

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

— **rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego**

COM(2009) 499 wersja ostateczna – 2009/0140 (COD)

— **rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Organ Nadzoru Bankowego**

COM(2009) 501 wersja ostateczna – 2009/0142 (COD)

— **rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych**

COM(2009) 502 wersja ostateczna – 2009/0143 (COD)

— **rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych**

COM(2009) 503 wersja ostateczna – 2009/0144 (COD)

(2010/C 339/08)

Sprawozdawca: **Lars NYBERG**

Dnia 6 października 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego

COM(2009) 499 wersja ostateczna – 2009/0140 (COD)

rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Organ Nadzoru Bankowego

COM(2009) 501 wersja ostateczna – 2009/0142 (COD)

rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych

COM(2009) 502 wersja ostateczna – 2009/0143 (COD)

rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych

COM(2009) 503 wersja ostateczna – 2009/0144 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 stycznia 2010 r.

Na 459. sesji plenarnej w dniach 20–21 stycznia 2010 r. (posiedzenie z dnia 21 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 169 do 2 – 15 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W dniu 23 września Komisja Europejska przedłożyła wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ESRB) oraz trzy wnioski w sprawie rozporządzeń ustanawiających odpowiednio:

Europejski Organ Nadzoru Bankowego, Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Wszystkie te wnioski są w znacznej mierze zgodne ze sprawozdaniem opracowanym przez grupę de Larosière'a na początku 2009 r.

1.2 W opinii w sprawie sprawozdania grupy de Larosière'a EKES omawia przyczyny kryzysu finansowego i gospodarczego, regulację rynków finansowych oraz przepisy dotyczące nadzoru. Poza ogólnym nawiązaniem do tej opinii pragniemy przytoczyć jedno z zawartych w niej stwierdzeń: „Także EKES uważa, że nadzór jest podstawowym elementem zapobiegania, aby w przyszłości tego rodzaju kryzys się nie powtórzył. Jednak nadzór wymaga zasad, więc za równie istotne uznać należy propozycje (...) dotyczące zmian i zaostżenia przepisów” (1).

Grupy zainteresowanych stron

1.3 Komitet opowiada się za szerszą reprezentacją w zarządach trzech nowych organów nadzoru. Natomiast Komisja proponuje ustanowienie specjalnych „grup zainteresowanych stron”.

1.3.1 **ESRB** powinien zasięgać w stosownych przypadkach rady odpowiednich zainteresowanych stron z sektora prywatnego. Są nimi na przykład przedstawiciele sektora finansowego, stowarzyszenia konsumenckie oraz pewne grupy powołane przez Komisję. Należy zauważyć, że przedstawiciele sektora finansowego powinni wywodzić się spośród zarówno pracodawców, jak i związków zawodowych. Ponadto z uwagi na fakt, iż ryzyko systemowe dotyczy nie tylko rynku finansowego, lecz także całości gospodarki, należy także zasięgać opinii pracodawców i związków zawodowych na szczeblu UE.

1.3.1.1 Nic się nie mówi na temat formy tych konsultacji, ani częstotliwości, z jaką należałoby je przeprowadzać. Wymaga to dokładniejszego określenia, skoro odpowiedni artykuł przewiduje „zasięganie opinii” przez ESRB. Sformułowanie „w stosownych przypadkach” wydaje się zbyt ogólne.

1.3.2 Zdaniem Komisji grupy zainteresowanych podmiotów przewidywane dla każdego z trzech nowych organów nadzoru powinny składać się z pracodawców oraz pracowników odpowiednich sektorów rynku finansowego, a także konsumentów i użytkowników usług świadczonych przez sektor. Wśród 30 zaproponowanych przedstawicieli powinny znaleźć się, w równych proporcjach, wszystkie ich kategorie.

1.3.2.1 Posiedzenia tych grup będą się odbywały co najmniej dwa razy w roku. Będą one mogły przedstawiać opinie i udzielać porad, korzystając z pomocy sekretariatu. Opinie i porady powinny być podawane do wiadomości publicznej. Istnieje niebezpieczeństwo, że prace tych grup skoncentrują się wyłącznie na dwóch posiedzeniach organizowanych w ciągu roku. Powinny one mieć możliwość śledzenia w sposób ciągły prac danego organu nadzoru.

Nadzór makroostrożnościowy

1.4 Wniosek w sprawie ustanowienia ESRB nie zawiera żadnej definicji ryzyka systemowego. Koncepcja ta nie może być omawiana wyłącznie za zamkniętymi drzwiami w ramach ESRB, lecz powinna stać się przedmiotem debaty publicznej.

1.4.1 EKES uważa, że ESRB musi mieć jasno sprecyzowane uprawnienia do działania w sytuacji, gdy stabilność finansowa jest zagrożona, oraz że należy zmienić pewne sformułowania zawarte w rozporządzeniu, by te uprawnienia zagwarantować.

— Należy ujednoclić różne wersje wykorzystując pojęcie „nadzoru” (*supervision*).

(1) Zob. punkt 1.4 opinii EKES-u w sprawie sprawozdania grupy de Larosière'a, Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 57.

— Ostrzeżenia i zalecenia ESRB powinny być, zgodnie z art. 16 ust. 3, przekazywane Radzie, a nie, jak stwierdza motyw 9, za pośrednictwem Rady, co mogłoby ograniczyć niezależność ESRB.

— Użycie słowa „powinno” w tych zaleceniach oznacza, że są one w różnym stopniu obowiązkowe. To czy dane działanie jest obowiązkowe czy też nie zależy od tego, który podmiot posiada kompetencje w sferze regulacji: państwa członkowskie czy UE.

— Art. 3 stwierdza, że ESRB „przyczynia się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego”. Zakres zadań ESRB dotyczy zagrożeń związanych z rynkiem finansowym, niemniej wydaje się, że w tym miejscu przyznano jej większą rolę.

1.4.2 Zarząd Główny ESRB będzie obejmował 29 członków Rady Ogólnej EBC. EKES popiera związek pomiędzy Europejskim Systemem Banków Centralnych a nową ESRB.

1.4.2.1 Art. 11 w sprawie Komitetu Sterującego nie zawiera żadnych zasad dotyczących prawa głosu. EKES zaleca, aby w Komitecie Sterującym zasiadało pięciu członków Rady Ogólnej EBC, co ułatwiłoby lepszą dystrybucję geograficzną, dystrybucję między małymi i dużymi krajami oraz krajami należącymi do strefy euro i spoza niej. Ponadto, zważywszy, że wszyscy członkowie Komitetu Sterującego najwyraźniej powinni mieć prawo głosu, należy zapewnić odpowiednią liczbę przedstawicieli banków centralnych.

1.4.3 Parlament jest wymieniony jedynie o tyle, że ESRB musi przedstawiać sprawozdania Parlamentowi i Radzie przynajmniej raz w roku. Na mocy art. 20 Rada powinna dokonać przeglądu rozporządzenia w sprawie ESRB po upływie trzech lat. Oczywiście, Parlament Europejski także powinien być w to zaangażowany.

Nadzór mikroostrożnościowy

1.5 Cele organów nadzoru (art. 1 ust. 4) są przedstawione niemal tak samo we wszystkich trzech rozporządzeniach – funkcjonowanie rynku wewnętrznego, stabilność systemu finansowego oraz wzmocnienie międzynarodowej koordynacji w zakresie nadzoru. Różnice dotyczą podmiotów, które organy te powinny chronić – inwestorów w przypadku Organu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, ubezpieczających i innych uposażonych w przypadku Europejskiego Organu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz deponentów i inwestorów w przypadku Organu Nadzoru Bankowego.

1.5.1 Główne zadania trzech organów nadzoru będą dotyczyły stosowania istniejących przepisów oraz ujednoclenia praktyk władz krajowych, zwłaszcza poprzez wydawanie wytycznych i zaleceń. Zadaniem tych organów będzie także opracowywanie nowych standardów technicznych.

1.5.1.1 Zgodnie z art. 7 ust. 2, ich propozycje dotyczące nowych standardów technicznych nie mogą mieć formy dyrektyw, lecz tylko rozporządzeń lub decyzji. W przypadku standardów technicznych, które z definicji nie mają charakteru politycznego, wykluczona jest także forma rozporządzenia. Standardy techniczne powinny być skierowane jedynie do krajowych organów nadzoru i instytucji finansowych, a nie do państw członkowskich, dlatego też powinny one mieć formę decyzji, a nie rozporządzeń czy dyrektyw. Te rodzaje aktów prawnych są zastrzeżone dla prezydentów o charakterze politycznym zaproponowanych przez Komisję.

1.5.2 Nadzór sprawowany przez organa europejskie dotyczy krajowych organów nadzoru, a nie bezpośrednio uczestników rynku finansowego. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy organ krajowy nie stosuje się do zaleceń (art. 9 i 11). Decyzja skierowana do uczestników rynku finansowego będzie w tej sytuacji ostatecznie podejmowana przez organ europejski.

1.5.2.1 Opisano także sytuacje nadzwyczajne (art. 10), w których organ europejski może podejmować takie decyzje bez udziału Komisji. Jednak to na Radzie spoczywa zadanie ustalenia, czy zaistniała sytuacja nadzwyczajna. EKES uważa, że przyczyny ogłoszenia sytuacji nadzwyczajnej muszą wynikać z ogólnej sytuacji na rynkach. Sytuacje nadzwyczajne dotyczące poszczególnych instytucji finansowych powinny znajdować się w gestii krajowych organów nadzoru.

1.5.2.2 Art. 23 dotyczy środków ochronnych odnoszących się do działań rządu, w sytuacji gdy rząd uzna, że nowe standardy techniczne powodują skutki fiskalne. Środki te wydają się odpowiednio, mimo że standardy techniczne prawie nigdy nie powodują skutków fiskalnych. Ponieważ środki ochronne dotyczą tylko art. 10 i 11, artykuł ten powinien zostać umieszczony bezpośrednio po art. 11.

1.5.3 EKES proponuje, aby wyrażaniem zgody na wprowadzenie nowych instrumentów finansowych zajmował się organ krajowy, tak jak ma to miejsce w Hiszpanii. Jako że aktualnie organ taki nie istnieje w innych państwach członkowskich, pierwszym krokiem byłoby przeanalizowanie instrumentów stosowanych w krajach innych niż Hiszpania. Dlatego też Komisja powinna także zmienić rozporządzenie w sprawie Europejskiego Organu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych za pomocą rozporządzenia wprowadzającego takie zadanie.

1.5.4 Zdaniem EKES-u zakres działań organu nadzoru bankowego powinien być możliwie jak najszerszy. Celem ogólnym powinny być równe szanse dla wszystkich instytucji finansowych. Definicja zakresu działań zaproponowana w omawianym rozporządzeniu zawiera odniesienie do wcześniejszych dyrektyw. EKES pragnąłby, aby przeprowadzono nową dyskusję na temat definicji zawartych w tych dyrektywach, aby jak najbardziej rozszerzyć te definicje uwzględniając doświadczenia płynące z kryzysu finansowego.

1.5.5 Zgodnie z art. 20 ust. 3 stwierdzono, że organy nadzoru mogą wykorzystywać informacje poufne otrzymane od instytucji finansowych wyłącznie na potrzeby wykonywania obowiązków nałożonych na nie bezpośrednio na mocy przedmiotowych rozporządzeń. Stwierdzenie to należałoby uzupełnić o zasady ochrony poufności.

1.5.6 Proponuje się, by w skład zarządu tych organów europejskich wchodziło czterech członków pochodzących z krajowych organów nadzoru. Logiczne wydaje się natomiast pójście za przykładem rozporządzenia w sprawie ESRB i zwiększenie liczby członków do pięciu.

1.5.6.1 Jedynie kierownicy organów krajowych będą mieli prawo głosu w Radzie Organów Nadzoru. Istnieje niebezpieczeństwo, że Rada Organów Nadzoru będzie nadzorować samą siebie. Wzrasta wówczas znaczenie niektórych innych aspektów tych organów. Niezależność przewodniczącego jest kluczową kwestią; powinien on też posiadać prawo głosu. Kluczowe znaczenie ma również otwartość i wpływ grupy zainteresowanych stron.

Wreszcie, konieczna jest przejrzystość działania poprzez podawanie decyzji organów do wiadomości publicznej.

1.5.7 Jeżeli działania te zaczną się w 2011 r., do momentu osiągnięcia pełnej operacyjności przez te organy upłyną ponad dwa lata. Konieczne jest przyspieszenie tego rozwoju, aby można było szybko uporać się ze wszystkimi problemami, jakie ujawnił kryzys.

2. Kontekst

2.1 W dniu 23 września Komisja Europejska przedłożyła pakiet wniosków legislacyjnych dotyczących rynku finansowego, składający się z wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ESRB), specjalnej decyzji powierzającej EBC szczególne zadania dotyczące ESRB, oraz trzech wniosków w sprawie rozporządzeń ustanawiających odpowiednio: Europejski Organ Nadzoru Bankowego, Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Następnie w dniu 28 października Komisja przedstawiła wniosek w sprawie dyrektywy zmieniającej obowiązujące dyrektywy w związku z powołaniem nowych organów. Będzie on przedmiotem odrębnej opinii.

2.2 Wszystkie te wnioski są w znacznej mierze zgodne ze sprawozdaniem opracowanym przez grupę de Larosière'a na początku 2009 r. EKES przeprowadził analizę tego sprawozdania w opinii z inicjatywy własnej, przyjętej na sesji plenarnej we wrześniu 2009 r. W opinii tej omówione zostały przyczyny kryzysów finansowych i gospodarczych, niezbędne nowe lub ulepszone regulacje rynku finansowego oraz nowe lub ulepszone przepisy dotyczące nadzoru. Dlatego też niniejsza opinia nawiązuje do opinii w sprawie sprawozdania grupy de Larosière'a, gdy chodzi o wszystkie inne związane z tym zagadnienia, z wyjątkiem kwestii dotyczących konkretnie przedmiotowych wniosków legislacyjnych.

2.3 Poza ogólnym nawiązaniem do tej opinii pragniemy przytoczyć jedno z zawartych w niej stwierdzeń: „Także EKES uważa, że nadzór jest podstawowym elementem zapobiegania, aby w przyszłości tego rodzaju kryzys się nie powtórzył. Jednak nadzór wymaga zasad. Dlatego też za równie istotne uznać należy propozycje z pierwszej części sprawozdania grupy de Larosière'a, dotyczące zmian i zaostrzenia przepisów”. W świetle ograniczeń, jakie dotyczą wniosków w sprawie nadzoru mikroostrożnościowego nad stosowaniem obowiązujących przepisów, jeszcze ważniejszy wydaje się nacisk, jaki EKES kładzie na zmiany i zaostrzenie tych przepisów.

2.4 Komisja przedstawiła także wnioski legislacyjne dotyczące regulacji rynków finansowych. Do chwili obecnej EKES opracował już opinie w sprawie agencji ratingowych (?), w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i w sprawie wymogów kapitałowych. Kolejny pomysł na nowe uregulowania prawne, który nie został jeszcze zgłoszony przez Komisję, lecz zaproponowany przez EKES, polega na powierzeniu krajowemu organowi nadzoru kontrolowania wszystkich nowych instrumentów rynku finansowego przed wydaniem zezwolenia na ich stosowanie. System taki działa już w Hiszpanii.

(?) Zob. Opinia EKES-u w sprawie agencji ratingowych, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 117

3. Uwagi ogólne

3.1 W zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym niezbędne jest wyraźne oddzielenie od siebie dwóch szczebli: „makro” i „mikro”. Jednocześnie potrzebne jest zapewnienie ścisłej współpracy pomiędzy wszystkimi organami, których powołanie się proponuje. Z jednej strony, problemy ogólne napotkane w trakcie sprawowania nadzoru mikroostrożnościowego dotyczą rynku finansowego jako całości, z drugiej zaś w przypadku zagrożeń ujawnionych w ramach nadzoru makroostrożnościowego środki zaradcze często można znaleźć na szczeblu mikro. O współzależności tej wspomina się także w różnych fragmentach omawianych wniosków.

3.2 Główne zadania trzech organów nadzoru będą dotyczyły stosowania istniejących przepisów oraz ujednolicania praktyk władz krajowych, zwłaszcza poprzez wydawanie wytycznych i zaleceń, przy czym zadaniem tych organów będzie także opracowywanie nowych standardów technicznych na potrzeby wniosków formalnych zgłaszanych przez Komisję.

3.3 W opinii w sprawie raportu de Larosière'a Komitet opowiada się za szerszą reprezentacją w zarządach trzech nowych organów nadzoru. Komisja nie uwzględniła tego zalecenia ani w rozporządzeniach w sprawie organów nadzoru, ani w rozporządzeniu w sprawie ESRB. Komisja proponuje natomiast ustanowienie specjalnych „grup zainteresowanych stron”.

3.3.1 ESRB powinien zasięgać w stosownych przypadkach rady odpowiednich zainteresowanych stron z sektora prywatnego. W części wprowadzającej tego wniosku wymieniono, jako przykłady takich stron, przedstawicieli sektora finansowego, stowarzyszenia konsumenckie oraz pewne grupy powołane przez Komisję. Opis ten nie jest wyczerpujący. Należy w nim wskazać, że przedstawiciele sektora finansowego powinni wywodzić się spośród zarówno pracodawców, jak i związków zawodowych.

3.3.1.1 Ponadto z uwagi na fakt, iż ryzyko systemowe dotyczy nie tylko rynku finansowego, lecz także całości gospodarki, potrzebna jest szersza reprezentacja. Z tego powodu należy zasięgać także opinii pracodawców i związków zawodowych na szczeblu UE.

3.3.1.2 Nic się także nie mówi na temat formy tych konsultacji, ani częstotliwości, z jaką należałoby je przeprowadzać. Wymaga to dokładniejszego określenia, skoro odpowiedni artykuł przewiduje „zasięganie opinii” przez ESRB. Sformułowanie „w stosownych przypadkach” wydaje się zbyt ogólne, aby mogło być stosowane. Powinno się wprowadzić bardziej szczegółowy opis sytuacji, w których konsultacje te są obowiązkowe.

3.3.2 Komisja zdaje się podzielać zdanie EKES-u na temat składu grup zainteresowanych podmiotów. W przypadku każdego z trzech organów nadzoru, grupy te powinny składać się z pracodawców oraz pracowników odpowiednich sektorów rynku finansowego, a także konsumentów i użytkowników usług świadczonych przez sektor.

3.3.2.1 Wysoce prawdopodobne jest wystąpienie problemów przy wyborze krajów pochodzenia tych przedstawicieli. EKES przypuszcza, że koncepcja wyboru 30 przedstawicieli nie oznacza, że będą oni reprezentować instytucje finansowe ze wszystkich krajów. Wśród 30 zaproponowanych przedstawicieli

powinny znaleźć się, w równych proporcjach, wszystkie kategorie osób wskazanych we wprowadzeniach do rozporządzeń.

3.3.2.2 Grupy będą odbywały co najmniej dwa posiedzenia w roku. Będą one mogły przedstawiać opinie i udzielać porad, korzystając z pomocy sekretariatu. Opinie i porady powinny być podawane do wiadomości publicznej. Wprawdzie założenia te wydają się słuszne, istnieje jednak niebezpieczeństwo, że prace tych grup skoncentrują się wyłącznie na dwóch wspomnianych posiedzeniach. Powinny one mieć możliwość śledzenia w sposób ciągły prac danego organu nadzoru. Jest to niezbędne dla zapewnienia skutecznego funkcjonowania organów nadzoru złożonych z podmiotów, które nadzorują same siebie.

4. Uwagi szczegółowe

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego

4.1 Jeżeli chodzi o nadzór mikrooszczędnościowy, zasadniczo brakuje dyskusji na temat rodzajów ryzyka systemowego. Wprowadzenie pewnych nowych instrumentów można uznać za ryzyko systemowe w obliczu obecnego kryzysu. Metody stosowane przez agencje ratingowe do obliczania ryzyka i wartości można by również określić jako rodzaje ryzyka systemowego. Czy zasady dla kierowników instytucji finansowych prowadzące do podejmowania zbyt dużego ryzyka można uznać za ryzyko systemowe? Istnieje kilka możliwych przykładów. Pojęcie ryzyka systemowego nie powinno być omawiane wyłącznie za zamkniętymi drzwiami w ramach ESRB, lecz powinno stać się przedmiotem debaty publicznej.

4.2 EKES uważa, że ESRB musi mieć jasno sprecyzowane uprawnienia do działania w sytuacji, gdy stabilność finansowa jest zagrożona oraz, że należy zmienić pewne sformułowania zawarte w rozporządzeniu, by te uprawnienia zagwarantować.

4.2.1 Zgodnie z preambułą wniosku w sprawie rozporządzenia zadaniem ESRB jest „nadzór” finansowy (ang. *supervision*, motyw 1) i termin ten był już stosowany w dyskusjach na temat środków mających zaradzić kryzysowi finansowemu. W dalszej części jest mowa o tym, że Wspólnota potrzebuje organu „nadzoru” makrooszczędnościowego (ang. *oversight*, motyw 7). Stosowanie takiego pojęcia zmniejsza faktyczną siłę tego organu: termin *oversight* to pierwszy krok, po którym powinien nastąpić termin *supervision* obejmujący rzeczywiste uprawnienia do działania. Nie są to synonimy, zaś w niektórych innych językach użyto tylko jednego słowa, którego znaczenie oddaje *supervision*. Należy ujednolicić różne wersje wykorzystujące pojęcie „nadzoru” (*supervision*).

4.2.2 Wyraźnie stwierdzono, że ESRB musi być niezależnym organem. Jednakże zgodnie z rozporządzeniem ostrzeżenia i zalecenia powinny być przekazywane za pośrednictwem Rady lub trzech wymienionych we wniosku organów, aby nadać im większą wagę (motyw 9), co w pewnym stopniu stawia pod znakiem zapytania ich niezależność. Zdaniem EKES-u prawidłowy opis można znaleźć w art. 16 ust. 3, na mocy którego ostrzeżenia i zalecenia powinny być przekazywane Radzie.

4.2.3 Zalecenia „powinny” prowadzić do podejmowania działań przez ich adresatów, jeżeli nie są oni w stanie wyjaśnić przyczyny zaniechania działań. Użycie słowa „powinny” oznacza, że zalecenia te są w różnym stopniu obowiązkowe, lecz to czy dane działanie jest obowiązkowe czy też nie musi zależeć od tego, który podmiot posiada kompetencje w sferze regulacji: państwa członkowskie czy UE. Dlatego też sformułowanie w tym punkcie musi być bardziej konkretne.

4.2.4 Rozporządzenie być może idzie także o krok za daleko w art. 3. Stwierdza się w nim, że ESRB „przyczynia się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego”. Zakres zadań ESRB dotyczy zagrożeń związanych z rynkiem finansowym, niemniej wydaje się, że przyznano jej w tym miejscu większą rolę. Celem Komisji są zwykle przepisy dla rynku finansowego. Aby zmniejszyć niebezpieczeństwo przyszłych sporów kompetencyjnych, należałoby przeformułować ten fragment tak, aby cel ESRB ograniczał się do ryzyka systemowego.

4.3 ESRB będzie obejmować Zarząd Główny, Komitet Sterujący oraz Sekretariat. Powiązanie z Europejskim Systemem Banków Centralnych (ESCB) jest bardzo wyraźne, gdyż Zarząd Główny ESRB będzie obejmował 29 członków Rady Głównej EBC. EKES poparł związek pomiędzy Europejskim Systemem Banków Centralnych a nową ESRB w opinii w sprawie raportu de Larosièrè'a. Spośród tych 29 osób wybrany zostanie przewodniczący i wiceprzewodniczący na okres 5 lat. Oprócz wspomnianych 29 członków, prawo głosu będą mieli także członek Komisji Europejskiej oraz trzech przewodniczących nowych organów. W posiedzeniach może także brać udział, ale bez prawa głosu, 27 przedstawicieli krajowych organów nadzoru oraz przewodniczący Komitetu Ekonomiczno-Finansowego.

4.3.1 Art. 11 w sprawie Komitetu Sterującego nie zawiera żadnych zasad dotyczących prawa głosu. Zgodnie z wnioskiem Komisji Komitet Sterujący składa się z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego Zarządu Głównego oraz 5 innych członków Rady Ogólnej EBC, trzech osób z nowych organów, przedstawiciela Komisji oraz przewodniczącego Komitetu Ekonomiczno-Finansowego.

4.3.1.1 Pierwsze sprawozdania z dyskusji Rady w sprawie tych propozycji dotyczyły liczby członków z Rady Ogólnej EBC w Komitecie Sterującym. Czy powinno ich być trzech czy pięciu? EKES zaleca pięciu, podobnie jak EBC w swojej opinii, co ułatwiłoby lepszą dystrybucję geograficzną, dystrybucję między małymi i dużymi krajami oraz krajami należącymi do strefy euro i spoza niej. Ponadto zważywszy, że wszyscy członkowie Komitetu Sterującego najwyraźniej powinni mieć prawo głosu, należy zapewnić odpowiednią liczbę przedstawicieli banku centralnego. Skład Komitetu Sterującego powinien odpowiednio odzwierciedlać skład Zarządu Głównego ESRB, w którym zasiada 29 przedstawicieli banków centralnych.

4.3.2 W art. 4 ust. 1, w którym wymienione są wszystkie organy ESRB, powinien zostać uwzględniony Techniczny Komitet Doradczy.

4.4 Istnieje odrębny artykuł dotyczący kwestii, czy ostrzeżenia lub zalecenia powinny być podawane do publicznej wiadomości. EKES jest świadom wszystkich rozważań, które należy przeprowadzić przed taką publikacją, lecz nie rozumie, dlaczego jest to jedyna decyzja, dla której Zarząd wymaga większości dwóch trzecich. Jeżeli członkowie Zarządu Głównego mają wystarczające kompetencje do podejmowania decyzji w sprawie ryzyka systemowego oraz formułowania ostrzeżeń i zaleceń, powinni mieć oni także wystarczające kompetencje do rozstrzygania, czy decyzje należy podawać do wiadomości publicznej.

4.5 Zaangażowanie Parlamentu Europejskiego można by określić jako skromne. Decyzje dotyczące wszystkich tych wniosków Komisji powinny być podejmowane zarówno przez Radę, jak i przez Parlament Europejski. Oprócz tego, Parlament jest wymieniony jedynie o tyle, że ESRB musi przedstawiać sprawozdania Parlamentowi i Radzie przynajmniej raz w roku. Na mocy art. 20 Rada powinna dokonać przeglądu rozporządzenia w sprawie ESRB po upływie trzech lat. Parlament nie jest wymieniony, mimo że ma uprawnienia na równi z Radą w przypadku tego rodzaju przepisów. EKES uważa, że rozporządzenie powinno przyznać większą rolę Parlamentowi Europejskiemu w tych kwestiach.

5. Uwagi szczegółowe

Nadzór mikroostrożnościowy

5.1 Według punktu 6.6 uzasadnienia towarzyszącego tym wnioskowi, jedyna różnica w rozporządzeniach dotyczy celów, zakresu działania i definicji.

5.1.1 Cele (art. 1 ust. 4) są przedstawione niemal tak samo we wszystkich trzech rozporządzeniach – funkcjonowanie rynku wewnętrznego, stabilność systemu finansowego oraz wzmocnienie międzynarodowej współpracy w zakresie nadzoru. Wydaje się, że jedyną różnicę można znaleźć w opisie kogo powinny one chronić – inwestorów w przypadku Organu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, ubezpieczających i innych uposażonych w przypadku Europejskiego Organu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz deponentów i inwestorów w przypadku Organu Nadzoru Bankowego.

5.1.2 EKES uważa, że brzmienie tego artykułu dotyczące podziału między tymi organami nadzoru oraz uprawnieniami prowadzącymi instytucji UE jest jasne. Rzeczywiste uprawnienia organów są ograniczone, zgodnie z naszym rozumieniem rozporządzeń, do nadzorowania obowiązujących zasad. Jeżeli chodzi o zmiany zasad regulacyjnych, ich rolą jest jedynie wydawanie opinii dla Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego.

5.1.2.1 Jeżeli chodzi o propozycje ze strony organów dotyczących nowych standardów technicznych, zgodnie z art. 7 ust. 2 nie mogą one mieć formy dyrektyw, lecz tylko rozporządzeń lub decyzji. Jeżeli stwierdza się, że standardy techniczne nie mają charakteru politycznego, to wydaje się właściwe, by wykluczyć także formę rozporządzeń. Standardy techniczne powinny być skierowane jedynie do krajowych organów nadzoru i instytucji finansowych, a nie do państw członkowskich, dlatego też powinny mieć formę decyzji, a nie rozporządzeń czy dyrektyw. Te dwa rodzaje aktów prawnych są zastrzeżone dla przepisów o charakterze politycznym zaproponowanych przez Komisję. W artykule tym stwierdza się także, że Komisja przyjmuje projekty standardów technicznych: nie może to mieć zastosowania do rozporządzeń lub dyrektyw, ponieważ muszą one zostać przyjęte przez Radę i Parlament Europejski.

5.1.3 Wszystkie artykuły przedstawiające szczegóły zadań organów wydają się odpowiednie. Nadzór organów europejskich dotyczy krajowych organów nadzoru, a nie bezpośrednio uczestników rynku finansowego. Wyjątkiem jest sytuacja, kiedy organ krajowy nie stosuje się do zaleceń (art. 9 i 11). Decyzję skierowaną do uczestników rynku finansowego podejmuje wówczas ostatecznie organ europejski.

5.1.3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem porozumienie co do tego, by kompetencje do stwierdzenia zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej powierzyć Radzie, po konsultacjach z Komisją, ESRB oraz, zależnie od okoliczności, europejskimi organami nadzoru (ESA).

5.1.3.2 We wniosku dotyczącym Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego brak jest jasnej definicji sytuacji nadzwyczajnej oraz kryteriów pozwalających stwierdzić jej zaistnienie. Tekst powinno się sformułować wyraźniej jeżeli chodzi o powody ogłaszania sytuacji nadzwyczajnych. EKES uważa, że muszą one wynikać z ogólnej sytuacji panującej na rynkach. Sytuacje nadzwyczajne dotyczące poszczególnych instytucji finansowych powinny znajdować się w gestii krajowych organów nadzoru.

5.1.3.3 Art. 23 dotyczy środków ochronnych dotyczących działań rządu w sytuacji, gdy rząd uzna, że nowe standardy techniczne powodują skutki fiskalne. Środki te wydają się odpowiednie, mimo że standardy techniczne prawie nigdy nie powodują skutków fiskalnych. Co więcej, jako że środki ochronne dotyczą tylko art. 10 i 11, artykuł ten powinien zostać umieszczony bezpośrednio po art. 11.

5.1.4 W wypadku braku porozumienia z krajowym organem nadzoru instytucje finansowe oraz uczestnicy rynku powinni mieć możliwość odwołania się do Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego (EBA).

5.1.5 Jeżeli chodzi o zakres działania, Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych będzie miał specjalne zadanie jako organ nadzoru agencji ratingowych. Uprawnienia te mogłyby obejmować cofnięcie rejestracji takich agencji oraz prowadzenie dochodzeń i kontroli na miejscu. Działania te nie zostały określone w tym rozporządzeniu, lecz zostaną określone w przyszłym rozporządzeniu zmieniającym je. Wydaje się odpowiednie, by przekazać to uprawnienie nadzorcze Organowi Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, co byłoby jednym z jego najważniejszych zadań.

5.1.5.1 Według jednego z wniosków w opinii EKES-u w sprawie sprawozdania grupy de Larosière'a, powinien istnieć organ krajowy, tak jak w Hiszpanii, którego zadaniem byłoby wyrażanie zgody na wprowadzenie nowych instrumentów finansowych. W momencie kiedy istnieją te trzy organy, propozycję tę można byłoby obecnie zrealizować. Jako że aktualnie organ taki nie istnieje w innych państwach członkowskich, pierwszym krokiem byłoby przeanalizowanie instrumentów stosowanych w krajach innych niż Hiszpania. Dlatego też Komisja powinna także zmienić rozporządzenie w sprawie Europejskiego Organu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych wprowadzając takie zadanie.

5.1.6 Główną kwestią związaną z definiowaniem Organu Nadzoru Bankowego jest określenie, jak dużą część sektora finansowego powinien on nadzorować. Biorąc pod uwagę doświadczenia płynące z kryzysu finansowego, definicja ta musi być jak najszerza. Istnienie instytucji finansowych poza nadzorem tego organu może doprowadzić do sytuacji, gdy instytucje takie będą miały przewagę w podążaniu za zyskiem, jako że dotyczące ich zasady i nadzór nad ich postępowaniem znajdą się poza zakresem działań organu. Równe warunki działania dla wszystkich instytucji finansowych powinny być celem ogólnym. Definicja zawarta w tym rozporządzeniu odwołuje się do dyrektyw w sprawie instytucji kredytowych, przedsiębiorstw inwestycyjnych i konglomeratów finansowych. EKES pragnąłby, aby przeprowadzono nową dyskusję na temat definicji zawartych w tych dyrektywach, aby jak najbardziej rozszerzyć te definicje uwzględniając doświadczenia płynące z kryzysu finansowego.

5.1.7 W przypadku Europejskiego Organu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych istnieją również odwołania do obowiązujących dyrektyw. EKES chciałby tutaj wskazać, że szczególnie w dziedzinie przepisów dotyczących pracowniczych programów emerytalnych istnieją różne modele stosowane w państwach członkowskich. Dlatego też w tym przypadku jest szczególnie ważne, by wyjaśnić, że zakres działania dotyczy jedynie nadzoru. Tylko Komisja ma możliwość proponowania nowych przepisów.

5.1.8 Jeżeli chodzi o Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych stwierdzono, że uczestnik rynku finansowego jest „osobą”. Zakładamy, że chodzi tu zarówno o osobę prawną jak i osobę fizyczną, lecz należy to wyjaśnić w art. 2 ust. 1 rozporządzenia.

5.1.9 W art. 20 ust. 3 stwierdzono, że organy mogą wykorzystywać informacje poufne otrzymane od instytucji finansowych wyłącznie na potrzeby wykonywania obowiązków nałożonych na nie bezpośrednio na mocy przedmiotowych rozporządzeń. Stwierdzenie to należałoby uzupełnić przepisami o ochronie poufności.

5.2 Wszystkie trzy organy mają taką samą organizację – Rada Organów Nadzoru, Zarząd, przewodniczący, dyrektor wykonawczy i Komisja Odwoławcza. Przewodniczący danego organu nie pochodzi z krajowych organów nadzoru. Według rozporządzeń powinna to być niezależna osoba pracująca w pełnym wymiarze godzin.

5.2.1 Proponuje się, by w skład zarządu tych organów europejskich wchodziło czterech członków pochodzących z krajowych organów nadzoru. Ponieważ nie podano powodu przemawiającego za liczbą cztery, wydaje się raczej naturalne, że należy zgodzić się z propozycją dotyczącą ESRB i włączyć do składu pięciu członków.

5.2.2 Jedynie kierownicy organów krajowych mają prawo głosu w Radzie Organów Nadzoru, nie zaś przedstawiciel Komisji czy przedstawiciel ESRB. Oznacza to przekazanie całej władzy w organie nadzoru organom krajowym, które mają być nadzorowane. Takie ustalenie pociąga za sobą ryzyko braku działania, pomimo wszelkich zaleceń, w jaki sposób ten nadzór powinien przebiegać, jak organy krajowe mają być krytycznie oceniane, a nawet w jakich sytuacjach kompetencje decyzyjne będą przejmowane przez organ europejski, z możliwością podejmowania ostatecznej decyzji przez Komisję. Oczywiście, władze krajowe muszą pracować zespołowo w ramach organu europejskiego, lecz czy współpraca ta może być zbyt kolegialna?

5.2.3 W związku z niebezpieczeństwem, że Rada Organów Nadzoru będzie nadzorować sama siebie, pragniemy wskazać na znaczenie niektórych innych aspektów tych organów. Niezależność przewodniczącego jest sprawą kluczową; powinien on też posiadać prawo głosu. Kluczowe znaczenie ma również otwartość i wpływ grupy zainteresowanych stron. Wreszcie, konieczna jest przejrzystość działania poprzez podawanie decyzji organów do wiadomości publicznej. Mimo, że EKES ogólnie popiera te zasady, jest oczywiście świadomy faktu, że niektóre decyzje nie mogą być ujawniane publicznie ze względu na ryzyko zakłóceń na rynku finansowym.

Bruksela, 21 stycznia 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

5.3 W chwili kiedy organy te mają rozpocząć działalność, we wniosku proponuje się podwojenie personelu w stosunku do obecnych trzech komitetów. Kiedy ich działalność osiągnie docelowy wymiar, oczekuje się czterokrotnego zwiększenia liczby pracowników w stosunku do obecnych komitetów. Jako że działalność ta ma inny zakres i charakter, EKES uważa, że ta liczba pracowników jest odpowiednia.

5.3.1 Nasze wątpliwości dotyczą okresu czasu proponowanego dla pełnego rozwinięcia działalności: jeżeli działania te zaczną się w 2011 r. zajmie to ponad 2 lata od tego czasu. Możliwe byłoby przyspieszenie tego rozwoju i jest to naprawdę konieczne, aby szybko uporać się ze wszystkimi problemami, jakie ujawnił kryzys.

5.4 EKES uważa, że koniecznym uzupełnieniem jest Wspólny Komitet Europejskich Organów Nadzoru, który zostanie ustanowiony wraz z trzema organami. W związku z istnieniem tego komitetu współpracy między organami nie wydaje się konieczne, przynajmniej na razie, tworzenie jednego wspólnego organu dla trzech dziedzin nadzoru.

5.5 W art. 33 znajduje się kilka pomniejszych błędów. W art. 33 ust. 2 angielskie wyrażenie „*in his absence*” należy zmienić na „*in his/her absence*” (nie dotyczy wersji polskiej). W tym samym artykule (art. 33 ust. 5) słowo „*chairperson*” nagle zmienia się w „*chairman*”, co należy również poprawić (nie dotyczy wersji polskiej).