

<sup>18</sup> *Agricultural training of farm managers: number of farms, agricultural area, labour force and standard output (SO) by age and sex of the manager*, <https://datamarket.com/data/set/1wtz/agricultural-training-of-farm-managers-number-of-farms-agricultural-area-labour-force-and-standard-output-so-by-age-and-sex-of-the-manager#!ds=1wtz!1z6g=4:1z6h:1z6i=3:1z6j=4:1z6k&display=choropleth&map=europe&classifier=natural&numclasses=5&s=9v4>

<sup>19</sup> Eurostat, *Crop output at basic and producer prices*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tag00054> and *Animal output at basic and producer prices*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tag00055> [31.7.2015].

<sup>20</sup> See: A. Dreher, F. Schneider, *Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis – IZA*, "Discussion Paper", 2006, No. 1936, <http://ftp.iza.org/dp1936.pdf> [31.7.2015].

<sup>21</sup> See: A.J. Fernández, R. Martínez-Pardo del Valle, *La economía sumergida en España – FEF*, "Documentos de Trabajo", 2013, No. 4, p. 29, <http://www.fef.es/new/images/IEAF/pdf/DOCUMENTO%20DE%20TRABAJO%20N%C2%BA%204%20as.pdf> [31.7.2015].

<sup>22</sup> See: N. Potori, *Implementation of the CAP and its impacts in Hungary*, Paper presented at the conference *Experiences of the first 10 years of our membership in the EU: Agriculture and rural development* held in Budapest on 10 April 2014 in AKI, [http://www.gazdalkodas.hu/files/Konferencia\\_pdf/Potori\\_Norbert.pdf](http://www.gazdalkodas.hu/files/Konferencia_pdf/Potori_Norbert.pdf) [31.7.2015].

## MAKROOSTROŻNOŚCIOWY NADZÓR NAD RYNKIEM FINANSOWYM UNII EUROPEJSKIEJ

Michał Kruszka\*

Kryzys, który w 2007 r. rozpoczął się w USA, by w 2008 r. nabrać globalnego wymiaru, wykazał jak dalekosiężne skutki może mieć upadłość instytucji finansowych lub też naruszenie stabilności ich funkcjonowania. Skorzystanie z istniejących wówczas rozwiązań nadzorczych i restrukturyzacyjnych okazało się niewystarczające, a chęć utrzymania ciągłości działania rynku finansowego wymusiła podjęcie działań interwencyjnych ze strony władz publicznych.

Jednym z najszybciej wyciągniętych wniosków była konstatacja, iż transgranicznej integracji rynku finansowego UE nie towarzyszy adekwatne zacieśnienie współpracy nadzorczej. W związku z tym już w 2008 r. ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej, J. Barroso powołał grupę wysokiego szczebla, którą upoważniono do przedstawienia propozycji modyfikacji istniejących ram nadzorczych<sup>1</sup>. Konkluzje zostały zawarte w dokumencie, który od nazwiska przewodniczącego jest powszechnie nazywany raportem de Larosiere'a<sup>2</sup>. Za najważniejsze rekomendacje tego raportu należy uznać postulaty powołania systemu europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym, które powinny mieć odpowiednie umocowanie prawne oraz zróżnicowaną właściwość.

Novum propozycji grupy de Larosiere'a stanowił wniosek w sprawie ustanowienia ciała odpowiedzialnego za działania zapobiegające systemowym kryzysom na rynku finansowym UE. W tym przypadku nacisk miał być przesunięty z nadzorowania poszczególnych instytucji na całościowe postrzeganie relacji rynek finansowy – sfera realna gospodarki.

Sugestie grupy de Larosiere'a relatywnie szybko znalazły odbicie w aktach prawnych. Na ich podstawie od 2011 r. zaczął działać europejski system nadzoru finansowego (ESNF). Jednym z jego składników jest Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS). Z uwagi na jej rolę w procesie zapobiegania destabilizacji rynku finansowego zasadne jest zrozumienie istoty jej powołania oraz zasad funkcjonowania. Temu zadaniu poświęcono niniejszy artykuł.

### Europejski system nadzoru finansowego

Europejski system nadzoru finansowego formalnie rozpoczął swoją działalność 1 stycznia 2011 roku<sup>3</sup>. Tworzą go:

- ☞ Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (*European Systemic Risk Board – ESRB*);
- ☞ Europejskie Urzędy Nadzoru (*European Supervisory Authorities*):
  - Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (*European Banking Authority*);
  - Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*);
  - Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (*European Securities and Markets Authority*);
- ☞ Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru (*Joint Committee*);
- ☞ właściwe organy nadzoru państw członkowskich.

Cele postawione przed tym konglomeratem instytucji to: zapewnienie właściwego wdrażania europejskich przepisów dotyczących sektora finansowego, tak aby zachować stabilność finansową, a także wzrost zaufania do całego systemu finansowego oraz odpowiednia ochrona konsumentów usług finansowych. Tym samym, w ślad za integrującym się transgranicznie rynkiem finansowym, ma nastąpić (przynajmniej funkcjonalnie) integracja organów nadzoru, które powinny wykorzystywać zharmonizowane normy prawne.

Powyższa konstrukcja miała wskazywać na swoistą macierz instytucji nadzorczych, w której krzyżują się dwa kryteria wyodrębnienia. Pierwszym wymiarem jest właściwość rzeczowa, drugim właściwość miejscowa. Tego rodzaju układ przedstawia rysunek 1.

W tym miejscu warto poruszyć istotę nadzoru mikroostrożnościowego. Lastra<sup>4</sup> identyfikuje trzy podstawowe obszary, które przynależą do tej kategorii:

- ☞ licencjonowanie, z badaniem struktury właścicielskiej, pozycji kapitałowej i płynnościowej włącznie, oraz

- ocenę wiarygodności kluczowego personelu i planów finansowych;
- ☞ bieżące monitorowanie spełniania wymogów regulacyjnych (*compliance*) oraz stosowanie mechanizmów zmniejszających ryzyko (*risk based supervision*). Ten obszar musi obejmować zarówno analizę „zza biurka”, jak też inspekcje w siedzibie podmiotu nadzorowanego;

- ☞ nadzorcze środki władcze (odmiana przymusu państwowego), których użycie przywraca stan zgodności z ustanowionymi normami lub mityguje ryzyko działalności podmiotu nadzorowanego. W grę mogą wchodzić elementy perswazyjne, jak też sankcje np. pieniężne, do odebrania licencji – a więc usunięcia danego podmiotu z rynku finansowego – włącznie.

## Rysunek 1

### Struktura europejskiego systemu nadzoru finansowego wg stanu z 1 stycznia 2011 r.

właściwość miejscowa	państwo członkowskie	krajowy organ nadzoru finansowego	krajowy bank centralny <sup>a</sup>
	Unia Europejska	sieć krajowych organów nadzoru finansowego – koordynacja właściwego rzeczowo Europejskiego Urzędu Nadzoru	Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego
		nadzór mikroostrożnościowy	nadzór makroostrożnościowy
właściwość rzeczowa			

Objaśnienie: a – kompetencja o charakterze faktycznym – wynikająca z przepisów rozporządzenia ustanawiającego ERRS.

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe ujęcie daje możliwość zrozumienia czym nie jest nadzór makroostrożnościowy. Podstawowe cechy tego rodzaju aktywności przedstawiono wraz z analizą mandatu ERRS.

## Mandat ERRS

Systemowe podejście do nadzoru, którego nadrzędnym celem jest ogólna stabilność finansowa, trafiło w obszar zainteresowania świata akademickiego już w połowie lat 70. ubiegłego wieku<sup>5</sup>. Na przełomie stuleci zasadność podejścia makroostrożnościowego podniesiono w toku rozważań prowadzonych w eksperckim zapleczu Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego<sup>6</sup>. Jednakże w żaden sposób nie znalazły one odzwierciedlenia ani w regulacjach prawnych, ani tym bardziej w rozwiązaniach instytucjonalnych.

Powyższy stan zmieniło dopiero ustanowienie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, co stanowi wdrożenie Rekomendacji 16, zawartej w raporcie de Larosiere’a. Stosownie do normy wyprowadzonej z art. 3 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego ERRS Rada jest odpowiedzialna za

sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej.

Warto podkreślić, że język aktu prawnego (rozporządzenia ustanawiającego ERRS), jak też język komentarzy prawnych, konsekwentnie stosują przypisanie Radzie zadań ujętych zbiorczo jako nadzór makroostrożnościowy<sup>7</sup>. Tymczasem w języku stosowanym przez ekonomiczną literaturę przedmiotu następuje substytucja terminologiczna. W miejsce „nadzoru” pojawia się „polityka makroostrożnościowa”<sup>8</sup>.

Zdaniem autora niniejszego artykułu wskazana zamiana nie ma uzasadnienia. W anglojęzycznej wersji rozporządzenia ustanawiającego ERRS używa się słowa „oversight” określając funkcje sprawowane przez Radę. W tym samym akcie Europejskie Urzędy Nadzoru to *European Supervisory Authorities*, a więc realizujące zadania z zakresu „supervision”. Nie popełnia się oczywistego błędu translacyjnego, przyjmując polski odpowiednik w postaci zwrotu „nadzór”. Musi natomiast budzić zastanowienie użycie w jednym akcie prawotwórczym, w którym precyzja definicyjna jest warunkiem *sine qua non* poprawności stosowania zawartych w nim norm, odwołania się jednak do pojęć językowo rozłącznych. Warto w tym miejscu przytoczyć jakże sug-

stywnie słownikowe wyjaśnienia znaczenia terminów „*oversight: watchful care*” w pewnej kontrze do „*supervise: watch and direct*”<sup>9</sup>.

Bez wątpienia rację ma Patrikis<sup>10</sup> twierdząc, że trudno ściśle rozgraniczyć oba typy pracy nadzorczej. W opinii autora niniejszego artykułu chyba najbardziej jednoznacznym kryterium są uprawnienia inspekcyjne oraz możliwość wydawania decyzji władczych (stanowiących emanację *imperium* władzy publicznej), modyfikujących aktywność podmiotu nadzorowanego. Wyposażenie jakiejś instytucji w powyższe instrumenty oznacza przypisanie jej roli organu nadzoru w ścisłym znaczeniu (*supervision*). Jeśli jednak równocześnie instytucja ta prowadzić może generalny nadzór oparty na sprawozdawczości, analizie wskaźników ekonomicznych opisujących poszczególne podmioty, ich zbiorowości, powiązania między nimi, a także w jej mandacie znajduje się uprawnienie do wskazywania pożądaných typów zachowania – bez odwołania się do sankcji za odstępstwo od wskazówek – to jest to także organ nadzoru *sensu largo* (*oversight*). Możliwe jest więc wyposażenie danego organu w obie funkcje lub też ograniczenie uprawnień do jednej z nich.

Banki centralne zdają sobie sprawę z tej semantycznej różnicy, odwołując się na swych stronach internetowych do przykładu, jakim jest zapewnienie stabilności systemu płatniczego<sup>11</sup>. Narodowy Bank Polski wręcz stosuje termin „nadzór typu *oversight*”, identyfikując swoją rolę w dbaniu o prawidłowość funkcjonowania rozliczeń płatniczych.

Konieczne jest zatem przeprowadzenie analizy mandatu przyznanego ERRS. Rozpocząć można od negatywnego ujęcia. Po pierwsze, Rada nie posiada osobowości prawnej i nie jest organem Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej. Po drugie, Rada nie ma uprawnień inspekcyjnych. Po trzecie, Rada nie może wydawać decyzji prawnie wiążących ani wobec państwa członkowskiego, ani wobec organów, których reprezentanci zasiadają w Radzie, ani wobec instytucji finansowych, które są nadzorowane na obszarze Unii Europejskiej.

Ważniejsze jest jednak pozytywne określenie desygnatów przypisanych do nadzoru sprawowanego przez ERRS. Art. 3 ust 1 rozporządzenia ustanawiającego ERRS stanowi, że Radzie przyświeca jako cel przeciwdziałanie ryzyku systemowemu stanowiącemu zagrożenie dla stabilności finansowej w Unii lub też ograniczenie tego ryzyka, z uwzględnieniem zjawisk zachodzących w systemie gospodarczym. Normę tę należy łączyć z definicją ryzyka systemowego (art. 2 lit. c) rozporządzenia ustanawiającego ERRS) wskazującą, że jest to ryzyko zakłócenia systemu finansowego, które może wywołać poważne negatywne skutki dla rynku wewnętrznego i realnej sfery gospodarki – w domyśle Unii.

Realizując swój cel Rada w szczególności (art. 3 ust. 2 rozporządzenia ustanawiającego ERRS):

☞ identyfikuje lub gromadzi oraz analizuje wszystkie istotne informacje, które może pozyskiwać od Europejskiego Banku Centralnego, pozostałych kom-

ponentów europejskiego systemu nadzoru finansowego (ESNF) i organów statystycznych;

☞ identyfikuje rodzaje ryzyka systemowego i określa ich wagę;

☞ wydaje ostrzeżenia (*warnings*), w tym także niepubliczne, gdy dany rodzaj ryzyka systemowego uznaje za istotny;

☞ wydaje zalecenia (*recommendations*), w tym także niepubliczne, w sprawie działań zaradczych wobec zidentyfikowanego rodzaju ryzyka systemowego;

☞ monitoruje działania następcze w związku z ostrzeżeniami i zaleceniami;

☞ ściśle współpracuje ze wszystkimi uczestnikami ESNF, a zwłaszcza opracowuje wspólny zestaw wskaźników określających i mierzących poziom danego ryzyka systemowego;

☞ koordynuje swoje działania z międzynarodowymi instytucjami finansowymi.

W pełni można więc podzielić pogląd Smagi<sup>12</sup>, że najważniejsze elementy procesu nadzorczego realizowanego przez ERRS można przedstawić w formie zamkniętego cyklu zaprezentowanego na rysunku 2. Jednoznacznie nasuwa się myśl, że kluczową cechą tego rodzaju nadzoru jest jego prewencyjność wobec zachwiania stabilności systemowej, stawiająca instytucję wykonującą go w roli „bijącego na alarm”.

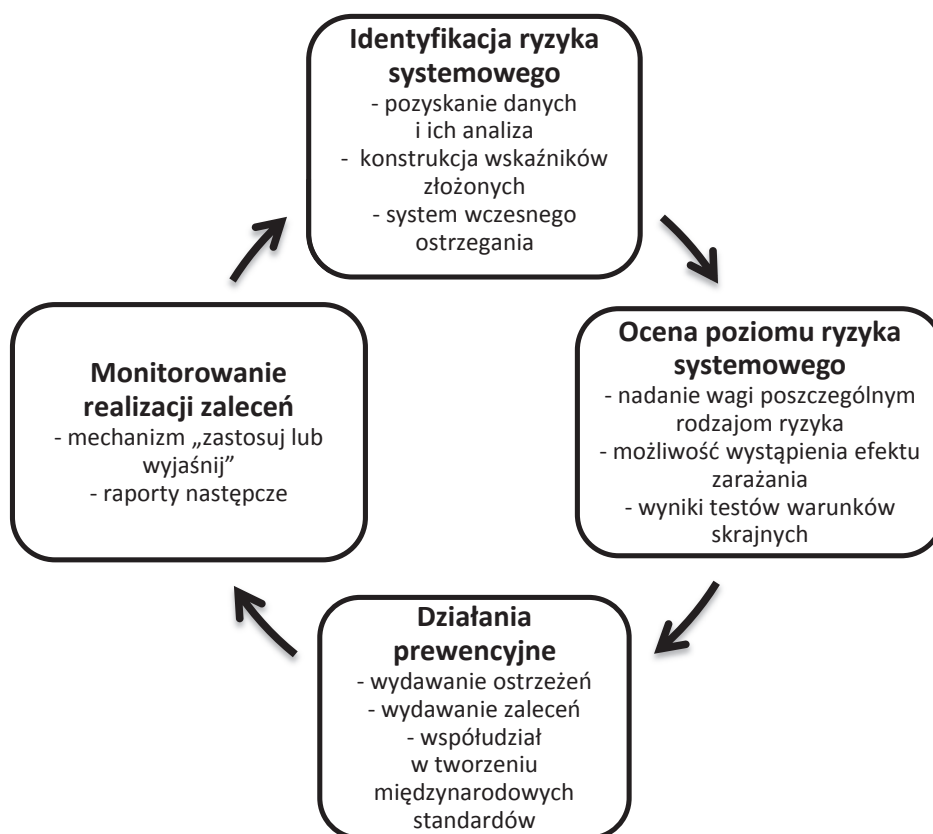
Bez wątpienia analiza makroostrożnościowa powinna obejmować wszystkie potencjalne źródła ryzyka oraz cały system finansowy, a także relacje pomiędzy sferą finansową oraz realną. To uwzględnianie czy wręcz nacisk położony na wzajemne powiązania instytucji finansowych, infrastrukturę rynku finansowego i wreszcie sprzężenia zwrotne z produkcją towarów oraz świadczenie usług niefinansowych odróżnia nadzór makroostrożnościowy od mikroostrożnościowego.

Przedstawiona powyżej analiza mandatu ERRS prowadzi do jednoznacznego wniosku, że sprawowany przez nią nadzór makroostrożnościowy jest formą nadzoru *oversight*, a więc bez władczej interwencji wobec instytucji finansowych. Tym samym dziwi stawianie aktywności Rady na równi z innymi elementami polityki gospodarczej, jakimi są choćby polityka fiskalna bądź pieniężna.

Zadania nałożone na Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego zostały rozszerzone na mocy przepisów tzw. pakietu CRR/CRDIV<sup>13</sup>, który co do zasady wszedł w życie 1 stycznia 2014 r. Stosownie do treści art. 458 CRR odpowiednie organy państwa członkowskiego zyskały uprawnienie do wprowadzenia środków mitygujących ryzyko systemowe (tzw. środki krajowe, np. poziom funduszy własnych lub wymogów dotyczących dużych ekspozycji) w sektorze bankowym. O zamiarze ich zastosowania należy jednak zawiadomić Parlament Europejski, Radę UE, Komisję Europejską, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) oraz ERRS. Rada UE, na wniosek Komisji, może odrzucić projekt środków krajowych. Wymaga to jednak zasięgnięcia opinii EUNB oraz ERRS w zakresie adekwatności proponowanych zaostżeń regulacyjnych (art. 458 ust. 4 CRR).

## Rysunek 2

### Cykl nadzoru makroostrożnościowego sprawowanego przez ERRS



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P. Smaga, Wpływ Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego na stabilność finansową w UE, „Gospodarka Narodowa”, 2013, nr 3(259), s. 15.

Inny arsenał środków ograniczających ryzyko systemowe przewidziano w CRDIV. Sięgnięcie do nich wymaga już interakcji z krajowym legislatorem, gdyż przepisy dyrektywy nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego w państwach członkowskich. Stąd ich stosowanie wymaga odpowiedniego wdrożenia do krajowego porządku prawnego, dając nieco szerszy zakres swobody prawodawczej narodowym parlamentom.

Jako narzędzia prewencyjne wobec narastania ryzyka dla stabilności krajowego systemu finansowego CRDIV wskazuje bufor kapitałowe instytucji kredytowych (rozdział IV CRDIV). Są nimi: bufor antycykliczny, bufor ryzyka systemowego oraz bufor globalnych i krajowych instytucji o znaczeniu systemowym<sup>14</sup>. Każdorazowe sięgnięcie do któregoś z tych środków wymaga jednak uprzedniego powiadomienia Komisji, EUNB, ERRS oraz zainteresowanych innych państw członkowskich. Nałożenie buforów nie może być wstrzymane na mocy decyzji Rady UE lub Komisji Europejskiej, jest więc suwerenną decyzją państwa członkowskiego UE.

Stosownie do przepisów CRR/CRDIV możliwe jest sięgnięcie do znacznej liczby środków mających (w zamyśle) charakter makroostrożnościowy, tj. ograniczających narastanie ryzyka systemowego. Jednak pozostawienie ich

w gestii władz krajowych oznacza, że w tym przypadku pod pojęciem „system finansowy” należy rozumieć system wyłącznie jednego państwa. Potencjalnie więc może pojawić się mozaika wymogów nakładanych na banki działające w ramach tej samej europejskiej grupy kapitałowej, jednak o różnej skali restrykcyjności, uzależnionej od siedziby podmiotu nadzorowanego.

Warunkiem utrzymania przynajmniej minimalnej spójności regulacyjnej Unii wydaje się więc gromadzenie odpowiednio wystandaryzowanej wiedzy na temat instrumentów przewidzianych w CRR/CRDIV i już zastosowanych w państwach członkowskich. Żadnej instytucji unijnej nie wskazano wprost takiego zadania, ale wykonywanie makroostrożnościowego nadzoru *oversight* nad całym systemem finansowym Unii uczyniło ERRS gremium predestynowanym do tej roli.

Rada, autonomicznie korzystając jedynie z dorozumianych kompetencji, wzięła na siebie to zadanie. W efekcie powstało opracowanie przedstawiające systematykę wszystkich instrumentów przewidzianych w CRR/CRDIV i krajowych systemach prawnych, które w opinii ERRS należy rozumieć jako środki o charakterze makroostrożnościowym<sup>15</sup>. Jednakże widoczne jest ograniczenie zidentyfikowanych narzędzi jedynie do sektora bankowego, co zna-



cząco zawęża jakoby systemowy charakter celów, jakimi powinien kierować się organ po nie sięgający. Dodatkowo Rada przedstawiła „podręcznik” dla krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego, w którym zawarto wskazówki jak operacyjnie korzystać z dostępnego instrumentarium<sup>16</sup>, oraz opublikowała informacje o zastosowaniu instrumentów stabilnościowych w państwach członkowskich oraz Norwegii<sup>17</sup>. Takie zestawienie przybrało także formę cyklicznie aktualizowanej bazy danych, dostępnej na stronie internetowej ERRS<sup>18</sup>.

Pojawienie się platformy koordynującej pozyskiwanie usystematyzowanej i bieżącej wiedzy o stosowaniu instrumentów makroostrożnościowych należy ocenić pozytywnie. Jednak warto zauważyć, że ERRS nie ma samoistnych uprawnień do sięgania po którekolwiek z narzędzi przewidzianych w pakiecie CRR/CRDIV. W związku z tym poszerzenie zakresu zadań Rady (zarówno formalne, jak i faktyczne) nie zmieniło charakteru sprawowanego nadzoru. Pozostał on nadzorem typu *oversight*.

## Struktura ERRS

W strukturze Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego najważniejszą pozycję zajmuje Rada Generalna. Z prawem głosu zasiadają w niej: prezes Europejskiego Banku Centralnego (EBC), który z mocy prawa jest przewodniczącym ERRS<sup>19</sup>, wiceprezes EBC, prezesi krajowych banków centralnych, członek Komisji Europejskiej, przewodniczący wszystkich trzech Europejskich Urzędów Nadzoru, przewodniczący Doradczego Komitetu Naukowego oraz jego dwaj wiceprzewodniczący, a także przewodniczący Doradczego Komitetu Technicznego. Z tego grona wybierany jest pierwszy wiceprzewodniczący Rady. Drugim z mocy prawa jest przewodniczący Wspólnego Komitetu Europejskich Urzędów Nadzoru, którym na zasadach rotacyjnych jest przewodniczący jednego z Urzędów. Zasiadanie w Radzie Generalnej jest przypisane do pełnionej funkcji. W związku z tym niemożność osobistego stawiennictwa (choroba, zdarzenia losowe itp.) pozbawia dany kraj lub instytucję prawa głosu. Odstępstwem od tej zasady jest niemożność uczestnictwa przekraczająca 3 miesiące. Wówczas wyznaczany jest zastępca.

Niegłosującymi członkami Rady Generalnej są wysokiego szczebla reprezentanci krajowych organów nadzoru finansowego, z zachowaniem zasady, iż każdy kraj może desygnować tylko jednego przedstawiciela. Jeśli w danym państwie nadzór ma charakter sektorowy, to właściwi przedstawiciele tych instytucji biorą udział w dyskusji na zasadach rotacyjnych, w zależności od tematyki poruszanych kwestii. Możliwe jest także wskazanie przez zainteresowane strony jednego wspólnego reprezentanta (art. 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia ustanawiającego ERRS). Ostatnim członkiem Rady Generalnej jest przewodniczący Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, tj. wyspecjalizowanego organu doradczego Rady UE.

Posiedzenia Rady Generalnej odbywają co najmniej 4 razy do roku. Praktyka ostatnich lat wskazuje, że jest to środek

miesiąca kończącego dany kwartał. Możliwe jest także zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia – na wniosek przewodniczącego lub 1/3 głosujących członków Rady Generalnej. Obrady tego gremium mają charakter poufny. Decyzje zapadają zwykłą większością głosów, przy zachowaniu zasady, że każdy głosujący ma jeden głos. Wymagane kworum to 2/3 głosujących. W przypadku równej liczby głosów decyduje pogląd przewodniczącego ERRS. Wydanie zalecenia, podanie go do publicznej wiadomości lub też upublicznienie ostrzeżenia wymaga zebrania większości 2/3 głosów.

Proces podejmowania decyzji w ERRS jest wspomagany przez Komitet Sterujący. Składa się on z przewodniczącego i pierwszego wiceprzewodniczącego ERRS, wiceprezesa EBC, czterech wybranych prezesów krajowych banków centralnych, członka Komisji Europejskiej, przewodniczących Europejskich Urzędów Nadzoru, przewodniczących komitetów doradczych ERRS oraz przewodniczącego Komitetu Ekonomiczno-Finansowego. Ciało to spotyka się nie później niż 4 tygodnie przed posiedzeniem Rady Generalnej. Jego prace koncentrują się na przygotowaniu tego posiedzenia, tj. ustaleniu wstępnego planu dyskusji oraz zatwierdzeniu dokumentów tam przedkładanych.

ERRS posiada też dwa ciała doradcze: Doradczy Komitet Naukowy i Doradczy Komitet Techniczny. Pierwszy składa się z przewodniczącego oraz 15 wysokiej klasy niezależnych ekspertów, których proponuje Komitet Sterujący i zatwierdza Rada Generalna na 4-letnią kadencję. Praktyka wskazuje, że są to przedstawiciele świata nauki, specjalizujący się w obszarach znajdujących się w orbicie mandatu ERRS. Drugi komitet jest *de facto* odbiciem składu osobowego Rady Generalnej, tyle że na niższym szczeblu reprezentacji danych instytucji. Taki skład obu komitetów wskazuje, że pierwszy powinien dostarczać pomysłów o bardziej teoretycznym czy wręcz naukowym charakterze oraz dysponować najwyższej klasy aparatem analitycznym. Drugi komitet odpowiadać ma za wiedzę praktyczną, szczególnie związaną z faktycznym funkcjonowaniem całego rynku finansowego Unii Europejskiej.

Strukturę ERRS dopełnia Sekretariat. Zarówno obsługę Sekretariatu, jak też wsparcie logistyczne, analityczne oraz administracyjne zapewnia EBC<sup>20</sup>. Europejski Bank Centralny powołuje szefa Sekretariatu w porozumieniu z Radą Generalną ERRS. Choć ciężar administracyjny spoczywa na EBC, to jednak do pracy w Sekretariacie mogą i są delegowani także pracownicy instytucji zasiadających w Radzie Generalnej, a więc przedstawiciele krajowych banków centralnych oraz organów nadzoru finansowego.

## Instrumenty nadzorcze w gestii ERRS

Jak wykazano wcześniej, mandat ERRS, nawet z uwzględnieniem nowych zadań wynikających z pakietu CRR/CRDIV, ma jednoznacznie charakter typu *oversight*. W związku z tym warto dokładniej spojrzeć na działania prewencyjne wskazane na rysunku 2, które prowadzi ERRS. Pierwszym jest uzgadnianie międzynarodowych standardów, złasz-

cza regulacyjno-nadzorczych. Bez wątplenia główną rolę odgrywa tu współpraca z Radą Stabilności Finansowej (RSF), ustanowioną decyzją szczytu G20 w 2009 r.<sup>21</sup> Jednak należy podkreślić, że ERRS nie jest członkiem Rady Stabilności Finansowej. W związku z tym ich relacje należy określić jako nieformalne. Dlatego znacznie istotniejszym kanałem przekazywania stanowisk jest koordynacja *via* Europejski Bank Centralny, który zasiada w Zgromadzeniu Plenarnym RSF. Podkreślenia wymaga, że uznawane przez RSF wzorce dobrych praktyk nadzorczych nie są aktami prawnymi. Dopóki więc nie zostaną przeniesione do prawodawstwa unijnego, dopóty nie można ich traktować jako bezwzględnie obowiązujących, choć bez wątpienia ich kształt może oddziaływać na treść kolejnego instrumentu prewencyjnego ERRS, jakim są zalecenia.

Z uwagi na charakter nadzoru makroostrożnościowego typu *oversight* zalecenia formułowane przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego nie są wprost kierowane do instytucji finansowych. Adresatami zaleceń mogą być: Komisja Europejska, państwo członkowskie lub ich grupa, krajowy organ nadzoru finansowego lub ich grupa, Europejski Urząd Nadzoru lub ich grupa. Każde zalecenie zawiera wskazanie terminu na podjęcie działań implementacyjnych (art. 16 ust. 2 rozporządzenia ustanawiającego ERRS).

Choć delegacja do wydawania zaleceń jest zawarta w źródle prawa unijnego, to jednak zalecenie nie ma takiego przymiotu. Zatem jest składnikiem tzw. *soft law*<sup>22</sup> i brak zastosowania się do niego nie wiąże się z jakąkolwiek sankcją w rozumieniu prawa unijnego. Warto zwrócić uwagę, że ostateczną treść zalecenia przyjmuje Rada Generalna ERRS. Jak już wskazano, decyzje Rady Generalnej ERRS są przyjmowane w drodze głosowania, a więc możliwe jest ustalenie treści danego zalecenia wbrew głosom niektórych państw członkowskich.

Do czerwca 2015 r. ERRS wydała 7 publicznych zaleceń. W 2011 r. dotyczyły one kredytów w walutach obcych, finansowania instytucji kredytowych nominowanego w dolarach amerykańskich oraz mandatu makroostrożnościowego organów krajowych. W 2012 r. były to zalecenia w sprawie funduszy rynku pieniężnego oraz finansowania instytucji kredytowych. Zalecenie z 2013 r. dotyczy celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej, a ostatnia rekomendacja z 2014 r. to wytyczne dotyczące ustalania wskaźników bufora antycyklicznego.

Zaleceniom towarzyszą działania następcze, sprawdzające stan wprowadzenia ich w życie. Zgodnie z „podręcznikiem” przeprowadzania takich przeglądów<sup>23</sup>, zespół oceniający w ciągu 7 miesięcy od daty wskazanej w zaleceniu jako ostateczny termin na wprowadzenie pożądanego stanu jest zobowiązany do przygotowania swojego raportu. Powstaje on na podstawie odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przygotowanym przez zespół oceniający. Na żądanie zespołu adresat zalecenia dostarcza dodatkowe wyjaśnienia. Zespół może także autonomicznie zebrać potrzebne mu informacje. Jednak cała ocena ma charakter analizy „za biurką”, bez możliwości prowadzenia inspekcji u adresata zalecenia.

Działania podjęte przez państwa członkowskie są zaliczane do 5 kategorii: w pełni zgodne z zaleceniem; w przeważającej części zgodne z zaleceniem, choć występują drobne niezgodności; częściowo zgodne z zaleceniem; w przeważającej części niezgodne z zaleceniem; niezgodne z zaleceniem. Powyższa skala odnosi się do ocenianej aktywności. Jednakże zalecenie ERRS to składnik *soft law*, czyli państwa unijne mogą także pozostać bierne wobec wytycznych Rady. Wówczas zespół oceniający wymaga przedstawienia powodów zaniechania działań (mechanizm *comply or explain*). Otrzymane informacje kategoryzowane są jako zaniechanie wystarczająco wyjaśnione lub zaniechanie niewystarczająco wyjaśnione.

Raport wstępnie zatwierdza Doradczy Komitet Techniczny, a następnie Rada Generalna ERRS. W przypadku pojawienia się państw, które nie zastosowały się do rekomendacji (lub wystąpiło zaniechanie niewystarczająco wyjaśnione), po upływie kolejnego roku przygotowywany jest następny raport oceniający. O ponownym braku wystarczającego stopnia zgodności z zaleceniem są informowane Rada UE oraz Europejskie Urzędy Nadzoru. Jeśli zalecenie miało publiczny charakter to brak zgodności z nim działań podjętych przez poszczególne państwa członkowskie może być przedmiotem wyjaśnień składanych Parlamentowi Europejskiemu.

Jak widać, mechanizm przewidziany w rozporządzeniu ustanawiającym ERRS jest tak pomyślany, by wywierać istotną presję na państwa członkowskie w zakresie wdrażania zaleceń. Zaczyna się od dyskusji w gronie specjalistów, jakimi są członkowie zespołu oceniającego, poprzez ekspertów zasiadających w Doradczym Komitecie Technicznym, następnie prezesów banków centralnych, by ostatecznie dojść do najwyższego szczebla politycznego o charakterze prawodawczym (Rada UE i Parlament Europejski).

## Potencjalna zmiana składu Rady Generalnej ERRS

Analizując europejski nadzór makroostrożnościowy warto zwrócić uwagę na modyfikacje instytucjonalne wynikające z Zalecenia 2011/3<sup>24</sup> oraz już obowiązujących przepisów CRR/CRDIV. Pierwszy ze wskazanych aktów rekomendował państwom członkowskim ustanowienie krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego<sup>25</sup>. Z kolei język prawny CRR/CRDIV posługuje się terminem „organ właściwy” lub „wyznaczony organ” (np. art. 2 CRR w związku z art. 458 CRR lub art. 13 ust. 2 CRDIV). Pierwszym z nich jest organ właściwy w kwestii wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych. Jest to więc każdorazowo organ nadzoru bankowego, czyli ze ściśle mikroostrożnościowym mandatem działania. Ponieważ część instrumentarium pakietu CRR/CRDIV może jednak oddziaływać na cały sektor bankowy (*vide* środki krajowe przewidziane w art. 458 CRR lub niektóre bufory kapitałowe ujęte w rozdziale IV CRDIV) ustawodawca unijny pozostawił krajom członkowskim wybór rozwiązania instytucjonalnego. Można kompetencje z nimi związane przypisać dotychczasowym nadzo-

rom mikroostrożnościowym lub też wskazać „organ wyznaczony”, tj. organ, który ma kompetencje w zakresie użycia środków nakierowanych na ograniczenie ryzyka w całym systemie bankowym.

W związku z powyższym nie można się zgodzić z poglądem Brzozowskiego<sup>26</sup>, że organ wyznaczony jest organem nadzoru makroostrożnościowego, gdyż takiemu powinny być przypisane też kompetencje dotyczące pozabankowych sektorów rynku finansowego. Ponadto, nadzór makroostrożnościowy powinien dysponować szerszym katalogiem instrumentów niż te, które przewiduje pakiet CRR/CRDIV. Nieuprawniony jest także pogląd Nadolskiej<sup>27</sup>, twierdzącej, że przepisy unijne kreują obowiązek utworzenia organu wyznaczonego.

Znacząca większość państw członkowskich wskazała lub utworzyła organy nadzoru makroostrożnościowego w rozumieniu Zalecenia 2011/3, jak też dokonała podziału kompetencji wynikających z przepisów CRR/CRDIV<sup>28</sup>. Tym samym w opinii autora na rysunku 1 w miejscu krajowego banku centralnego powinien się pojawić krajowy organ nadzoru makroostrożnościowego. Aktywność powstałej sieci instytucji powinna być koordynowana na poziomie całej Unii. Naturalnym kandydatem do podjęcia się tej roli jest ERRS. Wydaje się więc zasadnym, by w Radzie Generalnej Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego miejsce prezesów krajowych banków centralnych zajęli szefowie krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego. Wymaga to jednak inicjatywy politycznej i zmiany rozporządzenia ustanawiającego ERRS. Wzmacnianie roli EBC w zakresie nadzoru bankowego jako elementu unii bankowej stawia jednak pod znakiem zapytania takie modyfikacje.

## Podsumowanie

Utworzenie europejskiego systemu nadzoru finansowego bardzo istotnie zmieniło architekturę międzynarodowej współpracy nadzorczej na rynku finansowym UE. Bez wątplenia widoczne jest dążenie do tego, by transgranicznej integracji podmiotów nadzorowanych towarzyszyła daleko posunięta unifikacja norm i praktyk nadzorczych.

Klarowne ustanowienie europejskiego nadzoru makroostrożnościowego jako składowej ESNF należy ocenić bardzo pozytywnie. Przyjęcie za przedmiot analiz ryzyka systemowego, które może kumulować się w dowolnym segmencie rynku finansowego, oraz koncentracja na możliwych sprzężeniach zwrotnych z realną sferą gospodarki znacząco rozszerzyła perspektywę postrzegania zadań stojących przed organami nadzoru.

Warto jednak podkreślić, że Europejskie Urzędy Nadzoru w szczególnych okolicznościach<sup>29</sup> mają prawo wydawać decyzje prawnie wiążące krajowe organy nadzoru lub wręcz wydawać decyzje skierowane wprost do podmiotów nadzorowanych. Jeszcze większy zakres uprawnień uzyskał w listopadzie 2014 r. EBC, przejmując bezpośredni nadzór nad istotnymi bankami i grupami kapitałowymi ze strefy

euro. O ile więc w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego można mówić o znaczącej (EBC i Jednolity Mechanizm Nadzorczy – SSM dla banków ze strefy euro) lub potencjalnej centralizacji (Europejskie Urzędy Nadzoru), o tyle nadzór makroostrożnościowy sprawowany przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego ma w praktyce wymiar koordynacyjny i perswazyjny. Realne uprawnienia decyzyjne pozostają w rękach państw członkowskich.

Ta odmienność wynika z nadal widocznego braku synchronizacji cykli gospodarczych i finansowych krajowych systemów ekonomicznych<sup>30</sup>. W związku z tym polityka makroostrożnościowa, podobnie jak budżetowa, musi uwzględniać specyfiki narodowe. Uniemożliwia to jej centralizację i prowadzenie wprost z poziomu instytucji unijnej.

W związku z powyższym ERRS ma w swym ręku narzędzia analityczno-predykcyjne, które powinny prowadzić do prawidłowej oceny stopnia narastania ryzyka systemowego na rynku finansowym Unii Europejskiej. Towarzyszą im uprawnienia do wydawania niewiążących zaleceń, których realizacja powinna rozładować zagrożenia.

Pierwsze lata działania ERRS wskazują na generalnie prawidłowe wywiązywanie się z prac analitycznych. Raporty prezentujące wskaźniki ekonomiczne identyfikujące poszczególne obszary ryzyka oraz ogólny poziom napięć<sup>31</sup> na rynku finansowym UE są publicznie dostępne i szeroko wykorzystywane przez zewnętrznych analityków. Eksperti Rady aktywnie włączyli się też w opracowanie założeń makroekonomicznych dla prowadzonych w całej Unii testów warunków skrajnych dla sektora bankowego<sup>32</sup> oraz ubezpieczeniowego<sup>33</sup>.

Zagadnienia, do których odnoszą się publiczne zalecenia, należały bez wątpienia do jednych z najważniejszych dla stabilności europejskiego rynku finansowego. Problem kredytów nominowanych w walutach obcych, stabilne źródła finansowania instytucji kredytowych czy wreszcie zasady ustalania celów i instrumentów polityki makroostrożnościowej prowadzonej przez organy krajowe to istotne kwestie, których rozwiązanie powinno być koordynowane na poziomie unijnym. Równocześnie ERRS prowadziła działania następcze wobec wydanych zaleceń, a krytyka państw, które nie wdrożyły rekomendowanych rozwiązań, odnosiła pożądany skutek, tj. następowała sugerowana zmiana mechanizmów nadzorczych<sup>34</sup>.

Konieczne jest podkreślenie, że ERRS wykazywała dotąd nadmierny „bankocentryzm”. Niemal cały raport o potencjalnych ryzykach analizuje informacje o sektorze bankowym. Instrumentarium wskazywane jako narzędzia polityki makroostrożnościowej jest dostosowane wyłącznie do specyfiki instytucji kredytowych. Dopiero w ostatnim roku na forum Rady Generalnej ERRS poruszono tematykę rynku kapitałowego (instrumentów pochodnych oraz centralnych kontrpartnerów – CCP), natomiast zagadnienia ubezpieczeniowe ograniczały się do analizy wyników testów warunków skrajnych. W związku z tym należy postulować, by ERRS, mimo składu zdominowanego przez banki centralne, faktycznie (a nie tylko formalnie) uwzględniła w swych pracach cały rynek finansowy Unii Europejskiej.



Na uwagę zasługuje też konieczność wyważenia relacji ERRS – EBC po ustanowieniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego dla banków strefy euro. Od listopada 2014 r. Prezes EBC jest osobą, która przewodniczy Radzie Prezesów, a więc uosabia politykę monetarną państw, w których walutą jest euro, a równocześnie firmuje ostateczne decyzje mikroostrożnościowe, skierowane do indywidualnych banków. Obecny stan prawny stawia go także na czele ERRS, a więc rady odpowiedzialnej za nadzór makroostrożnościowy całego rynku finansowego UE. Wydaje się, że w ten sposób nastąpiła nazbyt daleko idąca koncentracja uprawnień.

Tym samym pożądane jest, by ERRS zyskała większą niezależność w stosunku do EBC. Jej odzwierciedleniem mogłoby być dokonanie już wskazywanych zmian w składzie Rady Generalnej ERRS oraz podniesienie rangi Szefa Sekretariatu do poziomu zarządzającego pracami ERRS, przy zachowaniu kierunkowych prerogatyw Rady Generalnej i przewodniczącego ERRS. Stanowisko zarządzającego ERRS pozwoliłoby na usprawnienie współpracy z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym, odpowiedzialnym za przygotowania posiedzeń Rady UE w formacie ECOFIN. Dzięki temu unijni ministrowie finansów mogliby na bieżąco być informowani o potencjalnym zagrożeniu stabilności przez odpowiednio umocowanego przedstawiciela ERRS. Równocześnie Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego mogłaby uzyskać identyfikację personalnie odrębną od EBC jako banku centralnego oraz nadzoru ściśle bankowego.

---

\* Dr hab. Michał Kruszka, prof. nadzw. Akademii Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie, Wydział Biznesu i Stosunków Międzynarodowych. E-mail: m.kruszka@vistula.edu.pl

<sup>1</sup> Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, IP/08/1679, 12 listopada 2008 r.

<sup>2</sup> J. de Larosiere, *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU – Report*, Brussels, 25 February 2009.

<sup>3</sup> Podstawą prawną powołania tego systemu są: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, DzUrz UE L 331 z dnia 15 grudnia 2010 r. – dalej przytaczane jako rozporządzenie ustanawiające ERRS; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 1998/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2009/65/WE w odniesieniu do uprawnień Europej-

skiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), określana jako dyrektywa Omnibus I. Akt o charakterze nieustawodawczym: Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Powyższe akty zostały opublikowane w DzUrz UE L 331 z 15 grudnia 2010 r.

<sup>4</sup> R. M. Lastra, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford University Press, New York 2006, s. 85-88.

<sup>5</sup> P. Clement, *The term “macroprudential”: origins and evolution*, „BIS Quarterly Review”, March 2010, s. 59-60.

<sup>6</sup> C. Borio, *Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation?*, „CESifo Economic Studies”, 2003, vol. 49, s. 183-185.

<sup>7</sup> T. Nieborak, *Europejski zintegrowany nadzór finansowy – aspekty instytucjonalno – prawne*, [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, red. E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Prace Naukowe WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego, E-Monografie, nr 6, Wrocław 2010, s. 57-61; M. Andenas, I. H.-Y. Chiu, *Financial Stability and Legal Integration in Financial Regulation*, „European Law Review”, 2013, vol. 38, s. 341-342.

<sup>8</sup> P. J. Szpunar, *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, Materiały i Studia NBP, nr 278, Warszawa 2012; P. Smaga, *Wpływ Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego na stabilność finansową w UE*, „Gospodarka Narodowa”, 2013, nr 3(259), s. 27.

<sup>9</sup> A.S. Hornby, A.P. Cowie, *Oxford advanced learner's dictionary of current English*, Oxford University Press, London 1974.

<sup>10</sup> E.T. Patrikis, *Supervision and Regulation, Remarks by First Vice President FRBNY before the PSA 1997 Annual Meeting*, <http://www.newyorkfed.org/newsevents/speeches/1997/ep970303.html>

<sup>11</sup> Patrz <http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Dossier/Tasks/oversight.html?notFirst=true&docId=328220>; [http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemplatniczy/nadzor\\_syst\\_platn/informacje\\_ogolne.html](http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemplatniczy/nadzor_syst_platn/informacje_ogolne.html)

<sup>12</sup> P. Smaga, *Wpływ Europejskiej Rady...*, op. cit., s. 15.

<sup>13</sup> Jest to Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające Rozporządzenie (UE) nr 648/2012, DzUrz UE L 176 z 27 czerwca 2013 r. – dalej określane jako CRR – oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, DzUrz UE L 176 z 27 czerwca 2013 r. – dalej określana jako CRDIV.

<sup>14</sup> M. Brzozowski, *CRDIV, CRR – instrumenty makroostrożnościowe*, NBP, Warszawa 2014.

<sup>15</sup> *Flagship Report on Macro-prudential Policy in the Banking Sector*, ESRB, Frankfurt am Main 2014.

<sup>16</sup> *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*, ESRB, Frankfurt am Main 2014.

<sup>17</sup> *A review of macro-prudential policy in the EU one year after the introduction of the CRD/CRR*, ESRB, Frankfurt am Main 2015.

<sup>18</sup> <https://www.esrb.europa.eu/mpa/html/index.en.html>



<sup>19</sup> Art. 5 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego ERRS stanowi, że taki stan prawny ma trwać tylko przez pierwszą 5-letnią kadencję, a następnie zasady wyznaczania mogą być zmienione zgodnie z wynikami przeglądu wykonanego przez Parlament Europejski i Radę UE (art. 20 rozporządzenia ustanawiającego ERRS). Elementem tego przeglądu jest raport Komisji Europejskiej, w którym znajduje się wniosek stanowiący o zasadności utrzymania w mocy zasady pełnienia funkcji przewodniczącego ERRS przez prezesa EBC. Patrz [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/governance/pdf/2014-08-08\\_esrb\\_review\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/pdf/2014-08-08_esrb_review_en.pdf)

<sup>20</sup> Patrz Rozporządzenie Rady (UE) NR 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, DzUrz UE L 331 z dnia 15 grudnia 2010 r.

<sup>21</sup> Więcej o tej instytucji w pracy *Financial Stability Board: An Effective Fourth Pillar of Global Economic Governance?*, red. S. Griffith-Jones, E. Helleiner, N. Woods, CIGI, Ontario 2010.

<sup>22</sup> D. Wojtczak, *Soft law i mechanizmy nielegislacyjne jako instrumenty integracji rynku usług bankowych Unii Europejskiej*, „Monitor Prawa Bankowego”, 2012, nr 1, s. 58-71.

<sup>23</sup> *Handbook on the follow-up to ESRB recommendations*, ESRB, Frankfurt am Main 2013.

<sup>24</sup> Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (ERRS/2011/3), DzUrz UE C 41 z 14 lutego 2012 r.

<sup>25</sup> W Zaleceniu organy te są określane „organami makroostrożnościowymi” lub „organami, którym powierzono prowadzenie polityki makroostrożnościowej”. Widoczne jest więc dążenie do poszerzenia mandatu poza ten, który przypisano samej ERRS. Z tego względu takie starania należy skrytykować, gdyż brak im prawidłowego osadzenia w źródłach prawa powszechnie obowiązującego. Użycie terminu „polityka makroostrożnościowa” było już przedmiotem negatywnej oceny w niniejszym artykule, jednakże w tym przypadku można nieco złagodzić jej wydźwięk, gdyż w Zaleceniu 2011/3 odnosi się ono do działalności krajowych instytucji, które mają być wyposażone w szersze instrumentarium niż tylko nadzór typu *oversight*. Katalog ewentualnych dodatkowych narzędzi został przedstawiony w Zaleceniu Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej (ERRS/2013/1), DzUrz UE C 1701 z 15 czerwca 2013 r. Piszą o nich także P. Bańbuła, *Polityka makroostrożnościowa: przesłanki, cele, instrumenty i wyzwania*, „Materiały i Studia”, nr 298, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2013, s. 71-83 oraz S.G. Hanson, A.K. Kashyap, J.C. Stein, *A Macroprudential Approach to Financial Regulation*, „Journal of Economic Perspectives”, 2011, vol. 25(1), s. 3-28.

<sup>26</sup> M. Brzozowski, *CRDIV, CRR...*, op. cit., s. 14.

<sup>27</sup> A. Nadolska, *Miejsce i rola organu nadzoru makroostrożnościowego w europejskim i krajowym systemie nadzoru nad rynkiem finansowym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, 2014, vol. XI, s. 16.

<sup>28</sup> *ESRB Recommendation on the macro-prudential mandate of national authorities (ESRB/2011/3). Follow-up Report – Overall assessment*, ESRB, Frankfurt am Main 2014.

<sup>29</sup> Szerzej na ten temat R. Grzeszczak, M. Słok-Wódkowska, *Europejski system nadzoru finansowego a unijny mandat krajowych organów nadzoru – wybrane aspekty*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, 2015, nr 1, s. 81-95.

<sup>30</sup> Przykładem są nadmierne akcje kredytowe w Hiszpanii i Irlandii w okresie przedkryzysowym, przy braku takich zjawisk w Niemczech i Europie Środkowo-Wschodniej. Z kolei kryzysowi realnej sfery gospodarki Grecji towarzyszy stosunkowo szybki wzrost gospodarczy Polski i Malty.

<sup>31</sup> Są to publikacje ukazujące się pod tytułem ESRB Risk Dashboard i dostępne na stronie: <http://www.esrb.europa.eu/pub/rd/html/index.en.html>

<sup>32</sup> R. Woreta, *Uczestnictwo polskich banków w edycji 2014 ogólnoeuropejskich testów warunków skrajnych*, „Unia Europejska.pl”, 2014, nr 5 (228), s. 28-36.

<sup>33</sup> *EIOPA Insurance stress test 2014*, EIOPA, Frankfurt am Main 2014.

<sup>34</sup> M. Collin, M. Druant, S. Ferrari, *Macroprudential policy in the banking sector: framework and instruments*, NBB Financial Stability Review, NBB, Brussels, 2014, s. 81, 94.

## FIRMY RODZINNE W PERSPEKTYWIE UNIJNEJ

Jan Klimek, Jacek Lipiec\*

Firmy rodzinne nie były dotąd w dostatecznym stopniu dostrzegane przez instytucje unijne. W listopadzie 2009 r. Komisja Europejska opublikowała drugie i ostatnie, jak dotychczas, sprawozdanie końcowe grupy ekspertów na temat firm rodzinnych. Do 2015 r. niewiele jednak zrobiono na rzecz tych podmiotów<sup>1</sup>. Zważywszy na fakt, że firmy rodzinne stanowią około 60% wszystkich firm europejskich i dają pracę prawie połowie zatrudnionych w Unii Europejskiej<sup>2</sup>, nie można o nich zapominać przy formułowaniu strategii oraz programów unijnych. W istocie Komisja Europejska coraz częściej zwraca uwagę na te podmioty. Nawiązała do nich na przykład w *Planie Działania na rzecz Przedsiębiorczości do 2020 r.* w kontekście wyzwania, które należy podjąć, aby pobudzić ducha przedsiębiorczości (rodzinnej) w Europie<sup>3</sup>. Jak na razie są to jednak tylko okazjonalne wzmianki. Z powodu liczebności oraz znaczenia firm rodzinnych w państwach członkowskich UE i w ogóle na świecie, należałoby poświęcić tym podmiotom więcej uwagi. Z tego też względu, z inicjatywy Jacka Krawczyka – przewodniczącego Grupy Pracodawców w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym (EKES) oraz Jana Klimka, współautora artykułu, a równocześnie członka i sprawozdawcy tej grupy – 22 stycznia 2015 r. powołano Grupę INT/765, której celem jest opracowanie opinii na temat firm rodzinnych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie działań instytucji unijnych na rzecz firm rodzinnych. Działania te pokazano przez pryzmat procesu przygotowywania oraz sporządzenia opinii w sprawie takich firm w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym. Omawiając rozwiązania stosowane w firmach rodzinnych, autorzy odnieśli się tylko do rozwiązań legislacyjnych państw członkowskich, które mogłyby być wykorzystane do przyjęcia dyrektywy unijnej w odniesieniu do firm rodzinnych.

### Firmy rodzinne – problemy z definicją

Punktem wyjścia do analizy przedsiębiorstw rodzinnych – i nie tylko rodzinnych – jest przyjęcie jednoznacznej defi-