

# Integracja instytucji nadzorczych w systemie finansowym na przykładzie Niemiec

Wojciech Rogowski, mgr

Narodowy Bank Polski, Wydział Badań Strukturalnych

Włodzimierz Szpringer, prof.

Uniwersytet Warszawski, Wydział Zarządzania oraz Szkoła Główna Handlowa

## 1. Wstęp

Od lat trwa dyskusja o optymalnej pod kątem stabilności finansowej konstrukcji nadzoru ostrożnościowego<sup>1</sup>. Konstrukcji, która byłaby najbardziej adekwatna do wyzwań powstających wraz ze zmianami w narodowych systemach finansowych jak również w systemie międzynarodowym, szczególnie zaś w kontekście integracji europejskiej. W poszczególnych krajach Unii Europejskiej nadzór bankowy — jak i pozostałe nadzory — jest nieco odmiennie definiowany i jego konstrukcje instytucjonalne nie są jednakowe, gdyż nie są one przedmiotem harmonizacji. Faktem jest jednak ewolucja tak prawa nadzoru ostrożnościowego jak i jego instytucji. Podejmowane są próby teoretycznego uogólnienia doświadczeń poszczególnych krajów dokonujących reform swoich instytucji nadzorczych<sup>2</sup>.

Obserwowane przekształcenia nadzorów w różnych krajach rodzą pytania o ich efekty, ale także o prawidłowości ewolucji nadzoru finansowego prowadzące się do pytania, od czego zależy kształt instytucjonalny nadzoru i tempo jego zmian. Ze względu na zróżnicowanie systemów finansowych i politycznych poszczególnych krajów trudno jest o ustalenie warunków brzegowych, których osiągnięcie prowadzić powinno do transformacji istniejącego systemu i instytucji nadzoru. Trudna jest również ocena funkcjonowania nowych instytucji (w większości przypadków stosunkowo krótki czas ich funkcjonowania) i wpływu dokonanych zmian na stabilność systemów finansowych.

---

Artykuł jest efektem wizyty studialnej w niemieckich instytucjach nadzoru finansowego odbytej w listopadzie 2004 roku, w ramach projektu badawczego NBP/TAIEX/IND10037/3927/04. Za pomoc w jej organizacji z wdzięcznością dziękujemy H.-A. Engels, A. Czarnota, M. Dinkelborg. Za cenne uwagi i opinie dziękujemy P. Kłosiewiczowi, S. Niemierce i B. Drabikowskiemu. Wszelkie błędy pozostają naszą odpowiedzialnością. Artykuł przedstawia poglądy autorów a nie instytucji, w których są afiliowani.

<sup>1</sup> M.in. Śleszyńska-Charewicz [1999], Zaleska [2000], Kwaśniak [2001], Zaleska [2001], Pelc [2001], Kwaśniak [2002], Bielecki [2002], Wierts et al. [2002], Kremmers et al. [2003], Zaleska [2003], Iwanicz-Drozdowska [2004a], Pawłowicz [2004].

<sup>2</sup> M.in. Baka [1997], Taylor, Fleming [1999], Briault [1999], Abrams i Taylor [2000], Goodhard [2001], Socha [2001], Miklaszewska [2003], Kwaśniak, 2003, Martinez, Rose [2003], Gugler [2005], Borys [2005].

wych. Stabilność finansowa Norwegii, Danii i Wielkiej Brytanii, krajów, które posiadają najdłuższe doświadczenia w nadzorze nowego typu wskazuje, że wpływ ten jest pozytywny<sup>3</sup>.

Celem artykułu jest przedstawienie na szerszym tle międzynarodowym zmian w niemieckim systemie nadzorów finansowych, które miały miejsce po utworzeniu Unii Walutowo-Gospodarczej w okresie reformy Unii Europejskiej i procesu jej rozszerzenia oraz przygotowań do implementacji nowych standardów nadzorczych (Bazylea II). Analizie poddaliśmy w szczególności proces powstawania i obecne funkcjonowanie Federalnego Urzędu Nadzoru Usług Finansowych (BAFin), powstałego w wyniku integracji organizacyjnej nadzoru bankowego, ubezpieczeniowego oraz nadzoru nad obrotem papierami wartościowymi. W ostatnich 40 latach Republika Federalna Niemiec mimo szybkiego rozwoju systemu finansowego, wysokiego udziału Niemiec w handlu światowym oraz problemów związanych z połączeniem Niemiec w latach 90. nie zaznała dotychczas kryzysu finansowego, jaki dotknął w ostatnim ćwierćwieczu niektóre rozwinięte gospodarki<sup>4</sup>. Duża w tym zasługa sprawnego funkcjonowania instytucji nadzoru bankowego i ubezpieczeniowego. Kryzysy finansowe występujące w wielu krajach spowodowały wzrost zainteresowania władz politycznych funkcjonowaniem systemów nadzorujących rynki i instytucje finansowe. Efektem były między innymi nowe rozwiązania instytucjonalne (prawne) oraz w niektórych przypadkach integracja dotąd niezależnych instytucji nadzorczych. Dyskusje o takich reformach objęły również Niemcy, charakteryzujące się dotąd tradycyjnym systemem odrębnych nadzorów nad poszczególnymi segmentami systemu finansowego i silną pozycją banku centralnego zaangażowanego — jak w wielu innych krajach — w nadzór bankowy [Deutsche Bundesbank, 2000, s. 31]. Dyskusje te zostały nagle zakończone w 2001 roku decyzją niemieckiego rządu o połączeniu pod jednym dachem trzech instytucji nadzorczych. Decyzja ta była krytykowana z wielu stron, w tym przez Bundesbank, który czynił starania o przejęcie funkcji nadzoru bankowego i „zrekompensowania” tym sobie utraty funkcji polityki pieniężnej przeniesionej do Europejskiego Banku Centralnego w wyniku wstąpienia Niemiec do UWG i przyjęcia euro<sup>5</sup>.

Jakie były przesłanki decyzji o utworzeniu „supernadzorczy” i jej uwarunkowania funkcjonalne? Jak przebiegała integracja i jak funkcjonuje obecnie nowa struktura? Czy funkcjonują inne agencje poza BAFin? Czy dotychczasowe doświadczenia pozwalają na ocenę, na ile osiągnięto założone cele? Czy można obronić tezę, że sprawniejszy i bardziej kompleksowy nadzór bankowy

<sup>3</sup> Raporty o stabilności.

<sup>4</sup> Występowały jednak poważne zagrożenia, jak np. upadek Banku Herstatt w 1974. Stał się on impulsem sprawczym do zmian w systemie regulacji nadzorczych. Ostatni upadek niemieckiego banku miał miejsce w 2002 roku (BFI Bank AG, Dresden).

<sup>5</sup> Por. [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de), gdzie można prześledzić dyskusję na forum komisji ds. finansów publicznych na temat integracji nadzorów finansowych, w której zgłaszane były argumenty za włączeniem nadzoru bankowego, a nawet szerzej nadzoru ostrożnościowego, do Bundesbanku.

wymaga sprawniejszych struktur i lepszego władania regulacyjnego (*regulatory governance*). Czy osiągnięto to w wyniku integracji niemieckich instytucji nadzoru?

Dokonany przegląd literatury pozwolił uporządkować listę czynników integracji oraz argumentów za i przeciw powoływaniu nowych struktur nadzorczych. W części pierwszej identyfikujemy procesy zachodzące w nadzorze przezrocznościowym i formułujemy tezę o współzależności między zmianami w systemach finansowych a zmianami instytucjonalnymi. Zmiany te zachodzą tak na poziomie instytucji krajowych jak i na poziomie europejskim. W części II dla lepszego zrozumienia specyfiki zmian, jakie miały miejsce w Niemczech, pokrótce przybliżamy rozwój regulacji ostrożnościowych oraz uwarunkowania integracji nadzorów. Następnie koncentrujemy się na *regulatory governance* nowej instytucji i jej funkcjonowaniu. W części wnioskowej podejmujemy się próby oceny zmian, jakie zaszły w Niemczech, na tle badań porównawczych i teorii.

## 2. Procesy ewolucji nadzoru ostrożnościowego

Analizując współczesny system finansowy w aspekcie regulacyjnym, zauważamy różnorodność istniejących w poszczególnych krajach rozwiązań, jak i ewolucję nadzoru ostrożnościowego<sup>6</sup>. Można wyróżnić procesy zmian zachodzące w sferze legislacji — takie jak *h a r m o n i z a c j a r e g u l a c y j n a*, *u n i f i k a c j a* i *k o n w e r g e n c j a* oraz w sferze zarządzania — *k o n s o l i d a c j a*<sup>7</sup> i *c e n t r a l i z a c j a i n s t y t u c j o n a l n a* (określaną również mianem integracji).

Można postawić tezę, że samoistne zmiany zachodzące w instytucjach finansowych i na rynkach finansowych oddziałują na rozwój regulacji nadzorczych (które również w pewnym zakresie są odpowiedzialne za dalszą ewolucję instytucji i rynków)<sup>8</sup>. Oba te procesy — w połączeniu z innymi zachodzącymi w sektorze realnym — oddziałują na kształt instytucjonalny (organizacyjny) nadzoru ostrożnościowego, prowadząc do przekształceń tradycyjnych w systemie finansowym nadzorów.

Wiodącym procesem ewolucji nadzorów wydaje się być *h a r m o n i z a c j a*. Na płaszczyźnie integracji europejskiej harmonizacja prawa to proces dostosowania (zbliżenia) porządku prawnego danego kraju członkowskiego (stowarzyszonego/kandydującego) do norm i zasad prawa wspólnotowego (do-

---

<sup>6</sup> Pojęcie nadzór ostrożnościowy (*ang. prudential supervision, financial supervision*) obejmuje całość działalności nadzorczej w obszarze systemu finansowego, mającej na celu zapewnienie stabilności finansowej jak również zabezpieczenie interesów *stakeholders* instytucji finansowych. W artykule tym termin nadzór ostrożnościowy używamy zamiennie z terminem nadzór przezrocznościowy jak i nadzór finansowy, rozumiejąc pod tym pojęciem nadzór sprawowany nad podmiotami wszystkich sektorów systemu finansowego.

<sup>7</sup> Czyli nadzór sprawowany na zasadach skonsolidowanych.

<sup>8</sup> Wstępną ewidencję tej zależności wskazuje Miklaszewska [2003, s. 11], dowodząc, że „ewolucja reżimów regulacyjnych kształtowana jest w dużym stopniu przez zmianę w otoczeniu zewnętrznych banków”.

robku prawnego UE — *acquis communautaire*) w stopniu koniecznym dla funkcjonowania wspólnego rynku<sup>9</sup>. Na wczesnym etapie integracji europejskiej harmonizacja oznaczała przyjmowanie identycznych przepisów we wszystkich krajach wspólnoty na podstawie jednomyślnie uchwalanych dyrektyw — czyli minimalnych standardów mających na celu np. ochronę deponentów, drobnych inwestorów etc. Istniała jednak możliwość narzucania przez państwa członkowskie bardziej restrykcyjnych przepisów w stosunku do regulacji unijnych. Od 1987 roku obowiązuje nowe podejście do harmonizacji, zakładające, że dyrektywy określają jedynie cele, które mają być osiągnięte przez kraje członkowskie, pozostawiając im wybór środka (podejście celowościowe). Dyrektywy przyjmowane są kwalifikowaną większością głosów<sup>10</sup>. W obszarze nadzoru ostrożnościowego harmonizacją regulacyjną możemy określić uzgadnianie i dostosowywanie regulacji prawnych państw związanych określonymi traktatami lub umowami, w stopniu koniecznym dla bezpiecznego funkcjonowania instytucji finansowych działających na ich terytorium w ramach jednolitego rynku. Harmonizacja wymaga określonego źródła impulsów (standardów) najczęściej w postaci dyrektyw lub rozporządzeń. W przypadku nadzoru bankowego centrum takim jest Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS), będący forum uzgodnienia przez państwa standardów międzynarodowych funkcjonowania banków. Drugim ośrodkiem jest Rada/Parlament Europejski wydający dyrektywy mające na celu stworzenie jednolitego rynku wewnętrznego UE<sup>11</sup>. Harmonizacji poddano w pierwszej kolejności zasady licencjonowania banków (instytucji kredytowych) oraz normy ostrożnościowe. Było to minimum umożliwiające rzeczywiste wprowadzenie zasady jednolitej licencji („europejskiego paszportu”), wzajemnego uznawania prawa krajowego (zasady wzajemności) oraz nadzoru ze strony kraju pochodzenia instytucji finansowej. Harmonizacja w wymiarze wspólnotowym ma na celu eliminację przeszkód w działalności gospodarczej oraz stworzenie wszystkim ban-

<sup>9</sup> Harmonizacja i unifikacja prawa w obrębie Unii Europejskiej następuje przez następujące instrumenty: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje i rekomendacje. Harmonizacja wynika z art. 189 traktatu rzymskiego, Sobolewski [2002, s. 35]. Zasady zbliżenia przepisów państw członkowskich z uwzględnieniem zasady efektywności określa art. 3 TWE, Sobczak [2002, s. 37]. Kurcz [2004, s. 72] zauważa, że harmonizacja nie jest to termin precyzyjnie zdefiniowany. Rozumie ją jako proces powiązania i zbliżenia systemów prawnych państw członkowskich zastrzegając, że harmonizacja nie jest procesem unifikacji norm prawnych ani koordynacji ich powstawania. Biorąc pod uwagę art. 2 Traktatu Wspólnot Europejskich, harmonizacja obejmuje również zbliżenia polityk krajowych, Wróbel [2002, s. r25]. Iwanicz-Drozdowska [2004, s. 81] pod tym pojęciem rozumie „sytuację, gdy zasady prowadzenia operacji finansowych i przepisy dot. obrotu papierami wartościowymi są jednolite na całym terytorium UE” i wyróżnia kilka jej typów: regulacyjną (harmonizacja *sensu stricto*), analityczną, informacyjną i instytucjonalną (*sensu largo*).

<sup>10</sup> Art. 95 i 249 Traktatu Wspólnot Europejskich.

<sup>11</sup> W pozostałych podsektorach finansowych obok UE istnieją odrębne ośrodki stanowiące standardy (np. IOSCO). Dla pełności obrazu warto zauważyć, że wyróżnia się łącznie kilkanaście (12–14) źródeł międzynarodowych standardów w zakresie usług finansowych, por. Solarz [1996, s. 105], Walker [2001, s. XVI].

kom oraz nadzorom zbliżonych warunków działalności na terenie całej UE [Wróbel, 2002, s. 25].

## Tabela 1.

### Procesy ewolucji prawa

proces	oddziaływanie	forma	efekt
harmonizacja prawa	uznanie specyfiki prawa krajowego	dostosowanie prawa do proponowanych rozwiązań	konwergencja
unifikacja prawa	brak specyfiki prawa krajowego	przyjęcie rozwiązań proponowanych <i>in extenso</i>	wspólne (jednolite) prawo

Źródło: opracowanie własne.

Efektem harmonizacji regulacyjnej jest konwergencja, czyli zbliżanie się, ujednolicanie środowiska regulacyjnego oraz analityczno-inspekcyjnego, przy zachowaniu pewnej specyfiki prawa narodowego<sup>12</sup>. Konwergencja może następować w wyniku harmonizacji (impulsów powstałych w wyniku inicjatyw centralnych wypracowanych w uzgodnieniach wielostronnych), ale również w formie rozproszonej, gdy kraje samoistnie przyjmują określone rozwiązania legislacyjne, wzorując się na systemach sąsiednich, bardziej rozwiniętych lub będących liderami przemian. Proces ten może wynikać z chęci uniknięcia przez rządy niekorzystnych skutków arbitrażu prawnego (konkurowania prawem), jaki może mieć miejsce w warunkach otwartości rynków (liberalizacja).

Dzięki harmonizacji i konwergencji regulacje narodowe upodabniają się do siebie i tym samym wytwarza się środowisko prawne sprzyjające transgranicznemu migrowaniu instytucji i usług finansowych. Procesy te obejmują wszystkie sektory systemu finansowego. Ze względu na dominującą nadal rolę sektora bankowego w systemie finansowym nadzór bankowy w pierwszej kolejności i w najszerszym zakresie podlega wspomnianym przekształceniom.

W poszczególnych krajach instytucje nadzoru bankowego, ubezpieczeniowego oraz nadzoru nad rynkiem kapitałowym były początkowo odrębne, gdyż inne były cechy podmiotów świadczących usługi finansowe w ramach tych sektorów, a zwłaszcza rodzaj ponoszonego przez nie ryzyka. Różniły się również instytucje nadzorujące poszczególne segmenty. Z czasem jednak w ślad za upodabnianiem się usług finansowych świadczonych przez różne instytucje finansowe, łączeniem różnej działalności w instytucjach typu konglo-

<sup>12</sup> Konwergencja (*łac. convergere* — zbierać się) to rozwój podobnych form pod wpływem podobnych warunków. Terminem tym określane jest proces i efekt oddziaływania zasad wypracowanych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, por. Basel Committee on Banking Supervision, 1988, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, Basel; Basel Committee on Banking Supervision, 2004, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework*, Basel; Narodowy Bank Polski, 1997, *Międzynarodowa konwergencja pomiarów kapitału i standardów kapitałowych*, Narodowy Bank Polski (tłum. J. Wróblewski).

meratu finansowego i rozprzestrzenieniem się tego zjawiska — tak w skali lokalnej jak i międzynarodowej — nastąpiła konieczność współpracy nadzorów, a z czasem łączenie dotąd niezależnych instytucji.

Sposobem na zapewnienie skuteczności nadzoru skomplikowanych struktur kapitałowych, w których skład wchodzi instytucje z poszczególnych sektorów (w tym banki) i między którymi występuje stosunek podległości (podmiot dominujący i podmioty zależne) jest nadzór skonsolidowany (nadzór sprawowany na zasadach skonsolidowanych) będący antynomią nadzoru indywidualnego prowadzonego bezpośrednio przez nadzór sektorowy. Nadzór skonsolidowany w szerokim znaczeniu stanowi określony prawem zespół uprawnień i obowiązków współpracy organów nadzoru, które to uprawnienia umożliwiają efektywne wykonywanie nadzoru nad instytucjami finansowymi działającymi w holdingach finansowych. Wykonywanie nadzoru na bazie skonsolidowanej w holdingu nie oznacza rezygnacji z nadzorowania jego podmiotów zależnych na poziomie indywidualnym.

Nadzór skonsolidowany wykonuje nadzór właściwy dla podmiotu dominującego i obejmuje wszystkie podmioty zależne, wchodzące w skład grupy kapitałowej, ale jedynie w zakresie pozyskania informacji a nie działań władczych. Oznacza to, że w przypadku, gdy np. spółką dominującą w holdingu finansowym, w którego skład wchodzi banki, jest towarzystwo ubezpieczeniowe, to właśnie nadzór ubezpieczeniowy sprawuje nadzór nad całym holdingiem, a jednocześnie w wyniku porozumienia między nadzorami zapewnia nadzorowi bankowemu niezbędne informacje, pozwalające na ocenę sytuacji banku w kontekście jego działalności w grupie kapitałowej na podstawie skonsolidowanej sprawozdawczości finansowej. Równocześnie nadzór bankowy wykonuje sobie właściwe czynności nadzorcze bezpośrednio wobec banku będącego częścią holdingu [Kwaśniak 2003, s. 2].

Nadzór skonsolidowany jest techniką stosowaną w systemach rozproszonych (odrębnych) instytucji nadzorczych, mającą być remedium na problemy, na jakie napotykają rozproszeni nadzorcy w zetknięciu z holdingami finansowymi<sup>13</sup>. Wydaje się jednak, że technika ta, choć nałożona dyrektywą unijną już 1992 roku (zmienionej następnie dyrektywą 2000/12/WE) oraz zasadami efektywnego nadzoru bankowego Komitetu Nadzoru Bankowego w Bazylei, nie była wystarczająca. W 2002 przyjęto dyrektywę 2002/87/WE w sprawie nadzoru uzupełniającego nad instytucjami kredytowymi, przedsiębiorstwami ubezpieczeniowymi i firmami inwestycyjnymi w konglomeracie finansowym [...], która szczegółowo określa zasady nadzorowania konglomeratów finansowych, także tych tworzonych przez instytucje nie finansowe, nieregulowane. Ponadto problematyka nadzoru skonsolidowanego (nadzoru jednostkowego) jest przedmiotem projektu nowej dyrektywy bankowej, zmieniającej

---

<sup>13</sup> Szerzej nt. pojęcia nadzoru skonsolidowanego: Daniluk, Niemierka [1997], Zapadka [1999] oraz co do stanu aktualnego prawa Kawulski [2004, s. 81]; co do stopnia rozpowszechnienia i zróżnicowania nadzoru skonsolidowanego Solarz [2004, s. 137].

dyrektywę 2000/12/WE oraz dyrektywę 93/6/EWG. W sprawie ostatecznej redakcji dyrektywy trwają konsultacje<sup>14</sup>. Opracowanie dyrektywy 2002/87/WE wynikało z faktu, że dotychczas nie istniała forma nadzoru ostrożnościowego, obejmująca grupę różnych podmiotów finansowych i niefinansowych jako całość. W szczególności w zakresie wypłacalności i koncentracji ryzyka, transakcji wewnątrzgrupowych i procesów zarządzania ryzykiem oraz odpowiednich kwalifikacji zarządu dominującego podmiotu nieregulowanego.

Obserwowane od blisko 20 lat łączenie organizacyjne nadzorów jest istotą procesu centralizacji nadzorczej (integracji), który zachodzi zarówno na poziomie narodowym jak i międzynarodowym. Centralizacja transektorowa (horyzontalna) nadzorów dokonuje się w ramach rynków narodowych, a centralizacja transgraniczna nadzorów dokonuje się na płaszczyźnie międzynarodowej (integracja transgraniczna). Może ona przyjmować formę horyzontalną (np. gdyby stworzyć tylko ponadgraniczny nadzór bankowy) lub w krajowym przypadku formę scentralizowanego macierzowego nadzoru zintegrowanego (obejmującego wszystkie sektory i kraje) [Kremmers, Schoemaker, Wierts, 2003, s. 6]. Wyróżnia się kilka stadiów integracji transektorowej — od oddzielnych nadzorów sektorowych do zintegrowanego horyzontalnie nadzoru, oraz integracji transgranicznej — od kooperacji zdecentralizowanej poprzez centralizację horyzontalną po centralizację macierzową (EFSA). Na gruncie narodowych systemów finansowych można wyodrębnić dwa skrajne typy instytucjonalne nadzoru — tradycyjny zróżnicowany nadzór nad rynkiem finansowym (składający się z kilku odrębnych, niezależnych instytucji nadzorujących pojedynczo poszczególne segmenty) oraz „zintegrowany nadzór” — przejawiający się w istnieniu jednej instytucji „supernadzorczy”. Między tymi skrajnościami istnieją rozwiązania mieszane, w tym „nadzór koordynowany”. Klasyfikacje te pozostają w związku z typologią harmonizacji regulacyjnej — transektorowej oraz wewnątrzsektorowej [Zaleska, 2003; Iwanicz-Drozdowska, 2004, s. 81–85].

## **2.1. Nadzór zintegrowany czy koordynacja nadzorów**

Istnieje wiele możliwości przeprowadzenia zmian instytucjonalnych. W ujęciu teoretycznym przy założeniu, że na system finansowy składają się trzy sektory (bankowy, ubezpieczeń i inwestycji na rynkach kapitałowych) oraz możliwa jest lokalizacja nadzoru bankowego jako instytucji niezależnej lub w strukturze banku centralnego, wyróżnić można co najmniej 10 wariantów instytucjonalnych<sup>15</sup>. Badania międzynarodowe potwierdzają istnienie

<sup>14</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2005, Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 17 lutego 2005 r. (CON/2005/4), s. 41, do dyrektywy określanej jako CAD II.

<sup>15</sup> Od rozdzielnych instytucji nadzorczych dedykowanych każdemu z segmentów finansowych aż po zintegrowaną jedną instytucję nadzorującą wszystkie 3 segmenty rynków finansowych (jak ma to miejsce np. w Wielkiej Brytanii). W niektórych krajach wydziela się dodatkowo np. podsektor funduszy inwestycyjnych (emerytalnych), co powoduje wzrost liczby możliwych wariantów.

szerokiego spektrum wariantów instytucjonalnego kształtu narodowych nadzorów nad funkcjonowaniem rynków finansowych<sup>16</sup>. Porównanie wyników badań nad kształtem instytucjonalnym nadzorów ostrożnościowych w narodowych systemach finansowych wskazuje na wzrost w okresie 1998–2003 liczby krajów wprowadzających zintegrowany w jednej instytucji nadzór nad systemem finansowym (wzrost o 70% w populacji 77 badanych krajów) oraz wzrost liczby krajów, w których połączono nadzór nad ubezpieczeniami z nadzorem nad rynkami kapitałowymi w jednej instytucji (wzrost o 130%) (por. tabela 2.). W niektórych krajach dokonuje się również połączeń nadzoru bankowego z nadzorem ubezpieczeniowym, jak również nadzoru bankowego z nadzorem kapitałowym. Nadal jednak w ponad 40% badanych w 2003 roku przypadków krajów występowały rozdzielne (odrębne) instytucje nadzoru nad poszczególnymi segmentami systemu finansowego. Inną prawidłowością jest sprawowanie nadzoru bankowego w systemie rozdzielnych nadzorów raczej przez bank centralny (87% przypadków) niż przez inną agencję, w przypadku krajów z zintegrowanym nadzorem finansowym zaś integracja nastąpiła w zdecydowanej większości (12/13) przypadków poza bankiem centralnym (stan na 2003 rok). Jednak należy odnotować, że w ostatnich latach w kilku przypadkach integracja nadzorów następuje pod skrzydłami banku centralnego (Irlandia, Holandia, Hiszpania — od 2008 roku).

Nadzór zintegrowany nie jest już zjawiskiem nowym. Dwadzieścia lat temu (1986) Norwegia jako pierwsza ustanowiła zintegrowany nadzór sektora finansowego. W jej ślady poszła Dania (1988) oraz dotknięta kryzysem bankowym Szwecja (1991)<sup>17</sup>. Doświadczenia tych krajów były analizowane przed powołaniem w 1997 roku brytyjskiego Urzędu Nadzoru Finansowego (FSA) [Taylor, 1995]. W następnych latach kolejne kraje (Węgry, Austria, Estonia, Łotwa, Malta, Irlandia) reformowały swoje instytucje nadzorcze i wprowadzały zintegrowany nadzór nad rynkami finansowymi. Obecnie takie instytucje funkcjonują w 10 krajach Unii Europejskiej, w 9 zaś krajach nadzory są rozłączne. W pozostałych krajach integracja jest częściowa.

W przypadku krajów europejskich ewolucja ich instytucji nadzorczych nie może być analizowana w oderwaniu od procesów integracji europejskiej. Co najmniej od momentu zaprojektowania systemu jednolitej polityki pieniężnej w Unii Walutowo-Gospodarczej trwa debata polityczna i akademicka nad możliwą i pożądaną konstrukcją nadzoru finansowego najbardziej adekwatną do procesów zachodzących na jednolitym rynku finansowym Unii Europejskiej. Dyskusja nasiliła się po 1999 roku, gdy powołano eurosystem i praktycznie trwa do dzisiaj<sup>18</sup>. W dyskusji tej formułowane są dwie tezy. Pierwsza głosi, że narodowi nadzorcy działający na terenie krajów objętych wspólnym

<sup>16</sup> M.in. Courtis (red.) [1999, s. 16], Luna Martinez, Rose, [2003, s. 5).

<sup>17</sup> Taylor, Fleming [1999, s. 42], a także Zalewska, Winnicki [2005, s. 45).

<sup>18</sup> Pawłowicz [2004, s. 41], a praktycznie już wcześniej por. D. Schoenmaker [1995].



rynkiem sprawnie wypełniają funkcje nadzorcze dzięki współpracy między sobą w oparciu o porozumienia bilateralne (*Memorandum of Understanding*). Dlatego też ich integracja w scentralizowanych strukturach nie jest konieczna w przeciwieństwie do dalszej harmonizacji regulacji narodowych i ściślejszej koordynacji współpracy nadzorców lokalnych.

## Tabela 2.

Zmiany w strukturze instytucjonalnej nadzoru nad poszczególnymi segmentami systemu finansowego w latach 1998–2003

Stan na rok: (liczba badanych krajów)	Zintegrowany nadzór nad systemem finansowym — jedna instytucja	Integracja nadzoru nad ubezpieczeniami i i rynkami kapitałowymi	Integracja nadzoru bankowego i nad rynkami kapitałowymi	Integracja nadzoru bankowego i ubezpieczenio- wego	Rozdzielne instytucje nadzoru nad poszczególnymi segmentami systemu finans.
1998 (73) <sup>1</sup>	13	3	9	13	35
2002 (69) <sup>2</sup>	13	b.d.	10	7	39
2003 (77) <sup>3</sup>	22	7	6	11	31

Źródło: opracowanie własne na podstawie [1 — Courtis (red.), 1999;<sup>2</sup> — Masciandaro, 2003;<sup>3</sup> — Luna Martinez, Rose, 2003].

Druga teza przedstawia pogląd, że metoda dotychczasowej koordynacji rozdzielonych narodowych nadzorów w obliczu transgranicznego funkcjonowania rynku finansowego wyczerpuje swoje możliwości ze względu na złożoność podmiotów finansowych działających transgranicznie, wzrastającą liczbę członków UE i pogłębiający się wspólny rynek finansowy wymagać będzie wkrótce jednolitego scentralizowanego nadzoru finansowego [Pawłowicz, 2004].

W efekcie tych dyskusji uznano, że dla prowadzenia skutecznego i efektywnego nadzoru nad systemem finansowym w Unii Europejskiej konieczna jest nowa architektura instytucjonalna. Zwyciężył podgląd, że ustanowienie odpowiednich struktur i zasad współpracy między nadzorcami narodowymi, uznając fundamentalne zróżnicowanie podziału systemu finansowego (tzw. podejście komitologiczne), zapewni odpowiedni poziom stabilności finansowej na obecnym etapie rozwoju jednolitego rynku finansowego UE. Przyznaje się równocześnie, że w przypadku wystąpienia trudności w osiągnięciu tego celu konieczna będzie rewizja podejścia i być może rozpatrzenie możliwości powołania scentralizowanego europejskiego regulatora<sup>19</sup>. O ile prawdziwy jest pogląd, że integracja instytucjonalna jest możliwa w przypadku osiągnięcia wysokiego poziomu harmonizacji regulacyjnej i analityczno-in-

<sup>19</sup> Goodhard, [2003, s. 152] stwierdził, że powołanie paneuropejskiego nadzoru typu FSA w obecnym momencie integracji wydaje się niemożliwe. Jednak w przyszłości może się okazać, że obecne rozwiązania (struktury Lamfalussiego) były tylko formą przejściową do nadzoru zintegrowanego, przedstawianego obecnie jako „straszna alternatywa (*horrible alternative*)”.

formacyjnej nadzorów ostrożnościowych, to, biorąc pod uwagę niski poziom harmonizacji w UE, prawdopodobieństwo powołania w najbliższych latach jednej scentralizowanej instytucji nadzorczej jest małe<sup>20</sup>.

## 2.2. Europejski system koordynacji nadzoru ostrożnościowego

W konsekwencji wspomnianych dyskusji w 2003 roku powstała kilkupoziomowa struktura koordynacji funkcjonowania — nie tylko w zakresie nadzoru segmentu bankowego, ale szerzej integracji nadzorów nad wszystkimi pozostałymi segmentami systemu finansowego (ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, obrotu papierami wartościowymi, konglomeratów finansowych), wzorowana na schemacie zaproponowanym przez A. Lamfallussy'ego dla regulacji rynków kapitałowych (schemat 1.) [Lamffallusy, 2001; EFC, 2004]. W obecnie realizowanym schemacie instytucjonalno-regulacyjnym najwyższy poziom (1) struktur nadzoru tworzą gremia polityczne (Parlament Europejski/Rada) i wykonawcze Unii (Komisja Europejska, ECOFIN), które są odpowiedzialne za ustalanie w procesie legislacyjnym reguł i zasad, jakimi mają się kierować określone dziedziny gospodarki, w tym rynki i instytucje finansowe<sup>21</sup>.

Na poziomie drugim (2) funkcjonują gremia (komitety), mające za zadanie zapewnienie spójności zasad przyjmowanych na poziomie wyższym oraz techniczną ich implementację. Ciała te powoływane są przez ministrów państw członkowskich, odpowiedzialnych za rynki finansowe. Wśród 5 komisji poziomu 2 znajdują się komisje o długim stażu (powołanie 1978), jak Europejski Komitet Bankowy (European Banking Committee — EBC)<sup>22</sup>, który tworzą przedstawiciele ministrów finansów krajów członkowskich oraz przedstawiciel Komisji Europejskiej), czy Komitet Ubezpieczeń (skład analogicznie), jak również nowopowołane ich odpowiedniki dla pozostałych sektorów rynku finansowego — Europejski Komitet Papierów Wartościowych (ESC) i Europejski Komitet ds. Konglomeratów Finansowych (EFCC). W zakresie nadzoru bankowego przewidziano dodatkową instytucję działającą w strukturze ESBC — Komitet Nadzoru Bankowego (BSC), który tworzą przedstawiciele banków centralnych krajów członkowskich, szefowie narodowych nadzorów bankowych, jeśli nie działają one w strukturach banku centralnego oraz przedstawiciele EBC. Ponadto w posiedzeniach w charakterze obserwatorów udział biorą przedstawiciele Komisji Europejskiej i grupy kontaktowej ds. nadzoru bankowego. Prace Komitetu koncentrują się na zagadnieniach stabilności systemu finansowego i ujęciu makro-przezornościowym.

<sup>20</sup> Iwanicz-Drozdowska [2004, s. 95] oceniała stan harmonizacji w UE przez rozszerzeniem 1.5.2004.

<sup>21</sup> Kwestią pozostaje, czy w tym obszarze powinien być umiejscawiany Europejski Bank Centralny, będący niezależną władzą monetarną i jedną z głównych centralnych instytucji Unii Europejskiej. Jednocześnie jego rola i pozycja nie pozwala na przypisanie go do instytucji poziomu 2, jak sugeruje to Schueler [2003, s. 24].

<sup>22</sup> Do 2003 roku funkcjonujący pod nazwą Doradczy Komitet Bankowy (Banking Advisory Committee — BAC).

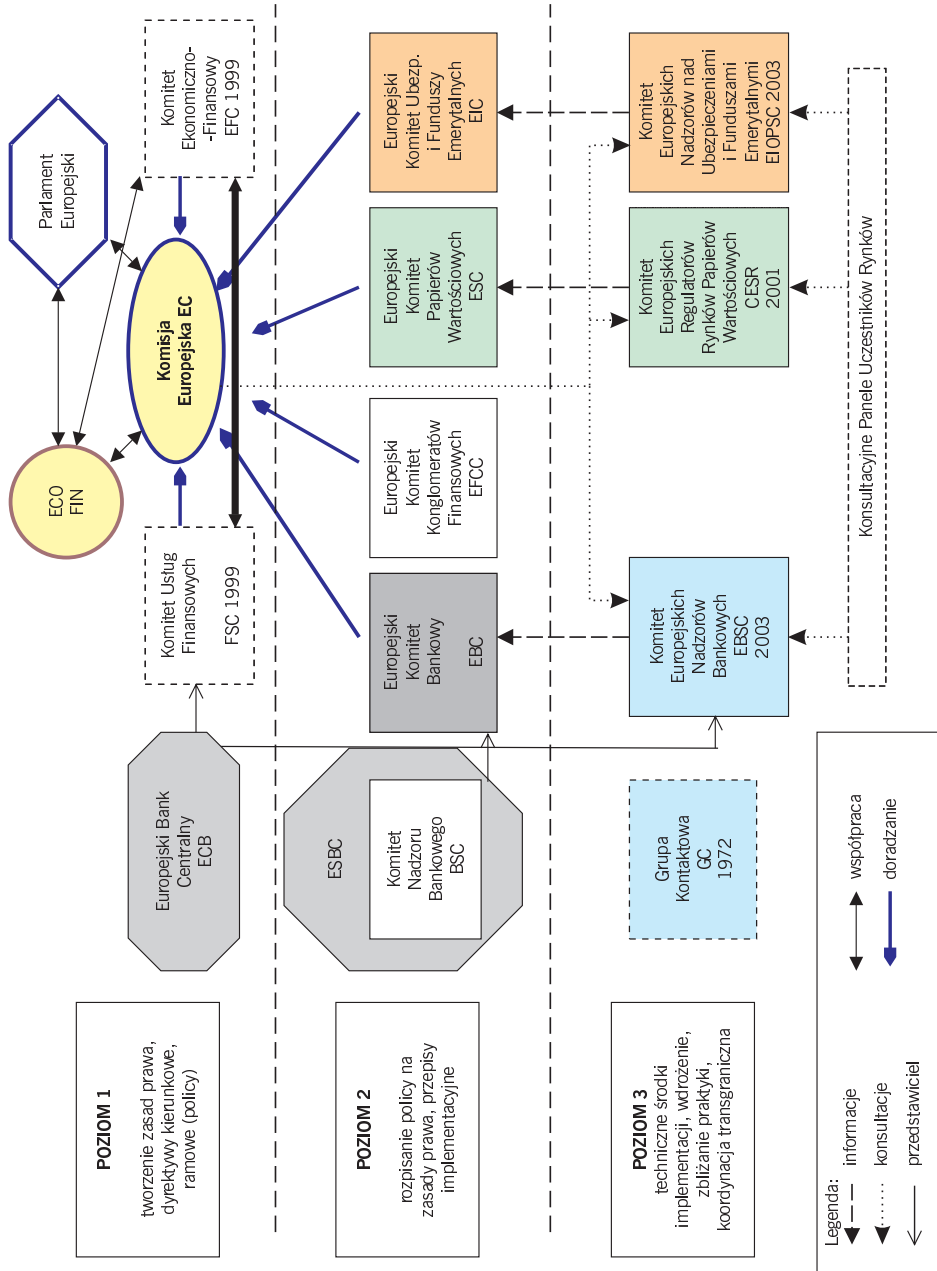
Instytucje poziomu 3 mają za zadanie zapewnić implementację zasad europejskich, koordynację techniczną i współpracę operacyjną nadzorów narodowych nad poszczególnymi segmentami rynków finansowych, jak również doradzać Komisji Europejskiej w obszarze swoich kompetencji [Kremers, Schoenmaker, Wierts, 2003; Schueler, 2003]. Najstarszą instytucją tego poziomu jest działająca od 1972 roku Grupa Kontaktowa (Groupe de Contact) nadzorów bankowych krajów EWG, a obecnie UE<sup>23</sup>. Obok niej powołano do życia w 2003 roku Komitet Nadzorów Bankowych (CEBS), który dołączył do działającego od 2001 roku Komitetu Europejskich Regulatorów Rynków Papierów Wartościowych (CESR) oraz powołanego w 2003 Komitetu Europejskich Nadzorów nad Ubezpieczeniami i Funduszami Emerytalnymi (CEIOPS). Na poziomie 3 (technicznym) nie jest reprezentowane ciało koordynujące w zakresie nadzoru konglomeratów finansowych<sup>24</sup>.

Poziom 4 przewidziany jest na prowadzone przez Komisję Europejską działania kontrolne zgodności prawa krajów członkowskich z legislacją Unii Europejskiej. W ramach swoich uprawnień Komisja może podjąć działania prawne przeciwko państwu-członkowi UE z podejrzenia o naruszenie przepisów prawa unijnego.

Obraz struktury koordynacji nadzoru nad rynkami finansowymi Unii Europejskiej dopełniają dwie dodatkowe istotne instytucje. Na rzecz wspomnianych gremiów poziomu 1, w szczególności ECOFIN-u, działa powołana w 1999 roku grupa robocza ds. polityki wobec usług finansowych, obecnie nazywana Komitetem Usług Finansowych (Financial Services Committee — FSC). Jego zadaniem jest monitorowanie sytuacji na rynkach finansowych i dokonywanie międzysektorowych porównań i badań nad funkcjonowaniem regulacji. Działania Komitetu FSC próbują zapewnić łączność między poziomem kreowania polityk sektorowych (poziom 1) a poziomem technicznej implementacji (poziom 3); służy temu definiowanie średnio- i długookresowej strategii rozwoju usług finansowych (*Financial Services Action Plan [FSAP], Post-FSAP*) oraz reakcja na bieżące wyzwania dla instytucji finansowych, płynące ze świata polityki i gospodarki (np. terrorizm). Komitet tworzą wysokiej rangi przedstawiciel ministrów finansów krajów członkowskich oraz przewodniczący komitetów poziomu 2, przedstawiciel ECB zaś oraz przewodniczący komitetów poziomu 3 są obserwatorami (łącznie ok. 60 osób). Kolejnym gremium na pograniczu wspomnianych sfer jest powołany do życia w 1999 roku doradczy Komitet Ekonomiczno-Finansowy (EFC), skupiający ekspertów z krajów członkowskich i mający za zadanie służyć radą Komisji Europejskiej i Radzie Ministrów Gospodarki i Finansów (ECOFIN) w zakresie rozwoju sytuacji gospodarczej i na rynkach finansowych UE.

<sup>23</sup> Plus Norwegia, Islandia i Lichtenstein, czyli Europejski Obszar Gospodarczy (EEA).

<sup>24</sup> Prawdopodobnie ze względu na prowadzenie nadzoru nad tymi podmiotami przez nadzór bankowy.



**Schemat 1.**  
Instytucje europejskiego systemu nadzoru nad rynkami finansowymi (2004)

### 2.3. Ewolucja nadzoru ostrożnościowego w Niemczech

Niemcy szczycą się długą tradycją nadzoru państwa nad podmiotami świadczącymi usługi finansowe. Najwcześniej przedmiotem zainteresowania państwa stała się działalność towarzystw ubezpieczeniowych. Mając na względzie zapewnienie pewności wypłaty ubezpieczeń, państwo na drodze regulacji publicznoprawnych ustanowiło nadzór nad tym szybko rozwijającym się segmentem rynku finansowego już w I połowie XIX w. a urząd nadzoru ubezpieczeniowego funkcjonuje od 1902 roku.

Niemieckie banki do czasu wielkiego kryzysu na przełomie lat 20./30. XX wieku uniknęły państwowego zinstytucjonalizowanego patronatu, choć banki emisyjne poszczególnych landów, jak i powstały z nich w 1875 roku Reichsbank, były zależne od rządów, a niektóre grupy banków już wcześniej objęte były specjalnymi przepisami nadzorczymi<sup>25</sup>. Instytucjonalny nadzór bankowy rozpoczął działalność na początku lat 30. XX w. Instytucja nadzorcza nad rynkiem papierów wartościowych powstała zaś dopiero w 1995 roku<sup>26</sup>.

W okresie wielkiego kryzysu (1929–1931) państwo niemieckie dla zapewnienia płynności niemieckich banków zmuszone było objąć gwarancją lokaty zgromadzone w jednym z największych banków i poprzez wejście kapitałowe do Dresdner Banku doprowadzić do przejęcia upadającego DaNatBanku. Łączne koszty sanacji tego jednego z najstarszych niemieckich banków w formie spółki akcyjnej wyniosły ponad 1,3 mld reichsmarek. Rozległość tego kryzysu oraz ogromne zaangażowanie środków publicznych w 1931 roku w sanację banków spowodowało konieczność ustanowienia zinstytucjonalizowanego nadzoru państwa nad tym sektorem gospodarki. Prace koncepcyjne trwały kilka lat, aż w 1934 roku została wydana ustawa o działalności kredytowej (*Kreditwesengesetz* — w skrócie KWG) zawierająca podstawowe zasady nadzoru bankowego aktualne aż do dzisiaj<sup>27</sup>. Powstały wówczas Urząd Nadzoru nad Działalnością Kredytową, funkcjonujący w ramach Reichsbanku i kontrolowany przez rząd, wypracował podstawowe metody nowoczesnego nadzoru bankowego. Urząd został jednak jeszcze przed końcem wojny rozwiązany.

Po wojnie odbudowująca się bankowość niemiecka pozostawała pod silną kuratelą władz alianckich, zaś na poziomie federalnym koordynowana była przez Specjalną Komisję Nadzoru Bankowego (Sonderausschuss Bankenaufsicht), w skład której od 1949 wchodził również przedstawiciel krajowych banków centralnych oraz przedstawiciel rządu federalnego (ministerstw). Jednocześnie trwały prace nad nową redakcją prawa bankowego, które wesz-

<sup>25</sup> Jak np. publiczne kasy oszczędności w Prusach od 1838 r., banki hipoteczne od 1899, działalność depozytowa od 1925 r.; za [Rogowski, 1996, s. 4; Morawski, 2002, s. 330].

<sup>26</sup> Choć przepisy nadzorujące tę dziedzinę funkcjonują od 1896 r., nadzór zaś przeciwdziałający ucieczce kapitałów od 1920 r.; *ibidem*.

<sup>27</sup> M.in. obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności bankowej, obowiązek sprawozdawczości banków, konieczność utrzymywania określonego poziomu płynności, wykonywanie nadzoru bankowego we współpracy z bankiem centralnym.

ło w życie 1 stycznia 1962 roku, z zachowaniem przedwojennej nazwy ustawy oraz z ustanowieniem scentralizowanego Federalnego Nadzoru Bankowego (BAKred) z siedzibą w Berlinie (zachodnim).

Do roku 2004 ustawę tę nowelizowano sześciokrotnie (tabela 3.); zmiany następowały w wyniku konieczności dostosowania jej przepisów do sytuacji na rynkach finansowych (jak na przykład nowela z 1974 roku ustanawiająca nowe zasady nadzoru działalności dewizowej w konsekwencji upadku banku Herstatt) lub też z konieczności dostosowania prawa narodowego do dyrektyw europejskich lub zaleceń Banku Rozliczeń Międzynarodowych (BIS) (np. 3. nowelizacja z 1993 roku). Obecnie przygotowywana jest kolejna, siódma nowelizacja, planowana na 2006 rok

### Tabela 3.

Kalendarium zmian w zakresie nadzoru bankowego w Niemczech

Data	Nowe zagadnienia wprowadzone do prawa bankowego
1934	Ustawa o działalności kredytowej.
1961	Uchwalenie nowej ustawy o działalności kredytowej i ustanowienie Federalnego Nadzoru Bankowego
1972 (1)	— objęcie kas budowlanych ( <i>bausparkassen</i> ) nadzorem FNB, — zmiana podległości FUNB z Ministerstwa Gospodarki pod Ministerstwo Finansów,
1976 (2)	— zasada „dwóch par oczu” w zarządzaniu bankiem, — możliwość przeprowadzania kontroli w siedzibie banku, — zasada, że bankiem może być tylko spółka — osoba prawna,
1984 (3)	— ostatnia nowelizacja endogeniczna (nie wynikająca z konieczności dostosowania prawa do wymogów UE), — wprowadzenie zasady nadzoru skonsolidowanego, — zakaz tworzenia piramid kredytowych.
1990	<i>Objęcie banków na obszarze byłej NRD nadzorem federalnym</i>
1993 (4)	Wdrożenie II dyrektywy bankowej (89/646/EEC), dyrektywy o kapitałach własnych (93/6/EEC) oraz dyrektywy o wypłacalności (89/647/EEC): — jednolity paszport europejski, — przyjęcie zasady nadzoru kraju pochodzenia banku, — definicja kapitału podstawowego oraz kapitału uzupełniającego, — zasada pokrycia kapitałem własnym 8% aktywów ważonych ryzykiem, — objęcie innych aktywów zasadą ważenia ryzykiem (papiery wartościowe, aktywa poza bilansowe, swapy, opcje i in.
1996 (5)	Wdrożenie dyrektywy o konsolidacji sprawozdań w grupie kapitałowej (92/30/EEC): — tylko pośredni nadzór działalności faktoringowej i leasingowej, jak też innych instytucji niebankowych, — zastosowanie zasad dyrektywy o wypłacalności do udziałów powyżej 40%, — wprowadzenie zasady pełnej konsolidacji.
	Wdrożenie dyrektywy w sprawie monitorowania i kontroli zaangażowań instytucji kredytowych (92/121/EEC): — definicja dużego zaangażowania — każdy kredyt, który przekracza 10% kapitału własnego banku, — pojedynczy wielki kredyt nie może przekraczać 25% kapitału własnego, — wszystkie wielkie kredyty nie powinny przekraczać kwoty 800% kapitału własnego.

Data	Nowe zagadnienia wprowadzone do prawa bankowego
1998 (6)	Wdrożenie zaleceń dyrektywy o usługach inwestycyjnych (93/22/EEC) oraz Dyrektywy o adekwatności kapitałowej „CADII” (98/33/EEC): — objęcie nadzorem bankowym bezpośrednich inwestycji zagranicznych, — zasada nadzoru kraju macierzystego przy inwestycjach bezpośrednich, — zasada „europejskiego paszportu” obowiązuje również w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych FDI, — nowe zdefiniowanie środków własnych, — objęcie nadzorem również instytucji prowadzących księgi rachunkowe, w których obrót papierami wartościowymi przekracza określony w ustawie pułap.
2002	<i>Ustawa o nadzorze usług finansowych: zjednoczenie 3 nadzorów finansowych w formie Federalnego Urzędu Nadzoru nad Usługami Finansowymi.</i>
2006 (7)	Planowana kolejna nowelizacja prawa o działalności kredytowej wprowadzająca m.in.: — wymagania minimalne dla ratingów wewnętrznych IRB, — wymogi kapitałowe przy zastosowaniu modeli wewnętrznych, — zasady ujawniania informacji dla wzmocnienia dyscypliny rynkowej etc.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów BAFin i BuBa.

## 2.4. Uwarunkowania integracji nadzorów

Dyskusja nad koncepcjami zintegrowania niemieckich nadzorów finansowych nie była długa i zbiegła się w czasie z utworzeniem Unii Walutowo-Gospodarczej i wprowadzeniem euro. Dotyczyła mimo to podstawowych pytań i argumentów za i przeciw takim posunięciom. Decyzja polityczna o reformie zapadła w początkach 2001 roku i wywołała dalszą gorącą dyskusję. W jej wyniku 22 kwietnia 2002 roku uchwalono ustawę reorganizującą nadzory nad świadczeniem usług finansowych i z kilkumiesięcznym opóźnieniem powołano do życia nowy urząd — Bundesanstalt für das Finanzdienstleistungsaufsicht w skrócie BAFin<sup>28</sup>.

W dyskusji o planowanych zmianach instytucjonalnych formułowano pytania, czy dotychczasowe struktury nadzorcze zapewniają osiągnięcie stawianych im celów polityczno-regulacyjnych? Czy instytucje nadzorcze dotrzymują kroku rozwojowi sektora finansowego? Czy istniejące struktury przyczyniają się do wzmocnienia konkurencyjności rynków finansowych Niemiec?

Odpowiedzi na nie wskazywały na konieczność szybkiej integracji, mimo iż sytuacja w systemie finansowym, nawet biorąc pod uwagę przejściowe trudności, była pod kontrolą [Bayer, 2001, s. 3; Schueler, 2004, s. 4]. Za przejściem na zintegrowany poziom organizacyjny nadzoru przemawiały przede wszystkim zmiany w systemie finansowym Niemiec i innych krajów UE — postępująca integracja instytucji finansowych, konwergencja i unifikacja oferowanych przez nie produktów i usług finansowych, wykorzystywanie w coraz większym stopniu elektronicznych kanałów dystrybucji, coraz szersza współzależność firm prowadząca do powstawania konglomeratów finansowych oraz tworzenie wspólnych marek rynkowych (*brands*)<sup>29</sup>. Nowe spojrzenie na

<sup>28</sup> Stało się to 1 maja 2002 roku, a planowano na dzień wprowadzenia euro — 1 stycznia 2002.

<sup>29</sup> Utworzenie BAFin zbiegło się (przypadkowo) ze spektakularnym powstaniem największego konglomeratu finansowego AllianzDresdner Group.

współdziałanie nadzorów wymusiły też szybkie zmiany technologiczne (telekomunikacja, internet, e-commerce etc.), przebiegające podobnie w każdym z obszarów działalności finansowej. Pojawiło się twierdzenie, że za integracją sektorów finansowych musi nadążać struktura regulacyjna i wychodzić naprzeciw potrzebie zapewnienia stabilności finansowej. Skutkiem tych zmian powinien być wzrost odpowiedzialności nadzoru i zmniejszenia pokusy nadużycia (*moral hazard*).

Zakładano, że integracja nadzoru prowadzić będzie z czasem do dopasowania i ujednolicenia prawa w zakresie nadzoru na całym rynku finansowym. Integracja nadzorów spowoduje zaniknięcie dotychczasowych różnic w ich działaniu, co mogło być też przyczyną arbitrażu. Funkcjonowanie nowego urzędu powinno zapewnić neutralność w zakresie konkurencji dla wszystkich podmiotów systemu finansowego, lepszą koordynację prac i sprawniejsze rozchodzenie się impulsów nadzorczych. Oznacza to, że porównywalne ryzyka będą w ten sam sposób traktowane i zabezpieczane. W jednej instytucji nie będzie możliwe odmienne interpretowanie analogicznych rekomendacji czy istnienie sytuacji, w których łatwo było wskazać na odpowiedzialność innego nadzorcy.

Współczesne banki i towarzystwa ubezpieczeniowe oferują coraz więcej podobnych lub identycznych produktów finansowych, które powinny być nadzorowane według równych reguł bez względu na to, kto je oferuje. Tendencję tę obserwować można w regulacjach dla konglomeratów finansowych. Ryzyko tych instytucji przekracza granice sektorów rynku finansowego i wymaga specjalnego traktowania, na co zwraca uwagę dyrektywa 2002/87/EC. Powstanie zintegrowanego nadzoru wyszło naprzeciw jej rekomendacjom i umożliwiło prawidłowe przygotowanie się do ich wypełniania od 2005 roku [Engels, 2003].

Przeciwnicy integracji wskazywali na szereg przesłanek pozostawienia sektorowo-zorientowanych, oddzielnych instytucji nadzorczych.

Po pierwsze oddzielny nadzór sprawdzał się przez dziesięciolecia, na co wskazuje ograniczona liczba przypadków negatywnych. Uzasadniano, że jest to wynik rzeczywistego podziału rynku finansowego i odpowiedniego nadzorowania zarządzania specyficznymi dla każdego segmentu rynku ryzykami.

Po drugie wskazywano, że rola konglomeratów finansowych w Niemczech pozostaje nadal niewielka, gdyż ich liczba wciąż nie przekracza kilkunastu. Ich nadzór możliwy jest przez wypracowanie nowych metod współpracy między nadzorami, czemu może służyć instytucja forum nadzorów finansowych wzorowana na koncepcjach kooperacji nadzorów na poziomie europejskim (tzw. schemat Lamfalussiego<sup>30</sup>).

---

<sup>30</sup> „Pośrednia” droga między pełną a minimalną harmonizacją jest niekiedy określana jako *Lamfalussy (comitology) approach*. Polega ona na harmonizacji kluczowych obowiązków krajów członkowskich (*core obligations*) — inne kwestie mogą być zbliżane stopniowo, ale niektóre z nich — o większym znaczeniu — podlegają koordynacji na forum wspólnego organu o poszerzonych uprawnieniach (komitetu), co znacznie przyspiesza ich wdrożenie (metodę taką zaproponował Lamfalussy dla regulacji wspólnego rynku kapitałowego) por. Reifner [2003].



Powstawanie od połowy lat 80. w innych krajach zintegrowanych instytucji nadzorczych było interpretowane jako swoiste eksperymenty i remedia na kłopoty tamtejszych rynków finansowych a nie przejaw ich transformacji. Argumentowano, że dyrektywy unijne ani inne organizacje współpracy międzynarodowej i finansowej nie zalecają organizacyjnego zintegrowania władz nadzorczych, a jedynie potrzebę ścisłej współpracy i wymiany informacji między poszczególnymi nadzorami nad odpowiednimi segmentami rynku. Rekomendowano powstanie nowych ciał koordynacyjnych<sup>31</sup>.

Decyzje o integracji nadzorów powiązane były z koniecznością reformy banku centralnego w związku z przejściem polityki monetarnej w strefie euro przez EBC. Połączenie funkcji nadzorczych pod skrzydłami banku centralnego doprowadziłoby do jego silnego wzmocnienia i nierównowagi w sferze politycznej. Zupełne wyłączenie Bundesbanku z nadzoru bankowego uniemożliwiłoby realizację pozostałych funkcji banku centralnego. Rząd przyjął rozwiązanie pośrednie tworząc zintegrowany nadzór usług finansowych i pozostawiając część realizacji funkcji nadzoru bankowego w Bundesbanku [Deutsche Bundesbank, 2002].

Każdy z dotychczas istniejących nadzorów wykształcił swoją własną specyfikę — kulturę nadzorczą. Nadzór bankowy zorientowany był w Niemczech na ochronę stabilności finansowej w perspektywie całej gospodarki poprzez dbałość o płynność banków, zaś ochroną deponentów bardziej zajmuje się system gwarantowania depozytów [Beck, 2004]. Nadzór ubezpieczeniowy tradycyjnie skupiony był na ochronie ubezpieczonych, a nadzór nad rynkiem papierów wartościowych za cel stawiał sobie ochronę rynku i dobro inwestorów.

Podobnie w pozostałych krajach członkowskich instytucje nadzoru bankowego, ubezpieczeniowego oraz nadzoru nad rynkiem kapitałowym były początkowo odrębne, ze względu na różne cechy tych sektorów, a zwłaszcza ponoszone w nich ryzyko. Dopiero w ostatnim dziesięcioleciu nasiliły się procesy i zjawiska, które postawiły na porządku dnia integrację instytucji nadzorczych, gdyż współpraca okazała się nie zawsze skuteczna wobec wyzwań pogłębiającej się integracji rynków usług finansowych, podejścia pakietowego (*Allfinanz*), tworzenia aliansów i fuzji między różnymi instytucjami rynku finansowego.

Szczególnie w przypadku systemów nadzorczych o długiej tradycji zakładano, że zintegrowanie tych obszarów powinno skutkować zbliżeniem do siebie i wytworzeniem z czasem nowego instrumentarium nadzorczego, zdolnego adekwatnie odpowiedzieć na pojawiające się ryzyka bez względu na obszar funkcjonowania instytucji finansowych. Jest to szczególnie istotne wobec mającej obecnie miejsce wspomnianej praktyki łączenia działalności ubezpieczeniowej i bankowej, a także przewidywanej większej roli rynku kapitałowego w gospodarce Niemiec w związku z koniecznością przebudowy (reformy) systemu emerytalnego. Wyzwaniem obecnych czasów staje się nad-

<sup>31</sup> M.in. Henke [2003].

zór bardziej zorientowany rynkowo i przekraczający sztywne granice sektorów funkcjonalnych.

Integracja nadzorów otwiera możliwość ujednoczenia nadzoru funkcjonalnego np. w zakresie przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy, który do czasu połączenia był realizowany przez każdy z nadzorów z osobna. Praktyka wskazywała, że każdy z nich rozbudowywał własną metodologię a współdziałanie było praktycznie rzadkością.

Nie bez znaczenia dla decyzji o integracji były również kwestie geopolityczne, szczególnie konieczność adekwatnej do znaczenia gospodarki Niemiec reprezentacji niemieckiego nadzoru finansowego w europejskich ciałach koordynacyjno-nadzorczych (struktury Lamfallusiego). Funkcjonowanie już w kilku krajach nadzoru zintegrowanego oraz szczególnie silna pozycja brytyjskiego FSA w dyskusjach nad nowymi dyrektywami, wskazywała na zalety takiego rozwiązania i dawała nadzieję na wzmocnienie roli Niemiec na rynkach finansowych w przypadku stworzenia nadzoru zintegrowanego.

## **2.5. *Corporate governance* nadzoru usług finansowych (*regulatory governance*)**

Rozwój podmiotów gospodarczych zależy w dużym stopniu od ich *corporate governance*, czyli ukształtowanego w danej kulturze systemu bodźców i mechanizmów powodujących równoważenie interesów działających w spółce interesariuszy (*stakeholders*). Analizą *corporate governance* można objąć również instytucje publiczne, w tym takie jak banki centralne, agencje czy instytucje nadzoru bankowego [Ashburner, 2001, s. 279; Das, Quintyn, 2002, s. 165]. Władanie nadzorcze (*regulatory governance*) to system zasad, instytucji i mechanizmów, które determinują, jak skutecznie sprawowana jest władza w organizacjach regulujących funkcjonowanie rynków finansowych (instytucje nadzorcze) i jakie przynosi to skutki społeczne. Dzięki temu powstają zdolności władz tych instytucji do efektywnego zarządzania zasobami, formułowania skutecznych polityk (regulacji), ich wdrożenia i egzekwowania. Ponadto — poprzez autorytet wśród obywateli jak i innych instytucji państwa — umożliwia ono ochronę agencji regulacyjnych przed uzależnieniem od podległych jego nadzorowi instytucji finansowych czy też wpływów politycznych, a równocześnie umożliwia udział nadzoru w realizacji szerszych celów i polityk rządu wyłonionego w demokratycznych procedurach [Das, Quintyn, 2002, s. 166]. Obserwacje instytucjonalizacji nadzoru bankowego ukazują ewolucję funkcjonalną i organizacyjną nadzoru oraz zróżnicowanie grup interesów biorących w nim udział. Jakość władania nadzorczego występująca w danym systemie finansowym ma znaczenie dla jego stabilności i kondycji [Das, Quintyn, Chenard, 2004, s. 42]. Jakość ta może zależeć od szeregu czynników i mechanizmów uwzględnianych tradycyjnie w analizie *corporate governance* — od struktury organizacji, umocowania władz czy też od szeroko pojętej tradycji. W przypadku *regulatory governance* za warunki konieczne uznawane są:

niezależność, odpowiedzialność (wytłumaczalność), transparentność (przezroczystość) oraz prawość (etyka zawodowa) [Das, Quintyn, 2002, s. 167].

Federalny Nadzór Bankowy został ustanowiony początkowo (1962) jako wyższy urząd (*Oberbehörde*) w strukturze Federalnego Ministerstwa Gospodarki. W pierwszej połowie lat 70. XX wieku kompetencje Urzędu rozszerzono o nadzór nad działalnością budowlanych kas oszczędnościowych (*Bausparkasse*), dotąd podlegających ze względu na dopłaty do oprocentowania kredytów Ministerstwu Finansów. Spowodowało to zmianę podległości Urzędu i zbliżenie do Federalnego Ministerstwa Finansów. Odtąd to minister finansów nominował szefa BAKred, choć był zobowiązany do zaciągnięcia opinii również ministra gospodarki<sup>32</sup>.

Podległość ta trwała do 2002 roku, w którym połączono trzy dotychczas samodzielne nadzory nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego (Federalny Nadzór Bankowy (BAKred), Federalny Nadzór Ubezpieczeniowy (BAV), Federalny Nadzór Obrotu Papierami Wartościowymi (BAWe)) w jeden zintegrowany Federalny Urząd Nadzoru nad Usługami Finansowymi.

Połączenie trzech dotychczasowych urzędów nadzorczych, działających w formie wyższych urzędów pozostających pod wpływem właściwych ministerstw, spowodowało podwyższenie rangi nowego urzędu, będącego obecnie federalnym organem centralnym prawa publicznego (*ein Anstalt des öffentlichen Rechts*)<sup>33</sup>.

### Ciała kolegialne — rady

Wyróżnikiem nowego urzędu w tej formie prawnej jest posiadanie rady administracyjnej federalnego urzędu (*Verwaltungsrat*) oraz rady doradczej (*Fachbeirat*). Rada administracyjna nadzoruje funkcjonowanie BAFin oraz doradza przy wypełnianiu jego zadań statutowych. Główną kompetencją rady administracyjnej stanowi podejmowanie decyzji o budżecie BAFin. Spełnia ona również funkcje nadzorcze (kontrolne), gdyż prezes BAFin jest zobligowany do składania jej regularnych sprawozdań z wykonywania swojej funkcji<sup>34</sup>.

Radę stanowi 21 (20) przedstawicieli delegowanych przez federalne ministerstwa (6 (5) osób) (finansów, gospodarki, sprawiedliwości), parlament (*Bundestag*) (5), banki (5 wybranych przez centralną komisję bankową ZKA), towarzystwa ubezpieczeniowe (4, wybranych przez centralny związek niemieckich ubezpieczycieli GDV) oraz przez instytucje inwestycyjne (1, nominowany przez federalny związek firm inwestycyjnych i zarządzania aktywami

<sup>32</sup> Szerzej na temat ówczesnego *corporate governance* niemieckiego Federalnego Nadzoru Bankowego — Rogowski [1996, s. 14].

<sup>33</sup> *Bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts — weisungsungebundene oberste Bundesbehörde*.

<sup>34</sup> Do zadań Rady należy ponadto: opiniowanie kandydatów na audytora bilansu urzędu, wydawanie zarządzeń w sprawie regulaminu, proponowanie zmian w statucie urzędu, przyjęcie sprawozdań ze współpracy z innymi instytucjami nadzorującymi, opiniowanie proponowanych zmian rozporządzenia w sprawie kalkulacji kosztów (par. 4 statutu).

BIAM e.V.)<sup>35</sup>. Funkcję Przewodniczącego Rady, jak i zastępcy przewodniczącego pełnią przedstawiciele ministerstwa finansów. Przewodniczącym jest pierwszy zastępca federalnego ministra finansów — sekretarz stanu C.K. Koch-Weser. W posiedzeniach rady bierze udział również przedstawiciel banku centralnego, jednak bez prawa głosu. Członków rady nominuje federalny minister finansów, spośród kandydatów spełniających kryteria identyczne jak dla kandydatów na posłów do Bundestagu oraz posiadające odpowiedni stan wiedzy w obszarze działania rady (par. 3. statutu). Posłów zasiadających w Radzie zgłasza sam Bundestag. Odwołanie członka rady jest możliwe tylko w wypadku niespełnienia warunków w momencie powołania lub na własną prośbę, w tym jednak przypadku jest zobowiązany do złożenia wyjaśnień (poddania się przesłuchaniu) organowi powołującemu. Prawo nakłada na członków obu rad obowiązek zachowania tajemnicy służbowej. Każdy członek rady zarządzającej posiada zastępcę, powoływanego w tym samym trybie, który reprezentuje zastępowanego na posiedzeniu w przypadku, gdy z uzasadnionych powodów nie może brać udziału w posiedzeniu rady.

Rada zbiera się w pełnym składzie dwa razy w roku. Decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów. Rada nie wypełnia jednak podstawowej funkcji przypisanej radzie nadzorczej — decydowania o tym, kto będzie zarządzał strukturą. Prezes BAFin i jego zastępca są powoływani przez Prezydenta RFN na wniosek Rządu Federalnego ze wskazania kandydata przez Federalnego Ministra Finansów. Brak informacji o dalszych konsultacjach (oficjalnych) kandydata z innymi organami państwa, np. z Bundesbankiem. Kandydat na szefa urzędu musi spełniać wszystkie wymogi określone odrębnymi przepisami prawa o służbie cywilnej (kompetencja, doświadczenie, subsekwencyjność etc.).

Radę Doradczą BAFin stanowią przedstawiciele delegowani z ramienia nadzorowanych banków (6 osób), towarzystw ubezpieczeniowych (4), instytucji inwestycyjnych (1), towarzystw ubezpieczeń zdrowotnych (1), związku zakładowych systemów emerytalnych (1), Bundesbanku (1), organizacji konsumenckich (1), stowarzyszenia wolnych zawodów (1), związku przedstawicieli klasy średniej (1), związku cechów rzemiosł (1), przemysłu (1) oraz przedstawiciele nauki (3).

Łącznie Rada liczy 24 członków. Obradom rady przewodniczy przedstawiciel towarzystw ubezpieczeniowych (dr B. Michaels), zastępcą przewodniczącego jest reprezentantka nauki prof. A.-K. Achleitner z Uniwersytetu w Monachium, oboje wybrani przez Radę. Do zadań rady należy wspieranie Urzędu w wypełnianiu zadań statutowych, a w szczególności w zakresie dalszego rozwijania prawa i praktyki nadzorczej. Gremium to spotyka się dwukrotnie w roku, ale z tego, co ustaliliśmy jego członkowie są dostępni operacyjnie dla pracowników urzędu. W obu radach członkowie pracują hono-

---

<sup>35</sup> Ustawa przewiduje powołanie 20 członków, w tym 5 przedstawicieli ministerstw federalnych.

wo. Urząd pokrywa koszty ich podróży na posiedzenia na zasadach przewidzianych dla urzędników służby cywilnej.

Obok „centralnej” rady doradczej zbierają się regularnie dwie rady sektorowe. Ubezpieczeniowa Rada Doradcza składa się z przedstawicieli przedsiębiorców, administracji, jak i klientów podsektora ubezpieczeniowego. Do Rady Papierów Wartościowych delegowani są przedstawiciele wszystkich rządów krajowych (landów), przedsiębiorstw podsektora handlu papierami wartościowymi i ich klientów oraz federalnej administracji rządowej i świata nauki. Ponadto funkcjonuje Rada ds. Przejść Kapitałowych, w której skład wchodzi przedstawiciele instytucji finansowych, emitentów, klientów, pracowników instytucji finansowych oraz naukowców (15 osób). Celem rad jest wspieranie urzędu w rozwiązywaniu problemów nadzorczych, jak również formułowanie propozycji i konsultacja proponowanych rozwiązań legislacyjnych. W Urzędzie działa również na podstawie odrębnych przepisów Rada Pracownicza (Personalrat), której przewodniczący ma prawo udziału w posiedzeniach rady administracyjnej, bez prawa głosu.

Dzięki istnieniu omówionych powyżej ciał kolegialnych, szczególnie rady administracyjnej i rady doradczej, skupiających przedstawicieli szerokiego spektrum interesariuszy nadzoru ostrożnościowego, wzmocniona została niezależność urzędu od władzy politycznej, choć urząd podlega prawnemu i merytorycznemu nadzorowi federalnego ministerstwa finansów (par. 2 ustawy). Statut urzędu jest nadawany rozporządzeniem Ministra Finansów, ale po uzgodnieniu z radą administrującą BAFin.

## Struktura urzędu

Decyzja o integracji trzech urzędów sprawujących nadzór nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego doprowadziła do powstania jednego z największych urzędów państwowych w Niemczech. Zasadą łączenia urzędów było zapewnienie ciągłości nadzoru oraz ewolucyjny charakter zmian organizacyjnych i kadrowych. Oznaczało to włączenie dotychczasowych struktur do nowego urzędu, jak również określenie kierunków zmian wynikających z nowych zadań planowanych w perspektywie dwóch lat.

Analizując strukturę organizacyjną, jaka funkcjonuje po dwóch latach od jej powstania, można zauważyć pewne cechy i prawidłowości. Podobnie jak współczesny Bundesbank BAFin jest kierowany przez prezydenta<sup>36</sup>, któremu bezpośrednio podlegają: wiceprezydent, szefowie wydziałów tzw. sztabowych oraz szef grupy roboczej ds. przeciwdziałania przestępstwom „prania pieniędzy” (por. schemat 1). Wiceprezydent operacyjnie koordynuje pracę głównych części/pionów nadzorczych urzędu, kierowanych przez Pierwszych Dyrektorów (pion nadzoru bankowego, pion nadzoru ubezpieczeniowego

<sup>36</sup> Prezydentem nowej struktury został jeden z dotychczasowych szefów łączonych urzędów nadzoru — kierujący Federalnym Nadzorem Bankowym — J. Sanio.

i pion nadzoru nad obrotem papierami wartościowymi i działalnością zarządzania aktywami).

Każdy z pionów dzieli się dalej na od 4 do 5 działów, w skład których wchodzi departamenty (od 6 do 8). Porównując strukturę organizacyjną Federalnego Nadzoru Bankowego sprzed integracji z budową pionu nadzoru bankowego BAFin, stwierdzamy redukcję ponad połowy jednostek (zredukowano 5 na 9 działów, w tym wydział administracji ogólnej oraz „wygasły” w sposób naturalny dział nadzoru nad bankami byłej NRD). Dział administracji ogólnej (tzw. *Zentralabteilung*<sup>37</sup>) zatrudniał najwięcej pracowników w dawnych urzędach nadzoru bankowego (ok. 650 etatów). W wyniku integracji w tym obszarze uzyskano znaczące (więcej niż 50%) oszczędności w miejscach pracy (etatach).

### Restrukturyzacja

Oszczędności poczynione w obszarze administracji pozwoliły na równoległe wzmocnienie pionów merytorycznych (nadzorczych) oraz nowych działów problemowych, których funkcjonowanie wymaga współpracy w poprzek dotychczasowych struktur (tzw. *Querschnittabteilungen*, „departamenty do zadań przekrojowych”). Grupują one wydziały zajmujące się rynkiem finansowym jako całością i jego integralnością, międzynarodowymi rynkami finansowymi, modelowaniem ryzyka, monitoringiem ochrony konkurencji (funkcjonuje *call-center*), analizowaniem ochrony deponentów, funkcjonowaniem systemu zaopatrzenia emerytalnego oraz nadzorem nad audytorami. Dotychczas nie istniejące w strukturach „starych” urzędów działy problemowe tzw. przekrojowe powstały i funkcjonują pod bezpośrednim zwierzchnictwem wiceprezydenta BAFin. Jemu też bezpośrednio podlega zrestrukturyzowany dział administracji oraz dział systemu informatycznego<sup>38</sup>.

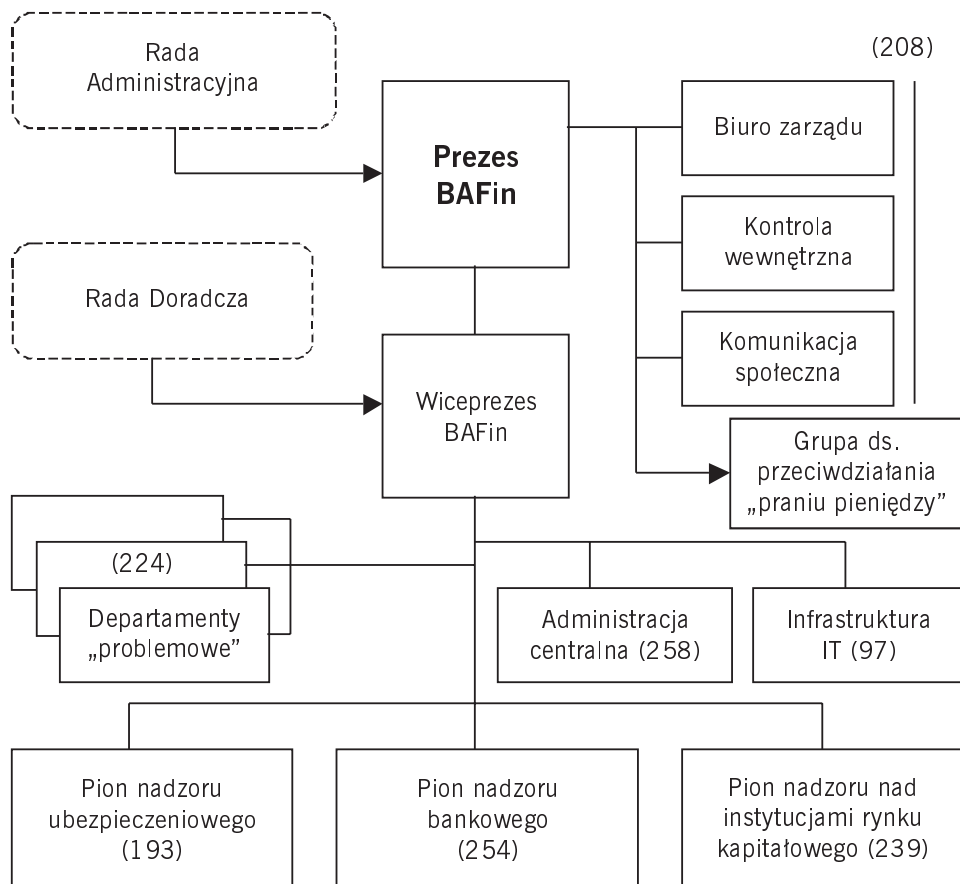
Dla zapewnienia stabilności funkcjonowania nadzoru praktycznie bez zmian przejęto merytoryczne struktury poszczególnych nadzorów, dokonując redukcji i połączeń jedynie w obszarach, gdzie funkcje te pokrywały się. Dotyczyło to m.in. pionu w strukturze BAKred zajmującego się nadzorem nad bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi i obrotem papierami wartościowymi banków oraz analogicznej komórki w urzędzie nadzoru rynków kapitałowych. Poważne zmiany — jak wspomnieliśmy — objęły obszary administracji ogólnej.

Koncepcja zakładała ich połączenie i znaczną redukcję tak, aby można było zaoszczędzone etaty wykorzystać do budowy nowych struktur tzw. problemowych zorientowanych na system finansowy jako całość, a nie poszczególne segmenty rynku. Założono ewolucyjną rozbudowę pionów problemowych, dostosowując jej tempo do postępów dalszej unifikacji systemu finansowego

<sup>37</sup> Abteilung Z odpowiedzialny za organizację, sprawy pracownicze, zatrudnienie, budżet oraz informatykę.

<sup>38</sup> Obecnie w obszarze tym zatrudnionych jest ok. 360 pracowników.

oraz zmian metod nadzoru, z czym związane będą zmiany w tzw. starych pionach nadzorczych. Obecnie proporcje wielkości zatrudnienia między nowym i starym obszarem są jak 3 do 7.



## Schemat 2.

### Struktura Federalnego Urzędu Nadzoru Usług Finansowych (BAFin) 2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów BAFin, 2004. W nawiasach liczba urzędników służby cywilnej (*öffentliche Dienst*) w danej jednostce (grupie).

Połączenie omawianych tu instytucji nadzorczych w jeden organizm było przedsięwzięciem trudnym ze względu na krótki czas między decyzją o połączeniu (uchwalenie specjalnej ustawy) a organizacyjnym powołaniem nowego urzędu. Na przeszkodzie stała również dotychczasowa lokalizacja łączonych instytucji w różnych miastach Niemiec (Berlin, Bonn, Frankfurt). Konieczność przeprowadzki spowodowała odejście z nadzoru wielu wykwalifikowanych urzędników. Na siedzibę BAFin wybrano Bonn, m.in. ze względu na tradycję rozłączości lokalizacyjnej nadzoru bankowego od centrum fi-

nansowego i politycznego Niemiec oraz istnienie wolnych przestrzeni biurowych w kompleksie gmachów rządowych dawnego federalnego ministerstwa finansów w Bonn, zwolnionych po jego powrocie do Berlina.

Urząd nadzoru jednak nadal funkcjonuje w dwóch miejscach, gdyż uznano, że istnieją wskazania, aby część urzędu nadzorująca rynki kapitałowe znajdowała się w obecnym centrum finansowym Niemiec we Frankfurcie. Kwestie lokalizacyjne nie wydają się być rozwiązane finalnie, a to za sprawą przewidywanego wzrostu znaczenia Berlina, jak również przyjętych zasad finansowania działalności Federalnego Urzędu Nadzoru Usług Finansowych.

Ten wysoki urząd państwowy (federalny), zatrudniający urzędników służby cywilnej jest finansowany w 100% z opłat podlegających jego władzy podmiotów systemu finansowego<sup>39</sup>. Jest ich obecnie ok. 11 000<sup>40</sup>, w tym 2521 samodzielnych instytucji kredytowych (2003). BAFin nie jest podmiotem budżetu państwa, co oznacza m.in., że za wynajem budynków rządowych płaci czynsz po cenach rynkowych wynikających z procedury przetargowej.

W 2003 roku łączne koszty funkcjonowania BAFin stanowiły 0,00015% sumy bilansowej podległych jego nadzorowi instytucji finansowych i zamknęły się w kwocie 118,8 mln EUR. W kwocie tej 2% stanowiły nałożone na te instytucje kary pieniężne, a 12% wniesione przez nie opłaty licencyjne i inne [Schmidt-Ebeling, 2004]. Podmioty nadzorowane są obciążane proporcjonalnie do przychodów osiągniętych w poprzednim roku rachunkowym. Budżet na 2004 rok wynosi ok. 132,2 mln EUR<sup>41</sup>. Założenia projektu ustawy o powołaniu BAFin przewidywały uzyskanie w porównaniu z funkcjonowaniem trzech urzędów — oszczędności na poziomie 10% rocznie.

Strukturę budżetu oraz kierunki wydatków oraz niezbędne standardy ustala rada administracyjna na wniosek prezydenta BAFin. Urząd zatrudniał w 2004 r. 1360 osób, w tym ok. 32% to urzędnicy (*Beamte*) najwyższego stopnia służby cywilnej, a tylko 1,6% pracownicy najniższej grupy służby cywilnej. Ponadto zatrudnionych jest 154 najemnych pracowników (poza służbą cywilną) (11,3%). Kobiety stanowią 44% urzędników. Wspomina się o docelowym poziomie zatrudnienia w liczbie ok. 1500–1600 pracowników.

---

<sup>39</sup> Urzędy nadzoru przed połączeniem były finansowane w podobny sposób, przy czym budżet federalny partycypował jednak w pokryciu ok. 10% kosztów.

<sup>40</sup> Dla odniesienia — brytyjski Financial Supervision Authority (FSA) nadzoruje ok. 30 tys. podmiotów; za Foot, [2004, s. 203].

<sup>41</sup> Kosztów funkcjonowania urzędu nadzoru nie należy utożsamiać z kosztami funkcjonowania nadzoru bankowego czy szerzej nadzoru finansowego. Na koszty ogólne nadzoru składają się m.in. koszty obciążeń administracyjnych instytucji regulowanych, wynikające z konieczności np. raportowania, prowadzenia statystyk, uzyskiwania zezwoleń etc., koszty alternatywne — utraconych możliwości powstałych w związku z koniecznością stosowania się do zaleceń nadzorczych, czy też koszty ponoszone przy współpracy z innymi urzędami nadzorczymi krajowymi jak i zagranicznymi. Nie udało się ustalić wysokości tak rozumianych kosztów, jednak biorąc pod uwagę strukturę choćby sektora bankowego (relatywnie niska koncentracja — duża liczba podmiotów) koszty te mogą być wysokie. Kwestia kosztów obciążeń regulacyjnych i administracyjnych podmiotów finansowych wymaga dalszych badań.



## 2.6. Współpraca z bankiem centralnym

Jak wspomniano, w zakresie nadzoru bankowego integracja roku 2002 nie objęła wszystkich instytucji państwowych zaangażowanych w jego sprawowanie. Obok urzędu nadzoru bankowego funkcje tę wypełnia również bank centralny, a ponadto instytucje niepaństwowe — audytorzy banków, związki banków, audytorzy związków banków i fundusze gwarantowania depozytów.

Audytorzy dokonują badania bilansów banków zgodnie z zaleceniami nadzoru bankowego (art. 28 i 29 KWG). Ich sprawozdania z badania bilansów banków trafiają do banku centralnego (Deutsche Bundesbank), gdzie są analizowane i oceniane (art. 26 KWG). Wykorzystywane są przy tym dane z banków na terenie całego kraju pozyskiwane i gromadzone przez bank centralny (art. 25 ustawy KWG).

Oznacza to, że trzonem funkcjonalnym nadzoru bankowego w Niemczech pozostaje nadal struktura federalnego banku centralnego, na którą składa się centrala i 9 oddziałów (*Hauptverwaltungen*)<sup>42</sup>. W działalność tę zaangażowanych pozostaje ok. 1000 pracowników Bundesbanku, w tym większość (ok. 80%) w oddziałach terenowych banku. Według dostępnych nam danych nadzorem bankowym w BAFin zajmuje się ok. 530 pracowników; łączna liczba urzędników służb nadzoru bankowego w Niemczech sięga 1500 osób.

Zapewnieniu prawidłowej współpracy tych dwóch niezależnych instytucji służy specjalne forum koordynacji. Poza prowadzeniem bieżącego nadzoru operacyjnego nad bankami (zbieranie danych, prowadzenie baz danych, tworzenie statystyk) pracownicy Bundesbanku wspólnie z przedstawicielami BAFin biorą udział w inspekcjach w bankach i odbywają spotkania okresowe (roczne) z władzami banków. Prawo dopuszcza również zamawianie odpłatnie w Bundesbanku ekspertyz i badań.

Dotychczasowa praktyka nadzoru bankowego w Niemczech wykonywana jest metodami zdalnymi poprzez analizowanie wyników banków i ich zachowań (*off-site*). W inspekcjach w siedzibach banków zaangażowanych jest jedynie 10% pracowników. Sytuacja ta niebawem ulegnie zmianie w związku z wejściem w życie nowych przepisów związanym z umową kapitałową określaną mianem Bazylea II<sup>43</sup>. Jej wprowadzenie spowoduje zmiany w nadzorze bankowym, a za sprawą integracji jej wpływ może być szerszy. Z jednej strony wprowadzony zostaje obowiązek opracowywania przez banki własnych metodologii (modeli wewnętrznych) kompleksowej oceny ryzyka, z drugiej strony nadzór bankowy zobowiązany jest do oceny tych modeli i kontrolowania ich prawidłowego stosowania. Ryzyko modelowane będzie nie tylko na poziomie podstawowych jednostek organizacyjnych banku, ale kompleksowo w ca-

<sup>42</sup> Ten stan ma genezę historyczną — Deutsche Bundesbank powstał kilka lat wcześniej (1957) przed powołaniem Federalnego Nadzoru Bankowego (1962), i w tym czasie rozwinął sprawozdawczość i monitoring banków.

<sup>43</sup> Jak również w związku z wynikami przeglądu stabilności systemu finansowego Niemiec przeprowadzonego przez MFW, wskazującymi na konieczność wzmocnienia pionu inspekcyjnego, *vide* IMF [2003, s. 12].

łej grupie kapitałowej z uwzględnieniem problemu wielokrotnego wykorzystywania kapitału regulacyjnego (*multiple gearing*). Stosowane będą także bardziej zaawansowane metody pomiaru ryzyka niż obecnie<sup>44</sup>. Te nowe zasady powodują, że akcent działań nadzorczych przesunie się w kierunku nadzoru *on-site*, wykonywanego na terenie nadzorowanego podmiotu. Rodzi to nowe potrzeby. W obu głównych instytucjach nadzorczych od 2003 roku pracuje specjalna grupa robocza składająca się z pracowników BAFin i Bundesbanku, mająca na celu rozwój niezbędnych w nowej sytuacji instrumentów nadzorczych.

Kształtowany jest specjalny nowy zespół audytorów nadzorczych (inspektorów) (*Aufsichtspruefer*), który liczyć będzie 500–550 osób już w roku 2007<sup>45</sup>. W jego skład werbowani są absolwenci najlepszych uczelni z wielu kierunków — nie tylko ekonomicznych, ale również fizycy, matematycy, socjologowie, prawnicy, informatycy etc. Prawdopodobnie zespół ten będzie miał charakter zespołu wspólnego Urzędu Nadzoru Usług Finansowych (ok. 200 osób) i Bundesbanku (ok. 400 osób docelowo).

Dla zapewnienia sprawnej implementacji nowej praktyki utworzono wspólnie z bankami komercyjnymi specjalną grupę roboczą, mającą na celu koordynowanie wdrożenia zasad Basel II do praktyki banków. Trwają równolegle intensywne prace nad redakcją prawa wprowadzającego nowe zasady. W tym zakresie BAFin i Bundesbank współpracują z Federalnym Ministerstwem Finansów, które planuje wnieść pod obrady rządu pakiet siódmej poprawki ustawy o działalności kredytowej (7. KWG *Novelle*) do końca czerwca 2005 roku. Wejście w życie tej nowelizacji planowane jest jednak dopiero w połowie 2006 roku.

### 3. Podsumowanie

Powstanie w Niemczech urzędu zintegrowanego nadzoru nad usługami finansowymi wpisuje się w trend, który ilustruje tabela 2. W ostatnich latach przybywa krajów z zintegrowanym nadzorem lub quasi-zintegrowanym, gdy co najmniej dwa obszary są nadzorowane przez jedną instytucję. W kolejnych krajach trwają dyskusje i przygotowania do reformy struktury nadzoru ostrożnościowego (m.in. Hiszpania, Szwajcaria). W niemieckim przypadku połączenie trzech nadzorów spowodowało restrukturyzację zatrudnienia oraz oszczędności w zakresie wyposażenia dzięki wystąpieniu efektu synergii, szczególnie w obszarze tzw. administracji ogólnej i usługowej (teleinformatyka). Powstały nowe pionierskie nastawione na całościowe spojrzenie na sektor finansowy. Integracja funkcjonalna i organizacyjna nastąpiła sprawnie i szybko, choć nie była to integracja „totalna”. W obszarze nadzoru bankowe-

<sup>44</sup> Bazylea II niesie oczywiście więcej zmian — szerzej na ten temat m.in. Dziekoński [2003].

<sup>45</sup> Dla odniesienia — w USA sam tylko FED dysponuje już obecnie 3000 kształconych w tym kierunku inspektorów. Biorąc pod uwagę wielkość i jakość systemu finansowego, potrzeby w tym zakresie w Niemczech szacowane są na ok. 800 inspektorów.

go silną pozycję zajmuje nadal bank centralny (Bundesbank), współpraca z którym opiera się na specjalnym porozumieniu stron. BAFin nie skupia również pełni władzy w obszarze ubezpieczeń, gdyż na poziomie landów pozostawiono lokalne instytucje nadzoru ubezpieczeniowego, właściwe dla niewielkich krajowych towarzystw ubezpieczeniowych. Nadzór nad lokalnymi giełdami papierów wartościowych i giełdami towarowymi pozostał również poza zintegrowanym nadzorem finansowym i jest zadaniem ośmiu landowych urzędów (ministerstwa finansów, ministerstwa gospodarki), wypełniających nadzór nad obrotem giełdowym. Stan taki świadczy o pragmatyzmie architektów nowego ładu nadzorczego w warunkach państwa federalnego, ale również o sile partykularnych interesów, jakie ujawniły się w procesie projektowania i realizacji przebudowy instytucji nadzoru.

## Tabela 4.

Przyczyny tworzenia zintegrowanego nadzoru finansowego:

Czynniki zewnętrzne i wewnętrzne:

- globalizacja,
- wzrastająca międzynarodowa integracja finansów światowych,
- wzrastające umiędzynarodowienie firm świadczących usługi finansowe,
- konsolidacja instytucji finansowych,
- rosnąca integracja sektora finansowego,
- wchodzenie na rynek finansowy instytucji niefinansowych,
- wzrost znaczenia konglomeratów finansowych,
- rozmywanie się granic między sektorami,
- wspólne kanały dystrybucji dla wszystkich sektorów,
- rozmywanie, zacieranie się granic między produktami finansowymi w sektorach,
- zbyt duża komplikacja regulacji w przypadku wielości regulatorów,
- dążenie do usprawnienia (funkcjonowania) nadzoru tak w celu poprawy obsługi klientów, jak i dla poprawy bezpieczeństwa finansowego,
- chęć objęcia kompleksowym nadzorem instytucji finansowych funkcjonujących na wielu rynkach,
- dbałość o poziom kosztów generowanych przez instytucje nadzorcze,
- dążenie do precyzyjnego określenia odpowiedzialności nadzorcy,
- wzrastający popyt na objęcie regulacjami prowadzenia biznesu (*conduct of business*), w tym usług finansowych i funduszy emerytalnych,
- zmiana profilu ryzyka w związku ze stosowaniem innowacji finansowych,
- szybkie tempo zmian technologicznych,
- zmiany funkcjonowania rynku
- przyczyny polityczne (*trudno wykluczyć*).

Argumenty za powołaniem zintegrowanego nadzorczy:	Argumenty przeciw powołaniu zintegrowanego nadzorczy:
<ul style="list-style-type: none"> <li>— potrzeba bardziej efektywnego nadzoru nad konglomeratami finansowymi,</li> <li>— sprawne i efektywniejsze wykonywanie nadzoru (jednolite bazy danych, jednolity system zarządczy),</li> <li>— usprawnienie systemu komunikacji z rynkiem, koordynowania i nadzorowania,</li> <li>— usprawnienie komunikacji z zagranicznymi nadzorami (szczególnie głównych partnerów gosp.), uniknięcie dublowania się tych samych czynności,</li> <li>— zwiększenie przejrzystości procesu nadzorowania,</li> <li>— poprawa jakości obsługi klientów zarówno instytucjonalnych, jak i konsumentów,</li> <li>— wyeliminowanie złych nawyków oraz obciążeń biurokratycznych,</li> <li>— obniżenie kosztów funkcjonowania nadzoru w porównaniu z funkcjonowaniem kilku instytucji, osiągnięcie efektu ekonomii skali w wykorzystaniu zasobów,</li> <li>— uniknięcie arbitrażu regulacyjnego,</li> <li>— eliminacja nakładania nierównych obciążeń na poszczególne instytucje rynku finansowego,</li> <li>— precyzyjne określenie odpowiedzialności instytucji nadzorujących,</li> <li>— bardziej efektywna odpowiedzialność w prostej strukturze jednej agencji,</li> <li>— wzmocnienie pozycji kraju na arenie międzynarodowej (europejskiej) w gremiach nadzorczych,</li> <li>— podniesienie statutu nadzoru ostrożnościowego wewnątrz rządu,</li> <li>— lepsze zabezpieczenie finansowania i poprzez to zapewnienia lepiej wykwalifikowanej kadry.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— odmienny poziom rozwoju oraz charakter działalności i klientów w poszczególnych sektorach, nierównomierny rozwój różnych sektorów rynku finansowego,</li> <li>— potrzeba specjalizacji <i>versus</i> uniwersalizacja,</li> <li>— rozdzielenie nadzoru bankowego od banku centralnego może być niebezpieczne poprzez redukcję zdolności bc do monitorowania stabilności finansowej i reakcji na jej zagrożenie,</li> <li>— problemy w sferze organizacji i zarządzania — trudności w wypracowaniu wspólnych standardów i stanowisk,</li> <li>— jeden podmiot może realizować sprzeczne cele,</li> <li>— trudności w połączeniu różnych kultur nadzoru wynikających z genezy i tradycji,</li> <li>— ujednolicenie może prowadzić do braku przejrzystości,</li> <li>— koszty spowodowane nadmierną wielkością,</li> <li>— trudność kontrolowania „supernadzorczy”, nadmierna siła polityczna,</li> <li>— nadmierna koncentracja władzy może prowadzić do osłabienia dobrych praktyk, szczególnie przy nie dość skutecznej kontroli pracowników,</li> <li>— obawa, że pokusa nadużycia generowana przez jedną agencję regulacyjną może rozprzestrzenić się w całym systemie finansowym,</li> <li>— utrata kontaktu z pewnymi segmentami rynku w wyniku zbyt szerokiego obszaru odpowiedzialności i braku specjalistycznych kompetencji.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Davies, 2001; Socha, 2003; Llewellyn, 2001; Zaleska, 2003; Martinez, Rose (2003; Carmischel, 2004; Schueler, 2004].

Niemieccy eksperci wskazują, że nowa struktura znajduje się jeszcze w okresie dochodzenia do optimum swojej sprawności<sup>46</sup>. Stąd trudno w tym momencie o formułowanie bardziej stanowczych ocen jej funkcjonowania. Funkcjonowanie nowego urzędu jest pozytywnie oceniane tak przez insiderów jak i instytucje zewnętrzne np. MFW. Nic nie wskazuje na osłabienie stabilności niemieckiego systemu finansowego w okresie zmian i pierwszych lat funkcjonowania urzędu, zaś podejmowane przez BAFin działania nadzorcze są szeroko komentowane przez media, co może potwierdzać opinię o wzros-

<sup>46</sup> Tworząc w 1998 roku brytyjski zintegrowany nadzór FSA, zakładano osiągnięcie jego pewnej sprawności i integralności po trzecim roku funkcjonowania; por. Foot [2004, s. 204] i „The Economist” [2001, s. 81].

cie znaczenia nadzoru ostrożnościowego i mieć pozytywny wpływ na edukację ekonomiczną społeczeństwa. Główne korzyści integracji nadzorów pojawiają się z czasem w wyniku objęcia jednolitym nadzorem analogicznych ryzyk w całym systemie finansowym, zaniku arbitrażu między segmentami rynku finansowego, pełniejszego pokrycia nadzorem innowacji powstających na granicach rynków, poprawy komunikacji między regulatorami i z czasem wytworzenie się nowej kultury nadzoru zorientowanej bardziej rynkowo.

W zakresie *regulatory governance* nastąpiła znacząca zmiana — nowa forma prawna urzędu pozwoliła na uzyskanie większej niezależności od sfery polityki m.in. za sprawą powołania rady administrującej złożonej z przedstawicieli 7 *stakeholders*, jak i mianowania szefa urzędu przez Prezydenta Republiki na wniosek rządu, czy też pełnej niezależności finansowej urzędu od budżetu państwa. BAFin funkcjonalnie i organizacyjnie jest w pełni niezależnym ciałem. Relacje z Federalnym Ministerstwem Finansów mają charakter formalny — prawnego nadzoru — i obecnie ograniczają się do funkcjonowania rady administracyjnej. Dzięki temu jednak jest spełniony wymóg konstytucyjny odpowiedzialności parlamentarnej instytucji publicznych. Niezależność budżetowa Urzędu gwarantuje dodatkowo większą niezależność od sfery polityki. W radzie administracyjnej przedstawiciele nadzorowanych instytucji finansujących działalność urzędu dysponują 10 z 21 miejsc, co gwarantuje im odpowiedni wpływ na efektywność gospodarowania urzędu. Z drugiej strony równoliczna obecność przedstawicieli administracji rządowej i polityki zapewnia odpowiedni stopień kontroli i odpowiedzialności w oczach świata polityki.

Jednoznaczna i prosta struktura zarządcza oraz obecność obok tradycyjnych pionów nadzorczych nowych departamentów problemowych (przekrojowych) może być czynnikiem decydującym o usprawnieniu i wzmocnieniu nadzoru nad usługami finansowymi w Niemczech. Nie bez znaczenia może się okazać w przyszłości wzmocnienie dzięki integracji nadzorów pozycji Niemiec w międzynarodowych gremiach nadzorczych<sup>47</sup>.

Analizując przekształcenia w Niemczech w perspektywie warunków koniecznych dobrego *regulatory governance*<sup>48</sup>, należy stwierdzić, że doprowadziły one do wzrostu niezależności nadzoru ostrożnościowego (w stosunku do stanu poprzedniego, nie wypowiadamy się czy jest to niezależność wystarczająca (pożądana, optymalna). Powszechnie w procesach integracji nadzorów jest dążenie do uniezależnienia się od wpływów (nacisków) politycznych m.in. poprzez rezygnację z finansowania z budżetu państwa, co miało miejsce

<sup>47</sup> W 2003 roku Niemcy ubiegali się o lokalizację we Frankfurcie Europejskiego Komitetu Nadzorów Bankowych. Kandydowały również Bruksela, Londyn i Paryż. Na szczeblu rządowym wybrano Londyn. Nie to jednak świadczy o znaczeniu nadzoru na arenie unijnej, lecz np. liczba i jakość wnoszonych propozycji i uwag czy też skuteczność inspekcji. Tego typu ocena wymaga jednak dalszych badań.

<sup>48</sup> Das i Quintyn [2002, s. 165] oraz Grunbichler i Darlap [2003, s. 8].

w niemieckim przypadku. Przez zastosowanie w BAFin mechanizmów zbliżonych do klasycznych instrumentów w systemie *corporate governance* (rada administracyjna, ciała kolegialne, audyt, finansowanie z rynku) można przewidywać poprawę efektywności zarządzania i wzmocnienie odpowiedzialności tym bardziej, że równocześnie poprzez obecność przedstawicieli rządu spełniony jest warunek odpowiedzialności parlamentarnej urzędu. Pomimo że część kompetencji nadzorczych pozostała poza BAFin (istotna rola Bundesbanku), to jednak można stwierdzić poprawę transparentności instytucji nadzorczych dla uczestników rynków w tym klientów. Istotne i zgodne z trendami rozwoju jest rozszerzenie problematyki działania nadzoru ostrożnościowego na zagadnienia ochrony konsumenta i jego edukacji, niezbędnej dla efektywności dyscypliny rynkowej. Prawość i integralność funkcjonowania nadzoru ostrożnościowego wydaje się być nie naruszona, ze względu na sposób przeprowadzenia reformy, niewzruszone zasady niemieckiej służby publicznej (która jest obecna w nowym urzędzie) oraz uproszczenie i usprawnienie struktury organizacyjnej w porównaniu z poprzednią złożonością mającą swoje korzenie w odległych czasach.

Nie było zamiarem autorów dokonywanie szczegółowych międzynarodowych badań porównawczych ani formułowanie daleko idących wniosków co do przyszłego rozwoju nadzoru, w tym w Polsce. Choć ponadnarodowe instytucje harmonizujące, takie jak Rada i Parlament Europejski czy Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, nie wskazują na konieczność przyjmowania określonych rozwiązań organizacyjnych, to jednak wobec szybkich zmian w gospodarce konieczne jest badanie adekwatności obecnego systemu nadzorów ostrożnościowych do potrzeb stabilności, wynikających ze zmian na rynkach finansowych jak i postępów w integracji europejskiej. Poczynione obserwacje wskazują na istnienie i złożoność procesu integracji nadzorów ostrożnościowych i na silne uwarunkowania wynikające ze specyfiki narodowych systemów finansowych/prawnych oraz stanu ich rozwoju.

Jesteśmy zdania, że struktura i organizacja nadzoru ostrożnościowego dostosowuje się (lub będzie dostosowana) do potrzeb kraju i jego specyfiki oraz trendów występujących w otoczeniu międzynarodowym. Aspekt instytucjonalny ma również duże znaczenie. Integracja prawdopodobnie stanie się faktem w niedalekiej już przyszłości. Kwestią pozostaje, kiedy i jak to nastąpi. Ze względu na znaczenie tego obszaru dla stabilności przekształcenia instytucji nadzoru powinno dokonywać się ze spokojem, z wykorzystaniem najlepszych doświadczeń, także niemieckich. Powinno unikać się motywacji politycznych działań integracyjnych, koncentrując się na jak najlepszym wykorzystaniu potencjału istniejących już instytucji. Nowe trendy wyznacza integracja nadzorów ostrożnościowych w banku centralnym, co miało miejsce w Holandii i Irlandii. Wykorzystano tam silną pozycję merytoryczną oraz niezależność banku centralnego dla wzmocnienia roli zintegrowanego nadzoru ostrożnościowego.

## Bibliografia

- Ashburner L., 2001, *Corporate Governance in the Public Sector. The Case of the NHS*, w: *Corporate Governance. Economic, Management, and Financial Issues*, K. Keasey (red.), Oxford University Press, s. 279–297.
- Abrams R.K., Taylor M.W., 2000, *Issues in the Unification of Financial Sector Supervision*, IMF WP/00/213.
- Baka W., 1997, *Instytucjonalizacja nadzoru bankowego*, „Prawo Bankowe” nr 1.
- Baum J., 2004, *Die Aufgaben der Bundesbank in der Bankenaufsicht*, Deutsche Bundesbank, mimeo.
- Bayer J., 2001, *Die neue Bankenaufsichtstruktur in Deutschland*, Speyerer Wirtschaftsforums, mimeo, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Beck T., 2004, *Deposit Insurance as Private Club: Is Germany a Model?*, „World Bank Policy Research Working Paper” No 2559.
- Bielecki J. K., 2002, *Harmonizacja w UE będzie przebiegać powoli. Nie burzyć starych zwyczajów*, „Rzeczpospolita” nr 212.
- Borys G., 2005, *Dyskusja wokół regulacji i nadzoru nad sektorem finansowym*, w: *Rynek finansowy — szanse i zagrożenia rozwoju*, red. P. Karpuś i J. Węćławski, Wyd. UMCS, Lublin, s.15–21.
- Briault C., 1999, *The Rationale for a Single National Financial Services Regulator*, „FSA Occasional Paper Series” No. 16, London.
- Carmichael J. (wyd.), Fleming A., Llewellyn D., 2004, *Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs*, World Bank Institute, Washington.
- Courtis N. (wyd.), 1999, *How Countries Supervise their Banks, Insurance and Securities Markets*, Central Banking Publication.
- Das U.S., Quintyn M., Chenard K., 2004, *Does Regulatory Governance Matter for Financial System Stability? An Empirical Analysis*, „IMF Work Paper” 04/89.
- Das U.S., Quintyn M., 2002, *The Role of Regulatory Governance. Financial Crisis Prevention and Management*, w: *Financial Sector Governance*, R.E. Litan (wyd.), Brookings Institution Press, Washington.
- Deutsche Bundesbank, 2000, *The Bundesbank's involvement in banking supervision*, „Monthly Report”, September.
- Dziekoński P., 2003, *Nowa Umowa Kapitałowa*, „Materiały i Studia” nr 164, NBP, Warszawa.
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2005, *Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 17 lutego 2005 r.* (CON/2005/4).
- „The Economist”, 2001, *Too big for its suits?*, „Finance and Economics”, 17.11, s. 81.
- EFC, 2004, *Report on Financial Regulation, Supervision and Stability*, www.uni-europe.org.
- Engels A-H., 2002, *Der Einheitsgedanke bei der neuen Finanzaufsicht in Deutschland, Zielrede beim VDS*, Koeln, mimeo.
- Engels A-H., 2003, *Aspekte der Finanzkonglomerataufsicht, Vortrag zur Sitzung im Tschechischen Finanzministerium*, mimeo.
- Foot M., 2004, *The FSA: the first six years*, „Journal of Financial Regulation and Compliance” nr 3, s. 201–205.
- Goodhard C., 2001, *The organizational structure of banking supervision*, w: *Financial Stability and Central Banks — a global perspective*, J. Healey (red.), Centralbank Publications, London lub Bank of England, mat konf.
- Gruenbischler A., Darlap P., 2003, *Integration of EU Financial Markets Supervision: Harmonization or Unification?*, FMA, Wien.

- Henke V., 2003, *Pierwsze doświadczenia z funkcjonowania zintegrowanego nadzoru finansowego w Niemczech*, mimeo, seminarium GAB pt. *Zarządzanie wartością instytucji finansowej na integrującym się rynku finansowym*, 28.05 (tłum. E. Gostomski).
- IMF, 2003, *Germany: Financial System Stability Assessment*, „IMF Country Report” nr 03/343.
- Iwanicz-Drozowska M., 2004a, *Harmonisation of Banking Supervision in the Countries of the European Union*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” nr 43, SGH, Warszawa, s. 80–97.
- Iwanicz-Drozowska M., 2004b, *Zmiany regulacji ostrożnościowych a harmonizacja nadzoru bankowego w Unii Europejskiej*, w: *Nowa Umowa Kapitałowa. Konsekwencje dla gospodarki i sektora bankowego w Polsce*, R. Wierzba, M. Iwanicz-Drozowska, B. Lepczyński (red.), „Transformacja Gospodarki” nr 111, IBnGR, Gdańsk.
- Lamfallussy A. (wyd.), 2001, *Final Report of Committee of Wise Men on The Regulation of European Securities Markets*, Brussels, 15 Feb. version.
- Litan R. et al., 2002, *Financial Sector Governance: the Roles of the Public and Private Sector*, Brookings Institute, Washington.
- Llewellyn D. T., 2001, *The creation of a single financial regulatory agency in Estonia: the Global Context*, The paper presented at a conference organized by the World Bank and the Ministry of Finance of Estonia, on unified supervision of financial services in Europe, Tallin.
- Luna Martinez J. de, Rose T. A., 2003, *International Survey of Integrated Financial Sector Supervision*, „World bank Policy Research Working Paper” No. 3096, July.
- Kawulski A., 2004, *Nowa regulacja nadzoru skonsolidowanego*, „Prawo Bankowe” nr 6.
- Kwaśniak W., 2001, *Jeszcze nie teraz*, „Gazeta Bankowa”, 13.02.
- Kwaśniak W., 2003, *Dylematy nadzoru transgranicznego w warunkach integracji rynków finansowych*, mat. konf. pt. *Zarządzanie wartością instytucji finansowej na integrującym się rynku finansowym*, Gdańsk.
- E. Miłkaszewska, 2003, *Globalizacja i integracja rynków finansowych a ewolucja systemów regulacyjnych*, w: *Polska a euro — szanse i wyzwania*, ISS, Kraków.
- Morawski W., 2002, *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, TRIO, Warszawa.
- Pelc P., 2001, *Przeciw integracji, za konsolidacją*, „Gazeta Bankowa”, 3.04.
- Pitschas R. (herausg.), 2002, *Integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht, Bankensystem und Bankenaufsicht vor den Herausforderungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Duncker&Humblot, Berlin.
- Reifner U., 2003, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit (Gutachten und Alternativen)*, Institut für Finanzdienstleistungen e.V., Hamburg, 15.12.2003, mimeo.
- Rogowski W., 1996, *Formy i organizacja nadzoru bankowego — model niemiecki*, „Biuletyn Bankowy”, „Vademecum Bankowca”, nr 11.
- Schmidt-Ebeling J., 2004, *Gruendung der BAFin*, BAFin Seminar, mimeo.
- Schoenmaker D., 1995, *Banking Supervision in Stage Three of EMU*, „Special Paper” No. 72, LSE, London.
- Schueler M., 2004, *Intregrated Financial Supervision in Germany*, „ZEW Discussion Paper”, 35.
- Smółko M., 2003, *Model nadzoru bankowego w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, „Bezpieczny Bank” t. X.
- Sobczak K. (red), *Europejskie prawo gospodarcze w działalności przedsiębiorstw*, Difin Warszawa 2002.
- Socha J., 2003, *Rynek papierów wartościowych w Polsce*, Olympos, Warszawa.



- Socha J., 2001, *Nadzór nad rynkami regulowanymi*, Forum „Polski rynek kapitałowy w Europie XXI wieku, mimeo, Warszawa.
- Solarz J. K., 2004, *Bankowość międzynarodowa*, Twigger, Wrszawa.
- Speyer B., 2002, *Internalisierung von Bankgeschäft und Bankenaufsicht*, w: *Integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht*, R. Pitschas (herausg.), Berlin.
- Szczepańska O., 2004, *Podstawowe przestanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, materiały seminarium BFG pt.: *Systemy gwarantowania depozytów strukturze sieci bezpieczeństwa finansowego*, Warszawa, 25.XI.2004 r.
- Szpringer W., 2000, *Polskie regulacje bankowe (perspektywa europejska)*, Warszawa.
- Szpringer W., 2002, *Bezpieczeństwo systemu bankowego*, Warszawa.
- Śleszyńska-Charewicz E., 1999, *Nadzór bardziej zintegrowany*, „Gazeta Bankowa”, 30.11, s. 9–10.
- Taylor M., Fleming A., 1999, *Integrated Financial Supervision. Lesson of Scandinavian Experience*, „Finance & Development” (Dec.), s. 42–45.
- Walker G., 2001, *International Banking Regulation Law, Policy and Practice* („International Banking, Finance and Economic Law”, Volume 19), Springer, Berlin.
- Wierts P., Schoenmaker D., 2002, *Financial Supervision: Which Model for Europe?*, „FMG Special Paper”, SP143.
- Wierzbicki J., 2003, *System regulacji ostrożnościowych rynku usług finansowych*, auto-referat, SGH, Warszawa.
- A. Wróbel (red), 2002, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze, Kraków.
- Zalewska M., 2000, *Scenariusz ewolucji nadzoru bankowego*, „Bank” nr 11.
- Zalewska M., 2001, *Jak zmieniać nadzór*, „Gazeta Bankowa”, 16.01.
- Zaleska M., 2003, *Nowa koncepcja nadzorowania rynków finansowych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, SGH” nr 31.
- Zalewska M., Winnicki P., 2005, *Zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym w Skandynawii — analiza porównawcza*, „Studia i Prace KziF SGH”, Warszawa, s. 45–56.
- Zapadka P., 1999, *Nadzór skonsolidowany — analiza prawa polskiego na tle regulacji UE*, „Prawo Bankowe” nr 6.

## **A b s t r a c t** Integration of Supervision Institutions within the Financial System—the German Experience

**A**

The paper's objective is to present the process of transformation of the prudential supervision that is taking place along with, among other things, the development of the financial system, the accession of the EU member countries to the Economic and Monetary Union and the preparation for implementation of the new supervision standards under the so-called Basle II. The changes also cover the remaining sectors of the financial system outside the banking, this leading to integration of the entire financial services supervision within the framework of a single supervisory body. In the paper, this process is presented basing on the experience of Germany where, in 2002, the office of financial services supervision (BAF'in) was established in a new legal form and endowed with a high degree of independence. It is the on-going integration of financial sectors and markets, the convergence and unification of financial services, the formation of financial conglomerates and the quick technological changes that is considered to be the reason for integration of the supervisory bodies. The merger of the German supervisory bodies has resulted in a reduction in employment and savings in the area of equipment thanks to the synergy effect, especially in the so-called general service administration (computerization). However, it is not this that is considered to be the success factor of the

new structure. The main advantages are expected to ensue as a result of the extension of the uniform supervision on similar risks throughout the whole financial system, the gradual disappearance of arbitrage between separate financial market segments, a fuller supervision coverage of innovations that are arising on the junctions of different markets, the improvement in communication among the regulators and, in the course of time, the formation of a new, market-oriented supervision culture. Another effect, not without importance, will be the expected strengthening of Germany's position within the international supervisory bodies. On the other side, there are some possible threats, too. The authors present the details of integration, the regulatory governance, as well as the actual trends in the BAFin's operation. They draw attention to the existence of complications in the process of integration of prudential supervision institutions, some resulting from strong determinants that stem from the specificity of national financial and legal systems and the state of their development. The most recent trends consist in placing the integrated prudential institution within the structure of the central bank, as has been the case in Holland and Ireland. There, the powerful position of the central bank has been utilized to strengthen the role of the integrated financial supervision.