



NARODOWY
BANK POLSKI



Ministerstwo
Finansów

KNF

KOMISJA
NADZORU
FINANSOWEGO



Bankowy
Fundusz
Gwarancyjny

Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2021 r.

**Informacja o działalności
Komitetu Stabilności Finansowej
w zakresie nadzoru
makroostrożnościowego w 2021 r.**

Warszawa, 2022 r.

Spis treści

Słowo wstępne	5
1. Prace Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej w 2021 r.	7
1.1. Skład Komitetu	7
1.2. Zadania Komitetu	7
1.3. Posiedzenia Komitetu i podjęte uchwały	8
1.4. Grupy robocze	14
1.4.1. Stała Grupa Robocza	14
1.4.2. Grupa robocza ds. analiz sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (GRASS)	14
2. Zmiany otoczenia regulacyjnego	15
3. Rola Narodowego Banku Polskiego	18
4. Ryzyko systemowe	20
4.1. Monitorowanie i identyfikacja bieżących zmian ryzyka na podstawie analiz i raportów cyklicznych	21
4.1.1. Ankieta oceny ryzyka systemowego	21
4.2. Analiza zagadnień dotyczących stabilności systemu finansowego	24
4.2.1. Ryzyko prawne związane z kształtującą się linią orzeczniczą w sprawach dotyczących umów walutowych kredytów mieszkaniowych	24
4.2.2. Tendencje na rynku nieruchomości mieszkaniowych oraz dynamika kredytów mieszkaniowych	25
5. Instrumenty makroostrożnościowe	28
5.1. Antycykliczny bufor kapitałowy	28
5.2. Bufor O-SII	30
5.3. Bufor G-SII	33
5.4. Wagi ryzyka	34
5.5. Wymóg połączonego bufora	35
6. Inne działania makroostrożnościowe	36
6.1. Opinie ws. wysokości wpłat na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców	36
6.2. Rekomendacje dotyczące obniżenia obciążeń związanych z finansowaniem funduszu gwarancyjnego banków	37
6.3. Rekomendacja dotycząca wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej	38
6.4. Monitorowanie postępów realizacji rekomendacji dotyczących wsparcia stabilnego funkcjonowania sektorów banków spółdzielczych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych	39
6.5. Monitorowanie postępu prac NBP nad realizacją rekomendacji KSF ws. zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości	40

6.6. Przegląd podmiotów systemowo istotnych	42
6.7. Udział w pracach dotyczących planowanego zakończenia kwotowania stawki LIBOR	42
6.8. Udział w procesie wyznaczania organu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w Polsce oraz dla kontrahentów centralnych	43
6.9. Ocena przepisów ustawy o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym	44
<hr/>	
7. Współpraca międzynarodowa	45
<hr/>	
7.1. Zmiana zasad współpracy z ERRS	45
7.2. Zalecenie ERRS/2015/1 w sprawie ustalania i uznawania wskaźników bufora antycyklicznego wobec państw trzecich	46
7.3. Zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności stosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej	47
7.3.1. Realizacja obowiązków sprawozdawczych	47
7.3.2. Monitorowanie ekspozycji w związku z mechanizmem uznawania instrumentów makroostrożnościowych	48
7.4. Zalecenie ERRS/2016/14 w sprawie uzupełniania luk danych w sektorze nieruchomości	53
7.5. Zalecenie ERRS/2020/8 w sprawie monitorowania i wymiany informacji nt. instrumentów fiskalnych podejmowanych w związku z COVID-19	54
7.6. Zalecenie ERRS/2020/12 w sprawie identyfikacji podmiotów prawnych	55
7.7. Zalecenie ERRS/2019/18 w sprawie wymiany informacji o oddziałach instytucji kredytowych dla celów makroostrożnościowych	57
<hr/>	
8. Komunikacja	58
<hr/>	
8.1. Komunikacja krajowa	58
Komunikaty po posiedzeniach KSF-M	58
Informacja roczna KSF-M	59
Strona internetowa	59
8.2. Komunikacja międzynarodowa	60
Powiadomienia skierowane do instytucji i organów UE	60
<hr/>	
Słowniczek pojęć i skrótów	61
<hr/>	

Słowo wstępne



Szanowni Państwo,

po raz kolejny mam przyjemność przekazać Państwu informację o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie zadań związanych z nadzorem makroostrożnościowym (KSF-M). Rok 2021, który był czasem kontynuacji polityki makroostrożnościowej w warunkach pandemii COVID-19, oceniam z perspektywy realizacji zadań Komitetu pozytywnie.

Komitet koncentrował się na identyfikacji źródeł ryzyka występujących w polskim systemie finansowym, kontynuował analizy w zakresie tendencji na krajowym rynku nieruchomości, analizował perspektywy rozwoju sytuacji w związku portfelem mieszkaniowych kredytów walutowych, a także realizował działania mające na celu ograniczenie wpływu skutków pandemii COVID-19 na krajowy system finansowy.

Komitet wiele uwagi poświęcił sektorowi banków spółdzielczych oraz sektorowi skok. Na podstawie oceny sytuacji wydał dwie rekomendacje dotyczące pożądanых działań, mających na celu wsparcie stabilnego funkcjonowania tych sektorów oraz zwrócił się bezpośrednio do podmiotów sektora bankowości spółdzielczej, formułując stanowisko dotyczące jego funkcjonowania.

Z perspektywy czasu możemy ocenić, że krajowy sektor bankowy przeszedł przez okres pandemii w dobrej kondycji, co pozwoliło mu zachować odporność, konieczną wobec nowych wyzwań na przyszłość, związanych z makroekonomicznymi skutkami wojny w Ukrainie.

Chciałbym podkreślić, że prowadzenie skutecznej polityki makroostrożnościowej nie byłoby możliwe bez kapitału analitycznego i zasobów kadrowych wszystkich zaangażowanych instytucji oraz Narodowego Banku Polskiego, który zapewnia obsługę Komitetu pod względem analitycznym, prawnym oraz organizacyjnym.

Jestem przekonany, że w kolejnych latach polityka makroostrożnościowa prowadzona przez Komitet pod moim przewodnictwem będzie nadal istotnie przyczyniać się do utrzymania stabilności polskiego systemu finansowego.

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

1. Prace Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej w 2021 r.

1.1. Skład Komitetu

Organem właściwym w zakresie sprawowania nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym w Polsce jest Komitet Stabilności Finansowej.

Komitet – funkcjonujący pod przewodnictwem Prezesa Narodowego Banku Polskiego¹ – odpowiedzialny jest za kształtowanie polityki makroostrożnościowej zgodnie z zapisem ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*² (zwanej dalej „ustawą o nadzorze makroostrożnościowym”).

Komitet Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej (KSF-M) jest ciałem kolegialnym, w skład którego wchodzi przedstawiciele instytucji krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego. W 2021 r. w Komitecie zasiadali:

- Prezes Narodowego Banku Polskiego – Przewodniczący KSF-M – Adam Glapiński,
- Minister Finansów – Tadeusz Kościński,
- Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego – Jacek Jastrzębski,
- Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – Piotr Tomaszewski.

1.2. Zadania Komitetu

Do głównych zadań Komitetu jako organu nadzoru makroostrożnościowego należą:

- działania zmierzające do wzmocnienia odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego oraz wspierania długoterminowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego;
- stosowanie odpowiednich instrumentów makroostrożnościowych, w tym przedstawianie stanowisk w przypadku identyfikacji źródeł ryzyka systemowego oraz wydawanie rekomendacji w warunkach konieczności podjęcia działań w celu wyeliminowania lub ograniczenia ryzyka systemowego, jednocześnie
- identyfikowanie instytucji finansowych istotnych dla systemu finansowego;

¹ Zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym Komitet Stabilności Finansowej w tym samym składzie, ale pod przewodnictwem Ministra Finansów realizuje zadania dotyczące zarządzania kryzysowego (KSF-K).

² Dz. U. z 2021 r. poz. 140, 680, 1598, 2140.

-
- współpraca z Europejską Radą do spraw Ryzyka Systemowego (zwana dalej „ERRS”) i innymi instytucjami międzynarodowymi, a także z innymi organami nadzoru makroostrożnościowego;
 - zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań³;
 - wydawanie z częstotliwością kwartalną opinii dotyczącej wysokości wpłat kredytodawców na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców (zwany dalej „FWK”)⁴, która stanowi podstawę do wyznaczenia przez Radę Funduszu wysokości wpłat wnoszonych przez kredytodawców.

Ponadto Komitet Stabilności Finansowej w ramach swoich zadań wydaje wiele różnych **opinii**. Opinie Komitetu wydawane są z reguły na wniosek innych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego⁵.

1.3. Posiedzenia Komitetu i podjęte uchwały

W 2021 r. Komitet, zgodnie z przewidzianym na ten rok harmonogramem prac, odbył cztery posiedzenia (jedno w kwartale) w następujących terminach: **19 marca, 18 czerwca, 28 września oraz 10 grudnia**. Mimo obowiązującego stanu epidemii posiedzenia miały formułę spotkań stacjonarnych, które odbywały się w siedzibie NBP z zachowaniem wszelkich zasad bezpieczeństwa.

Stałymi punktami obrad każdego z posiedzeń Komitetu były następujące tematy:

- **ocena ryzyka systemowego** w oparciu o wnioski z ankiety⁶, w której uczestniczą wszystkie instytucje reprezentowane w Komitecie,
- **analiza sytuacji** na krajowym rynku **nieruchomości** mieszkaniowych,
- uchwały w sprawie wysokości **wskaźnika bufora antycyklicznego**⁷ (*countercyclical capital buffer, CCB*),
- monitorowanie efektów prac **Stałej Grupy Roboczej**,
- informacja na temat **spraw podejmowanych na forum europejskim** w zakresie polityki makroostrożnościowej,

³ Zgodnie art. 5 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

⁴ Obowiązek ten nakłada na KSF-M ustawa z 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej.

⁵ Np. opinia w trybie art. 39 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym – identyfikacja innej instytucji o znaczeniu systemowym, O-SII), w trybie art. 137 ust. 2 Prawa bankowego – wydawanie rekomendacji przez KNF po zasięgnięciu opinii KSF czy w trybie rozporządzenia 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.

⁶ Opis ankiety *Oceny ryzyka systemowego* oraz metodykę oceny i identyfikacji ryzyka systemowego przedstawiono w Rozdziale 6 - Ryzyko systemowe.

⁷ Rekomendacja w tej uchwale jest kierowana do Ministra Finansów.

- **monitorowanie realizacji** wydanych przez Komitet **rekomendacji**,
- **monitorowanie zadań** realizowanych przez Komitet poza posiedzeniami, jak np. opinia dla Rady w sprawie składki na kwartalny Fundusz Wsparcia Kredytobiorców.

W każdym kwartale 2021 r. Komitet zalecał utrzymanie wskaźnika antycyklicznego bufora kapitałowego na niezmienionym poziomie 0%⁸, a Minister Finansów przyjmował rekomendację Komitetu.

Narodowy Bank Polski po każdym posiedzeniu Komitetu publikował na stronie internetowej uchwały Komitetu dotyczące bufora antycyklicznego wraz z uzasadnieniem oraz szczegółowymi informacjami odnośnie do:

- wysokości obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego,
- wartości odniesienia dotycząca wskaźnika bufora antycyklicznego,
- wskaźnika kredytów do PKB,
- wskaźnika odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do PKB.⁹

Na przestrzeni 2021 roku Komitet koncentrował się na działaniach służących zabezpieczeniu stabilności krajowego sektora finansowego w warunkach pandemii. Skupiał się na analizie źródeł ryzyka występujących w polskim systemie finansowym, dokonując ich identyfikacji, klasyfikacji i oceny, kontynuował również analizy w zakresie tendencji na krajowym rynku nieruchomości z uwagi na ciągły wzrost aktywności odnotowywany na tym rynku, a także realizował działania mające na celu ograniczenie wpływu skutków pandemii COVID-19 na krajowy system finansowy oraz gospodarkę realną.

Poza stałymi punktami porządku posiedzeń Komitet na swoich spotkaniach podejmował również inne ważne tematy, z których najistotniejsze na poszczególnych posiedzeniach omówiono poniżej.

W I kwartale posiedzenie poświęcone było w szczególności dalszemu wzrostowi ryzyka prawnego związanego z portfelem mieszkaniowych kredytów walutowych, a także obniżającą się rentownością banków komercyjnych. Komitet przedyskutował propozycje możliwych do podjęcia działań w zakresie wsparcia stabilnego funkcjonowania sektorów banków spółdzielczych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych¹⁰ i podjął następujące uchwały:

⁸ Bufor antycykliczny na poziomie 0% wprowadziła w 2015 r. ustawa o nadzorze makroostrożnościowym.

⁹ Zgodnie z wymogami art. 25 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

¹⁰ Pozycje były efektem prac grupy GRASS, które zostały przedstawione w *Informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2020 r.* oraz w Rozdziale 8 – Inne działania makroostrożnościowe.

-
- w sprawie **rekomendacji** dotyczących działań wspierających stabilne funkcjonowanie banków spółdzielczych;
 - w sprawie **rekomendacji** dotyczących działań wspierających stabilne funkcjonowanie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych;
 - w sprawie **stanowiska** dotyczącego funkcjonowania sektora bankowości spółdzielczej.

Rekomendacje Komitetu¹¹ skierowane zostały **do instytucji skupionych w KSF** i zalecały podjęcie odpowiednich działań - głównie o charakterze legislacyjnym - wspierających aspektach stabilne funkcjonowanie banków spółdzielczych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. **Stanowisko Komitetu**¹² natomiast zostało **skierowane do sektora banków spółdzielczych, do banków zrzeszających oraz systemów ochrony instytucjonalnej**. Wskazano w nim na potrzebę zintensyfikowania procesów łączeniowych w sektorze oraz zwiększenia stopnia integracji funkcjonalnej poprzez centralizację w bankach zrzeszających funkcji wspierających poprawę efektywności kosztowej i operacyjnej banków spółdzielczych. Podkreślono również potrzebę rozszerzenia pomocy udzielanej bankom spółdzielczym przez systemy ochrony instytucjonalnej o formy inne niż finansowa.

W ramach wsparcia procesów, wskazanych w stanowisku kierowanym do sektora bankowości spółdzielczej, Komitet zdecydował o zwróceniu się również do:

- Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z prośbą o pomoc w znalezieniu rozwiązania w otoczeniu prawno-regulacyjnym, które pozwoliłoby na większą współpracę podmiotów w ramach zrzeszenia przy uniknięciu podejrzeń z tytułu umowy cenowej;
- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie skutecznych działań mających na celu odpowiednią zmianę zasad stosowania dopłat Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do kredytów preferencyjnych. Wskazano, że w kontekście poprawy efektywności działania banków spółdzielczych korzystne byłoby wprowadzenie zmian w zakresie przyznawania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych przez banki na inwestycje i przedsięwzięcia związane z produkcją rolną i jej rozwojem, tj. tzw. kredytów preferencyjnych.

Komitet zapoznał się szczegółowo z opracowanym przez NBP *Raportem o nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego w 2019 r.*¹³, a także z informacjami na temat potrzeby wyznaczenia w polskim porządku prawnym organu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji oraz kontrahentów centralnych na potrzeby realizacji obowiązków wynikających z odpowiednich rozporządzeń UE. Zgodnie

¹¹ Uchwała KSF nr 46/2021 z dnia 19 marca 2021 w sprawie rekomendacji dotyczących działań wspierających stabilne funkcjonowanie banków spółdzielczych U46.pdf (nbp.pl) oraz uchwała nr 48/2021 KSF z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie rekomendacji dotyczących działań wspierających stabilne funkcjonowanie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych U48.pdf (nbp.pl).

¹² Uchwała KSF nr 47/2021 z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie stanowiska dotyczącego funkcjonowania sektora bankowości spółdzielczej U47.pdf (nbp.pl).

¹³ *Raport o nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego w 2019 r.* był przedmiotem obrad Komitetu w grudniu 2020 r., jednakże KSF-M zdecydował o potrzebie bardziej szczegółowego zapoznania się z wnioskami z tego materiału.

z rozporządzeniem CCP-RR¹⁴ każde państwo członkowskie wyznacza co najmniej jeden organ *resolution* uprawniony do stosowania instrumentów oraz wykonywania uprawnień w procedurze *resolution*. W toku dyskusji Komitet pozytywnie odniósł się do propozycji, by funkcję organu *resolution* dla CCP w Polsce pełnił Bankowy Fundusz Gwarancyjny. W ramach corocznego monitorowania poziomu ekspozycji Komitet podjął decyzję o przekazaniu ERRS informacji o braku istotnych ekspozycji polskich banków na francuski sektor przedsiębiorstw niefinansowych w związku z obowiązkiem stosowania mechanizmu odwzajemniania instrumentów makroostrożnościowych przyjętych w innych państwach.

W II kwartale Komitet zapoznał się z przygotowanym przez NBP *Raportem o stabilności systemu finansowego, czerwiec 2021 r.*

Na posiedzeniu Komitet przyjął raport pt. *Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2020 r.* oraz wyraził zgodę na przekazanie go Sejmowi RP. Dokument został również umieszczony na stronie internetowej.

Komitet podjął ponadto decyzję o przekazaniu ERRS informacji o braku identyfikacji istotnych państw trzecich na potrzeby określania wskaźnika bufora antycyklicznego oraz braku potrzeby odwzajemniania instrumentu wprowadzonego w Norwegii oraz o wynikach monitorowania ekspozycji w Szwecji i Belgii w związku ze stosowaniem mechanizmu odwzajemniania instrumentów makroostrożnościowych przyjętych w tych państwach.

W III kwartale, wspierając zainicjowany *uchwałą KSF z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji kredytów mieszkaniowych w walutach obcych*, proces dobrowolnych ugód pomiędzy bankami a kredytobiorcami, Komitet zdecydował o skierowaniu do Ministra Finansów i Komisji Nadzoru Finansowego rekomendacji dotyczącej czasowej zmiany wysokości wag ryzyka dla instytucji aktywnie zaangażowanych w ten proces. Działając na podstawie art. 39 i 46 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, na wniosek KNF, Komitet wydał opinię w sprawie identyfikacji innych instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII) oraz nałożeniu bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym.

Komitet przeanalizował wyniki monitorowania ekspozycji polskiego sektora bankowego w Luksemburgu i potwierdził brak przesłanek uznawania luksemburskiego instrumentu makroostrożnościowego. Komitet omówił także sposób realizacji zalecenia ERRS w sprawie identyfikacji podmiotów prawnych (LEI)¹⁵. Uznał za wskazane wsparcie rekomendowanego stopniowego rozszerzania zakresu stosowania kodów LEI przez organy administracji

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/23 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1095/2010, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014, (UE) nr 806/2014 i (UE) 2015/2365 oraz dyrektywy 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2007/36/WE, 2014/59/UE i (UE) 2017/1132 (Dz. Urz. UE L 22 z 22.1.2021, s. 1).

¹⁵ *Legal entity identifier* (LEI) - 20-znakowy kod referencyjny pozwalający na jednoznaczną identyfikację podmiotów odrębnych pod względem prawnym, które uczestniczą w transakcjach finansowych, nadawany przez uprawnione do tego licencjonowane jednostki.

publicznej w ramach wykonywanych przez nie zadań nadzorczych lub pozyskiwania danych sprawozdawczych.

Komitet zapoznał się ze stanem prac prowadzonych przez Komisję Europejską nad rozporządzeniem wykonawczym określającym zamienniki dla wskaźników CHF LIBOR.

W IV kwartale Komitet zapoznał się z przygotowywanym przez NBP *Raportem o stabilności systemu finansowego, grudzień 2021 r.* Omówił także stan zaawansowania prac nad procesem wdrażania przez banki komercyjne ugód z kredytobiorcami w zakresie umów mieszkaniowych kredytów walutowych.

Dla potrzeb oceny ryzyka związanego z infrastrukturą rynku finansowego Komitetowi przedstawiono *Raport o nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego za 2020 r.*

W związku z wydanym stanowiskiem dotyczącym funkcjonowania sektora bankowości spółdzielczej¹⁶ Komitet przyjął do wiadomości sprawozdania banków zrzeszających oraz systemów ochrony instytucjonalnej z działań podjętych w celu poprawy efektywności funkcjonowania bankowości spółdzielczej. Ponadto zapoznał się z postępowaniem prac właściwych podmiotów na rzecz realizacji rekomendacji dotyczących:

- obniżenia obciążeń związanych z finansowaniem funduszu gwarancyjnego banków¹⁷,
- wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej¹⁸,
- działań wspierających stabilne funkcjonowanie banków spółdzielczych¹⁹ i sektora skok²⁰.

W ramach wypełniania swoich obowiązków notyfikacyjnych Komitet przeanalizował ekspozycje polskiego sektora bankowego we Francji i uznał, iż zachodzą przesłanki pozwalające na nieodwzajemnianie wprowadzonego we Francji w 2021 r. instrumentu makroostrożnościowego. Zgodnie z harmonogramem sprawozdawczym zdecydował również o powiadomieniu ERRS o sposobie realizacji następujących zaleceń:

- w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości oraz
- w sprawie identyfikacji podmiotów prawnych.

¹⁶ Uchwała KSF nr 47/2021.

¹⁷ Uchwała KSF nr 43/2021.

¹⁸ Uchwała KSF nr 52/2021.

¹⁹ Uchwała KSF nr 46/2021.

²⁰ Uchwała KSF nr 48/2021.

Tabela 1. Uchwały Komitetu Stabilności Finansowej podjęte w 2021 r.

Uchwała nr	Tytuł uchwały
Tryb obiegowy - 18 I 2021	
43/2021	w sprawie rekomendacji dotyczącej obniżenia obciążeń związanych z finansowaniem funduszu gwarancyjnego banków
Tryb obiegowy - 23 II 2021	
44/2021	w sprawie opinii dotyczącej kwartalnej wysokości wpłaty na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców
Posiedzenie - 19 III 2021	
45/2021	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego informacji dotyczących bufora antycyklicznego
46/2021	w sprawie rekomendacji dotyczących działań wspierających stabilne funkcjonowanie banków spółdzielczych
47/2021	w sprawie stanowiska dotyczącego funkcjonowania sektora bankowości spółdzielczej
48/2021	w sprawie rekomendacji dotyczących działań wspierających stabilne funkcjonowanie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych
Tryb obiegowy - 24 V 2021	
49/2021	w sprawie opinii dotyczącej kwartalnej wysokości wpłaty na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców
Posiedzenie - 18 VI 2021	
50/2021	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego
Tryb obiegowy - 25 VIII 2021	
51/2021	w sprawie opinii dotyczącej kwartalnej wysokości wpłat na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców
Posiedzenie – 28 IX 2021	
52/2021	w sprawie rekomendacji dotyczącej wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej
53/2021	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego
54/2021	w sprawie metodyki, kryteriów identyfikacji i kalibracji buforów innych instytucji o znaczeniu systemowym
Tryb obiegowy - 25 XI 2021	
55/2021	w sprawie opinii dotyczącej kwartalnej wysokości wpłaty na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców
Posiedzenie – 10 XII 2021	
56/2021	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego

Źródło: Opracowanie NBP.

1.4. Grupy robocze

1.4.1 Stała Grupa Robocza

Stała Grupa Robocza (dalej zwana „SGR”) wspiera prace Komitetu poprzez przygotowywanie projektów opinii, stanowisk i rekomendacji. W składzie SGR jest dziewięciu stałych członków – po dwóch przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz trzech przedstawicieli NBP, z których jeden pełni funkcję Przewodniczącego Grupy. Kolegialna formuła działania SGR sprzyja zaangażowaniu i wymianie informacji pomiędzy instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego. SGR w ramach swoich spotkań wypracowuje i uzgadnia projekty materiałów i dokumentów analitycznych, które następnie są prezentowane na posiedzeniach Komitetu i stanowią podstawę decyzji podejmowanych przez KSF-M. Od 2020 r., ze względu na zagrożenie pandemiczne, posiedzenia SGR odbywają się wyłącznie w formule zdalnej przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej.

W 2021 r. Stała Grupa Robocza odbyła pięć posiedzeń, z czego cztery posiedzenia miały charakter regularny i poprzedzały posiedzenia KSF-M.

1.4.2 Grupa robocza ds. analiz sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (GRASS)

Grupa robocza ds. analiz sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (GRASS) została powołana przez Komitet 15 czerwca 2020 r. Składała się z reprezentantów wszystkich instytucji skupionych w Komitecie. Zadaniem grupy było dokonanie analizy sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz opracowanie projektu rekomendacji zawierających katalog działań, jakie powinny być podjęte przez właściwe podmioty wobec tych sektorów w celu wsparcia ich stabilnego funkcjonowania i rozwoju. Pierwotnie Grupa powołana została na czas określony, do 31 grudnia 2020 r. W końcu 2020 r. Komitet zapoznał się z raportem analitycznym z prac pt. *Wyniki analizy i propozycje działań* i przedłużył mandat GRASS do marca 2021 r. Grupa ukończyła działalność w wyznaczonym terminie, przedstawiając Komitetowi projekt rekomendacji ws. działań wspierających stabilność sektora banków spółdzielczych oraz sektora skok wraz ze sformułowanym stanowiskiem ws. oczekiwań bezpośrednich działań ze strony zainteresowanych instytucji.

2. Zmiany otoczenia regulacyjnego

Komitet w 2021 r. wypełniał swoje zadania w warunkach zmieniającego się otoczenia regulacyjnego. Na kształt tych działań wpływał m.in. utrzymujący się stan epidemii oraz znacząca zmiana ram polityki makroostrożnościowej wynikająca z implementowania do przepisów krajowych nowych rozwiązań wprowadzonych w dyrektywie w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (CRDV)²¹.

Zmiany wynikające z nowelizacji CRD

W związku z rewizją przepisów CRD, która nastąpiła w 2019 r., w 2021 r. do polskiego porządku prawnego zostały transponowane przepisy, które zmieniały otoczenie regulacyjne prowadzonej przez Komitet polityki makroostrożnościowej. Uruchomienie procesu legislacyjnego dało też możliwość innych, praktycznych dostosowań obowiązujących przepisów.

Najistotniejsze zmiany z punktu widzenia nadzoru makroostrożnościowego zostały wprowadzone w ramach nowelizacji ustawy o nadzorze makroostrożnościowym²².

Znowelizowane przepisy można podzielić na dwie kategorie. **Pierwsza** z nich to przepisy regulujące procedury i zasady związane z nakładaniem, kalibracją i przeglądem instrumentów makroostrożnościowych. Szczegółowo zmiany w tym obszarze zostały opisane w rozdziale 6.

Drugi obszar zmian to przepisy o charakterze formalnym, regulujące kwestie instytucjonalne oraz proceduralne, związane z funkcjonowaniem Komitetu. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 5 pkt 3 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym Komitet uzyskał ogólną kompetencję do przekazywania ERRS informacji na temat wszelkich działań makroostrożnościowych podejmowanych przez polskie organy i instytucje. Kompetencje notyfikacyjne Komitetu dotyczą w szczególności przekazywania informacji na temat:

- wprowadzonych instrumentów makroostrożnościowych,
- decyzji podjętych w związku ze stosowaniem mechanizmu dobrowolnego odwzajemniania (*reciprocity*),
- podjętych działań makroostrożnościowych w związku z realizacją zaleceń ERRS.

Zmiana ta umożliwi odpowiednie skoordynowanie na poziomie krajowym obiegu oraz wymiany informacji o podejmowanych przez poszczególne instytucje działaniach z zakresu polityki makroostrożnościowej. Jednocześnie regulacja dotycząca przekazywania informacji do ERRS jest spójna ze zmianami, które zaszły w zakresie funkcjonowania tego organu. W wyniku nowelizacji

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/878 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca 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 (Dz. Urz. UE L 150 z 7.6.2019 s. 253).

²² Ustawa z dnia 25 lutego 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 680).

pakietu CRD/CRR w 2019 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego stała się podmiotem centralnym odpowiedzialnym za:

- 1) koordynację polityki makroostrożnościowej (*coordination hub*) na poziomie UE oraz
- 2) wymianę informacji na temat podejmowanych przez poszczególne państwa działań (*notification hub*).

Nowe ramy koordynacji skutkują m.in. wprowadzeniem zasady, że notyfikacja dotycząca działań makroostrożnościowych wymaga przekazania informacji jedynie do ERRS, która udostępnia je innym zainteresowanym organom²³. Ponadto sam proces notyfikacyjny odbywa się obecnie jedynie w formie elektronicznej, za pomocą odpowiedniego systemu teleinformatycznego z ograniczonym dostępem do jego zasobów, co pozwala na zapewnienie jednolitości i spójności między informacjami przekazywanymi przez poszczególne państwa członkowskie. W ramach procesu ujednoczenia przekazywanych informacji przygotowano również nowe formularze notyfikacyjne.

Zmiany wynikające z przepisów wprowadzonych w związku z zagrożeniem pandemicznym

W 2021 r. nadal utrzymywał się stan epidemii, w związku z którym wprowadzono wiele przepisów wpływających na funkcjonowanie i tryb pracy organów administracji i podmiotów publicznych.

Ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego i wejście w życie *ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*²⁴, dało Ministrowi Finansów m.in. delegację do zmiany w drodze rozporządzenia²⁵ terminów niektórych obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych. Minister Finansów w ramach dostosowywania terminów realizacji obowiązków informacyjnych do warunków pandemii dokonał w 2020 r. stałej zmiany terminów wynikających z ustawy o wsparciu kredytobiorców²⁶, istotnych dla prac Komitetu. Zgodnie z tymi zmianami wszystkie terminy dotyczące określania składki na FWK zostały przesunięte o ok. 3 miesiące:

- termin przekazania przez KNF do KSF danych stanowiących podstawę wydania opinii Komitetu został wydłużony o 12 tygodni;
- przekazanie przez KSF opinii Radzie Funduszu Wsparcia Kredytobiorców zostało przesunięte do ostatniego dnia piątego miesiąca następującego po kwartale, za który wpłata jest należna;

²³ Wcześniejsze rozwiązania przewidywały przekazywanie notyfikacji m.in. do ERRS, EBA, FISMA.

²⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 1842, z późn. zm.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wykonania niektórych obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 622).

²⁶ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2138, z 2021 r., poz. 11).

- przedłużono także termin przekazania przez Radę Funduszu informacji kredytodawcom o wysokości wpłat na FWK do 15. dnia szóstego miesiąca po kwartale, za który należna jest wpłata.

Przesunięcie terminów związanych z wydaniem przez Komitet opinii Radzie FWK - z uwagi na formułę przepisów wprowadzających - ma charakter trwały i będzie obowiązywało do uchylenia odpowiednich przepisów rozporządzenia. W związku z tym w 2021 r. Komitet nadal wypełniał zadania wynikające z ustawy o wsparciu kredytobiorców w terminach zmienionych rozporządzeniem Ministra Finansów.²⁷

²⁷ Zadanie opisane szerzej w rozdziale 7.1.

3. Rola Narodowego Banku Polskiego

NBP pełni szczególną rolę w prowadzeniu polityki makroostrożnościowej. Prezes NBP jest przewodniczącym Komitetu i dysponuje głosem rozstrzygającym przy podejmowaniu decyzji przez Komitet oraz reprezentuje polski organ nadzoru makroostrożnościowego na zewnątrz. NBP powierzono również zadanie zapewnienia obsługi KSF-M w dwóch obszarach: (1) analityczno-badawczym oraz (2) administracyjno-organizacyjnym. Taki mandat dla NBP stanowi uwzględnienie rekomendacji organów i instytucji międzynarodowych²⁸, w których zalecano, aby kluczową rolę w sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego odgrywały banki centralne. Istotny udział Narodowego Banku Polskiego wynika również z długoletniego zaangażowania i doświadczenia NBP w prowadzeniu analiz systemu finansowego i jego związków z realną sferą gospodarki.

Na Narodowym Banku Polskim spoczywa obowiązek organizacji prac Komitetu, tj. zapewnienia obsługi prawnej, koordynacji przepływu informacji oraz materiałów pomiędzy wszystkimi członkami Komitetu, w tym organizacji zaplecza technicznego. NBP dostarcza Komitetowi gros materiałów analitycznych stanowiących podstawę podejmowanych decyzji oraz bazę do dyskusji. Takie same funkcje Narodowy Bank Polski spełnia wobec Stałej Grupy Roboczej oraz innych grup roboczych powoływanych przez Komitet dla realizacji zleczanych doraźnie zadań.

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)²⁹. 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 prowadzenie polityki makroostrożnościowej. Komitet ma też możliwość korzystania z zasobów analitycznych NBP w razie potrzeby przygotowania analiz bieżących interesujących tematów na zlecenie.

Na NBP spoczywa również obowiązek realizacji 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. Wypełnia również powierzone mu przez Komitet obowiązki informacyjne związane z nadzorem makroostrożnościowym względem instytucji Unii Europejskiej.

²⁸ W tym ERRS i MFW.

²⁹ Zgodnie z art. 30a ustawy o Narodowym Banku Polskim.

Praca NBP na rzecz Komitetu w warunkach pandemii

Rok 2021 był kolejnym rokiem zmagania z pandemią COVID-19, w którym realizacja zadań w zakresie obsługi KSF-M stanowiła dla NBP szczególne wyzwanie. Tak, jak w roku poprzednim, posiedzenia Komitetu odbywały się w formie spotkań bezpośrednich. Stąd dla ochrony członków KSF-M stosowano wypracowane w ramach zdobytego już doświadczenia zmiany organizacyjne i wszelkie środki bezpieczeństwa, aby zapewnić Komitetowi możliwość niezagrażonego obradowania. W tym celu przeniesiono spotkania do pomieszczenia umożliwiającego zachowanie wymaganego dystansu w Centrali NBP oraz zapewniono ochronę w postaci środków sanitarnych oraz specjalnych barier ochronnych.

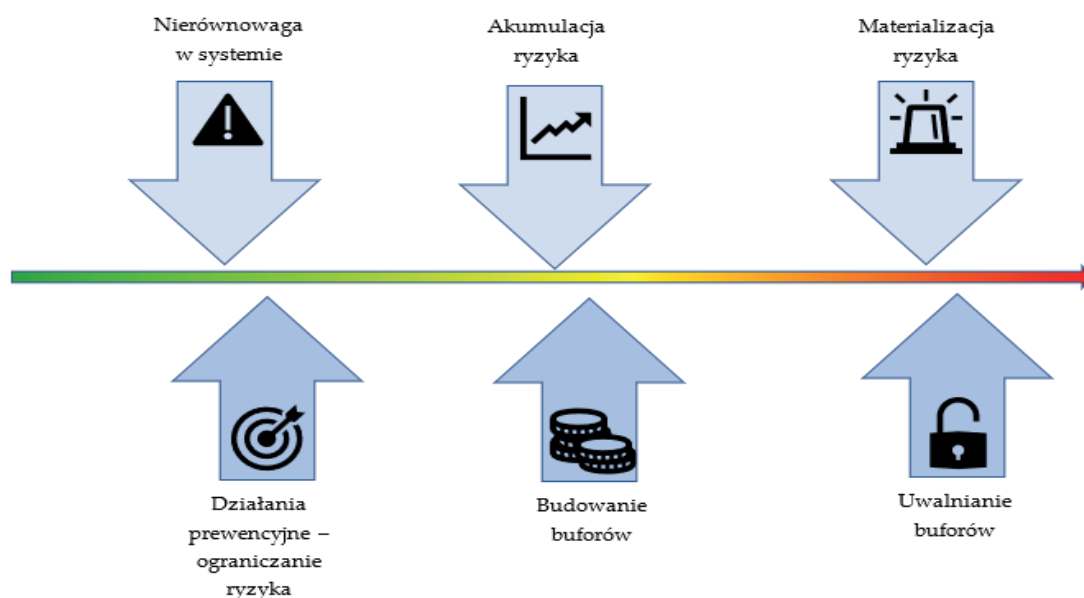
4. Ryzyko systemowe

Według założeń przyjętych przez Komitet w *Strategii*³⁰ **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.

Etap akumulacji ryzyka systemowego wpływa na sposób ograniczania tego ryzyka. We wczesnym etapie narastania ryzyka, gdy zaobserwowane zjawiska o charakterze nierównowag nie zagrażają utrzymaniu stabilności finansowej, Komitet podejmuje działania zmierzające do ograniczania narastania tych nierównowag (i). Natomiast, w sytuacji znacznego skomasowania ryzyka, Komitet koncentruje działania w celu zbudowania większej odporności systemu finansowego poprzez wprowadzanie odpowiednich buforów kapitałowych (ii). Z kolei w fazie materializacji ryzyka systemowego zgromadzone wcześniej buforów powinny zostać uwolnione w celu ograniczenia napięć związanych z dopływem środków do gospodarki i zmniejszenia tym samym skali kryzysu (iii) (patrz Rysunek 1).

Rysunek 1. Schemat działań KSF-M



Źródło: Opracowanie własne.

³⁰ *Strategia polityki makroostrożnościowej, czerwiec 2019 r.*, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/publikacje/strategia-polityki-makroostroznościowej.pdf>

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

4.1.1. Ankieta oceny ryzyka systemowego

Komitet regularnie monitoruje ryzyko systemowe w polskim systemie finansowym. W procesie biorą udział wszystkie instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego reprezentowane w KSF poprzez cykliczne dostarczanie opinii na temat percepcji bieżącego poziomu ryzyka. Indywidualne oceny ryzyka systemowego podlegają wspólnej analizie i stanowią punkt odniesienia dla ogólnej oceny prezentowanej przez Komitet.

Podstawowym narzędziem umożliwiającym skonfrontowanie poszczególnych ocen ryzyka prezentowanych przez instytucje 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 i jego otoczeniu. Ankieta przeprowadzana jest co kwartał. Oprócz oceny dotychczas zidentyfikowanych *słabych punktów* w systemie finansowym, instytucje mogą wskazać nowe źródła ryzyka systemowego, jeśli takie dostrzegają.

Począwszy od września 2020 r. ocena ryzyka systemowego w polskim systemie finansowym dokonywana jest w dwóch wymiarach:

1. prawdopodobieństwa materializacji ryzyka oraz
2. skutków materializacji ryzyka.

Na podstawie ocen prawdopodobieństwa i skutków materializacji dokonywana jest ogólna ocena zidentyfikowanego ryzyka. Obok głównych elementów oceny samego ryzyka instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego dokonują także oceny horyzontu jego materializacji, co stanowi trzeci wymiar oceny ryzyka. Mogą również zaproponować odpowiednie działania zaradcze (makroostrożnościowe), gdy uznają je za wskazane na danym etapie.

Ponadto instytucje mają możliwość dokonania jakościowej oceny zidentyfikowanych w systemie finansowym *słabych punktów* poprzez:

- opis *słabego punktu*, tj. opis wielkości ekspozycji oraz jej wrażliwości na szoki,
- opis *czynników wyzwalających* ryzyko, tj. opis tych czynników, których wystąpienie z wysokim prawdopodobieństwem prowadzi do materializacji ryzyka,
- opis *czynników wzmacniających* ryzyko i *ograniczających* narastanie ryzyka lub podwyższające odporność na jego materializację.

Połączenie tych elementów we wspólnej analizie pozwala na przedstawienie ogólnej zbiorczej oceny ryzyka, która uwzględni w syntetyczny sposób wszystkie istotne wymiary.

Wyniki analiz – ocena ryzyka systemowego w 2021 r.

W 2021 r. Komitet monitorował źródła ryzyka zidentyfikowane jeszcze w poprzednich latach, ale także wskazywał nowe *slabe punkty* w polskim systemie finansowym. Monitorując ewentualne źródła ryzyka systemowego konieczne było przeprowadzenie zmiany hierarchii i natężenia źródeł ryzyka ze względu na zmiany zachodzące w systemie finansowym i jego otoczeniu.

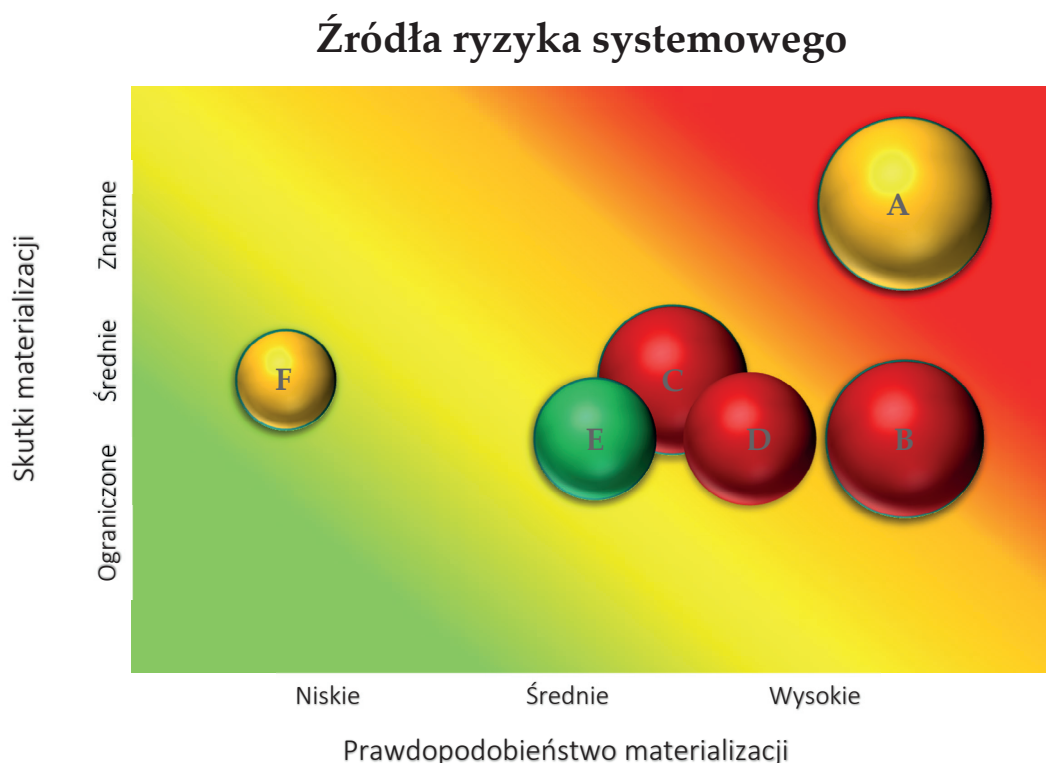
W ciągu roku zmieniała się przede wszystkim ocena źródeł ryzyka, które pojawiły się w związku z pandemią COVID-19. Stopniowo malało ryzyko związane ze stratami kredytowymi oraz ryzyko *credit crunch*. Jednocześnie obserwowane przez Komitet było narastanie ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi, które wynikało między innymi z przybierającego na sile zjawiska podważania ważności umów kredytów walutowych przez kredytobiorców w postępowaniach sądowych.

W I kwartale 2021 r. Komitet uznał, że hierarchia źródeł ryzyka uległa zmianie w porównaniu z ostatnim kwartałem 2020 r. Najistotniejszym *slabym punktem* polskiego systemu finansowego stała się obniżona zyskowność banków. Ponadto wzrosło ryzyko związane z portfelem kredytów walutowych, które stało się drugim najistotniejszym *slabym punktem* w polskim systemie finansowym. Kolejnymi istotnymi *slabymi punktami* były: straty kredytowe związane z pandemią COVID-19 oraz słabość niektórych instytucji i możliwość wystąpienia efektu zarażania. Niższym ryzykiem w ocenie Komitetu charakteryzowało się natomiast ryzyko wystąpienia zjawiska *credit crunch* oraz ryzyko związane z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych. Ponadto, w związku z wydaniem przez KNF zezwolenia na prowadzenie przez GPW Benchmark S.A. działalności jako administratora wskaźników referencyjnych, Komitet uznał, że ryzyko związane z niedostosowaniem w terminie wskaźnika WIBOR do przepisów prawa przestało mieć charakter systemowy i wyeliminował je z zestawienia analizowanych źródeł ryzyka.

W II kwartale 2021 r. hierarchia źródeł ryzyka uległa ponownej zmianie. Komitet ocenił, że w związku z narastającą skalą pozwów sądowych podważających zapisy umów kredytów walutowych najistotniejszym *slabym punktem* stało się ryzyko związane z portfelem tych kredytów. Obniżona zyskowność banków nadal uznana była jako istotne źródło ryzyka. Ocena Komitetu wskazała, że kolejne ważne źródła ryzyka to słabość niektórych instytucji i możliwość wystąpienia efektu zarażania oraz straty kredytowe związane z pandemią COVID-19. Niższym ryzykiem w ocenie instytucji charakteryzowały się: możliwość wystąpienia zjawiska *credit crunch* oraz ryzyko związane z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych.

W III kwartale Komitet nie zaobserwował zmian w systemie finansowym, które wpływałyby na zmianę hierarchii *slabych punktów*. Ryzyko związane z portfelem kredytów walutowych zostało uznane za najbardziej istotne. Jako kolejne *slabe punkty*, analogicznie do II kwartału, uznano: obniżoną zyskowność banków, słabość niektórych instytucji i możliwość wystąpienia efektu zarażania oraz straty kredytowe związane z pandemią COVID-19. Niższe ryzyko cechowało natomiast możliwość wystąpienia zjawiska *credit crunch* oraz zjawiska związane z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych.

Rysunek 2. Mapa syntetycznej oceny ryzyka systemowego w IV kwartale 2021 r.



Figury odnoszą się do następujących słabych punktów:

[A] Walutowe kredyty mieszkaniowe

[B] Obniżona zyskowność banków

[C] Słabość niektórych instytucji i możliwość wystąpienia efektu zarażania

[D] Straty kredytowe związane z pandemią COVID-19

[E] Rynek nieruchomości mieszkaniowych

[F] Możliwość wystąpienia zjawiska *credit crunch*

Ich **wielkość** odpowiada istotności danego ryzyka w ogólnej ocenie ryzyka, natomiast **kolor** oznaczają horyzont materializacji: czerwony – zaczęło się materializować, żółty - krótkoterminowe (do roku), zielony - średnioterminowe (1-3 lata).

Źródło: Opracowanie NBP na podstawie wyników ankiety *Ocena ryzyka systemowego przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego w IV kw. 2021 r.*

W IV kwartale ogólny poziom ryzyka w ocenie Komitetu uległ obniżeniu przy jednoczesnym braku istotnych zmian w hierarchii *słabych punktów* w porównaniu z poprzednim kwartałem. Najistotniejszym *słabym punktem* pozostawało ryzyko związane z portfelem kredytów walutowych. Kolejnymi istotnymi źródłami ryzyka pozostawały obniżona zyskowność banków, słabość niektórych instytucji i możliwość wystąpienia efektu zarażania oraz straty kredytowe związane z pandemią COVID-19. W związku ze stopniową odbudową akcji kredytowej po szoku z 2020 r. istotnie zmniejszyło się ryzyko wystąpienia zjawiska *credit crunch*. W związku z tym uznano, że zjawisko to nie generuje już ryzyka systemowego i tym samym zostało wykreślone z listy zagrożeń.

W procesie oceny ryzyka systemowego wraz z analizą sytuacji przeprowadzoną na podstawie ankiety oceny ryzyka systemowego Komitet Stabilności Finansowej wykorzystuje również inne dostępne źródła informacji oraz analizy, dzięki czemu ocena ryzyka systemowego ma charakter kompleksowy. Narodowy Bank Polski został zobowiązany do przedstawiania Komitetowi cyklicznych materiałów analityczno-badawczych ze swojej biblioteki. Są to wymienione w ustawie o NBP: *Raport o stabilności systemu finansowego* oraz *Raport o równowadze polskiej gospodarki*.

Ponadto Komitet zapoznaje się z oceną NBP w zakresie funkcjonowania polskiego systemu płatniczego i otrzymuje cykliczny *Raport o nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego*.

4.2. Analiza zagadnień dotyczących stabilności systemu finansowego

4.2.1. Ryzyko prawne związane z kształtującą się linią orzeczniczą w sprawach dotyczących umów walutowych kredytów mieszkaniowych

W 2021 r. Komitet był cyklicznie informowany przez przedstawicieli Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego nt. kształtowania się linii orzeczniczej w sprawach walutowych kredytów mieszkaniowych, dostrzegając rosnące ryzyko związane z jego bezpośrednim wpływem na sytuację banków.

W styczniu 2021 r. Komitet odnotował wzrost liczby umów objętych postępowaniem sądowym o blisko 3 tysiące. W tym czasie wartość przedmiotu sporu wzrosła o 0,8 mld i osiągnęła 10,2 mld PLN. Łączna wartość utworzonych przez banki w związku z tym rezerw wzrosła o 1,2 mld i wynosiła 6,7 mld PLN. W kwietniu 2021 r. odnotowano wzrost liczby umów objętych postępowaniem o około 2,8 tys., do 55,9 tys. W tym czasie wartość przedmiotu sporu wzrosła do 12,7 mld PLN. Łączna wartość utworzonych przez banki na ten cel rezerw wynosiła 13,5 mld PLN, z czego większość stanowiły rezerwy portfelowe. W lipcu 2021 r. odnotowany został wzrost liczby umów objętych postępowaniem o około 4 tys. W tym czasie łączna wartość przedmiotu sporu osiągnęła 16,8 mld PLN, a wartość utworzonych rezerw wynosiła 16,3 mld PLN. Współczynnik wartości rezerw do wartości przedmiotu sporu kształtował się na poziomie około 96,9%. W październiku 2021 r. łączna liczba umów objętych postępowaniem wyniosła już 77,3 tys., a wartość przedmiotu sporu osiągnęła 20,3 mld PLN. Natomiast wartość utworzonych rezerw wyniosła 18,5 mld, w tym 5 mld PLN rezerw zawiązanych na ugody. Liczba umów z prawomocnym wyrokiem sądu na koniec października 2021 r. wyniosła 1 283.

Komitet zapoznał się również z kierunkowymi mechanizmami propozycji Przewodniczącego KNF dotyczącej rozwiązania kwestii walutowych kredytów mieszkaniowych poprzez zawieranie ugód pomiędzy bankami i kredytobiorcami. Komitet analizował również szacunkowe korzyści tych ugód dla kredytobiorców i koszty dla sektora bankowego.

Wskazano także, że w okresie od ogłoszenia programu do zawarcia ugody, czyli w tzw. okresie przejściowym, banki postulują obniżenie obowiązujących wag ryzyka dotyczących portfela

kredytów walutowych oraz odpowiednią modyfikację metodyki wyznaczania dodatkowego wymogu kapitałowego w ramach filaru 2. Wychodząc temu naprzeciw Komitet, wspierając proces zawierania ugód pomiędzy bankami a kredytobiorcami, zdecydował o skierowaniu do Ministra Finansów i Komisji Nadzoru Finansowego rekomendacji dotyczącej czasowej zmiany (obniżenia) wysokości wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej dla banków, które zdecydują się na uruchomienie procesu ugód. Uznano, że obniżenie wag ryzyka powinno sprzyjać gotowości banków do aktywnego udziału w procesie zawierania ugód z kredytobiorcami.

4.2.2. Tendencje na rynku nieruchomości mieszkaniowych oraz dynamika kredytów mieszkaniowych

W 2021 r. Komitet kontynuował monitorowanie ryzyka związanego z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych zarówno na podstawie analiz dotyczących rozwoju sytuacji w strefie realnej, jak i w zakresie finansowania tego rynku.

We wrześniu 2021 r. Komitet po raz pierwszy zapoznał się z wynikami oceny sytuacji na rynku nieruchomości przeprowadzonej na podstawie nowej metody analizy. Jednym z jej elementów jest indeks napięć na rynku nieruchomości (*Residential Real Estate Index – RREI*). Indeks ten pozwala na agregację informacji z różnych źródeł. Opiera się na danych dotyczących:

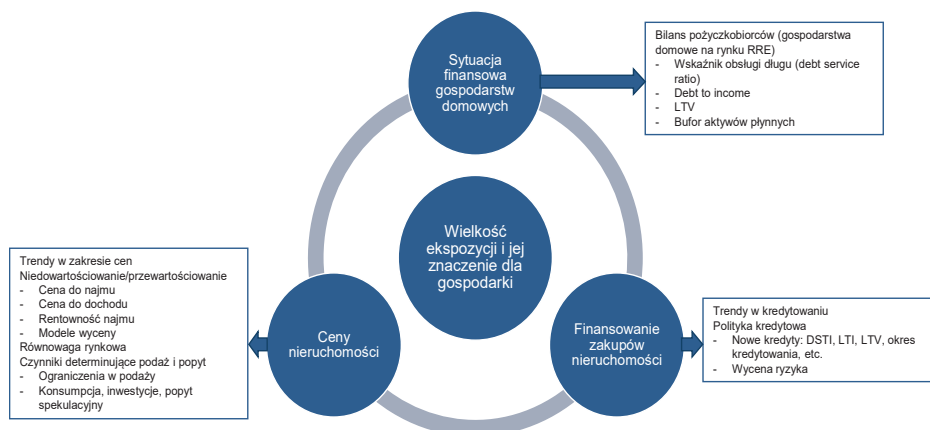
- i. wartości zabezpieczenia,
- ii. finansowania zakupów na rynku nieruchomości oraz
- iii. sytuacji gospodarstw domowych.

Obejmuje zmienne w ujęciu realnym i nominalnym oraz uwzględnienia dynamiki zjawisk. Indeks RREI pozwala na zintegrowaną ocenę trzech głównych wymiarów ryzyka dla stabilności finansowej związanych z rynkiem nieruchomości: (i) przewartościowaniem cen nieruchomości, (ii) nadmierną akcją kredytową oraz (iii) nadmiernym zadłużeniem gospodarstw domowych.

Analizy wykazały, że w 2021 r. nastąpił wzrost aktywności na rynku nieruchomości po wcześniejszym spowolnieniu w 2020 r. wywołanym pandemią COVID-19. W ocenie Komitetu ówczesne napięcia na rynku mieszkaniowym nie miały charakteru ryzyka systemowego.

Ceny nieruchomości mieszkaniowych na rynku pierwotnym i wtórnym w ujęciu nominalnym rosły dynamicznie, przy czym w ujęciu realnym wzrost ten był umiarkowany. Wysoki popyt na mieszkania wynikał ze strukturalnego niedoboru mieszkań, rosnących kosztów budowy i niskiego kosztu kredytu. Z kolei widoczne ograniczenia po stronie podaży na rynku nieruchomości związane były z czynnikami takimi jak: rosnące ceny materiałów, brak stosownej siły roboczej czy utrudniony dostęp do gruntów budowlanych.

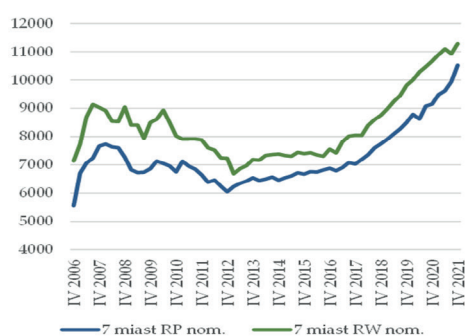
Rysunek 3. Schemat prezentujący trzy wymiary ryzyka nieruchomości mieszkaniowych



Źródło: Opracowanie NBP.

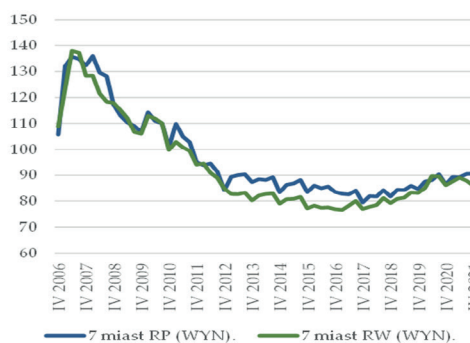
Wykres 1, 2. Średnie ceny m kw. mieszkań w ujęciu nominalnym oraz indeks realnych cen mieszkań

Średnie **nominalne** ceny transakcyjne w 7 miastach w Polsce



Uwaga: 7 miast obejmuje 7 miast obejmuje Gdańsk, Gdynię, Kraków, Łódź, Poznań, Warszawę i Wrocław.

Indeks **realnych** cen mieszkań w 7 miastach w Polsce

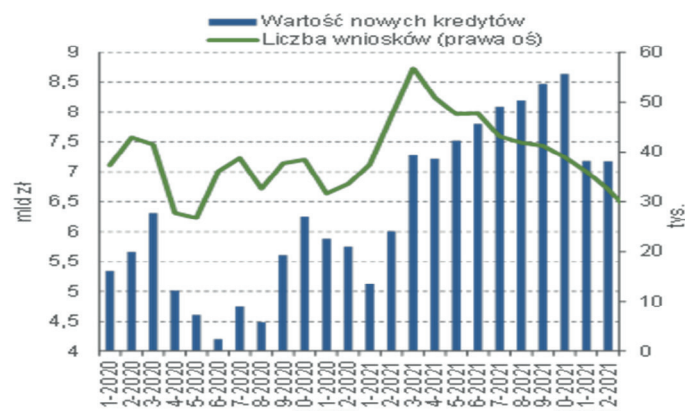


Uwaga: średnie ceny transakcyjne w największych 7 miastach w Polsce deflowane dynamiką wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw (100 = średnia cena na rynku wtórnym w III kw. 2006)

Źródło: NBP.

Od II połowy 2021 r. ceny najmu na rynku wtórnym w większości największych miast wykazywały ogólną tendencję wzrostową. Zaobserwowane przyspieszenie wzrostu cen czynszu nie spowodowało jednak pełnego odbicia od poziomów z czasu wyraźnych spadków podczas spowolnienia wywołanego pandemią.

Wykres 3. Wartość nowych kredytów i liczba wniosków



Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych BIK.

Na początku 2021 r. akcja kredytowa banków ożywiła się. Liczba wniosków kredytowych rosła, zwiększała się także średnia wartość nowo udzielanych kredytów. W 2021 r. wartość wypłat nowych kredytów mieszkaniowych w Polsce była wyższa od wypłat kredytów w tym samym okresie 2020 r. Średnia wartość nowych kredytów stopniowo powiększała się aż do początku IV kwartału 2021 r., kiedy to nastąpił wyraźny spadek popytu na kredyt mieszkaniowy. Komitet, analizując czynniki ryzyka związane z poziomem akcji kredytowej oraz jej dynamiką, nie odnotował niepokojących symptomów. Obserwowano, że dalszy wzrost stóp procentowych oraz zaostrzenie polityki kredytowej przez banki ograniczało ryzyko nadmiernej akcji kredytowej, a obowiązujące rekomendacje KNF (w tym dotyczące LtV³¹) ograniczały możliwość wystąpienia niepożądanych zjawisk w omawianym obszarze. Nie obserwowano natomiast istotnych problemów związanych z obsługą rat kredytowych przez kredytobiorców. Odsetek gospodarstw domowych, które zaciągnęły kredyt przy najniższych poziomach oprocentowania w 2020 r. i na początku 2021 r., a więc tych, których problem mógł szczególnie dotyczyć, stanowił ok. 17% portfela kredytów mieszkaniowych banków.

³¹ Loan to value (LtV) – wskaźnik wyrażający stosunek wartości ekspozycji kredytowej do wartości zabezpieczenia. Wymagania w zakresie ustalania wysokości wskaźnika LtV dla kredytów określone zostały w Rekomendacji S KNF.

5. Instrumenty makroostrożnościowe

5.1. Antycykliczny bufor kapitałowy

Antycykliczny bufor kapitałowy (CCB), nakładany na wszystkie banki, stosowany jest w celu neutralizowania wpływu cyklu gospodarczego na ich działalność kredytową. Mechanizm jego działania opiera się na tym, że w czasach dobrej koniunktury (czyli wzrostu akcji kredytowej) banki gromadzą odpowiedni zapas kapitału najlepszej jakości, tak by w czasach niekorzystnej sytuacji gospodarczej móc go przeznaczyć na utrzymanie akcji kredytowej gospodarki realnej. Bufor antycykliczny jest instrumentem, który działa dwutorowo: z jednej strony ogranicza ryzyko systemowe wynikające z cyklu kredytowego, z drugiej zaś zapewnia większą odporność kapitałową w systemie bankowym.

Działanie bufora CCB wynika z cyklicznych zmian ryzyka systemowego w gospodarce, związanych z okresowym łagodzeniem warunków kredytowania i zwiększaniem skali podejmowanego ryzyka, jak i z możliwym niedoszacowaniem ryzyka z uwagi na problemy jego pomiaru. Wykorzystanie bufora antycyklicznego do ograniczenia ryzyka systemowego opiera się na zawiązywaniu go we wzrostowej fazie cyklu finansowego, co prowadzi do zwiększenia obciążenia kapitałowego banków. Wzrost wymogów kapitałowych wiąże się ze spadkiem rentowności kapitału. W następstwie powinno to ograniczać banki w prowadzeniu aktywnej akcji kredytowej, przyczynić się do zmniejszenia podaży kredytów w gospodarce i wpływać na chłodzenie koniunktury. Z kolei w spadkowej fazie cyklu (w tym w sytuacji kryzysowej), w ramach prowadzonej polityki makroostrożnościowej, bufor i związany nim kapitał jest uwalniany, co skutkuje zmniejszeniem ryzyka procyklicznego zachowania banków oraz znacznego ograniczenia dostępności kredytu w gospodarce. W rezultacie nałożenie bufora pozwala zwiększyć odporność systemu finansowego, a także ogranicza prawdopodobieństwo oraz skalę ewentualnego kryzysu.

Komitet Stabilności Finansowej jest zobligowany co kwartał rekomendować Ministrowi Finansów wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego. Rekomendacja formułowana jest na podstawie wartości odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego³², która również obliczana jest w cyklu kwartalnym. W kompetencji Ministra Finansów leży ocena wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego uwzględniająca rekomendacje Komitetu.

W 2021 r., ze względu na niskie ryzyko związane z nadmierną akcją kredytową w kraju, Komitet rekomendował Ministrowi Finansów utrzymanie wysokości wskaźnika antycyklicznego bufora

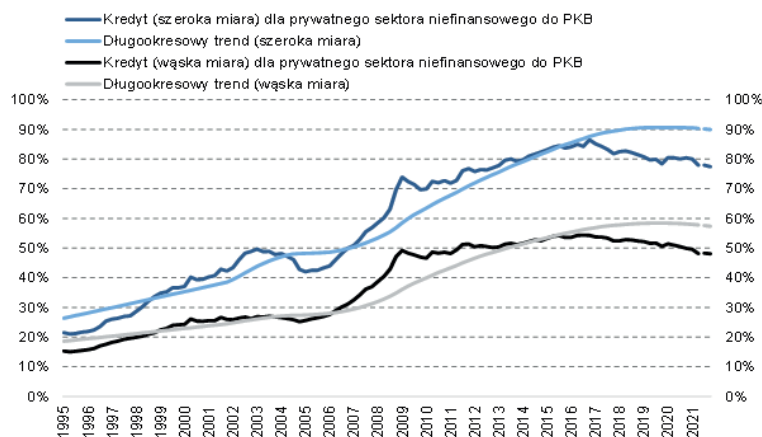
³² Zgodnie z art. 23 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym wartością odniesienia jest zmienna, która odzwierciedla cykl kredytowy i ryzyko związane z nadmiernym wzrostem akcji kredytowej w gospodarce narodowej z uwzględnieniem specyfiki polskiej gospodarki i jej systemu finansowego.

kapitałowego na poziomie 0% we wszystkich kwartałach. MF przyjmował wydane rekomendacje, w związku z czym wskaźnik bufora antycyklicznego pozostawał na poziomie 0% w całym roku, tj. bez zmiany w stosunku do poziomu wyznaczonego w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym w 2015 r.

Wydając rekomendacje Komitet uwzględniał materiały analityczne³³, które przedstawiały bieżące informacje na temat kształtowania się wskaźników cyklu kredytowego. Rekomendowaną wartość bufora CCB ustalano m.in. w oparciu o lukę kredytową (odchylenie wskaźnika relacji wartości zadłużenia niefinansowego sektora prywatnego do PKB³⁴ od jego długoterminowego trendu), fazę cyklu finansowego oraz inne wskaźniki, które wskazują na ryzyko systemowe z tytułu nadmiernego wzrostu zadłużenia sektora niefinansowego w Polsce.

Analizowane przez Komitet wskaźniki cyklu kredytowego pokazywały, że odchylenia od długoterminowego trendu były relatywnie niewielkie, co świadczy o tym, iż zagrożenie związane z ekspansją kredytową było niskie³⁵. Wskaźnik kredytów³⁶ do PKB w I kwartale roku kształtował się na poziomie około 80%, natomiast w kolejnych okresach obniżył się o około 2 pkt proc. Począwszy od II kwartału 2021 r. następowała stopniowa odbudowa dynamiki kredytów po szoku pandemicznym, jednakże nie towarzyszył temu wyraźny wzrost wartości zadłużenia prywatnego sektora niefinansowego w stosunku do PKB, co było rezultatem relatywnie wyższej dynamiki nominalnego PKB.

Wykres 4. Relacja kredytu do PKB



Źródło: Obliczenia NBP.

³³ Materiały analityczne dyskutowane na posiedzeniach KSF-M są dostępne na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/publikacje.aspx>.

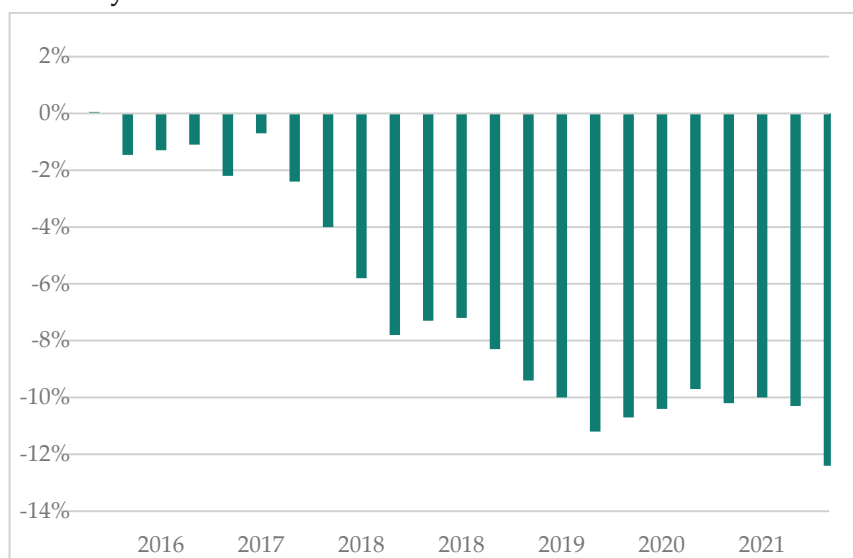
³⁴ Zadłużenie sektora niefinansowego podawane jest z uwzględnieniem emisji instrumentów dłużnych przez przedsiębiorstwa niefinansowe.

³⁵ Zagrożenie byłoby wysokie w sytuacji, gdyby kraj przez długi czas znajdował się w fazie ekspansji.

³⁶ Kredyty dla niefinansowego sektora prywatnego stanowią całkowite zadłużenie sektora niefinansowego, w tym emisje instrumentów dłużnych przez przedsiębiorstwa niefinansowe.

Podobnie, jak w roku poprzednim, w 2021 r. luka kredytowa pozostawała głęboko ujemna, co wskazywało na brak zagrożenia związanego z nadmierną akcją kredytową³⁷. Wskaźnik odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do PKB (luka kredytowa), na podstawie którego Komitet formułował swoją ocenę, wynosił w kolejnych kwartałach 2021 r. odpowiednio: -10,2%, -10,0%, -10,3% oraz -12,4%. Oznacza to, że w ciągu trzech pierwszych kwartałów roku odchylenie od trendu utrzymywało się na zbliżonym poziomie, natomiast w IV kwartale ponadto istotnie zwiększyło się.

Wykres 5. Luka kredytowa



Źródło: Obliczenia NBP.

Wyniki modeli wczesnego ostrzegania wskazywały, że w perspektywie do 4 lat zagrożenie nadmiernego kredytowania w dalszym ciągu pozostaje 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.

5.2. Bufor O-SII

Identyfikacja i stosowanie bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym (*other systemically important institution*, O-SII) leży w kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym Komisja Nadzoru Finansowego identyfikuje inne instytucje o znaczeniu systemowym oraz nakłada na nie odpowiednie bufory, które podlegają corocznemu przeglądowi. KNF w procesie oceny znaczenia systemowego innych instytucji o znaczeniu systemowym bierze pod uwagę następujące kategorie:

³⁷ Zgodnie z rekomendacjami Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego oraz ERRS należy rozważyć zawiązywanie antycyklicznego bufora kapitałowego w sytuacji, gdy wartość luki kredytowej jest dodatnia i przekracza 2%. Nie powinien być to jednak jedyny czynnik brany pod uwagę.

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

W procesie oceny banków O-SII Komisja uwzględnia ponadto wytyczne EUNB³⁸ oraz rekomendację KSF z 2016 r.³⁹ i 2021 r.⁴⁰

Decyzja KNF wydawana jest w trybie administracyjnym i uwzględnia opinię Komitetu w sprawie uznania określonego banku za O-SII oraz obciążenia go konkretnym wymogiem kapitałowym z tytułu ryzyka związanego z istotnym znaczeniem instytucji w systemie finansowym.

W 2021 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – *Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw*, nowelizująca przepisy ustawy o nadzorze makroostrożnościowym. Ustawa wprowadziła dwie istotne modyfikacje w zakresie kalibracji bufora O-SII. Zgodnie z pierwszą modyfikacją maksymalny możliwy do nałożenia wskaźnik bufora wynosi 3% (poprzednio 2%), druga modyfikacja odnosi się do banków należących do grup bankowych uznanych za O-SII, gdzie ograniczeniem jest wskaźnik bufora nałożony na grupę, powiększony o 1 pkt. proc. Wprowadzone zmiany prawne stworzyły przestrzeń do ustalenia wskaźników bufora na poziomach wyższych niż wcześniej obowiązujące.

Z uwagi na niepewność co do przyszłej sytuacji w gospodarce polskiej i w polskim sektorze finansowym w związku z pandemią COVID-19, a także w otoczeniu regulacyjnym sektora bankowego, zasadnym było utrzymanie dotychczasowych reguł kalibracji buforów O-SII. W związku z tym Komitet zdecydował o utrzymaniu w mocy dotychczasowej rekomendacji dotyczącej metodyki identyfikacji O-SII oraz zalecił do wyliczenia proponowanych wskaźników bufora O-SII na 2021 r. zastosowanie dotychczasowego podejścia.

Przegląd adekwatności wskaźnika bufora O-SII w 2021 r.

We wrześniu 2021 r. Komisja Nadzoru Finansowego zwróciła się do Komitetu Stabilności Finansowej z wnioskami:

- o przekazanie powiadomienia o zamiarze nałożenia bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym Komisji Europejskiej, Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego,

³⁸ 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).

³⁹ Uchwała KSF nr 8/2016 z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej znaczenia systemowego innych instytucji o znaczeniu systemowym.

⁴⁰ Uchwała KSF nr 54/2021 w sprawie metodyki, kryteriów identyfikacji i kalibracji buforów innych instytucji o znaczeniu systemowym.

Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego oraz organom właściwym w sprawach nadzoru makroostrożnościowego z zainteresowanych państw członkowskich, a następnie

- o wydanie opinii w sprawie ustalenia bufora dla zidentyfikowanego wcześniej jako O-SII ING Banku Śląskiego.

W 2021 r. zidentyfikowano dziesięć banków spełniających kryteria uznania za inną instytucję o znaczeniu systemowym: PKO BP, Pekao, Santander Bank Polska, ING Bank Śląski, mBank, Bank Handlowy, BNP Paribas Bank Polska, Bank Millennium, Bank Polskiej Spółdzielczości oraz SGB-Bank. **Lista banków uznanych za instytucje systemowo istotne w 2021 r. nie uległa zmianie w stosunku do 2020 r.**

Tabela 2. Banki zidentyfikowane jako O-SII w latach 2017 - 2021

Bank	Wysokość wskaźnika bufora O-SII w %				
	2017	2018	2019	2020	2021
PKO Bank Polski	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00
Bank Polska Kasa Opieki	0,50	0,75	0,75	0,75	0,75
Santander Bank Polska (BZ WBK)	0,50	0,50	0,75	0,75	0,75
ING Bank Śląski	0,50	0,50	0,50	0,50	0,75
mBank	0,75	0,50	0,75	0,50	0,50
BNP Paribas Bank Polska (BGŻ BNP Paribas)	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Bank Millennium	0,25	---	---	0,25	0,25
Bank Handlowy w Warszawie	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Deutsche Bank Polska	0,25	0,25	---	---	---
Alior Bank	---	0,25	---	---	---
Getin Noble Bank	0,25	---	---	---	---
Bank Polskiej Spółdzielczości	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
SGB – Bank	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1

Kolorem niebieskim zaznaczono zmianę w stosunku do roku poprzedniego.

Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych KNF⁴¹.

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.

KNF zgłosiła zamiar nałożenia na zidentyfikowane O-SII buforów w wysokości od 0,1% do 1% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, podwyższając jednocześnie wysokość bufora dla jednej ze zidentyfikowanych wcześniej instytucji systemowo istotnych. Dla ING Bank Śląski przewidziano podwyższenie bufora z poziomu 0,50% do poziomu 0,75%. Dla pozostałych banków bufor O-SII w 2021 r. utrzymany został na niezmiennym poziomie w stosunku do roku poprzedniego.

Analiza bieżącej sytuacji finansowej banków, a także ich roli w systemie finansowym, pozwoliła Komitetowi na wydanie pozytywnej opinii dotyczącej wniosku zgłoszonego przez KNF. Opinia została we właściwym terminie przekazana Komisji Nadzoru Finansowego oraz zainteresowanemu bankowi, zgodnie z obowiązującymi procedurami Kodeksu postępowania administracyjnego.

W październiku 2021 r. Komisja Nadzoru Finansowego, po zakończeniu procesu administracyjnego, zwróciła się do Komitetu o notyfikowanie wyniku przeglądu instytucji i buforów O-SII. Zgodnie z obowiązującymi obecnie procedurami formularz notyfikacyjny został przekazany do ERRS jedynie w postaci cyfrowej za pomocą specjalnej platformy wymiany informacji.

5.3. Bufor G-SII

Identyfikacja i stosowanie bufora globalnej instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII), podobnie jak bufora O-SII, leży w kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym Komisja Nadzoru Finansowego identyfikuje globalne instytucje o znaczeniu systemowym oraz nakłada na nie odpowiednie bufory, które każdego roku podlegają przeglądowi.

Z uwagi na nowe uwarunkowania prawne, które zaistniały w 2021 r. (CRDV/CRRIL, nowelizacja ustawy o nadzorze makroostrożnościowym) nastąpiła konieczność aktualizacji procedury identyfikacji G-SII. Opierając się na wydanej przez KSF rekomendacji w zakresie metodyki O-SII, analogicznie – ze względu na niekorzystne warunki gospodarcze – nie dokonano również zmian w zakresie metodyki identyfikacji G-SII. Zmiana w przepisach nie wpłynęła na listę G-SII objętych polskim nadzorem.

W 2021 r. KNF poinformowała Komitet Stabilności Finansowej, że żadna z największych instytucji finansowych w Polsce nie osiągnęła przyjętego progu 200 mld euro dla miary ekspozycji instytucji kredytowej działającej na podstawie zezwolenia udzielonego na obszarze Polski. W związku z tym

https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_KNF_ws_buforow_innej_instytucji_o_znaczeniu_systemowym_67416.pdf

https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Przeglad_adekwatnosci_wskaznika_bufora_innej_instytucji_o_znaczeniu_systemowym_71357.pdf

Komisja nie zidentyfikowała żadnej globalnej instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII) w Polsce i taka informacja została przekazana również ERRS.

5.4. Wagi ryzyka

Obowiązujące w Polsce od 2017 r. wagi ryzyka⁴² – podwyższone w stosunku do standardowo obowiązujących według przepisów UE – stanowiły odpowiedź na rekomendacje Komitetu sformułowane w tym samym roku⁴³. Było to rozwiązanie o charakterze regulacyjnym, które miało sprzyjać podejmowaniu przez banki oraz kredytobiorców decyzji o dobrowolnej restrukturyzacji kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. Poprzez podwyższenie odpowiedniej wagi ryzyka wprowadzono bodziec skłaniający do zmniejszania ich wartości, w szczególności w drodze ugód z kredytobiorcami.

W obliczu aktywnego wsparcia procesu ugód ze strony Przewodniczącego KNF oraz przyspieszenia prac w kierunku stworzenia bardziej sprzyjającego środowiska dla podejmowania takich działań w 2021 r. Komitet uznał za zasadne wprowadzenie zmian w wysokości wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej, w przypadku której wysokość raty kapitałowej lub odsetkowej uzależniona jest od zmian kursu waluty innej niż waluta przychodów osiąganych przez dłużnika. Obniżenie wagi ryzyka ma charakter czasowy i jej zadaniem jest zmniejszenie obciążenia kapitałowego banków zaangażowanych w program ugód. W ocenie Komitetu czasowe obniżenie wag ryzyka w skali uzależnionej od rozpoznanych kosztów z tytułu ugód powinno zachęcać banki do oferowania takich ugód. Redukcja portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych jest w dłuższym terminie korzystna z punktu widzenia stabilności banków oraz krajowego systemu finansowego jako całości. Po okresie 18 miesięcy od momentu wprowadzenia odpowiednich przepisów, który w opinii Komitetu jest wystarczający na sfinalizowanie programu ugód, waga ryzyka dla kredytów mieszkaniowych w walutach obcych powinna powrócić do obecnie obowiązującego, podwyższonego poziomu 150%.

Mając na uwadze potrzebę wsparcia procesów ugodowych Komitet wydał rekomendację dotyczącą obniżenia wag ryzyka⁴⁴, którą skierował do Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie przygotowania szczegółowych rozwiązań dotyczących instrumentu oraz do Ministra Finansów w zakresie wprowadzenia ich w życie. Rekomendacja Komitetu została przez adresatów zrealizowana - rozporządzenie Ministra Finansów zostało wydane w 2022 r.⁴⁵

⁴² Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach (Dz. U. poz. 1068).

⁴³ Uchwała KSF nr 14/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych.

⁴⁴ Uchwała KSF nr 52/2021 z dnia 28 września 2021 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej.

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach (Dz. U. poz. 687).

5.5. Wymóg połączonego bufora

Zgodnie z art. 55 ust. 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym wymóg połączonego bufora stanowi łączny kapitał podstawowy Tier I, który jest wymagany do pokrycia bufora zabezpieczającego, powiększony o bufor antycykliczny specyficzny dla instytucji (CCB), bufor globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII) oraz bufor innych instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII) lub bufor ryzyka systemowego (SRB)⁴⁶.

Wymóg połączonego bufora nie jest dodatkowym instrumentem makroostrożnościowym, ale parametrem służącym wewnętrznej ocenie dotyczącej spełnienia wymogów kapitałowych przez bank. Instytucje finansowe są zobowiązane do przeprowadzania wewnętrznego procesu oceny w celu sprawdzenia czy spełniają między innymi wymóg połączonego bufora. W razie jego niespełnienia instytucja nie może dokonać wypłat związanych z kapitałem podstawowym Tier I (m.in. wypłaty dywidend).

Poniżej przedstawiono zmiany w zakresie wysokości wymogu połączonego bufora w ujęciu rok do roku.

Tabela 3. Parametry wymogu połączonego bufora w latach 2019 - 2021.

Rok	Bufor zabezpieczający	Bufor antycykliczny	Bufor O-SII ⁴⁷	Bufor ryzyka systemowego	WYMÓG POŁĄCZONEGO BUFORA
2019	2,5%	0%	9 banków: 0,1% - 1%	3%	5,5% - 6,5%
2020	2,5%	0%	10 banków: 0,1% - 1%	-	2,5% - 3,5%
2021	2,5%	0%	10 banków: 0,1% - 1%	-	2,5% - 3,5%

Źródło: Opracowanie NBP.

⁴⁶ Przy czym bufor ryzyka systemowego sumuje się z buforem G-SII albo buforem O-SII jedynie, kiedy został nałożony na ekspozycje krajowe. W innych przypadkach brany jest pod uwagę najwyższy ze wskazanych buforów.

⁴⁷ W tabeli nie odnotowano bufora G-SII, ponieważ dotychczas w polskim systemie finansowym nie zidentyfikowano takiej instytucji.

6. Inne działania makroostrożnościowe

6.1. Opinie ws. wysokości wpłat na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców

Komitet Stabilności Finansowej zgodnie z ustawą *o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej* (ustawa o FWK)⁴⁸, jest zobowiązany do wydawania co kwartał opinii, na podstawie której Rada Funduszu Wsparcia Kredytobiorców ustala kwartalną wysokość wpłat, jaką kredytodawcy mają dokonywać na FWK. Zgodnie z zapisami ustawy o FWK kwartalne wpłaty kredytodawców powinny być dokonywane proporcjonalnie do wartości bilansowej brutto posiadanego portfela kredytów mieszkaniowych, w przypadku których opóźnienie w spłacie kapitału lub odsetek przekracza 90 dni. W terminie 6 tygodni od zakończenia kwartału, za który należna jest wpłata, Przewodniczący KNF przekazuje Przewodniczącemu KSF i Radzie FWK dane dotyczące wielkości portfeli kredytów mieszkaniowych według stanu na koniec kwartału, za który należna jest wpłata. Przewodniczący Komitetu przekazuje Radzie FWK opinię, w terminie do końca drugiego miesiąca następującego po kwartale, za który należna jest wpłata na Fundusz.

W związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego i wejściem w życie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*⁴⁹, Minister Finansów uzyskał m.in. delegację do zmiany terminów wynikających z ustawy o FWK. Zgodnie z § 10 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wykonania niektórych obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych*⁵⁰, termin ten został trwale przesunięty na ostatni dzień piątego miesiąca następującego po kwartale, za który wpłata jest należna. W związku z tym od 2020 r. przekazanie opinii KSF Radzie Funduszu każdorazowo następuje z 3-miesięcznym opóźnieniem.

W 2021 r. Komitet wydał 4 opinie dotyczące wysokości wpłat na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców w terminach: 23 lutego, 24 maja, 25 sierpnia oraz 25 listopada. Opinie w tych sprawach, zgodnie z przyjętym sposobem procedowania, w 2021 r. wydawane były przez KSF-M w trybie obiegowym.

We wszystkich wydanych w 2021 r. opiniach Komitet Stabilności Finansowej ocenił, że Fundusz posiada wystarczające środki na realizację zadań. Dlatego Komitet nie określał wysokości wpłaty na FWK, ponieważ w jego ocenie nie było potrzeby ich wnoszenia.

⁴⁸ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1516 i 1535).

⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095. Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 2120, 2133, 2262, 2269, 2317, 2368 i 2459.

⁵⁰ (Dz. U. z 2021 r. poz. 1816).

6.2. Rekomendacje dotyczące obniżenia obciążeń związanych z finansowaniem funduszu gwarancyjnego banków

18 stycznia 2021 r. Komitet Stabilności Finansowej podjął uchwałę w sprawie rekomendacji dotyczących obniżenia obciążeń związanych z finansowaniem funduszu gwarancyjnego banków⁵¹. KSF-M rekomendował:

- Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu podjęcie działań w celu ustalenia w 2021 r. składek na fundusz gwarancyjny banków na poziomie niższym w stosunku do składek w roku 2020,
- Ministrowi Finansów przedłużenie terminu osiągnięcia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach do 31 grudnia 2034 r.

Podstawą decyzji Komitetu były skutki szoku wywołanego pandemią COVID-19, który przyczynił się do spadku wyników finansowych banków w Polsce, przede wszystkim poprzez konieczność tworzenia zwiększonych odpisów na ryzyko kredytowe.

Głównym ryzykiem dla banków związanym z pandemią COVID-19 było ówczesnie ryzyko dalszego silnego wzrostu strat kredytowych wynikającego z pogorszenia zdolności kredytobiorców do obsługi zadłużenia. Analizy przeprowadzone przez NBP⁵² wskazywały na dalszy spadek zysku sektora bankowego w roku 2021. Zgodnie z analizą obniżona zyskowność sektora bankowego mogła ograniczać zdolność banków do dalszego wzmacniania bazy kapitałowej i pozyskiwania finansowania zewnętrznego w formie długu.

Negatywne konsekwencje obniżenia zyskowności banków mogły być złagodzone przez czasowe ograniczenie obciążeń zewnętrznych banków, do których zaliczają się m.in. składki wpłacane na rzecz BFG, w tym na fundusz gwarancyjny banków⁵³. Ustawa o BFG przewiduje docelową wysokość środków systemu gwarantowania depozytów na poziomie 2,6% kwoty środków gwarantowanych w bankach, która powinna zostać osiągnięta do 30 lipca 2030 r. Minister Finansów może jednak przedłużyć powyższy termin biorąc pod uwagę poziom środków systemu gwarantowania depozytów w bankach, fazę cyklu koniunkturalnego, a także sytuację finansową banków objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów.

Mając na względzie powyższe, Komitet Stabilności Finansowej uznał, iż rekomendowanie Ministrowi Finansów przedłużenia do 31 grudnia 2034 r. terminu na osiągnięcie poziomu docelowego środków systemu gwarantowania depozytów zapewni możliwość okresowego obniżenia obciążeń banków z tytułu składek na fundusz gwarancyjny, co było szczególnie istotne

⁵¹ Uchwała KSF nr 43/2021 w sprawie rekomendacji dotyczących obniżenia obciążeń związanych z finansowaniem funduszu gwarancyjnego banków.

⁵² *Raport o stabilności systemu finansowego. Ocena skutków pandemii COVID-19, grudzień 2020*, <https://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf122020.pdf>.

⁵³ Dz. U. z 2020 r. poz. 842.

w kontekście aktualnych i przewidywanych skutków pandemii COVID-19 dla sytuacji finansowej banków. Realizując rekomendację Komitetu:

- a) w lutym 2021 r. Rada BFG ustaliła⁵⁴ łączną kwotę składek na fundusz gwarancyjny banków na rok 2021 na poziomie 1 mld PLN, podczas gdy w roku 2020 wynosiła ona 1,575 mld PLN.
- b) w listopadzie 2021 r. Minister Finansów zdecydował⁵⁵ o przedłużeniu terminu osiągnięcia docelowego poziomu składek.

6.3. Rekomendacja dotycząca wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej

Rekomendacja dotycząca restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych została wydana przez Komitet w 2017 r. Zainicjowała proces wdrażania rozwiązań prawnych i nadzorczych, których celem było stworzenie warunków dla podejmowania przez banki oraz kredytobiorców decyzji o dobrowolnej restrukturyzacji kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. W katalogu instrumentów wprowadzonych w odpowiedzi na rekomendację Komitetu znalazło się rozporządzenie w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach⁵⁶, w którym ekspozycji zabezpieczonej hipoteką na nieruchomości mieszkalnej, gdzie wysokość raty kapitałowej lub odsetkowej uzależniona jest od zmian kursu waluty lub walut innych niż waluty przychodów osiąganych przez dłużnika, przypisano wagę ryzyka w wysokości 150%.

Wyższa waga ryzyka dla tych ekspozycji miała stanowić bodziec dla zmniejszania wartości portfeli mieszkaniowych kredytów walutowych. W ciągu kolejnych lat banki nie wykazywały zwiększonej skłonności do restrukturyzacji tego typu kredytów. Jednocześnie kredytobiorcy coraz częściej podważali w postępowaniach sądowych zapisy umów kredytów walutowych. Kulminacyjnym wydarzeniem, które znacząco zwiększyło ilość pozwów tego typu, był wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-260/18 z 2019 r. Następstwem istotnego wzrostu postępowań sądowych dotyczących ważności umów walutowych kredytów hipotecznych było stopniowe kształtowanie się linii orzeczniczej, która w ocenie Komitetu była jednym z czynników wpływających na ryzyko systemowe wynikające z portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych.

W 2021 r. Komitet regularnie zapoznawał się z danymi i analizami dotyczącymi tego ryzyka. Analizował również przedstawioną przez UKNF propozycję pozasądowych rozwiązań

⁵⁴ Uchwała BFG nr 9/2021 z dnia 17 lutego 2021 w sprawie określenia łącznej kwoty składek na fundusz gwarancyjny banków na 2021 r., terminu ich wniesienia oraz udziału składek wnoszonych w formie zobowiązania do zapłaty.

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie przedłużenia terminu osiągnięcia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach.

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach.

dotyczących portfela kredytów walutowych, zgodnie z którą banki oferujące kredytobiorcom ugody skutkujące przewalutowaniem kredytów na złote mogły skorzystać ze wsparcia Centrum Mediacji Sądu Polubownego przy KNF.

We wrześniu 2021 r. Komitet, mając na uwadze potrzebę wsparcia zainicjowanych procesów ugodowych, wydał rekomendację dotyczącą wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej⁵⁷. W rekomendacji wskazano na zasadność uzależnienia wysokości wag ryzyka walutowych kredytów mieszkaniowych od wysokości związanych z tymi ekspozycjami rezerw celowych i odpisów utworzonych w związku z zamiarem zawierania ugód z kredytobiorcami, skutkujących uniezależnieniem wysokości raty kapitałowej i odsetkowej od zmian kursu walutowego. Celem rekomendowanych zmian było wsparcie i zachęcenie banków do przystępowania do procesów ugodowych. Jednocześnie Komitet rekomendował, aby zmiana ta miała charakter czasowy. Waga ryzyka w wysokości 150% ma być przywrócona po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów ustanawiającego system obniżonych wag.

Rekomendacja Komitetu została skierowana do Ministra Finansów oraz Komisji Nadzoru Finansowego. Instytucje podjęły stosowne działania w celu przyjęcia odpowiednich przepisów. Rozporządzenie MF w tym zakresie weszło w życie 29 marca 2022 r.⁵⁸

6.4. Monitorowanie postępów realizacji rekomendacji dotyczących wsparcia stabilnego funkcjonowania sektorów banków spółdzielczych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

W marcu 2021 r. KSF zakończył prace powołanej Grupy GRASS⁵⁹ wydaniem rekomendacji skierowanych do instytucji skupionych w KSF w sprawie podjęcia działań wspierających stabilne funkcjonowanie banków spółdzielczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz stanowiska skierowanego do sektora banków spółdzielczych w sprawie funkcjonowania sektora bankowości spółdzielczej.

W dalszej części roku KSF monitorował cyklicznie postępy prac realizowanych przez poszczególnych adresatów rekomendacji. Na każdym posiedzeniu Komitet był informowany przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów oraz UKNF o zaawansowaniu prac o charakterze legislacyjnym zmierzających do stworzenia aktów prawnych uwzględniających rekomendacje KSF

⁵⁷ Uchwała KSF nr 52/2021 z dnia 28 września 2021 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej.

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach (Dz. U. 2022 poz. 687).

⁵⁹ Więcej o pracach GRASS w podrozdziale 1.4.2. Grupa robocza ds. analiz sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

- zarówno te dotyczące zmian strukturalno-organizacyjnych w systemie banków spółdzielczych oraz SKOK, jak i w zakresie zwolnień podatkowych dotyczących systemu SKOK.

Na posiedzeniu grudniowym KSF, w odpowiedzi na stanowisko skierowane do sektora, przedstawione zostały wyniki sprawozdań przekazanych przez banki zrzeszające (BZ) oraz systemy ochrony instytucjonalnej (IPS) z działań podjętych w celu poprawy efektywności funkcjonowania bankowości spółdzielczej.

Komitet zapoznał się z wnioskami z przedstawionych przez BZ i IPS raportów. Główne wnioski wskazywały, że w 2021 r. w sektorze nastąpiła intensyfikacja procesów łączeniowych. Banki zrzeszające podjęły intensywne działania zmierzające do centralizacji niektórych rozwiązań z zakresu IT i *back-office* oraz standaryzacji procesów biznesowych i regulaminów wewnętrznych, m.in. w zakresie zarządzania ryzykiem. Zwiększenie ich wykorzystania przez banki spółdzielcze wymaga nadal intensywnych działań informacyjnych i edukacyjnych, gdyż ciągle jeszcze nie wszystkie banki spółdzielcze są zainteresowane udziałem we wspólnych projektach. Wskazano również, że systemy ochrony instytucjonalnej są zainteresowane rozszerzeniem możliwości wsparcia uczestników w formie innej niż finansowa, z wykorzystaniem środków z funduszy pomocowych. Jednak obecnie wdrożenie tego typu pomocy przez IPS uniemożliwia warunek nałożony na wysokość skumulowanych składek uczestników.

Ze strony banków spółdzielczych wskazano na potrzebę nowelizacji Rekomendacji S, polegającej na ich wyłączeniu z grona podmiotów, którym rekomenduje się posiadanie w ofercie kredytów mieszkaniowych na stałą lub okresowo stałą stopę procentową.

6.5. Monitorowanie postępu prac NBP nad realizacją rekomendacji KSF ws. zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości

W 2018 r. Komitet skierował do Narodowego Banku Polskiego rekomendację⁶⁰ dotyczącą zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych. Zakres danych, jakie miały być pozyskiwane przez NBP, powiązany został z wymogami określonymi w Zaleceniu ERRS *w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (ERRS/2016/14)*⁶¹.

⁶⁰ Uchwała KSF nr 23/2018 z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie rekomendacji dla Narodowego Banku Polskiego dotyczącej zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości.

⁶¹ Zalecenie zostało znowelizowane w marcu 2019 r. - 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).

Po znowelizowaniu Zalecenia ERRS, które m.in. wydłużyło terminy sprawozdawcze dotyczące jego realizacji, Komitet podjął uchwałę ws. wydłużenia terminów określonych w rekomendacji skierowanej do NBP⁶².

W konsekwencji wydłużenia terminów sprawozdawczych w zaleceniu ze względu na skomplikowanie zadania, zmieniły się również oczekiwania Komitetu w tym zakresie. Zgodnie ze znowelizowaną w grudniu 2019 r. uchwałą NBP był zobowiązany do zapewnienia odpowiednich danych w terminie:

- do 31 grudnia 2020 r. - w przypadku informacji dotyczących rynku nieruchomości mieszkaniowych (RRE) oraz
- do 31 grudnia 2021 r. - w przypadku informacji dotyczących rynku nieruchomości komercyjnych (CRE).

Pierwszy etap realizacji zalecenia ERRS i rekomendacji KSF w zakresie pozyskiwania danych dotyczących rynku RRE minął w grudniu 2020 r. Na podstawie przekazanego w terminie sprawozdania dotyczącego monitorowania rynku nieruchomości mieszkaniowych w opublikowanym w czerwcu 2021 r. raporcie ERRS⁶³ podsumowującym postępy prac w całej UE Polska uzyskała najwyższą z możliwych ocenę w zakresie realizacji tej części zalecenia (*fully compliant*), co świadczy o kompletności pozyskiwanych przez NBP danych służących monitorowaniu ryzyka na rynku RRE.

W drugim etapie - w 2021 r. - Komitet uzyskał z NBP informacje, z których wynika, że obecnie wszystkie dane dotyczące rynku RRE i CRE, określone w zaleceniu ERRS, są dostępne i odpowiednio gromadzone. Pochodzą z następujących źródeł:

- Programu Badań Statystyki Publicznej,
- sprawozdawczości FINREP,
- badań pozasprawozdawczych przeprowadzanych z udziałem UKNF.

Uzyskiwane zasoby informacji służą obecnie monitorowaniu ryzyka systemowego związanego z rynkiem RRE i CRE oraz przygotowaniu materiałów na potrzeby KSF-M. Komitet w związku powyższym uznał, że rekomendacja skierowana do NBP dotycząca zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości została zrealizowana w całości w określonym w uchwale terminie.

⁶² Uchwała KSF nr 33/2019 z dnia 13 grudnia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie rekomendacji dla Narodowego Banku Polskiego dotyczącej zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości.

⁶³ Summary Compliance Report on the Recommendation of the European Systemic Risk Board of 31 October 2016 on closing real estate data gaps as amended by Recommendation ESRB/2019/3 (ESRB/2016/14), ERRS, czerwiec 2021, https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2021/esrb.report.20210701_summary_compliance_report_aeab61bc61-a-eab61bc61.en.pdf?58540806b3b7b3e70f518594f6df0d59

6.6. Przegląd podmiotów systemowo istotnych

Co roku, w oparciu o metodykę identyfikacji przyjętą w 2019 r.⁶⁴, Komitet aktualizuje listę Podmiotów Systemowo Istotnych (PSI)⁶⁵.

Po przeglądzie adekwatności wskaźnika bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym dokonany przez KNF⁶⁶ obecnie do listy Podmiotów Systemowo Istotnych należą:

1. banki zidentyfikowane w 2021 r. jako O-SII:
 - Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski,
 - Bank Polska Kasa Opieki,
 - Santander Bank Polska,
 - ING Bank Śląski,
 - mBank,
 - Bank Handlowy w Warszawie,
 - BNP Paribas Bank Polska,
 - Bank Millennium,
 - Bank Polskiej Spółdzielczości,
 - SGB-Bank;

oraz podmioty, których lista w 2021 r. została uzupełniona względem oceny w roku poprzednim o podmiot PZU Życie:

2. systemowo ważne systemy płatności, rozrachunku papierów wartościowych i rozliczeń papierów wartościowych⁶⁷,
3. PZU,
4. PZU Życie,
5. GPW Benchmark,
6. SKOK im. F. Stefczyka,
7. Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa.

6.7. Udział w pracach dotyczących planowanego zakończenia kwotowania stawki LIBOR

Brytyjski organ nadzoru finansowego (*Financial Conduct Authority, FCA*) w marcu 2021 r. ogłosił, że część wskaźników referencyjnych z rodziny LIBOR przestanie być opracowywana i publikowana po 31 grudnia 2021 r. Komitet uznał, że z punktu widzenia polskiego systemu

⁶⁴ Pierwsza wersja metodyki identyfikacji PSI została przyjęta przez KSF-M 15 września 2017 r.

⁶⁵ Obowiązek identyfikacji instytucji finansowych istotnych dla systemu finansowego (zwanymi podmiotami systemowo istotnymi, PSI) wynika ze znowelizowanego art. 5 pkt. 2. ustawy o nadzorze makroostrożnościowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 680).

⁶⁶ Wyniki przeglądu banków O-SII opublikowano 8 listopada 2021 r.

⁶⁷ Za PSI uznaje się systemy świadczenia usług, a niekoniecznie ich właścicieli.

finansowego kluczowe jest uregulowanie kwestii dalszego funkcjonowania umów zawierających odwołanie do wskaźników referencyjnych z rodziny LIBOR CHF.

W rozporządzeniu BMR⁶⁸ Komisja Europejska uzyskała uprawnienia do wyznaczenia zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego. W 2021 r. Komitet zapoznawał się ze stanem prac prowadzonych przez Komisję Europejską nad rozporządzeniem wykonawczym określającym zamienniki dla wskaźników referencyjnych z rodziny LIBOR CHF. Członkowie Komitetu uznali, że brak wyznaczenia przez Komisję Europejską zamienników dla wskaźników referencyjnych typu LIBORCHF stworzyłoby ryzyko wystąpienia w Polsce istotnych zaburzeń funkcjonowania systemu finansowego. W ramach toczących się na poziomie UE prac także inne kraje EU (np. Austria, Niemcy i Słowenia) zgłaszały potrzebę uregulowania tego zagadnienia.

W kwietniu 2021 r. Komitet wystosował pismo do KE, w którym wskazał na konieczność wyznaczenia przez Komisję zamiennika dla wskaźnika referencyjnego LIBOR CHF ze względu na kwestię prawnego zabezpieczenia trwałości kontraktów w Polsce. W toku prowadzonych przez KE konsultacji poszczególne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego prezentowały swoje stanowisko w tej sprawie i także wskazywały na potrzebę wyznaczenia zamiennika dla LIBOR CHF. W rezultacie 22 października 2021 r. w Dzienniku Urzędowym UE opublikowane zostało rozporządzenie wykonawcze Komisji Europejskiej wyznaczające ustawowe zamienniki dla wskaźników referencyjnych z rodziny LIBOR CHF. Jako zamienniki wskazano wybrane wskaźniki referencyjne z rodziny SARON Compound Rate wraz z odpowiednią korektą wynikającą z historycznych różnic między tymi wskaźnikami a LIBOR CHF.

6.8. Udział w procesie wyznaczenia organu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w Polsce oraz dla kontrahentów centralnych

W 2021 r. Komitet Stabilności Finansowej w związku z wnioskiem Ministra Finansów zajmował się sprawą wyznaczenia właściwego organu odpowiedzialnego za sprawy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w Polsce oraz wyznaczenia właściwego krajowego organu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla kontrahentów centralnych (CCP).

Obowiązek wyznaczenia krajowego organu *resolution* dla polskiego CCP wynika z opublikowanego 22 stycznia 2021 r. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/23 z dnia 16 grudnia

⁶⁸ 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., s. 1).

2020 r. (rozporządzenie CCP-RR)⁶⁹, które nakłada na państwa członkowskie utworzenie co najmniej jednego organu *resolution* dla CCP (art. 3 rozporządzenia CCP-RR).

W przypadku organu *resolution* zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji obowiązek wyznaczenia takiego organu stanowi kluczowe zagadnienie objęte przeglądem Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. *w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej* (Wypłacalność II). Należy oczekiwać, że w wyniku przeglądu zagadnienia *resolution* zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji będą objęte procesem harmonizacji z uwagi na zwiększającą się działalność transgraniczną europejskich zakładów ubezpieczeń.

Komitet Stabilności Finansowej uznał, że wyznaczenie i utworzenie organów *resolution* zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji oraz dla kontrahentów centralnych (CCP) ma istotne znaczenie z punktu widzenia stabilności systemu finansowego. W wyniku przeprowadzonych analiz i dyskusji Komitet zgodził się, że właściwym organem dla procesu *resolution* zarówno dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji, jak i CCP jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Zaznaczono jednak, że pełnienie tej funkcji i podjęcie działań strukturalnych wewnątrz BFG musi być zainicjowane przyjęciem ustaleń o charakterze formalno-prawnym.

6.9. Ocena przepisów ustawy o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym

W związku z uchwaleniem przez Sejm RP ustawy o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym⁷⁰ pod koniec 2021 r. KSF-M został poproszony o weryfikację regulacji ostrożnościowych w celu dostosowania ich do rozwiązań ustawy o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym, w szczególności w Rekomendacji S⁷¹.

Ustawa o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym określiła warunki i zasady na jakich będzie udzielany kredyt mieszkaniowy, zabezpieczony hipotecznie i objęty gwarancją Banku Gospodarstwa Krajowego odmiennie, niż dotychczas stosowany przez banki, tj. z pominięciem wymogu posiadania przez kredytobiorcę 20% udziału własnego, czyli warunku wynikającego z Rekomendacji S. KSF-M w ramach swoich kompetencji ustawowych uznał za konieczne monitorowanie wpływu instrumentów przewidzianych w ustawie o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym na sytuację na rynku nieruchomości i w sektorze finansowym. Mając na uwadze potrzebę ograniczania ryzyka systemowego Komitet uznał, że będzie oceniał i w razie potrzeby podejmował decyzje, co do możliwości i zakresu działań o charakterze makroostrożnościowym.

⁶⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/23 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ram na potrzeby prowadzenia działalności naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1095/2010, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014.

⁷⁰ Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym (Dz.U. 2021 poz. 2133).

⁷¹ Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie - dokument Komisji Nadzoru Finansowego z grudnia 2019 r.

7. Współpraca międzynarodowa

Komitet Stabilności Finansowej w ramach swoich ustawowych zadań, prowadzi ścisłą współpracę z organami i instytucjami UE, a także z organami makroostrożnościowymi innych państw członkowskich UE. Współpraca ta obejmuje w szczególności działania mające na celu realizację zaleceń Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz innych obowiązków wynikających z aktów prawa unijnego.

7.1. Zmiana zasad współpracy z ERRS

Komitet Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej realizując obowiązek ustawy zawarty w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym regularnie co kwartał informował ERRS o wysokości obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego. Obowiązek ten realizowany był od grudnia 2015 r. i dotyczył przekazania informacji o:

- 1) wysokości obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego;
- 2) wartości odniesienia dotyczącej wskaźnika bufora antycyklicznego;
- 3) wskaźnika kredytów do PKB;
- 4) dniu, od którego instytucje stosują podwyższony wskaźnik – w przypadku podwyższenia wskaźnika bufora antycyklicznego;
- 5) przewidywanym okresie obowiązywania obniżonego wskaźnika – w przypadku obniżenia wskaźnika bufora antycyklicznego.

Komitet przysyłał ponadto – zgodnie z przepisami krajowymi oraz regulacjami UE - powiadomienia dotyczące innych instrumentów polityki makroostrożnościowej na ustalonych formularzach za pośrednictwem poczty tradycyjnej lub elektronicznej.

W konsekwencji zmian w przepisach CRDV nastąpiły zmiany w procedurach informacyjnych dotyczących współpracy z ERRS. Od marca 2021 r. wprowadzono uproszczoną procedurę powiadamiania ERRS o obowiązującym wskaźniku antycyklicznego bufora kapitałowego i towarzyszących informacji za pośrednictwem systemu *Epsilon*. Było to następstwem dostosowania systemu powiadomień do przepisów CRDV, w których wymaga się od organów kwartalnej oceny wskaźnika bufora antycyklicznego, ale powiadamiania należy dokonywać tylko w przypadku zmiany wskaźnika bufora antycyklicznego, czyli jego podwyższenia lub obniżenia⁷². Pozostałe powiadomienia przyjmowane są na nowych formularzach przesyłanych tylko w postaci elektronicznej i jedynie do ERRS, która jest obecnie *hubem* informacyjnym w zakresie polityki makroostrożnościowej UE.

⁷² W CRD IV obowiązywał stały wymóg raportowania kwartalnego, natomiast CRD V wprowadza uproszczenie przekazywania danych.

7.2. Zalecenie ERRS/2015/1 w sprawie ustalania i uznawania wskaźników bufora antycyklicznego wobec 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 ujednoczenie 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 trzecich⁷³.

Począwszy od 2016 r. Komitet analizując kwestię państw trzecich nie zidentyfikował krajów spełniających kryteria kwalifikowania jako istotne kraje trzecie dla polskiego systemu bankowego na potrzeby stosowania bufora antycyklicznego.

Poniższa tabela prezentuje kraje, na które polskie banki miały największe ekspozycje, zidentyfikowane przy zastosowaniu przyjętej metodyki według danych na koniec IV kw. 2020 r.

Tabela 4. Największe ekspozycje polskich banków

Kraj	Średni udział w ekspozycjach w ciągu 8 kwartałów	Czy ekspozycja przekracza 1% w każdym z dwóch ostatnich kwartałów ⁷⁴	Kwalifikacja ekspozycji
Luksemburg	0,9%	nie	nieistotna
Wielka Brytania	0,9%	nie	nieistotna
Francja	0,6%	nie	nieistotna
Niemcy	0,4%	nie	nieistotna
Czechy	0,4%	nie	nieistotna

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

⁷³ Zgodnie z decyzją Komitetu analiza dotycząca krajów trzecich, które są bezpośrednio monitorowane przez ERRS (Brazylia, Chiny, Hong Kong, Meksyk, Rosja, Singapur, Szwajcaria, Turcja, Wielka Brytania i USA) nie jest prowadzona na poziomie krajowym.

⁷⁴ Ekspozycja uznawana jest za istotną, jeśli średni udział danego kraju w ekspozycji polskiego sektora bankowego liczony na przestrzeni 8 kwartałów przekracza 1% oraz jednocześnie udział danego kraju w ekspozycji polskiego sektora bankowego w każdym z dwóch ostatnich kwartałów przekracza 1%.

Analiza przeprowadzona przez NBP w 2021 r. wykazała, iż nadal nie zidentyfikowano istotnych państw trzecich dla polskiego systemu bankowego. W związku z powyższym na podstawie dostępnych danych Komitet zdecydował, że nie ma podstaw uznawania jakiegokolwiek kraju trzeciego za istotny z punktu widzenia potrzeby uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego. Jednocześnie wyraził zgodę na przekazanie odpowiednich informacji do ERRS.

7.3. Zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności stosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej

7.3.1. Realizacja obowiązków sprawozdawczych

15 grudnia 2015 roku Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) wydała zalecenie w sprawie oceny skutków transgranicznych i dobrowolnego stosowania zasady wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2015/2). Zgodnie z zaleceniami częściowymi odpowiednie organy są zobowiązane do:

A - dokonania oceny skutków transgranicznych przed przyjęciem określonego środka polityki makroostrożnościowej,

B - powiadamiania ERRS o przyjętych środkach polityki makroostrożnościowej niezwłocznie po ich przyjęciu,

C - odwzajemniania instrumentów makroostrożnościowych przyjętych w innych państwach członkowskich zgodnie z Zaleceniem ERRS/2015/2,

D - przekazywania informacji na temat odwzajemnienia instrumentu makroostrożnościowego.

W Polsce zastosowano dotychczas dwa instrumenty, które wymagały oceny skutków transgranicznych zgodnie z zaleceniem częściowym A – bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII) oraz bufor ryzyka systemowego. Komitet – przekazując notyfikacje dostarczone przez UKNF oraz MF – przekazywał ERRS informacje o wprowadzonych instrumentach oraz o ocenie ich skutków transgranicznych. Ponadto w Polsce obowiązuje bufor antycykliczny, jednak z uwagi na jego wysokość (0%) nie powoduje on skutków transgranicznych, ani nie wymaga zastosowania zasady wzajemności.

Zgodnie z zaleceniem częściowym B Komitet, działając na wniosek odpowiednich organów aktywujących, przekazuje ERRS notyfikacje dotyczące wprowadzonych instrumentów makroostrożnościowych.

Natomiast zgodnie z zaleceniem cząstkowym C w razie pojawienia się nowego zalecenia ERRS dotyczącego odwzajemnienia instrumentu makroostrożnościowego (*reciprocity*) wprowadzonego w innym państwie UE, Komitet podejmuje decyzję o potrzebie odwzajemnienia takiego instrumentu, a następnie cyklicznie analizuje wskaźniki, które stanowiły jej podstawę. Wszelkie informacje na temat podjętych w tym zakresie działań są przekazywane ERRS.

W czerwcu 2017 r. Komitet przekazał ERRS pierwsze sprawozdanie dotyczące działań podjętych w odpowiedzi na Zalecenie ERRS/2015/2. Termin przekazania kolejnego sprawozdania z realizacji Zalecenia ERRS/2015/2 upływał 30 czerwca 2021 r. Komitet we wskazanym terminie przekazał w odpowiednim formularzu sprawozdawczym informacje na temat realizacji zalecenia. Podsumowanie realizacji zalecenia nie jest jeszcze dostępne.

Raport z realizacji zalecenia 2015/2 na podstawie sprawozdania z 2017 r.

W grudniu 2021 r. ERRS opublikowała raport⁷⁵ dotyczący realizacji zalecenia ERRS/2015/2, opracowany na podstawie sprawozdań przekazanych w 2017 r.

Działalność polskiego nadzoru makroostrożnościowego została oceniona na poziomie bardzo dobrym (*fully compliant*). Polska uzyskała najwyższą możliwą ocenę, jeśli chodzi o realizację każdego z ocenianych zaleceń cząstkowych.

Wysoka ocena potwierdza właściwe, terminowe i zgodne z przepisami prawa wykonywanie przez Komitet działań zmierzających do realizacji zalecenia.

7.3.2. Monitorowanie ekspozycji w związku z mechanizmem uznawania instrumentów makroostrożnościowych

Ze względu na transgraniczne skutki instrumentów makroostrożnościowych stosowanych w danym kraju, zgodnie z zaleceniem ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej⁷⁶, państwa członkowskie mają obowiązek oceny potencjalnych skutków transgranicznych wprowadzanych przez siebie instrumentów, a także mogą się zwracać do ERRS z wnioskami o wydanie zalecenia rekomendującego pozostałym państwom członkowskim odwzajemnienie wprowadzonego instrumentu poprzez zastosowanie takich samych lub zbliżonych środków. Zasady te mają

⁷⁵ Summary Compliance Report, Recommendation of the European Systemic Risk Board of 15 December 2015 on the assessment of cross-border effects of and voluntary reciprocity for macroprudential policy measures (ESRB/2015/2), Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, grudzień 2021 r., https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2021/esrb.SummaryComplianceReport2112_Recommendation2015-97546bd46f.en.pdf?52e08ff5924397c526b4eb1c54193311.

⁷⁶ 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.

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 i brak wpływu na skuteczność instrumentu w kraju go wprowadzającym.

W 2021 r. pojawiły się trzy nowe zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego rekomendujące odwzajemnienie wprowadzonego w danym kraju instrumentu makroostrożnościowego (*reciprocity*)⁷⁷. Dotychczas KSF-M nie podjął decyzji o odwzajemnieniu któregośkolwiek z wprowadzonych w innych państwach środków makroostrożnościowych ze względu na brak istotnych ekspozycji polskich banków w poszczególnych państwach. Jednocześnie Komitet regularnie monitoruje ekspozycje polskich banków w związku ze stosowaniem mechanizmu odwzajemniania i przekazuje stosowne informacje do Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Realizacja poszczególnych zaleceń ERRS oraz wyniki monitorowania w ramach mechanizmu *reciprocity* w 2021 r. zostały zaprezentowane poniżej.

Wnioski ws. odwzajemnienia instrumentów makroostrożnościowych

Francja

Komitet w 2021 r. dwukrotnie oceniał ekspozycje związane z francuskim sektorem przedsiębiorstw niefinansowych. Po raz pierwszy w marcu, w związku z monitorowaniem na potrzeby realizacji zalecenia ERRS z 2018 r.⁷⁸ W lipcu 2021 r. ERRS wydała kolejne zalecenie⁷⁹ w sprawie uznania przez państwa UE obowiązującego we Francji instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego na podstawie art. 458 CRR. Zastosowany we Francji instrument zakłada obniżenie limitu dużych ekspozycji⁸⁰ wobec wysoce zadłużonych przedsiębiorstw niefinansowych mających siedzibę we Francji do wysokości 5% kapitału podstawowego Tier 1. Środek stosowany jest w odniesieniu do globalnych (G-SII) i innych (O-SII) instytucji o znaczeniu systemowym na najwyższym szczeblu konsolidacji w ramach bankowej konsolidacji ostrożnościowej. Oba zastosowane we Francji instrumenty dotyczyły ograniczania tego samego ryzyka i były tożsame, jeśli chodzi o zastosowane rozwiązania prawne. Wniosek organu francuskiego dotyczący *reciprocity* oraz wynikająca z niego nowelizacja zalecenia wynikała z potrzeby dostosowania instrumentu do nowych przepisów CRR.

⁷⁷ Zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego takie, jak: ERRS/2021/2, ERRS/2021/3, ERRS/2021/6.

⁷⁸ W grudniu 2018 r. ERRS wydała zalecenie w sprawie uznania przez państwa UE obowiązującego we Francji instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego na podstawie art. 458 CRR (ERRS/2018/8). Wprowadzony we Francji instrument obowiązywał, zgodnie z postanowieniami art. 458 CRR, przez 2 lata od 1 lipca 2018 r. 30 czerwca 2020 r. francuski organ makroostrożnościowy przedłużył stosowanie tego instrumentu. Jednocześnie ERRS, na podstawie przyjętego tzw. *pragmatic approach*, automatycznie utrzymała zalecenie stosowania zasady *reciprocity* w odniesieniu do francuskiego instrumentu.

⁷⁹ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 26 lipca 2021 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2021/6).

⁸⁰ Art. 395 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 575/2013.

Komitet w grudniu 2021 r. ocenił skalę ekspozycji polskich instytucji we Francji i ponownie 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.

Luksemburg

24 marca 2021 r. ERRS wydała zalecenie⁸¹ w sprawie uznania przez pozostałe państwa UE wprowadzonego w Luksemburgu instrumentu polegającego na wprowadzeniu prawnie wiążących limitów LTV dla nowo udzielanych kredytów hipotecznych na nieruchomości mieszkaniowe zlokalizowane w Luksemburgu.

Limity te zostały zróżnicowane ze względu na kategorie kredytobiorców:

- limit LTV 100% został określony dla kupujących nieruchomości po raz pierwszy na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych;
- limit LTV 90%⁸² dla kupujących nieruchomości po raz kolejny, ale z przeznaczeniem na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych oraz
- limit 80% dla pozostałych kredytobiorców, w tym dla osób nabywających nieruchomości w celu jej wynajęcia (*buy-to-let*).

W zaleceniu ERRS określono łączny próg istotności mający na celu zakreślenie limitów dla zastosowania zasady *de minimis* przez odpowiednie organy odwzajemniające.

Z analiz przeprowadzonych przez Narodowy Bank Polski oraz Urząd Komisji Nadzoru Finansowego wynikało, że żaden z polskich banków nie zaraportował ekspozycji na rynek nieruchomości w Luksemburgu. Tym samym uznano, iż istnieją przesłanki pozwalające na nieodwzajemnianie luksemburskiego instrumentu makroostrożnościowego. W październiku 2021 r. NBP, w imieniu Komitetu, przekazał ERRS stosowną informację.

Norwegia

30 kwietnia 2021 r. ERRS wydała zalecenie⁸³ w sprawie uznania *reciprocity* przez pozostałe państwa UE wprowadzonych w Norwegii następujących instrumentów:

⁸¹ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 24 marca 2021 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2021/2), zalecenie oczekuje na publikację w Dzienniku Urzędowym UE (stan na 10.06.2021 r.).

⁸² Przy czym limit ten jest stosowany proporcjonalnie do struktury portfela kredytowego. Do 15% tego portfela mogą stanowić kredyty z limitem LTV powyżej 90%, ale nieprzekraczającym poziomu 100%.

⁸³ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 30 kwietnia 2021 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2021/3).

- bufor ryzyka systemowego w wysokości 4,5 % mający zastosowanie do wszystkich ekspozycji zlokalizowanych w Norwegii⁸⁴,
- 20% średnia waga ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach mieszkaniowych, mająca zastosowanie do instytucji stosujących metodę wewnętrznych ratingów,
- 35% średnia waga ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych, mająca zastosowanie do instytucji stosujących metodę wewnętrznych ratingów.

W zaleceniu ERRS określono progi istotności na poziomie instytucji, które umożliwiają nieodwzajemnianie norweskich instrumentów makroostrożnościowych, jeżeli nie zostały przekroczone określone wartości.

Analizy przeprowadzone przez Narodowy Bank Polski w czerwcu 2021 r. pokazały, że żadna polska instytucja kredytowa nie posiada w Norwegii ekspozycji przekraczających wskazane w zaleceniu progi. Uznano zatem, że nie ma przesłanek do odwzajemniania norweskich instrumentów makroostrożnościowych. NBP zobowiązał się natomiast do monitorowania polskich ekspozycji w Norwegii i przekazywania informacji na ten temat do KSF-M w okresach rocznych.

Wyniki monitorowania ekspozycji w związku z mechanizmem *reciprocity*

Francja

W grudniu 2018 r. ERRS wydała zalecenie w sprawie uznania przez państwa UE obowiązującego we Francji instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego na podstawie art. 458 CRR. (obniżenie do 5% limitu dużych ekspozycji wobec wysoce zadłużonych przedsiębiorstw niefinansowych mających siedzibę we Francji, w odniesieniu do globalnych instytucji o znaczeniu systemowym i innych instytucji o znaczeniu systemowym).

Z uwagi na niewielką wartość ekspozycji polskich instytucji wobec francuskiego sektora przedsiębiorstw niefinansowych KSF-M w marcu 2019 r. podjął decyzję o nieuznawaniu francuskiego środka i jednocześnie zobowiązał NBP do monitorowania w cyklu rocznym ekspozycji polskich banków na określone ekspozycje na wypadek, gdyby ta sytuacja miała się zmienić.

Analizy przeprowadzone w lutym 2021 r. wskazały, że nadal żaden z polskich banków uznanych za systemowo istotny nie posiada łącznych oraz pojedynczych ekspozycji polskich wobec francuskiego sektora przedsiębiorstw niefinansowych przekraczających wartości

⁸⁴ Przy czym dla instytucji niestosujących metody wewnętrznych ratingów do oceny ryzyka kredytowego wysokość bufora została określona na poziomie 3% do 31 grudnia 2022 r. Po tym terminie także w odniesieniu do tych instytucji będzie miał zastosowanie bufor ryzyka systemowego na poziomie 4,5%.

progowe wskazane w Zaleceniu. Tym samym Komitet przyjął, że nadal nie ma potrzeby uznawania w Polsce instrumentu wprowadzonego we Francji.

Szwecja

W styczniu 2019 r. ERRS zaleciła⁸⁵ innym państwom członkowskim odwzajemnianie wprowadzonego w Szwecji na podstawie art. 458 CRR instrumentu makroostrożnościowego (wprowadzenie minimalnej ważonej ekspozycją średniej wagi ryzyka w wysokości 25% w stosunku do portfeli detalicznych ekspozycji wobec dłużników będących rezydentami w Szwecji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, która ma zastosowanie do banków stosujących metodę wewnętrznych ratingów do obliczania regulacyjnych wymogów kapitałowych).

Z uwagi na niewielką wartość ekspozycji polskich instytucji w Szwecji, KSF-M w czerwcu 2019 r. podjął decyzję o nieodwzajemnianiu szwedzkiego instrumentu i jednocześnie zobowiązał NBP do monitorowania w cyklu rocznym ekspozycji polskich banków w tym kraju na wypadek, gdyby ta sytuacja miała się zmienić.

Analizy przeprowadzone w czerwcu 2021 r. wskazały, że łączne ekspozycje polskiego sektora bankowego w Szwecji nie przekraczają określonych w zaleceniu progów istotności. Tym samym Komitet r. uznał, że nadal nie ma przesłanek do uznawania w Polsce instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego w Szwecji.

Belgia

W lipcu 2018 r. ERRS wydała zalecenie⁸⁶ w sprawie odwzajemnienia przez pozostałe państwa UE, wprowadzonych w Belgii na podstawie art. 458 CRR, wyższych wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotecznie na nieruchomościach mieszkaniowych zlokalizowanych w tym państwie.⁸⁷

W 2018 r., Komitet Stabilności Finansowej podjął decyzję o nieodwzajemnianiu instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego w Belgii ze względu na brak istotnych ekspozycji polskich banków w tym państwie. Jednocześnie KSF-M nałożył na NBP obowiązek monitorowania ekspozycji polskich banków na belgijski sektor finansowy.

Analizy przeprowadzone w czerwcu 2021 r. wykazały, iż nadal żaden polski bank nie posiada ekspozycji w Belgii przekraczającej zalecony próg istotności. Tym samym Komitet uznał, że zachodzą przesłanki pozwalające na nieodwzajemnianie belgijskiego instrumentu makroostrożnościowego.

⁸⁵ 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).

⁸⁶ 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).

⁸⁷ 22 stycznia 2021 r. belgijski bank centralny poinformował ERRS o planowanym kolejnym przedłużeniu stosowania instrumentu na podstawie art. 458 CRR. ERRS pozytywnie zaopiniowała wniosek Belgii. Zgodnie z podejściem *pragmatic approach*. W przyjętym przez Radę Generalną ERRS zaleceniu dotyczącym *reciprocity* (ERRS/2021/2) utrzymano zalecenie dotyczące odwzajemnienia instrumentu belgijskiego.

7.4. Zalecenie ERRS/2016/14 w sprawie uzupełniania luk danych w sektorze nieruchomości

W 2016 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego wydała Zalecenie w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (ERRS/2016/14), które rekomenduje krajowym organom nadzoru makroostrożnościowego monitorowanie ryzyka dla sektora nieruchomości mieszkaniowych i sektora nieruchomości komercyjnych.

Zalecenie ERRS adresowane do krajowych organów makroostrożnościowych odnosi się do:

- A - Monitorowania źródeł ryzyka wynikających z sektora nieruchomości mieszkalnych,
- B - Istotnych informacji dotyczących sektora nieruchomości mieszkalnych,
- C - Monitorowania źródeł ryzyka wynikających z sektora nieruchomości komercyjnych,
- D - Istotnych informacji dotyczących sektora nieruchomości komercyjnych.

Komitet w czerwcu 2018 r. skierował do NBP rekomendację⁸⁸ dotyczącą zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych. Szczegóły dotyczące realizacji rekomendacji KSF zostały opisane w rozdziale 6.5.

Sprawozdanie z realizacji Zalecania ERRS/2016/14

Po znowelizowaniu Zalecenia ERRS/2016/14⁸⁹, które m.in. wydłużyło terminy sprawozdawcze jego realizacji, Komitet podjął uchwałę ws. wydłużenia terminów raportowania określonych w rekomendacji skierowanej do NBP⁹⁰. Zgodnie ze znowelizowaną uchwałą z grudnia 2019 r. NBP był zobowiązany do zapewnienia odpowiednich danych w terminie:

- do 31 grudnia 2020 r. – w przypadku informacji dotyczących rynku nieruchomości mieszkaniowych (RRE) – Zalecenia A i B, oraz
- do 31 grudnia 2021 r. – w przypadku informacji dotyczących rynku nieruchomości komercyjnych (CRE) – Zalecenia C i D.

W grudniu 2021 r., zgodnie z wyznaczonym terminem, ze pośrednictwem NBP przekazano ERRS sprawozdanie końcowe z implementacji Zaleceń C i D dotyczących rynku nieruchomości komercyjnych (CRE).

⁸⁸ Uchwała KSF nr 23/2018 z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie rekomendacji dla Narodowego Banku Polskiego dotyczącej zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości.

⁸⁹ Zalecenie zostało znowelizowane w marcu 2019 r. (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)).

⁹⁰ Uchwała KSF nr 33/2019 z dnia 13 grudnia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie rekomendacji dla Narodowego Banku Polskiego dotyczącej zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości.

Raport z realizacji zalecenia ERRS/2016/14 na podstawie sprawozdania z 2020 r.

W grudniu 2020 r. przekazano ERRS raport końcowy dotyczący realizacji Zaleceń A i B (*final report*). Na podstawie informacji przesłanych przez organy makroostrożnościowe sporządzony został raport ERRS⁹¹, który opublikowano w czerwcu 2021 r. Polska uzyskała w nim najwyższą ocenę w zakresie realizacji Zaleceń A i B (*fully compliant*), co świadczy o kompletności pozyskiwanych przez NBP danych służących monitorowaniu ryzyka na rynku nieruchomości mieszkaniowych (RRE).

7.5. Zalecenie ERRS/2020/8 w sprawie monitorowania i wymiany informacji nt. instrumentów fiskalnych podejmowanych w związku z COVID-19

27 maja 2020 r. wydane zostało Zalecenie ERRS/2020/8 ws. monitorowania oraz analizy transgranicznych i międzysektorowych skutków dla stabilności finansowej wynikających z programów gwarancyjnych i innych środków fiskalnych służących ochronie gospodarki realnej, podjętych w reakcji na kryzys pandemiczny. Adresatami zalecenia są krajowe organy makroostrożnościowe, a jego celem jest zebranie informacji nt. wpływu podejmowanych w reakcji na skutki COVID-19 działań o charakterze fiskalnym na stabilność finansową, zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie UE. W Zaleceniu zwrócono dodatkowo uwagę na potrzebę wzajemnej wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego oraz innymi podmiotami odpowiedzialnymi za wprowadzanie środków antykryzysowych.

Zalecenie obejmuje dwie części:

- **Zalecenie A:** organy makroostrożnościowe powinny monitorować podejmowane w kraju programy gwarancyjne i inne instrumenty o charakterze fiskalnym służące ochronie gospodarki realnej, wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 oraz oceniać ich wpływ na stabilność finansową;
- **Zalecenie B:** organy makroostrożnościowe powinny regularnie przekazywać ERRS informacje, które będą stanowić podstawę dla przeprowadzanych przez ERRS analiz w zakresie monitorowania i oceny wpływu podejmowanych przez państwa członkowskie działań na stabilność finansową na poziomie UE.

⁹¹ *Summary Compliance Report on the Recommendation of the European Systemic Risk Board of 31 October 2016 on closing real estate data gaps as amended by Recommendation ESRB/2019/3 (ESRB/2016/14), ERRS, czerwiec 2021, https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2021/esrb.report.20210701_summary_compliance_report_aeab61bc61~a_eab61bc61.en.pdf?58540806b3b7b3e70f518594f6df0d59*

Regularnie w cyklu kwartalnym przekazywane są do ERRS pożądane informacje pozyskiwane we współpracy z instytucjami publicznymi w naszym kraju. Z zapowiedzi otrzymanych z ERRS wynika, że proces zbierania danych zakończy się w 2022 r.

Raport z realizacji zalecenia ERRS/2020/8 na podstawie sprawozdania z 2020 r.

Do 31 grudnia 2020 r. należało przekazać ERRS i Radzie UE sprawozdanie końcowe z realizacji Zalecenia B. Komitet polecił wówczas SGR wypełnienie oraz przekazanie sprawozdania w tym zakresie. W raporcie⁹² opublikowanym w lipcu 2021 r., ERRS bardzo dobrze oceniła działania polskiego organu makroostrożnościowego w ramach realizacji Zalecenia B, nadając mu tym samym najwyższą możliwą ocenę (*fully compliant*).

7.6. Zalecenie ERRS/2020/12 w sprawie identyfikacji podmiotów prawnych

24 września 2020 r. Rada Generalna ERRS przyjęła Zalecenie w sprawie identyfikacji podmiotów prawnych (ERRS/2020/12)⁹³. Celem rekomendowanych przez ERRS działań jest standaryzacja kwestii nakładania oraz stosowania identyfikatora podmiotu prawnego, LEI (*Legal entity identifier*) w ramach obecnie obowiązujących przepisów prawa⁹⁴. Identyfikator LEI stanowi 20-znakowy, alfanumeryczny kod referencyjny pozwalający na identyfikację podmiotów odrębnych pod względem prawnym, uczestniczących w transakcjach finansowych i jest nakładany przez uprawnione do tego licencjonowane jednostki.

Zalecenie ma przyczynić się do:

- (i) zapewnienia, aby wszystkie podmioty prawne z siedzibą w UE, które uczestniczą w transakcjach finansowych, uzyskały i utrzymywały identyfikator podmiotu prawnego, LEI;

⁹² *Compliance report on Recommendation of the European Systemic Risk Board of 27 May 2020 on monitoring the financial stability implications of debt moratoria, and public guarantee schemes and other measures of a fiscal nature taken to protect the real economy in response to the COVID-19 pandemic* (ESRB/2020/8), Recommendation B, ERRS, lipiec 2021, https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/esrb.202108.recommendation_of_the_european_systemic_risk_board_of_27_May_2020_on_monitoring_the_financial_stability_implications_of_debt_moratoria-0365cd6715.en.pdf?cf1d14ecb186250805a7f4e2bfb59d5e

⁹³ Dz. Urz. UE C 403 z 26.11.2020 r.

⁹⁴ Dotychczas obowiązek stosowania kodu LEI wobec wybranych podmiotów wynikał z przepisów m.in. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE (MIFID II), Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014 (MIFIR), Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 (EMIR), Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2365 (SFTR), Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 (REMIT), Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 909/2014 (CSDR).

-
- (ii) zapewnienia systematycznego i kompleksowego stosowania LEI do identyfikacji podmiotów na potrzeby sprawozdawczości w zakresie informacji finansowych.

Zalecenie ERRS/2020/12 składa się z dwóch zaleceń częściowych:

- **Zalecenie A – skierowane do Komisji Europejskiej** – odnosi się do opracowania projektu unijnych ram prawnych dotyczących stosowania identyfikatora podmiotu prawnego, LEI;
- **Zalecenie B – skierowane do organów** – dotyczy zwiększenia zakresu stosowania kodu LEI do czasu ewentualnego przyjęcia ustawodawstwa unijnego.

W przypadku Zalecenia B wykonawcą może być jeden lub więcej podmiotów spełniających odpowiednie kryteria. W przypadku Polski jego adresatami są m.in. KSF-M, KNF, MF oraz BFG, a każdy z organów w zakresie realizacji obowiązków określonych w Zaleceniu powinien stosować przewidziane tam zasady mające na celu upowszechnienie stosowania kodu LEI w ramach realizacji działań z wykorzystaniem informacji finansowych.

Sprawozdanie z realizacji Zalecania ERRS/2020/12

Termin na przekazanie sprawozdania końcowego z realizacji Zalecenia B upływał 31 grudnia 2021 r. Każda z instytucji będąca adresatem Zalecenia została zobowiązana do wypełnienia odrębnego formularza sprawozdawczego.

Komitet na posiedzeniu we wrześniu 2021 r. – jako jeden z wykonawców Zalecenia – podjął decyzję o wspieraniu procesu upowszechniania stosowania kodu LEI. Znalazło to odzwierciedlenie w opublikowanym komunikacie, w którym wskazano na potrzebę rozszerzania zakresu stosowania kodów LEI przez organy administracji publicznej w ramach wykonywanych przez nie zadań nadzorczych lub pozyskiwania danych sprawozdawczych.

Jednocześnie uznano, że ze względu na fakt, iż Komitet nie pełni bezpośredniej funkcji nadzorczej w odniesieniu do podmiotów prawnych uczestniczących w transakcjach finansowych oraz nie odpowiada za zbieranie i ujawnianie danych sprawozdawczych dotyczących tych podmiotów, podejmowanie dalej idących działań zmierzających w kierunku realizacji Zalecenia, wykracza poza jego kompetencje.

W grudniu 2021 r. Narodowy Bank Polski w imieniu KSF-M przekazał ERRS stosowny formularz sprawozdawczy dotyczący realizacji Zalecenia B.

7.7. Zalecenie ERRS/2019/18 w sprawie wymiany informacji o oddziałach instytucji kredytowych dla celów makroostrożnościowych

26 września 2019 r. Rada Generalna ERRS przyjęła zalecenie *w sprawie wymiany i gromadzenia informacji do celów makroostrożnościowych w odniesieniu do oddziałów instytucji kredytowych mających siedzibę zarządu w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim* (ERRS/2019/18)⁹⁵. Rekomendowane w zaleceniu działania mają na celu umożliwienie wymiany i gromadzenia informacji o zagranicznych oddziałach instytucji kredytowych dla celów makroostrożnościowych.

We wrześniu 2020 r. Komitet zdecydował, że rolę organu odpowiedniego dla celów realizacji Zalecenia ERRS/2019/18 będzie pełnił KSF-M. Jednocześnie, w związku z realizacją zalecenia, ustalił mechanizm procesu wymiany informacji w sytuacji pojawienia wniosku przedłożonego przez odpowiedni organ przyjmujący państwa członkowskiego oraz w przypadku potrzeby pozyskania danych na temat oddziału instytucji kredytowej działającej w Polsce.

Raport z realizacji zalecenia ERRS/2019/18 na podstawie sprawozdania z 2020 r.

Zgodnie z kryteriami implementacji zalecenia niepodjęcie działań przez odpowiednie organy uznaje się za wystarczająco wyjaśnione (zgodnie z zasadą *comply or explain*), jeżeli w ich państwie członkowskim nie ma oddziałów istotnych dla stabilności finansowej lub odpowiednie organy posiadają informacje niezbędne do wykonywania ich zadań. Ponadto uznaje się, że wystarczająco wyjaśnione jest niepodjęcie działań zmierzających do realizacji Zalecenia, jeżeli odpowiednie organy nie otrzymały żadnego wniosku o udzielenie informacji od odpowiedniego organu państwa przyjmującego.

Dotychczas Komitet nie otrzymał żadnego wniosku ws. udzielenia informacji dotyczącej oddziału instytucji kredytowej od odpowiedniego organu państwa przyjmującego. Komitet uznał też, że w Polsce nie ma istotnych dla stabilności oddziałów zagranicznych instytucji finansowych.

W październiku 2021 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego opublikowała raport⁹⁶ z realizacji **Zalecenia A** w ramach Zalecenia ERRS/2019/18, zgodnie z którym niepodjęcie przez KSF-M działań, zostało wystarczająco wyjaśnione (*inaction sufficiently explained*).

⁹⁵ Zalecenie opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym UE 9 grudnia 2019 r. (C 412/1).

⁹⁶ Summary Compliance Report, October 2021, Recommendation A of the Recommendation of the European Systemic Risk Board of 26 September 2019 on exchange and collection of information for macroprudential purposes on branches of credit institutions having their head office in another Member State or in a third country (ESRB/2019/18), https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/esrb.20210806_recommendation~6d13b4dfb3.en.pdf?4e76584bb087931f3beea57d20d424e6

8. Komunikacja

Komunikacja Komitetu Stabilności Finansowej z otoczeniem jest postrzegana jako ważna część polityki makroostrożnościowej. W opinii Komitetu publiczne przekazywanie informacji o zidentyfikowanym ryzyku systemowym oraz jego ocenie zwiększa świadomość występowania zagrożeń wśród uczestników rynku, co – w założeniu – powinno prowadzić do wprowadzania działań samokorygujących i samoistnego ograniczenia ryzyka zarówno po stronie banków, jak i ich klientów.

8.1. Komunikacja krajowa

Deklaracja prowadzenia polityki makroostrożnościowej w sposób transparentny, która znalazła się w *Strategii polityki makroostrożnościowej*, odzwierciedla podejście Komitetu do kwestii komunikacji. Przyjęta zasada przejrzystości wyraża się w przekazywaniu do publicznej wiadomości podjętych decyzji istotnych dla realizacji celów nadzoru makroostrożnościowego oraz udostępniania materiałów analitycznych będących ich podstawą. Dzięki bezpośredniemu dostępowi do informacji uczestnicy rynku mogą lepiej zrozumieć i oceniać sytuację w systemie finansowym, a także poznać podejście i perspektywę Komitetu w zakresie różnych zagadnień o charakterze makroostrożnościowym.

Podstawowymi dokumentami wykorzystywanymi do prowadzenia polityki informacyjnej przez Komitet są komunikaty po posiedzeniach KSF-M, uchwały oraz materiały analityczne udostępniane za pośrednictwem strony internetowej Narodowego Banku Polskiego.

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. Przyjętym standardem jest publikowanie komunikatów KSF- M niezwłocznie po zakończeniu posiedzeń na stronie głównej Narodowego Banku Polskiego oraz w zakładce *Nadzór makroostrożnościowy*⁹⁷. Podobnie, niezwłocznie po podjęciu decyzji, publikowane były informacje dotyczące opinii Komitetu w sprawie składek na FWK.

⁹⁷ <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx>.

Informacja roczna KSF-M

Istotnym narzędziem polityki komunikacyjnej Komitetu jest *Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego*. Raport ten opisuje pełen przekrój prac i działań podejmowanych w roku przez Komitet Stabilności Finansowej. Dokument służy realizacji obowiązku ustawowego oraz informowaniu społeczeństwa o sposobie realizacji powierzonych zadań. Prezentowane w nim 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. Obejmuje również informacje o sprawach związanych z polityką nadzoru makroostrożnościowego, które były podejmowane przez Komitet w trakcie roku.

Bieżąca *Informacja roczna* jest siódmą edycją raportu. Komitet dokłada starań, żeby prezentowany raport stanowił ważne opracowanie polskiego organu nadzoru makroostrożnościowego dla szerokiej publiczności.

Strona internetowa

Serwis informacyjny KSF-M prowadzony jest w ramach strony internetowej Narodowego Banku Polskiego.

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. 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.

8.2. Komunikacja międzynarodowa

Powiadomienia skierowane do instytucji i organów UE

Zadaniem KSF-M jest również współpraca z Europejską Radą do spraw Ryzyka Systemowego, innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi. W ramach realizacji tego obowiązku Komitet przekazuje odpowiednim instytucjom, a od 2021 r. ERRS, powiadomienia o decyzjach podejmowanych w zakresie prowadzonej w kraju polityki makroostrożnościowej.

Wymiana informacji w zakresie polityki makroostrożnościowej ma istotne znaczenie, ponieważ decyzje pojedynczych krajów w UE mogą mieć wpływ na rynki finansowe innych jurysdykcji. Jednocześnie służy ona zbieraniu doświadczeń i budowaniu wiedzy na temat praktyki stosowania narzędzi makroostrożnościowych i ich skuteczności. Jest także podstawowym i najłatwiejszym narzędziem współpracy międzynarodowej oraz międzyinstytucjonalnej.

Tabela 5. Notyfikacje dokonane przez KSF-M w 2021 r.

Przedmiot notyfikacji	Adresat	Termin
Formularze do zalecenia ws. monitorowania skutków dla stabilności finansowej wynikających z programów gwarancyjnych i innych środków fiskalnych służących ochronie gospodarki realnej podjętych w reakcji na kryzys pandemiczny	ERRS	Luty, Kwiecień, Lipiec, Październik 2021 r.
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji francuskich	ERRS	Marzec 2021 r.
Lista państw trzecich , wobec których występuje istotna ekspozycja instytucji działających na podstawie zezwoleń wydanych w Polsce	ERRS	Czerwiec 2021 r.
Sprawozdanie w sprawie realizacji zalecenia dot. oceny skutków transgranicznych i dobrowolnego stosowania zasady wzajemności środków polityki makroostrożnościowej	ERRS	Czerwiec 2021 r.
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji szwedzkich	ERRS	Czerwiec 2021 r.
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji belgijskich	ERRS	Czerwiec 2021 r.
Informacja nt. odwzajemnienia instrumentu norweskiego	ERRS	Czerwiec 2021 r.
Informacja nt. odwzajemnienia instrumentu luksemburskiego	ERRS	Październik 2021 r.
Informacja o zamiarze nałożenia bufora O-SII	ERRS	Październik 2021 r.
Informacja nt. odwzajemnienia instrumentu francuskiego	ERRS	Grudzień 2021 r.
Sprawozdanie końcowe z realizacji zalecenia dotyczącego uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości	ERRS	Grudzień 2021 r.
Sprawozdanie z realizacji zalecenia w sprawie LEI	ERRS	Grudzień 2021 r.
Wyniki przeglądu identyfikacji O-SII	ERRS	Grudzień 2021 r.

Źródło: Opracowanie NBP.

Słowniczek pojęć i skrótów

BMR	<i>Benchmark Regulation</i> , 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)	dotatkowy wymóg kapitałowy, nakładany na instytucje (banki) w celu zwiększenie odporności systemu bankowego na cykliczne zmiany wahań ryzyka systemowego.
Bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym	dotatkowy 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	dotatkowy 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)	dotatkowy 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	dotatkowy 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 kontrpartniera (<i>central counterparty</i>), 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.
CRR	<i>Capital Requirement Regulation</i> , Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012
Cyberryzyko	ryzyko wystąpienia szkodliwych zdarzeń w systemie elektronicznym, wywołujących zakłócenia w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa lub powstanie strat finansowych.
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.
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 bufor 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.

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 (<i>resolution</i>) 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 ograniczenia 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	(<i>credit crunch</i>) - 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	(<i>reciprocity</i>) 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

BMR	<i>Benchmark Regulation</i> ,
BRRD	<i>Bank recovery and resolution Directive</i>
CCB	<i>Countercyclical capital buffer</i> , antycykliczny bufor kapitałowy
CCP	<i>Central counterparties</i> , kontrahenci centralni
CRR	<i>Capital Requirements Regulation</i>
CRD IV	<i>Capital Requirements Directive</i>
EBC	Europejski Bank Centralny
ERRS	<i>European Systemic Risk Board (ESRB)</i> , Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego
EUNB	<i>European Banking Authority (EBA)</i> , Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego
GRASS	Grupa Robocza ds. Analiz Sytuacji w Sektorze banków spółdzielczych i Sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych
G-SII	<i>Global systemically important institution</i> , globalna instytucja o znaczeniu systemowym
IRB	<i>Internal Ratings-Based Approach</i> , 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
MAR	<i>Market Abuse Regulation</i>
MF	Minister Finansów
MREL	minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych
NBP	Narodowy Bank Polski
O-SII	<i>Other systemically important institution</i> , inna (krajowa) instytucja o znaczeniu systemowym
PSI	Podmioty systemowo istotne
SGR	Stała Grupa Robocza
SRB	<i>Systemic risk buffer</i> , bufor ryzyka systemowego
SKOK	Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe
UE	Unia Europejska
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

www.nbp.pl