

*Opinia NBP do dokumentu konsultacyjnego Komisji Europejskiej  
dotyczącego bufora antycyklicznego*

- 1. Czy ogólny kierunek działań przedstawiony w dokumencie przyczyni się do gromadzenia dodatkowego kapitału przez banki w okresach koniunktury i ułatwi jego wykorzystanie w okresach spowolnienia gospodarczego? Czy zgadzają się Państwo z podejściem dotyczącym określania poziomu bufora opisanym w paragrafie 12, czy Państwa zdaniem lepsze są alternatywy oznaczone jako A i B? Prosimy uzasadnić odpowiedź.**

Propozycja gromadzenia przez banki w okresach koniunktury dodatkowego kapitału, który ma być wykorzystywany w okresach spowolnienia gospodarczego, będzie wspierać stabilność systemu finansowego w długim okresie. Bufor antycykliczny, do którego odnosi się dokument konsultacyjny Komisji Europejskiej (KE), ma za zadanie przeciwdziałać nadmiernemu wzrostowi akcji kredytowej na terenie danego kraju. Ma to przeciwdziałać m.in. powstawaniu nierównowag makroekonomicznych, które mogłyby zagrozić stabilności systemu finansowego. Dlatego, zgodnie z propozycją Komitetu Bazylejskiego, bufor antycykliczny nakładany przez właściwe władze krajowe, odnosi się do kredytów udzielanych na rynku danego kraju, niezależnie od siedziby kredytodawcy.

Podejście wymienione w paragrafie 12 dokumentu (KE), zgodne z oryginalną propozycją Komitetu Bazylejskiego, najlepiej odpowiada oczekiwanemu, antycyklicznemu charakterowi bufora, który ma przeciwdziałać nadmiernemu wzrostowi akcji kredytowej na konkretnym rynku, bez względu na to, gdzie mieści się instytucja, która udzieliła kredytu.

Zawarte w dokumencie KE propozycje A i B oparte są na innych zasadach. Pierwsza z nich – **propozycja A** – w paragrafie 21, proponuje, by w przypadku oddziałów instytucji kredytowych w innych państwach członkowskich wysokość bufora była ustalana w oparciu o procedurę drugiego filara NUK. Propozycja ta budzi następujące kontrowersje:

- Po pierwsze, stosowanie bufora antycyklicznego w ramach filara II marginalizuje makroostrożnościowy charakter tego instrumentu, który powinien być jednolicie stosowany na danym rynku, a nie w sposób zindywidualizowany, co jest istotą filaru II. Ryzyko dotyczące zbyt szybkiego tempa wzrostu akcji kredytowej i występowania nierównowag makroekonomicznych jest ryzykiem, które jest widoczne na poziomie całego sektora bankowego, a nie tylko pojedynczych banków.
- Po drugie, propozycja ujęcia bufora antycyklicznego w filarze II jest sprzeczna z propozycją Komitetu Bazylejskiego, który w dokumencie z 10 września 2010, jednoznacznie stwierdza, iż bufor antycykliczny nie jest instrumentem filara II.
- Po trzecie, propozycja z paragrafu 21 odnosi się wyłącznie do oddziałów instytucji kredytowych, pomijając operacje transgraniczne, prowadzone bezpośrednio, z pominięciem oddziału.
- Po czwarte, propozycja ta rodzi ryzyko ustanowienia przez nadzorcę macierzystego bufora antycyklicznego dla ekspozycji z jurysdykcji nadzorcy goszczącego na poziomie niższym, niż

ustanowiony przez nadzorcę goszczącego. Takie rozwiązanie ogranicza uprawnienia nadzorcy goszczącego, który – w zakresie swoich kompetencji – jest odpowiedzialny za stabilność systemu finansowego w ramach swojej jurysdykcji.

- Po piąte – w przypadku banków prowadzących działalność transgraniczną poprzez oddział – propozycja KE przewiduje możliwość rozstrzygnięcia przez EBA sporów pomiędzy nadzorcą macierzystym i goszczącym odnośnie wysokości dodatkowego antycyklicznego bufora kapitałowego. Gdy w ocenie nadzorcy goszczącego wysokość antycyklicznego bufora kapitałowego ustalona przez nadzorcę macierzystego będzie niewystarczająca, może nastąpić przekazanie sporu do mediacji przez EBA. Jednak zwrócić należy uwagę na fakt, że procedura ta będzie czasochłonna i przewlekła, co zwiększać będzie ryzyko narastania nierównowag makroekonomicznych w kraju goszczącym. Mediacja i rozstrzygnięcie sporu przez EBA może opóźnić skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom dla stabilności i ryzykom o wymiarze makroekonomicznym.

Wskazane powyżej argumenty pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że **propozycja A z paragrafu 21 nie zasługuje na dalszą analizę.**

Z kolei **propozycja B**, która wiąże bufor z miejscem udzielenia kredytu, zamiast z rynkiem, na którym będzie on wykorzystywany, zachęca do stosowania arbitrażu regulacyjnego, co można pokazać na poniższym przykładzie:

W dwóch krajach członkowskich działają banki: bank X w pierwszym kraju oraz bank Y w drugim. Jeśli o wysokości bufora decydować będzie nadzorca krajowy, jego działania będą skuteczne, gdy banki będą udzielały kredytów na swoich rynkach lokalnych, ponieważ wysokość bufora antycyklicznego ustalana przez każdego z regulatorów będzie się odnosiła do tej właśnie działalności. Gdyby jednak każdy z banków zaczął udzielać kredytów poza swoim krajem (poprzez założenie oddziału w drugim kraju), wówczas żaden z nadzorców nie byłby zainteresowany ograniczaniem działalności kredytowej na rynku innym, niż krajowy. Propozycja B odnosi się raczej do ryzyka kraju, które może być regulowane za pomocą istniejących instrumentów.

W tym kontekście, przedstawiona powyżej analiza wskazuje jednoznacznie, że należy przyjąć wariant zgodny z oryginalną propozycją Komitetu Bazylejskiego (opisany w dokumencie konsultacyjnym w paragrafach 12-20).

- 2. Czy podejście dotyczące banków działających w skali międzynarodowej opisane w paragrafach od 12 do 20 przyczyni się do zapewnienia równych warunków konkurencji pomiędzy krajowymi i zagranicznymi (z siedzibą w innych państwach członkowskich i krajach trzecich) bankami? Czy istnieje potencjalna zachęta do arbitrażu regulacyjnego, biorąc pod uwagę, że instytucje kredytowe mogą zyskać na księgowaniu ekspozycji w jurysdykcjach o niższym poziomie bufora kapitałowego? Która z trzech alternatyw ogranicza możliwość arbitrażu regulacyjnego? Czy istnieją inne sposoby ograniczenia potencjalnego arbitrażu regulacyjnego?*

Podejście opisane w paragrafach 12 do 20 dokumentu KE nie stanowi zagrożenia dla zasady równości konkurencji na rynku bankowym, ani nie grozi arbitrażem regulacyjnym. Podejście to w sposób jednoznaczny wiąże wysokość bufora antycyklicznego z rynkiem, na którym udzielany jest kredyt (według lokalizacji siedziby, bądź miejsca zamieszkania kredytobiorcy). Jeśli na tym rynku działalność kredytowa rozwija się w nadmierny sposób i może stwarzać zagrożenie makroostrożnościowe, nadzorca wprowadza bufor odpowiedniej wysokości, który obciąża każdy

kredyt udzielony na tym rynku, bez względu na siedzibę kredytodawcy. Warunki konkurencyjne na rynku danej jurysdykcji będą więc dla wszystkich instytucji takie same.

Jak wskazano w odpowiedzi na pytanie 1, **propozycja B niesie za sobą ryzyko arbitrażu regulacyjnego.**

**3. Czy bufor antycykliczny powinien obowiązywać na poziomie jednostkowym, subskonsolidowanym i skonsolidowanym (tzn. zgodnie z zakresem stosowania określonym w artykułach nr 68-72 dyrektywy 2006/48/WE)? Czy nadzorcy powinni mieć prawo do nałożenia bufora antycyklicznego na poziomie solo?**

Bufor antycykliczny powinien być jak najbardziej przejrzysty i mieć możliwie prostą konstrukcję. Dlatego każde obciążenie wynikające z bufora antycyklicznego powinno być nakładane na podmiot, który wygenerował ekspozycje obciążone buforem. Oznacza to, że bufor antycykliczny powinien być utrzymywany na poziomie jednostkowym, subskonsolidowanym i skonsolidowanym (ang. *solo, subconsolidated, consolidated*).

**4. Czy maksymalny poziom bufora antycyklicznego wynoszący 2,5% może ograniczyć możliwość zapewnienia odporności systemu bankowego i przeciwdziałania nadmiernej ekspansji kredytowej przez władze państw członkowskich? Prosimy o uzasadnienie opinii na podstawie oczekiwanych kosztów i korzyści.**

Z rachunków przeprowadzonych przez IIF wynika, że bufor proponowany przez Komitet Bazylejski będą powodować istotne obniżenie tempa wzrostu gospodarczego. Według szacunków Komitetu Bazylejskiego skutki będą słabsze, w dodatku kompensowane korzyściami w postaci zmniejszenia ryzyka poniesienia strat w wyniku kryzysu. Nie ulega jednak wątpliwości, że każde dodatkowe zwiększenie kapitału I kategorii powodować będzie odpowiednie zwiększenie kosztu dla banków. Dlatego można zakładać, że bufor, którego wielkość może sięgać 2,5% *Core Tier 1*, stanowić będzie czynnik hamujący dla aktywności banków. Gdyby okazało się jednak, że bufor, nawet w maksymalnej wysokości, nie daje pożądanych efektów, wówczas będzie możliwość powtórzenia kalibracji i podniesienia jego maksymalnej wysokości.

**5. Czy decyzje dotyczące bufora antycyklicznego powinny być wyjaśnione i udostępnione rynkowi? Czy Europejska Rada Ryzyka Systemowego (ESRB) powinna odgrywać jakąś rolę w tym kontekście? Prosimy o uzasadnienie odpowiedzi.**

Banki podają do wiadomości publicznej wysokość i strukturę funduszy własnych oraz dane dotyczące adekwatności kapitałowej. Informacje te mają istotne znaczenie dla oceny rynkowej i bezpieczeństwa danego banku, muszą więc być w pełni dostępne i jak najbardziej czytelne. Zatem powinny być publikowane zarówno po stronie banków (udział bufora antycyklicznego w ich funduszach), jak i po stronie właściwych władz krajowych (wysokość bufora dla danego kraju).

Europejska Rada Ryzyka Systemowego może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości decyzji władz krajowych w zakresie podejmowania decyzji odnoszących się do wysokości bufora antycyklicznego poprzez wypracowanie ogólnych zasad prowadzenia polityki makroostrożnościowej (np. częstotliwość dokonywania przeglądu sytuacji przez władze krajowe), w tym zasad podejmowania decyzji o ustaleniu wysokości bufora. Prezentowanie przez władze krajowe jasnego i wyczerpującego uzasadnienia podejmowanych decyzji powinno przyczynić się

do lepszego zrozumienia istoty bufora antycyklicznego oraz przyczyn zmian jego wysokości, a przez to zwiększyć skuteczność tego narzędzia.

**6. Jaka jest Państwa opinia w sprawie potencjalnej roli ESRB i Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego (EBA) w:**

**(a) opracowywaniu zasad i standardów technicznych dotyczących wymiany informacji i dążeniu do spójności decyzji w sprawie bufora?**

Jest to zadanie dla EBA, szczególnie w zakresie standardów technicznych w odniesieniu do współpracy nadzorczej i wymiany informacji. Standardy te mogą obejmować np. zestaw informacji, który powinien być przekazany do wiadomości publicznej przy ogłoszeniu decyzji o wyznaczeniu bufora antycyklicznego .

**(b) publikowaniu przez ESRB, na podstawie regularnych ocen ryzyka, konkretnych zaleceń dotyczących poziomu bufora antycyklicznego nałożonego przez władze krajowe?**

ESRB powinna polegać na monitorowaniu ryzyk systemowych, identyfikowaniu czynników ryzyka i ustalaniu priorytetów zagrożeń. Poprzez formułowanie ostrzeżeń i rekomendacji ESRB powinna wskazywać ewentualne działania konieczne do podjęcia przez adresatów tych zaleceń, a następnie monitorować realizację działań podejmowanych przez właściwe władze w państwach członkowskich. Wysokość bufora powinna być ustalana przez właściwe władze krajowe. Z drugiej jednak strony, poszczególne decyzje krajowe powinny być spójne. Dlatego ESRB powinna angażować się w ocenę poszczególnych decyzji krajowych i relacji pomiędzy nimi.

**(c) nadzorowaniu przez EBA realizacji decyzji dotyczących wprowadzenia bufora w sposób skuteczny i zharmonizowany?**

Pytanie to można rozumieć na dwa sposoby.

1. Czy EBA powinna angażować się w sprawdzanie przestrzegania ustalonej wysokości buforów przez poszczególne banki? To nie jest zadanie dla EBA. W każdym przypadku jest to zadanie dla nadzorców krajowych, którzy – każdy na swoim terenie i w zakresie swoich uprawnień – powinni zapewnić skuteczne egzekwowanie decyzji dotyczących wysokości buforów w poszczególnych krajach.

2. Czy EBA powinna zajmować się harmonizacją procesu wprowadzenia buforów antycyklicznych jako instrumentu stosowanego przez właściwe władze krajowe? W tym zakresie EBA może wypracować standardy techniczne dotyczące procesu podejmowania decyzji w zakresie wysokości bufora antycyklicznego, komunikacji i ujawniania tych decyzji itp.

**(d) Jaka jest Państwa opinia na temat możliwej współzależności pomiędzy zadaniami realizowanymi przez ESRB i EBA?**

ESRB powinna polegać na monitorowaniu ryzyk systemowych, identyfikowaniu czynników ryzyka i ustalaniu priorytetów zagrożeń. Poprzez formułowanie ostrzeżeń i rekomendacji ESRB powinna wskazywać ewentualne działania konieczne do podjęcia przez adresatów tych zaleceń, a następnie monitorować realizację działań podejmowanych przez właściwe władze w państwach członkowskich. Oznacza to, że ESRB mogłaby wyznaczać ogólne kryteria decydujące o potrzebie wprowadzenia bufora antycyklicznego. Ponadto to ESRB mogłaby w swoich rekomendacjach wskazywać na potrzebę wprowadzenia bufora lub jego zwiększenia. Z kolei EBA powinna zajmować się sprawami technicznymi, standardami i egzekwowaniem ich stosowania przez nadzorców w poszczególnych krajach.

## **7. *Jakiego rodzaju instrumenty należące do funduszy własnych powinny być stosowane dla pokrycia bufora antycyklicznego i dlaczego?***

Propozycja Komitetu Bazylejskiego z 12 września 2010 r. wskazuje, że pokrycie bufora antycyklicznego powinno być utrzymywane w postaci kapitału *Core Tier 1* lub innych instrumentów zapewniających pełną możliwość absorbowania strat. Dla zapewnienia skuteczności oddziaływania bufora powinien on być pokryty kapitałem o najwyższej jakości, czyli *Core Tier 1*. Warto zwrócić uwagę, że proponowany przez Komitet Bazylejski sposób łączenia dwóch buforów (*conservation buffer* i *countercyclical buffer*) wymaga, by oba bufora pokrywane były tym samym instrumentem kapitałowym, czyli *Core Tier 1*.

Bufor antycykliczny będzie oddziaływał na banki poprzez podwyższenie kosztu kapitału dla akcji kredytowej. Przy danej wysokości bufora antycyklicznego (np. 1%), im wyższa jest jakość kapitału, który musi być utrzymywany na pokrycie bufora, tym większy koszt kapitału ponosi bank udzielając nowych kredytów. Ponieważ maksymalna wartość bufora antycyklicznego jest ograniczona, to powinna zostać przyjęta zasada pokrycia bufora antycyklicznego kapitałem o najwyższej jakości (*Core Tier 1*). Pozwoli to właściwym władzom nadzorczym na adekwatną reakcję w możliwie najszerszym zakresie na nierównowagę na rynku kredytowym (nadmierne tempo wzrostu akcji kredytowej).

## **8. *W jaki sposób powinny być wazone ekspozycje, aby osiągnąć cele bufora antycyklicznego (wartość nominalna czy wartość ważona ryzykiem)?***

Jeśli bufor antycykliczny ma przeciwdziałać nadmiernemu wzrostowi działalności kredytowej, musi on przyjmować za podstawę wartości nominalne ekspozycji, a nie ich wartości ważone ryzykiem. Przy uwzględnieniu wag ryzyka ekspozycje o niskiej wadze ryzyka miałyby niewielki wpływ na decyzje w sprawie bufora. Niektóre rodzaje kredytów o niskiej wadze ryzyka (np. kredyty na nieruchomości mieszkaniowe) mogą jednak przyczyniać się do powstawania nierównowag makroekonomicznych w przypadku wysokiego tempa ich wzrostu.

## **9. *Czy bufor antycykliczny powinien obejmować wszystkie ekspozycje, czy tylko niektóre, a jeśli tak, to jakiego rodzaju? Prosimy uzasadnić odpowiedź.***

Co do zasady, antycykliczny bufor kapitałowy powinien być stosowany jednolicie i uniwersalnie wobec wszystkich banków w danym kraju, obejmując wszystkie ekspozycje. W przeciwnym razie będzie ograniczał ekspozycje kredytowe objęte buforem, a promował te, które buforem nie będą objęte. Ponadto zdefiniowanie ekspozycji nieobjętych buforem będzie stanowić zachętę do manipulowania klasyfikacją ekspozycji przez instytucje, aby uzyskać możliwie niski poziom bufora dla swojego bilansu. Stosowanie w sposób jednolity takiej konstrukcji bufora antycyklicznego, jako narzędzia polityki makroostrożnościowej będzie odpowiedzią na narastające ryzyka makroekonomiczne. Tego rodzaju instrument o maksymalnie prostej konstrukcji, ograniczy ryzyko arbitrażu, nie zaburzy konkurencji pomiędzy bankami i nie będzie narzędziem ręcznej alokacji kredytu w gospodarce.

Jednocześnie właściwe władze krajowe powinny mieć możliwość stosowania wyłączeń od ogólnej zasady wprowadzając antycykliczny bufor jedynie na te rodzaje ekspozycji, które w danej sytuacji są źródłem destabilizacji rynku finansowego i nierównowagi makroekonomicznej. Taka sytuacja mogłaby nastąpić gdyby np. jedyną kategorią kredytów wykazujących nadmierny wzrost były w

danym momencie kredyty walutowe na nieruchomości. Nadmierny wzrost tej kategorii kredytów może prowadzić do powstawania bąbli spekulacyjnych na rynkach niektórych aktywów, osłabiać skuteczność prowadzonej polityki pieniężnej i stanowić dodatkowy czynnik ryzyka dla stabilności rynku finansowego i gospodarki.

Stosowanie bufora antycyklicznego wyłącznie w odniesieniu do konkretnych rodzajów ekspozycji wymagałoby od właściwych władz danego państwa członkowskiego przedstawienia konkretnej argumentacji na forum ESRB celem wyjaśnienia odstępstwa od ogólnej zasady.

***10. Czy w Państwa opinii firmy inwestycyjne powinny być wyłączone z wymogu stosowania antycyklicznego bufora kapitałowego? Prosimy o uzasadnienie opinii na podstawie oczekiwanych kosztów i korzyści.***

Wydaje się, że należy wyposażyć nadzorcę regulującego firmy inwestycyjne w instrumenty analogiczne do tych, którymi dysponować ma nadzorca bankowy. Tego rodzaju rozwiązanie będzie minimalizować ryzyko międzysektorowego arbitrażu regulacyjnego i nadzorczego.