

Współczesna Gospodarka



Contemporary Economy
Electronic Scientific Journal
www.wspolczesnagospodarka.pl

Vol. 6 Issue 1 (2015) 79-85
ISSN 2082-677X

ARCHITEKTURA EUROPEJSKIEGO SYSTEMU NADZORU FINANSOWEGO PO OKRESIE GLOBALNEGO KRYZYSU GOSPODARCZEGO

Mateusz Muszyński

Streszczenie

Artykuł przedstawia proces stopniowej przebudowy europejskiego systemu nadzoru finansowego po okresie globalnego kryzysu gospodarczego. Wobec daleko idących skutków światowej dekonstrukcji koniecznym okazało się przeprowadzenie nowych dostosowań prawnych i instytucjonalnych. Prace legislacyjne doprowadziły do powstania Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, którego zasadniczym zadaniem jest utrzymanie bezpieczeństwa i stabilności sektora finansowego oraz ochrona konsumenta na rynku usług finansowych. Koncepcją o szczególnym znaczeniu i skali oddziaływania jest również unia bankowa. Na przestrzeni kolejnych lat ma stać się już ponadnarodową organizacją o charakterze zarówno ekonomicznym, jak i politycznym.

Słowa kluczowe: europejski system nadzoru finansowego, globalny kryzys finansowy, unia bankowa

Wstęp

Globalny kryzys gospodarczy w sposób niezwykle wyraźny odsłonił słabości modelowego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym, opartego na partykularyzmie i samoregulacji. Postępująca liberalizacja rynków finansowych przyczyniła się do wzrostu asymetrii informacji pomiędzy podmiotami gry rynkowej oraz powstania nowych, pozostających poza bezpośrednią kontrolą instrumentów finansowych. Wśród przyczyn światowej dekonstrukcji, istotnych z punktu widzenia niniejszego opracowania, wskazać należy również błędy agencji ratingowych przy szacowaniu wartości i ryzyka wielopiętrowych instrumentów pochodnych, używanych niejednokrotnie dla celów spekulacyjnych oraz nadmierny optymizm skutkujący irracjonalnym przewartościowaniem aktywów. Wobec powyższego, działaniem niezbędnym okazało się

podjęcie działań ukierunkowanych na stopniową rekonstrukcję modelu kontroli nad funkcjonowaniem sektora finansowego i budowanie nowej struktury europejskiego nadzoru¹.

1. Współczesny system nadzoru

Ponadnarodowy charakter zaburzeń ekonomicznych spowodował zmianę podejścia w definiowaniu jednolitego rynku finansowego, który nie może być już rozpatrywany w odniesieniu do pojedynczej tylko transakcji czy miejsca. Obecnie rynek finansowy ujmowany jest w kategorii instytucji prawnej której nadrzędnym celem jest zapewnienie całościowej i systemowej stabilności. Konsekwencją kryzysu stało się więc zrodzenie współczesnej koncepcji bezpieczeństwa opartej na przebudowie architektury nadzoru i harmonizacji porządków prawnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Proces integracji regulacyjnej i nadzorczej służyć ma lepszej ocenie ryzyka w systemach finansowych poszczególnych gospodarek, co w konsekwencji ma zapobiec wybuchowi kolejnego załamania gospodarczego². Celem niniejszego opracowania jest prezentacja dostosowań prawnych i instytucjonalnych w europejskim systemie nadzoru, jakie miały miejsce na przestrzeni ostatnich lat.

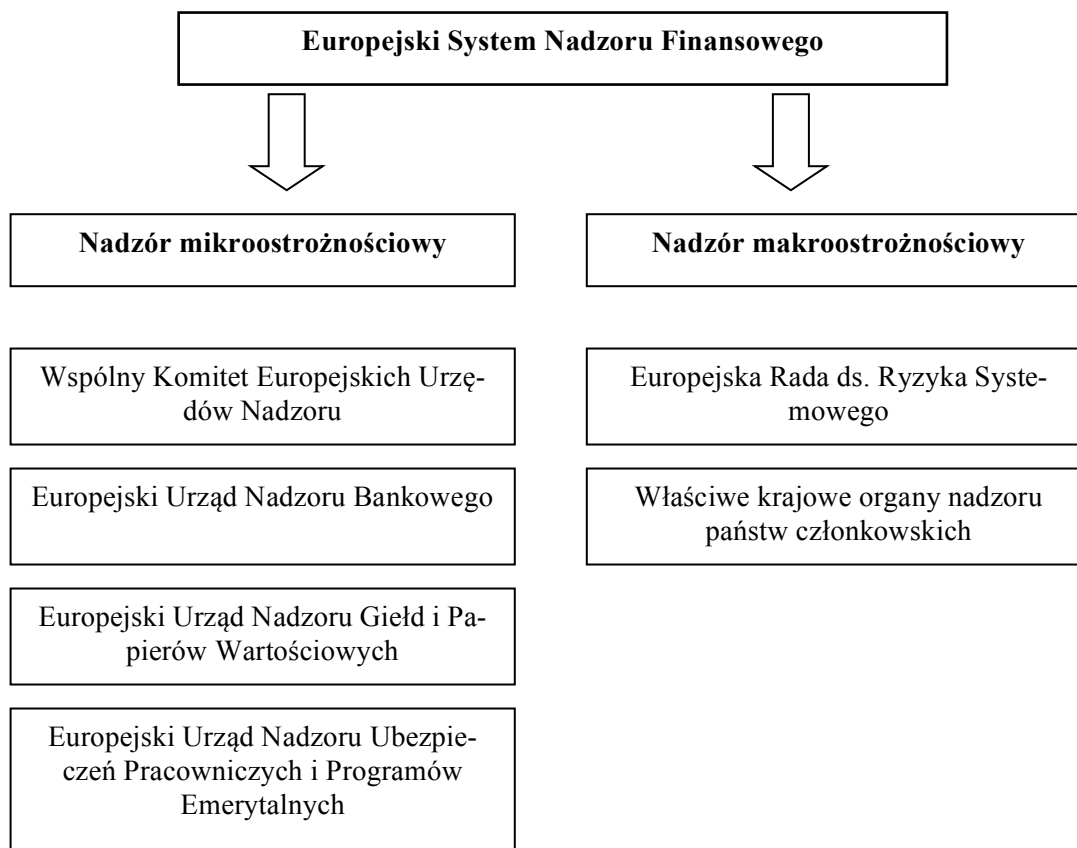
Współczesna architektura nadzoru opiera się w decydującym stopniu na opublikowanym w 2009 roku raporcie grupy de Larosière'a, w którym zaproponowane zostały nowe ramy mechanizmu nadzoru. Prace legislacyjne nad przyjęciem projektu trwały do roku 2011 i skutkowały powstaniem Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. System funkcjonuje w formie zdecentralizowanej sieci, obejmującej zarówno europejskie jak i krajowe organy nadzoru. W ramach szeroko rozumianej współpracy, organy administracji centralnej koordynują działanie instytucji krajowych oraz pomagają w rozstrzygnięciu sporów.

Ważnym elementem konstrukcji systemu jest również wyodrębnienie podmiotów odpowiedzialnych za politykę mikro i makroostrożnościową. Zadaniem nadzoru mikroostrożnościowego jest czuwanie nad zachowaniem stabilności finansowej poszczególnych instytucji oraz ochrona konsumenta na rynku usług finansowych. Filar makroostrożnościowy obejmuje natomiast rynek finansowy w sposób całościowy, dbając o utrzymanie bezpieczeństwa i stabilności sektora finansowego Unii Europejskiej. Podstawowym celem przeprowadzenia dychotomicznego podziału nadzoru jest wypracowanie efektu synergii rozumianego jako zwiększenie efektywności kooperacji podmiotów na poziomie krajowym i centralnym oraz aktywizacja państw członkowskich w kreowaniu wspólnej kultury nadzoru³.

¹ A. Janc, *Bankowość a kryzys na rynkach finansowych*, wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 489.

² A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 12-13.

³ *Ibid.*, s. 124-139.



Rysunek 1. Schemat budowy współczesnego systemu nadzoru finansowego w Unii Europejskiej

Źródło: Opracowanie własne

Szczególnym elementem składowym obecnej architektury nadzoru, będącym zarazem jedną z ważniejszych zmian regulacyjnych ostatnich lat jest przyjęty przez Radę i Parlament Europejski pakiet CRD IV/ CRR. Obejmuje on dwa komponenty, Dyrektywę CRD (Capital Requirements Directive IV) oraz Rozporządzenie CRR (Capital Requirements Regulation), które wraz z dniem 1 stycznia 2014 stało się aktem prawnym w pełni wiążącym oraz obowiązującym jednolicie na terenie całej Unii Europejskiej.

Szczegółowe rozwiązania zawarte w Dyrektywie CRD IV regulują kwestie buforów kapitałowych czy zarządzania ładem korporacyjnym banków podczas gdy przepisy Rozporządzenia CRR dotyczą m.in. wymogów kapitałowych, funduszy własnych, lewarowania i płynności. W myśl pakietu, wzmocnienie kontroli nad firmami inwestycyjnymi oraz sektorem bankowym pozwoli poprawić bezpieczeństwo i transparentność europejskiego systemu finansowego.

2. Unia bankowa - nowy format nadzoru finansowego

Prowadzone dotychczas prace w zakresie zwiększanie bezpieczeństwa sektora finansowego, w tym również utworzenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego w dalszym ciągu nie mogą być uznane za wystarczające. W obliczu dynamicznego rozwoju globalnych rynków finansowych wciąż istnieje silna potrzeba adaptacji systemu nadzoru do

nowych warunków ekonomicznych, zapewniając tym samym należyte standardy i wiarygodność funkcjonowania⁴.

Inicjatywą o wyjątkowym znaczeniu i skali jest koncepcja unii bankowej, która po raz pierwszy przedstawiona została w dokumencie „W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej” w czerwcu 2012 roku. U jej podstaw leży dalsza integracja strefy euro, która na przestrzeni 10 lat przechodząc kolejno przez stadium unii fiskalnej i bankowej ma doprowadzić do utworzenia ponadnarodowej organizacji o charakterze politycznym. W raporcie z roku 2012 zaprezentowane zostały cztery zasadnicze filary Unii Gospodarczo-Walutowej, niezbędne do wypracowania długofalowej stabilności gospodarczej⁵:

- zintegrowane ramy finansowe,
- zintegrowane ramy budżetowe,
- zintegrowane ramy polityki gospodarczej,
- zapewnienie niezbędnej legitymacji demokratycznej i odpowiedzialności.

Idea unii bankowej zawierająca się w obszarze zintegrowanych ram finansowych docelowo ma bazować na trzech filarach: jednolitym europejskim nadzorze bankowym (Single Supervision Mechanism), europejskim systemie gwarantowania depozytów (Deposit Guarantee Schemes) oraz europejskim systemem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (Single Resolution Mechanism). Na chwilę obecną zakończone zostały prace nad dwoma z trzech elementów, a mianowicie jednolitym europejskim nadzorem bankowym oraz europejskim systemem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Ostatnim etapem konstruowania unii bankowej ma być powołanie europejskiego systemu gwarantowania depozytów.

Celem jednolitego europejskiego nadzoru bankowego jest zapobieganie arbitrażowi regulacyjnemu, konsolidacja unijnego rynku usług finansowych oraz zapewnienie gwarancji stosowania norm ostrożnościowych. Strukturę mechanizmu tworzą Europejski Bank Centralny oraz właściwe organy nadzorcze krajów członkowskich. Koordynatorem projektu, a więc organem odpowiedzialnym za jego właściwe działanie, jest Europejski Bank Centralny, któremu dla sprawnego piastowania funkcji przyznany został szeroki zakres uprawnień obejmujący nadzór mikro i makroostrożnościowy.

Warto również zwrócić uwagę na warunki jakie spełnić muszą instytucje kredytowe, aby znalazły się pod bezpośrednim nadzorem Europejskiego Banku Centralnego. W ramach jednolitego systemu nadzoru, kwalifikacji podlegać będą banki, których suma aktywów przekracza 30 miliardów euro albo stanowi co najmniej 20% PKB kraju, w którym mieści się ich siedziba. W obszarze bezpośredniej kontroli znalazły się ponadto banki, które skorzystały z funduszy ratunkowych Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego, środków strukturalnych oraz te, które wystąpiły z prośbą o udzielenie dofinansowania⁶. Na chwilę obecną szacuje się, że banków wypełniających wyżej zaprezentowane kryteria, a więc poddających się działaniom nadzorczym, jest około 150⁷.

W lipcu 2014 roku zakończono prace nad drugim elementem składowym unii bankowej, europejskim systemem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Funkcje likwidacyjne zaczną być stosowane od 1 stycznia 2016 roku, lecz przepisy dotyczące wspólnego mechanizmu upadłościowego weszły w życie już od 1 stycznia 2015 roku⁸.

⁴ M. Zygierewicz, J. Tylińska, K. Pawlik, *Raport o sytuacji ekonomicznej banków - Banki 2013*, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2014, s. 22.

⁵ M. Zaleska, *Unia Bankowa*, Studia Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2013, s. 32.

⁶ Deloitte: *The Single Supervisory Mechanism (SSM), Stronger together?*, EMEA Centre for Regulatory Strategy, 2013, s. 3.

⁷ M. Zygierewicz, J. Tylińska, K. Pawlik, *Raport o sytuacji ekonomicznej banków - Banki 2013*, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2014, s. 24.

⁸ Council of the European Union: *Single Resolution Fund: Council agrees on bank contributions*, Press Release ST 16645/14, PRESSE 634, Brussels, 9 December 2014, s. 2.

Zasadniczą intencją planu jest zabezpieczenie sektora finansów publicznych przed potrzebą finansowania prywatnych podmiotów rynku usług finansowych. Będzie to możliwe poprzez utworzenie funduszu opłacanego ze składek banków, którego przeznaczeniem będzie dokapitalizowanie podmiotów zagrożonych niewypłacalnością⁹. Centralnym organem nowego systemu stanie się Europejski Bank Centralny mogący rozpocząć uporządkowany i kontrolowany proces likwidacyjny, zapewniając tym samym minimalizowanie potencjalnych strat dla podatników oraz sfery realnej gospodarki. Inicjatywę będzie również mogła podjąć Rada SRM, do kompetencji której należeć będzie opracowanie szczegółowego schematu likwidacji. Europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków obejmować będzie banki transgraniczne oraz banki objęte przez Europejski Bank Centralny w ramach mechanizmu wspólnego nadzoru.

Trzecim filarem unii bankowej ma stać się europejski system gwarantowania depozytów. Prace nad finałowym projektem systemu wciąż trwają wywołując liczne kontrowersje. Jest to w dużej mierze wynikiem głębokiego zróżnicowania krajowych systemów gwarancyjnych, zarówno pod względem finansowania, jak i przyznanych kompetencji¹⁰. Komisja Europejska zaproponowała rozwiązanie polegające na utrzymywaniu mechanizmu ze składek płaconych ex ante w wypadku banków objętych ochroną oraz ex post w sytuacji deficytu zgromadzonych środków. Postulowano również wykorzystywanie części kapitału do finansowania banków zagrożonych upadłością. W związku z powyższym, kwestią problematyczną pozostaje wybór sposobu naliczania składki dla poszczególnych banków. Z całą pewnością należałoby przy tym uwzględnić stopień ryzyka prowadzonej działalności, a może nawet koszty związane z ewentualnym bankructwem.

Na chwilę obecną, a więc na koniec 2015 roku, integracja w zakresie gwarantowania depozytów dotyczyć ma tylko banków ważnych systemowo. Pozostałe jednostki pozostaną pod dotychczasową jurysdykcją wewnętrznych systemów gwarancji. Zgodnie ze zmienioną dyrektywą o systemach gwarantowania depozytów, środki finansowe gromadzone w ramach krajowych systemów gwarancji depozytów swój docelowy poziom osiągną w roku 2024¹¹.

Rozważając strategiczne cele trzeciego filara unii bankowej należy wskazać na stopniowe wyeliminowanie konkurencji w zakresie ochrony konsumentów na rynku usług finansowym oraz wyzwolenie wspomianej już wcześniej synergii w procesie integracji europejskiego sektora bankowego¹².

Zakończenie

Kryzys finansowy pozwolił zauważyć, że ryzyko systemowe nie jest sumą ryzyk pojedynczych instytucji, a rynek nie zawsze poddaje się skutecznej samoregulacji. Odpowiedzią na lekcję wyciągniętą z minionych wydarzeń, okazała się zmiana paradygmatu dotyczącego regulacji w sektorze bankowym. Podstawowym delematem współczesnych finansów międzynarodowych stało się więc pytanie o możliwość zapewnienia systemowi bankowo-finansowemu bezpieczeństwa i stabilności.

Proces zmian w europejskiej architekturze nadzoru finansowego trwa nieprzerwanie od roku 2009 i skutkowało już powstaniem Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego skupiającego instytucje nadzoru mikroekonomicznego oraz makroekonomicznego.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady: COM(2013) 520 final, 2013/0253 (COD) C7-0223/13, Bruksela, dnia 10.7.2013, s. 4.

¹⁰ K. Zielińska, *Droga do unii bankowej – reformy systemu regulacji sektora bankowego*, Ekonomia międzynarodowa, Zeszyt nr 4 (2013), s. 35.

¹¹ European Banking Authority: Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes, 28 May 2015, s.4.

¹² M. Zaleska, *Unia Bankowa*, Studia Finansów i Bankowości, Difin, s. 93.

Niewątpliwie ważnym organem w nowym porządku nadzoru jest Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, do której zadań należy monitorowanie oraz analiza potencjalnych zagrożeń dla bezpiecznego funkcjonowania systemu finansowego. Rada stała się więc instytucją o charakterze prewencyjnym, służącą zapobieganiu bądź ograniczaniu skutków i skali negatywnych zjawisk pojawiających się w gospodarce europejskiej. Szczególne oczekiwania kieruje się jednak wobec projektu unii bankowej, mającego dopełnić ogólnoeuropejską infrastrukturę bezpieczeństwa. Do celów stawianych przed unią bankową należy zagwarantowanie efektywności kosztowej nadzoru finansowego, stworzenie ram dla funkcjonowania bezpiecznego ale również dynamicznego i konkurencyjnego sektora finansowego oraz dalsza integracja ogólnogospodarcza.

Wiele wskazuje, że żyjemy obecnie w epoce wprowadzania i przestrzegania reguł ostrożnościowych, co w pewnym stopniu może symbolizować powrót do czasów interwencjonizmu oraz regulacji państwowych. Czerpiąc jednak z doświadczeń globalnego kryzysu gospodarczego należy stwierdzić, że zapewnienie stabilności i wiarygodności systemu bankowo-finansowego wymaga dalszego wprowadzania regulacji prawnych oraz zwiększania transparentności w funkcjonowaniu instytucji finansowych. Nie należy przy tym jednak zapominać o istotnym warunku, jakim jest odbudowa zaufania konsumentów do instytucji kredytowych i prowadzonej przez nie działalności.

Literatura

1. Janc A., *Bankowość a kryzys na rynkach finansowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010
2. Nadolska A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014
3. Zaleska M., *Unia Bankowa*, Studia Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2013
4. Zygierewicz M., Tylińska J., Pawlik K., *Raport o sytuacji ekonomicznej banków - Banki 2013*, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2014, http://wib.org.pl/uploaded/publikacje/Raport_2013final.pdf, dn. 15.05.2015
5. Zielińska K., *Droga do unii bankowej? – reformy systemu regulacji sektora bankowego*, *Ekonomia międzynarodowa*, Zeszyt nr 4 (2013), <http://ekonomia-m.pl/pdf/4.pdf>, dn. 20.05.2015
6. Council of the European Union, Single Resolution Fund, Council agrees on bank contributions, Press Release ST 16645/14, PRESSE 634, Brussels, 9 December 2014, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016645%202014%20INIT>, dn. 12.06.2015
7. Deloitte, The Single Supervisory Mechanism (SSM), Stronger together?, EMEA Centre for Regulatory Strategy, 2013, <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-uk-the-single-supervisory-mechanism-stronger-together-2013-11.pdf>, dn. 15.06.2015
8. European Banking Authority, Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes, 28 May 2015, <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1089322/EBA-GL-2015-10+GL+on+methods+for+calculating+contributions+to+DGS.pdf>, dn. 18.06.2015
9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i upo-

rządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010, Komisja Europejska, COM(2013) 520 final, 2013/0253 (COD), C7-0223/13, Bruksela, dnia 10.07.2013

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0520/com_com\(2013\)0520_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0520/com_com(2013)0520_pl.pdf), dn. 14.06.2015

ARCHITECTURE OF EUROPEAN SYSTEM OF FINANCIAL SUPERVISION AFTER THE GLOBAL ECONOMIC CRISIS

Summary

This paper indicates how the last global financial crisis has affected the European financial system. As the depression evolved it brought all the weaknesses in the system of financial supervision to the surface. Then it became clear that deeper integration of the banking system was strongly needed. To mitigate systemic stability risk and improve the coordination process with international organizations, the European Commission decided to establish the European System of Financial Supervision. However, it seemed that it was not sufficient to prevent further fragmentation of the financial market in Europe. As a result, in 2012 the European Commission initiated the banking union, a new form of political and economic integration.

Keywords: European system of financial supervision, global crisis, banking union

Mateusz Muszyński
Wydział Finansów i Ubezpieczeń
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice
e-mail: mateuszmuszynski@vp.pl