NBP Narodowy Bank Polski

Ministerstwo Finansów

KNF KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO

BFG Bankowy Fundusz Gwarancyjny

Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej

w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2019 r.

Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej

w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2019 r.

Warszawa, 2020 r.

1. Spis treści

Słowo wstępne 5

1. Prace Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej w 2019 r. 6
   1.1. Skład Komitetu 6
   1.2. Zadania Komitetu 7
   1.3. Posiedzenia Komitetu i podjęte uchwały 8
   1.4. Stała Grupa Robocza 14
2. Rola Narodowego Banku Polskiego 15
3. Strategia polityki makroostrożnościowej KSF-M 16
   3.1. Podstawowe zasady nadzoru makroostrożnościowego 16
   3.2. Priorytety strategiczne nadzoru makroostrożnościowego 20
   3.3. Wyzwania i długoterminowe priorytety rozwojowe nadzoru makroostrożnościowego 20
4. Ryzyko systemowe 22
   4.1. Monitorowanie i identyfikacja bieżących zmian ryzyka na podstawie analiz i raportów cyklicznych 22
   4.2. Analiza zagadnień dotyczących stabilności systemu finansowego 30
5. Instrumenty makroostrożnościowe 39
   5.1. Bufor zabezpieczający 39
   5.2. Antycykliczny bufor kapitałowy 40
   5.3. Bufor O-SII 42
   5.4. Bufor ryzyka systemowego 44
6. Działania makroostrożnościowe 46
   6.1. Stanowisko dotyczące ryzyka związanego z nieterminowym dostosowaniem wskaźników referencyjnych WIBOR 46
   6.2. Rekomendacja ws. luk danych dotyczących sektora nieruchomości 47
   6.3. Przegląd pakietu rekomendacji ws. restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych 48
   6.4. Opinia do projektu zmian Rekomendacji S 50
   6.5. Postępowanie administracyjne w trybie rozporządzenia MAR 52
   6.6. Przegląd podmiotów systemowo istotnych 52
   6.7. Rekomendacje misji Międzynarodowego Funduszu Walutowego (FSAP) ws. ram polityki makroostrożnościowej w Polsce 53
7. Współpraca międzynarodowa 56
   7.1. Zalecenie w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności stosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej 56

7.2. Zalecenie ERRS w sprawie identyfikacji istotnych państw trzecich 59
7.3. Zalecenie ws. luk informacyjnych 60
7.4. Zalecenie ws. wytycznych dotyczących ustalania wskaźnika bufora antycyklicznego 61
7.5. Raport ERRS ws. stanu realizacji zalecenia dotyczącego zawiązywania bufora antycyklicznego 61
7.6. Podsumowanie polityki makroostrożnościowej w Unii Europejskiej w 2019 r. 62
8. Komunikacja – krajowa i zagraniczna 64
8.1. Komunikaty po posiedzeniach KSF-M 64
8.2. Informacja roczna KSF-M 65
8.3. Strona internetowa 65
8.4. Powiadomienia skierowane do instytucji i organów UE 66
Słowniczek pojęć i skrótów 68

Słowo wstępne

Szanowni Państwo,

po raz kolejny mam przyjemność przekazać Państwu informację roczną na temat działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie zadań związanych z nadzorem makroostrożnościowym (KSF-M).

Rok 2019 oceniam pozytywnie. KSF-M nie identyfikował źródeł ryzyka, które stanowiłyby bezpośrednie zagrożenie dla stabilności finansowej w naszym kraju. Na podstawie obserwowanych wskaźników nie stwierdzono zjawiska nadmiernej akcji kredytowej i Komitet nie rekomendował Ministrowi Finansów zwiększania wskaźnika bufora antycyklicznego, który nadal pozostaje na poziomie zero procent.

Zjawiskiem, które spotkało się z reakcją Komitetu w formie wydania stanowiska było zagrożenie terminowego dostosowania kluczowego wskaźnika referencyjnego WIBOR do wymogów nowych przepisów UE. Działanie Komitetu przyczyniło się do zintensyfikowania prac po stronie podmiotów odpowiedzialnych oraz samego sektora bankowego, w efekcie czego ryzyko to zostało istotnie ograniczone.

Komitet dokonał przeglądu bufora ryzyka systemowego, w wyniku którego stwierdził m.in., że prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych zjawisk o charakterze zewnętrznym dla polskiego sytemu finansowego nie uległo obniżeniu od momentu wprowadzenia tego bufora i rekomendował Ministrowi Finansów utrzymanie jego *wskaźnika na dotychczasowym poziomie 3%. Dzięki temu krajowy system bankowy wszedł w okres związany z pandemią COVID-19 ze zakumulowanymi kapitałami, których uwolnienie w bieżącym roku daje przestrzeń do kontynuacji akcji kredytowej i absorpcji strat.*

Komitet kontynuował działania mające na celu zwiększanie przejrzystości prowadzonej polityki makroostrożnościowej. W tym kontekście dokonał przeglądu zasad realizacji polityki makroostrożnościowej wykorzystując dotychczasowe doświadczenia i przyjął dokument pt. „Strategia polityki makroostrożnościowej", w którym przedstawił podejście KSF-M do realizacji powierzonych zadań.

Z dużą satysfakcją stwierdzam, że dotychczasowe działania Komitetu przyczyniły się do tego, że polski system finansowy wszedł w trudny okres związany z pandemią w dobrej kondycji, odporny na szoki i bez znaczących nierównowag. To doświadczenie pokazało jak ważne są działania prewencyjne podejmowane w ramach polityki makroostrożnościowej.

Adam Glapiński
Prezes NBP
Przewodniczący Komitetu Stabilności Finansowej
w zakresie nadzoru makroostrożnościowego

1. Prace Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej w 2019 r.

Zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (dalej ustawa o nadzorze makroostrożnościowym)[1] Komitet Stabilności Finansowej jest organem odpowiedzialnym za nadzór makroostrożnościowy w Polsce (dalej KSF-M).

1.1. Skład Komitetu

Ustawa, powołując KSF-M, wyznaczyła ramy instytucjonalno-prawne jego funkcjonowania. KSF-M jest ciałem kolegialnym, w skład którego wchodzą przedstawiciele krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego[2]:

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

W 2019 r. w związku ze zmianami na stanowisku Ministra Finansów oraz na stanowisku prezesa Zarządu BFG, zmieniał się również skład KSF. Zmiany w składzie osobowym Komitetu w 2019 r. przedstawia Tabela 1.

Tabela 1. Skład KSF w 2019 r.

Prezes NBP	Adam Glapiński
Minister Finansów	Teresa Czerwińska (do 4.06.2019 r.) Marian Banaś (od 4.06.2019 do 30.08.2019 r.) Mateusz Morawiecki (od 30.08.2019 r. do 20.09.2019 r.)

[1] Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym weszła w życie 1 listopada 2015 r.

[2] Zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym 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 zapewnia Ministerstwo Finansów.

	Jerzy Kwieciński (od 20.09.2019 r. do 15.11.2019 r.) Tadeusz Kościński (od 15.11.2019 r.)
Przewodniczący KNF	Jacek Jastrzębski
Prezes Zarządu BFG	Zdzisław Sokal (do 5.04.2019 r.) Mirosław Panek (od 6.04.2019 r.)

1.2. Zadania Komitetu

Zadania KSF-M określone w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym obejmują:

- stosowanie instrumentów makroostrożnościowych, w tym przedstawianie stanowisk i wydawanie rekomendacji;
- identyfikowanie instytucji finansowych stwarzających istotne ryzyko systemowe;
- współpraca z Europejską Radą do spraw Ryzyka Systemowego i innymi instytucjami międzynarodowymi oraz organami nadzoru makroostrożnościowego;
- zapewnienie wymiany informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań.

Wypełniając swoje ustawowe kompetencje KSF-M analizuje zjawiska i wydarzenia występujące w gospodarce krajowej i światowej w celu identyfikacji oraz oceny ryzyka o charakterze systemowym. Wnioski z tych analiz stanowią podstawę do podjęcia działań przez Komitet w celu: (1) **zapobiegania** i ograniczania skali nierównowag w systemie finansowym, lub (2) **wzmacniania odporności** systemu finansowego na ewentualne szoki.

Komitet Stabilności Finansowej nie posiada uprawnień do wydawania powszechnie obowiązujących aktów prawnych, natomiast dysponuje narzędziami (**instrumenty KSF-M**), którymi może oddziaływać na sektor finansowy w sposób pośredni, poprzez wydawane rekomendacje oraz przedstawiane stanowiska.

Stanowiska Komitetu przedstawiane są w przypadku zidentyfikowania wysokiego poziomu ryzyka systemowego i uznania, że zachodzi konieczność poinformowania uczestników rynku o źródle tego ryzyka i potencjalnych skutkach dla systemu finansowego. Dlatego stanowiska

kierowane są do szerokiego grona adresatów, zarówno do instytucji wchodzących w skład KSF-M, jak i do podmiotów systemu finansowego. Przedstawienie stanowiska może służyć nie tylko jako instrument komunikacji, ale w założeniach powinno także skłaniać do podjęcia przez właściwe instytucje lub podmioty rynku finansowego działań korygujących, które będą sprzyjały ograniczeniu narastania zidentyfikowanego ryzyka systemowego.

Rekomendacje są wydawane w przypadku, gdy KSF-M chce wskazać na konieczność podjęcia działań służących ograniczeniu ryzyka systemowego. Adresatami rekomendacji mogą być właściwe podmioty, którymi w myśl ustawy są Narodowy Bank Polski, Minister Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny, a więc instytucje mające ustawowe kompetencje do podejmowania działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego. Rekomendacje nie są prawnie wiążące, jednak ustawa wprowadziła zasadę *zastosuj lub wyjaśnij*, zgodnie z którą adresaci są zobowiązani do poinformowania KSF-M o podjętych działaniach lub wyjaśnienia przyczyn niezastosowania się do rekomendacji[3].

KSF-M w ramach pełnionych funkcji wydaje również **opinie** w przypadkach określonych przepisami prawa, które wydawane są w sprawach zgłoszonych przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego.

1.3. Posiedzenia Komitetu i podjęte uchwały

W 2019 r. Komitet spotkał się 8 razy, w tym odbył 4 posiedzenia regularne i 4 poza przyjętym harmonogramem prac[4].

1.3.1. Posiedzenia poza harmonogramem

Posiedzenia Komitetu zorganizowane poza planem odbyły się w następujących terminach:

- 25 stycznia 2019 r. – Komitet analizował źródła ryzyka dla systemu finansowego związane z zagrożeniem terminowego dostosowania stawek referencyjnych rynku

[3] W ramach wyjaśnienia można wskazać inne podjęte działania służące ograniczeniu ryzyka, które obejmuje rekomendacja Komitetu.

[4] Zgodnie z wewnętrzną organizacją pracy Komitetu wynikającą z Regulaminu KSF posiedzenia KSF-M planowane są raz na kwartał w terminach określonych harmonogramem prac przyjętym przez Komitet.

pieniężnego do wymogów rozporządzenia BMR[5] i skierował stanowisko do administratorów tych stawek[6];

- 18 marca i 15 kwietnia 2019 r. – Komitet zadecydował o przyjęciu postanowień ws. opinii w trybie rozporządzenia MAR[7], wydawanych na wniosek KNF w postępowaniu administracyjnym;

- 22 lipca 2019 r. – Komitet analizował skutki ewentualnego orzeczenia TSUE zgodnego z opinią Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) w sprawie C-260/18 dotyczącej wykładni przepisów dyrektywy 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich[8] oraz dyskutował tryb postępowania w sprawie opinii dla KNF do nowelizowanej Rekomendacji S.

1.3.2. Posiedzenia cykliczne

Posiedzenia cykliczne Komitetu, przewidziane w rocznym harmonogramie, odbywały się raz na kwartał. Podczas każdego z tych posiedzeń stałymi omawianymi tematami były:

- ocena ryzyka systemowego w oparciu o wnioski z ankiety[9], w której uczestniczą instytucje reprezentowane w Komitecie,
- analiza sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych (kontynuowana od 2017 r.),
- uchwała w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego (*countercyclical capital buffer*, CCB) oraz przekazania ERRS wymaganych informacji,
- informacja dotycząca prac Stałej Grupy Roboczej,
- przegląd spraw europejskich w zakresie polityki makroostrożnościowej,
- monitorowanie realizacji rekomendacji wydanych przez Komitet.

[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniające dyrektywy 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 596/2014 (Dz. Urz. UE L171 z 2016 r.).

[6] Uchwała Nr 26/2019 KSF z 25 stycznia 2019 r. ws. stanowiska dotyczącego ryzyka związanego z nieterminowym dostosowaniem stawek referencyjnych WIBOR.

[7] Art. 17 ust. 6 rozporządzenia MAR - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylającego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE.

[8] Wyrok TSUE z dnia 3 października 2019 r. w sprawie C-260/18 Dziubak przeciwko Raiffeisen Bank International AG.

[9] Opis ankiety oceny ryzyka systemowego oraz metodyki oceny i identyfikacji ryzyka systemowego przedstawiono w rozdziale 4. Ryzyko Systemowe – monitorowanie i identyfikacja.

W każdym kwartale 2019 r. Komitet zalecał utrzymywanie wskaźnika bufora antycyklicznego na niezmienionym poziomie 0%[10]. Minister Finansów przyjmował rekomendację Komitetu, deklarując brak potrzeby podejmowania działań legislacyjnych w tej sprawie.

Po każdym cyklicznym posiedzeniu KSF-M na stronie internetowej NBP, w zakładce „Nadzór makroostrożnościowy", publikowane były uchwały dotyczące CCB wraz z uzasadnieniem, oraz informacje o[11]:

- wysokości obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego,
- wartości odniesienia dotyczącej wskaźnika bufora antycyklicznego,
- wskaźniku kredytów do PKB,
- wskaźniku odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do PKB.

Niezwłocznie po każdym posiedzeniu Komitetu Narodowy Bank Polski, działając z upoważnienia KSF-M, informował ERRS o wysokości obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazywał pozostałe wymagane informacje z nim związane.

W 2019 r. Komitet kontynuował **analizy sytuacji na rynku mieszkaniowym**. Sytuacja na rynku nieruchomości w Polsce w 2019 r. nie stwarzała bezpośredniego ryzyka dla stabilności systemu finansowego, jednak Komitet uznał za konieczne kontynuowanie systematycznego monitorowania tego segmentu rynku z uwagi na wysoką aktywność uczestników tego rynku.

Poza stałymi punktami porządku posiedzeń Komitet zajmował się innymi tematami, wśród których najważniejsze przedstawiono poniżej.

W I kwartale, na posiedzeniu 29 marca 2019 r., Komitet przyjął propozycję sposobu realizacji Rekomendacji KSF z 13 stycznia 2017 r. skierowanej do Ministra Finansów w sprawie zwiększenia minimalnej wartości parametru straty z tytułu niewykonania zobowiązania (*loss given default, LGD).* Zapoznał się z materiałem NBP pt. *Model funkcjonowania bankowości spółdzielczej w Polsce – w kierunku pożądanych zmian* oraz z informacją o pierwszym etapie prac związanych z przeglądem *Podmiotów systemowo istotnych* (PSI).

[10]Bufor antycykliczny na poziomie 0% wprowadzono ustawą o nadzorze makroostrożnościowym.
[11] Zgodnie z wymogami art. 25 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

Na tym samym posiedzeniu Komitet zapoznał się z informacją otrzymaną z GPW Benchmark SA w odpowiedzi na wydane stanowisko KSF[12], dotyczącą postępu prac nad implementacją rozporządzenia BMR w zakresie dostosowywania stawek referencyjnych do nowych wymogów regulacyjnych UE. Komitetowi przedstawiono syntetyczną informację o zmianach w dyrektywie CRD V oraz rozporządzeniu CRR II, odnoszących się do instrumentów polityki makroostrożnościowej.

W II kwartale, na posiedzeniu 7 czerwca 2019 r., Komitet zapoznał się z cyklicznie prezentowanymi przez NBP dokumentami - *Raportem o stabilności systemu finansowego – czerwiec 2019 r.* oraz *Raportem o stanie równowagi polskiej gospodarki*. Przyjął też dokument *Strategia polityki makroostrożnościowej,* w którym określił swoje podejście do realizacji zadań w zakresie nadzoru makroostrożnościowego.

Na posiedzeniu przyjęta została również roczna *Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2018 r.*, którą Przewodniczący KSF-M przekazuje Sejmowi RP. W zakresie realizacji zaleceń Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) Komitet podjął decyzję o nieodwzajemnianiu instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego w Szwecji[13] oraz zapoznał się z monitorowaniem ekspozycji estońskich w związku z obowiązującym w UE mechanizmem odwzajemniania (*reciprocity*).
Komitet nadal nie zidentyfikował istotnych państw trzecich na potrzeby uznawania i ustalania bufora antycyklicznego dla polskiego systemu bankowego (zgodnie z zaleceniem ERRS/2015/1), o czym poinformowano ERRS. Ponadto Komitet przyjął informację, że Polska zrealizowała każde z zaleceń cząstkowych zalecenia ERRS w sprawie wytycznych dotyczących ustalania wskaźników bufora antycyklicznego (ERRS/2014/1).

W III kwartale, na posiedzeniu 23 września 2019 r., omówione zostały wnioski z analizy oferowanych za pośrednictwem banków ubezpieczeń kredytów mieszkaniowych. W wyniku dyskusji Komitet uznał za wskazane zasygnalizowanie problemu opłat pobieranych przez banki Radzie Edukacji Finansowej.

KSF-M, działając na podstawie art. 39 i 46 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, na wniosek KNF wydał opinie w sprawie identyfikacji innych instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII) oraz nałożeniu bufora dla tych instytucji. Ponadto Komitet uznał, że

[12] Uchwała Nr 26/2019 KSF z 25 stycznia 2019 r. ws. stanowiska dotyczącego ryzyka związanego z nieterminowym dostosowaniem stawek referencyjnych WIBOR.

[13] Więcej w rozdziale 7.1.

metodyka identyfikacji O-SII wymaga przeglądu, w szczególności z uwagi na zmiany dotyczące ustalania buforów O-SII wprowadzone znowelizowaną dyrektywą CRD V.

Komitet omówił postępy w realizacji reformy wskaźników referencyjnych WIBOR i WIBID. Ocenił, że ryzyko dla krajowego systemu finansowego związane z zagrożeniem terminowego dostosowania kluczowego wskaźnika referencyjnego WIBOR do wymogów rozporządzenia BMR istotnie zmalało za sprawą uzgodnienia w UE przedłużenia terminu na dostosowanie oraz zintensyfikowanie przygotowań przez spółkę GPW Benchmark SA.

Komitetowi przedstawiony został raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) dotyczący ram polityki makroostrożnościowej w Polsce stanowiący podsumowanie misji MFW przeprowadzonej w latach 2017-18 w ramach programu *Financial Sector Assessment Program* (FSAP). MFW pozytywnie ocenił prowadzenie polityki makroostrożnościowej w Polsce oraz sformułował rekomendacje w celu dalszego jej wzmocnienia.

KSF-M potwierdził brak przesłanek uznawania belgijskiego instrumentu makroostrożnościowego[14], o czym poinformowano ERRS.

Komitet ocenił ekspozycje zagraniczne polskiego sektora bankowego, uznając że działalność zagraniczna polskich banków jest ograniczona i skupiona głównie w krajach strefy euro. Członkowie Komitetu przeanalizowali dokument UKNF nt. potencjalnego wpływu zmian otoczenia prawnego na portfel kredytów walutowych banków w kontekście spodziewanego wyroku TSUE w sprawie umów o kredyt frankowy.

W IV kwartale, na posiedzeniu 13 grudnia 2019 r., zaprezentowano wnioski z *Raportu o stabilności systemu finansowego – grudzień 2019 r*.

Realizując założenia przyjętej w czerwcu 2019 r. *Strategii polityki makroostrożnościowej*, Komitet zapoznał się z wnioskami z *Raportu o nadzorze systemowym nad systemem płatniczym w 2018 r.* przygotowanym przez NBP.

Komitet Stabilności Finansowej, wykonując postanowienia ustawy[15], dokonał przeglądu i oceny adekwatności dotychczas obowiązującego bufora ryzyka systemowego. W efekcie przeprowadzonej oceny Komitet jednomyślnie przyjął uchwałę, w której zarekomendował Ministrowi Finansów utrzymanie wskaźnika bufora ryzyka systemowego na dotychczasowym poziomie i na dotychczas obowiązujących zasadach.

[14]Więcej w rozdziale 7.1.

[15] Zgodnie z art. 50 ust. 7 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym Minister Finansów co najmniej raz na dwa lata ocenia adekwatność bufora ryzyka systemowego, biorąc pod uwagę rekomendację KSF-M.

Komitet został poinformowany przez przedstawicieli GPW SA i GPW Benchmark SA o stanie zaawansowania prac w zakresie dostosowania wskaźników referencyjnych do przepisów rozporządzenia BMR, w szczególności o złożeniu przez GPW Benchmark SA wniosku do Komisji Nadzoru Finansowego o udzielenie zezwolenia na pełnienie funkcji administratora w zakresie wskaźników referencyjnych WIBID i WIBOR.

Komitet zapoznał się z podejściem podmiotów badających sprawozdania finansowe banków do kwestii szacowania ryzyka związanego z wyrokami TSUE w sprawie C-260/18 dotyczącej nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich oraz C-383/18 dotyczącej prawa konsumenta do obniżki całkowitego kosztu kredytu w przypadku wcześniejszej jego spłaty. Ponadto przyjął harmonogram prac na rok 2020.

Tabela 2. Uchwały Komitetu Stabilności Finansowej podjęte w 2019 r.

Uchwała nr	Tytuł uchwały
Posiedzenie XVII - 25 I 2019	
26/2019	w sprawie stanowiska dotyczącego ryzyka związanego z nieterminowym dostosowaniem stawek referencyjnych WIBOR
Posiedzenie XIX – 29 III 2019	
27/2019	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego
Posiedzenie XXI – 7 VI 2019	
28/2018	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego
29/2019	w sprawie przyjęcia strategii polityki makroostrożnościowej
Posiedzenie XXIII – 23 IX 2019	
30/2019	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego
Tryb obiegowy – 17 X 2019	
31/2019	w sprawie opinii do projektu nowelizacji Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie

Posiedzenie XXIV – 13 XII 2019	
32/2019	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego
33/2019	zmieniająca uchwałę w sprawie rekomendacji dla Narodowego Banku Polskiego dotyczącej zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości
34/2019	w sprawie wysokości wskaźnika bufora ryzyka systemowego

Źródło: Opracowanie NBP.

1.4. Stała Grupa Robocza

Stała Grupa Robocza (SGR) - grupa ekspercka powołana przez Komitet Stabilności Finansowej w 2016 r. - składa się z dziewięciu stałych członków – przedstawicieli instytucji reprezentowanych w KSF. Po dwóch przedstawicieli reprezentuje Ministerstwo Finansów, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny, natomiast trzech (w tym jeden pełniący funkcję Przewodniczącego SGR) działa z ramienia Narodowego Banku Polskiego. Grupa KSF-M stanowi bezpośrednie zaplecze eksperckie i analityczne dla Komitetu.

Na forum SGR dokonuje się wymiany informacji i opinii na poziomie roboczym oraz wypracowuje materiały i dokumenty analityczne służące podejmowaniu decyzji przez KSF-M. KSF-M zleca Grupie zadania wynikające z obserwowanych przez Komitet zjawisk w obszarze stabilności finansowej oraz ryzyka systemowego. Kolegialna formuła SGR umożliwia sprawną i bezpośrednią wymianę informacji, a także sprzyja współpracy i zaangażowaniu wszystkich instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w obszarze polityki makroostrożnościowej już na wczesnym etapie prac nad poszczególnymi projektami.

W harmonogramie prac SGR są zawsze co najmniej cztery spotkania poprzedzające standardowe, kwartalne posiedzenia KSF-M. W 2019 r. Stała Grupa Robocza spotykała się dziesięć razy, z czego standardowych spotkań - poprzedzających kwartalne posiedzenia KSF-M – było sześć. Pozostałe cztery spotkania poświęcone były dodatkowym tematom zleconym przez Komitet.

2. Rola Narodowego Banku Polskiego

Nadzór makroostrożnościowy w Polsce opiera się na założeniu ścisłej współpracy instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. NBP pełni szczególną rolę w prowadzeniu polityki makroostrożnościowej. Prezes NBP jest przewodniczącym Komitetu i dysponuje głosem rozstrzygającym. Prezes NBP reprezentuje również polski organ nadzoru makroostrożnościowego na zewnątrz. NBP powierzono również zadanie zapewnienia obsługi KSF-M w dwóch obszarach: (1) analityczno-badawczym oraz (2) administracyjno-organizacyjnym. Przyznanie takiej roli NBP stanowi odpowiedź na rekomendację organów i instytucji międzynarodowych[16], aby ważną rolę w sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego odgrywały banki centralne. Wynika to również z długoletniego zaangażowania i doświadczenia NBP w prowadzeniu analiz systemu finansowego i jego związków z realną sferą gospodarki.

Kluczowymi dokumentami, które NBP udostępnia Komitetowi jest *Raport o stabilności systemu finansowego* (publikowany dwa razy w roku) oraz *Raport o stanie równowagi polskiej gospodarki* (przygotowywany raz w roku)[17]. Komitet ma również zapewniony dostęp do wyników badań, analiz, opracowań oraz innych dokumentów przygotowywanych w NBP i mogących mieć wpływ na ocenę ryzyka systemowego, a tym samym na prowadzoną politykę makroostrożnościową.

Narodowy Bank Polski organizuje prace Komitetu, tj. zapewnia obsługę prawną, koordynuje przepływ informacji oraz materiałów, a także zaplecze techniczne. Takie same funkcje Narodowy Bank Polski spełnia wobec Stałej Grupy Roboczej, powołanej przez Komitet Stabilności Finansowej.

NBP odpowiada także za realizację polityki komunikacyjnej Komitetu, która w szczególności ma na celu informowanie uczestników systemu finansowego o zidentyfikowanych zagrożeniach dla stabilności finansowej, wyjaśnianie podjętych decyzji oraz szerzenie wiedzy na temat nadzoru makroostrożnościowego i jego znaczenia. NBP prowadzi stronę internetową KSF-M w swoim serwisie informacyjnym. NBP wypełnia również, powierzone mu przez Komitet, obowiązki informacyjne związane z nadzorem makroostrożnościowym względem innych instytucji i organów Unii Europejskiej.

[16] W tym ERRS i MFW.
[17] art. 30a ustawy o Narodowym Banku Polskim.

3. Strategia polityki makroostrożnościowej KSF-M

W 2019 r. Komitet Stabilności Finansowej dokonał przeglądu zasad funkcjonowania oraz warunków realizacji polityki makroostrożnościowej w kontekście dotychczasowych doświadczeń, a także uwarunkowania polskiego systemu finansowego.

W czerwcu została przyjęta *Strategia polityki makroostrożnościowej*[18] *(*dalej *Strategia)*, w której przedstawione zostało podejście Komitetu do realizacji powierzonych mu zadań ustawowych w zakresie nadzoru makroostrożnościowego. W dokumencie określono najważniejsze elementy polityki makroostrożnościowej – jej misję, główne zasady realizacji, priorytety oraz kluczowe elementy jej prowadzenia. Intencją Komitetu było wyjaśnienie sposobu, w jaki KSF-M – na podstawie zdobytych doświadczeń – zamierza w kolejnych latach realizować wyznaczone zadania.

3.1. Podstawowe zasady nadzoru makroostrożnościowego

Misją polityki makroostrożnościowej sformułowaną w *Strategii* jest **działanie na rzecz utrzymania stabilności systemu finansowego**[19] **poprzez ograniczanie ryzyka systemowego** i wspieranie w ten sposób długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego. **Ryzykiem systemowym jest możliwość wystąpienia zaburzenia, które poważnie zakłóca działanie systemu finansowego i gospodarki jako całości.**

Polityka makroostrożnościowa jest realizowana poprzez regularną i cykliczną identyfikację, ocenę i monitoring ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu oraz podejmowanie działań na rzecz wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych.

KSF-M podejmuje działania na wczesnym etapie rozwoju zjawisk zagrażających stabilności systemu finansowego (etap prewencji). Natomiast poza jego kompetencjami pozostają działania na etapie zarządzania sytuacją kryzysową w systemie finansowym[20].

[18] http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/publikacje/strategia-polityki-makroostroznosciowej.pdf
[19] Pojęcie stabilności systemu finansowego jest tożsame z pojęciem stabilności finansowej.
[20] Kompetencje w tym zakresie przyznane zostały Komitetowi Stabilności Finansowej wykonującemu zadania w zakresie zarządzania kryzysowego (KSF-K).

Rysunek 1. Schemat działań makroostrożnościowych

Źródło: *Strategia polityki makroostrożnościowej*, Komitet Stabilności Finansowej, 2019.

W ramach swoich kompetencji Komitet podejmuje działania niezbędne dla utrzymania stabilności systemu finansowego jako całości lub jego kluczowych części. Pojedyncze instytucje nie są przedmiotem polityki makroostrożnościowej i działań KSF-M, chyba że z powodów strukturalnych (np. wielkości, rodzaju pełnionych funkcji, powiązań finansowych) mogą stanowić źródło ryzyka systemowego.

Komitet przyjął, że przeciwdziałanie materializacji ryzyka systemowego może odbywać się dwutorowo, poprzez:

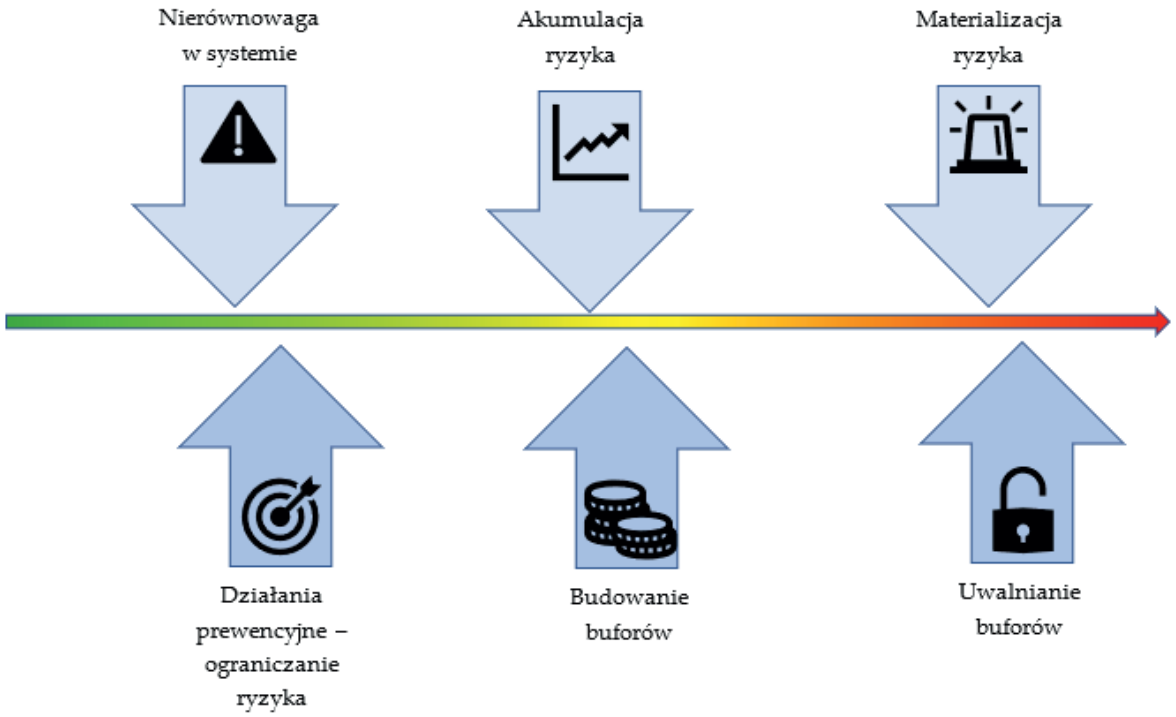
(i) działania na rzecz **ograniczenia** narastania i kumulowania nadmiernych **nierównowag** w systemie finansowym oraz

(ii) **wzmacnianie odporności** systemu finansowego.

W ocenie Komitetu deklarowane podejście - poprzez wykorzystanie powyższych działań - z jednej strony zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu finansowego, natomiast z drugiej ogranicza skalę negatywnych skutków kryzysu w przypadku jego wystąpienia. Przyjęto, że sposób ograniczania ryzyka systemowego będzie zależał od fazy akumulacji ryzyka systemowego. Na wczesnym etapie, gdy zidentyfikowane nierównowagi nie zagrażają istotnie stabilności finansowej, Komitet będzie dążył do zahamowania ich narastania, wykorzystując przede wszystkim działania ograniczające procesy prowadzące do wzrostu

nierównowag. W przypadku znacznej akumulacji ryzyka, jako właściwy sposób postępowania założono budowanie odpowiednich buforów kapitałowych, zwiększających odporność. Z kolei na dalszym etapie, w fazie materializacji ryzyka systemowego, należy uwolnić zgromadzone wcześniej bufory. Wykorzystanie tych kapitałów umożliwi utrzymanie w warunkach kryzysu dostępu gospodarki do usług finansowych (kredytu) oraz wpłynie na zmniejszenie skali kryzysu (patrz Rysunek 2).

Rysunek 1. Schemat działań KSF-M



Źródło: Opracowanie NBP.

Jako punkt odniesienia dla prowadzonych przez siebie analiz Komitet przyjął wymiary ryzyka systemowego, które odpowiadają celom pośrednim nadzoru makroostrożnościowego zaproponowanym przez ERRS[21].

[21] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej (ERRS/2013/1).

Tabela 3. Wymiary ryzyka systemowego

Wymiar ryzyka	Opis
Ryzyko wynikające z nadmiernego wzrostu lub wielkości zadłużenia lub dźwigni finansowej	**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.
Ryzyko wynikające z nadmiernego niedopasowania aktywów i pasywów lub ryzyka niepłynności rynków finansowych	**Ryzyko niestabilnych modeli finansowania** wynikające ze struktury i źródeł finansowania oraz nadmiernego kosztu finansowania. **Ryzyko płynności** jako konsekwencja nadmiernego niedopasowania terminów zapadalności aktywów i pasywów (jak również operacji pozabilansowych) lub stopnia ich płynności. **Ryzyko niepłynności rynków finansowych** jako konsekwencja m.in. urzeczywistnienia dwóch ww. kategorii ryzyka oraz zmian strukturalnych na rynkach finansowych.
Ryzyko wynikające z nadmiernych koncentracji ekspozycji i 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).
Ryzyko wynikające z nieadekwatnych zachęt	**Podejmowanie nadmiernego ryzyka przez zarządzających** (zarządy, właściciele) **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.
Ryzyko wynikające z niewystarczającej 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.

Źródło: *Strategia polityki makroostrożnościowej*, Komitet Stabilności Finansowej, 2019.

3.2. Priorytety strategiczne nadzoru makroostrożnościowego

Priorytety, które zostały określone w *Strategii polityki makroostrożnościowej*, definiują działania, które Komitet uznaje za kluczowe dla realizacji jego misji i podstawowego celu, czyli utrzymaniu stabilności finansowej w Polsce.

Komitet przyjął, że będzie przede wszystkim dążył do zapewniania odpowiedniego poziomu **odporności systemu finansowego** na szoki. Przy czym nie oznacza to rezygnacji z aktywnego przeciwdziałania narastaniu nierównowag finansowych (boomów kredytowych, baniek spekulacyjnych) lub innych zjawisk kreujących ryzyko systemowe. Działania Komitetu będą się koncentrowały na **odporności systemu bankowego**, ponieważ sektor ten ma największy udział (ponad 70%) w aktywach systemu finansowego i potencjał generowania ryzyka systemowego.

W *Strategii* KSF-M uwzględnił również wymiar ryzyka systemowego związany ze stabilnością instytucji infrastruktury finansowej: płatniczej, rozliczeniowej, rozrachunkowej i pośredniczącej. Ze względu na obowiązujący podział kompetencji[22]. Komitet będzie zapoznawał się z prowadzonymi działaniami nadzorczymi zapewniającymi ciągłość świadczenia usług i odporność infrastruktury finansowej.

3.3. Wyzwania i długoterminowe priorytety rozwojowe nadzoru makroostrożnościowego

KSF-M, gromadząc doświadczenia oraz rozwijając analizy i badania w zakresie ryzyka systemowego, dostrzega potrzebę ich dalszego pogłębiania oraz długofalowego rozwoju szeregu aspektów polityki makroostrożnościowej. W 2019 r. w przyjętej *Strategii* Komitet sformułował następujące długofalowe priorytety rozwojowe polityki makroostrożnościowej:

- zwiększenie zdolności do identyfikacji, pomiaru i oceny ryzyka systemowego poprzez: (i) poszerzenie dostępu do danych umożliwiających analizowanie rozkładu ryzyka, w szczególności w obszarze oceny ryzyka kredytowego, rynku nieruchomości, zadłużenia gospodarstw domowych, oraz (ii) rozwój modeli służących do analizy ryzyka systemowego, w szczególności tych o charakterze prognostycznym, i analizy efektu zarażania.

[22] Podmioty infrastruktury finansowej są nadzorowane w Polsce z jednej strony przez nadzór mikroostrożnościowy (KNF), a z drugiej przez nadzór systemowy (NBP).

- zwiększenie zdolności skutecznego ograniczenia ryzyka systemowego poprzez rozwój modeli służących do kalibracji i analizy wpływu instrumentów makroostrożnościowych na system finansowy i gospodarkę oraz interakcji pomiędzy różnymi instrumentami.

- rozwijanie metod analizy pozwalających na ocenę wpływu zmian strukturalnych w systemie finansowym i jego otoczeniu na ryzyko systemowe; czynnikami inicjującymi te zmiany mogą być w szczególności takie zjawiska i procesy o charakterze długookresowym, jak np. innowacje technologiczne i finansowe oraz zmiany klimatyczne.

- wypracowanie podejścia Komitetu w odniesieniu do wzajemnego oddziaływania i relacji polityki makroostrożnościowej z innymi politykami gospodarczymi, w szczególności nadzorem mikroostrożnościowym, polityką pieniężną i fiskalną oraz polityką konkurencji i ochrony konsumenta.

- rozwój i wypracowanie nowych sposobów komunikacji Komitetu z otoczeniem w celu wpływania na lepsze rozumienie ryzyka systemowego i działań podejmowanych przez Komitet przez polityków, opinię publiczną i ogół społeczeństwa.

4. Ryzyko systemowe

4.1. Monitorowanie i identyfikacja bieżących zmian ryzyka na podstawie analiz i raportów cyklicznych

4.1.1. Ankieta oceny ryzyka systemowego

Monitorowanie ryzyka systemowego przez Komitet odbywa się regularnie. W procesie biorą udział wszystkie instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego reprezentowane w KSF poprzez cykliczne dostarczanie ocen zmian ryzyka w systemie finansowym. Indywidualne oceny ryzyka systemowego podlegają wspólnej analizie - są koordynowane oraz konfrontowane na forum KSF.

Narzędziem wykorzystywanym jako podstawa do debaty na temat ryzyka systemowego jest ankieta *Ocena ryzyka systemowego przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego,* przygotowywana i opracowana przez NBP. Jej celem jest zebranie opinii instytucji reprezentowanych w KSF na temat źródeł ryzyka systemowego w polskim systemie finansowym lub jego otoczeniu. Uczestnicy oceniają dotychczas zidentyfikowane źródła ryzyka oraz wskazują nowe źródła ryzyka. Ankieta dotyczy trzech podstawowych elementów:

- opis ryzyka (brane są pod uwagę słabe punkty definiujące zidentyfikowane źródło ryzyka wraz z jakościową oceną czynników wyzwalających oraz potencjalnych czynników wzmacniających i osłabiających ryzyko)
- ocena bieżącego charakteru opisywanego źródła ryzyka (wymiar ryzyka, horyzont czasowy, natężenie ryzyka oraz jego zmiana)
- oraz proponowane działania makroostrożnościowe.[23]

Identyfikacja i ocena ryzyka

Proces identyfikacji źródeł ryzyka systemowego rozpoczyna się od identyfikacji ***słabych punktów*** w systemie finansowym. W dalszej kolejności przyporządkowuje się słabym punktom ***czynniki wyzwalające,*** czyli potencjalne zdarzenia, które mogą doprowadzić do materializacji ryzyka związanego z określonym słabym punktem. W tym kontekście analizuje się także istnienie potencjalnych powiązań między podmiotami w systemie finansowym oraz

[23] Konstrukcja ankiety została szczegółowo opisana w Ramce 1 w *Informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2016 r.*

ocenia się ich zdolność do absorbowania szoków. Ten etap pozwala na wskazanie potencjalnych ***czynników wzmacniających*** oraz ***osłabiających*** ryzyko generowane przez dany słaby punkt[24].

Identyfikacja ryzyka systemowego odbywa się w odniesieniu do pięciu podstawowych wymiarów ryzyka systemowego, które odpowiadają celom pośrednim polityki makroostrożnościowej (patrz Tabela 3).

Dla celów polityki makroostrożnościowej kluczowe jest określenie, które ze zidentyfikowanych źródeł ryzyka mają znaczenie systemowe. W tym celu bierze się pod uwagę:

- ocenę skutków dla systemu finansowego oraz gospodarki,
- ocenę prawdopodobieństwa materializacji.

Wyniki analiz – ocena ryzyka w 2019 r.

W 2019 r. Komitet monitorował źródła ryzyka zidentyfikowane w poprzednich latach, ale także wskazywał nowe słabe punkty w polskim systemie finansowym. W trakcie roku zmieniała się hierarchia i natężenie źródeł ryzyka ze względu na zmiany zachodzące w systemie finansowym i jego otoczeniu. W pierwszych dwóch kwartałach roku najważniejszym źródłem ryzyka pozostawał **portfel walutowych kredytów mieszkaniowych**. Portfel tych kredytów od początku nie generował istotnego ryzyka systemowego z ekonomicznego punktu widzenia. Ryzyko systemowe było natomiast wiązane ze skutkami potencjalnych rozwiązań prawnych, jakie były postulowane w debacie publicznej (np. obowiązkowe przewalutowanie po kursie istotnie różnym od rynkowego). W ciągu całego 2019 r. ryzyko to obniżało się ze względu na systematyczny spadek wartości portfela kredytów walutowych w wyniku dokonywanych spłat. Natomiast Komitet uznał, że zmienił się charakter tego ryzyka ze względu na nowe potencjalne czynniki wyzwalające. Po wydaniu orzeczenia TSUE z 3 października 2019 r. w sprawie C-260/18 Komitet uznał portfel walutowych kredytów mieszkaniowych za generujący ryzyko systemowe przede wszystkim z uwagi na ryzyko prawne dotyczące możliwych pozwów kredytobiorców, co do kształtu umów kredytowych.[25]

W III kwartale 2019 r. Komitet dokonał zmian w hierarchii źródeł ryzyka (słabych punktów) uznając, że **ryzyko związane z trudną sytuacją finansową niektórych instytucji i sektorów instytucji kredytowych**, w kontekście potencjalnych obciążeń dla systemu gwarantowania depozytów, stało się najistotniejszym źródłem ryzyka w polskim systemie finansowym. Na

[24] Opis siatki pojęciowej stosowanej w identyfikacji i ocenie ryzyka systemowego został opisany w *Informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r.*, rozdział 4.
[25] Analizy Komitetu dotyczące wyroku TSUE w tej sprawie są opisane w rozdziale 4.2.2.

drugie miejsce przesunęło się ryzyko związane z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych. W opinii Komitetu pod koniec roku zaczęło się **obniżać ryzyko niedostosowania w terminie kluczowego wskaźnika referencyjnego WIBOR do przepisów rozporządzenia BMR**.[26] Natomiast dostrzeżono **symptomy narastania ryzyka w obszarze obniżonej zyskowności banków, czyli ograniczonej możliwości wewnętrznego generowania kapitału i pozyskania kapitału z zewnątrz**, co skutkuje potencjalnie zmniejszoną odpornością banków na szoki makroekonomiczne.

W IV kwartale 2019 r. Komitet uznał, że ryzyko związane z sytuacją na rynku nieruchomości komercyjnych, jako niemające od kilku kwartałów charakteru systemowego, należy usunąć z listy źródeł ryzyka w polskim systemie finansowym. Pomimo tego w dalszym ciągu Komitet monitoruje zarówno rynek nieruchomości mieszkaniowych, jak i rynek nieruchomości komercyjnych. Komitet odnotował spadek ryzyka niedostosowania w terminie kluczowego wskaźnika referencyjnego WIBOR do wymogów BMR w związku ze złożeniem przez GPW Benchmark SA wniosku o udzielenie zezwolenia na pełnienie funkcji administratora dla tego wskaźnika.

Wśród innych źródeł ryzyka w polskim systemie finansowym w 2019 r., poza wymiennymi powyżej, Komitet wskazał na:

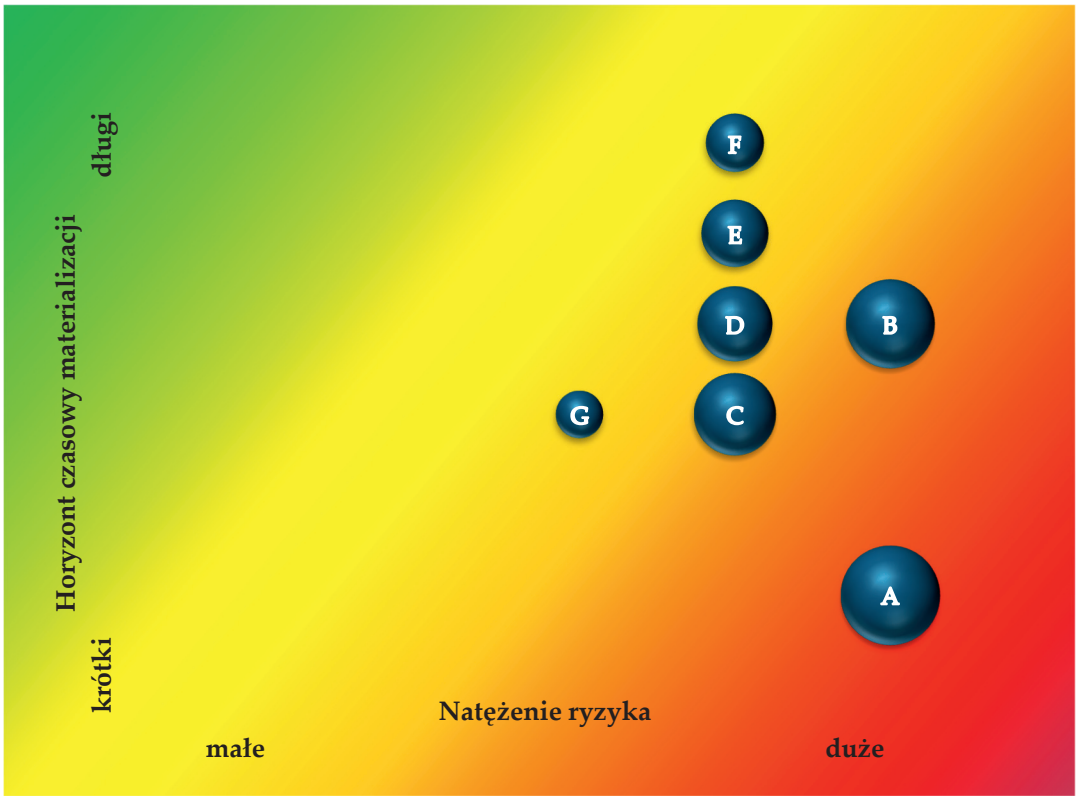
- **portfel złotowych kredytów mieszkaniowych w kontekście polityki kredytowej banków i historycznie niskiego poziomu stóp procentowych** - w warunkach niskich i stabilnych stóp procentowych zarówno kredytobiorcy, jak i kredytodawcy mogą nie zakładać możliwości wzrostu stóp procentowych w przyszłości. W efekcie niektórzy kredytobiorcy mogą nie dysponować odpowiednimi buforami dochodowymi, a w sytuacji wzrostu stóp procentowych ich zdolność do obsługi kredytów może ulec pogorszeniu;
- **wysokokwotowe kredyty konsumpcyjne** - znaczny poziom zadłużenia gospodarstw domowych kredytem konsumpcyjnym (od 2014 r. Polska znajduje się wśród krajów UE o najwyższym poziomie zadłużenia kredytami konsumpcyjnymi w relacji do kredytów ogółem i do PKB) oraz zmiana charakterystyki tych kredytów (wydłużenie terminu zapadalności - powyżej 5 lat oraz wysokości kredytu) może wpływać na poziom ryzyka całego portfela, ponieważ jakość kredytów wysokokwotowych jest nieco niższa niż innych kategorii kredytów;

- **możliwości dynamicznego wzrostu cen na rynku nieruchomości mieszkaniowych** - szczególnie na rynku pierwotnym (wysoka aktywność rynkowa, malejąca relacja

[26] Szerzej nt. prac Komitetu związanych z kwestią zagrożenia terminowego dostosowania stawki referencyjnej WIBOR do Rozporządzenia BMR w rozdziale 4.2.1.

ilości mieszkań w ofercie do ilości sprzedawanych mieszkań, rosnący udział mieszkań na wczesnym etapie budowy w ofercie), może dojść do dynamicznego wzrostu cen na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Czynnikiem wzrostu może być w szczególności pojawienie się popytu spekulacyjnego w kontekście utrzymujących się historycznie niskich stóp procentowych, stabilnego popytu fundamentalnego (deficyt mieszkań w części największych miast) oraz ograniczeń po stronie podaży nieruchomości.

Rysunek 2. Mapa syntetycznej oceny ryzyka w IV kwartale 2019 r.



[A] Trudna sytuacja finansowa niektórych instytucji/sektorów instytucji kredytowych
[B] Portfel walutowych kredytów mieszkaniowych
[C] Obniżona zyskowność banków
[D] Zagrożenie terminowego dostosowania kluczowego wskaźnika referencyjnego WIBOR
[E] Znaczny poziom zadłużenia gospodarstw domowych kredytem konsumpcyjnym
[F] Portfel złotowych kredytów mieszkaniowych o zmiennej stopie procentowej w warunkach niskich stóp procentowych
[G] Możliwość dynamicznego wzrostu cen na rynku nieruchomości mieszkaniowych

Wielkość poszczególnych punktów odnosi się do istotności danego słabego punktu w hierarchii źródeł ryzyka.

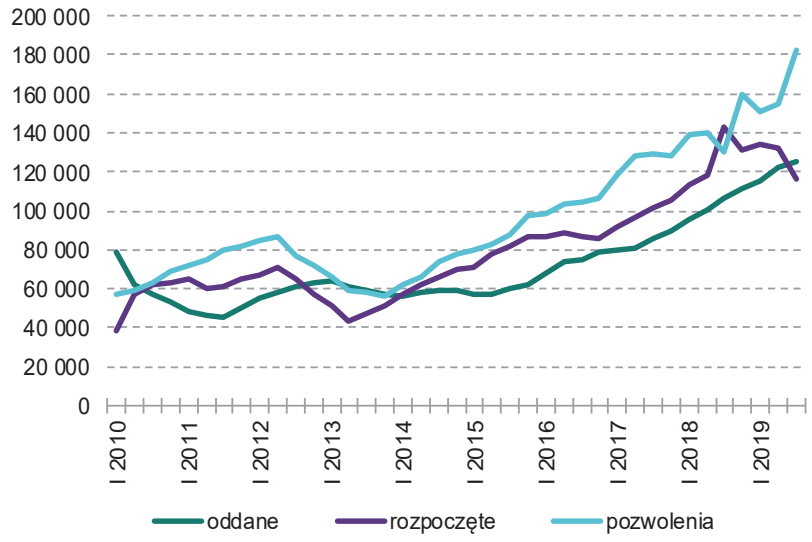
Źródło: Opracowanie NBP na podstawie wyników ankiety *Ocena ryzyka systemowego przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego w IV kw. 2019 r.*

Sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych i dynamika kredytów

W 2019 r. Komitet kontynuował monitorowanie sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych z perspektywy makroostrożnościowej. Analizą objęte były zarówno tendencje popytowe i podażowe na tym rynku (sfera realna), jak i dynamika kredytów mieszkaniowych udzielanych przez banki (sfera finansowa).

W ciągu całego roku – podobnie jak w 2018 r. – rynek nieruchomości mieszkaniowych cechował się wysoką aktywnością. Obserwowany duży popyt na mieszkania był wynikiem czynników koniunkturalnych i strukturalnych (m.in. niedoboru mieszkań, szybko rosnących dochodów, spadku bezrobocia, niskiego kosztu kredytu). Wzrostowi popytu sprzyjało zwiększenie akcji kredytowej na kredyty mieszkaniowe dla gospodarstw domowych.

Wykres 1. Mieszkania przeznaczone na sprzedaż i wynajem



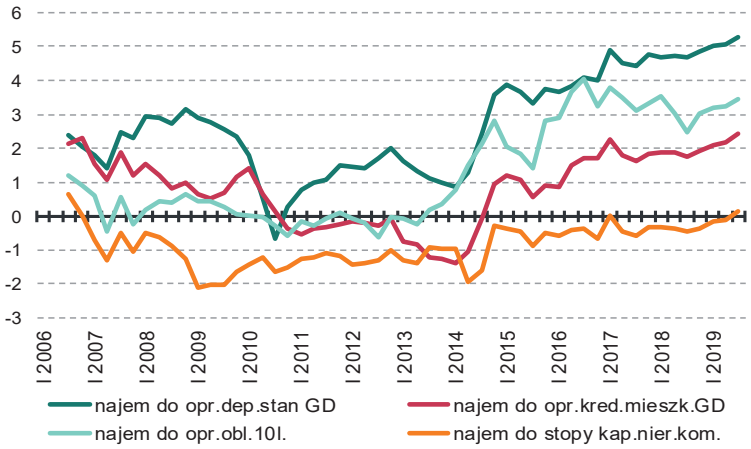
Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych GUS.

Choć popyt kształtowany był głównie przez nabywców mieszkań zaspokajających własne potrzeby, to – utrzymująca się od 2017 r. – relatywnie wysoka stopa zwrotu z najmu mieszkań generowała również popyt inwestycyjny na tym rynku. Popyt spekulacyjny nie występował na znaczącą skalę.

Popyt na rynku nieruchomości mieszkaniowych determinował wysoką produkcję budowlano-montażową, w efekcie której szybko rosły ceny gruntów oraz koszty budowy.

Wpływało to na pojawienie się m.in. utrudnień z dostępnością pracowników firm budowlanych oraz niektórych materiałów. W rezultacie dynamika cen transakcyjnych mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym w IV kwartale 2019 r. przyspieszyła.

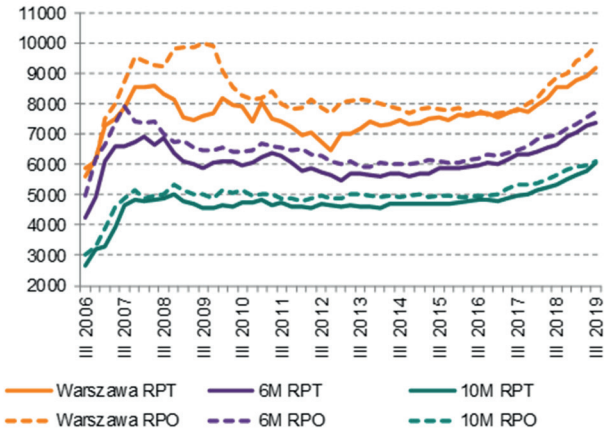
Wykres 2. Opłacalność wynajmu mieszkania długookresowo wobec alternatywnych inwestycji gospodarstw domowych (różnice stóp procentowych)

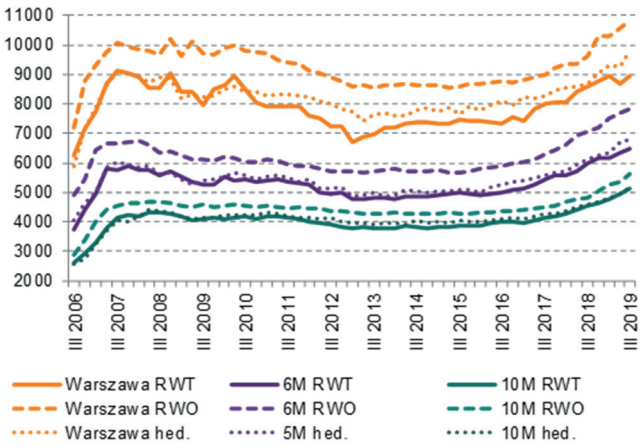


Analiza nie uwzględnia wysokich kosztów transakcyjnych na rynku mieszkaniowym oraz potencjalnie długiego czasu wychodzenia z takiej inwestycji.

Źródło: Obliczenia NBP na podstawie danych NBP, GUS, firm konsultingowych.

Wykres 3 i 4. Średnie ceny ofertowe i transakcyjne mkw. mieszkań na rynku pierwotnym (po prawej) i wtórnym (po lewej).

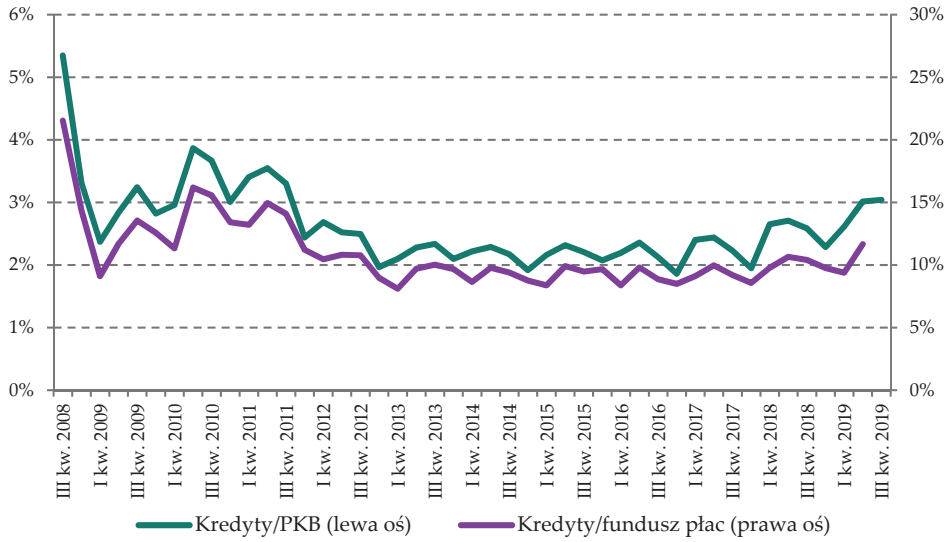




Źródło: Obliczenia NBP na podstawie danych NBP i GUS.

Analizy źródeł finansowania nieruchomości mieszkaniowych wykazały, że zakup mieszkań finansowany był w dużej części ze środków własnych. Jednakże w relacji do PKB wartość nowych kredytów wzrastała nieznacznie, a w odniesieniu do funduszu płac utrzymywała się na stabilnym poziomie.

Wykres 5. Relacja wartości nowych kredytów mieszkaniowych do PKB i funduszu płac



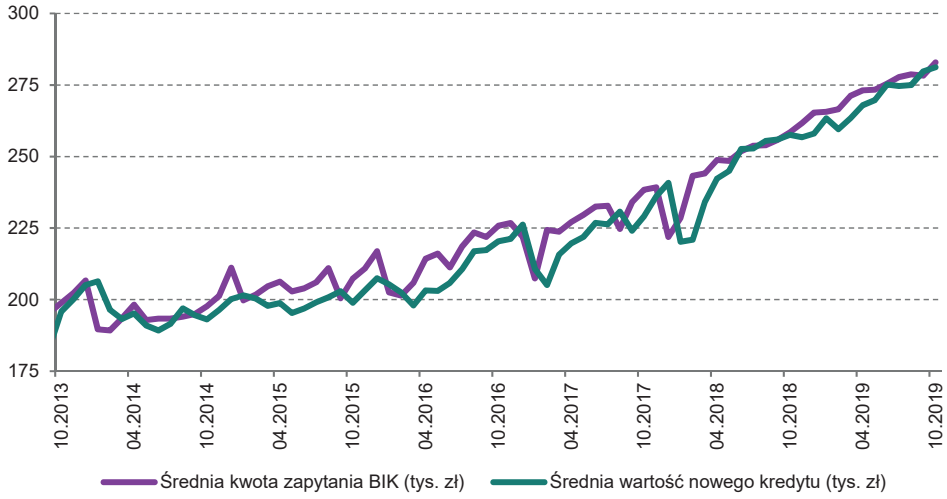
Źródło: Obliczenia NBP na podstawie danych BIK, NBP, ZBP, GUS.

Z analiz wynikało również, że zwiększała się średnia wartość kredytu – w okresie od stycznia do października 2019 r. 69% wartości udzielonych kredytów dotyczyło przedziału kwotowego powyżej 250 tys. zł, a kredytów o wartości powyżej 350 tys. zł w porównaniu do analogicznego okresu poprzedniego roku udzielono o 37% więcej.

Podobnie jak w 2018 r., w 2019 r. w stałym tempie zmniejszał się w portfelu banków udział kredytów walutowych (ok. 8% r/r).

W ocenie Komitetu ryzyko związane z akcją kredytową w 2019 r. pozostawało ograniczone, ponieważ wartość nowo udzielonych kredytów w relacji do PKB oraz do funduszu płac była wyraźnie niższa niż przed 2009 r. i poprzednich latach. Ponadto stan zadłużenia kredytem mieszkaniowym rósł umiarkowanie i w relacji do PKB był stabilny. Wzrostowi kredytów nie towarzyszyło również łagodzenie polityki kredytowej przez banki – co więcej w IV kwartale 2019 r. banki wyraźnie zaostrzyły kryteria udzielania kredytów.

Wykres 6. Średnia wartość kredytu



Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych BIK.

Komitet uznał, że sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych w 2019 r. nie generowała ryzyka systemowego w Polsce. Podtrzymywał jednak w swoich kolejnych komunikatach z posiedzeń[27], że istotne jest, aby banki zachowały ostrożność przy ocenie zdolności kredytowej klientów wnioskujących o kredyt mieszkaniowy, w szczególności w celach inwestycyjnych. KSF-M zdecydował o kontynuowaniu w 2020 r. monitorowania rynku nieruchomości mieszkaniowych z perspektywy źródeł ryzyka systemowego.

4.1.2. Analizy ryzyka systemowego na podstawie raportów

Komitet w procesie oceny ryzyka wykorzystuje, oprócz ankiety, także inne źródła informacji i analiz, dzięki czemu ocena ryzyka systemowego jest kompleksowa i przekrojowa. Narodowy Bank Polski został zobowiązany ustawowo do udostępniania Komitetowi cyklicznych materiałów analityczno-badawczych: *Raportu o stabilności systemu finansowego* oraz *Raportu o równowadze polskiej gospodarki*.

Ponadto Komitet, w przyjętej w 2019 r. *Strategii polityki makroostrożnościowej*, wskazał, że jednym z wymiarów ryzyka systemowego analizowanym przez KSF-M jest ryzyko odporności infrastruktury finansowej. W ramach oceny tego ryzyka z punktu widzenia polityki makroostrożnościowej, Komitet zapoznał się z raportem NBP *Ocena funkcjonowania*

[27] https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/index.aspx

polskiego systemu płatniczego. Działanie to wpisuje się także w realizację rekomendacji Międzynarodowego Funduszu Walutowego.[28]

4.2. Analiza zagadnień dotyczących stabilności systemu finansowego

Obok regularnych analiz ryzyka systemowego, Komitet zajmował się również zagadnieniami szczególnymi, dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu finansowego, które mogłyby mieć potencjalny wpływ na stabilność finansową w Polsce.

4.2.1. Analiza ryzyka związanego z zagrożeniem terminowego dostosowania kluczowego wskaźnika referencyjnego WIBOR do rozporządzenia BMR

W 2019 r. Komitet kontynuował monitorowanie źródła ryzyka systemowego, związanego z zagrożeniem terminowego dostosowania stawek referencyjnych rynku pieniężnego do wymogów rozporządzenia BMR. Analizy Komitetu prowadzone na przełomie 2018 i 2019 r. poświęcone były ocenie skali oraz skutków materializacji ryzyka nieterminowego dostosowania wskaźników referencyjnych (benchmarków).[29]
Zmiany wynikające z rozporządzenia BMR mają istotne znaczenie dla systemu finansowego w Polsce ze względu na rolę, którą pełnią w nim wskaźniki referencyjne rynku pieniężnego, w szczególności wskaźniki WIBOR. Wskaźniki te stanowią podstawę dla oprocentowania kredytów, pożyczek, depozytów, dłużnych papierów wartościowych, określania benchmarków funduszy inwestycyjnych oraz dla rozliczenia instrumentów pochodnych stopy procentowej.

Ponadto wskaźniki referencyjne WIBOR spełniają następujące funkcje: (i) stanowią podstawę dla wyceny oraz określania przepływów finansowych wielu nominowanych w złotych instrumentów pochodnych, (ii) są powszechnie wykorzystywane przez banki w systemach zarządzania aktywami i pasywami jako podstawa konstrukcji wewnętrznych stawek transferowych, a także (iii) są stosowane jako wskaźniki do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych.

Komitet w ramach przeprowadzonych analiz zidentyfikował następujące wyzwania związane z reformą wskaźników referencyjnych WIBID/WIBOR:

- trudności w opracowaniu przez GPW Benchmark SA metodyki wyznaczania wskaźników w przewidzianym przez rozporządzenie BMR kształcie oraz terminie,

[28] Szerzej nt. raportu MFW w rozdziale 6.8.
[29] Szerzej o wynikach prac Komitetu dotyczących ryzyka związanego z zagrożeniem terminowego dostosowania stawki referencyjnej WIBOR do rozporządzenia BMR w Rozdziale 6.1.

- potencjalne zagrożenie braku ciągłości funkcjonowania wskaźników WIBOR, skutkujące negatywnym wpływem na stabilność krajowego sektora bankowego, a w szczególności na rynek kredytów, instrumentów dłużnych i instrumentów pochodnych,
- ryzyko prawne związane z wprowadzeniem istotnych zmian w metodyce wyznaczania wskaźników WIBOR, w kontekście istniejących umów, w szczególności umów kredytowych, i potencjalnych roszczeń kredytobiorców związaną w wprowadzeniem jednostronnej zmiany w oprocentowaniu,
- niepowszechne określanie przez banki w umowach z klientami indeksów alternatywnych, które byłyby wykorzystane w sytuacji zaprzestania opracowywania dotychczas stosowanych wskaźników.

Tabela 4. Najważniejsze daty i obowiązki wynikające z rozporządzenia BMR

	Obowiązki
1 stycznia 2018	Rozpoczęcie stosowania większości przepisów BMR w pełnym zakresie. Podmioty, które opracowywały wskaźniki przed 1 stycznia 2018 r., mają prawo skorzystać z przepisów przejściowych, pozwalających najpóźniej do 1 stycznia 2020 r. na wystąpienie do organu nadzoru o zezwolenie na prowadzenie działalności jako administrator wskaźnika referencyjnego. Do czasu wydania decyzji dotyczącej wydania zezwolenia administratorzy mogą kontynuować kalkulowanie wskaźników referencyjnych, a podmioty nadzorowane są uprawnione do ich stosowania w umowach finansowych.
1 lipca 2018	Rozpoczęcie stosowania art. 5 ust. 1 Dyrektywy 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz art. 13 ust. 1 Dyrektywy 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi. W przypadku umów o kredyt hipoteczny oraz o kredyt konsumencki, w których stosuje się jako odniesienie wskaźnik referencyjny, bank jest zobowiązany udostępnić precyzyjne i zrozumiałe informacje obejmujące co najmniej nazwy wskaźników referencyjnych i ich administratorów oraz informacje o potencjalnych konsekwencjach dla konsumenta.
1 stycznia 2020[30]	Koniec okresu przejściowego. Do 1 stycznia 2020 r. administratorzy, którzy skorzystali z przepisów przejściowych, muszą złożyć wniosek o wydanie zezwolenia do organu nadzoru. Organ nadzoru ma 15 dni na ocenę kompletności wniosku (w sytuacji gdy wniosek jest niekompletny administrator może go uzupełniać). Od momentu otrzymania kompletnego wniosku organ nadzoru ma 4 miesiące na wydanie decyzji

[30] W IV kw. 2018 r. KE zaproponowała wydłużenie tego okresu przejściowego przez dodanie nowego paragrafu 4a do art. 51 rozporządzenia BMR. Przepis ten miałby wskazywać, że wskaźniki uznane za kluczowe, których administrator nie spełnia wymogów rozporządzenia i nie uzyska autoryzacji do 1 stycznia 2020 r., mogłyby być wykorzystywane – także w nowych umowach – do 31 grudnia 2021 r., o ile organ właściwy uzna, że zaprzestanie ich opracowywania zagrażałoby stabilności finansowej.

	dotyczącej zezwolenia. Do czasu wydania tej decyzji przez organ nadzoru administrator może nadal opracowywać istniejący wskaźnik referencyjny, a podmioty nadzorowane uprawnione są do jego stosowania. Brak wystąpienia do organu nadzoru z wnioskiem o wydanie zezwolenia do 1 stycznia 2020 r. lub wydanie przez ten organ decyzji odmownej jest jednoznaczne z uznaniem, że dany wskaźnik nie spełnia wymogów BMR. Jeżeli istniejący wskaźnik referencyjny nie spełnia wymogów BMR, to po 1 stycznia 2020 r. nie może być stosowany jako odniesienie w nowych instrumentach czy umowach finansowych. Nie może również zostać dopisany do umów istniejących, w których dotychczas nie występował. Organ nadzoru może w wyjątkowych sytuacjach zezwolić na stosowanie wskaźnika referencyjnego niespełniającego wymogów BMR w umowach zawartych przed 1 stycznia 2020 r., o ile występował w nich jako odniesienie już wcześniej.

Źródło: opracowanie NBP.

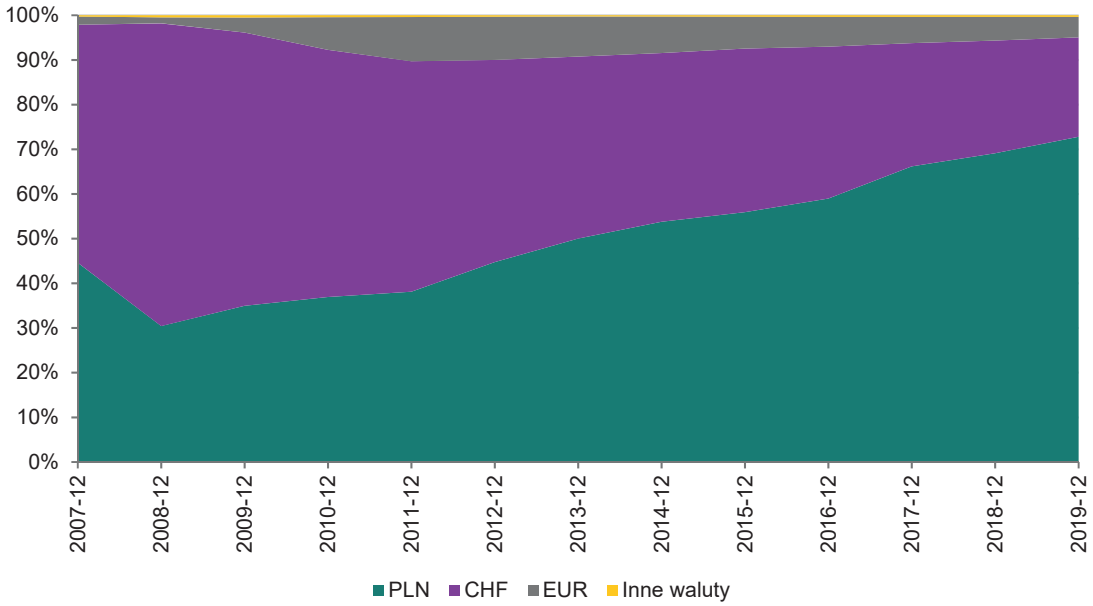
4.2.2. Analiza skutków orzeczenia TSUE w sprawie C-260/18 dotyczącego wykładni przepisów dyrektywy ws. nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich dla krajowego systemu bankowego

W 2019 r., po wydaniu orzeczenia prejudycjalnego przez TSUE z dnia 3 października 2019 r. ws. C-260/18 dotyczącego wykładni przepisów dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Komitet uznał portfel walutowych kredytów mieszkaniowych za generujący ryzyko systemowe przede wszystkim z uwagi na ryzyko prawne dotyczące możliwych pozwów kredytobiorców co do kształtu umów kredytowych. Pierwsze analizy związane z tym zagadnieniem zostały zaprezentowane Komitetowi przez UKNF w lipcu 2019 r., jeszcze przed wydaniem wyroku przez TSUE. Dotyczyły oszacowania skutków jakie mogą wyniknąć dla banków z (i) ustalenia nieważności klauzuli indeksacyjnej, a co za tym idzie nieważności umowy kredytu w kontekście zarzutu przedawnienia roszczeń banku, oraz (ii) utrzymania umowy kredytowej w mocy mimo uznania klauzuli indeksacyjnej za nieistniejącą, w następstwie czego kredyt walutowy zamienia się w kredyt złotowy oparty na stawce LIBOR. Wyniki analiz wskazały, że ryzyko byłoby istotne w przypadku upowszechnienia się niekorzystnej dla banków linii orzeczniczej polskich sądów.

We wrześniu 2019 r. Komitet zapoznał się z wynikami zaktualizowanej analizy potencjalnych skutków wyroku TSUE w sprawie tzw. umów frankowych i ocenił, że ze względu na brak natychmiastowych, bezpośrednich skutków orzeczenia TSUE w polskim porządku prawnym (ocena abuzywności klauzul indeksacyjnych i ewentualnych jej skutków dla obowiązywania konkretnych umów będzie dokonywana przez polskie sądy w odniesieniu do konkretnych treści umów i z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności towarzyszących ich zawarciu), ryzyko związane z ewentualnymi procesami sądowymi dotyczącymi umów frankowych będzie rozłożone w czasie i będzie materializować się stopniowo wraz z wydawaniem prawomocnych orzeczeń w poszczególnych postępowaniach sądowych. Komitet zapoznał się

także z przedstawionym przez UKNF wstępnym podejściem audytorów do kwestii tworzenia w bankach rezerw/odpisów w związku z orzeczeniem TSUE i spodziewanymi wyrokami sądów krajowych.

Wykres 7. Struktura kredytów mieszkaniowych



Źródło: Opracowanie NBP.

Komitet w 2019 r. monitorował regularnie informacje nt. dynamiki walutowych kredytów mieszkaniowych. Z danych tych wynikało, że są one systematycznie spłacane. Spada ich wartość w relacji do PKB i udział w portfelu kredytów dla sektora niefinansowego, ale wciąż stanowią one około 11% tego portfela kredytów dla sektora niefinansowego.

4.2.3. Analiza ubezpieczenia portfela kredytów mieszkaniowych

Rozwinięciem prac KSF-M nad charakterystyką krajowego rynku nieruchomości było przeanalizowanie ubezpieczeń wykorzystywanych przez banki w związku z udzielanymi przez nie kredytami mieszkaniowymi oraz określenie ryzyka przeniesienia się ewentualnych problemów banków wynikających z prowadzonej działalności kredytowej na zakłady ubezpieczeń (efekt zarażania).

Badanie[31] intensywności stosowania produktów ubezpieczeniowych dla kredytów mieszkaniowych wykazało, że około 25% wszystkich kredytów mieszkaniowych objętych było ubezpieczeniem niskiego wkładu własnego oraz ok. 25% kredytów było zabezpieczonych ubezpieczeniem na życie. Rzadziej występowało ubezpieczenie od utraty dochodu. Analizy wykazały, że do zdarzenia ubezpieczeniowego uprawniającego do żądania wypłaty odszkodowania dochodzi rzadko (prawdopodobieństwo wahało się od 0,1% do 2% w zależności od typu ubezpieczenia), a odnotowane dotychczas wypłaty odszkodowań kształtowały się na niskim poziomie. W rezultacie, oceniono, że ze względu na niską szkodowość oraz skalę umów ubezpieczenia w całkowitej działalności ubezpieczycieli[32], ubezpieczenia kredytów mieszkaniowych tworzą niewielkie ryzyko rozprzestrzeniania się problemów sektora bankowego na sektor ubezpieczeniowy. Jednocześnie, w wyniku dyskusji Komitet uznał za wskazane zasygnalizowanie Radzie Edukacji Finansowej problemu opłat pobieranych przez banki.

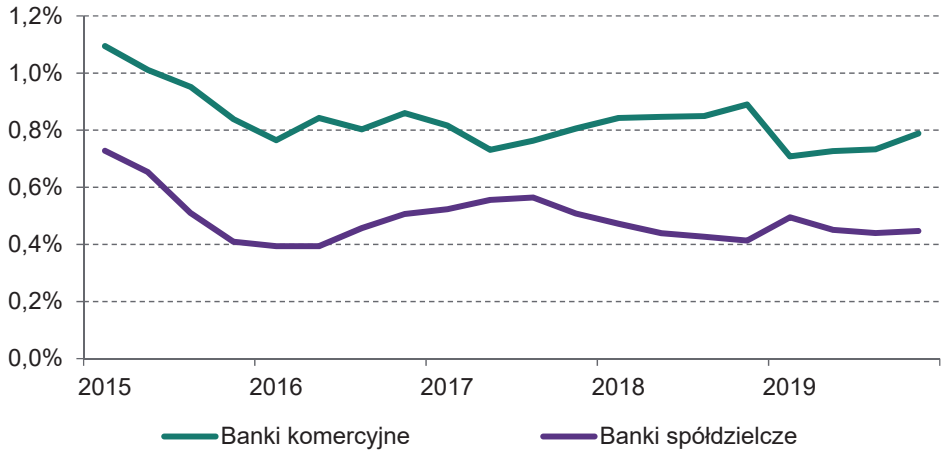
4.2.4. Analiza modelu funkcjonowania bankowości spółdzielczej – pożądane kierunki zmian

Bankowość spółdzielcza mimo relatywnie niskiego udziału w aktywach krajowego sektora bankowego (7%), odgrywa istotną rolę w finansowaniu gospodarki na poziomie lokalnym – zarówno rolnictwa, jak i małych i średnich przedsiębiorstw. Z tego względu Komitet uznał za istotne zbadanie modelu funkcjonowania sektora banków spółdzielczych w Polsce w celu wskazania pożądanych zmian, które mogłyby wpłynąć na zwiększenie efektywności działania tego sektora i umożliwiły mu dalszy rozwój.

Analizy pokazały, że zyskowność banków spółdzielczych od kilku lat stopniowo obniża się. Przyczyną tego jest niska efektywność kosztowa (brak efektu skali), spadek marży odsetkowej w warunkach niskich stóp procentowych i pogorszenie jakości portfela kredytowego. Niska zyskowność oraz stopniowy spadek liczby udziałowców ogranicza zdolność banków spółdzielczych do zwiększania funduszy własnych. Czynnikiem ryzyka dla sytuacji sektora oraz systemów ochrony instytucjonalnej jest ponadto relatywnie słaba sytuacja banków zrzeszających. Oceniono, że banki spółdzielcze stoją także przed długoterminowymi wyzwaniami związanymi z rosnącą konkurencją ze strony banków komercyjnych i firm pożyczkowych oraz postępującymi zmianami technologicznymi w systemie finansowym.

[31] Źródłem danych były informacje zebrane od banków w 2018 r. w ramach ankiety UKNF przeprowadzonej na prośbę NBP.
[32] Ubezpieczenia te stanowiły ok. 1% wartości portfela ubezpieczeń.

Wykres 8. Zyskowność aktywów (ROA) w bankach spółdzielczych i komercyjnych



Źródło: Opracowanie NBP.

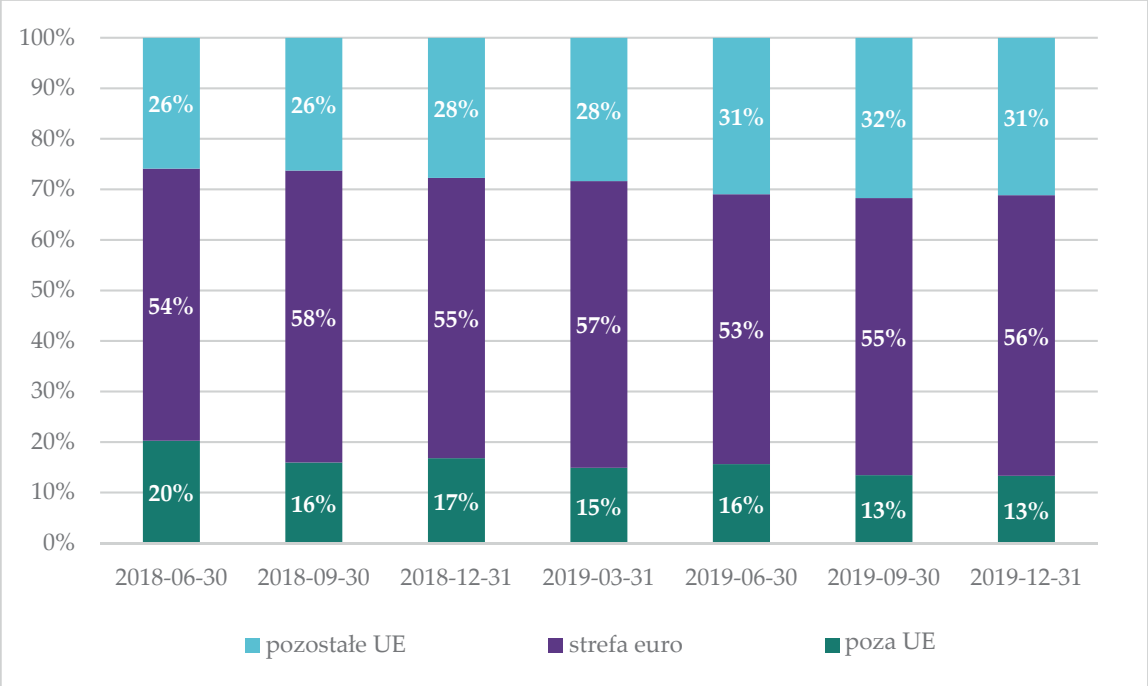
Komitet zgodził się z wnioskami z analizy, które wskazywały, że aby banki spółdzielcze mogły dalej się rozwijać, potrzebne są istotne zmiany w modelu działalności sektora. Szczególnie istotna jest intensyfikacja starań na rzecz konsolidacji małych banków oraz zwiększenie integracji i współpracy banków spółdzielczych w ramach zrzeszeń. Pozwoliłoby to zarówno zwiększenie efektywności działalności, jak i na ograniczanie kosztów.

4.2.5. Analiza ekspozycji polskiego sektora bankowego na kraje strefy euro

W toku prac KSF-M przeanalizował ekspozycje zagraniczne polskiego sektora bankowego. Szczególną uwagę zwrócono na kraje strefy euro i strefę euro jako całość, mając na względzie, że szoki dotyczące tych ekspozycji mogłyby mieć bardziej jednorodny i równoczesny charakter. Z analiz wynikało, że działalność zagraniczna polskich banków jest ograniczona. Na koniec czerwca 2019 r. ekspozycje zagraniczne polskiego sektora bankowego wyniosły ok. 6% aktywów tego sektora (tj. ok. 117 mld zł), a 85% z nich stanowiły ekspozycje na kraje UE. Większość tych ekspozycji (ponad 75%) – głównie w formie udzielonych kredytów – przypada na sześć krajów, tj. Francję, Wielką Brytanię, Luksemburg, Niemcy, Czechy oraz Austrię.

Wśród krajów spoza UE (krajów trzecich) polskie banki mają największe ekspozycje na USA, Szwajcarię oraz Chiny. Wszystkie te kraje zostały uznane za istotne na poziomie UE i są monitorowane przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego.

Wykres 9. Ekspozycje zagraniczne polskich banków wg grup krajów



Źródło: Opracowanie NBP.

4.2.6. Analiza zmian regulacji w CRD V dotyczących instrumentów makroostrożnościowych

W marcu 2019 r. Komitet zapoznał się z informacją dotyczącą planowanych zmian w pakiecie regulacyjnym CRD V/CRR II w zakresie uwarunkowań prawnych stosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej.

Pakiet obejmuje:

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniającej dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów zwolnionych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału, **zwaną dyrektywą CRD V**, oraz
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/876 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wskaźnika stabilnego finansowania netto, wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, ryzyka kredytowego kontrahenta, ryzyka rynkowego, ekspozycji wobec kontrahentów centralnych, ekspozycji wobec przedsiębiorstw

zbiorowego inwestowania, dużych ekspozycji, wymogów dotyczących sprawozdawczości i ujawniania informacji, a także rozporządzenie (UE) nr 648/2012, **zwane rozporządzeniem CRR II.**

Wymienione akty prawne[33] weszły w życie w czerwcu 2019 r. Natomiast implementacja przepisów CRD V do krajowych porządków prawnych powinna nastąpić do końca 2020 r.

Najważniejsze zmiany w przepisach o instrumentach makroostrożnościowych

Dyrektywa CRD V zniosła możliwość stosowania instrumentów w ramach tzw. filaru II do przeciwdziałania ryzyku systemowemu oraz działań o charakterze systemowym. Przedstawione zmiany wskazują również, że kapitał wykorzystywany do spełnienia wytycznych dotyczących dodatkowych funduszy własnych w ramach filaru II nie będzie zaliczany do spełniania wymagań z tytułu buforów kapitałowych. Przepisy dyrektywy CRD V zwiększają maksymalny poziom bufora innych instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII) z 2% do 3% ekspozycji ważonych ryzykiem. Bufor ten będzie można nałożyć na wyższym poziomie po uprzednim uzyskaniu zgody KE. Jednocześnie maksymalny bufor O-SII, który będzie można nałożyć na podmiot zależny od globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII) albo O-SII, nie będzie mógł przekroczyć mniejszej z dwóch wartości: i) bufora G-SII/O-SII podmiotu dominującego +1 pkt. proc. ekspozycji ważonych ryzykiem lub ii) 3% ekspozycji ważonych ryzykiem (lub wyższego poziomu ustalonego za zgodą KE). Uproszczeniu ulegnie informowanie o zidentyfikowanych O-SII – notyfikacja będzie przekazywana jedynie do ERRS, która przekaże ją następnie do KE i EUNB.

Pakiet przewiduje także możliwość nałożenia bufora ryzyka systemowego (SRB) na wybrane ekspozycje - względem osób fizycznych (niezależnie - dla zabezpieczonych na nieruchomości mieszkalnej i dla pozostałych ekspozycji) oraz względem osób prawnych (osobno dla zabezpieczonych na nieruchomości komercyjnej i dla pozostałych ekspozycji). Zakłada zakaz stosowania bufora SRB jako substytutu bufora O-SII i G-SII. Uproszczeniu ulega procedura nakładania bufora oraz notyfikacja o zamiarze ustanowienia bufora SRB, podobnie jak w przypadku bufora O-SII i G-SII. Przewiduje się, że bufory instytucji ważnych systemowo i ryzyka systemowego będą się sumować, ale ich suma nie będzie mogła przekroczyć 5% bez uprzedniej zgody Komisji Europejskiej.

[33] Dziennik Urzędowy UE L 150 z 07.06.2019.

Tabela 5. Zmiany w zakresie stosowania instrumentów makroostrożnościowych na podstawie CRD IV i CRD V

Instrument	CRD IV	CRD V
Filar II	wykorzystanie na potrzeby nadzoru mikroostrożnościowego oraz ograniczania ryzyka systemowego	wykorzystanie tylko na potrzeby nadzoru mikroostrożnościowego
O-SII	maksymalnie 2%	maksymalnie 3%
O-SII na poziomie lokalnym (podmiot zależny)	• 1% lub • wskaźnik bufora G-SII lub O-SII podmiotu dominującego	• 3% lub • wskaźnik bufora G-SII lub O-SII podmiotu dominującego + 1 pkt. proc.
Bufor Ryzyka Systemowego	• w praktyce, w wielu przypadkach, był stosowany jako substytut/ uzupełnienie bufora O-SII • nakładany na wszystkie ekspozycje • może być nałożony w wysokości co najmniej 1% • może być zmieniony o 0,5 pkt. proc. lub wielokrotność	• brak możliwości stosowania jako uzupełnienie/substytut O-SII • uproszczona procedura wprowadzania • możliwość nałożenia na wybrane ekspozycje • może być nałożony w wysokości co najmniej 0,5% • może być zmieniony o 0,5 pkt. proc. lub wielokrotność • bufory SRB i G-SII/O-SII zawsze się sumują

Źródło: Opracowanie NBP.

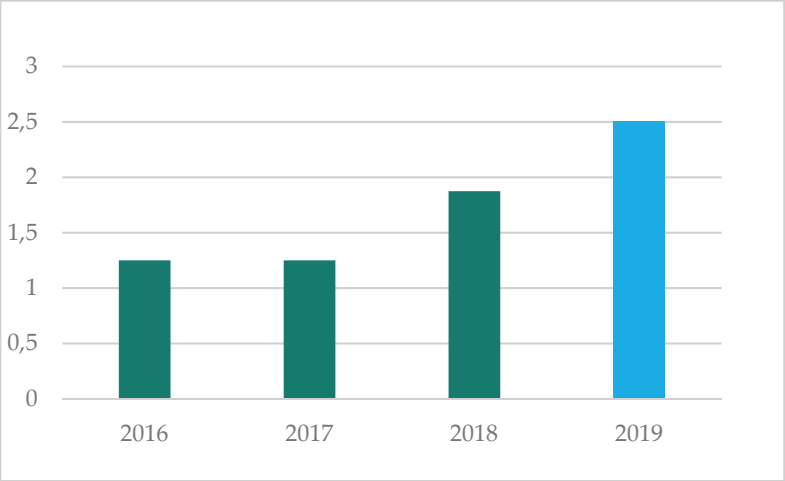
5. Instrumenty makroostrożnościowe

5.1. Bufor zabezpieczający

Od 2019 r. wszystkie banki są zobowiązane do utrzymywania bufora zabezpieczającego w wysokości 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, obliczonej zgodnie z art. 92 ust. 3 CRR[34].

Bufor zabezpieczający nakłada konieczność gromadzenia zasobów kapitału poza okresami szoków i w konsekwencji uniknięcie naruszenia minimalnych wymogów kapitałowych w okresach zwiększonego ryzyka systemowego. Zgromadzony kapitał może być wykorzystany dla pokrycia poniesionych strat, bez uszczuplania podstawowych wymogów kapitałowych. W sytuacji niespełniania wymogu tego bufora występuje ograniczenie kwoty wypłacanych dywidend, a instytucja staje się zobowiązana do odbudowy brakującej kwoty kapitału.

Wykres 10. Wymagany poziom wskaźnika bufora zabezpieczającego (%)



Źródło: Opracowanie NBP.

Bufor zabezpieczający wprowadzany był stopniowo. Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym wprowadziła 4-letni okres przejściowy w stosowaniu tego bufora. W pierwszych dwóch latach bufor wynosił 1,25% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. W 2018 r. jego poziom wzrósł do 1,875%, a w 2019 r. wysokość bufora osiągnęła poziom docelowy 2,5%.

[34] Art. 19 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

5.2. Antycykliczny bufor kapitałowy

Bufor antycykliczny to narzędzie makroostrożnościowe wprowadzone w celu zwiększania odporności systemu bankowego na ryzyko wynikające z cyklu kredytowego. Jest to bufor o charakterze horyzontalnym - nakładany jest na wszystkie banki (podobnie jak bufor zabezpieczający). Rola tego bufora wynika z cyklicznych zmian ryzyka systemowego, które są związane z okresowym łagodzeniem warunków kredytowania i zwiększaniem skali podejmowanego przez banki ryzyka.

Wykorzystanie bufora antycyklicznego do ograniczenia ryzyka systemowego polega na zawiązywaniu go we wzrostowej fazie cyklu finansowego, co zwiększa obciążenie kapitałowe banków i ich odporność na ewentualność kryzysu przy jednoczesnym ograniczeniu zakresu akcji kredytowej, oraz rozwiązywaniu go w fazie spadkowej. W spadkowej fazie cyklu (w tym w sytuacji kryzysowej) bufor i związany z nim kapitał jest uwalniany w ramach prowadzonej polityki makroostrożnościowej, co z kolei zmniejsza ryzyko procyklicznego zachowania banków i ogranicza ryzyko istotnego zmniejszania dostępności kredytu w gospodarce w okresie spowolnienia koniunktury. Nałożenia bufora zwiększa odporność systemu finansowego i ogranicza prawdopodobieństwo oraz ewentualną skalę kryzysu.

Komitet Stabilności Finansowej jest zobowiązany co kwartał rekomendować Ministrowi Finansów (MF) wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego.

W 2019 r. Komitet w każdym kwartale rekomendował Ministrowi Finansów wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0%. MF przyjmował poszczególne rekomendacje i nie podejmował działań legislacyjnych w tej sprawie. Wskaźnik bufora antycyklicznego pozostawał bez zmiany w stosunku do poziomu wyznaczonego w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym, obowiązującego od 2016 r.

Wydając rekomendacje Komitet brał pod uwagę materiały analityczne[35], które przedstawiały bieżące informacje na temat kształtowania się wskaźników cyklu kredytowego. Rekomendowana wartość bufora CCB była ustalona między innymi w oparciu o lukę kredytową (odchylenie wskaźnika zadłużenia niefinansowego sektora prywatnego w relacji do PKB[36] od jego długoterminowego trendu), fazę cyklu finansowego w Polsce oraz inne wskaźniki, które wskazują na ryzyko systemowe z tytułu nadmiernego wzrostu zadłużenia sektora niefinansowego w Polsce.

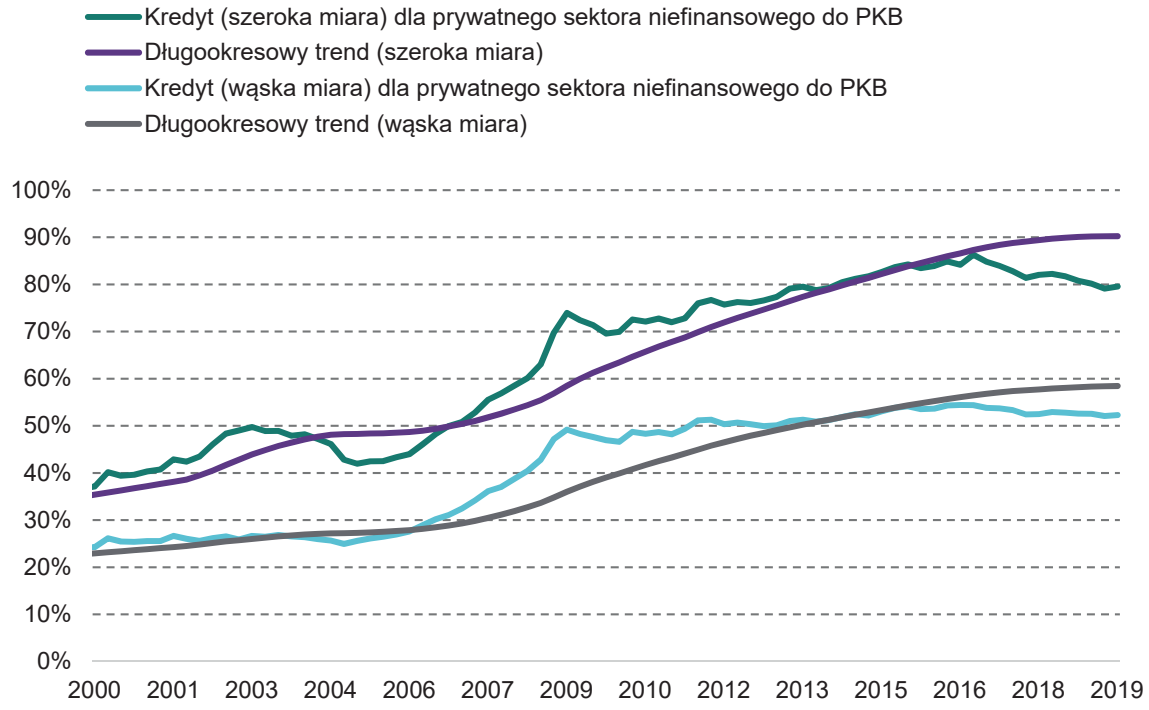
[35] Materiały analityczne dyskutowane na posiedzeniach KSF-M są dostępne na stronie internetowej NBP: http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/publikacje.aspx

[36] Zadłużenie sektora niefinansowego podawane jest z uwzględnieniem emisji instrumentów dłużnych przez przedsiębiorstwa niefinansowe.

Analizowane przez Komitet w 2019 r. wskaźniki cyklu kredytowego wskazywały, że zagrożenie związane z ekspansją kredytową było niskie. Wskaźnik kredytów[37] do PKB w całym roku systematycznie obniżał się i w IV kwartale ukształtował na poziomie 79,0%.

Wskaźnik odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do PKB (luka kredytowa) kształtował się w poszczególnych kwartałach 2019 r. odpowiednio: -8,3%, - 9,4%, -10,0% oraz -11,2%. Oznacza to, że w ciągu roku odchylenie od trendu systematycznie się zwiększało, a tym samym ryzyko nadmiernego kredytowania relatywnie obniżało się. Wyniki modeli wczesnego ostrzegania wskazywały, że w perspektywie od 1 do 4 lat zagrożenie to nadal pozostanie niskie. Inne zmienne odzwierciedlające m.in. dynamikę akcji kredytowej, sytuację na rynku mieszkaniowym i wycenę ryzyka również nie wskazywały na wzrost ryzyka systemowego do poziomu wymagającego zawiązywania bufora.

Wykres 11. Relacja kredytu do PKB i luka kredytowa



Źródło: obliczenia NBP.

[37] Kredyty dla niefinansowego sektora prywatnego stanowią całkowite zadłużenie sektora niefinansowego, w tym emisje instrumentów dłużnych przez przedsiębiorstwa niefinansowe.

5.3. Bufor O-SII

Stosowanie bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII), podobnie jak bufora G- SII[38], leży w kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego. Komisja identyfikuje inne instytucje o znaczeniu systemowym oraz nakłada na nie odpowiednie bufory, które podlegają corocznemu przeglądowi. Ocena znaczenia systemowego instytucji oparta jest na kryteriach określonych w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym:

1) wielkość instytucji;
2) znaczenie dla gospodarki polskiej;
3) znaczenie działalności transgranicznej;
4) powiązania danej instytucji lub danej grupy z systemem finansowym.

Dokonując oceny banków O-SII Komisja uwzględnia również wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego[39] oraz rekomendację KSF wydaną w 2016 r.[40]. KNF wydając decyzje w sprawie O-SII bierze pod uwagę opinię Komitetu w sprawie uznania określonego podmiotu za O-SII oraz obciążenia konkretnym wymogiem kapitałowym.

Przegląd adekwatności wskaźnika bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym w 2019 r.

We wrześniu 2019 r. Komisja Nadzoru Finansowego zwróciła się do KSF z wnioskami:

- o przekazanie powiadomień o zamiarze nałożenia bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym Komisji Europejskiej, Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego, Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego oraz organom właściwym w sprawach nadzoru makroostrożnościowego z zainteresowanych państw członkowskich, oraz
- o wydanie opinii w sprawie banków zidentyfikowanych jako O-SII oraz nałożonych na nie buforów.

Wnioski skierowane do KSF-M dotyczyły:

- zmiany wysokości wskaźnika bufora dla Santander Bank Polska, mBank oraz BPS i SGB-Bank (banków zrzeszających), oraz

[38] G-SII – globalna instytucja o znaczeniu systemowym.
[39] Wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie kryteriów określania warunków stosowania art. 131 ust. 3 dyrektywy 2013/36/UE (CRD) w odniesieniu do oceny innych instytucji o znaczeniu systemowym (EBA/GL/2014/10).
[40] Uchwała nr 8/2016 KSF z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej znaczenia systemowego innych instytucji o znaczeniu systemowym.

- w sprawie usunięcia z listy instytucji o znaczeniu systemowym Deutsche Bank Polska oraz Alior Bank i zniesienia nałożonych na nie buforów.

W stosunku do 2018 r. dziewięć banków zostało ponownie zidentyfikowanych jako O-SII. Nie pojawił się żaden nowy bank, natomiast dwa przestały być uznawane jako O-SII. KNF zgłosiła zamiar nałożenia na zidentyfikowane O-SII buforów w wysokości od 0,1% do 1% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, podwyższając wysokość bufora dla czterech zidentyfikowanych instytucji. Dla pięciu banków bufor pozostał na niezmienionym poziomie.

Tabela 6. Banki zidentyfikowane jako O-SII

Bank	Wysokość wskaźnika bufora O-SII w %		
	2017	2018	2019
Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA	0,75	1,00	1,00
Bank Polska Kasa Opieki SA	0,50	0,75	0,75
Santander Bank Polska SA (dawniej BZ WBK SA)	0,50	0,50	0,75
ING Bank Śląski SA	0,50	0,50	0,50
mBank SA	0,75	0,50	0,75
Bank BGŻ BNP Paribas SA	0,25	0,25	0,25
Bank Millennium SA	0,25	n.d.	n.d.
Bank Handlowy w Warszawie SA	0,25	0,25	0,25
Deutsche Bank Polska SA	0,25	0,25	n.d.
Alior Bank SA	n.d.	0,25	n.d.
Getin Noble Bank SA	0,25	n.d.	n.d.
Bank Polskiej Spółdzielczości SA	0,0	0,0	0,1
SGB – Bank SA	0,0	0,0	0,1

Kolorem niebieskim zaznaczono zmianę w stosunku do roku poprzedniego.

Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych KNF.[41]

Analiza sytuacji i roli banków w systemie finansowym dała Komitetowi podstawy do wydania sześciu pozytywnych opinii dotyczących wniosków zgłoszonych przez Komisję, które zostały

[41]https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_OSII_PL_8_08_2018_62553.pdf, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_OSII_2017.pdf, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_KNF_ws_buforow_innej_instytucji_o_znaczeniu_systemowym_67416.pdf

przekazane Komisji Nadzoru Finansowego oraz zainteresowanym bankom, zgodnie z obowiązującymi procedurami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Po uzyskaniu opinii KSF-M 14 października 2019 r. Komisja Nadzoru Finansowego wydała decyzje administracyjne, w których zidentyfikowała banki jako inne instytucje o znaczeniu systemowym i nałożyła na nie stosowne bufory kapitałowe. KNF poinformowała o tym Komitet Stabilności Finansowej i zwróciła się o notyfikowanie wyników przeglądu instytucji i buforów O-SII Komisji Europejskiej, Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego. Wymagane powiadomienia zostały przekazane adresatom.

5.4. Bufor ryzyka systemowego

Bufor ryzyka systemowego (SRB), rekomendowany przez Komitet na początku 2017 r., został wprowadzony w Polsce 1 września 2017 r.[42] i obowiązuje banki od 1 stycznia 2018 r.

Wskaźnik bufora ryzyka systemowego nałożony na wszystkie banki krajowe ustalono na poziomie 3% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. Obejmuje on wszystkie ekspozycje na terytorium Polski. Wdrożenie tego instrumentu makroostrożnościowego stanowiło bezpośrednie wykonanie Rekomendacji Komitetu Stabilności Finansowej z 13 stycznia 2017 r. w sprawie restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych[43].

Celem wprowadzenia tego instrumentu było zapobieżenie i ograniczanie długoterminowego niecyklicznego ryzyka systemowego, które może spowodować negatywne konsekwencje dla systemu finansowego i gospodarki kraju. Bufor ryzyka systemowego w Polsce miał za zadanie wsparcie zachowania odporności banków na negatywne zjawiska związane z sytuacją w otoczeniu polskiej gospodarki i możliwością wystąpienia negatywnych zjawisk o charakterze zewnętrznym. Zgodnie z rekomendacją Komitetu, SRB - choć niezwiązany bezpośrednio z portfelem kredytów walutowych - miał wzmacniać siłę oddziaływania pozostałych rekomendowanych przez Komitet w pakiecie instrumentów. Celem nałożenia bufora było zwiększenie odporności banków na różnego rodzaju szoki, w tym również te wynikające z otoczenia zewnętrznego. Przesłanki były zatem sformułowane przez Komitet w sposób otwarty, uwzględniający szereg możliwych źródeł ryzyka.

[42] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie bufora ryzyka systemowego, Dz. U. z 2017 r. poz. 1776.
[43] Uchwała nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych.

5.4.1. Przegląd bufora ryzyka systemowego w 2019 r.

Zgodnie z art. 50 ust. 7 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym minister właściwy do spraw instytucji finansowych co najmniej raz na dwa lata ocenia adekwatność wysokości wskaźnika bufora ryzyka systemowego oraz rodzaje ekspozycji, do których ma on zastosowanie, biorąc pod uwagę rekomendacje Komitetu.

W ramach przeglądu obowiązującego bufora ryzyka systemowego przeprowadzonego w 2019 r. Komitet uznał, że prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych zjawisk szokowych o charakterze zewnętrznym nie uległo obniżeniu. Jednocześnie oceny ryzyka prezentowane przez członków Komitetu wskazywały, że utrzymanie bufora ryzyka systemowego na dotychczasowym poziomie jest także uzasadnione w związku z: (i) portfelem kredytów walutowych w kontekście ryzyka prawnego oraz (ii) słabością niektórych instytucji finansowych i związanym z tym efektem zarażania. Uznano zatem, że czynniki leżące u podstaw nałożenia bufora ryzyka systemowego pozostają aktualne.

Ocena skutków utrzymywania bufora potwierdziła, że znacząco zwiększa on odporność systemu bankowego na szoki, ponieważ zgromadzony w nim kapitał sprawia, że system bankowy może absorbować większe straty. Jednocześnie obniża on ryzyko wystąpienia silnego delewarowania w systemie i wystąpienia zjawiska ograniczenia dopływu kredytu do gospodarki (*credit crunch*), gdyż uwolniony - w sytuacji materializacji ryzyka - kapitał nie musi być odbudowany i pozostaje do dyspozycji banków.

Na posiedzeniu w grudniu 2019 r., biorąc pod uwagę powyższe wyniki analiz, Komitet uznał, że dotychczasowy poziom wskaźnika bufora ryzyka systemowego wynoszący 3%, należy uznać za adekwatny i podjął uchwałę,[44] w której zarekomendował Ministrowi Finansów utrzymanie wskaźnika bufora ryzyka systemowego na dotychczasowym poziomie i na dotychczas obowiązujących zasadach.

[44] Uchwała nr 34/2019 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 grudnia 2019 r. w sprawie wysokości wskaźnika bufora ryzyka systemowego.

6. Działania makroostrożnościowe

6.1. Stanowisko dotyczące ryzyka związanego z nieterminowym dostosowaniem wskaźników referencyjnych WIBOR

W grudniu 2018 r. Komitet zidentyfikował źródło ryzyka związane z zagrożeniem terminowego dostosowania wskaźnika WIBOR do wymogów rozporządzenia BMR.

Wśród najistotniejszych zagrożeń dla systemu finansowego w Polsce wskazano:

- ryzyko związane z brakiem ciągłości funkcjonowania wskaźników WIBOR (ewentualnym zaprzestaniem ich kalkulacji), w związku z zagrożeniem ich terminowego dostosowywania przez administratora do wymogów rozporządzenia BMR;
- ryzyko prawne związane z ewentualną istotną zmianą w metodyce kalkulacji wskaźników WIBOR, co w konsekwencji może wymagać wprowadzenia zmian w zawartych w przeszłości umowach i kontraktach odwołujących się do tych wskaźników;
- ryzyko związane z brakiem indeksów, które mogłyby być uznane i używane jako stawki alternatywne dla wskaźników WIBOR.

Biorąc pod uwagę skalę wyzwań związanych ze zmianami w funkcjonowaniu wskaźników referencyjnych WIBOR, w tym m.in. konieczność modyfikacji metodyki fixingu, oraz ograniczony czas, który został przewidziany w rozporządzeniu BMR na ich wprowadzenie, Komitet 25 stycznia 2019 r. wydał stanowisko skierowane do GPW Benchmark SA oraz Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie SA [45], które są odpowiedzialne za stworzenie metody kalkulowania tych wskaźników zgodnie z rozporządzeniem BMR.

W stanowisku Komitet zwrócił uwagę na ryzyka związane z koniecznością dostosowania wskaźników referencyjnych do wymogów BMR, i zobowiązał spółki do podjęcia niezwłocznych działań mających na celu dostosowanie tych wskaźników m.in. poprzez przedstawienie Komitetowi szczegółowego harmonogramu dalszych prac nad zmianami w funkcjonowaniu wskaźników referencyjnych WIBOR oraz przekazywanie cyklicznych sprawozdań z realizacji zadań określonych w harmonogramie.

W ramach monitorowania postępów prac KSF-M zapoznawał się z informacjami dostarczanymi regularnie przez spółki GPW SA oraz GPW Benchmark SA. Na posiedzeniu w grudniu 2019 r. Komitet został poinformowany przez przedstawicieli GPW Benchmark SA o

[45] Uchwała Komitetu Stabilności Finansowej nr 26/2019 z dnia 25 stycznia 2019 r. ws. stanowiska dotyczącego ryzyka związanego z nieterminowym dostosowaniem stawek referencyjnych WIBOR – uchwała niepublikowana.

stanie zaawansowania prac w zakresie dostosowania wskaźników referencyjnych do przepisów rozporządzenia BMR oraz o złożeniu przez GPW Benchmark SA wniosku do Komisji Nadzoru Finansowego o udzielenie zezwolenia na pełnienie funkcji administratora w zakresie wskaźników referencyjnych WIBID i WIBOR.

6.2. Rekomendacja ws. luk danych dotyczących sektora nieruchomości

W 2016 r. ERRS wydała zalecenie w sprawie uzupełniania informacji dotyczących sektora nieruchomości[46], które zostało skierowane do krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego[47]. Zalecenie jest wynikiem identyfikacji istotnych luk w danych statystycznych dotyczących rynku nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych oraz dużego zróżnicowania definicji wskaźników stosowanych przy analizie tych rynków na poziomie UE. Niedostępność porównywalnych i wiarygodnych danych oraz zharmonizowanych szeregów czasowych może negatywnie wpływać na możliwości rozpoznawania źródeł ryzyka systemowego płynącego z tego segmentu rynku i w konsekwencji ograniczać skuteczność prowadzonej polityki makroostrożnościowej.

Komitet Stabilności Finansowej, jako organ nadzoru makroostrożnościowego, w 2018 r. skierował do NBP rekomendację[48] dotyczącą zapewnienia Komitetowi dostępności informacji i danych istotnych z punktu widzenia oceny ryzyka związanego z krajowym rynkiem nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych. Narodowy Bank Polski rozpoczął prace zmierzające do wypełnienia rekomendacji Komitetu. Postęp w realizacji rekomendacji Komitetu uwzględnia stan prac związanych z pozyskiwaniem odpowiednich danych na poziomie Unii Europejskiej. Na forum UE toczy się dyskusja w ramach Komitetu Statystyki ESCB na temat sposobów implementacji Zalecenia ERRS.

W 2019 r. ze względu na istotne trudności w dostępie do pożądanych danych, a także rozbieżności w definicjach przyjętych przez poszczególne kraje UE, ERRS wydłużyła terminy wdrażania poszczególnych rekomendacji w ramach Zalecenia ERRS/2016/14. Wskazano nowe terminy realizacji Zaleceń w formie raportów okresowych na koniec 2019 r.[49] W grudniu 2019 r. przekazano do ERRS wymagane informacje, z których wynika – w ocenie KSF-M – że

[46] Zalecenie ERRS z dnia 31 października 2016 r. w sprawie uzupełnienia luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (ERRS/2016/14).
[47] Zalecenia cząstkowe A, B, C, D skierowane są do krajowych organów makroostrożnościowych, zalecenie cząstkowe E - do Europejskich Urzędów Nadzoru.
[48] Uchwała KSF nr 23/2018 w sprawie rekomendacji dla Narodowego Banku Polskiego dotyczącej zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości.
[49] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 21 marca 2019 r. zmieniające zalecenie ERRS/2016/14 w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (ERRS/2019/3)

organ nadzoru makroostrożnościowego wypełnił w terminie zalecenia. Analiza informacji w skali UE będzie dokonana przez ERRS i przedstawiona do publicznej wiadomości.

6.3. Przegląd pakietu rekomendacji ws. restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych

Komitet Stabilności Finansowej 13 stycznia 2017 r. podjął uchwałę, w której sformułował pakiet rekomendacji skierowanych do instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego.[50]

Na Rekomendację Komitetu dotyczącą restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych złożyło się dziewięć rekomendacji cząstkowych skierowanych do instytucji reprezentowanych w Komitecie. Wdrożenie pełnej listy rekomendacji cząstkowych KSF-M zakładało stworzenie struktury bodźców ekonomicznych skłaniających zarówno banki, jak i ich klientów do podejmowania indywidualnych działań na rzecz restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych. Ze względu na dobrowolny charakter restrukturyzacji założono, że proces ten będzie relatywnie długotrwały i tym samym nie wpłynie negatywnie na stabilność finansową kraju.

Do końca 2018 r. Rekomendacja została w przeważającej części zrealizowana. W 2019 r., tak jak w latach poprzednich, Komitet kontynuował monitorowanie przebiegu prac nad wdrażaniem Rekomendacji.

Tabela 7. Rekomendacje KSF-M w sprawie restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych i proces ich wdrażania

Adresat	Rekomendacja KSF-M	Stan wdrożenia
	Podniesienie do poziomu 150% wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, finansowanych kredytem w walucie obcej.	**Zrealizowano w 2017 r.** Rozporządzenie w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomości opublikowane 1 czerwca 2017 r. (Dz.U. poz. 1068). Obowiązuje od 2 grudnia 2017 r.
	Zwiększenie minimalnej wartości parametru LGD dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach finansowanych kredytem w walucie obcej.	**Zrealizowano w 2019 r. (*explain*)** W marcu 2019 r. KSF-M, po przyjęciu wyjaśnień MF oraz przeprowadzeniu analiz w tym zakresie, przyjął, że rekomendacja w zakresie wskaźnika LGD skierowana do MF

[50] Uchwała nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych.

Minister Finansów		została wypełniona, gdyż jej cel ekonomiczny został osiągnięty poprzez nałożenie przez KNF na banki dodatkowych wymogów kapitałowych w ramach tzw. filara II. Komitet uznał, że zastosowane przez KNF wymogi są równoważne z podwyższeniem parametru LGD i tym samym uznał, że nastąpiło wypełnienie rekomendacji skierowanej do MF.
	Wprowadzenie zmian w zasadach funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców prowadzących do większego i bardziej efektywnego wykorzystania środków (walutowych i złotowych) na wsparcie kredytobiorców w trudnej sytuacji finansowej oraz wykorzystania środków Funduszu na inne formy wsparcia procesu dobrowolnej restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych.	**Zrealizowano w 2019 r.** Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019 poz. 1358) obowiązuje od 1 stycznia 2020 r.
	Wypracowanie odpowiednich rozwiązań neutralizujących ewentualne nadmierne obciążenia podatkowe mogące wystąpić w wyniku wdrożenia procesu restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych.	**Zrealizowano:** Do 31 grudnia 2018 r. obowiązywało wydane w 2017 r. rozporządzenie w sprawie **zaniechania poboru podatku dochodowego** od niektórych dochodów związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe.[51] Rozporządzenie obejmowało zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. 27 marca 2020 r. Minister Finansów wydał Rozporządzenie w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów (przychodów) związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe[52], które stosuje się z mocą wsteczną do dochodów (przychodów) uzyskanych od dnia 1 stycznia 2019 r. Rozporządzenie obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i prawne i obowiązuje do 31 grudnia 2021 r.
	Nałożenie bufora ryzyka systemowego w wysokości 3% na wszystkie ekspozycje na terenie RP.	**Zrealizowano w 2017 r.** Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie bufora ryzyka systemowego z 1 września 2017 r. (Dz.U. poz. 1776).

[51] Dz. U. z 2017 r., poz. 2167.
[52] Dz.U. 2020 poz. 548

		Obowiązuje od 1 stycznia 2018 r. W 2019 r. MF w porozumieniu z KSF-M dokonał przeglądu adekwatności bufora ryzyka systemowego i uznał zasadność utrzymania bufora w obowiązującym kształcie.
Komisja Nadzoru Finansowego	Modyfikacja Metodyki Badania i Oceny Nadzorczej Banków Komercyjnych, Zrzeszających oraz Spółdzielczych (metodyka BION).	**Zrealizowano w 2017 r.** Modyfikacja Metodyki Badania i Oceny Nadzorczej Banków Komercyjnych, Zrzeszających oraz Spółdzielczych (metodyka BION) – dokonana została w kwietniu 2017 r.
	Uzupełnienie obecnie stosowanych w ramach filara II dodatkowych wymogów kapitałowych w zakresie czynników ryzyka związanych z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych.	**Zrealizowano w 2017 r.** Przegląd wymogów kapitałowych II filara i uzupełnienie dotychczasowej metodyki domiaru kapitałowego z tytułu ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi – przeprowadzono w kwietniu 2017 r.
	Wydanie rekomendacji nadzorczej dotyczącej dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych.	**Zrealizowane w 2019 r. (*explain)*** Ze względu na przyjęty kształt ustawy o wsparciu kredytobiorców, który nie przewiduje utworzenia funduszu na cele restrukturyzacji kredytów walutowych, UKNF złożył KSF-M wyjaśnienia o braku podstaw do wydania rekomendacji nadzorczej dotyczącej dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych. Komitet uznał wyjaśnienia za wystarczające.
Bankowy Fundusz Gwarancyjny	Uwzględnienie ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi w metodzie wyznaczania składek na fundusz gwarancyjny banków.	**Zrealizowano w 2017 r.** Metodyka wyznaczania składek na fundusz gwarancyjny banków uwzględniającą rekomendację obowiązuje od stycznia 2017 r. Składki na fundusz gwarancyjny banków są obliczane z zastosowaniem tej metodyki.

Źródło: Opracowanie NBP.

6.4. Opinia do projektu zmian Rekomendacji S

W 2019 r. Komitet Stabilności Finansowej, zgodnie z art. 137 ust. 2 ustawy Prawo bankowe, wydał opinię ws. projektu nowelizacji Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie.

Proponowane przez KNF zmiany rozszerzyły treść Rekomendacji S o zasady dotyczące zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie i oprocentowanymi stałą stopą procentową lub okresowo stałą stopą procentową. Ponadto nowelizacja wprowadziła kredyty z opcją „klucz za dług", które miałyby poszerzać ofertę kredytową banków.

Komitet Stabilności Finansowej uznał, że Rekomendacja S spełnia istotną rolę w kreowaniu bezpiecznych zasad zarządzania ryzykiem w bankach i tym samym przyczynia się do ograniczania ryzyka systemowego. KSF-M pozytywnie zaopiniował zaproponowane przez KNF zmiany do Rekomendacji S.[53]

Komitet poparł potrzebę ustalenia dobrych praktyk związanych z oferowaniem klientom i zarządzaniem przez banki ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie oprocentowanymi stałą lub okresowo stałą stopą procentową. Zwrócił jednak uwagę, że kredyty takie, choć w wielu aspektach korzystne, nie są pozbawione ryzyka dla samych banków, ich klientów oraz dla całego systemu finansowego. Stąd pozytywnie ocenił postulat Rekomendacji S, by to zarządy banków określały jakie będzie docelowe zaangażowanie banku w poszczególne grupy kredytów (oprocentowane stopą zmienną, stopą stałą, lub okresowo stałą stopą procentową) wraz ze wskazaniem kryteriów, które powinny spełniać grupy klientów, którym się je oferuje. KSF-M pozytywnie ocenił postulowaną w Rekomendacji S konieczność prowadzenia przez banki akcji edukacyjnej i informacyjnej, przedstawiającej cechy kredytów na okresowo stałą stopą procentową, uznał bowiem, że istotne jest precyzyjne informowanie klientów o ryzyku związanym z tym produktem. Zwrócił też uwagę, że w zakresie przepisów nakazujących utrzymywanie w ofercie kredytów zabezpieczonych hipotecznie ze stałym oprocentowaniem, pożądane jest zastosowanie okresu przejściowego dla banków spółdzielczych na dostosowanie się do nowych wymogów w celu zapewnienia możliwości odpowiedniego zarządzania ryzykiem stopy procentowej w tych bankach.

W swojej opinii Komitet odniósł się również do regulacji dotyczących kredytów z opcją "klucz za dług". Wskazał na konieczność ostrożnego podejścia do tego produktu z uwagi na ewentualne ryzyka, które mogą się z nim wiązać. Poparł rekomendację, aby kredyty z opcją „klucz za dług" podlegały szczególnie konserwatywnym standardom, w tym m.in. w zakresie limitów LTV oraz DTI i podkreślił, że należy zapewnić, aby kredyty takie były udzielane kredytobiorcom jedynie w celu zaspokojenia ich własnych potrzeb mieszkaniowych, a nie na cele inwestycyjne lub spekulacyjne.

[53] Uchwała Komitetu Stabilności Finansowej nr 31/2019 z dnia 17 października 2019 r. w sprawie opinii do projektu nowelizacji Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie.

6.5. Postępowanie administracyjne w trybie rozporządzenia MAR

W 2019 r. Komitet Stabilności Finansowej wydał na wniosek Komisji Nadzoru Finansowego dwie opinie w trybie art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku, zwane rozporządzeniem MAR[54].

Komisja Nadzoru Finansowego w toku wszczętych postępowań administracyjnych dotyczących wydania zgody na opóźnienie ujawnienia informacji poufnych dotyczących emitentów[55], zwracając się do Komitetu Stabilności Finansowej jako organu nadzoru makroostrożnościowego o opinie, korzystała z uprawnienia wynikającego z art. 17 ust. 6 zdanie drugie rozporządzenia MAR. Kierując się zakresem wniosków KNF, Komitet w swoich opiniach wyrażał ocenę czy ujawnienie informacji poufnej w rozumieniu rozporządzenia MAR pociągnie za sobą: 1) zagrożenie dla stabilności instytucji finansowej jako emitenta oraz 2) zagrożenie dla stabilności systemu finansowego. Opinie te wydawane są w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego w formie postanowień administracyjnych, stąd adresatem opinii KSF jest zawsze podmiot zwracający się z wnioskiem do KNF. Komisja otrzymuje opinię wyłącznie do wiadomości.

Z uwagi na obowiązek zachowania poufności, zgodnie z art. 17 rozporządzenia MAR, opinie Komitetu w tych sprawach nie są publikowane.

6.6. Przegląd podmiotów systemowo istotnych

Na posiedzeniu 15 września 2017 r. Komitet przyjął metodykę identyfikacji podmiotów stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego (PSI), do której zobowiązuje go art. 5 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym. Zgodnie z przyjętą procedurą, identyfikacja odbywa się dwuetapowo:

[54] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylającego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 1, z późn. zm.).

[55] Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR zasadą obowiązującą emitentów jest niezwłoczne przekazywanie informacji poufnych do publicznej wiadomości. Od zasady tej rozporządzenie wprowadza wyjątki w odniesieniu do emitentów będących instytucją finansową lub kredytową. Na podstawie art. 17 ust. 5 emitent będący instytucją kredytową lub finansową w celu zachowania swojej stabilności finansowej oraz stabilności systemu finansowego może opóźnić podanie do wiadomości publicznej informacji poufnych. Warunkiem takiego opóźnienia jest uzyskanie zgody organu nadzoru, który wcześniej bada czy spełnione zostały poniższe przesłanki: (i) ujawnienie informacji poufnych pociąga za sobą zagrożenie dla stabilności finansowej emitenta i systemu finansowego, (ii) opóźnienie ujawnienia informacji leży w interesie publicznym, (iii) można zapewnić poufność tych informacji.

- w pierwszym etapie wyłoniono sektory istotne dla sytemu finansowego;
- w drugim etapie, w ramach sektorów uznanych za istotne, zidentyfikowane zostały systemowo istotne podmioty.

W wyniku oceny każdy sektor został zaklasyfikowany do jednej z czterech poniższych kategorii: (1) sektor nieistotny; (2) sektor nieistotny, ale wymagający pogłębionego monitorowania; (3) sektor istotny; (4) sektor bardzo istotny (krytyczny).

W marcu 2019 r. Komitet dokonał przeglądu tej metodyki. W efekcie przeprowadzonych prac dokonano zmian, mających na celu uproszczenie dotychczasowego podejścia. Komitet zdecydował, że do grupy podmiotów PSI będą zaliczane wszystkie instytucje aktualnie zidentyfikowane jako inne instytucje o znaczeniu systemowym (O-SII). Ponadto przyjęto, że – co do zasady – PSI może pochodzić z tzw. sektora nieistotnego, jeśli upadek takiej instytucji miałby konsekwencje dla sektora uznanego za istotny i w rezultacie dla całego systemu finansowego.

6.7. Rekomendacje misji Międzynarodowego Funduszu Walutowego (FSAP) ws. ram polityki makroostrożnościowej w Polsce

W maju 2019 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) opublikował raport dotyczący ram polityki makroostrożnościowej w Polsce[56]. Raport stanowi podsumowanie wyników analizy polskiego sektora finansowego przeprowadzonej przez misję Funduszu w latach 2017-2018 w ramach programu *Financial Sector Assessment Program* (FSAP).

W raporcie dokonano przekrojowej oceny polityki makroostrożnościowej, w której uwzględniono w szczególności:

- podstawy prawne sprawowania nadzoru makroostrożnościowego oraz mechanizmy koordynacji i współpracy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w prowadzenie polityki makroostrożnościowej,
- metodykę monitorowania ryzyka systemowego,
- katalog dostępnych instrumentów makroostrożnościowych oraz mechanizm ich stosowania.

Ogólna ocena prowadzenia polityki makroostrożnościowej przedstawiona w raporcie jest pozytywna. Podkreślono, że ustawa o nadzorze makroostrożnościowym wprowadziła w

[56] Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Technical note – macroprudential policy framework - Poland*, IMF Country Report No. 19/119, 2019.

Polsce spójne ramy dla prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego, tworząc jednocześnie mechanizmy współpracy pomiędzy instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego.

MFW sformułował rekomendacje, których realizacja mogłaby przyczynić się do wzmocnienia nadzoru makroostrożnościowego w Polsce. W tabeli przedstawiono główne rekomendacje misji FSAP dla Polski dotyczące nadzoru makroostrożnościowego.

Komitet przeanalizował rekomendacje MFW i ocenił, że przeważająca ich część została zrealizowana. Jednocześnie uznano, że wskazane jest przeprowadzenie pogłębionej analizy dotyczącej zwiększenia kompetencji Komitetu w zakresie wprowadzania, opiniowania i monitorowania zastosowanych instrumentów makroostrożnościowych, co może wymagać także zmian legislacyjnych. Będzie to przedmiotem przyszłych prac Komitetu z uwzględnieniem podejścia KSF-M już przyjętego w *Strategii polityki makroostrożnościowej*.

Tabela 8. Rekomendacje MFW dla Polski

	Rekomendacja	Ramy czasowe dla implementacji
	Ramy instytucjonalne	
1	Rozwój strategii komunikacyjnej w celu zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności KSF-M oraz wzmocnienia jego pozycji (reputacji i rozpoznawalności) jako organu makroostrożnościowego	N
2	Rozważenie bardziej aktywnego i ukierunkowanego stosowania „stanowiska" jako instrumentu polityki makroostrożnościowej w celu zwiększenia efektywności i roli KSF-M	ŚO
3	Powierzenie KSF-M merytorycznej oceny wszystkich wprowadzanych instrumentów makroostrożnościowych w celu zapewnienia nadrzędnej kompetencji Komitetu w tym zakresie	N
	Monitorowanie ryzyka systemowego	
4	Włączenie oceny wrażliwości polskiego systemu płatności i rozliczeń do Raportu o stabilności systemu finansowego, oraz procesu monitorowania ryzyka systemowego	N
5	Zwiększanie zdolności do gromadzenia danych, w tym rozważenie bliższej współpracy pomiędzy NBP i UKNF w celu zwiększenia szczegółowości obecnie pozyskiwanych danych oraz rozszerzenie zakresu danych na temat finansowych instytucji niebankowych i instytucji nieregulowanych	N

6	Zwiększenie udziału zewnętrznych ekspertów w pracach Komitetu oraz grup roboczych	ŚO
7	Zaangażowanie Komitetu we wszystkie sprawy związane ze stabilnością finansową (np. określanie progów dla poszczególnych wskaźników) w celu zwiększenia efektywności nadzoru makroostrożnościowego i zaznaczenia kluczowej roli KSF-M w obszarze polityki makroostrożnościowej	N/ŚO
Instrumenty makroostrożnościowe		
8	Ustalenie możliwości sprawnego stosowania zidentyfikowanych instrumentów makroostrożnościowych (włącznie z LTV, DTI oraz DSTI), tak aby instrumenty te mogły być niezwłocznie wykorzystywane w wyniku rekomendacji KSF-M. Rozważenie nałożenia jasno sprecyzowanych limitów DSTI w związku z istotnym wzrostem wartości kredytów konsumpcyjnych	N
9	Śledzenie zmian w niebankowym sektorze finansowym oraz rozpoczęcie prac zmierzających do określenia podejścia mającego na celu zapobieganie narastaniu ryzyka systemowego w tym obszarze	ŚO
10	Ocena łącznego wpływu nakładanych wymogów regulacyjnych na zyskowność banków i stabilność finansową	N
11	Monitorowanie natężenia powiązań pomiędzy bankami i sektorem publicznym oraz dokonanie oceny czy w odniesieniu do tej kwestii możliwe jest skutecznie stosowanie polityki makroostrożnościowej	ŚO

Rekomendowany termin realizacji:
N - oznacza implementację niezwłocznie (w ciągu jednego roku),
ŚO - oznacza implementację w średnim okresie (od roku do trzech lat).

Źródło: Opracowanie NBP na podstawie Tabeli 1. w raporcie MFW, *Technical note – macroprudential policy framework - Poland*, IMF Country Report No. 19/119, 2019.

7. Współpraca międzynarodowa

Komitet Stabilności Finansowej prowadzi bieżącą współpracę z organami i instytucjami unijnymi, a także z organami makroostrożnościowymi innych państw członkowskich. W tym obszarze między innymi podejmuje działania mające na celu realizację zaleceń Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz innych obowiązków wynikających z aktów prawa UE.

7.1. Zalecenie w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności stosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej

Ze względu na transgraniczne skutki, wprowadzanych w poszczególnych państwach UE, instrumentów makroostrożnościowych, ERRS wydała Zalecenie ws. wzajemnego uznawania takich środków w UE[57]. Stworzyło ono zasady uznawania krajowych instrumentów makroostrożnościowych w innych państwach członkowskich. W ramach prowadzonej polityki makroostrożnościowej kraje członkowskie mogą zwracać się do Rady o rekomendowanie innym państwom UE zastosowania takich samych lub zbliżonych instrumentów makroostrożnościowych, jak zastosowane w państwach wnioskujących. Zasady te mają pomagać w unikaniu arbitrażu regulacyjnego i zapewniać spójność polityki makroostrożnościowej w UE. Mechanizm wzajemnego uznawania środków makroostrożnościowych przewiduje zastosowanie tzw. progu istotności, który stanowi podstawę do nieodwzajemniania instrumentu makroostrożnościowego innego kraju ze względu na nieznaczące ekspozycje. Propozycję progu istotności przedstawia organ aktywujący dany instrument we wniosku o odwzajemnienie środka.

Proces odwzajemniania środków makroostrożnościowych przyjętych w innych państwach w członkowskich ma charakter ciągły. Nieodwzajemnienie przez Komitet instrumentu makroostrożnościowego w ramach zasady wzajemności nie wymaga stałego monitorowania ekspozycji polskich banków w określonych państwach i podjęcia działań w przypadku przekroczenia progów określonych w Zaleceniu ERRS/2015/2. Wyniki monitorowania w ramach mechanizmu *reciprocity* w 2019 r. zostały zaprezentowane w ramce poniżej.

[57] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2015/2), Dz. Urz. UE 2016/C 97/02.

Wnioski ws. odwzajemnienia instrumentów makroostrożnościowych

Francja

Od 1 lipca 2018 r. we Francji obowiązuje środek makroostrożnościowy wprowadzony na postawie art. 458 CRR. Zastosowany instrument zakłada obniżenie do 5% limitu dużych ekspozycji wobec wysoko zadłużonych przedsiębiorstw niefinansowych mających siedzibę we Francji. Środek stosowany jest w odniesieniu globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII) i innych instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII) na najwyższym szczeblu konsolidacji ostrożnościowej.

Francuski organ makroostrożnościowy zwrócił się do ERRS z wnioskiem o wydanie zalecenia ws. zastosowania zasady wzajemności w odniesieniu do instrumentu wprowadzonego we Francji. W grudniu 2018 r. ERRS wydała odpowiednie zalecenie[58], określając przy tym łączny próg istotności.

Komitet w marcu 2019 r. ocenił skalę ekspozycji polskich instytucji we Francji i uznał, że żaden z określonych w zaleceniu warunków odwzajemniania nie został spełniony, dlatego Polska nie jest zobowiązana do odwzajemniania tego instrumentu. NBP w imieniu Komitetu przekazał stosowną informację ERRS.

Szwecja

31 grudnia 2018 r. w Szwecji wszedł w życie, wprowadzony na podstawie art. 458 CRR, instrument makroostrożnościowy, który ma zastosowanie do banków stosujących metodę ratingów wewnętrznych (IRB) do obliczania regulacyjnych wymogów kapitałowych. Instrument polega na wprowadzeniu minimalnej ważonej ekspozycją średniej wagi ryzyka o wysokości 25% w stosunku do portfeli detalicznych ekspozycji wobec dłużników będących rezydentami w Szwecji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach.

ERRS zaleciła innym państwom członkowskim odwzajemnianie szwedzkiego instrumentu makroostrożnościowego (Zalecenie ERRS/2019/1)[59].

[58] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 5 grudnia 2018 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2018/8).
[59] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 15 stycznia 2019 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2019/1).

Komitet w czerwcu 2019 r. ocenił, że żadna polska instytucja nie posiada ekspozycji przekraczającej próg istotności, w związku z czym uznał, że zachodzą przesłanki pozwalające na nieodwzajemnianie szwedzkiego instrumentu makroostrożnościowego.

Wyniki monitorowania ekspozycji w związku z mechanizmem *reciprocity*

Finlandia

8 stycznia 2018 r. ERRS wydała Zalecenie[60] w sprawie uznania przez pozostałe państwa UE obowiązującego w Finlandii instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego na postawie art. 458 CRR (stosowanie 15-procentowej minimalnej wartości średniej wagi ryzyka w odniesieniu do mieszkaniowych kredytów hipotecznych zabezpieczonych na jednostkach mieszkaniowych w Finlandii dla instytucji kredytowych działających w tym kraju i stosujących metodę wewnętrznych ratingów (IRB)). Z uwagi na niewielką wartość ekspozycji polskich instytucji w Finlandii KSF-M w marcu 2018 r. podjął decyzję o nieuznawaniu fińskiego środka i jednocześnie zobowiązał NBP do monitorowania w cyklu rocznym ekspozycji polskich banków w tym kraju.

Analizy przeprowadzone w marcu 2019 r. wskazały, że żaden polski bank nie posiada ekspozycji w Finlandii przekraczającej próg istotności. Komitet uznał tym samym, że nadal nie ma potrzeby uznawania w Polsce instrumentu wprowadzonego w Finlandii.

Belgia

16 lipca 2018 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego wydała Zalecenie[61] w sprawie uznania przez pozostałe państwa UE wprowadzonych w Belgii wyższych wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotecznie na nieruchomościach mieszkaniowych zlokalizowanych w Belgii. Nieuznanie tego instrumentu było możliwe, o ile spełnione zostały warunki określające próg istotności. W odpowiedzi na Zalecenie ERRS we wrześniu 2018 r. Komitet podjął decyzję o nieodwzajemnianiu instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego w Belgii, ze względu na brak istotnych ekspozycji polskich banków stosujących metodę ratingów wewnętrznych w tym państwie. Jednocześnie KSF-M nałożył na NBP obowiązek monitorowania ekspozycji polskich banków na belgijski sektor finansowy.

Analizy przeprowadzone we wrześniu 2019 r. wskazały, że nadal żaden polski bank nie posiadał ekspozycji w Belgii przekraczających progi określone w Zaleceniu. Tym samym Komitet uznał, że nadal nie ma potrzeby odwzajemniania belgijskiego instrumentu makroostrożnościowego.

Estonia

24 czerwca 2016 r. ERRS wydała Zalecenie w sprawie uznania przez pozostałe państwa UE wprowadzonego w Estonii bufora ryzyka systemowego.[62] Zgodnie z Zaleceniem, nieuznanie bufora ryzyka systemowego wprowadzonego w Estonii było możliwe, o ile spełnione zostały łącznie oba następujące warunki: (i) żaden z banków działających w państwie członkowskim nie

[60] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 8 stycznia 2018 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2018/1).

[61] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 16 lipca 2018 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2018/5).

[62] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 24 czerwca 2016 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2016/4).

ma ekspozycji bezpośredniej lub za pośrednictwem oddziału na Estonię, większej niż 200 mln EUR; (ii) odpowiednie organy krajowe monitorują w cyklu rocznym ekspozycje banków związane z Estonią i w momencie pojawienia się takich ekspozycji, uznają bufor ryzyka systemowego wprowadzony w Estonii.

W odpowiedzi na Zalecenie, w sierpniu 2016 r., Komitet Stabilności Finansowej podjął decyzję o nieodwzajemnianiu instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego w Estonii, ze względu na brak istotnych ekspozycji polskich banków w tym państwie. Jednocześnie KSF-M nałożył na NBP obowiązek monitorowania ekspozycji polskich banków na estoński sektor finansowy.

Z analiz przeprowadzonych ponownie w maju 2019 r. wynikało, że nadal żaden polski bank nie posiada istotnych ekspozycji w Estonii. W związku z tym Komitet uznał, że nadal zachodzą przesłanki do nieodwzajemniania w Polsce bufora ryzyka systemowego wprowadzonego w Estonii.

7.2. Zalecenie ERRS w sprawie identyfikacji istotnych państw trzecich

W 2016 r. ERRS opublikowała *Zalecenie dotyczące uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego wobec państw trzecich (ERRS/2015/1)*. Zalecenie ma na celu ujednolicenie w UE zasad uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego w odniesieniu do państw trzecich oraz informowania o tym ERRS. Komitet Stabilności Finansowej na posiedzeniu 10 sierpnia 2016 r. zaakceptował metodykę identyfikacji istotnych państw trzecich i na tej podstawie uznał, że brak jest istotnych państw trzecich dla polskiego systemu finansowego. Ponadto zobowiązał NBP do przedstawiania Komitetowi w II kwartale każdego roku listy istotnych krajów trzecich.[63]

Dotychczas Komitet trzykrotnie analizował ekspozycje polskich banków i nie zidentyfikował krajów spełniających kryteria kwalifikowania jako istotne kraje trzecie dla polskiego systemu bankowego dla potrzeb stosowania bufora antycyklicznego.

W tabeli pokazano kraje, na które polskie banki miały największe ekspozycje, według danych na koniec IV kwartału 2018 r. W czerwcu 2019 r. Komitet uznał, że nadal nie ma podstaw do uznania jakiegokolwiek kraju trzeciego za istotny z punktu widzenia potrzeby uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego. Informacja o podjętej przez KSF-M decyzji została przekazana ERRS.

[63] Zgodnie z decyzją Komitetu analiza dotycząca krajów trzecich, które są bezpośrednio monitorowane przez ERRS (Brazylia, Chiny, Hong Kong, Rosja, Singapur, Szwajcaria, Turcja i USA) nie jest prowadzona na poziomie krajowym.

Tabela 9. Największe ekspozycje polskich banków

KRAJ	Średni udział w 8 kwartałach	Ekspozycja > 1% w 2 ostatnich kwartałach	Kwalifikacja ekspozycji
Francja	0,76%	nie	nieistotna
Wielka Brytania	0,52%	nie	nieistotna
Luksemburg	0,47%	nie	nieistotna
Niemcy	0,44%	nie	nieistotna
Czechy	0,35%	nie	nieistotna
Stany Zjednoczone	0,17%	nie	nieistotna

Źródło: opracowanie NBP na podstawie danych ze sprawozdawczości FINREP i COREP.

7.3. Zalecenie ws. luk informacyjnych

W 2016 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego wydała zalecenie w sprawie uzupełniania informacji dotyczących sektora nieruchomości (ERRS/2016/14), które zostało skierowane do krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego oraz Europejskich Urzędów Nadzoru. Wydanie zalecenia było wynikiem identyfikacji istotnych luk w danych dotyczących rynku nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych oraz dużego zróżnicowania definicji wskaźników stosowanych przy analizie tych rynków na poziomie UE.

Na posiedzeniu 11 czerwca 2018 r., mając na uwadze realizację zalecenia Rady, Komitet Stabilności Finansowej podjął uchwałę w sprawie skierowania do NBP rekomendacji dotyczącej zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości.

21 marca 2019 r. Rada wydała Zalecenie ERRS/2019/3[64] zmieniające Zalecenie ERRS/2016/14. Głównym przedmiotem zmian było wydłużenie terminów sprawozdawczych dotyczących realizacji poszczególnych rekomendacji. W dokumencie wprowadzono także zmiany definicyjne, redakcyjne oraz dodano nowe zalecenie skierowane do Komisji Europejskiej, które zakłada utworzenie wspólnych minimalnych ram prawnych dla stworzenia baz danych dotyczących fizycznego rynku nieruchomości komercyjnych. Zgodnie z nowymi terminami sprawozdawczymi. W grudniu 2019 r. przekazano ERRS informacje nt. realizacji Zalecenia.

[64] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 21 marca 2019 r. zmieniające zalecenie ERRS/2016/14 w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (ERRS/2019/3).

Na podstawie przesłanych przez organy makroostrożnościowe informacji zostanie sporządzony pierwszy raport okresowy z realizacji Zalecenia ERRS/2016/14.

7.4. Zalecenie ws. wytycznych dotyczących ustalania wskaźnika bufora antycyklicznego

18 czerwca 2014 r. ERRS wydała Zalecenie w sprawie wytycznych dotyczących ustalania wskaźników bufora antycyklicznego (ERRS/2014/1), w którym zarekomendowała odpowiednim organom państw członkowskich podjęcie działań służących ustanowieniu spójnych ram dla stosowania bufora antycyklicznego. W zaleceniu sformułowano podstawowe zasady dotyczące stosowania bufora, a także metody kalkulacji wskaźników i oceny ryzyka procyklicznego. Zgodnie z Zaleceniem odpowiednie organy są zobowiązane do sprawozdawania się z realizacji rekomendowanych działań.

Pierwszy raport nt. stanu wykonania Zalecenia KSF-M przekazał 25 czerwca 2016 r. Zgodnie z wskazanymi w zaleceniu terminami sprawozdawczości kolejne sprawozdania powinny być przekazywane ERRS co trzy lata. Decyzją z 28 czerwca 2019 r.[65] ERRS wydłużyła terminy składania sprawozdań z realizacji zaleceń cząstkowych, w tym zalecenia ws. ustalania wskaźników bufora antycyklicznego do 30 czerwca 2020 r.

7.5. Raport ERRS ws. stanu realizacji zalecenia dotyczącego zawiązywania bufora antycyklicznego

W maju 2019 r. ERRS opublikowała raport[66] podsumowujący wyniki realizacji Zalecenia ERRS/2014/1 przez poszczególne państwa, który został opracowany na podstawie informacji przekazanych przez odpowiednie organy krajowe w formularzu notyfikacyjnym w 2016 r.

Polska uzyskała najwyższą ocenę realizacji dla każdego z zaleceń cząstkowych.

[65] Decision ESRB/2019/15 on the postponement of certain reports on actions and measures taken pursuant to Recommendation ESRB/2014/1 and Recommendation ESRB/2015/2.

[66] Summary Compliance Report Recommendation on guidance for setting countercyclical buffer rates (ESRB/2014/1), ERRS, Maj 2019.

7.6. Podsumowanie polityki makroostrożnościowej w Unii Europejskiej w 2019 r.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego przeprowadza co roku podsumowanie polityki makroostrożnościowej prowadzonej przez państwa członkowskie. Z analizy przedstawionej w edycji raportu *A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2019* wynika, że w 2019 r. państwa zaostrzały politykę makroostrożnościową. Najczęściej aktywowanymi instrumentami makroostrożnościowymi były te, mające na celu ograniczenie ryzyka o charakterze cyklicznym.

Tabela 10. Zmiany w stosowanych instrumentach makroostrożnościowych w 2019 r.

Kraj	Bufor antycykliczny	Instrumenty związane z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych	Bufor ryzyka systemowego	Bufory O-SII i G-SII	Inne instrumenty
Austria	→	↑	→	→	→
Belgia	↑	↑	n/d	→	→
Bułgaria	↑	n/d	→	→	→
Chorwacja	→	→	→	→	↑
Cypr	→	→	n/d	→	→
Czechy	↑	→	→	n/d	n/d
Dania	↑	→	→	→	→
Estonia	→	↑	→	→	n/d
Finlandia	→	→	→	→	n/d
Francja	↑	↑	n/d	→	→
Grecja	→	n/d	n/d	→	n/d
Hiszpania	→	→	n/d	→	n/d
Holandia	→	→	→	→	n/d
Irlandia	→	→	n/d	→	→
Litwa	→	→	n/d	→	→
Łotwa	→	↑	n/d	→	n/d
Luksemburg	↑	→	n/d	→	→
Malta	→	↑	n/d	↑	→
Niemcy	↑	n/d	n/d	→	n/d
Polska	→	→	→	→	→
Portugalia	→	→	→	→	→
Rumunia	→	↑	→	→	↑
Słowacja	↑	↑	→	→	↑
Słowenia	→	→	n/d	→	↑

Szwecja	↑	→	→	n/d	→
Węgry	→	→	↑	→	→
W. Brytania	↑	→	↑	n/d	→
Włochy	→	n/d	n/d	→	n/d

↑	Podwyższenie wymogów
↓↑	Jednoczesne obniżenie i podwyższenie wymogów
→	Bez zmian
↓	Obniżenie wymogów

Zestawienie stanowi porównanie stanu przed i po wprowadzeniu określonego instrumentu. Tabela obejmuje instrumenty wprowadzone w 2019 r., z zastrzeżeniem, że niektóre z nich mogą wchodzić w życie w terminie późniejszym. Zmiany dotyczące buforów G-SII i O-SII odnoszą się do zmian w metodologii identyfikacji lub kalibracji bufora i abstrahują od liczby zidentyfikowanych instytucji lub wysokości nałożonych buforów. N/d oznacza, że państwo nie informowało ERRS o wprowadzeniu lub zmianach w obszarze danego instrumentu.

Źródło: Opracowanie NBP na podstawie tabeli przedstawionej w raporcie *ERRS A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2019.*

8. Komunikacja – krajowa i zagraniczna

Komunikacja Komitetu Stabilności Finansowej z otoczeniem stanowi ważną i integralną część polityki makroostrożnościowej. W przekonaniu Komitetu informowanie o zidentyfikowanym ryzyku systemowym i jego ocenie zwiększa świadomość występowania zagrożeń wśród uczestników rynku, co – w założeniu – powinno prowadzić do wprowadzania działań samokorygujących. W efekcie ryzyko może zostać samoistnie ograniczone lub konsekwencje jego materializacji mogą być mniej dotkliwe, co ma bezpośredni korzystny wpływ na stabilność systemu finansowego.

Takie podejście zostało również uwzględnione w *Strategii polityki makroostrożnościowej*, gdzie Komitet zadeklarował, że dołoży starań, aby polityka makroostrożnościowa prowadzona była w sposób przejrzysty, przy jednoczesnym zachowaniu niezbędnych wymogów poufności.

Zasada przejrzystości przyjęta przez KSF-M wyraża się w przekazywaniu do publicznej wiadomości podjętych przez Komitet decyzji istotnych dla realizacji celów nadzoru makroostrożnościowego. Komitet publikuje również materiały analityczne, na podstawie których podejmowane są decyzje. Pozwala to uczestnikom rynku na lepsze zrozumienie i ocenę sytuacji w systemie finansowym, a także na zapoznanie się z podejściem i opinią Komitetu w zakresie różnych zagadnień o charakterze makroostrożnościowym.

Podstawowymi narzędziami prowadzenia polityki informacyjnej przez Komitet są komunikaty po posiedzeniach KSF-M oraz dokumenty i publikacje udostępniane za pośrednictwem strony internetowej Narodowego Banku Polskiego.

8.1. Komunikaty po posiedzeniach KSF-M

Komunikat jest podstawowym instrumentem informowania opinii publicznej o działaniach podejmowanych przez Komitet. KSF-M w komunikatach informuje o podjętych decyzjach oraz o tematach poruszanych na posiedzeniach, przekazuje syntetyczne oceny omawianych zjawisk w kontekście ich wpływu na stabilność systemu finansowego oraz przedstawia bieżące zagadnienia istotne z punktu widzenia oceny ryzyka systemowego. Komunikaty KSF-M niezwłocznie po zakończeniu posiedzeń są umieszczane – tak jak w latach poprzednich - na stronie głównej Narodowego Banku Polskiego oraz w zakładce *Nadzór makroostrożnościowy*[67].

[67] http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/index.aspx

8.2. Informacja roczna KSF-M

Istotnym narzędziem polityki komunikacyjnej Komitetu jest *Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego*. Raport ten opisuje całokształt prac i działań podejmowanych w danym roku przez Komitet Stabilności Finansowej i służy realizacji obowiązku ustawowego oraz informowaniu społeczeństwa o sposobie realizacji powierzonych zadań. W dokumencie prezentowane są m.in. główne zasady pracy Komitetu, strategia prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego, wyniki kluczowych analiz oceny ryzyka systemowego prowadzonych w danym roku, a także decyzje podjęte w zakresie stosowania instrumentów makroostrożnościowych oraz działania Komitetu w obszarze współpracy międzynarodowej.

Bieżąca *Informacja* jest piątą edycją raportu. Komitet przykłada wielką wagę do *Informacji rocznej* i dokłada starań, żeby prezentowany raport stanowił kluczowe opracowanie polskiego organu nadzoru makroostrożnościowego.

8.3. Strona internetowa

Serwis informacyjny KSF-M prowadzony jest w ramach strony internetowej Narodowego Banku Polskiego i prowadzony na bieżąco w języku polskim i angielskim.

W zakładce *Nadzór makroostrożnościowy* umieszczono informacje o KSF-M i jego działalności. Na *Stronie głównej* zakładki znajdują się komunikaty po posiedzeniach Komitetu. Podstawowe informacje o charakterze instytucjonalnym i regulacyjnym (skład, zadania, uprawnienia Komitetu) oraz podstawowe informacje, pojęcia i definicje związane z polityką makroostrożnościową znajdują się w sekcji *Komitet Stabilności Finansowej*. Na stronie internetowej znajdują się również informacje o aktualnie stosowanych w Polsce *Instrumentach makroostrożnościowych* wraz ze specjalnie wydzieloną i rozbudowaną częścią dotyczącą *Bufora antycyklicznego*. W zakładce *Publikacje* Komitet zamieszcza raport roczny ze swojej działalności. Prezentowane są ponadto dokumenty nt. nadzoru makroostrożnościowego, które KSF-M uznał za ważne z punktu widzenia polityki makroostrożnościowej. Dla zwiększenia przejrzystości swoich działań Komitet umieszcza w tej sekcji również *Materiały analityczne*, które stanowią podstawę dla rekomendacji KSF-M dotyczących instrumentów makroostrożnościowych. W szczególności odnosi się to do analiz, które stanowią podstawę ustalania rekomendowanej wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego.

8.4. Powiadomienia skierowane do instytucji i organów UE

Do zadań KSF-M należy powiadamianie (notyfikowanie) instytucji europejskich o decyzjach podejmowanych w zakresie prowadzonej w kraju polityki makroostrożnościowej. Ma to istotne znaczenie, ponieważ decyzje pojedynczych krajów w UE mogą mieć wpływ na rynki finansowe wielu innych jurysdykcji. Wzajemna wymiana informacji służy również zbieraniu doświadczeń i budowaniu wiedzy na temat praktyki stosowania narzędzi makroostrożnościowych i ich skuteczności.

KSF-M ma obowiązek informowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Komisji Europejskiej, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz organów makroostrożnościowych z innych państw członkowskich o wprowadzeniu instrumentów makroostrożnościowych, zamiarze ich wprowadzenia czy też o zmianie ich wysokości. KSF-M m.in. co kwartał dokonuje powiadomienia ERRS o wysokości obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego.[68]

Tabela 7. Notyfikacje dokonane przez KSF-M w 2019 r.

	PRZEDMIOT NOTYFIKACJI	ADRESAT	WYKONANIE
1.	Kwartalna informacja o wysokości wskaźnika **bufora antycyklicznego**	ERRS	Marzec, Czerwiec, Wrzesień, Grudzień
2.	Informacja o nieodwzajemnianiu **belgijskiego** instrumentu makroostrożnościowego	ERRS	Styczeń
3.	Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji **fińskich**	ERRS	Marzec
4.	Informacja o nieodwzajemnianiu **francuskiego** instrumentu makroostrożnościowego	ERRS	Marzec
5.	Informacja o nieodwzajemnianiu **szwedzkiego** instrumentu makroostrożnościowego	ERRS	Czerwiec
6.	Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji **estońskich**	ERRS	Czerwiec
7.	**Lista państw trzecich**, wobec których występuje istotna ekspozycja instytucji działających na podstawie zezwoleń wydanych w Polsce	ERRS	Czerwiec
8.	Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji **belgijskich**	ERRS	Wrzesień

[68] Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

9.	Informacja o **zamiarze** nałożenia bufora **O-SII**	KE, ERRS, EUNB, krajowe organy makroostrożnościowe	Wrzesień
10.	Informacja o **zidentyfikowaniu O-SII** i nałożeniu na nie bufora O-SII	KE, ERRS, EUNB	Listopad
11.	**Sprawozdanie** okresowe dotyczące implementacji Zalecenia ERRS/2016/14 w sprawie uzupełniania **luk w danych** dotyczących sektora nieruchomości	ERRS, Rada UE	Grudzień

Źródło: Opracowanie NBP.

Słowniczek pojęć i skrótów

BMR	*Benchmark Regulation,* Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniające dyrektywy 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 596/2014 (Dz. Urz. UE L171 z 2016 r.).
Bufor antycykliczny (CCB)	dodatkowy wymóg kapitałowy, nakładany na instytucje (banki) w celu zwiększenie odporności systemu bankowego na cykliczne zmiany wahania ryzyka systemowego.
Bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym	dodatkowy wymóg kapitałowy utrzymywany przez globalne instytucje o znaczeniu systemowym (G-SII) w celu wzmocnienia ich odporności na szoki gospodarcze.
Bufor innej (krajowej) instytucji o znaczeniu systemowym	dodatkowy wymóg kapitałowy utrzymywany przez inne niż globalne instytucje o znaczeniu systemowym (O-SII) w celu wzmocnienia ich odporności na szoki gospodarcze.
Bufor ryzyka Systemowego (SRB)	dodatkowy wymóg kapitałowy służący zapobieganiu i ograniczaniu niecyklicznego ryzyka systemowego w celu wzmocnienia odporności instytucji finansowych oraz ich zdolności do absorpcji strat w przypadku wystąpienia szoków o charakterze systemowym. Może być nakładany na wszystkie bądź wybrane instytucje finansowe lub na ich określone ekspozycje.
Bufor zabezpieczający	dodatkowy wymóg kapitałowy w wysokości maksymalnie 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. Utrzymywany przez instytucje finansowe w celu zapewnienia możliwości zabsorbowania strat bez naruszania minimalnych wymogów kapitałowych.
CCP	kontrahent centralny, osoba prawna pełniąca funkcje izby rozliczeniowej w oparciu o zasadę centralnego kontrpartnera (*central counterparty*), której zadaniem jest rozliczanie transakcji na rynku regulowanym oraz w

	alternatywnym systemie obrotu, a także prowadzenie systemu zabezpieczenia płynności rozliczeń.
Cel nadrzędny	określa zdefiniowany ostateczny cel nadzoru makroostrożnościowego. W Polsce zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym jest nim „wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju".
Cele pośrednie = wymiary ryzyka	stanowią operacyjne uszczegółowienie celu nadrzędnego prowadzonej polityki makroostrożnościowej. Ich określenie służy sprecyzowaniu poszczególnych obszarów ryzyka w obrębie systemu finansowego, których ograniczanie jest niezbędne do zapewnienia stabilności finansowej.
Cykl finansowy	okresowe fluktuacje poziomu akcji kredytowej, dźwigni finansowej i cen aktywów finansowych w gospodarce.
Cykl gospodarczy	następujące po sobie etapy wzrostu gospodarczego i recesji, z przyjętym w ekonomii podziałem na cztery etapy: faza ożywienia, faza ekspansji, faza spowolnienia oraz faza recesji.
Cykl kredytowy	okresowe fluktuacje poziomu zadłużenia w gospodarce.
Delewarowanie	proces redukowania nadmiernej lub niebezpiecznej wielkości zadłużenia
Globalna instytucja o znaczeniu systemowym (G-SII)	instytucja finansowa zidentyfikowana na poziomie międzynarodowym jako szczególnie istotna dla stabilności systemu finansowego. Zaburzenia jej funkcjonowania – ze względu na rozmiar, wielkość czy powiązania z innymi – mogłyby spowodować niekorzystne i znaczące trudności dla całego systemu finansowego w skali globalnej.
Inna instytucja o znaczeniu systemowym (O-SII)	instytucja finansowa zidentyfikowana na poziomie krajowym, jako szczególnie istotna dla stabilności systemu finansowego. Zaburzenia jej funkcjonowania – ze względu na rozmiar, wielkość czy powiązania z innymi instytucjami – mogłyby spowodować niekorzystne i znaczące trudności dla całego krajowego systemu finansowego.

Instrumenty makroostrożnościowe	instrumenty służące ograniczaniu ryzyka systemowego, stosowane w nadzorze makroostrożnościowym. Są to m.in. antycykliczny bufor kapitałowy, bufor ryzyka systemowego czy bufory nakładane na instytucje G-SII i O-SII. W ramach polityki makroostrożnościowej można wykorzystywać także inne dostępne instrumenty, kalibrowane z perspektywy systemowej i z uwzględnieniem zidentyfikowanych zagrożeń dla stabilności finansowej.
MAR	*Market Abuse Regulation*, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. Urz. UE L173 z 2014 r.).
Mechanizm *resolution*	metoda postępowania z instytucjami finansowymi (bankami) zagrożonymi upadłością, w której – co do zasady – wyeliminowano pomoc publiczną, a skutki złego zarządzania bankiem ponoszą jego akcjonariusze i wierzyciele.
Metoda wewnętrznych ratingów	(*Internal Ratings-Based Approach* - IRB) metoda oceny skali ryzyka kredytowego stosowana przez banki, które samodzielnie określają wymogi w zakresie funduszy własnych na podstawie wewnętrznych wyliczeń dotyczących stopnia narażenia posiadanych ekspozycji na ryzyko kredytowe.
Metodyka BION	ocena nadzorcza banków przeprowadzana cyklicznie przez UKNF. Jest to proces identyfikacji wielkości i charakteru ryzyka, na jakie narażony jest bank, ocena jakości procesu zarządzania ryzykiem, ocena poziomu kapitału pokrywającego ryzyko wynikające z działalności banku oraz zarządzania bankiem, w tym zgodności działalności banku z przepisami prawa.
MREL	minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych wprowadzony dyrektywą BRR, wprowadzony w UE wymóg posiadania przez każdy bank minimalnej wartości wyemitowanych instrumentów finansowych, które mają umożliwić umorzenie lub konwersję instrumentów dłużnych (*bail-in*) banku w celu pokrycia jego strat lub rekapitalizacji. Pozwala zapewnić zachowanie funkcji krytycznych po przeprowadzeniu procesu przymusowej restrukturyzacji (*resolution*) bez narażania stabilności finansowej i bez konieczności sięgania po środki publiczne.

Nadzór makroostrożnościowy	obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego oraz działania mające na celu wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka poprzez zastosowanie instrumentów makroostrożnościowych, inaczej polityka makroostrożnościowa.
Notyfikacja	oficjalne powiadomienie, informacja przekazana instytucji UE lub podmiotowi, o którym mowa w przepisie prawa nakładającym obowiązek notyfikacji.
Państwa (kraje) trzecie	kraje nienależące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.
Polityka makroostrożnościowa	patrz nadzór makroostrożnościowy.
Rekomendacja	wydawana przez KSF w przypadku konieczności podjęcia działań w celu ograniczenia ryzyka systemowego. Rekomendacje mogą być kierowane do instytucji wchodzących w skład KSF, tj. NBP, MF, KNF i BFG. Adresaci są zobowiązani do podjęcia zalecanych działań lub wyjaśnienia przyczyn braku działania.
Ryzyko systemowe	ryzyko zakłócenia w funkcjonowaniu systemu finansowego, które w razie jego materializacji zaburza działanie systemu finansowego i gospodarki narodowej jako całości.
Sieć bezpieczeństwa finansowego	grupa instytucji publicznych, których celem jest ochrona i wspieranie stabilności systemu finansowego przez dążenie do ograniczenia częstotliwości i skali zakłóceń w systemie finansowym oraz łagodzenie skutków w przypadku ich wystąpienia. Są to z reguły bank centralny, rząd, nadzór finansowy oraz system gwarantowania depozytów. W Polsce sieć bezpieczeństwa finansowego tworzą: Narodowy Bank Polski, Minister Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz Komitet Stabilności Finansowej.
Stanowisko	przedstawiane przez KSF w przypadku identyfikacji źródła ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu. Stanowiska mają na celu zwrócenie uwagi na zidentyfikowane zagrożenie dla stabilności

finansowej. Mogą być kierowane do ogółu podmiotów tworzących system finansowy lub jego części, a także do instytucji wchodzących w skład KSF.

Zalecenia ERRS niewiążące prawnie instrukcje (rekomendacje) w sprawie potrzeby podjęcia działań zaradczych o charakterze ogólnym lub szczegółowym wydawane przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego w przypadku zidentyfikowania znaczących źródeł ryzyka, zagrażających stabilności systemu finansowego w UE. Adresaci zaleceń powinni zastosować się do nich albo przedstawić odpowiednie uzasadnienie w przypadku braku działania (mechanizm „zastosuj lub wyjaśnij").

Zapaść kredytowa (ang. *credit crunch)* - zjawisko makroekonomiczne charakteryzujące się gwałtownym ograniczeniem dostępności kredytów i pożyczek lub znaczącym zaostrzeniem warunków ich udzielania, skutkujące poważnymi trudnościami w pozyskaniu kapitału.

Zasada wzajemności/ wzajemnego uznawania (*reciprocity*) w polityce makroostrożnościowej polega na odwzajemnianiu instrumentów makroostrożnościowych aktywowanych w jednym państwie członkowskim przez pozostałe państwa UE. Symetria stosowania instrumentów makroostrożnościowych służy osiągnięciu spójnych i skutecznych działań ograniczających ryzyko systemowe na rynku finansowym.

SKRÓTY

BION	Badanie i Ocena Nadzorcza
BMR	*Benchmark Regulation,*
CCB	*Countercyclical capital buffer*, bufor antycykliczny
CCP	*Central counterparties*, kontrahenci centralni
CRR	*Capital Requirements Regulation*, Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 575/2013
CRD IV	Dyrektywa PE i Rady (UE) nr 2013/36/UE
EBC	Europejski Bank Centralny
ERRS	*European Systemic Risk Board (ESRB),* Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego
EUNB	*European Banking Authority (EBA),* Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego
GRKW	Grupa Robocza ds. Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych
G-SII	*Global systemically important institution*, globalna instytucja o znaczeniu systemowym
IRB	*Internal Ratings-Based Approach,* metoda wewnętrznych ratingów
KE	Komisja Europejska
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
KSF	Komitet Stabilności Finansowej
KSF-M	Komitet Stabilności Finansowej jako organ makroostrożnościowy
KSF-K	Komitet Stabilności Finansowej w zakresie zarządzania kryzysowego
LGD	*Loss given default*, część ekspozycji kredytowej banku, która w przypadku zaistnienia zdarzenia niewypłacalności kredytobiorcy zostanie utracona
MAR	*Market Abuse Regulation*
MF	Minister Finansów
MREL	minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych
MRiF	Minister Rozwoju i Finansów
NBP	Narodowy Bank Polski
NPL	*Non-performing loans*, kredyt niespłacony w terminie, zagrożony brakiem spłaty
O-SII	*Other systemically important institution*, inna (krajowa) instytucja o znaczeniu systemowym
SGR	Stała Grupa Robocza
SRB	*Systemic risk buffer*, bufor ryzyka systemowego
SKOK	Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe
UE	Unia Europejska
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego