

Postęp prac nad utworzeniem nowej architektury nadzoru finansowego w UE

1. Dotychczasowy przebieg prac legislacyjnych

We wrześniu 2009 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła propozycję pakietu legislacyjnego w sprawie nowej architektury nadzoru finansowego w Unii Europejskiej. Komisja zaproponowała powołanie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB) odpowiedzialnej za nadzór makroostrożnościowy w UE oraz utworzenie, w obszarze nadzoru mikroostrożnościowego, trzech Europejskich Organów Nadzoru (ESAs), w tym Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego (EBA). W październiku 2009 r. KE opublikowała również propozycję tzw. dyrektywy Omnibus I nowelizującej niektóre dyrektywy sektorowe (projekt określa przede wszystkim zakres, w jakim ESAs mogą wykonywać swoje uprawnienia, tj. opracowywać projekty standardów technicznych oraz rozstrzygać spory pomiędzy nadzorcami). Wszystkie projekty Komisji zostały przekazane Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu (PE) do dalszych prac (w dniu 24 września 2009 r. – projekty legislacyjne w sprawie nadzoru makro i mikroostrożnościowego, natomiast w dniu 26 października 2009 r. – projekt dyrektywy Omnibus I).

W wyniku dyskusji prowadzonej na forum grupy roboczej Rady UE, Rada wypracowała wstępnie szerokie porozumienie w sprawie projektów przedstawionych przez Komisję Europejską (w październiku 2009 r. – w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, w grudniu 2009 r. – w odniesieniu do nadzoru mikroostrożnościowego, natomiast w kwietniu 2010 r. - w sprawie dyrektywy Omnibus I)¹. Równoległe do prac w Radzie UE prace nad pakietem legislacyjnym w sprawie nowej architektury nadzoru finansowego prowadzone były w Parlamencie Europejskim – w Komisji ds. Gospodarczych i Monetarnych (ECON). W dniu 10 maja 2010 r. ECON przyjął sprawozdania zawierające znaczące propozycje zmian do projektów KE.

W odniesieniu do propozycji rozporządzenia powołującego ESRB poprawki ECON dotyczyły m.in. zmian instytucjonalnych (w szczególności powierzenia Prezesowi EBC funkcji przewodniczącego ESRB oraz włączenia zewnętrznych podmiotów do organów ESRB), rozszerzenia zadań ESRB, m.in. o ogłaszanie wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej i opracowanie kodu kolorów odzwierciedlających różny poziom ryzyka, a także włączenia Parlamentu Europejskiego w proces przekazywania zaleceń i ostrzeżeń ESRB. W odniesieniu do projektu rozporządzenia ustanawiającego EBA Komisja Parlamentu Europejskiego zaproponowała znaczące wzmocnienie roli tego organu, m.in. poprzez powierzenie EBA zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, identyfikacji transgranicznych instytucji finansowych systemowo ważnych oraz nadzoru finansowego nad ww. instytucjami. ECON zaproponował także powołanie dwóch nowych funduszy: Europejskiego Funduszu Gwarantowania Depozytów oraz Europejskiego Funduszu Stabilności Bankowej². W jego opinii nadzór nad sektorem finansowym UE powinien być znacznie silniejszy niż proponuje Komisja Europejska i Rada UE, aby zapobiec zbyt wolnym i rozdrobnionym reakcjom nadzorczym, jakie miały miejsce w latach 2007-2008. ECON poparł

¹ Zgodnie z procedurą współdecydowania formalne odniesienie się przez Radę UE do projektu Komisji Europejskiej (zakończenie pierwszego czytania w Radzie UE) może mieć miejsce dopiero po sfinalizowaniu prac (głosowaniu) w Parlamencie Europejskim. Niemniej Rada UE może już wcześniej zapoznać PE ze swoją opinią i dążyć do zbliżenia stanowisk obu instytucji.

² *European Deposit Guarantee Fund* oraz *European Banking Stability Fund*.

ściśle zintegrowany system nadzoru, sugerując umieszczenie siedziby wszystkich nowotworzonych organów we Frankfurcie³.

Propozycje ECON w wielu miejscach odbiegają od projektów Komisji Europejskiej oraz kompromisu wypracowanego wstępnie w Radzie UE. Z tego względu, a także z uwagi na determinację wszystkich zainteresowanych stron, tj. Komisji Europejskiej, Rady UE i PE, do jak najszybszego powołania nowych organów (tj. na początku 2011 r.), przedstawiciele ww. instytucji rozpoczęli intensywne rozmowy (tzw. trialog). Ich celem jest wypracowanie kompromisowego tekstu, który byłby możliwy do zaakceptowania zarówno przez PE, jak i przez Radę UE już w pierwszym czytaniu.

Z uwagi na trwające uzgodnienia⁴ zakończenie pierwszego czytania w Parlamencie Europejskim, zaplanowane wstępnie na lipiec 2010 r., zostało przeniesione na wrześniową sesję Parlamentu⁵. Podczas sesji plenarnej w dniu 7 lipca 2010 r. członkowie PE zagłosowali nad zmianami do poszczególnych zapisów projektów legislacyjnych Komisji Europejskiej, odkładając jednak przyjęcie całego dokumentu (projektu rezolucji) na wrzesień br. Pozwoliło to, z jednej strony, na kontynuację rozmów nad kompromisowymi zapisami w ramach trialogu (przyjęcie aktów legislacyjnych w pierwszym czytaniu jest nadal możliwe), z drugiej strony stanowiło wyraźny sygnał dla Rady co do oczekiwań Parlamentu odnośnie do przyszłego kształtu nadzoru finansowego w UE. Przyjęte przez Parlament zmiany do propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej stanowią mandat negocjacyjny dla przedstawicieli PE w dalszych rozmowach z Radą UE i Komisją Europejską.

Podczas posiedzenia Rady ds. Ekonomicznych i Finansowych w dniu 13 lipca 2010 r. członkowie Rady UE wyrazili, ze swojej strony, polityczne poparcie dla kompromisowych propozycji przedstawionych przez Prezydencję belgijską. W ten sposób wzmocnili mandat negocjacyjny Prezydencji w prowadzonym trialogu, pozostawiając jej jednocześnie pewną elastyczność przy formułowaniu konkretnych zapisów. Obecnie kontynuowane są rozmowy między PE, Radą UE i KE.

2. Propozycje zmian Parlamentu Europejskiego do projektów rozporządzeń Komisji Europejskiej w sprawie nadzoru makro i mikroostrożnościowego

Poprawki Parlamentu Europejskiego przyjęte podczas sesji plenarnej w dniu 7 lipca 2010 r. nakreślają kierunek, w jakim może zmierzać ostateczne wrześniowe stanowisko Parlamentu. Należy zauważyć, że w wielu kluczowych kwestiach Parlament podtrzymał poprawki zaproponowane wcześniej przez ECON, co świadczy o poparciu Parlamentu dla wielu daleko idących rozwiązań w tworzeniu nowej architektury nadzoru finansowego w UE. W opinii PE nowe organy powinny być wyposażone w wystarczające uprawnienia umożliwiające zapobieganie przyszłym kryzysom i wzmocnienie jednolitego rynku UE⁶.

Poniżej podsumowano najważniejsze propozycje zmian przedstawione przez PE do projektów Komisji Europejskiej ws. powołania ESRB i EBA.

³ Press release „*MEPs vote to beef up financial supervisory package*”, European Parliament, 10.05.2010.

⁴ Podczas spotkań w ramach trialogu udało się osiągnąć znaczący postęp, ale nie wypracowano ostatecznego porozumienia.

⁵ Zgodnie z informacją PE (*the Legislative Observatory*) debatę zaplanowano w dniu 21 września 2010 r.

⁶ Press release „*Statement from political groups and rapporteurs (7th July 2010): European Parliament pushes for an ambitious agreement on financial supervision package*”, European Parliament, 7.7.2010.

Propozycje Parlamentu Europejskiego w sprawie nadzoru makroostrożnościowego:

• zmiany instytucjonalne:

- włączenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego do Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESFS) - w opinii PE włączenie ESRB do ESFS, złożonego z krajowych organów nadzoru oraz ESAs, zapewni wewnętrzną i zewnętrzną spójność nadzoru finansowego oraz wymianę informacji;
- powierzenie *ex officio* Prezesowi EBC funkcji Przewodniczącego ESRB – w opinii PE potrzebne jest wiarygodne przywództwo nowego organu. Przewodniczący ESRB powinien być powszechnie identyfikowalny i respektowany, a także działać niezależnie w ogólnym europejskim interesie. Dlatego, zdaniem Parlamentu, funkcję tę należy powierzyć (z urzędu) Prezesowi EBC, zgodnie z propozycją Grupy de Larosiere, a nie, jak zaproponowała Komisja Europejska, jednemu z członków Rady Ogólnej EBC;
- rozszerzenie składu organów ESRB o nowych członków posiadających różnorodne doświadczenie – w opinii Parlamentu analiza oparta na opiniach różnych środowisk lepiej przyczyniłaby się do zapobiegania ryzyku. PE proponuje, w szczególności:
 - utworzenie funkcji drugiego wiceprzewodniczącego Zarządu Głównego ESRB (funkcja ta zostałaby powierzona Przewodniczącemu Wspólnego Komitetu Europejskich Organów Nadzoru, tj. Przewodniczącemu jednego z ESAs na zasadzie rotacji);
 - rozszerzenie Zarządu Głównego o 6 dodatkowych niezależnych członków (z prawem głosu⁷) nominowanych przez Zarząd Główny (członków z prawem głosu) na wniosek Wspólnego Komitetu ESAs i posiadających doświadczenie w środowisku naukowym lub w innych sektorach (m.in. w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, związkach zawodowych czy też jako dostawcy lub użytkownicy usług finansowych);
 - zmniejszenie liczby dodatkowych prezesów banków centralnych w Komitecie Sterującym z 5 do 4, przy jednoczesnym rozszerzeniu składu Komitetu o Wiceprezesa EBC i 3 kolejnych członków (spośród ww. 6 niezależnych członków Zarządu Głównego);
 - zastąpienie Technicznego Komitetu Doradczego Doradczym Komitetem Naukowym składającym się m.in. z 9 niezależnych ekspertów o uznanych kompetencjach proponowanych przez Komitet Sterujący w miejsce przedstawicieli banków centralnych, EBC i krajowych organów nadzorczych.

• rozszerzenie zadań ESRB, m.in. poprzez:

- włączenie do zadań ESRB zadania dotyczącego wydawania poufnych ostrzeżeń skierowanych do KE w przypadku ryzyka wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej;
- nałożenie na ESRB obowiązku opracowania kodu kolorów (*colour code*) dla sytuacji o różnym poziomie ryzyka w celu lepszej oceny przez zainteresowane strony charakteru ryzyk zidentyfikowanych przez ESRB – po opracowaniu ww. klasyfikacji, ostrzeżenia i zalecenia ESRB wskazywałyby określoną kategorię ryzyka.

• wzmocnienie odpowiedzialności ESRB wobec PE poprzez:

- równoległe przekazywanie ostrzeżeń i zaleceń skierowanych do konkretnych adresatów nie tylko Radzie UE i ESAs, ale również Parlamentowi Europejskiemu i Komisji Europejskiej;

⁷ W wyniku poprawki zaproponowanej przez PE w Zarządzie Głównym ESRB zasiadałoby 39 członków z prawem głosu (tj. prezes i wiceprezes EBC, prezesi krajowych banków centralnych, członek Komisji Europejskiej, trzej przewodniczący ESAs, a także ww. 6 dodatkowych niezależnych członków) oraz 28 członków bez prawa głosu (po jednym przedstawicielu wysokiego szczebla krajowego organu nadzoru z każdego państwa członkowskiego oraz przewodniczący Komitetu ds. Ekonomicznych i Finansowych).

- włączenie PE do podmiotów informowanych na temat działań podjętych przez adresata zaleceń ESRB;
- **ustanowienie siedziby ESRB i wszystkich ESAs we Frankfurcie.**

Niektóre zmiany zaproponowane przez PE mogą prowadzić do znaczącego ograniczenia roli banków centralnych w pracach ESRB. Wskazuje na to, w szczególności, propozycja rozszerzenia składu Zarządu Głównego i Komitetu Sterującego o osoby zewnętrzne, ograniczenia liczby prezesów krajowych banków centralnych wchodzących w skład Komitetu Sterującego, a także zastąpienia przedstawicieli banków centralnych w Doradczym Komitecie Naukowym (wcześniej Technicznym Komitecie Doradczym) ekspertami wskazanymi przez Komitet Sterujący.

Propozycje Parlamentu Europejskiego w sprawie nadzoru mikroostrożnościowego:

- **rozszerzenie zadań i uprawnień Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego:**

- **w zakresie zarządzania kryzysowego:**

Parlament Europejski proponuje, aby EBA powołał Bankową Jednostkę Restrukturyzacyjną⁸ (*Banking Resolution Unit*), która miałaby wprowadzić i stosować jasno określone sposoby działania w zakresie zarządzania kryzysowego (od procedur wczesnej interwencji do postępowania naprawczego i upadłościowego)⁹. Celem powołanej jednostki miałaby być ochrona stabilności finansowej, zminimalizowanie efektu zarażania oraz ograniczenie kosztów ponoszonych przez podatników. PE proponuje, aby Bankowa Jednostka Restrukturyzacyjna mogła podejmować działania naprawcze w instytucjach znajdujących się w trudnej sytuacji lub decydować o likwidacji niewydolnych instytucji, co byłoby kluczowe dla ograniczenia pokusy nadużycia. Mogłaby również wymagać m.in. modyfikacji wysokości kapitału lub płynności instytucji, rodzaju prowadzonej działalności, poprawy procedur, zmian w zarządzie, zalecać uzyskanie poręczenia, pożyczki oraz wsparcia płynnościowego czy też całościową lub częściową sprzedaż;

- **w zakresie identyfikacji transgranicznych instytucji finansowych ważnych systemowo:**

PE proponuje, aby EBA był uprawniony do określenia, po konsultacjach z ESRB, transgranicznych instytucji finansowych, które, ze względu na ryzyko systemowe, mogłyby wymagać bezpośredniego nadzoru EBA lub działań ww. Bankowej Jednostki Restrukturyzacyjnej. EBA miałby ponadto, we współpracy z ESRB, określić wspólny zestaw wskaźników jakościowych i ilościowych – „Tablicę Ryzyka” (*Risk Dashboard*), służącą jako podstawa do nadania ww. zidentyfikowanym instytucjom oceny nadzorczej. Ocena ta byłaby kluczowym elementem do podjęcia decyzji o bezpośrednim nadzorze lub interwencji w podmiocie znajdującym się w trudnej sytuacji;

- **w zakresie nadzoru finansowego:**

PE proponuje, aby EBA sprawował nadzór nad ww. zidentyfikowanymi transgranicznymi instytucjami finansowymi¹⁰ o znaczeniu systemowym za pośrednictwem krajowych organów nadzorczych;

- **w zakresie systemów gwarantowania depozytów**

PE proponuje, aby EBA przyczyniał się do wzmocnienia europejskiej sieci krajowych systemów gwarantowania depozytów. Celem byłoby zapewnienie właściwego stosowania

⁸ Nazywaną też Działem Awaryjno-Naprawczym ds. Banków.

⁹ Zgodnie z propozycją PE Bankowa Jednostka Restrukturyzacyjna składałaby się z ekspertów wyznaczonych przez Radę Organów Nadzoru EBA posiadających wiedzę i doświadczenie w zakresie restrukturyzacji, transformacji i likwidacji podmiotów finansowych.

¹⁰ Nie zostało wyjaśnione jak Parlament Europejski rozumie pojęcie transgranicznych instytucji finansowych systemowo ważnych.

dyrektywy ws. gwarantowania depozytów (94/19/WE) oraz zharmonizowanego poziomu ochrony deponentów w całej UE.

- PE postuluje, aby wśród zadań i uprawnień EBA znalazły się również **zadania dotyczące ochrony konsumentów i działalności finansowej**, w tym: dokonywanie oceny dostępności i kosztów kredytów dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a także wprowadzanie czasowego zakazu lub ograniczenia pewnych rodzajów transakcji zagrażających właściwemu funkcjonowaniu i integralności rynków finansowych oraz stabilności finansowej UE;

- **utworzenie Europejskiego Funduszu Stabilności Bankowej** (*European Banking Stability Fund*), który miałby wspierać rozwiązywanie sytuacji kryzysowych w przypadku transgranicznych instytucji finansowych zmagających się z trudnościami.

PE proponuje, aby wszystkie zidentyfikowane wcześniej transgraniczne instytucje finansowe o znaczeniu systemowym uczestniczyły w Funduszu¹¹. Fundusz byłby finansowany ze składek ww. instytucji. Wysokość składek byłaby proporcjonalna do poziomu ryzyka ponoszonego przez daną instytucję i udziału w ryzyku systemowym, a także wahań ryzyka ogólnego w czasie zgodnie z „Tablicą Ryzyka”.

- **nadanie EBA wiodącej roli w kolegiach organów nadzorczych** (zgodnie z pierwotną propozycją Komisji Europejskiej EBA miał uczestniczyć w obradach kolegiów organów nadzorczych w charakterze obserwatora);
- **włączenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE w proces przyjmowania standardów technicznych przygotowywanych przez EBA:**
 - do PE i Rady UE przekazywane byłyby projekty standardów przygotowanych przez EBA;
 - w przypadku braku zgody EBA na zmianę lub odrzucenie projektu standardu przez KE Parlament Europejski lub Rada UE mogłyby wezwać właściwego Komisarza i Przewodniczącego EBA na spotkanie w celu wyjaśnienia rozbieżności;
 - PE lub Rada UE mogłyby odwołać uprawnienie KE do przyjmowania standardów lub wyrazić sprzeciw wobec już przyjętych standardów wraz z uzasadnieniem (taki standard nie wchodziłby w życie);
- **wzmocnienie charakteru wytycznych i zaleceń EBA w odniesieniu do stosowania prawa UE**, m.in. poprzez informowanie PE, Rady UE i KE o nadzorcach krajowych niestosujących się do ww. wytycznych i zaleceń;
- **wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w wyborze Przewodniczącego EBA** (na podstawie listy trzech kandydatów przedstawionej przez Komisję Europejską, Parlament Europejski wybierałby jednego kandydata, który następnie zostałby wyznaczony przez Radę Organów Nadzoru EBA);

3. Możliwy przebieg dalszych prac legislacyjnych

Dalszy przebieg prac nad pakietem nadzorczym w dużym stopniu będzie zależał od ostatecznego stanowiska PE wobec propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej. Zakończenie procedury współdecydowania w pierwszym czytaniu mogłoby zostać sfinalizowane w przypadku zgody Rady UE na wszystkie zmiany legislacyjne, jakie Parlament przyjmie w swojej rezolucji podczas sesji plenarnej we wrześniu 2010 r. To, z kolei, w dużej mierze będzie uzależnione od wypracowania do tego czasu przez Radę UE, Komisję Europejską oraz Parlament Europejski kompromisowych

¹¹ Zgodnie z propozycją Parlamentu Europejskiego EBA miałby wpływ na powoływanie organów decyzyjnych Europejskiego Funduszu Stabilności Bankowej. Funduszem administrowałby Zarząd powoływany przez EBA na okres pięciu lat (członkowie Zarządu wybierani spośród kandydatów zaproponowanych przez organy krajowe).

rozwiązań w odniesieniu do najbardziej kontrowersyjnych kwestii¹². Wydaje się, że w przypadku zakończenia procesu legislacyjnego na początku czwartego kwartału 2010 r. (tj. po akceptacji kompromisowego rozwiązania najpierw przez PE na sesji plenarnej, a następnie przez Radę UE) nowe organy mogłyby rozpocząć funkcjonowanie w pierwszych miesiącach 2011 r.

W przypadku braku porozumienia pomiędzy PE i Radą UE należy spodziewać się rozpoczęcia kolejnego etapu procedury współdecydowania (drugiego czytania) i przedłużenia całego procesu legislacyjnego nawet o ok. 8-12 miesięcy. Powołanie nowych organów uległoby tym samym opóźnieniu.

Przygotował: Departament Zagraniczny NBP

Źródło:

Financial supervision: the Council sets out its position with a view to continuing negotiations with the Parliament, Council of the European Union, Brussels, 13 July 2010, 12090/10, PRESSE 205;

MEPs back root-and-branch reform of financial supervision, Press release, European Parliament, 7.7.2010;

MEPs vote to beef up financial supervisory package, Press release, European Parliament, 10.05.2010;

Proposal for a Council Decision entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board, 23.9.2009 COM(2009) 500 final;

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 1998/26/EC, 2002/87/EC, 2003/6/EC, 2003/41/EC, 2003/71/EC, 2004/39/EC, 2004/109/EC, 2005/60/EC, 2006/48/EC, 2006/49/EC, and 2009/65/EC in respect of the powers of the European Banking Authority, the European Insurance and Occupational Pensions Authority and the European Securities and Markets Authority, 26.10.2009 COM(2009) 576 final;

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board, amended on 7 July 2010, European Parliament, Ordinary legislative procedure: first reading, P7_TA-PROV(2010) 0271;

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Banking Authority, amended on 7 July 2010, European Parliament, Ordinary legislative procedure: first reading, P7_TA(2010) 0272;

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board, 23.9.2009 COM(2009) 499 final;

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Banking Authority, 23.9.2009 COM(2009) 501 final;

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Insurance and Occupational Pensions Authority, 23.9.2009 COM(2009) 502 final;

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Securities and Markets Authority, 23.9.2009 COM(2009) 503 final;

Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board, Committee on Economic and Monetary Affairs, European Parliament, A7-0168/2010, 25.5.2010;

Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Banking Authority, Committee on Economic and Monetary Affairs, European Parliament, A7-0166/2010, 3.6.2010;

Statement from political groups and rapporteurs (7th July 2010): European Parliament pushes for an ambitious agreement on financial supervision package, Press release, European Parliament, 7.7.2010.

¹² Przesunięcie głosowania z lipca na wrzesień 2010 r. wskazuje na pewną gotowość Parlamentu Europejskiego do osiągnięcia kompromisu i chęć zakończenia procesu legislacyjnego w pierwszym czytaniu.