KATARZYNA LANGE

Nowa architektura finansowa Unii Europejskiej

Wstęp

Załamanie sektora bankowego, zapoczątkowane w 2007 r. bankructwem największego amerykańskiego banku – Lehman Brothers, bardzo szybko rozprzestrzeniło się na wszystkie rynki finansowe oraz pozostałe sektory globalnej gospodarki. Kryzys ukazał wiele słabych punktów w nadzorze nad rynkami finansowymi. Instytucje finansowe licząc na osiągnięcie większych zysków, inwestowały swój kapitał, dokonując ryzykownych operacji. Koszty pozostawienia bankom nadmiernej swobody odczuło wiele państw, gdyż konieczne stało się dofinansowanie bankrutujących instytucji i dostarczenie systemowi finansowemu setek miliardów dolarów wsparcia finansowego.

Od kilku lat na szczeblu międzynarodowym toczy się dyskusja na temat kierunków reform nadzoru nad rynkami finansowymi. Na forum takich organizacji, jak G20, Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego sformułowane zostały konkretne zalecenia, standardy i zasady, które umożliwią zapewnienie stabilności globalnego systemu finansowego. Również w Unii Europejskiej podjęto się reformy funkcjonującego systemu architektury finansowej. Z dniem 1 stycznia 2011 r. weszły w życie rozporządzenia, które znacznie zmieniają kształt systemu nadzoru nad europejskim sektorem finansowym, a którego analiza będzie przedmiotem niniejszej publikacji.

Kształt systemu nadzoru finansowego przed reformą

Jednym z podstawowych celów funkcjonowania Unii Europejskiej było utworzenie wspólnego rynku oraz wprowadzenie w życie podstawowych swobód, które umożliwią państwom członkowskim szybszy rozwój gospodarczy. Swoboda świadczenia usług, w tym również usług finansowych, swoboda przepływu kapitału oraz przyjęte regulacje prawne miały na celu wspieranie rozwoju finansowego rynku wewnętrznego. Natomiast kwestie nadzoru nad instytucjami finansowymi pozostawione były w gestii państw członkowskich. Międzynarodowa współpraca krajowych organów nadzoru ograniczała się jedynie do zawierania dwustronnych umów (Memorandum of Understanding)[1]. W zakresie wdrażania unijnych aktów prawnych Komisja Europejska wspierana była przez komitety działające na podstawie procedur, które określano mianem komitologii[2].

Już na początku XXI w. zaczęto zwracać uwagę na wady przyjętych regulacji prawnych, dotyczących rynków finansowych. W 2000 r. powołany został siedmioosobowy Komitet Mędrców ds. Regulacji Rynków Papierów Wartościowych (Commitee of Wise Man on Securities Market Regulation), któremu przewodniczył A. Lamfalussy. Miał on podjąć pracę nad reformą unijnego rynku finansowego. W raporcie końcowym Komitetu wskazano między innymi, iż ówczesny system prawny zawierał szereg poważnych wad, takich jak nieelastyczność i wieloznaczność regulacji czy zbyt przewlekły czas implementacji przepisów unijnych[3]. Zaproponowano również szereg działań reformujących, które oparto na modelu czterech poziomów, znanym od tego czasu jako procedura Lamfalussy'ego. Celem

---

[1] J. Zombirt, *Nowa Umowa Kapitałowa w Europie ewolucja czy rewolucja*. Warszawa 2007, s. 11.

[2] Ibidem, s. 11.

[3] Schlussbericht des Ausschusses der Weisen Über die Regulierung der Europäischen Wertpapiermärkte, Brüssel, 15. Februar 2001, źródło: <http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_de.pdf>.

wprowadzenia tej procedury było uproszczenie i przyspieszenie procesu prawodawcy w dziedzinie usług finansowych. Obejmowała ona następujące poziomy[4]:

- prawodawstwo ramowe – przyjmowanie rozporządzeń i dyrektyw w procedurze współdecydowania, Komisja Europejska po odpowiednim procesie konsultacyjnym przyjmowała projekt aktu prawnego, który następnie przyjmowany był przez Parlament Europejski i Radę UE,
- przepisy wykonawcze – etap ten zakładał utworzenie komitetów technicznych mających sprawować funkcję doradczą w odniesieniu do wdrażania przepisów wykonawczych. Przepisy te uchwalano w ramach koncepcji działań wdrażających określonej w poziomie pierwszym,
- zastosowanie działań ustalonych na poziomie pierwszym i drugim procedury Lamfalussy'ego – na tych poziomach działać miały komitety ekspertów, które zajmowały się koordynacją spójnego i równoważnego wdrażania oraz stosowania przepisów poziomu pierwszego i drugiego w państwach członkowskich, poprzez opracowanie norm i wytycznych mających na celu ujednolicenia praktyk nadzorczych na europejskim rynku usług finansowych,
- nadzór nad realizacją działań poziomu pierwszego i drugiego, w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego Komisja podejmowała działania służące wprowadzeniu w życie ustawodawstwa unijnego.

Zalecenie Komitetu Lamfalussy'ego w kwestii utworzenia komitetów technicznych oraz komitetów ekspertów dotyczyło w szczególności rynku kapitałowego. W 2001 r. utworzony został Europejski Komitet Papierów Wartościowych (**European Securities Committee**, ESC)[5] oraz Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Papierami

---

[4] Źródło: <http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/market/legislation/article_7201_pl.htm> [cytowane dnia: 21.04.2011].

[5] Decyzja Komisji z dnia 6 czerwca 2001 r. ustanawiająca Europejski Komitet Papierów Wartościowych, 2001/528/WE [źródło: eur-lex].

Wartościowymi (Committee of European Securities Regulators CESR)[6]. Już w 2002 r. **Rada zdecydowała o rozszerzeniu procedury Lamfalussy'ego na cały sektor finansowy UE, czyli także na banki, ubezpieczenia oraz emerytury pracownicze. W 2004 r. utworzono kolejne komitety dla rynku bankowego i ubezpieczeniowego:**

- Europejski Komitet Bankowy[7],
- Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego[8],
- Komitet Europejskich Inspektorów ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych[9],
- Europejski Komitet ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych[10].

W skład komitetów ekspertów wchodzili przedstawiciele krajowych organów nadzoru, natomiast komitety techniczne składały się z przedstawicieli wysokiego szczebla krajowych ministerstw finansów pod przewodnictwem Komisji. Komitety te nie miały żadnych uprawnień nadzorczych, a ich zadania ograniczały się do sprawowania funkcji doradczych oraz umożliwiły podjęcie negocjacji z uczestnikami rynku w zakresie tworzenia regulacji dotyczących systemu finansowego.

Nowy kształt europejskiego systemu nadzoru finansowego UE

Trwający od kilku lat kryzys ukazał słabość europejskiego systemu nadzoru nad działalnością instytucji finansowych. Nadzór

---

[6] Decyzja Komisji z dnia 6 czerwca 2001 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych, 2001/527/WE [źródło: eur-lex].

[7] Decyzja Komisji z dnia 5 listopada 2003 r. ustanawiająca Europejski Komitet Bankowy, 2004/10/WE [źródło: eur-lex].

[8] Decyzja Komisji z dnia 5 listopada 2003 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, 2004/5/WE [źródło: eur-lex].

[9] Decyzja Komisji z dnia 5 listopada 2003 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Inspektorów ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych, 2004/6/WE [źródło: eur-lex].

[10] Decyzja Komisji z dnia 5 listopada 2003 r. ustanawiająca Europejski Komitet ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych, 2004/9/WE [źródło: eur-lex].

utrudnia bowiem postępująca globalizacja rynków finansowych i tworzenie międzynarodowych konglomeratów finansowych. Na wniosek Komisji Europejskiej utworzono grupę wysokiego szczebla, której przewodniczył J. de Larosière. Miała ona dokonać przeglądu zasad funkcjonowania systemu nadzoru oraz opracować propozycje reform. W opublikowanym 25.02.2009 r. raporcie de Larosière'a zaproponowano reformy, które miały się opierać na utworzeniu Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. System ten zaczął funkcjonować 1.01.2011 r., a tworzony jest przez instytucje działające na podstawie przyjętych w listopadzie 2010 r. rozporządzeń. Do instytucji tych należą[11]:

- Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board, ESRB),
- Europejskie Urzędy Nadzoru (European Supervisory Authorities, ESA), którymi są:
- Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA)[12] z siedzibą we Frankfurcie nad Menem,
- Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority, ESMA)[13] z siedzibą w Paryżu,
- Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA)[14] z siedzibą w Londynie,

---

[11] Źródło: <http://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/ESNF.html> [cytowane dnia: 21.04.2011].

[12] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE.

[13] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE.

[14] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Euro-

- Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru (Joint Committee),
- właściwe organy nadzoru państw członkowskich określone w odpowiednich aktach unijnych.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego

Jednym z podstawowych elementów Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego jest wspomniana Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (dalej: Rada). Jej siedziba mieści się we Frankfurcie nad Menem. Podstawą prawną funkcjonowania tej instytucji jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1092/2010[15]. Strukturę organizacyjną Rady tworzą, zgodnie z art. 4 rozporządzenia: Rada Generalna, Komitet Sterujący, Sekretariat, Doradczy Komitet Naukowy oraz Doradczy Komitet Techniczny. Przez pierwszych pięć lat od wejścia w życie rozporządzenia Radzie przewodniczy prezes EBC oraz dwóch wiceprzewodniczących.

Rada Generalna jest głównym organem decyzyjnym w zakresie realizacji zadań powierzonych Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego. W skład tego organu wchodzą członkowie mający prawo głosu, którymi zgodnie z art. 5 rozporządzenia są: prezes i wiceprezes EBC, prezesi krajowych banków centralnych, członek Komisji Europejskiej, przewodniczący Europejskich Urzędów Nadzoru, przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących Doradczego Komitetu Naukowego, przewodniczący Doradczego Komitetu Technicznego. Do członków, którzy nie mają prawa głosu, zalicza się natomiast przedstawicieli krajowych organów nadzoru oraz przewodniczącego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

---

pejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE.

[15] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego [źródło: eur-lex].

Posiedzenia tego organu zwoływane są przez przewodniczącego i odbywają się co najmniej cztery razy w roku, na wniosek przewodniczącego lub co najmniej 1/3 członków Rady Generalnej z prawem głosu. Decyzje zapadają zwykłą większością głosów, natomiast w przypadku zaleceń i ostrzeżeń, zgodnie z art. 10, wymagana jest już większość 2/3 głosów.

Komitet Sterujący tworzą: przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady, wiceprezes EBC, czterech innych członków Rady Generalnej, będący również członkami Rady Ogólnej EBC, członek Komisji Europejskiej, przewodniczący europejskich organów nadzoru, a także przewodniczący Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Doradczego Komitetu Naukowego oraz przewodniczący Doradczego Komitetu Technicznego. Podstawowym zadaniem Komitetu jest wspieranie procesu decyzyjnego Rady Generalnej poprzez analizę dokumentów, które będą przedmiotem obrad, oraz monitorowanie postępów bieżącej pracy Rady.

Doradczy Komitet Naukowy tworzony jest przez przewodniczącego Doradczego Komitetu Technicznego oraz 15 ekspertów zaproponowanych przez Komitet Sterujący i zatwierdzonych przez Radę Generalną. Ich kadencja trwa cztery lata, z możliwością reelekcji. Omawiany organ zajmuje się między innymi kwestią konsultacji z uczestnikami rynku, organizacjami konsumentów i ekspertami naukowymi.

Doradczy Komitet Techniczny natomiast tworzony jest z: przedstawicieli krajowych banków centralnych i EBC, przedstawicieli krajowych organów nadzoru, przedstawicieli Europejskich Urzędów Nadzoru, dwóch przedstawicieli Komisji oraz przedstawiciela Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Doradczego Komitetu Naukowego.

Podstawowym zadaniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego jest sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym UE oraz przekazywanie Europejskim Urzędom Nadzoru informacji na temat możliwych ryzyk systemowych. W tym celu instytucja ta: gromadzi informacje dotyczące bezpieczeństwa systemu finansowego, identyfikuje ryzyka i określa ich

wagę, wydaje ostrzeżenia w przypadku wystąpienia znaczącego ryzyka systemowego, a także wydaje zalecenia w sprawie podjęcie działań zapobiegawczych. Rada monitoruje także działania podjęte w związku z wydanymi przez nią ostrzeżeniami i zaleceniami. Ponadto, koordynuje swoje działania z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, w szczególności z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Radą Stabilności Finansowej, oraz z właściwymi organami w państwach trzecich, w sprawach dotyczących nadzoru makroostrożnościowego.

Europejskie Urzędy Nadzoru

Utworzenie trzech urzędów, które zastąpiły funkcjonujące do końca 2010 r. komitety, stanowi podstawę reformy systemu finansowego UE. Urzędy nadzoru są organami unijnymi oraz mają osobowość prawną i odpowiadają ze swojej działalności przed Radą UE i Parlamentem Europejskim. Zasadniczo struktura organizacyjna każdego z urzędów jest taka sama. Stanowi ją[16]:

- Rada Organów Nadzoru (Board of Supervisors, BoS), w skład której wchodzą: przewodniczący, szefowie krajowych organów nadzorczych, jeden przedstawiciel Komisji, przedstawiciel Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, po jednym przedstawicielu z dwóch pozostałych Europejskich Urzędów Nadzoru,
- Zarząd (Management Bard, MB) składa się z przewodniczącego i sześciu innych członków Rady Organów Nadzoru, wybranych przez członków Rady Organów Nadzoru mających prawo głosu i spośród ich grona,
- przewodniczący (Chairperson) wybierani są na pięcioletnią kadencję. Są oni niezależnymi profesjonalistami zatrudnionymi w pełnym wymiarze czasu pracy. Przewodniczący odpowiada za przygotowywanie prac Rady Organów Nadzoru

[16] Źródło: <http://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/ESNF.html> [cytowane dnia: 21.04.2011].

oraz przewodniczy posiedzeniom Rady Organów Nadzoru i Zarządu, a także reprezentuje Urząd na zewnątrz,

– dyrektor wykonawczy (Executive Director) wybierany jest na pięcioletnią kadencję z możliwością jednokrotnej reelekcji, zarządza on Europejskim Urzędem Nadzoru i jest odpowiedzialny za wykonanie rocznego programu prac Urzędu pod kierownictwem Rady Organów Nadzoru i pod kontrolą Zarządu. Ponadto sporządza i wykonuje roczny plan budżetu Urzędu, – Komisja Odwoławcza (Board of Appeal, BoA) – wspólna dla wszystkich trzech Urzędów Nadzoru, tworzy ją sześciu członków i sześciu zastępców, są to wysoko cenione osoby mające udokumentowaną odpowiednią wiedzę i doświadczenie zawodowe. Organ ten rozpatruje odwołania od decyzji Europejskich Urzędów Nadzoru, a wydane przez nie decyzje są wiążące. Od decyzji Komisji Odwoławczej przysługuje skarga do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Podstawowym celem działalności Urzędów Nadzoru jest ochrona interesu publicznego poprzez przyczynianie się do zapewnienia stabilności i efektywności systemu finansowego. Cel ten realizowany ma być poprzez: zapewnianie właściwego, skutecznego i spójnego poziomu regulacji oraz nadzoru, zapewnienie integralności, przejrzystości i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych, wzmacnianie międzynarodowej koordynacji w zakresie nadzoru oraz propagowanie równych warunków konkurencji. Ponadto, Urzędy mają dążyć do wzmocnienia ochrony klientów oraz zapewnienia właściwego nadzoru w zakresie podejmowania ryzyka inwestycyjnego i innych rodzajów ryzyka przez instytucje finansowe.

Urzędy te przyczyniają się do ustanowienia wspólnych standardów i praktyk regulacyjnych oraz nadzorczych, w szczególności poprzez przedstawianie opinii instytucjom Unii oraz opracowywanie: wytycznych, zaleceń, projektów regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych. Mają również: budować wspólną kulturę nadzoru, monitorować i oceniać zmiany na rynku oraz przeprowadzać stosowne analizy ekonomiczne. Mogą także oceniać potrzebę zakazania lub ograniczenia pewnych typów działalności finansowej.

Powołane trzy instytucje dbają także o przestrzeganie przez krajowe organy nadzoru prawa unijnego, a w przypadku jego naruszenia Urząd może skierować do takiego organu zalecenie określające działania konieczne do zapewnienia przestrzegania prawa Unii. W przypadku niezastosowania się zalecenia Urzędu Komisja Europejska może wydać formalną opinię nakładającą na właściwy organ obowiązek podjęcia działań niezbędnych do przestrzegania prawa. Mimo, iż Urzędy nie sprawują bezpośredniego nadzoru nad instytucjami finansowymi, jednak mają możliwość wydawania w określonych sytuacjach decyzji wiążących krajowe organy nadzoru. Ponadto, w przypadku wystąpienia zagrożenia na rynku finansowym Urząd ma ułatwiać i w razie potrzeby koordynować wszelkie działania podejmowane przez odpowiednie organy krajowe. Istotną funkcją Urzędów jest ich uprawnienie do rozstrzygania sporów między właściwymi organami w sytuacjach transgranicznych. Mają one również aktywnie przyczyniać się do: opracowywania oraz koordynowania skutecznych i spójnych planów naprawczych, a także procedur mających zastosowanie w sytuacjach nadzwyczajnych oraz środków zapobiegawczych służących zminimalizowaniu systemowego znaczenia wszelkich przypadków upadłości.

Wspólny Komitet Europejskich organów nadzoru

Wspólny Komitet stanowi forum, w ramach którego Europejskie Urzędy Nadzoru prowadzą regularną i ścisłą współpracę oraz zapewniają międzysektorową spójność, przede wszystkim w odniesieniu do:

- konglomeratów finansowych,
- księgowości i audytu,
- analiz mikroostrożnościowych pod kątem rozwoju sytuacji, zagrożeń i słabości związanych ze stabilnością finansową,
- detalicznych produktów inwestycyjnych,
- środków przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy,
- wymiany informacji z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego.

W jego skład wchodzą przewodniczący wszystkich Urzędów Nadzoru, a w roli obserwatorów w pracach Komitetu uczestniczą także dyrektorzy wykonawczy, przedstawiciel Komisji i ERRS.

Wnioski

Reforma struktury systemu nadzoru finansowego zasadniczo opiera się na przekształceniu dotychczasowych Komitetów w Urzędy Nadzoru oraz wyposażeniu ich w odpowiednio szersze kompetencje. Nowo powstałe instytucje pełnią już nie tylko rolę opiniodawczą, ale również uczestniczą w monitorowaniu działalności rynków finansowych z możliwością wydawania decyzji wiążących krajowe organy nadzoru. Istotne znaczenie ma także przyznanie Europejskim Urzędom Nadzoru możliwości rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy krajowymi organami nadzoru oraz możliwość udziału w przygotowywaniu programów naprawczych i środków, które pomogą zminimalizować skutki upadku instytucji finansowych.

Omawiane Urzędy mają dążyć zarówno do wypracowywania wspólnych standardów w zakresie nadzoru nad poszczególnymi rynkami, jak i chronić: konsumentów usług finansowych, czyli deponentów i inwestorów, ubezpieczonych, członków pracowniczych programów emerytalnych i uposażonych oraz inwestorów. Utworzenie organów nadzoru nad najważniejszymi rynkami finansowymi wpisuje się w koncepcję przekazywania pewnych uprawnień na rzecz ponadnarodowych instytucji. Jak bowiem ukazał ostatni kryzys finansowy, koncepcja pozostawienia kwestii nadzoru nad instytucjami finansowymi w gestii państw członkowskich nie sprawdziła się w praktyce. Prawdopodobnie z czasem rozszerzone zostaną kompetencje Europejskich Urzędów Nadzoru tak, aby mogły one lepiej nadzorować działalność międzynarodowych konglomeratów finansowych.