

Komitet Stabilności Finansowej

Nadzór makroostrożnościowy w Polsce

ramy instytucjonalno-funkcjonalne



Spis treści

Wstęp	5
1. Ryzyko systemowe	7
2. Organ nadzoru makroostrożnościowego w Polsce	8
2.1. Skład	8
2.2. Zadania	10
2.3. Rola NBP w sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego	10
3. Uszczegółowienie celu nadrzędnego nadzoru makroostrożnościowego	11
3.1. Cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego	12
3.2. Cykl działań w ramach nadzoru makroostrożnościowego	14
4. Instrumenty makroostrożnościowe	16
4.1. Katalog instrumentów makroostrożnościowych	16
4.2. Uprawnienia KSF-M	17
4.3. Powiązanie celów pośrednich nadzoru makroostrożnościowego z instrumentami makroostrożnościowymi	18
5. Mechanizm wprowadzania instrumentów makroostrożnościowych przez KSF-M	19
5.1. Bufor antycykliczny	20
5.2. Bufor ryzyka systemowego	22
5.3. Bufory instytucji o znaczeniu systemowym	23
5.4. Środki krajowe przewidziane w art. 458 CRR	24
6. Komunikacja	26
7. Przegląd dokumentu	26

Wstęp

Nadzór makroostrożnościowy został ustanowiony w Polsce ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (dalej Ustawa), która weszła w życie dnia 1 listopada 2015 r. Na mocy tej Ustawy, **Komitet Stabilności Finansowej** został wyznaczony jako organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego.

W odpowiedzi na zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej (ERRS/2013/1), Komitet Stabilności Finansowej przyjął niniejszy dokument, który opisuje uwarunkowania instytucjonalne i formalnoprawne prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego w Polsce. Dokument ten będzie podlegał przeglądowi po okresie, w którym zebrane zostaną doświadczenia i wnioski z funkcjonowania nadzoru makroostrożnościowego w kraju. Pozwoli to na opracowanie strategii działania Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego.

Celem dokumentu jest:

- przedstawienie uwarunkowań instytucjonalnych nadzoru makroostrożnościowego, tj. Komitetu Stabilności Finansowej jako organu nadzoru makroostrożnościowego, w tym - celu jego ustanowienia,
- uszczegółowienie celu nadrzędnego nadzoru makroostrożnościowego poprzez zdefiniowanie celów pośrednich,
- powiązanie celów pośrednich z instrumentami makroostrożnościowymi,
- przedstawienie podstawowych zasad stosowania instrumentów makroostrożnościowych wynikających z przepisów prawa,
- określenie sposobu komunikacji Komitetu Stabilności Finansowej jako organu nadzoru makroostrożnościowego.

1. Ryzyko systemowe

Zgodnie z art. 1 ust. 1 Ustawy **nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym** „obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu oraz działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczenia tego ryzyka z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych”. Innymi słowy, nadzór makroostrożnościowy jest nakierowany na przeciwdziałanie powstawaniu i ograniczanie ryzyka systemowego, którego urzeczywistnienie może spowodować destabilizację systemu finansowego oraz przeniesienie się negatywnych skutków tego zdarzenia na sferę realną.

Pojęcie ryzyka systemowego zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 15 Ustawy jako „ryzyko zakłócenia w funkcjonowaniu systemu finansowego, które w razie jego materializacji zaburza działanie systemu finansowego i gospodarki narodowej jako całości (...)”. Źródłem ryzyka systemowego może być m.in. zbyt szybka dynamika akcji kredytowej, wysoki poziom dźwigni finansowej instytucji finansowych, gospodarstw domowych lub firm, czy też silnie skoncentrowane powiązania pomiędzy instytucjami finansowymi. Ryzyko systemowe może akumulować się w różnych częściach systemu finansowego (tzw. wymiar strukturalny ryzyka systemowego), a także stopniowo narastać w czasie (tzw. wymiar czasowy ryzyka systemowego). Konsekwencją materializacji ryzyka systemowego mogą być, bardzo kosztowne dla społeczeństwa, kryzysy finansowe.

Natomiast jako cel nadzoru makroostrożnościowego w art. 1 pkt. 2 Ustawa określiła „w szczególności wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju”. A wzmacnianie odporności systemu finansowego oznacza bezpośrednio wspieranie jego stabilności. W związku z powyższym interpretując treść Ustawy można przyjąć, że nadrzędnym celem nadzoru makroostrożnościowego jest zapewnienie stabilności systemu finansowego. Stabilność finansowa, która jest traktowana jako dobro publiczne jest też warunkiem utrzymania wzrostu gospodarczego w długim okresie. Komitet Stabilności Finansowej do określenia stabilność systemu finansowego stosuje definicję sformułowaną przez Narodowy Bank Polski, zgodnie z którą jest to „stan, w którym system finansowy pełni swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali”¹.

¹ Raport o stabilności systemu finansowego, Luty 2016, Narodowy Bank Polski, Warszawa, 2016, s. 3.

2. Organ nadzoru makroostrożnościowego w Polsce

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*, która weszła w życie dnia 1 listopada 2015 r. wskazuje **Komitet Stabilności Finansowej jako organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w Polsce² (KSF-M)**.

2.1. Skład

Komitet Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej (KSF-M) jest organem kolegialnym, w skład którego wchodzi następujący członekowie:

- Prezes Narodowego Banku Polskiego – Przewodniczący KSF-M,
- Minister Finansów,
- Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego,
- Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Kolegialna formuła organu makroostrożnościowego wynika z tego, że w Polsce zadania i kompetencje w zakresie utrzymania stabilności systemu finansowego są ustawowo przypisane czterem instytucjom sieci bezpieczeństwa finansowego, tj. Ministerstwu Finansów, Narodowemu Bankowi Polskiemu (NBP), Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) oraz Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (BFG). Jednak żadna z instytucji nie ma mandatu ani wystarczających narzędzi do skutecznego, samodzielnego przeciwdziałania ryzyku systemowemu. Jednocześnie każda z instytucji reprezentowanych w Komitecie może wnieść ważny wkład do analizy ryzyka systemowego oraz może podejmować działania mające na celu ograniczenie narastania tego ryzyka, jak również skutków jego realizacji. Stąd też, kolegialna formuła Komitetu Stabilności Finansowej pozwala na uzyskanie efektu synergii w procesie analizy, oceny i zapobiegania ryzyku systemowemu.

W poniższej tabeli zostały wskazane charakterystyczne, z punktu widzenia stabilności systemu finansowego, kompetencje poszczególnych instytucji reprezentowanych w KSF-M.

² Zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym* Komitet Stabilności Finansowej ma dwudzielną formułę działania. Poza zadaniami w zakresie nadzoru makroostrożnościowego opisanymi w treści niniejszego dokumentu, Komitet realizuje także zadania w zakresie zarządzania kryzysowego. Minister Finansów przewodniczy pracom Komitetu w zakresie zarządzania kryzysowego, a obsługę Komitetu w tym obszarze zapewnia Ministerstwo Finansów.

Tabela 1. Charakterystyczne kompetencje instytucji wchodzących w skład KSF-M

Instytucja	Charakterystyczne kompetencje
Ministerstwo Finansów	<ul style="list-style-type: none"> • uprawnienia prawotwórcze – wydawanie rozporządzeń i wnoszenie projektów ustaw • uprawnienia w zakresie polityki podatkowej • bezpośredni udział w procesie prawodawczym UE • analizy sytuacji makroekonomicznej • kierowanie działami administracji rządowej w zakresie finansów publicznych i instytucji finansowych
Komisja Nadzoru Finansowego	<ul style="list-style-type: none"> • nadzór nad indywidualnymi podmiotami rynku, w tym instytucjami ważnymi systemowo • gromadzenie informacji statystycznych, w tym, m.in. dot. niebankowych instytucji finansowych • informacje jakościowe dot. sytuacji nadzorowanych podmiotów • analizy sytuacji indywidualnych podmiotów finansowych (analizy mikroostrożeń) • występowanie z propozycjami zmian regulacji finansowych • członkostwo w kolegiach organów nadzoru transgranicznych grup bankowych i ubezpieczeniowych • możliwość wydawania rekomendacji m.in. instytucjom kredytowym oraz zakładom ubezpieczeń • członkostwo w Radach Organów Nadzoru: Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz uczestnictwo w Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego (ERRS)
Bankowy Fundusz Gwarancyjny	<ul style="list-style-type: none"> • gwarantowanie depozytów w sektorach bankowym oraz SKOK • planowanie i prowadzenie przymusowej restrukturyzacji banków, SKOK i firm inwestycyjnych (domów maklerskich) • członkostwo w Komitecie ds. <i>resolution</i> funkcjonującym w ramach Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego • członkostwo w kolegiach ds. <i>resolution</i> utworzonych dla transgranicznych grup bankowych • analizy zagrożeń w sektorze bankowym na potrzeby gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji • wsparcie finansowe procesów restrukturyzacji banków i SKOK
Narodowy Bank Polski	<ul style="list-style-type: none"> • analizy sytuacji makroekonomicznej kraju i jego otoczenia międzynarodowego, w tym międzynarodowych rynków finansowych • analizy stabilności krajowego systemu finansowego (analiza makroostrożeń) oraz jego rozwoju • gromadzenie informacji statystycznych, w tym m.in. dot. banków, gospodarki, bilansu płatniczego, zobowiązań zagranicznych, nieuregulowanych instytucji finansowych • analizy interakcji systemu finansowego oraz sfery realnej • badania makroostrożeń • regulowanie płynności rynku międzybankowego (w tym kredyt refinansowy (ELA) dla banków) • kompetencje w zakresie polityki monetarnej • członkostwo w ERRS oraz Europejskim Systemie Banków Centralnych (ESBC)

Powyższa tabela ma wyłącznie charakter poglądowy, nie precyzuje kompetencji poszczególnych instytucji.

2.2. Zadania

Ustawa określa katalog zadań Komitetu w zakresie nadzoru makroostrożnościowego. Zgodnie z art. 5 Ustawy KSF-M:

- 1) stosuje instrumenty makroostrożnościowe, w tym przedstawia stanowiska, oraz wydaje rekomendacje;
- 2) identyfikuje instytucje finansowe stwarzające istotne ryzyko dla systemu finansowego;
- 3) współpracuje z Europejską Radą do spraw Ryzyka Systemowego, innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi;
- 4) zapewnia właściwy obieg informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań.

Z powyższego wynika, że zadania KSF-M można podzielić na trzy grupy. Pierwsza grupa zadań Komitetu Stabilności Finansowej służy identyfikowaniu, ocenie i monitorowaniu ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu.

Druga grupa zadań KSF-M polega na inicjowaniu działań mających na celu ograniczanie zidentyfikowanych zagrożeń dla stabilności finansowej. W tym celu Komitet może wydać rekomendacje skierowane do konkretnych adresatów bądź przedstawić swoje stanowisko.

Trzecia grupa zadań polega na zapewnieniu właściwej współpracy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym, a w szczególności europejskim.

2.3. Rola NBP w sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego

Zgodnie z Zaleceniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. *w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych* (ERRS/2011/3) bank centralny powinien pełnić wiodącą rolę w wykonywaniu nadzoru makroostrożnościowego. Ważną przesłanką za powierzeniem bankowi centralnemu takiej roli jest posiadane przez tę instytucję doświadczenie w zakresie analiz systemu finansowego i jego relacji z gospodarką realną, które znajduje odzwierciedlenie w regularnie publikowanych analizach i raportach o stabilności systemu finansowego. Bank centralny jest zainteresowany skutecznością działań mających na celu zapewnienie stabilnego systemu finansowego, ponieważ jest to warunek realizacji jego podstawowego celu, czyli stabilności cen. W warunkach stabilnego systemu finansowego poprawnie działają kanały transmisji polityki pieniężnej. Stabilny system finansowy tworzy zatem sprzyjające warunki do osiągnięcia celu głównego banku centralnego, czyli niskiej i stabilnej inflacji.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym nałożyła na Narodowy Bank Polski szczególne zadania w zakresie wspierania prac Komitetu Stabilności Finansowej w obszarze nadzoru makroostrożnościowego. W szczególności Ustawa powierzyła funkcję przewodniczącego KSF-M Prezesowi Narodowego Banku Polskiego, przyznając mu jednocześnie głos rozstrzygający w przypadku równej ilości głosów w trakcie głosowania nad uchwałami Komitetu.

Wspomniana Ustawa wprowadziła także zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim regulując zakres zadań wykonywanych przez Narodowy Bank Polski na rzecz KSF-M. **Zadania wykonywane przez Narodowy Bank Polski obejmują dwa obszary:**

- **wsparcie analityczno-badawcze,**
- **obsługę administracyjno-organizacyjną.**

W ramach pierwszego obszaru, Narodowy Bank Polski przygotowuje materiały analityczne, opracowania i opinie dotyczące oceny ryzyka systemowego, w tym cykliczne raporty NBP o stabilności systemu finansowego oraz raporty o nierównowagach makroekonomicznych. Ponadto, NBP udostępnia Komitetowi informacje i dane niezbędne do oceny ryzyka systemowego.

W ramach drugiego obszaru, Narodowy Bank Polski organizuje posiedzenia KSF-M i prowadzi jego sekretariat, a także zapewnia obsługę prawną, przygotowując projekty uchwał Komitetu. Narodowy Bank Polski dba także o zapewnienie odpowiedniej komunikacji na temat działań podejmowanych w zakresie nadzoru makroostrożnościowego. W tym celu, na swojej stronie internetowej, NBP uruchomił serwis poświęcony Komitetowi Stabilności Finansowej jako organowi nadzoru makroostrożnościowego (<http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx>).

3. Uszczegółowienie celu nadrzędnego nadzoru makroostrożnościowego

Zgodnie z art. 1 ust. 2 Ustawy „*celem nadzoru makroostrożnościowego jest w szczególności wzmocnienie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju*”. Z uwagi na wielowymiarowość ryzyka systemowego, skuteczne sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego wymaga określenia celów pośrednich, których realizacja - poprzez stosowanie odpowiednich instrumentów makroostrożnościowych – pomaga w osiągnięciu celu nadrzędnego.

3.1. Cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego

Uwzględniając Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej (ERRS/2013/1), a także mając na względzie specyfikę polskiego systemu finansowego wyszczególniono następujące **cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego**:

- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego wzrostu lub wielkości zadłużenia lub dźwigni finansowej,
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego niedopasowania należności i zobowiązań instytucji finansowych lub ryzyka nie płynności rynków finansowych,
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernej koncentracji ekspozycji lub ich podobieństwa i związanych z tym powiązań pomiędzy podmiotami systemu finansowego,
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nieadekwatnych zachęt wpływających na zachowania instytucji finansowych lub ich klientów,
- zapewnienie odpowiedniej odporności infrastruktury finansowej.

Tabela 2. Cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego w Polsce

Cele pośrednie	Opis
1	<p>Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego wzrostu lub wielkości zadłużenia lub dźwigni finansowej</p> <p>Ryzyko wynikające z procyklicznego zachowania instytucji finansowych znajdujące odzwierciedlenie w zjawisku cyklu kredytowego/finansowego/zadłużenia; ryzyko to objawia się m.in. w postaci nadmiernych: poziomu dźwigni finansowej, poziomu i dynamiki zadłużenia (w tym akcji kredytowej), ryzyka kredytowego, czemu mogą towarzyszyć bańki cenowe na rynkach aktywów. Ryzyko to może również przejawiać się w warunkach i kryteriach udzielania kredytów.</p> <p>Powyższe zagadnienia powinny być analizowane m.in. w kontekście zdolności do absorpcji strat w różnych fazach cyklu, dochodowości instytucji finansowych (efektywność, zdolność do generowania dochodów).</p>
2	<p>Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego niedopasowania aktywów i pasywów lub ryzyka nie płynności rynków finansowych</p> <p>Ryzyko niestabilnych modeli finansowania wynikające ze struktury i źródeł finansowania oraz nadmiernego kosztu finansowania.</p> <p>Ryzyko płynności jako konsekwencja nadmiernego niedopasowania terminów zapadalności aktywów i pasywów (jak również operacji pozabilansowych) lub stopnia ich płynności.</p> <p>Ryzyko nie płynności rynków finansowych jako konsekwencja m.in. urzeczywistnienia dwóch ww. kategorii ryzyka oraz</p>

zmian strukturalnych na rynkach finansowych.

Powyższe zagadnienia powinny być analizowane m.in. w kontekście adekwatności buforów płynnościowych instytucji finansowych.

3 Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernych koncentracji ekspozycji wobec podmiotów lub czynników ryzyka i związanych z tym powiązań pomiędzy podmiotami systemu finansowego

Ryzyko wynikające z dużych ekspozycji na pojedyncze podmioty finansowe i niefinansowe (koncentracja ekspozycji wobec podmiotów) lub jednorodne grupy ekspozycji (koncentracja ekspozycji wobec czynników ryzyka).

Ryzyko zarażania jako konsekwencja istnienia sieci wzajemnych ekspozycji lub współzależności cen aktywów lub zbliżonej struktury bilansu instytucji finansowych (skutkująca zwiększoną wrażliwością całego systemu na zaburzenia).

Powyższe zagadnienia powinny być analizowane m.in. w kontekście zdolności instytucji finansowych do absorpcji strat.

4 Ograniczenie ryzyka wynikającego z nieadekwatnych zachęt wpływających na zachowania instytucji finansowych lub ich klientów

Podjęmowanie nadmiernego ryzyka przez zarządzających (zarządy, właścicieli) **instytucjami finansowymi**, w szczególności ryzyko związane z nadmierną wielkością instytucji finansowych lub złożonością modeli biznesowych instytucji finansowych jako skutek ich szczególnej roli i braku możliwości substytucji ich usług (aspekt zachęt do zwiększania wielkości i roli w systemie finansowym, aspekt struktury rynku).

Ryzyko nieadekwatnych zachęt prowadzących do zwiększenia pokusy nadużycia wśród deponentów lub inwestorów wynikający m.in. z kształtu prawnych uregulowań dotyczących ochrony deponentów i niektórych grup inwestorów, braku/nieadekwatnego kształtu systemu *resolution* dla instytucji finansowych lub podmiotów infrastruktury finansowej, czy też braku nadzoru nad niektórymi sektorami.

Powyższe zagadnienia powinny być analizowane m.in. w kontekście adekwatności buforów kapitałowych i płynnościowych systemowo ważnych instytucji finansowych i ich zdolności do wydzielenia funkcji krytycznych, jak również w kontekście regulacji i rozwiązań instytucjonalnych.

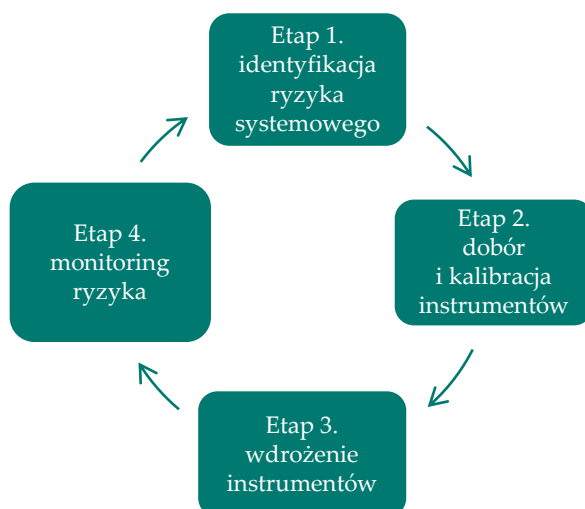
5 Zapewnienie odpowiedniej odporności infrastruktury finansowej

Ryzyko niestabilności podmiotów infrastruktury rynków finansowych: ryzyko zaprzestania świadczenia usług kluczowych dla wielu instytucji finansowych (m.in. funkcjonowania systemów płatności i rozrachunku, izb rozliczeniowych), nieodpowiednie rozwiązania instytucjonalne (np. zasady zarządzania ryzykiem w izbach rozliczeniowych), nieodpowiednia odporność na materializację ryzyka.

3.2. Cykl działań w ramach nadzoru makroostrożnościowego

Prowadzenie nadzoru makroostrożnościowego można opisać jako cykl działań podejmowanych przez Komitet Stabilności Finansowej, przy współpracy instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w nim reprezentowanych (patrz rysunek 1).

Rysunek 1. Cykl działań w ramach nadzoru makroostrożnościowego



W uproszczeniu, cykl nadzoru makroostrożnościowego można opisać jako sekwencję następujących etapów:

Etap 1. obejmuje **identyfikację ryzyka systemowego w systemie finansowym** na podstawie analiz przygotowanych przez Narodowy Bank Polski oraz pozostałe, reprezentowane w KSF-M, instytucje. Przedmiotem analizy jest cały system finansowy i jego powiązania ze sferą realną oraz otoczeniem międzynarodowym. Ze względu na to, iż w Polsce dominującą rolę w systemie finansowym odgrywają banki, główny nacisk analizy jest położony na sektor bankowy. Rola KSF-M polega na ocenie czy zidentyfikowane ryzyko ma charakter systemowy, a jeśli tak to czy potrzebne jest podejmowanie konkretnych działań. Podczas identyfikacji źródeł ryzyka systemowego wykorzystywany jest szeroki zakres wskaźników ilustrujących sytuację makroekonomiczną, poziom ryzyka kredytowego, płynności, rynkowego, kondycję kapitałową instytucji finansowych, itp. Analizowana jest koncentracja ryzyka w systemie finansowym oraz powiązania wewnątrz systemu finansowego. Dodatkowo identyfikowane są braki danych, potrzebnych do prowadzenia skutecznego nadzoru makroostrożnościowego (tzw. luki informacyjne). W przypadku identyfikacji ryzyka systemowego i stwierdzenia konieczności ograniczania tego ryzyka następuje przejście do etapu 2.

Etap 2. obejmuje **wybór konkretnego instrumentu makroostrożnościowego**, który we właściwy sposób będzie ograniczał zidentyfikowane ryzyko systemowe, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 *w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych* (dalej CRR) oraz Ustawy. W przypadku uznania, iż istnieje potrzeba wprowadzenia instrumentu makroostrożnościowego, Komitet Stabilności Finansowej wydaje rekomendację, która może zawierać proponowaną kalibrację instrumentu makroostrożnościowego. Rekomendacje są skierowane do konkretnego adresata, który jest zobowiązany odnieść się do nich i poinformować KSF-M o tym, jakie działania służące ograniczeniu ryzyka systemowego zostały podjęte bądź przedstawić wyjaśnienie niepodjęcia działań.

Etap 3. obejmuje **wprowadzenie w życie działań służących ograniczeniu bądź wyeliminowaniu ryzyka systemowego, poprzez realizację rekomendacji lub podjęcia działań wynikających ze stanowiska KSF-M**. Wprowadzanie instrumentu makroostrożnościowego może mieć różną formę w zależności od podmiotu (adresata rekomendacji lub stanowiska), który go wprowadza oraz od samego instrumentu lub charakteru zalecanego działania. W przypadku, gdy adresaci rekomendacji lub stanowiska (KNF, MF, BFG, NBP) zdecydują się podjąć zalecane przez KSF-M działania realizują je w oparciu o ustawy kompetencyjne, określające uprawnienia i zadania tych instytucji. Można wyróżnić trzy sposoby realizacji wskazań KSF-M:

- wydawanie rozporządzenia przez Ministra Finansów na bazie istniejących przepisów ustawowych,
- wydawanie decyzji lub rekomendacji przez KNF, lub
- inicjowanie procesu zmierzającego do opracowania projektu nowej ustawy albo modyfikacja ustawy już istniejącej w celu wprowadzenia nowego instrumentu lub w celu uregulowania określonej działalności w systemie finansowym.

Etap 4. obejmuje **monitorowanie ryzyka, w tym skuteczności podjętych na etapie 3 działań**. Na podstawie przeprowadzonej analizy KSF-M będzie mógł formułować wnioski dotyczące skuteczności danego instrumentu makroostrożnościowego oraz mechanizmów jego oddziaływania. Wnioski mogą być podstawą dla Komitetu do zarekomendowania utrzymania, wycofania bądź modyfikacji parametrów danego instrumentu makroostrożnościowego.

4. Instrumenty makroostrożnościowe

4.1. Katalog instrumentów makroostrożnościowych

Cele nadzoru makroostrożnościowego są osiągnięte poprzez podejmowanie działań przeciwdziałających powstawaniu ryzyka systemowego oraz zwiększających odporność systemu finansowego na jego urzeczywistnienie. Ograniczanie ryzyka systemowego odbywa się poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów makroostrożnościowych.

Instrumenty te można podzielić na dwie grupy:

- **instrumenty zharmonizowane**, tzn. uregulowane na poziomie europejskim w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE *w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi* (dalej CRDIV) oraz CRR;
- **instrumenty niezharmonizowane**, tzn. inne niż wskazane przez CRDIV i CRR, które mogą być stosowane przez organy krajowe, zgodnie z krajowymi przepisami prawa.

W pierwszej grupie znajdują się:

- bufory kapitałowe:
 - antycykliczny bufor kapitałowy,
 - bufor ryzyka systemowego,
 - bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym,
 - bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym oraz
- środki przewidziane w art. 458 CRR³.

Instrumenty zharmonizowane mogą być stosowane wyłącznie wobec instytucji kredytowych bądź firm inwestycyjnych⁴, a więc ich oddziaływanie nie obejmuje całego systemu finansowego.

Do drugiej grupy instrumentów niezharmonizowanych zalicza się wszystkie pozostałe instrumenty, które mogą być dostępne w krajowym porządku prawnym, w tym na przykład⁵:

- limity w zakresie obciążania bieżących dochodów kosztami obsługi długu (ang. *debt service to income*, DSTI) lub w zakresie relacji całkowitego zadłużenia do dochodów (ang. *debt to income*, DTI),
- limity dla relacji wysokości kredytu do wartości jego zabezpieczenia (ang. *loan to value*, LTV),
- wytyczne dotyczące sposobu kalkulacji zdolności kredytowej,

³ Konstrukcja i mechanizm wprowadzania szczegółowo zostały opisane w dalszej części dokumentu.

⁴ Polski ustawodawca wyłączył z tego zbioru także firmy inwestycyjnie nieposiadające zezwolenia na prowadzenie działalności maklerskiej w wybranym zakresie, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe.

⁵ Wymienione instrumenty przedstawiono wyłącznie poglądowo i nie stanowią zamkniętego katalogu środków, które mogą być wykorzystane w ramach działań makroostrożnościowych w Polsce.

- krajowe normy płynności (M1-M4)⁶.

Nadzór makroostrożnościowy jest nowym, wciąż rozwijającym się obszarem polityki regulacyjnej, dlatego możliwe jest wprowadzenie w przyszłości dodatkowych instrumentów, tworzonych specjalnie dla celów makroostrożnościowych.

4.2. Uprawnienia KSF-M

Komitet Stabilności Finansowej jako organ nadzoru makroostrożnościowego ma prawo do **pośredniego oddziaływania na sektor finansowy, tj. nie może wydawać aktów regulujących działalność rynku finansowego w Polsce**. Wynika to z uwarunkowań prawnych, a w szczególności z przepisów Konstytucji RP, która określa katalog instytucji uprawnionych do wydawania aktów normatywnych, wśród których Komitet nie jest wymieniony. W związku z powyższym **zgodnie z art. 5. ust 1. Ustawy, Komitet może przedstawiać stanowiska i wydawać rekomendacje**.

Stanowiska są przedstawiane w przypadku zidentyfikowania wysokiego poziomu ryzyka systemowego i uznania przez KSF-M, że zachodzi konieczność poinformowania o źródle tego ryzyka i ewentualnych skutkach dla systemu finansowego. Dlatego zakres adresatów stanowiska jest szeroki i obejmuje nie tylko instytucje wchodzące w skład KSF-M, ale także podmioty systemu finansowego. Przedstawienie stanowiska może służyć nie tylko jako instrument komunikacji, ale powinno także pobudzać do podjęcia przez właściwe instytucje lub podmioty gospodarcze działań korygujących, ograniczających dalsze narastanie ryzyka systemowego.

Rekomendacje są wydawane w przypadku, gdy KSF-M chce wskazać na konieczność podjęcia działań służących ograniczeniu zidentyfikowanego ryzyka systemowego. Adresatami rekomendacji mogą być wyłącznie instytucje wchodzące w skład KSF-M, a więc instytucje mające możliwość podjęcia działań nadzorczych i regulacyjnych na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego. Katalog działań, jakie może rekomendować KSF-M nie jest zamknięty. Ustawa *explicit*e precyzuje, że w przypadku, gdy Komitet uznaje za wskazane użycie takich instrumentów jak: antycykliczny bufor kapitałowy, bufor ryzyka systemowego oraz środki krajowe przewidziane w art. 458 CRR, wówczas kieruje odpowiednią rekomendacją do Ministra Finansów. Natomiast w przypadku potrzeby nałożenia bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym na określony bank lub grupę banków KSF-M kieruje do Komisji Nadzoru Finansowego rekomendację dotyczącą znaczenia systemowego takich instytucji. Rekomendacje nie są prawnie wiążące, jednak Ustawa wprowadziła tzw. zasadę „*zastosuj się lub wyjaśnij*”, zgodnie z którą adresaci rekomendacji są zobowiązani do poinformowania KSF-M o tym, jakie działania zostały podjęte w celu ograniczania ryzyka systemowego lub wyjaśnienia przyczyn niepodjęcia działań.

⁶ Do czasu pełnego wejścia w życie norm LCR i NSFR.

4.3. Powiązanie celów pośrednich nadzoru makroostrożnościowego z instrumentami makroostrożnościowymi

Zgodnie z zaleceniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej (ERRS/2013/1) do każdego celu pośredniego nadzoru makroostrożnościowego powinien zostać przyporządkowany co najmniej jeden instrument makroostrożnościowy, pomagający w realizacji danego celu. Z uwagi na wczesny etap rozwoju nadzoru makroostrożnościowego zarówno w kraju, jak i za granicą, ograniczone doświadczenia i różnorodność źródeł ryzyka systemowego, instrumenty makroostrożnościowe i zasady ich użycia są rozwijane w miarę potrzeby i nabywania praktyki.

Zdefiniowanym wcześniej celom pośrednim przyporządkowano instrumenty makroostrożnościowe, które potencjalnie mogą zostać zastosowane w Polsce (patrz tabela 3). Należy zaznaczyć, iż Ustawa reguluje jedynie stosowanie instrumentów zharmonizowanych, tj. buforów kapitałowych, środków przewidzianych w art. 458 CRR oraz przedstawianie stanowisk lub wydawanie rekomendacji przez KSF-M. Jednak Komitet może uznać, iż konieczne jest wprowadzenie instrumentu makroostrożnościowego niewymienionego *explicite* w Ustawie. Wówczas może on także skierować do jednej bądź kilku instytucji reprezentowanych w KSF-M, rekomendację zawierającą odpowiednie zalecenie. Katalog niezharmonizowanych instrumentów makroostrożnościowych jest w tym przypadku otwarty.

Tabela 3. Cele pośrednie i instrumenty makroostrożnościowe

Cel pośredni	Wybrane instrumenty makroostrożnościowe
Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego wzrostu lub wielkości zadłużenia lub dźwigni finansowej	<ul style="list-style-type: none"> • bufor antycykliczny • sektorowe wymogi kapitałowe • bufor zabezpieczający • wymogi w zakresie funduszy własnych • dopuszczalne sposoby kalkulacji zdolności kredytowej • limity w zakresie obciążania bieżących dochodów kosztami obsługi długu (DSTI) • limity w zakresie relacji całkowitego zadłużenia do dochodów (DTI) • limity dla relacji wysokości kredytu do wartości jego zabezpieczenia (LTV) • bufor ryzyka systemowego • wskaźnik dźwigni • wagi ryzyka
Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego niedopasowania należności i zobowiązań instytucji finansowych lub	<ul style="list-style-type: none"> • wymogi w zakresie płynności krótkoterminowej (wskaźnik LCR, M1, M2) • wymogi w zakresie płynności długoterminowej

ryzyka nie płynności rynków finansowych

(wskaźnik NSFR, M3, M4)

Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernej koncentracji ekspozycji lub ich podobieństwa i związanych z tym powiązań pomiędzy podmiotami systemu finansowego

- limity dotyczące dużych ekspozycji
- bufor ryzyka systemowego
- wymóg rozliczania transakcji finansowych przez kontrahenta centralnego (ang. *central counterparty*, CCP)

Ograniczenie ryzyka wynikającego z nieadekwatnych zachęt wpływających na zachowania instytucji finansowych lub ich klientów

- bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym
- bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym
- bufor ryzyka systemowego
- wskaźnik dźwigni
- dodatkowe wymogi w zakresie ujawniania informacji

Zapewnienie odpowiedniej odporności infrastruktury finansowej

- bufor ryzyka systemowego
- dodatkowe wymogi informacyjne
- zasady zarządzania ryzykiem w CCP

Należy zaznaczyć, iż zastosowanie jednego instrumentu może służyć realizacji więcej niż jednego celu pośredniego. Możliwe jest także stosowanie łącznie kilku instrumentów makroostrożnościowych w ramach realizacji jednego celu pośredniego, jeśli wymaga tego skuteczne przeciwdziałanie narastaniu ryzyka systemowego. Decyzja o aktywacji instrumentu makroostrożnościowego jest podejmowana mając na uwadze efektywność instrumentu, tj. jego skuteczność w przeciwdziałaniu narastaniu lub ograniczaniu określonego ryzyka, oraz koszty wynikające z jego zastosowania.

5. Mechanizm wprowadzania instrumentów makroostrożnościowych przez KSF-M

Komitet Stabilności Finansowej został wyposażony w uprawnienia za pomocą, których może oddziaływać na sektor finansowy w sposób pośredni, tj. może wydawać rekomendacje kierowane do instytucji wchodzących w skład KSF-M oraz przedstawiać stanowiska o charakterze ogólnym. W związku z powyższym, można wyróżnić dwa etapy wprowadzania instrumentów makroostrożnościowych.

- **W pierwszym etapie** Komitet Stabilności Finansowej, po zidentyfikowaniu zagrożenia dla stabilności finansowej i stwierdzeniu konieczności przeciwdziałania jemu, wydaje re-

komendację skierowaną do odpowiedniej instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego (Ministra Finansów, KNF, BFG lub NBP).

- **W drugim etapie** adresat ustosunkowuje się do otrzymanej rekomendacji i podejmuje zalecane przez KSF-M środki, bądź wyjaśnia niezastosowanie się do rekomendacji.

W odniesieniu do instrumentów zharmonizowanych Ustawa określiła szczegółowy podział kompetencji w zakresie ich stosowania. Zgodnie z tym podziałem, Minister Finansów określa w drodze rozporządzenia:

- wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego oraz uznaje wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego dla danego państwa członkowskiego lub danego państwa trzeciego,
- wysokość wskaźnika bufora ryzyka systemowego,
- środki krajowe, o których mowa w art. 458 CRR.

Natomiast KNF w drodze decyzji administracyjnej określa:

- na zasadzie skonsolidowanej globalne instytucje o znaczeniu systemowym i przyporządkowując je do określonej kategorii wyznacza im bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym,
- na zasadzie indywidualnej, subskonsolidowanej lub skonsolidowanej inne niż globalne instytucje o znaczeniu systemowym i nakłada na nie bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym.

5.1. Bufor antycykliczny

Wprowadzenie bufora antycyklicznego jest motywowane koniecznością reagowania na cykliczne ryzyko systemowe. W fazie wzrostowej cyklu finansowego, gdy podaż kredytu jest nadmierna, nałożenie wymogu z tytułu bufora antycyklicznego bądź jego podwyższenie powinno ograniczyć nadmierną akcję kredytową, której dalszy wzrost może przyczynić się do akumulacji nierównowag w systemie finansowym, zwiększając prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu finansowego. Równocześnie zbudowana dzięki większym wymogom baza kapitałowa powinna wzmacniać odporność sektora bankowego na negatywne skutki przyszłej fazy spadkowej cyklu finansowego. Po wejściu w tę fazę, wymóg z tytułu bufora antycyklicznego jest zmniejszany bądź zupełnie znoszony, dzięki czemu zapobiega się nadmianieniu ograniczaniu akcji kredytowej⁷.

Obowiązek stosowania antycyklicznego bufora kapitałowego jest powszechny w UE od 1 stycznia 2016 r. Oznacza to, że nawet w przypadku, gdy bufor ten nie jest nałożony wymagana jest

⁷ Por. The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector, s. 26.

publikacja informacji o zerowym wskaźniku tego bufora obowiązującym w danym państwie członkowskim. Zasadniczo wskaźnik bufora antycyklicznego jest ustalany w przedziale od 0 do 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. Określenie wskaźnika bufora w tym przedziale pociąga za sobą konieczność uznania przez inne kraje UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) bufora antycyklicznego, tzw. zasada wzajemności. W przypadku, gdy wskaźnik bufora antycyklicznego przekracza 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, wówczas stosowanie zasady wzajemności jest dobrowolne.

Komitet Stabilności Finansowy jest zobowiązany do kwartalnego wyliczania wartości odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przedstawiania Ministrowi Finansów rekomendacji w sprawie tego bufora. Zgodnie z art. 24 ust. 4 Ustawy Minister Finansów ustalając w drodze rozporządzenia poziom wskaźnika bufora antycyklicznego, który stosuje się wobec ekspozycji kredytowych na terytorium RP, bierze pod uwagę:

- rekomendację KSF-M w sprawie wysokości bufora antycyklicznego,
- wartość odniesienia bufora antycyklicznego,
- zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego dotyczące ustalania wskaźnika bufora antycyklicznego,
- inne zmienne istotne z punktu widzenia reagowania na cykliczne ryzyko systemowe,
- wyniki przeprowadzonej oceny kwartalnej oraz konieczność właściwego reagowania na cykliczne ryzyko systemowe.

Minister Finansów określa także dzień, od którego instytucje stosują wskaźnik bufora antycyklicznego. Instytucje mają 12 miesięcy na przygotowanie się do spełnienia wymogu z tytułu bufora antycyklicznego. W wyjątkowych okolicznościach Minister Finansów może określić krótszy termin.

Zgodnie z art. 25 Ustawy Komitet publikuje co kwartał następujące informacje o wskaźniku bufora antycyklicznego:

- wysokość obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego,
- wartość odniesienia dotyczącą wskaźnika bufora antycyklicznego,
- wskaźnik kredytów do PKB,
- dzień, od którego instytucje stosują podwyższony wskaźnik – w przypadku podwyższenia wskaźnika bufora antycyklicznego,
- przewidywany okres obowiązywania obniżonego wskaźnika – w przypadku obniżenia bufora antycyklicznego.

5.2. Bufor ryzyka systemowego

Bufor ryzyka systemowego jest nakładany w celu zapobiegania i ograniczania długoterminowego niecyklicznego ryzyka systemowego nieobjętego CRR. Wprowadzenie tego bufora ma na celu wzmocnienie odporności instytucji finansowych oraz ich zdolności do absorpcji strat w przypadku wystąpienia szoków o charakterze idiosynkratycznym lub systemowym. Bufor ryzyka systemowego jest instrumentem, który może być elastycznie modyfikowany tak, by skutecznie ograniczał poziom zidentyfikowanego ryzyka systemowego, w szczególności bufor ten może być nakładany na wszystkie bądź wybrane instytucje finansowe lub ich ekspozycje⁸.

Stosowanie bufora ryzyka systemowego nie jest obowiązkowe w UE lub EOG. Państwa członkowskie mogą wprowadzić do swojego porządku prawnego ten instrument (nie jest to jednak obowiązkowe). W Polsce bufor ryzyka systemowego został włączony Ustawą do katalogu instrumentów makroostrożnościowych. Wskaźnik bufora może być ustalony na poziomie co najmniej 1% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, przy czym przepisy nie określają górnej granicy wskaźnika. W odniesieniu do bufora ryzyka systemowego stosowanie zasady wzajemności jest dobrowolne.

Komitet Stabilności Finansowej może wydać rekomendację skierowaną do Ministra Finansów zalecającą wprowadzenie bufora ryzyka systemowego. Rekomendacja KSF-M zawiera propozycję w zakresie:

- wysokości wskaźnika bufora,
- rodzajów ekspozycji, do których powinien on mieć zastosowanie,
- kategorii instytucji, do których powinien on mieć zastosowanie.

Następnie Minister Finansów, w drodze rozporządzenia, ustala poziom bufora ryzyka systemowego oraz zakres instytucji bądź rodzaje ekspozycji, których wymóg ten dotyczy, a także okres obowiązywania bufora.

Ustalając bufor ryzyka systemowego należy zastosować się do unijnych procedur notyfikacyjnych oraz ewentualnych decyzji na szczeblu UE.

- W przypadku, gdy wskaźnik bufora ryzyka systemowego nie przekracza 3%, decyzję o zastosowaniu środka podejmuje Minister Finansów powiadamiając, za pośrednictwem Komitetu, Komisję Europejską (KE), Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego oraz organy właściwe w zakresie nadzoru makroostrożnościowego zainteresowanych państw członkowych o zamiarze nałożenia bufora ryzyka systemowego.

⁸ Ibidem, s. 80.

- W przypadku, gdy wskaźnik bufora ryzyka systemowego przekracza 3%, ale jest niższy niż 5%, Minister Finansów, za pośrednictwem Komitetu, powiadamia Komisję Europejską, Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego oraz organy właściwe w zakresie nadzoru makroostrożnościowego zainteresowanych państw członowych o zamiarze nałożenia bufora ryzyka systemowego, a następnie oczekuje na opinię KE. Minister Finansów nie jest zobowiązany do zastosowania się do opinii KE, ale w przypadku gdy jest ona negatywna, powinien wyjaśnić przyczyny ewentualnego niezastosowania się.
- W przypadku, gdy wskaźnik bufora ryzyka systemowego przekracza 5%, Minister Finansów, za pośrednictwem Komitetu, powiadamia Komisję Europejską, Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego oraz organy właściwe w zakresie nadzoru makroostrożnościowego zainteresowanych państw członowych o zamiarze nałożenia bufora ryzyka systemowego, a następnie oczekuje na decyzję KE, która jest wiążąca. Oznacza to, że jeśli decyzja KE jest negatywna, wówczas bufor ryzyka systemowego nie może zostać wprowadzony z wcześniej zakładaną wysokością wskaźnika.

5.3. Bufory instytucji o znaczeniu systemowym

W ramach buforów instytucji o znaczeniu systemowym wyróżnia się:

- bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym,
- bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym.

Mechanizm funkcjonowania obydwu buforów jest taki sam. Zaburzenia w funkcjonowaniu systemowo ważnej instytucji mogą generować ryzyko dla całego systemu finansowego⁹. Dlatego poprzez nałożenie dodatkowego wymogu kapitałowego dąży się do wzmocnienia jej odporności, co ma ograniczać poziom wskazanego wyżej ryzyka.

Identyfikacja globalnych instytucji o znaczeniu systemowym następuje w oparciu o 5 kryteriów, tj.: 1) wielkość, 2) powiązania z systemem finansowym, 3) zastępowalność usług lub infrastruktury, 4) złożoność i 5) działalność transgraniczna. Wysokość wskaźnika bufora dla takiej instytucji ustalana jest w przedziale od 1% do 3,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko i zależy od oceny systemowego znaczenia instytucji w skali globalnej. Niemniej jednak, ze względu na to, że żadna globalna instytucja o znaczeniu systemowym nie ma swej siedziby w Polsce, bufor ten nie będzie miał praktycznego zastosowania.

⁹ Ibidem, s. 79.

Identyfikacja innej instytucji o znaczeniu systemowym następuje w oparciu o 4 kryteria, tj.: 1) wielkość, 2) znaczenie dla gospodarki Rzeczypospolitej Polskiej lub UE, 3) działalność transgraniczna i 4) powiązania z systemem finansowym. Wskaźnik tego bufora może wynieść nie więcej niż 2% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, a jego indywidualnie ustalana wysokość zależy od systemowego znaczenia instytucji dla krajowego systemu finansowego. Dokonując oceny znaczenia systemowego innych instytucji o znaczeniu systemowym Komisja Nadzoru Finansowego bierze pod uwagę m.in. rekomendację KSF-M w tym zakresie.

Każdorazowo Komisja Nadzoru Finansowego wszczyna odrębne postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji dotyczącej:

- identyfikacji globalnej instytucji o znaczeniu systemowym oraz nałożeniu na nią bufora globalnej instytucji o znaczeniu systemowym,
- identyfikacji innej instytucji o znaczeniu systemowym oraz nałożeniu na nią bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym.

W trakcie każdego z tych postępowań administracyjnych, KNF zwraca się do KSF-M z prośbą o wydanie opinii w danej sprawie. Decyzje KNF w zakresie identyfikacji i nałożenia buforów instytucji systemowo ważnych są natychmiast wykonalne.

Komisja Nadzoru Finansowego raz w roku dokonuje przeglądu globalnych instytucji o znaczeniu systemowym i wysokości nałożonego na nie bufora globalnej instytucji o znaczeniu systemowym, a także dokonuje przeglądu adekwatności wskaźnika bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym.

5.4. Środki krajowe przewidziane w art. 458 CRR

Zgodnie z art. 458 CRR w przypadku wystąpienia ryzyka systemowego, które może mieć poważne negatywne konsekwencje dla systemu finansowego i gospodarki realnej, dane państwo członkowskie może wprowadzić instrumenty określone w tym artykule.

W takiej sytuacji, Komitet Stabilności Finansowej może wydać rekomendację skierowaną do Ministra Finansów, w której wskaże na potrzebę zastosowania środków krajowych przewidzianych w art. 458 CRR.

Uwzględniając unijne procedury notyfikacyjne określone w art. 458 CRR, Minister Finansów może wydać rozporządzenie wprowadzające środek krajowy w zakresie:

- poziomu funduszy własnych,

- poziomu bufora zabezpieczającego¹⁰,
- wymogów w zakresie dużych ekspozycji,
- wymogów dotyczących płynności,
- wag ryzyka dotyczących ekspozycji na sektor nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych,
- ekspozycji wewnątrz sektora finansowego,
- wymogów dotyczących podawania informacji do publicznej wiadomości,

który w porównaniu z normami CRR jest bardziej rygorystyczny.

Zgodnie z art. 458 CRR i art. 63 Ustawy, w przypadku zidentyfikowania ryzyka systemowego, które może mieć poważne negatywne konsekwencje dla systemu finansowego lub gospodarki krajowej Minister Finansów, za pośrednictwem Komitetu, powiadamia o tym fakcie Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską, Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego oraz przedkłada poniższe informacje:

- zmiany w natężeniu ryzyka systemowego,
- powody, dla których zmiany te mogłyby stwarzać zagrożenie dla stabilności krajowego systemu finansowego,
- powody, dla których inne instrumenty makroostrożnościowe nie mogą adekwatnie zaradzić stwierdzonemu ryzyku systemowemu,
- projekt działań, które zamierza się podjąć,
- wyjaśnienia, dlaczego projektowane środki uważa się za właściwe, skuteczne i proporcjonalne dla rozwiązania zaistniałej sytuacji,
- ocenę prawdopodobnego wpływu projektowanych środków na rynek wewnętrzny UE.

W przypadku braku sprzeciwu Komisji Europejskiej, co do planowanych działań Minister Finansów może wdrożyć planowane środki. Natomiast, jeśli KE negatywnie ocenia propozycję działań, przedkłada Radzie UE wnioski o odrzucenie zaproponowanych środków krajowych. Aprobata przez Radę UE wniosku Komisji blokuje wprowadzenie instrumentów przewidzianych w art. 458 CRR. Z kolei brak decyzji Rady UE w terminie miesiąca od przedłożenia wniosku Komisji przyznaje Ministrowi Finansów możliwość wdrożenia planowanych działań na okres dwóch lat lub do czasu, gdy ryzyko systemowe przestanie występować, jeśli stanie się to wcześniej.

¹⁰ W polskim porządku prawnym wskaźnik bufora zabezpieczającego jest ustalony z mocy Ustawy w wysokości 2,5%.

6. Komunikacja

Komunikacja ze społeczeństwem i podmiotami rynku finansowego stanowi bardzo ważny element polityki każdej instytucji wchodzącej w skład sieci bezpieczeństwa finansowego. Również Komitet Stabilności Finansowej uznaje, że polityka informacyjna ma bardzo istotny wpływ na skuteczność nadzoru makroostrożnościowego (tzw. kanał oczekiwań). Wyjaśnianie celów i zadań nadzoru makroostrożnościowego ma znaczenie dla jego powodzenia, szczególnie na obecnym etapie, gdy jest to nowy, dopiero rozwijany obszar polityki regulacyjnej. Polityka komunikacyjna Komitetu Stabilności Finansowej ma na celu informowanie o zidentyfikowanych zagrożeniach dla stabilności finansowej, wyjaśnianie podjętych decyzji i szerzenie wiedzy na temat nadzoru makroostrożnościowego i jego znaczenia.

KSF-M posiada swój **serwis na stronie internetowej NBP**, który służy jako źródło informacji na temat działań podejmowanych w ramach nadzoru makroostrożnościowego. Serwis ten będzie sukcesywnie uzupełniany o nowe informacje i analizy tak, aby opinia publiczna miała możliwość zapoznania się z różnymi aspektami prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego w Polsce.

Zgodnie z Ustawą, Komitet Stabilności Finansowej może podawać do wiadomości publicznej treść podejmowanych uchwał, a w szczególności został zobowiązany do przedstawiania informacji na temat bufora antycyklicznego.

Po każdym posiedzeniu Komitetu Stabilności Finansowej publikowany jest **komunikat** zawierający informacje o tematach poruszanych na posiedzeniu oraz decyzjach podjętych przez KSF-M.

Ponadto, zgodnie z Ustawą, Przewodniczący KSF-M **przedstawia Sejmowi roczną informację o działalności Komitetu w zakresie realizacji zadań związanych z nadzorem makroostrożnościowym**. Raport roczny jest także publikowany na stronach serwisu KSF-M.

7. Przegląd dokumentu

Niniejszy dokument ma na celu poinformowanie społeczeństwa i podmiotów rynku finansowego o zasadach funkcjonowania Komitetu Stabilności Finansowej jako organu nadzoru makroostrożnościowego w kraju. Tym samym ma się on przyczynić do budowania jego wiarygodności, która z kolei jest warunkiem skuteczności działań realizowanych przez KSF-M.

Z uwagi na kluczową rolę banków w finansowaniu gospodarki i ich wysoki udział w systemie finansowym, w pierwszym okresie swojej działalności Komitet Stabilności Finansowej będzie koncentrować się na ryzykach charakterystycznych dla tego sektora oraz zjawiskach mających wpływ na ten sektor. W średnim horyzoncie KSF-M zamierza podjąć działania zmierzające do:

- uzupełnienia luk informacyjnych, co jest niezbędne dla lepszej identyfikacji źródeł ryzyka systemowego, w tym zwłaszcza poza sektorem instytucji kredytowych oraz poza sektorem regulowanym,
- rozwinięcia instrumentarium analitycznego w zakresie identyfikacji i oceny ryzyka systemowego,
- rozwinięcia badań niezbędnych dla prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego,
- opracowania koncepcji użycia instrumentów makroostrożnościowych, w tym takich, które mogą być stosowane poza sektorem bankowym.

Zgodnie z Zaleceniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego Komitet z dnia 4 kwietnia 2013 r. *w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej* (ERRS/2013/1), Komitet dokona także przeglądu celów pośrednich nadzoru makroostrożnościowego oraz zestawu instrumentów i oceni czy są one wystarczające do skutecznej realizacji zadań Komitetu.

Uwzględniając zdobyte doświadczenia w sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego dokument będzie poddany przeglądowi po 2 latach.

