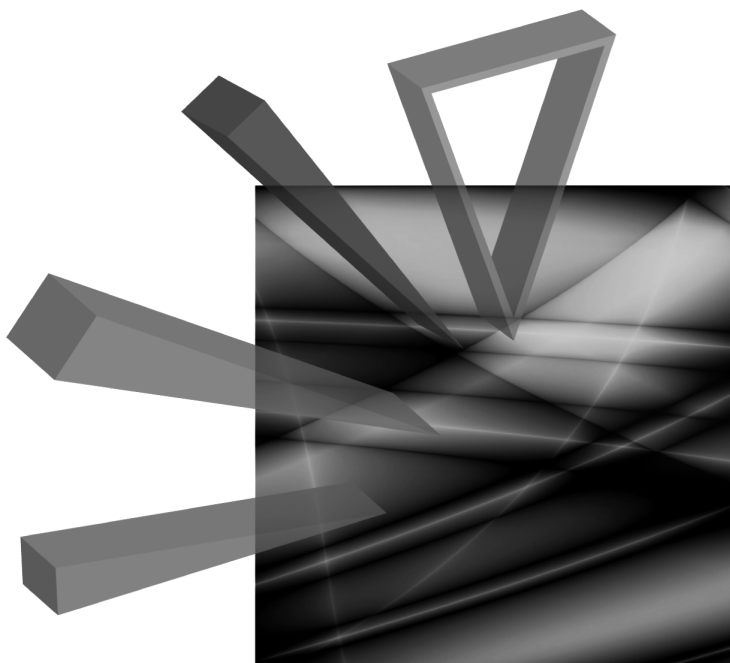


# EKONOMIA ECONOMICS

4(16) • 2011



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2011

Redaktor Wydawnictwa: *Aleksandra Śliwka*  
Redaktor techniczny: *Barbara Łopusiewicz*  
Korektor: *Justyna Mroczkowska*  
Łamanie: Comp-rajt  
Projekt okładki: *Beata Dębska*

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych  
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>  
oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 2080-5977** (Ekonomia)

**ISSN 1899-3192** (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu)

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Nakład: 200 egz.

## Spis treści

Wstęp .....	9
<b>Ewa Pancer-Cybulska:</b> Społeczna odpowiedzialność terytorium w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju .....	11
<b>Sebastian Bobowski:</b> Ewolucja polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 .....	29
<b>Mirosława Klamut:</b> Nowe mechanizmy realizacji spójności terytorialnej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020 .....	41
<b>Grażyna Adamczyk-Łojewska:</b> Problemy konwergencji i dywergencji ekonomicznej na przykładzie krajów Unii Europejskiej, w tym Polski ....	57
<b>Urszula Markowska-Przybyła:</b> Integracja a konwergencja realna. Konwergencja regionalna w Polsce według klasycznych i alternatywnych metod badań .....	77
<b>Małgorzata Markowska, Danuta Strahl:</b> Klasyfikacja dynamiczna unijnych regionów ze względu na poziom charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT) .....	97
<b>Małgorzata Markowska:</b> Klasyfikacja regionów UE ze względu na dynamikę charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT) .....	119
<b>Bernadeta Baran:</b> Kierunki zmian w zakresie polityki socjalnej w krajach UE	139
<b>Leszek Cybulski:</b> Realizacja unijnej polityki zatrudnienia w Polsce .....	151
<b>Joanna Jakubowska:</b> Polsko-niemiecki rynek pracy po 1 maja 2011 r. – analiza sytuacji, skutki i prognozy .....	168
<b>Agata Chlebicka:</b> Kryzys modelu multikulturalizmu – przegląd wybranych problemów rynku pracy na przykładzie Holandii .....	180
<b>Maciej Żmuda:</b> Strategia Europa 2020 jako plan rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej .....	200
<b>Artur Szmaciarski:</b> Współpraca energetyczna Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej na tle unijnej polityki energetycznej .....	211
<b>Alicja Lindert-Zyznarska:</b> Instrumenty finansowe wspierania rozwoju regionów w perspektywie finansowej 2014-2020 .....	226
<b>Jan Borowiec:</b> Polityka pieniężna w Polsce i w strefie euro – analiza porównawcza .....	238
<b>Jarosław Czaja:</b> Działania Rządu RP umożliwiające dostosowanie do zmienności kursów walut .....	254
<b>Agnieszka Tkaczyszyn:</b> Nowy kształt struktury instytucjonalnej nadzoru bankowego w Unii Europejskiej .....	272
<b>Alina Bartosiewicz:</b> Dokapitalizowanie instytucji finansowych w świetle przepisów o konkurencji Unii Europejskiej .....	288

<b>Waldemar Piotr Gil:</b> Międzynarodowa sprawozdawczość finansowa europejskim językiem biznesu .....	305
<b>Magdalena Broszkiewicz:</b> Proces konwergencji regulacji ładu korporacyjnego na rynkach kapitałowych krajów Unii Europejskiej .....	325
<b>Wawrzyniec Michalczyk:</b> Perspektywy przystąpienia kolejnych krajów do strefy euro .....	339
<b>Marta Wincewicz-Bosy:</b> Logistyka i eurologistyka jako elementy systemu integracji międzynarodowej w gospodarce światowej .....	353
<b>Łukasz Olipra:</b> Tanie linie lotnicze – nowa „jakość” w przewozach lotniczych w Unii Europejskiej .....	368
<b>Joanna Michalczyk:</b> Przemiany w polskim przemyśle spożywczym po akcesji do Unii Europejskiej .....	387
<b>Franciszek Kapusta:</b> Drobiarstwo mięsne w Polsce i jego powiązania z rynkiem Unii Europejskiej .....	398
<b>Zbigniew Piepiora:</b> Rola Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom katastrof naturalnych .....	412
<b>Marcin Nowik:</b> Wpływ Traktatu Lizbońskiego na kształt współpracy rozwojowej pomiędzy Unią Europejską a krajami AKP .....	423
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Program TACIS w państwach postsowieckich .....	436
<b>Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov:</b> The main directions of international co-operation in the sphere of higher education .....	446
<b>Nikita Nikiforov:</b> Политические аспекты вхождения стран Балтии в Болонский процесс .....	458
<b>Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera:</b> Erasmus – nowy wymiar studiowania. Realizacja Programu LLP Erasmus na wrocławskich uczelniach w latach 2002-2011 .....	471

## Summaries

<b>Ewa Pancer-Cybulska:</b> Social territorial responsibility in the light of sustainable development concept .....	28
<b>Sebastian Bobowski:</b> Evolution of EU Cohesion Policy in years 2014-2020 .....	40
<b>Mirosława Klamut:</b> New mechanisms of territorial cohesion realization in “National Strategy for Regional Development during the period 2010-2020” .....	56
<b>Grażyna Adamczyk-Łojewska:</b> Problems of economic convergence and divergence on the example of the European Union countries, including Poland .....	76

<b>Urszula Markowska-Przybyła:</b> Integration versus real convergence. Regional convergence in Poland according to classical and alternative methods of research .....	96
<b>Małgorzata Markowska, Danuta Strahl:</b> Dynamic classification of EU regions with regard to innovation characteristics level (regarding INPUT) .....	118
<b>Małgorzata Markowska:</b> Classification of EU regions by the dynamics of innovation characteristics (regarding INPUT) .....	137
<b>Bernadeta Baran:</b> Directions of changes in social policy of the European Union states .....	150
<b>Leszek Cybulski:</b> Accomplishment of the European Union's employment policy in Poland .....	167
<b>Joanna Jakubowska:</b> Polish-German labour market after May 1, 2011 – analysis of the situation, implications and forecasts .....	179
<b>Agata Chlebicka:</b> Crisis of multiculturalism – an overview of labour market's chosen problems on the example of the Netherlands .....	198
<b>Maciej Żmuda:</b> Europe 2020 strategy as a plan of socio-economic growth of the European Union .....	210
<b>Artur Szmaciarski:</b> Energy cooperation of the European Union and the Russian Federation against the background of EU energy policy .....	225
<b>Alicja Lindert-Zyznarska:</b> Financial instruments supporting regional development in the financial perspective 2014-2020 .....	237
<b>Jan Borowiec:</b> Monetary policy in the euro zone and in Poland – a comparative analysis .....	253
<b>Jarosław Czaja:</b> Actions of Polish government enabling the adjustment to volatility of exchange rates .....	271
<b>Agnieszka Tkaczyszyn:</b> New shape of institutional structure of banking supervision in the European Union .....	287
<b>Alina Bartosiewicz:</b> Recapitalisation of financial institutions in the light of the European Union competition law .....	304
<b>Waldemar Piotr Gil:</b> International financial reporting as the European business language .....	324
<b>Magdalena Broszkiewicz:</b> Convergence process of corporate governance regulations on capital markets of the European Union member states .....	337
<b>Wawrzyniec Michalczyk:</b> Perspectives of accession another countries accession to the euro zone – an overview .....	352
<b>Marta Wincewicz-Bosy:</b> Logistics and eurologistics as the elements of the system of international integration in the global economy .....	367
<b>Łukasz Olipra:</b> Low cost airlines – a new “quality” in the air transport in the European Union .....	386
<b>Joanna Michalczyk:</b> Changes in Polish food industry after the accession to the European Union .....	397

---

<b>Franciszek Kapusta:</b> Poultry meat production in Poland and its relation with the European Union market .....	411
<b>Zbigniew Piepióra:</b> The role of the European Union in counteracting the results of natural disasters .....	422
<b>Marcin Nowik:</b> The impact of the Lisbon Treaty on the EU – ACP states development cooperation .....	435
<b>Andrzej Raszkowski:</b> TACIS programme in post-Soviet countries .....	445
<b>Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov:</b> Główne determinanty międzynarodowej współpracy w zakresie szkolnictwa wyższego .....	457
<b>Nikita Nikiforov:</b> Political aspects of joining the Bologna Process by the Baltic states .....	470
<b>Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera:</b> Erasmus – new dimension of studying. Implementation of LLP Erasmus at Wrocław's universities in 2002-2011 .....	489

**Agnieszka Tkaczyszyn**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **NOWY KSZTAŁT STRUKTURY INSTYTUCJONALNEJ NADZORU BANKOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ**

---

**Streszczenie:** Postępujący proces integracji rynków finansowych w Unii Europejskiej ujawnił liczne problemy związane z nadzorem nad tymi rynkami, zaś kryzys lat 2007-2009 jeszcze bardziej zwrócił uwagę na tę kwestię. W związku z tym Unia Europejska postanowiła stworzyć nowy kształt struktury instytucjonalnej nadzoru bankowego UE. 1 stycznia 2011 r. do życia zostały powołane dwa filary nowego zintegrowanego nadzoru finansowego UE. Są to: Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, odpowiedzialna za nadzór makroostrożnościowy, oraz Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego, stanowiące nadzór mikroostrożnościowy. Zgodnie z założeniami nowego modelu oba te organy powinny ściśle ze sobą współpracować, co w przyszłości ma przyczynić się do niedopuszczenia do kryzysów finansowych, a także rozwiązać problemy integrującego się rynku finansowego UE.

**Słowa kluczowe:** nadzór bankowy, modele nadzoru bankowego, efektywność nadzoru bankowego, nadzór zintegrowany, integracja rynku finansowego.

### **1. Wstęp**

Wraz z postępującym procesem integracji rynków finansowych w Unii Europejskiej pojawił się w ostatnich latach bardzo istotny problem związany z nadzorem nad tymi rynkami. Kryzys lat 2007-2009 jeszcze bardziej zwrócił uwagę na tę kwestię. Pojawiło się bowiem pytanie, jak powinien wyglądać nadzór nad bankami, które dzięki tzw. jednolitej licencji mogą bez żadnych przeszkód prowadzić swoją działalność w skali międzynarodowej. Do tej pory bowiem, zgodnie z zasadą nadzoru kraju pochodzenia, banki podlegają nadzorowi kraju macierzystego, w którym uzyskały licencję na prowadzenie działalności. W dobie kryzysu jednakże narodowy charakter nadzoru bankowego okazuje się bardzo niebezpieczny, zwłaszcza dla krajów o wysokim stopniu udziału kapitału zagranicznego w kapitałach banków. W razie problemów podmiotu dominującego państwo goszczące ma bowiem nikły wpływ na jego zachowanie wobec zagranicznych filii. We współczesnej Unii Europejskiej, w której naczelną zasadą jest zasada subsydiarności, mamy do czynienia także ze zdecentralizowanym charakterem nadzoru nad rynkami fi-

nansowymi poszczególnych państw członkowskich. Oznacza to, iż każdy kraj UE ma swój własny nadzór nad rynkiem finansowym. W sytuacji postępującej integracji w UE, a także globalizacji gospodarki światowej jest to szczególnie niekorzystne. Oba te procesy prowadzą bowiem do umiędzynarodowienia działalności bankowej i powodują, że narodowe nadzory stają się po prostu nieefektywne wobec współczesnych uwarunkowań.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie propozycji zmian struktury instytucjonalnej europejskiego nadzoru bankowego, w związku z toczącą się w UE debatą na ten temat, oraz próba oceny nowych rozwiązań.

## 2. Definicja nadzoru bankowego

Dla przedstawienia kształtu struktury instytucjonalnej europejskiego nadzoru bankowego należy najpierw wyjaśnić, czym jest nadzór. Pojęcie to może bowiem oznaczać zarówno wiele czynności kontrolnych i regulacyjnych, jak i urząd, który taką kontrolę wykonuje. Według Leksykonu bankowego, „celem nadzoru bankowego jest zapewnienie bezpieczeństwa depozytom bankowym oraz zgodności działalności bankowej z prawem bankowym. Czynności nadzoru bankowego polegają też na opracowaniu norm ostrożnościowych ograniczających ryzyko bankowe oraz kontrolowaniu ich przestrzegania przez poszczególne banki. Nadzór bankowy współdziała w licencjonowaniu banków i kontroluje zmiany własności ich akcji, aby zapobiegać przenikaniu do banków niepożądanych kapitałów i osób” [Krzyżkiewicz, Jaworski, Puławski 1998, s. 349].

Z pojęciem nadzoru bankowego związane jest także pojęcie tzw. efektywnego nadzoru, które wymaga bliższego wyjaśnienia. Zgodnie z „Podstawowymi zasadami efektywnego nadzoru bankowego”, które zostały opracowane w 1997 r. przez Komitet Bazylejski<sup>1</sup>, „efektywny system nadzoru bankowego ma wyraźny zakres obowiązków i celów w stosunku do każdej agencji zajmującej się nadzorem nad bankami. Każda taka agencja powinna mieć niezależność operacyjną oraz adekwatne środki. Odpowiednie ramy prawne dla nadzoru bankowego są również niezbędne, w tym przepisy dotyczące licencjonowania instytucji bankowych i ich ciągłego nadzorowania; niezbędne są też uprawnienia pozwalające na kontrolę przestrzegania prawa, a także spraw związanych z bezpieczeństwem i solidnym charakterem działalności, oraz ochrona prawna nadzorców. Należy również wprowadzić rozwiązania odnośnie do wymiany informacji między nadzorcami oraz ochrony poufnego charakteru takich informacji” [*Podstawowe zasady...* 1997]. Zgodnie zatem ze wskazaniem Komitetu Bazylejskiego efektywny nadzór to nadzór z wyraź-

---

<sup>1</sup> Komitet Bazylejski – powstał w 1974 r. przy siedzibie Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei z inicjatywy prezesów banków centralnych państw G-10. Do dnia dzisiejszego jego głównym celem i zadaniem jest opracowywanie standardów nadzoru dotyczących międzynarodowego wymiaru działalności banków.



nie określonymi celami oraz zakresem obowiązków, mający niezależność w stosunku do swoich działań, odpowiednie środki do ich realizacji, a także jasno określone prawa i obowiązki, prawnie unormowane.

Jak wskazano we wstępie, w tym opracowaniu uwaga zostanie skupiona głównie na kształcie instytucjonalnym nadzoru bankowego Unii Europejskiej. W literaturze przedmiotu pojęcie nadzoru bankowego bardzo często zamiennie stosowane jest z pojęciem nadzoru finansowego, a to z tego względu, iż sektor bankowy jest częścią rynku finansowego składającego się z wielu innych segmentów. Dlatego też często nie można jednoznacznie rozgraniczyć nadzoru bankowego od nadzoru finansowego i takie też podejście będzie stosowane w niniejszej pracy. Należy jednakże zaznaczyć, iż to właśnie sektor bankowy odgrywa kluczową rolę dla funkcjonowania oraz stabilności całego systemu finansowego. Dzieje się tak dlatego, iż kryzysy finansowe występujące w gospodarce światowej były głównie związane z funkcjonowaniem banków, natomiast w mniejszym stopniu z działalnością firm inwestycyjnych czy zakładów ubezpieczeń. Poza tym to banki, pomimo zmieniającej się sytuacji na rynku finansowym, mają na nim wciąż dominującą pozycję, a nadzór bankowy odgrywa pierwszoplanową rolę w unijnej sieci bezpieczeństwa finansowego [Jurkowska-Zeidler 2008, s. 18 i 19].

### 3. Modele nadzoru finansowego

Dotychczasowa instytucjonalna struktura nadzoru nad rynkiem finansowym w UE jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych krajach członkowskich. Ogólnie rzecz ujmując, można wyróżnić trzy zasadnicze modele nadzoru w państwach obecnej dwudziestki siódemki.

W szesnastu państwach obecnej UE występuje tzw. nadzór zintegrowany. Polega on na tym, że nad wszystkimi instytucjami rynku finansowego (także nad bankami) czuwa jeden organ nadzoru. Stąd inna nazwa tego modelu to nadzór jednoinstytucjonalny. W przypadku Polski, która również od roku 2008 zalicza się do grona państw z nadzorem zintegrowanym, jest to Komisja Nadzoru Finansowego (KNF). Nadzoruje ona zarówno te instytucje w każdym aspekcie ich działalności, jak i wszystkie podmioty z nimi powiązane [Nowakowski, Famulska 2008, s. 48]. Oprócz Polski model ten jest stosowany w następujących krajach UE: Austrii, Belgii, Czechach, Danii, Estonii, Finlandii, Holandii, Irlandii, na Łotwie, Malcie, w Niemczech, na Słowacji, w Szwecji, na Węgrzech i w Wielkiej Brytanii.

Kolejnym modelem nadzoru jest tzw. nadzór sektorowy. Występuje on obecnie w dziewięciu krajach UE. W tym przypadku każdy z sektorów rynku finansowego, czyli sektor bankowy, ubezpieczeniowy, jak również rynek kapitałowy, nadzorowany jest przez odrębną wyspecjalizowaną instytucję nadzorczą. Model ten występował w Polsce do roku 2008. Do dziś jest stosowany we Francji, na Cyprze, w Grecji, Hiszpanii, na Litwie, w Portugalii, Słowenii i Rumunii.

Niektórzy badacze wyróżniają jeszcze dodatkowo trzeci model nadzoru finansowego. Jest to tzw. model częściowo zintegrowany, w którym rynek finansowy nadzorowany jest przez dwie instytucje. Jest on stosowany w trzech krajach UE, tj. we Włoszech, Bułgarii i Luksemburgu. W przypadku Luksemburga występuje integracja nadzoru bankowego i kapitałowego, ale bez ubezpieczeniowego, w przypadku Bułgarii – kapitałowego i ubezpieczeniowego, bez bankowego, natomiast w przypadku Włoch bank centralny sprawuje nadzór tylko nad bankami oraz firmami rynku kapitałowego [*Instytucjonalna organizacja...* 2009, s. 7].

**Tabela 1.** Modele nadzoru finansowego w obecnej Unii Europejskiej

Model nadzoru	Nadzór zintegrowany	Nadzór sektorowy	Nadzór częściowo zintegrowany
Cechy charakterystyczne	Nadzór nad całym rynkiem finansowym i wszystkimi jego sektorami sprawowany przez jednego nadzorcę	Nadzór nad każdym sektorem rynku finansowego, tj. sektorem bankowym, ubezpieczeniowym i kapitałowym sprawowany przez odrębną instytucję nadzorczą	Rynek finansowy nadzorowany jest przez dwie instytucje
Kraje obecnie stosujące dany model	Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Holandia, Irlandia, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Słowacja, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania	Francja, Grecja, Cypr, Hiszpania, Litwa, Portugalia, Rumunia, Słowenia	Bułgaria, Luksemburg, Włochy

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Instytucjonalna organizacja...* 2009, s. 7].

W praktyce występuje jeszcze jeden typ nadzoru, tzw. nadzór skonsolidowany. Powstał on w celu nadzoru ogromnych grup kapitałowych (holdingów międzynarodowych) świadczących swoje usługi nie tylko w różnych segmentach rynku finansowego, lecz także w skali transgranicznej. Ze względu na postępujący proces integracji rynku finansowego zagadnienie to stało się bardzo istotne, zwłaszcza po ostatnim kryzysie. Coraz częściej zaczęto bowiem zadawać pytanie, kto powinien ponosić odpowiedzialność za depozyty złożone w spółce-córce? Podmiot dominujący (czyli kraj macierzysty) czy też państwo goszczące? Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że państwa macierzyste nie zawsze są gotowe udzielać wsparcia swoim zagranicznym spółkom-córkom i „ratować” zagranicznych deponentów swoich banków. Jako doskonały wzór może tu posłużyć przytaczany już wielokrotnie w literaturze przedmiotu przykład chorwackiego banku – Rijecka Banka. Zgodnie z teorią podmiot dominujący (spółka-matka) powinien odpowiadać swoim zaangażowaniem kapitałowym i reputacją za bank zależny (spółkę-córkę). Jednakże rzeczywistość pokazuje, iż tak naprawdę spółka-córka ma ogromne znaczenie przede wszystkim dla rynku lokalnego i kraju goszczącego. W takim przypadku podmiot dominujący nie jest zainteresowany, aby udzie-

lić wsparcia finansowego swojej zagranicznej filii. W przypadku zaś jej upadku największe koszty ponoszą obywatele państwa przyjmującego. Podobnie było właśnie z chorwacką Rijecką Banka, której bank macierzysty – niemiecki Bayerische Landesbank – nie udzielił wsparcia i pomocy, w efekcie czego wszelkie koszty związane z ratowaniem banku musiały zostać poniesione przez Chorwację [Jurkowska-Zeidler 2008, s. 268]. Po wyjściu na jaw, że Rijecka Banka poniosła stratę na swoich operacjach i wymaga dokapitalizowania jej z zewnątrz, Bayerische Landesbank nie tylko nie zdecydował się na udzielenie jej wsparcia, lecz wręcz postanowił całkowicie wycofać się i odsprzedał swoje udziały rządowi Chorwacji, który w tej sytuacji zmuszony był je ponownie wykupić.

Wracając jednak do problemu instytucjonalnej struktury nadzoru bankowego UE, należy stwierdzić, iż nadzór oparty na modelach krajowych nie jest w stanie nadażyć za rzeczywistością, w której europejskie rynki finansowe stają się coraz bardziej połączone i zintegrowane. Ostatni kryzys ujawnił liczne i poważne niedociągnięcia w zakresie współpracy, koordynacji i zaufania pomiędzy krajowymi organami nadzoru, jak również w zakresie spójności ich działań. Tocząca się debata nad nowym modelem europejskiej struktury instytucjonalnej nadzoru rynków finansowych ujawniła dwie przeciwstawne wizje ewentualnego przyszłego kształtu nadzoru finansowego. Jedna z nich zakłada stworzenie jednego zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym (w tym również bankowym), który miałby zastąpić dotychczasowe narodowe, rozdrobnione instytucje nadzoru. Druga wizja natomiast optuje za pozostawieniem narodowych nadzorców, jednakże przewiduje ich ściślejszą koordynację, a także współpracę na rzecz ujednolicenia regulacji nadzorczych [Jurkowska 2006, s. 121].

Przed przejściem do dalszych rozważań należy zaznaczyć, iż w literaturze przedmiotu funkcjonują dwa odmienne znaczenia pojęcia nadzoru zintegrowanego. W pierwszym znaczeniu kategoria ta oznacza jeden wspólny nadzór nad poszczególnymi sektorami rynku finansowego, tj. sektorem bankowym, kapitałowym i ubezpieczeniowym, i w takim znaczeniu był on stosowany w niniejszej pracy przy opisie modeli nadzoru w krajach UE. Natomiast w drugim znaczeniu przez „nadzór zintegrowany” rozumie się jeden wspólny nadzór nad rynkami finansowymi wszystkich krajów Unii Europejskiej, i w takim znaczeniu będzie on używany w dalszej części niniejszego opracowania.

#### **4. Wady i zalety zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej**

Jakie są zatem wady i zalety pierwszej wizji nadzoru w UE, czyli jednolitego zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej?

Jeżeli chodzi o zalety, to należy tutaj wymienić następujące:

1. Narodowy i rozdrobniony nadzór nad rynkiem finansowym jest szczególnie niebezpieczny dla krajów, które mają wysoki udział kapitału zagranicznego w kapitałach swoich banków. Zgodnie bowiem z obowiązującą w Unii Europejskiej zasadą

nadzoru macierzystego państwo przyjmujące ma bardzo mały wpływ na zachowanie kraju dominującego w stosunku do jego zagranicznych filii w sytuacji kryzysu, czego doskonałym przykładem jest przypadek chorwackiego Rijecka Banka.

2. Dany bank może być systemowo ważny i mieć istotne znaczenie w państwie goszczącym, czyli tam, gdzie utworzono jego spółki zależne, nie zaś w państwie macierzystym, w którym uzyskał zgodę na prowadzenie działalności (tzw. licencję). W związku z tym nadzór kraju goszczącego nie ma żadnego wpływu na decyzje podejmowane przez władze w kraju dominującym. W okresie kryzysu może to oznaczać nacjonalizację strat i ryzyka, w okresie zaś prosperity internacjonalizację korzyści [Jurkowska-Zeidler 2008, s. 267].

Do wad takiego rozwiązania należy natomiast zaliczyć:

1. Zróżnicowane modele nadzoru w poszczególnych państwach Unii Europejskiej. Każdy kraj UE ma obecnie swój własny, narodowy nadzór, którego kształt jest niejednokrotnie związany z odmiennością kulturową danego kraju i wynika z tradycji danego narodu. W związku z tym, aby móc stworzyć jednolity, zintegrowany nadzór nad całym sektorem finansowym Unii Europejskiej, należałoby w pierwszej kolejności doprowadzić do ujednoczenia systemów nadzoru we wszystkich państwach członkowskich, czyli innymi słowy – należałoby je sprowadzić do jednego modelu. Zadanie to jest nie lada wyzwaniem, zwłaszcza że nie wszystkie kraje członkowskie są skłonne i chętne do zmiany swoich własnych narodowych modeli nadzoru.

2. Jednolity zintegrowany nadzór mógłby doprowadzić do większej biurokracji, co wiązałoby się z wydłużeniem procesów decyzyjnych. Poza tym mógłby przyczynić się do zachwiania efektywności jego funkcjonowania, szczególnie w przypadku braku wypracowania spójnych i jednolitych ram regulacyjnych.

3. W obecnym systemie, w którym każde państwo ma własny, odrębny nadzór nad rynkiem finansowym, każdy uczestnik europejskiego rynku finansowego dba przede wszystkim o interesy swojego państwa. W przypadku stworzenia jednolitego nadzoru europejskiego mogłoby dojść do konfliktu interesów między poszczególnymi członkami Unii Europejskiej, który w tej sytuacji musiałby zostać rozstrzygnięty przez podmiot nadzorujący. Rozstrzygnięcie na korzyść jednego kraju kosztem drugiego mogłoby z kolei doprowadzić do poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu całego rynku europejskiego.

4. Zasadniczym pytaniem jest także, kto ponosiłby koszty za ewentualne interwencje podmiotu nadzorującego, czyli jaki powinien być podział kosztów fiskalnych ponadnarodowych kryzysów finansowych. Czy koszty te powinny być ponoszone przez zainteresowane strony, czy też powinny być solidarnie podzielone pomiędzy wszystkie kraje Unii Europejskiej?

Jak zatem wynika z analizy bilansu wad i zalet zintegrowanego nadzoru nad europejskim rynkiem finansowym, istnieje więcej argumentów przeciwko wprowadzeniu takiego nadzoru niż argumentów za jego wprowadzeniem. Podobnego zdania była również Komisja Europejska. W listopadzie 2008 r. KE zleciła grupie wysokiego szczebla pod przewodnictwem Jacquesa de Larosièrè'a (tzw. grupa

de Larosière'a<sup>2</sup>) opracowanie zaleceń w sprawie wzmocnienia europejskich rozwiązań w kwestii nadzoru, aby lepiej chronić obywateli UE i odbudować zaufanie do systemu finansowego. 25 lutego 2009 r. grupa ta przedstawiła raport, w którym zaleciła utworzenie na poziomie Unii Europejskiej organu, którego zadaniem byłoby nadzorowanie ryzyka w systemie finansowym. Ostatecznie propozycja nowego nadzoru finansowego Unii Europejskiej została zatwierdzona przez Parlament Europejski we wrześniu 2010 r., w związku z czym od 2011 r. UE ma nowy model nadzoru nad swoim rynkiem finansowym.

## 5. Kształt struktury instytucjonalnej nadzoru finansowego Unii Europejskiej<sup>3</sup>

Zgodnie z propozycją grupy de Larosière'a Komisja Europejska postanowiła, iż od 2011 r. nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej będzie wyglądał w sposób następujący: powstaną dwa nowe filary, na których będzie opierał się nadzór finansowy. Są to Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) z siedzibą we Frankfurcie nad Menem oraz Europejskie Urzędy Nadzoru (Europejski System Urzędów Nadzoru Finansowego – ESUNF). Pierwszy filar odpowiedzialny jest za nadzór makroostrożnościowy, natomiast drugi – za mikroostrożnościowy.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego stanowi tzw. nadzór makroostrożnościowy. Jej głównym zadaniem jest monitorowanie, a także ocenianie potencjalnego zagrożenia dla stabilności finansowej, które wynika z sytuacji makroekonomicznej. Dlatego też rada odpowiedzialna jest m.in. za:

1. Zbieranie oraz analizę wszystkich informacji o istotnym znaczeniu dla stabilności finansowej, wynikających z sytuacji makroekonomicznej oraz sytuacji całego systemu finansowego.

2. Identyfikowanie wszelkich zagrożeń, a następnie szeregowanie ich w odpowiedniej kolejności, według skali zagrożenia.

3. Wydawanie ostrzeżeń przed znacznymi zagrożeniami.

4. Wydawanie zaleceń (w razie konieczności) w sprawie środków mających zastosowanie wobec zidentyfikowanego zagrożenia.

5. Monitorowanie działań następczych wymaganych w związku z wydanymi ostrzeżeniami i zaleceniami.

6. Efektywną współpracę z krajami trzecimi oraz Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz Radą Stabilności Finansowej<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> W skład grupy wchodził: Jacques de Larosière, Leszek Balcerowicz, Otmar Issing, Rainer Maser, Callum Mc Carthy, Lars Nyberg, Jose Perez Fernandez, Onno Ruding.

<sup>3</sup> Podpunkt ten został napisany na podstawie: [Komunikat Komisji... 2009; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010...; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010...].

<sup>4</sup> Rada Stabilności Finansowej – została powołana na szczycie grupy G-20 w Londynie w 2009 r., w celu obserwacji światowych rynków finansowych. Składa się ona z przedstawicieli instytucji regulujących rynki finansowe wszystkich państw G-20, Hiszpanii oraz Komisji Europejskiej.

W skład Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego wchodzi prezesi 27 banków centralnych krajów członkowskich UE, prezes i wiceprezes Europejskiego Banku Centralnego, przewodniczący trzech Europejskich Urzędów Nadzoru (organy te zostaną opisane w dalszej części opracowania) oraz członek Komisji Europejskiej, a także przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących Doradczego Komitetu Naukowego i przewodniczący Doradczego Komitetu Technicznego. Dodatkowo każdemu prezesowi banku centralnego z 27 krajów członkowskich towarzyszy jako obserwator jeden wysoki rangą przedstawiciel krajowego organu nadzoru. W zależności od kwestii poruszanych na forum ERRS może to być inna osoba, mająca największe doświadczenie w omawianej kwestii. W pracach rady uczestniczy także jako obserwator przewodniczący Komitetu Ekonomiczno-Finansowego<sup>5</sup>, który reprezentuje ministerstwa finansów, jako że polityka podatkowa i budżetowa wywierają bardzo duży wpływ na rozmiary ryzyka finansowego i stabilność finansową. Struktura taka pozwala jednocześnie na niezakłócony przepływ informacji pomiędzy ERRS a politycznymi organami władzy. Prawo głosu (czyli prawo do podejmowania decyzji) spośród wyżej wymienionych osób mają jednakże tylko prezes i wiceprezes EBC, prezesi narodowych banków centralnych, przewodniczący europejskich organów nadzoru, a także członek Komisji Europejskiej. Pozostałe osoby mają prawo do uczestnictwa w posiedzeniach ERRS i zabierania głosu. Posiedzenia Rady odbywać się będą co najmniej raz na kwartał, a w szczególnych napięciach częściej.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego nie ma osobowości prawnej. Decyzja taka została podjęta w celu umożliwienia bardziej sprawnego i efektywnego funkcjonowania całego nadzoru w UE. Takie rozwiązanie umożliwi bowiem bardziej wnikliwą ocenę sytuacji, uwzględniając także interakcje zachodzące pomiędzy poziomem mikro i makro, czyli pomiędzy poszczególnymi instytucjami systemu finansowego a całym systemem finansowym. Drugim atutem takiego rozwiązania jest umożliwienie tworzenia razem z ESUNF wspólnych, innowacyjnych ram nadzoru finansowego, z jednoczesnym utrzymaniem wyraźnego podziału obowiązków pomiędzy ERRS a innymi instytucjami. W tej sytuacji wszelkie przyjmowanie aktów prawnych w zakresie zadań dotyczących ERRS będzie należało do Europejskiego Banku Centralnego.

Drugi filar Europejskiego System Nadzoru Finansowego składa się natomiast z sieci krajowych organów nadzoru, czuwających nad stabilnością finansową na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw finansowych oraz chroniących konsumentów usług finansowych. Jest to zatem tzw. nadzór mikroostrożnościowy. Sieć ta oparta jest na zasadzie podziału obowiązków oraz łączy nadzór krajowy nad przed-

---

<sup>5</sup> Komitet Ekonomiczno-Finansowy – organ doradczy i opiniotwórczy Europejskiego Banku Centralnego, do którego zadań należy sporządzanie opinii zawierających analizę sytuacji gospodarczej i finansowej Wspólnoty oraz badanie swobody przepływu kapitałów i płatności. W jego skład wchodzi ministrowie finansów i gospodarki państw członkowskich.

siębiorstwami z centralizacją zadań na poziomie europejskim. Jej zadaniem jest także m.in. dopilnowanie, aby organy nadzoru państwa przyjmującego miały odpowiedni udział w określaniu polityki odnoszącej się do stabilności finansowej oraz ochrony konsumentów, co ma na celu bardziej skuteczne przeciwdziałanie tzw. zagrożeniom transgranicznym.

W związku z powyższym trzy funkcjonujące wcześniej na poziomie Unii Europejskiej komitety organów nadzoru<sup>6</sup> zostały zastąpione trzema tzw. europejskimi urzędami nadzoru. Są to odpowiednio: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) z siedzibą w Londynie, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) z siedzibą we Frankfurcie nad Menem oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESA) z siedzibą w Paryżu. Każdy z wyżej wymienionych urzędów otrzymał osobowość prawną.

Nadzór bieżący skupiać ma się w dalszym ciągu na poziomie krajowym, na którym to krajowe organy nadzoru są nadal odpowiedzialne za nadzór nad podmiotami rynku finansowego. Rozwiązanie takie jest związane z faktem, iż wszelkie środki na ratowanie instytucji finansowych leżą w gestii państw członkowskich i pochodzą od krajowych podatników. Natomiast jeżeli chodzi o instytucje transgraniczne, to powoływane są kolegia organów nadzorczych<sup>7</sup>, które są podstawą systemu nadzoru i odgrywają ważną rolę w gwarantowaniu zrównoważonego przepływu informacji między organami państw macierzystych i goszczących. W posiedzeniach kolegiów organów nadzoru powinny uczestniczyć jako obserwatorzy Europejskie Urzędy Nadzoru, dzięki czemu stworzona zostanie wspólna kultura nadzoru oraz spójne praktyki nadzorcze. Dzięki właśnie takim rozwiązaniom instytucjonalnym Europejski System Nadzoru Finansowego połączy w sobie zalety nadrzędnych europejskich ram nadzoru finansowego ze specjalistyczną wiedzą lokalnych podmiotów nadzorczych.

Do zadań Europejskich Urzędów Nadzoru należy m.in.:

1. Zapewnienie jednolitego zbioru zharmonizowanych przepisów – chodzi tu głównie o określenie pewnych wskazówek interpretacyjnych, na które krajowe organy nadzorcze będą mogły się powoływać w podejmowaniu decyzji, zwłaszcza o wydawaniu zezwoleń na prowadzenie działalności instytucji finansowych oraz ich nadzorze.

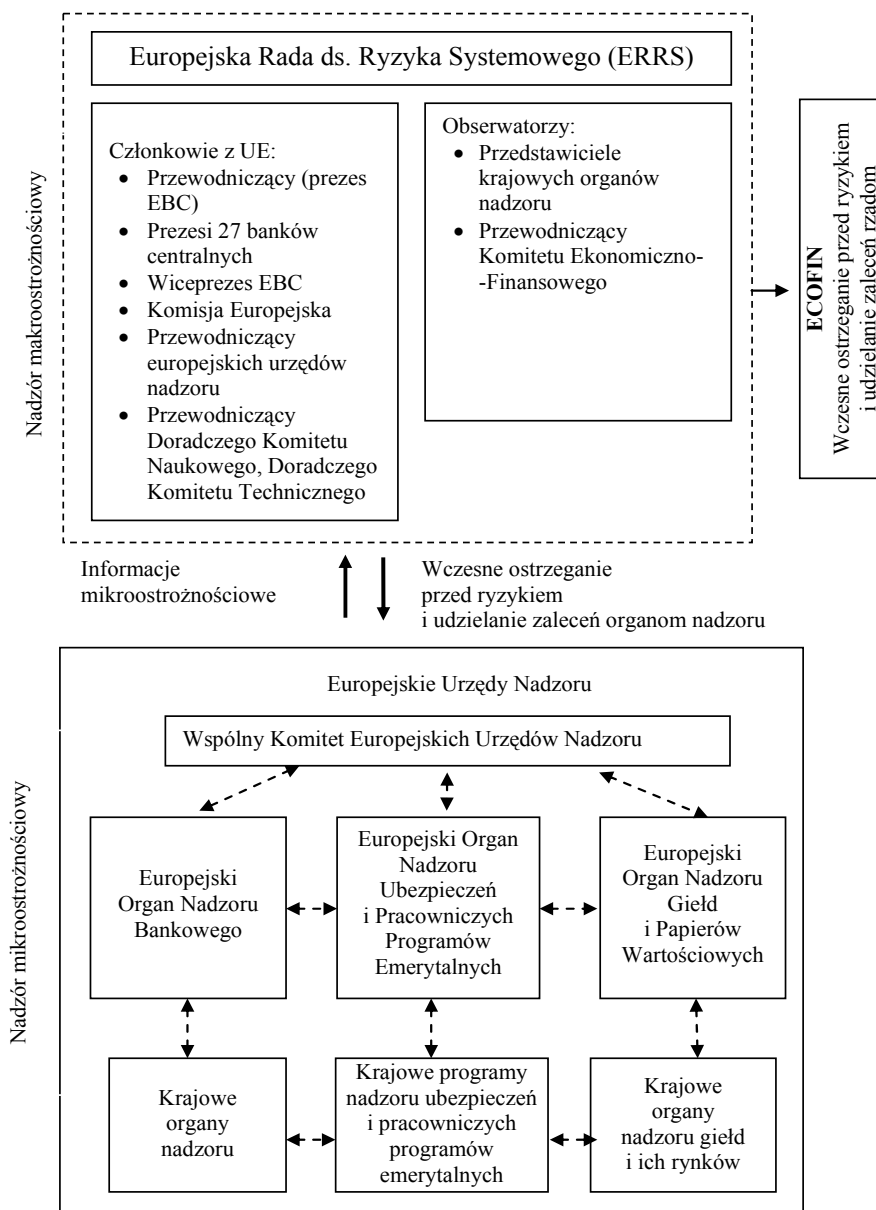
2. Zapewnienie spójnego stosowania przepisów Unii Europejskiej, zwłaszcza w przypadku rozbieżnych zdań pomiędzy krajowymi organami nadzoru oraz w przypadkach wyraźnego naruszania prawa wspólnotowego.

3. Zapewnienie wspólnej kultury nadzoru oraz spójnych praktyk nadzorczych.

---

<sup>6</sup> Komitety te zostały powołane zgodnie z rekomendacjami tzw. Raportu Lamfalussy'ego o reformie sektora papierów wartościowych. Zgodnie z jego zaleceniami powstały: Komitet Europejskich Nadzorów Rynków Papierów Wartościowych w Paryżu, Komitet Europejskich Nadzorów Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych we Frankfurcie czy Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego w Londynie.

<sup>7</sup> Kolegia organów nadzoru – zostały ustanowione na mocy rezolucji Parlamentu Europejskiego o zmianie dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych w 2009 r. Zostały one ustanowione dla grup bankowych, które jednocześnie działają w różnych krajach UE.



Rys. 1. Nowe europejskie ramy ochrony stabilności finansowej

Źródło: [Komunikat Komisji...] oraz opracowanie własne na podstawie: [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010...].



4. Ścisła współpraca z ERRS przez dostarczanie jej informacji koniecznych do realizacji jej zadań, a także przez zapewnienie podejmowania odpowiednich działań następczych w związku z jej ostrzeżeniami i zaleceniami.

5. Organizacja i przeprowadzanie analizy wzajemnych ocen właściwych organów określających najlepsze praktyki w celu zwiększenia spójności wyników w obszarze nadzoru.

6. Monitorowanie i ocena zmian na rynku podlegającym kompetencjom danego urzędu.

7. Przeprowadzanie analizy ekonomicznej rynków w celu informowania o wykonywaniu zadań przez dany urząd.

Jeżeli chodzi o skład, to każdy utworzony urząd nadzoru składa się z Rady Organów Nadzoru, zarządu, przewodniczącego, dyrektora wykonawczego oraz komisji odwoławczej – wspólnej dla każdego urzędu. Najważniejsze decyzje są podejmowane przez Radę Organów Nadzoru składającą się z reprezentantów wszystkich właściwych krajowych organów nadzoru, a także przewodniczącego danego organu nadzoru, przedstawiciela Komisji Europejskiej, przedstawiciela ERRS oraz po jednym przedstawicielu z dwóch pozostałych urzędów nadzoru.

Aby nowy zintegrowany model nadzoru nad rynkiem finansowym UE mógł w pełni efektywnie funkcjonować, konieczna jest oczywiście współpraca Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z Europejskim Systemem Urzędów Nadzoru Finansowego. Celem nowego modelu jest bowiem zapewnienie sprawniejszej interakcji pomiędzy poziomem mikro i makro. Aby zatem ERRS mogła identyfikować zagrożenia i szeregować je według ich znaczenia dla stabilności systemu finansowego, musi w pierwszej kolejności otrzymywać od Europejskich Urzędów Nadzoru dane mikroostrożnościowe, szczególnie o dużych i złożonych grupach transgranicznych, a także musi mieć możliwość prowadzenia badań *ad hoc* na temat konkretnych kwestii, które wymagają bezpośredniego wkładu krajowych organów nadzoru i podmiotów działających na danych rynkach finansowych. W związku z tym europejskie organy nadzoru powinny otrzymywać niezbędne informacje od krajowych organów nadzoru. Ze względu jednak na wrażliwy charakter przekazywanych informacji między ERRS i poszczególnymi Europejskimi Urzędami Nadzoru powinno się to odbywać w sposób bardzo poufny.

Graficzną ilustrację nowego zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym UE przedstawia rys. 1.

## **6. Efektywność nowego europejskiego modelu nadzoru finansowego**

Przedstawiony powyżej kształt struktury europejskiego organu nadzoru wszedł w życie 1 stycznia 2011 r. Warto się zatem zastanowić, czy będzie to efektywny nadzór bankowy. Do kryteriów efektywnego nadzoru bankowego zalicza się [Polszakiewicz, Boehlke 2005, s. 215, za: Abrams, Taylor 2000, s. 6-9]:

Jasno sformułowane cele – powinny one mieć swoją podstawę w przepisach prawa, określającą granice działania organu nadzoru.

Niezależność i odpowiedzialność nadzoru – organ nie powinien być poddawany żadnym naciskom zewnętrznym, powinien za to mieć niezależność finansową oraz odpowiadać za swoje działania i brać pod uwagę opinie nadzorowanych podmiotów.

Wszelchność regulacji, które odnoszą się do nadzoru finansowego – mają one za zadanie zapobiegać istnieniu luk w prawie.

Odpowiednie środki nadzorcze – powinny one mieć odpowiednią moc prawną, która zapewni im maksymalną skuteczność.

Struktura nadzoru finansowego powinna oddawać naturę i architekturę regulowanego rynku.

Jak zatem nowa struktura instytucjonalna europejskiego organu nadzoru przedstawia się w świetle powyższych kryteriów?

Zarówno Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, jak i Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego mają jasno określone cele i zadania, które swoją granicę działania mają zapisaną w przepisach prawa. W przypadku ERRS głównym celem i zadaniem jest ocena stabilności systemu finansowego w kontekście rozwoju sytuacji makroekonomicznej oraz tendencji na rynkach finansowych, natomiast w przypadku Europejskich Urzędów Nadzoru jest to czuwanie nad stabilnością finansową na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw finansowych, a także ochrona konsumentów usług finansowych. Tak więc ERRS odpowiada za stabilność makroekonomiczną, Europejskie Urzędy Nadzoru zaś – mikroekonomiczną. Poza tym oba podmioty mają obowiązek współpracy, a ich kompetencje są uregulowane w dokumentach UE.

Z kolei jeżeli chodzi o niezależność i odpowiedzialność, to w przypadku ESUNF wszystkie trzy urzędy nadzoru wchodzące w jego skład mają najwyższy stopień niezależności od organów krajowych innych niż organy nadzoru oraz od instytucji europejskich, które nie powinny w żaden sposób ingerować w decyzje europejskich organów nadzoru. Są one jednak w pełni odpowiedzialne przed Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją. Poza tym każdy z urzędów ma swój własny budżet. Natomiast ERRS jest w swoich zadaniach odpowiedzialna przed Parlamentem Europejskim i Radą i regularnie będzie składać im sprawozdanie ze swojej działalności, w której ma być niezależna.

Kolejnym punktem w ocenie efektywności jest wszelchność regulacji, które będą odnosić się do nadzoru finansowego. W tej kwestii największe zadanie leży przed Europejskimi Urzędami Nadzoru, bowiem jedną z ważniejszych ich funkcji jest właśnie zapewnienie jednolitego zbioru zharmonizowanych przepisów oraz określenie pewnych wskazówek interpretacyjnych, do których krajowe organy nadzoru będą mogły się odnosić w podejmowaniu decyzji. Jeżeli natomiast chodzi o rolę Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego w tej kwestii, to chociaż nie wywiera ona bezpośredniego wpływu na regulacje unijne, to jej ostrzeżenia o ewentualnych

Tabela 2. Ocena efektywności nowego europejskiego systemu nadzoru

Kryteria efektywnego nadzoru	Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego	Europejski System Urzędów Nadzoru
Jasno zdefiniowane cele, mające podstawę prawną	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ocena stabilności systemu finansowego w kontekście rozwoju sytuacji makroekonomicznej oraz tendencji na rynkach finansowych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Czuwanie nad stabilnością finansową na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw finansowych, a także ochrona konsumentów usług finansowych</li> </ul>
Podstawa prawna: przepisy UE		
Niezależność i odpowiedzialność nadzoru	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podmiot niezależny, odpowiedzialny przed Parlamentem Europejskim i Radą (regularne składanie sprawozdań z działalności)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Najwyższy stopień niezależności od organów krajowych innych niż organy nadzoru oraz od instytucji europejskich.</li> <li>Odpowiedzialność przed Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją. Każdy z trzech organów ma własny budżet</li> </ul>
Wszelstronność regulacji odnoszących się do nadzoru finansowego	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brak bezpośredniego wpływu na regulacje unijne, jednakże przez wczesne ostrzeżenie przed ewentualnymi zagrożeniami może przyczynić się do podniesienia efektywności podmiotów, a także pozwolić ESONF na szybszą reakcję na zmiany zachodzące na rynku finansowym, a tym samym przyspieszyć wprowadzenie nowych regulacji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zadaniem ESUNF jest m.in. zapewnienie jednolitego zbioru zharmonizowanych przepisów oraz określenie pewnych wskazań interpretacyjnych, do których krajowe organy nadzoru będą mogły się odnosić w podejmowaniu decyzji</li> </ul>
Posiadanie odpowiednich środków nadzorczych	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wydawanie ostrzeżeń oraz zaleceń o charakterze ogólnym albo dotyczącym poszczególnych państw członkowskich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wydawanie zezwoleń i sprawowanie nadzoru nad instytucjami paneuropejskimi.</li> <li>W sytuacji rozbieżności opinii pomiędzy krajowymi organami nadzoru – postępowanie pojednawcze, a w ostateczności decyzje.</li> <li>W przypadku wyraźnego naruszenia przepisów prawa wspólnotowego ze strony krajowych organów nadzoru – dochodzenie wyjaśniające i wydawanie zaleceń</li> </ul>
Struktura nadzoru finansowego oddająca naturę i architekturę regulowanego rynku	Nadzór oddający specyfikę rynku finansowego Unii Europejskiej	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Polszakiewicz, Boehlke 2005, s. 215; *Komunikat Komisji...* 2009].

zagrożeniach kierowane mają być do wszystkich podmiotów, co także w znacznym stopniu powinno przyczynić się do podniesienia efektywności działania wszystkich podmiotów europejskiego rynku finansowego, a także pozwoli europejskim urzędом szybciej reagować na ewentualne zmiany i wprowadzać nowe regulacje.

Następna kwestia to posiadanie odpowiednich środków nadzorczych, zapewniających skuteczną interwencję władz nadzorczych w przypadkach, które będą tego wymagać. Jeżeli chodzi o Radę ds. Ryzyka Systemowego, to nie została ona wyposażona w żadne kompetencje prawne. Może ona jedynie wydawać ostrzeżenia oraz zalecenia, które albo mogą mieć charakter ogólny, albo dotyczyć poszczególnych państw członkowskich. Jedynym środkiem zatem, który będzie zachęcał państwa lub instytucje do stosowania się do nich, ma być wysoka jakość analiz oraz uczestnictwo w pracach ERRS prezesów banków centralnych UE, Komisji oraz organów nadzoru. Jeżeli chodzi zaś o Europejski System Urzędów Nadzoru Finansowego, to w stosunku do podmiotów o zasięgu paneuropejskim jest on wyposażony w uprawnienia do wydawania zezwoleń i sprawowania nad nimi nadzoru, natomiast w stosunku do krajowych organów nadzoru instrumenty te są zróżnicowane w zależności od potrzeby. W sytuacji rozbieżności opinii pomiędzy krajowymi organami nadzoru Europejskie Urzędy Nadzoru mogą prowadzić postępowanie pojednawcze, jednakże jeżeli nie zostanie osiągnięte wspólne porozumienie, dany urząd będzie miał prawo do wydania odpowiedniej decyzji. W przypadku natomiast wyraźnego naruszenia przepisów prawa UE ze strony krajowych organów nadzoru określony europejski urząd nadzoru będzie przeprowadzał dochodzenie w tej kwestii i wydawał zalecenia. Jeżeli jednak nie zostaną one zrealizowane i stan naruszenia prawa będzie się wciąż utrzymywał, ESUNF poinformuje o tym Komisję Europejską, która już w drodze odpowiedniej decyzji rozwiąże problem.

Ostatnim kryterium efektywnego nadzoru jest struktura nadzoru finansowego, oddająca naturę i architekturę regulowanego rynku. W tej kwestii nowy nadzór europejski z pewnością spełnia to kryterium, jest on bowiem skonstruowany w taki sposób, aby uwzględnić odrębność każdego państwa i jego własny nadzór, a jednocześnie zapewnić jednolitość i spójność stosowanego prawa oraz zadbać o nadzór nad instytucjami transgranicznymi.

Z analizy przedstawionych powyżej kryteriów oceny efektywności w odniesieniu do nowego europejskiego nadzoru finansowego wynika, iż nadzór ten spełnia wszystkie te kryteria, w związku z czym powinien być nadzorem w pełni efektywnym i skutecznym. Co przyniesie jednak praktyka, okaże się w przyszłości.

## 7. Zakończenie

Funkcjonujące dotychczas narodowe modele nadzoru krajów unijnych stały się nieadekwatne do współczesnych uwarunkowań. Tworzący się jednolity rynek finansowy Unii Europejskiej wymusza ujednoczenie rozwiązań regulacyjnych za-

równy w kwestii nadzoru nad tymi rynkami, jak i w kwestii nadzoru nad działalnością transgranicznych grup kapitałowych i holdingów międzynarodowych. Z pewnością są potrzebne bardzo duże zmiany w tym aspekcie, bowiem zdecentralizowany charakter sieci bezpieczeństwa finansowego nie nadąża za rzeczywistością, w której główną rolę odgrywają procesy integracyjne i globalizacyjne. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo finansowe przestała być już wyłącznie domeną władz krajowych, a stała się przedmiotem zainteresowania nie tylko całej Unii Europejskiej, lecz także wielu innych organizacji międzynarodowych.

Unia Europejska jako drugi największy i najważniejszy rynek finansowy świata, chcąc sprostać stawianym przed nią wymaganiom i nie dopuścić do powtórki ostatniego kryzysu, postanowiła stworzyć swój własny organ nadzoru finansowego, którego najważniejszym zadaniem jest zapewnienie stabilności finansowej rynku UE. Osiągnąć to chce za pomocą dwóch nowych filarów, które razem mają za zadanie stworzyć nowy organ nadzoru Unii Europejskiej. Filarami tymi są: Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejski System Urzędów Nadzoru Finansowego. Ich harmonijna współpraca powinna zgodnie z oczekiwaniami dać stuprocentowe efekty w postaci niedopuszczenia do przyszłych kryzysów finansowych.

Współpraca pomiędzy tymi dwoma filarami jest nieodzownym elementem nowego modelu nadzoru. Aby bowiem Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego mogła identyfikować wszystkie ewentualne zagrożenia stabilności systemu finansowego Unii Europejskiej, musi w pierwszej kolejności otrzymać dane mikroostrożnościowe od Europejskich Urzędów Nadzoru. Z kolei aby te mogły je dostarczyć, muszą je otrzymać od krajowych organów nadzoru poszczególnych krajów członkowskich oraz od podmiotów działających na tych rynkach.

Nowy kształt struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej jest ewenementem, który nie miał przed sobą żadnego pierwowzoru. Jest to rozwiązanie nowatorskie, które powinno głównie opierać się na pełnej współpracy nie tylko dwóch filarów nowego nadzoru, lecz przede wszystkim wszystkich państw członkowskich. W opinii autorki niniejszego opracowania jest to jedyne w chwili obecnej słuszne rozwiązanie, bowiem tylko dzięki wzajemnej koordynacji rynku finansowego i współpracy wszystkich państw członkowskich możliwe jest stworzenie jednolitego, wspólnego i w pełni zintegrowanego rynku finansowego Unii Europejskiej i ochrona przed ewentualnymi kryzysami finansowymi. Założenia nowego kształtu struktury instytucjonalnej nadzoru finansowego są zatem słuszne, jednakże jak będą się sprawdzać w praktyce, zrewiduje przyszłość.

## Literatura

Abrams R.K., Taylor M., *Issues in the Unification of Financial Sector Supervision*, IMF Working Paper, no WP/00/213, Washington 2000.

- Institutionalna Organizacja Nadzoru Finansowego w Krajach Unii Europejskiej*, NBP, Departament Systemu Finansowego, Warszawa, 6 listopada 2009, [http://www.nbp.pl/systemfinansowy/nadzor\\_finansowy\\_ue.pdf](http://www.nbp.pl/systemfinansowy/nadzor_finansowy_ue.pdf).
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008.
- Komunikat Komisji. Europejski nadzór finansowy*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 27.05.2009, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=com:2009:0252:fin:pl:pdf>.
- Krzyżkiewicz Z., Jaworski W., Puławski M., *Leksykon bankowo-gieldowy*, Poltext, Warszawa 1998.
- Nowakowski J., Famulska T. (red.), *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
- Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego*, Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego; Bazylea, wrzesień 1997, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl).
- Polszakiewicz B., Boehlke J., *Lad instytucjonalny w gospodarce*, Tom I, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:l:2010:331:0001:0011:pl:pdf>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:l:2010:331:0012:0047:pl:pdf>.
- Węclawski J. (red.), *Bankowość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.

## NEW SHAPE OF INSTITUTIONAL STRUCTURE OF BANKING SUPERVISION IN THE EUROPEAN UNION

**Summary:** Progressive integration of financial markets has revealed numerous problems related to supervision of these markets and the crisis of 2007-2009 made EU draw even more attention to this issue. Therefore, the EU decided to create a new shape of the institutional structure of EU bank supervisors. On 1 January 2011 there were created two pillars of the new integrated financial supervision in the EU. These are: the European Systemic Risk Board responsible for monitoring the macro prudential oversight and the European Supervisory Authorities, which are responsible for the micro prudential oversight. According to the assumptions of this new model, these two authorities should strongly cooperate to prevent future financial crises as well as to solve the problems of the integrating EU financial market.

**Keywords:** banking supervisor, models of banking supervisor, effectiveness of banking supervision, financial market integration.