

W KIERUNKU JEDNOLITEGO NADZORU BANKOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

WSTĘP

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie koncepcji jednolitego nadzoru bankowego i jednolitego zbioru regulacji unijnych (ang. *single rule book*), których wdrażanie w Unii Europejskiej rozpoczęło się w efekcie kryzysu finansowego. Pod pojęciem ujednoczenia nadzoru bankowego należy rozumieć zapewnienie spójności praktyk nadzorczych, wprowadzenie wspólnych standardów nadzorczych i jednolitego zbioru regulacji, a także ustanowienie wspólnej kultury nadzorczej.¹

Analiza przedstawiona w niniejszym opracowaniu skupia się na sektorze bankowym, co jest uzasadnione ze względu na dominującą i ważną rolę banków w systemie finansowym Unii Europejskiej. System finansowy Unii Europejskiej jest systemem zorientowanym bankowo. Aktywa europejskich banków stanowią około 75% całkowitych aktywów instytucji sektora finansowego UE² i 3,5-krotnie przewyższa-

* Anna Dobrzańska jest doktorantką w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej oraz pracownikiem Narodowego Banku Polskiego. Artykuł wyraża wyłącznie poglądy autorki.

¹ M. Federowicz, *Kompetencje regulacyjne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zakresie przeciwdziałania kryzysowi finansowemu*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 117.

² Poprzez instytucje sektora finansowego rozumie się banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne i emerytalne. Por. *EU Banking structures*, European Central Bank, September 2010, <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructures201009en.pdf> (dostęp: 29.08.2012).

ją PKB UE³. Banki są najważniejszymi instytucjami pośrednictwa finansowego, ich szczególna rola wiąże się z finansowaniem gospodarki, rozliczeniami płatniczymi, zarządzaniem i dywersyfikacją ryzyka⁴. Działalność banków jest specyficzna, gdyż opiera się na zaufaniu, dlatego też często banki nazywa się instytucjami zaufania publicznego. Spadek lub brak zaufania do banków prowadzi do dramatycznych wydarzeń w postaci masowego wycofywania wkładów pieniężnych przez klientów, tzw. runu na bank, czy problemów z pozyskaniem środków na rynku międzybankowym, co w konsekwencji powoduje problemy płynnościowe, które mogą zagrozić dalszemu funkcjonowaniu banków. Dodatkowym argumentem przemawiającym za skoncentrowaniem analizy na sektorze bankowym jest fakt, że to właśnie w tym segmencie rynku zidentyfikowano wiele luk i nieprawidłowości, które przyczyniły się do powstania kryzysu⁵.

Ostatni kryzys finansowy wymusił interwencję ze strony banków centralnych i rządów państw członkowskich, które przeznaczyły ogromne środki na ratowanie upadających banków⁶. Zrodziło to oburzenie i niechęć opinii publicznej do banków, które zostały wskazane jako główni winowajcy obecnego kryzysu. Choć niewątpliwie lekkomyślne finansowanie chociażby sektora budowlanego, jakie miało miejsce przed kryzysem np. w Irlandii czy Hiszpanii, czy też udzielanie kredytów hipotecznych (w szczególności w walutach obcych) klientom nieposiadającym odpowiedniej zdolności kredytowej, np. na Węgrzech, jest udziałem banków, to jednak należy zauważyć, że ta ryzykowna działalność banków była prowadzona, gdyż była możliwa, ponieważ zezwalało na to istniejące środowisko regulacyjne. Banki jako zwykle przedsiębiorstwa są nakierowane na zysk i to na zysk w krótkiej perspektywie. Podejmując decyzje, nie uwzględniają one systemowych konsekwencji swych działań, które z perspektywy pojedynczego podmiotu mogą być pożądane, ale z perspektywy systemowej mogą być niebezpieczne. Również nadzorcy mikroostrożnościowi nie dostrzegali kumulacji ryzyka w systemie. Ostatni kryzys finansowy uwidocznił przede wszystkim wiele braków i zaniedbań regulacyjno-nadzorczych, które są udziałem samych regulatorów i nadzorców.

³ *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment, Accompanying the document Regulation of the European Parliament and the Council on prudential requirements for the credit institutions and investment firms*, European Commission, 20.07.2011, s. 167; http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/CRD4_reform/IA_regulation_en.pdf (dostęp: 30.06.2012).

⁴ *Ibidem*, s. 168.

⁵ M. Federowicz, *Kompetencje regulacyjne...*, *op. cit.*, s. 109.

⁶ Z danych Komisji Europejskiej wynika, że pomoc publiczna wykorzystana w latach 2008–2010 w celu wsparcia sektora finansowego wyniosła ok. 13% PKB UE, przy czym na rekapitalizację przeznaczono ok. 2,3% PKB UE. Por. *Commission Staff Working Paper, State aid, Autumn 2011 Update*, European Commission, 01.12.2011, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_autumn_working_paper_en.pdf (dostęp: 30.06.2012).

Na gruncie UE niedoskonałe okazały się zapisy Dyrektyw 2006/48/WE⁷ i 2006/49/WE⁸, w szczególności istnienie znacznego katalogu opcji narodowych, które choć umożliwiały nadzorcom krajowym uwzględnienie odmienności poszczególnych systemów finansowych, to jednak w znacznym stopniu przyczyniły się do powstania bardzo zróżnicowanego środowiska regulacyjnego. Ponadto organizacja nadzoru finansowego, w szczególności bankowego, nie sprawdziła się. Okazało się, że formuła rozproszonego nadzoru zachęcała krajowe organy nadzorcze do nadmiernej pobłażliwości, poprzez stosowanie mniej restrykcyjnych standardów i praktyk, aby nie pogorszyć pozycji konkurencyjnej krajowych podmiotów⁹. Istniejące komitety trzeciego stopnia procesu Lamfalussy'ego nie były w stanie efektywnie promować stosowania wspólnych standardów i praktyk nadzorczych, po części ze względu na ich słabe umocowanie prawne (wydane przez nie rekomendacje miały charakter niewiążący), jak również ze względu na dopuszczenie w wymienionych dyrektywach wielu opcji narodowych. Unijny nadzór finansowy nie był także wystarczająco dostosowany do dynamicznych zmian, jakie zachodziły w systemie finansowym będących efektem globalizacji, w szczególności do powstających w szybkim tempie transgranicznych grup bankowych, których aktywa stanowią znaczną część aktywów europejskiego sektora bankowego¹⁰. Słabości w nadzorze oraz współpracy pomiędzy nadzorcami ujawniły się w pełni w momencie konieczności podjęcia działań w ramach zarządzania kryzysowego.

Problemy te zostały zidentyfikowane na szczeblu unijnym przez grupę wysokiego szczebla, pracującą pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a. Zgodnie z rekomendacjami zawartymi w końcowym raporcie grupy¹¹ Komisja Europejska podjęła działania mające na celu reformę architektury finansowej w UE oraz stworzenie jed-

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:177:0001:0200:PL:PDF> (dostęp: 30.06.2012).

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/49/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:177:0201:0255:PL:PDF> (dostęp: 30.06.2012).

⁹ K. Mitrega-Niestrój, *Siatka bezpieczeństwa finansowego w Eurosystemie – stan obecny i perspektywy*, [w:] J. Żabińska (red.), *Rynki finansowe w Unii Europejskiej i strefie euro*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 163.

¹⁰ Aktywa około 40 banków prowadzących działalność transgraniczną stanowią ok. 70% aktywów sektora bankowego w UE. Por. L. Pawłowicz, R. Wierzba, *Sieć bezpieczeństwa finansowego a integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska, *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 237.

¹¹ Końcowy raport grupy de Larosière'a został przedstawiony 25 lutego 2009 r., *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU chaired by the Jacques de Larosière*, 25 February 2009, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (dostęp: 30.06.2012).

nolitych przepisów regulujących działalność banków. Niniejszy artykuł koncentruje się właśnie na tych dwóch zagadnieniach, które w opinii autorki są przejawem dążenia do stworzenia jednolitego nadzoru bankowego w Unii Europejskiej.

W kolejnych punktach niniejszego opracowania przedstawiamy Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), stanowiący jeden z elementów nowej sieci bezpieczeństwa finansowego na szczeblu unijnym. Ze względów podanych powyższej główna uwaga została skupiona na sektorze bankowym, co w konsekwencji powoduje też ograniczenie prezentacji Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego do EBA. Prezentujemy zadania i uprawnienia nowego organu oraz możliwe konsekwencje jego istnienia dla wspólnego rynku usług finansowych. Omawiamy problem minimalnej harmonizacji i opcji narodowych, które były dopuszczone w Dyrektywach 2006/48/WE i 2006/49/WE. Następnie dokonujemy syntetycznego przeglądu zawartości nowego unijnego pakietu regulacyjnego, który ma zastąpić wymienione tu dyrektywy, a także porównujemy go z zasadami przyjętymi w Bazylei III, w celu ukazania, w jakim stopniu odzwierciedla on ową międzynarodową rekomendację. Kolejnym tematem jest analiza wybranych opcji narodowych zawartych w projektowanych unijnych regulacjach. Analiza nowych regulacji jest prowadzona wyłącznie z perspektywy redukcji opcji narodowych i możliwych konsekwencji wprowadzenia maksymalnej harmonizacji i jednolitej księgi regulacji bankowych. Zarezentujemy także najważniejsze obszary, w których władze krajowe będą mogły odstąpić od zasady maksymalnej harmonizacji w celu zapewnienia stabilności finansowej w swojej jurysdykcji.

1. UPRAWNIENIA EUROPEJSKIEGO URZĘDU NADZORU BANKOWEGO

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (ang. *European Banking Authority*, EBA) jest jednym z trzech nowych Europejskich Urzędów Nadzoru (ang. *European Supervisory Authorities*, ESAs), które wraz z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ang. *European Systemic Risk Board*, ESRB) zostały utworzone w ramach reformy architektury nadzorczej w Unii Europejskiej (UE) i stanowią część Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ang. *European System of Financial Supervision*, ESFS). Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (dalej EBA) został utworzony na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r.¹² i rozpoczął swoją działalność 1 stycznia 2011 r. EBA zastąpił funkcjonujący wcześniej Komitet Europejskich Nadzorców

¹² 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), Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010 r.

Bankowych¹³ (ang. *Committee of European Banking Supervisors*, CEBS), który działał od 2004 r. i był jednym z komitetów nadzorczych w ramach procedury Lamfalussy'ego¹⁴. Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych (dalej CEBS) skupiał krajowe organy nadzoru nad sektorem bankowym oraz banki centralne, także te niezaangażowane bezpośrednio w nadzór nad bankami. Choć było to ciało niezależne, jego mandat był stosunkowo wąski i ograniczał się do przyczyniania się do spójnego wdrażania przepisów prawa europejskiego w zakresie nadzoru bankowego do porządków praw narodowych. Głównym celem CEBS było promowanie koordynacji i kooperacji wśród krajowych nadzorców bankowych i tym samym dążenie do zapewnienia jak największej spójności praktyk nadzorczych w UE. Wydawane przez CEBS wytyczne i rekomendacje miały charakter niewiążący prawnie.

Kryzys finansowy uwidocznił jednak słabości istniejącej architektury nadzorczej, w tym formuły Komitetów Nadzorców Europejskich. Przede wszystkim ujawniły się problemy z koordynacją działań nadzorczych w odniesieniu do banków działających transgranicznie. Okazało się, że nie ma wystarczającej współpracy ani wymiany informacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru, a wymogi regulacyjne i nadzorcze na poziomie krajowym różnią się w poszczególnych krajach UE. Dlatego też podjęto decyzję o zastąpieniu Europejskiego Komitetu Nadzorców Bankowych nowym organem unijnym, tj. Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego, któremu przyznano osobowość prawną. EBA przejął nie tylko zadania i kompetencje CEBS, ale także otrzymał wiele nowych zadań i uprawnień. Szczegółowy opis EBA wykracza poza ograniczenia objętościowe niniejszego artykułu, dlatego też uwaga została skoncentrowana na najważniejszych celach, zadaniach i uprawnieniach EBA. W szczególności pominięto opis struktury organizacyjnej nowego organu unijnego¹⁵.

Nadrzędny cel EBA sformułowano jako przyczynianie się do zapewnienia stabilności i efektywności systemu finansowego UE w perspektywie krótko- i średnio-

¹³ Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych został powołany Decyzją Komisji nr 2004/5/WE z dnia 5 listopada 2003 r.

¹⁴ Pozostałe dwa komitety nadzorcze, tj. Komitet Europejskich Nadzorców Ubezpieczeniowych (ang. *Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors*, CEIOPS) oraz Komitet Europejskich Regulatorów Rynku Papierów Wartościowych (ang. *Committee of European Securities Regulators*, CESR), także zostały zastąpione odpowiednio przez Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (ang. *European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EOIPA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ang. *European Securities and Markets Authority*, ESMA).

¹⁵ Dla porządku należy jedynie nadmienić, że w skład EBA wchodzi: 1) Rada Organów Nadzoru, składająca się przede wszystkim z krajowych organów nadzoru bankowego oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, ESRB oraz pozostałych dwóch Urzędów Nadzoru; 2) Zarząd; 3) Przewodniczący; 4) Dyrektor Wykonawczy oraz 5) Komisja Odwoławcza. Por. art. 40–59 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ...*, op. cit.

okresowej¹⁶. Należy uznać, że realizacja tego celu wymaga współpracy i koordynacji działań pomiędzy EBA oraz pozostałymi elementami Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. Poprzez swoją działalność EBA ma przyczynić się także do¹⁷:

- ❖ poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- ❖ zapewnienia integralności, efektywności i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych,
- ❖ zapewnienia właściwego, skutecznego i spójnego stosowania regulacji i wymogów nadzorczych,
- ❖ zapobiegania arbitrażowi regulacyjnemu,
- ❖ zapewnienia równej konkurencji,
- ❖ wzmocnienia ochrony klientów usług bankowych.

Cele i zadania postawione przed EBA stanowią znaczne wyzwanie. Niemniej jednak organ ten został też wyposażony w wiele uprawnień¹⁸, do których należą przede wszystkim:

- ❖ opracowywanie projektów regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych,
- ❖ wydawanie zaleceń i wytycznych,
- ❖ rozstrzyganie sporów pomiędzy nadzorcami krajowymi w ramach procedury wiążącej mediacji,
- ❖ podejmowanie decyzji skierowanych do indywidualnych organów nadzorczych,
- ❖ w ściśle określonych przypadkach podejmowanie decyzji skierowanych bezpośrednio do instytucji finansowych,
- ❖ wydawanie opinii dla Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji Europejskiej.

Uprawnienia EBA są duże, co powoduje, że wpływ tego organu na europejski sektor bankowy i wspólny rynek będzie znaczny. Przede wszystkim należy zauważyć, że regulacyjne i wykonawcze standardy techniczne, przygotowywane przez EBA, są przedstawiane Komisji Europejskiej, która następnie zatwierdza je i przyjmuje w postaci rozporządzeń bądź decyzji. Oznacza to, że regulacyjne i wykonawcze standardy techniczne będą bezpośrednio obowiązującymi aktami prawa UE. Przykładowo projektowana *Dyrektywa w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi* i *Rozporządzenie w sprawie wymogów ostrożnościowych instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych* (tzw. pakiet CRDIV/CRR) nakładają na EBA obowiązek przygotowania ponad 100 standar-

¹⁶ Art. 1 ust. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ..., *op. cit.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Art. 8 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ..., *op. cit.*

dów technicznych (z czego 40 powinno się ukazać przed 1 stycznia 2013 r.)¹⁹, dotyczących takich obszarów tematycznych, jak fundusze własne, płynność czy wskaźnik dźwigni (ang. *leverage ratio*). Także opublikowany 6 czerwca 2012 r. projekt *Dyrektywy ustanawiającej europejskie ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków* (ang. *Proposal for a Directive establishing a framework for recovery and resolution of credit institutions and investment firms*)²⁰ przewiduje 23 standardy techniczne wydane przez EBA, dotyczące wielu istotnych obszarów, jak np. zawartości planów naprawczych i planów restrukturyzacyjnych/uporządkowanej likwidacji²¹ (ang. *recovery and resolution plans*), scenariuszy, które powinny one zawierać, warunków, których spełnienie będzie konieczne, aby wewnątrzgrupowa pomoc finansowa mogła być udzielona, a także zasad wyceny aktywów przed przystąpieniem do procedury *resolution*²². Biorąc pod uwagę obszerny zakres tematyczny, jakiego standardy te będą dotyczyć, EBA ma w zasadzie możliwość bezpośredniego wpływania na tworzenie wspólnych standardów oraz praktyk regulacyjnych i nadzorczych w UE.

EBA ma także uprawnienia do wydawania wytycznych oraz zaleceń skierowanych do krajowych organów nadzorczych, dzięki czemu ma przyczyniać się do ustanowienia spójnych praktyk nadzorczych. Zapewnieniu konwergencji, koordynacji i kooperacji działań nadzorczych służą także kolegia nadzorców, których EBA jest członkiem i odgrywa wiodącą rolę w zapewnieniu skutecznego i spójnego ich funkcjonowania.

Istotnym uprawnieniem EBA jest rozstrzyganie sporów pomiędzy organami nadzorczymi kraju macierzystego i goszczącego²³. Sprawy poddane wiążącej mediacji EBA dotyczą zatem sporów, jakie mogą pojawić się pomiędzy nadzorcami instytucji działających transgranicznie. Należy uznać, że uprawnienie to istotnie ingeruje w niezależność krajowych organów nadzorczych, które najlepiej znają sytuację banków działających w ich jurysdykcjach oraz lokalne rynki. Dodatkowo

¹⁹ *Annual Report 2011*, European Banking Authority.

²⁰ Tekst propozycji Dyrektywy dostępny na stronie Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/2012_eu_framework/COM_2012_280_en.pdf (dostęp: 15.07.2012).

²¹ Projekt *Dyrektywy ustanawiającej europejskie ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków* zawiera propozycję wprowadzenia obowiązkowych planów naprawczych (ang. *recovery plans*) oraz planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution plans*). *Recovery plan* ma zawierać możliwe do zastosowania środki i propozycje działań, które instytucja mogłaby samodzielnie podjąć w celu odbudowania swojej sytuacji finansowej, w przypadku gdy uległa ona znacznemu pogorszeniu. *Resolution plan* ma zawierać propozycje działań, które odpowiednie władze publiczne mogłyby podjąć w przypadku, gdy instytucja spełnia warunki do wszczęcia procesu restrukturyzacji/uporządkowanej likwidacji.

²² Terminem *resolution* określa się procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych.

²³ Procedurę wiążącej mediacji opisuje art. 19 Rozporządzenia nr 1093/2010.

pojawia się problem rozdzielenia uprawnień decyzyjnych od odpowiedzialności za skutki tych decyzji. EBA, podejmując ostateczną i wiążącą decyzję dla zainteresowanych organów nadzorczych, nie będzie ponosił ewentualnych kosztów tej decyzji. Zgodnie z Rozporządzeniem nr 1093/2010 EBA działa wyłącznie w interesie Unii Europejskiej jako całości. Interes ten jednak może być odmienny od interesu narodowego, w szczególności konflikt może się pojawić, gdy podmiot zależny działający w kraju goszczącym ma systemowe znaczenie dla stabilności finansowej tego kraju, natomiast jest nieistotny lub mało istotny z punktu widzenia grupy i nadzorcy kraju macierzystego. Propozycja *Dyrektywy ustanawiającej europejskie ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków* wyjątkowo intensywnie wykorzystuje to uprawnienie EBA. Proponuje się, aby EBA miał ostatnie słowo w przypadku sporu pomiędzy nadzorcami macierzystymi i goszczącymi, który dotyczyłby m.in.: spełnienia warunków do udzielenia pomocy wewnątrzgrupowej, zawartości i oceny grupowych planów naprawczych (ang. *recovery plans*) i restrukturyzacji/uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution plans*), jak również przeprowadzania procesu restrukturyzacji/uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution*) na poziomie grupy. Projektowane uprawnienia EBA są zatem daleko idące, gdyż będą one mieć wpływ na stabilność zarówno pojedynczych banków, grup bankowych, jak i całych systemów finansowych państw członkowskich. Dodatkowo wspomniana Dyrektywa przewiduje rozszerzenie uprawnień EBA do przeprowadzania wiążących mediacji również pomiędzy krajowymi organami odpowiedzialnymi za proces restrukturyzacji/uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution authorities*)²⁴. Organy te będą odgrywały istotną rolę w zarządzaniu kryzysowym, w którym istnieje realne zagrożenie wykorzystania środków publicznych. Ostateczne decyzje powinny więc należeć do władz krajowych, które ponoszą odpowiedzialność fiskalną. W art. 38 ust. 1. Rozporządzenia 1093/2010 ustawodawca wprowadził zastrzeżenie, że decyzje podjęte przez EBA nie mogą pociągać za sobą skutków fiskalnych dla państw członkowskich, niemniej jednak należy uznać, że w czasie kryzysu spełnienie tego warunku może okazać się trudne.

Raport grupy eksperckiej pod przewodnictwem Jacques'a de Larosièrè'a, rekomendujący utworzenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, zalecił pozostawianie nadzoru nad instytucjami finansowymi krajowym nadzorcom. EBA nie ma zatem uprawnień nadzorczych nad bankami *sensu stricto*, jednak ustawodawca przewidział możliwość, w której EBA będzie mógł kierować decyzje bezpośred-

²⁴ Projekt Dyrektywy nie wskazuje, jaki organ powinien pełnić funkcję *resolution authority* i pozostawia tę decyzję państwom członkowskim. Funkcję *resolution authority* będą mogły w różnych krajach UE pełnić organy nadzorcze, banki centralne, ministerstwa finansów, fundusze gwarantowania depozytów lub inne organy administracji publicznej, powołane specjalnie do pełnienia tej funkcji.

nio do instytucji finansowych. Wyszczególniono tu 3 przypadki, gdy EBA może wykorzystać to uprawnienie:

- ❖ krajowy organ nadzorczy nie zastosował się do obowiązujących aktów prawa unijnego, w tym do regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych lub zastosował się w sposób, który stanowi naruszenie prawa unijnego, a ponadto nie przyniosły rezultatu działania pojęte przez EBA (tj. zalecenie skierowane do tegoż krajowego organu, określające działania konieczne do zapewnienia przestrzegania prawa unijnego)²⁵,
- ❖ Rada ogłosiła istnienie sytuacji nadzwyczajnej, a EBA przyjął decyzje skierowane indywidualnie do krajowych organów nadzorczych, do których to nadzorca się nie stosuje²⁶,
- ❖ krajowy organ nadzorczy nie stosuje się do decyzji EBA będącej efektem procesu wiążących mediacji²⁷.

Decyzja skierowana bezpośrednio do instytucji może przykładowo dotyczyć zaprzestania jakichś praktyk lub działalności wykonywanych przez instytucję finansową. Choć EBA może skierować decyzję bezpośrednio do instytucji finansowej jedynie, gdy jej nadzorca nie zapewnia przestrzegania przez nią regulacji unijnych²⁸, to jednak samo istnienie takiej możliwości jest przejawem znacznej siły nowego organu europejskiego.

Pomimo że EBA jest w zasadzie elementem filaru mikroostrożnościowego europejskiego nadzoru nad rynkiem finansowym, to angażuje się on także w identyfikację i pomiar ryzyka systemowego oraz ściśle współpracuje z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (dalej ESRB). Fakt, że EBA jako nadzorca mikroostrożnościowy musi uwzględniać w wydawanych wytycznych bądź zaleceniach ryzyko systemowe generowane przez instytucje finansowe, jest istotną innowacją. Do czasu wybuchu kryzysu finansowego nadzór mikroostrożnościowy koncentrował się jedynie na pojedynczych instytucjach, abstrahując od wzajemnych powiązań pomiędzy nimi. Kryzys finansowy jednak uwidoczniał słabość takiego reżimu nadzorczego oraz konieczność wprowadzenia podejścia systemowego, tzw. nadzoru makroostrożnościowego. Jednak w dążeniu do zapewnienia stabilności systemu finansowego nadzory mikro- i makroostrożnościowy nie są wobec siebie substytucyjne, a raczej należy je postrzegać jako komplementarne. Dlatego też w ramach nowej europej-

²⁵ Art. 17 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ..., *op. cit.*

²⁶ Art. 18 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ..., *op. cit.*

²⁷ Art. 19 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ..., *op. cit.*

²⁸ Należy zwrócić uwagę, że zakres działania EBA jest ograniczony do następujących dyrektyw: 2006/48/WE, 2006/49/WE, 2002/87/WE, 94/19/WE oraz rozporządzenia 1781/2006. A także do stosownych fragmentów dyrektyw: 2005/60/WE, 2002/65/WE, 2007/64/WE i 2009/110/WE.

skiej architektury nadzorczej zapewniono ścisłą współpracę pomiędzy EBA i ESRB. Współpraca ta polega nie tylko na dostarczaniu przez EBA danych niezbędnych do wykonywania zadań przez ESRB, ale także wspólnym opracowywaniu tzw. *risk dashboard*, czyli zestawu ilościowych i jakościowych wskaźników służących identyfikacji i pomiarowi ryzyka systemowego oraz informowaniu ESRB o potencjalnych sytuacjach nadzwyczajnych. Dodatkowo EBA, po konsultacji z ESRB, opracowuje także kryteria identyfikacji i pomiaru ryzyka systemowego oraz scenariusze stress testów, uwzględniające poziom ryzyka generowanego przez instytucje finansowe. EBA jest także jednym z adresatów zaleceń, które może wydawać Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego w sytuacji, gdy zidentyfikuje ona ryzyko systemowe zagrożające stabilności finansowej UE. W przypadku otrzymania takiego zalecenia od ESRB, EBA staje się również wykonawcą prowadzonej na szczeblu unijnym polityki makroostrożnościowej i przyczynia się do zapewnienia stabilności finansowej w UE. Zgodnie z art. 21 i 32 Rozporządzenia nr 1093/2010, zadaniem EBA jest także koordynacja przeprowadzenia unijnych stress testów, czyli testów warunków skrajnych, w celu oceny odporności banków na niekorzystne zmiany na rynkach finansowych, w tym na wzrost poziomu ryzyka systemowego.

EBA ma także kompetencje w zakresie ochrony deponentów, poprzez zapewnienie odpowiedniego funkcjonowania, w tym odpowiedniego poziomu funduszy, krajowych systemów gwarantowania depozytów. Ponadto EBA działa także na rzecz ochrony klientów usług finansowych. W tym celu monitoruje tendencje i zachowania konsumentów na rynku, a także istniejące oraz nowe formy działalności finansowej. W przypadku stwierdzenia, że jakaś działalność finansowa stanowi zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego lub stabilności finansowej UE bądź jej części, EBA może wprowadzić czasowy zakaz lub ograniczenie wykonywania tejże działalności²⁹.

Podsumowując, w ramach reformy architektury nadzorczej UE ustawodawca postawił przed EBA wiele celów i zadań, których efektywna realizacja jest możliwa jedynie we współpracy z innymi elementami Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, w szczególności ważną rolę odgrywają tu krajowe organy nadzorcze, które pozostały odpowiedzialne za codzienny nadzór nad bankami, a także ESRB, która monitoruje poziom ryzyka systemowego. EBA został także wyposażony w wiele uprawnień, nieraz daleko ingerujących w kompetencje lokalnych władz. Wydaje się jednak, że nie został rozwiązany jeden z głównych problemów, tj. kwestia odpowiedzialności za nadzór transgraniczny, która nie łączy się z odpowiedzialnością finansową za skutki podjętych decyzji, pozostającą wciąż na poziomie krajowym.

²⁹ Art. 9 ust. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. ..., *op. cit.*

2. REGULACJE SEKTORA BANKOWEGO UNII EUROPEJSKIEJ: ODWRÓT OD ZASADY MINIMALNEJ HARMONIZACJI I REDUKCJA OPCJI NARODOWYCH

Dyrektywy są najważniejszym instrumentem regulowania rynku finansowego w UE³⁰. Począwszy od lat 70. XX w. wspólnotowe regulacje dotyczące działalności banków przyjmowały postać dyrektyw, które obok decyzji, rozporządzeń, opinii i zaleceń stanowią akty prawa wtórnego Unii Europejskiej³¹. Dyrektywy zobowiązują ich adresatów, którymi są państwa członkowskie, do osiągnięcia określonego efektu końcowego, pozostawiając swobodę w wyborze metody i formy dojścia do niego. Oznacza to, że dyrektywa jest aktem „dwustopniowym”, gdyż wymaga implementacji norm w niej zawartych przez państwa członkowskie³² poprzez wydanie odpowiednich aktów prawa krajowego (np. ustaw), które z kolei będą wiążące dla podmiotów krajowych (np. banków). Dyrektywy są szczególnie wykorzystywane, gdy głównym celem jest harmonizacja prawa w określonym obszarze. Z jednej strony umożliwiają one wprowadzenie regulacji budujących jednolity rynek usług finansowych, a z drugiej strony zezwalają na uwzględnienie narodowych odmienności rynków państw członkowskich. Dlatego też dyrektywy stosuje się jako główne narzędzie regulowania działalności bankowej oraz nadzoru bankowego w Unii Europejskiej.

Ważnym dokumentem w procesie integracji europejskiej był uchwalony w 1986 r. Jednolity Akt Europejski³³, który poza reformami instytucjonalnymi zapoczątkował też proces dochodzenia do jednolitego rynku wewnętrznego i współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie polityki gospodarczej i pieniężnej. W konsekwencji Jednolitego Aktu Europejskiego tworzenie prawa wspólnotowego w zakresie rynku finansowego zaczęło opierać się na zasadzie minimalnej harmonizacji³⁴. Stosowanie zasady minimalnej harmonizacji w połączeniu z instrumentem prawnym, jakim jest dyrektywa, pozostawia państwom członkowskim największą swobodę w implementowaniu postanowień dyrektywy³⁵.

³⁰ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, 2008, s. 136.

³¹ Aktami prawa pierwotnego Unii Europejskiej są Traktaty.

³² A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 137.

³³ Jednolity Akt Europejski wszedł w życie 1 lipca 1987 r.

³⁴ Poza zasadą minimalnej harmonizacji zasad licencjonowania i standardów ostrożnościowych regulacje europejskie w odniesieniu do instytucji kredytowych opierają się jeszcze na następujących dwóch zasadach: 1) sprawowaniu nadzoru przez kraj wydający licencje na prowadzenie działalności, 2) wzajemnym uznawaniu narodowych standardów sprawowania nadzoru. Por. P. Zapadka, S. Niemierka, *Charakterystyka europejskiego systemu bankowego – zagadnienia instytucjonalno-prawne*, Bank i Kredyt, Nr 10, 2003.

³⁵ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 119.

Zgodnie z zasadą minimalnej harmonizacji regulacje unijne ustanawiają jedynie minimalne wymogi dla instytucji kredytowych. Powyższą ideę wyrażono w akapicie 7 preambuły Dyrektywy 2006/48/WE, który brzmi: „*Właściwym jest dokonanie jedynie zasadniczej harmonizacji w zakresie niezbędnym i wystarczającym, aby zapewnić wzajemne uznanie zezwoleń i systemów nadzoru ostrożnościowego (...)*”. Dodatkowo akapit 35 preambuły tejże dyrektywy stanowi: „*Należy zatem ustanowić wspólne minimalne wymogi kapitałowe w celu zapobiegania zniekształceniu konkurencji i wzmocnienia systemu bankowego na rynku wewnętrznym*”. Niemniej jednak, jeśli państwa członkowskie uznają to za właściwe, mają możliwość wdrożenia wymogów bardziej restrykcyjnych niż te przewidziane dyrektywą, co wyrażono w akapicie 47 preambuły tejże dyrektywy: „*Należy zharmonizować najważniejsze przepisy dotyczące nadzoru instytucji kredytowych. Państwa Członkowskie powinny jednak nadal mieć możliwość przyjęcia przepisów bardziej rygorystycznych niż te, które są przewidziane niniejszą dyrektywą*”.

Równoległe z zasadą minimalnej harmonizacji Dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE wprowadzały także tzw. opcje narodowe (ang. *national options and discretions*), co było motywowane zróżnicowanym poziomem rozwoju rynków finansowych oraz sektorów bankowych poszczególnych państw członkowskich. Opcje narodowe stanowią zagadnienia, które wymagają uszczegółowienia w drodze decyzji krajowego nadzoru bankowego w danym kraju członkowskim. Należy wskazać na dwa rodzaje opcji narodowych:

- ❖ opcje, które dają władzom nadzorczym możliwości wyboru jednego z proponowanych w dyrektywie rozwiązań (ang. *national options*), np. opcja zawarta w art. 80 ust. 3., dając państwom członkowskich możliwość wyboru metody do obliczania kwot ekspozycji ważonych ryzykiem w odniesieniu do instytucji kredytowej spośród dwóch wariantów: 1) metody opartej na wadze ryzyka rządu państwa, na którego terenie zarejestrowana jest owa instytucja, 2) metody opartej na jakości kredytowej instytucji, tzn. na jej ratingu,
- ❖ opcje, które nadzór krajowy może albo przyjąć w postaci określonej w dyrektywie, albo odrzucić (ang. *national discretions*), np. opcja zawarta w załączniku VI część 1 ust. 51, zgodnie z którą za zgodą nadzorczy ekspozycjom zabezpieczonym nieruchomościami komercyjnymi można przypisać wagę ryzyka 50%, podczas gdy standardowo otrzymują one wagę ryzyka 100%.

Pierwotnie Dyrektywy 2006/48/WE i 2006/49/WE zawierały około 150 opcji narodowych. Opcje te dotyczyły szerokiego spektrum zagadnień. W przypadku Dyrektywy 2006/48/WE były to: fundusze własne, metoda standardowa, metoda wewnętrznych ratingów, duże zaangażowania oraz metody ograniczania ryzyka kredytowego, czyli głównie obszary związane z wyliczaniem wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego. W przypadku Dyrektywy 2006/49/WE znaczna część opcji dotyczyła księgi handlowej, a więc obszaru związanego z wyliczaniem wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka rynkowego. Pomimo że przesłanką

do wprowadzenia opcji narodowych była chęć uwzględnienia specyficznych cech lokalnych rynków finansowych, to jednak okazało się, iż znaczna ich część rodzi wiele problemów, tj.:

- ❖ zjawisko konkurencji nadzorców i arbitrażu regulacyjnego, co powoduje niespójny i fragmentaryczny nadzór nad bankami,
- ❖ niepewność regulacyjną w przypadku, gdy tekst dyrektyw nie zawierał kryteriów, na podstawie których nadzorcy powinni podejmować decyzje w odniesieniu do zastosowania danej opcji lub zestawów dostępnych wariantów,
- ❖ trudności z harmonizacją wyliczania wymogów kapitałowych, w szczególności w grupach bankowych działających w kilku państwach członkowskich, gdzie poszczególne spółki podlegają innemu nadzorowi, a przez to innym regulacjom dotyczącym adekwatności kapitałowej,
- ❖ powstawanie dodatkowych kosztów działania – administracyjnych oraz sprawozdawczych dla grup bankowych działających w kilku państwach członkowskich, wynikających z konieczności dostosowania się do różnych wymogów nadzorczy macierzystego (podmiot dominujący) oraz nadzorców goszczących (podmioty zależne),
- ❖ powstawanie dodatkowych kosztów i trudności związanych z nadzorem zintegrowanym,
- ❖ trudności z porównaniem współczynników wypłacalności, gdyż wiele opcji narodowych dotyczy różnych parametrów ryzyka, a te wpływają na wielkość wyliczanego wymogu kapitałowego,
- ❖ zaburzenie wolnej konkurencji, co negatywnie wpływa na dalszy proces tworzenia wspólnego rynku usług finansowych.

Problemem nadmiernej liczby opcji narodowych zajmował się ówczesny CEBS, który w swojej opinii *CEBS's technical advice to the European Commission on options and national discretions*³⁶, opublikowanej 17 października 2008 r., wskazał, że około 80% opcji narodowych zawartych w Dyrektywach 2006/48/WE oraz 2006/49/WE należałoby usunąć. Negatywny wpływ dużej liczby opcji został także dostrzeżony na najwyższym szczeblu Unii Europejskiej przez ECOFIN, który w swoich konkluzjach z 4 grudnia 2007 r. zachęcił państwa członkowskie do przeglądu stosowanych przez nie opcji i ograniczenia ich wykorzystania³⁷.

W obliczu szybko integrującego się rynku finansowego UE, czemu towarzyszyło powstawanie europejskich banków działających transgranicznie³⁸, kryzys finan-

³⁶ CEBS, *CEBS's technical advice to the European Commission on options and national discretions*, <http://www.c-eps.org/getdoc/354c6e4c-f22a-46a0-9025-0c55f460a5a6/2008-17-10-Final-Advice-on-options-and-national-di.aspx> (dostęp: 20.03.2009).

³⁷ Council of the European Union, Press Release, Brussels, 4.12.2007, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/97420.pdf (dostęp: 16.07.2012).

³⁸ Około 70% aktywów sektora bankowego UE znajduje się w posiadaniu 40 transgranicznych grup bankowych. Por. *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment...*, *op. cit.*, s. 13.

sowy uwidocznili słabości regulacyjne związane ze stosowaniem zasady minimalnej harmonizacji i opcji narodowych. Nieskoordynowane stosowanie bardziej restrykcyjnych wymogów niesie ze sobą niebezpieczeństwo przenoszenia ekspozycji i związanego z nimi ryzyka do państw członkowskich o łagodniejszych wymogach lub do instytucji *shadow banking*, stanowiących sferę działalności finansowej niepoddanej regulacjom. Raport Grupy Wysokiego Szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a rekomendował stworzenie bardziej zharmonizowanego zestawu unijnych regulacji finansowych³⁹. Dlatego też Komisja Europejska podjęła działania zmierzające do stworzenia jednolitego zbioru przepisów (ang. *single rule book*), co ma przyczynić się do poprawy jakości nadzoru mikroostrożnościowego w UE, a w ostateczności do wzmocnienia stabilności finansowej.

Należy zauważyć, że Unia Europejska stanęła przed koniecznością wyboru jednego z następujących 4 wariantów⁴⁰:

- 1) pozostawanie obecnych regulacji w niezmienionej postaci,
- 2) utrzymanie zasady minimalnej harmonizacji, przy jednoczesnym usunięciu opcji narodowych i uznaniowości,
- 3) wprowadzenie zasady maksymalnej harmonizacji,
- 4) wprowadzenie zasady maksymalnej harmonizacji z możliwością stosowania pewnych opcji narodowych.

Pierwszą możliwość należało zdecydowanie odrzucić, gdyż pozostawanie obecnego stanu rzeczy w niczym nie pomogłoby rozwiązać zidentyfikowanych problemów. W ramach drugiego wariantu zostałyby usunięte opcje narodowe, jednak nadzorcy nadal mogliby stosować ostrzejsze wymogi niż te określone dyrektywą. Pozostawanie w dalszym ciągu w pewnym zakresie różnic między podejściami poszczególnych nadzorów tylko częściowo mogłoby zapewnić warunki równej konkurencji, likwidację zjawiska arbitrażu regulacyjnego czy zwiększenie stabilności finansowej. Wdrożenie opcji trzeciej, czyli zastosowanie zasady maksymalnej harmonizacji, także oznaczałoby konieczność usunięcia wszystkich opcji narodowych. Dodatkowo wprowadzanie regulacji zgodnie z tą zasadą otwierałoby ogromne możliwości do zbudowania jednolitego nadzoru bankowego. Należy przypomnieć, że EBA ma uprawnienia do wydawania standardów regulacyjnych i wykonawczych, które następnie są przyjmowane przez Komisję Europejską w postaci rozporządzeń lub decyzji, a więc unijnych aktów prawnych bezpośrednio obowiązujących. W celu osiągnięcia największej skuteczności przepisów zawartych w tych standardach, wskazane byłoby, aby wymogi nadzorcze w poszczególnych krajach były w jak najmniejszym stopniu różne. Połączenie maksymalnej harmonizacji z regulacjami unijnymi w postaci rozporządzenia i szczegółowymi standardami EBA byłoby istotnym krokiem w stronę unifikacji zasad nadzoru bankowego w UE. Wadą tego

³⁹ Por. *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU...*, op. cit.

⁴⁰ *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment...*, op. cit., s. 41.

wariantu byłoby jednak uniemożliwienie krajowym władzom nadzorczym stosowania bardziej rygorystycznych wymogów w przypadku, gdy wymaga tego utrzymanie stabilności finansowej w danym państwie członkowskim. Jest wszak rzeczą niezaprzeczną, że poziom rozwoju rynków finansowych różni się między poszczególnymi krajami, np. poziom rozwoju rynku nieruchomości jest bardzo zróżnicowany. Istotne jest więc zapewnienie możliwości reagowania władz nadzorczych na zidentyfikowane ryzyka poprzez wprowadzenie bardziej restrykcyjnych wymogów. Czwarta możliwość uwzględniałaby właśnie tę potrzebę dyskrecyjnego działania władz nadzorczych, dlatego też uznano, że regulacja europejska powinna opierać się na zasadzie maksymalnej harmonizacji, dopuszczając w pewnych przypadkach opcje narodowe⁴¹. Zastosowanie zasady maksymalnej harmonizacji jest konieczne, aby osiągnąć jednolity zbiór przepisów (ang. *single rule book*), do utworzenia którego wezwała Rada Europejska na szczycie w czerwcu 2009 r.⁴²

3. IMPLEMENTACJA BAZYLEI III W UNII EUROPEJSKIEJ – NOWY PAKIET REGULACYJNY DLA BANKÓW

Drugą decyzją, przed jaką stanął ustawodawca europejski, był wybór instrumentu prawnego, za pomocą którego nowe regulacje zostaną wprowadzone. Istniały tu 2 możliwości⁴³:

- 1) wprowadzenie nowych regulacji w postaci dyrektywy, po odpowiedniej nowelizacji dotychczasowych Dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE,
- 2) wprowadzenie nowych regulacji w postaci pakietu regulacyjnego składającego się z dyrektywy oraz rozporządzenia, co oznaczałoby ograniczenie zakresu przedmiotowego Dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.

Rozpatrując bardzo ogólnie sfery regulowane przez unijne regulacje bankowe, należy wskazać 3 następujące obszary:

- 1) zasady licencjonowania, czyli wydawania pozwoleń na prowadzenie działalności instytucjom kredytowym, które spełniają określone warunki zawarte w odpowiednich aktach prawnych,
- 2) zasady bieżącego nadzoru, obejmującego kontrolowanie działalności instytucji kredytowych i jej zgodność z istniejącymi przepisami, a także stosowanie sankcji w przypadku stwierdzenia naruszenia przez instytucję kredytową obowiązujących przepisów,

⁴¹ *Ibidem*, s. 41–43.

⁴² *Presidency Conclusions of the Brussels European Council* (18/19 June 2009), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf (dostęp: 21.07.2012).

⁴³ *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment...*, *op. cit.*, s. 43–44.

3) wymogi ostrożnościowe, stanowiące określone przepisy prawne mające na celu oddziaływanie na zachowanie banków i dbałość o zapewnienie ich stabilności i bezpieczeństwa.

Jak wskazano powyżej, dyrektywa jest instrumentem prawnym, który zobowiązuje adresata do osiągnięcia konkretnego efektu końcowego, pozostawiając swobodę w wyborze metody i formy dojścia do niego. Wprowadzenie nowych regulacji bankowych w postaci dyrektywy pozostawiłoby państwom członkowskim znów pewną dowolność we wdrażaniu nowych przepisów, a przez to podtrzymałoby istnienie bardzo zróżnicowanego środowiska regulacyjnego⁴⁴. Należy zauważyć, że wyszczególnione trzy obszary regulowane przez europejskie akty prawne, mają różnych adresatów. W przypadku przepisów dotyczących zasad licencjonowania i bieżącego nadzoru adresatami są państwa członkowskie i krajowe organy nadzoru, natomiast normy ostrożnościowe obowiązują instytucje kredytowe. Mając zatem na celu stworzenie spójnego i jednolitego środowiska regulacyjnego oraz zapewnienie, że europejskie instytucje kredytowe w każdym państwie członkowskim podlegają identycznym wymogom, należało zawrzeć normy ostrożnościowe w formie rozporządzenia. Ze względu na poszanowanie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, przepisy dotyczące zezwolenia na prowadzenie działalności, uprawnień organów nadzorczych państwa macierzystego oraz państwa goszczącego, a także procesu nadzoru nad instytucjami kredytowymi zostaną zawarte w dyrektywie, a nie w rozporządzeniu⁴⁵.

Ostatecznie nowy pakiet regulacyjny dla sektora bankowego UE składać się będzie z *Dyrektywy w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi*⁴⁶ i *Rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych*⁴⁷ (określanych jako pakiet CRDIV/CRR⁴⁸), które łącznie stworzą nowe ramy prawne regulujące

⁴⁴ *Ibidem*, s. 131.

⁴⁵ Por. akapity 2 i 5 preambuły projektu *Dyrektywy w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi*, wersja po osiągnięciu przez Radę UE podejścia ogólnego (ang. *general approach*) stan na 21.05.2012 r.

⁴⁶ *Proposal for a Directive of the European Parliament and Council on the access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms and amending Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate – Council general approach 2011/0203 (COD)*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st10/st10100.en12.pdf> (dostęp: 21.07.2012).

⁴⁷ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on prudential requirements for credit institutions and investment firms – Council general approach 2011/0202 (COD)*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st10/st10099.en12.pdf> (dostęp: 21.07.2012).

⁴⁸ Skrót CRDIV/CRR pochodzi od angielskojęzycznych tytułów: *Capital Requirements Directive* (CRD) oraz *Capital Requirements Regulation* (CRR). Dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE

warunki podejmowania i prowadzenia działalności przez banki i firmy inwestycyjne, a także normy nadzoru mikroostrożnościowego w UE. Posłużenie się rozporządzeniem jest pewnym *novum* w europejskiej praktyce regulacji działalności banków. Rozporządzenie, w przeciwieństwie do dyrektywy, jest bezpośrednio wiążące i obowiązujące, a zatem nie ma potrzeby implementowania przepisów rozporządzenia do krajowych porządków prawnych. Rozporządzenie prowadzi do utworzenia jednolitych we wszystkich państwach członkowskich regulacji prawnych, dlatego należy uznać, że wykorzystanie tego instrumentu prawnego jest wyrazem dążenia do unifikacji europejskiego nadzoru bankowego.

Projektowana Dyrektywa zawiera przepisy dotyczące warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez banki i firmy inwestycyjne, odzwierciedlając istniejące w UE swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług. Szczególną cechą europejskiego procesu licencjonowania jest tzw. zasada jednego paszportu. Zgodnie z tą zasadą instytucja kredytowa, która otrzymała od swojego nadzorca (tzw. nadzorca macierzystego) zgodę na prowadzenie działalności w kraju macierzystym, może prowadzić działalność w formie oddziału również na terytorium innego państwa członkowskiego (tzw. kraju goszczącego) na podstawie tej właśnie licencji. Podział na nadzorców macierzystych i goszczących powoduje, że projekt Dyrektywy określał także relacje, uprawnienia i narzędzia organów nadzoru państwa macierzystego oraz państwa goszczącego. Ponadto przepisy projektu Dyrektywy dotyczą również kwestii nadzoru ostrożnościowego w zakresie ryzyka nieregulowanego przepisami Rozporządzenia oraz wymogów publikacji przez organy nadzorcze. Można więc stwierdzić, że celem Dyrektywy jest koordynacja krajowych przepisów regulujących warunki podejmowania działalności przez banki oraz firmy inwestycyjne, a także ramy nadzoru nad nimi. Natomiast Rozporządzenie ustanawia jednolity zbiór przepisów dotyczący wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych w zakresie:

- ❖ funduszy własnych,
- ❖ ograniczania znacznych ekspozycji,
- ❖ standardów płynnościowych,
- ❖ wskaźnika dźwigni (ang. *leverage ratio*),
- ❖ obowiązków sprawozdawczych,
- ❖ ujawnienia informacji (ang. *public disclosure*).

Wskazane powyżej obszary, które mają być regulowane Rozporządzeniem, bezpośrednio wpływają na bezpieczeństwo i stabilności pojedynczych instytucji.

łącznie nazywane są CRD (ang. *Capital Requirements Directives*). Dyrektywy te były już dwukrotnie nowelizowane: Dyrektywa 2009/111/WE (tzw. CRD II) stanowiła pierwszą nowelizację CRD, a dyrektywa 2010/76/UE (tzw. CRD III) drugą nowelizację. Dlatego też obecnie trzecia nowelizacja dyrektyw CRD jest określana jako CRDIV.

Zawarcie ich w bezpośrednio wiążącym rozporządzeniu przyczyni się do stworzenia jednolitych regulacji dla wszystkich banków i firm inwestycyjnych, przez co wzrośnie poziom ochrony inwestorów i deponentów.

Przepisy zawarte w pakiecie regulacyjnym CRDIV/CRR są w znacznej mierze zbieżne z Trzecią Umową Kapitałową (tzw. Bazylea III⁴⁹), która została uzgodniona w 2011 r. przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego i stanowi międzynarodową, niewiążącą prawnie rekomendację dotyczącą standardów kapitałowych i, po raz pierwszy, także płynnościowych dla banków. W Unii Europejskiej Bazylea III zostanie transponowana w postaci wymienionej Dyrektywy i Rozporządzenia.

Do najważniejszych elementów Trzeciej Umowy Kapitałowej należy zaliczyć wzmocnienie jakości oraz ilości kapitałów utrzymywanych przez banki, w tym wprowadzenie dwóch nowych buforów kapitałowych: bufora ochronnego⁵⁰ (ang. *conservation buffer*) i bufora antycyklicznego⁵¹ (ang. *countercyclical capital buffer*), uzupełnienie wskaźnika adekwatności kapitałowej na nieopartym na ryzyku wskaźniku dźwigni⁵² (ang. *leverage ratio*), a także wprowadzenie międzynarodowych standardów płynnościowych w postaci dwóch nowych wskaźników: pokrycia płynności (ang. *Liquidity Coverage Ratio*, LCR⁵³) oraz stabilnego finansowania (ang. *Net Stable Funding Ratio*, NSFR⁵⁴). W związku z tym, że Bazylea III stanowi normy ostrożnościowe i jest skierowana do banków, większość jej rekomendacji

⁴⁹ W 1988 r. Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego przyjął dokument zatytułowany *Międzynarodowa Konwergencja Pomiarów Kapitału i Standardów Kapitałowych*, znany pod nazwą Umowa Kapitałowa czy także Bazylea I. Dokument ten stanowił zbiór rekomendacji dotyczących wyliczania wymogów kapitałowych dla banków działających na arenie międzynarodowej. Pierwotny kształt Umowy Kapitałowej został uzupełniony w wydanej w 1996 r. Nowelizacji Umowy Kapitałowej obejmującej rynkowe rodzaje ryzyka. W drugiej połowie lat 90. XX w. zaczęto pracę nad Nową Umową Kapitałową (NUK), popularnie zwaną też Bazylea II, która została opublikowana w czerwcu 2004 r. i dodatkowo uwzględniła ryzyko operacyjne.

⁵⁰ Bufor ochronny ma stanowić nadwyżkę kapitału ponad minimalny wskaźnik wypłacalności. Banki będą zobowiązane zbudować taki bufor w czasach dobrej koniunktury, aby następnie móc skorzystać z niego w czasie recesji. W przypadku niedotrzymania odpowiedniego poziomu kapitału w ramach tego wymogu, bank będzie zobowiązany ograniczyć dystrybucję zysków (np. wstrzymać wypłatę dywidend) lub po prostu podnieść poziom kapitałów.

⁵¹ Bufor antycykliczny ma stanowić rozszerzenie bufora ochronnego i ma być nakładany przez krajowe organy, w przypadku, gdy ocenia się, że nadmierny wzrost akcji kredytowej rodzi ryzyko systemowe.

⁵² Wskaźnik dźwigni stanowi relację kapitałów pierwszej kategorii Tier I do sumy obejmującej całkowite aktywa, pozycje pozabilansowe oraz instrumenty pochodne.

⁵³ Wskaźnik pokrycia płynności dotyczy płynności krótkoterminowej. Zgodnie z nowym wymogiem banki powinny utrzymywać odpowiednią ilość płynnych aktywów o wysokiej jakości tak, aby przetrwać trudną sytuację trwającą przynajmniej 30 dni.

⁵⁴ Wskaźnik stabilnego finansowania dotyczy płynności długoterminowej. Zgodnie z nowym wymogiem banki powinny finansować swoją aktywność z bardziej stabilnych źródeł w horyzoncie czasowym o długości 1 roku.

została zawarta w projekcie Rozporządzenia, z wyjątkiem buforów kapitałowych, które zostały włączone do projektu Dyrektywy.

Zgodnie z Bazyleą III przepisy pakietu CRDIV/CRR są nakierowane na wzmocnienie bazy kapitałowej banków, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Kluczowe w tym zakresie zmiany wprowadzone przez Bazyleę III, tj. zwiększenie minimalnego udziału kapitału najwyższej jakości (ang. *common equity*) oraz kapitału I kategorii (tzw. Tier I) w relacji do aktywów ważonych ryzykiem (ang. *risk-weighted assets*, RWA) poprzez podniesienie minimalnego poziomu wskaźników *common equity capital ratio* z 2% do 4,5% oraz *Tier I capital ratio* z 4% do 6%⁵⁵, a także harmonizacja instrumentów zaliczanych do kapitału II kategorii (tzw. Tier II) oraz likwidacja kapitału III kategorii (tzw. Tier III⁵⁶) zostały odzwierciedlone w Rozporządzeniu. Warto jednak zwrócić uwagę na pewną różnicę pomiędzy rekomendacją bazylejską a podejściem unijnym. Bazylea III rekomenduje, aby kapitał I kategorii składał się głównie z akcji zwykłych (ang. *common shares*) oraz zysków zatrzymanych (ang. *retained earnings*), natomiast regulacje europejskie wskazują na cechy, jakimi powinny charakteryzować się instrumenty zaliczane do tej kategorii kapitału⁵⁷, nie wskazując ich z nazwy. Projekt Dyrektywy wprowadza także dwa nowe bazylejskie bufory kapitałowe: ochronny i antycykliczny, które mają służyć nie tylko zwiększeniu bazy kapitałowej banków i ich odporności na szoki, a także ograniczeniu procykliczności działalności bankowej. Dodatkowo w projektowanej Dyrektywie zaproponowano także trzeci bufor, tzw. bufor ryzyka systemowego⁵⁸, który nie został zawarty w Bazylei III.

Zgodnie z ustaleniami Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego, wskaźnik dźwigni zostanie wprowadzony w UE jako narzędzie przeglądu nadzorczego banku. Pewną różnicą pomiędzy Bazyleą III oraz pakietem CRDIV/CRR jest kwestia kalibracji i jego obowiązywania. Bazylea III proponuje utrzymanie tego wskaźnika na poziomie 3% oraz publikowanie przez banki informacji o jego wysokości od 1 stycznia 2015 r.⁵⁹ Natomiast zgodnie z projektem Rozporządzenia, wskaźnik dźwi-

⁵⁵ Należy dodać, że podstawowy miernik bezpieczeństwa banków, tzn. wskaźnik wypłacalności (ang. *capital adequacy ratio*), pozostawiono na niezmiennym poziomie, tj. 8%.

⁵⁶ Kapitał III kategorii (Tier III) dotychczas mógł być wykorzystywany do pokrycia strat z tytułu ryzyka rynkowego. Jednak kryzys finansowy pokazał, że kapitał potrzebny do pokrycia ryzyka księgi handlowej powinien być tak samo wysokiej jakości jak ten przeznaczony na pokrycie ryzyka wynikającego z księgi bankowej.

⁵⁷ Por. Art. 26 projektu *Rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych*. Podobnie art. 49 tegoż projektu wskazuje na cechy instrumentów zaliczanych do dodatkowego kapitału Tier I (ang. *additional Tier I capital*).

⁵⁸ Więcej na temat buforów antycyklicznego i ryzyka systemowego, zawartych w projekcie Dyrektywy, w dalszej części opracowania.

⁵⁹ *Basel III: A regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, December 2010 (rev. June 2011), <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf> (dostęp: 24.09.2012).

gni miałyby być początkowo instrumentem niewiążącym, stosowanym w odniesieniu do poszczególnych banków według uznania organów nadzorczych⁶⁰, a dopiero po długim okresie obserwacji, pozwalającej na odpowiednią jego kalibrację, miałyby on zostać włączony do I Filara od 2018 r.

Pewne odmienności w implementacji rekomendacji bazylejskich w UE należy także wskazać w odniesieniu do standardów płynnościowych. Projekt Rozporządzenia przewiduje, zgodnie z Bazyleą III, początkowo poddanie wskaźnika pokrycia płynności obserwacji, a następnie wprowadzenie go od 2015 r. W zasadzie regulacje płynnościowe zawarte w projekcie Rozporządzenia dotyczą w głównej mierze płynności krótkoterminowej, podczas gdy kwestia ewentualnego wprowadzenia wskaźnika stabilnego finansowania została przesunięta na późniejszy termin⁶¹. Komisja Europejska, przedstawiając propozycję Rozporządzenia w lipcu 2011 r., wskazała, że rozważy wprowadzenie tego wskaźnika od 2018 r. To dość ostrożne podejście do implementacji rekomendacji Bazylei III w zakresie standardów długoterminowej płynności należy tłumaczyć głównie tym, że po raz pierwszy kwestie płynnościowe są regulowane na skalę międzynarodową, toteż możliwe jest wystąpienie pewnych niezamierzonych skutków wprowadzenia tych wskaźników. Dlatego też słusznie ustawodawca europejski chce poddać nowe normy obserwacji i weryfikacji. Poza tym, wskaźnik stabilnego finansowania budzi ogólne wątpliwości, gdyż jego celem jest ograniczenie niedopasowania terminów zapadalności aktywów i wymagalności pasywów. W Bazylei III został on zawarty na skutek doświadczeń ostatniego kryzysu finansowego wskazujących, że jedną z głównych przyczyn utraty płynności wielu banków była nieodpowiednia struktura finansowania, polegająca na finansowaniu długoterminowych aktywów krótkoterminowymi zobowiązaniami. Choć jest to obserwacja słuszna, nie należy zapominać, że tzw. transformacja terminów stanowi specyfikę działalności banków i z niej wypływa ważna rola, jaką odgrywają banki w systemie finansowym i gospodarce.

Podsumowując powyższe, bardzo ogólne porównanie nowego pakietu regulacyjnego w UE i Bazylei III, należy stwierdzić, że zaproponowane w CRDIV/CRR środki w znacznej mierze odzwierciedlają istotę zasad określonych w rekomendacji bazylejskiej (patrz tabela 1).

⁶⁰ Na temat wskaźnika dźwigni, zawartego w projekcie Rozporządzenia, w dalszej części opracowania.

⁶¹ W art. 414 oraz art. 415 projektu *Rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych* wskazano jedynie pozycje zapewniające stabilne finansowanie oraz pozycje wymagające stabilnego finansowania.

Tabela 1. Porównanie Bazylei III i pakietu CRDIV/CRR

Główne nowe elementy regulacji bankowych	Bazylea III	Pakiet CRDIV/CRR	Uwagi
Wskaźnik <i>common equity Tier I</i> w wysokości 4,5%	✓	✓	Bazylea III określa, z jakich elementów powinien składać się kapitał CET1 oraz Tier 1, podczas gdy projekt Rozporządzenia wskazuje na cechy, jakimi powinny charakteryzować się instrumenty zaliczane do tych kategorii kapitału.
Wskaźnik <i>Tier I Capital</i> w wysokości 6%	✓	✓	Stopniowe wdrażanie od 2016 do 2019 r., kiedy to bufor ma osiągnąć wielkość docelową.
Kapitałowy bufor ochronny w wysokości 2,5%	✓	✓	Bazylea III i projekt Dyrektywy dopuszczają możliwość ustalenia wyższego poziomu bufora niż 2,5%, jednak wówczas zasada wzajemności nie obowiązuje.
Antycykliczny bufor kapitałowy w wysokości od 0 do 2,5%	✓	✓	Bufor wprowadzony na etapie negocjacji projektu Dyrektywy. Nie został on zaproponowany w Bazylei III.
Wskaźnik dźwigni	✓	✓	Bazylea III proponuje wskaźnik w wysokości 3%, podczas gdy projekt Rozporządzenia nie określa wysokości wskaźnika. Zgodnie z Bazyleą III publikacja informacji nt. wysokości wskaźnika od 2015 r., Rozporządzenie proponuje od 2018 r.
Wskaźnik pokrycia płynności (LCR)	✓	✓	Bazylea III i projekt Rozporządzenia proponują wprowadzenie wskaźnika od 2015 r.
Wskaźnik stabilnego finansowania (NSFR)	✓		Bazylea III proponuje wprowadzenie wskaźnika od 2018 r. Propozycje regulacji w tym zakresie Komisja Europejska przedstawi najwcześniej w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

4. ANALIZA WYBRANYCH OPCJI NARODOWYCH ZAWARTYCH W NOWYM PAKIECIE REGULACJI DLA BANKÓW (PAKIECIE CRDIV/CRR)

W kontekście omówionych tu problemów związanych z opcjami narodowymi należy zauważyć, że w akapitach 7 i 8 preambuły projektu Rozporządzenia⁶² wskazano na zidentyfikowane wyżej negatywne konsekwencje dla banków i funkcjonowania rynku wewnętrznego, związane z nadmierną liczbą opcji narodowych, które zawierają obowiązujące dyrektywy oraz wynikającą stąd konieczność przyjęcia rozporządzenia ustanawiającego jednolite przepisy we wszystkich państwach członkowskich. Zakres maksymalnej harmonizacji przewidzianej w Rozporządzeniu będzie obejmował jedynie Filary I i III⁶³, podczas gdy w ramach Filaru II⁶⁴ nadzorcy będą mogli nakładać dodatkowe wymogi dostosowane do indywidualnego profilu ryzyka banku⁶⁵. Takie podejście jest w pełni uzasadnione, gdyż w ramach Filaru II uwzględnia się ryzyka nie objęte w Filarze I, w tym ryzyka specyficzne dla działalności danego banku. Biorąc pod uwagę duże zróżnicowanie banków pod względem wielkości oraz rodzaju świadczonych przez nie usług finansowych, wprowadzenie maksymalnej harmonizacji w tym zakresie kreowałoby istotne ryzyka dla bezpieczeństwa banków oraz stabilności finansowej. Ponadto, zgodnie z wyżej opisanym wariantem 4, rozporządzenie zawiera pewną liczbę opcji narodowych, których pozostawienie jest konieczne ze względu na zróżnicowany rozwój krajowych systemów finansowych oraz gospodarek.

Ze względu na ograniczenia objętościowe niniejszego artykułu opisane zostaną jedynie wybrane opcje zawarte w projektowanych Dyrektywie i Rozporządzeniu (CRDIV/CRR), tj. możliwość:

- 1) ustanowienia wyższych wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości – w przypadku stosowania metody standardowej oraz wyższych minimalnych wartości LGD dla tych rodzajów ekspozycji – w przypadku stosowania metody wewnętrznych ratingów (ang. *internal rating based approach*, IRB),

⁶² Numeracja akapitów preambuły i artykułów stosowana w niniejszym opracowaniu jest zgodna z angielskojęzycznymi tekstami Rozporządzenia i Dyrektywy po osiągnięciu przez Radę UE podejścia ogólnego (ang. *general approach*), stan na 21.05.2012 r.

⁶³ Podział na filary wprowadziła Bazylea II, w której wyróżniono trzy filary: Filar I – Minimalne wymogi kapitałowe, Filar II – Analiza nadzorcza, Filar III – Dyscyplina rynkowa.

⁶⁴ W ramach Filaru II banki tworzą własne wewnętrzne procesy oceny ryzyka oraz utrzymują kapitał ekonomiczny zgodnie ze swoim profilem ryzyka (ICAAP – ang. *Internal Capital Adequacy Assessment Process*).

⁶⁵ Akapit 14 preambuły projektu *Rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych*.

- 2) zwiększenia wymogów kapitałowych poprzez wprowadzenie obowiązku utrzymania⁶⁶:
 - antycyklicznego bufora kapitałowego,
 - bufora ryzyka systemowego ,
- 3) ustanowienia niższego niż 150 mln EUR limitu dla dużych ekspozycji,
- 4) zastosowanie wymogu utrzymania wskaźnika dźwigni (ang. *leverage ratio*).

Ad. 1) Zgodnie z brzmieniem art. 119 ust. 2 projektu Rozporządzenia krajowi nadzorcy mogą ustanawiać wyższe wagi ryzyka niż te ustalone w Rozporządzeniu, tj. wyższe niż 35% dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej, i wyższe niż 50% dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości komercyjnej, jeśli jest to uzasadnione względami utrzymania stabilności finansowej. Tekst Rozporządzenia w wersji zgodnej z ogólnym podejściem Rady wskazuje jednak, że poziomy wag ryzyka dla obydwu typów ekspozycji nie mogą przekraczać 150%, dlatego też opcja ta stanowi przykład ograniczonej dyskrecjonalności władz krajowych. Natomiast zgodnie z art. 160 ust. 4 w przypadku stosowania metody IRB⁶⁷ średnia wartość LGD⁶⁸ ważona ekspozycją detaliczną zabezpieczoną nieruchomością mieszkalną nie może być niższa niż 10%, a średnia wartość LGD ważona ekspozycją detaliczną zabezpieczoną nieruchomością komercyjną nie może być niższa niż 15%. Nadzorcy, kierując się względami stabilności finansowej, mogą ustanowić wyższe minimalne wartości LGD⁶⁹.

Wprowadzenie tych opcji do Rozporządzenia należy uznać za uzasadnione. Rynki nieruchomości w krajach UE charakteryzują się różnym stopniem rozwoju. Należy zauważyć, że w ostatnich dekadach niestabilne boomy na rynkach nieruchomości⁷⁰, finansowane nadmierną akcją kredytową, prowadziły do kryzysów finansowych⁷¹. Dlatego też możliwość przypisania wyższych wag ryzyka ekspozycjom

⁶⁶ Należy wskazać, że projekt Dyrektywy przewiduje także wprowadzenie bufora ochronnego (ang. *conservation buffer*), który ma stanowić nadwyżkę kapitału ponad minimalny wskaźnik wypłacalności (ang. *common equity tier 1, CET1*). Banki będą zobowiązane zbudować taki bufor w czasach dobrej koniunktury, aby następnie móc skorzystać z niego w czasie recesji. Bufor ten, w wysokości 2,5% CET1, ma być budowany z kapitału najwyższej jakości. Ze względu na jego obowiązkowy charakter wpływ wprowadzenia tego bufora nie jest przedmiotem niniejszej analizy.

⁶⁷ IRB (ang. *Internal Rating Based Approach*) to bardziej zaawansowana metoda obliczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego.

⁶⁸ Strata w przypadku niewypłacalności (ang. *loss given default, LGD*) jest jednym z parametrów ryzyka, uwzględnianym przez banki stosujące metodę IRB.

⁶⁹ Art. 160 ust. 5 projektu *Rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych*.

⁷⁰ Ch. P. Kindleberger, R. Aliber, *Manias, panics and crashes, A history of financial crises*, Sixth edition, Palgrave Macmillan, 2011, s. 30 i 57.

⁷¹ Również ostatni globalny kryzys finansowy rozpoczął się na rynku kredytów *subprime* w USA. Kredyty *subprime* udzielane były gospodarstwom domowym o niskiej wiarygodności kredytowej na zakup nieruchomości mieszkalnych, które także stanowiły zabezpieczenie tych kredy-

zabezpieczonym hipoteką (lub wyższych parametrów LGD) należy traktować nie tylko jako instrument nadzoru mikroostrożnościowego, ale przede wszystkim jako narzędzie makroostrożnościowe. Wskazuje na to odniesienie się w Rozporządzeniu do względów stabilności finansowej. Wyższe wagi ryzyka (i parametry LGD) spowodują, że udzielanie tego typu kredytów stanie się dla banków droższe i, w efekcie, wpłynie na zmniejszenie ich podaży. Opcja ta będzie miała pozytywny wpływ na stabilność finansową i na rynek wewnętrzny UE głównie ze względu na fakt, że pozwala ona reagować władzom krajowym na niekorzystny rozwój akcji kredytowej związanej z finansowaniem sektora nieruchomości, zapobiegając w ten sposób pojawianiu się kryzysu, który poprzez silne powiązania pomiędzy sektorami finansowymi mógłby się przenieść na pozostałe państwa członkowskie.

Ad. 2) Zgodnie z art. 87 ust. 1 projektu Rozporządzenia banki będą zobowiązane do utrzymywania wyższego wskaźnika *common equity tier I* (CET1) na poziomie 4,5%⁷². Projekt Dyrektywy wprowadza jednak możliwość nałożenia na banki obowiązku utrzymywania dodatkowych buforów kapitałowych, a tym samym zwiększenia poziomu CET1. Pierwszym buforem, który został przedstawiony jeszcze w pierwotnej propozycji Dyrektywy, jest antycykliczny bufor kapitałowy (ang. *countercyclical capital buffer*). W przypadku, gdy krajowy organ makroostrożnościowy⁷³ stwierdzi, że tempo wzrostu akcji kredytowej rośnie zbyt szybko, co ma ilustrować odchylenie wskaźnika kredytu do PKB (ang. *credit-to-GDP ratio*) od jego długoterminowych tendencji, niosąc ze sobą poważne ryzyko systemowe, będzie on mógł nałożyć na banki obowiązek utrzymania dodatkowego kapitału najwyższej jakości w postaci bufora antycyklicznego. Wysokość współczynnika bufora antycyklicznego może przyjąć wartość z przedziału 0–2,5%. W uzasadnionych przypadkach krajowe władze, kierując się względami stabilności finansowej, mogą wyznaczyć wysokość stopy bufora powyżej 2,5%⁷⁴, ale wówczas pozostałe państwa członkowskie nie muszą stosować zasady wzajemności (ang. *reciprocity*). Możliwość wprowadzenia bufora antycyklicznego przez władze krajowe, a w szczególności brak w tym zakresie maksymalnej harmonizacji, należy ocenić pozytywnie. Instrument ten, pierwotnie zaproponowany przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego w Trzeciej Umo-

tów. Również obecny kryzys sektora bankowego w Irlandii czy Hiszpanii jest związany z wcześniejszym nadmiernym kredytowaniem przez banki sektora nieruchomości.

⁷² Jest to znaczne zwiększenie wymogu w stosunku do dotychczasowych regulacji, zgodnie z którymi poziom tego wskaźnika powinien wynosić jedynie 2%.

⁷³ Projekt Dyrektywy stosuje pojęcie *organu wyznaczonego* odpowiedzialnego za ustalenie współczynnika antycyklicznego bufora kapitałowego (ang. *designated authority*), co wskazuje, że organ ten może się różnić od organu nadzoru. Biorąc pod uwagę makroostrożnościowy wymiar tego instrumentu, można oczekiwać, że tymi *organami wyznaczonymi* będą najczęściej instytucje odpowiedzialne za prowadzenie krajowej polityki makroostrożnościowej.

⁷⁴ Art. 126 ust. 5 projektu Dyrektywy w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi.

wie Kapitałowej (tzw. Bazylea III), ma w zasadzie charakter bardziej makroostrożnościowy niż mikroostrożnościowy. Oczywiście, zwiększenie bazy kapitałowej spowoduje poprawę odporności banków na ewentualne szoki (wymiar mikroostrożnościowy), jednak bardziej istotny jest tu systemowy wymiar tego nowego narzędzia, tj. zmniejszenie procykliczności działalności kredytowej i ryzyka systemowego związanego z nadmierną akcją kredytową, a tym samym wzmocnienie stabilności finansowej. W celu zapewnienia, że stosowanie tego instrumentu nie będzie mieć negatywnego wpływu na rynek wewnętrzny UE stwierdzono, iż funkcję koordynującą będzie pełnił Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego.

Antycykliczny bufor kapitałowy będzie oddziaływał jednak tylko na ryzyko systemowe związane z cyklem koniunkturalnym (czasowy/cykliczny wymiar ryzyka systemowego⁷⁵). Dlatego też w toku prac nad projektem Dyrektywy w Radzie wprowadzono także drugi bufor, tzw. bufor ryzyka systemowego (ang. *systemic risk buffer*), który będzie stosowany, gdy zidentyfikowane ryzyko systemowe będzie miało charakter strukturalny (międzysektorowy wymiar ryzyka systemowego). Kapitał zakumulowany w ramach bufora ryzyka systemowego ma także być najwyższej jakości (CET1). Zgodnie z projektem Dyrektywy wysokość współczynnika tego bufora może osiągać wartości od 0 do 3%, ale ma również istnieć możliwość wprowadzania współczynnika powyżej 3%. Bufor ryzyka systemowego także należy zaliczyć do instrumentów makroostrożnościowych, choć oczywiście w pewnym stopniu będzie on również oddziaływał na pojedyncze banki, przyczyniając się do wzmocnienia ich bazy kapitałowej.

Konieczność utrzymywania dodatkowego kapitału najwyższej jakości, o ile przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa banków, będzie miała jednak inną ważną konsekwencję. Kapitał akcyjny jest najdroższym źródłem finansowania banków, dlatego też wzrost wymogów kapitałowych wpłynie na wzrost kosztów działalności banków. Może to powodować przenoszenie części kosztów na klientów usług bankowych poprzez podnoszenie ich ceny lub na właścicieli banków poprzez obniżanie wskaźników ROE.

Ad. 3) Zgodnie z art. 384 projektu Rozporządzenia ekspozycja wobec instytucji⁷⁶, lub grupy powiązanych klientów, do których należy przynajmniej jedna

⁷⁵ Ryzyko systemowe definiuje się jako ryzyko wystąpienia zakłóceń w części, bądź całości, systemu finansowego, które mogą mieć poważne, negatywne konsekwencje dla funkcjonowania sfery realnej gospodarki. Wyróżnia się dwa wymiary ryzyka systemowego: wymiar czasowy i międzysektorowy. Pierwszy z nich związany jest z akumulacją ryzyka systemowego w czasie i czasowym niedoszacowaniem (w okresie dobrej koniunktury) lub przeszacowaniem (w okresie recesji) ryzyka przez podmioty gospodarcze. Drugi wymiar jest natomiast związany z koncentracją ryzyka w systemie finansowym i powiązaniem między poszczególnymi jego elementami. Por. *Progress Report to G20, Macroprudential Policy Tools and Frameworks, Financial Stability Board, International Monetary Fund, Bank for International Settlements, October 2010.*

⁷⁶ Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 projektu Rozporządzenia instytucją jest instytucja kredytowa lub firma inwestycyjna.

instytucja, nie może być większa niż 25% kapitału banku lub 150 mln EUR, w zależności, która z tych kwot jest wyższa. Władze nadzorcze mogą jednak ten drugi limit obniżyć.

Nadmierna koncentracja wobec pojedynczego klienta lub grupy powiązanych klientów naraża bank na ryzyko ogromnej straty, która może zagrozić jego wypłacalności. Ze względu na silne powiązania między bankami kłopoty jednego z nich przenoszą się poprzez efekt zarażania na kolejne. Możliwość ustalenia niższego limitu dużej ekspozycji, a przez to ograniczenie ryzyka na jakie wystawiony jest bank, pozytywnie wpłynie na jego stabilność. Wprowadzenie takiego ograniczenia przez nadzór bankowy w odniesieniu do wszystkich banków działających w jego jurysdykcji można także traktować jak element polityki makroostrożnościowej wzmocniającej stabilność i odporność sektora bankowego.

Ad. 4) Nowym instrumentem wprowadzonym przez Bazyleę III jest wskaźnik dźwigni, który ma być uzupełnieniem wskaźnika adekwatności kapitałowej. Wskaźnik dźwigni ma być obliczany jako relacja kapitału banku do jego całkowitej ekspozycji. Wskaźnik ten wyrażony będzie jak wartość procentowa, jednak obecny projekt Rozporządzenia nie wyznacza poziomu, na którym wskaźnik ten ma być utrzymywany⁷⁷. Również jego stosowanie ma być dobrowolne i zależne od decyzji nadzorca aż do 2018 r., kiedy to planuje się jego jednolitą implementację⁷⁸. Wprowadzenie tej opcji jest ograniczone w czasie, zatem jej negatywne efekty w postaci rozbieżności w stosowanych standardach także będą ograniczone.

Poza przedstawionymi powyżej czterema obszarami, w których krajowe władze mogą ustanawiać ostrzejsze wymogi, jeśli jest to usprawiedliwione względami utrzymania stabilności finansowej, art. 443a projektu Rozporządzenia przewiduje także, że w ramach prowadzenia polityki makroostrożnościowej władze krajowe będą mogły wprowadzić zastrzone wymogi również w odniesieniu do wymogów płynnościowych czy wymogów ujawniania informacji. Wynika stąd, że ogólne zmiany regulacyjne idą w kierunku ustanowienia jednolitego zbioru przepisów (ang. *single rule book*), które będą bezpośrednio obowiązywać wszystkie banki europejskie. Nastąpi to poprzez usunięcie opcji narodowych⁷⁹ i wprowadzenie pełnej harmonizacji, pozostawiając jednak państwom członkowskim możliwość stosowania ostrzejszych wymogów w przypadkach, w których wymaga tego utrzymanie stabilności finansowej. Działania takie miałyby być podejmowane w ramach prowadzonej na szczeblu krajowym polityki makroostrożnościowej. Głównym powodem pozostawienia władzom krajowym pewnego zakresu elastyczności działań są w dalszym ciągu istniejące różnice w rozwoju poszczególnych gospodarek i syste-

⁷⁷ Zgodnie z rekomendacjami Bazylei III wskaźnik dźwigni powinien wynosić 3%.

⁷⁸ Por. Akapit 68 preambuły projektu *Rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych*.

⁷⁹ Niektóre z dotychczasowych opcji narodowych zostały zamienione na opcje dla banków.

mów finansowych krajów UE, w szczególności fakt, że cykle kredytowe i gospodarcze nie są zsynchronizowane pomiędzy państwami członkowskimi⁸⁰. Konieczność pozostawienia owej elastyczności działania na potrzeby polityki makroostrożnościowej podkreślił także w swej opinii Europejski Bank Centralny, który popierając ideę stworzenia jednolitej europejskiej księgi przepisów, zwrócił jednak uwagę, że państwa członkowskie mogą spotkać się z ryzykiem systemowym różnego rodzaju, a zatem w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla stabilności finansowej, wynikającym z cech strukturalnych krajowego systemu finansowego lub ryzyka systemowego, władze krajowe powinny mieć możliwość stosowania bardziej restrykcyjnych wymogów ostrożnościowych⁸¹. Także niektóre państwa członkowskie apelowały do Komisji Europejskiej o zapewnienie swobody działania władzom nadzorczym, przestrzegając, że wprowadzenie maksymalnej harmonizacji może stanowić zagrożenie dla stabilności finansowej na poziomie lokalnym⁸².

PODSUMOWANIE

Kryzys finansowy, choć dotkliwy w skutkach, stał się też katalizatorem zmian w strukturze nadzoru europejskiego oraz w obszarze regulacyjnym. Utworzenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, w tym Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, a także obecnie toczące się prace nad stworzeniem jednolitego zbioru regulacji, są przejawem ujednoczenia nadzoru bankowego.

Sektor bankowy odgrywa dominującą rolę w systemie finansowym Unii Europejskiej, dlatego też działania EBA będzie miało największy wpływ na jednolity rynek finansowy i stabilność finansową UE. Zadania nałożone na EBA, tj. wspieranie współpracy i zaufania pomiędzy krajowymi organami nadzoru, tworzenie regulacyjnych i wykonawczych standardów, wydawanie rekomendacji, zapobieganie arbitrażowi regulacyjnemu oraz rozstrzyganie sporów pomiędzy nadzorcami krajów goszczących i macierzystych, powinny przyczynić się do zbudowania wspólnej kultury nadzoru, co będzie sprzyjać poprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego,

⁸⁰ A. Enria, *Developing a Single Rulebook in Banking*, przemówienie z okazji konferencji: Central Bank of Ireland – Stakeholder Conference „Financial regulation – thinking about the future”, 27.04.2012 r.

⁸¹ Por. *Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie projektu dyrektywy w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi oraz projektu rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych* (CON/2012/5), http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/c_10520120411pl00010036.pdf (dostęp: 05.08.2012).

⁸² Por. List Stanisława Kluzy, przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, Rumen’a Simeonov’a, Wiceprezesa Narodowego Banku Bułgarii, Károly Szász’a, Prezesa Węgierskiej Komisji Nadzoru Finansowego opublikowany na łamach Financial Times 20 września 2011 r.

większej efektywności rynków finansowych i wzmocnieniu stabilności finansowej. Wyposażenie EBA w wiele uprawnień, nieraz daleko ingerujących w kompetencje lokalnych władz, wydaje się konieczne dla zapewnienia właściwego, skutecznego i spójnego stosowania regulacji i wymogów nadzorczych, a przez to integralności, efektywności i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych UE. Wydaje się jednak, że nadal nie został rozwiązany jeden z głównych problemów, tj. kwestia odpowiedzialności za nadzór transgraniczny, która nie łączy się z odpowiedzialnością finansową za skutki podjętych decyzji pozostającą wciąż na poziomie krajowym. Wyposażenie EBA w uprawnienia decyzyjne, pozostawiając jednocześnie odpowiedzialność za konsekwencje tych decyzji na poziomie krajowym, nie jest rozwiązaniem optymalnym i budzi zastrzeżenia.

Utworzenie jednolitej księgi przepisów i wprowadzenie zasady maksymalnej harmonizacji jest kolejnym przejawem dążenia do ujednoczenia nadzoru bankowego w UE. Znaczna liczba opcji narodowych, jakie zawierały Dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, a także obowiązująca zgodnie z bazylejskimi standardami zasada minimalnej harmonizacji, doprowadziły do wykształcenia się bardzo różnorodnego środowiska regulacyjno-nadzorczego, które funkcjonowało pod wspólnym szyldem „Unii Europejskiej”. Kreowało to liczne problemy i przeszkody w efektywnym funkcjonowaniu banków i nadzorze nad nimi, w szczególności nad grupami działającymi transgranicznie, których aktywa stanowią dominującą część aktywów unijnego sektora bankowego. Wprowadzanie przepisów ostrożnościowych bezpośrednio wiążącym Rozporządzeniem uniemożliwi państwom członkowskim dowolną interpretację regulacji, ograniczy dyskrecjonalność i zjawisko arbitrażu regulacyjnego, a także pozwoli na spełnienie międzynarodowych zobowiązań Unii Europejskiej, związanych z terminem wdrożenia rekomendacji Bazylei III, ze względu na brak konieczności czasochłonnej transpozycji przepisów, co ma miejsce w przypadku dyrektywy. Różnice strukturalne pomiędzy gospodarkami i systemami finansowymi w poszczególnych krajach UE, jak również brak synchronizacji pomiędzy ich cyklami koniunkturalnymi, są jednak niezaprzeczalne. Dlatego należy pozytywnie ocenić projektowaną możliwość zacieśnienia określonych standardów ostrożnościowych na potrzeby prowadzenia polityki makroostrożnościowej.

Zaproponowane zmiany w UE idą w kierunku ujednoczenia nadzoru bankowego. W ramach budowania nowej architektury nadzorczej najistotniejsze jest pytanie, czy nadzór bankowy powinien być sprawowany na szczeblu krajowym czy też powinien być przetransferowany na szczebel europejski⁸³. W świetle ostatniego kryzysu finansowego nasuwa się wniosek, że dotychczasowa formuła rozproszonego nadzoru krajowego nie zdała egzaminu. Słabości nadzorcze oraz brak współpracy pomiędzy nadzorcami ujawniły się w pełni w momencie konieczności podjęcia

⁸³ L. Pawłowicz, *Nowa architektura nadzoru bankowego na jednolitym rynku finansowym*, [w:] J. Bieliński (red.), *Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, Warszawa 2005, s. 86.

działań w ramach zarządzania kryzysowego w odniesieniu do transgranicznych grup bankowych. W tym kontekście wydaje się, że pewnym rozwiązaniem może być stworzenie unii bankowej⁸⁴. Koncepcja ta, pierwszy raz przedstawiona w czerwcu 2012 r., zakłada stworzenie paneuropejskiego organu nadzoru bankowego nad systemowymi bankami UE, co oznaczałoby transfer kompetencji nadzorczych z poziomu narodowego na poziom europejski. Co ciekawe, instytucją wskazywaną jako potencjalny europejski mikronadzorca jest Europejski Bank Centralny, a nie EBA. Zgodnie z art. 127 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 25 ust. 2. Statutu ESCB i EBC, Rada UE za zgodą Parlamentu Europejskiego może powierzyć Europejskiemu Bankowi Centralnemu „szczególne zadania, związane z polityką nadzoru ostrożnościowego instytucji kredytowych i innych instytucji finansowych, z wyłączeniem instytucji ubezpieczeniowych”. Klauzula ta stanowi interesującą możliwość wykorzystania EBC jako organu nadzoru mikroostrożnościowego. W tym miejscu pojawia się pytanie o dalszy los EBA. Koncepcja unii bankowej, choć ciekawa, wydaje się jednak trudna do urzeczywistnienia w najbliższej przyszłości. Silne nacjonalizmy krajowe w sferze nadzoru bankowego, a także fakt, że ewentualne skutki fiskalne związane z ratowaniem banków pozostają na poziomie krajowym, powodują, że pełne ujednoczenie nadzoru bankowego w UE będzie procesem długotrwałym i trudnym⁸⁵.

Przedstawione w niniejszym artykule nowe kompetencje EBA oraz projektowane regulacje bankowe są pierwszym krokiem na drodze do stworzenia jednolitego nadzoru bankowego. Dokonanie kompleksowej oceny, czy rzeczywiście nowy unijny organ nadzorczy oraz wdrożenie zasady maksymalnej harmonizacji przyczynią się do większej efektywności rynku finansowego oraz stabilności finansowej w UE, będzie możliwe dopiero po pewnym czasie.

Abstract

The last financial crisis unveiled many regulatory and supervisory gaps. In the European Union, the provisions of Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC proved to be flawed, particularly the wide range of national options and discretions, which led to a diversified regulatory environment. Furthermore, the organization of the financial supervision, especially banking supervision, was not adjusted to the dynamic changes occurring in the financial system. In order to address identified weaknesses, steps have been taken at the EU level. The article focuses on two main

⁸⁴ Koncepcja unii bankowej zakłada także powołanie paneuropejskiego funduszu gwarantowania depozytów oraz reżimu uporządkowanej likwidacji banków wraz z paneuropejskim funduszem finansowania procesu *resolution*.

⁸⁵ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego...*, op. cit., s. 270.

aspects. First, it presents tasks and competences of the European Banking Authority established as a part of reformed European supervisory architecture. Second, the article discusses reasons for the departure from the minimum harmonization principle to the benefit of the maximum harmonization as well as the reduction of national options and discretions in the CRDIV/CRR. The changes presented in the article indicate that there is pursuit of single banking supervision in the EU.

Bibliografia

Publikacje

Annual Report 2011, European Banking Authority.

Basel III: A regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, December 2010 (rev. June 2011).

Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring, Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, December 2010.

CEBS, *CEBS's technical advice to the European Commission on options and national discretions*.

Commission Staff Working Paper, State aid, Autumn 2011 Update, European Commission, 01.12.2011.

Commission Staff Working Paper, Impact Assessment, Accompanying the document Regulation of the European Parliament and the Council on prudential requirements for the credit institutions and investment firms, European Commission, 20.07.2011.

Enria A., *Developing a Single Rulebook in Banking*, przemówienie z okazji konferencji: Central Bank of Ireland – Stakeholder Conference „Financial regulation – thinking about the future”, 27.04.2012.

EU Banking structures, European Central Bank, September 2010.

Federowicz M., *Kompetencje regulacyjne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zakresie przeciwdziałania kryzysowi finansowemu*, [w:] J. Szambelańczyk (red.), *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, 2008.

Kindleberger Ch. P., Aliber R., *Manias, panics and crashes, A history of financial crises*, Sixth edition, Palgrave Macmillan, 2011.

Koberska Z., *Architektura nadzoru finansowego w Unii Europejskiej po kryzysie finansowym*, [w:] W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Reakcje rynku na kryzys finansowy*, CeDeWu, Warszawa 2011.

Mitrega-Niestrój K., *Siatka bezpieczeństwa finansowego w Eurosystemie – stan obecny i perspektywy*, [w:] J. Żabińska (red.), *Rynki finansowe w Unii Europejskiej i strefie euro*, CeDeWu Sp. z o.o. Warszawa 2011.

Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie projektu dyrektywy w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi oraz projektu rozporządzenia w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (CON/2012/5).

Pawłowicz L., *Nowa architektura nadzoru bankowego na jednolitym rynku finansowym*, [w:] J. Bieliński (red.) *Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, Warszawa 2005.

Pawłowicz L., Wierzba R., *Sieć bezpieczeństwa finansowego a integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska, *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.

Presidency Conclusions of the Brussels European Council (18/19 June 2009).

Progress Report to G20, Macprudential Policy Tools and Frameworks, Financial Stability Board, International Monetary Fund, Bank for International Settlements, October 2010.

Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU chaired by the Jacques de Larosière, 25 February 2009.

Zapadka P., Niemierka S., *Charakterystyka europejskiego systemu bankowego – zagadnienia instytucjonalno-prawne*, Bank i Kredyt, Nr 10, 2003.

Akty prawne

Decyzja Komisji nr 2004/5/WE z dnia 5 listopada 2003 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/49/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006 r.

Proposal for a Directive establishing a framework for recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010, COM(2012)280/3.

Proposal for a Directive of the European Parliament and Council on the access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms and amending Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate, 2011/0203 (COD).

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on prudential requirements for credit institutions and investment firms – Council general approach, 2011/0202 (COD).

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), Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010 r.

Statut Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dz. Urz. UE C 115 z 09.05.2008 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 115 z 09.05.2008 r.