

---

# Strategia stosowania antycyklicznego bufora kapitałowego w Polsce

*Material na posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej*

---



## Wprowadzenie

Komitet Stabilności Finansowej jako organ nadzoru makroostrożnościowego w Polsce (KSF-M) jest odpowiedzialny za identyfikowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym oraz inicjowanie działań na rzecz wyeliminowania lub ograniczenia tego ryzyka. W tym celu Komitet może rekomendować zastosowanie instrumentów makroostrożnościowych. Katalog instrumentów został określony m.in. w *ustawie o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*<sup>1</sup>, gdzie m.in. zostały implementowane przepisy UE dotyczące stosowania makroostrożnościowych buforów kapitałowych.

Niniejszy dokument wyjaśnia **podejście Komitetu do stosowania antycyklicznego bufora kapitałowego**<sup>2</sup> i omawia nowe elementy brane pod uwagę w tym procesie. Tym samym dokument *Strategia stosowania antycyklicznego bufora kapitałowego w Polsce* stanowi rozwinięcie i aktualizację podejścia zaprezentowanego w następujących dokumentach:

- [Nadzór makroostrożnościowy w Polsce - ramy instytucjonalno-funkcjonalne](#) z 2016 r.<sup>3</sup>,
- [Strategia nadzoru makroostrożnościowego](#) z 2019 r.<sup>4</sup>

**Bufor antycykliczny (BA)** służy wzmocnieniu odporności systemu bankowego i ograniczaniu cyklicznego ryzyka systemowego. Do tej pory do ustalenia wysokości bufora antycyklicznego Komitet stosował podejście rekomendowane przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), które uwzględniało pozycję w cyklu kredytowym, czyli ocenę odchylenia dynamiki akcji kredytowej od długoterminowych trendów, jak również inne wskaźniki, w tym modele wczesnego ostrzegania przed kryzysami. W podejściu tym zakładano, że ryzyko w systemie finansowym narasta stopniowo i może ono zostać zidentyfikowane z odpowiednim wyprzedzeniem. Wówczas, w stosownym momencie, ustanowiony może być adekwatny poziom bufora antycyklicznego, który ograniczy dalszy rozwój niekorzystnych tendencji i zapewni odporność bankom.

**Doświadczenia ostatnich lat wykazały, że występują zjawiska wpływające na cykl finansowy, które ze względu na ich charakter są trudne do przewidzenia, np. pandemia COVID-19 lub wojna w Ukrainie. Ponadto stosowane modele i metody analiz nie zawsze trafnie przewidują kształtowanie się parametrów ekonomicznych w przyszłości (ryzyko modelowe).** Oznacza to, że w świetle danych nt. cyklu finansowego system finansowy oceniany jako bezpieczny i stabilny może podlegać nieoczekiwanym szokom, które nie mogły być zawniczu zidentyfikowane, a co za tym idzie poziom zakumulowanych buforów kapitałowych stanowiących źródło pokrycia ewentualnych strat i umożliwiających kontynuację akcji kredytowej może okazać się zbyt niski.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2536 oraz z 2023 r. poz. 1723), zwana dalej „ustawą o nadzorze makroostrożnościowym”.

<sup>2</sup> Bufor antycykliczny jest zdefiniowany w rozdziale 6 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

<sup>3</sup> [https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/08/Ramy\\_inst-funkc.pdf](https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/08/Ramy_inst-funkc.pdf).

<sup>4</sup> <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/08/strategia-polityki-makroostroznościowej-2.pdf>.

W konsekwencji brak rozwiązywalnych buforów kapitałowych może pozbawić organ makroostrożnościowy narzędzi reagowania w przypadku materializacji trudnych do przewidzenia szoków.

Prowadzi to Komitet do konstatacji, że **wskazane jest ustanowienie neutralnego poziomu bufora antycyklicznego (nBA), który będzie obowiązywał banki przez większość cyklu finansowego i będzie mógł zostać uwolniony w przypadku materializacji ryzyka nieprzewidywalnego.**

**Wprowadzenie nBA co do zasady odbywa się w czasach dobrej koniunktury i z tego powodu Komitet nie spodziewa się, by miało w istotnie negatywny sposób wpływać na sytuację kapitałową sektora.**

## 1. Uwarunkowania prawne

Zastosowanie nowego podejścia Komitetu do wyznaczania poziomu bufora antycyklicznego jest zgodne z obowiązującymi krajowymi i unijnymi przepisami oraz stosowanymi praktykami w krajach UE. Nowe rozwiązanie jest spójne także ze stanowiskiem Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego<sup>5</sup>, w którym podkreślono znaczenie stopniowego tworzenia buforów kapitałowych na wypadek wystąpienia nieprzewidywanych zjawisk w systemie finansowym.

Na podstawie art. 83 oraz art. 96 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym od 1 stycznia 2016 r. wskaźnik bufora antycyklicznego wynosi 0% dla ekspozycji kredytowych na terytorium RP. Wskaźnik w tej wysokości obowiązuje do czasu zmiany jego poziomu w drodze rozporządzenia Ministra Finansów.

Co do zasady wskaźnik bufora antycyklicznego jest ustalany w przedziale od 0 do 2,5% (jako wielokrotność 0,25 punktu procentowego) łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko instytucji, które posiadają ekspozycje kredytowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obliczonej zgodnie z art. 92 ust. 3 CRR<sup>6</sup>. W uzasadnionych przypadkach może on przekraczać 2,5%.

Zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym wyznaczanie obowiązującego wskaźnika BA w Polsce odbywa się dwuetapowo oraz uwzględnia szeroki i otwarty katalog przesłanek.

**W pierwszym etapie** Komitet Stabilności Finansowej jest zobowiązany do kwartalnego wyliczania wartości odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przedstawiania rekomendacji dotyczącej natężenia cyklicznego ryzyka systemowego oraz wysokości i adekwatności BA.

**W drugim etapie** Minister Finansów ocenia co kwartał natężenie cyklicznego ryzyka systemowego oraz wysokość i adekwatność poziomu BA. Następnie, ustalając w drodze rozporządzenia poziom

---

<sup>5</sup> *Newsletter on positive cycle-neutral countercyclical capital buffer rates*, BIS, 2022, [https://www.bis.org/publ/bcbs\\_nl30.htm](https://www.bis.org/publ/bcbs_nl30.htm).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1, z późn. zm.).

wskaźnika BA, który stosuje się wobec ekspozycji kredytowych na terytorium RP, bierze pod uwagę:

- wydaną uprzednio rekomendację KSF-M w sprawie wysokości bufora antycyklicznego,
- wartość odniesienia bufora antycyklicznego<sup>7</sup>,
- zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) dotyczące ustalania wskaźnika bufora antycyklicznego,
- inne zmienne istotne z punktu widzenia reagowania na cykliczne ryzyko systemowe,
- wyniki przeprowadzonej własnej oceny kwartalnej oraz konieczność właściwego reagowania na cykliczne ryzyko systemowe.

Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ERRS/2014/1<sup>8</sup> doprecyzowuje wytyczne dotyczące ustalania wskaźnika bufora antycyklicznego. Zgodnie z tym Zaleceniem organy makroostrożnościowe powinny uwzględniać również inne (niż wartość odniesienia) informacje ilościowe i jakościowe przy ocenie cyklicznego ryzyka ogólnosystemowego oraz ustalaniu odpowiedniego poziomu wskaźnika BA.

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

Zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym Komitet realizuje również obowiązek informowania o sytuacji w zakresie BA (tym samym pośrednio o ocenie cyklicznego ryzyka systemowego) i publikuje co kwartał następujące dane o wskaźniku bufora antycyklicznego:

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

O zmianach wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego Komitet jest zobowiązany również informować ERRS.

---

<sup>7</sup> Wartość odniesienia stanowi zmienna, która odzwierciedla cykl kredytowy i ryzyko związane z nadmiernym wzrostem akcji kredytowej. Opiera się ona na wskaźniku odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do PKB.

<sup>8</sup> Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących ustalania wskaźników bufora antycyklicznego (ERRS/2014/1), [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/140630\\_ESRB\\_Recommendation.pl.pdf](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/140630_ESRB_Recommendation.pl.pdf).

## 2. Strategia stosowania bufora antycyklicznego

### 2.1. Wysokość bufora antycyklicznego

Od początku funkcjonowania Komitetu wyniki analiz skoncentrowane na analizie cyklu kredytowego nie dawały podstaw do ustalenia wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie wyższym od 0%.

**W nowym podejściu** Komitet uznaje za wskazane ustalenie **neutralnego poziomu bufora antycyklicznego**, który miałby charakter ostrożnościowy i obowiązywałby banki także przy standardowym poziomie ryzyka, tj. przez większość cyklu finansowego. W ocenie Komitetu pozwoli to wzmocnić odporność sektora bankowego oraz przygotować go na sytuację kryzysową będącą następstwem materializacji trudnych do przewidzenia lub nieprzewidywalnych rodzajów ryzyka (takich jak np. pandemia).

Metodyka kalibracji neutralnego poziomu bufora antycyklicznego opiera się na modelach wczesnego ostrzegania przed kryzysami bankowymi (ang. *Early Warning Indicators, EWI*)<sup>9</sup>.

Na podstawie przeprowadzonych analiz Komitet uznaje, że z punktu widzenia możliwości reagowania polityki makroostrożnościowej na materializację cyklicznego ryzyka systemowego pożądany **neutralny poziom bufora antycyklicznego powinien wynosić 2%**.

**Komitet zdecydował o dochodzeniu do poziomu docelowego w 2 etapach:** w pierwszym kroku ustanowienie bufora **na poziomie 1%, a następnie podniesienie go do 2%**.

Należy podkreślić, że bufor antycykliczny stanowi instrument służący ograniczeniu ryzyka cyklicznego. Jeżeli parametry oceny natężenia ryzyka cyklicznego będą dawać sygnał o jego wzroście, to Komitet będzie mógł rekomendować zwiększenie obowiązującego poziomu bufora antycyklicznego. Jednak będzie on podwyższany dopiero, gdy wskaźniki odzwierciedlające ryzyko cykliczne będą sugerować konieczność zawiązania bufora powyżej istniejącego poziomu nBA. Innymi słowy - gdy pewne aspekty ryzyka zaczynają się ujawniać, to neutralny poziom bufora antycyklicznego zabezpiecza zidentyfikowane ryzyko o charakterze cyklicznym (choć wcześniej te aspekty ryzyka mogły być trudne do zidentyfikowania). Dopiero, gdy skala ryzyka przekroczy poziom pokryty przez neutralny poziom bufora antycyklicznego, uzasadnione będzie podniesienie bufora ponad 2%.

---

<sup>9</sup> Więcej informacji o sposobie kalibracji BA przedstawiono w dokumencie pt. *Metodyka ustalania antycyklicznego bufora kapitałowego*.

## 2.2. Stosowanie bufora w cyklu finansowym

Poziom bufora antycyklicznego jest ściśle powiązany z fazami cyklu finansowego i przechodzi przez następujące etapy działań makroostrożnościowych:

### 1) Wprowadzenie – pierwsze zawiązanie

Bufor jest zawiązywany na neutralnym poziomie (najpierw 1%, a docelowo 2%), kiedy analizowane parametry wskazują na występowanie **standardowego natężenia ryzyka cyklicznego**, tj. nie występują podwyższone napięcia, kondycja finansowa podmiotów sektora bankowego jest dobra i wzrost akcji kredytowej zrównoważony.

### 2) Monitorowanie ryzyka

W przypadku pojawienia się sygnałów o **rosnącym natężeniu ryzyka cyklicznego**, które będzie widoczne we wskazaniach modeli wczesnego ostrzegania lub innych wskaźnikach Komitet może rekomendować podniesienie wskaźnika BA powyżej neutralnego poziomu.

### 3) Rozwiązanie

Rozwiązanie bufora (możliwe całkowite lub częściowe) jest przewidziane w fazie kryzysowej cyklu na skutek:

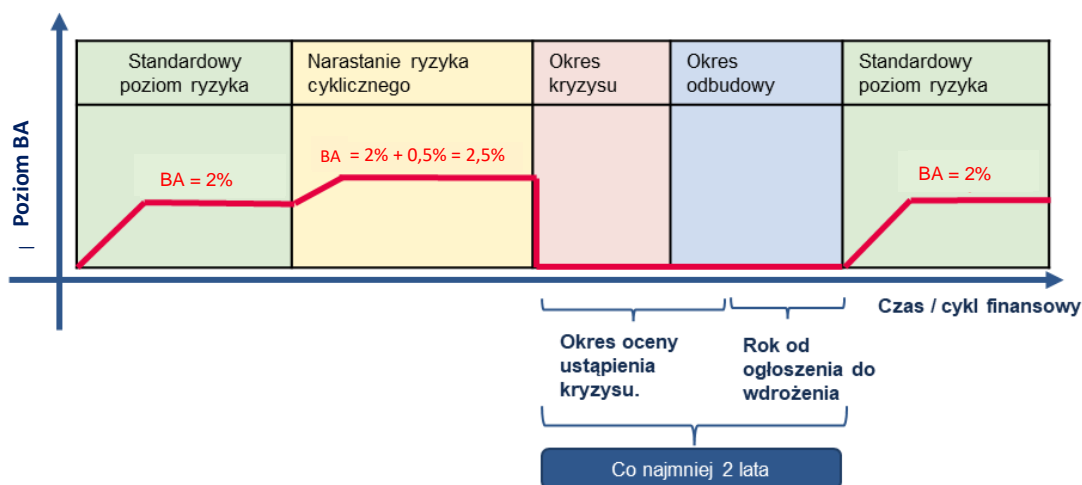
- **wystąpienia niespodziewanych/nadzwyczajnych wydarzeń**, które mogą skutkować dużymi stratami banków i zaburzeniem finansowania gospodarki,
- **materializacji cyklicznego ryzyka systemowego.**

Decyzja Komitetu dotycząca rozwiązania bufora oraz ustalenia jego poziomu będzie podejmowana przy uwzględnieniu charakteru materializującego się ryzyka oraz otoczenia gospodarczego.

### 4) Odbudowa

Komitet będzie oceniał możliwość przywrócenia neutralnego poziomu bufora antycyklicznego w oparciu o dostępne dane i informacje dotyczące sytuacji sektora finansowego, wskazujące na **ustąpienie fazy kryzysowej**. Odtworzenie bufora co do zasady powinno rozpocząć się **nie wcześniej niż 2 lata po jego uprzednim rozwiązaniu**, przy zachowaniu rocznego okresu od ogłoszenia ponownego wprowadzenia. Odpowiedni okres dostosowawczy jest kluczowy z perspektywy skłonności sektora bankowego do rzeczywistego korzystania z uwolnionych kapitałów w warunkach kryzysowych i utrzymania kredytowania gospodarki.

**Grafika 1.** Schemat zmian wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego w fazach cyklu finansowego



Źródło: Opracowanie własne.

### 2.3. Relacje z innymi wymogami kapitałowymi

Złożona struktura wymogów nadzorczych oraz relacji pomiędzy poszczególnymi politykami, a w szczególności polityką mikro- i makroostrożnościową, dla swojej przejrzystości i spójności wymaga jasnej komunikacji z podmiotami sektora finansowego oraz koordynacji działań przez poszczególne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego. Przyjęty w Polsce model podziału kompetencji nadzorczych pozwala na jednoczesne zdefiniowanie wyłącznego mandatu poszczególnych instytucji oraz wyznaczenie obszaru wzajemnej współpracy.

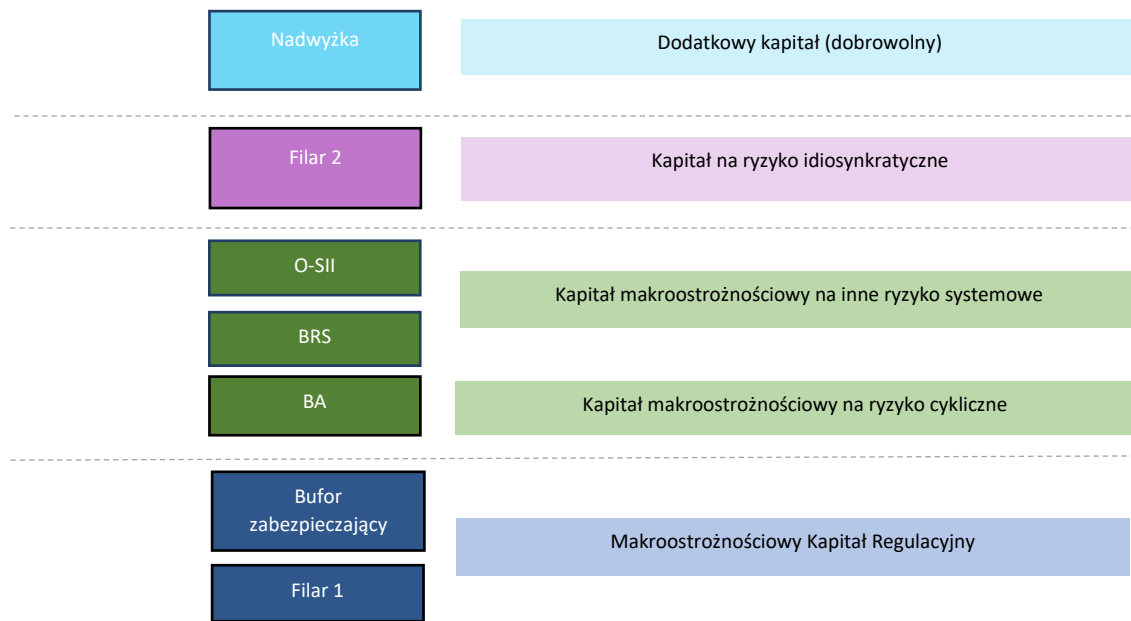
Komitet będzie prowadził dalsze prace nad określeniem wzajemnych relacji polityk prowadzonych przez poszczególne instytucje oraz ich wpływu na politykę makroostrożnościową. Intencją podejmowanych przez Komitet działań jest stworzenie środowiska regulacyjno-nadzorczego, które zapewni odpowiedni poziom odporności systemu finansowego na wszystkich poziomach nadzorczych.

Oprócz stosowania bufora antycyklicznego, który stanowi podstawowy instrument makroostrożnościowy, w dyspozycji Komitetu pozostają jeszcze narzędzia, takie jak bufor ryzyka systemowego (BRS), które mogą być stosowane w przypadku zidentyfikowania innych źródeł ryzyka o charakterze niecyklicznym (strukturalnym).

Jednocześnie podmioty sektora finansowego zobowiązane są przez KNF do utrzymywania kapitałów adekwatnych do podejmowanego przez nie ryzyka na poziomie indywidualnym. Również zarządy banków, niejako dobrowolnie, decydują o poziomie nadwyżek kapitałowych utrzymywanych ponad wszelkie wymogi. Służy to bezpieczeństwu pojedynczych podmiotów oraz sektora jako całości.



**Grafika 2.** Schemat wymogów kapitałowych



Źródło: Opracowanie własne.