

Agnieszka Ostalecka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

KONWERGENCJA W SFERZE NADZORU FINANSOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ – ISTOTA I KIERUNKI PODEJMOWANYCH DZIAŁAŃ

Streszczenie: Rosnący stopień integracji rynków finansowych powoduje, że problemy w jednym kraju członkowskim stanowią zagrożenie dla stabilności finansowej całej Unii Europejskiej. To sprawia, że niezbędne staje się zapewnienie skutecznych regulacji i efektywnego nadzoru we wszystkich krajach członkowskich. Dlatego tak ważne w reformie systemu finansowego jest podejmowanie wysiłków na rzecz konwergencji w sferze nadzoru na rynku finansowym UE, która przebiega w 2 kierunkach: konwergencji regulacyjnej i konwergencji w sferze metodologii i czynności nadzorczych. Wyrazem tej pierwszej jest wdrażanie wielu dyrektyw regulujących działalność banków i innych instytucji sektora finansowego. Natomiast przykładem drugiego rodzaju konwergencji jest ustanowienie nowego europejskiego systemu nadzoru nad systemem finansowym.

Słowa kluczowe: stabilność finansowa, regulacje, nadzór finansowy, konwergencja.

1. Wstęp

W okresie występowania zaburzeń systemu finansowego, w tym przede wszystkim kryzysów finansowych, sprawą szczególnej troski staje się doskonalenie mechanizmów pozwalających zminimalizować wystąpienie podobnych zaburzeń w przyszłości lub w sytuacji ich wystąpienia – pozwalających ograniczyć skalę ich negatywnych następstw. Funkcje te pełni sieć bezpieczeństwa finansowego, która koncentruje swoje wysiłki na ochronie systemu finansowego przed destabilizacją. Za realizację funkcji prewencyjnej, tj. ochronę przed ryzykiem wystąpienia kryzysu finansowego, w największym stopniu odpowiedzialny jest nadzór nad systemem bankowym, stanowiący jedno z ogniw sieci bezpieczeństwa.

Stabilność finansowa stanowi niezbędny warunek efektywnie działającego systemu finansowego wspierającego gospodarkę realną, a zatem fundamentalny warunek rozwoju każdego kraju. Ze względu na to, że stabilność finansowa leży w interesie wszystkich uczestników życia gospodarczego i politycznego, powinna być traktowana jako dobro publiczne. Wśród najważniejszych przesłanek tworzenia sieci bezpieczeństwa finansowego, ukierunkowanej na ochronę stabilności finansowej,

wymienić można szczególną skłonność banków do destabilizacji w przypadku braku mechanizmów regulujących oraz ryzyko systemowe związane z rozprzestrzenianiem się zaburzeń w systemie finansowym, a także poza nim. Poza tym wskazuje się na potrzebę ograniczania niedoskonałości rynku (m.in. asymetrii informacji), jak również znaczenie zaufania dla działalności instytucji bankowych i potrzebę jego zapewnienia.

Ostatni kryzys finansowy, który rozpoczął się na rynku kredytów hipotecznych subprime w Stanach Zjednoczonych, z całą surowością ukazał, jak dotkliwy wpływ na całą gospodarkę może mieć występowanie zaburzeń w funkcjonowaniu systemu bankowego. Dlatego tak ważne jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania sieci bezpieczeństwa finansowego, a szczególnie nadzoru finansowego, którego zadaniem jest ograniczanie ryzyka podejmowanego przez banki, a zatem minimalizowanie ryzyka występowania zaburzeń systemu finansowego.

Ze względu na fakt, że występowanie tych zaburzeń ma coraz częściej zakres transgraniczny, a nawet globalny, nadrzędnym problemem staje się właściwa i sprawna współpraca pomiędzy krajowymi organami nadzoru finansowego. Aby uczynić tę współpracę bardziej efektywną, dokonuje się stopniowej konwergencji w sferze regulacji i nadzoru w skali Unii Europejskiej. Niniejszy artykuł ma na celu prezentację i ocenę wysiłków podejmowanych w kierunku konwergencji w sferze nadzoru finansowego państw unijnych. Punktem wyjścia będzie analiza funkcjonujących rozwiązań instytucjonalnych w zakresie organizacji systemów nadzoru w krajach unijnych.

2. Architektura nadzoru finansowego w UE

Nadzór finansowy jest jednym z ogniw sieci bezpieczeństwa finansowego, rozumianej jako zespół rozwiązań instytucjonalnych i regulacyjnych, których celem jest ochrona systemu finansowego przed destabilizacją. W większości krajów w skład sieci bezpieczeństwa wchodzi:

- nadzór bankowy,
- system gwarantowania depozytów oraz
- bank centralny jako pożyczkodawca ostatniej instancji.

Często jako czwarte ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego wymienia się rząd jako dysponenta środków publicznych, które w razie potrzeby mogą być zaangażowane w przezwyciężanie kryzysu finansowego. Jednakże jego uczestnictwo w sieci ma charakter niesformalizowany [Szczepańska i in. 2004, s. 6].

Sieć bezpieczeństwa finansowego pełni zasadniczo dwie podstawowe funkcje:

- przeciwdziałania występowaniu kryzysu finansowego,
- zarządzania kryzysem finansowym – polegającego na ograniczaniu jego rozmiarów i skutków w sytuacji, gdy niemożliwe staje się jego uniknięcie.

Nadzór nad systemem finansowym, w tym bankowym, ma za zadanie kontrolę ryzyka podejmowanego przez banki i inne instytucje finansowe. Ograniczeniu tego ryzyka służą przede wszystkim regulacje ostrożnościowe [Daniluk 1996, s. 12].

Działania instytucji nadzorczych koncentrują się przede wszystkim na monitorowaniu pojedynczych podmiotów w systemie finansowym, co ze względu na możliwość wystąpienia ryzyka systemowego służy także stabilności całego sektora [Szczepańska 2008, s. 54].

Jeżeli chodzi o organizację nadzoru bankowego w krajach Unii Europejskiej, to zasadniczo istnieje dobrowolność w zakresie wyboru formy prowadzenia tego nadzoru. Sposób organizacji nadzoru bankowego można sklasyfikować według dwóch kryteriów [Departament Systemu Finansowego NBP, s. 3]:

- pierwsze kryterium dotyczy *zakresu integracji nadzoru nad poszczególnymi segmentami systemu finansowego* (sektor bankowy, sektor ubezpieczeniowy, rynek kapitałowy);
- drugie kryterium bierze pod uwagę *stopień zaangażowania banku centralnego w nadzór bankowy* czy też – szerzej – *nadzór finansowy*.

Zastosowanie kryterium zakresu integracji nadzoru nad poszczególnymi segmentami systemu finansowego pozwala wyodrębnić *nadzór sektorowy* i *nadzór zintegrowany*. Pierwszy z nich polega na tym, że nad bezpieczeństwem działalności poszczególnych sektorów finansowych (ubezpieczeniowego, bankowego, giełdowego) ustanowiona zostaje odrębna instytucja nadzorcza. Natomiast w przypadku nadzoru zintegrowanego do pełnienia funkcji nadzorczych powołana zostaje jedna instytucja, która sprawuje nadzór nad całym rynkiem finansowym (tzw. meganadzorca).

Stosując to kryterium organizacji nadzoru, stwierdzić należy, że większość krajów Unii Europejskiej zdecydowała się na koncepcję nadzoru zintegrowanego, ale spora część krajów korzysta z modelu sektorowego (Cypr, Grecja, Hiszpania, Litwa, Portugalia, Rumunia, Słowenia). Pozostałe kraje mają model, który można określić jako częściowo zintegrowany (Bułgaria, Luksemburg, Włochy, Francja), co oznacza, że w odniesieniu do któregoś segmentu rynku finansowego funkcjonuje odrębna instytucja nadzorcza.

Jeżeli chodzi natomiast o drugie kryterium podziału sposobu organizacji nadzoru bankowego, tj. stopień zaangażowania banku centralnego w sprawowanie nadzoru, można wyróżnić trzy modele organizacji nadzoru:

- model, w którym *bank centralny odpowiedzialny jest tylko za nadzór bankowy* (nadzór niebankowy jest umiejscowiony poza bankiem centralnym),
- model, w którym *bank centralny odpowiedzialny jest za nadzór finansowy* (bankowy i niebankowy),
- model, w którym *bank centralny nie jest zaangażowany w nadzór bankowy*.

Analizując rozwiązania przyjęte w Unii Europejskiej w zakresie włączenia bądź wyłączenia banku centralnego w proces sprawowania nadzoru nad systemem bankowym, można zauważyć, że w przypadku większości krajów bank centralny jest bezpośrednio lub pośrednio zaangażowany w sprawowanie nadzoru. Załedwie w kilku krajach Unii Europejskiej (w tym w krajach, takich jak: Polska, Malta, Dania, Luksemburg czy Szwecja) nadzór sprawuje instytucja odrębna od banku centralnego.

Nie ma zgodności co do tego, które podejście – włączające czy wyłączające bank centralny do/z nadzoru bankowego – lepiej spełnia swoje funkcje. Po ostatnim kryzysie finansowym obserwuje się jednak, że część krajów dokonuje zmian w swoich systemach nadzorczych idących w kierunku włączenia banku centralnego w sprawowanie nadzoru. Za takim podejściem można przedstawić wiele argumentów, z których do najważniejszych należą [Departament Systemu Finansowego NBP, s. 5, 6]:

- fakt, że stabilność systemu finansowego jest jednym z celów działania banku centralnego, co powoduje większą dbałość i współodpowiedzialność banku centralnego za stabilność całego systemu finansowego kraju;
- to, że umiejscowienie nadzoru bankowego w banku centralnym daje gwarancję sprawnego przepływu informacji pomiędzy funkcjami sprawowanymi przez bank centralny;
- uniknięcie powielania pewnych zadań, co pozwala na bardziej efektywne wykorzystanie zasobów i daje oszczędności;
- rola banków centralnych w czasie kryzysów w systemie finansowym, wynikająca z faktu, że jak pokazują doświadczenia, bank centralny sprawujący funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji jest pierwszą instytucją, która może skutecznie zareagować i złagodzić przebieg kryzysu; aby efektywnie sprawować tę funkcję, potrzebne jest posiadanie szybkiej i wiarygodnej informacji o sytuacji finansowej zarówno pojedynczych banków, jak i całego sektora.

Pomimo tych argumentów część krajów zdecydowała się na wyłączenie organu nadzoru ze struktury banku centralnego. Powyższe rozbieżności w zakresie sposobu organizacji nadzoru w poszczególnych krajach Unii Europejskiej wskazują, że kraje te mają pełną swobodę, jeżeli chodzi o zakres integracji nadzoru nad poszczególnymi segmentami systemu finansowego oraz zakres włączenia banku centralnego w sprawowanie nadzoru. Jednakże ze względu na fakt działania na jednolitym rynku Unii Europejskiej w ostatnim czasie można obserwować zjawisko stopniowej konwergencji w sferze nadzoru finansowego.

3. Istota konwergencji w sferze nadzoru finansowego

Konwergencja nadzoru finansowego wyraża się w zbliżaniu się do siebie i upodabnianiu pod względem kształtu i ogólnych rozwiązań w zakresie nadzoru w poszczególnych krajach UE. Wynika ona po części z harmonizacji niezbędnej do działalności na jednolitym rynku finansowym tych krajów, jak również z upodobnienia pewnych rozwiązań w celu lepszej współpracy pomiędzy krajami w zakresie zarządzania i przewyżczania kryzysów finansowych przyjmujących coraz częściej charakter transgraniczny.

K. Mérő [2008] przedstawia proces konwergencji sfery nadzoru finansowego w dwóch ujęciach. Pierwsze dotyczy tzw. konwergencji regulacyjnej określającej ramy prawne działalności nadzorczej. Drugie ujęcie dotyczy konwergencji w sferze

nadzoru odnoszącej się do wdrażania konkretnych czynności nadzorczych i metodologii.

Intensyfikacja potrzeby *konwergencji regulacyjnej* wynika z rosnącego stopnia integracji rynków finansowych. Obecnie w zakresie regulacji działalności bankowej w Unii Europejskiej przyjęta jest zasada harmonizacji, a nie unifikacji prawa. Unifikacja prowadziłaby do tworzenia nowych, jednolitych we wszystkich krajach członkowskich, regulacji prawnych, które przyjmowane przez Wspólnotę stają się automatycznie częścią krajowych porządków prawnych. W przeciwieństwie do unifikacji harmonizacja jest ograniczoną formą oddziaływania prawa UE na krajowe regulacje normatywne [Jurkowska-Zeidler 2008, s. 117].

W praktyce oznacza to, że nie istnieje zunifikowane prawo bankowe, tylko unijne uregulowania prawne oparte są na dyrektywach dotyczących działalności bankowej, określających minimalne wymagania dotyczące harmonizacji dla krajowych organów. Określają one ramy dotyczące operacji opartych na identycznych zasadach i podobnych regułach częściowych, ale ze względu na różne wdrożenia krajowe nie określają w pełni jednolitego środowiska regulacji. Dlatego też grupy finansowe działające na rynkach kilku krajów UE funkcjonują w środowisku, które jest jednolite na poziomie dyrektyw, ale różnorodne na poziomie regulacji częściowych i stosowanych praktyk [Méró 2008].

Jednakże tworzący się jednolity rynek finansowy w obszarze UE coraz bardziej wymusza ujednocianie rozwiązań regulacyjnych oraz współpracę transgraniczną między poszczególnymi nadzorcami finansowymi i innymi ogniwami sieci bezpieczeństwa finansowego w celu zapewnienia stabilności finansowej w skali ponadnarodowej [Pawłowicz, Wierzba 2007, s. 5]. Ostatnie wydarzenia na rynkach światowych, jak również transgraniczny charakter działalności instytucji bankowych powodują dodatkowy bodziec dla konwergencji europejskich krajowych systemów nadzoru nad rynkiem finansowym.

Konwergencja ta niesie ze sobą wiele korzyści i jest zjawiskiem pożądanym z punktu widzenia różnych uczestników rynku. Jako przykład podmiotów korzystających z występowania zjawiska konwergencji regulacyjnej K. Méró [2008] wymienia instytucje finansowe działające na rynku unijnym. Ze względu na międzynarodową działalność wielu instytucji finansowych proces ten eliminuje lub przynajmniej ogranicza konieczność dostosowania się tych instytucji do odmiennych przepisów obowiązujących w poszczególnych krajach, co jest procesem skomplikowanym i kosztownym. Jednolitość tych regulacji pozwala im na skoncentrowanie się na prowadzonej działalności i pozwala uniknąć kosztów dostosowania się do wymogów poszczególnych rynków na, w końcu, jednolitym rynku Unii Europejskiej. Ponadto konwergencja w sferze nadzoru jest również korzystna z punktu widzenia organów nadzoru ze względu na problemy związane z luką informacyjną wynikającą z różnic w narodowych systemach nadzoru. Powoduje to sytuację, w której organom nadzoru może często brakować odpowiednich informacji o instytucjach, za których właściwą działalność ponoszą odpowiedzialność.

Jako drugi z kierunków konwergencji K. Mérő wymienia *konwergencję w zakresie wdrażania konkretnych czynności nadzorczych i metodologii*. Za przejaw tak rozumianej konwergencji uznać należy przyjęcie przez Unię Europejską tzw. raportu Lámfalussy'ego we wrześniu 2002 r., na skutek czego w 2004 r. powstał Europejski Komitet Nadzorów Bankowych (CEBS), którego głównym zadaniem było promowanie konwergencji w sferze nadzoru. Do głównych zadań Komitetu należało m.in. sporządzanie wytycznych obowiązujących wszystkie organy nadzoru Unii Europejskiej, jak również wspieranie rozwoju zasad i standardowych procedur wdrażania uregulowań społecznych na poziomie krajowym. Poza działaniami CEBS, konwergencji w dziedzinie nadzoru służą podpisywane przez władze porozumienia o współpracy (*memorandum of understanding*) [Mérő 2008].

4. Kierunki konwergencji nadzoru finansowego w UE

Proces konwergencji nadzoru występujący w Unii Europejskiej nabrał przyspieszenia od 2002 r., tj. od przyjęcia wspomnianego wcześniej raportu Lámfalussy'ego.

Wprowadzenie procedury Lámfalussy'ego w 2001 r. miało na celu wdrożenie skutecznego mechanizmu umożliwiającego rozpoczęcie konwergencji praktyk nadzoru finansowego w krajach UE oraz usprawnienie przepisów wspólnotowych dotyczących usług finansowych, aby umożliwić szybką i elastyczną reakcję na zmiany na rynkach finansowych. Zgodnie z nowym podejściem regulacje finansowe uchwalane były na różnych poziomach.

Na poziomie 1 przepisy ramowe ustalające główne zasady i określające uprawnienia wykonawcze przyjmowane były w ramach procedury współdecydowania po pełnych konsultacjach włączających innych partnerów zgodnie z zasadą lepszego stanowienia prawa. Szczegóły techniczne formalnie przyjmowane były przez Komisję jako środki wykonawcze na poziomie 2 po głosowaniu przeprowadzonym we właściwym Komitecie regulacyjnym (Europejskim Komitecie Papierów Wartościowych, Europejskim Komitecie Bankowym i Europejskim Komitecie ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych). Na poziomie 2 Komisja uwzględniała stanowisko Parlamentu Europejskiego. W kwestii technicznego przygotowania środków wykonawczych Komisji doradzają komitety złożone z przedstawicieli krajowych organów nadzorczych, nazywane komitetami poziomu 3 – Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS), Komitet Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Funduszy Emerytalnych (CEIOPS) i Komitet Europejskich Organów Nadzoru Papierów Wartościowych (CESR) – powołane ma mocy decyzji Komisji, miały za zadanie dążyć do spójnego i konwergentnego wdrożenia dyrektyw UE przez zapewnienie skuteczniejszej współpracy pomiędzy krajowymi organami nadzorczymi oraz przez konwergencję praktyk nadzoru. Jest to poziom 3 procedury. Na poziomie 4 Komisja egzekwowała terminową i prawidłową transpozycję przepisów unijnych do prawodawstwa krajowego [Komisja Europejska, *Przegląd...* 2007].

Jednakże, jak podkreśla M. Menkes [2010], postępy w zakresie koordynacji działań implementacyjnych i konwergencji standardów finansowych, tj. na tzw. poziomie 3, okazały się niewystarczające, a komitety poziomu 3 niezdolne do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego, czego dowodem był kryzys w 2008 r. Wśród przyczyn takiego stanu upatruje on wąskich (głównie doradczych) kompetencji komitetów oraz niechętnego stosunku instytucji krajowych chroniących lokalnych interesów. Komisja wielokrotnie zabiegała o wzmocnienie mechanizmów kontrolnych. Wszelkie inicjatywy w tym zakresie zostały jednak zdecydowanie odrzucone przez państwa członkowskie, które wskazywały przede wszystkim na brak precyzyjnych reguł w sprawie podziału obciążeń w przypadku prowadzenia transgranicznych operacji ratunkowych oraz wzajemną nieufność krajowych organów nadzoru.

Komisja Europejska świadoma występujących różnic interesów zamówiła Raport Larosière'a w sprawie nadzoru finansowego. W listopadzie 2008 r. powołała grupę ekspertów pod przewodnictwem J. de Larosière'a, której zadaniem miało być opracowanie rekomendacji w zakresie sposobów wzmocnienia systemu nadzoru finansowego w Unii Europejskiej. Autorzy raportu wyrazili zgodne ze stanowiskiem Komisji przekonanie, że europejska stabilność finansowa wymaga ustanowienia silnych, ponadnarodowych instytucji nadzoru.

Jak bowiem wskazywał raport grupy Larosière'a [The de Larosiere Group 2009, s. 30], jednym z zagrożeń dla rynków finansowych, które przyczyniło się do wybuchu i rozprzestrzenienia się kryzysu subprime, było podejmowanie nadmiernego ryzyka, jak również nieumiejętność oceny jego rzeczywistego poziomu zarówno przez instytucje finansowe, inwestorów, jak i nadzorców rynków finansowych. Dodatkowo kryzys finansowy uwypuklił następujące słabości nadzoru, które przyczyniły się do rozwoju ostatniego kryzysu finansowego [Szczepańska 2011, s. 34]:

- skupianie się regulatorów i nadzorców na poszczególnych instytucjach finansowych (nadzór mikroostrożnościowy), a w niewystarczającym stopniu na ryzykach systemowych w skali makro;
- nieskuteczna współpraca transgraniczna narodowych organów nadzoru między krajem macierzystym i przyjmującym.

Aby zapewnić zaufanie do rynków finansowych ze strony ogółu społeczeństwa i inwestorów, organy nadzoru muszą dysponować odpowiednimi informacjami oraz uprawnieniami do podejmowania odpowiednio wczesnych działań w przypadku wystąpienia problemów. Dlatego też UE sformułowała i uzgodniła wspólne podejście gwarantujące skoordynowany i konsekwentny transgraniczny nadzór nad spółkami finansowymi [Komisja Europejska, *Sprawozdanie...* 2011, s. 16].

Reforma wprowadzająca nową architekturę nadzoru finansowego w Unii Europejskiej zaproponowana przez Komisję Europejską jest efektem kompromisu, jaki udało się osiągnąć na szczycie UE w czerwcu 2009 r. Założenia tej reformy bazują na wnioskach z raportu grupy de Larosière'a, czego efektem jest stworzenie nowego Europejskiego Systemu Organów Nadzoru Finansowego (ESFS), opartego na dwóch filarach:

- filarze nadzoru mikroostrożnościowego, sprawującego nadzór nad poszczególnymi instytucjami finansowymi i złożonego z 27 narodowych organów nadzoru oraz 3 nowych Europejskich Organów Nadzoru sprawujących nadzór nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego;
- filarze nadzoru makroostrożnościowego czuwającego nad stabilnością systemu finansowego.

Instytucją sprawującą nadzór makroostrożnościowy jest działająca od stycznia 2011 r. **Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego** (ESRB – *European Systemic Risk Board*), natomiast nadzór mikroostrożnościowy sprawują trzy sektorowe organy nadzoru, których kompetencje wykraczają dalece poza doradczą naturę dotychczasowych komitetów nadzorczych [Council of the European Union 2010, s. 1]:

- Europejski Organ Nadzoru Bankowego (EBA – *European Banking Authority*),
- Europejski Organ Nadzoru nad Ubezpieczeniami i Pracowniczymi Programami Emerytalnymi (EIOPA – *European Insurance and Occupational Pensions Authority*),
- Europejski Organ Nadzoru nad Giełdami i Papierami Wartościowymi (ESMA – *European Securities and Markets Authority*).

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego jest odpowiedzialna za monitoring i ocenę ewentualnych zagrożeń dla stabilności systemu finansowego, które wynikają z sytuacji rynkowej, i ostrzeganie w przypadku narastającego ryzyka w europejskiej gospodarce. Do szczegółowych zadań Rady będzie więc należało m.in.: identyfikowanie zagrożeń, publikowanie ostrzeżeń przed ryzykiem, a także wydawanie, w razie konieczności, zaleceń w sprawie środków, jakie powinny zostać podjęte w odpowiedzi na zidentyfikowane zagrożenia [The de Larosiere Group 2009]. Będzie więc organem pełniącym funkcje prewencyjne, który dzięki stałemu monitoringowi ryzyk zagrażających stabilności finansowej będzie w stanie minimalizować występowanie ryzyka systemowego lub przynajmniej z wyprzedzeniem o nim informować. Pozwoli to na podjęcie odpowiednich działań zmniejszających ryzyko wystąpienia kryzysu finansowego czy – w przypadku braku możliwości zapobieżenia jego wystąpieniu – ograniczać jego zakres i skalę negatywnych skutków.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego będzie też blisko współpracować z nowymi europejskimi organami nadzoru. Jak podkreśla M. Barnier [2011], nowe ramy nadzoru finansowego UE nie mają na celu zastąpienia krajowych organów nadzoru czy też przeniesienia kontroli nad instytucjami finansowymi na szczebel unijny. Chodzi bowiem o stworzenie sieci nadzorców, w ramach której krajowi nadzorcy sprawują rutynowy nadzór, a organy europejskie – współpracując z krajowymi – są odpowiedzialne za koordynację, monitoring i w razie potrzeby arbitraż pomiędzy organami krajowymi.

Celem działalności europejskich organów nadzoru jest ochrona interesów publicznych przez wspieranie krótko-, średnio- i długoterminowej stabilności i efektywności systemu finansowego służącego gospodarce unijnej, jak również jej obywatelom i biznesowi. Sprawowany nadzór powinien się przyczyniać do:

- poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego, włączając w to przede wszystkim solidny, efektywny i spójny poziom regulacji i nadzoru,
- zapewnienia integralności, transparentności, efektywności funkcjonowania rynków finansowych,
- wzmocnienia współpracy międzynarodowej nadzorców,
- promocji równych warunków konkurencji,
- zapewnienia, że podejmowanie ryzyka finansowego jest właściwie regulowane i nadzorowane,
- wzmocnienia ochrony konsumenta usług finansowych.

Organom na szczeblu unijnym przyznano nowe szerokie uprawnienia. Nowe organy mają prawo rozstrzygania sporów między krajowymi organami nadzoru finansowego oraz wprowadzania zakazu obrotu nadmiernie ryzykownymi produktami finansowymi i prowadzenia nadmiernie ryzykownej działalności finansowej. Natomiast w przypadku zaniechania podjęcia stosownych działań przez krajowe organy nadzoru nowe organy mają również prawo – w celu usunięcia naruszeń unijnego prawa – wydania decyzji bezpośrednio wiążących instytucje finansowe. Przedmiotem szczególnej uwagi będą słabości rynków finansowych [Komisja Europejska, *Sprawozdanie... 2011*].

Wprowadzenie na podstawie założeń raportu grupy de Larosièrè'a reformy unijnego nadzoru finansowego można niewątpliwie uznać za przejaw konwergencji i zwiększenia integracji nadzoru w wymiarze europejskim, a co za tym idzie – zwiększenia efektywności jego prowadzenia. Przesłanką wprowadzenia tej reformy było zidentyfikowanie licznych słabości i nieefektywności istniejących rozwiązań w zakresie nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej.

Poza konwergencją odnoszącą się do organizacji systemu nadzoru finansowego pojawianie się kryzysu finansowego spowodowało konieczność podjęcia działań na rzecz konwergencji regulacyjnej. Kryzys finansowy ukazał, że brak właściwej regulacji systemu finansowego tworzy zachęty do podejmowania nadmiernego ryzyka w działalności instytucji finansowych, co zagraża stabilności całego systemu finansowego. Sytuację pogorszył brak regulacji umożliwiających kontrolowaną likwidację banków bez negatywnych następstw dla stabilności finansowej. Z perspektywy kryzysu finansowego celem regulacji powinno być przede wszystkim ograniczanie kosztów społecznych strat instytucji finansowych.

W celu ściślejszej regulacji i zwiększenia odpowiedzialności w obrębie sektora usług finansowych podjęto wiele kroków prawnych i konsultacji, do których należą m.in. prace podjęte na rzecz [Komisja Europejska, *Sprawozdanie... 2011*, s. 18]:

- dyrektywy regulującej działalność zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (fundusze hedgingowe oraz fundusze *private equity*, które działały do tej pory poza kontrolą organów nadzoru);
- nowych wymogów obowiązujących w odniesieniu do rynku instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym mających na celu uniknięcie szkodliwych spekulacji – nakładających obowiązek stosowa-

nia centralnego rozliczenia, prowadzenia rejestrów transakcji oraz stosowania mechanizmów kontroli krótkiej sprzedaży;

- dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD IV) idącej w kierunku podniesienia jakości i poziomu kapitałów w bankach;
- objęcia nadzorem i zwiększenia odpowiedzialności agencji ratingowych;
- planu działania Komisji zakładającego, że bankom w trudnej sytuacji należy albo zapewnić możliwość odzyskania dobrej kondycji finansowej bez wsparcia ze strony państwa, albo też pozwolić im upaść w sposób nienaruszający na szwank całego systemu bankowego. Mechanizmy te będą finansowane z opłat lub podatków nałożonych na instytucje finansowe;
- konsultacji w sprawie kapitałowych rezerw antycyklicznych banków, które łagodziłyby wahania w systemie finansowym przez zapewnienie bankom możliwości korzystania z rezerw zgromadzonych w czasach dobrej koniunktury w celu dalszego udzielania kredytów w sytuacji pogorszenia warunków gospodarczych.

Zakres zmian w regulacjach idący w kierunku ich zaostrzenia wynika ze słabości ram regulacyjnych, które zostały uwidocznione w trakcie ostatniego kryzysu finansowego. Zaostrzenie regulacji sektora finansowego jest zgodne z oczekiwaniami społecznymi, gdyż jak pokazuje badanie ankietowe zlecone przez Parlament Europejski i przeprowadzone w okresie sierpień-wrzesień 2010 r. przez TNS Sofres (por. [*European and the crisis...* 2010]), aż siedmiu na dziesięciu respondentów uważa bardziej rygorystyczną regulację branży bankowej za najlepszy sposób uniknięcia kryzysu finansowego w przyszłości. Większość respondentów opowiada się też za wzmocnieniem konwergencji i większą integracją działań między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

5. Podsumowanie

Kryzys finansowy podał w wątpliwość, czy regulacje rynku finansowego Unii Europejskiej są zawsze przestrzegane i właściwie stosowane we wszystkich krajach członkowskich. Ze względu na rosnący stopień integracji rynków finansowych brak właściwego przestrzegania przepisów unijnych w jednym państwie członkowskim może mieć poważne następstwa dla stabilności i funkcjonowania systemu finansowego w innym państwie członkowskim. To powoduje, że niezbędne staje się zapewnienie spójnego i skutecznego stosowania przepisów UE we wszystkich państwach członkowskich. Dlatego też tak ważnym elementem pokryzysowej reformy systemu finansowego są wysiłki podejmowane na rzecz konwergencji w sferze nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej.

W zakresie konwergencji w sferze organizacji nadzoru za niewątpliwy sukces należy uznać osiągnięcie konsensusu w sprawie kształtu reformy europejskiej struktury nadzoru, uwzględniającego interesy państw członkowskich oraz Unii Europejskiej, a przede wszystkim potrzeby obywateli UE, konsumentów i inwestorów. Stworzenie Europejskiego Systemu Organów Nadzoru Finansowego składającego się z krajowych organów nadzorczych uzupełnionych o trzy europejskie sektorowe

organy nadzoru daje wiele korzyści wynikających z takiej konstrukcji. Przede wszystkim – możliwość zdecydowanie lepszej koordynacji działań na szczeblu europejskim, rozstrzygnięcia sporów pomiędzy krajowymi organami nadzoru, większą integralność i transparentność rynków finansowych oraz intensyfikację współpracy międzynarodowej nadzorców, co jest niezmiernie ważne w dobie występowania kryzysów finansowych o charakterze transgranicznym.

Na podkreślenie zasługuje również fakt, że w strukturze nowego europejskiego nadzoru przewidziano miejsce na instytucję nadzoru makroostrożnościowego, co powoduje, że nowy nadzór będzie miał niejako „wbudowany” system wczesnego ostrzeżenia, co pozwoli na wczesną identyfikację ryzyka zagrażającego stabilności systemu finansowego i podjęcie odpowiednich działań służących minimalizacji tych zagrożeń. Wydaje się, że taka konstrukcja nadzoru będzie lepiej służyć ochronie dobra publicznego, jakim jest wspieranie stabilności systemu finansowego Unii Europejskiej.

W odniesieniu do konwergencji regulacyjnej należy zwrócić uwagę na to, iż coraz silniej postępujący proces umiędzynarodowienia prowadzonej działalności finansowej rodzi naturalną potrzebę wzmocnienia konwergencji w sferze regulacyjnej, żeby zapobiec pojawianiu się zjawiska konkurencji w pobliżności regulacyjnej w poszczególnych krajach unijnych na skutek presji instytucji finansowych wywieranej w celu stworzenia dla nich warunków niepowstrzymujących ekspansji i innowacyjności finansowej [Méró 2008]. Mogłoby to prowadzić do różnicowania warunków działalności instytucji finansowych w poszczególnych krajach w zakresie przestrzegania prawa i wynikających z tego zaburzeń konkurencji.

Ze względu na to, że kryzys finansowy ukazał wiele słabości systemu regulacji rynków finansowych, naturalną tendencją w reformowaniu systemu finansowego jest wzmocnienie systemu regulacji i dążenie do większej konwergencji regulacyjnej. Wydaje się, że pomimo znacznych postępów jest jeszcze sporo do zrobienia, aby coraz silniej umiędzynarodowione rynki i instytucje finansowe nie musiały się kierować różnymi uregulowaniami krajowymi, ponosząc koszty takiego dostosowania, które ostatecznie przerzucane są na klientów usług finansowych.

Dodatkowo pamiętać należy, że kluczową kwestią zapewnienia stabilności systemu finansowego i przeciwdziałania pojawianiu się kryzysów finansowych w przeszłości jest to, aby system nadzoru i regulacji rynku finansowego nadążał za tempem rozwoju i stopniem integracji rynku finansowego Unii Europejskiej oraz międzynarodowym charakterem działalności wielu podmiotów sektora finansowego.

Literatura

- Barnier M., *The date of 1st January 2011 marks a turning point for the European financial sector*, Speech of Michel Barnier 01/01/2011 (<http://ec.europa.eu>).
- Council of the European Union, *Financial supervision: Council adopts legal texts establishing the European Systemic Risk Board and three new supervisory authorities*, 16452/10 PRESSE 303, Brussels, 17 November 2010.

- Daniluk D., *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1996.
- Department Systemu Finansowego NBP, *Instytucjonalna organizacja nadzoru bankowego w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- European and the crisis. Report*, Special Eurobarometer/Wave 74.1 – TNS Opinion & Social, European Parliament, Bruksela 2010.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Komisja Europejska, *Przegląd procedury Lamfalussy'ego. Wzmocnienie konwergencji w zakresie nadzoru*, Komunikat Komisji Europejskiej KOM(2007) 727 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 20.11.2007.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2010*, Bruksela 2011.
- Menkes M., *Europejski system ochrony przed kryzysami finansowymi*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuro Badań i Analiz, Biuletyn nr 125 (733), Warszawa 2010.
- Mérő K., *Konwergencja sfery nadzoru w Europie – praktyka i potencjalne struktury w przyszłości*, referat na konferencji „Zarządzanie wartością w bankach i towarzystwach ubezpieczeniowych w okresie kryzysu zaufania na rynku finansowym”, Gdańsk 2008.
- Pawłowicz L., Wierzbę R., *Sieć bezpieczeństwa a integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, „Bank i Kredyt” nr 8-9, NBP, Warszawa 2007.
- Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., Pawlikowski A., *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia” NBP, nr 173, Warszawa 2004.
- Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Szczepańska O., *Zmiany regulacyjne i instytucjonalne w systemie finansowym Unii Europejskiej po wybuchu światowego kryzysu finansowego*, [w:] M. Koczor, P. Tokarski (red.), *Gospodarka Unii Europejskiej. Reakcja na kryzys i perspektywy na nowe dziesięciolecie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011.
- The de Larosiere Group, *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU. Report*, Bruksela 2009.
- Zaleska M., *Los sektora bankowego – ewolucja czy rewolucja?*, www.obserwatorfinansowy.pl (27.10.2011).

CONVERGENCE IN FINANCIAL SUPERVISION IN THE EUROPEAN UNION – THE IDEA AND DIRECTIONS OF UNDERTAKEN ACTIONS

Summary: The increasing degree of financial market integration causes that problems in one member state create the threats for financial stability of the whole European Union. It causes that ensuring appropriate regulations and effective supervision become indispensable in all member states. That is why undertaking efforts into the convergence in the European financial markets supervision is crucial in financial system reforming. Such a convergence runs in two directions: regulatory convergence and convergence in methodology and supervisory actions. The former is represented by implementing many directives regulating actions of banks and other institutions from the financial sector. An example of the second kind of convergence is constituting new European financial supervisory system.

Keywords: financial stability, regulations, financial supervision, convergence.