

Prof. dr hab. Ryszard Wierzba
Uniwersytet Gdański
Katedra Finansów

System finansowy strefy euro, a także innych krajów członkowskich Unii Europejskiej miał, do połowy 2007 roku, bardzo silną pozycję. Było to wynikiem, jak podkreśla najnowszy Raport Roczny Europejskiego Banku Centralnego, utrzymującej się od kilkunastu lat wysokiej rentowności sektora bankowego. Dzięki temu system bankowy posiadał wystarczająco duże zapasy aby absorbować wstrząsy. W pierwszej połowie 2007 roku w dużych bankach w strefie euro odnotowano poprawę rentowności, głównie w wyniku wzrostu dochodów pozaodsetkowych. Rentowność tych dużych banków wynikała również z utrzymującego się niskiego poziomu odpisów aktualizacyjnych z tytułu trwałej utraty wartości aktywów. Niestety, w drugiej połowie 2007 roku przeszacowanie ryzyka kredytowego oraz trudniejsze warunki rynkowe w zakresie finansowania płynności wywarły negatywny wpływ na poziom rentowności banków. Konsekwencją tego jest osłabienie banków na absorpcję różnorodnych szoków. Sytuacja ta zwiększa ryzyko w zakresie utrzymania stabilności systemów bankowych w krajach, w których systemy bankowe zdominowane zostały przez kapitał obcy. Chodzi w tym przypadku o udział w systemie bankowym dużych banków zagranicznych operujących w krajach goszczących w formie spółek-córek oraz oddziałów zagranicznych. Do krajów tych należą przede wszystkim Węgry i Polska. Nic więc dziwnego, iż kraje te są zainteresowane funkcjonowaniem silnej i sprawnej sieci bezpieczeństwa finansowego, zdolnej przeciwdziałać zakłóceniom na rynkach finansowych i amortyzować ewentualne wstrząsy występujące w krajach macierzystych banków i przenoszących się do krajów goszczących. Jednym z ważnych elementów sieci bezpieczeństwa finansowego, obok systemu gwarantowania depozytów, pożyczkodawcy ostatniej instytucji oraz rządu, będącego dysponentem publicznych zasobów finansowych, jest system nadzoru bankowego. Od jakości funkcjonowania tego nadzoru zależy zapobieganie sytuacjom kryzysowym w systemach bankowych, zarówno w skali poszczególnych krajów jak i w skali całej Unii Europejskiej.

Na słabości obecnie funkcjonujących systemów nadzoru zwraca uwagę Katalin Mérő w artykule pt. „Konwergencja sfery nadzoru w Europie – praktyka i potencjalne struktury w przyszłości”. Autorka w opracowaniu tym formułuje także interesujące propozycje wzmocnienia nadzoru bankowego w Unii Europejskiej.

Punktem wyjścia tych rozważań jest występujący w Unii Europejskiej proces konwergencji nadzoru, który nabrał przyspieszenia od 2002 roku tj. od przyjęcia raportu Lamfalussy’ego. Remedium w procesie wzmocniania nadzoru w Unii Europejskiej autorka upatruje w stworzeniu jednolitego nadzoru europejskiego nad rynkami finansowymi. Główną instytucją tego nadzoru miałyby być Europejski Instytut Nadzoru Finansowego, który, jeśli dobrze odczytałem intencje autorki, byłby centralną instytucją w Unii Europejskiej pełniącą funkcje nadzoru nad systemami: bankowymi, rynków kapitałowych i rynków ubezpieczeń we wszystkich krajach członkowskich Wspólnoty. Byłby to zatem nadzór scentralizowany, zintegrowany oraz transgraniczny.

Propozycje Katalin Mérő są, moim zdaniem, logiczne i zasadne. Wydaje mi się jednak, iż ich realizacja wymagać będzie długiego okresu. Można je więc traktować jako cel, w dość odległym horyzoncie czasowym. Wynika to z wielu uwarunkowań. W rozpatrywaniu tych kwestii należy pamiętać, iż nadzór bankowy w Unii Europejskiej, zgodnie z przyjętą zasadą subsydiarności, ma charakter krajowy. Oznacza to, iż jego organizacja jest w poszczególnych krajach zróżnicowana. Różnice występują w zakresie: stanowienia regulacji ostrożnościowych, licencjonowania banków i kontroli działalności banków. W niektórych krajach działania te są realizowane przez jedną instytucję (system scentralizowany), a w innych krajach przez kilka instytucji (system zdecentralizowany). W jednych krajach nadzór ma charakter zintegrowany, obejmując rynek bankowy, rynek kapitałowy i rynek ubezpieczeń, w innych zaś wyspecjalizowany tj. odrębne instytucje nadzoru dla poszczególnych rynków.

Organizacja nadzoru w poszczególnych krajach jest bowiem wynikiem procesów historycznych, pozytywnych i negatywnych doświadczeń, a także wpływu różnych teorii z zakresu: bankowości, finansów i zarządzania. Trzeba pamiętać, iż nie ma jednoznacznych dowodów na to, iż nadzór scentralizowany jest efektywniejszy od zdecentralizowanego, zaś nadzór zintegrowany efektywniejszy od wyspecjalizowanego. Przykładowo we Francji nadzór bankowy sprawowany jest aż przez cztery instytucje. Zaś nadzór finansowy jest wyspecjalizowany – odrębny dla rynku bankowego oraz odrębny dla rynku kapitałowego i rynku ubezpieczeń.

We Francji istnieje opinia, że systemy te funkcjonują efektywnie. Ta efektywna działalność jest wynikiem, jak się podkreśla, dobrego przepływu informacji i dobrej współpracy różnych instytucji

Aktualnie nie słyhać we Francji postulatów centralizacji i integracji nadzoru finansowego. Może zatem, w krótkim okresie czasu, panaceum na słabości nadzoru nie jest jego centralizacja i integracja ale poprawa w zakresie generowania i przepływu informacji oraz efektywna współpraca różnych, zainteresowanych instytucji? Można mieć wątpliwości czy w pełni scentralizowany i zintegrowany nadzór, realizowany w skali transgranicznej jest możliwy do osiągnięcia w najbliższym czasie.

Na szczeblu Unii Europejskiej brak jest bowiem struktur zintegrowanego nadzoru finansowego. Niewiele jest instytucji, w których w polu zainteresowań znajdują się wszystkie trzy najważniejsze elementy nadzoru nad rynkami: bankowym, kapitałowym i ubezpieczeń.

Jeśli zaś chodzi o nadzór bankowy na szczeblu europejskim to w jego realizacji uczestniczą liczne instytucje. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- Radę Ecofin
- Eurogrupę
- Parlament Europejski
- Europejski Bank Centralny
- Komisję Europejską
- Komitet Nadzoru Bankowego
- Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych
- Komitet Ekonomiczno-Finansowy.

O ile działania wszystkich tych instytucji mają na celu dalszą integrację nadzoru nad rynkami finansowymi to jednak ich cele szczegółowe są zróżnicowane.

Prawdą jest, iż przepływ informacji między tymi instytucjami i instytucjami nadzoru w poszczególnych krajach pozostawia wiele do życzenia, a ich działania nie zawsze są spójne.

W zaistniałej sytuacji nie sądzę aby najlepszym rozwiązaniem, służącym poprawie działań nadzorczych, było stworzenie w Europie jednej scentralizowanej i zintegrowanej instytucji nadzorczej. Wielość instytucji uczestniczących w nadzorze finansowym sprawia, iż tworzą one swoistą sieć. Stąd też opowiadam się raczej za propozycją stworzenia instytucji, której celem działania byłaby koordynacja prac tych instytucji i ułatwienie przepływu koniecznych dla wykonywania nadzoru informacji.

Taką instytucją badawczo-koordynacyjną mógłby być Europejski Instytut Nadzoru Finansowego.

W wyniku postępujących procesów harmonizacji nadzoru, zarówno w poszczególnych krajach jak i na szczeblu unijnym, a także stopniowej integracji rynków finansowych w Unii Europejskiej powstałyby warunki do przekształcenia w przyszłości Europejskiego Instytutu Nadzoru Finansowego w Europejski Urząd Jednolitego Nadzoru nad Rynkami Finansowymi. Sądzę jednak, iż będzie to proces wieloletni.