

mgr Jacek Łepecki
doktorant SGH w Warszawie
Kolegium Gospodarki Światowej

Nadzór finansowy w Unii Europejskiej Financial supervision in the European Union

Streszczenie: *Unia Europejska tworząc na swym obszarze jednolity rynek finansowy wzbudziła nowe ryzyka. Wynikały one między innymi z działalności na rynku finansowym, prowadzonej w sposób nieskrępowany na terenie całej UE (przejawiającej się przede wszystkim swobodą transferu płatności i kapitału). Kryzys, który miał miejsce w latach 2007-2009 obnażył wiele słabości i luk w nadzorze finansowym Unii Europejskiej. Pokazał, że ryzyka nie zostały w porę wykryte, a nadzór nie był skuteczny. Dlatego też, aby przeciwdziałać takim sytuacją w przyszłości, powstała nowa koncepcja/struktura europejskiego nadzoru finansowego. Zadaniem jej jest działanie w sposób skoordynowany i skuteczny, wykrywający w porę zagrożenia tak aby skutecznie na nie reagować. W artykule podjęto próbę przedstawienia znaczenia nadzoru finansowego w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej.*

Słowa kluczowe: ryzyko systemowe, nadzór finansowy, mechanizm nadzorczy

Abstract: *The European Union in its area by creating a single financial market has raised new risks. They resulted, inter alia, of financial market activity, conducted in freely throughout the EU (which is manifested above all the freedom to transfer payments and capital). The crisis, which took place in 2007-2009 has exposed many weaknesses and vulnerabilities in the financial supervision of the European Union. He showed that the risks were not detected in time and supervision was not effective. Therefore, to prevent such situations in the future, a new concept / structure of the European financial supervision. Its task is to act in a coordinated and effective way to detect threats in time to respond effectively. This article attempts to present the importance of financial supervision in the context of the functioning of the European Union.*

Key words: systemic risk, financial supervision, supervisory mechanism

Wstęp

Nadzór finansowy w Unii Europejskiej zmienia się wraz ze zmianą środowiska działalności rynku finansowego.

Kryzysy finansowe są głównym czynnikiem mającym znaczący wpływ na kształt nadzoru finansowego.

Unia Europejska tworząc na swym obszarze jednolity rynek finansowy wzbudziła nowe ryzyka. Wynikały one między innymi z działalności na rynku finansowym, prowadzonej w sposób nieskrępowany na terenie całej UE (przejawiającej się przede wszystkim swobodą transferu płatności i kapitału).

Kryzys, który miał miejsce w latach 2007-2009 obnażył wiele słabości i luk w nadzorze finansowym Unii Europejskiej. Pokazał, że ryzyka nie zostały w porę wykryte, a nadzór nie był skuteczny. Dlatego też, aby przeciwdziałać takim sytuacją w przyszłości, powstała nowa koncepcja/struktura europejskiego nadzoru finansowego. Zadaniem jej jest działanie w sposób skoordynowany i skuteczny, wykrywający w porę zagrożenia tak aby skutecznie na nie reagować.

Powstanie europejskiego nadzoru finansowego

Zadaniem nadzoru finansowego jest zapewnienie:

- stabilności systemowej,
- bezpieczeństwa banków oraz innych instytucji finansowych,
- ochrony konsumentów usług finansowych,
- sprawnego i wyrazistego systemu prowadzenia transakcji¹.

Powołanie europejskich struktur nadzoru nad rynkiem finansowym zapewniających stabilną pracę tego systemu było przedmiotem dyskusji polityków UE już od początku 1999 roku. Podjęte próby regulacji rynku finansowego nie zakończyły się jednak sukcesem (Financial Services Action Plan – FSAP). Powołana komisja pod przewodnictwem Lamfalussy'ego opracowała raport (rok 2001) dotyczący zgodności rynków finansowych UE.

Zawarto w nim wskazówki dotyczące systemu reform przepisów prawa, odnoszących się do unijnego rynku finansowego.

Strukturę nadzoru tworzyły komitety trzeciego poziomu: Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego - CEBS (bankowość), Komitet Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych – CEIOPS (ubezpieczenia), Komitet Europejskich Organów nad Rynkiem Papierów Wartościowych – CESR (papiery wartościowe)². Zadaniem tych komitetów było wsparcie wymiany dobrych praktyk pomiędzy instytucjami krajów członkowskich UE. Rozwiązania te nie sprostały jednak pojawiającym się wyzwaniom, co pokazał światowy kryzys rynków finansowych spowodowany błędną polityką kredytową banków hipotecznych oraz wygórowanym ratingiem papierów wartościowych (lata 2007-2009).

W 2008 roku powołano komisję de Larosière'a, która opracowała w swoim raporcie fundamenty nowego systemu nadzoru rynków finansowych UE³.

Wynikiem tych prac jest powołanie od stycznia 2011 roku nowego Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, którego zadaniem jest zapewnienie odpowiedniego wdrażania przepisów w sposób zapewniający utrzy-

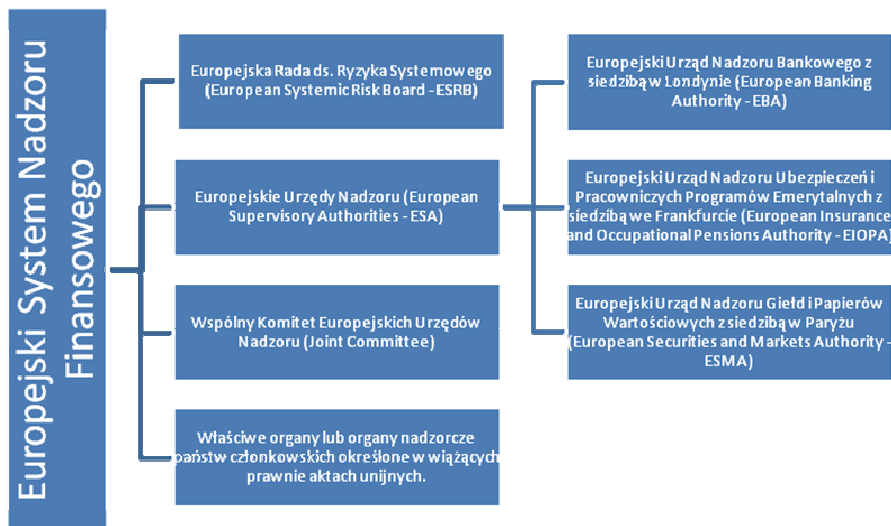
¹ *Banking Supervision at the Crossroads*, red. T. Kuppens, H. Prast, S. Wesseling, E. Elgar Publishing, Cheltenham 2003.

² Decyzje Komisji z dnia 23 stycznia 2009r. odpowiednio nr: 2009/78/WE (Dz.Urz. UE L 25, s. 23); 2009/79/WE (Dz.Urz. UE L 25, s. 28); 2009/77/WE (Dz.Urz. UE L 25, s. 18).

³ *The high-level group on financial supervision in the UE*, Brussel, 25 February 2009, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

manie stabilności systemu finansowego, odbudowa zaufania i ochrona konsumentów usług finansowych⁴.

Poniżej przedstawiono schemat organizacyjny Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (zob. rysunek 1).



Rysunek 1. Skład Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Rozporządzeniu 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.

Szczególne zadania w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego powierzono Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC). Nowy system prawny aktualnego nadzoru finansowego Unii Europejskiej tworzy:

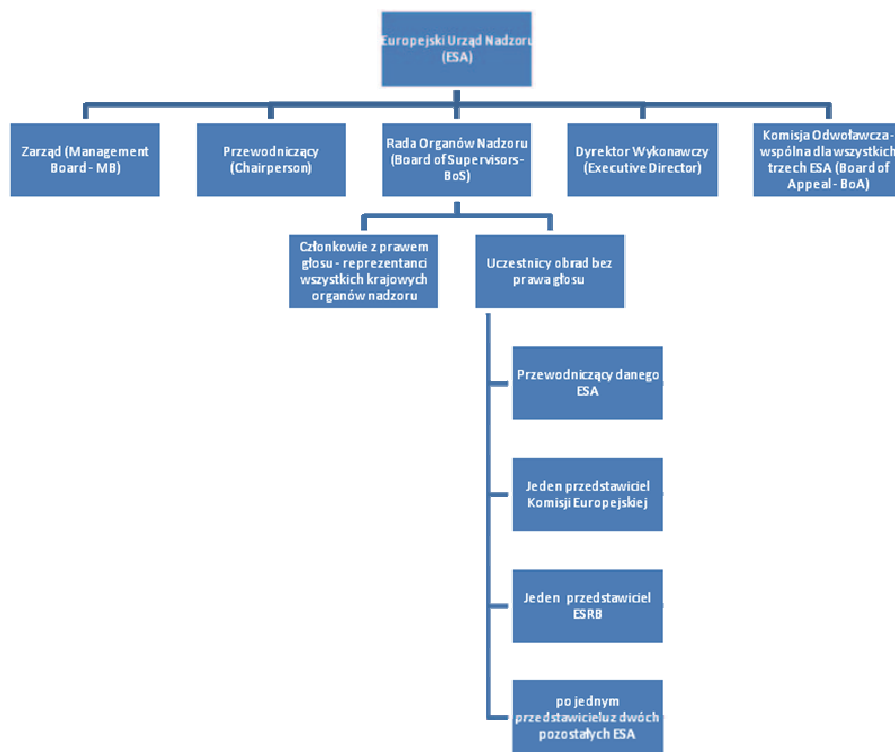
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 roku w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 roku w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 roku w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych,

⁴ Europejski System Nadzoru Finansowego, Komisja Nadzoru Finansowego, www.knf.gov.pl.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 roku w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych,
- Rozporządzenie Rady (UE) Nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 roku w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego⁵.

Europejskie Urzędy Nadzoru (ESA)

Głównym elementem zmian w systemie nadzoru finansowego w UE jest powołanie Europejskich Urzędów Nadzoru, które mają znacznie większe kompetencje niż funkcjonujące wcześniej komitety nadzorców europejskich (CEBS, CEIOPS, CESR). Ich strukturę zilustrowano niżej (zob. rysunek 2).



Rysunek 2. Struktura Europejskich Urzędów Nadzoru

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego, http://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/inf_ogol.html.

⁵ Europejski System Nadzoru Finansowego – Podstawa prawna – Komisja Nadzoru Finansowego, http://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/podstawa_prawna.html.

Europejskie Urzędy Nadzoru choć nie sprawują bezpośredniego nadzoru nad instytucjami finansowymi, mogą wydawać decyzje wiążące krajowe organy nadzoru⁶. Ponadto doradzają one KE, opracowują wytyczne, przeprowadzają działania w dziedzinie konwergencji praktyk nadzorczych itp.

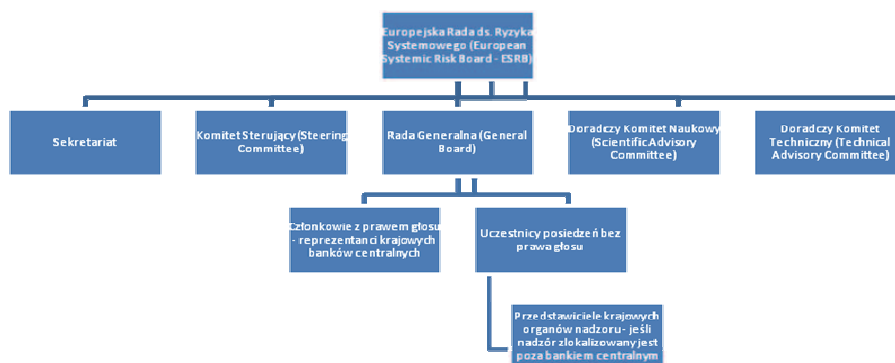
Ponadto do ich zadań należy między innymi:

- kompleksowa współpraca z ESRB,
- śledzenie i ocena zmian na rynkach,
- umacnianie ochrony konsumentów (ubezpieczonych, inwestorów, członków programów emerytalnych),
- podejmowanie działań zapewniających spójne funkcjonowanie systemu itp.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ESRB)

Najważniejszym zadaniem Rady ds. Ryzyka Systemowego, działającej przy Europejskim Banku Centralnym jest skuteczne monitorowanie ryzyk systemowych. ESRB wnosi wkład w sprawne funkcjonowanie rynku finansowego, poprzez ostrzeganie przed rozpoznanymi ryzykami systemowymi i wydawanie zaleceń działań w odpowiedzi na te ryzyka. Przyczyniać ma się to do wzrostu gospodarczego Wspólnoty i ma przeciwdziałać pojawianiu się kryzysów.

Strukturę ESRB przedstawiono poniżej (patrz rysunek 3).



Rysunek 3. Struktura Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego,
http://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzyna_rodowa/unia/inf_ogol.html.

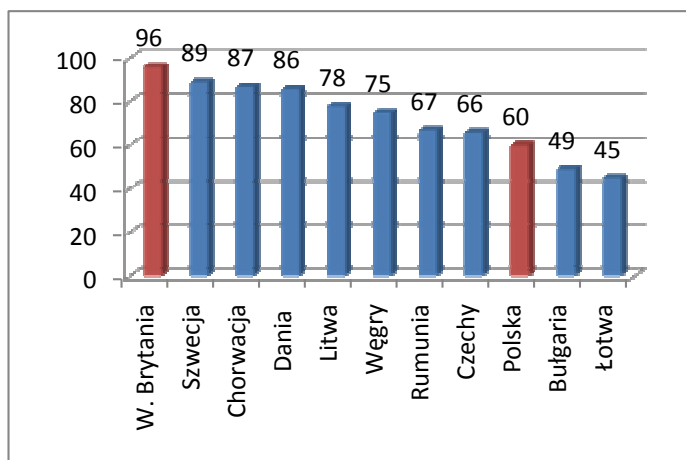
⁶ M. Fedorowicz, *Funkcje nowego europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem funkcji nadzorczych w sektorze bankowym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2010, nr 4, s. 59-79.

Wspólny nadzór bankowy – Unia bankowa

Najnowszym rozwiązaniem mającym zapewnić dodatkowy bufor bezpieczeństwa dla europejskiego systemu finansowego jest projekt utworzenia unii bankowej. Komisja Europejska we wrześniu 2012 roku opublikowała projekt rozporządzenia, zgodnie z którym nadano uprawnienia w zakresie nadzoru ostrożnościowego nad bankami strefy euro – Europejskiemu Bankowi Centralnemu. Ma on identyfikować nieprawidłowości w sektorach bankowych poszczególnych państw, tak aby nie stały się one zagrożeniem dla całej strefy euro.

W projekcie tym zakłada się stworzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego (Single Supervisory Mechanism – SSM). Mechanizm SSM dotyczy krajów strefy euro, lecz będzie również otwarty dla krajów z poza tej strefy. Europejski Bank Centralny obejmie nadzorem banki (z początkiem 2014 roku) o aktywach powyżej 30 mld euro lub stanowiących więcej niż 20 proc. PKB danego kraju. Z każdego państwa nadzór obejmie co najmniej trzy banki. Oznacza to, że faktycznym nadzorem bankowych zostanie objętych 200 banków na około 6 tys. działających⁷.

W przypadku objęcia nadzorem bankowym wszystkich państw Unii Europejskiej, sumując aktywa banków spełniających jedno z pięciu kryteriów kwalifikujących bank do objęcia nadzorem (aktywa ponad 30 mld euro lub stanowiące więcej niż 20 proc. PKB danego kraju, bank należący do trzech największych w kraju lub będących spółką córką tudzież oddziałem banku z UE) – ich wynik przedstawia się następująco:



Rysunek 4. Procent aktywów sektora bankowego, który będzie podlegał nowemu unijnemu nadzorowi w sytuacji, gdyby dołączyły do niego wszystkie państwa UE

Źródło: Bruegel, [w:] Rzeczpospolita z dnia 14 marca 2013 r. *Rynki & finanse*, s. B9.

⁷ T. Grosse, *Kryzys euro w perspektywie 2012 roku*, Instytut Sobieskiego 17 styczeń 2013 roku, www.sobieski.org.pl/kryzys-euro-w-perspektywie-2012-roku.

Podsumowanie

Nadzór finansowy w Unii Europejskiej jest przede wszystkim odpowiedzią na kryzys finansowy z lat 2007-2009. Pokazał on słabość dotychczasowej formuły nadzoru, który był sprawowany na poziomie państw członkowskich, nie obejmując systemowo całej strefy jednolitego rynku finansowego. Celem nowego nadzoru finansowego UE nie jest wyeliminowanie nadzoru w poszczególnych państwach, lecz poszerzenie go o europejskie instytucje nadzoru koordynujące nadzór wszystkich krajów.

Takie rozwiązania należy uznać za prawidłowe, gdyż jak pokazuje historia dotychczasowe rozwiązania nie sprawdziły się, doprowadzając do kryzysu finansowego. Pomimo licznych wątpliwości związanych z wprowadzaniem nowych rozwiązań, dotyczących między innymi metod egzekwowania decyzji Europejskiego Nadzoru Finansowego (ESRB i ESA), należy ufać że wniosą one nowe wartości i ochronią konsumentów i rynek finansowy Unii Europejskiej przed skutkami globalnych recesji.

Ocena jakości zorganizowanego nowego systemu nadzoru finansowego w UE możliwa będzie dopiero, gdy proces tworzenia nadzoru zostanie zakończony. W chwili obecnej trwają prace nad przyjęciem przez KE mechanizmu, który pozwoli na udzielenie wsparcia krajom strefy euro przeprowadzającym skomplikowane reformy. Chodzi o przyjęcie tzw. „dwupaku” czyli dwóch rozporządzeń wzmacniających nadzór nad krajami, które mają problemy finansowe, w sytuacji gdy problemy te mogą zagrozić całej strefie euro. Komisja Europejska uzyskałaby mechanizm pozwalający na analizę budżetów państw, przed ich zatwierdzeniem.

Czy uda dojść się do porozumienia w sytuacji, gdy nie wszystkie kraje należą do strefy euro i są w mniejszym stopniu zainteresowane tymi rozwiązaniami? Wydaje się, że uzyskanie kompromisu w tej kwestii przyniesie jeszcze wiele zmian w stosunku do pierwotnych założeń, tak aby spełnić wymagania liczących się krajów członkowskich UE.

Bibliografia

Banking Supervision at the Crossroads, red. T. Kuppens, H. Prast, S. Weseling, E. Elgar Publishing, Cheltenham 2003.

Decyzje Komisji z dnia 23 stycznia 2009 r. odpowiednio nr: 2009/78/WE (Dz.Urz. UE L 25, s. 23); 2009/79/WE (Dz.Urz. UE L 25, s. 28); 2009/77/WE (Dz. Urz. UE L 25, s. 18).

Europejski System Nadzoru Finansowego, Podstawa prawna, Komisja Nadzoru Finansowego,
http://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/podstawa_prawna.

Europejski System Nadzoru Finansowego, Komisja Nadzoru Finansowego,
www.knf.gov.pl.html.

Fedorowicz M., *Funkcje nowego europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem funkcji nadzorczych w sektorze bankowym*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2010, nr 4, s. 59-79.

Grosse T.G., *Kryzys euro w perspektywie 2012 roku*, Instytut Sobieskiego 17 styczeń 2013 roku, www.sobieski.org.pl/kryzys-euro-w-perspektywie-2012-roku.

The high-level group on financial supervision in the UE, Brussel, 25 February 2009, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.