

UPRAWNIENIA I OBOWIĄZKI KOMITETU STABILNOŚCI FINANSOWEJ W ZAKRESIE NADZORU MAKROOSTROŻNOŚCIOWEGO NAD SYSTEMEM FINANSOWYM W POLSCE

Powers and duties of Financial Stability Committee in the field of macro-prudential supervision of the financial system in Poland

ABSTRACT

The purpose of the article is to show the issues of the Financial Stability Committee's operation in Poland, both from the point of view of its political position and its rights and obligations. The form of the Committee's operation refers to international models, but it is necessary to analyze their operation on the basis of Polish solutions. There is a risk that the Committee in its current shape with a small scope of powers may not fulfill its basic role and its significance may be marginalized. This is a reason to consider the most optimal form of operation of this institution, which will fully use the potential of the safety net and in the most effective way will ensure proper supervision over the stability of the financial system of the state.

Keywords: macro-prudential supervision – safety net – financial system – financial stability

JEL Classification: E61, G28, K39

1. UWAGI WSTĘPNE

Analiza wywołanego w 2008 roku kryzysu finansowego zapoczątkowanego w Stanach Zjednoczonych rozpoczęła szeroką dyskusję na temat bezpieczeństwa systemu finansowego i wpływu jego wahań na gospodarkę. Do powstania kryzysu przyczyniło się wiele instytucji działających na rynkach finansowych. Banki, prywatne firmy inwestycyjne i największe agencje ratingowe stanowią jedynie część podmiotów odpowiedzialnych za zapaść na rynku w Stanach Zjednoczonych, a w konsekwencji na całym świecie. Wyciągnięte z analizy problemu wnioski wskazały jednoznacznie na braki w systemie nadzoru nad rynkiem finansowym. Zapoczątkowana w ten sposób dyskusja była bodźcem dla instytucji odpowiedzialnych za stabilność finansową w wielu państwach, ale również na szczeblu Unii Europejskiej, do poszukiwania nowych rozwiązań prawnych, które miały przyczynić się do zachowania stabilności systemu w przyszłości¹. Nadzór makroostrożnościowy stanowi wypełnienie luki, jaka ujawniła się podczas kryzysu zapoczątkowanego w 2007 roku. Pokazała ona, że sprawny nadzór mikroostrożnościowy i polityka pieniężna nie wystarczają do zachowania stabilności finansowej².

Aby zapewnić systemowi finansowemu kompleksową ochronę, należało skonstruować mechanizm kontroli i od-

działywania na rynek, który w maksymalnym stopniu wyłączy możliwość powstawania błędów i poprawi koordynację między instytucjami odpowiedzialnymi za stabilność systemu. W ten sposób zrodziła się idea sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*). Na szczeblu unijnym utworzona została w 2010 roku Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego³, która jest niezależnym organem Unii sprawującym nadzór makroostrożnościowy nad europejskim systemem finansowym⁴. To właśnie zalecenia ESRB skłoniły polskiego ustawodawcę do podjęcia prac nad poprawą nadzoru makroostrożnościowego, konsekwencją czego jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym⁵. Akt ten normuje w sposób ustawowy istnienie sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce, na którą składają się: bank centralny, organ nadzoru nad rynkiem finansowym, instytucje gwarantowania depozytów i rząd państwa. Swojego rodzaju platformę współpracy pomiędzy członkami sieci stanowi organ oparty na przepisach ustawy, którym jest Komitet Stabilności Finansowej⁶.

Komitet Stabilności Finansowej powstał już w 2008 r., ale dopiero ustawa z 2015 r. rozszerzyła jego działalność na nadzór makroostrożnościowy i uczyniła Komitet organem

3 Dalej jako: „ESRB”

4 Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, (<http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/esrb.html>), (dostęp: 24.09.2019 r.).

5 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, (Dz. U. 2015, poz. 1513.), dalej jako: „ustawa o nadzorze makroostrożnościowym”.

6 Dalej jako: „Komitet”.

1 A. Alińska, *Sieć bezpieczeństwa finansowego jako element stabilności funkcjonowania sektora bankowego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace” 2012, Nr 4.

2 I. Kraś, *Ewolucja pozycji NBP w polityce makroostrożnościowej*, [w:] *Seminare. Poszukiwania naukowe*, 2017, t. 38 nr 2, s. 127-137.

właściwym w tym zakresie⁷. Komitet składa się z czterech członków, stojących na czele najważniejszych dla systemu finansowego instytucji, są to: Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego⁸. Jak wynika z analizy składu Komitetu, przewagę w jego składzie mają instytucje zależne od rządu państwa, zarówno w sposób bezpośredni – biorąc za przykład Ministra Finansów, jak i w sposób pośredni – przez nadzorcze uprawnienia rządu w stosunku do Komisji Nadzoru Finansowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Taka krytyka Komitetu może wydawać się nad wyraz surowa, lecz należy jej dokonać biorąc pod uwagę regulacje ustawy dotyczącą celu nadzoru makroostrożnościowego. Jest nim w szczególności wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju⁹. Słusznie można się obawiać, że przy takim układzie sił w Komitecie jego właściwe działanie może zostać zaburzone na rzecz realizacji polityki gospodarczej rządu.

Komitet, w składzie wynikającym z obecnej ustawy, w połączeniu z nałożonymi nań obowiązkami i niewielkimi uprawnieniami o niewładczym charakterze może nie spełniać swojej podstawowej roli, a jego znaczenie dla stabilności finansowej może zostać w praktyce mocno zmarginalizowane.

2. UPRAWNIENIA KOMITETU STABILNOŚCI FINANSOWEJ

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, jak sama nazwa wskazuje, reguluje w sposób dwutorowy działalność Komitetu. Jeśli chodzi o zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, funkcję przewodniczącego Komitetu pełni Minister Finansów. W zakresie nadzoru makroostrożnościowego przewodnictwo należy do Prezesa NBP. Taki podział kompetencji wydaje się zasadny z uwagi na zakres ustawowych obowiązków i uprawnień jakie mają NBP i Minister Finansów. Za powiązaniem zadań z zakresu zarządzania kryzysowego z Ministrem Finansów, przemawia fakt znaczącej roli całej Rady Ministrów jako głównego wykonawcy budżetu lub jej uprawnień związanych ze stosowaniem programów sanacyjnych. Narodowy Bank Polski natomiast, z racji swoich konstytucyjnych i ustawowych uprawnień do realizowania polityki pieniężnej i utrzymywania stabilnego poziomu inflacji wydaje się być naturalnie najwłaściwszą instytucją w kwestii przewodnictwa w Komitecie w zakresie nadzoru makroostrożnościowego. Jednak takie ukształtowanie przewodnictwa w Komitecie, jak i samo połączenie regulacji z zakresu nadzoru i zarządzania kryzysowego w jednej ustawie może prowadzić do rozmycia odpowiedzialności i utrudnienia realizacji celów z uwagi na brak ich wyraźnego oddzielenia i wystarczająco wąskiego zdefiniowania¹⁰. Ponadto, jak już wcześniej zostało to poruszone, NBP jest jedyną instytucją w składzie Komitetu która posiada przy-

miot pełnej niezależnością, znajduje się jednak w znacznej mniejszości co również może powodować problemy w działalności Komitetu. Taki układ w Komitecie może w praktyce prowadzić do niepożądanych sytuacji w których NBP z osłabioną pozycją będzie najbardziej obciążony w zakresie wykonywanych uprawnień i obowiązków. W związku z tym, że bank centralny faktycznie posiada bardzo szerokie kompetencje własne do oddziaływania, chociażby na sektor bankowy, którego prawidłowe funkcjonowanie wpływa na cały system finansowy.

Zagłębiając problematykę działalności Komitetu, należy wspomnieć o charakterze uprawnień i mechanizmach oddziaływania, jakie w ustawie zostały postawione do dyspozycji Komitetu. Przepis art. 5 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym w punkcie pierwszym do jednego z zadań Komitetu zalicza stosowanie instrumentów makroostrożnościowych, w tym przedstawianie stanowisk oraz wydawanie rekomendacji. Ta dość niekonkretna regulacja zostaje rozwinięta w rozdziale 4 ustawy, z którego to wnioskować można, że w przypadku zidentyfikowania źródła ryzyka systemowego Komitet może przedstawić swoje stanowisko wraz z podstawowymi informacjami i skierować je do podmiotów w ogólności tworzących rynek finansowy, jak i do organów właściwych w rozumieniu ustawy¹¹. Analizując powyższe przepisy można wywnioskować, jak niewielki zakres uprawnień ma Komitet w związku z sygnalizacją zagrożeń stabilności finansowej, jak również to, że w przypadku wykrycia zagrożenia, Komitet nie jest obowiązany do zajęcia stanowiska. Użycie w treści przepisu słowa „może” wyraźnie przesądza o niewiążącym charakterze sygnalizowania powstałego ryzyka. Wydają się to kuriozalne, że organ powołany do nadzoru nad systemem finansowym, nie jest obowiązany chociaż w wąskim zakresie i w pewnych szczególnych okolicznościach do zajęcia stanowiska.

Podkreślić należy również, że w sposób kategoryczny nie można uznawać stanowiska Komitetu za decyzję administracyjną. W stanowisku Komitet nie rozstrzyga niczego, nie przyznaje ani nie odbiera uprawnień, ani też nie nakłada obowiązków. Z ustawy wyraźnie wynika, że stanowisko ma zawierać określone informacje, a więc w ogóle nie jest to oświadczenie woli, ale raczej oświadczenie wiedzy¹².

Kolejnym przykładem swoistego *soft law* stosowanego przez Komitet jest wydawanie rekomendacji. Rekomendacja ta, ma wskazywać konieczność podjęcia przez właściwe podmioty działań służących ograniczeniu ryzyka systemowego. Przez określenie „właściwe podmioty” o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym rozumie się wszystkie instytucje których przedstawiciele tworzą Komitet. Jeśli chodzi o celowość tego instrumentu to należy uznać, że został on włączony do ustawy aby móc w pewien sposób sformalizować i uwidocznnić działanie Komitetu jako platformy współpracy. Należy jednak zwrócić uwagę na wątpliwą zasadność rozwiązania w którym działający na zasadzie współpracy przedstawiciele instytucji wchodzących w skład *safety net* konkretyzują swoje ustalenia w postaci rekomendacji. Spór ten sprowadza się wręcz

7 Art. 3 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

8 Art. 7 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

9 Art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

10 I. Kraś, *Ewolucja pozycji NBP...*, s. 132.

11 Art. 17 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

12 M. Torończak, *Komitet Stabilności Finansowej po zmianach*, „Monitor Prawo Bankowe” 2017 nr 5, s. 90-95.

do kwestii tego, jaka forma działania Komitetu byłaby właściwsza – organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, czy może mniej sformalizowane spotkania robocze służące prawidłowemu przepływowi informacji i wymianie poglądów. Problematyka ta pojawiała się już na etapie prac parlamentarnych nad ustawą i jak widać starano się w tym zakresie stworzyć pewien kompromis pomiędzy dwoma modelami działania Komitetu.

3. OBOWIĄZKI KOMITETU STABILNOŚCI FINANSOWEJ

W celu przedstawienia całości problematyki działania Komitetu, należy nawiązać również do ciążących na nim powinności. Analizując przepisy ustawy stwierdzić można, że do najważniejszych obowiązków Komitetu należy: identyfikowanie instytucji finansowych stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego, współpraca z Europejską Radą do spraw Ryzyka Systemowego oraz innymi organami Unii Europejskiej, współpraca z organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi, jak również zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań¹³. Poruszając kwestię związaną ze współpracą w ramach struktur unijnych nadmienić należy, że jest ona ściśle związana z harmonizacją działań nadzoru na terenie Unii i rodzi liczne obowiązki informacyjne względem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Obowiązki względem ESRB są o tyle ważne, że w celu zabezpieczenia stabilności systemu finansowego jednego państwa członkowskiego w tak zintegrowanym rynku jakim jest rynek unijny oraz sprawowanie efektywnego nadzoru, wymaga spojrzenia na mogące pojawiać się ryzyka w ujęciu całościowym¹⁴. Również ze względu na znaczne zróżnicowanie gospodarek unijnych, ich rynków finansowych, cykli koniunkturalnych itd., działania podejmowane w celu ochrony stabilności systemu finansowego powinny być właściwie koordynowane¹⁵.

Istotę działań Komitetu na gruncie krajowym, stanowią zadania związane z identyfikacją zagrożenia i zapewnieniem obiegu informacji między członkami Komitetu. Członkowie Komitetu, osoby uczestniczące w posiedzeniach z głosem doradczym, a także członkowie grup roboczych tworzonych przez Komitet obowiązani są do wzajemnej wymiany informacji służących do właściwej identyfikacji zagrożenia. Co ważniejsze, są oni również uprawnieni do wymiany informacji prawnie chronionych, których przepływ otwiera się nie tylko na wskazane w zdaniu wyżej podmioty ale również na wszystkich członków KNF, Rady Polityki Pieniężnej oraz posiadających stosowne uprawnienia pracowników właściwych instytucji. Wzajemna wymiana informacji to tylko jedna ze stron dotycząca owego zagadnienia. Komitet posiada również obowiązki informacyjne o charakterze zewnętrznym, odnoszące się do Sejmu, jak i ogółu obywateli. Komitet obowiązany jest, zgodnie z art. 9 ustawy, do przedstawienia Sejmowi rocznej informacji o działalności komitetu w za-

kresie nadzoru makroostrożnościowego. Komitet realizuje swoje zadania podejmując uchwały, jednak w zakresie ich podawania do wiadomości publicznej zastosowano pewne ograniczenia. Mianowicie, to Komitet decyduje o podaniu swojej uchwały do publicznej wiadomości. Mimo tego ograniczenia należy ową regulację ocenić pozytywnie. Nie trudno wyobrazić sobie hipotetyczną sytuację w której podana do wiadomości informacja o charakterze jakiegoś zagrożenia, stanowisko czy rekomendacja mogłyby skutkować różnymi niepożądanymi następstwami, na przykład w postaci osłabienia wiarygodności jakiejś instytucji, wywołania ogólnej bessy na rynku itp. Sytuacja taka mogłaby spowodować liczne straty, zarówno wizerunkowe, jak i te o wymiernym charakterze. Ustawodawca przewidział taką możliwość i w art. 13 ust.1 ustawy postanowił, że informacje podawane przez Komitet do publicznej wiadomości nie stanowią podstawy roszczeń ani zobowiązań osób trzecich wobec Skarbu Państwa, Narodowego Banku Polskiego lub Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

4. UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując, można w sposób ambiwalentny podchodzić do kwestii realizacji zadań z zakresu nadzoru makroostrożnościowego przez Komitet w odniesieniu do jego uprawnień i obowiązków. Należy jednak przychylić do twierdzenia, że działający w obecnej formie Komitet właściwie wykonuje swoje obowiązki. Po pierwsze, nie można w sposób bezpośredni zarzucać Komitetowi tego, że posiada on wąski zakres uprawnień, gdyż jego konstrukcja i idea działania polegają na współpracy instytucji, które w zakresie oddziaływania na stabilność finansową w Polsce posiadają własne, bardzo szerokie uprawnienia. Komitet powinien być dlatego postrzegany jako organ który harmonizuje działalność tych instytucji. Wskazuje się na sytuację w których może dochodzić do sporów kompetencyjnych pomiędzy instytucjami wchodzącymi w skład Komitetu, na przykład w zakresie zaleceń wydawanych wobec banków przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny i Komisję Nadzoru Finansowego¹⁶. O rozstrzygnięcie takich właśnie sporów powinny być poszerzone uprawnienia Komitetu z uwagi na jego pozycję organu właściwego do koordynowania działań podmiotów działających na rzecz stabilności finansowej¹⁷.

Kolejnym argumentem, za uznaniem Komitetu jako organu który ma być z założenia platformą do współpracy instytucji, jest określony w ustawie jego osobowy skład. W posiedzeniach Komitetu jego członkowie powinni uczestniczyć osobiście lub przez swoich przedstawicieli, którymi w praktyce są ich najbliżsi współpracownicy¹⁸. Pozytywnie wpływa to na regulacje dotyczące wykonywania zadań w zakresie gromadzenia informacji i identyfikacji źródeł ryzyka systemowego. Zaletą Komitetu jest fakt, że na jego gruncie współpracują najważniejsze osoby w instytucjach tworzących *safety net*, co zapewnia właściwy przepływ informacji na najwyższym szczeblu.

13 Art. 5 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

14 A. Nadolska, *Miejsce i rola organu makroostrożnościowego w europejskim i krajowym systemie nadzoru nad rynkiem finansowym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2014, nr 3(43), s. 11.

15 *Ibidem*, s. 12.

16 P. Szczęśniak, *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*, Warszawa 2018, s. 244.

17 *Ibidem*.

18 *Nadzór makroostrożnościowy. Informacje ogólne* (<http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx>), (dostęp: 24.09.2019 r.).

Potencjalnym problemem w funkcjonowaniu Komitetu, może być poruszona na początku artykułu pośrednia lub bezpośrednia zależność większości członków od rządu państwa. Jest to problem hipotetyczny, ale nie całkowicie niemożliwy, że działanie Komitetu zostanie zaburzone przez naciski ze strony władz politycznych. Ustawa nie przewiduje, żadnych zabezpieczeń w tym zakresie, dlatego należało by postulować o poszerzenie składu Komitetu o większą liczbę członków z prawem głosu. Powinni to być specjaliści, których procedura wyboru gwarantowałaby niezależność, a powiększenie składu Komitetu w ten sposób wprowadziłoby właściwą równowagę. Komitet należałoby również w większym stopniu zobligować do wydawania stanowisk w przypadku zaistnienia realnego ryzyka dla stabilności systemu. Musi zostać wyodrębniona grupa sytuacji groźących największym ryzykiem dla stabilności systemu wobec których Komitet miałby obowiązek ustosunkowania się. Rozwiązanie takie znacznie podnosiłoby rangę takiego stanowiska, a co za tym idzie lepiej spełniałoby swoją podstawową rolę w sygnalizacji uchybień i zagrożeń dla systemu finansowego.

BIBLIOGRAFIA

1. Alińska A., *Sieć bezpieczeństwa finansowego jako element stabilności funkcjonowania sektora bankowego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace” 2012 r., Nr 4 (8)/2011/2012.
2. Jurkowska-Zeidler A., *EU financial market law: from minimal harmonization to federalization [w:] The financial law towards challenges of the XXI century: (conference proceedings)*, red. M. Radvan, J. Gliniecka, T. Sowiński, P. Mrkývka, Brno 2017.
3. Kraś I., *Ewolucja pozycji NBP w polityce makroostrożnościowej*, [w:] *Seminare. Poszukiwania naukowe*, 2017, t. 38 nr 2.
4. Nadolska A., *Miejsce i rola organu makroostrożnościowego w europejskim i krajowym systemie nadzoru nad rynkiem finansowym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2014, nr 3(43).
5. Stanisławiszyn P., *Komitet Stabilności Finansowej [w:] Bezpieczeństwo rynku finansowego*, red. Rutkowska-Tomaszewska E., Fojcik-Mastalska E., Wrocław 2010.
6. Szczęśniak P., *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*, Warszawa 2018.
7. Torończak M., *Komitet Stabilności Finansowej po zmianach*, „Monitor Prawo Bankowe” 2017, nr 5.
8. *Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego* (<http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/esrb.html>), (dostęp: 24.09.2019 r.).
9. Nadzór makroostrożnościowy. Informacje ogólne, (<http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/index.aspx>), (dostęp: 24.09.2019 r.).