NARODOWY BANK POLSKI

Ministerstwo Finansów

KNF KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO

BFG Bankowy Fundusz Gwarancyjny

Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej

w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2022 r.

Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej

w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2022 r.

Warszawa, 2023 r.

Spis treści

Słowo wstępne 5

1. Komitet Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej w 2022 r. 7

1.1. Skład Komitetu 7

1.2. Zadania Komitetu 7

1.3. Posiedzenia i podjęte uchwały 10

1.4 Stała Grupa Robocza 14

2. Rola Narodowego Banku Polskiego 15

3. Ryzyko systemowe 16

3.1. Monitorowanie i identyfikacja bieżących zmian ryzyka na podstawie analiz i raportów cyklicznych 17

3.1.1. Ankieta oceny ryzyka systemowego 17

3.1.2. Raporty cykliczne 20

3.2. Analiza zagadnień dotyczących stabilności systemu finansowego 21

3.2.1. Ryzyko prawne związane z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych 21

3.2.2. Tendencje na rynku nieruchomości mieszkaniowych oraz dynamika kredytów mieszkaniowych 22

3.2.3. Sytuacja na rynku nieruchomości komercyjnych 25

3.2.4. Programy pomocowe dla kredytobiorców 26

4. Instrumenty makroostrożnościowe 29

4.1. Antycykliczny bufor kapitałowy 29

4.2. Bufor O-SII 32

4.3. Bufor G-SII 35

4.4. Wagi ryzyka 36

4.5. Wymóg połączonego bufora 39

5. Inne działania makroostrożnościowe 40

5.1. Opinie KSF-M wydawane w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez KNF w trybie MAR 40

5.2. Przegląd unijnych ram polityki makroostrożnościowej 40

5.3. Monitorowanie postępów realizacji rekomendacji dotyczących wsparcia stabilnego funkcjonowania sektorów banków spółdzielczych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych 42

5.4. Przegląd realizacji długofalowych priorytetów rozwojowych Strategii polityki makroostrożnościowej 43

5.5. Opinie ws. wysokości wpłat na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców 46

5.6. Opinia dot. propozycji zmian Rekomendacji S 47
5.7. Opinia w sprawie obniżenia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach 48
5.8. Reforma wskaźników referencyjnych 49
5.9. Przegląd podmiotów systemowo istotnych 50
5.10. Przegląd przesłanek do zawiązania bufora kapitałowego 51
6. Współpraca międzynarodowa 52
6.1. Zalecenie ERRS/2014/1 dot. sposobu ustalania bufora antycyklicznego 52
6.2. Zalecenie ERRS/2015/1 w sprawie ustalania i uznawania wskaźników bufora antycyklicznego wobec państw trzecich 53
6.3. Zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności stosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej 55
6.3.1. Monitorowanie ekspozycji w związku z mechanizmem uznawania instrumentów makroostrożnościowych 58
6.4. Zalecenie ERRS/2021/17 w sprawie ogólnoeuropejskich ram koordynacji dla odpowiednich organów w odniesieniu do cyberincydentów o charakterze systemowym 60
6.5. Zalecenie ERRS/2020/8 w sprawie monitorowania i wymiany informacji nt. instrumentów fiskalnych podejmowanych w związku z COVID-19 61
7. Komunikacja 64
7.1. Komunikacja krajowa 64
Komunikaty po posiedzeniach KSF-M 64
Informacja roczna KSF-M 65
Strona internetowa 65
7.2. Komunikacja międzynarodowa 65
Powiadomienia skierowane do instytucji i organów UE 66
Słowniczek pojęć i skrótów 68

Słowo wstępne

Szanowni Państwo,

mam zaszczyt przekazać Państwu roczny raport z działalności Komitetu Stabilności Finansowej jako organu nadzoru makroostrożnościowego (KSF-M).

Rok 2022 był czasem kontynuacji polityki makroostrożnościowej w warunkach niepewności – bezpośrednio po okresie pandemii doświadczyliśmy skutków agresji zbrojnej tuż za granicami naszego kraju. Wpłynęło to na sytuację w gospodarce realnej i na rynkach finansowych. Mimo niekorzystnego otoczenia makroekonomicznego i zwiększenia się ryzyka o charakterze geopolitycznym Komitet realizował konsekwentnie swoje zadania, przyczyniając się do stabilności finansowej w naszym kraju.

Komitet, zgodnie ze swoim mandatem, koncentrował się na identyfikacji źródeł ryzyka systemowego występujących w polskim systemie finansowym, kontynuował analizy w zakresie tendencji na krajowym rynku nieruchomości, analizował ryzyko w związku portfelem mieszkaniowych kredytów walutowych, a także realizował działania mające na celu wypełnienie zaleceń Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.

Z perspektywy wiemy, że krajowy sektor bankowy przeszedł przez ostatni rok w dobrej kondycji, co pozwoliło mu zachować odporność konieczną wobec nowych wzywań na przyszłość, związanych z makroekonomicznymi skutkami wojny w Ukrainie oraz wewnętrznym ryzykiem systemowym.

Chciałbym podkreślić, że skuteczna polityka makroostrożnościowa wymaga koordynacji działań i pracy zespołowej wszystkich zaangażowanych instytucji – Komisji Nadzoru Finansowego, Ministra Finansów, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego 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 będzie nadal istotnie przyczyniać się do utrzymania stabilności polskiego systemu finansowego.

Zapraszam do lektury Informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2022 r.

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

1. Komitet Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej w 2022 r.

1.1. Skład Komitetu

Komitet Stabilności Finansowej (KSF-M) jest organem odpowiedzialnym za nadzór makroostrożnościowy w Polsce[1]. Komitet jest ciałem kolegialnym, w skład którego wchodzą przedstawiciele instytucji krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego:

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

Skład Komitetu w 2022 r.:

Prezes NBP	Adam Glapiński
Minister Finansów	– Tadeusz Kościński (do 9 lutego 2022 r.) – Mateusz Morawiecki - Prezes Rady Ministrów, minister cyfryzacji wykonujący obowiązki ministra finansów (od 9 lutego do 26 kwietnia 2022 r.) – Magdalena Rzeczkowska (od 26 kwietnia 2022 r.)
Przewodniczący KNF	Jacek Jastrzębski
Prezes Zarządu BFG	Piotr Tomaszewski

1.2. Zadania Komitetu

Komitet jako organ nadzoru makroostrożnościowego jest odpowiedzialny za identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym oraz działanie na rzecz wyeliminowania tego ryzyka przy wykorzystaniu instrumentów makroostrożnościowych. Celem tych działań jest w szczególności wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego,

[1] Zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym* (dalej „ustawa o nadzorze makroostrożnościowym").

zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju. W ramach realizacji celów ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nakłada na Komitet następujące zadania:

- stosowanie odpowiednich instrumentów makroostrożnościowych poprzez przedstawianie stanowisk w przypadku identyfikacji źródeł ryzyka systemowego oraz wydawanie rekomendacji w warunkach konieczności podjęcia działań w celu wyeliminowania lub ograniczania ryzyka systemowego;
- identyfikowanie instytucji finansowych istotnych dla systemu finansowego;
- współpraca z Europejską Radą do spraw Ryzyka Systemowego (ERRS), z innymi organami UE oraz instytucjami międzynarodowymi, a także z innymi organami nadzoru makroostrożnościowego;
- informowanie ERRS o podjętych w kraju działaniach makroostrożnościowych (notyfikacje);
- zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań.

Ponadto Komitet Stabilności Finansowej wydaje opinie w zakresie określonym przepisami prawa. Opinie wydawane są z reguły na wniosek innych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego[2].

Ramka 1. Zmiany otoczenia regulacyjnego w 2022 r. i ich wpływ na obowiązki Komitetu

W 2022 r. wprowadzono następujące zmiany w zadaniach Komitetu:

1. **Wprowadzenie obowiązku wydawania opinii dla Rady BFG ws. docelowego poziomu funduszu środków gwarantowanych**

7 maja br. weszła w życie nowelizacja przepisów ustawy o BFG[3]. W art. 287 dodano ustęp 2b, zgodnie z którym Rada Funduszu, przed ustaleniem docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach, zasięga opinii Komitetu Stabilności Finansowej.

Zgodnie z tym przepisem w przypadku podjęcia przez Radę Funduszu decyzji o potrzebie obniżenia określonego ustawowo, docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach[4], wymagane jest zasięgnięcie opinii KSF-M. Zadanie jest realizowane przez Komitet w przypadku wystosowania przez Radę BFG odpowiedniego wniosku.

Pierwszy wniosek na podstawie tych przepisów został skierowany do Komitetu 6 października 2022 r.[5]

2. **Zniesienie obowiązku wydawania opinii ws. składek na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców**

29 lipca 2022 r. weszła w życie ustawa o finansowaniu społecznościowym[6], którą zmieniono przepisy ustawy o wsparciu kredytobiorców[7] oraz ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami ustawy o wsparciu kredytobiorców Komitet nie jest już zobowiązany do przedstawiania opinii w procesie wydawania decyzji dotyczącej kwartalnej wysokości wpłaty banków na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców (FWK). Zgodnie z art. 16a ust. 4 kwartalną wysokość wpłat na Fundusz Rada Funduszu ustala obecnie na podstawie informacji przekazanych przez Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego.

Ostatnią opinię dla potrzeb Rady Funduszu Wsparcia Kredytobiorców Komitet wydał 25 maja 2022 r.[8]

3. **Zaangażowanie KSF-M w procesie wyznaczania zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego**

W związku ze znowelizowanymi przepisami rozporządzenia BMR[9], które wprowadziły uprawnienie dla organów krajowych do wyznaczenia zamiennika dla krajowego kluczowego wskaźnika referencyjnego (art. 23c), zaistniała potrzeba uregulowania tej procedury w polskim porządku prawnym.

Procedura wyznaczania zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego została uregulowana w nowelizacji ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, która weszła w życie 29 lipca 2022 r., w rozdziale 10a. Obecnie właściwym organem krajowym uprawnionym do wyznaczania zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego jest minister właściwy ds. instytucji finansowych, który wydaje rozporządzenie biorąc pod uwagę rekomendację Komitetu Stabilności Finansowej.

Komitet niezwłocznie po otrzymaniu stanowiska KNF wydaje rekomendację, w której wskazuje na konieczność wyznaczenia zamiennika albo zamienników albo przedstawia stanowisko zawierające informację o odmowie wydania takiej rekomendacji wraz z uzasadnieniem.

[2] 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.*

[3] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji* (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2253).

[4] 2,6% kwoty środków gwarantowanych w bankach i oddziałach banków zagranicznych objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów.

[5] Szerzej temat opisano w rozdziale 5.7.

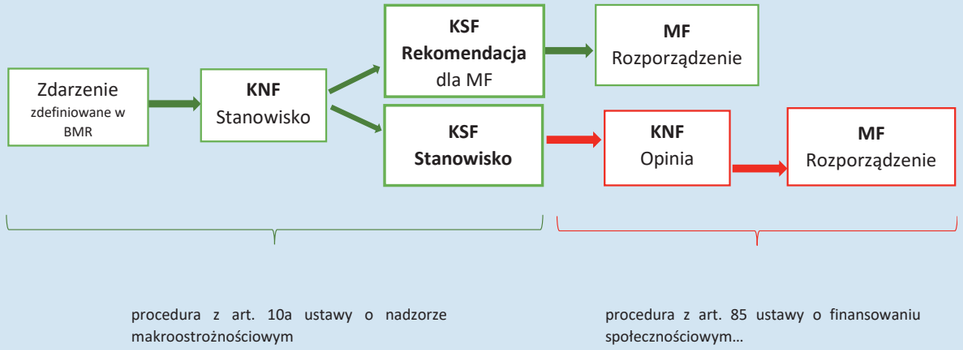
[6] Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. *o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom* (Dz.U. 2022 poz. 1488) (dalej „ustawa o finansowaniu społecznościowym").

[7] Ustawa z dnia 9 października 2015 r. *o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej* (Dz. U. 2015 poz. 1925 z późn. zm.) (dalej „ustawa o wsparciu kredytobiorców").

[8] Informacje o wydawanych przez Komitet opiniach dla Rady FWK zostały opisane w rozdziale 5.5.

[9] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 z 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.*

Schemat działania instytucji ws. wyznaczania zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego



Źródło: Opracowanie NBP.

Dla wskaźnika WIBOR w art. 85 ustawy o finansowaniu społecznościowym przewidziano szczególną procedurę na wypadek przedstawienia przez KSF stanowiska wskazującego, że nie zachodzi konieczność wyznaczenia zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego. Stanowisko KSF skutkuje wszczęciem procedury polegającej na możliwości wyznaczenia zamiennika wskaźnika referencyjnego WIBOR rozporządzeniem Ministra Finansów, co jest poprzedzone zasięgnięciem przez MF opinii KNF.

1.3. Posiedzenia i podjęte uchwały

W 2022 r. Komitet zgodnie z przewidzianym harmonogramem prac odbył cztery regularne posiedzenia w następujących terminach: 25 marca, 10 czerwca, 23 września oraz 9 grudnia. Ponadto 28 lutego 2022 r. Komitet odbył spotkanie poza harmonogramem, które było poświęcone przede wszystkim omówieniu nadzwyczajnych okoliczności związanych z agresją Rosji na Ukrainę i ich potencjalnego wpływu na stabilność krajowego systemu finansowego.

Stałymi punktami obrad cyklicznych posiedzeń Komitetu były następujące tematy:

- **ocena ryzyka systemowego** w oparciu o wnioski z ankiety[10], w której uczestniczą instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego reprezentowane w Komitecie,
- analiza ryzyka związanego z **portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych** oraz monitorowanie **procesów ugodowych**,
- **analiza sytuacji** na krajowym rynku **nieruchomości** mieszkaniowych,

[10] Opis ankiety *Oceny ryzyka systemowego* oraz metodykę oceny i identyfikacji ryzyka systemowego przedstawiono w rozdziale 3.

- uchwały w sprawie wysokości **wskaźnika antycyklicznego bufora kapitałowego**[11] *(countercyclical capital buffer, CCB)*,
- monitorowanie efektów prac **Stałej Grupy Roboczej**,
- realizacja zaleceń **Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego**, w tym ocena ekspozycji polskich banków na potrzeby stosowania zasady wzajemności (*reciprocity*),
- informacja na temat **działań podejmowanych na forum europejskim** w zakresie polityki makroostrożnościowej,
- **monitorowanie realizacji** wydanych przez Komitet **rekomendacji**.

W drugiej połowie 2022 r. Komitet zainicjował dodatkowo monitorowanie sytuacji w zakresie realizacji programów wsparcia kredytobiorców z tytułu wykorzystania tzw. wakacji kredytowych oraz pomocy ze środków FWK oraz ich wpływu na sytuację finansową banków.

W każdym kwartale 2022 r. Komitet zalecał utrzymanie wskaźnika antycyklicznego bufora kapitałowego na niezmienionym poziomie 0%[12], a Minister Finansów przyjmował rekomendację Komitetu i nie podejmował działań legislacyjnych w tym zakresie.
Zgodnie z przepisami ustawy o nadzorze makroostrożnościowym Narodowy Bank Polski po każdym posiedzeniu Komitetu publikował na stronie internetowej uchwały Komitetu w sprawie CCB wraz z szczegółowymi informacjami dotyczącymi:

- wysokości obowiązującego wskaźnika CCB,
- wartości odniesienia wskaźnika CCB,
- wskaźnika kredytów do PKB,
- wskaźnika odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do PKB.

Poza stałymi punktami porządku posiedzeń Komitet na swoich spotkaniach podejmował także inne tematy, z których najistotniejsze wskazano poniżej.

W I kwartale odbyły się dwa posiedzenia KSF-M. W trakcie pierwszego z nich Komitet omówił wpływ sytuacji związanej z działaniami wojennymi Federacji Rosyjskiej w Ukrainie na stabilność krajowego systemu finansowego. Komitet ocenił, że polski sektor bankowy posiada znaczne nadwyżki kapitału i bufory płynności, zapewniające odporność na wystąpienie potencjalnych szoków. Postanowił wydać komunikat, w którym wyraził solidarność z narodem ukraińskim.

Kolejne posiedzenie odbyło się zgodnie z zaplanowanym harmonogramem prac i poświęcone było w szczególności analizie dalszego wzrostu ryzyka prawnego związanego z portfelem mieszkaniowych kredytów walutowych, a także omówieniu możliwych zagrożeń wynikających z sytuacji geopolitycznej. Dokonano także przeglądu metodyki identyfikacji bufora innych instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII), który stanowił wstęp do dalszych prac KSF w tej sprawie.

[11] Rekomendacja w tej uchwale jest kierowana do Ministra Finansów.
[12] Bufor antycykliczny na poziomie 0% wprowadziła w 2015 r. ustawa o nadzorze makroostrożnościowym.

W II kwartale Komitet zapoznał się z przygotowanym przez NBP *Raportem o stabilności systemu finansowego, czerwiec 2022 r.* oraz *Raportem o stanie równowagi polskiej gospodarki.* Przyjął dokument pt. *Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2021 r.*, który przekazano Sejmowi RP. Ponadto KSF dokonał oceny postępów w realizacji przyjętych w *Strategii polityki makroostrożnościowej*[13] długoterminowych priorytetów rozwojowych. Przedyskutował także możliwe formy i przesłanki zawiązania makroostrożnościowego bufora kapitałowego i zainicjował dalsze analizy w tym zakresie. Na wniosek KNF została wydana uchwała dotycząca opinii Komitetu w sprawie propozycji zmian do Rekomendacji S *dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie*.

W III kwartale przedyskutowano możliwości wykorzystania bufora ryzyka systemowego oraz innych buforów kapitałowych w celu wzmocnienia odporności banków w Polsce. Na wniosek Komisji Nadzoru Finansowego Komitet wydał opinie w sprawie identyfikacji instytucji oraz nałożenia na nie buforów innej instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII). Identyfikacja instytucji oraz kalibracja buforów dokonana została z wykorzystaniem nowej metodyki, której przyjęcie było rekomendowane przez Komitet.[14]

W IV kwartale Komitet zapoznał się z przygotowywanym przez NBP *Raportem o stabilności systemu finansowego, grudzień 2022 r.* Dla potrzeb oceny ryzyka związanego z infrastrukturą rynku finansowego Komitetowi przedstawiono *Raport o nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego za 2021 r.*[15] Przedmiotem dyskusji było także dostrzeżone przez Komitet narastające zjawisko podważania wiarygodności i reprezentatywności wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR. Komitet ocenił, że formułowanie opinii o nieprawidłowościach przy opracowywaniu wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR nie znajduje podstaw prawnych ani ekonomicznych i może stanowić źródło ryzyka dla stabilności systemu finansowego w przyszłości.

W związku z wydanym w 2021 r. stanowiskiem dotyczącym funkcjonowania sektora bankowości spółdzielczej[16] Komitet przyjął do wiadomości cykliczne sprawozdania banków zrzeszających oraz systemów ochrony instytucjonalnej z działań podjętych w celu poprawy efektywności funkcjonowania bankowości spółdzielczej.

[13] https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/publikacje/strategia-polityki-makroostroznosciowej.pdf.
[14] Uchwała Nr 60/2022 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 10 maja 2022 w sprawie rekomendacji dotyczącej metodyki, kryteriów identyfikacji i kalibracji buforów innych instytucji o znaczeniu systemowym.
[15] https://nbp.pl/sprawowanie-nadzoru-systemowego-w-zakresie-polskiego-systemu-platniczego-w-2021-roku/.
[16] Uchwała Nr 47/2021 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie stanowiska dotyczącego funkcjonowania sektora bankowości spółdzielczej.

Tabela 1. Uchwały Komitetu Stabilności Finansowej podjęte w 2022 r.

Uchwała nr	Tytuł uchwały
Tryb obiegowy - 18 II 2022	
57/2022	w sprawie opinii dotyczącej kwartalnej wysokości wpłaty na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców
Posiedzenie - 25 III 2022	
58/2022	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego
59/2022	w sprawie opinii do propozycji zmian Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie
Tryb obiegowy - 10 V 2022	
60/2022	w sprawie rekomendacji dotyczącej metodyki, kryteriów identyfikacji i kalibracji buforów innych instytucji o znaczeniu systemowym
Tryb obiegowy - 25 V 2022	
61/2022	w sprawie opinii dotyczącej kwartalnej wysokości wpłaty na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców
Posiedzenie - 10 VI 2022	
62/2022	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego
Tryb obiegowy - 13 VII 2022	
-	Postanowienie ws. opinii dotyczącej procedury dotyczącej identyfikacji globalnych instytucji o znaczeniu systemowym oraz definiowania podkategorii globalnych instytucji o znaczeniu systemowym[17]
Posiedzenie - 23 IX 2022	
63/2022	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego
Tryb obiegowy - 20 X 2022	
64/2022	w sprawie opinii dotyczącej obniżenia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach
Posiedzenie - 9 XII 2022	
65/2022	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego

Źródło: Opracowanie NBP.

[17] Zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym do wydawania opinii Komitetu ws. procedury identyfikacji globalnych instytucji o znaczeniu systemowym oraz definiowania podkategorii globalnych instytucji o znaczeniu systemowym stosuje się przepisy Kodeksu postepowania administracyjnego. Komitet wydaje opinię w tej sprawie w formie postanowienia, pomimo braku strony postepowania oraz braku przedmiotu indywidualnej sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej. Adresatem postanowienia jest organ wnioskujący, tj. Komisja Nadzoru Finansowego.

1.4 Stała Grupa Robocza

Stała Grupa Robocza (dalej zwana „SGR") wspiera prace Komitetu poprzez analizowanie i monitorowanie ryzyka systemowego, 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 Narodowego Banku Polskiego, 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 podejmuje nowe tematy i problemy, wypracowuje i uzgadnia projekty materiałów oraz dokumentów analitycznych, które następnie są prezentowane na posiedzeniach Komitetu i stanowią podstawę decyzji podejmowanych przez KSF-M.

W 2022 r. Stała Grupa Robocza odbyła osiem posiedzeń, z czego cztery posiedzenia miały charakter regularny i poprzedzały posiedzenia KSF-M. Na czterech posiedzeniach zorganizowanych dodatkowo (w styczniu, lutym, kwietniu oraz październiku 2022 r.) podejmowano istotne bieżące tematy, które wymagały rozpoczęcia analiz i dyskusji poza standardowym harmonogramem prac Grupy.

2. Rola Narodowego Banku Polskiego

Nadzór makroostrożnościowy w Polsce opiera się na założeniu ścisłej współpracy czterech głównych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, tj. Narodowego Banku Polskiego, Ministra Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Narodowy Bank Polski pełni w tym gremium szczególną rolę, co odpowiada międzynarodowym rekomendacjom powierzenia kluczowej roli w organizacji nadzoru makroostrożnościowego bankom centralnym. Pracom KSF-M przewodniczy Prezes NBP, który dysponuje również głosem rozstrzygającym przy podejmowaniu decyzji dotyczących prowadzonej polityki makroostrożnościowej. Prezes NBP reprezentuje też polski organ nadzoru makroostrożnościowego na zewnątrz.

Narodowy Bank Polski realizuje bezpośrednio zadania wspierające prace KSF-M. Wieloletnie doświadczenie i zaangażowanie banku centralnego w badania i prace analityczne dotyczące krajowego systemu finansowego oraz jego związków z realną sferą gospodarki sprawia, że NBP również w naturalny sposób stanowi główne zaplecze analityczne Komitetu. W gestii NBP spoczywają również zadania polegające na zapewnieniu właściwej obsługi Komitetu Stabilności Finansowej zarówno w obszarze prac analityczno-badawczych, jak również wszelkich zadań o charakterze administracyjno-organizacyjnym (w tym obsługa prawna Komitetu, koordynacja przepływu informacji i materiałów pomiędzy członkami Komitetu oraz organizacja i obsługa merytoryczna posiedzeń KSF-M).

Najważniejszymi dokumentami, które NBP prezentuje Komitetowi Stabilności Finansowej są:

- *Raport o stabilności systemu finansowego* (publikowany dwa razy w roku),
- *Raport o stanie równowagi polskiej gospodarki* (przygotowywany raz w roku)[18] oraz
- *Raport o nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego* (publikowany raz w roku).

Ponadto Komitet ma dostęp do materiałów opracowywanych w NBP i mogących mieć wpływ na ocenę ryzyka systemowego w polskim systemie finansowym, stanowiących podstawę kształtowania polityki makroostrożnościowej w Polsce.

Podobne funkcje Narodowy Bank Polski realizuje wobec Stałej Grupy Roboczej, powołanej przez Komitet Stabilności Finansowej.

NBP odpowiada także za politykę komunikacyjną KSF-M, prowadząc ponadto witrynę KSF-M w swoim serwisie informacyjnym. A także wypełnia powierzone przez Komitet obowiązki informacyjne w obszarze nadzoru makroostrożnościowego względem ERRS.

[18] Art. 30a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym Banku Polskim* (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025).

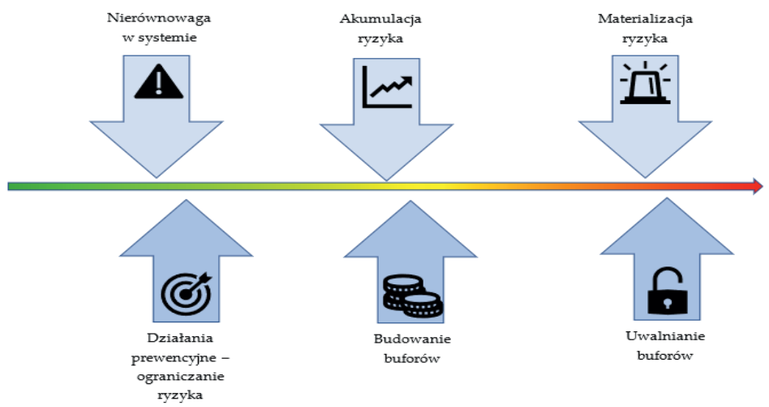
3. Ryzyko systemowe

Komitet Stabilności Finansowej realizuje swoje zadania z uwzględnieniem zasad oraz priorytetów, które zostały przyjęte w dokumencie *Strategia polityki makroostrożnościowej*.[19] Misją polityki makroostrożnościowej jest działanie na rzecz utrzymania stabilności systemu finansowego, m.in poprzez ograniczanie ryzyka systemowego. Aby zastosowanie odpowiednich narzędzi ograniczania ryzyka było możliwe Komitet na bieżąco monitoruje poszczególne elementy związane z funkcjonowaniem systemu finansowego oraz jego otoczenie, które mogą stanowić źródło zagrożenia dla stabilności systemu finansowego. Według założeń realizacji polityki makroostrożnościowej Komitetu 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 jego ograniczania (patrz Rysunek 1). We wczesnym etapie narastania ryzyka, gdy zaobserwowane zjawiska o charakterze nierównowag nie zagrażają stabilności finansowej, Komitet podejmuje działania zmierzające do hamowania procesu narastania nierównowag (i). Natomiast w sytuacji znacznego wzrostu ryzyka Komitet działa na rzecz zbudowania większej odporności systemu finansowego poprzez wprowadzanie odpowiednich buforów kapitałowych (ii). Z kolei w fazie materializacji ryzyka systemowego (iii) zgromadzone wcześniej bufory powinny zostać uwolnione w celu zapewnienia bankom kapitałów mogących pokryć straty lub finansować kredyty. Ten mechanizm przyczynia się do ograniczenia napięć związanych z dopływem środków do gospodarki.

Rysunek 1. Schemat działań KSF-M



Źródło: Opracowanie NBP.

[19] *Strategia polityki makroostrożnościowej, czerwiec 2019 r.* http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/publikacje/strategia-polityki-makroostroznosciowej.pdf.

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

3.1.1. Ankieta oceny ryzyka systemowego

Podstawowym narzędziem oceny ryzyka systemowego dokonywanej przez Komitet jest ankieta pt. *Ocena ryzyka systemowego przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego* (ORS), która umożliwia przekrojowe ujęcie różnych perspektyw dotyczących zjawisk zachodzących w systemie finansowym i jego otoczeniu. W ankiecie biorą udział wszystkie instytucje reprezentowane w KSF, które cyklicznie dostarczają opinii na temat własnej percepcji bieżącego poziomu ryzyka. Indywidualne oceny ryzyka systemowego podlegają wspólnej analizie i stanowią punkt odniesienia dla ogólnej oceny prezentowanej przez Komitet.

Ankieta przeprowadzana jest co kwartał, a oceny mogą dotyczyć zarówno już zidentyfikowanych *słabych punktów* w systemie finansowym, jak i nowych źródeł ryzyka systemowego – jeśli zostaną dostrzeżone przez poszczególne instytucje. Należy podkreślić, że Komitet monitoruje i analizuje także inne zjawiska w systemie finansowym, które mogą tworzyć ryzyko dla polskiego systemu finansowego. Jednak ankieta ORS ma na celu identyfikację i ewaluację jedynie ryzyka o charakterze systemowym w rozumieniu ustawy o nadzorze makroostrożnościowym. Oznacza to, że Komitet szczególnie uważnie monitoruje źródła ryzyka, których skala i skutki materializacji mogą tworzyć poważne zagrożenia dla całego systemu finansowego. Ocena charakteru ryzyka (tj. czy stanowi ono zagrożenie systemowe) jest dokonywana na podstawie średniej ocen dokonywanych przez poszczególne instytucje.

Zgodnie z przyjętą metodyką ocena ryzyka systemowego w polskim systemie finansowym dokonywana jest w dwóch wymiarach:

1. **prawdopodobieństwa** materializacji ryzyka,
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 przewidują także **horyzont** jego materializacji, co stanowi trzeci wymiar oceny ryzyka. Mogą również zaproponować zastosowanie odpowiednich działań makroostrożnościowych, mających na celu łagodzenie negatywnych zjawisk i ograniczenie ryzyka.

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 czynników, których wystąpienie z wysokim prawdopodobieństwem prowadzi do materializacji ryzyka;

- opis *czynników wzmacniających* ryzyko i *ograniczających* narastanie ryzyka lub podwyższające odporność na jego materializację.

Wyniki analiz – ocena ryzyka systemowego w 2022 r.

W 2022 r. Komitet monitorował źródła ryzyka zidentyfikowane w poprzednich latach, ale także wskazywał na pojawienie się nowych *słabych punktów* w polskim systemie finansowym. W trakcie roku zmieniała się hierarchia i natężenie źródeł ryzyka ze względu na zmiany zachodzące w systemie finansowym i jego otoczeniu, w szczególności związane z szokiem wywołanym konfliktem militarnym w Ukrainie.

Przede wszystkim w ocenie Komitetu ustały ryzyka związane z pandemią COVID-19. Sytuacja makroekonomiczna, a w szczególności wzrost stóp procentowych, wpłynęła pozytywnie na zyski banków, co stopniowo minimalizowało ryzyko obniżonej zyskowności. Jednocześnie obserwowane było narastanie ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi, ryzyka geopolitycznego, a w czwartym kwartale 2022 r. ryzyka związanego z pogorszającą się perspektywą makroekonomiczną oraz innymi czynnikami, które mogą prowadzić do spowolnienia akcji kredytowej.

W **I kwartale 2022 r.** Komitet ocenił, że ogólna skala ryzyka zmniejszyła się przy jednoczesnym braku istotnych zmian w hierarchii *słabych punktów* w porównaniu z ostatnim kwartałem 2021 r. Najistotniejszym *słabym punktem* polskiego systemu finansowego pozostawało ryzyko prawne związane z portfelem kredytów walutowych. Podkreślając istotność tego ryzyka, a także dostrzegając kształtującą się linię orzeczniczą, zgodnie z którą klauzule abuzywne w umowach walutowych kredytów mieszkaniowych prowadzą do uznania nieważności całej umowy, Komitet zaznaczył, że rozstrzygnięcia godzące w ekonomiczną logikę rozliczeń między stronami po takim unieważnieniu zakłócają funkcjonowanie podstawowych mechanizmów rynkowych oraz generują bardzo istotne obciążenia dla sektora bankowego. W ocenie Komitetu może to w efekcie doprowadzić do istotnego osłabienia jego odporności, niosąc negatywne skutki dla deponentów i zdolności banków do dalszego finansowania rozwoju polskiej gospodarki.

W ocenie KSF-M wzrosło również ryzyko wynikające ze słabości niektórych instytucji i możliwości wystąpienia efektu zarażania. W przypadku ryzyka związanego z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych ogólna ocena nie uległa zmianie w porównaniu do okresu poprzedniego. Zmniejszyło się natomiast ryzyko wynikające z obniżonej zyskowności banków oraz ryzyko wystąpienia strat kredytowych związanych z pandemią COVID-19. W ocenie Komitetu utraciły one charakter systemowy i tym samym zostały usunięte z listy *słabych punktów*.

Komitet zidentyfikował nowe źródło ryzyka – ryzyko regionu/geopolityczne, które jest konsekwencją agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Ryzyko to było rozpatrywane w szczególności w kontekście potencjalnego wpływu na kurs złotego, wycenę obligacji, relacje biznesowe i gospodarcze z Ukrainą, Rosją i Białorusią, oraz możliwości wystąpienia i nasilenia się

cyberataków. Jednocześnie wywołany konfliktem militarnym scenariusz wysokiej inflacji i niskiego wzrostu istotnie pogarszał warunki funkcjonowania systemu finansowego w Polsce i Europie.

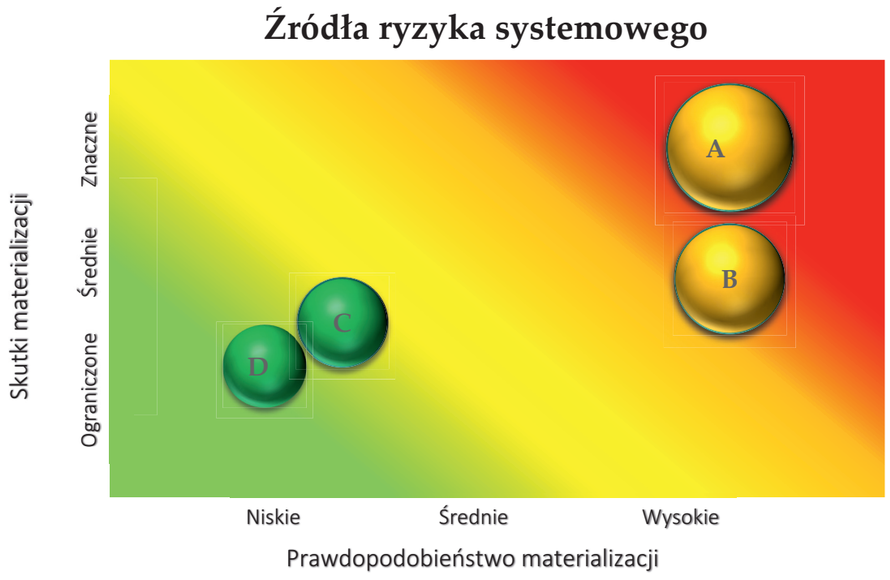
W **II kwartale** ogólny poziom ryzyka wzrósł przy jednoczesnej zmianie hierarchii źródeł ryzyka. Najistotniejszym *słabym punktem* w dalszym ciągu pozostawało ryzyko prawne związane z portfelem kredytów walutowych. Wzrosło natomiast ryzyko wynikające ze słabości niektórych instytucji i efektu zarażania. W ocenie Komitetu kolejne *słabe punkty* w hierarchii, tj. ryzyko geopolityczne oraz ryzyko związane z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych, charakteryzowały się niższym poziomem ryzyka.

W **III kwartale 2022 r.** Komitet nie zaobserwował zmian w systemie finansowym, które wpływałyby na zmianę hierarchii *słabych punktów*. Ponownie ryzyko związane z portfelem kredytów walutowych zostało uznane za najbardziej istotne. Jako kolejne *słabe punkty*, analogicznie do II kwartału, uznano: słabość niektórych instytucji i możliwość wystąpienia efektu zarażania, ryzyko geopolityczne oraz zjawiska związane z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych. W drugiej części roku Komitet przeanalizował finansowe skutki rozwiązań legislacyjnych dotyczących wsparcia kredytobiorców na sytuację sektora bankowego.

W **IV kwartale** ogólny poziom ryzyka w ocenie Komitetu nie uległ znaczącym zmianom. Najistotniejszym *słabym punktem* pozostawało ryzyko związane z portfelem kredytów walutowych. Kolejne w hierarchii ponownie zostało wskazane ryzyko geopolityczne oraz ryzyko związane z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych. Zmiany w ocenie dotyczyły w szczególności ryzyka słabości niektórych instytucji i zarażania, które zostało znacznie ograniczone w efekcie podjęcia skutecznej restrukturyzacji Getin Noble Banku S.A. Komitet odnotował także nowe ryzyko w postaci „obniżonych nadwyżek kapitałowych i racjonowania kredytu", które wynika ze zmniejszenia się w systemie bankowym nadwyżek kapitałowych ponad wymogi regulacyjne i nadzorcze, co może w przyszłości przyczynić się do ograniczenia dostępności kredytu poprzez jego racjonowanie i w efekcie przełożyć na negatywne skutki dla dynamiki PKB.

Poza źródłami ryzyka odnotowanymi w ankiecie ORS Komitet w IV kwartale 2022 r. dostrzegł nowe zjawisko, które może w przyszłości stwarzać zagrożenie dla stabilności systemu finansowego. W komunikacie z posiedzenia 9 grudnia 2022 r. poinformował o pojawiających się, zarówno w przekazach medialnych, jak i w pozwach sądowych, próbach podważania wiarygodności i reprezentatywności wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR. Komitet podkreślił, że formułowanie i powielanie twierdzeń o rzekomych nieprawidłowościach przy opracowywaniu wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR jest nieuprawnione i szkodliwe dla pewności obrotu na krajowym rynku finansowym, a także może stanowić źródło ryzyka systemowego ze względu na skalę zastosowania tego wskaźnika referencyjnego w umowach i instrumentach finansowych.

Rysunek 2. Mapa syntetycznej oceny ryzyka systemowego w IV kwartale 2022 r.



Figury odnoszą się do następujących słabych punktów:
[A] Walutowe kredyty mieszkaniowe
[B] Ryzyko regionu/geopolityczne
[C] Rynek nieruchomości mieszkaniowych
[D] Słabość niektórych instytucji i możliwość wystąpienia efektu zarażania

Wielkość figury odpowiada istotności danego ryzyka w ogólnej ocenie ryzyka, natomiast **kolory** oznaczają horyzont materializacji: 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. 2022 r.*

3.1.2. Raporty cykliczne

W procesie oceny ryzyka systemowego, wraz z analizą sytuacji przeprowadzoną na podstawie ankiety ORS, Komitet Stabilności Finansowej wykorzystuje również inne dostępne materiały oraz źródła informacji, dzięki czemu ocena ryzyka systemowego ma charakter kompleksowy. Narodowy Bank Polski jest zobowiązany do przedstawiania Komitetowi cyklicznych materiałów analityczno-badawczych, a także wymienionych w ustawie o NBP raportów, tj.: *Raportu o stabilności systemu finansowego* oraz *Raportu o równowadze polskiej gospodarki*.

Ponadto Komitet zapoznaje się z oceną NBP w zakresie funkcjonowania polskiego systemu płatniczego, która jest przedstawiana w rocznym *Raporcie o nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego*.

3.2. Analiza zagadnień dotyczących stabilności systemu finansowego

3.2.1. Ryzyko prawne związane z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych

W 2022 r. Komitet regularnie zapoznawał się z materiałami UKNF na temat kształtowania się bieżącej sytuacji w bankach na tle orzeczeń sądowych dotyczących walutowych kredytów mieszkaniowych.

W styczniu 2022 r. KSF-M odnotował wzrost liczby umów objętych postępowaniem sądowym o 2,9 tys., do poziomu 85,9 tys. umów. Wartość przedmiotu sporu wzrosła o 1,2 mld zł i osiągnęła 23,7 mld zł. Na ryzyko związane z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych banki utworzyły łącznie 23,2 mld zł rezerw, z czego 5,8 mld zł stanowiły rezerwy zawiązane na ugody.

Do kwietnia liczba umów objętych postępowaniem sądowym wzrosła o 9,2 tys. Wartość przedmiotu sporu osiągnęła w tym czasie 28,0 mld zł. Wartość utworzonych w związku z tym rezerw wyniosła 25,7 mld zł, w tym 6,0 mld zł stanowiły rezerwy zawiązane na ugody.

Na koniec lipca liczba umów objętych postępowaniem sądowym uległa zwiększeniu o 7,9 tys., do 103,0 tys. umów. Łączna wartość przedmiotu sporu na koniec tego okresu wyniosła 32,3 mld zł, z czego 27,6 mld zł dotyczyło kredytów w bilansach banków. Wartość rezerw ogółem utworzona przez banki na ryzyko prawne wyniosła 31,3 mld zł, z czego 7,8 mld zł to rezerwy utworzone na ugody.

Według stanu na **grudzień 2022 r.** liczba umów kredytowych objętych postępowaniem sądowym uległa zwiększeniu i wyniosła 105,6 tys., natomiast łączna wartość przedmiotu sporu na koniec tego okresu była równa 35,8 mld zł, z czego 30,3 mld zł dotyczyło kredytów w bilansach banków. Przyrost liczby wnoszonych miesięcznie pozwów zwiększył się i w ostatnim okresie wynosił ok. 3 tys. w porównaniu do uprzednio utrzymującego się poziomu ok. 2,5 tys. pozwów w skali miesiąca. Wartość rezerw ogółem utworzona przez banki na ryzyko prawne wyniosła 37,1 mld zł, z czego 10,7 mld zł stanowiły rezerwy utworzone na ugody.

W końcu marca 2022 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów zmieniające obowiązujący poziom wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach[20], wydane w odpowiedzi na rekomendację KSF-M[21]. Celem tych regulacji było stworzenie bankom warunków sprzyjających zawieraniu większej ilości ugód z kredytobiorcami. Zgodnie z treścią rozporządzenia w okresie do 30 września 2023 r. dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej, w przypadku których wysokość raty jest uzależniona od

[20] 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).
[21] Uchwała Nr 52/2021 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 28 września 2021 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej.

zmian kursu waluty, wysokość wag ryzyka jest zróżnicowana w zależności od wysokości związanych z tymi ekspozycjami rezerw celowych i odpisów utworzonych wobec zamiaru zawarcia ugód z kredytobiorcami, skutkujących uniezależnieniem wysokości raty od zmian kursu walutowego[22].

W porównaniu do poprzedniego roku wzrosła liczba banków oferujących zawarcie ugód skutkujących przewalutowaniem kredytów mieszkaniowych w walutach obcych na złotego. Sukcesywnie zwiększała się także liczba ugód zawieranych przez banki z kredytobiorcami. Na koniec października 2022 r. liczba sporów prowadzonych w ramach postępowań sądowych, które zostały zakończone w ramach ugody, umorzenia postępowania, wydania prawomocnego wyroku sądu I oraz II instancji lub wyrokiem Sądu Najwyższego osiągnęła ok. 5,8 tys. Jednocześnie, poza postępowaniami sądowymi, zawarto blisko 40 tys. ugód, z czego prawie połowę zawarto zgodnie z propozycją Przewodniczącego KNF.[23]

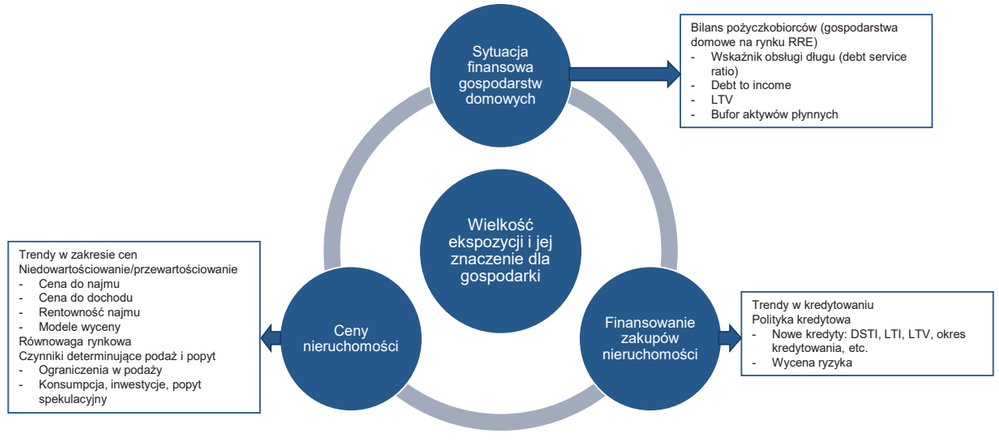
3.2.2. Tendencje na rynku nieruchomości mieszkaniowych oraz dynamika kredytów mieszkaniowych

W 2022 r. KSF-M regularnie monitorował ryzyko związane z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych na podstawie analiz NBP dotyczących rozwoju sytuacji w strefie realnej oraz w zakresie finansowania tego rynku. Ocena sytuacji na rynku nieruchomości dokonywana była w oparciu o metodę analizy przyjętą w 2021 r., uwzględniającą m.in. indeks napięć na rynku nieruchomości (*Residential Real Estate Index* – RREI).

[22] Szerzej o wagach ryzyka: rozdział 4 pkt 4.4.

[23] 12 października 2022 r. odbyła się rozprawa przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-520/21 (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym skierowany do TSUE przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie w sprawie i C 1297/21), dotyczącej rozliczeń pomiędzy stronami umowy kredytu uznanej w postępowaniu sądowym za nieważną z powodu zawarcia w niej klauzul abuzywnych, w szczególności możliwości dochodzenia przez strony wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z kapitału. Do końca 2022 r. TSUE nie wydał orzeczenia w niniejszej sprawie, której rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla sytuacji banków i stabilności systemu finansowego.

Rysunek 3. Schemat prezentujący trzy wymiary ryzyka nieruchomości mieszkaniowych



Źródło: Opracowanie NBP.

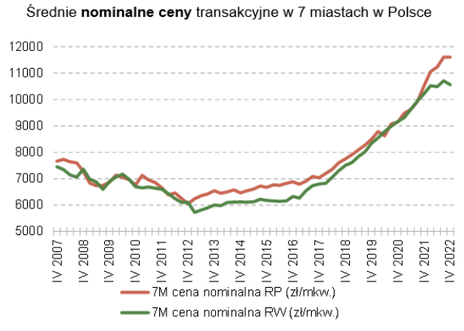
Indeks umożliwia agregację informacji z różnych źródeł i opiera się na danych dotyczących:

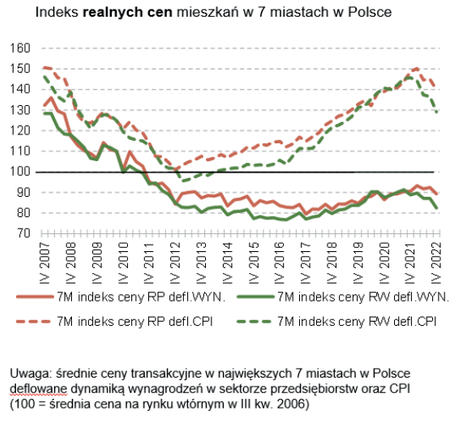
- cen nieruchomości/wartości zabezpieczenia,
- finansowania zakupów na rynku nieruchomości oraz
- sytuacji gospodarstw domowych.

Jego konstrukcja pozwala na zintegrowaną ocenę **trzech zasadniczych wymiarów ryzyka związanego z rynkiem nieruchomości**, tj. przewartościowaniem cen nieruchomości, nadmierną akcją kredytową oraz nadmiernym zadłużeniem gospodarstw domowych.

W 2022 r. KSF-M odnotowywał silne wzrosty nominalnych cen mieszkań oraz wysoką dynamikę ich cen rok do roku. W ujęciu realnym ceny mieszkań w stosunku do płac były stabilne, natomiast w relacji do CPI od początku roku nieznacznie spadały.

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





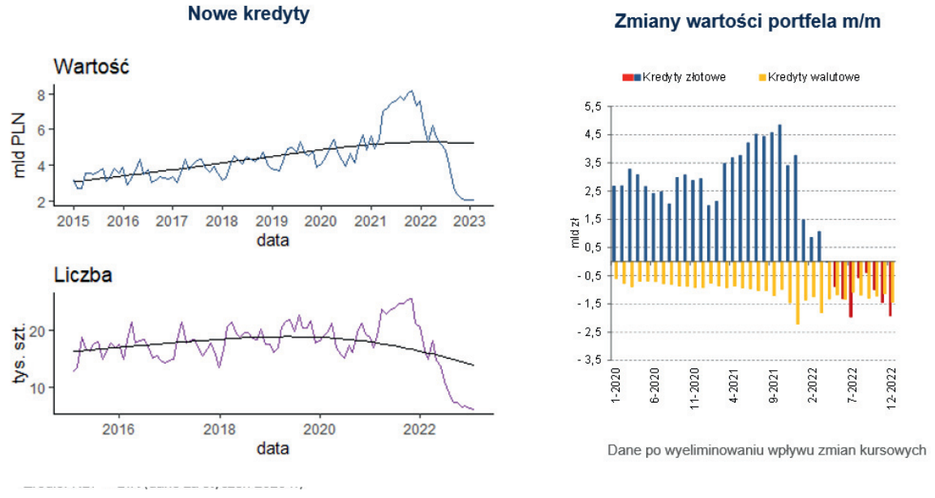
Źródło: Obliczenia NBP.

W omawianym okresie zaobserwowano spadek liczby sprzedawanych i oferowanych do sprzedaży oraz inwestycji w mieszkania na wynajem finansowanych kredytem. Dodatkowo odnotowano wydłużenie się szacowanego czasu sprzedaży mieszkań oferowanych na rynku pierwotnym. Nastąpił też silny spadek popytu na kredyty hipoteczne. Zmniejszeniu uległa nie tylko liczba wniosków kredytowych, ale także wartość nowych kredytów mieszkaniowych, co przełożyło się na znaczący spadek dynamiki portfela kredytów mieszkaniowych banków.

Omawiany trend był w głównej mierze skutkiem stopniowego wzrostu stóp procentowych, pogarszania się sytuacji finansowej gospodarstw domowych i – w konsekwencji – znacznie częstszego niż to miało miejsce w latach poprzednich nadpłacania albo wcześniejszego spłacania kredytów przez kredytobiorców. Ponadto banki zaostrzały polityki kredytowe wdrażając zalecenia zawarte w stanowisku UKNF[24] modyfikujące m.in. zasady oceny zdolności kredytowej kredytobiorców określone w Rekomendacji S. Ze strony gospodarstw domowych na mniejsze zainteresowanie kredytem mieszkaniowym wpływały przede wszystkim ich pogarszająca się sytuacja finansowa, zmiany warunków na rynku mieszkaniowym, a także ograniczenia po stronie budżetów gospodarstw domowych.

[24] Stanowisko UKNF skierowane do Prezesów Zarządów Banków oraz Dyrektorów oddziałów instytucji kredytowych ws. działań mających na celu ograniczenie poziomu ryzyka kredytowego z 7 marca 2022 r., https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_do_bankow_ws_ryzyka_kredytowego.pdf.

Wykresy 3 i 4. Wartość nowych kredytów i liczba wniosków oraz zmiana wartości portfela kredytów mieszkaniowych



Źródło: Obliczenia NBP na podstawie danych NBP oraz BIK.

W 2022 r. utrzymywała się stabilna sytuacja w obszarze regulowania zobowiązań przez kredytobiorców. Sprzyjało temu rosnące wykorzystanie środków z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców oraz możliwość skorzystania przez kredytobiorców z tzw. wakacji kredytowych[25]. Ewentualne problemy gospodarstw domowych związane z regulowaniem zobowiązań kredytowych zostały ograniczone i odłożone w czasie.

3.2.3. Sytuacja na rynku nieruchomości komercyjnych

Zgodnie z zaleceniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 2016 r.[26] i 2019 r.[27] w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości krajowe organy nadzoru makroostrożnościowego zobowiązane są do regularnego monitorowania sytuacji w sektorze nieruchomości komercyjnych.

W 2022 r. Komitet monitorował sytuację na rynku nieruchomości komercyjnych. Przy udziale UKNF przeprowadzono czwartą edycję badania pozasprawozdawczego dotyczącego kredytów udzielonych przedsiębiorstwom na nieruchomości komercyjne za 2021 r. Przeprowadzone badanie uwzględniało standardy wymagane zaktualizowanym zaleceniem ERRS.

[25] O Funduszu Wsparcia Kredytobiorców oraz programie wakacji kredytowych szerzej w rozdziale 3 pkt 3.2.4.

[26] Zalecenie ERRS z dnia 31 października 2016 r. *w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości* (ERRS/2016/14).

[27] Zalecenie ERRS z dnia 21 marca 2019 r. *zmieniające zalecenie ERRS/2016/14* w *sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości* (ERRS/2019/3).

W okresie poddanym analizie polski sektor nieruchomości komercyjnych nadal pozostawał relatywnie niewielki. Jednocześnie utrzymywał się napływ kapitału do tego sektora, powodując szybki przyrost majątku trwałego. Na rynku nieruchomości komercyjnych na wynajem w dalszym ciągu dominowali inwestorzy zagraniczni. Z tego względu ewentualne problemy na rynku nieruchomości komercyjnych oceniono jako potencjalnie mało odczuwalne dla banków krajowych. W przypadku własnościowych nieruchomości komercyjnych przeważało finansowanie krajowe. Wartość kredytów na nieruchomości komercyjne udzielonych przez polskie banki wyniosła ok. 60 mld zł, zaś ok. 87 mld zł kredytów pochodziło bezpośrednio z zagranicy. Na koniec 2021 r. wartość kredytów zabezpieczonych nieruchomościami, udzielonych przedsiębiorstwom przez polskie banki wyniosła w przybliżeniu 132 mld zł.

Analiza nie wykazała występowania nadmiernego ryzyka dla polskiego sektora bankowego wynikającego z finansowania rynku nieruchomości komercyjnych. Ekspozycje polskich banków na ten rynek były relatywnie niskie, a poziomy wskaźników właściwych dla finansowania nieruchomości komercyjnych – bezpieczne. Stabilności w finansowaniu sektora nieruchomości komercyjnych sprzyjała także stosunkowo duża dywersyfikacja udzielanych kredytów pod względem segmentów rynku nieruchomości komercyjnych.

3.2.4. Programy pomocowe dla kredytobiorców

Fundusz Wsparcia Kredytobiorców

W 2022 r. KSF-M kontynuował monitorowanie poziomu wykorzystania przez kredytobiorców środków z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców.

Od początku funkcjonowania Funduszu jego wykorzystanie pozostawało nieznaczne. W latach 2016-2021 w zarządzającym Funduszem Banku Gospodarstwa Krajowego zarejestrowano 1 286 umów o udzielenie wsparcia z FWK o łącznej kwocie ok. 37,7 mln zł. Wartość środków Funduszu latach 2016-2021 wynosiła średnio ok. 607 mln zł. Ponadto w związku ze spodziewanym dużym zainteresowaniem kredytobiorców uzyskania wsparcia z Funduszu banki zostały zobowiązane do wniesienia dodatkowych wpłat do FWK w łącznej kwocie 1,4 mld zł do 31 grudnia 2022 r.[28]

Tabela 2. Liczba wniosków i łączna wartość umów FWK

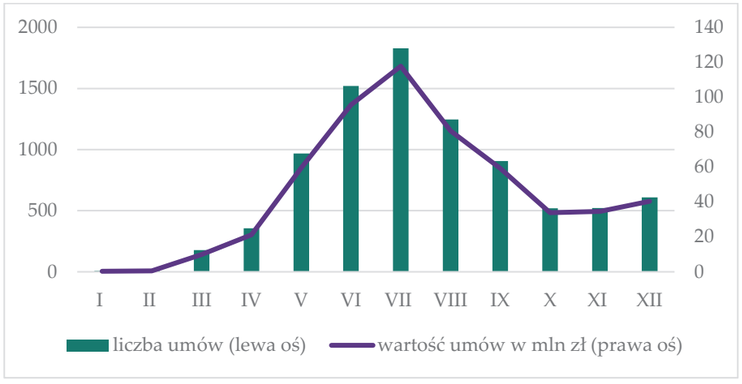
Rok	Liczba umów	Wartość umów (w mln zł)
2016	481	10,7
2017	278	6,1
2018	129	2,7
2019	59	1,4
2020	214	10,6
2021	125	6,2
2022	**8 674**	**553,4**

Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych BGK.

[28] Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy o finansowaniu społecznościowym.

W 2022 r., wraz ze zmianami stóp procentowych, poziomem inflacji oraz wzrostem rat kredytowych, nastąpiło pogorszenie sytuacji finansowej gospodarstw domowych i zwiększyło się zapotrzebowanie na pomoc z FWK. W konsekwencji od początku 2022 r. odnotowano wzrost liczby zawieranych umów o wsparcie ze środków Funduszu. Tylko w I kwartale 2022 r. zawarto więcej umów niż w całym 2021 r. (195 umów). Najdynamiczniejszy przyrost liczby zawieranych umów nastąpił do końca II kwartału 2022 r., w którym zawarto ok. 3 tys. umów. Okres najbardziej wzmożonego zainteresowania wsparciem Funduszu przypadł na czerwiec - sierpień 2022 r., kiedy zawarto prawie 5000 umów. W III i IV kwartale zawarto odpowiednio ok. 4 tys. i 1,6 tys. umów o wsparcie z FWK. Po wprowadzeniu dodatkowego programu pomocowego – wakacji kredytowych, zainteresowanie Funduszem zaczęło się stabilizować, choć nadal było wyższe niż w latach poprzednich – w IV kwartale zawierano 500 – 600 umów w miesiącu.

Wykres 5. Liczba i wartość umów o udzielenie wsparcia z FWK w 2022 r.



Źródło: opracowanie NBP na podstawie danych BGK.

Łącznie w 2022 r. kredytobiorcy zarejestrowali w BGK ponad 8,6 tys. umów o udzielenie wsparcia z FWK o łącznej wartości ok. 553 mln zł. Kwota wsparcia z Funduszu wypłacona w 2022 r. sięgnęła ok. 73,3 mln zł, co stanowi 76% dotychczas wypłaconego wsparcia z FWK.

Wakacje kredytowe

W końcu lipca 2022 r. weszła w życie ustawa o finansowaniu społecznościowym, w ramach której wprowadzono nowy rządowy program pomocowy, tzw. wakacje kredytowe. Program polegający

na możliwości zawieszenia spłat rat kredytu skierowano do konsumentów posiadających złotowy kredyt hipoteczny, zaciągnięty w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Kredytobiorca może skorzystać z programu wyłącznie w odniesieniu do jednego kredytu oraz przysługuje mu możliwość zawieszenia spłaty maksymalnie ośmiu miesięcznych rat kredytu, po cztery w 2022 i 2023 r.

Według danych na koniec grudnia 2022 r. liczba złotowych kredytów mieszkaniowych, w przypadku których bank pozytywnie rozpatrzył wniosek o udzielenie wakacji kredytowych wyniosła 1,05 mln sztuk o łącznej wartości 262,5 mld zł. Kredyty objęte wakacjami kredytowymi stanowiły ponad połowę wszystkich złotowych kredytów mieszkaniowych oraz 68% wartości wszystkich złotowych kredytów mieszkaniowych. Łączna wartość nadpłat kapitału dla kredytów objętych wakacjami kredytowymi to 7,3 mld zł, co stanowi 98% łącznej wartości rat, które zostały zawieszone, a byłyby wymagane do 31 grudnia 2022 r.

Wykres 6. Struktura złotowych kredytów mieszkaniowych – stan na koniec listopada 2022 r**.**

Źródło: opracowanie NBP na podstawie danych UKNF.

4. Instrumenty makroostrożnościowe

4.1. Antycykliczny bufor kapitałowy

Antycykliczny bufor kapitałowy jest instrumentem makroostrożnościowym, który nakładany jest na wszystkie banki i służy ograniczeniu zjawiska procykliczności, tj. neutralizowaniu wpływu cyklu gospodarczego na akcję kredytową. Mechanizm stosowania bufora CCB jest związany z cyklicznymi zmianami ryzyka systemowego w gospodarce: z okresowym łagodzeniem warunków kredytowania i zwiększaniem skali podejmowanego ryzyka oraz z możliwym niedoszacowaniem ryzyka i wystąpieniem niekorzystnych efektów w fazie spadkowej cyklu finansowego. Wykorzystanie bufora antycyklicznego do ograniczenia ryzyka systemowego polega 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 kontunuowaniu nadmiernej akcji kredytowej, przyczynić się do zmniejszenia podaży kredytów w gospodarce i wpływać na chłodzenie koniunktury. Z kolei w spadkowej fazie cyklu (również w sytuacji kryzysowej) bufor jest uwalniany, co umożliwia bankom wykorzystanie wcześniej zakumulowanego kapitału na pokrycie ewentualnych strat w fazie spowolnienia i wpływa na zmniejszenie ryzyka wystąpienia zjawiska *credit crunch*, czyli ograniczenia przez banki dostępności kredytu w gospodarce. W rezultacie nałożenie bufora działa antycyklicznie i dwutorowo: pozwala zwiększyć odporność systemu finansowego, a także ogranicza prawdopodobieństwo oraz skalę ewentualnego kryzysu.

Komitet Stabilności Finansowej jest zobligowany do wydania w cyklu kwartalnym rekomendacji skierowanej do Ministra Finansów określającej wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego. Rekomendacja jest formułowana na podstawie wartości odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego[29]. W kompetencji Ministra Finansów leży ocena wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego uwzględniająca rekomendację Komitetu.

W 2022 r., ze względu na bardzo niskie ryzyko związane z nadmierną akcją kredytową, Komitet rekomendował Ministrowi Finansów utrzymanie wysokości wskaźnika antycyklicznego bufora kapitałowego na poziomie 0% w kolejnych 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.

[29] 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.

Wydając rekomendacje Komitet uwzględniał materiały analityczne[30], 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 PKB[31] od jego długoterminowego trendu), fazę cyklu finansowego oraz inne wskaźniki, które sygnalizują ryzyko systemowe z tytułu nadmiernego wzrostu zadłużenia sektora niefinansowego w Polsce.

Tabela 3. Zestawienie najważniejszych wskaźników monitorowanych w analizie CCB

Wskaźnik
Kredyty dla prywatnego sektora niefinansowego do PKB (szeroki agregat kredytowy)
Kredyty dla prywatnego sektora niefinansowego do PKB (wąski agregat kredytowy)
Standaryzowana luka kredytowa (szeroka miara kredytu)
Standaryzowana luka kredytowa (wąska miara kredytu)
Luka kredytowa uwzględniająca charakterystykę cyklu finansowego w Polsce (szeroka miara kredytu)
Luka kredytowa uwzględniająca charakterystykę cyklu finansowego w Polsce (wąska miara kredytu)
Ceny mieszkań do dochodów
Hedoniczny indeks cen mieszkań
Saldo rachunku obrotów bieżących jako % PKB
DSR (*Debt Service Ratio*) – wskaźnik obsługi długu
Kontrybucja sektora finansowego do PKB
Dynamika szerokiej miary kredytu (r/r)
Dynamika wąskiej miary kredytu (r/r)
VIX (*Volatility Index*) – miernik zmienności implikowanej opcji na indeks S&P 500
CISS (*Composite Indicator of Systemic Stress*) - wskaźnik bieżących napięć w systemie finansowym

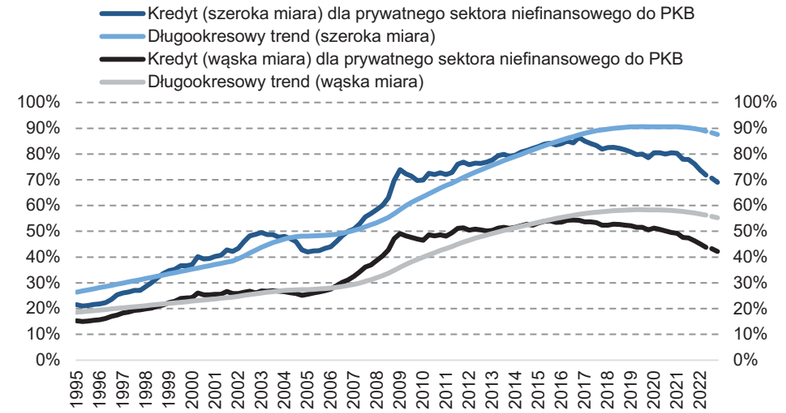
Źródło: Opracowanie NBP.

Analizowane przez Komitet wskaźniki cyklu kredytowego pokazywały, iż zagrożenie związane z ekspansją kredytową było bardzo niskie[32]. Wskaźnik kredytów[33] do PKB (szeroka miara) wykazywał tendencję spadkową – od poziomu około 78% w I kwartale do ok. 72% pod koniec 2022 r. Odbudowie dynamiki kredytów po szoku pandemicznym nie towarzyszył wzrost wartości zadłużenia prywatnego sektora niefinansowego w stosunku do PKB. W III kwartale 2022 r. ze względu na wysoki poziom stóp procentowych i pogarszające się perspektywy gospodarcze kredyty mieszkaniowe i konsumpcyjne przyjęły dynamikę ujemną. Pozytywna dynamika kredytu

[30] Materiały analityczne dyskutowane na posiedzeniach KSF-M są dostępne na stronie internetowej NBP: http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/publikacje.aspx.
[31] Zadłużenie sektora niefinansowego podawane jest z uwzględnieniem emisji instrumentów dłużnych przez przedsiębiorstwa niefinansowe.
[32] Zagrożenie byłoby wysokie w sytuacji, gdyby kraj przez długi czas znajdował się w fazie ekspansji.
[33] Kredyty dla niefinansowego sektora prywatnego stanowią całkowite zadłużenie sektora niefinansowego, w tym emisje instrumentów dłużnych przez przedsiębiorstwa niefinansowe.

dla całego sektora niefinansowego utrzymywała się jedynie za sprawą wysokiej dynamiki kredytu dla przedsiębiorstw, na którą składał się głównie wzrost wartości kredytów obrotowych dla firm odbudowujących się po okresie pandemii.

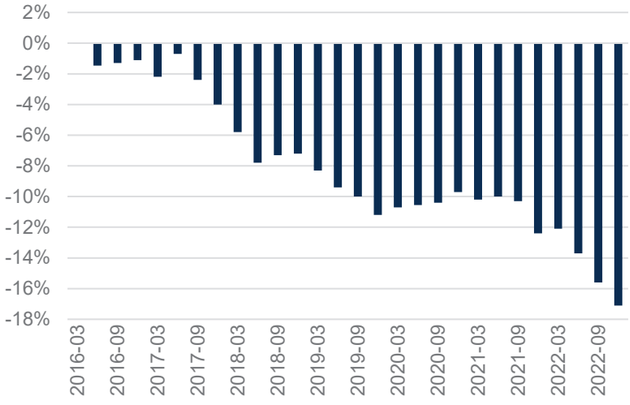
Wykres 7. Relacja kredytu do PKB



Źródło: Obliczenia NBP.

W 2022 r. luka kredytowa[34] pogłębiała się, co wskazywało na brak zagrożenia związanego z nadmierną akcją kredytową. W kolejnych kwartałach 2022 r. wynosiła odpowiednio: -12,1%, - 13,7%, -15,6% oraz -17,1%. Dla porównania, zgodnie z przyjętymi założeniami i metodyką, przesłanką do zawiązania bufora antycyklicznego (przy uwzględnieniu innych wskaźników) jest dodatnia luka kredytowa, przekraczająca 2%.

Wykres 8. Luka kredytowa



Źródło: Obliczenia NBP.

[34] Wskaźnik odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do PKB.

Wskazania modeli wczesnego ostrzegania utrzymały się na poziomie zbliżonym do tych z okresów poprzednich, w których odnotowano spadek ryzyka wystąpienia kryzysu w średnim okresie, tj. od 1 do 4 lat. Ryzyko to powróciło do poziomów odnotowywanych przed wybuchem pandemii COVID-19. Modele potwierdzały brak przesłanek do zawiązania bufora antycyklicznego.

Ponadto poziom wskaźnika napięć w systemie finansowym (*Composite Indicator of Systemic Stress*, CISS) od czasu inwazji Rosji na Ukrainę utrzymał się na historycznie wysokim poziomie. W obecnych warunkach, przy bardzo niskim ryzyku wystąpienia nadmiernej akcji kredytowej, była to dodatkowa przesłanka do utrzymania bufora antycyklicznego na dotychczasowym poziomie 0%.

4.2. Bufor O-SII

Identyfikacja i stosowanie bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym (*other systemically important institution*, O-SII) leży w kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego. W procesie oceny banków O-SII Komisja uwzględnia wytyczne EUNB[35] oraz rekomendację KSF dotyczącą metodyki jej przeprowadzania z 2022 r.[36]

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym KNF identyfikuje instytucje O-SII, nakłada na nie odpowiednie bufory oraz poddaje je corocznemu przeglądowi. KNF w procesie oceny znaczenia systemowego instytucji bierze pod uwagę następujące kryteria:

1) wielkość,
2) znaczenie (w tym zastępowalność usług),
3) złożoność działalności transgranicznej,
4) wzajemne powiązania danej instytucji lub grupy z systemem finansowym.

Należy podkreślić, że wysokość bufora O-SII powinna być uzależniona od kontrybucji danej instytucji w kreowaniu ryzyka systemowego wynikającego z nieadekwatnych zachęt i pokusy nadużycia (m.in. wykorzystanie w swojej działalności argumentu *too big to fail*). Ocena ta abstrahuje od oceny mikroostrożnościowej (bieżąca sytuacja finansowa danego banku) czy zjawisk cyklicznych (wysokość buforów nie powinna zależeć od fazy cyklu kredytowego). Wzrost poziomu bufora wraz ze wzrostem oceny znaczenia systemowego powinien stanowić bodziec dla banku do ograniczania procesu zwiększania swojego znaczenia.

[35] 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).

[36] Uchwała Nr 60/2022 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 10 maja 2022 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej metodyki, kryteriów identyfikacji i kalibracji buforów innych instytucji o znaczeniu systemowym.

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 ze znaczeniem instytucji w systemie finansowym.

Ramka 2. Przegląd metodyki, kryteriów identyfikacji i kalibracji buforów O-SII

W 2021 r. weszła w życie ustawa zmieniająca Prawo bankowe[37], która znowelizowała m.in. przepisy ustawy o nadzorze makroostrożnościowym[38]. Wprowadziła ona dwie istotne modyfikacje w zakresie kalibracji bufora O-SII. Po pierwsze, maksymalny możliwy do nałożenia w procedurze zwyczajnej wskaźnik bufora wzrósł do 3% (poprzednio 2%). Ponadto, w przypadku banków należących do grup kapitałowych uznanych za instytucje systemowo istotne nałożono ograniczenie (tzw. *cap*) w postaci bufora instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII lub G-SII) na grupę, powiększonego o 1 pkt. proc. Wprowadzone zmiany stworzyły przestrzeń do ustalenia wskaźników bufora na poziomach wyższych niż wcześniej obowiązujące.

Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 39 ust. 6 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym KNF, wydając decyzję ws. identyfikacji i nałożenia bufora O-SII, bierze pod uwagę rekomendację Komitetu dotyczącą metodyki, kryteriów identyfikacji i kalibracji buforów innych instytucji o znaczeniu systemowym. Zakres rekomendacji Komitetu został tym samym rozszerzony i obejmuje obecnie nie tylko metodykę, ale również kryteria identyfikacji O-SII oraz kwestie dotyczące ustalania wysokości bufora w odpowiednich przypadkach.

W związku z powyższymi zmianami w maju 2022 r. Komitet wydał rekomendację ws. metodyki identyfikacji i kalibracji buforów innych instytucji o znaczeniu systemowym (uchwała KSF Nr 60/2022). Zaproponowane przez Komitet rozwiązania obejmują:

1) w procesie identyfikacji O-SII:
   - zastosowanie dwuetapowego procesu nadawania punktacji oceny znaczenia systemowego w oparciu o wskaźniki obowiązkowe wynikające z wytycznych EUNB oraz wskaźniki fakultatywne,
   - zastosowanie zdefiniowanych w rekomendacji wskaźników fakultatywnych,
   - możliwość identyfikowania instytucji jako O-SII w przypadku instytucji zrzeszonych w systemach ochrony instytucjonalnej;

2) w procesie określania kryteriów kalibracji bufora:
   - zwiększenie maksymalnego poziomu bufora do wysokości 3%,
   - określenie minimalnej wysokości bufora na poziomie wyższym niż 0%,
   - przyjęcie metody przedziałowej do wyznaczenia bufora O-SII oraz uwzględnienie przedziałów oceny punktowej w ramach procesu identyfikacji instytucji wraz z przypisanymi im odpowiednimi poziomami bufora O-SII,

[37] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe* (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324, z późn. zm.).

[38] Ustawa z dnia 25 lutego 2021 r. *o zmianie ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. 2021 poz.680).

- przypisanie instytucjom zidentyfikowanym jako O-SII wyłącznie na podstawie kryterium fakultatywnego, w przypadku instytucji identyfikowanych na podstawie kryterium istotności dla systemu ochrony instytucjonalnej, bufora O-SII w wysokości nie niższej niż 0,25%.

Komisja Nadzoru Finansowego w lipcu 2022 r. wprowadziła rekomendowane przez KSF kryteria do znowelizowanej *Procedury identyfikacji innych instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII) oraz kalibracji wysokości wskaźnika bufora O-SII*.[39]

Przegląd adekwatności wskaźnika bufora O-SII w 2022 r.

Lista banków uznanych za instytucje systemowo istotne w 2022 r. nie uległa zmianie w stosunku do 2021 r.

We wrześniu 2022 r. Komisja Nadzoru Finansowego zwróciła się do Komitetu Stabilności Finansowej z sześcioma wnioskami o wydanie opinii w sprawie nałożenia innego bufora O-SII (rekalibracji) na następujące banki: PKO BP, Pekao, Santander Bank Polska, ING Bank Śląski, Bank Polskiej Spółdzielczości oraz SGB-Bank.

KNF zaproponowała nałożenie na zidentyfikowane banki buforów w wysokości od 0,25% do 2% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, podwyższając jednocześnie wysokość bufora dla pięciu zidentyfikowanych wcześniej instytucji systemowo istotnych (PKO BP, Pekao, Santander Bank Polska Bank Polskiej Spółdzielczości oraz SGB-Bank). W przypadku ING Banku Śląskiego zaproponowano obniżenie bufora z poziomu 0,75% do poziomu 0,50%. Dla pozostałych banków bufor O-SII w 2022 r. utrzymany został na niezmienionym poziomie w stosunku do roku poprzedniego.

Zastosowanie kryteriów określonych w metodyce oraz ocena roli poszczególnych podmiotów w systemie finansowym pozwoliła Komitetowi na wydanie pozytywnych opinii dotyczących wniosków zgłoszonych przez KNF. Opinie zostały we właściwym terminie przekazane Komisji Nadzoru Finansowego oraz zainteresowanym bankom, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. KNF, biorąc pod uwagę opinie Komitetu, wydał decyzje ws. nałożenia odpowiednich buforów O-SII 21 grudnia 2022 r.

W październiku 2022 r. Komisja Nadzoru Finansowego zwróciła się do Komitetu o notyfikowanie zamiaru nałożenia buforów O-SII. Zgodnie z obowiązującymi procedurami formularz notyfikacyjny został przekazany za pośrednictwem platformy internetowej służącej wymianie

[39] https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Wyci%C4%85g_z_procedury_O-SII_79015.pdf.

informacji z ERRS. Ostateczna notyfikacja dotycząca nałożenia określonych buforów O-SII została przekazana do ERRS w grudniu 2022 r., po wydaniu decyzji kończących postępowania.

Tabela 4. Banki zidentyfikowane jako O-SII w latach 2019 – 2022

Bank	Wysokość wskaźnika bufora O-SII w %			
	2019	2020	2021	2022
Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA	1,00	1,00	1,00	2,00
Bank Polska Kasa Opieki SA	0,75	0,75	0,75	1,00
Santander Bank Polska SA	0,75	0,75	0,75	1,00
ING Bank Śląski SA	0,50	0,50	0,75	0,50
mBank SA	0,75	0,50	0,50	0,50
BNP Paribas Bank Polska SA	0,25	0,25	0,25	0,25
Bank Millennium SA	---	0,25	0,25	0,25
Bank Handlowy w Warszawie SA	0,25	0,25	0,25	0,25
SGB – Bank SA	0,1	0,1	0,1	0,25
Bank Polskiej Spółdzielczości SA	0,1	0,1	0,1	0,25

Kolorem niebieskim zaznaczono zmianę w stosunku do roku poprzedniego.

Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych KNF[40].

4.3. 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 i 1a ustawy o nadzorze makroostrożnościowym Komisja Nadzoru Finansowego identyfikuje globalne instytucje o znaczeniu systemowym oraz nakłada na nie odpowiednie bufory, które każdego roku podlegają przeglądowi.

[40] 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,
https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Przeglad_adekwatnosci_wskaznika_bufora_innej_instytucji_o_znaczeniu_systemowym_75726.pdf,
https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Przeglad_adekwatnosci_wskaznika_bufora_innej_instytucji_o_znaczeniu_systemowym_80606.pdf.

Komisja Nadzoru Finansowego identyfikuje globalne instytucje o znaczeniu systemowym i przyporządkowuje je do odpowiednich kategorii, zgodnie z przyjętą procedurą.

Ramka 3. Przegląd procedury identyfikacji G-SII

Komisja Nadzoru Finansowego jest zobowiązana – zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym – do uzyskania opinii Komitetu Stabilności Finansowej w przypadku, gdy przyjmuje procedury identyfikacji globalnych instytucji o znaczeniu systemowym.

W czerwcu 2022 r. KNF przedstawiła Komitetowi do opinii dokument pt. „Procedura dotycząca identyfikacji globalnych instytucji o znaczeniu systemowym oraz definiowania podkategorii globalnych instytucji o znaczeniu systemowym". W nowej procedurze identyfikacji G-SII KNF uwzględniła zmiany, które zaszły w wyniku nowelizacji pakietu CRD/CRR i ich implementacji do ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

W lipcu 2022 r. Komitet wydał postanowienie[41], w którym pozytywnie ocenił procedurę KNF uznając, że jest ona adekwatna do potrzeb identyfikowania globalnych instytucji o znaczeniu systemowym. W szczególności pozytywnie oceniono zestaw wskaźników oraz stosowanie metody przedziałowej pozwalającej zarówno właściwie identyfikować globalne instytucje o znaczeniu systemowym, jak i przyporządkowywać zidentyfikowane podmioty do odpowiednich kategorii.

Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami ustawy o nadzorze makroostrożnościowym opinia KSF została wydana w formie postanowienia w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zmiany dokonane w procedurze identyfikacji G-SII nie wpłynęły na listę globalnych instytucji o znaczeniu systemowym objętych polskim nadzorem. W 2022 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 Komisja nie zidentyfikowała żadnej globalnej instytucji o znaczeniu systemowym w Polsce.

4.4. Wagi ryzyka

Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii KNF[42], może określić wyższą wagę ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach. W CRR określono podstawowe wagi ryzyka w wysokości 35% dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomościach mieszkalnych oraz 50% dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych.

[41] https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/10/postanowienie-KSF-ws-G-SII.pdf.
[42] Zgodnie z art. 128 ust. 6a Prawa bankowego.

Właściwe organy mogą podwyższyć krajowe wagi ryzyka do maksymalnego poziomu 150%. Podstawą dla określania wyższych wag ryzyka może być ocena strat ponoszonych z tytułu ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami oraz przyszłych tendencji na rynku nieruchomości. Zwiększenie wagi ryzyka może być również podyktowane względami stabilności finansowej. Komitet Stabilności Finansowej w razie dostrzeżenia akumulacji ryzyka związanego z daną ekspozycją może również zainicjować proces, tj. wydać rekomendację w tym zakresie, zgodnie z art. 18 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

Obowiązujące w Polsce od 2017 r. wyższe wagi ryzyka[43] stanowiły odpowiedź na rekomendacje Komitetu wydane w odpowiedzi na ryzyko związane z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych. Wyższa waga ryzyka dla wskazanych ekspozycji miała stanowić bodziec dla zmniejszania wartości tych portfeli. W 2020 r. zarekomendował Ministrowi Finansów obniżenie z poziomu 100% do 50% wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych służących prowadzeniu przez kredytobiorcę własnej działalności gospodarczej i nieprzynoszących dochodu generowanego przez czynsz lub zyski z ich sprzedaży. Odpowiednie rozporządzenie zostało wydane przez Ministra Finansów w październiku 2020 r.[44]

We wrześniu 2021 r. Komitet – w warunkach narastającego zjawiska podważania w postępowaniach sądowych zapisów umów kredytów walutowych oraz mając na uwadze potrzebę wsparcia zainicjowanych przez UKNF procesów ugodowych, zmierzających do pozasądowego rozwiązywania sporów w relacjach kredytobiorca-bank – wydał rekomendację dotyczącą wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej[45]. W rekomendacji wskazano na zasadność powiązania wysokości wag ryzyka walutowych kredytów mieszkaniowych z wysokością związanych z tymi ekspozycjami rezerw celowych i odpisów utworzonych w procesie ugód. Rozporządzenie MF, uwzględniające rekomendowane przez Komitet podejście, weszło w życie 29 marca 2022 r.[46] Wagi ryzyka wprowadzone tymi przepisami mają charakter czasowy i obowiązują do 30 września 2023 r. Poniżej zaprezentowano obowiązujące w Polsce poziomy wag ryzyka dla poszczególnych rodzajów ekspozycji.

[43] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. *w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach* (Dz. U. 2017 poz. 1068).
[44] Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 8 października 2020 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach* (Dz. U. 2020 r. poz. 1814).
[45] Uchwała Nr 52/2021 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 28 września 2021 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej.
[46] 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).

Tabela 5. Obowiązujące poziomy wag ryzyka

Rodzaj ekspozycji	Przypisane wagi	Podstawa prawna	Obowiązują od
Ekspozycje zabezpieczone hipoteką na **nieruchomości mieszkalnej**, w przypadku której wysokość raty kapitałowej lub odsetkowej uzależniona jest od zmian kursu waluty lub walut innych niż waluty przychodów osiąganych przez dłużnika	150%	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 25 maja 2017 r.	2.12.2017
Ekspozycje zabezpieczone hipoteką na lokalach biurowych lub innych **nieruchomościach komercyjnych**, usytuowanych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej	100%	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 25 maja 2017 r.	2.12.2017
Ekspozycje zabezpieczone hipoteką na **nieruchomościach komercyjnych** służących prowadzeniu przez kredytobiorcę **własnej działalności gospodarczej** i nieprzynoszących dochodu generowanego przez czynsz lub zyski z ich sprzedaży	50%	Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 8 października 2020 r.	16.10.2020
Ekspozycje zabezpieczone hipoteką na **nieruchomości mieszkalnej**, w przypadku której wysokość raty kapitałowej lub odsetkowej uzależniona jest od zmian kursu waluty lub walut innych niż waluty przychodów osiąganych przez dłużnika, **w przypadku banków przystępujących do procesu ugodowego**, zmierzającego do uniezależnienia wysokości raty kapitałowej lub odsetkowej od zmian kursu waluty	50%, 75%, 100% w zależności od wartości utworzonych łącznie rezerw	Rozporządzenie Ministra Finansów z 18 marca 2022 r.	29.03.2022 do 30.09.2023

Źródło: opracowanie NBP.

4.5. Wymóg połączonego bufora

Wymóg połączonego bufora stanowi łączny kapitał podstawowy Tier I, który pokrywa bufor zabezpieczający, 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)[47].

Wymóg połączonego bufora nie jest dodatkowym instrumentem makroostrożnościowym, ale parametrem służącym wewnętrznej ocenie dotyczącej spełnienia makroostrożnościowych 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 6. Parametry wymogu połączonego bufora w latach 2021 - 2022

Rok	Bufor zabezpieczający[48]	Bufor antycykliczny	Bufor O-SII[49]	Bufor ryzyka systemowego	WYMÓG POŁĄCZONEGO BUFORA
2021	2,5%	0%	10 banków: 0,1% - 1%	-	**2,5% - 3,5%**
2022	2,5%	0%	10 banków: 0,25% - 2%	-	**2,5% - 4,5%**

Źródło: Opracowanie NBP.

[47] Zgodnie z art. 55 ust. 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

[48] Bufor zabezpieczający to obowiązujący wszystkie banki podstawowy makroostrożnościowy narzut kapitałowy, który stanowi pierwszy poziom zabezpieczenia zasobów kapitałowych banków. Od 2019 r. banki są zobowiązane do utrzymywania bufora zabezpieczającego w wysokości 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, obliczonej zgodnie z art. 92 ust. 3 CRR. Bufor zabezpieczający składa się z kapitałów najwyższej jakości (CET1) i jest ustanowiony powyżej minimalnego wymogu kapitałowego.
W przypadku obniżenia się bufora poniżej 2,5% następują automatyczne ograniczenia w zakresie dystrybucji kapitału (tj. płatności dywidendy, odkupu akcji), w celu odbudowania wymaganego poziomu bufora. Skala ograniczeń zwiększa się wraz z postępującym zużyciem kapitału pokrywającego bufor, czyli zbliżaniem się do poziomu minimalnego wymogu kapitałowego.

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

5. Inne działania makroostrożnościowe

5.1. Opinie KSF-M wydawane w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez KNF w trybie MAR

Rozporządzenie MAR[50] zobowiązuje emitentów do podania do wiadomości publicznej informacji poufnych bezpośrednio ich dotyczących[51]. Celem tych przepisów jest ochrona inwestorów i umożliwienie im podejmowania w pełni świadomych decyzji inwestycyjnych. Od tej zasady występują pewne wyjątki w odniesieniu do emitentów będących instytucją finansową. W celu zachowania własnej stabilności finansowej oraz stabilności systemu finansowego emitent może opóźnić podanie do wiadomości publicznej informacji poufnych pod warunkiem uzyskania zgody organu nadzoru, który wcześniej bada czy spełnione zostały przesłanki określone w rozporządzeniu MAR. W procesie wydawania opinii organ nadzoru może zasięgnąć opinii banku centralnego lub organu nadzoru makroostrożnościowego.

W 2022 r. Komitet Stabilności Finansowej wydał na wniosek Komisji Nadzoru Finansowego cztery opinie w trybie art. 17 rozporządzenia MAR. Opinie te wydawane są w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego w formie postanowień, a z uwagi na obowiązek zachowania poufności - nie są publikowane.

5.2. Przegląd unijnych ram polityki makroostrożnościowej

Komisja Europejska zobowiązana jest do przeprowadzania w porozumieniu z ERRS i EUNB przeglądu unijnych ram polityki makroostrożnościowej, zawartych w rozporządzeniu CRR i dyrektywie CRD. Głównym celem tego działania jest analiza czy aktualnie obowiązujące uregulowania makroostrożnościowe są adekwatne do łagodzenia ryzyka systemowego w poszczególnych sektorach i krajach członkowskich UE. KE jest zobowiązana przeprowadzać taki przegląd co pięć lat. Termin zakończenia ostatniej oceny przypadł na czerwiec 2022 r. [52]

Przedmiotem przeglądu unijnych ram polityki makroostrożnościowej były takie obszary, jak:

1) **Bufory kapitałowe**
   Podkreślono, że system buforów kapitałowych działa skutecznie. Zasugerowano jednak potrzebę wzięcia pod uwagę dodatkowych wskaźników cyklicznych przy aktywacji czy zwiększaniu poziomu bufora antycyklicznego. Wskazano na ewentualność zwiększenia, możliwego do uwolnienia kapitału, poprzez wcześniejsze i bardziej aktywne nakładanie bufora antycyklicznego, wprowadzenie dodatniego neutralnego poziomu bufora antycyklicznego lub zastosowaniu bufora ryzyka systemowego. Jednocześnie oceniono, iż wskazane jest wykluczenie możliwości wykorzystania kapitału z buforów do spełniania innych wiążących norm poprzez wprowadzenie częściowo rozwiązywalnego bufora dźwigni.

2) **Instrumenty brakujące**
   Wskazano na potrzebę wprowadzenia minimalnego zharmonizowanego zestawu instrumentów *borrower-based measures* (BBM) do prawa UE przy jednoczesnym zachowaniu decyzji w zakresie ich aktywacji, znoszenia i kalibracji na poziomie krajowym (wspólne standardy funkcjonowania tych instrumentów przy zachowaniu pewnej elastyczności na poziomie krajowym). Ponadto zaproponowano skonsolidowanie w ramach jednolitego artykułu przepisów dotyczących zmian wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomości.

3) **Jednolity rynek**
   Zaproponowano uproszczenie procedur dotyczących implementacji i odwzajemniania instrumentów polityki makroostrożnościowej. Podkreślono znaczenie systematycznego przeglądu reguł dotyczących poziomów bufora ryzyka systemowego na wszystkie ekspozycje (także sektorowe), zniesienie ograniczenia dla obowiązkowego odwzajemniania bufora antycyklicznego oraz wprowadzenie holistycznego podejścia do identyfikacji O-SII i metodyki kalibracji buforów dla tej grupy instytucji kredytowych.

4) **Ryzyko globalne**
   Uznano, iż obecne rozwiązania skutecznie zapobiegają i łagodzą ryzyko dla stabilności systemu finansowego wynikające z ekspozycji banków na kraje trzecie. Podkreślono potrzebę stworzenia ram polityki makroostrożnościowej dla całego sektora finansowego, konieczność uwzględnienia ryzyka klimatycznego, a także opracowania narzędzi służących przeciwdziałaniu cybernetycznemu ryzyku systemowemu. Wskazano także na konieczność zapewnienia sprawnej współpracy, koordynacji i wymiany danych pomiędzy organami mikro- i makroostrożnościowymi.

Na posiedzeniu KSF-M w marcu 2022 r. przedstawione zostało stanowisko Narodowego Banku Polskiego, który wziął udział w konsultacjach publicznych dotyczących przeglądu unijnych uregulowań makroostrożnościowych.

W stanowisku NBP, z uwzględnieniem również perspektywy organu nadzoru makroostrożnościowego, zwrócono uwagę na potrzebę kontynuacji działań w następujących obszarach:

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

[51] Art. 17 ust. 1 Rozporządzenia MAR.

[52] W celu uzyskania szerokiej oceny dla potrzeb przeglądu KE przeprowadziła w okresie od 30.11.2021-18.03.2022 konsultacje publiczne, w których zebrano doświadczenia ze stosowania aktualnie obowiązujących ram polityki makroostrożnościowej.

- możliwości ustanowienia niezerowego, rozwiązywalnego bufora kapitałowego w sytuacji niespodziewanych, trudnych do przewidzenia szoków zewnętrznych (np. dodatni, neutralny CCB – stosowany już w niektórych krajach członkowskich UE);
- rozszerzenia i doprecyzowania uregulowań dotyczących uwalniania buforów kapitałowych bez konieczności ograniczenia ogólnego poziomu odporności systemu finansowego;
- pogłębienia elastyczności w procesie nakładania bufora antycyklicznego (CCB), tak by umożliwić wprowadzanie bufora we wczesnej fazie cyklu finansowego, a w dalszej kolejności jego stopniowe zwiększanie;
- uwzględnienia wzajemnego oddziaływania buforów kapitałowych oraz innych wymagań regulacyjnych, tak by uniknąć konsekwencji wynikłych z nakładania się na siebie wymogów makroostrożnościowych;
- współpracy w tworzeniu instrumentów mających na celu przeciwdziałanie ryzyku cybernetycznemu o charakterze systemowym oraz budowie ogólnoeuropejskiej sieci bezpieczeństwa cybernetycznego.

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

W 2021 r. Komitet uchwalił rekomendacje dotyczące działań wspierających stabilne funkcjonowanie banków spółdzielczych[53] oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych[54]. Rekomendacje zostały skierowane do wszystkich podmiotów właściwych – MF, KNF, NBP i BFG. KSF-M podjął także uchwałę w sprawie stanowiska dotyczącego funkcjonowania sektora bankowości spółdzielczej[55] skierowanego do podmiotów sektora bankowości spółdzielczej.

W 2022 r. KSF-M monitorował postępy prac realizowanych przez poszczególnych adresatów rekomendacji i stanowiska przyjmując bieżące informacje o statusie prac legislacyjnych. Pod koniec roku zakończono proces legislacyjny dotyczący jednego z rekomendowanych działań i w ten sposób zrealizowano rekomendację dotyczącą zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych pomocy bezzwrotnej udzielanej uczestnikom systemów ochrony z funduszy systemu ochrony[56].

[53] Uchwała Nr 46/2021 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie rekomendacji dotyczących działań wspierających stabilne funkcjonowanie banków spółdzielczych.
[54] Uchwała Nr 48/2021 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie rekomendacji dotyczących działań wspierających stabilne funkcjonowanie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.
[55] Uchwała Nr 47/2021 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie stanowiska dotyczącego funkcjonowania sektora bankowości spółdzielczej.
[56] Ustawa z dnia 7 kwietnia 2022 r. o *zmianie ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 872).

KNF nie dokonała zmiany Rekomendacji S w zakresie wymaganym rekomendacją KSF-M[57], ani – zgodnie z oczekiwaniami Komitetu – nie wydłużyła bankom spółdzielczym okresu dostosowawczego. Wobec powyższego od początku 2023 r. banki spółdzielcze – zgodnie z niezmienioną Rekomendacją S – są zobowiązane do posiadania w swojej ofercie kredytów zabezpieczonych hipotecznie oprocentowanych stałą lub okresowo stałą stopą procentową. Na początku 2023 r. UKNF poinformował, że nie podjęto decyzji o wyłączeniu banków spółdzielczych z grona podmiotów, którym rekomenduje się posiadanie w ofercie kredytów na stałą lub okresowo stałą stopę procentową. Wskazał, że sektor banków spółdzielczych wprowadził już kredyty hipoteczne na stałą stopę ze względu na takie zapotrzebowanie ze strony klientów. W związku z powyższym odstąpiono także od wydłużenia przewidzianego w treści Rekomendacji S okresu na dostosowanie się banków spółdzielczych do wymogu posiadania w ofercie kredytów na stałą lub okresowo stałą stopę procentową. Ponadto sektor banków spółdzielczych dostosował się do postanowień Rekomendacji S we wskazanym w pierwotnym brzmieniu terminie, stąd zarówno wyłączanie banków spółdzielczych, jak też dalsze odroczenie terminu na dostosowanie stało się zbędne.

KSF-M monitorował także działania podjęte w celu poprawy efektywności funkcjonowania bankowości spółdzielczej przez banki zrzeszające oraz systemy ochrony instytucjonalnej (IPS). Z przekazanych raportów wynikało, że w 2022 r. kontynuowane były działania konsolidacyjne w sektorze bankowości spółdzielczej. W coraz większym stopniu były to łączenia mające na celu poprawę efektywności w oparciu o efekt skali i synergię. Banki zrzeszające sukcesywnie wprowadzały również scentralizowane rozwiązania w zakresie IT i usług *back-office* oraz standaryzację procesów biznesowych i regulaminów wewnętrznych banków (m.in. w zakresie zarządzania ryzykiem). Systemy ochrony instytucjonalnej w dalszym ciągu deklarowały zainteresowanie rozszerzeniem możliwości wsparcia uczestników w formie innej niż finansowa, z wykorzystaniem środków z funduszy pomocowych.

5.4. Przegląd realizacji długofalowych priorytetów rozwojowych Strategii polityki makroostrożnościowej

Zgodnie z założeniami przyjętymi w *Strategii polityki makroostrożnościowej* Komitet w cyklu trzyletnim dokonuje przeglądu postępów w procesie realizacji długofalowych priorytetów rozwojowych. Celem przeglądu jest ocena postępów prac w rozwijaniu narzędzi umożliwiających prowadzenie polityki makroostrożnościowej w Polsce, a także zdiagnozowanie obszarów, które wymagają pogłębionej analizy lub ewentualnej zmiany ze względu na pojawiające się nowe zjawiska w otoczeniu sektora finansowego.

[57] Więcej na ten temat w punkcie 5.6.

Długofalowe priorytety rozwojowe polityki makroostrożnościowej określone przez Komitet Stabilności Finansowej w *Strategii polityki makroostrożnościowej* to:

- zwiększenie zdolności Komitetu do identyfikacji, pomiaru i oceny ryzyka systemowego,
- zwiększenie zdolności KSF-M do skutecznego ograniczenia ryzyka systemowego,
- rozwijanie metod analizy pozwalających na ocenę wpływu zmian strukturalnych w systemie finansowym i jego otoczeniu na ryzyko systemowe,
- wypracowanie podejścia Komitetu w odniesieniu do wzajemnego oddziaływania i relacji polityki makroostrożnościowej z innymi politykami gospodarczymi,
- rozwój i wypracowanie nowych sposobów komunikacji Komitetu z otoczeniem.

W 2022 r. Komitet dokonał przeglądu dotychczasowych działań służących realizacji wyznaczonych długofalowych priorytetów rozwojowych. Wyniki przeglądu wykazały, że instytucje reprezentowane w Komitecie w ciągu ostatnich trzech lat podjęły wiele działań zmierzających do poszerzania zdolności do oceny zjawisk w systemie finansowym i stosowania odpowiednich narzędzi reagowania. Przede wszystkim istotnie rozbudowano zasób narzędzi analitycznych służących ocenie ryzyka systemowego, rozszerzono zakres i jakość przeprowadzanych analiz dotyczących kalibracji narzędzi makroostrożnościowych. Natomiast polityka komunikacyjna KSF uległa pewnym zmianom w kierunku większego ujawniania decyzji oraz treści, mającym na celu szersze propagowanie działań z zakresu nadzoru makroostrożnościowego.

Tabela 7. Realizacja długofalowych priorytetów rozwojowych polityki makroostrożnościowej

Priorytety rozwojowe	Podjęte działania
Zwiększenie zdolności Komitetu do identyfikacji, pomiaru i oceny ryzyka systemowego	Zwiększenie częstotliwości i szczegółowości badań poza sprawozdawczych UKNF dotyczących kredytów mieszkaniowych i konsumpcyjnych udzielanych przez banki gospodarstwom domowym. **Wykorzystanie:** Analiza ryzyka rynku nieruchomości.
	Przeprowadzanie badań poza sprawozdawczych UKNF dotyczących finansowania rynku nieruchomości komercyjnych. **Wykorzystanie:** Analiza ryzyka rynku nieruchomości.
	Opracowanie i wdrożenie modelu do analizy efektów zarażania na podstawie powiązań bezpośrednich pomiędzy bankami. **Wykorzystanie:** Ankieta ORS.
	Opracowanie i wdrożenie modelu do analizy efektów zarażania na podstawie powiązań pośrednich pomiędzy bankami w związku z wyższymi kosztami składek na BFG. **Wykorzystanie:** Ankieta ORS, Rekomendacja ws. obniżenia składek na BFG.
	Rozwój modeli wczesnego ostrzegania wykorzystywanych do wyprzedzającej identyfikacji narastania cyklicznych napięć w systemie finansowym. **Wykorzystanie:** Analiza na potrzeby kalibracji antycyklicznego bufora kapitałowego.
	Rozwój metodyki oceny ryzyka związanego z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych – indeks napięć na rynku nieruchomości. **Wykorzystanie:** Ankieta ryzyka rynku nieruchomości.
	Rozwój metodyki regularnej oceny ryzyka systemowego (zmiany w ankiecie ORS - wprowadzenie taksonomii opisu ryzyka oraz nowego schematu punktowej oceny ryzyka). **Wykorzystanie:** Ankieta ORS.
	Opracowanie systemu prognozowania dynamiki kredytów i jakości kredytów na potrzeby oceny akcji kredytowej i ryzyka kredytowego (przedmiotem prognoz była dynamika kredytów ogółem oraz dynamika w rozbiciu na kredyty konsumpcyjne, kredyty dla przedsiębiorstw i kredyty mieszkaniowe. **Wykorzystanie**: *Raport o stabilności systemu finansowego* - ocena ryzyka nadmiernej akcji kredytowej oraz m.in. *credit crunch* w trakcie pandemii.
	Rozwój metodyki identyfikacji Podmiotów Systemowo Istotnych (PSI). Przyjęcie dwuetapowej metodyki oceny systemowego znaczenia podmiotów w oparciu o analizę ilościową i ocenę ekspercką. Uchylenie założenia, że PSI może pochodzić jedynie z sektora istotnego lub krytycznego. **Wykorzystanie:** Identyfikacja PSI.
	Rozwój modeli ryzyka kredytowego wykorzystywanych w testach warunków skrajnych do szacowania strat kredytowych. **Wykorzystanie**: Ocena ryzyka systemowego przedstawiona w *Raporcie o stabilności systemu finansowego*.
	Rozwój metodyki prowadzenia analiz wrażliwości sektora bankowego, w szczególności kapitałów (inne całkowite dochody) i wypłacalności, na zmiany rynkowych stóp procentowych za pośrednictwem wyceny papierów wartościowych z portfela FVOCI. **Wykorzystanie**: Ocena ryzyka systemowego przedstawiona w *Raporcie o stabilności systemu finansowego*.
	Rozwój metodyki kalkulacji ewentualnego niedoboru kapitału na spełnienie wymogu MREL w scenariuszach makroekonomicznych oraz włączenie wymogu MREL do testów warunków skrajnych. **Wykorzystanie**: Ocena ryzyka systemowego przedstawiona w *Raporcie o stabilności systemu finansowego*.
	Opracowanie i wdrożenie metodyki szacowania wpływu pandemii na straty kredytowe sektora bankowego w scenariuszach pogorszenia sytuacji finansowej przedsiębiorstw. **Wykorzystanie**: Ocena ryzyka systemowego przedstawiona w *Raporcie o stabilności systemu finansowego*.
	Opracowanie i wdrożenie metodyki szacowania wpływu ryzyka prawnego walutowych kredytów mieszkaniowych na sytuację finansową i wypłacalność sektora bankowego w scenariuszach materializacji ryzyka prawnego. **Wykorzystanie:** Ocena ryzyka kredytów FX, Ankieta ORS, *Raport o stabilności systemu finansowego*.
	Zapoznawanie Komitetu z *Raportem o nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego* przygotowywanym przez NBP. **Wykorzystanie**: Ocena ryzyka związanego z infrastrukturą rynku finansowego.
Zwiększenie zdolności KSF-M do skutecznego ograniczenia ryzyka systemowego	Kalibracja bufora ryzyka systemowego na podstawie makroekonomicznych testów warunków skrajnych i VAR (2019). **Wykorzystanie:** Przegląd bufora ryzyka systemowego pod kątem adekwatności jego poziomu.
	Wstępna analiza kosztów i korzyści wprowadzenia bufora ryzyka systemowego na podstawie modeli mikroekonomicznych (2022). **Wykorzystanie:** Przegląd bufora ryzyka systemowego pod kątem adekwatności jego poziomu i potrzeby przywrócenia niezerowego poziomu buforów kapitałowych.
	Analiza różnych metod kalibracji bufora innych instytucji o znaczeniu systemowym. **Wykorzystanie:** Rekomendacja dla KNF ws. metodyki O-SII.
	Rozwój metodyki pozwalającej na bezpośrednie powiązanie wskazań modeli wczesnego ostrzegania wykorzystywanych do wyprzedzającej identyfikacji narastania cyklicznych napięć w systemie finansowym z wielkością bufora antycyklicznego minimalizującą ryzyko systemowe, przy jednoczesnej minimalizacji kosztów działań nadzorczych dla sektora bankowego. **Wykorzystanie:** Analiza na potrzeby kalibracji antycyklicznego bufora kapitałowego.

	Opracowanie i wdrożenie metodyki oceny wysokości kwartalnych wpłat kredytodawców na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, będącej podstawą merytoryczną do przedstawienia opinii Komitetu dla Rady Funduszu. **Wykorzystanie:** Analiza na potrzeby uchwały ws. wysokości składek na FWK.
Rozwijanie metod analizy pozwalających na ocenę wpływu zmian strukturalnych w systemie finansowym	Kwantyfikacja wartości ekspozycji banków na sektory wrażliwe na zmiany klimatyczne na podstawie danych NB300. **Wykorzystanie**: Ocena ryzyka systemowego przedstawiona w *Raporcie o stabilności systemu finansowego*.
	Analiza długookresowych determinant zmian zyskowności polskiego sektora bankowego i wpływu tych zjawisk na stabilność finansową. **Wykorzystanie**: Ankieta ORS, *Raport o stabilności systemu finansowego.*
Wypracowanie podejścia w odniesieniu do wzajemnego oddziaływania i relacji polityki makroostrożnościowej z innymi politykami gospodarczymi	Nie wypracowano systematycznego podejścia. W niektórych przypadkach brano pod uwagę relacje pomiędzy decyzjami z zakresu różnych polityk.(np. podczas rozwiązywania bufora ryzyka systemowego w 2020 r. zwracano uwagę na konieczność wprowadzenia przez KNF ograniczeń w wypłacie dywidendy przez banki) **Wykorzystanie**: Ocena ryzyka systemowego (ankieta ORS) bierze pod uwagę działania z zakresu innych polityk gospodarczych jako czynniki wpływające na ograniczenie natężenia ryzyka.
Rozwój i wypracowanie nowych sposobów komunikacji Komitetu z otoczeniem	Zwiększenie częstotliwości i zakresu publikacji decyzji KSF-M. Pojawienie się komunikatów dotyczące tych decyzji na stronie internetowej NBP oraz w zakładce poświęconej nadzorowi makroostrożnościowemu. **Wykorzystanie**: Cykliczne publikowanie uchwał ws. opinii dla FWK oraz innych decyzji Komitetu.

5.5. Opinie ws. wysokości wpłat na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców

Zadaniem KSF-M było cykliczne wydawanie opinii, na podstawie których Rada Funduszu Wsparcia Kredytobiorców ustalała kwartalną wysokość wpłat kredytodawców na Fundusz.

W pierwszej połowie 2022 r. KFS-M kontynuował wypełnianie tego obowiązku, wydając Radzie Funduszu opinie odpowiednio: 18 lutego za III[58] i 25 maja za IV[59] kwartał 2021 r. Opinie zostały wydane w trybie obiegowym, zgodnie z przyjętym sposobem procedowania i w terminie określonym przepisami wprowadzonymi w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego[60]. Opinie KSF-M opierały się na otrzymywanych od UKNF danych dotyczących wielkości portfeli kredytów mieszkaniowych oraz informacjach od Banku Gospodarstwa Krajowego o aktualnym poziomie środków pozostających w dyspozycji Funduszu i stanowiły, że środki Funduszu są wystarczające na realizację jego zadań ustawowych i nie ma potrzeby wnoszenia przez kredytodawców wpłat na Fundusz.

W lipcu 2022 r. weszła w życie ustawa o finansowaniu społecznościowym[61], która uchyliła obowiązek KSF-M wydawania Radzie Funduszu opinii i tym samym Komitet został wyłączony z procesu ustalania kwartalnej wysokości wpłat na FWK.

5.6. Opinia dot. propozycji zmian Rekomendacji S

W marcu 2022 r. KSF-M wydał opinię,[62] ws. projektu zmian w Rekomendacji S[63] dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie[64].

Zmiany przedstawione przez KNF do opinii Komitetu obejmowały dwa zagadnienia. Pierwsze dotyczyło zmian mających na celu realizację rekomendacji Komitetu Stabilności Finansowej z 2021 r. w zakresie wyłączenia banków spółdzielczych z grona podmiotów, którym zaleca się posiadanie w ofercie kredytów na stałą lub okresowo stałą stopę procentową[65]. Druga grupa zmian dotyczyła uwzględnienia gwarantowanego kredytu mieszkaniowego wprowadzanego przepisami o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym[66], które miały wejść w życie 26 maja 2022 r.

KSF-M pozytywnie zaopiniował zaproponowane przez KNF zmiany do Rekomendacji S, uznając ponadto, że Rekomendacja S spełnia istotną rolę w kreowaniu bezpiecznych zasad zarządzania ryzykiem w bankach i tym samym przyczynia się do ograniczania ryzyka systemowego.

KSF-M poparł zmianę Rekomendacji S polegającą na wyłączeniu banków spółdzielczych z grona podmiotów, którym rekomendowano posiadanie w ofercie kredytów na stałą lub okresowo stałą stopę procentową, ponieważ taka zmiana Rekomendacji S wypełniałaby skierowaną do KNF rekomendację KSF-M wyrażoną w uchwale KSF nr 46/2021 .

KSF-M uznał także za niezbędne dla zachowania spójności otoczenia regulacyjnego, w którym funkcjonują banki wprowadzenie odpowiednich zmian do Rekomendacji S w związku z wejściem w życie przepisów o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym.

[58] Uchwała Nr 57/2022 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 18 lutego 2022 r. w sprawie opinii dotyczącej kwartalnej wysokości wpłaty na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców.
[59] Uchwała Nr 61/2022 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie opinii dotyczącej kwartalnej wysokości wpłaty na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców.
[60] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 2020 r. *w sprawie określenia innych terminów wykonania niektórych obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych* (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1816).
[61] Zmiany regulacji omówione zostały szerzej w Ramce 1.
[62] Uchwała Nr 59/2022 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie opinii do propozycji zmian Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie.
[63] https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Nowelizacja_Rekomendacja_S_23-07-2020_70340.pdf.
[64] Na postawie art. 5 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym w związku z art. 137 ust. 2 ustawy Prawo bankowe.
[65] Uchwała Nr 46/2021 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie rekomendacji dotyczących działań wspierających stabilne funkcjonowanie banków spółdzielczych.
[66] Ustawa z dnia 1 października 2021 r. *o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym* (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2008; zm.: Dz. U. z 2023 r. poz. 28).

Jednocześnie KSF-M zwrócił uwagę, że – w porównaniu do finansowania zakupu nieruchomości kredytem z wkładem własnym – z konstrukcją gwarantowanego kredytu mieszkaniowego łączą się pewne dodatkowe:

- obciążenia dla kredytobiorców (m.in. dłuższy okres spłaty, wyższe obciążenie budżetu domowego), jak również
- ryzyka po stronie kredytodawcy (m.in. utrzymywanie się przez dłuższy okres wysokiego LtV).

Ponadto program gwarantowanych kredytów mieszkaniowych może wpływać niekorzystnie na sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego poprzez ograniczenie możliwości skutecznego reagowania na zmiany sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych, w szczególności w sytuacji nadmiernej akcji kredytowej.

Dodatkowo Komitet zaproponował modyfikację sposobu uwzględnienia ryzyka stopy procentowej w procesie oceny zdolności kredytowej poprzez określenie bufora ryzyka wzrostu stóp procentowych antycyklicznie względem głównej stopy procentowej banku centralnego.

5.7. Opinia w sprawie obniżenia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach

W październiku 2022 r., na wniosek Przewodniczącego Rady BFG, Komitet wydał pozytywną opinię[67] dotyczącą obniżenia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach z poziomu 2,6% na 1,6%[68].

Krajowy wymóg docelowej wysokości środków systemu gwarantowania depozytów w bankach na poziomie 2,6% kwoty środków gwarantowanych był jednym z najwyższych na tle innych państw członkowskich UE. Przewyższał on znacznie wprowadzony w przepisach UE[69] obowiązek utrzymywania minimalnego poziomu środków finansowych systemu gwarantowania depozytów w wysokości 0,8% środków gwarantowanych w bankach objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów, który w Polsce został już osiągnięty.

[67] Na podstawie art. 5 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym w związku z art. 287 ust. 2b ustawy o BFG.
[68] Uchwała Nr 64/2022 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 20 października 2022 r. w sprawie opinii dotyczącej obniżenia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach.
[69] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w *sprawie systemów gwarancji depozytów.*

Średni poziom docelowy dla państw członkowskich wynosił 1,0%[70], przy czym w większości krajów członkowskich zadecydowano o przyjęciu 0,8% środków gwarantowanych jako docelowego poziomu środków finansowych systemu gwarantowania depozytów.

Komitet w swojej opinii wziął pod uwagę dotychczasową efektywność procesów z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wskazującą na dysponowanie przez organy sieci bezpieczeństwa finansowego narzędziami służącymi ograniczaniu ryzyka niekontrolowanej upadłości banku, co obniża ryzyko wypłat depozytów gwarantowanych. Ponadto funkcjonowanie systemów ochrony instytucjonalnej (IPS) oraz systemu ochrony banków komercyjnych (SOBK) częściowo ogranicza potencjalne skutki materializacji ryzyka związanego z trudną sytuacją finansową niektórych instytucji i związanej z nimi możliwości wystąpienia efektów zarażania.

W ocenie KSF-M zastosowanie wyższego docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów wiązałoby się z koniecznością ponoszenia przez banki dodatkowych kosztów, co długoterminowo osłabiłoby ich zdolność do generowania zysków i budowy kapitałów oraz w konsekwencji przełożyłoby się na zmniejszenie dostępności kredytu w gospodarce.

5.8. Reforma wskaźników referencyjnych

Wskaźnik WIBOR został wpisany w 2019 r. do wykazu kluczowych wskaźników referencyjnych[71], a spółka GPW Benchmark S.A. do rejestru administratorów wskaźników referencyjnych Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. W grudniu 2020 r. GPW Benchmark uzyskała od KNF zezwolenie na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników referencyjnych stóp procentowych, w tym kluczowych wskaźników referencyjnych, co zakończyło proces dostosowawczy do rozporządzenia BMR i stanowiło potwierdzenie, że wskaźnik WIBOR, metoda jego wyznaczania i administrator spełniają wymogi określone w Rozporządzeniu oraz gwarantują wiarygodność i rzetelność tego wskaźnika. Komitet w ramach swoich kompetencji monitorował postępy przeprowadzanej reformy.

W 2022 r. KSF-M monitorował proces reformy krajowych wskaźników referencyjnych stopy procentowej i jego wpływ na stabilność systemu finansowego. KSF-M regularnie zapoznawał się z bieżącymi informacjami o postępach prac NGR i analizował źródła ryzyka dla systemu finansowego związane z procesem tranzycji.

Z punktu widzenia Komitetu, poza formalnymi aspektami wyznaczania wskaźnika alternatywnego i zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego, istotne w procesie były także pojawiające się w przekazach medialnych i pozwach sądowych próby podważania wiarygodności

[70] Docelową wysokość środków systemu gwarantowania depozytów na poziomie powyżej 1% ustalono w Polsce, Bułgarii, Estonii, Grecji, Chorwacji, Luksemburgu, Malcie, Rumunii (stan na 2023 r.).
[71] Wykaz, o którym mowa w art. 36 Rozporządzenia BMR.

i reprezentatywności wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR. Komitet nie znalazł żadnych podstaw prawnych ani ekonomicznych do podważania prawidłowości i wiarygodności wyznaczania tego wskaźnika referencyjnego. Opinia Komitetu została przedstawiona w komunikacie po posiedzeniu w grudniu 2022 r.[72]

5.9. Przegląd podmiotów systemowo istotnych

Komitet Stabilności Finansowej identyfikuje instytucje finansowe istotne dla systemu finansowego. Co roku na podstawie przyjętej w 2019 r. metodologii analizuje podmioty systemu finansowego i aktualizuje listę Podmiotów Systemowo Istotnych (PSI).

Na liście Podmiotów Systemowo Istotnych w 2022 r. znalazły się następujące podmioty:

1) Banki uznane 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;
2) systemowo ważne systemy płatności, rozrachunku papierów wartościowych i rozliczeń papierów wartościowych;[73]
3) PZU;
4) PZU Życie;
5) GPW Benchmark;
6) SKOK im. F. Stefczyka;
7) Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa.

[72] https://nbp.pl/komunikat-ksf-po-posiedzeniu-dot-nadzoru-makroostroznosciowego-nad-systemem-finansowym/.
[73] Podmiotami zidentyfikowanymi jako PSI są także systemy świadczenia usług, niekoniecznie właściciele tych systemów.

5.10. Przegląd przesłanek do zawiązania bufora kapitałowego

Po rozwiązaniu w odpowiedzi na zagrożenia pandemiczne w 2020 r. bufora ryzyka systemowego (BRS)[74] banki w Polsce nie były obciążone żadnym innym buforem kapitałowym nałożonym prowadzoną polityką makroostrożnościową. W 2022 r., ze względu na ustanie przesłanek w związku z którymi został on rozwiązany, Komitet dokonał analizy zasadności ponownego zawiązania bufora BRS.

Ze wstępnej oceny wynikało, iż zasadne byłoby nałożenie bufora ryzyka systemowego w przedziale 0,5%-1,5% na zidentyfikowane przez Komitet ryzyko dotyczące *słabości niektórych instytucji i efektu zarażania* oraz bufora ogólnego na ryzyka niespodziewane. Ostatnie doświadczenia takie, jak pandemia Covid-19 czy działania wojenne w Ukrainie pokazały, że istnieją szoki trudne do przewidzenia, stąd też tak ważne jest, by krajowy sektor bankowy dysponował rozwiązywalnym buforem kapitałowym, który stanowiłby formę zabezpieczenia i w sytuacji kryzysowej mógłby zostać uwolniony w celu konieczności zapewnienia stabilności finansowej sektora bankowego. Na forum europejskim dotyczącym polityki makroostrożnościowej, a obecnie również na krajowym, toczy się dyskusja dotycząca wprowadzenia nowego (lub zmodyfikowanego) instrumentu makroostrożnościowego w postaci niezerowego neutralnego antycyklicznego bufora kapitałowego (nCCB).

Jednakże dalsze analizy pokazały, że ustalając zasadność i wysokość poziomu niezerowych buforów na trudne do zidentyfikowania ryzyka ważne jest, by wziąć pod uwagę pożądany ogólny poziom odporności w systemie finansowym. Wymaga to wyznaczenia makroostrożnościowo uzasadnionego poziomu kapitału w systemie bankowym[75], a także ustalenia relacji między makroostrożnościowymi buforami kapitałowymi a wymaganiami wynikającymi z innych regulacji (takich, jak np. wymogi mikroostrożnościowe i MREL).

Podsumowując analizowane warunki ekonomiczne Komitet Stabilności Finansowej uznał, iż aktualnie nie występują jednoznaczne przesłanki co do zasadności uruchomienia instrumentów makroostrożnościowych i nałożenia bufora kapitałowego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że bieżący poziom ogólnych wymogów kapitałowych (mikro- i makronadzorczych) w systemie finansowym zbliżony jest do pożądanego makroostrożnościowego poziomu kapitału.

[74] Uchylenie obowiązku utrzymywania bufora ryzyka systemowego nastąpiło w wyniku wydania przez Ministra Finansów rozporządzenia z dnia 18 marca 2020 r. rekomendowanego w Uchwale Nr 35/2020 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie bufora ryzyka systemowego.
[75] Makroostrożnościowo uzasadniony poziom kapitału w systemie bankowym rozumiany jest jako poziom kapitału, który spełnia postawiony polityce makroostrożnościowej cel w postaci ograniczania ryzyka systemowego.

6. Współpraca międzynarodowa

Komitet Stabilności Finansowej prowadzi stałą i ścisłą współpracę z organami i instytucjami Unii Europejskiej. Współpraca ta obejmuje między innymi działania mające na celu właściwą implementację i realizację zaleceń Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego (ERRS), jak również inne działania wynikające z aktów prawa unijnego oraz inicjatyw podejmowanych na forum europejskim.

6.1. Zalecenie ERRS/2014/1 dot. sposobu ustalania bufora antycyklicznego

W 2014 r. ERRS wydała zalecenie w sprawie wytycznych dotyczących ustalania wskaźników bufora antycyklicznego[76]. W zaleceniu ERRS rekomendowała odpowiednim organom państw członkowskich UE podjęcie działań mających na celu ustanowienie wspólnych ram dla stosowania bufora antycyklicznego. Sformułowano w nim zasady dotyczące stosowania bufora CCB, metody kalkulacji i monitorowania wybranych wskaźników stanowiących podstawę do oceny charakteru i skali ryzyka w systemie finansowym a tym samym do decyzji w sprawie zawiązywania bądź rozwiązywania tego bufora. Jednocześnie określono trzyletni cykl przekazywania sprawozdania informującego o środkach podjętych w celu zastosowania się do powyższego zalecenia.

Zalecenie ERRS/2014/1 zawiera następujące zalecenia cząstkowe:

- **Zalecenie A** – dotyczy zasad przy ocenie i ustalaniu odpowiednich wskaźników bufora antycyklicznego stosowanych w danym państwie członkowskim;
- **Zalecenie B** – dotyczy wytycznych w sprawie pomiaru i obliczania luki kredytów do PKB, obliczania referencyjnego wskaźnika bufora antycyklicznego i wartości odniesienia dotyczącej tego bufora;
- **Zalecenie C** – dotyczy wytycznych w sprawie obliczania i pomiaru zmiennych wskazujących na narastanie ryzyk ogólnosystemowych związanych z okresami nadmiernej akcji kredytowej;
- **Zalecenie D** – dotyczy wytycznych w sprawie zmiennych wskazujących na potrzebę utrzymania, obniżenia lub całkowitego zniesienia bufora antycyklicznego.

W 2016 r. Komitet zaakceptował metodykę kalibracji antycyklicznego bufora kapitałowego, która uwzględniała wytyczne wynikające z zalecenia, a także dodatkowe wskaźniki, których monitorowanie pozwala na analizę bieżącej sytuacji z uwzględnieniem specyfiki polskiego systemu finansowego.

[76] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 18 czerwca 2014 r. *w sprawie wytycznych dotyczących wskaźników bufora antycyklicznego* (ERRS/2014/1).

Komitet Stabilności Finansowej jest zobowiązany do rekomendowania Ministrowi Finansów, z częstotliwością kwartalną, decyzji odnośnie do odpowiedniej wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego. Rekomendacja konstruowana jest na podstawie kwartalnej wartości odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego. W kompetencjach Ministra Finansów leży natomiast ocena wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego, uwzględniająca rekomendację Komitetu oraz jego ewentualne ustanowienie.

Decyzje Komitetu co do CCB poprzedzone są szczegółową analizą następujących obszarów:

- uwarunkowania makroekonomiczne oraz napięcia w systemie finansowym,
- pozycja w cyklu kredytowym, w tym wielkość luki kredytowej,
- modele wczesnego ostrzegania.

W 2022 r. Komitet Stabilności Finansowej prowadził systematyczne analizy obszarów i wskaźników monitorowanych na potrzeby zalecenia i uznał, iż brak jest podstaw i uzasadnienia dla zmiany dotychczasowej wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego . W związku z tym, w każdym z kwartałów 2022 r. rekomendował Ministrowi Finansów utrzymanie bufora antycyklicznego na poziomie 0%. Tym samym wskaźnik CCB pozostaje w Polsce na niezmiennym poziomie począwszy od 2016 r.

Pierwsze sprawozdanie na potrzeby powyższego zalecenia Komitet przekazał do ERRS w czerwcu 2016 r. Wszystkie działania podjęte w Polsce w ramach realizacji zalecenia ERRS/1014/1 ocenione zostały w raporcie ERRS pozytywnie jako właściwe, efektywne i spełniające wymogi ujęte w regulacjach (otrzymaliśmy ocenę FC - *fully compliant*).

W czerwcu 2022 r.[77] przekazano ERRS kolejne sprawozdania z realizacji powyższego zalecenia w Polsce. W 2023 r. planowana jest publikacja drugiego raportu, w którym zaprezentowana zostanie aktualna ocena poziomu realizacji zalecenia ERRS/2014/1 odnośnie do wytycznych dotyczących ustanawiania wskaźnika bufora antycyklicznego.

6.2. Zalecenie ERRS/2015/1 w sprawie ustalania i uznawania wskaźników bufora antycyklicznego wobec państw trzecich

Istotne ekspozycje krajowych sektorów bankowych wobec państw trzecich mogą stanowić źródło ryzyka dla stabilności finansowej. W celu harmonizacji prawa oraz wypracowania spójnego podejścia w UE do uznawania i ustalania wskaźników CCB odnośnie do państw trzecich ERRS opublikowała w 2016 r. *Zalecenie dotyczące uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego wobec państw trzecich (ERRS/2015/1)*.

[77] Termin składania sprawozdania z realizacji tego zalecenia przesunięto na 2022 r. decyzją ERRS/2020/10.

KSF-M zaakceptował metodykę identyfikacji istotnych państw trzecich w 2016 r. Analiza z zastosowaniem tej metodyki przeprowadzona przez NBP wykazała, iż w 2022 r. nadal nie zidentyfikowano istotnych państw trzecich dla polskiego systemu bankowego.[78] Poniższa tabela prezentuje kraje[79], na które polskie banki miały największe ekspozycje.

Tabela 8. Największe ekspozycje polskich banków

Kraj	Średni udział w ekspozycjach w ciągu 8 kwartałów	Czy ekspozycja przekracza 1% w każdym z dwóch ostatnich kwartałów	Czy ekspozycja istotna[80]
Luksemburg	0,99%	NIE	NIE
Wielka Brytania	0,74%	NIE	NIE
Szwecja	0,63%	NIE	NIE
Francja	0,52%	NIE	NIE
Niemcy	0,49%	NIE	NIE

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

W związku z powyższym, na podstawie dostępnych danych KSF-M zdecydował, że nie ma podstaw uznawania jakiegokolwiek kraju trzeciego za istotny z punktu widzenia potrzeby uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego. Odpowiednie informacje zostały przekazane do ERRS.

Ramka 5. Raport ERRS z realizacji zalecenia ERRS/2015/1

W maju 2022 r. ERRS opublikowała końcowy raport[81] z badania zgodności realizacji Zalecenia 2015/1/ERRS (*Summary Compliance Report*) na podstawie sprawozdań przekazanych w grudniu 2016 oraz 2020 r.

Działalność polskiego nadzoru makroostrożnościowego została oceniona na poziomie bardzo dobrym (*fully compliant*). Polska uzyskała najwyższą możliwą ocenę realizacji każdego z ocenianych zaleceń cząstkowych.
Wysoka ocena potwierdza właściwe, terminowe i zgodne z przepisami prawa wykonywanie przez Komitet działań zmierzających do realizacji zalecenia.

[78] Zgodnie z decyzją KSF-M 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.
[79] Kraje zidentyfikowano przy zastosowaniu metodyki przyjętej według danych na koniec I kwartału 2022 r.
[80] 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%.
[81] *Summary Compliance Report, May 2022. Recommendation of the European Systemic Risk Board of 11 December 2015 on recognising and setting countercyclical buffer rates for exposures to third countries (ESRB/2015/1)*, ERRS, 2022.

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

W 2015 r. ERRS wydała zalecenie[82] w sprawie oceny skutków transgranicznych i dobrowolnego stosowania zasady wzajemności środków polityki makroostrożnościowej. Zalecenie składa się z czterech zaleceń cząstkowych:

- **Zalecenie A** – dotyczące oceny skutków transgranicznych własnych środków polityki makroostrożnościowej;
- **Zalecenie B** – dotyczące powiadamiania ERRS i wnioskowania o odwzajemnianie w odniesieniu do własnych środków polityki makroostrożnościowej niezwłocznie po ich przyjęciu;
- **Zalecenie C** – dotyczące odwzajemniania w odniesieniu do środków polityki makroostrożnościowej przyjętych w innych państwach członkowskich;
- **Zalecenie D** – dotyczące powiadamiania o odwzajemnianiu w odniesieniu do środków polityki makroostrożnościowej innych organów makroostrożnościowych.

Zalecenie ERRS/2015/2 nakłada na wszystkie państwa członkowskie UE obowiązek oceny potencjalnych skutków transgranicznych wprowadzanych przez siebie instrumentów polityki makroostrożnościowej oraz tworzy zasady uznawania krajowych instrumentów makroostrożnościowych w innych państwach członkowskich.

W 2022 r. ERRS wydała trzy nowe zalecenia rekomendujące odwzajemnienie wprowadzonego w danym kraju instrumentu makroostrożnościowego (*reciprocity*) dotyczące instrumentów wprowadzonych przez Holandię i Litwę, Belgię oraz Niemcy[83]. Podobnie jak w latach ubiegłych, KSF-M nie podjął decyzji o potrzebie odwzajemnienia któregokolwiek z wprowadzonych w innych państwach środków makroostrożnościowych ze względu na brak istotnych ekspozycji polskich banków w poszczególnych państwach, o czym zgodnie z obowiązującymi zasadami poinformowano ERRS. Jednocześnie Komitet regularnie monitoruje ekspozycje polskich banków w związku ze stosowaniem mechanizmu odwzajemniania i przekazuje wszelkie wymagane informacje do Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Realizacja poszczególnych zaleceń ERRS oraz wyniki monitorowania w ramach mechanizmu *reciprocity* w 2022 r. zostały zaprezentowane poniżej.

[82] 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.
[83] Zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego takie, jak: ERRS/2022/1, ERRS/2022/3, ERRS/2022/4.

Wnioski ws. odwzajemnienia instrumentów makroostrożnościowych

Holandia

16 lutego 2022 r. ERRS wydała zalecenie[84] w sprawie odwzajemniania instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego w Holandii. Nowy instrument makroostrożnościowy polega na nałożeniu minimalnej średniej wagi ryzyka na ekspozycje wobec osób fizycznych zabezpieczone hipotecznie na nieruchomościach mieszkalnych zlokalizowanych na terenie Holandii dla instytucji kredytowych stosujących podejście oparte na metodzie ratingów wewnętrznych (IRB) do obliczania regulacyjnych wymogów kapitałowych. Zgodnie z zastosowanym instrumentem każdej pojedynczej ekspozycji przypisana została waga ryzyka w wysokości 12% dla części kredytu nieprzekraczającej 55% wartości rynkowej nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie kredytu, a pozostałej części kredytu przypisana została waga ryzyka w wysokości 45%. Instrument obowiązuje od 1 stycznia 2022 r.

W zaleceniu określono dodatkowo próg istotności mający na celu określenie limitu dla zastosowania zasady *de minimis* przez odpowiednie krajowe organy odwzajemniające, który umożliwia nieodwzajemnianie holenderskiego instrumentu makroostrożnościowego, jeśli wartość ekspozycji danej instytucji wobec osób fizycznych zabezpieczonych hipotecznie na nieruchomościach mieszkalnych zlokalizowanych na terenie Holandii nie przekracza 5 mld EUR.

Z analiz przeprowadzonych przez Narodowy Bank Polski wynika, że żadna krajowa instytucja kredytowa nie posiada w Holandii ekspozycji przekraczających wskazany próg istotności. Tym samym uznano, iż zachodzą przesłanki wskazujące na brak potrzeby odwzajemniania holenderskiego instrumentu makroostrożnościowego.

Litwa

Zgodnie z zaleceniem wydanym przez ERRS 16 lutego 2022 r. (ERRS/2022/1) na terytorium Litwy wprowadzono od 1 lipca 2022 r nowy instrument makroostrożnościowy i zalecono jego odwzajemnianie. Instrument polega na nałożeniu bufora ryzyka systemowego w wysokości 2% na wszystkie ekspozycje detaliczne wobec osób fizycznych na terenie Litwy, które są zabezpieczone nieruchomościami mieszkalnymi.

Progiem istotności na poziomie instytucji, który umożliwia nieodwzajemnianie litewskiego instrumentu makroostrożnościowego jest wartość ich odpowiednich ekspozycji sektorowych nie przekraczająca 50 mln EUR.

Analizy przeprowadzone przez Narodowy Bank Polski wykazały, że żadna polska instytucja kredytowa nie posiada w Republice Litewskiej ekspozycji przekraczających wyznaczony próg istotności. Pozwoliło to Komitetowi sformułować wniosek, że w chwili obecnej nie ma przesłanek do odwzajemnienia litewskiego instrumentu makroostrożnościowego.

Belgia

30 marca 2022 r. ERRS wydała zalecenie ERRS/2022/3[85] odwzajemniania nowego instrumentu makroostrożnościowego – bufora ryzyka systemowego – wprowadzonego w Belgii. Buforem BRS w wysokości 9% objęto wszystkie ekspozycje detaliczne wobec osób fizycznych, zabezpieczone nieruchomościami mieszkalnymi zlokalizowanymi na terenie Belgii, dla których ryzyko szacowane jest w oparciu o metodę IRB.
W zaleceniu określono próg istotności na poziomie instytucji, który pozwala na nieodwzajemnianie belgijskiego środka makroostrożnościowego w sytuacji, gdy wartość ich odpowiednich ekspozycji sektorowych nie przekracza 2 mld EUR.
W wyniku analizy Narodowego Banku Polskiego wykazano, iż żadna polska instytucja kredytowa nie posiadała w Belgii ekspozycji przekraczających wskazany próg istotności. W związku z tym Komitet uznał, że żaden z określonych w zaleceniu warunków odwzajemniania nie został spełniony, dlatego też Polska nie jest zobowiązana do odwzajemniania tego instrumentu.

Niemcy

W czerwcu 2022 r. ERRS wydała zalecenie ERRS/2022/4[86] w sprawie odwzajemniania instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego w Niemczech. Nowy niemiecki instrument makroostrożnościowy polega na wprowadzeniu wskaźnika bufora ryzyka systemowego w wysokości 2% dla wszystkich ekspozycji (detalicznych i niedetalicznych) wobec osób fizycznych i prawnych, zabezpieczonych nieruchomościami mieszkalnymi zlokalizowanymi na terenie Niemiec. Zgodnie z zaleceniem BRS ma być stosowany wobec krajowych instytucji kredytowych, w stosunku do ekspozycji dla których ryzyko szacowane jest w oparciu zarówno o metodę IRB, jak również metodę standardową.[87]
W zaleceniu określono próg istotności, który zwalnia z obowiązku odwzajemniania niemieckiego instrumentu makroostrożnościowego, jeżeli wartość odpowiednich ekspozycji sektorowych na poziomie instytucji nie przekracza 10 mld EUR.
Z analiz przeprowadzonych przez Narodowy Bank Polski wynikło, że żadna polska instytucja kredytowa nie posiada w Niemczech ekspozycji przekraczających wskazany próg istotności. Tym samym Komitet uznał, iż istnieją przesłanki wskazujące na brak potrzeby odwzajemniania niemieckiego instrumentu makroostrożnościowego.

[84] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 16 lutego 2022 r. *zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej* (ERRS/2022/1).

[85] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 30 marca 2022 r. *zmieniające Zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej* (ERRS/2022/3).

[86] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 2 czerwca 2022 r. *zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej* (ERRS/2022/4).

[87] Zgodne z artykułem 125(2) Rozporządzenia UE Nr 575/2013.

6.3.1. Monitorowanie ekspozycji w związku z mechanizmem uznawania instrumentów makroostrożnościowych

Mając na uwadze zasady stosowania mechanizmu wzajemnego uznawania instrumentów makroostrożnościowych (*reciprocity),* NBP cyklicznie monitoruje ekspozycje polskich instytucji kredytowych zgodnie z obowiązującymi zaleceniami ERRS.

Ramka 6. Wyniki monitorowania ekspozycji dla potrzeb mechanizmu *reciprocity*

Francja
W lipcu 2021 r. ERRS zaleciła[88] państwom członkowskim UE odwzajemnienie obowiązującego we Francji środka makroostrożnościowego wprowadzonego na podstawie art. 458 CRR. Zastosowany we Francji instrument polega na zmniejszeniu do poziomu 5% kapitału podstawowego Tier 1 limitu dużych ekspozycji wobec wysoce zadłużonych przedsiębiorstw niefinansowych mających siedzibę we Francji, w odniesieniu do globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII) i innych instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII)

Analiza danych sprawozdawczych na koniec czerwca 2022 r. wykazała, że jeden polski bank O-SII miał łączne ekspozycje we Francji o wartości przekraczającej 11 mld PLN (2,36 mld EUR wg kursu z 30 czerwca 2022 r.), czyli przekraczającej próg 2 mld EUR określony w zaleceniu. Większość tych ekspozycji stanowiły ekspozycje względem sektora finansowego. Ekspozycje względem sektora niefinansowego (w tym całego sektora przedsiębiorstw) wyniosły ok. 380 mln PLN, czyli ok. 81 mln EUR. Oznaczało to zatem, że żaden z banków w Polsce nie przekraczał łącznego progu istotności określonego w zaleceniu ERRS/2021/6.

W konsekwencji Komitet uznał, iż w 2022 r. nadal nie ma potrzeby odwzajemniania instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego we Francji.

Szwecja
Na początku 2019 r. ERRS zaleciła[89] państwom członkowskim UE odwzajemnienie wprowadzonego w Szwecji na podstawie art. 458 CRR instrumentu makroostrożnościowego wobec instytucji kredytowych stosujących metodę IRB do obliczania regulacyjnych wymogów kapitałowych. Instrument polega na wprowadzeniu minimalnej, ważonej ekspozycją, średniej wagi ryzyka o wysokości 25% w stosunku do portfeli detalicznych ekspozycji wobec dłużników będących rezydentami w Szwecji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach. Jednocześnie zalecenie wskazało, iż możliwe jest nieodwzajemnianie szwedzkiego środka makroostrożnościowego, jeżeli spełnione są łącznie dwa warunki: odpowiednie ekspozycje nie przekraczają progu istotności na poziomie 5 mld SEK oraz właściwe organy krajowe monitorują istotność ekspozycji związanych z szwedzkim rynkiem nieruchomości i w razie pojawienia się istotnych ekspozycji uznają środek makroostrożnościowy wprowadzony w tym kraju.

Analiza danych sprawozdawczych w czerwcu 2022 r. wykazała, że żadna z instytucji kredytowych w Polsce stosujących metodę IRB do wyliczania ekspozycji detalicznych zabezpieczonych hipotecznie nie przekroczyła określonego w zaleceniu progu istotności.

Komitet po raz kolejny stwierdził, iż brak jest przesłanek do odwzajemniania szwedzkiego instrumentu makroostrożnościowego.

Norwegia
30 kwietnia 2021 r. ERRS wydała zalecenie[90] w sprawie uznania przez pozostałe państwa unijne wprowadzonych w Norwegii następujących instrumentów makroostrożnościowych:

(i) bufor ryzyka systemowego w wysokości 4,5 % mający zastosowanie do wszystkich ekspozycji zlokalizowanych w Norwegii[91],
(ii) 20% średnia waga ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach mieszkaniowych, mająca zastosowanie do instytucji stosujących metodę IRB, (iii) 35% średnia waga ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych, mająca zastosowanie do instytucji stosujących IRB. W zaleceniu określono ponadto progi istotności na poziomie instytucji, które umożliwiają nieodwzajemnianie przez inne kraje UE norweskich środków makroostrożnościowych w sytuacji, gdy nie zostały przekroczone wskazane w zaleceniu wartości.

Kolejna analiza przeprowadzona przez NBP pokazała, że całkowita ekspozycja polskich instytucji kredytowych w Norwegii wyniosła 1,2 mld PLN (2,5 mld NOK wg kursu z 31 marca 2022 r.). Największa ekspozycja pojedynczej instytucji kredytowej wyniosła 0,5 mld PLN, czyli ok. 1 mld NOK.

W związku z tym Komitet uznał, że nadal brak jest przesłanek do odwzajemniania instrumentów makroostrożnościowych zastosowanych w Norwegii.

Luksemburg
W marcu 2021 r. ERRS wydała zalecenie[92] w sprawie uznania uruchomionego w Luksemburgu instrumentu polegającego na wprowadzeniu prawnie wiążących limitów LTV dla nowo udzielanych kredytów hipotecznych na nieruchomości mieszkaniowe zlokalizowane w Luksemburgu. W zaleceniu określono łączny próg istotności, na który składają się:

(i) próg istotności na poziomie kraju: całkowita wartość ekspozycji hipotecznych danego kraju w Luksemburgu przekracza 350 mln EUR,
(ii) (ii) próg istotności na poziomie instytucji: całkowita wartość ekspozycji hipotecznych w Luksemburgu przekracza 35 mln EUR.

[88] 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).

[89] 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).

[90] 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).

[91] Dla instytucji niestosujących metody IRB do oceny ryzyka kredytowego wysokość bufora została określona na poziomie 3% do 31 grudnia 2022 r. Po tym terminie także w odniesieniu do tego rodzaju instytucji będzie miał zastosowanie bufor ryzyka systemowego na poziomie 4,5%.

[92] 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).

Z analiz przeprowadzonych przez NBP łączne ekspozycje polskiego sektora bankowego w Luksemburgu wyniosły 6,3 mld EUR (wg kursu z 30 czerwca 2022 r.). Natomiast informacje odnośnie do wielkości ekspozycji polskich instytucji kredytowych na rynek nieruchomości w Luksemburgu wykazały, że żaden z banków nie posiada ekspozycji w kwocie przekraczającej 35 mln EUR, jak również, że łączne ekspozycje polskiego sektora bankowego nie przekraczają 350 mln EUR.

Komitet ocenił skalę ekspozycji polskiego sektora bankowego i uznał, że nadal nie zachodzą przesłanki zobowiązujące Polskę do odwzajemnienia luksemburskiego instrumentu makroostrożnościowego.

6.4. Zalecenie ERRS/2021/17 w sprawie ogólnoeuropejskich ram koordynacji dla odpowiednich organów w odniesieniu do cyberincydentów o charakterze systemowym

2 grudnia 2021 r. ERRS przyjęła zalecenie w sprawie ogólnoeuropejskich systemowych ram koordynacji dla odpowiednich organów w odniesieniu do cyberincydentów o charakterze systemowym (ERRS/2021/17)[93]. Zgodnie z zaleceniem działania rekomendowane przez ERRS mają na celu zbudowanie podstaw dla systemu sprawnego reagowania na poziomie unijnym w przypadku wystąpienia poważnego transgranicznego incydentu związanego z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi lub wynikającego z niego zagrożenia, które mogłoby mieć wpływ na sektor finansowy Unii Europejskiej jako całości[94]. Proces ten doprowadzić ma do utworzenia paneuropejskich ram koordynacji w odniesieniu do cyberincydentów o charakterze systemowym (EU-SCICF)[95] dla odpowiednich organów w Unii Europejskiej.

Zalecenie ERRS/2021/17 składa się z trzech zaleceń cząstkowych:

- **Zalecenie A** – ustanowienie paneuropejskich ram koordynacji w odniesieniu do cyberincydentów o charakterze systemowym – zgodnie z którym zaleca się by Europejskie Urzędy Nadzoru (ESAs) wraz z EBC, ERRS i odpowiednimi organami krajowymi rozpoczęły przygotowania do stopniowego opracowywania skutecznej, skoordynowanej reakcji na poziomie unijnym na wypadek poważnych transgranicznych cyberincydentów czy też związanych z nimi zagrożeń, które mogą mieć systemowy wpływ na unijny sektor finansowy. Jednocześnie ESAs, we współpracy z EBC oraz ERRS, zobowiązane zostały do pracy nad zidentyfikowaniem oraz oceną istniejących barier prawnych i operacyjnych dla efektywnego opracowania paneuropejskich ram koordynacji w odniesieniu do cyberincydentów systemowych
- **Zalecenie B** – ustanowienie punktów kontaktowych dla paneuropejskich ram koordynacji w odniesieniu do cyberincydentów systemowych – zgodnie z którym państwa członkowskie, ESAs i EBC powinny wyznaczyć główne punkty kontaktowe oraz wymieniać informacje w tym zakresie z ERRS w przypadku wystąpienia poważnego cyberincydentu. Należy również przewidzieć koordynację między paneuropejskimi ramami koordynacji w odniesieniu do cyberincydentów systemowych a wyznaczonym punktem kontaktowym, w celu zapewnienia współpracy transgranicznej z innymi państwami członkowskimi oraz z Grupą Współpracy ds. bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych
- **Zalecenie C** – odpowiednie środki na poziomie UE – wymaga podjęcia przez KE odpowiednich środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej koordynacji reakcji na cyberincydenty systemowe (zidentyfikowanych na podstawie wyników analizy przeprowadzonej zgodnie z zaleceniem A).

Powyższe zalecenie wyznacza obowiązki zarówno na poziomie krajowym, jak również obliguje odpowiednie organy do współpracy na poziomie unijnym. Zobowiązuje ono do ustanowienia instytucji pełniącej funkcję punktu kontaktowego na poziomie krajowym. Zgodnie z zaleceniem ustanowienie odpowiedniego punktu kontaktowego powinno nawiązywać do rozwiązania, jakie państwo członkowskie przyjęło w związku z realizacją Dyrektywy NIS[96]. Analiza adresatów powyższego zalecenia prowadziła do wniosku, by funkcję odpowiedniego organu krajowego w rozumieniu zalecenia ERRS/2021/17 w Polsce spełniała KNF.

W marcu 2022 r. KSF-M , mając również na uwadze rolę jaką KNF pełni w krajowym systemie cyberbezpieczeństwa[97], uzgodnił, iż punktem kontaktowym i organem odpowiedzialnym za komunikację w ramach współpracy dotyczącej incydentów cybernetycznych w systemie finansowym w Polsce będzie Komisja Nadzoru Finansowego.

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

W 2022 r. Komitet kontynuował realizację Zalecenia 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,

[93] Zalecenie opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym UE z dnia 25 marca 2022 r. (C 134/01).

[94] Działania podejmowane w ramach DORA (*Digital Operational Resilience Act)* - zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady *w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014 oraz (UE) nr 909/2014 (COM/2020/595).*

[95] EU-SCICF – European Systemic Cyber Incident Coordination Framework: *Mitigating systemic cyber risk, ESRB,* January, 2022.

[96] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. *w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii.*

[97] Na potrzeby realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. *o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa* KNF pełni rolę organu właściwego do spraw cyberbezpieczeństwa dla sektora bankowego i infrastruktury rynków finansowych.

podjętych w reakcji na kryzys pandemiczny. Komitet powierzył Stałej Grupie Roboczej pozyskiwanie odpowiednich danych zgodnie z Zaleceniem. Na podstawie informacji uzyskiwanych od MF, UKNF oraz NBP, SGR informowała ERRS w cyklu kwartalnym o wpływie na stabilność finansową działań o charakterze fiskalnym, podejmowanych w reakcji na szok spowodowany pandemią COVID-19.

Zakres zbieranych danych oraz podejmowanych działań obejmował obszary wskazane w następujących zaleceniach cząstkowych:

- **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.

W 2022 roku ERRS podjęła decyzję o zaprzestaniu gromadzenia i monitorowania danych związanych z pandemią COVID-19. Proces przekazywania danych do ERRS zakończył się w lipcu 2022 r. Podsumowanie działań podejmowanych w UE zostało przedstawione przez ERRS w postaci raportu.

Ramka 7. Wyniki raportu ERRS *Fiscal support and macroprudential policy - Lessons from the COVID-19 pandemic*[98]

W listopadzie 2022 r. ERRS opublikowała raport, w którym podsumowano działania podejmowane przez państwa oraz instytucje UE w odpowiedzi na szok wywołany pandemią COVID-19. Ocenie podlegały zarówno działania o charakterze makroostrożnościowym, jak i wykorzystane przez państwa instrumenty fiskalne. Ocena opierała w dużej mierze na danych przekazywanych w związku z realizacją Zalecenia ERRS/2020/8.

Główne wnioski z Raportu wskazują, że wprowadzone szybko i w szerokim zakresie środki wsparcia fiskalnego podtrzymały płynność i wypłacalność w gospodarce realnej. Wprowadzone instrumenty pozwoliły na uniknięcie scenariusza masowej niewypłacalności oraz upadków przedsiębiorstw. Pośrednio przyczyniło się to do zapewnienia stabilności systemu finansowego poprzez ochronę bilansów banków przed skutkami restrykcji wprowadzonych w odpowiedzi na zagrożenie pandemiczne.

Środki wspierające płynność pozostały dominującą formą wsparcia fiskalnego dla przedsiębiorstw niefinansowych przez cały okres pandemii. Obserwowano jednak stopniowe odchodzenie od rozwiązań generalnych i zastępowanie ich bardziej kierunkowymi instrumentami wsparcia. W większości przypadków udzielano gwarancji i pożyczek wspierających płynność podmiotów niefinansowych. Jednak w trakcie pandemii istotnie wzrosła skala pomocy o charakterze bezzwrotnym, której celem była ochrona przedsiębiorstw przed niewypłacalnością.

W raporcie zwrócono uwagę na wpływ udzielonego wsparcia na ocenę ryzyka kredytowego w przyszłości. Ze względu na nadzwyczajne wsparcie fiskalne spadek w gospodarce realnej nie przełożył się na straty w bilansach banków. Może to wpłynąć na wiarygodność modeli wyceny ryzyka, które są kalibrowane przy użyciu historycznych szeregów czasowych. Trudno ocenić, w jakim stopniu ryzyko makroekonomiczne związane z pandemią jest niedoszacowane. W miarę zapadania udzielonych gwarancji fiskalnych, poziom rezerw może okazać się zbyt niski, biorąc pod uwagę podwyższone zadłużenie korporacyjne i wysokie ryzyko makroekonomiczne.

Wsparcie instrumentami o charakterze fiskalnym było także wzmacniane działaniami podejmowanymi przez organy makroostrożnościowe. Dominującą formą działań było rozwiązywanie buforów kapitałowych, przede wszystkim CCB. Obecnie, po ustaniu największych zagrożeń związanych z pandemią, pojawiły się impulsy do ponownego zawiązywania buforów kapitałowych. W warunkach istotnej niepewności gospodarczej i finansowej generalnie dostrzegana jest tendencja do nakładania i odbudowywania buforów kapitałowych. Poziomy antycyklicznego bufora kapitałowego w państwach UE wzrosły, przy czym większość państw członkowskich powracają do poziomów CCB sprzed pandemii lub jeszcze bardziej je zaostrza. Ponad 40% państw rozważa podjęcie działań związanych z nałożeniem bufora CCB, natomiast 20% chce zastosować instrumenty dotyczące ekspozycji kredytowych, np. podwyższenie parametru LtV.

Jak oceniono w raporcie, zbudowanie odpowiednich buforów kapitałowych jest istotne, jednak powinno ono przebiegać z uwzględnieniem sytuacji i perspektyw makroekonomicznych poszczególnych krajów oraz konieczności ograniczania ryzyka procykliczności.

[98] *Fiscal support and macroprudential policy - Lessons from the COVID-19 pandemic*, ERRS, listopad 2022.

7. Komunikacja

Komunikacja Komitetu Stabilności Finansowej z otoczeniem jest postrzegana jako ważny element 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. Zwiększa również powszechne zrozumienie dla prowadzonej polityki oraz podejmowanych w jej ramach działań. Stanowi ona jeden z priorytetów zdefiniowanych w *Strategii polityki makroostrożnościowej* oraz jest przedmiotem prac Komitetu.

7.1. Komunikacja krajowa

Komitet prowadzi politykę makroostrożnościową zgodnie zasadą przejrzystości. Przekazuje do publicznej wiadomości informacje dotyczące podjętych decyzji w zakresie nadzoru makroostrożnościowego oraz materiały analityczne, będące ich podstawą. W ocenie Komitetu 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. Mają także podstawy do antycypowania dalszych działań makroostrożnościowych.

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.

Komitet analizuje bieżący zakres i sposób komunikacji oraz dokłada starań, aby w perspektywie swojego działania poprawiać i usprawniać politykę komunikacyjną.

Komunikaty po posiedzeniach KSF-M

Komunikat jest podstawowym i najszybszym 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*[99]. Podobnie, niezwłocznie po podjęciu decyzji, publikowane są informacje dotyczące działań Komitetu pomiędzy posiedzeniami (np. uchwały dotyczące opinii ws. składek na FWK).

Informacja roczna KSF-M

Istotnym narzędziem polityki komunikacyjnej Komitetu jest roczny raport z prac pt. *Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego*. Opisuje on pełen przekrój prac, tematów 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 szeroko związanych z polityką nadzoru makroostrożnościowego, które były podejmowane przez Komitet w trakcie roku.

Bieżąca *Informacja roczna* jest ósmą edycją raportu. Komitet dokłada starań, żeby prezentowany dokument 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. Znajdują się tam dane o charakterze instytucjonalnym i regulacyjnym (skład, zadania, uprawnienia Komitetu) oraz podstawowe informacje, pojęcia i definicje związane z polityką makroostrożnościową. Publikowane są komunikaty po posiedzeniach oraz szczegóły dotyczące aktualnie stosowanych w Polsce instrumentów makroostrożnościowych wraz ze specjalnie wydzieloną częścią dotyczącą bufora antycyklicznego wraz z materiałami analitycznymi.

Komitet udostępnia raport roczny ze swojej działalności oraz prezentuje ponadto dokumenty nt. nadzoru makroostrożnościowego, które uznał za ważne z punktu widzenia polityki makroostrożnościowej.

7.2. Komunikacja międzynarodowa

Istotny obszar komunikacji prowadzonej przez Komitet Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej stanowi komunikacja międzynarodowa.

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

Do obowiązków Komitetu Stabilności Finansowej zdefiniowanych w przepisach prawa[100] należy ścisła 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. Współpraca ta odbywa się głównie poprzez wypełnianie przez Komitet wszystkich obowiązków informacyjnych względem odpowiednich organów unijnych, związanych z prowadzonym w kraju nadzorem makroostrożnościowym.
W 2022 r. Narodowy Bank Polski w imieniu Komitetu sprawnie i bez zakłóceń realizował wszystkie zadania związane z komunikacją międzynarodową, zapewniając tym samym wysoki poziom przejrzystości i spójności działań w zakresie polityki makroostrożnościowej.

Powiadomienia skierowane do instytucji i organów UE

Realizując swoje zadania i obowiązki Komitet dokonuje regularnego przekazywania właściwym instytucjom europejskim powiadomień (notyfikacji) dotyczących decyzji podejmowanych w ramach prowadzonej w Polsce polityki makroostrożnościowej. Ponieważ od czerwca 2019 r. ERRS jest głównym *hubem* informacyjnym dla instytucji nadzoru makroostrożnościowego UE, to jest ona głównym odbiorcą i źródłem informacji w tym obszarze.

Poniżej zestawione zostały notyfikacje dokonane przez Komitet Stabilności Finansowej w kolejnych miesiącach 2022 r.

Tabela 9. Lista notyfikacji KSF-M w 2022 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	Styczeń, Lipiec 2022 r.
Informacja nt. odwzajemnienia instrumentu **holenderskiego**	ERRS	Marzec 2022 r.
Informacja nt. odwzajemnienia instrumentu **litewskiego**	ERRS	Marzec 2022 r.
Informacja nt. odwzajemnienia instrumentu **belgijskiego**	ERRS	Czerwiec 2022 r.
Lista państw trzecich, wobec których występuje istotna ekspozycja instytucji działających na podstawie zezwoleń wydanych w Polsce	ERRS	Czerwiec 2022 r.
Sprawozdanie w sprawie realizacji zalecenia dot. oceny skutków transgranicznych i dobrowolnego stosowania **zasady wzajemności** środków polityki makroostrożnościowej	ERRS	Czerwiec 2022 r.
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji **belgijskich**	ERRS	Czerwiec 2022 r.
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji **szwedzkich**	ERRS	Czerwiec 2022 r.
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji **norweskich**	ERRS	Czerwiec 2022 r.
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji **luksemburskich**	ERRS	Wrzesień 2022 r.
Informacja nt. odwzajemnienia instrumentu **niemieckiego**	ERRS	Wrzesień 2022 r.
Informacja o zamiarze nałożenia bufora **O-SII**	ERRS	Wrzesień 2022 r.
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji **francuskich**	ERRS	Grudzień 2022 r.
Wyniki przeglądu identyfikacji **O-SII**	ERRS	Grudzień 2022 r.

Źródło: Opracowanie NBP.

[100] Art. 5 pkt. 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

Słowniczek pojęć i skrótów

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

Bufor antycykliczny (CCB) — dodatkowy wymóg kapitałowy, nakładany na instytucje (banki) w celu zwiększenie odporności systemu bankowego na cykliczne zmiany wahania ryzyka systemowego. W wersji anglojęzycznej dla określenia bufora antycyklicznego stosowany jest skrót CCyB.

Bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym — dodatkowy wymóg kapitałowy utrzymywany przez globalne instytucje o znaczeniu systemowym (G-SII) w celu wzmocnienia ich odporności na szoki gospodarcze.

Bufor innej (krajowej) instytucji o znaczeniu systemowym — dodatkowy wymóg kapitałowy utrzymywany przez inne niż globalne instytucje o znaczeniu systemowym (O-SII) w celu wzmocnienia ich odporności na szoki gospodarcze.

Bufor ryzyka systemowego (SRB) — dodatkowy wymóg kapitałowy służący zapobieganiu i ograniczaniu niecyklicznego ryzyka systemowego w celu wzmocnienia odporności instytucji finansowych oraz ich zdolności do absorpcji strat w przypadku wystąpienia szoków o charakterze systemowym. Może być nakładany na wszystkie bądź wybrane instytucje finansowe lub na ich określone ekspozycje.

Bufor zabezpieczający — dodatkowy wymóg kapitałowy w wysokości maksymalnie 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. Utrzymywany przez instytucje finansowe w celu zapewnienia możliwości zabsorbowania strat bez naruszania minimalnych wymogów kapitałowych.

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 — *Capital Requirement Regulation*, 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 bufory nakładane na instytucje G-SII i O-SII. W ramach polityki makroostrożnościowej można wykorzystywać także inne dostępne instrumenty, kalibrowane z perspektywy systemowej i z uwzględnieniem zidentyfikowanych zagrożeń dla stabilności finansowej.

MAR *Market Abuse Regulation*, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. Urz. UE L173 z 2014 r.).

Mechanizm *resolution* metoda postępowania z instytucjami finansowymi (bankami) zagrożonymi upadłością, w której – co do zasady – wyeliminowano pomoc publiczną, a skutki złego zarządzania bankiem ponoszą jego akcjonariusze i wierzyciele.

Metoda wewnętrznych ratingów (*Internal Ratings-Based Approach* – IRB) metoda oceny skali ryzyka kredytowego stosowana przez banki, które samodzielnie określają wymogi w zakresie funduszy własnych na podstawie wewnętrznych wyliczeń dotyczących stopnia narażenia posiadanych ekspozycji na ryzyko kredytowe.

MREL minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych wprowadzony dyrektywą BRR, wprowadzony w UE wymóg posiadania przez każdy bank minimalnej wartości wyemitowanych instrumentów finansowych, które mają umożliwić umorzenie lub konwersję instrumentów dłużnych (*bail-in*) banku w celu pokrycia jego strat lub rekapitalizacji. Pozwala zapewnić zachowanie funkcji krytycznych po przeprowadzeniu procesu przymusowej restrukturyzacji (*resolution*) bez narażania stabilności finansowej i bez konieczności sięgania po środki publiczne.

Nadzór makroostrożnościowy obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego oraz działania mające na celu wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka poprzez zastosowanie instrumentów makroostrożnościowych, inaczej polityka makroostrożnościowa.

Notyfikacja oficjalne powiadomienie, informacja przekazana instytucji UE lub podmiotowi, o którym mowa w przepisie prawa nakładającym obowiązek notyfikacji.

Państwa (kraje) trzecie kraje nienależące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Polityka makroostrożnościowa patrz nadzór makroostrożnościowy.

Rekomendacja wydawana przez KSF w przypadku konieczności podjęcia działań w celu ograniczenia ryzyka systemowego. Rekomendacje mogą być kierowane do instytucji wchodzących w skład KSF, tj. NBP, MF, KNF i BFG. Adresaci są zobowiązani do podjęcia zalecanych działań lub wyjaśnienia przyczyn braku działania.

Ryzyko systemowe ryzyko zakłócenia w funkcjonowaniu systemu finansowego, które w razie jego materializacji zaburza działanie systemu finansowego i gospodarki narodowej jako całości.

Sieć bezpieczeństwa finansowego grupa instytucji publicznych, których celem jest ochrona i wspieranie stabilności systemu finansowego przez dążenie do ograniczenia częstotliwości i skali zakłóceń w systemie finansowym oraz łagodzenie skutków w przypadku ich wystąpienia. Są to z reguły bank centralny, rząd, nadzór finansowy oraz system gwarantowania depozytów. W Polsce sieć bezpieczeństwa finansowego tworzą: Narodowy Bank Polski, Minister Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz Komitet Stabilności Finansowej.

Stanowisko przedstawiane przez KSF w przypadku identyfikacji źródła ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu. Stanowiska mają na celu zwrócenie uwagi na zidentyfikowane zagrożenie dla stabilności

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

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

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

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

SKRÓTY

BFG	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
BMR	*Benchmark Regulation*
BRRD	*Bank recovery and resolution Directive*
BRS	Bufor ryzyka systemowego
CCB	*Countercyclical capital buffer*, antycykliczny bufor kapitałowy
CRR	*Capital Requirements Regulation*
CRD IV	*Capital Requirements Directive*
EBC	Europejski Bank Centralny
ERRS	*European Systemic Risk Board (ESRB)*, Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego
EUNB	*European Banking Authority (EBA)*, Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego
FWK	Fundusz Wsparcia Kredytobiorców
G-SII	*Global systemically important institution*, globalna instytucja o znaczeniu systemowym
IRB	*Internal Ratings-Based Approach,* metoda wewnętrznych ratingów
KE	Komisja Europejska
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
KSF	Komitet Stabilności Finansowej
KSF-M	Komitet Stabilności Finansowej jako organ makroostrożnościowy
KSF-K	Komitet Stabilności Finansowej w zakresie zarządzania kryzysowego
LTV	*Loan-to-Value*, wskaźnik kwoty kredytu do wartości jego zabezpieczenia
MAR	*Market Abuse Regulation*
MF	Minister Finansów
MREL	minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych
NBP	Narodowy Bank Polski
NGR	Narodowa Grupa Robocza ds. reformy wskaźników referencyjnych
O-SII	*Other systemically important institution*, inna (krajowa) instytucja o znaczeniu systemowym
PSI	Podmioty Systemowo Istotne
SGR	Stała Grupa Robocza
SKOK	Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe
SOBK	System Ochrony Banków Komercyjnych
UE	Unia Europejska
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego