rynku jest znaczący (np. Wielka Brytania, 30% rynku finansowego UE). Zarządami instytucji nadzoru na poziomie UE kieruje Przewodniczący. W skład Zarządów wchodzi po sześciu członków wybranych z grona Rady Organów Nadzoru, reprezentanci Komisji (po jednym w każdym ESA) oraz Dyrektorzy Wykonawczy. Zarządy podejmują decyzje według systemu zwykłej większości. Wybór Przewodniczących oraz Dyrektorów Wykonawczych jest dokonywany przez Rady Organów Nadzoru, jednak ostateczne zdanie leży w gestii Parlamentu Europejskiego. Może on bowiem sprzeciwić się wyborowi Przewodniczącego lub nie zatwierdzić wyboru Dyrektora Wykonawczego. Wszelkie decyzje podejmowane przez Rady Organów Nadzoru oraz Zarządy muszą być niezależne i obiektywne oraz odzwierciedlać interes całej UE. Kontroli działalności ESA sprzyjają m.in. wymogi publikowania przez organy nadzoru ze szczebla UE raportów rocznych. Wszystkie europejskie organy nadzoru mają jedną wspólną Komisję Odwoławczą (Board of Appeal), której głównym celem jest rozpatrywanie skarg i wniosków kierowanych przez podmioty prawne lub osoby fizyczne kwestionujące decyzje ESA. Każdy z ESA ma siedzibę w innym mieście (EBA w Londynie, ESMA w Paryżu, a EIOPA we Frankfurcie), co z punktu widzenia wymiany doświadczeń i informacji, nawet przy uwzględnieniu nowoczesnych metod komunikacji, utrudnia zacieśnioną współpracę¹⁷.

¹⁷ E. Ferran, *Understanding the New Institutional Architecture of EU Financial Market Supervision*, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, Paper No. 29/2011, May 2011, s. 12–30, 34–38.

Środki finansowe na działalność ESA pochodzą z UE (60%) oraz krajów członkowskich (40%), co ma z jednej strony dać niezależność europejskich organów nadzoru od instytucji UE oraz poszczególnych państw członkowskich z drugiej. ESMA, nadzorujący także agencje ratingowe, może czerpać zyski w postaci opłat od nadzorowanych agencji. Wielkość funduszy pozostających do dyspozycji ESA nie jest jednak wystarczająca, aby zapewnić organom nadzoru efektywne działanie na szczeblu UE. Do 2014 r. wszystkie organy mają dysponować łączną kwotą 149 mln euro, podczas gdy, dla porównania, koszty operacyjne brytyjskiego FSA (Financial Services Authority, narodowego organu nadzoru W. Brytanii) za 2009 r. (do marca 2010 r.) wynosiły 448 mln euro¹⁸.

W kwestii nadzoru ESA mają obowiązek monitorowania rozwoju rynku finansowego. Zostały one wyposażone w narzędzia służące do wypełniania tej funkcji. ESA mają prawo żądać informacji od narodowych organów nadzoru, co pozwala im na przeprowadzanie analiz niezbędnych do oceny sytuacji na rynku oraz ewentualnych zagrożeń. Z informacji zebranych przez ESA korzysta także ESRB. Uzyskane dane są także konieczne do inicjowania przez ESA oraz koordynacji tzw. stress-testów, których przeprowadzanie leży w gestii narodowych organów nadzoru. Ponadto ESA zostały uprawnione do tzw. przeglądu partnerskiego (*peer review*), polegającego na ocenie działalności innych organów nadzoru. ESA mogą prowadzić kontrole działań narodowych organów nadzoru (w ramach swoich kompetencji) pod kątem zgodności ich decyzji z prawem UE. Jednak procedura, której muszą przestrzegać w takich przypadkach, jest długa, a uprawnienia ESA dość ograniczone. Na przykład kontrola ma uzasadnienie wyłącznie w przypadkach, w których działalność narodowych organów nadzoru lub instytucji finansowych bezpośrednio im podlegających zagraża stabilności finansowej, czego ocena należy do Komisji. Zadaniem ESA jest wówczas określenie przyczyn zaistniałej niezgodności, wydanie rekomendacji co do pożądanych zmian oraz ustalenie ewentualnych form penalizacji¹⁹. ESA mają ponadto obowiązek opracowywania środków prawnych wobec poszczególnych podmiotów finansowych w szczególnych przypadkach, tj. sytuacjach kryzysowych, które mogą stanowić zagrożenie dla całego systemu finansowego UE, oraz których nie są w stanie uzdrowić działania podejmowane przez narodowe organy nadzoru. Rozwiązania proponowane przez ESA nie powinny jednak oddziaływać na politykę fiskalną kraju pochodzenia danej instytucji finansowej, np. skutkować koniecznością ponoszenia przez dane państwo dodatkowych kosztów, których wyasygnowanie może się wiązać ze wzrostem podatków²⁰.

W przypadkach konfliktu między narodowymi organami nadzoru, ESA prowadzą mediacje w sporach. W tym zakresie są upoważnione do wydawania wiążących

¹⁸ *Ibidem*, s. 39.

¹⁹ *Ibidem*, s. 39–40.

²⁰ *Ibidem*, s. 51–52.

decyzji (w praktyce podważania) odmiennych od tych wydanych przez narodowe instytucje nadzoru. Prawo takie przysługuje ESA tylko w sytuacjach, w których decyzje wydane przez narodowe instytucje nadzoru naruszają obowiązujące prawo UE²¹.

W zakresie tworzenia regulacji prace ESA powinny zmierzać w kierunku stworzenia tzw. *single EU rule book*, tj. opracowania jednolitego zbioru zasad obowiązujących cały rynek finansowy UE, którego zakres został jednak mało precyzyjnie wyznaczony. Do wypełniania tej funkcji ESA mogą korzystać z niewiążących instrumentów prawnych, np. zaleceń czy rekomendacji. Zastosowanie przez ESA wiążących aktów prawnych jest dość ograniczone. ESA mogą tworzyć przede wszystkim standardy techniczne. Mają one najczęściej postać np. wiążących rozporządzeń oraz opinii, których stosowanie nie jest obligatoryjne dla podmiotów finansowych, ale rekomendowane. Powyższe akty prawne muszą zostać zatwierdzone przez Komisję, mimo że w rzeczywistości trudno wśród jej członków znaleźć przedstawicieli dysponujących wiedzą w zakresie finansów, umożliwiającą zakwestionowanie rozwiązań zaproponowanych przez ekspertów (znających także praktykę) z ESA. Treść proponowanych przez ESA wiążących aktów prawnych musi być przyjęta przez Komisję, a następnie zostać poddana pod głosowania w Parlamencie i Radzie, które mogą (w ciągu 3 miesięcy) wyrazić swoje zastrzeżenia²².

ESA są zobowiązane do wzmacniania ochrony usługobiorców korzystających z produktów oferowanych przez instytucje finansowe. Mogą inicjować akcje mające na celu podnoszenie wiedzy klientów instytucji finansowych, zwłaszcza w przypadku coraz bardziej dostępnych nowoczesnych produktów finansowych. Inną formą wspierania klientów instytucji finansowych przez ESA jest koordynowanie wysiłków regulatorów zmierzających do maksymalnego ujednoczenia systemów gwarancji depozytów stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie. ESA, podobnie jak ESRB, spełniają funkcje informacyjne wobec instytucji UE oraz uczestników rynku finansowego. Służą temu publikowane przez ESA cykliczne raporty²³.

Zakres funkcji ESA, do wypełniania których zostały one uprawnione, jest zatem niewątpliwie szerszy niż kompetencje komitetów poziomu 2. Niemniej jednak wśród uprawnień ESA wciąż nie ma możliwości sprawowania bezpośredniego nadzoru nad instytucjami finansowymi (z wyjątkiem transgranicznych konglomeratów finansowych)²⁴. Tego typu kontrola pozostaje zatem w gestii narodowych organów nadzoru.

²¹ S. Verhelst, *Renewed...*, *op. cit.*, s. 42.

²² *Ibidem*, s. 40–41.

²³ *Ibidem*, s. 45–46.

²⁴ E. Ferran, *Crisis-Driven EU Financial Regulation Reform*, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, Paper No. 6/2012, March 2012, s. 28.

1.2. Ocena kompetencji i struktury Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB)

Zmiany w systemie nadzoru, jakie zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2011 r., mimo że w wielu obszarach są niewystarczające, należy uznać, iż zmierzają w pożądanym kierunku. Nadzór finansowy ze szczebla UE zaczął odgrywać większą rolę niż w przypadku poprzedniego rozwiązania, tj. systemu komitetów poziomu 2 i 3. Podział struktury nadzoru na dwa poziomy (*twin peaks*) należy uznać za uzasadniony. Odzwierciedla on bowiem obecne zmiany na rynkach finansowych, tj. ich coraz większą współzależność oraz zwiększającą się możliwość wystąpienia ryzyka systemowego, czego kontroli służy nadzór na poziomie makroostrożnościowym oraz potrzebę kontroli działalności poszczególnych instytucji finansowych, za którą odpowiada nadzór na poziomie mikroostrożnościowym.

Mimo właściwego kierunku zmian w zakresie struktury nadzoru rynku finansowego ze szczebla UE, modyfikacje zakresu kompetencji poszczególnych organów wprowadzone w 2011 r. były wciąż niewystarczające. Ograniczały bowiem skuteczność wykonywania przez poszczególne jednostki (organy, rady) powierzonych im funkcji, które niekiedy zostały zbyt mało precyzyjnie lub zachowawczo ujęte w aktach prawnych wyznaczających ramy działania nowej struktury nadzoru.

Organ nadzoru nad ryzykiem systemowym, jakim jest ESRB, powinien charakteryzować się nieograniczonym dostępem do informacji o trendach nie tylko w sektorze finansowym, ale gospodarce jako takiej. Instytucja pełniąca powyższą funkcję powinna mieć prawo żądania od wszystkich uczestników rynku wszelkich informacji na temat ich kondycji finansowej, a także w uzasadnionych przypadkach mieć prerogatywy do przeprowadzania ich kontroli²⁵. Nadzorca odpowiadający za stabilność finansową musi być uprawniony do dokonywania interwencji na rynkach finansowych w przypadku wystąpienia kryzysu (pożyczkodawca ostatniej instancji). Instytucjami, które dysponują wyższym zakresem kompetencji, są najczęściej banki centralne, jednakże część z nich (zwłaszcza w ostatnim dziesięcioleciu) straciła uprawnienia do kontroli instytucji finansowych, które zostały przejęte przez wyspecjalizowane agencje nadzoru finansowego. Dlatego rozwiązanie zastosowane w UE, tj. ESRB – odrębny komitet składający się z przedstawicieli zarówno organów nadzoru, jak i banków centralnych – wydaje się bardziej skuteczną propozycją niż stosowana przed 2011 r. struktura nadzoru. Aby zapewnić działaniom ESRB większą efektywność, należałoby jeszcze bardziej wzmocnić udział EBC w pracach organu nadzoru makroostrożnościowego²⁶. Do takiego rozwiązania zmierzają ostat-

²⁵ E.J. Pan, *Four challenges to financial regulatory reform*, Cardozo Legal Studies Research Paper No. 280, Villanova Law Review, Vol. 55, 10.12.2009, s. 118–120.

²⁶ P. Delimatsis, *Financial Innovation and Prudential Regulation – The New Basel III Rules*, World Trade Centre, TILEC Discussion Paper DP 2012-016, Tilburg 23.04.2012, s. 25.

nie propozycje Komisji Europejskiej mające na celu stworzenie jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego w ramach tzw. unii bankowej²⁷.

Wśród celów przypisanych działaniom ESRB jest dążenie do harmonizacji prawa finansowego obowiązującego w krajach członkowskich, co powinno sprzyjać procesowi integracji rynków finansowych w UE. Jednak w dotychczasowych aktach prawnych brak jest zapisów wyposażających ESRB w odpowiednie kompetencje, dzięki którym mogłaby ona realizować przypisane sobie zadania. Do zmian legislacyjnych upoważnione są jedynie instytucje UE, takie jak Parlament Europejski, Rada UE czy Komisja.

W akcie prawnym powołującym ESRB do życia nie przewidziano uprawnień tego organu do wprowadzania zmian w regulacjach obowiązujących instytucje finansowe w UE, tj. narzędzi niezbędnych do kontrolowania polityki ostrożnościowej w skali makro. ESRB nie może również nakładać sankcji wobec podmiotów, które nie zastosują się do jej zaleceń i rekomendacji. Wobec tych ograniczeń jej rola jest dużo mniej doniosła niż podobnych organów działających np. w USA. W Stanach Zjednoczonych odpowiednik ESRB, tj. Financial Stability Oversight Council (FSOC), ma wpływ na kształt regulacji w odniesieniu do rynku finansowego. Może także, w przeciwieństwie ESRB, decydować o uznaniu niektórych instytucji za tzw. ważne systemowo (*systemically important*) lub zbyt duże, aby upaść/je ratować (*too big to fail/be saved*) i wymagać od nich spełnienia specjalnych wymogów. Duża liczba osób odpowiedzialnych za procesy decyzyjne w danym organie może dodatkowo negatywnie oddziaływać na efektywność jego funkcjonowania. Rada Generalna ESRB składa się aż z 65 członków, podczas gdy w przypadku FSOC jest to tylko 15 przedstawicieli rynków finansowych²⁸.

ESRB powierzono zadania związane z monitorowaniem bieżącej sytuacji na rynkach oraz identyfikowaniem potencjalnych zagrożeń dla stabilności finansowej. Nie został on wyposażony w funkcje zarządzania kryzysem oraz reagowania w przypadku jego wystąpienia²⁹. Mandat, którym dysponuje ESRB, jest mało przejrzyste sformułowany, zwłaszcza w zakresie określenia roli, jaką Rada mogłaby odegrać w przypadku kryzysu finansowego. Być może legislatorzy chcieli uniknąć sytuacji, w której wydanie błędnego ostrzeżenia przez ESRB może być mniej szkodliwe niż jego zaniechanie, nawet, gdy sytuacja uzasadnia takie działanie nadzorca. Zbyt częste ostrzeżenia, zwłaszcza gdy w praktyce okazują się nietrafne, prowadzą do zwiększenia dystansu uczestników rynku do ocen wydawanych przez organ nadzoru, przez co osłabiają jego reputację³⁰.

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *A Roadmap towards a Banking Union*, COM/2012/0510 final – 2012, s. 2–10. Szerzej pkt. 2.

²⁸ *Financial Supervision in the EU*, *op. cit.*, s. 4–6.

²⁹ E.J. Pan, *Four challenges...*, *op. cit.*, s. 120.

³⁰ S. Verhelst, *Renewed...*, *op. cit.*, s. 29.

Kolejnym zastrzeżeniem wobec warunków funkcjonowania ESRB jest oddzielenie jej działalności od EBC, co może prowadzić do pominięcia kwestii polityki pieniężnej przy ocenie ryzyka finansowego. Pewne decyzje banków centralnych (np. obniżka stóp oprocentowania) mogą mieć istotny wpływ na powstanie makroekonomicznych warunków sprzyjających rozwojowi baniek spekulacyjnych, np. przewartościowaniu niektórych rodzajów aktywów, które są przedmiotem obrotu (w postaci zabezpieczeń kredytów lub instrumentów bazowych) na rynkach finansowych. Niedowartościowanie wpływu tego rodzaju czynników może negatywnie oddziaływać na jakość ostrzeżeń wydawanych przez ESRB. Z drugiej strony Rada, odnosząc się do rynku finansowego w skali makro, może wydawać zalecenia, których wykonanie będzie wiązało się np. ze zmianami w polityce prowadzenia działalności wszystkich instytucji, w tym także i tych, które, mimo pogarszającej się sytuacji makroekonomicznej, nie odczuwają skutków załamania. To z kolei może narazić je na niepotrzebne dodatkowe koszty, w warunkach recesji mogące spowodować znaczne pogorszenie ich sytuacji finansowej³¹.

Zastrzeżenia co do niezależności decyzji ESRB od celów narodowych banków centralnych może budzić zbyt duża liczba przedstawicieli banków centralnych (3/4 członków Rady to przedstawiciele tych instytucji). Są oni niewątpliwie fachowcami w dziedzinie bankowości, jednak, wzięwszy pod uwagę jeden z głównych celów ESRB, dobrze byłoby, gdyby w jej strukturach było więcej przedstawicieli reprezentujących także inne sektory gospodarki, bowiem często to właśnie tam mogą występować szoki cenowe, które przyczyniają się do problemów na rynkach finansowych. Tak było w przypadku przewartościowania aktywów na rynku nowych technologii (2000 r.) czy nieruchomości (2007 r.)³². Jednak udział reprezentantów ECB w ESRB należy uznać za jak najbardziej pożądany i być może powinien on zostać zwiększony kosztem przedstawicieli narodowych banków centralnych, którzy mogą forsować działania zmierzające ku wzmocnieniu interesów swoich własnych krajów członkowskich, a te niekoniecznie muszą być zbieżne z interesami UE. Na przykład połączenie funkcji dbania o stabilność finansową, rozumianą jako zapobieganie wystąpieniu ryzyka systemowego, oraz cel, który najczęściej przyświeca przedstawicielom banków centralnych, tj. ograniczenie inflacji, powoduje oczywisty konflikt interesów. Bardziej restrykcyjna polityka pieniężna (podwyższenie stóp procentowych), pożądana w przypadku konieczności obniżenia poziomu inflacji, może też prowadzić do zachwiania stabilności finansowej. Pozyskiwanie finansowania na rynku jest wówczas droższe zarówno dla klientów banków, jak i ich samych. Wyższe stopy procentowe przekładają się na koszt usług, na korzystanie z których może pozwolić sobie mniej klientów. Banki zaś wobec doświadczenia problemów z pozyskiwaniem finansowania mogą utracić płynność, co w przypadku

³¹ *Financial Supervision in the EU...*, op. cit., s. 6.

³² S. Verhelst, *Renewed...*, op. cit., s. 30.

dużych instytucji finansowych może wywołać efekt zarażania (ryzyko systemowe). I odwrotnie, poprawa płynności banków poprzez np. obniżenie rezerw obowiązkowych (towarzyszące polityce ekspansywnej) może ustabilizować system finansowy, ale nadmiar gotówki w obiegu prowadzi do inflacji, co najczęściej jest sprzeczne z celami banków centralnych (choć nie wszystkich) w UE³³. Dlatego wzmocniona reprezentacja EBC w Radzie byłaby uzasadniona, jednak powinny jej towarzyszyć zmiany w funkcjach, do wypełniania których jest zobowiązany Europejski Bank Centralny. Po pierwsze jego głównym celem nie powinno być jedynie utrzymywanie stabilności cen, a po drugie należałoby rozważyć zapewnienie mu możliwości dokonywania interwencji w sytuacjach zagrażających stabilności strefy euro. Innym rozwiązaniem mogłoby być powołanie do życia współpracującego z organem nadzoru ze szczebla UE specjalnego mechanizmu uporządkowanej likwidacji zagrożonych instytucji finansowych. Taki właśnie projekt, choć wciąż w fazie przygotowań i negocjacji, jest częścią wspomnianej wcześniej unii bankowej. Należy jednak pamiętać, że sam EBC jest bankiem centralnym państw strefy euro, i to ich interesy reprezentuje przede wszystkim. Zatem nadreprezentacja jego członków w ESRB może budzić uzasadnione zastrzeżenia pozostałych państw członkowskich UE.

Mimo powyższych zastrzeżeń trudno nie dostrzec argumentów przemawiających na korzyść stopniowego, mniej radykalnego wprowadzania zmian w nadzorze ze szczebla UE. Władza, którą dysponuje ESRB, mimo braku wzmacniających ją narzędzi, i tak wobec pozycji tej instytucji na rynku finansowym UE jest znacząca. Dzięki współpracy ESRB z europejskimi bankami centralnymi oraz narodowymi organami nadzoru decyzje Rady są oparte na analizach pochodzących z wielu źródeł, co czyni je bardziej uzasadnionymi. Dlatego, nawet jeśli niewypełnienie rekomendacji wydawanych przez ESRB nie jest zagrożone sankcjami, instytucje finansowe nie powinny lekceważyć zaleceń Rady. Upublicznienie braku dostosowania się podmiotów finansowych do wytycznych ESRB może bowiem prowadzić do uznania ich za mało wiarygodnych kontrahentów lub usługodawców, co może przełożyć się na ostracyzm ze strony pozostałych uczestników rynku finansowego³⁴. Ponadto każda z instytucji finansowych (lub organów nadzoru), zgodnie z zasadą *comply or explain*, jest zobowiązana do przedstawienia rzetelnych argumentów uzasadniających jej odstępianie od zastosowania się do rekomendacji Rady³⁵.

³³ J. De Georgio, *Recent challenges of inflation targeting*, Bank for International Settlements, BIS Papers No. 51, March 2010, s. 9–10.

³⁴ *Financial Supervision in the EU...*, *op. cit.*, s. 5–8.

³⁵ E. Wymeersch, *The Institutional reforms of the European Financial Supervisory System, an interim report*, Financial Law Institute, Ghent University, ECGI, Working Paper No. 2010-01, Jan 2010, s. 8–9.

1.3. Ocena funkcji i struktury europejskich organów nadzoru (ESA)

Oprócz organu nadzorującego występowanie ryzyka systemowego reformy struktury wymaga także organ nadzoru ostrożnościowego, tj. kontrolujący działalność poszczególnych instytucji finansowych podzielonych na trzy główne sektory: bankowy, rynku papierów wartościowych oraz ubezpieczeniowy (ESA). Wśród zadań ESA, stanowiącej drugi poziom zmodyfikowanej struktury nadzoru, jest także wyznaczanie standardów ochrony klientów oraz zasady *business conduct*³⁶. Połączenie funkcji nadzoru ostrożnościowego z ochroną klienta, co jest udziałem wciąż obowiązującej struktury nadzoru, może jednak prowadzić do konfliktu interesu³⁷. Wymogi wobec instytucji finansowych mają na celu wzmocnienie ich sytuacji finansowej, co jest możliwe dzięki podnoszeniu kapitałów własnych, na które można przeznaczyć ponadprzeciętne przychody z działalności. W przypadku działań zmierzających do ochrony klienta cel jest zgoła odmienny. Instytucje finansowe mają prowadzić działalność tak, aby to interes klienta, a nie ich własny, był dla nich priorytetem. Może to implikować konieczność dokonywania wyborów, które z punktu widzenia instytucji finansowej nie będą dla niej korzystne, będą się bowiem wiązać z dodatkowym ograniczeniem zysku. Przykładem ilustrującym taki problem jest np. konieczność ponoszenia przez banki opłat z tytułu ubezpieczenia depozytów klientów. Dlatego być może bardziej uzasadnionym rozwiązaniem niż łączenie funkcji ochrony klienta z nadzorem ostrożnościowym, jest przeniesienie kompetencji związanych z zabezpieczaniem interesów odbiorców usług finansowych do odrębnej instytucji i/lub agencji współpracującej z ESA oraz z ESRB³⁸. W ramach proponowanej przez Komisję Europejską unii bankowej są plany utworzenia jednolitego systemu gwarancji depozytów, który stanowiłby wspólny dla wszystkich krajów członkowskich system ochrony oszczędności. Prace nad osiągnięciem konsensusu co do zakresu kompetencji, sposobów finansowania oraz zasad ochrony deponowanych w bankach środków są w toku, a kontrowersje towarzyszące kształtowi tego projektu oddalają w czasie jego wprowadzenie w życie³⁹.

Istniejące od 2011 r. zmiany w strukturach i kompetencjach organów nadzoru na poziomie UE są niewątpliwie kolejnym krokiem w kierunku stopniowej integracji. Jednak rozszerzeniu funkcji zapewniającym ESA nieograniczoną (nie dzieloną z narodowymi organami nadzoru) decyzyjność w kwestiach nadzoru nad rynkiem finansowym UE muszą towarzyszyć zmiany w kilku obszarach. Konieczne jest wypracowanie jasnej struktury organizacyjnej nadzoru rynku finansowego UE,

³⁶ E.J. Pan, *Four Challenges...*, *op. cit.*, s. 116.

³⁷ E. Ferran, *Understanding...*, *op. cit.*, s. 40.

³⁸ *A comprehensive EU response to the financial crisis: a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone*, Press Release, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-679_en.htm?locale=en (01.08.2013).

³⁹ *Till default do us part*, „The Economist”, 08.06.2013, s. 73–74.

uwzględniającej takie kryteria jak określenie stopnia podległości instytucji i organów w ramach struktury, oraz zakresu ich odpowiedzialności i ewentualnie możliwości delegowania poszczególnych zadań.

ESA, podobnie jak ESRB, nie mają uprawnień regulacyjnych, mogą jedynie wydawać decyzje wiążące dla podmiotów finansowych, których sytuacja finansowa tego wymaga, muszą one być zatem uzasadnione⁴⁰. Należy jednak zauważyć, że spektrum możliwości oddziaływania ESA na instytucje finansowe zostało poszerzone o nowe kompetencje, np. *naming and shaming*, tj. publiczne wyrażanie dezaprobaty czy krytyki wobec sposobu zarządzania lub sytuacji finansowej danej instytucji finansowej⁴¹. Negatywna opinia ważnej instytucji, jaką są ESA, może zniechęcić potencjalnych klientów i/lub kontrahentów do współpracy z krytykowanym podmiotem, co samo w sobie stanowi bodziec wymuszający wprowadzenie zmian o charakterze naprawczym, ukierunkowanym na skorygowanie zastrzeżeń europejskiego organu nadzoru. Opinie ESA mogą zatem pełnić funkcje podobne do ratingu wystawianego przez agencje, z tą różnicą, że dotyczą one z reguły sytuacji kryzysowych, tj. są raczej, negatywne niż pozytywne.

ESA mogą wymagać od narodowych organów nadzoru wypełniania wydanych im poleceń wtedy, gdy na rynkach finansowych ogłoszono wystąpienie sytuacji wyjątkowej lub gdy łamane jest prawo UE. Jednak to Komisja decyduje o uznaniu danej sytuacji za wyjątkową, a ESA mogą tylko decydować o ewentualnych sankcjach. W innych sytuacjach, gdy na przykład wypełnienie danego zalecenia jest pożądane, ponieważ zastosowanie się danego podmiotu do rekomendacji ESA mogłoby zażegnać wystąpienie kryzysu, uprawnienia jakimi dysponują ESA są bardzo ograniczone. Udział ESA w tworzeniu nowego obowiązującego wszystkie kraje członkowskie (wiążącego) prawa ma zastosowanie głównie do standardów technicznych. Jednak i w tym przypadku są to jedynie propozycje zmian, które wymagają akceptacji pozostałych instytucji UE (Komisji, a potem Rady i Parlamentu) biorących udział w tworzeniu prawa⁴². Współdziałanie tak wielu instytucji w pracach nad aktami prawnymi dotyczącymi standardów technicznych przygotowywanych przez ESA jest niekorzystny z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze ogranicza niezależność ESA, a po drugie znacznie wydłuża prace legislacyjne nad rozwiązaniami, których zbyt późna implementacja może w przypadkach kryzysu finansowego, gdy rozwój sytuacji jest szczególnie dynamiczny, okazać się nieskuteczna. Natomiast to ESA mają najbliższy kontakt z narodowymi organami nadzoru kontrolującymi instytucje finansowe, zatem mają one dużo większą wiedzę w aktualnych potrze-

⁴⁰ H. Van Meerten, A. Ottow, *The proposals for the European Supervisory Authorities: the right (legal) way forward?*, Clifford Chance, New York, 02.12.2009, s. 14–17, <http://ssrn.com/abstract=1517371> (dostęp: 01.08.2013).

⁴¹ E. Ferran, *Understanding...*, *op. cit.*, s. 41.

⁴² S. Verhelst, *Renewed...*, *op. cit.*, s. 49.

bach regulacyjnych. Ich rola w pracach nad zmianami w prawie obowiązującym rynki finansowe powinna być dużo bardziej doniosła, co nie oznacza, że powinny one zyskać wyłączone uprawnienia legislacyjne. Europejskie Organy Nadzoru (przy skróconej drodze legislacyjnej) powinny mieć jednak możliwość inicjowania aktów prawnych, niezbędnych do szybkiego wdrożenia w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, którą ogłaszałyby np. EBC wraz z FSFB.

Wśród funkcji ESA brakuje uprawnień do sprawowania nadzoru nad instytucjami finansowymi, których działalność wciąż, tj. podobnie jak w przypadku poprzedniej struktury nadzorczej, jest kontrolowana przez narodowe organy nadzoru. Powodem braku reformy w tym zakresie jest najprawdopodobniej koszt sprawowania takiego nadzoru oraz związana z nim odpowiedzialność finansowa. W przypadku zagrożenia nadzorowanej instytucji upadłością (lub uznania, że jest ona „zbyt duża by upaść”) to narodowy organ nadzoru, a nie ESA, jest obciążony decyzją co do formy ewentualnej pomocy, której koszty poniosą podatnicy kraju pochodzenia danej instytucji finansowej. ESA dysponują po pierwsze zbyt małymi funduszami przeznaczonymi na swoją działalność, po drugie nie mają one możliwości finansowego wspomaganie instytucji doświadczających problemów z płynnością. ESA nie mogą bowiem korzystać z pomocy pożyczkodawcy ostatek instancji, żadna z instytucji czy organów UE nie pełni tej funkcji. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest przeniesienie kosztów nadzoru do strefy fiskalnej krajów członkowskich⁴³. Wobec powyższego kontrola funkcjonowania podmiotów finansowych działających w obrębie danego państwa powinna pozostać w gestii narodowego organu nadzoru. Jednak w przypadku instytucji działających transgranicznie (niekoniecznie konglomeratów) to ESA, pod warunkiem wyposażenia ich w dodatkowe środki finansowe oraz niezbędne kompetencje, mogłyby sprawować i odpowiadać za nadzór.

ESA mają kompetencje do rozsądzania sporów między narodowymi organami nadzoru. Jednak, po pierwsze, zgodnie z obowiązującym prawem mediacje ESA musi poprzedzić faza rekonyliacyjna, której limit czasowy nie został prawnie określony, po drugie zaś decyzja ESA nie może stanowić zbyt dużego obciążenia kosztami państwa członkowskiego (limit dla finansowych reperkusji). Oba ograniczenia wynikają z obawy krajów członkowskich przed przypisaniem ESA zbyt dużych uprawnień i stanowią element tzw. *safeguard clause*, tj. klauzuli bezpieczeństwa⁴⁴. Wskazuje to na ich niechętny stosunek do przekazywania zbyt daleko idących uprawnień organom UE. Wzmocnienie roli organów nadzoru ze szczebla UE wymaga jednak zmiany optyki postrzegania roli ESA. Kraje członkowskie w obliczu kryzysu oraz jego następstw, ale przy uwzględnieniu dalszej perspektywy (konkurencja ze strony USA, Chin czy Indii), mimo własnych narodowych intere-

⁴³ *Ibidem*, s. 48–49.

⁴⁴ *European Parliament finalises Financial Supervisory Architecture*, Linklaters, 05.10.2010, s. 4, <http://www.linklaters.com/pdfs/mkt/london/A12544968.pdf> (dostęp: 01.08.2013).

sów powinny zacząć wspierać inicjatywy służące scalaniu UE, z których jedną jest scentralizowany system nadzoru i regulacji rynku finansowego UE. Naturalnie implementacja zmian przy zachowaniu powyższych założeń wymaga czasu, którego wobec rosnącej dynamiki przeobrażeń gospodarki światowej jest coraz mniej⁴⁵.

1.4. Kompetencje narodowych organów nadzoru

Współpraca między narodowymi organami nadzoru jest znacznie utrudniona, głównie z powodu różnych struktur nadzoru stosowanych w poszczególnych krajach UE (prezentują różne modele: scentralizowane, poziome lub pionowe)⁴⁶. Zastosowanie odmiennych struktur o często różnych kompetencjach na różnych szczeblach nie ułatwia wymiany danych i współpracy między odpowiadającymi sobie organami nadzoru. Stanowi bowiem przeszkodę w wypracowaniu prostych schematów komunikacji. Ujednoczenie standardów w tym zakresie, tj. wprowadzenie wymogu zastosowania podobnych struktur narodowych organów nadzoru, umożliwiłoby szybsze zawieranie porozumień oraz docieranie do właściwych jednostek (wyposażonych w pożądane informacje)⁴⁷.

Sprawowanie przez narodowe organy nadzoru faktycznej kontroli na instytucjami finansowymi daje im nie tylko dużo szersze kompetencje, ale także dużo więcej pracy. Gdyby to ESA miały przejąć te funkcje, wiązałyby się to z koniecznością zatrudnienia w nich większej liczby pracowników, co niewątpliwie przyczyniłoby się nie tylko do zwiększonych kosztów, ale i problemów z rozbudowaną strukturą organizacyjną ESA⁴⁸. Dlatego uzasadnione wydaje się pozostawienie niektórych kompetencji nadzorczych w rękach narodowych organów nadzoru, zwłaszcza w kwestii kontroli prac instytucji finansowych, które nie działają transgranicznie oraz nie są „zbyt duże by upaść”.

Narodowe organy nadzoru weryfikują zgodność z prawem, także tym ze szczebla UE, działań podejmowanych przez instytucje finansowe. W ich gestii jest też ocena kondycji sektora finansowego. Obie kompetencje dają im dużą wiedzę o problemach na rynku finansowym oraz zmianach zachodzących w jego strukturze. Wzajemna wymiana doświadczeń powinna być zatem ściślejsza. W reformie nadzoru obowiązującej od 2011 r. zadbano o stworzenie bardziej efektywnego forum współpracy. Wymiana informacji ma się odbywać w formie tzw. kolegiów nadzorców, którym

⁴⁵ E. Ferran, *Understanding...*, *op. cit.*, s. 64–66.

⁴⁶ Szerzej: E.M. Cervellati, E. Fioriti, *Financial Supervision in EU Countries*, EFMA Annual Meeting, Helsinki, 25-29.06.2003, s. 2–3, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=873064 (dostęp: 01.08.2013).

⁴⁷ D. Masciandaro, M.J. Nieto, M. Quintyn, *Will They Sing the Same Tune? Measuring Convergence in the new European System of Financial Supervisors*, IMF Working Paper WP/09/142, s. 22.

⁴⁸ S. Verhelst, *Renewed...*, *op. cit.*, s. 58.

przypisano dużo większą rolę niż miało to miejsce przed reformą. Wtedy zacieśnianiu współpracy służyły tylko memoranda (MoU), których zawieranie było dobrowolne, oraz spotkania, które nie miały charakteru formalnego. Jednak współpraca między kolegiami, zwłaszcza w kwestii nadzoru nad instytucjami transgranicznymi, wciąż pozostawia wiele do życzenia z uwagi na niską efektywność⁴⁹. Narodowe organy nadzoru nadal mogą decydować o zakresie wymiany informacji. Potrzebne są zatem rozwiązania o bardziej obligatoryjnej niż dyskrecyjnej formie.

Jeśli chodzi o zmiany kompetencji narodowych organów nadzoru, nowością jest koncepcja tzw. istotnych oddziałów (*significant branches*), tj. oddziałów instytucji kredytowych operujących w innych państwach członkowskich niż ich kraj pochodzenia. Są to podmioty nadzorowane przez organ nadzoru kraju macierzystego, które zostały uznane za istotne z punktu widzenia interesu gospodarczego państwa, w którym prowadzą działalność⁵⁰. Za takie można uznać np. instytucje kredytowe⁵¹, których oddział ma przekraczający 2% udział w rynku depozytów w danym państwie lub też których zamknięcie mogłoby przyczynić się naruszenia równowagi płatniczej lub płynnościowej w kraju przyjmującym⁵². Uznanie oddziałów danego banku za istotne powinno skutkować zacieśnioną współpracą organów nadzoru państw, w których operuje spółka-matka oraz podlegająca jej kontroli spółka-córka (oddział). Również i w tej kwestii widać wyraźnie, że najwięcej problemów powoduje nadzór nad instytucjami transgranicznymi, co uzasadnia przeniesienie tej kompetencji do ESA.

2. JEDNOLITY MECHANIZM NADZORCZY – PIERWSZY Z FILARÓW UNII BANKOWEJ

Niedoskonała struktura nadzoru finansowego ze szczebla UE, wprowadzona w następstwie kryzysu z 2007 r., wymaga kolejnych korekt. Okazała się bowiem nieskuteczna w zapobieganiu wystąpieniu kolejnych załamań na rynku finansowym (kryzysu zadłużeniowego), ale także mało efektywna w pokonywaniu problemów będących ich wynikiem. Na podstawie badań przeprowadzonych przez Centre for European Policy Studies wykazano, że jeśli banki mają możliwość transgranicznego

⁴⁹ *Ibidem*, s. 57.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 19.

⁵¹ Instytucje kredytowe, tj. definiowane w UE jako podmioty wykonujące usługi finansowe polegające głównie na przyjmowaniu depozytów oraz udzielaniu kredytów, a także związane z pieniądzem elektronicznym, zwane w praktyce także bankami.

⁵² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/111/WE z dnia 16 września 2009 r. zmieniająca dyrektywy 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2007/64/WE w odniesieniu do banków powiązanych z centralnymi instytucjami, niektórych pozycji funduszy własnych, dużych ekspozycji, uzgodnień w zakresie nadzoru oraz zarządzania w sytuacji kryzysowej, Dz.U. L 302 z 17.11.2009, s. 97–119.

świadczenia swoich usług, organ nadzorujący ich działalność także powinien mieć charakter paneuropejski, tj. być wspólny dla wszystkich krajów członkowskich⁵³. Dlatego też powstała koncepcja stworzenia unii bankowej, do której powstania przyczyniły się także i inne argumenty. Po pierwsze jest ona wynikiem koniecznych reform ukierunkowanych na zwiększenie stabilności finansowej Unii Europejskiej, zwłaszcza w obliczu kryzysów finansowych o różnej proveniencji (bankowych, zadłużeniowych) oraz recesji gospodarczej będącej ich skutkiem⁵⁴. Po drugie proces tworzenia zintegrowanych ram finansowych, w które wpisuje się unia bankowa, jest także jednym z filarów projektu docelowej Unii Gospodarczej i Walutowej.

Mimo że koncepcję unii bankowej zaprezentowano po raz pierwszy w sprawozdaniu *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*, opublikowanym w czerwcu 2012 r.⁵⁵, to bardziej szczegółowo kształt idei zintegrowania ram finansowych zawarto w dokumencie wydanym przez Radę Europejską w połowie grudnia 2012 r.⁵⁶ Unia bankowa ma się zatem składać z trzech zasadniczych elementów: europejskiego nadzoru bankowego, europejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz europejskiego mechanizmu uporządkowanej likwidacji banków. Projekty każdego z powyższych elementów są na różnych poziomach zaawansowania jeśli chodzi o ich przygotowanie do implementacji. System nadzoru bankowego z poziomu UE, zwany jednolitym mechanizmem nadzorczym (Single Supervisory Mechanism – SSM) ma zostać wdrożony jako pierwszy. Prace nad jego ostatecznym kształtem są najbardziej zaawansowane. Należy jednak podkreślić, że, aby cała koncepcja mogła efektywnie funkcjonować i spełnić pokładane w niej nadzieje, konieczne jest zakończenie implementacji całego projektu, tj. wdrożenie wszystkich elementów unii bankowej⁵⁷.

Zgodnie z najnowszymi ustaleniami jednolity mechanizm nadzoru bankowego zacznie działać od września 2014 r.⁵⁸, chociaż zapewne do w pełni efektywnego funkcjonowania potrzeba będzie jeszcze co najmniej kilku miesięcy. Koszty działalności nowej struktury nadzoru mają ponieść wszystkie podmioty objęte jej nadzorem, przy czym wysokość opłat ma zależeć od sumy aktywów ważonych ryzykiem⁵⁹.

⁵³ K. Lanoo, *Concrete steps towards more integrated financial oversight: the EU response to crisis*, Centre for European Policy Studies, Task Force Report, 2008, s. 28–36.

⁵⁴ E. Liikanen, *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, 2 October 2012, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf (dostęp: 01.11.2013).

⁵⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf (01.11.2013).

⁵⁶ <https://www.ecb.europa.eu/ssm/pdf/4preport/fourpresidentsreport2012-12-05PL.pdf> (dostęp: 01.11.2013).

⁵⁷ N. Veron, *A realistic bridge towards European banking union*, Breugel Policy Contribution, 2013/09, June 2013, s. 1–2.

⁵⁸ D. Hübner, *Europa nie ma chwili do stracenia*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1073752.html?print=tak&p=0> (dostęp: 10.01.2014).

⁵⁹ M. Zaleska, *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa, 2013, s. 25.

2.1. Nowa struktura Europejskiego Banku Centralnego oraz jednolitego mechanizmu nadzoru bankowego

W ramach Europejskiego Banku Centralnego funkcjonują dwa główne organy⁶⁰:

- 1) Rada Prezesów, która składa się z członków Zarządu i prezesów banków centralnych państw członkowskich należących do strefy euro; jest ona odpowiedzialna głównie za prowadzenie polityki pieniężnej;
- 2) Zarząd EBC, organ wykonawczy, tworzony przez ekspertów o nieposzlakowanej opinii: prezesa, wiceprezesa oraz 4 członków zarządu mianowanych na 8 lat.

Do sprawowania funkcji nadzoru ma zostać powołany kolejny organ, tj. Rada Nadzoru, pozostający jednak poza strukturą organizacyjną EBC. Pracami Rady będzie kierować przewodniczący oraz jego zastępca. W skład nowego gremium ma wejść także czterech przedstawicieli wybranych przez Radę Prezesów, przedstawiciele organów nadzoru z państw biorących udział w unii bankowej oraz obserwator Komisji Europejskiej bez prawa głosu. Głównym zadaniem Rady Nadzoru będzie opracowywanie projektów, które przed wcieleniem w życie będą musiały zostać zatwierdzone przez Radę Prezesów. Projekt będzie przyjęty, jeśli Rada Prezesów nie zgłosi do niego zastrzeżeń w ciągu 10 dni roboczych⁶¹. Skład Rady Prezesów stawia zaś w uprzywilejowanej pozycji kraje ze strefy euro. Tylko one są bowiem reprezentowane w tym gremium.

Dla zapewnienia konsultacji prawnych służyć ma panel do spraw rewizji (*Panel of Review*), składający się z przewodniczącego oraz pięciu członków i ich zastępców. Jego zadaniem będzie weryfikacja zgodności decyzji i projektów z obowiązującymi przepisami, zwłaszcza w przypadkach zgłoszenia zastrzeżeń przez osoby fizyczne lub prawne. Jednak ostateczne zdanie co do wykonania decyzji ma zależeć od Rady Prezesów. Podobnym celom ma służyć panel do spraw mediacji (*Mediation Panel*), którego członkami będą przedstawiciele każdego z krajów uczestniczących w unii bankowej wybrani spośród Rady Prezesów i Rady Nadzoru. Ma on być instancją, do której mogą się odwoływać organy nadzoru krajowego, jeśli będą miały uwagi co do zasadności decyzji Rady Nadzoru⁶². Decyzje obydwu paneli będą miały charakter jedynie moralny, nie będą bowiem wiążące dla Rady Prezesów.

Struktura organizacyjna EBC, wzbogacona o nowe organy współpracujące z bankiem centralnym w kwestiach nadzoru, jest dość skomplikowana, a zakres

⁶⁰ J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy Europrawo, Warszawa, 2010, s. (III)101–104.

⁶¹ Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, COM (2012) 511 final, Brussels 12.9.2012.

⁶² *EU Banking Union, Right idea, poor execution*, EU Monitor European Integration, DB Research, 04.09.2013, s. 4–5.

zadań niektórych organów nie został jeszcze precyzyjnie określony. Na ocenę efektywności EBC w nowym kształcie trzeba będzie zatem poczekać, choć stopień jej rozbudowania nie skłania do optymistycznych wniosków.

2.2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy SSM

Nowy nadzór ma obejmować wszystkie instytucje kredytowe należące do unii bankowej. Te z nich, które zostały uznane za istotne (*significant*), będą nadzorowane bezpośrednio przez EBC. Zostały one zdefiniowane jako podmioty, których aktywa przekraczają 30 mld euro, lub których aktywa są wyższe niż 5 mld euro i dodatkowo stanowią więcej niż 20% PKB kraju pochodzenia. Za istotne zostaną uznane także te podmioty, które otrzymały lub wystąpiły o pomoc ze środków Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (European Stability Mechanism – ESM) lub Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility – EFSF)⁶³. O objęcie nadzorem ECB danej instytucji kredytowej może także wystąpić krajowy organ nadzoru. Oprócz powyższych kryteriów jednolitemu nadzorowi bankowemu będą podlegać trzy najbardziej istotne instytucje kredytowe z każdego z krajów członkowskich przystępujących do unii bankowej⁶⁴. Według badań IMF europejski nadzór powinien zatem objąć około 150 banków, których aktywa stanowią ok. 80% wszystkich aktywów podmiotów bankowych w strefie euro⁶⁵. Pozostałe banki należące do SSM będą bezpośrednio podlegać nadzorowi kraju pochodzenia, którego działalność będzie dodatkowo kontrolowana przez EBC.

Kraje członkowskie UE pozostające poza strefą euro mogą przystąpić do unii bankowej jednak tylko na zasadzie tzw. bliskiej współpracy (*close cooperation agreement*). Zasady współpracy zostały już wstępnie określone, choć kształt wszystkich przepisów regulujących tę współpracę nie spotkał się ze szczególną aprobatą ewentualnych do niej kandydatów. Przede wszystkim kraj ubiegający się o status bliskiej współpracy musi złożyć stosowny wniosek, w którym zobowiąże się do przestrzegania wytycznych SSM. Ponadto musi także wyrazić gotowość do przekazywania SSM wszelkich informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli instytucji kredytowych, których centrale znajdują się w danym kraju członkowskim. Równie istotnym warunkiem jest także dostosowanie przepisów prawa obowiązujących w danym państwie, aby ewentualne działania SSM były z nim zgodne. Ocena stopnia spełnienia powyższych warunków oraz decyzja w kwestii ewentualnych konsekwencji w przypadku ich niespełnienia należą do jednolitego nadzoru

⁶³ Instytucje powołane w ramach UE do wzmocnienia w strefie euro stabilności finansowej oraz ewentualnego wsparcia państw członkowskich potrzebujących pomocy finansowej.

⁶⁴ Proposal for a Council Regulation conferring..., *op. cit.*

⁶⁵ R. Goyal (i in.), *A Banking Union for the Euro Area*, IMF, 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf>

bankowego. Zakończenie współpracy może nastąpić z inicjatywy SSM w przypadku niespełnienia przez kraj członkowski któregoś z powyższych warunków. Musi ono być wówczas poprzedzone ostrzeżeniem. Zrezygnować ze współpracy może także kraj członkowski. Wystarczy, że nie zgadza się z propozycją decyzji wydanej przez SSM, co wymaga jedynie formy stosownego wniosku. Co więcej, po upływie 3 lat od przystąpienia do projektu kraj członkowski może w każdej chwili zakończyć bliską współpracę bez podawania przyczyny. Nie może jednak wówczas ponownie przystąpić do SSM wcześniej niż po upływie 3 lat⁶⁶. Podjęcie bliskiej współpracy nie oznacza dostępu krajów członkowskich spoza strefy euro do wszelkich projektów wspomagających finansowanie czy to w ramach EBC czy też udzielanych przez ESM, co stanowi jedno z zastrzeżeń zgłaszanych przez kraje spoza strefy euro.

Niezależnie od spornych zasad bliskiej współpracy należy pamiętać, że nawet w krajach członkowskich, które nie zdecydują się na przystąpienie do unii bankowej, część banków będzie podlegała nadzorowi SSM. Wynika to przede wszystkim z obecności na tych rynkach dużej liczby istotnych instytucji kredytowych, które mają swoje siedziby w krajach strefy euro, wobec czego będą objęte jednolitym nadzorem bankowym na bazie skonsolidowanej⁶⁷.

Ponieważ Traktaty zezwalają na wykonywanie przez EBC tylko określonych funkcji, SSM w swoim nowym kształcie ma za zadanie przede wszystkim odpowiadać za następujące obszary⁶⁸:

- ❖ licencjonowanie, np. wydawanie oraz odbieranie licencji na prowadzenie działalności przez instytucje kredytowe, kontrola nad fuzjami i przejęciami w sektorze bankowym;
- ❖ kontrolę polegającą m.in. na ocenie przestrzegania przez banki wymogów dotyczących adekwatności kapitałowej;
- ❖ przeprowadzanie stress-testów;
- ❖ wdrażanie planów zarządzania ryzykiem oraz wszelkich instrumentów niezbędnych do poprawy płynności banków;
- ❖ wczesnej interwencji oraz planów naprawczych w przypadku instytucji, których płynność może być zagrożona;
- ❖ przeprowadzanie kontroli na miejscu, zwłaszcza konglomeratów finansowych (na zasadzie skonsolidowanej);
- ❖ sankcjonowanie, tj. nakładanie kar w przypadku naruszenia przez banki obowiązujących zasad, regulacji i wymogów (maksymalnie do 10% rocznego obrotu).

⁶⁶ Proposal for a Council Regulation conferring..., *op. cit.*

⁶⁷ Podmiot podlegający nadzorowi skonsolidowanemu przedstawia sprawozdanie finansowe ze wszystkich obszarów działania (także za granicą) poprzez sumowanie odpowiednich pozycji jednostek należących do badanego podmiotu.

⁶⁸ Proposal for a Council Regulation conferring..., *op. cit.*

Są to zatem w dużej mierze obszary związane z nadzorem mikroostrożnościowym. Nadzór w skali makro pozostawiono w gestii organów nadzoru każdego z państw członkowskich. Dlatego to właśnie one, a nie EBC, z racji lepszego dostępu do kompleksowej oceny uwarunkowań w danym państwie będą odpowiedzialne za odpowiedni dobór środków ograniczania ryzyka systemowego, jak np. buforów kapitałowych (CRD IV)⁶⁹. SSM nie obejmie nadzorem takich obszarów, jak świadczenie usług płatniczych, finansowanie terroryzmu czy ochrona klientów, które również pozostaną w gestii nadzorów krajowych.

2.3. Wpływ utworzenia SSM na zakres działalności EBA i FSRB

EBC po ustanowieniu SSM przejmie od EBA nadzór mikroostrożnościowy istotnych banków w strefie euro oraz poza nią, jeśli ich spółki-matki są z krajów członkowskich należących do strefy euro. Na podobnej zasadzie będą nadzorowane instytucje kredytowe z pozostałych krajów członkowskich, które zdecydują się na bliską współpracę z SSM. W gestii nadzoru sprawowanego przez EBA znajdą się pozostałe instytucje kredytowe, np. działające transgranicznie mniejsze banki z centralami w strefie euro oraz duże instytucje kredytowe, których spółki-matki zlokalizowane są w krajach pozostających poza unią bankową. I to właśnie te państwa mogą mieć zastrzeżenia co do swojej reprezentacji podczas głosowań na forum EBA. Można się bowiem spodziewać, że kraje należące do SSM będą głosowały tak samo, co uniemożliwi pozostałym państwom uzyskanie wymaganej większości głosów w jakiegokolwiek sprawie. Dlatego w przypadku niektórych kwestii wymagana będzie tzw. podwójna większość. Oznacza to, że do podjęcia decyzji potrzeba będzie większości krajów należących do SSM oraz większości państw pozostających poza jednolitym mechanizmem nadzorczym. Jednak system podwójnej większości przestanie mieć sens, gdy poza SSM pozostanie niewiele krajów⁷⁰.

Zgodnie z obecnym stanem prawnym⁷¹ zakres funkcji ESRB, odpowiedzialnego za nadzór makroostrożnościowy po wprowadzeniu w życie SSM, nie powinien ulec zmianom.

⁶⁹ E. Wymeersch, *The European Banking Union, a first analysis*, Financial Law Institute, Ghent University, 2012, s. 15–16.

⁷⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards its interaction with Council Regulation (EU) No .../... conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.

⁷¹ Stan na 10.11.2013 r.

2.4. Ocena projektu SSM oraz idei unii bankowej

Mimo że prace nad koncepcją Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego są właściwie zakończone, a dwa najważniejsze akty prawne sankcjonujące kształt nowego organu nadzoru zostały przyjęte przez Parlament, projekt wciąż budzi wiele emocji oraz – a może przede wszystkim – wątpliwości co do jego ostatecznego kształtu.

Zastrzeżenia natury prawnej dotyczą tak ważkich kwestii, jak charakter zapisów w Traktatach dotyczących zakresu kompetencji EBC w kwestii sprawowania nadzoru. Wybór EBC na organ, w którym umiejscowiony zostanie jednolity mechanizm nadzorczy, jest motywowany przede wszystkim obowiązującymi zapisami Traktatów. Uniemożliwiają one powierzenie EBA, lub też innemu specjalnie utworzonemu organowi funkcji nadzoru, delegowania powierzonych im zadań administracyjnych, co byłoby niezbędne dla efektywnego funkcjonowania jednolitego mechanizmu nadzoru. Zaś zmiany Traktatów wymagałyby długich negocjacji oraz zgody wszystkich krajów członkowskich. Niektóre zapisy można jednak interpretować na niekorzyść umiejscowienia nowej inicjatywy, tj. SSM w ramach EBC, a przynajmniej na rzecz jej ograniczenia do strefy euro (z opcją rozszerzenia na zasadzie bliskiej współpracy). Argumenty podnoszone przez propagatorów tego podejścia, nie bez racji, opierają się na zapisach w Traktatach oraz innych aktach prawnych obowiązujących w UE, które odnoszą się do tworzenia systemu nadzorczego w ramach całej (sic!) UE (*full membership, all Union members etc.*), bez ograniczenia ich do strefy euro. Naturalnie polityka pieniężna sprawowana przez EBC jest ograniczona do strefy euro. Jest to jednak rozwiązanie będące logiczną konsekwencją posługiwania się przez te kraje wspólną walutą. Ma ono ponadto charakter tymczasowy, tj. będzie trwało do momentu przyłączenia się wszystkich krajów członkowskich do strefy euro. Trudno jednak znaleźć niepodważalne i przekonujące argumenty dla ograniczenia polityki nadzorczej sprawowanej przez ECB do strefy euro⁷².

Kontrowersje dotyczą także oddzielenia funkcji nadzorczych od polityki pieniężnej. Pojawiły się zatem postulaty, aby w ramach EBC utworzyć tzw. chiński mur, tj. odseparować pracowników odpowiadających za politykę monetarną od personelu, którego zadania mają charakter nadzorczy. Jednak tego rodzaju działania są raczej mało efektywne, choćby z uwagi na czynnik ludzki. Może zatem zamiast rozdziału obydwu obszarów działalności EBC należałoby rozważyć przypisanie mu istotnej roli w realizacji oraz sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego (oprócz mikroostrożnościowego), co mogłoby wyznaczać nowy kierunek w bankowości centralnej. Połączenie głównej funkcji Europejskiego Banku Centralnego, tj. dbałości o stabilność cen z odpowiedzialnością za stabilność finansową, oznaczałoby konieczność bardziej aktywnej postawy EBC na rynku UE. Naturalnie

⁷² J. Carmassi, C. Di Noia, S. Micossi, *Banking Union: A federal model for the European Union with prompt corrective action*, No.282, CEPS Policy, 18 September 2012, s. 3.

należałoby go wtedy wyposażyć w dodatkowe instrumenty. Nie tylko te, których banki centralne zwyczajowo używają do kształtowania polityki pieniężnej⁷³. Wówczas zamiast rozdzielać działalność nadzorczą od polityki pieniężnej można, jak sugeruje np. A. Sławiński, połączyć politykę monetarną i makroostrożnościową. Przyjmując zapobieganie niestabilnym boomom kredytowym (przeciwdziałanie procykliczności akcji kredytowej), lub chociażby zmniejszenie amplitudy cykli wyznaczanych przez akcję kredytową za główny cel nadzoru makroostrożnościowego (w przeciwieństwie do nadzoru mikroostrożnościowego, którego głównym celem jest zapobieganie problemom z wypłacalnością banków). Należałoby zatem umożliwić EBC kontrolę wzrostu akcji kredytowej, ale nie dzięki posiadanym przezeń standardowym narzędziom polityki pieniężnej, jak choćby sterowanie poziomem stóp procentowych. EBC z racji sprawowanej funkcji supernadzorcy mógłby użyć do tego celu np. zmian poziomu norm nadzorczych dla kredytów. Zastosowanie tego właśnie instrumentu byłoby bardziej korzystne z punktu widzenia całej gospodarki. Nie zostałyby bowiem zmienione stopy procentowe, co z reguły wpływa także na zmianę koniunktury. Na przykład w przypadku konieczności ograniczenia akcji kredytowej podniesienie stóp procentowych mogłoby skutkować problemami kredytobiorców, samo zaś zaostrzenie norm nadzorczych nie byłoby aż tak brzemiennie w skutkach dla dłużników. Jednak do tej pory brak jakichkolwiek planów wykorzystania polityki nadzorczej do stabilizowania rynku finansowego, mimo że rozwiązanie takie należy uznać za bardziej skuteczne także z innego powodu. W przypadku ryzyka systemowego to nierównowaga gospodarki (występowanie luki popytowej) jest jego pierwszym symptomem, dopiero potem pojawiają się pozostałe, jak np. niewypłacalność banków⁷⁴.

Innym niezwykle ważnym elementem w dużym stopniu determinującym skuteczność działania jednostek nadzorczych i regulacyjnych jest stopień ich niezależności (autonomiczności), zwłaszcza od organów władzy państwowej. Koniunkturalizm elit rządzących może bowiem przejawiać się pod postacią różnego rodzaju nacisków na stosowanie rozstrzygnięć, których efekty niekoniecznie leżą w interesie społecznym⁷⁵. Dzieje się tak dlatego, że interesy instytucji sektora finansowego są dla regulatorów z reguły ważniejsze niż postulaty zgłaszane przez klientów⁷⁶. Problemem staje się zatem kwestia niezależności Europejskiego Banku Centralnego wobec przypisania mu funkcji supernadzorcy. Ponadto podejmowanie decy-

⁷³ W. Przybylska-Kapuścińska, *Bank centralny i stabilność finansowa – ku nowemu konsensusowi*, [w:] A. Alińska, *Eseje o stabilności finansowej*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012, s. 293.

⁷⁴ A. Sławiński, *Kierunki ewolucji nadzoru bankowego*, [w:] A. Alińska (red.), *Polityka monetarna i fiskalna a stabilność sektora finansowego*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012, s. 123–134.

⁷⁵ P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 146–148.

⁷⁶ F. Heinemann, M. Schüller, *A Stiglerian View on Banking Supervision*, Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim May 2003, s. 3.

zji w obszarze nadzoru jest bardziej narażone na oddziaływanie subiektywnych czynników niż na przykład prowadzenie polityki pieniężnej. Nadzorca musi być otwarty na różne argumenty oraz wyjaśnienia mające niekiedy charakter ekstrasordynaryjny⁷⁷.

Sprzeciw może budzić także zmniejszenie roli Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym SSM, wynikający z zapisów Traktatu ograniczających jego wpływ zarówno na skład SSM, jak i jego decyzje. SSM nie jest bowiem oddzielną instytucją, a jedynie organem działającym w ramach ECB i dlatego nie podlega jurysdykcji Parlamentu. Parlament może zatem jedynie doradzać w procesie tworzenia unii bankowej, mimo że to właśnie to gremium jest najbardziej reprezentatywne dla wszystkich państw członkowskich UE⁷⁸.

Równie istotne są kontrowersje w kwestii nowej struktury nadzorczej ze szczybla UE, mającej obowiązywać już po wprowadzeniu unii bankowej. Należy pamiętać, że przypisanie EBC funkcji nadzorca nie oznacza automatycznej rezygnacji z niedawno (w 2011 r.) powstałych instytucji do spraw nadzoru makroostrożnościowego (ESRB) oraz mikroostrożnościowego dla banków (EBA) w całej UE. Może zatem zdarzyć się i tak, że jeden bank świadczący usługi transgranicznie będzie objęty *de facto* nadzorem kilku różnych instytucji (w tym: EBC, ESRB, EBA, nadzorem kraju macierzystego oraz nadzorem kraju goszczącego). Należy więc rozważyć stopień podległości oraz warunki współpracy pomiędzy wszystkimi instytucjami nadzoru oraz celowość istnienia tak dużej ich liczby. Generuje to nie tylko dodatkowe koszty, ale prowadzi również do rozmycia odpowiedzialności. Decyzje w tej sprawie należy podjąć możliwie szybko, gdyż upływający czas wpływa tylko na umocnienie się każdej z wymienionych instytucji, przez co oddala się perspektywa ich sprawnej likwidacji. Dość skomplikowany i mało czytelny podział na banki objęte i nie objęte nadzorem SSM, przy uwzględnieniu krajów ich pochodzenia i ich przynależności do strefy euro oraz dodatkowo obecności w krajach UE banków z pozostałych krajów świata, może tylko prowadzić do chaosu nadzorczego oraz przyczynić się do arbitrażu regulacyjnego. Ponadto nadzór bankowy w krajach spoza strefy euro, których sektor bankowy należy do kapitału zagranicznego, a banki mają swoje spółki-matki w krajach należących do strefy euro, będzie *de facto* leżał w gestii SSM (na zasadzie nadzoru skonsolidowanego), mimo że te państwa nie będą miały wpływu na politykę nadzorczą. Trudno się zatem dziwić, że rozwiązanie problemu nadzoru w kształcie proponowanym w ramach unii bankowej budzi ich wątpliwości. Rozporządzenia nie precyzują ponadto, czy kiedykolwiek będzie możliwa zmiana kryteriów, według których banki są klasyfikowane jako podlegają-

⁷⁷ M. Quintyn, S. Ramirez, M. Taylor, *The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors*, IMF Working Paper, WP/07/25.

⁷⁸ S. Verhelst, *The Single Supervisory Mechanism: A Sound First Step In Europe's Banking Union?*, Egmont March 2013, s. 9.

ce nadzorowi sprawowanemu przez SSM i od czego mogłaby ona zależeć, co może stanowić istotny problem w przyszłości. Utworzenie SSM właściwie nie rozwiązuje problemu z efektem zarażania, który może stać się udziałem banków prowadzących działalność w UE, ale posiadających centrale poza jej jurysdykcją. Szczególny sprzeciw przeciwko nowej inicjatywie ze strony krajów członkowskich pozostających poza strefą euro nie powinien dziwić także z innego powodu. Mimo że mogą one zdecydować się na bliską współpracę, to ich głos będzie w istocie mało znaczący. W kwestii nadzoru decyzje sankcjonuje Rada Prezesów, a w niej reprezentantów mają wyłącznie kraje należące do strefy euro. Mimo że w składzie Rady Nadzoru mogą być także przedstawiciele krajów nawiązujących bliską współpracę, to i tak proporcje działają na ich niekorzyść. Kraj członkowski może nie zgadzać się z podjętą przez SSM decyzją, ale będzie to najpewniej prowadziło do zakończenia bliskiej współpracy. Brak równości między krajami należącymi do strefy euro i pozostałymi poza nią w dostępie do środków pomocowych wspomagających płynność instytucji kredytowych borykających się z jej niedoborem nie sprzyja zacieśnianiu współpracy między wszystkimi państwami UE. Jeśli zatem unia bankowa ma być jednym z etapów na drodze do utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, to problemy, których efektem może stać się podział UE na tzw. dwie prędkości, powinny niewątpliwie zostać rozwiązane w pierwszej kolejności.

Cele i zasady funkcjonowania poszczególnych elementów unii bankowej również nie są przyjmowane bezkrytycznie. Powierzenie funkcji supernadzorczy Europejskiemu Bankowi Centralnemu, co skądinąd nie jest inicjatywą nową⁷⁹, w formie zaproponowanej w ramach unii bankowej może prowadzić do konfliktu interesów. Na przykład wspomaganie płynności zagrożonych banków może, z jednej strony, stabilizować system finansowy, a z drugiej prowadzić do wzrostu inflacji⁸⁰. W ramach nowej inicjatywy brakuje także proponowanych na rynkach finansowych choćby w Stanach Zjednoczonych lub Wielkiej Brytanii inicjatyw rozdzielenia bankowości detalicznej i inwestycyjnej, a co za tym idzie SSM obejmie nadzorem głównie instytucje kredytowe, nie ma bowiem podobnych struktur ujednociających nadzór nad przedsiębiorstwami inwestycyjnymi oraz zakładami ubezpieczeniowymi⁸¹. Jednak jak sama nazwa wskazuje, idea unii bankowej odnosi się do rynku bankowego. Dlatego, aby wypełnić założenie zintegrowanych ram finansowych, należy określić także zintegrowane ramy finansowe dla pozostałych, tj. innych niż instytucje kredytowe, podmiotów świadczących usługi finansowe. Szczególnej uwagi wymagają zatem pozostałe sektory rynku finansowego, których nadzór wciąż pozostawia wie-

⁷⁹ Przeciwnie, w ciągu kilku ostatnich lat można zaobserwować powrót do modelu, w którym łączy się działalność nadzorczą rynku bankowego z działalnością banków centralnych.

⁸⁰ J. De Gregorio, *Recent challenges...*, *op. cit.*, s. 9–10.

⁸¹ Podział wprowadzony mocą: Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, OJ L 126 of 26.5.2000, s. 1–59.

le do życzenia, a których działalność, jak pokazał to kryzys z 2007 r., może zachwiać całym rynkiem finansowym i w dużej mierze oddziałuje na kondycję finansową instytucji kredytowych.

Aby zapewnić kompleksowość i efektywność działania projektu unii bankowej, należy przede wszystkim wdrożyć wszystkie jej elementy. Powinny one bowiem współistnieć, gdyż zakres działania każdego z nich stanowi swego rodzaju uzupełnienie i wzmocnienie kompetencji pozostałych. Tymczasem założenia dotyczące wdrażania pozostałych elementów unii bankowej, tj. europejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (Single Resolution Mechanizm – SRM) oraz europejskiego systemu gwarantowania depozytów (Deposit Guarantee System – DGS) wydają się zbyt optymistyczne⁸². Ponieważ jest ona także, a może przede wszystkim, inicjatywą polityczną, osiągnięcie kompromisu będzie zależało od kalendarzy polityków poszczególnych krajów członkowskich, a ściślej od momentu cyklu politycznego. Tuż przed wyborami trudniej będzie o wypracowanie wspólnego stanowiska na przykład w kwestii zasad funkcjonowania europejskiego systemu restrukturyzacji banków czy gwarantowania depozytów wymagających od krajów członkowskich znacznych nakładów finansowych.

Trudności z wypracowaniem porozumienia mogą dotyczyć także sposobów finansowania poszczególnych elementów unii bankowej. Koszty SSM mogą zostać przeniesione na klientów banków. Do tej pory zasady wyznaczania wysokości opłat są dość ogólne. Jeśli jednak kwota wnoszona przez banki z tytułu nadzoru będzie zależała jedynie od aktywów ważonych ryzykiem, oznacza to, że w wyliczeniu nie zostaną uwzględnione zobowiązania pozabilansowe, mogące stanowić w bilansach banków istotną pozycję, której wagi nie należy lekceważyć⁸³. Z kolei finansowanie SRM miałyby być niezależne od budżetów krajów członkowskich, podatnicy nie byłiby obciążani kosztami bankructwa czy wspomagania upadających banków. To same banki musiałyby pokrywać koszty skoordynowanej likwidacji innych banków borykających się z poważnymi problemami finansowymi w ramach tzw. europejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Niektóre państwa są jednak przeciwne takiej formie pozyskiwania funduszy niezbędnych do ratowania upadających instytucji kredytowych, sektor bankowy w UE wobec tego dodatkowego kosztu może stać się mniej atrakcyjny dla uczestników rynku finansowego⁸⁴. Instytucje finansowe, przenosząc swoją działalność do innych krajów, będą mogły bowiem uniknąć dodatkowego kosztu. Wraz z nimi z usług banków z UE mogą odejść także klienci, tym bardziej że realne jest ryzyko, iż banki będą starały

⁸² Suma aktywów banków we wszystkich krajach UE na koniec 2012 r. to prawie 50 bln euro, podczas gdy suma depozytów wyniosła ponad 17 bln euro. Communication from the Commission..., *op. cit.*, s. 8–9.

⁸³ M. Zaleska, *Unia bankowa...*, *op. cit.*, s. 25.

⁸⁴ *US financial market reform, The economics of the Dodd-Frank Act*, DB Research, EU Monitor 77, 28.09.2010, s. 20.

się przerzucić dodatkowe koszty na usługobiorców, podnosząc ceny usług. Chociaż, z drugiej strony, propozycja ewentualnej synergii (połączenia) systemów gwarantowania depozytów, funduszy naprawczych oraz wymogów kapitałowych powinna pomóc w ograniczeniu strat klientów, tj. nieobciążania ich kosztami, które muszą ponosić banki zabezpieczając się przed upadłością. Według propozycji Komisji banki o wyższych wskaźnikach kapitałowych oraz odpowiednio zabezpieczające depozyty swoich klientów mogłyby, na przykład, być zwolnione od odprowadzania składki na fundusz naprawczy lub też jej wysokość byłaby w ich przypadku minimalna⁸⁵.

PODSUMOWANIE

Nadrzędnym celem unii bankowej jest stworzenie w pełni zintegrowanych ram finansowych, podczas gdy podział na kraje strefy euro oraz państwa pozostające poza nią nie sprzyja wzmocnieniu integracji wszystkich członków UE. Unia bankowa w obecnie proponowanej formie nie wnosi szczególnie nowych rozwiązań także w kontekście zapewnienia stabilności finansowej. Zarzut ten dotyczy nie tylko braku koordynacji polityki nadzorczej i pieniężnej. Zastrzeżenia może budzić także pomysł uporządkowanej upadłości konglomeratów finansowych, tj. dużych banków, które okazały się zbyt duże, aby upaść i zbyt duże, aby je ratować. Sprawiedliwe i efektywne rozwiązanie tego problemu na pewno nie zadowoli wszystkich, a konsensus niezbędny do wcielenia takiego pomysłu w życie będzie wyjątkowo trudny do osiągnięcia.

Zmiany w strukturze nadzoru nie nadążają za zmieniającą się sytuacją na rynkach finansowych. Co prawda należy przyznać, że kierunek korekty struktury kontrolującej działalność instytucji finansowych jest właściwy, ale jej tempo, a przede wszystkim kształt, nie jest przyjmowany bezkrytycznie. Rynki finansowe krajów członkowskich są obecnie bardziej zintegrowane i połączone niż kiedykolwiek wcześniej, co wymusza na władzach UE wypracowanie takiego systemu nadzoru, który nie tylko odzwierciedlałby wymogi współczesnego rynku finansowego, ale także był efektywny, tj. nie ograniczał jego rozwoju, nie powodował osłabienia niektórych jego elementów oraz był w miarę elastyczny tak, aby jego ewentualne zmiany nie wymagały zbyt daleko idącej przebudowy istniejących struktur. Nowe rozwiązania powinny także uwzględniać różnice w sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów UE⁸⁶.

⁸⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego – *Bankowe fundusze naprawcze*, COM/2010/0254 wersja ostateczna, Komisja Europejska, Bruksela 26.5.2010, s. 1–13.

⁸⁶ A. Dombret, P. Tucker, *A blueprint for finishing the job on financial regulation*, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr 22, Frankfurt/London 23.05.2012, s. 25.

Niemniej jednak, ponieważ projekt, choć jeszcze nie wdrożony wydaje się być przynajmniej w swoich założeniach ukończony wobec czego kraje pozostające poza strefą euro powinny jak najlepiej przygotować się do przyszłej współpracy z nową strukturą nadzorczą, czy to na zasadzie partnerstwa (bliskiej współpracy), czy też pozostając w roli aktywnego (nie biernego!) obserwatora⁸⁷.

Pomimo powyższych zmian, do zapewnienia stabilności sektora bankowego konieczne będą kolejne reformy. Zaproponowane przez instytucje UE zmiany powinny przyczynić się do polepszenia ochrony banków przed destabilizacją sektora finansowego, jednak ich zakres z uwagi na ograniczenia projektu unii bankowej do krajów strefy euro, z jednej strony, oraz sektora bankowego z drugiej, może się okazać niewystarczający. Do realizacji wyżej wymienionych reform konieczne jest podejmowanie inicjatyw wykraczających także poza obszar rynku finansowego. W procesie decyzyjnym należy zatem uwzględnić wiele czynników, które wpływają na kształt całej gospodarki, a nie tylko jednego jej sektora. Potrzebne są do tego nie tylko badania zmian zachowań uczestników rynku, ale także obserwacje socjologiczne oraz studia z zakresu finansów behawioralnych. Interdyscyplinarne podejście do kwestii poprawy prawa finansowego powinno stać się standardem.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, zintegrowane ramy finansowe, unia bankowa, jednolity mechanizm nadzorczy, Europejski Bank Centralny

Abstract

The financial crisis that started in 2007 revealed serious deficiencies in existing solutions that were supposed to secure financial stability of the banking system not only in the EU but in the whole world. Thus there has been a need for an approach focusing on a stronger banking supervision system that would be equipped with tools and measures facilitating the implementation of new provisions in all member states of the EU as well as eradicating the recognized shortcomings in the banking supervisory framework.

New foundations for consolidated banking market supervision should be thoroughly considered since lack of transparency and overregulation are not likely to facilitate the process of restoring financial stability. So recognizing potential problems and their origins while drafting proposals for the changes to be implemented

⁸⁷ S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Europejska unia bankowa a szanse i zagrożenia dla rozwoju polskiego sektora bankowego*, [w:] A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012, s. 180.

will possibly contribute first to a more efficient adoption of these provisions and second, if necessary, to easier amendment of the introduced framework.

The article focuses on the comprehensive examination of the competences of institutions operating since 2011 within the financial supervision architecture at an EU level, including a critical review of the new proposals (single supervisory mechanism within the banking union) to be implemented in 2014. Considerable emphasis is put on the role of the ECB in regulating and controlling the banking sector.

Key words: European Union, integrated financial framework, banking union, Single Supervisory Mechanism, European Central Bank

Bibliografia

Artykuły i publikacje książkowe

A comprehensive EU response to the financial crisis: a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone, Press Release, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-679_en.htm?locale=en (dostęp: 01.08.2013).

Barcz J. (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy Europrawo, Warszawa 2010.

Carmassi J., Di Noia C., Micossi S., *Banking Union: A federal model for the European Union with prompt corrective action*, No. 282, CEPS Policy, 18 September 2012.

Cervellati E.M., Fioriti E., *Financial Supervision in EU Countries*, EFMA Annual Meeting, Helsinki, 25–29.06.2003, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=873064 (dostęp: 01.08.2013).

De Gregorio J., *Recent challenges of inflation targeting*, [w:] *Perspectives on inflation targeting, financial stability and the global crisis*, BIS Papers No. 51.

de Larosière J. (i in.), *The High-level on Financial Supervision in EU*, Brussels, 25.02.1009, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (dostęp: 01.08.2013).

Delimatsis P., *Financial Innovation and Prudential Regulation – The New Basel III Rules*, World Trade Centre, TILEC Discussion Paper DP 2012-016, Tilburg 23.04.2012.

Dombret A., Tucker P., *A blueprint for finishing the job on financial regulation*, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr 22, Frankfurt/London 23.05.2012.

EU Banking Union, Right idea, poor execution, EU Monitor European Integration, DB Research, 04.09.2013.

European Parliament finalises Financial Supervisory Architecture, Linklaters, 05.10.2010, <http://www.linklaters.com/pdfs/mkt/london/A12544968.pdf> (dostęp: 01.08.2013).

Ferran E., *Crisis-Driven EU Financial Regulation Reform*, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, Paper No. 6/2012, March 2012.

- Ferran E., *Understanding the New Institutional Architecture of EU Financial Market Supervision*, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, Paper No. 29/2011, May 2011.
- Financial Supervision in the EU*, Financial Market Special, EU Monitor 84, 04.08.2011.
- Goyal R. (i in.), *A Banking Union for the Euro Area*, IMF, 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf> (dostęp: 01.11.2013).
- Heinemann F., Schüler M., *A Stiglerian View on Banking Supervision*, Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim May 2003.
- Hübner D., *Europa nie ma chwili do stracenia*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1073752.html?print=tak&p=0> (dostęp: 10.01.2014).
- Kasiewicz S., Kurkliński L., *Europejska unia bankowa a szanse i zagrożenia dla rozwoju polskiego sektora bankowego*, [w:] A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012.
- Lanoo K., *Concrete steps towards more integrated financial oversight: the EU response to crisis*, Centre for European Policy Studies, Task Force Report, 2008.
- Liikanen E., *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, 2 October 2012, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf (dostęp: 01.11.2013).
- Masciandaro D., Nieto M.J., Quintyn M., *Will They Sing the Same Tune? Measuring Convergence in the new European System of Financial Supervisors*, IMF Working Paper WP/09/142.
- Pan E.J., *Four challenges to financial regulatory reform*, Cardozo Legal Studies Research Paper No. 280, Villanova Law Review, Vol. 55, 10.12.2009.
- Przybylska-Kapuścińska W., *Bank centralny i stabilność finansowa – ku nowemu konsensusowi*, [w:] A. Alińska, *Eseje o stabilności finansowej*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012.
- Quintyn M., Ramirez S., Taylor M., *The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors*, IMF Working Paper, WP/07/25.
- Schoenmaker D., *Banking Supervision and Resolution: The European Dimension*, DSF Policy Paper, No. 19, Duisberg, January 2012.
- Sławiński A., *Kierunki ewolucji nadzoru bankowego*, [w:] A. Alińska (red.), *Polityka monetarna i fiskalna a stabilność sektora finansowego*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012.
- Till default do us part*, „The Economist”, 08.06.2013.
- US financial market reform, The economics of the Dodd-Frank Act*, DB Research, EU Monitor 77, 28.09.2010.
- Van Meerten H., Ottow A., *The proposals for the European Supervisory Authorities: the right (legal) way forward?*, Clifford Chance, New York, 02.12.2009, <http://ssrn.com/abstract=1517371> (dostęp: 01.08.2013).
- Verhelst S., *Renewed Financial Supervision in Europe*, Egmont Paper 44, Royal Institute for International Relations, Academia Press, Brussels March 2011.
- Verhelst S., *The Single Supervisory Mechanism: A Sound First Step In Europe's Banking Union?*, Egmont March 2013.

- Veron N., *A realistic bridge towards European banking union*, Breugel Policy Contribution, 2013/09, June 2013.
- Wajda P., *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Wymeersch E., *The European Banking Union, a first analysis*, Financial Law Institute, Ghent University, 2012.
- Wymeersch E., *The Institutional reforms of the European Financial Supervisory System, an interim report*, Financial Law Institute, Ghent University, ECGI, Working Paper No. 2010-01, Jan 2010.
- Zaleska M., *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013.

Akty prawne

- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, A Roadmap towards a Banking Union*, COM/2012/0510 final – 2012.
- Decyzja Komisji 2009/77/WE z dnia 23 stycznia 2009 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych, Dz.U. L 25 z 29.1.2009.
- Decyzja Komisji 2009/78/WE z dnia 23 stycznia 2009 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, Dz.U. L 25 z 29.1.2009.
- Decyzja Komisji 2009/79/WE z dnia 23 stycznia 2009 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, Dz.U. L 25 z 29.1.2009.
- Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, OJ L 126 of 26.5.2000.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/111/WE z dnia 16 września 2009 r. zmieniająca dyrektywy 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2007/64/WE w odniesieniu do banków powiązanych z centralnymi instytucjami, niektórych pozycji funduszy własnych, dużych ekspozycji, uzgodnień w zakresie nadzoru oraz zarządzania w sytuacji kryzysowej, Dz.U. L 302 z 17.11.2009.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/26/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 (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), Dz.U. L 331 z 15.12.2010.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego – *Bankowe fundu-*

sze naprawcze, COM/2010/0254 wersja ostateczna, Komisja Europejska, Bruksela 26.5.2010.

Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, COM (2012) 511 final, Brussels 12.9.2012.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards its interaction with Council Regulation (EU) No .../... conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Dz.U. L 331 z 15.12.2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 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.U. L 331 z 15.12.2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE, Dz.U. L 331 z 15.12.2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 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.U. L 331 z 15.12.2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 513/2011 z dnia 11 maja 2011 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, Dz.U. L 145 z 31.5.2011.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Dz.U. L 331 z 15.12.2010.

Strony internetowe

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf (dostęp: 01.11.2013).

<https://www.ecb.europa.eu/ssm/pdf/4preport/fourpresidentsreport2012-12-05PL.pdf> (dostęp: 01.11.2013).