

Europejska agencja nadzoru bankowego w systemie bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej*

Natalia Kohtamäki

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Na rozwój europejskich struktur nadzorczych należy spojrzeć w szerszej perspektywie. Dyskutowana w ostatnich latach unia bankowa jest kolejnym krokiem w kierunku europeizacji nadzoru finansowego. Poprzedziło ją wprowadzenie w 2011 r. Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego. Ten ostatni jest szczególną agencją regulacyjną w strukturze administracji unijnej. Przy zachowaniu dużej niezależności pełni funkcje koordynacyjne i regulacyjne w procesie harmonizowania norm i praktyk w zakresie nadzoru bankowego. Przedmiotem analizy jest jego rola w ewoluującym europejskim systemie bezpieczeństwa finansowego.

Słowa kluczowe: Europejski System Nadzoru Finansowego, unia bankowa, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, agencje regulacyjne, system bezpieczeństwa finansowego.

System bezpieczeństwa finansowego

Stabilność finansowa ma kluczowe znaczenie nie tylko dla sektora gospodarczego, lecz także dla właściwego rozwoju całego państwa. Jej zakłócenia stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego, które jest jednym z najważniejszych filarów bezpieczeństwa publicznego. Istotą zachowania stabilności finansowej jest, aby po pierwsze, najważniejsze instytucje finansowe były stabilne, czyli mogły regulować swoje zobowiązania bez zakłóceń i zewnętrznego wsparcia (np. w postaci mechanizmów pomocowych państwa). Po drugie, żeby stabilne były największe z perspektywy globalnej rynku finansowe¹. W zglobalizowanym świecie wiele podmiotów aktywnych

Natalia Kohtamäki – doktor, adiunkt w Instytucie Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

* Niniejsze opracowanie powstało w ramach grantu badawczego przyznanego przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (badania statutowe 2014 r.: badania naukowe / prace rozwojowe dla młodych naukowców).

¹ Zob. M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 21.

w środowisku międzynarodowym, w tym przede wszystkim państwa, łączy szereg złożonych zależności. Są one szczególnie silne w przypadkach, gdy aktorów dzieli niewielkie dystanse przestrzenne, rozwojowe czy kulturowe. Takie współzależności rozumie się jako sieć sprzężeń zwrotnych. Dzięki postępowi technologicznemu w coraz krótszych odstępach czasu coraz więcej podmiotów – w tym ogromne transnarodowe instytucje finansowe – oddziałuje na siebie niezależnie od odległości².

W efekcie pojawiają się takie niebezpieczeństwa, jak często w ostatnich latach analizowane przez ekonomistów zjawisko ryzyka systemowego³. Wiąże się ono ściśle z coraz silniejszymi zależnościami między poszczególnymi rynkami finansowymi. Instytucje finansowe są współcześnie połączone szeregiem powiązań i to zarówno w wymiarze transgranicznym, jak i transsektorowym. Można w tym kontekście mówić o zaawansowanej internacjonalizacji, czyli umiędzynarodowieniu tej dziedziny relacji społecznych, która odnosi się do transakcji finansowych. Powiązania instytucji finansowych skutkują możliwością wystąpienia zagrażającego całemu systemowi zdarzenia, które najczęściej oznacza upadek jednego lub kilku dużych podmiotów i w związku z tym utratę płynności przez inne z nimi związane. Niemożność wypełnienia swoich zobowiązań przez jedną instytucję rozprzestrzenia się w szybkim tempie na inne. Na zasadzie efektu domina instytucje finansowe upadają jedna po drugiej. Takie zjawisko „zarażania” rozumiane jest jako ryzyko systemowe w skali mikro. Natomiast ryzyko systemowe rozpatrywane w skali makro jest konsekwencją zjawisk w skali mikro i oznacza „nieprzewidziane zdarzenie, które może załamać system finansowy, w takim stopniu, że aktywność gospodarcza na szeroką skalę zostanie zagrożona”⁴.

Możliwość „zarażania” utratą płynności poszczególnych instytucji finansowych między sobą i związane z tym zagrożenia dla aktywności gospodarczej mają wraz z rosnącą internacjonalizacją charakter transgraniczny. Upadek największych pośredników finansowych zaburza stabilność finansową i równowagę gospodarczą niemalże równocześnie w odległych zakątkach globu, ponieważ instytucje finansowe tworzą współcześnie swoisty system naczyń połączonych. Rynki finansowe, w tym także europejski, są wrażliwe na zjawiska określane mianem ryzyka systemowego czy kryzysów systemowych, ponieważ przez co najmniej ostatnie trzy dekady z różną intensywnością w większości państw wysoko rozwiniętych dochodziło do deregulacji w sektorze finansowym. Znoszono bariery natury prawnej i administracyjnej, umożliwiając tym samym swobodne prowadzenie działalności finansowej w wymiarze transgranicznym i transsektorowym. Jednocześnie dochodziło do liberalizacji

² P.H. Dembiński, *Globalizacja – wyzwanie i szansa*, w: J. Klich (red.), *Globalizacja*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2001, s. 20.

³ Klasyczne definicje ryzyka systemowego zob.: G. Kauffman, K.E. Scott, *What is systemic risk, and do bank regulators retard or contribute to it?*, „The Independent Review. A Journal of Political Economy” 2003, t. 7, nr 3, s. 371–391.

⁴ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 179 i nast.

w obszarze swobodnego przepływu kapitału, co razem z szybkim postępem technologicznym i komunikacyjnym nieuchronnie musiało prowadzić do wzrostu ryzyka „zarażenia niestabilnością”⁵.

Fenomen ten stał się szczególnie niebezpieczny na głęboko zintegrowanym, od dawna konsekwentnie deregulowanym rynku finansowym Unii Europejskiej⁶. W związku z możliwym zagrożeniem od wielu lat przedstawiano w różnych gremiach szczebla unijnego pomysły zmian normatywnych i instytucjonalnych służących stworzeniu skutecznego systemu gwarantującego zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa na jednolitym rynku finansowym UE. Modelowym wzorem, do którego odnoszono się w licznych dyskusjach, jest stworzenie tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego. Przez to pojęcie rozumie się wszystkie instytucje, procedury, mechanizmy i regulacje służące zapobieganiu wystąpienia kryzysów systemowych. Głównym celem tworzenia wymienionych instrumentów budujących swoistą sieć zabezpieczeń jest zagwarantowanie nienaruszalności stabilności finansowej, rozumianej jako ważne dobro publiczne wymagające wzmożonej ochrony⁷.

Sieć bezpieczeństwa finansowego w wymiarze instytucjonalnym składa się z nadzoru nad rynkiem finansowym, systemu gwarantowania depozytów i pożyczkodawcy ostatniej instancji, którym jest najczęściej bank centralny. Wymiar normatywny obejmuje wszelkie regulacje służące zapewnieniu stabilności finansowej i ochronie przed niewypłacalnością instytucji finansowych w sytuacji kryzysowej. Wymienione elementy są kształtowane w różny sposób w narodowych systemach finansowych w zależności od specyfiki krajowego rynku finansowego. Sztuką jest takie zbudowanie sieci bezpieczeństwa finansowego, aby środki o charakterze prewencyjnym, służące zapobieganiu kryzysom, równoważyły mechanizmy o charakterze ochronnym, które znajdują zastosowanie dopiero w momencie wystąpienia turbulencji na rynkach finansowych. Funkcję zapobiegawczą pełnią najczęściej organy i regulacje nadzorcze, natomiast w sytuacji kryzysowej zaufanie do systemu finansowego odbudowują fundusze gwarancyjne i pożyczkodawca ostatniej instancji⁸.

⁵ Zob. M. Lehmann, *Grundstrukturen der Regulierung der Finanzmärkte nach der Krise*, w: L. Gramlich, C. Manger-Nestler (red.), *Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke. Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2011, s. 132 i nast.

⁶ Niebezpieczeństwo dostrzegano w różnych ośrodkach badawczych. Niestety analizy ekonomistów nie miały przełożenia na konkretne mechanizmy, służące zabezpieczeniu stabilności finansowej na jednolitym rynku. Zob. np. prace z początku lat 2000., które powstawały w Centrum Europejskich Badań Ekonomicznych (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW), m.in. M. Schüler, *How Do Banking Supervisors Deal with Europe-wide Systemic Risk?*, „ZEW Discussion Paper” 2003, nr 03-03.

⁷ Przy czym stabilność finansowa jest dobrem publicznym nie tylko w ramach narodowych. Zob. H. Dieter, *The stability of international financial markets: A global public good?*, w: S.A. Schirm (red.), *New Rules for Global Markets – Public and Private Governance in the World Economy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke/Hampshire 2004, s. 23 i nast.

⁸ Szerzej zob. N. Dötz, *Bankenregulierung – regelgebunden oder diskretionär?*, EUL Verlag, Lohmar, Köln 2002, s. 9; S. Schich, *Financial crisis: Deposit insurance and related financial safety net aspects*, „Financial Market Trends. OECD Journal” 2008, nr 95, s. 4 i nast.

O ile zbudowanie takiego systemu zabezpieczeń na poziomie krajowym nie przedstawia większych trudności i należy już współcześnie do rozwiązań powszechnie stosowanych, to uruchomienie zbliżonych mechanizmów w wymiarze ponadnarodowym, nawet w strukturach tak dalece zintegrowanych jak Unia Europejska, nastęrcza wielu problemów⁹. Stąd do wybuchu ostatniego kryzysu finansowego w 2007/2008 r., który dotkliwie naruszył równowagę finansową na globalnych rynkach, możliwe warianty europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego powstawały głównie w zaciszu katedr uniwersyteckich i w gabinetach europejskich think-tanków. Zarówno ekonomiści, jak i prawnicy zwracali uwagę przede wszystkim na konieczność wzmocnienia instrumentów koordynujących na szczeblu europejskim działania nadzorcze organów państw członkowskich. Pojawiały się też idee utworzenia nadzorca zintegrowanego, funkcjonującego na poziomie ponadnarodowym w ramach struktur UE i kontrolującego działalność instytucji finansowych aktywnych transgranicznie¹⁰.

Pomysły, które jeszcze 10 lat temu interesowały jedynie ekspertów, po doświadczeniach związanych z kryzysem finansowym ostatnich lat stały się przedmiotem dyskusji publicznej i z czasem zaczęły przybierać formę realnych rozwiązań, które w znaczący sposób zmieniają dotychczasową „sieć zabezpieczeń” na europejskim rynku finansowym.

Reforma europejskiego nadzoru finansowego z 2011 roku

Jednym z pierwszych działań reformujących europejski system bezpieczeństwa finansowego było stworzenie w styczniu 2011 r. nowej struktury koordynującej mechanizmy nadzorcze w wymiarze makro- i mikroostrożnościowym w ramach wewnętrznego rynku finansowego. Z inspiracji powołanej pod przewodnictwem Jacques’a de Larosière’a przez Komisję Europejską eksperckiej Grupy Wysokiego Szczebla powstał plan zmian wzmocniających spójne rozwiązania nadzorcze na poziomie ogólnoeuropejskim. W raporcie przygotowanym przez tę grupę w 2009 r. wskazano na wiele problemów paraliżujących współpracę narodowych urzędów nadzoru finansowego, szczególnie w sytuacji kryzysowej, wymagającej szybkich i zdecydowanych kroków¹¹.

⁹ Problemy te wynikają z niechęci państw do przekazywania na poziom ponadnarodowy swoich kompetencji w żywotnym dla ich gospodarek obszarze, jakim są rynki finansowe. Szerzej zob. R. Schaeffer, *Die internationale Finanzarchitektur nach der Finanz- und Wirtschaftskrise*, w: P. Hilpold, W. Steinmair (red.), *Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg 2014, s. 206 i nast.

¹⁰ Zob. m.in. T. Richter, *Eine zentrale europäische Bankenaufsichtsbehörde? Zielvorgaben und Gestaltungsvorschläge*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2006, s. 114 i nast.; M. Lembke, *Eine Aufsichtsbehörde für den europäischen Kapitalmarkt*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2010, s. 172 i nast.; R. Beetsma, S. Eijffinger, *The restructuring of financial supervision in the EU*, „European View” 2009, t. 8, nr 1, s. 3–12.

¹¹ Zob. *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosière, Report*, Brussels, 25 lutego 2009, http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/de_larosiere_report_en.pdf (data dostępu: 01.04.2016).

Do podstawowych bolączek istniejącego systemu zabezpieczeń zaliczono¹²: 1) niejednorodną implementację unijnych dyrektyw finansowych; 2) zróżnicowane praktyki nadzorcze w państwach członkowskich, będące konsekwencją niejednorodnego wprowadzania w życie przepisów unijnych; 3) chaos instytucjonalny, wynikający z wielości różnorodnych systemów organów nadzoru w krajach członkowskich; 4) słaby przepływ informacji między urzędami narodowymi szczególnie na temat dużych instytucji finansowych aktywnych transgranicznie; 5) brak wykształconych procedur w rozwiązywaniu konfliktów między krajowymi nadzorcami; 6) nieefektywność dotychczasowych gremiów koordynujących współpracę w dziedzinie nadzoru finansowego na szczeblu unijnym¹³.

Jakościową zmianę dotychczasowego stanu rzeczy miał wnieść Europejski System Nadzoru Finansowego (European System of Financial Supervision, ESFS), który stanowi zinstytucjonalizowaną sieć europejskich i narodowych organów nadzorczych¹⁴. Na poziomie makroostrożnościowym działa Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board, ESRB)¹⁵. Jest ona niezależnym gremium, ale zintegrowanym organizacyjnie z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC)¹⁶. Rada odpowiada za identyfikowanie ryzyka systemowego i przeciwdziałanie zagrożeniom z nim związanym. Jej powstanie można uznać za bezpośrednią konsekwencję ostatniego kryzysu finansowego. Dostrzeżono wtedy konieczność ochrony stabilności finansowej w ramach całego systemu finansowego i przewartościowano myślenie na temat instrumentów nadzorczych w perspektywie makroostrożnościowej¹⁷. ESRB odpowiada za ramy strategiczne polityki makroostrożnościowej, realizowane poprzez ostrzeżenia i zalecenia, które wymagają implementacji. Zgodnie z jej zaleceniem także

¹² Obszernie na temat mankamentów istniejącej struktury: N. Kohtamäki, *Europeizacja nadzoru finansowego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2012, t. 45, nr 1, s. 56–58. Zob. też A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe europejskie ramy ochrony stabilności wewnętrznego rynku finansowego*, w: A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 196 i nast.

¹³ Chodzi o tzw. komitety poziomu trzeciego procedury Lamfalussy’ego: CEBS, CEIOPS i CESR.

¹⁴ Istnieje bogata literatura dotycząca nowego systemu nadzoru UE. Zob. m.in. M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2013; N. Kohtamäki, *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2012; B. Hagen, *Ist die EU für eine zentrale Versicherungsaufsicht bereit? Kompetenzrechtliche Untersuchung der institutionellen Dimension der Europäisierung der Versicherungsaufsicht*, Dike Verlag, Zürich, St. Gallen 2014; F. Hänle, *Die neue Europäische Finanzaufsicht. Kompetenzen der neuen Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2012.

¹⁵ Zob. rozporządzenie powołujące Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego do życia – nr 1092/2010, Dz.U. UE 2010 L 331/1.

¹⁶ Przewodniczącym ESRB jest prezes Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghi. Ponadto EBC zapewnia Radzie wsparcie analityczne, statystyczne, finansowe i administracyjne, w tym obsługę Sekretariatu, zob. rozporządzenie w sprawie powierzenia EBC szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania ESRB – nr 1096/2010, Dz.U. UE 2010 L331/162.

¹⁷ Szerzej zob. C. Tietje, *Architektur der Weltfinanzordnung*, „Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht” 2011, nr 109, s. 29 i nast.

na szczeblu narodowym, w poszczególnych państwach członkowskich, powołano organy odpowiedzialne za politykę makroostrożnościową¹⁸.

Koordynacją działań na szczeblu unijnym w obszarze nadzoru mikroostrożnościowego zajmują się trzy nadzorcze agencje regulacyjne: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority, ESMA)¹⁹.

ESFS stanowi zintegrowaną sieć krajowych i unijnych organów nadzoru, przy czym nadzór bieżący jest sprawowany przez urzędy nadzoru finansowego w państwach członkowskich. System ten porównywany jest nierzadko do powstałego w 1998 r. Europejskiego Systemu Banków Centralnych²⁰, stanowi jednak rozwiązanie bardziej złożone. Można go uznać za urzeczywistnienie europejskiej sieci administracyjnej²¹. Oznacza ona ściśle powiązanie administracji państw członkowskich i administracji unijnej, której celem są m.in. wzrost efektywności i spójności w procesie wdrażania w życie norm prawa UE, ułatwienie przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w zarządzanie wielopoziomowe, podwyższenie stopnia legitymacji demokratycznej decyzji wydawanych przez gremia ponadnarodowe, takie jak regulacyjne agencje nadzorcze, czy wreszcie umożliwienie wielokierunkowej kontroli w ramach implementacji przepisów UE.

Europejska sieć administracyjna (określana też mianem przestrzeni czy związku) jest wyrazem ewolucji prawa administracyjnego i ściśle wiąże się z jego europeizacją, czyli intensyfikacją oddziaływań i relacji między prawem europejskim a prawem wewnętrznym państw członkowskich²². Europeizacja prawa finansowego postępuje w szybkim tempie dzięki aktywności europejskich urzędów nadzoru, które m.in. przyczyniają się do ustanowienia wspólnych standardów i praktyk regulacyjnych oraz nadzorczych, spójnego stosowania prawa UE i rozwijania wspólnej kultury nadzoru, zapobiegania arbitrażowi regulacyjnemu, a także angażują się w mediację i rozstrzyganie sporów transgranicznych między właściwymi organami

¹⁸ Zob. zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych, ERRS/2011/3, 2012/C 41/01.

¹⁹ Wszystkie trzy urzędy powołano w drodze rozporządzenia: EBA – nr 1093/2010, Dz.U. UE 2010 L 331/12; EIOPA – nr 1094/2010, Dz.U. UE 2010 L 331/48; ESMA – nr 1095/2010, Dz.U. UE 2010 L 331/84.

²⁰ Zob. np. M. Fedorowicz, *Porównanie koncepcji normatywnych nowego europejskiego nadzoru finansowego oraz Europejskiego Systemu Banków Centralnych – wybrane zagadnienia*, „Studia Europejskie” 2011, nr 2, s. 49 i nast.

²¹ Zob. O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (red.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland 2011.

²² Zob. A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2014, s. 10 i nast.

nadzoru oraz monitorują i oceniają w ramach swoich kompetencji sektorowych zmiany na rynku²³.

Europejska unia bankowa jako system bezpieczeństwa finansowego

Podstawowym celem Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego wyrażonym przez ustawodawcę unijnego w rozporządzeniach powołujących europejskie urzędy nadzorcze do życia było zapewnienie właściwego wdrażania przepisów dotyczących sektora finansowego, w sposób umożliwiający zachowanie stabilności finansowej i zapewnienie zaufania do systemu finansowego jako całości oraz odpowiedniej ochrony konsumentów usług finansowych²⁴. Wkrótce okazało się jednak, że zgodnie z przewidywaniami krytyków reformy z 2011 r.²⁵ zaproponowane mechanizmy koordynacyjne w sektorze bankowym szczególnie w stosunku do największych instytucji finansowych są niewystarczające.

Kolejnym krokiem do stworzenia struktur przypominających narodowe sieci bezpieczeństwa jest zbudowanie tzw. unii bankowej. Punktem wyjścia do realizacji tej koncepcji stały się opublikowane przez Komisję Europejską na jesieni 2012 r. komunikaty: *Plan działania na rzecz unii bankowej*²⁶ oraz *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*²⁷. W pierwszym z nich już we wstępie stwierdzono, że choć koordynacja w dziedzinie nadzoru ma zasadnicze znaczenie, to nie wystarcza na głęboko zintegrowanych rynkach, czego najlepszym przykładem jest strefa euro. Unia bankowa miała w założeniu Komisji dać sektorowi bankowemu „solidniejsze podstawy” i przywrócić zaufanie do wspólnej waluty²⁸. Podstawową grupą państw objętą mechanizmami unii bankowej miały się stać kraje eurolandu. Spotkało się to z wieloma głosami krytycznymi, szczególnie w państwach nienależących do tej grupy, w których dominującą rolę na rynku finansowym odgrywają instytucje z kapitałem zagranicznym²⁹. Od początku podjęto też próby zintegrowania istniejącej już struktury w postaci Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego z planowanym tworem, czyli unią bankową, określaną też mianem zintegrowanych ram finansowych³⁰. Głównym ogniwem łączącym obie

²³ Pełen katalog zadań Europejskich Urzędów Nadzoru Finansowego zob. art. 8 rozporządzeń nr 1093/2010, 1094/2010 i 1095/2010.

²⁴ Por. art. 2 rozporządzeń nr 1093/2010, 1094/2010 i 1095/2010.

²⁵ Więcej zob. N. Kohtamäki, *Die Reform...*, op.cit., s. 101.

²⁶ Komunikat z 12.09.2012 r., COM(2012) 510 final.

²⁷ Komunikat z 30.11.2012 r., COM(2012) 777 final/2.

²⁸ Komunikat z 12.09.2012 r., op.cit., s. 2.

²⁹ Zob. L. Pawłowicz, *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance” 2013, t. 11, nr 2, cz. 1, s. 459 i nast. O iluzoryczności nieuczestniczenia w unii bankowej zob. też S. Kluza, *Unia bankowa z perspektywy nadzoru goszczącego spoza strefy euro*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2014, t. 17, nr 1, s. 144 i nast.

³⁰ Zintegrowane ramy finansowe są obok zintegrowanych ram budżetowych i zintegrowanych ram polityki gospodarczej częścią pogłębionej Unii Gospodarczej i Walutowej.

struktury jest EBA, czyli regulacyjna agencja nadzorcza odpowiedzialna za sektor bankowy. Jej zadania uznano za „misję budowania wspólnych ram prawnych i kultury nadzoru w całej Unii”³¹.

Unia bankowa składa się z dwu podstawowych filarów: Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (Single Supervisory Mechanism, SSM) i Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Mechanism, SRM)³².

Punktem przełomowym w tworzeniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego było porozumienie polityczne osiągnięte przez Radę i Parlament Europejski w marcu 2013 r.³³ SSM oznacza daleko posuniętą europeizację nadzoru finansowego, dlatego w mediach bywa nawet określany mianem scentralizowanego europejskiego nadzoru. Jest realizowany przez EBC³⁴ we współpracy z organami nadzoru uczestniczących państw członkowskich. Przekazanie kompetencji nadzorczych EBC nad instytucjami kredytowymi w strefie euro i innych państwach uczestniczących w unii bankowej zostało uregulowane szczegółowo w rozporządzeniu z 15 października 2013 r.³⁵ Zgodnie z postanowieniami tego aktu prawnego EBC rozpoczął wykonywanie zadań nadzorczych w listopadzie 2014 roku.

Podstawowe cele, które mają być realizowane w ramach SSM, to: bezpieczeństwo i dobry stan europejskiego systemu bankowego, większa integracja i stabilność finansowa oraz spójność nadzoru bankowego³⁶. W ramach wypełniania zadań nadzorczych EBC ściśle współpracuje z Europejskim Systemem Nadzoru Finansowego, w szczególności z europejskimi agencjami nadzorczymi (EBA, ESMA i EIOPA). Powierzone uprawnienia EBC realizuje, jak to określono w rozporządzeniu z 15 października 2013 r., „bez uszczerbku dla kompetencji i zadań” instytucji stworzonych w ramach ESFS³⁷.

EBC sprawuje bezpośredni nadzór finansowy nad tzw. bankami istotnymi³⁸ z państw uczestniczących, których jest obecnie 129. Reprezentują one 82% aktywów bankowych strefy euro³⁹. Bieżący nadzór nad bankami istotnymi wykonują tzw. wspólne zespoły nadzorcze, w których skład wchodzi pracownicy EBC i urzędnicy z narodowych

³¹ Komunikat z 12.09.2012 r., op.cit., s. 5.

³² Chronologiczne przedstawienie budowania unii bankowej zob. Z. Szpringer, *Unia bankowa*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2013, nr 8 (145).

³³ Zob. np. internetowe wydanie „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.03.2013, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/staaten-und-parlament-einigung-auf-eu-bankenaufsicht-12120573.html> (data dostępu: 01.04.2016).

³⁴ Na temat kontrowersji związanych z powierzeniem EBC zadań nadzorczych S. Kluza, *Unia bankowa...*, op.cit., s. 143 i nast.

³⁵ Rozporządzenie nr 1024/2013, Dz.U. UE 2013 L 287/63.

³⁶ Zob. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.pl.html> (data dostępu: 01.04.2016).

³⁷ Art. 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 1024/2013.

³⁸ Kryteria istotności zob. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html> (data dostępu: 01.04.2016).

³⁹ Dane za <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html> (data dostępu: 01.04.2016).

organów nadzoru. Pozostałe banki objęte są nadzorem pośrednim EBC. To znaczy, że nadzór bieżący jest w ich przypadku realizowany przez krajowe instytucje nadzorcze, współpracujące ściśle z EBC. W razie potrzeby, w celu zapewnienia spójności europejskich standardów nadzorczych, mogą one również zostać objęte nadzorem bezpośrednim EBC. Uczestnikami Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego są wszystkie państwa strefy euro, a także państwa członkowskie UE spoza eurolandu, jeśli zdecydują się na tzw. bliską współpracę⁴⁰.

Drugim filarem unii bankowej jest Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie polityczne w tej sprawie w marcu 2014 r.⁴¹ Jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych reguluje rozporządzenie z 15 lipca 2014 r.⁴² Procedura ta stanowi uzupełnienie wymiaru nadzorczego realizowanego w ramach SSM. Na poziom unijny przesunięto odpowiedzialność za restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków działających w strefie euro i objętych nadzorem EBC. Aby mechanizm mógł funkcjonować, konieczne było powołanie specjalnego jednolitego funduszu o charakterze ponadnarodowym. Ma on powstać w ciągu ośmiu lat od rozpoczęcia stosowania w tej kwestii rozporządzenia z 15 lipca 2014 r. (czyli w ciągu ośmiu lat od 1 stycznia 2016 r.) ze składek sektora bankowego, pobieranych na poziomie krajowym i przekazywanych następnie do funduszu⁴³.

Wspomnianą procedurę restrukturyzacyjno-likwidacyjną realizować będzie Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, powołana na szczeblu unijnym we współpracy z odpowiednimi organami na szczeblu narodowym⁴⁴. Rada ta ma kompetencje do podejmowania decyzji dotyczących programów restrukturyzacyjnych i likwidacyjnych, przygotowywanych dla banków na skraju upadłości, odpowiada za fazę planowania oraz fazę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków istotnych, nadzorowanych bezpośrednio przez EBC, a także wszystkich innych banków, niezależnie od ich rozmiaru, jeśli proces ten wymaga skorzystania z jednolitego funduszu. Ponadto jest ostatecznie odpowiedzialna za wszystkie instytucje kredytowe

⁴⁰ Zob. *Decision of the European Central Bank of 31 January 2014 on the Close Cooperation with the National Competent Authorities of Participating Member States Whose Currency is Not the Euro*, ECB/2014/5.

⁴¹ Zob. informacja Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.4.pdf (data dostępu: 01.04.2016).

⁴² Rozporządzenie nr 806/2014, Dz.U. UE 2013 L 225/1.

⁴³ Składki będą obliczane proporcjonalnie do kwoty zobowiązań instytucji kredytowej w stosunku do łącznych zobowiązań wszystkich banków, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności na terytorium uczestniczących w mechanizmie państw członkowskich. Będą one dostosowane do poziomu ryzyka podejmowanego przez każdą instytucję. Szacuje się, że zgromadzone w jednolitym funduszu środki po ośmiu latach będą wynosić 55 mld euro. Początkowo będą one gromadzone w tzw. pulach krajowych. Stopniowo będzie następować „uwspólnianie”, czyli łączenie gromadzonych środków. Zob. <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/> (data dostępu: 01.04.2016).

⁴⁴ Por. Informacja Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej z 18.09.2014 r.: http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14754 (data dostępu: 01.04.2016).

w ramach unii bankowej, co oznacza, że może w każdym momencie skorzystać wobec nich z uprawnień zagwarantowanych jej w rozporządzeniu z 15 lipca 2014 r.⁴⁵ Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji rozpoczął funkcjonowanie 1 stycznia 2016 r.⁴⁶, po zakończeniu procesu ratyfikacji umowy międzyrządowej o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz jednolitego funduszu⁴⁷.

Trzecim planowanym filarem unii bankowej ma być europejski system gwarantowania depozytów. Jest to jeden z najbardziej skomplikowanych obszarów, jeśli chodzi o kształtowanie europejskiego systemu bezpieczeństwa finansowego. Trudności w jego europeizacji wynikają z dużego zróżnicowania w tej dziedzinie w państwach członkowskich⁴⁸. Wspólnym punktem odniesienia jest obecnie dyrektywa w sprawie systemu gwarancji depozytów z 16 kwietnia 2014 r., wprowadzająca spójne rozwiązania dla narodowych funduszy gwarancyjnych. Stanowi ona przekształconą wersję dyrektywy z 1994 r.⁴⁹ W systemie gwarantowania depozytów po ostatnim kryzysie finansowym wprowadzono liczne zmiany, m.in. ustalono zharmonizowany poziom gwarancji w wysokości 100 tys. euro⁵⁰ i skrócono termin wypłaty depozytów (do siedmiu dni roboczych). Nie ma natomiast na razie jasnej koncepcji, jak miałyby wyglądać wspólny europejski system gwarantowania depozytów. Z tego powodu wielu ekspertów zwraca uwagę na słabość zintegrowanych ram finansowych, które bez ponadnarodowego systemu gwarantowania depozytów nie tworzą pełnej sieci bezpieczeństwa finansowego⁵¹.

Klamrą spajającą unię bankową są tzw. jednolite ramy regulacyjne. Stanowią one odejście od realizowanej przez wiele dziesięcioleci na europejskim rynku finansowym zasady minimalnej harmonizacji⁵². Zastąpiono ją zasadą maksymalnej harmonizacji, która oznacza, że państwa członkowskie muszą wdrażać przepisy prawa UE w sposób ścisły – nie dodając ani nie pomijając niczego. Ma to zapobiegać fenomenowi „pożłacania regulacji” (*gold-plating*), który polegał najczęściej na zaostrzaniu norm unijnych przy wprowadzaniu ich do narodowych porządków prawnych, tak aby osiągnąć rozwiązania korzystne dla krajowego rynku. Jednolite ramy regulacyjne mają stanowić

⁴⁵ Zob. <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/> (data dostępu: 01.04.2016).

⁴⁶ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6397_en.htm?locale=en (data dostępu: 01.04.2016).

⁴⁷ Umowa z 14 maja 2014 r., 8457/14, LIMITE, EF 121, ECOFIN 342. Tekst dostępny w języku polskim na stronie internetowej Rady: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+8457+2014+INIT&l=pl> (data dostępu: 01.04.2016).

⁴⁸ Szerzej zob. K. Zielińska, *Droga do unii bankowej – reformy systemu regulacji sektora bankowego*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2013, nr 4, s. 34 i nast.

⁴⁹ Nowa dyrektywa 2014/49/UE, Dz.U. UE 2014 L 173/149. Dyrektywa 94/19/WE z 30.05.1994 r., Dz.U. WE 1994 L 135/5.

⁵⁰ Zharmonizowany poziom gwarancji został wprowadzony dyrektywą 2009/14/WE z 11.03.2009 r. Dz.U. WE 2009 L 267/7.

⁵¹ Zob. np. M. Zaleska, *Zintegrowane ramy finansowe – koncepcja i wyzwania*, w: eadem (red.), *Europejska unia bankowa*, Difin, Warszawa 2015, s. 30 i nast.

⁵² Szerzej zob. np. A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo...*, op.cit., s. 117 i nast.

sójny zbiór przepisów, implementowany we wszystkich państwach członkowskich w sposób jednorodny⁵³.

Rola europejskiej agencji nadzoru bankowego w nowym systemie bezpieczeństwa finansowego

Ogniwo łączące oba projekty, czyli Europejski System Nadzoru Finansowego i unię bankową, stanowi Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), który jak wspomniano powyżej podobnie, jak EIOPA i ESMA jest agencją regulacyjną UE. Gremiów tego typu jest już w systemie administracyjnym UE ponad 30. Są to autonomiczne podmioty, powoływane na czas nieokreślony, które mają stanowić zaplecze eksperckie Komisji Europejskiej⁵⁴.

EBA zajmuje wśród agencji regulacyjnych szczególne miejsce właśnie poprzez zintegrowanie jej dotychczasowych zadań ze strukturą unii bankowej, opracowanej dwa lata po powstaniu europejskich urzędów nadzoru. Synchronizującym aktem prawnym było rozporządzenie z 22 października 2013 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (nr 1093/2010) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań⁵⁵. W ramach realizacji swoich nowych zadań z zakresu nadzoru finansowego EBC ściśle współpracuje z ESFS, w tym przede wszystkim z europejską agencją nadzoru bankowego.

Jednocześnie EBA zachowała swoje dotychczasowe kompetencje, do których należy w szczególności opracowywanie projektów regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych oraz wytycznych i zaleceń. Zwłaszcza te ostatnie, uznawane za instrumenty tzw. miękkiego prawa, w znaczący sposób przyspieszają europeizację praktyk nadzorczych i umożliwiają synchronizację działań nadzorczych w ramach UE⁵⁶. W przygotowaniu wytycznych i zaleceń, które formalnie nie mają mocy wiążącej, ale faktycznie kształtują wiele szczegółowych regulacji dotyczących sektora bankowego, biorą udział praktycy i eksperci. EBA ma bowiem możliwość organizowania szerokich konsultacji społecznych, które ułatwiają dopasowanie konkretnych rozwiązań do istniejących potrzeb. Ponadto może upubliczniać informację o niestosowaniu się

⁵³ M.in. dyrektywa 2014/59/UE z 15.05.2014 r. w sprawie naprawy, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, Dz.U. UE 2014 L 173/190, oraz dyrektywa 2013/36/UE i rozporządzenie nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych (pakiet CRD IV/CRR), Dz.U. UE 2013 L 176/338 i L176/1.

⁵⁴ Zob. np. N. Kohtamäki, *Rola agencji regulacyjnych w tworzeniu europejskiej kultury administracyjnej na przykładzie unijnej agencji nowego typu – Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych*, artykuł ukaże się w „Ius Novum” 2016, nr 3; eadem, *Wpływ kryzysu finansowego na kształtowanie się tożsamości europejskiej. Przykład procedur decyzyjnych w nadzorczych agencjach regulacyjnych Unii Europejskiej*, w: K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz (red.), *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, WDiNP UW, Warszawa 2015, s. 158 i nast.

⁵⁵ Rozporządzenie UE nr 1024/2013, Dz.U. UE 2013 L 287/5.

⁵⁶ Zob. art. 16 rozporządzenia nr 1093/2010.

do wytycznych i zaleceń przez krajowe organy nadzorcze bądź instytucje finansowe będące ich adresatami. Natomiast jeśli chodzi o standardy techniczne, to mają one charakter bezpośrednio obowiązujących rozporządzeń lub decyzji Komisji i nie mogą dotyczyć polityki nadzorczej bądź kwestii strategicznych⁵⁷. EBA odgrywa w ich przygotowaniu rolę wiodącą. Analizując procedurę opracowywania projektów standardów technicznych sformułowaną w art. 10 i 15 rozporządzenia nr 1093/2010, można nawet odnieść wrażenie, że zadanie Komisji w tym procesie sprowadza się przede wszystkim do zatwierdzania inicjatyw agencji nadzorczej. Komisja nie może samodzielnie, tj. bez uprzedniej konsultacji z nadzorczą agencją regulacyjną, zmieniać takich projektów. Gdy jest to konieczne, EBC może w ramach swojej roli w „unii bankowej” uczestniczyć w przygotowaniu projektów standardów technicznych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, a także zwracać jego uwagę na potrzebę ich formułowania. EBC jest też zobowiązany do przestrzegania regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych⁵⁸.

Bliskie relacje między Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego a EBC wyrażają się np. w uczestnictwie w obradach organów decyzyjnych. Reprezentant EBC zasiada bez prawa głosu w Radzie Organów Nadzoru⁵⁹ – głównym gremium w ramach struktury bankowej agencji nadzorczej. Rada ds. Nadzoru – podstawowy organ EBC do spraw wykonywania zadań nadzorczych – ma natomiast możliwość zapraszania przedstawicieli EBA i Komisji jako obserwatorów⁶⁰. Związki instytucjonalne mają przełożenie na wymianę informacji i synchronizację działań. Jest to istotne np. w przypadku nawiązywania relacji międzynarodowych przez EBC w dziedzinie nadzoru bankowego. Przy zawieraniu porozumień administracyjnych w tym zakresie czy rozwijaniu innych inicjatyw np. z organami nadzorczymi państw trzecich EBC musi brać pod uwagę aktywność międzynarodową agencji nadzoru bankowego⁶¹. Porozumienia zawierane przez EBC i EBA nie tworzą zobowiązań prawnych ani dla UE, ani dla państw członkowskich. Współpraca EBC z agencją nadzoru bankowego podlega monitorowaniu. Co trzy lata Komisja Europejska jest zobowiązana do publikowania sprawozdania z działalności nadzorczej EBC, w którym muszą się znaleźć m.in. informacje na temat kooperacji z EBA⁶².

Powołanie do życia unii bankowej wraz z jej pierwszym filarem w postaci nadzoru zintegrowanego pod dachem EBC wywołało dyskusje nad sensem tworzenia zaledwie niewiele wcześniej bankowej agencji nadzorczej, która w pierwotnych założeniach wyrażanych w 2009 r. miała w przyszłości przejąć rolę nadzorcy w europejskim sektorze

⁵⁷ Zob. wyjaśnienie Komisji Nadzoru Finansowego z 22.05.2014 r., https://www.knf.gov.pl/Images/Pismo_UKNF_do_bankow_dot_%20aktow_wykonawczych_i_wytycznych_do_CRD_IV_CRR_tcm75-38013.pdf (data dostępu: 01.04.2016).

⁵⁸ Art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1024/2013.

⁵⁹ Zgodnie z art. 40 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 1093/2010 i art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1024/2013.

⁶⁰ Uwaga nr 70 do rozporządzenia nr 1024/2013.

⁶¹ Art. 8 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 33 rozporządzenia nr 1093//2010.

⁶² Art. 32 lit. f rozporządzenia nr 1024/2013.

bankowym. Niewątpliwie słusznym argumentem krytycznym w stosunku do nowych rozwiązań jest stwierdzenie, że powstała w 2011 r. EBA nie miała realnej szansy w pełni wykorzystać zagwarantowanych jej uprawnień i sprawdzić się w sytuacji kryzysowej, a tym samym udowodnić, że mogłaby aspirować do roli europejskiego nadzorca nad dużymi aktywnymi transgranicznie instytucjami kredytowymi. Zanim agencja na dobre zaczęła realizować przekazane jej zadania, na horyzoncie pojawiła się już nowa koncepcja w postaci zintegrowanych ram finansowych z Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym jako jej zasadniczym elementem. Praktycy zwracają w tym kontekście uwagę na fakt, że dla skuteczności nadzoru finansowego podstawowe znaczenie ma stabilność instytucjonalna i normatywna⁶³. Erupcja pomysłów dotyczących jednej i drugiej sfery w przypadku europejskiego nadzoru bankowego pozwala wątpić, że przyjęte rozwiązania okażą się efektywne w godzinie próby.

Ponadto przekazanie zadań EBC w ramach SSM wiąże się z ryzykiem kolizji w procesie wykonywania zadań z zakresu polityki pieniężnej i nadzorczej. Aby uniknąć tego niebezpieczeństwa, funkcje koordynacyjne i regulacyjne związane z europejskim nadzorem przekazano w 2011 r. Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego. Decyzja podjęta w 2013 r. o utworzeniu unii bankowej przekreśliła wcześniejszy tok rozumowania⁶⁴. Koncepcja rozwoju kompetencji Europejskiego Urzędu Bankowego i powolnego kształtowania jego roli jako harmonizatora i koordynatora europejskich rozwiązań nadzorczych była logiczna, gdyż zakładała wykorzystanie nadzorczych struktur instytucjonalnych w krajach członkowskich. Wzmacnianie narodowych organów nadzoru finansowego jest skutecznym sposobem na zapobieganie kryzysom systemowym i szybkie działanie w momencie ich wystąpienia. To narodowi nadzorcy najlepiej znają kontrolowane przez siebie rynki i w sytuacji zagrożenia najtrafniej dokonują diagnozy lokalnych uwarunkowań⁶⁵. Natomiast tworzenie co kilka lat nowych ram instytucjonalnych służących centralizacji nadzoru na poziomie europejskim niekoniecznie wpływa na skuteczniejsze zapewnianie stabilności finansowej na europejskim rynku finansowym, zwłaszcza że ogólnoeuropejskie rozwiązania wbrew deklaracjom i założeniom formułowanym w oficjalnych dokumentach często nie uwzględniają specyfiki narodowej⁶⁶.

⁶³ W. Przybylska-Kapuścińska, M. Skopowski, *Wyzwania związane z wdrożeniem jednolitego mechanizmu nadzoru*, w: M. Zaleska (red.), *Europejska unia bankowa*, op.cit., s. 66 i nast.

⁶⁴ Kryzys finansowy zrewolucjonizował wcześniejszy tok rozumowania także na szczeblu narodowym, w wyniku czego dochodzi do sukcesywnego zwiększania roli banków centralnych w procesie kontroli instytucji kredytowych. Zob. ibidem, s. 70. Zob. też przedkryzysowe komentarze na ten temat, np.: D. Masciandaro, *E pluribus unum? Authorities' design in financial supervision: Trends and determinants*, „Open Economies Review” 2006, t. 17, nr 1, s. 77 i nast.; H. Koskenkylä, J. Koskinen, *Financial stability, regulation and supervision*, w: H. Koskenkylä (red.), *Financial Integration*, Bank of Finland Studies A: 108, Suomen Pankki, Vammala 2004, s. 189 i nast.

⁶⁵ S. Kluza, *Unia bankowa...*, op.cit., s. 148.

⁶⁶ Szerzej na temat złożoności reform na europejskim rynku finansowym w kontekście zróżnicowanych tradycji narodowych zob. Z. Polański, *Unia bankowa*, w: P. Albiński (red.), *Kryzys a polityka stabilizacyjna Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 219.

Dla dużych, działających transgranicznie instytucji konieczne stało się jednak wypracowanie ponadnarodowych rozwiązań, które ustawodawca unijny nazwał enigmatycznie „pogłębieniem integracji obowiązków nadzorczych”⁶⁷. Oznacza to nierzadko narzucenie stanowiska najsilniejszych graczy słabszym, a także ponoszenie wysokich kosztów przywracania stabilności finansowej przez państwa, które najlepiej przetrwały sytuację kryzysową, czyli prowadziły wcześniej odpowiedzialną politykę nadzorczą.

EBA jest platformą zrzeszającą wszystkie państwa członkowskie UE. I choć w jej organach decyzyjnych, w których zasiadają reprezentanci krajowych urzędów nadzorczych, dochodzi do tworzenia różnego rodzaju koalicji i grup interesów, to stanowi ona klamrę spajającą cały europejski rynek finansowy. Natomiast przekazanie kompetencji nadzorczych Europejskiemu Bankowi Centralnemu różnicuje państwa członkowskie. Pierwszoplanową rolę odgrywają państwa strefy euro. Szansę na częściowe współuczestniczenie w nowych mechanizmach mają też te kraje, które zdecydują się na „bliską współpracę”⁶⁸. Pozostali siłą rzeczy będą marginalizowani, jeśli chodzi o proces decyzyjny, choć w praktyce podejmowane w ramach unii bankowej działania będą dotyczyć wszystkich.

Podsumowanie

W początkowej fazie reformy nadzoru finansowego, w latach 2009–2010, planowano, że powołana w 2011 r. agencja nadzoru bankowego przejmie z czasem zadania nadzorcze nad największymi bankami na rynku europejskim. Gdyby tak się stało, kontynuowano by integrację jednolitego rynku finansowego w ramach całej Unii. Przeworsowano jednak rozwiązanie promujące państwa strefy euro i osadzono nadzór bezpośredni nad dużymi, aktywnymi transgranicznie instytucjami finansowymi w ramach Europejskiego Banku Centralnego. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego jest łącznikiem i koordynatorem działań urzędów nadzorczych państw strefy euro i tych pozostających poza nią. Ma tworzyć spójny „podręcznik nadzoru” i angażować się w rozwój europejskiej kultury nadzorczej. Na ile będzie mógł spełniać te zadania w obliczu rosnącej roli Europejskiego Banku Centralnego jako ogólnoeuropejskiego nadzorca – czas pokaże. Niewątpliwie mnożenie na szczeblu unijnym instytucji zaangażowanych w nadzór nad sektorem bankowym nie sprzyja jego przejrzystości i zrozumieniu podejmowanych działań przez obywateli państw członkowskich.

Unię bankową wraz z wcześniej powstałym Europejskim Systemem Nadzoru Finansowego można postrzegać jako specyficzną strukturę zarządzania międzynarodowego, rozumianego jako odejście od tradycyjnego porządku politycznego z hierarchicznym porządkiem charakterystycznym dla ram wewnątrzpaństwowych. Zarządzanie

⁶⁷ Rozporządzenie UE nr 1024/2013.

⁶⁸ Nie biorą one udziału w pracach rady Prezesów EBC i nie mogą korzystać z innych szczegółowych uprawnień przysługujących jedynie członkom strefy euro.

ponadnarodowe stanowi sieć interakcji horyzontalnych między różnymi podmiotami stosunków międzynarodowych, w którym pierwszoplanową rolę odgrywają państwa⁶⁹, tracące jednak coraz więcej swoich prerogatyw na rzecz ponadnarodowych tworców, którym powierza się zadania natury decyzyjnej, koordynującej czy nawet kierującej. Od kilkudziesięciu lat w ramach procesów integracji europejskiej odchodzi się od modeli zarządzania państwowocentrycznego na rzecz struktur wspólnych, jednoczących zróżnicowane porządki prawne, mozaikę systemów gospodarczych i odmienne tradycje w kształtowaniu rynków finansowych. Te wysiłki nie uchroniły rynku finansowego UE od załamania w 2008 r., z którego trudno się otrząsnąć do dnia dzisiejszego. Nie ma gwarancji, że nowe rozwiązania ustrzegą państwa członkowskie przed podobnym scenariuszem w przyszłości.

Badacze integracji europejskiej rozwijają w stosunku do Unii Europejskiej wiele złożonych koncepcji wskazujących przede wszystkim na wyjątkowe w skali świata struktury zarządzania, które rozwinęły się w ramach tej organizacji. Nazywa się ją nawet „mocarstwem normatywnym”, podkreślając zdolność UE do ustalania i egzekwowania prawa na fundamencie mechanizmów negocjacyjnych, porozumień multilateralnych i budowania kompromisu⁷⁰. W kontekście rozwijania europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego można jednak postawić pytanie, czemu służą takie wspólne inicjatywy regulacyjne i nadzorcze i czy rzeczywiście są one bardziej skuteczne niż zindywidualizowane reakcje urzędów narodowych. Doświadczenia z poprzednich kryzysów finansowych, np. azjatyckiego, uczą, by zachowywać daleko idącą ostrożność, zwłaszcza przy nakręcaniu tzw. spirali regulacyjnej, czyli tworzeniu nowych norm prawnych bez głębszego namysłu nad ich faktyczną celowością. To samo dotyczy rozrostu struktur instytucjonalnych, które w przypadku Unii Europejskiej powstają bez przemyślanej wizji na temat ich przyszłości. Pod presją chwili uzyskiwane są rozwiązania kompromisowe, które następnie w szybkim tempie trzeba modernizować i w konsekwencji wprowadzać kolejne gremia z nowymi zadaniami, które funkcjonują w coraz bardziej skomplikowanej i nieczytelnej dla przeciętnego odbiorcy machinie eurokratycznej. Najlepszym potwierdzeniem tej tezy jest EBA, której rola w ramach unii bankowej sprowadza się przede wszystkim do harmonizacji regulacji i praktyk w dziedzinie nadzoru bankowego.

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego jest agencją regulacyjną UE. W związku z tym, podobnie jak innym gremiom tego typu, zagwarantowano mu w rozporządzeniu założycielskim szeroką autonomię instytucjonalną. Została ona potwierdzona w ramach koncepcji unii bankowej, m.in. poprzez zapisy w rozporządzeniu UE nr 1024/2013 akcentujące, że EBC nie może zastępować Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego

⁶⁹ Zob. M. Rewizorski, *Rola rynku w kształtowaniu się zarządzania globalnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2014, nr 2, s. 21 i nast.

⁷⁰ Zob. np. J.J. Węc, *Normatywna działalność Unii Europejskiej w walce z kryzysem zadłużeniowym strefy euro*, w: K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz (red.), *Integracja europejska...*, op.cit., s. 163 i nast.

w wykonywaniu powierzonych mu zadań⁷¹. Obie instytucje mają ściśle ze sobą współpracować, jednocześnie nie dublując swoich uprawnień i nie wchodząc w zakres kompetencji drugiego unijnego organu nadzorczego. Nie trzeba być znawcą tematu, by postawić pytanie o sens rozbijania zadań nadzorczych na dwie instytucje europejskie. O ile skomplikowane struktury instytucjonalne w zakresie nadzoru finansowego znajdują zwolenników na szczeblu narodowym, to takie koncepcje w wymiarze skutecznego, antykryzysowego zarządzania ponad- czy transnarodowego trudno obronić.

Chodzi w tym kontekście o wiele kwestii praktycznych związanych z przejrzystością organizacyjną konkretnego systemu. Proste struktury co do zasady są mniej kosztowne. Ponadto łatwiej w nich zapewnić klarowny i płynny przepływ informacji, który jest szczególnie istotny w ramach zarządzania antykryzysowego i usuwania problemów już występujących. Niestety biurokracja ma to do siebie, że łatwo się rozrasta, natomiast dużo trudniej ją następnie ograniczać. Często są zatem debaty na temat potrzeby powoływania nowych agencji regulacyjnych UE, szczególnie w odpowiedzi na konkretny kryzys w różnych sektorach rynku wewnętrznego. Natomiast nie ma dyskusji dotyczących ewentualnej likwidacji agencji, które się nie sprawdziły bądź nie są już potrzebne. Agencje regulacyjne powoływane są co do zasady na czas nieokreślony, trudno je zatem usunąć z krajobrazu instytucjonalnego UE. EBA będzie więc istnieć w ramach unii bankowej, pełniąc funkcje koordynacyjne i semiregulacyjne. Warto jednak uważnie obserwować unijne organy nadzorcze w ramach europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego – nie tylko w kontekście ich dotychczasowych kompetencji. Biorąc pod uwagę ich szybki rozwój z ostatnich lat, można zakładać, że ewolucja w tym zakresie jeszcze się nie zakończyła.

The European Banking Authority in the EU Financial Security System

The development of European supervisory structures should be analysed in a broader perspective. The recently discussed banking union is another step towards the Europeanisation of financial supervision. In 2011 it was preceded by the introduction of the European System of Financial Supervision with the European Banking Authority (EBA). The latter is an EU regulatory agency with a special place within EU administration. While maintaining high independence, the EBA coordinates and regulates standards and practices in the field of banking supervision. The following analysis concentrates on the evolving role of the EBA in the changing European system of financial security.

Key words: European System of Financial Supervision, banking union, European Banking Authority, regulatory agencies, financial security and stability

⁷¹ Uwaga nr 32 i 80 do rozporządzenia nr 1024/2013.