PL 2014 nr 05

Sprawozdanie specjalne

Kształtowanie się europejskiego nadzoru bankowego – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w zmieniających się warunkach

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (http://europa.eu).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014

ISBN 978-92-872-0500-1
doi:10.2865/9561

© Unia Europejska, 2014
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

PL 2014 nr 05

Sprawozdanie specjalne

Kształtowanie się europejskiego nadzoru bankowego – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w zmieniających się warunkach

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Spis treści

Punkt

Wykaz skrótów

Glosariusz

I–VIII **Streszczenie**

1–16 **Wstęp**

4–11 Inicjatywy podejmowane przez Komisję od 2008 r.

6–11 Ustanowienie EUNB w ramach systemu nadzoru bankowego opracowanego w 2011 r.

12–16 Postępy w procesie tworzenia unii bankowej w ostatnich latach

14–15 EUNB a utworzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM)

16 Ustanowienie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM)

17–21 **Zakres kontroli i podejście kontrolne**

22–80 **Uwagi**

23–38 Reforma regulacyjna: Komisja przygotowała szeroko zakrojony program prac prawodawczych dotyczących sektora bankowego, a EUNB wniósł swój wkład poprzez opracowanie standardów technicznych i wytycznych

24–27 Komisja opracowywała projekty aktów prawnych w terminie, ale...

28–35 ...EUNB wyznaczono krótkie terminy, czas przeznaczony na konsultacje publiczne był bardzo ograniczony, a Komisja nie dokonała ogólnej oceny skutków

36–38 Ryzyko, że proces podejmowania decyzji przez Radę Organów Nadzoru nie będzie przebiegał optymalnie

39–55 Reforma nadzoru bankowego: EUNB przyczynił się do lepszego nadzoru transgranicznego, nadal istnieją jednak problemy

44–52 Konwergencja praktyk nadzorczych za pośrednictwem kolegiów organów nadzoru uległa poprawie, wciąż ma jednak jedynie ograniczony wymiar

53–55 Rola EUNB w zakresie mediacji była ograniczona ze względu na ograniczenia prawne

Spis treści

56–64 **Reforma nadzoru bankowego: rola EUNB w zakresie testów warunków skrajnych**

56–61 Problemy dotyczące wiarygodności testów warunków skrajnych z 2011 r.

62–64 Dokapitalizowanie w 2012 r. przyczyniło się do odbudowy zaufania

65–74 **Reforma nadzoru bankowego: zasady w dziedzinie ochrony konsumentów i kluczowe systemy zarządzania nie zostały jak dotąd opracowane**

65–72 Minimalne zasoby przeznaczone na ochronę konsumentów i niewielu członków z prawem głosu dysponujących pełnym mandatem w tym zakresie

73–74 EUNB wciąż musi wdrożyć kluczowe systemy wewnętrzne, aby funkcjonować wydajnie i skutecznie

75–80 **Reforma nadzoru bankowego: zmieniająca się rola EUNB**

81–90 **Wnioski i zalecenia**

83 Reforma regulacyjna

84–90 Zmiany w dziedzinie nadzoru bankowego i ich skutki dla roli EUNB w tym zakresie

Załącznik I – Przegląd podejścia kontrolnego

Załącznik II – Kompetencje i działalność EUNB

Załącznik III – Panel ekspertów

Załącznik IV – Inicjatywy legislacyjne objęte przeglądem

Załącznik V – Mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz system gwarantowania depozytów w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie

Załącznik VI – Ramowe zasady naprawy oraz restrukturyzacji banków

Załącznik VII – Bibliografia

Odpowiedź Komisji

Odpowiedź Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego

Wykaz skrótów

04

CEBS: Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego

CRD IV: Czwarta dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych

CRR: rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych

DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług: Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług

EBC: Europejski Bank Centralny

EIOPA: Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych

ERRS: Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego

ESMA: Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych

ESNF: Europejski System Nadzoru Finansowego

EUNB: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego

FED: System Rezerwy Federalnej (USA)

FICOD: dyrektywa w sprawie konglomeratów finansowych

FSB: Rada Stabilności Finansowej

G-20: grupa dwudziestu ministrów finansów i prezesów banków centralnych (G-20)

PKB: produkt krajowy brutto

SRM: jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

SSM: jednolity mechanizm nadzorczy

TARP: program uwolnienia banków od kłopotliwych aktywów

UE: Unia Europejska

Glosariusz

05

Aktywa ważone ryzykiem: suma aktywów i zobowiązań pozabilansowych banku ważona ryzykiem, wykorzystywana w celu ustalenia wysokości wymogu kapitałowego lub (współczynnika adekwatności kapitałowej) w odniesieniu do danej instytucji finansowej.

Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego: komitet organów nadzoru bankowego ustanowiony przez prezesów banków centralnych krajów grupy G-10 w 1974 r. w celu zwiększania zrozumienia głównych zagadnień dotyczących nadzoru oraz w celu poprawy jakości nadzoru bankowego na całym świecie. Komitet opracowuje wytyczne i normy w różnych dziedzinach, np. międzynarodowe standardy adekwatności kapitałowej (regulacje Bazylea, Bazylea II i Bazylea III).

Dług publiczny (określany również mianem długu państwowego): zadłużenie instytucji rządowych na szczeblu centralnym. Kryzys zadłużeniowy występuje w sytuacji, gdy kraje mają trudności lub nie są w stanie spłacić lub zrefinansować długu publicznego bez pomocy zewnętrznej osób trzecich.

Dokapitalizowanie: zmiana struktury kapitałowej (stosunku kapitału własnego do długu) przez podmiot prawny w celu poprawy wskaźnika zadłużenia do kapitału własnego.

Finansowy mechanizm zabezpieczający: mechanizm lub fundusz zapewniający wystarczające środki na sfinansowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych lub innego rodzaju wsparcia, który może zostać wykorzystany jedynie w ostateczności.

Jednolity podręcznik (nadzoru): wspólne zasady umożliwiające zidentyfikowanie, pomiar i analizę ryzyka bankowego oraz wspólne wytyczne w zakresie nadzorczych działań interwencyjnych i działań naprawczych. Podręcznik będzie miał charakter niewiążący i zawierać będzie zestawienie najlepszych praktyk nadzorczych stosowanych w UE.

Jednolity zbiór przepisów: jednolity zestaw zharmonizowanych przepisów ostrożnościowych wiążących w całości i bezpośrednio stosowanych we wszystkich państwach członkowskich UE. Zapewni on jednolite stosowanie regulacji Bazylea III we wszystkich państwach członkowskich, pomoże zlikwidować luki prawne i tym samym przyczyni się do bardziej efektywnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Jednolity zbiór przepisów obejmuje wiążące standardy techniczne, które stanowią uzupełnienie odnośnych instrumentów legislacyjnych.

Kapitał regulacyjny (określany również mianem wymogu kapitałowego lub adekwatności kapitałowej): kwota kapitału ustalona przez organ regulacji finansowej, jaką bank lub inna instytucja finansowa są zobowiązane utrzymać. Wyrażana jest zazwyczaj jako współczynnik adekwatności kapitałowej w odniesieniu do kapitału własnego, który musi zostać utrzymany jako odsetek aktywów ważonych ryzykiem.

Glosariusz

06

Kolegia organów nadzoru: mechanizmy koordynacji działań organów regulacyjnych z różnych państw, sprawujących nadzór nad transgranicznymi grupami bankowymi. Umożliwiają one wymianę informacji pomiędzy organami nadzoru w państwach macierzystych i przyjmujących, planowanie i wykonywanie zadań nadzorczych wspólnie lub w sposób skoordynowany, a także podejmowanie działań przygotowawczych na wypadek wystąpienia sytuacji awaryjnych i reagowanie na takie sytuacje.

Konsultacje publiczne: proces regulacyjny, w ramach którego społeczeństwo ma możliwość wyrażenia swojego zdania na temat kwestii go dotyczących. Celem jest przede wszystkim zwiększenie skuteczności i przejrzystości oraz większe zaangażowanie obywateli w proces stanowienia prawa i kształtowania polityki. Konsultacje są niezbędne, aby dokonać dobrej jakościowo oceny skutków.

Nadzór bankowy: monitorowanie wyników finansowych i działalności banków, tak aby funkcjonowały one w sposób bezpieczny, solidny i zgodnie z przepisami. Nadzór bankowy jest sprawowany przez rządowe organy regulacyjne i ma na celu zapobiegać bankructwom banków.

Nadzór makroostrożnościowy: nadzór koncentrujący się na stabilności całego systemu finansowego, nie zaś na jego elementach składowych. Regulacja makroostrożnościowa jest konieczna, ponieważ pojedyncze przedsiębiorstwa: nawet jeśli działają ostrożnie i zgodnie z zasadami: mogą kolektywnie doprowadzić do destabilizacji systemu, na przykład w sytuacji gdy wszyscy kredytodawcy ograniczą udzielanie pożyczek lub wszystkie przedsiębiorstwa jednocześnie zdecydują się sprzedać aktywa.

Nadzór mikroostrożnościowy: koncentruje się na stabilności poszczególnych elementów składowych systemu finansowego. Główny nacisk położony jest na bezpieczeństwo i solidność poszczególnych instytucji finansowych.

Ocena skutków: szereg następujących po sobie logicznie działań ułatwiających Komisji Europejskiej ocenę nowej inicjatywy pod kątem jej potencjalnych skutków gospodarczych i społecznych oraz wpływu na środowisko. W ramach tego procesu gromadzone są dowody przeznaczone dla decydentów politycznych, świadczące o zaletach lub wadach możliwych rozwiązań politycznych na podstawie oceny potencjalnych skutków tych rozwiązań.

Organ nadzoru w państwie macierzystym: organ odpowiedzialny za nadzór ostrożnościowy w państwie członkowskim UE, w którym dana instytucja finansowa uzyskała licencję na prowadzenie działalności bankowej w UE (państwo macierzyste).

Organ nadzoru w państwie przyjmującym: organ odpowiedzialny za nadzór ostrożnościowy w państwie członkowskim UE, w którym dana instytucja finansowa ma swój oddział, a więc w państwie innym niż państwo macierzyste, które wydało licencję na prowadzenie działalności bankowej w UE.

Glosariusz

Procedura uporządkowanej likwidacji: wszelkie działania podejmowane przez organy publiczne, z udziałem sektora prywatnego lub bez jego udziału, w celu rozwiązania poważnych trudności w instytucji finansowej, która nie jest w stanie utrzymać rentowności działalności i w przypadku której nie ma racjonalnych przesłanek, że może się to zmienić, np. w wyniku jej restrukturyzacji.

Regulacja ostrożnościowa: odpowiednie ramy prawne dotyczące operacji finansowych, mające zapobiegać problemom w sektorze finansowym lub je minimalizować.

Regulacja sektora bankowego: stanowi formę regulacji przyjętej przez rząd, w ramach której na banki nakłada się pewne wymogi i ograniczenia oraz określa się dla nich wytyczne. Taka struktura regulacyjna zapewnia przejrzystość w stosunkach między instytucjami bankowymi a ich klientami. Regulacja sektora bankowego ma charakter ostrożnościowy. Jej celem jest m.in. ograniczenie poziomu ryzyka, na jakie narażeni są wierzyciele banków, ograniczenie ryzyka systemowego (ryzyko wystąpienia zakłóceń w systemie spowodowanych niekorzystnymi warunkami prowadzenia działalności przez banki i prowadzących do fali bankructw lub upadłości dużych banków) oraz ustanowienie zasad uczciwego traktowania klientów.

Rynek finansowy: rynek, na którym osoby fizyczne i prawne obracają aktywami lub zobowiązaniami finansowymi. W jego skład wchodzą rynki pieniężne i kapitałowe.

Test warunków skrajnych: symulacja mająca na celu ocenę zdolności danej instytucji finansowej do radzenia sobie w sytuacji kryzysu gospodarczego. Testy takie przeprowadza się, aby sprawdzić odporność instytucji finansowej w różnych warunkach.

Streszczenie

I

W odpowiedzi na kryzys finansowy Komisja podjęła działania mające na celu ustabilizowanie sektora bankowego poprzez wzmocnienie ram prawnych i nadzoru nad bankami, zwłaszcza w zakresie bankowości transgranicznej. W ramach kompleksowych wniosków dotyczących zmian w przepisach w 2011 r. ustanowiono Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB).

II

Kontrola przeprowadzona przez Trybunał miała na celu ocenę, czy Komisja i EUNB w zadowalający sposób wykonały swoje zadania w zakresie ustanowienia nowych mechanizmów na potrzeby systemu regulacji sektora bankowego i nadzoru nad nim, a także zbadanie skuteczności funkcjonowania tych nowych mechanizmów.

III

Trybunał ustalił, że dokonana przez Komisję reforma prawodawstwa dotyczącego sektora bankowego, jak również utworzenie EUNB oraz podjęte przez Komisję i EUNB działania na rzecz ustanowienia w 2011 r. nowego systemu regulacji sektora bankowego i nadzoru nad nim stanowiły istotne pierwsze kroki w odpowiedzi na kryzys finansowy. Stwierdzono jednak uchybienia dotyczące funkcjonowania tych nowych mechanizmów w odniesieniu do nadzoru nad transgraniczną działalnością bankową, oceny odporności banków w UE oraz działań na rzecz lepszej ochrony konsumentów na rynku produktów i usług finansowych w UE.

IV

Trybunał stwierdził, że w odpowiedzi na kryzys finansowy Komisja i EUNB przygotowały szeroko zakrojony program prac prawodawczych. Komisja opracowywała projekty aktów prawnych w terminie, ale okresy przewidziane na konsultacje publiczne w EUNB oraz DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług były krótkie. Ponadto EUNB wyznaczono krótkie terminy, a pakietowi legislacyjnemu nie towarzyszyła ogólna ocena skutków.

V

W ramach reformy systemu nadzorczego EUNB podjął się roli podmiotu usprawniającego i koordynującego prace krajowych organów nadzoru, przyczyniając się tym samym do lepszego nadzoru transgranicznego nad bankami. Jego rola w zakresie wykonywania zadań dotyczących nadzoru bankowego była jednak pod wieloma względami ograniczona. Nadzór nad bieżącą działalnością banków w dalszym ciągu leży bowiem w gestii krajowych organów nadzoru, a EUNB nie sprawuje bezpośredniego nadzoru nad instytucjami finansowymi. Konwergencja praktyk nadzorczych za pośrednictwem kolegiów organów nadzoru ma jedynie ograniczony wymiar. Kolegia poświęcają zbyt wiele czasu na dyskusje proceduralne zamiast skupić się na kwestiach dotyczących ryzyka.

VI

EUNB nie ma wystarczających uprawnień, by podejmować lub egzekwować decyzje w sprawie konwergencji praktyk nadzorczych i rozwiązywać spory pomiędzy krajowymi organami nadzoru. Choć EUNB poczynił już znaczne starania w tej dziedzinie, jego uprawnienia jako mediatora są ograniczone. Trybunał stwierdził również, że EUNB nie dysponował pełnym mandatem ani wystarczającą liczbą pracowników, by przeprowadzić testy warunków skrajnych w 2011 r. Ogólnie rzecz biorąc, zasoby, jakimi dysponował EUNB na początkowym etapie, nie były wystarczające, aby mógł on wykonać powierzone mu zadania.

Streszczenie

VII

Od jesieni 2014 r. Europejski Bank Centralny (EBC) będzie sprawował nadzór nad sektorem bankowym we wszystkich państwach strefy euro oraz innych państwach członkowskich UE, które wyrażą tym zainteresowanie. Jednolity mechanizm nadzorczy (SSM) będzie się opierać na współpracy między EBC a krajowymi organami nadzoru, przy czym EBC będzie odpowiadać za ogólne funkcjonowanie mechanizmu.

VIII

Zdaniem Trybunału skuteczny ogólnounijny nadzór bankowy wymaga jasnego podziału ról i zakresu odpowiedzialności pomiędzy EUNB, EBC i krajowymi organami nadzoru – zarówno tymi, które uczestniczą w mechanizmie SSM, jak i tymi, które w nim nie uczestniczą. Aby uniknąć ryzyka nakładania się zadań oraz niejasności co do kompetencji poszczególnych organów w niektórych obszarach, Trybunał zaleca, by kwestie te doprecyzowano w przepisach lub w protokołach ustaleń. Trybunał zaleca również, by ustanowić procedury umożliwiające ścisłą i regularną współpracę oraz wymianę informacji pomiędzy tymi organami, ze zwróceniem szczególnej uwagi na okres przejściowy do momentu pełnego wdrożenia mechanizmu SSM.

Wstęp

01
Globalny kryzys, który dotknął sektor finansowy, począwszy od 2007 r., był wynikiem podejmowania nadmiernego ryzyka oraz niekorzystnego rozwoju sytuacji na rynkach finansowych. Kryzys ten spowodował znaczne straty na inwestycjach, w wyniku czego kapitał regulacyjny banków spadł poniżej wymaganego poziomu. Banki straciły możliwość pozyskiwania funduszy na rynkach pieniężnych i kapitałowych. Ponadto, ze względu na sieć ścisłych powiązań w tym sektorze, upadłość jednej dużej instytucji finansowej mogła doprowadzić do bankructwa wielu innych, stanowiąc zagrożenie dla całego systemu finansowego.

02
Aby zapobiec załamaniu systemu bankowego, państwa członkowskie wykorzystały środki publiczne w celu dokapitalizowania swoich banków, a banki centralne zapewniły płynność systemu. W obliczu tej nadzwyczajnej sytuacji instytucje unijne i państwa członkowskie podjęły działania w celu odbudowy zaufania do instytucji finansowych, a następnie przystąpiły do reform regulacyjno-nadzorczych (zob. pkt 4–16).

03
Komisja zatwierdziła pomoc w wysokości 5 bln euro (40,3% unijnego PKB[1]) dla sektora finansowego na lata 2008–2012, głównie w postaci gwarancji i dokapitalizowania. W niektórych państwach członkowskich wielkość udzielonego wsparcia przyczyniła się do kryzysu zadłużeniowego, który z kolei zagroził stabilności finansowej strefy euro. Aby utrzymać tę stabilność, pomocy finansowej udzielano za pośrednictwem różnych mechanizmów wsparcia finansowego ustanowionych w odpowiedzi na kryzys finansowy. Szczegółową chronologię kryzysu i działań podjętych przez UE i państwa członkowskie przedstawiono na ***wykresie 1***.

Inicjatywy podejmowane przez Komisję od 2008 r.

04
W obliczu globalnego kryzysu w sektorze finansowym Komisja podjęła działania mające na celu ustabilizowanie sektora bankowego poprzez:

— wzmocnienie ram prawnych regulujących działalność banków na terenie UE;

— zwiększenie nadzoru nad bankami, zwłaszcza w przypadku bankowości transgranicznej;

— zapewnienie lepszej ochrony konsumentów europejskich na rynku produktów finansowych.

1 COM(2012) 778 final z 21 grudnia 2012 r. i SWD(2012) 443 final z 21 grudnia, s. 29.

05

Od 2008 r. Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług Komisji (DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług) przedstawiła daleko idące wnioski dotyczące zmian w przepisach (zob. ***załącznik IV***), będące w dużej mierze odzwierciedleniem międzynarodowych starań na rzecz stabilizacji światowego systemu finansowego podejmowanych przez grupę krajów G-20 oraz Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Jeden z tych wniosków dotyczył stworzenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB).

Ustanowienie EUNB w ramach systemu nadzoru bankowego opracowanego w 2011 r.

06

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego został ustanowiony 1 stycznia 2011 r.[2] Zastąpił on Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS)[3]. EUNB odgrywa większą rolę w zakresie regulacji i nadzoru oraz w procesie legislacyjnym (zob. ***tabela 1***), a w zakres jego kompetencji wchodzi również ochrona konsumentów[4].

Tabela 1

Mandat CEBS a mandat EUNB: porównanie

	CEBS	EUNB
Kompetencje regulacyjne	Funkcja czysto doradcza Wydawanie niewiążących wytycznych i zaleceń	Opracowywanie projektów standardów technicznych, które po przyjęciu przez Komisję zyskują status przepisów unijnych obowiązujących bezpośrednio w państwach członkowskich
Kompetencje nadzorcze	Uczestnictwo w pracach niektórych kolegiów nadzorczych na zasadzie dobrowolności	Prawo uczestnictwa w pracach wszystkich kolegiów nadzorczych oraz proponowania punktów porządku obrad Rola mediatora w przypadku sporów pomiędzy krajowymi organami nadzoru
Ochrona konsumentów	Nie dotyczy	Propagowanie przejrzystości, prostoty i uczciwości na rynku produktów i usług finansowych w UE

Źródło: analiza Trybunału.

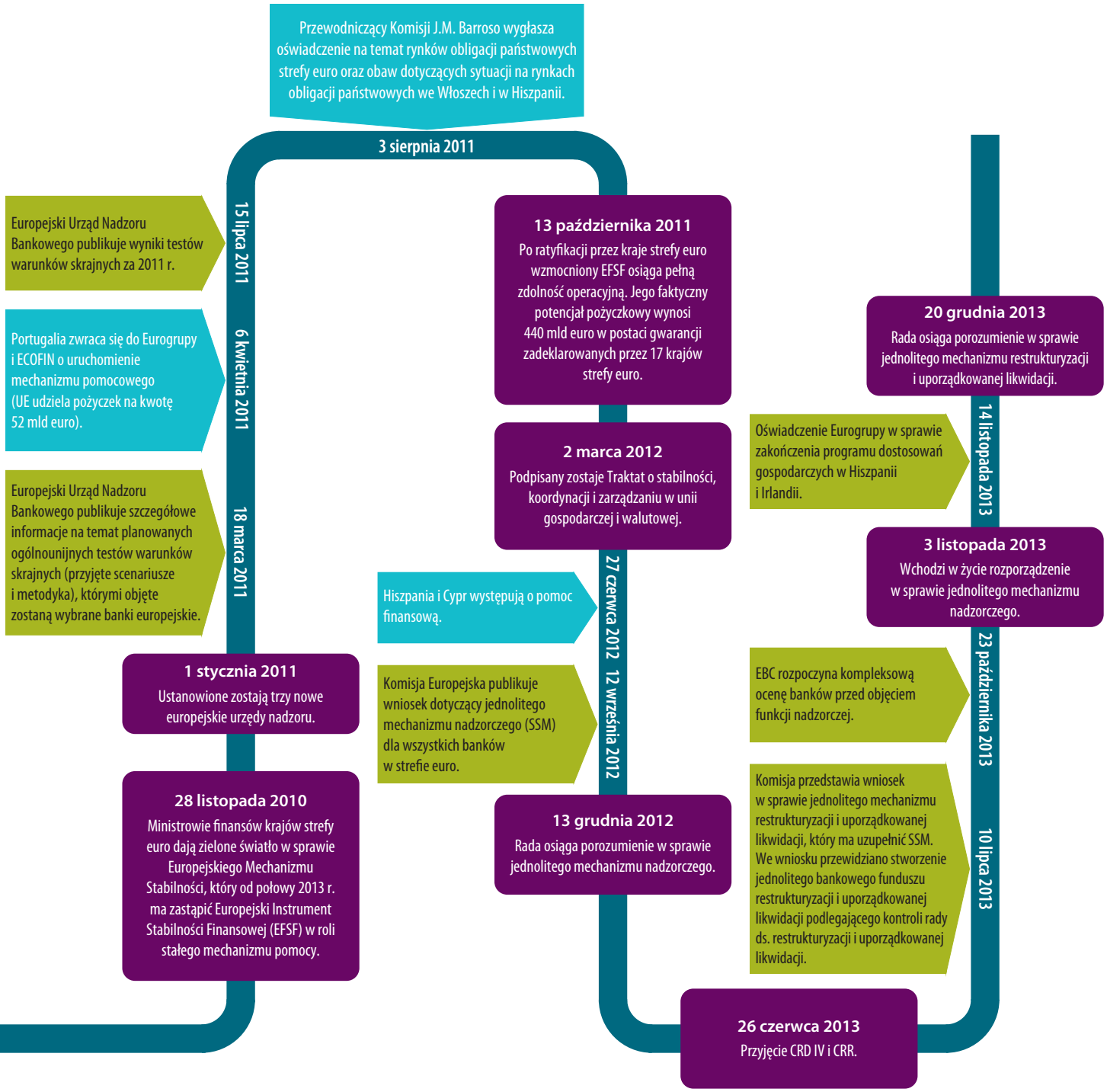
2 Rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 12).

3 Rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.

4 Art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

Wykres 1

Chronologia kryzysu finansowego i działań podjętych przez UE w jego następstwie

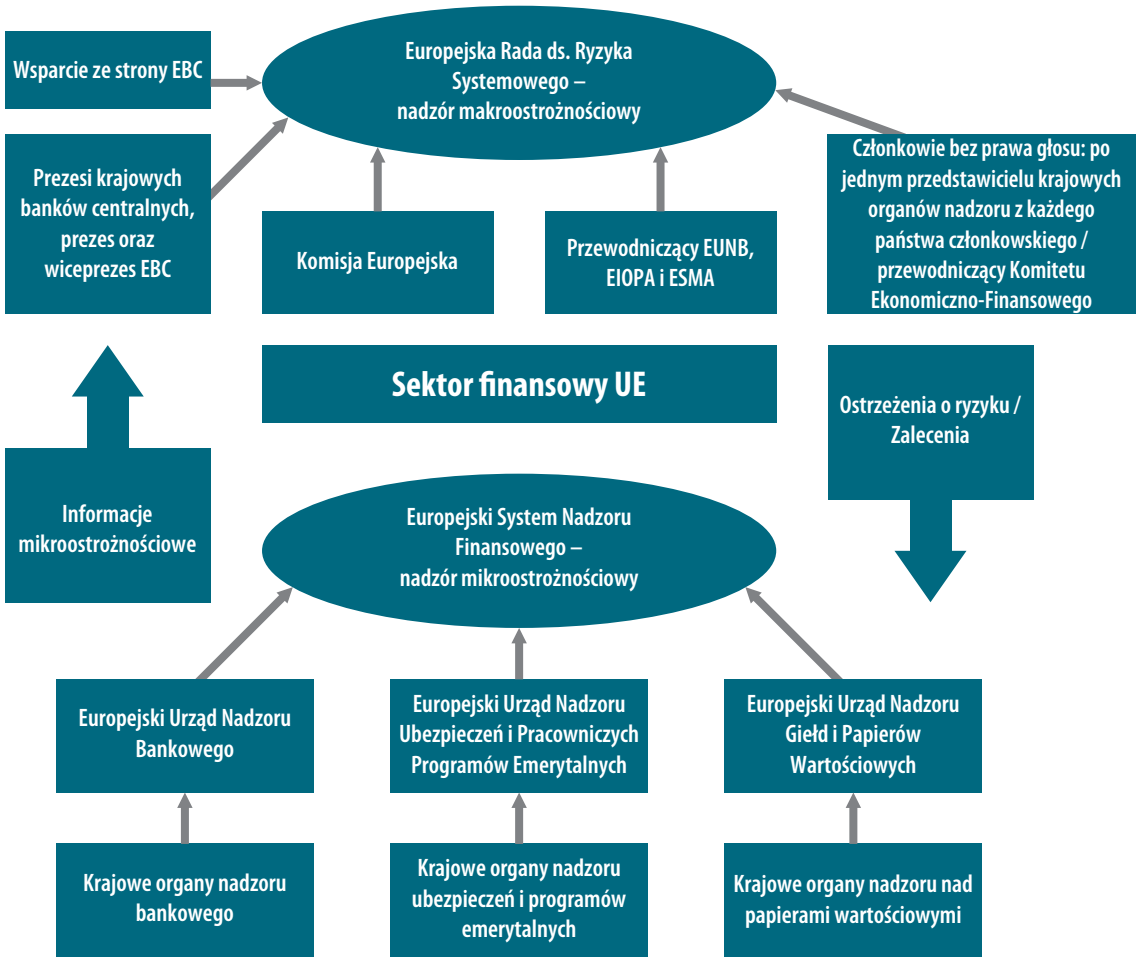

Przewodniczący Komisji J.M. Barroso wygłasza oświadczenie na temat rynków obligacji państwowych strefy euro oraz obaw dotyczących sytuacji na rynkach obligacji państwowych we Włoszech i w Hiszpanii.
3 sierpnia 2011
15 lipca 2011
Europejski Urząd Nadzoru Bankowego publikuje wyniki testów warunków skrajnych za 2011 r.
6 kwietnia 2011
Portugalia zwraca się do Eurogrupy i ECOFIN o uruchomienie mechanizmu pomocowego (UE udziela pożyczek na kwotę 52 mld euro).
18 marca 2011
Europejski Urząd Nadzoru Bankowego publikuje szczegółowe informacje na temat planowanych ogólnounijnych testów warunków skrajnych (przyjęte scenariusze i metodyka), którymi objęte zostaną wybrane banki europejskie.
1 stycznia 2011
Ustanowione zostają trzy nowe europejskie urzędy nadzoru.
28 listopada 2010
Ministrowie finansów krajów strefy euro dają zielone światło w sprawie Europejskiego Mechanizmu Stabilności, który od połowy 2013 r. ma zastąpić Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF) w roli stałego mechanizmu pomocy.
13 października 2011
Po ratyfikacji przez kraje strefy euro wzmocniony EFSF osiąga pełną zdolność operacyjną. Jego faktyczny potencjał pożyczkowy wynosi 440 mld euro w postaci gwarancji zadeklarowanych przez 17 krajów strefy euro.
2 marca 2012
Podpisany zostaje Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej.
27 czerwca 2012
Hiszpania i Cypr występują o pomoc finansową.
12 września 2012
Komisja Europejska publikuje wniosek dotyczący jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM) dla wszystkich banków w strefie euro.
13 grudnia 2012
Rada osiąga porozumienie w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego.
20 grudnia 2013
Rada osiąga porozumienie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
14 listopada 2013
Oświadczenie Eurogrupy w sprawie zakończenia programu dostosowań gospodarczych w Hiszpanii i Irlandii.
3 listopada 2013
Wchodzi w życie rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego.
23 października 2013
EBC rozpoczyna kompleksową ocenę banków przed objęciem funkcji nadzorczej.
10 lipca 2013
Komisja przedstawia wniosek w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który ma uzupełnić SSM. We wniosku przewidziano stworzenie jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podlegającego kontroli rady ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
26 czerwca 2013
Przyjęcie CRD IV i CRR.

07

EUNB stanowi część Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF), który został utworzony w 2011 r., aby zapewnić nadzór mikroostrożnościowy. Głównym celem ESNF jest działanie na rzecz zapewniania krótko-, średnio- i długoterminowej stabilności systemu finansowego z korzyścią dla gospodarki Unii, jej obywateli i przedsiębiorstw. Na ESNF składają się EUNB, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA), które – we współpracy z krajowymi organami nadzorczymi – odpowiadają za nadzór mikroostrożnościowy. Wraz z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego odpowiedzialną za nadzór makroostrożnościowy organy te tworzą europejski system nadzoru (zob. ***wykres 2***).

Wykres 2

Europejski system nadzoru ustanowiony w 2011 r.



Źródło: EBC.

08
Główne zadania EUNB w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich polegają na:

— opracowaniu jednolitego zbioru przepisów i tym samym przyczynieniu się do ustanowienia wspólnych standardów i praktyk regulacyjnych i nadzorczych o wysokiej jakości;

— przyczynianiu się do spójnego stosowania prawnie wiążących aktów unijnych;

— wspieraniu i ułatwianiu delegowania zadań i kompetencji pomiędzy właściwymi organami;

— monitorowaniu i ocenianiu zmian na rynku w obszarze podlegającym jego kompetencjom;

— wzmacnianiu ochrony deponentów i inwestorów;

— przyczynianiu się do konsekwentnego i spójnego funkcjonowania kolegiów organów nadzoru;

— propagowaniu przejrzystości, prostoty i uczciwości na całym wewnętrznym rynku konsumenckich produktów i usług finansowych.

09
Choć w porównaniu z CEBS Europejski Urząd Nadzoru Bankowego ma większe kompetencje w zakresie nadzoru w UE (zob. pkt 6), nadzór nad bieżącą działalnością banków w dalszym ciągu leży w gestii krajowych organów nadzoru. EUNB nie sprawuje bezpośredniego nadzoru nad instytucjami finansowymi. Europejski mechanizm nadzoru bankowego opiera się m.in. na współpracy pomiędzy organami nadzoru w państwach macierzystych i przyjmujących, które wymieniają się informacjami za pośrednictwem kolegiów nadzorczych w celu uzyskania całościowego obrazu ekspozycji na ryzyko w danym banku.

10
EUNB jest finansowany w 60% ze środków krajowych organów nadzoru, a w 40% z budżetu UE. W 2012 r. jego roczny budżet wyniósł 20,7 mln euro (wobec 12,7 mln euro w 2011 r.). Zasoby kadrowe EUNB są ograniczone – w 2012 r. zatrudniał on 94 pracowników. Przy wykonywaniu swoich zadań EUNB jest w dużej mierze uzależniony od pracowników krajowych organów nadzoru (ekspertów krajowych lub krótkoterminowej pomocy przy konkretnych zadaniach), jak również od pracowników kontraktowych.

11
Regulacja usług finansowych podlega procedurze współdecyzji z udziałem Rady i Parlamentu Europejskiego (art. 294 TFUE: zwykła procedura ustawodawcza). Oznacza to, że nowe rozporządzenia i dyrektywy są przyjmowane wspólnie przez Radę i Parlament. Komisja zatwierdza projekty standardów technicznych opracowanych przez EUNB w drodze aktów wykonawczych lub aktów delegowanych, jak zostało to określone w danym rozporządzeniu lub dyrektywie (zob. również pkt 29–30).

Postępy w procesie tworzenia unii bankowej w ostatnich latach

12

W obliczu utrzymującego się kryzysu finansowego w 2012 r. szefowie państw i rządów krajów strefy euro uzgodnili dalsze działania mające na celu ulepszenie regulacji sektora bankowego i nadzoru nad nim[5]. Zdecydowano, że należy opracować „konkretny, opatrzony terminami plan działania, który będzie prowadził do utworzenia faktycznej unii gospodarczej i walutowej", obejmujący konkretne wnioski na rzecz zachowania jedności i integralności jednolitego rynku usług finansowych[6]. Unia bankowa stanowi jeden z elementów planu działania przedstawionego przez przewodniczącego Rady Europejskiej w dniu 26 czerwca 2012 r.

13

Na unię bankową składają się następujące elementy (zob. ***tabela 2***):

5 29 czerwca 2012 r., szczyt państw strefy euro.

6 „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej", sprawozdanie przygotowane przez przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuya, 26 czerwca 2012 r., s. 7 oraz „Plan działania na rzecz unii bankowej", COM(2012) 510 z 12 września 2012 r.

Tabela 2

Elementy unii bankowej i ich status

Element	Status	Opis
Jednolity mechanizm nadzorczy (zob. pkt 14–15)	W dniu 15 października 2013 r. Rada przyjęła przepisy ustanawiające jednolity mechanizm nadzorczy (SSM).	W ramach SSM Europejski Bank Centralny (EBC) wraz z krajowymi organami nadzoru będzie sprawował nadzór nad sektorem bankowym we wszystkich krajach strefy euro oraz innych państwach członkowskich UE, które wyrażą zainteresowanie udziałem w tym mechanizmie. EBC obejmie pełne funkcje nadzorcze w dniu 4 listopada 2014 r.
Zintegrowane ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej	W grudniu 2013 r. Rada i Parlament Europejski osiągnęły porozumienie w sprawie ramowych zasad naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.	Ramy te mają umożliwić zarządzanie bankami w trudnej sytuacji finansowej oraz w razie konieczności zapewnić, by upadające banki były likwidowane w przewidywalny i efektywny sposób, przy minimalnym zaangażowaniu środków publicznych. Organem odpowiedzialnym za stosowanie tych zasad będzie – po uruchomieniu – jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
	W dniu 20 marca 2014 r. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM). 15 kwietnia 2014 r. w Parlamencie odbyło się pierwsze czytanie wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego mechanizm SRM dla banków będących na progu upadłości. Po ostatecznym przyjęciu tekstu Rada Unii Europejskiej przyjmie rozporządzenie bez dalszych dyskusji.	Rada i Parlament uzgodniły powołanie Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji dysponującej szerokimi uprawnieniami w razie likwidacji banku. Rada ta lub EBC sprawujący funkcję nadzorczą nad sektorem bankowym będą mogły podjąć decyzję o rozpoczęciu restrukturyzacji banku znajdującego się na progu upadłości. W porozumieniu przewidziano również stworzenie funduszu na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji finansowanego z podatku bankowego. Fundusz ten początkowo będzie się składać z pul krajowych, które w ciągu ośmiu lat zostaną stopniowo połączone. Jednolitym mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostaną objęte wszystkie banki w państwach członkowskich uczestniczących w mechanizmie.
Wspólny system gwarantowania depozytów	Organy prawodawcze uzgodniły, że każde państwo członkowskie powinno ustanowić częściowo prefinansowany system gwarancji depozytów do kwoty 100 000 euro.	Obecnie istnieją jedynie krajowe systemy gwarancji depozytów. W momencie przeprowadzania kontroli Komisja nie przedstawiła jeszcze wniosku w sprawie wspólnego europejskiego systemu gwarantowania depozytów[7].
Jednolity zbiór przepisów	EUNB od momentu powstania dąży do opracowania jednolitego zbioru przepisów. Prace w tym zakresie trwały również w 2013 r.	W 2012 r. do konsultacji publicznych przedłożono sześć dokumentów zawierających wytyczne, cztery dokumenty robocze, 16 dokumentów konsultacyjnych i 23 projekty standardów technicznych. Informacje uzyskane w ten sposób zostały wykorzystane np. w pracach nad czwartą dyrektywą w sprawie wymogów kapitałowych (zob. pkt 29).

7 Obecnie obowiązująca dyrektywa (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r. zmieniająca dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty (Dz.U. L 68 z 13.3.2009, s. 3)) zapewnia gwarancję depozytów do kwoty 100 000 euro we wszystkich państwach członkowskich. W lipcu 2010 r. Komisja przyjęła wniosek legislacyjny w sprawie gruntownej rewizji tej dyrektywy, mający na celu harmonizację i uproszczenie krajowych systemów gwarancji depozytów, zapewnienie szybszych wypłat oraz poprawę finansowania tych systemów. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 27–28 czerwca 2013 r. przywódcy UE wezwali do przyjęcia tego wniosku do końca roku.

EUNB a utworzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM)

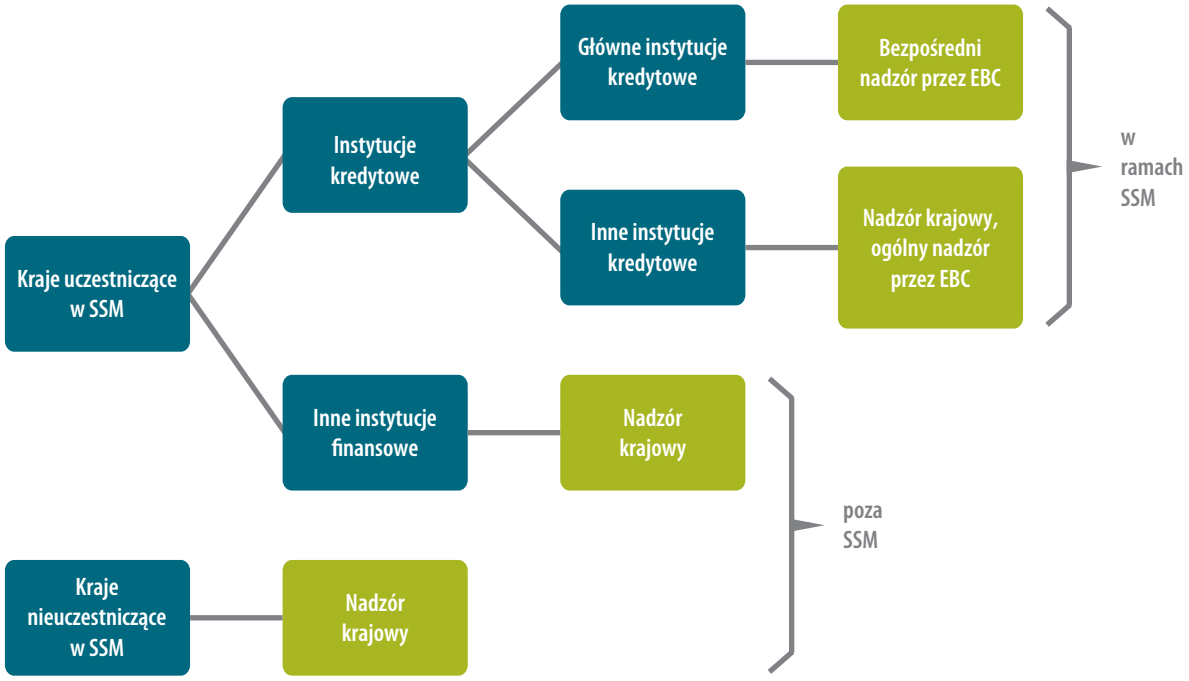
14
W październiku 2013 r. Rada zatwierdziła rozporządzenie przyznające Europejskiemu Bankowi Centralnemu uprawnienia do nadzorowania sektora bankowego. Zatwierdziła również zmiany do rozporządzenia w sprawie EUNB[8]. W rozporządzeniu dotyczącym EBC przewidziano, że Bank będzie współpracował z krajowymi organami nadzoru. Jednocześnie powierzono mu jednak odpowiedzialność za ogólne funkcjonowanie jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM). EBC będzie sprawował bezpośredni nadzór nad bankami o największym znaczeniu systemowym w strefie euro, podczas gdy nadzór nad pozostałymi bankami pozostanie w gestii krajowych organów nadzoru, wykonujących zadania, których nie powierzono EBC, dotyczące np. ochrony konsumentów czy oddziałów banków z państw trzecich.

15
Po utworzeniu mechanizmu SSM rola regulacyjna EUNB nie powinna zasadniczo ulec zmianie (zob. pkt 76). Są jednak obszary dotyczące nadzoru, w których w wyraźny sposób trzeba określić podział obowiązków między EUNB a EBC (zob. pkt 77–80).

8 Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi – „rozporządzenie w sprawie SSM" (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63).
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013 (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 5).

Wykres 3

Europejski nadzór finansowy po wprowadzeniu SSM



Źródło: Na podstawie modelu opracowanego przez Królewski Instytut Stosunków Międzynarodowych EGMONT.

Ustanowienie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM)

16

W dniu 20 marca 2014 r. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM). Projekt rozporządzenia uzgodniony przez Parlament Europejski i Radę przewiduje utworzenie rady ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, mającej szerokie uprawnienia w dziedzinie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Po otrzymaniu powiadomienia z Europejskiego Banku Centralnego, że bank jest w trakcie upadłości lub jest zagrożony upadłością, albo też z własnej inicjatywy, rada obejmowałaby ten bank programem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Określałaby również, jak korzystać z instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i z funduszu utworzonego na te cele (więcej informacji na temat ramowych zasad restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz określonych przez Radę Stabilności Finansowej „Kluczowych właściwości skutecznych mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji" – zob. ***załącznik VI***).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

17
Przeprowadzona przez Trybunał kontrola miała na celu:

— ocenę, czy Komisja i EUNB w zadowalający sposób wykonały swoje zadania w zakresie stworzenia nowych mechanizmów na potrzeby ustanowionego w 2011 r. systemu regulacji sektora bankowego i nadzoru nad nim;

— zbadanie skuteczności funkcjonowania tych nowych mechanizmów w zakresie nadzorowania transgranicznej działalności bankowej, oceny odporności banków w UE oraz działań na rzecz lepszej ochrony konsumentów na rynku produktów i usług finansowych w UE.

18
Kontrola obejmowała działania DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług w zakresie opracowywania aktów prawnych dotyczących sektora finansowego, monitorowania wdrażania tych aktów i oceny ich skutków, jak również działalność EUNB w zakresie regulacji, nadzoru oraz ochrony konsumentów. Prace kontrolne w siedzibach tych organów przeprowadzono w 2012 r. i na początku 2013 r.

19
Kontrola obejmowała wizyty w celu uzyskania informacji w krajowych organach nadzoru, bankach centralnych i zrzeszeniach banków w sześciu państwach członkowskich[9]. Kontrolerzy odbyli także wizyty w ESMA, EIOPA, ERRS i w Europejskim Banku Centralnym. Spotkali się również z przedstawicielami organów nadzoru i regulacji sektora bankowego w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie (zob. ***załącznik I pkt 6 lit. c)***). Wstępne ustalenia zostały przedyskutowane z zespołem ekspertów (zob. ***załącznik III***). Dokonano również przeglądu literatury fachowej dotyczącej przyszłego systemu nadzoru bankowego (zob. ***załącznik VII***).

20
Na podstawie przeprowadzonych prac kontrolnych Trybunał sporządził sprawozdanie na temat istotnych faktów i rozważył, jakie wnioski sformułowane w trakcie kontroli mogłyby mieć znaczenie dla nadzoru bankowego w ramach SSM.

21
Podejście kontrolne i metody gromadzenia dowodów zostały opisane szczegółowo w ***załączniku I***.

9 Republika Czeska, Niemcy, Hiszpania, Francja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

Uwagi

22

Zapoznając się z niniejszymi uwagami, należy mieć na względzie, że odnoszą się one do okresu pełnego wyzwań dla całego europejskiego sektora bankowego oraz że w okresie objętym kontrolą EUNB dopiero rozpoczynał działalność.

Reforma regulacyjna: Komisja przygotowała szeroko zakrojony program prac prawodawczych dotyczących sektora bankowego, a EUNB wniósł swój wkład poprzez opracowanie standardów technicznych i wytycznych

23

Termin *regulacja* odnosi się do zbioru wiążących przepisów wydanych przez organ publiczny lub instytucję prywatną działającą w oparciu o mandat publiczny. Przepisy te są stosowane przez wszystkie organy regulacyjne w ramach wykonywanych przez nie funkcji. W obszarze usług finansowych obejmują one przepisy ostrożnościowe regulujące rynek (mające zapobiec powstawaniu podmiotów o wątpliwej reputacji lub podmiotów, które nie dysponują niezbędnymi zasobami finansowymi na potrzeby operacji, jakie zamierzają realizować), jak również przepisy mające na celu kontrolę ryzyka związanego z działalnością finansową, dotyczące ładu korporacyjnego, systemów kontroli wewnętrznej oraz prowadzenia działalności i metod nadzoru[10].

Komisja opracowywała projekty aktów prawnych w terminie, ale...

24

Aby zapewnić terminowe ukończenie projektu, właściwe zarządzanie czasem powinno obejmować następujące procesy: określenie i uszeregowanie działań, oszacowanie zasobów i czasu potrzebnego na wykonanie działań, sporządzenie harmonogramu działań i kontrola jego przestrzegania[11].

25

Grupa krajów G-20 i Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego odgrywają wiodącą rolę w pracach na rzecz uregulowania sektora usług finansowych w sposób bardziej rygorystyczny i skoordynowany globalnie. Komisja uczestniczyła w negocjacjach na temat przepisów dotyczących sektora finansowego prowadzonych na forum G-20 i Komitetu Bazylejskiego. Jednym z najistotniejszych osiągnięć globalnych w tej kwestii jest porozumienie (Bazylea III), zgodnie z którym instytucje finansowe powinny zwiększyć poziom kapitału na zabezpieczenie przed ryzykiem finansowym i w ten sposób zapewnić większą stabilność na rynkach finansowych. W odpowiedzi na kryzys finansowy Komisja przygotowała szeroko zakrojony program prac prawodawczych. Aby wdrożyć pakiet Bazylea III w UE, DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług opracowała czwartą dyrektywę w sprawie wymogów kapitałowych i odnośne rozporządzenie (CRD IV/CRR). Inne istotne wnioski Komisji dotyczące regulacji sektora bankowego przedstawiono w zarysie w ***załączniku IV***.

10 Na podstawie definicji przyjętej przez Bank Światowy w publikacji *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator*, Bank Światowy, Waszyngton, 2006.

11 Instytut Zarządzania Projektami, Project Management Body of Knowledge (Korpus wiedzy w zakresie zarządzania projektami), rozdział 6 – Zarządzanie czasem, wyd. 4, 2008.

26

W ***tabeli 3*** pokazano, ile czasu Komisja potrzebuje na poszczególne etapy prac nad dyrektywą lub rozporządzeniem oraz ile zajmuje proces przyjęcia aktów prawnych.

Tabela 3

Czas trwania poszczególnych kluczowych etapów procesu opracowywania przepisów prawnych

Etap	CRD II	CRD III	CRD IV – dyrektywa i rozporządzenie	Dyrektywa ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych	System gwarantowania depozytów	Przegląd dyrektywy w sprawie konglomeratów finansowych	Przegląd dyrektywy dotyczącej rachunkowości	Przegląd dyrektywy w sprawie przejrzystości	Średni okres w tygodniach
Prace przygotowawcze	37	7	100	77	69	63	108	69	66
Formalne konsultacje pomiędzy służbami	7	6	8	2	4	3	3	3	5
Ostateczne przygotowanie przepisów	2	0	0	1	1	3	20	8	4
Przyjęcie przez kolegium	4	1	1	1	2	4	1	5	2
Przyjęcie przez Parlament i Radę	50	71	104	nieprzyjęta	nieprzyjęty	65	85	85	77

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

27

Ogólnie rzecz biorąc, DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług sporządzała wnioski legislacyjne w terminie. Trybunał ustalił, że w większości przypadków planowane i faktyczne terminy przyjęcia przepisów były identyczne. Z porównania faktycznych i planowanych dat przyjęcia wniosków legislacyjnych wynika, że w trakcie kryzysu finansowego prace nad tymi wnioskami w DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług przebiegały terminowo. Ponadto kolegium komisarzy szybko przyjmowało wnioski przekazywane przez DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług (średnio w ciągu 2,4 tygodnia).

…EUNB wyznaczono krótkie terminy, czas przeznaczony na konsultacje publiczne był bardzo ograniczony, a Komisja nie dokonała ogólnej oceny skutków

EUNB wyznaczono krótkie terminy

28
EUNB odgrywa istotną rolę na etapie przygotowawczym w procesie legislacyjnym, a jego zadania regulacyjne oraz terminy są określone w przepisach. EUNB opracowuje standardy techniczne zawierające szczegółowe informacje o charakterze technicznym, które uzupełniają przepisy dotyczące usług finansowych. Standardy te są następnie zatwierdzane przez Komisję w celu nadania im wiążącej mocy prawnej.

29
Komisja po raz pierwszy przedstawiła wniosek dotyczący czwartej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych i odnośnego rozporządzenia w lipcu 2011 r. Komisja, Rada i Parlament Europejski osiągnęły porozumienie w kwestii tych aktów w marcu 2013 r. 16 kwietnia 2013 r. Parlament Europejski zatwierdził wniosek w sprawie CRD IV ze zmianami, a dyrektywa w ostatecznej formie weszła w życie z dniem 17 lipca 2013 r. Termin jej wdrożenia wyznaczono na 1 stycznia 2014 r., a więc rok później niż początkowo planowano.

30
Na mocy CRD IV i CRR Europejski Urząd Nadzoru Bankowego był upoważniony do opracowania ponad 100 projektów regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych. We wnioskach Komisji w sprawie CRD IV/CRR z lipca 2011 r. zobowiązano EUNB do opracowania większości tych standardów do 1 stycznia 2013 r., czyli do zakładanego wówczas dnia rozpoczęcia stosowania CRD IV/CRR. Ponieważ termin ukończenia prac przez EUNB nie uległ zmianie, Urząd był zmuszony kontynuować prace nad standardami technicznymi w oparciu o projekt wniosku Komisji, choć istniało ryzyko, że zmiany w tekście dyrektywy lub rozporządzenia spowodują konieczność zmodyfikowania standardów. W trakcie negocjacji na temat wniosków dotyczących CRD IV/CRR EUNB nie został zaproszony do udziału w procesie legislacyjnym w roli obserwatora, w związku z czym nie miał możliwości wyrażenia w sposób systemowy swojej opinii na temat uprawnień i terminów w ramach procesu legislacyjnego.

Okresy przewidziane na konsultacje publiczne były krótkie

31
Komisja i EUNB przewidują standardowy okres na konsultacje publiczne. Do 2012 r. wynosił on 8 tygodni, a od 2012 r. został wydłużony do 12 tygodni[12].

32
W trakcie prac nad wnioskami legislacyjnymi zarówno Komisja, jak i EUNB prowadzą konsultacje z zainteresowanymi podmiotami na różne sposoby. Istotną rolę w tym procesie odgrywają konsultacje publiczne.

12 Takie unormowanie nie ma charakteru wiążącego, uznaje się jednak, że jest ono konieczne, aby zainteresowane podmioty zewnętrzne mogły odpowiednio ustosunkować się do projektów wniosków legislacyjnych.

– COM(2002) 277 final z 5 czerwca 2002 r. „W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu – Zasady ogólne i minimalne standardy na potrzeby konsultacji Komisji z zainteresowanymi stronami". Od 2012 r. okres wydłużono do 12 tygodni.

– EUNB, *Publiczne oświadczenie w sprawie praktyk konsultacyjnych*, 25 września 2012 r., pkt 3 ust. 3.

Uwagi

33
Kontrola Trybunału wykazała, że w kilku przypadkach zarówno w Komisji, jak i w EUNB okres przewidziany na konsultacje z podmiotami zewnętrznymi był krótki. Przykładowo czas przeznaczony przez Komisję na konsultacje w sprawie CRD II, CRD III i CRD IV/CRR wynosił średnio 4,8 tygodnia. W 11 przypadkach przeanalizowanych przez Trybunał za 2012 r. średni okres na konsultacje wyznaczony przez EUNB wynosił 8,7 tygodnia. Tak krótkie terminy (zob. pkt 28–30) oznaczają, że Komisja i EUNB nie zastosowały się do przyjętych przez siebie dobrych praktyk, jeśli chodzi o termin, w jakim zainteresowane podmioty mogą przekazać swoje opinie. Przekłada się to na ryzyko, że liczba odpowiedzi będzie niewielka lub że przekazane odpowiedzi nie będą wystarczająco wnikliwe, zwłaszcza w przypadku zrzeszeń banków, co z kolei może negatywnie wpłynąć na jakość wniosków legislacyjnych.

Komisja nie dokonała ogólnej oceny skutków pakietu legislacyjnego

34
W przypadku wszystkich inicjatyw Komisji o znaczących konsekwencjach, w tym wniosków dotyczących aktów delegowanych i wykonawczych, powinna być przeprowadzana ocena skutków. W jej ramach należy zbadać potencjalne efekty nowych przepisów lub wniosków w sprawie działań politycznych na polu gospodarczym (w tym pod względem wpływu na konkurencję) i społecznym oraz w dziedzinie ochrony środowiska[13].

35
Od początku kryzysu finansowego Komisja przedstawiła wiele wniosków legislacyjnych dotyczących sektora bankowego, rynków papierów wartościowych oraz ubezpieczeń i emerytur (zob. ***załącznik IV***). Prace nad tymi wnioskami i ocena ich skutków przebiegały równolegle. Komisja nie dokonała jednak jak dotąd międzysektorowej oceny skumulowanych skutków, jakie ów pakiet wniosków dotyczących instytucji finansowych będzie miał dla rynków finansowych.

Ryzyko, że proces podejmowania decyzji przez Radę Organów Nadzoru nie będzie przebiegał optymalnie

36
Członkowie Rady Organów Nadzoru powinni działać niezależnie i wyłącznie w interesie Unii[14].

37
Rada Organów Nadzoru to główny organ decyzyjny EUNB[15]. W jej skład wchodzą szefowie krajowych organów publicznych właściwych w zakresie nadzoru nad instytucjami kredytowymi z 28 państw członkowskich. Jak wynika z przepisów, członkowie Rady Organów Nadzoru powinni działać niezależnie i obiektywnie w wyłącznym interesie Unii. Zasady funkcjonowania Rady Organów Nadzoru (posiedzenia, zasady głosowania) określono w szczegółowym regulaminie[16].

13 SEC(2009) 92 z 15 stycznia 2009 r.

14 Motyw 52 i art. 42 rozporządzenia w sprawie EUNB.

15 Art. 40–44 rozporządzenia w sprawie EUNB (mianowanie przewodniczącego, powoływanie zespołu mediacyjnego, mianowanie członków Bankowej Grupy Interesariuszy, przyjmowanie opinii, zaleceń i decyzji itp.).

16 Przyjętym w styczniu 2011 r. i zmienionym w lipcu 2012 r.

38

Przedstawiciele EUNB i krajowych organów nadzoru stwierdzili w trakcie spotkań z kontrolerami Trybunału, że członkowie Rady Organów Nadzoru reprezentowali w głównej mierze interesy narodowe. Trybunał odnotował, że na posiedzeniu Rady Organów Nadzoru w lutym 2013 r. większość członków reprezentowała stanowiska krajowe zamiast zaproponować podejście dla całej UE. Jest to sprzeczne z celem określonym w przepisach.

Reforma nadzoru bankowego: EUNB przyczynił się do lepszego nadzoru transgranicznego, nadal istnieją jednak problemy

39

Nadzór bankowy polega na monitorowaniu wyników finansowych i działalności banków, tak by funkcjonowały one w sposób bezpieczny, solidny i zgodnie z przepisami. Nadzór bankowy jest sprawowany przez rządowe organy regulacyjne i ma na celu zapobiegać bankructwom banków[17]. Obecnie w Unii Europejskiej (przed wprowadzeniem SSM) nadzór nad bankami transgranicznymi o złożonej strukturze odbywa się w drodze dialogu i współpracy pomiędzy organami regulacyjnymi w państwach macierzystych i przyjmujących, których przedstawiciele spotykają się regularnie – wraz z przedstawicielami EUNB – na forum kolegiów organów nadzoru.

40

W związku z szybko postępującą integracją rynków usług finansowych w UE oraz rozpowszechnieniem koncepcji bankowości uniwersalnej, przed wybuchem kryzysu banki rozwinęły w dużym stopniu działalność transgraniczną na terenie UE, jak i na całym świecie, która charakteryzowała się wysokim ryzykiem. Nadzór nad sektorem bankowym w dalszym ciągu sprawowany był jednak na szczeblu krajowym[18].

41

Choć Europejski Urząd Nadzoru Bankowego ma większe kompetencje w zakresie nadzoru w UE w porównaniu ze swoim poprzednikiem (CEBS), nie sprawuje on bezpośredniego nadzoru nad instytucjami finansowymi (zob. pkt 9). EUNB odgrywa znaczącą rolę w zakresie opracowywania i zapewniania spójnego stosowania jednolitego zbioru przepisów mającego zastosowanie do wszystkich państw członkowskich. Przyczynia się również do większej konwergencji praktyk nadzorczych w całej Unii Europejskiej.

42

EUNB stworzył departament nadzoru, który składa się z dwóch działów: działu analizy ryzyka i działu ds. koordynacji współpracy pomiędzy państwem macierzystym a państwem przyjmującym. Dział ds. koordynacji odpowiada za współpracę z kolegiami organów nadzoru i uczestniczy w posiedzeniach 44 największych kolegiów oraz monitoruje ich pracę. Ponadto sporządza on analizy tematyczne oraz usprawnia konwergencję praktyk nadzorczych. Dział ten cierpi na niedobór personelu: w okresie objętym kontrolą pracowało w nim zaledwie sześć osób. Dział analizy ryzyka zajmuje się testami warunków skrajnych (zob. pkt 59) i przeprowadza systematycznie analizy stabilności finansowej sektora bankowego w Europie. Ponadto opracował on zestaw wskaźników ryzyka (tzw. tablice wskaźników ryzyka) wykorzystywanych w sprawozdawczości na temat ryzyka w sektorze bankowości, a także regularnie przekazuje swoje oceny ERRS, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie UE oraz innym organom unijnym.

17 Webster's New World Finance and Investment Dictionary.

18 Alford, D., The Lamfalussy Process and EU Bank Regulation: Another Step On The Road To Pan-European Regulation?, Annual Review of Banking & Financial Law (t. 25: 1) s. 396, 2006.

Uwagi

43
EUNB przyczynia się do lepszego nadzoru transgranicznego nad bankami, pełniąc rolę podmiotu usprawniającego i koordynującego prace krajowych organów nadzoru. Nie ma on jednak wystarczających uprawnień, by podejmować lub egzekwować decyzje w sprawie konwergencji praktyk nadzorczych i rozwiązywać spory pomiędzy krajowymi organami nadzoru (zob. pkt 44–55). Ponadto, jak pokazały testy warunków skrajnych przeprowadzone w 2011 r., rola EUNB w odniesieniu do tego kluczowego narzędzia nadzorczego była ograniczona (zob. pkt 56–64).

Konwergencja praktyk nadzorczych za pośrednictwem kolegiów organów nadzoru uległa poprawie, wciąż ma jednak jedynie ograniczony wymiar

Rola EUNB w kolegiach organów nadzoru uległa zwiększeniu, nadal jest jednak ograniczona

44
Urząd przyczynia się do promowania i monitorowania efektywnego, skutecznego i spójnego funkcjonowania kolegiów organów nadzoru[19]. Kolegia takie powinno się ustanowić dla wszystkich grup finansowych w UE działających w znacznym zakresie transgranicznie. Ich posiedzenia powinny odbywać się regularnie, tak by osiągnąć odpowiedni poziom koordynacji prac właściwych krajowych organów nadzoru.

45
Stworzenie kolegiów organów nadzoru („kolegiów") stanowiło jeden z kluczowych elementów na drodze ku większej konwergencji praktyk krajowych organów nadzorczych[20]. Jak wynika z przepisów, odpowiedzialność za ogólny nadzór nad grupami bankowymi oraz za koordynację prac kolegium spoczywa na organie nadzoru w państwie macierzystym[21].

46
Najważniejsze zadania kolegiów to[22]:

— zapewnianie forum wymiany informacji;

— podjęcie wspólnej decyzji w sprawie poziomu kapitału w odniesieniu do transgranicznych grup bankowych;

— dokonywanie wspólnej oceny ryzyka;

— zapewnienie odpowiednich ram działań nadzorczych w sytuacji awaryjnej.

47
EUNB ma prawo uczestniczyć w pracach kolegiów, przy czym jego rola polega na usprawnianiu procesu wymiany informacji. Celem jest wspieranie konwergencji oraz ujednolicenia praktyk w poszczególnych kolegiach w zakresie stosowania prawa unijnego, a także pomoc w przezwyciężeniu obecnego kryzysu i zapobieżenie kolejnym kryzysom w przyszłości.

19 Art. 21 rozporządzenia w sprawie EUNB.

20 Kolegia zostały ustanowione w prawie unijnym na mocy drugiej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD II) obowiązującej od dnia 31 grudnia 2010 r. (2009/111/WE).

21 W kolegiach uczestniczą również: właściwe organy odpowiedzialne za nadzór nad przedsiębiorstwami zależnymi od dominującej instytucji kredytowej w UE lub od dominującej finansowej spółki holdingowej w UE; właściwe organy państwa przyjmującego, w którym ustanowiono istotne oddziały; w stosownych przypadkach banki centralne oraz, w stosownych przypadkach, właściwe organy państw trzecich.

22 Roczne sprawozdanie EUNB za 2011 r., wykres 8, s. 29.

Uwagi

48
EUNB wniósł wkład w prace kolegiów na wiele sposobów, m.in. poprzez:

— wydanie dokumentu określającego dobre praktyki w zakresie spójności treści i wzajemnej zgodności wspólnych decyzji;

— przeprowadzenie badania na temat stosowania wytycznych w sprawie działalności operacyjnej kolegiów oraz decyzji dotyczących adekwatności kapitałowej w przypadku banków transgranicznych[23];

— przedstawienie planów działania i kontrolę ich wykonania w 2011 i 2012 r. w celu usprawnienia działalności kolegiów;

— udostępnienie platformy informatycznej służącej do wymiany informacji w kolegiach.

49
Ponadto, jak wynika z przeglądu dokumentacji, EUNB podejmował znaczne starania, by rozwiązywać spory między organami nadzoru na drodze nieformalnej (zob. pkt 55). Wspomagająca rola EUNB pozytywnie wpłynęła zatem na prace kolegiów. Do końca 2013 r. Urząd kilkukrotnie podjął się również mediacji[24]. Wpływ EUNB na konwergencję praktyk nadzorczych za pośrednictwem kolegiów był jednak ograniczony, gdyż Urząd nie odpowiada za organizację kolegiów (np. za ustalanie harmonogramu ich prac) i nie może formalnie uczestniczyć w procesie decyzyjnym.

W niektórych przypadkach kolegia poświęcają zbyt wiele czasu na dyskusje proceduralne zamiast skupić się na kwestiach dotyczących ryzyka

50
Jak wynika z dokumentacji oraz rozmów z przedstawicielami krajowych organów nadzoru, w trakcie kilku spotkań kolegia poświęciły więcej czasu na kwestie proceduralne kosztem merytorycznych dyskusji na temat ryzyka. Przykładowo organy nadzoru z państwa macierzystego informowały uczestników kolegium o postępach, jakie banki poczyniły w testach warunków skrajnych przeprowadzanych przez EUNB, wyniki te rzadko jednak były dyskutowane. EUNB przygotował kilka prezentacji na forum kolegiów, większość z nich dotyczyła jednak jak dotąd kwestii operacyjnych. Od 2011 r. osiągnięto pewien postęp w funkcjonowaniu kolegiów – w całej UE wprowadzono bowiem wspólne oceny ryzyka oraz wspólne decyzje.

Wymiana informacji w kolegiach szwankuje, a dokumentacja jest niepełna

51
Zgodnie z przepisami podstawę funkcjonowania kolegiów stanowią pisemne uzgodnienia[25]. Jak wynika z przeprowadzonego badania, w dokumentacji EUNB dotyczącej kolegiów brakowało pewnych kluczowych dokumentów, takich jak obowiązkowe pisemne uzgodnienie w sprawie funkcjonowania kolegium. Jedno z głównych zadań EUNB w odniesieniu do kolegiów polega na przekazywaniu organowi nadzoru w państwie przyjmującym uwag na temat ich funkcjonowania[26]. W kilku przypadkach nie znaleziono jednak dowodów w dokumentach kolegiów, że EUNB takie uwagi przekazał. EUNB nie dysponuje odpowiednim systemem zarządzania dokumentacją, który zapobiegałby utracie wiedzy.

23 CEBS opublikował wcześniej wytyczne dotyczące działalności operacyjnej kolegiów (wytyczne GL34) oraz wspólną ocenę ryzyka bankowego, jak również wspólne decyzje w sprawie adekwatności kapitałowej w bankach transgranicznych (GL39).

24 Oświadczenie przewodniczącego EUNB na forum Komisji Gospodarczej i Monetarnej, 30 września 2013 r.

25 Art. 42a ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/111/WE z dnia 16 września 2009 r. zmieniającej dyrektywy 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2007/64/WE w odniesieniu do banków powiązanych z centralnymi instytucjami, niektórych pozycji funduszy własnych, dużych ekspozycji, uzgodnień w zakresie nadzoru oraz zarządzania w sytuacji kryzysowej (Dz.U. L 302 z 17.11.2009, s. 97).

26 Roczne sprawozdanie EUNB za 2011 r., wykres 8, s. 29.

52
EUNB zapewnia krajowym organom nadzoru platformę informatyczną służącą do wymiany informacji w kolegiach. Trybunał stwierdził, że platforma ta pełni rolę systemu archiwizacji dokumentów, nie jest zaś wykorzystywana przez krajowe organy nadzoru w celu prowadzenia dyskusji na temat ryzyka na bieżąco, poza posiedzeniami kolegiów, które odbywają się raz lub dwa razy do roku. Tego typu dyskusje prowadzone są często dwustronnie, a nie za pośrednictwem platform informatycznych. Zważywszy że kolegium może składać się nawet z 20 organów nadzoru, istnieje ryzyko, że pewne istotne informacje mogą nie dotrzeć do wszystkich uczestników.

Rola EUNB w zakresie mediacji była ograniczona ze względu na ograniczenia prawne

53
— Art. 19 ust. 1 (wiążąca mediacja) rozporządzenia w sprawie EUNB stanowi: „[…] w przypadku gdy właściwy organ nie zgadza się ze sposobem zastosowania przepisów proceduralnych, podjętymi działaniami lub niepodjęciem działań przez właściwy organ innego państwa członkowskiego […] Urząd – na wniosek co najmniej jednego właściwego organu, którego to dotyczy – może podjąć działania mające na celu umożliwienie tym organom wypracowania porozumienia […]. W przypadkach […] i gdy na podstawie obiektywnych kryteriów można stwierdzić, że istnieje różnica zdań między właściwymi organami z różnych państw członkowskich, Urząd może – z własnej inicjatywy[27] – podjąć działania mające na celu umożliwienie tym organom wypracowania porozumienia […]".

— Art. 31 (niewiążąca mediacja) rozporządzenia w sprawie EUNB stanowi: „Urząd wspiera skoordynowaną reakcję na poziomie Unii, między innymi poprzez: […] c) nie naruszając przepisów art. 19, prowadzenie niewiążącej mediacji na wniosek właściwych organów lub z własnej inicjatywy; […]".

54
EUNB uczestniczy w rozwiązywaniu sporów pomiędzy krajowymi organami nadzoru. Jego rola jest jednak ograniczona, ponieważ EUNB może podejmować się wiążącej mediacji wyłącznie w przypadku gdy istnieje uregulowanie szczególne[28] i jedynie gdy z takim wnioskiem wystąpią organy krajowe uczestniczące w sporze. Choć istnieją przesłanki świadczące o różnicach zdań pomiędzy niektórymi organami nadzoru, a EUNB ustanowił odpowiednie procedury, do momentu przeprowadzenia kontroli żaden organ nie wystąpił do EUNB z wnioskiem o wiążącą mediację. Co do zasady, krajowe organy nadzoru wolały rozwiązywać spory w kontaktach dwustronnych, a niektóre z nich były przeciwne przenoszeniu sporów na szczebel EUNB.

55
Jak jednak wynika z przeglądu dokumentacji, EUNB podejmował znaczne starania, by rozwiązywać spory między organami nadzoru na drodze nieformalnej, nie korzystając z procedur mediacji. Ponadto od czasu ostatniej wizyty Europejskiego Trybunału Obrachunkowego EUNB podjął się w kilku przypadkach niewiążącej mediacji[29] w wyniku wszczęcia dochodzeń w sprawie ewentualnych naruszeń prawa europejskiego.

27 Uprawnienia EUNB w zakresie wiążącej mediacji zostały poszerzone na mocy czwartej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych i odnośnego rozporządzenia (CRD IV/CRR). Mimo to uprawnienie do działania „z własnej inicjatywy" w dalszym ciągu musi zostać wyszczególnione w przepisach prawa wtórnego dających mandat do wiążącej mediacji.

28 W momencie kontroli Trybunału wiążąca mediacja była przewidziana wyłącznie w kilku sytuacjach, m.in. przy podejmowaniu wspólnej decyzji w sprawie „uznania działu za istotny" i wspólnej decyzji w sprawie określenia adekwatności wymaganych funduszy własnych w ujęciu skonsolidowanym i indywidualnym.

29 Oprócz wiążącej mediacji podejmowanej na mocy uregulowań szczególnych EUNB może również pełnić funkcję koordynacyjną, prowadząc niewiążącą mediację na wniosek właściwych organów lub z własnej inicjatywy (art. 31 rozporządzenia w sprawie EUNB).

Reforma nadzoru bankowego: rola EUNB w zakresie testów warunków skrajnych

Problemy dotyczące wiarygodności testów warunków skrajnych z 2011 r.

56

Zgodnie z rozporządzeniem EUNB może inicjować i koordynować ogólnounijne testy warunków skrajnych w celu oceny odporności instytucji finansowych, a zwłaszcza ryzyka systemowego. EUNB powinien przy tym zapewnić stosowanie na poziomie krajowym spójnej metodyki w takich testach i w stosownych przypadkach wydać właściwym organom zalecenie wyeliminowania problemów stwierdzonych w trakcie testu warunków skrajnych[30].

57

W 2011 r. EUNB przeprowadził test warunków skrajnych obejmujący 91 banków[31] w 21 państwach UE[32]. Celem była ocena odporności unijnego systemu bankowego oraz wypłacalności poszczególnych instytucji[33]. Oceny wypłacalności banków dokonano z wykorzystaniem wartości referencyjnej określonej w odniesieniu do kapitału podstawowego Tier 1[34], ustalonej na poziomie 5% aktywów ważonych ryzykiem. W wyniku testu zostały ujawnione szczegółowe dane bankowe.

EUNB nie dysponował pełnym mandatem ani wystarczającą liczbą pracowników, by przeprowadzić testy warunków skrajnych w 2011 r.

58

Sam test warunków skrajnych miał charakter oddolny. Komisja Europejska i EBC określiły odpowiednio scenariusz bazowy[35] oraz scenariusz niekorzystny[36], natomiast banki – stosując scenariusz niekorzystny – samodzielnie obliczyły wyniki. Krajowe organy nadzoru, które były w bezpośrednim kontakcie z bankami, dokonały pierwszej weryfikacji jakości przedstawionych przez nie wyników. Rola EUNB polegała na zapewnieniu ram metodycznych[37] oraz koordynacji pracy krajowych organów nadzoru, jak również na weryfikowaniu spójności danych z banków, przekazywanych przez organy nadzoru.

59

Weryfikacji danych na szczeblu EUNB dokonało 10 oddelegowanych ekspertów krajowych oraz pięciu pracowników Urzędu. Dzięki takiej kontroli jakości udało się zapewnić większą spójność danych. Niemniej jednak duży zasięg testów (91 banków), ograniczone ramy czasowe (cztery miesiące) oraz fakt, że EUNB miał ograniczone uprawnienia i możliwości prawne (nie opracowywał on scenariuszy, nie obliczał wyników i nie miał bezpośredniego kontaktu z bankami), utrudniły Urzędowi przeprowadzenie szczegółowej weryfikacji danych z banków. Wszystkie te czynniki wpłynęły niekorzystnie na wiarygodność wyników testów warunków skrajnych.

30 Art. 21 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EUNB.

31 Wyniki opublikowano jedynie w odniesieniu do 90 banków. Ze względu na różnicę zdań co do definicji kapitału podstawowego Tier 1 jeden bank nie zezwolił EUNB na publikację obliczonych przez niego wyników.

32 Test objął 65% łącznych aktywów unijnego systemu bankowego oraz co najmniej 50% krajowych sektorów bankowych w poszczególnych państwach członkowskich. W sytuacji gdy większość aktywów bankowych w danym kraju znajdowała się w posiadaniu grup bankowych działających w innym państwie członkowskim, testu nie rozszerzano na inne niezależne banki, ponieważ poprzez uwzględnienie skonsolidowanych aktywów w posiadaniu tych grup bankowych kraj został w wystarczającym stopniu objęty testem.

33 Kontrola nie objęła swoim zakresem testów warunków skrajnych przeprowadzonych przez CEBS przed 2011 r.

34 Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, którego regulacje Bazylea III stanowią podstawę globalnych regulacji bankowych, na pierwszym miejscu stawia współczynnik kapitału podstawowego Tier 1, na który zasadniczo składają się jedynie kapitał własny oraz zyski niepodzielone.

35 Zgodne oczekiwania co do rozwoju gospodarczego.

36 Scenariusz niekorzystny został opracowany przez EBC na podstawie listy czynników ryzyka uzgodnionej w grudniu 2010 r., z wykorzystaniem jako punktu wyjścia prognoz gospodarczych Komisji Europejskiej z jesieni 2010 r. Przemówienie wstępne: Publikacja wyników ogólnounijnych testów warunków skrajnych z 2011 r., Londyn, 15 lipca 2011 r.

37 Ramowe zasady dotyczące metodyki (51 stron) obejmowały główne atrybuty testów (np. zakres, ramy czasowe i data referencyjna), założenia przyjęte na potrzeby testów (np. bilans w ujęciu statycznym, zerowy wzrost, brak zmian w prowadzonej działalności), jak również wytyczne techniczne i definicje (np. różne składniki kapitału, sposób zabezpieczania pozycji, elementy, jakie należy uwzględnić w procesie kształtowania się zysków i strat).

Ramka 1

Test warunków skrajnych z 2011 r. i przykłady rosnącego zapotrzebowania na kapitał do końca 2013 r.

Styczeń 2011 r.: EUNB ogłasza test warunków skrajnych na 2011 r.

15 lipca 2011 r.: EUNB publikuje wyniki testu warunków skrajnych, któremu poddano 90 banków[38]. Osiem banków (pięć hiszpańskich, dwa greckie i jeden austriacki) nie spełnia wymaganego progu kapitałowego 5%. Stwierdzono, że niedobór kapitału wynosi 2,5 mld euro.

10 października 2011 r.: Belgia, Francja i Luksemburg podejmują decyzję o restrukturyzacji banku Dexia i udzieleniu mu gwarancji finansowych na kwotę do 90 mld euro. W teście warunków skrajnych bank Dexia uznano za jeden z bezpieczniejszych w Europie (uplasował się on na 13. miejscu z 91).

Maj 2012 r.: Bankia, największy posiadacz nieruchomości w Hiszpanii, zostaje znacjonalizowana i występuje z wnioskiem o pomoc finansową w wysokości 19 mld euro. Koryguje również sprawozdanie z finansowych wyników działalności za 2011 r. – w miejsce zysku w wysokości 309 mln euro wykazuje ono stratę 4,3 mld euro. Z testu warunków skrajnych wynika, że przy założeniu niekorzystnego scenariusza współczynnik kapitału podstawowego Tier 1 w przypadku banku Bankia spadłby na koniec 2012 r. do 5,4%, a więc wciąż znajdowałby się powyżej minimalnego progu 5%.

2012 r.: Władze hiszpańskie zlecają test warunków skrajnych[39] w odniesieniu do 14 grup bankowych składających się na 90% hiszpańskiego systemu bankowego. Badanie wykazuje, że po przyjęciu niekorzystnego scenariusza potrzeby kapitałowe wyniosłyby szacunkowo niemal 60 mld euro. Szacuje się również, że w okresie trzech lat banki hiszpańskie poniosłyby straty kredytowe na łączną sumę 270 mld euro.

Początek 2013 r.: SNS Bank (spółka zależna SNS Reaal) zostaje znacjonalizowany przez rząd Niderlandów. Bank ten poniósł znaczne straty na majątku w nieruchomościach, zwłaszcza za granicą. W teście warunków skrajnych przeprowadzonym w 2011 r. współczynnik kapitału podstawowego Tier 1 w przypadku SNS Bank wyniósł 8,4%, a więc znacznie powyżej wymaganego minimum 5%, a na koniec 2012 r. spadłby do 7%.

Koniec 2013 r.: Dwa największe banki słoweńskie – Nova Ljubljanska banka (NLB d.d.) i Nova Kreditna banka Maribor (NKBM d.d.) zostały objęte oceną jakości aktywów i testem warunków skrajnych[40]. Choć w ramach testu EUNB z 2011 r. nie stwierdzono niedoboru kapitału, w następstwie oceny dokonanej w 2013 r. rząd Słowenii podjął decyzję o dokapitalizowaniu NLB d.d. i NKBM d.d. kwotami odpowiednio 1 551 mln euro i 870 mln euro.

38 Jeden bank nie zgodził się na publikację wszystkich dotyczących go danych.

39 Test przeprowadzony przez niezależną zewnętrzną firmę konsultingową Oliver Wyman.

40 Kompleksowej oceny dokonały firmy Oliver Wyman, Roland Berger, Deloitte, EY, CBRE, Jones Lang LaSalle, Cushman & Wakefield oraz Colliers (zob. komunikat prasowy centralnego banku Słowenii z dnia 12 grudnia 2013 r.).

60
Test warunków skrajnych przeprowadzony przez EUNB polegał na obliczeniu potencjalnego niedoboru kapitału. Stanowił on jeden z wielu instrumentów nadzorczych stosowanych w celu oceny odporności poszczególnych instytucji, jak i ogólnej odporności całego systemu[41]. Test ten nie objął oceny jakości aktywów bankowych ani zabezpieczeń. Nie skontrolowano również płynności banków.

61
Z przyczyn wskazanych w pkt 59–60 za pomocą testów warunków skrajnych nie udało się wykryć problemów w niektórych bankach europejskich, którym później trzeba było udzielić pomocy finansowej (zob. ***ramka 1***).

Dokapitalizowanie w 2012 r. przyczyniło się do odbudowy zaufania

62
W następstwie przeprowadzonego w 2011 r. testu warunków skrajnych w 2012 r. dokonano dokapitalizowania banków[42]. Celem było wzmocnienie pozycji kapitałowych wybranych banków poprzez ustanowienie nadzwyczajnego, tymczasowego bufora kapitałowego. EUNB wprowadził wymóg zwiększenia współczynnika kapitału podstawowego Tier 1[43] do 9% do końca czerwca 2012 r.[44]

63
EUNB monitorował realizację planów w zakresie dokapitalizowania banków, a 3 października 2012 r. wydał końcowe sprawozdanie w tej sprawie. W wyniku procesu dokapitalizowania pozycja kapitałowa banków zwiększyła się o ponad 200 mld euro. 27 banków, w przypadku których początkowo stwierdzono niedobór, przedstawiło plany uzupełnienia kapitału i zwiększyło swoją kapitalizację o 116 mld euro[45]. Proces dokapitalizowania przyczynił się do odbudowy zaufania do sektora bankowego[46].

64
Na poziomie unijnym nie było mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ani finansowego mechanizmu zabezpieczającego, za pomocą których można by udzielić bezpośredniej pomocy bankom w następstwie testów warunków skrajnych. W przypadku banków, które później oceniono jako słabe i które nie były w stanie pozyskać kapitału na rynkach finansowych, konieczne były krajowe rozwiązania *ad hoc* w celu zasilenia ich w kapitał, co z kolei spowodowało presję na budżety krajowe. Sytuacja przedstawiała się inaczej w Stanach Zjednoczonych, gdzie odpowiednie mechanizmy zabezpieczające istniały przed testami warunków skrajnych (zob. ***załącznik V***).

41 EUNB, *Overview of the EBA 2011 banking EU-wide stress test*, 18 marca 2011 r.

42 W dniu 26 października 2011 r. szefowie państw i rządów strefy euro uzgodnili szereg kompleksowych działań mających na celu odbudowę zaufania. Jedno z nich polegało na dokapitalizowaniu. Pozostałe dotyczyły redukcji zadłużenia Grecji oraz maksymalizacji finansowania w ramach europejskiego instrumentu stabilności finansowej (EFSF).

43 Kapitał podstawowy Tier 1 w stosunku do aktywów ważonych ryzykiem.

44 EUNB, Capital buffers for addressing market concerns over sovereign exposures – Methodological note, 8 grudnia 2011 r.

45 EUNB, Final report on the implementation of Capital Plans following the EBA's 2011 Recommendation on the creation of temporary capital buffers to restore market confidence, 3 października 2012 r.

46 Po przeprowadzeniu dokapitalizowania banków indeks giełdowy MSCI Europe Financials wykazywał stabilny trend wzrostowy.

Reforma nadzoru bankowego: zasady w dziedzinie ochrony konsumentów i kluczowe systemy zarządzania nie zostały jak dotąd opracowane

Minimalne zasoby przeznaczone na ochronę konsumentów i niewielu członków z prawem głosu dysponujących pełnym mandatem w tym zakresie

65

Ochronę konsumentów można zdefiniować jako „ochronę interesów konsumentów w odniesieniu do jakości, ceny i bezpieczeństwa, regulowaną zazwyczaj przepisami prawa”[47]. W sektorze finansowym ochrona konsumentów obejmuje zagadnienia takie jak bezpieczeństwo produktów, przejrzystość, kompletność i prawidłowość informacji, nieuczciwe praktyki handlowe, zajęcie aktywów, praktyki stosowane w przypadku restrukturyzacji zadłużenia, mediacja i rozpatrywanie skarg.

66

Art. 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EUNB stanowi: „Urząd podejmuje przewodnią rolę w propagowaniu przejrzystości, prostoty i uczciwości na rynku konsumenckich produktów i usług finansowych całego rynku wewnętrznego, między innymi przez:

— gromadzenie i analizowanie informacji na temat tendencji w zachowaniach konsumentów oraz składanie odnośnych sprawozdań;

— analizowanie i koordynowanie znajomości zagadnień finansowych i inicjatyw edukacyjnych realizowanych przez właściwe organy;

— opracowywanie norm szkoleniowych dla sektora; oraz

— przyczynianie się do rozwoju wspólnych zasad ujawnień”.

Niewystarczające zasoby przeznaczone na ochronę konsumentów

67

W wyniku zawirowań na rynkach finansowych kwestia ochrony konsumentów nie została potraktowana priorytetowo przez EUNB. W 2011 i 2012 r. Urząd skupił się raczej na działaniach służących ograniczaniu ryzyka systemowego, co stanowiło priorytet dla niemal wszystkich krajowych i międzynarodowych organów regulacyjnych. Do wykonywania zadań w zakresie ochrony konsumentów oddelegowano niewielką liczbę pracowników. Przykładowo na koniec lutego 2013 r. dział ochrony konsumentów liczył zaledwie dwóch pracowników. Stanowisko kierownika działu było nieobsadzone przez kilka miesięcy. W 2011 r. na forum Rady Organów Nadzoru nie poruszano tematów dotyczących ochrony konsumentów. Przewodniczący odnotował jedynie, że EUNB powinien poświęcić tym kwestiom więcej uwagi. W 2012 r. EUNB zaangażował się w większym stopniu w ochronę konsumentów, czego owocem było kilka dyskusji na forum Rady Organów Nadzoru oraz publikacja szeregu dokumentów w 2013 r.

68

Ochrona konsumentów stanowi jeden z celów wszystkich trzech europejskich urzędów nadzoru[48]. Prowadzi to do pewnego nakładania się obowiązków, jako że konsumenci mogą wykupić polisę ubezpieczeniową w banku lub w zakładzie ubezpieczeń bądź dokonać inwestycji w banku lub w spółce inwestycyjnej. Europejskie urzędy nadzoru są w związku z tym zobowiązane do koordynacji działań w zakresie ochrony konsumentów, co dodatkowo komplikuje zarządzanie przy podejmowaniu decyzji w sprawie ochrony praw konsumenta.

47 *Źródło:* QFinance Dictionary (http://www.qfinance.com/dictionary).

48 EUNB, EIOPA i ESMA.

Niewielu członków z prawem głosu dysponuje pełnym mandatem w zakresie ochrony konsumentów

69

W każdym państwie członkowskim ochrona konsumentów jest zorganizowana w inny sposób (zob. ***tabela 4***). W wielu krajach, gdzie kompetencje są dzielone, uprawnienia krajowych organów nadzoru w zakresie ochrony konsumentów są raczej ograniczone, gdyż ich główne zadanie polega na zapewnianiu ogólnej stabilności finansowej, nie zaś na zajmowaniu się ochroną konsumentów.

70

Oprócz krajowych organów nadzoru istnieje 41 właściwych organów, które mają pewne kompetencje w zakresie obrony interesów konsumentów na poziomie krajowym. Ze względu na taką różnorodność rozwiązań krajowych niemożliwe jest, by EUNB miał jeden punkt kontaktowy w każdym państwie członkowskim, co jeszcze bardziej komplikuje jego działalność w tym obszarze.

Tabela 4

Uprawnienia krajowych organów nadzoru w zakresie ochrony konsumentów

Kraj	Belgia	Bułgaria	Republika Czeska	Dania	Niemcy	Estonia	Irlandia	Grecja	Hiszpania	Francja	Włochy	Cypr	Łotwa	Litwa	Luksemburg	Węgry	Malta	Niderlandy	Austria	Polska	Portugalia	Rumunia	Słowenia	Słowacja	Finlandia	Szwecja	Zjednoczone Królestwo
Brak uprawnień	X												X														
Uprawnienia dzielone		X	X		X			X		X	X	X		X	X			X	X	X			X	X	X	X	X
Wyłączna odpowiedzialność				X		X	X		X								X				X						
Brak danych																X						X					

Źródło: EUNB.

71

Gdy Rada Organów Nadzoru ma omawiać kwestię, która nie znajduje się w kompetencjach krajowego organu mającego prawo głosu, organowi temu może towarzyszyć przedstawiciel stosownego organu krajowego, któremu nie przysługuje prawo głosu[49]. Mimo to w 2011 i 2012 r. przedstawiciele krajowych organów ochrony konsumentów nie uczestniczyli w posiedzeniach Rady Organów Nadzoru, nawet gdy omawiano na nich kwestie dotyczące ochrony konsumentów (przedstawicielom organu mającego prawo głosu towarzyszyli pracownicy krajowych organów nadzoru lub banków centralnych).

49 Art. 40 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EUNB.

Ograniczone uprawnienia EUNB

72
Akty prawne określające zakres działalności EUNB wymienione w art. 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EUNB nie obejmują dyrektyw dotyczących ochrony konsumentów, za wyjątkiem niewielkiej części dyrektywy w sprawie usług płatniczych. EUNB otrzymał po raz pierwszy uprawnienia w zakresie opracowywania wytycznych w obszarze ochrony konsumentów na mocy dyrektywy w sprawie kredytów hipotecznych, która została przyjęta w lutym 2014 r.

EUNB wciąż musi wdrożyć kluczowe systemy wewnętrzne, aby funkcjonować wydajnie i skutecznie

73
Wskaźniki wykonania umożliwiają pomiar postępów w realizacji celów organizacji. W instytucjach i agencjach unijnych stosuje się systemy pomiaru wyników. Mogą mieć one postać kluczowych wskaźników wykonania, które służą do oceny głównych działań wykonywanych przez instytucję lub agencję bądź ich wpływu.

74
EUNB nie wdrożył jak dotąd kompleksowego systemu pomiaru wyników w podstawowych obszarach swojej działalności. W zależności od obszaru działalności można przyjąć różne kluczowe wskaźniki wykonania[50]. W wieloletnim planie polityki kadrowej na lata 2014–2016 Urząd uzasadnił co prawda gruntownie potrzebę dodatkowych zasobów w 2014 r., nie ma jednak dokumentu, z którego w wyraźny sposób wynikałby związek pomiędzy celami i zadaniami w perspektywie średnioterminowej a zapotrzebowaniem kadrowym.

Reforma nadzoru bankowego: zmieniająca się rola EUNB

75
Wraz z wejściem w życie SSM EBC może przyjmować wytyczne i zalecenia oraz podejmować decyzje, wyłącznie przestrzegając wiążących regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych opracowanych przez EUNB i zgodnie z nimi[51].

76
Po wprowadzeniu SSM rola EUNB w zakresie opracowywania przepisów zasadniczo nie ulegnie zmianie (zob. pkt 14–15). Przykładowo EUNB powinien kontynuować opracowywanie jednolitego zbioru przepisów, przyczyniać się do jego spójnego wdrażania oraz do zwiększania konwergencji praktyk nadzorczych w całej Unii[52].

50 Na przykład liczba zapytań otrzymanych drogą elektroniczną i średni czas potrzebny na odpowiedź; liczba odpowiedzi otrzymanych w ramach konsultacji publicznych i czas potrzebny na ich przeanalizowanie; liczba punktów dodanych w ciągu roku do porządku obrad kolegiów; godzinowy wymiar szkoleń w przeliczeniu na pracownika; odsetek kolegiów organów nadzoru korzystających aktywnie z platformy informatycznej w celu wymiany informacji itp.

51 Art. 4 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013 (rozporządzenie w sprawie SSM).

52 Motyw 4 rozporządzenia (UE) nr 1022/2013.

Uwagi

77
Istnieją jednak obszary, w których rozdział obowiązków między EUNB a EBC nie jest jasny.

— EUNB będzie w dalszym ciągu odpowiedzialny za opracowanie i aktualizowanie europejskiego podręcznika nadzoru dotyczącego nadzoru nad instytucjami finansowymi w całej Unii, wskazującego najlepsze praktyki w zakresie metodyki i procesów nadzoru[53]. Zarówno EUNB, jak i EBC pracują jednak nad „podręcznikami nadzorczymi", przy czym nie ma jasności, jaki będzie zakres tematyczny każdego z tych podręczników. Rodzi się także zagrożenie, że wytyczne/zasady będą ze sobą sprzeczne lub niejasne. Istnieje również ryzyko powielenia prac. Ponadto taka sytuacja może wywołać dezorientację w krajach objętych SSM co do tego, który podręcznik należy stosować w danej sytuacji.

— Za inicjowanie i koordynowanie ogólnounijnych testów warunków skrajnych odpowiada EUNB, natomiast ich przeprowadzenie należy do zadań właściwych organów. Nie ma jednak jasności, kto ponosi ogólną odpowiedzialność za te testy.

— Przepisy stanowią, że EBC powinien rozwijać kontakty i zawierać porozumienia administracyjne z organami nadzoru i administracjami państw trzecich oraz z organizacjami międzynarodowymi, nie dublując przy tym działań EUNB[54].

78
W przepisach wskazano, że EBC i właściwe organy państw członkowskich nieuczestniczących w SSM powinny zawrzeć protokół ustaleń opisujący sposób współpracy między nimi w zakresie wykonywania ich zadań nadzorczych[55]. Protokoły te – a nie ścisła koordynacja działań za pośrednictwem EUNB – będą stanowić podstawę dwustronnej współpracy pomiędzy głównymi organami nadzoru sektora bankowego w UE.

79
Uprawnienia EUNB, np. w odniesieniu do jego zadań w kolegiach organów nadzoru, mogą zatem zostać zakwestionowane, jeśli EBC porozumie się w sprawie praktyk nadzorczych z organami nadzoru w państwach członkowskich spoza SSM.

80
Ponadto, jak wskazano w pkt 10 i 67, EUNB jest zdany na wsparcie kadrowe ze strony krajowych organów nadzoru (eksperci krajowi lub krótkoterminowa pomoc przy określonych zadaniach), jak również na pracowników kontraktowych. W przypadku stanowisk w obszarze rozwoju polityki EUNB prowadzi nabór głównie z krajowych organów nadzoru lub sektora bankowego. Konieczność rekrutacji personelu do pracy w EBC (SSM) i EUNB będzie stanowić jedno z wyzwań natury praktycznej przy wdrażaniu SSM. Instytucje te będą bowiem konkurowały ze sobą w tym samym segmencie rynku pracy. EBC planuje zatrudnić około 1 000 ekspertów, podczas gdy EUNB zamierza podwoić liczbę swoich pracowników z 94 do 199 w latach 2012–2016.

53 Art. 1 ust. 5 lit. a) ppkt (i) rozporządzenia (UE) nr 1022/2013.

54 Motyw 31 rozporządzenia w sprawie SSM.

55 Art. 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SSM.

Wnioski i zalecenia

81
Trybunał uznał, że dokonana przez Komisję reforma prawodawstwa dotyczącego sektora bankowego, jak również utworzenie EUNB oraz podjęte przez Komisję i EUNB działania na rzecz ustanowienia w 2011 r. nowego systemu regulacji sektora bankowego i nadzoru nad nim stanowiły istotne pierwsze kroki w odpowiedzi na kryzys finansowy. Stwierdzono jednak uchybienia dotyczące funkcjonowania nowych rozwiązań w odniesieniu do nadzorowania transgranicznej działalności bankowej, oceny odporności banków w UE oraz działań na rzecz lepszej ochrony konsumentów na rynku produktów i usług finansowych w UE. Uchybienia te podsumowano poniżej. Towarzyszy im zestaw zaleceń sformułowanych przez Trybunał i przeznaczonych pod rozwagę decydentów i instytucji odpowiedzialnych za podjęcie działań regulacyjnych i nadzorczych w odpowiedzi na kryzys finansowy.

82
EUNB opracował – w ramach dostępnych zasobów i ograniczonych uprawnień – pierwsze elementy nowego systemu regulacyjnego i nadzorczego na potrzeby sektora bankowego. EUNB zrealizował zatem, w możliwym zakresie, swój cel polegający na przyczynieniu się do stabilności i efektywności systemu finansowego w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. W kontekście nowo utworzonego SSM działającego w strukturach EBC należy doprecyzować i wyraźnie rozdzielić zadania i obowiązki nadzorcze w UE, zwłaszcza pomiędzy EBC, krajowymi organami nadzoru i EUNB.

Reforma regulacyjna

83
Ogólnie rzecz biorąc, Komisja opracowywała projekty aktów prawnych dotyczących sektora bankowego w terminie. Rygorystyczne terminy wynikające z globalnych porozumień w ramach G-20 i Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego, jak również opóźnienia w negocjacjach politycznych sprawiły, że czas na przedstawienie uwag przez wszystkie zainteresowane strony w ramach konsultacji publicznych był ograniczony. Ponadto spowodowało to, że EUNB miał niewiele czasu na opracowanie projektów standardów technicznych i nie miał możliwości systematycznego wyrażania opinii na temat uprawnień i terminów w ramach procesu legislacyjnego. Choć w ostatnich latach sporządzono wiele wniosków legislacyjnych (a prace nad kolejnymi trwają), nie dokonano międzysektorowej oceny skutków całego pakietu legislacyjnego.

Zalecenie 1

Należy przeznaczyć wystarczająco dużo czasu na prace nad projektami i konsultacje oraz rozważyć przeprowadzenie międzysektorowej oceny skutków

— Prawodawca mógł uwzględnić czas potrzebny na opracowanie projektów standardów technicznych, a we wnioskach legislacyjnych Komisji należy zapewnić EUNB dostatecznie dużo czasu na opracowanie standardów technicznych. Z tego względu EUNB mógł zostać zaproszony przez prawodawcę do udziału w procesie legislacyjnym w roli obserwatora lub otrzymać możliwość wyrażania opinii na temat wniosków legislacyjnych przewidujących nowe zadania dla Urzędu.

— Komisja i EUNB powinny stosować się do własnych wytycznych dotyczących najlepszych praktyk w odniesieniu do czasu przewidzianego na wyrażenie opinii przez wszystkie zainteresowane podmioty w ramach konsultacji publicznych.

— Komisja powinna przeprowadzić międzysektorową analizę skutków całego pakietu wniosków legislacyjnych. Należy przy tym rozważyć zaangażowanie zewnętrznego podmiotu oceniającego, dysponującego fachową wiedzą niezbędną do realizacji tak skomplikowanego zadania.

Zmiany w dziedzinie nadzoru bankowego i ich skutki dla roli EUNB w tym zakresie

84

EUNB przyczynił się do lepszego nadzoru transgranicznego nad bankami, pełniąc rolę podmiotu usprawniającego i koordynującego prace krajowych organów nadzoru oraz, w ramach swoich zadań regulacyjnych, prowadząc prace nad jednolitym zbiorem przepisów i jednolitym podręcznikiem nadzoru. EUNB nie ma jednak wystarczających uprawnień ani odpowiedniego mandatu, by podejmować lub egzekwować decyzje w sprawie konwergencji praktyk nadzorczych i rozwiązywać spory pomiędzy krajowymi organami nadzoru. W związku z tym wkład EUNB na rzecz konwergencji praktyk nadzorczych był stosunkowo ograniczony.

Kolegia organów nadzoru

85

Kolegia organów nadzoru sprawują nadzór nad transgranicznymi grupami bankowymi, tj. grupami, które mają przedsiębiorstwa zależne lub istotne oddziały w różnych państwach członkowskich. EUNB ma pełne prawo do uczestniczenia w kolegiach w celu usprawniania procesu wymiany informacji oraz promowania konwergencji i spójności stosowania przez nie prawa Unii. W trakcie posiedzeń kolegiów więcej czasu poświęcano jednak często na kwestie proceduralne kosztem merytorycznych dyskusji na temat ryzyka. W rezultacie wpływ EUNB na konwergencję praktyk nadzorczych za pośrednictwem kolegiów był stosunkowo ograniczony, a wymiana informacji nie przebiegała w sposób optymalny. W ramach nowej struktury nadzorczej, jaka wykształci się wraz z wprowadzeniem SSM, skład i liczba kolegiów ulegną zmianie. W dalszym ciągu będą one jednak odgrywać ważną rolę w przypadku banków transgranicznych, które mają przedsiębiorstwa zależne lub istotne oddziały w państwach nieuczestniczących w SSM.

Zalecenie 2

EUNB powinien w dalszym ciągu wspierać skuteczne funkcjonowanie kolegiów organów nadzoru

— EUNB powinien nadal zachęcać kolegia do podejmowania dyskusji na temat ryzyka, na przykład poprzez ocenę ryzyka systemowego bądź dyskusje dotyczące tablic wskaźników ryzyka, testów warunków skrajnych itp. W tym kontekście EUNB powinien zapewnić ścisłą współpracę wewnętrzną pomiędzy działem odpowiedzialnym za kontakty z kolegiami i działem analizy ryzyka.

— Działając w interesie organu nadzoru w państwie przyjmującym i aby zapobiec utracie wiedzy, EUNB powinien zadbać, by organ ten zawsze otrzymywał uwagi na temat funkcjonowania kolegiów oraz by uwagi te były zawsze w pełni udokumentowane.

— EUNB powinien bardziej aktywnie wspierać korzystanie przez kolegia z platform informatycznych w celu wymiany informacji, a nie jako systemu archiwizacji danych.

— EUNB powinien wprowadzić system zarządzania dokumentacją, który zapobiegałby utracie wiedzy oraz zapewnił wydajne i skuteczne funkcjonowanie Urzędu w dłuższej perspektywie.

Testy warunków skrajnych w sektorze bankowym

86

EUNB miał za zadanie ułatwiać i koordynować test warunków skrajnych w 2011 r., ale nie dysponował odpowiednimi zasobami ludzkimi ani uprawnieniami koniecznymi do zapewnienia wiarygodności wyników tego testu. Ponadto testowi nie towarzyszyły finansowe mechanizmy zabezpieczające na poziomie UE. Choć za sprawą testu warunków skrajnych z 2011 r. rozpoczął się proces dokapitalizowania dużej liczby banków, na jaw wyszły jednocześnie ograniczenia tego typu testów w sytuacji, gdy nie towarzyszy im ocena jakości portfela aktywów.

Zalecenie 3

Aby zapewnić wiarygodność testów warunków skrajnych w sektorze bankowym, konieczne są wyraźne i szerokie uprawnienia oraz dostateczna liczba doświadczonych pracowników. Unijne mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny zostać opracowane w sposób gwarantujący ich wydajne funkcjonowanie

— Organ odpowiedzialny za przeprowadzanie testów warunków skrajnych powinien posiadać wyraźne i szerokie uprawnienia w tym zakresie oraz dysponować wystarczającą liczbą doświadczonych pracowników, aby zapewnić wiarygodność takich testów.

— Decydenci unijni powinni dopilnować, by wdrożono mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz odpowiednie mechanizmy zabezpieczające, które będą proporcjonalne do skali i struktury transgranicznej działalności bankowej.

Ochrona konsumentów

87
EUNB nie był w stanie wykonać powierzonych mu zadań w zakresie ochrony konsumentów ze względu na brak zasobów, ograniczenia natury prawnej oraz fakt, że krajowe organy ochrony konsumentów nie są w wystarczającym stopniu reprezentowane w procesie decyzyjnym EUNB. Wielu członków Rady Organów Nadzoru dysponuje jedynie ograniczonymi uprawnieniami w zakresie ochrony konsumentów lub nie posiada ich wcale. W związku z tym istnieje ryzyko, że proces podejmowania decyzji nie będzie przebiegał optymalnie – nie tylko na forum Rady Organów Nadzoru, ale i w komisjach stałych i podgrupach, w których reprezentowane są państwa członkowskie.

88
Kolejna kwestia wiąże się z faktem, że ochrona konsumentów stanowi jeden z celów wszystkich trzech europejskich urzędów nadzoru. Prowadzi to do pewnego nakładania się obowiązków, jako że konsumenci mogą wykupić polisę ubezpieczeniową w banku lub w firmie ubezpieczeniowej. Europejskie urzędy nadzoru są zatem zobowiązane do koordynacji działań w zakresie ochrony konsumentów oraz przy podejmowaniu decyzji, co dodatkowo komplikuje zarządzanie w zakresie ochrony praw konsumenta.

Zalecenie 4

Konieczna jest intensyfikacja działań na rzecz ochrony konsumentów w sektorze finansowym UE

— Należy rozważyć, jak wydajniej i skuteczniej wykorzystać zasoby administracyjne na szczeblu unijnym, aby wspierać ochronę konsumentów w UE.

Działania wspierające

89
Podstawowym warunkiem skutecznego monitorowania osiąganych rezultatów jest ustanowienie systemu pomiaru wyników wykorzystującego np. kluczowe wskaźniki wykonania. EUNB nie wdrożył jak dotąd takiego systemu, który gwarantowałby wydajne i skuteczne funkcjonowanie Urzędu.

Zalecenie 5

Ustanowienie systemu pomiaru wyników

— EUNB powinien ustanowić system pomiaru wyników w głównych obszarach działalności, co pozwoli monitorować postępy w realizacji wyznaczonych przez Urząd celów.

Skutki wprowadzenia mechanizmu SSM

90
W ramach swoich kompetencji regulacyjnych EUNB jest uprawniony do opracowywania standardów technicznych i powinien on w dalszym ciągu działać w tym obszarze, korzystając ze swej wiedzy fachowej. Rodzą się jednak wątpliwości co do jego przyszłych kompetencji w zakresie nadzoru nad bankami. Rola EUNB ogranicza się bowiem do koordynacji i usprawniania pracy krajowych organów nadzoru. Urząd nie jest natomiast uprawniony do narzucania pewnych decyzji organom krajowym. Wiąże się z tym ryzyko, że zadania i obowiązki EUNB i EBC nie będą w pełni jasne i że będą się nakładać.

Zalecenie 6

Aby zapewnić dobrze funkcjonującą unię bankową oraz skuteczny nadzór nad systemem bankowym, konieczne jest jasne określenie zadań i obowiązków

— Unia bankowa wymaga jasnego podziału ról i obowiązków pomiędzy EUNB, EBC i krajowe organy nadzoru – zarówno te, które uczestniczą w mechanizmie SSM, jak i te, które w nim nie uczestniczą. Zadania i obowiązki powinny zostać ustalone w przepisach lub protokołach ustaleń zawieranych pomiędzy odnośnymi instytucjami / organami.

— Należy ustanowić procedury zapewniające ścisłą i regularną współpracę oraz wymianę informacji pomiędzy poszczególnymi organami. Szczególną uwagę należy zwrócić na okres przejściowy do momentu pełnego wdrożenia mechanizmu SSM.

— Niezbędna jest ścisła współpraca pomiędzy EUNB, SSM oraz innymi krajowymi organami nadzoru w UE nieuczestniczącymi w SSM i unijnych mechanizmach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 15 maja 2014 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Załącznik I

Przegląd podejścia kontrolnego

Czy Komisja i EUNB w zadowalający sposób wykonały swoje zadania w zakresie stworzenia nowych mechanizmów na potrzeby ustanowionego w 2011 r. systemu regulacji sektora bankowego i nadzoru nad nim oraz czy mechanizmy te funkcjonują skutecznie?

	Czy wprowadzenie nowych przepisów przez Komisję było dobrze zarządzane?	Czy EUNB skutecznie wykonywał powierzone mu zadania w zakresie nadzoru bankowego?
Cele kontroli		
Kryteria kontroli	- Zalecenia sformułowane przez grupę ekspertów - Korpus wiedzy w zakresie zarządzania projektami (PMBOK) - Terminy wyznaczone w planach zarządzania i przepisach poziomu 1 - Wymogi prawne w rozporządzeniu dot. EUNB w odniesieniu do: · centralnej bazy danych zarejestrowanych instytucji finansowych · wzmocnienia europejskiego systemu obejmującego krajowe systemy gwarantowania depozytów - Prawidłowe wdrożenie przepisów unijnych w państwach członkowskich, zgodnie z odnośnymi dyrektywami - Oceny skutków przeprowadzone zgodnie z wytycznymi	- Wymogi prawne w rozporządzeniu dot. EUNB w odniesieniu do: · ustanowienia kolegiów organów nadzoru i upowszechniania najlepszych praktyk · mediacji · współpracy z innymi organami nadzoru · wymiany informacji · organizacji testów warunków skrajnych · opracowywania standardów nadzorczych · wydawania wytycznych i zaleceń · ochrony konsumentów - Korpus wiedzy w zakresie zarządzania projektami (PMBOK) - Plan naboru pracowników i roczny program prac - System pomiaru wyników
Metody gromadzenia dowodów	- Przegląd planów zarządzania i dokumentacji dotyczącej planowania - Przegląd działań na rzecz koordynacji z innymi dyrekcjami generalnymi - Wywiady z kluczowymi pracownikami - Porównanie faktycznych i planowanych dat publikacji oraz wyznaczonych terminów - Weryfikacja odpowiednich dokumentów - Przegląd procedur stosowanych przez Komisję	- Przegląd programów prac EUNB na 2011 i 2012 r. - Przegląd planu zatrudnienia - Przegląd sprawozdań z postępów i rocznych sprawozdań z działalności - Wywiady z kluczowymi pracownikami - Przegląd wykazu kolegiów organów nadzoru - Przegląd protokołów z posiedzeń - Analiza procedur dotyczących wymiany informacji - Przegląd opublikowanych dokumentów

Załącznik I

Opis metod gromadzenia dowodów kontroli

Analiza wstępna

01

Przed rozpoczęciem kontroli przeprowadzono analizę wstępną dotyczącą zarządzania przez Komisję działaniami w sytuacji kryzysu finansowego. Za podjęcie działań politycznych w odpowiedzi na kryzys w sektorze finansowym odpowiadała DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług. Za podstawę tych wstępnych prac posłużył przegląd kluczowych dokumentów, takich jak obowiązujące przepisy, sprawozdania roczne i plany zarządzania, jak również spotkania z kluczowymi pracownikami właściwych działów Komisji, EBC, ERRS i EUNB.

Wizyty kontrolne w Komisji i EUNB

02

W celu zgromadzenia dowodów zespół kontrolny odbył trzy wizyty w DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług. W trakcie tych wizyt kontrolerzy przeprowadzili wywiady z kluczowymi pracownikami dziesięciu działów dyrekcji generalnej. Działy te to:

— Jednostka audytu wewnętrznego;

— Dział 02, Polityka w dziedzinie usług finansowych, stosunki z Radą;

— Dyrekcja A, dział A1, Zasoby kadrowe i planowanie;

— Dyrekcja B, dział B2, Analiza, wpływ i ocena;

— Dyrekcja B, dział B3, Stosowanie prawa w obszarze jednolitego rynku oraz Parlament Europejski;

— Dyrekcja B, dział B4, Sprawy międzynarodowe;

— Dyrekcja E, dział E2, Usługi świadczone między przedsiębiorstwami;

— Dyrekcja F, dział F2, Ład korporacyjny, odpowiedzialność społeczna;

— Dyrekcja F, dział F3, Rachunkowość i sprawozdawczość finansowa;

— Dyrekcja H, dział H1, Banki i konglomeraty finansowe.

03
Oprócz wywiadów przeprowadzono również przegląd dokumentacji dotyczącej dziewięciu wybranych inicjatyw legislacyjnych (zob. ***załącznik IV***).

04
Zespół kontrolny odbył dwie wizyty w EUNB. Oprócz działów koordynacyjnych i administracyjnych EUNB składa się z dwóch dyrekcji. Jedna z nich zajmuje się nadzorem, druga – kwestiami dotyczącymi regulacji. W trakcie wizyt w EUNB zorganizowano 22 spotkania tematyczne1 z kluczowymi pracownikami (niektóre zagadnienia były omawiane w trakcie obydwu wizyt).

05
W przypadku odpowiednio 12 wybranych banków przeprowadzono przegląd dokumentacji dotyczącej funkcjonowania kolegiów organów nadzoru. W odniesieniu do 10 wybranych banków dokonano przeglądu dokumentacji dotyczącej testu warunków skrajnych z 2011 r. i dokapitalizowania dokonanego w 2012 r.

Wizyty w celu ustalenia stanu faktycznego

06
Oprócz wizyt w DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług i EUNB zespół kontrolny gromadził informacje i opinie ekspertów na temat regulacji i nadzoru bankowego w drodze:

a) wizyt w innych europejskich urzędach nadzoru (EIOPA i ESMA), ERRS, EBC oraz w Europejskiej Federacji Bankowej;

b) wizyt informacyjnych w sześciu państwach członkowskich (Republika Czeska, Francja, Niemcy, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo). W ramach tych wizyt odwiedzano zazwyczaj krajowy organ nadzoru2 oraz krajową federację bankową. W Hiszpanii wizytę złożono również w Funduszu na rzecz Uporządkowanej Restrukturyzacji Banków (FROB);

1 Spotkania dotyczyły: zarządzania EUNB, Stałego Komitetu ds. Rachunkowości, Sprawozdawczości i Kontroli (SCARA), ochrony konsumentów, ryzyka systemowego, wspólnej kultury nadzorczej, wdrażania przepisów, systemów informatycznych, zasobów kadrowych, ERRS, Wspólnego Komitetu, mediacji, testów warunków skrajnych, kolegiów organów nadzoru, standardów technicznych oraz programu prac.

2 W niektórych państwach za nadzór bankowy odpowiada więcej instytucji, np. Niemcy: Bafin i Bundesbank, Szwecja: Riksbanken i Finansinspektionen, Zjednoczone Królestwo: Bank Anglii i Urząd Regulacji Rynków Finansowych (FSA).

c) wizyt w organach regulacyjnych i nadzorczych w dwóch państwach trzecich – Stanach Zjednoczonych i Kanadzie:

— w amerykańskim Urzędzie Kontrolera Waluty (OCC);

— w Amerykańskim Stowarzyszeniu Bankowców;

— w Departamencie Skarbu Stanów Zjednoczonych;

— w Banku Rezerw Federalnych w Waszyngtonie (spotkanie z Radą Gubernatorów);

— w Banku Rezerw Federalnych w Nowym Jorku;

— w Urzędzie Głównego Nadzorcy Instytucji Finansowych w Kanadzie.

d) dyskusji na forum ekspertów na temat wstępnych ustaleń kontroli przed sporządzeniem pierwszego projektu sprawozdania specjalnego.

Załącznik II

Kompetencje i działalność EUNB

Zakres kompetencji Unii według Traktatu *(art. 26 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)*	*Artykuł 26* „1. Unia przyjmuje środki w celu ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatów. 2. Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów. 3. Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, ustala wytyczne i warunki niezbędne do zapewnienia zrównoważonego postępu we wszystkich odpowiednich sektorach". *Artykuł 114* „1. Z zastrzeżeniem, że Traktaty nie stanowią inaczej, do urzeczywistnienia celów określonych w artykule 26 stosuje się następujące postanowienia. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego".
Kompetencje Urzędu *(Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010)*	**Cele** a) polepszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego, w tym w szczególności zapewnienie właściwego, skutecznego i spójnego poziomu regulacji i nadzoru; b) zapewnienie integralności, przejrzystości, efektywności i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych; c) wzmocnienie międzynarodowej koordynacji nadzoru finansowego; d) zapobieganie arbitrażowi regulacyjnemu i propagowanie równych warunków konkurencji; e) zapewnienie właściwej regulacji oraz nadzoru w zakresie podejmowania ryzyka kredytowego i innych rodzajów ryzyka; f) wzmocnienie ochrony klientów. **Zadania** a) przyczynianie się do ustanowienia wspólnych standardów i praktyk regulacyjnych i nadzorczych o wysokiej jakości; b) przyczynianie się do spójnego stosowania prawnie wiążących aktów unijnych; c) wspieranie i ułatwianie delegowania zadań i kompetencji pomiędzy właściwymi organami; d) ścisła współpraca z ERRS[1]; e) organizowanie i przeprowadzanie analizy wzajemnych ocen właściwych organów; f) monitorowanie i ocenianie zmian na rynku podlegającym kompetencjom Urzędu; g) przeprowadzanie analiz ekonomicznych rynków w celu informowania o wykonywaniu zadań przez Urząd; h) wzmacnianie ochrony deponentów i inwestorów; i) przyczynianie się do konsekwentnego i spójnego funkcjonowania kolegiów organów nadzoru, monitorowania, oceniania i mierzenia ryzyka systemowego, opracowywania i koordynowania planów naprawczych, zapewniania wysokiego poziomu ochrony deponentom i inwestorom w całej Unii oraz opracowywania metod prowadzenia postępowania naprawczego wobec upadających instytucji finansowych, a także oceniania zapotrzebowania na odpowiednie instrumenty finansujące; j) wypełnianie wszelkich innych szczegółowych zadań określonych w niniejszym rozporządzeniu lub w innych aktach ustawodawczych; k) publikowanie i regularne aktualizowanie na stronie internetowej Urzędu informacji dotyczących obszaru jego działań; l) przejmowanie, w stosownych przypadkach, wszystkich aktualnych i bieżących zadań Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (KEONB).

1 Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego.

Zarządzanie	**Rada Organów Nadzoru** W jej skład wchodzi przewodniczący, po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego (dyrektor krajowego organu nadzoru[2]), po jednym przedstawicielu Komisji, EBC[3], ERRS, EIOPA[4] i ESMA[5]. **Zarząd** Zarząd składa się z przewodniczącego oraz sześciu innych członków Rady Organów Nadzoru. **Przewodniczący** Mianowany przez Radę Organów Nadzoru. **Dyrektor wykonawczy** Mianowany przez Radę Organów Nadzoru. **Rada Odwoławcza** Wspólny organ trzech europejskich urzędów nadzoru. **Kontrola zewnętrzna** Europejski Trybunał Obrachunkowy. **Organ udzielający absolutorium z wykonania budżetu** Parlament Europejski.
Środki udostępnione Urzędowi w 2013 r. ***(2012)***	**Budżet na rok 2013** ***(2012)*** 26,0 *(20,7)* mln euro w tym: dotacja Unii Europejskiej: 10,*4 (8,3)* mln euro Wkłady państw członkowskich: 15,2 *(12,1)* mln euro Składki obserwatorów: 0,*4 (0,3)* mln euro **Zatrudnienie na dzień 31 grudnia 2013 r. (2012)** 93 pracowników tymczasowych *(68)* 13 pracowników kontraktowych *(12)* 19 oddelegowanych ekspertów krajowych *(14)*
Produkty i usługi w 2012 r.	– Konsultacje publiczne dotyczące 23 projektów regulacyjnych lub wykonawczych standardów technicznych, w tym 16 w zakresie kapitału/środków własnych. – Przekazanie Komisji pierwszego projektu regulacyjnych standardów technicznych w zakresie wymagań kapitałowych dla partnerów centralnych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie infrastruktury rynku europejskiego. – Wydanie sześciu dokumentów zawierających wytyczne, czterech dokumentów roboczych i 14 dokumentów konsultacyjnych. – Sporządzenie siedmiu opinii skierowanych do Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady, trzech pism zawierających uwagi na temat zagadnień z zakresu księgowości do Fundacji RMSR/MSSF oraz jednego pisma zawierającego uwagi na temat zagadnień z zakresu kontroli do IAASB. – Działania podjęte w następstwie zalecenia Trybunału dotyczącego ogólnounijnych testów warunków skrajnych w lipcu 2011 r. i zalecenia Trybunału dotyczącego dokapitalizowania z grudnia 2011 r. z terminem realizacji do dnia 30 czerwca 2012 r. (monitorowanie planów kapitałowych banków, publikowanie indywidualnych danych na temat pozycji kapitałowych 61 banków).

2 Krajowy organ nadzorczy.

3 Europejski Bank Centralny.

4 Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych.

5 Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych.

Załącznik II

	– Prace związane z kolegiami organów nadzoru mające na celu poprawę spójności praktyk nadzorczych, lepszą koordynację działań i formułowanie wspólnych decyzji w zakresie wymogów ostrożnościowych odnoszących się do konkretnych instytucji, ze szczególnym uwzględnieniem 40 największych transgranicznych banków w UE. – Udział w 116 spotkaniach i działaniach kolegiów. – Opracowywanie podręcznika zarządzania w sytuacji kryzysowej przygotowanego przez EUNB i dotyczącego zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych oraz koordynowania wymiany informacji w ramach kolegiów i z EUNB w przypadku sytuacji nadzwyczajnych. – Opracowywanie dokumentu na temat dobrych praktyk w zakresie spójności treści i formułowania wspólnych decyzji. – Publikacja kilku sprawozdań biegłych (np. sprawozdanie z przeglądu ram ostrożnościowych w zakresie kredytów dla MŚP, sprawozdanie dotyczące monitorowania pakietu Bazylea III/pakietu CRD IV, sprawozdanie z przeglądu działań następczych mające na celu ocenę informacji ujawnionych przez banki w odpowiedzi na wymogi trzeciego filaru określone w dyrektywie w sprawie wymogów kapitałowych, sprawozdanie z funkcjonowania kolegiów i realizacji ich planów działania itd.). – Przeprowadzanie analizy ryzyka, jego oceny i monitorowania oraz przedstawianie sprawozdań na temat ryzyka szerokiemu gronu zainteresowanych podmiotów (w tym sprawozdania rocznego dla Parlamentu Europejskiego, półrocznych i kwartalnych aktualizacji i sprawozdań oraz cotygodniowego przeglądu sprawozdawczości dotyczącej płynności i warunków finansowania dla banków europejskich), wzmocnienie infrastruktury w zakresie oceny i analizy ryzyka, łącznie z badaniem danych wewnętrznych i zewnętrznych. – Zapewnianie wkładu wraz z ESMA i EIOPA w proces przeglądu Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego w kontekście art. 81 rozporządzenia w sprawie EUNB (dostarczanie Komisji danych ilościowych i jakościowych oraz sprawozdania z samooceny). – Wkład w program Międzynarodowego Funduszu Walutowego dotyczący oceny sektora finansowego UE. – Prace związane ze stopą EURIBOR i wartościami odniesienia podejmowane wspólnie z ESMA, w tym wydawanie zaleceń dla Euribor–EBF i władz krajowych oraz prace nad zasadami ustalania wartości odniesienia. – Przeprowadzanie sondaży wśród właściwych organów krajowych, które dotyczyły przepisów krajowych w zakresie ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej oraz odpowiedzialnego udzielania kredytów i traktowania kredytobiorców mających trudności płatnicze, publikacja sprawozdania na temat trendów konsumenckich za 2012 r. – Organizacja Dnia Ochrony Konsumenta EUNB w październiku 2012 r. – Utworzenie Stałego Komitetu ds. Ochrony Konsumentów i Innowacji Finansowych (SCConFin) i jego podgrup zajmujących się odpowiedzialnym udzielaniem kredytów i traktowaniem zaległych płatności, funduszami inwestycyjnymi typu ETF i kontraktami różnic kursowych. – Przygotowanie i koordynacja 13 seminariów dla pracowników EUNB i krajowych organów nadzoru. – Ustalenie zbioru kluczowych wskaźników wykonania zadań dotyczących obszaru finansowania, regularnie przedstawianych zarządowi EUNB. – Dalsze rozszerzenie zintegrowanego elektronicznego systemu zarządzania zasobami ludzkimi (e-HR) (Allegro) w celu wspierania efektywnego i przejrzystego charakteru środowiska pracy. – 11 posiedzeń Rady Organów Nadzoru (siedem spotkań rzeczywistych, cztery telekonferencje), osiem posiedzeń zarządu (sześć spotkań rzeczywistych, dwie telekonferencje). – Około 180 spotkań zorganizowanych przez komitety wewnętrzne, grupy, zespoły zadaniowe i panele EUNB.

Źródło: Informacje przekazane przez Urząd.

Załącznik III

Panel ekspertów

— Dirk Cupei, europejskie forum gwarantów depozytów (EFDI) i Niemieckie Stowarzyszenie Bankowców

— Farid Aliyev, Europejska Organizacja Konsumentów

— Karel Lannoo, Centrum Studiów nad Polityką Europejską

— Nicolas Véron, Bruegel Institute i Peterson Institute for International Economics

— Peter Nyberg, Åbo Akademi, Finlandia

— Eva Hüpkes, Rada Stabilności Finansowej

Załącznik IV

Inicjatywy legislacyjne objęte przeglądem

Druga dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych (CRD II): Dyrektywa 2009/111/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r.

Trzecia dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych (CRD III): Dyrektywa 2010/76/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r.

Czwarta dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych (CRD IV): Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE

Rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych (CRR): Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012

Ramy zarządzania kryzysowego: Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych

Systemy gwarantowania depozytów: Wniosek dotyczący dyrektywy 2009/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r.

Dyrektywa w sprawie konglomeratów finansowych: Dyrektywa 2011/89/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r.

Przegląd dyrektyw dotyczących rachunkowości: Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2011 r.

Przegląd dyrektywy w sprawie przejrzystości: Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2011 r., COM(2011) 683 final.

Załącznik V

Mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz system gwarantowania depozytów w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie

Amerykańskie mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

Na czele amerykańskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków stoi Federalna Korporacja Ubezpieczenia Depozytów (FDIC), która jest agencją federalną. W trakcie ostatniego kryzysu dokonała ona restrukturyzacji około 500 banków, wśród których były również instytucje stosunkowo duże, takie jak Washington Mutual.

Na mocy ustawy Dodd–Frank Act z 2010 r. uprawnienia FDIC w zakresie restrukturyzacji i likwidacji zostały rozciągnięte na ważne systemowo holdingi bankowe, podmioty powiązane z instytucjami ubezpieczonymi we FDIC oraz instytucje finansowe niebędące bankami, takie jak zakłady ubezpieczeń.

Ustawa Dodd–Frank Act nakłada na ważne systemowo instytucje finansowe obowiązek okresowego przedkładania FDIC i Rezerwie Federalnej planu szybkiej i uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji, który jest zgodny z amerykańskim kodeksem upadłościowym.

Program uwolnienia banków od kłopotliwych aktywów (TARP)[1]

W 2009 r. amerykańskie agencje nadzorcze[2] przeprowadziły test warunków skrajnych, aby sprawdzić, czy największe instytucje finansowe w USA dysponują wystarczającymi buforami kapitałowymi na wypadek recesji lub zawirowań na rynku finansowym. Udział w teście był obowiązkowy dla instytucji finansowych, których aktywa przekraczały 100 mld USD. 19 banków objętych testem stanowiło trzon amerykańskiego systemu bankowego. Przypadało na nie około dwóch trzecich całkowitej sumy aktywów będących w posiadaniu amerykańskich holdingów bankowych. W przypadku dziesięciu z 19 skontrolowanych banków stwierdzono, że nie dysponują one wystarczającą ilością kapitału. Test wykazał, że przy założeniu niekorzystnego scenariusza na lata 2009 i 2010 niedobór kapitału w tych dziesięciu instytucjach wyniósłby łącznie około 74,6 mld USD.

Program TARP pełnił rolę finansowego mechanizmu zabezpieczającego. Był to amerykański program rządowy obejmujący inwestycje, pożyczki, gwarancje na aktywa oraz zakup aktywów od wielu instytucji finansowych w celu wzmocnienia sektora finansowego. Za pośrednictwem programu wsparcia kapitałowego w ramach TARP rząd amerykański udostępnił natychmiastowo kapitał instytucjom, które – jak wynikało z testu warunków skrajnych – miały niedobór kapitału. Wysiłki na rzecz dokapitalizowania wszystkich najważniejszych instytucji finansowych przyczyniły się do odbudowy zaufania wśród

1 W tej sekcji omówiono część programu TARP dotyczącą dużych instytucji, na którą składają się test warunków skrajnych oraz program wsparcia kapitałowego (CAP).

2 Rada Gubernatorów Systemu Rezerwy Federalnej, Urząd Kontrolera Waluty (OCC) oraz Federalna Korporacja Ubezpieczenia Depozytów (FDIC). W testy warunków skrajnych bardzo zaangażował się nowojorski Bank Rezerw Federalnych zatrudniający około 200 pracowników.

3 Te dziewięć instytucji odpowiadało za 98% zidentyfikowanego niedoboru kapitału.

inwestorów i umożliwiły tym instytucjom pozyskanie wystarczającej ilości kapitału na rynkach prywatnych. Dziewięć[3] z dziesięciu instytucji, w przypadku których testy warunków skrajnych wykazały niedobór kapitału, było w stanie pozyskać dostateczne środki na rynkach, w związku z czym nie wymagały one dodatkowego wsparcia finansowego za pośrednictwem programu TARP.

Kanadyjski mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków

Kanadyjska Korporacja Ubezpieczenia Depozytów (CDIC) ubezpiecza depozyty instytucji członkowskich oraz jest odpowiedzialna za restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków w Kanadzie. Składki w ramach systemu gwarantowania depozytów są płacone regularnie przez banki zgodnie z podejściem opartym na analizie ryzyka (ryzyko bilansowe banku).

Załącznik VI

Ramowe zasady naprawy oraz restrukturyzacji banków

W październiku 2011 r. Rada Stabilności Finansowej (FSB)1 opublikowała dokument dotyczący kluczowych właściwości skutecznych systemów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych. W dokumencie tym określono podstawowe elementy, które zdaniem FSB są niezbędne dla skutecznego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. FSB twierdzi, że organy odpowiedzialne za restrukturyzację banków mogą być zdecentralizowane, jednak w takim przypadku konieczna jest bardzo ścisła współpraca oraz odpowiednie porozumienia. Ponadto system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinien dysponować jasnym mandatem, być w stanie szybko podejmować decyzje oraz być jasny i przejrzysty wobec uczestniczących w nim banków.

Kluczowe właściwości skutecznych mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

Organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

W każdym obszarze jurysdykcji należy wyznaczyć organ lub organy administracyjne posiadające uprawnienia w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji firm. W sytuacji gdy w jednym obszarze jurysdykcji działa kilka organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, należy wyraźnie określić ich uprawnienia, role i obowiązki oraz zadbać o ich koordynację.

W przypadku gdy za restrukturyzację podmiotów tej samej grupy w jednym obszarze jurysdykcji odpowiadają różne organy, w ramach systemu należy wyznaczyć główny organ koordynujący restrukturyzację podmiotów prawnych w tej jurysdykcji.

Organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinien być niezależny operacyjnie, w ramach swoich kompetencji statutowych, a także charakteryzować się transparentnymi procesami i dobrym zarządzaniem, dysponować odpowiednimi zasobami oraz podlegać surowym mechanizmom oceny i rozliczalności, umożliwiającym ocenę skuteczności przedsięwziętych środków naprawczych. Powinien on również dysponować wiedzą specjalistyczną, zasobami i możliwościami operacyjnymi, aby wdrożyć środki naprawcze w odniesieniu do dużych firm o złożonej strukturze

Uprawnienia w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

System restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinien przewidywać uruchomienie procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odpowiednim terminie, zanim księgi rachunkowe firmy wykażą niewypłacalność i zanim ulegną wyczerpaniu jej fundusze własne.

1 Rada Stabilności Finansowej to międzynarodowy organ, który monitoruje światowy system finansowy i wydaje odnośne zalecenia. Została ona ustanowiona w następstwie szczytu grupy G-20 w kwietniu 2009 r. w Londynie i zastąpiła Forum Stabilności Finansowej (FSF). W jej skład wchodzą przedstawiciele największych gospodarek świata G-20, członkowie FSF oraz Komisja Europejska. Siedziba Rady Stabilności Finansowej znajduje się w Bazylei w Szwajcarii.

Załącznik VI

Finansowanie firm będących w trakcie restrukturyzacji

W obszarach jurysdykcji należy wprowadzić finansowane ze środków prywatnych ubezpieczenie depozytów lub fundusze na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji bądź mechanizm służący do odzyskiwania *ex post* kosztów udostępnienia tymczasowego finansowania mającego usprawnić restrukturyzację danej firmy.

Źródło: Rada Stabilności Finansowej: „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions", październik 2011.

Załącznik VII

Bibliografia

Alford, D., *The Lamfalussy Process and EU Bank Regulation: Another Step On The Road To Pan-European Regulation?* Annual Review of Banking & Financial Law [t. 25: 1] s. 396, 2006.

Ferran, E., Babis, V., *The European Single Supervisory Mechanism,* Wydział Prawa na Uniwersytecie Cambridge, Legal Studies Research Paper Series, 2013.

Gerhardt, M., Lannoo, K., *Options for reforming deposit protection schemes in the EU,* Europejski Instytut Badań Kredytów, ECRI Policy Brief nr 4 (marzec 2011).

Goodhart, C., *Funding arrangements and burden sharing in banking resolution,* VOX, 2012.

Gortsos, C. VI., *The 'single supervisory mechanism': a major building-block towards a European Banking Union (the full europeanisation of the 'bank safety net'),* II doroczna konferencja Międzynarodowego Stowarzyszenia Gwarantów Depozytów (IADI), 2013.

Goyal, R., Koeva Brooks, P., Pradhan, M., Tressel, T., Dell'Ariccia, G., Leckow, R., Pazarbasioglu, C., i zespół pracowników MFW, *A Banking Union for the Euro Area,* MFW, 2013.

Gros, D., Schoenmaker, D., *European Deposit Insurance: Financing the transition,* Centrum Studiów nad Polityką Europejską, CEPS Commentary, 2012.

Huertas, T., Nieto, M. J., *Banking union and bank resolution: How should the two meet?*, VOX, 2012.

Kern, A., *Bank resolution and recovery in the EU: enhancing banking union?,* Akademia Prawa Europejskiego (ERA), 2013.

Lannoo, K., *Banking Union in three steps,* Centrum Studiów nad Polityką Europejską, CEPS Commentary, 2012.

Lannoo, K., *Roadmap to banking union: A call for consistency,* Centrum Studiów nad Polityką Europejską, CEPS Commentary, 2012.

Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Véron, N., Wolff, B.G., *What Kind of European Banking Union?,* BRUEGEL, 2012.

Załącznik VII

Verhelst, S., *The Single Supervisory Mechanism: A Sound First Step in Europe's Banking Union?,* EGMONT, Królewski Instytut Stosunków Międzynarodowych, 2013.

Véron, N., A *realistic bridge towards European banking union,* BRUEGEL, 2013.

Véron, N., *Europe's single supervisory mechanism and the long journey towards banking union,* BRUEGEL, 2012.

Véron, N., Wolff, B.G., *From supervision to resolution: next steps on the road to European banking union,* BRUEGEL, 2013.

A Banking Union for the Euro Area: Technical Background Notes, MFW, 2013.

Financial markets in Europe: From the Single Market to a Banking Union, niemiecka Rada Ekspertów Ekonomicznych, Sprawozdanie roczne 2012/13, 2013.

Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Rada Stabilności Finansowej, 2011.

Odpowiedź Komisji

STRESZCZENIE

V
Komisja zauważa, że EUNB nie jest odpowiedzialny za bezpośredni nadzór nad podmiotami finansowymi w UE. EUNB został powołany w celu poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego, zwłaszcza przez zapewnienie wysokiego poziomu, skuteczności i spójności regulacji oraz nadzoru. Urząd powinien chronić wartości społeczne, takie jak stabilność systemu finansowego, przejrzystość rynków i produktów finansowych, oraz chronić deponentów i inwestorów. Jego zadaniem powinno być również zapobieganie arbitrażowi regulacyjnemu i zagwarantowanie równych warunków działania oraz wzmocnienie międzynarodowej koordynacji nadzoru, z korzyścią dla całej gospodarki.

VI
Komisja pragnie zauważyć, że EUNB powierzono jednoznaczne zadania i uprawnienia do podejmowania wiążących decyzji na rzecz zwiększenia konwergencji praktyk nadzorczych, w szczególności w odniesieniu do wiążącej mediacji i dochodzeń w sprawie domniemanych naruszeń prawa UE.

VIII
Komisja pragnie zauważyć, że role i zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów są wyraźnie określone w odpowiednich aktach prawnych. W niektórych obszarach przydatne mogą okazać się dalsze wyjaśnienia.

Wprowadzenie

15
Komisja uważa, że role, zarówno EUNB, jak i EBC, zostały wyraźnie określone w odpowiednich przepisach. Zarówno w rozporządzeniu w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego (motywy 31 i 32), jak i w zmienionym rozporządzeniu rozporządzenia w sprawie EUNB (motyw 4) podkreślono, że ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego nie poddaje w wątpliwość roli i zadań EUNB. W niektórych obszarach (np. testy warunków skrajnych, podręcznik nadzoru) szczególnie istotna będzie ścisła współpraca między Urzędem a EBC.

Uwagi

25
Komisja zauważa, że począwszy od 2010 r., zaproponowała około 30 zbiorów przepisów mających zagwarantować odpowiednią regulację i skuteczny nadzór nad wszystkimi podmiotami finansowymi, produktami i rynkami. Tym samym Komisja była autorem wniosków w sprawie wszystkich najważniejszych przepisów powiązanych ze zobowiązaniami G-20 oraz wykraczających poza te zobowiązania. Przepisy te stanowią podstawowe ramy dla wszystkich 28 państw członkowskich UE i są oparciem dla właściwie funkcjonującego jednolitego rynku usług finansowych.

33
Komisja przyznaje, że zarówno ona, jak i EUNB musieli przeprowadzić kilka konsultacji społecznych w wąskich ramach czasowych, co było jednak spowodowane szczególnie pilnym charakterem przedmiotowych kwestii. W niektórych przypadkach zaistniała konieczność dotrzymania terminów, np. wyznaczonych przez zobowiązania G-20, co doprowadziło do wyjątkowo krótkich okresów przewidzianych na konsultacje.

34
Komisja przygotowuje obecnie ogólną ocenę podjętych środków.

Oceny skutków opierają się na założeniach dotyczących przyszłości. Na początku kryzysu trudno było wyodrębnić skutki regulacyjne spośród innych ważnych czynników, w tym bezpośrednich skutków kryzysu finansowego (do których należą: większa niechęć do podejmowania ryzyka, niepewne warunki rynkowe, wyjątkowe interwencje w ramach polityki pieniężnej oraz niskie stopy procentowe). Nie istniał wyraźny scenariusz alternatywny, w odniesieniu do którego można byłoby w sposób ilościowy ująć przewidywane skutki. Za scenariusz alternatywny odniesienia nie można było przyjąć warunków rynkowych z okresu przed kryzysem, ponieważ celem reformy finansowej jest w dużej mierze uniknięcie ponownego cyklu koniunktury–dekoniunktury.

Odpowiedź Komisji

Ponadto reformy zostały oparte na wyraźnej strategii ogólnej, obejmującej między innymi zobowiązania międzynarodowe (G-20). W trakcie całego procesu Komisja dążyła do opracowania zasad w sposób spójny, kontrolując ich jednolitość. Tym samym większości wniosków ustawodawczych towarzyszyły indywidualne oceny skutków. Większość aktów ustawodawczych przyjętych w ramach regulacyjnej reakcji na kryzys obejmuje (częściowo) nawet kilka klauzul przeglądu, które umożliwiają dokonanie ponownej oceny wpływu na różnych etapach.

41
EUNB został powołany w celu poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego, zwłaszcza przez zapewnienie wysokiego poziomu, skuteczności i spójności regulacji oraz nadzoru. Urząd powinien chronić wartości społeczne, takie jak stabilność systemu finansowego, przejrzystość rynków i produktów finansowych, oraz chronić deponentów i inwestorów. Jego zadaniem powinno być również zapobieganie arbitrażowi regulacyjnemu i zagwarantowanie równych warunków działania oraz wzmocnienie międzynarodowej koordynacji nadzoru, z korzyścią dla całej gospodarki.

49
Komisja zauważa, że rola EUNB w kolegiach organów nadzoru jest faktycznie ograniczona, jednak chciałaby podkreślić, co następuje:

— Począwszy od 2011 r., odnotowuje się postępy w zakresie funkcjonowania kolegiów organów nadzoru (zob. roczny przegląd funkcjonowania kolegiów organów nadzoru dokonany przez EUNB).

— W następstwie przyjęcia pakietu w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego również EUNB ma prawo zwoływać posiedzenia kolegium.

— Oczekuje się, że w 2014 r. przyjętych zostanie kilka standardów technicznych opracowanych przez EUNB. Wdrożenie tych standardów w dużym stopniu przyczyni się do ujednolicenia praktyk stosowanych przez kolegia organów nadzoru.

Wspomniane standardy techniczne dotyczą:

— wymiany informacji między organami nadzoru państwa pochodzenia i przyjmującego państwa zgodnie z art. 50 dyrektywy 2013/36/UE;

— powiadomień na podstawie art. 35, 36 i 39 dyrektywy 2013/36/UE;

— wspólnych decyzji w sprawie wymogów kapitałowych i dotyczących płynności, jakie muszą być podejmowane przez członków kolegium na podstawie art. 113 dyrektywy 2013/36/UE;

— funkcjonowania kolegiów organów nadzoru na podstawie art. 116 dyrektywy 2013/36/UE.

50
Każdego roku EUNB publikuje sprawozdanie. W sprawozdaniu tym wskazuje się niedociągnięcia, ale również poprawę w zakresie funkcjonowania kolegiów organów nadzoru.

68
Europejskie urzędy nadzoru wspólnie opracowują coraz więcej zadań z zakresu ochrony praw konsumenta w ramach struktury „wspólnego komitetu". Na przykład w związku z rozpatrywaniem skarg zastosowano „podejście przekrojowe" w celu zapewnienia podobnych przepisów we wszystkich trzech sektorach (bankowość, papiery wartościowe, ubezpieczenia), przy jednoczesnym uwzględnieniu różnic właściwych dla poszczególnych sektorów.

72
Komisja zauważa, że ochrona konsumentów i inwestorów jest jednym ze statutowych zadań europejskich urzędów nadzoru. Prawdą jest, że urzędy w dalszym ciągu mają ograniczone możliwości przyjmowania prawnie wiążących decyzji zakazujących określonych produktów/działań (zob. art. 9(5) rozporządzenia w sprawie EUNB), jednak odpowiedni zakres nie ogranicza się do tych uprawnień.

Na przykład EUNB jest uprawniony do wydawania wytycznych z własnej inicjatywy zgodnie z art. 16 rozporządzenia w sprawie EUNB i nie potrzebuje szczególnych uprawnień, jeżeli chodzi o ustawodawstwo sektorowe.

79
Komisja uważa, że rola i zadania EUNB są dobrze określone w rozporządzeniu ustanawiającym Urząd oraz że nie można ich kwestionować w oparciu o protokoły ustaleń zawierane między EBC a organami nieuczestniczących państw członkowskich.

Wnioski i zalecenia

82
Cel polegający na wdrożeniu pełnoprawnej unii bankowej nie kwestionuje istnienia EUNB, który odgrywa zasadniczą rolę w utrzymaniu jednolitego rynku.

83
Komisja przygotowuje obecnie międzysektorową ocenę skutków projektów regulacyjnych stanowiących odpowiedź na kryzys finansowy.

Zalecenie 1 – Pierwszy ppkt
Komisja przyjmuje zalecenie, aby zapewnić EUNB dostateczną ilość czasu na opracowanie standardów technicznych i zauważa, że wdrożone zostały już następujące aspekty: w swoich wnioskach ustawodawczych Komisja wykazuje zaangażowanie na rzecz zapewnienia terminów uprawniających do wprowadzenia standardów technicznych, które odpowiadają terminom wejścia w życie odpowiednich aktów podstawowych (zasadniczo 12 miesięcy, co najmniej 6 miesięcy). Ważne jest zauważenie, że terminy są ostatecznie określane przez współustawodawców. Pozostała część zalecenia skierowana jest do Parlamentu Europejskiego i Rady.

Zalecenie 1 – Drugi ppkt
Komisja przyjmuje zalecenie i zauważa, że – o ile nie jest to uzasadnione ze względu na pilny charakter sprawy – Komisja ściśle realizuje swoje wytyczne dotyczące najlepszych praktyk w odniesieniu do czasu trwania konsultacji publicznych.

Zalecenie 1 – Trzeci ppkt
Komisja przyjmuje zalecenie i zauważa, że prowadzi obecnie międzysektorową analizę skutków całego pakietu wniosków legislacyjnych.

84
Ze względu na ogromny program regulacyjny EUNB skoncentrował swoje prace dotyczące tej kwestii ze szkodą dla swojego mandatu w kontekście zwiększenia konwergencji praktyk nadzorczych. Komisja oczekuje, że sytuacja ta ulegnie zmianie w perspektywie średnioterminowej. Komisja zauważa również, że EUNB dysponuje zarówno uprawnieniami, jak i mandatem prawnym w zakresie konwergencji praktyk nadzorczych oraz rozstrzygania sporów między krajowymi organami ds. bezpieczeństwa.

Zalecenie 3 – Pierwszy ppkt
Komisja przyjmuje to zalecenie i stwierdza, że w ramach całego pakietu w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego wzmocniono rolę EUNB w przeprowadzaniu testów warunków skrajnych.

Zalecenie 3 – Drugi ppkt
Komisja przyjmuje zalecenie i pragnie zwrócić uwagę na uzgodnioną niedawno dyrektywę w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, która określa europejskie ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Osiągnięto porozumienie polityczne w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM), w tym Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków dla strefy euro, które jednak musi zostać formalnie przyjęte. Jednocześnie będą prowadzone dyskusje na temat projektu jednego lub więcej potencjalnych zabezpieczeń w kontekście SRM.

87
Komisja przyjmuje zalecenie i zauważa, że ochrona praw konsumentów i inwestorów jest jednym ze statutowych zadań EUNB. Prawdą jest, że urzędy w dalszym ciągu mają ograniczone możliwości przyjmowania prawnie wiążących decyzji zakazujących określonych produktów/działań (zob. art. 9 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EUNB), jednak odpowiedni zakres nie ogranicza się do tych uprawnień.

88
Zdaniem Komisji w obszarze ochrony konsumentów można byłoby bardziej wykorzystać wspólny komitet europejskich organów nadzoru. Nawe jeżeli dodatkowo podniosłoby to poziom złożoności, zagwarantowałoby koordynację i zwiększyło spójność ochrony konsumentów.

Zalecenie 4
Ze swojej strony Komisja przyjmuje to zalecenie i pragnie zauważyć, że ustanowienie wspólnego komitetu i jego regularne posiedzenia ułatwiły i usprawniły wymianę poglądów dotyczących kwestii ochrony konsumenta między poszczególnymi sektorami. Wspólny komitet powinien pełnić w tym zakresie rolę zasadniczą. Ochrona konsumentów była również w centrum uwagi licznych wniosków ustawodawczych składanych w ostatnim czasie przez Komisję (np. wniosek dotyczący rachunku bankowego, wniosek w sprawie ubezpieczenia PRIP, wniosek w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego itp.). Niedawno przyjęto dyrektywę w sprawie kredytów hipotecznych, osiągnięto również porozumienie polityczne w sprawie dyrektywy MiFID II.

90
W zmienionym rozporządzeniu w sprawie EUNB (motyw 4) oraz rozporządzeniu w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego (motyw 32) podkreślono cel polegający na tym, iż powierzenie zadań nadzorczych EBC nie powinno podważać roli i istniejących uprawnień oraz zadań EUNB. Ważne jest, aby pamiętać o tym, że EUNB nie jest podmiotem nadzorczym jako takim.

Ponadto można byłoby rozważyć, w jaki sposób sprawić, aby wiążące uprawnienia decyzyjne EUNB (np. dotyczące wiążącej mediacji, naruszenia prawa Unii) były bardziej skuteczne. Kwestia ta zostanie poruszona w najbliższym sprawozdaniu Komisji dotyczącym przeglądu ESNF.

Ponadto w rozporządzeniu w sprawie SSM (motyw 31) znajduje się wyraźny wymóg współpracy EBC z europejskimi organami nadzoru.

Zalecenie 6 – Pierwszy ppkt
Komisja przyjmuje to zalecenie i pragnie zwrócić uwagę na fakt, że role wymienionych podmiotów są wprawdzie jasno określone w aktach ustawodawczych stanowiących podstawę ich działania, jednak niezbędne jest dalsze wyjaśnienie odnośnie do szczegółów ich współpracy oraz wdrażania. Rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego przewiduje zawarcie protokołu ustaleń między np. EBC a krajowymi organami nadzoru reprezentującymi nieuczestniczące państwa członkowskie.

Zalecenie 6 – Drugi ppkt
Komisja przyjmuje zalecenie i zauważa, że EBC przyjął już decyzję w sprawie współpracy i koordynacji zadań między EBC a krajowymi organami nadzoru.

Zalecenie 6 – Trzeci ppkt
Komisja przyjmuje zalecenie i zauważa, że wniosek ten znajduje odzwierciedlenie w rozporządzeniu w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego (motyw 31).

Odpowiedź Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego

Streszczenie

III
EUNB wyraża głębokie przekonanie, że realizuje wyznaczone cele w ramach swoich ograniczonych uprawnień i kompetencji regulacyjnych i nadzorczych. EUNB uważa, że ograniczenia w zakresie ochrony stabilności finansowej w UE mają swoje korzenie w wadliwej konstrukcji instytucjonalnej unii monetarnej, w szczególności w braku zintegrowanego systemu nadzoru i wspólnej sieci bezpieczeństwa finansowego, a nie w niedoskonałej realizacji zadań przez EUNB. Niedociągnięcia te są obecnie przedmiotem działań prowadzonych przez unię bankową.

Ponadto, w odniesieniu do ochrony konsumentów, mandat EUNB jest obłożony szeregiem ograniczeń; należy zaznaczyć w szczególności, że (i) zakresem działań EUNB określonym w rozporządzeniu ustanawiającym EUNB nie objęto ochrony konsumentów; (ii) EUNB nie otrzymał mandatu w zakresie ochrony konsumentów na podstawie dyrektyw UE z 2011, 2012 ani 2013 r.; oraz (iii) zakres instytucji finansowych, w stosunku do których EUNB może stosować swoje instrumenty jest ograniczony i nie obejmuje wszystkich instytucji finansowych istotnych z punktu widzenia ochrony konsumentów.

IV
EUNB zwraca uwagę, że nie był zaangażowany w przygotowanie pierwotnych aktów ustawodawstwa bankowego UE i nie miał wpływu na zakres uprawnień przyznanych EUNB oraz terminy określone w przepisach prawa.

EUNB zobowiązuje się do bezwzględnego przestrzegania zasad regulujących procesy konsultacji społecznych w odniesieniu do swoich produktów, w tym zasad dotyczących zaangażowania Bankowej Grupy Interesariuszy. Kilka przypadków odstępstw od najlepszych praktyk EUNB w odniesieniu do czasu trwania konsultacji społecznych wynikało z dążenia do wypełnienia zobowiązań w terminach określonych zewnętrznie przez ustawodawców, co miało upewnić uczestników rynku finansowego.

V
EUNB podkreśla, że wszelkie znaczące ulepszenia w zakresie wpływu EUNB na konwergencję nadzorczą w UE będzie wymagać zmiany mandatu EUNB w prawie pierwotnym. Pomimo ograniczeń uprawnień EUNB poczyniono istotne postępy w zakresie usprawniania transgranicznego nadzoru banków i funkcjonowania kolegiów organów nadzoru.

VI
EUNB wskazuje, że pomimo zawężonych kompetencji prawnych (np. niemożność zainicjowania wiążących mediacji) oraz ograniczonej liczby wniosków o mediację składanych przez właściwe organy krajowe, EUNB pomyślnie przeprowadził niewiążące i wiążące mediacje w ośmiu przypadkach; wszystkie zakończyły się przyjęciem rozwiązań za obustronną zgodą uczestników.

EUNB podkreśla, że podniesienie wiarygodności testów warunków skrajnych w całej UE wymaga zmiany mandatu EUNB w prawie pierwotnym. Zgodnie z obowiązującymi przepisami rola EUNB ogranicza się do „inicjowania i koordynowania" testów warunków skrajnych, natomiast odpowiedzialność prawna za prowadzenie testów i kontakty z uczestniczącymi w nich bankami pozostaje w gestii właściwych organów. W konsekwencji EUNB obarczony jest dużą odpowiedzialnością i ryzykiem utraty reputacji, a zarazem jest pozbawiony możliwości sprawowania kontroli nad wynikami testów warunków skrajnych.

VIII
EUNB nie uważa protokołów ustaleń za odpowiednie instrumenty służące uściśleniu roli i podziału obowiązków pomiędzy EUNB, Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) oraz właściwymi organami krajowymi i uważa, że jakiekolwiek uściślenia w tym zakresie wymagałyby poprawek na poziomie prawa pierwotnego.

Uważamy, że poszczególne zadania EBC w ramach sprawowanej przezeń roli nadzorczej i zadania EUNB są jasne i całkowicie zgodne z założeniem, że EBC – podobnie jak każdy inny właściwy organ krajowy – jest właściwym organem spełniającym tę rolę. EUNB nie przyjmuje protokołów ustaleń z właściwymi organami krajowymi, ponieważ uczestniczą one bezpośrednio w pracach EUNB i są reprezentowane w Radzie Organów Nadzoru, będącej organem decyzyjnym EUNB. EUNB nie uznaje za właściwe traktowanie EBC występującego w roli organu nadzorczego w inny sposób niż pozostałe właściwe organy, podczas gdy EUNB zawarł protokoły ustaleń z EBC jako organem kształtującym politykę pieniężną.

Wprowadzenie

Tabela 2: wiersz dotyczący jednolitego zbioru przepisów

Tabela 2 (wiersz dotyczący jednolitego zbioru przepisów) zawiera dane dotyczące środków regulacyjnych EUNB z 2012 r. W 2013 r. EUNB złożył 36 projektów regulacyjnych standardów technicznych oraz 21 projektów wykonawczych standardów technicznych do zatwierdzenia przez Komisję Europejską, wydał 2 dokumenty zawierające wytyczne, 4 rekomendacje, 6 opinii i przeprowadził 56 publicznych konsultacji.

15

Zobacz odpowiedź EUNB na zalecenie nr 6.

Spostrzeżenia

Wspólna odpowiedź na punkty 28 i 33

Zobacz odpowiedź EUNB na zalecenie nr 1.

43

Rola EUNB w zakresie mediacji jest ograniczona przepisami prawa. EUNB może inicjować wiążącą mediację tylko pod warunkiem, że na mocy przepisów prawa pierwotnego zostanie mu przekazany specjalny mandat. Ponadto istnieje niepewność prawna co do tego, czy EUNB może interweniować w obszarach, w których właściwe organy reprezentują odmienne stanowisko dotyczące nadzoru – niektórzy twierdzą, że EUNB może uchylić decyzje organu krajowego tylko w przypadkach, w których ten ostatni naruszył przepisy prawa europejskiego. Pomimo ograniczonych uprawnień i niewielkiej liczby wniosków o przeprowadzenie mediacji z właściwymi organami krajowymi EUNB z powodzeniem zrealizował swoje zadania związane z niewiążącą i wiążącą rolą mediatora w ośmiu przypadkach (w tym w dwóch przypadkach, które miały miejsce w fazie pojednawczej wniosku o mediację wiążącą, w pięciu przypadkach niewiążących mediacji i jednym przypadku nieformalnej mediacji) oraz ułatwił wypracowanie wzajemnie akceptowalnego rozwiązania we wszystkich wymienionych przypadkach (cztery przypadki zakończyły się przyjęciem formalnego, choć niewiążącego porozumienia, natomiast w kolejnych czterech przypadkach podpisano polubowne porozumienie nieformalne).

Więcej informacji na temat roli EUNB w testach warunków skrajnych można znaleźć w odpowiedzi EUNB na zalecenie nr 3.

Wspólna odpowiedź na punkty 49, 50, 51 i 52

Zobacz odpowiedź EUNB na zalecenie nr 2.

54

W pierwszym kwartale 2014 r. do EUNB wpłynęły dwa wnioski o przeprowadzenie wiążącej mediacji złożone przez właściwy organ krajowy.

55

Chociaż nie ma podstawy prawnej pozwalającej EUNB na wszczęcie wiążącej mediacji, a w pierwszym kwartale 2014 r. wpłynęły tylko dwa wnioski o przeprowadzenie wiążącej mediacji od właściwego organu krajowego, EUNB interweniował, nadzorując osiem przypadków mediacji (zob. również odpowiedź EUNB na punkt 43).

57
Test warunków skrajnych zapewnił w całej UE bezprecedensowy poziom przejrzystości i ujawniania przez banki informacji na temat ich ekspozycji i składu kapitału, co pozwoliło uczestnikom rynku zrozumieć i wypracować opartą na wiedzy opinię na temat odporności sektora bankowego w UE i stało się kluczowym etapem na drodze do (i) zrozumienia i budowania zaufania społecznego do banków UE oraz (ii) opracowania zalecenia dotyczącego dokapitalizowania banków wydanego przez EUNB w 2012 r. Dyscyplina rynkowa może być dodatkowo wzmocniona przez regularne i konsekwentne ujawnianie danych bilansowych banków, co mogłyby być dodatkowo ułatwione, gdyby EUNB dysponował wzmocnionym mandatem prawnym do publikowania danych banków na podstawie sprawozdań nadzorczych.

Wspólna odpowiedź na punkty 59, 60 i 61
Zobacz odpowiedź EUNB na zalecenie nr 3.

Ramka 1
EUNB wskazuje, że w 2011 r. nie dysponował mandatem do przeprowadzenia oceny jakości aktywów (która pozwoliłaby na zidentyfikowanie problemów Bankii, a być może również SNS Bank) przed testem warunków skrajnych ani do bezpośredniego kwestionowania wyników banków; oba te zadania pozostawały w gestii właściwych organów krajowych.

EUNB przyjmuje do wiadomości, że w Ramce 1 wymieniono banki, które zmierzyły się z problemami i które ostatecznie uratowano po upływie ponad roku od momentu przeprowadzenia testu warunków skrajnych i poza horyzontem czasowym testu warunków skrajnych w perspektywie 2011–2012.

W odniesieniu do przykładów banków EUNB wyjaśnia, co następuje:

W sprawie banku Dexia: W teście warunków skrajnych przeprowadzonym w 2011 r. w całej Europie Dexię oceniono jako jeden z bezpieczniejszych banków w Europie (zajęła 13. miejsce wśród 91 banków w rankingu), ale przed podjęciem decyzji w sprawie zaangażowania sektora prywatnego w Grecji EUNB nie mogło obniżyć długu państwowego, nie powodując zarazem powstania sprzeczności z oświadczeniami Rady UE. Niemniej jednak dzięki przejrzystości zapewnionej przez EUNB na koniec badania wyraźnie dało się zauważyć ekspozycję na ryzyko zobowiązań skarbu państwa i słabą pozycję kapitałową Dexii, kiedy zobowiązania te zostały wycenione według wartości rynkowej.

W sprawie Bankii: Z testu warunków skrajnych wynika, że przy założeniu niekorzystnego scenariusza współczynnik kapitału podstawowego Tier 1 w przypadku banku Bankia spadłby na koniec 2012 r. do 5,4%, a więc wciąż znajdowałby się powyżej minimalnego progu 5%. Jednak EUNB zalecił również, by banki utrzymujące się powyżej, ale blisko progu wzmocniły swoją pozycję kapitałową. Co więcej, wyniki były oparte na danych dotyczących punktów wyjściowych, które nie były przedmiotem oceny jakości aktywów, przez co nie wykazały strat, które odkryto później.

W sprawie SNS Bank: Z testu warunków skrajnych dotyczącego całej UE wynika, że współczynnik kapitału podstawowego Tier 1 SNS Bank spadłby do 8,4%, pozostając powyżej wymaganego minimum 5%, a następnie do 7% pod koniec 2012 r. Niemniej jednak poziom ten oparto na danych dotyczących punktów wyjściowych, które nie były przedmiotem oceny jakości aktywów i które poznano dopiero dwa lata później. Tym samym oczywista stała się potrzeba stworzenia programu bieżących testów warunków skrajnych. EUNB zauważa również, że bank został zmuszony do restrukturyzacji poza horyzontem czasowym testu warunków skrajnych.

Wspólna odpowiedź na punkty 67 i 72
Zobacz odpowiedź EUNB na zalecenie nr 4.

77
EUNB podkreśla, że w celu podniesienia wiarygodności unijnych testów warunków skrajnych konieczna jest zmiana mandatu EUNB w prawie pierwotnym (zob. odpowiedź EUNB na zalecenie nr 3).

EUNB zwraca uwagę, że ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego będzie wymagało zacieśnienia relacji operacyjnych z EBC, w szczególności w odniesieniu do testów warunków skrajnych, i opracowania jednolitego podręcznika nadzoru. EUNB wyjaśnia, że zgodnie z mandatem prawnym EUNB europejski podręcznik nadzoru będzie reprezentować niewiążący zbiór najlepszych praktyk nadzorczych stosowanych w UE. Mandat nie pozwala EUNB na osiągnięcie maksymalnej harmonizacji najlepszych praktyk nadzorczych w całej Unii Europejskiej ani na zastąpienie istniejących podręczników stosowanych przez właściwe organy, np. EBC.

79
Zobacz odpowiedź EUNB na zalecenia nr 2 i 6.

Wnioski i zalecenia

82
EUNB wyraża przekonanie, że udaje mu się osiągnąć cel, jakim jest ochrona interesu publicznego i przyczynianie się do stabilności i efektywności systemu finansowego. Wzmocnienie pozycji kapitałowej banków w następstwie działań EUNB było imponujące: bankom w UE udało się zgromadzić 50 mld euro przed zakończeniem testu warunków skrajnych przeprowadzonego w całej UE, co miało zapewnić jego pomyślny wynik; zalecenie EUNB dotyczące dokapitalizowania zmusiło wszystkie główne banki europejskie do osiągnięcia poziomu 9% łącznego kapitału podstawowego Tier 1, tj. znacznie powyżej minimalnych wymogów, biorąc również pod uwagę zagrożenia związane z ich portfelem zobowiązań skarbu państwa; doprowadziło to do wzmocnienia o ponad 200 mld euro wskaźników kapitałowych banków europejskich.

EUNB uczestniczył również w opracowaniu jednolitego zbioru przepisów dla instytucji finansowych w UE poprzez ogromną liczbę norm regulacyjnych, wytycznych, zaleceń, opinii i ostrzeżeń, które również przyczyniły się do poprawy efektywnego funkcjonowania oraz odporności jednolitego rynku. EUNB starał się włączyć wszystkie instrumenty i narzędzia powierzone mu na mocy rozporządzenia ustanawiającego, również w celu ochrony integralności jednolitego rynku. Ponadto EUNB pragnie podkreślić, że cel ten został osiągnięty bez przekroczenia budżetu i zasobów EUNB i w ramach ograniczeń nałożonych na regulacyjne i nadzorcze uprawnienia i kompetencje EUNB. Powinno być jasne, że ograniczenia w zakresie ochrony stabilności finansowej w UE wynikają z niedoskonałości konstrukcji instytucjonalnej unii monetarnej, w szczególności z braku zintegrowanego systemu nadzoru i wspólnej sieci bezpieczeństwa finansowego, a nie z niedociągnięć w realizacji zadań przez EUNB. Niedoskonałościami tymi zajmuje się obecnie unia bankowa. Zobacz także odpowiedzi EUNB na zalecenia nr 3 i 6.

83
Zobacz odpowiedź EUNB na zalecenie nr 1.

Zalecenia 1
EUNB przyjmuje zalecenie.

EUNB zobowiązuje się do przestrzegania zasad regulujących procesy konsultacji społecznych w odniesieniu do swoich produktów, w tym zasad dotyczących zaangażowania Bankowej Grupy Interesariuszy. Kilka przypadków odstępstw od najlepszych praktyk EUNB w zakresie czasu trwania konsultacji społecznych wynikało z dążenia do terminowego wypełnienia zobowiązań, zgodnie z wymogami określonymi zewnętrznie przez ustawodawców. Było to związane z celem EUNB polegającym na zagwarantowaniu pewności rynkowi finansowemu i jego uczestnikom oraz ochrony interesu publicznego. Zwracamy uwagę, że w okresie audytu wszystkie mandaty przekazane EUNB przeprowadzono na czas i w wymaganych terminach (z wyjątkiem mandatów wynikających z treści artykułu 78 dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych, w odniesieniu do których nowe terminy uzgodniono z Komisją wcześniej).

EUNB zwraca uwagę, że nie był zaangażowany w opracowanie pierwotnego ustawodawstwa bankowego UE i nie miał wpływu na mandaty i terminy obowiązujące EUNB i określone w przepisach prawa. Większe zaangażowanie EUNB w proces legislacyjny oraz wzmocnienie roli doradczej EUNB przy Komisji oraz współustawodawcach umożliwiłoby optymalne wypełnienie roli przewidzianej dla EUNB przez decydentów, a także wypełnianie jego mandatu strażnika jednolitego zbioru przepisów. W praktyce można to osiągnąć przez: (i) nieformalne zaangażowanie służb Komisji przed publikacją propozycji legislacyjnych, (ii) obowiązek prawny polegający na konsultowaniu z EUNB spraw objętych zakresem zainteresowania EUNB, zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu ustanawiającym Europejski Urząd Nadzoru Bankowego oraz (iii) wymóg oznaczania do wiadomości Komisji obszarów, w których różnice w przepisach i praktykach krajowych utrudniają funkcjonowanie jednolitego rynku i które wymagają interwencji legislacyjnej. Wprowadzeniu takich wymogów mógłby towarzyszyć stały dostęp do informacji na temat postępów w opracowywaniu projektów tekstów w Radzie UE oraz dyskusje trójstronne między Radą UE, Parlamentem i Komisją; mogłyby one również sprzyjać wcześniejszym dyskusjom na temat treści i harmonogramu mandatów przekazanych EUNB.

85

Zobacz odpowiedź EUNB na zalecenie nr 2.

Zalecenie 2

EUNB przyjmuje zalecenie, podkreślając jednocześnie, że wszelkie znaczące zmiany wpływu EUNB na konwergencję w zakresie nadzoru w UE będą wymagać modyfikacji mandatu EUNB w prawie pierwotnym. EUNB nie jest uprawniony do zwoływania posiedzeń kolegiów, ponieważ pozostaje to w gestii konsolidującego organu nadzorczego, natomiast EUNB nie uczestniczy w podejmowaniu decyzji przez kolegia; EUNB nie posiada mandatu uprawniającego go do rozpoczęcia wiążącej mediacji pomiędzy właściwymi organami; istnieje również niepewność prawna co do tego, czy EUNB może interweniować w obszarach, w których właściwe organy nadzoru prezentują odmienną opinię – niektóre z nich twierdzą, że EUNB może uchylić decyzje władzy krajowej tylko w przypadkach, w których ta ostatnia naruszyła prawo europejskie; mandat EUNB uprawniający go do opracowania jednolitego podręcznika nadzoru nie pozwala na osiągnięcie maksymalnej harmonizacji najlepszych praktyk nadzorczych w całej UE.

Mimo powyższych ograniczeń kompetencji EUNB poczynił istotne postępy na rzecz usprawnienia funkcjonowania kolegiów organów nadzoru. Ponadto od momentu ustanowienia EUNB w 2011 r. nastąpiła zmiana polegająca na tym, że wszystkie kolegia realizują teraz wspólnie oceny ryzyka i podejmują wspólne decyzje.

W 2013 r. EUNB ściśle monitorował 43 kolegiów, uczestnicząc w 93 spotkaniach i 26 połączeniach konferencyjnych. Od 2011 r. EUNB zażądał od skonsolidowanych organów nadzoru zwoływania kolegiów w celu omawiania zagadnień tematycznych i innych (np. dokapitalizowanie w 2011 r., testy warunków skrajnych w 2013 i 2014 r. oraz zalecenia dotyczące planów naprawczych z 2013 r., tworzenie rezerw kapitałowych oraz ocena jakości aktywów), a także w celu rozważenia tematów właściwych dla danej instytucji lub kraju (np. sytuacji makroekonomicznej w poszczególnych krajach, środków nadzwyczajnych i sytuacji kryzysowych w bankach). Ponadto EUNB zażądał od konsolidujących organów nadzorczych uwzględnienia pewnych elementów w porządku obrad, a przez to omówienia konkretnych tematów, takich jak: zwłoki, plany awaryjne, ryzyka postępowania i tablice wskaźników ryzyka EUNB. EUNB przekazał roczne sprawozdania wewnętrzne z postępów i obszarów doskonalenia funkcjonowania kolegiów Radzie Organów Nadzoru; dokumentowały one postępy w merytorycznych dyskusjach na temat ryzyka prowadzonych pomiędzy zaangażowanymi organami nadzoru.

EUNB opracował kodeks postępowania, aby zagwarantować przeprowadzanie konsultacji *ex ante* środków krajowych, a także protokół koordynacji pomiędzy państwem macierzystym a państwem przyjmującym w celu zapewnienia, by ocena jakości aktywów i testy warunków skrajnych były omawiane przez kolegia. Ponadto EUNB opracował zestaw regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych w obszarze funkcjonowania kolegiów, które mają być przyjęte w 2014 r. (regulacyjne standardy techniczne / wykonawcze standardy techniczne dotyczące wymiany informacji pomiędzy państwem macierzystym a państwem przyjmującym, regulacyjne standardy techniczne / wykonawcze standardy techniczne dotyczące zgłoszeń paszportów oraz wykonawcze standardy techniczne dotyczące wspólnych decyzji w sprawie wymogów kapitałowych i płynnościowych). Wreszcie, EUNB ośmiokrotnie odegrał rolę mediatora (działając w granicach kompetencji określonych w jego mandacie) i ułatwił przyjęcie wzajemnie akceptowalnych rozwiązań we wszystkich przypadkach.

Proces umożliwiający personelowi EUNB przekazywanie informacji zwrotnych skonsolidowanemu organowi nadzoru został wzmocniony i sformalizowany w latach 2013–2014, również w oparciu o informacje zwrotne otrzymane od Rady Organów Nadzoru EUNB. EUNB przeniósł w 2014 r. platformę informatyczną do własnego, wewnętrznego systemu, co pozwoliło mu na zwiększenie kontroli nad nim, a także na dalsze wspieranie funkcjonowania platformy wymiany informacji pomiędzy właściwymi organami.

86
Zobacz odpowiedź EUNB na zalecenie nr 3.

Zalecenie 3

EUNB przyjmuje to zalecenie, ale podkreśla, że wzmocnienie wiarygodności testów warunków skrajnych w całej UE wymaga zmiany mandatu EUNB w prawie pierwotnym. Należy zauważyć, że pomimo wyjaśnienia roli EUNB w testach warunków skrajnych zawartego w rozporządzeniu ustanawiającym EUNB z października 2013 r., najważniejszą rolą EUNB pozostaje inicjowanie i koordynowanie testów warunków skrajnych, a nie samo ich przeprowadzanie. Odpowiedzialność prawną za przeprowadzanie testów warunków skrajnych i kontakty z bankami uczestniczącymi ponoszą właściwe organy nadzoru, przez co na EUNB spada poważna odpowiedzialność i ryzyko utraty reputacji, bez jakiegokolwiek wpływu na rezultaty.

W związku z powyższym EUNB uważa, że jego rola w testach warunków skrajnych powinna zostać wzmocniona – przez umożliwienie EUNB bezpośrednich kontaktów z bankami, prowadzenia analiz wzajemnych, kwestionowania wyników testów warunków skrajnych poszczególnych banków i publikacji danych dotyczących banków opartych na sprawozdaniach z nadzoru na stronie internetowej EUNB – albo ponownie rozpatrzona.

Rozwiązaniem byłoby przekształcenie testu warunków skrajnych dla całej UE w ramach działań w zakresie ujawniania i przejrzystości, przy czym EUNB koncentrowałby się na dostarczaniu organom nadzoru narzędzi pozwalających im na przeprowadzanie testów warunków skrajnych i działaniu jako centrum danych dotyczących przejrzystości dla wyników dotyczących całej UE. Stanowiłoby to uzupełnienie testów warunków skrajnych prowadzonych przez właściwe organy nadzoru, na wzór rozwiązań ramowych wprowadzonych w USA na podstawie ustawy Dodd–Frank Act.

Aby którakolwiek z tych zmian mogła zostać wprowadzona, konieczne są zmiany przepisów prawa pierwotnego.

87
Zobacz odpowiedź EUNB na zalecenie nr 4.

EUNB wyjaśnia, że niedawna zmiana regulaminu wewnętrznego EUNB miała służyć eliminacji wady prawnej polegającej na niedostatecznej reprezentacji krajowych organów ochrony konsumentów w procesach podejmowania decyzji przez EUNB. Regulamin Rady Organów Nadzoru EUNB, zmieniony w listopadzie 2013 r. i dostępny na stronie internetowej EUNB, wyraźnie podaje, co następuje (art. 2(4)): „Jeżeli uprawnionemu do głosowania członkowi nie towarzyszy przedstawiciel właściwego organu krajowego zgodnie z treścią art. 2(3), uprawniony do głosowania członek odpowiada za koordynację działań z tym organem krajowym i zapewnienie, że uprawniony do głosowania członek jest dostatecznie poinformowany w danej kwestii, aby móc wykonywać swoje funkcje”.

Zalecenie 4

EUNB przyjmuje zalecenie, podkreślając zarazem, że mandat EUNB w zakresie ochrony konsumentów w sektorze finansowym UE jest ograniczony, a jakakolwiek znacząca zmiana wpływu EUNB na tym obszarze wymagałaby modyfikacji przepisów prawa pierwotnego.

Rozporządzenie ustanawiające EUNB nie przewiduje, by ochrona konsumentów została objęta zakresem działań EUNB. Co więcej, EUNB nie otrzymał mandatu upoważniającego go do działań służących ochronie konsumentów na podstawie treści dyrektyw UE z 2011, 2012 i 2013 r. Mandat taki został udzielony EUNB na mocy dyrektywy w sprawie kredytu hipotecznego przyjętej w lutym 2014 r. i obejmuje jeden standard techniczny.

Działania prowadzone przez EUNB w zakresie ochrony konsumentów zostały zatem ograniczone do pracy prowadzonej z własnej inicjatywy, podczas gdy jedynymi instrumentami prawnymi dostępnymi dla EUNB na podstawie rozporządzenia ustanawiającego, którymi EUNB może posłużyć się w celu przeprowadzenia z własnej inicjatywy działań mających wpływ na instytucje finansowe i właściwe organy krajowe, były ostrzeżenia, opinie i wytyczne, które są niewiążącymi instrumentami prawa. Ponadto instytucje finansowe, do których może zwracać się EUNB, ograniczają się do instytucji kredytowych, dostawców usług płatniczych, którzy są instytucjami kredytowymi, oraz emitentów pieniądza elektronicznego. Nie należą do nich wszystkie instytucje finansowe istotne z punktu widzenia ochrony konsumentów, takie jak dostawcy usług płatniczych, którzy nie są instytucjami kredytowymi, dostawcy kredytów hipotecznych lub innych kredytów niebędący bankami. Co więcej, możliwości EUNB są bardzo ograniczone, jeśli chodzi o podejmowanie prawnie wiążących decyzji zakazujących niektórych produktów lub działań, które są dozwolone tylko w szczególnych okolicznościach (EUNB nie przekazano specyficznego mandatu na podstawie przepisów prawa pierwotnego, a Rada nie ogłosiła sytuacji nadzwyczajnej).

Mimo wyżej wymienionych ograniczeń EUNB był w stanie zidentyfikować, za pośrednictwem niewiążących instrumentów prawnych wymienionych powyżej, szereg ważnych i pilnych problemów rynku bankowego, np. odpowiedzialne udzielanie kredytów, działania podejmowane w odniesieniu do kredytobiorców mających zaległości w płatnościach, obsługę skarg i reklamacji, zarządzanie ryzykiem ETF, ryzyko związane z kontraktami różnic kursowych, finansowanie społecznościowe, walutę wirtualną itp., i zareagować na nie.

Zalecenie 5

EUNB przyjmuje zalecenie i zwraca uwagę, że jest w trakcie wdrażania systemu zarządzania wydajnością.

Zalecenie 6

EUNB przyjmuje to zalecenie. EUNB nie uważa protokołów ustaleń za odpowiednie instrumenty służące uściślaniu roli i podziału obowiązków pomiędzy EUNB, EBC i właściwymi organami krajowymi; zdaniem EUNB takie uściślenie wymaga zmian na poziomie prawa pierwotnego.

Uważamy, że poszczególne zadania EBC w ramach sprawowanej przezeń roli nadzorczej i zadania EUNB są jasne i całkowicie zgodne z założeniem, że EBC – podobnie jak każdy inny właściwy organ krajowy – jest właściwym organem wypełniającym tę rolę. EUNB nie przyjmuje protokołów ustaleń z właściwymi organami krajowymi, ponieważ uczestniczą one bezpośrednio w pracach EUNB i są reprezentowane w Radzie Organów Nadzoru, będącej organem decyzyjnym EUNB. Zdaniem EUNB nie jest właściwe traktowanie EBC występującego w roli organu nadzorczego w inny sposób niż pozostałe właściwe organy, podczas gdy EUNB zawarł protokoły ustaleń z EBC jako organem kształtującym politykę pieniężną.

W artykule 8 rozporządzenia ustanawiającego EUNB określono podstawowe zadania EUNB, takie jak ustanowienie wspólnych standardów oraz praktyk regulacyjnych i nadzorczych wysokiej jakości, w szczególności przez opracowywanie wytycznych, zaleceń i standardów technicznych. Rola właściwych organów jest określona przede wszystkim w aktach sektorowych definiujących zakres nadzoru i uprawnienia, które należy wykorzystać. W przypadku EBC artykuł 4(2)(a) rozporządzenia ustanawiającego EUNB został zmieniony na mocy rozporządzenia (UE) nr 1022/2013, co pozwoliło uwzględnić EBC jako właściwy organ władzy na potrzeby zadań i uprawnień EUNB „w odniesieniu do kwestii związanych z zadaniami przekazanymi mu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1024/2013". Motyw 12 rozporządzenia (UE) nr 1022/2013 stanowi, że EUNB „powinien mieć możliwość wykonywania swoich zadań również w odniesieniu do EBC w taki sam sposób, jak w odniesieniu do pozostałych właściwych organów". Ponadto, rozporządzenie (UE) nr 1024/2013 wyjaśnia w artykułach 3 i 4 zakres zadań powierzonych EBC i to, że zadania te realizowane są bez uszczerbku dla kompetencji i zadań EUNB oraz że EBC, podobnie jak inne właściwe władze, ma obowiązek współpracy z EUNB i działań zgodnych z przepisami prawa Unii, również ze standardami technicznymi i treścią artykułu 16 rozporządzenia EUNB w odniesieniu do wytycznych i zaleceń.

EUNB zwraca również uwagę, że rozporządzenie (UE) nr 1024/2013 zawiera szczegółowe przepisy wymagające tworzenia protokołów ustaleń z właściwymi organami państw członkowskich spoza strefy euro, a także z organami nadzoru papierów wartościowych, ale nie zawiera żadnych postanowień sugerujących potrzebę dokonywania takich uzgodnień z EBC.

EUNB zwraca uwagę, że ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego będzie wymagało zacieśnienia relacji operacyjnych z EBC, szczególnie w odniesieniu do przeprowadzania testów warunków skrajnych i opracowania jednolitego podręcznika. W odniesieniu do europejskiego podręcznika nadzoru EUNB wyjaśnia, że zgodnie z mandatem prawnym EUNB podręcznik EUNB będzie reprezentować niewiążący zbiór najlepszych praktyk nadzorczych stosowanych w UE. Mandat nie pozwala EUNB na osiągnięcie maksymalnej harmonizacji najlepszych praktyk nadzorczych w całej Unii Europejskiej ani na zastąpienie istniejących podręczników stosowanych przez właściwe organy, np. EBC.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
  w EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
  w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
  w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
  kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
  lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

  (*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu)

Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
  (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

QJ-AB-14-009-PL-C

ISSN 1831-0923

W następstwie kryzysu finansowego Komisja podjęła działania mające na celu ustabilizowanie sektora bankowego przez wzmocnienie ram prawnych i nadzorczych oraz utworzenie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB). W ramach pierwszej kontroli Trybunału w tym obszarze oceniono, czy Komisja i EUNB w zadowalający sposób wykonały swoje zadania w zakresie ustanowienia nowych mechanizmów na potrzeby regulacji sektora bankowego i nadzoru nad nim. Rozważono również, jakie wnioski sformułowane w trakcie kontroli mogłyby mieć znaczenie dla nadzoru bankowego w ramach nowego jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM). Trybunał uznał, że działania podjęte przez Komisję, w tym utworzenie EUNB, stanowiły istotny pierwszy krok w odpowiedzi na kryzys finansowy. Stwierdzono jednak pewne uchybienia dotyczące funkcjonowania nowych rozwiązań w odniesieniu do nadzorowania transgranicznej działalności bankowej, oceny odporności banków w UE oraz działań na rzecz lepszej ochrony konsumentów. W kwestiach tych Trybunał sformułował odnośne zalecenia.

CURIA RATIONUM

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji