



NARODOWY
BANK POLSKI



Ministerstwo
Finansów

KNF

KOMISJA
NADZORU
FINANSOWEGO



Bankowy
Fundusz
Gwarancyjny

Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-prawne

Wrzesień 2025 r.

Spis treści

Wstęp	4
1. Ryzyko systemowe	5
2. Organ nadzoru makroostrożnościowego w Polsce	6
2.1. Skład	6
2.2. Zadania	8
2.3. Uprawnienia	10
2.4. Rola NBP w nadzorze makroostrożnościowym	11
3. Instrumenty makroostrożnościowe	13
3.1. Katalog instrumentów makroostrożnościowych	13
4. Mechanizm wprowadzania instrumentów makroostrożnościowych	15
4.1. Bufor zabezpieczający	16
4.2. Bufor antycykliczny	16
4.3. Bufor ryzyka systemowego	18
4.4. Bufory instytucji o znaczeniu systemowym	20
4.5. Ryzyko systemowe na szczeblu krajowym - instrumenty z art. 458 CRR	22
4.6. Wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach	23
5. Komunikacja	25

Wstęp

Nadzór makroostrożnościowy został wprowadzony w Polsce ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*¹ (ustawa o nadzorze makroostrożnościowym). Na mocy tej ustawy Komitet Stabilności Finansowej został wyznaczony jako organ właściwy w zakresie prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego w Polsce.

Niniejszy dokument przedstawia uwarunkowania prawne i instytucjonalne dotyczące działania Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej (KSF-M). Wraz z dokumentem pt. *Strategia polityki makroostrożnościowej (2025)* stanowi on kompendium informacji nt. funkcjonowania nadzoru makroostrożnościowego w Polsce.

¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 819).

1. Ryzyko systemowe

Nadzór makroostrożnościowy „obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu oraz działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych” jak zdefiniowano w art. 1. ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

Pojęcie **ryzyka systemowego** określono jako „ryzyko zakłócenia w funkcjonowaniu systemu finansowego, które w razie jego materializacji zaburza działanie systemu finansowego i gospodarki narodowej jako całości(...)”². Jego źródłem może być w szczególności zbyt szybka dynamika akcji kredytowej, wysoki poziom dźwigni finansowej instytucji finansowych, gospodarstw domowych lub firm, czy też silnie skoncentrowane powiązania pomiędzy instytucjami finansowymi oraz nierównowagi makroekonomiczne i sektorowe. Ryzyko systemowe może akumulować się w różnych częściach systemu finansowego (wymiar strukturalny ryzyka systemowego), a także stopniowo narastać w czasie w związku z fazami cyklu finansowego (wymiar cykliczny ryzyka systemowego). Konsekwencją materializacji ryzyka systemowego mogą być bardzo kosztowne dla społeczeństwa kryzysy finansowe.

Celem nadzoru makroostrożnościowego jest w szczególności wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju³.

² Art. 4 pkt 15 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

³ Art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

2. Organ nadzoru makroostrożnościowego w Polsce

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym wskazała **Komitet Stabilności Finansowej** jako *organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego* w Polsce⁴.

2.1. Skład

Komitet Stabilności Finansowej jest organem kolegialnym. W jego skład wchodzi:

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

Kolegialna formuła organu makroostrożnościowego wynika z tego, że w Polsce zadania i kompetencje w zakresie utrzymania stabilności systemu finansowego są ustawowo przypisane czterem instytucjom sieci bezpieczeństwa finansowego, tj. Ministrowi Finansów, Narodowemu Bankowi Polskiemu, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu. Żadna z tych instytucji nie ma mandatu ani wystarczających narzędzi do samodzielnych działań w celu przeciwdziałania ryzyku systemowemu. Każda może natomiast wnieść ważny wkład do analizy ryzyka systemowego oraz podejmować w ramach własnych kompetencji działania mające na celu ograniczenie narastania tego ryzyka. Taka architektura nadzoru makroostrożnościowego zapewnia niezbędną współpracę oraz pozwala Komitetowi na uzyskanie efektu synergii w procesie analizy, oceny i zapobiegania ryzyku systemowemu.

Poniżej syntetycznie przedstawiono kompetencje instytucji reprezentowanych w KSF-M.

⁴ Zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym Komitet Stabilności Finansowej ma dwudzielną formułę działania. Realizuje zadania w zakresie nadzoru makroostrożnościowego (KSF-M) oraz w zakresie zarządzania kryzysowego (KSF-K). Pracom KSF-K przewodniczy Minister Finansów, a obsługę tych prac zapewnia Ministerstwo Finansów.

Tabela 1. Kompetencje instytucji wchodzących w skład KSF-M

Instytucja	Kompetencje
Ministerstwo Finansów	• uprawnienia prawotwórcze – wydawanie rozporządzeń i wnoszenie projektów ustaw • uprawnienia w zakresie polityki podatkowej • bezpośredni udział w procesie prawodawczym UE • analizy sytuacji makroekonomicznej • kierowanie działami administracji rządowej w zakresie finansów publicznych i instytucji finansowych
Komisja Nadzoru Finansowego	• nadzór nad indywidualnymi podmiotami rynku, w tym instytucjami ważnymi systemowo • gromadzenie informacji statystycznych dotyczących nadzorowanych podmiotów • informacje jakościowe dot. sytuacji nadzorowanych podmiotów • analizy sytuacji indywidualnych podmiotów finansowych (analizy mikroostrożnościowe) • tworzenie regulacji finansowych • bieżące kontakty z organami nadzorczymi UE oraz nadzorcami z poszczególnych krajów umożliwiające ocenę sytuacji grup bankowych • możliwość wydawania rekomendacji wybranym podmiotom nadzorowanym, m.in. bankom oraz zakładom ubezpieczeń • kompetencje w zakresie nadzoru oraz zarządzania incydentami i zagrożeniami cybernetycznymi (ICT⁵) • uczestnictwo w EUNB⁶, ERRS⁷ oraz innych organach nadzorczych w UE
Bankowy Fundusz Gwarancyjny	• analizy sytuacji podmiotów indywidualnych systemu bankowego i SKOK – również z punktu widzenia powiązań pomiędzy podmiotami • kompetencje w zakresie gwarantowania depozytów i uporządkowanej likwidacji banków, SKOK, firm inwestycyjnych oraz CCP⁸ • nakładanie oraz nadzorowanie wypełniania wymogów MREL⁹ • uczestnictwo w Komitecie ds. <i>resolution</i> funkcjonującym w ramach EUNB • uczestnictwo w kolegiach ds. <i>resolution</i> utworzonych dla transgranicznych grup bankowych
Narodowy Bank Polski	• analizy sytuacji makroekonomicznej kraju i jego otoczenia międzynarodowego, w tym międzynarodowych rynków finansowych • analizy stabilności i rozwoju krajowego systemu finansowego

⁵ ICT - zgodnie z definicją zawartą w *Metodyce badania i oceny nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych UKNF*: ryzyko ICT oznacza każdą dającą się racjonalnie określić okoliczność związaną z użytkowaniem sieci i systemów informatycznych, która – jeżeli dojdzie do jej urzeczywistnienia – może zagrozić bezpieczeństwu sieci i systemów informatycznych, dowolnego narzędzia lub procesu zależnego od technologii, bezpieczeństwu operacji i procesów lub świadczeniu usług poprzez wywoływanie negatywnych skutków w środowisku cyfrowym lub fizycznym. https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/Informacje_dla_podmiotow_nadzorowanych/Sektor_bankowy/metodyka_BION_bankow.

⁶ EUNB – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego.

⁷ ERRS – Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego.

⁸ CCP (*central counterparty*) - centralny kontrahent; podmiot prowadzący rozliczenia transakcji zawieranych w instrumentach kasowych i derywatach w obrocie zorganizowanym oraz transakcji zawieranych poza obrotem zorganizowanym.

⁹ MREL (*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities*) - minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji.

- gromadzenie informacji statystycznych, w tym m.in. dot. banków, gospodarki, bilansu płatniczego, zobowiązań zagranicznych, nieregulowanych instytucji finansowych
- badania dotyczące polityki makroostrożnościowej
- regulowanie płynności rynku międzybankowego (w tym kredyt refinansowy dla banków)
- kompetencje w zakresie polityki monetarnej
- nadzór systemowy nad systemem płatniczym
- uczestnictwo w ERRS oraz ESBC

2.2. Zadania

Do katalogu zadań KSF-M określonych w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym należy¹⁰:

- stosowanie instrumentów makroostrożnościowych, w tym przedstawianie stanowisk oraz wydawanie rekomendacji;
- identyfikacja instytucji finansowych istotnych dla systemu finansowego;
- współpraca z ERRS, w tym informowanie o podejmowanych działaniach makroostrożnościowych, oraz współpraca z innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego UE, a także instytucjami międzynarodowymi;
- wymiana informacji ważnych dla realizacji powierzonych zadań.

Komitet jest też angażowany w procesy podejmowania przez inne organy działań mogących mieć wpływ na stabilność krajowego systemu finansowego, zdefiniowane w innych przepisach prawa.

Komitet uczestniczy także w procedurze wyrażania przez KNF zgody na opóźnienie podania przez emitenta będącego instytucją kredytową lub finansową informacji poufnych do wiadomości publicznej. KNF po otrzymaniu od emitenta powiadomienia o zamiarze opóźnienia ujawnienia informacji poufnych występuje, w trybie postępowania administracyjnego, do Komitetu z wnioskiem o wydanie opinii w tej sprawie¹¹.

Rada BFG przed ustaleniem docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach, w przypadku podjęcia decyzji o potrzebie obniżenia określonego ustawowo, docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach, zasięga opinii KSF-M. Zadanie jest realizowane przez Komitet w przypadku wystosowania przez Radę BFG odpowiedniego wniosku.¹²

Procedura wyznaczania zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego, która została uregulowana w rozdziale 10a ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, również przewidziała

¹⁰ Art. 5 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

¹¹ Art. 17 ust. 6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 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.2014.173.1 z późn. zm.).

¹² Art. 287 ust. 2b ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 643).

dodatkowe zadanie dla KSF-M. Organem właściwym do wyznaczania zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego jest minister finansów, który wydaje rozporządzenie biorąc pod uwagę rekomendację Komitetu Stabilności Finansowej. Komitet po otrzymaniu stanowiska KNF (zawierającego informację o konieczności wyznaczenia zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego) wydaje rekomendację, w której wskazuje na konieczność wyznaczenia zamiennika albo przedstawia stanowisko zawierające informację o odmowie wydania takiej rekomendacji wraz z uzasadnieniem.¹³

Uczestniczy w corocznym przeglądzie adekwatności wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych nieruchomością znajdującą się na terytorium Polski, w tym ustala czy są one odpowiednio oparte na:

- dotychczasowych danych na temat strat w związku z ekspozycjami zabezpieczonymi nieruchomościami,
- przyszłych tendencjach na rynku nieruchomości.

Uwzględniając zdefiniowane cele można przyjąć, że **Komitet Stabilności Finansowej realizuje cztery typy działań:**

- **Pierwsza grupa** obejmuje – i jest realizowana w ramach wewnętrznej współpracy – szeroko rozumiane **analizy** i diagnozę bieżącej sytuacji, tj. identyfikowanie, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego w systemie finansowym. Tu istotna jest wymiana informacji ilościowych i jakościowych, dostępnych w poszczególnych instytucjach oraz wspólna ocena sytuacji w zakresie ryzyka uwzględniająca perspektywę każdej instytucji.
- **Druga grupa** to inicjowanie działań mających na celu ograniczanie zidentyfikowanych zagrożeń dla stabilności finansowej. W tym celu Komitet może **wydać rekomendacje** skierowane do konkretnych adresatów bądź **przedstawić swoje stanowisko**. Do tej grupy zadań można zaliczyć także udział w procesach decyzyjnych innych instytucji w obszarze szeroko pojętej stabilności finansowej (opinie).
- **Trzecia grupa** dotyczy zdefiniowanej **współpracy z krajowymi instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego** w ramach realizacji ich konkretnych zadań, w które KSF-M włączony został jako organ nadzoru makroostrożnościowego.
- **Czwarta grupa** obejmuje **współpracę z instytucjami zewnętrznymi**: z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) oraz – w razie potrzeby – innymi organami Unii Europejskiej i instytucjami międzynarodowymi. Należy do nich realizowanie na gruncie krajowym zaleceń wydawanych przez ERRS (w tym wdrażanie oczekiwanych procesów),

¹³ Art. 61b ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

raportowanie prac z nich wynikających oraz informowanie o wykorzystaniu instrumentów i prowadzonej polityce makroostrożnościowej.

2.3. Uprawnienia

W dyspozycji Komitetu Stabilności Finansowej znajdują się **instrumenty „miękkiego” oddziaływania**, którymi może wpływać na sektor finansowy **w sposób pośredni**. KSF-M nie ma możliwości wydawania wiążących i powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Przyjęcie w krajowych regulacjach takiego rozwiązania wynika z uwarunkowań prawnych, w szczególności z interpretacji zapisów Konstytucji RP, zgodnie z którymi Komitet nie jest ujęty w katalogu instytucji uprawnionych do wydawania aktów normatywnych.

Zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym KSF-M może podejmować dwa typy uprawnień:

- **Przedstawiać stanowiska**¹⁴: wydawane w przypadku zidentyfikowania ryzyka systemowego i uznania potrzeby zasygnalizowania informacji o zaobserwowanym zagrożeniu dla stabilności systemu finansowego. Stanowisko może objaśniać rodzaj tego ryzyka, obszar, którego dotyczy oraz przewidywany wpływ na sytuację i skutki w systemie finansowym. Ten typ oddziaływania KSF-M może zostać skierowany bardzo szeroko: podobnie jak rekomendacja również do organów skupionych w Komitecie, ale też indywidualnie lub zbiorowo do instytucji tworzących w różnej skali system finansowy, a nawet wykorzystujących infrastruktury rynkowe. Można przyjąć, że podstawowym celem stanowiska zatem jest poinformowanie i tym samym zwrócenie uwagi uczestników rynku na występowanie ryzyka systemowego. Skuteczność tego instrumentu polega na założeniu, że tego typu formalnie wydane przez organ ostrzeżenie powinno stanowić bodziec do podjęcia działań korygujących, ograniczających dalsze narastanie ryzyka systemowego (wykorzystanie mechanizmu dyscypliny rynkowej).
- **Wydawać rekomendacje**¹⁵: kierowane wobec instytucji wchodzących w skład Komitetu (wszystkich lub wybranych), czyli wobec instytucji mających możliwość podjęcia konkretnych działań nadzorczych i regulacyjnych na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego. Wydawane są w przypadku, gdy KSF-M chce wskazać na konieczność podjęcia działań służących ograniczeniu zidentyfikowanego ryzyka systemowego. Rekomendacje nie są prawnie wiążące, jednak ustawa o nadzorze makroostrożnościowym wprowadziła zasadę „*zastosuj lub wyjaśnij*”, zgodnie z którą adresaci są zobowiązani się do niej odnieść - poinformować Komitet o podejmowanych działaniach lub wyjaśnić

¹⁴ Art. 17 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

¹⁵ Art. 18 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

przyczyny braku reakcji. Informacje o sposobie odpowiedzi adresata Komitet może udostępnić publicznie (wykorzystanie instrumentu kontroli społecznej).

Komitet wydaje także - na wniosek zainteresowanego organu - **opinie** dotyczące m.in.:

- identyfikacji innych i globalnych instytucji o znaczeniu systemowym oraz nałożeniu na nie odpowiednich buforów¹⁶,
- metodyki, kryteriów identyfikacji i kalibracji buforów innych instytucji o znaczeniu systemowym i procedur identyfikacji globalnych instytucji o znaczeniu systemowym oraz definiowania podkategorii globalnych instytucji o znaczeniu systemowym¹⁷,
- docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach¹⁸,
- rekomendacji KNF odnoszących się do spraw mogących dotyczyć nadzoru makroostrożnościowego¹⁹,
- opóźnienia podania informacji poufnych do wiadomości publicznej w trybie przepisów rozporządzenia MAR²⁰.

Ponadto Komitet uczestnicząc w procesie wyznaczania zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego może wydać rekomendację lub przedstawić stanowisko w tej sprawie²¹.

2.4. Rola NBP w nadzorze makroostrożnościowym

Zgodnie z Zaleceniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. *w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych* (ERRS/2011/3) bank centralny powinien pełnić wiodącą rolę w nadzorze makroostrożnościowym. Ważną przesłanką za powierzeniem bankom centralnym takiej kluczowej roli jest ich doświadczenie w zakresie analiz systemu finansowego i ich relacji z gospodarką realną. Ponadto bank centralny posiada instrumenty do działania na rzecz wspierania stabilnego systemu finansowego, co jest związane z prowadzoną polityką monetarną. W warunkach stabilnego systemu finansowego poprawnie działają kanały transmisji polityki pieniężnej. Stabilny system finansowy tworzy zatem sprzyjające warunki do osiągnięcia celu głównego banku centralnego, czyli niskiej i stabilnej inflacji. W tym duchu zaprojektowano także rozwiązania krajowe.

¹⁶ Odpowiednio na podstawie art. 35 ust. 1 oraz art. 39 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

¹⁷ Odpowiednio na podstawie art. 39 ust. 6 oraz art. 36 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

¹⁸ Art. 287 ust. 2b ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 643).

¹⁹ Art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1646 z późn. zm.).

²⁰ Art. 17 ust. 6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 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.2014.173.1 z późn. zm.).

²¹ Art. 61b ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nałożyła na Narodowy Bank Polski określone zadania w zakresie wspierania prac Komitetu Stabilności Finansowej w obszarze nadzoru makroostrożnościowego²². W szczególności powierzyła funkcję Przewodniczącego KSF-M Prezesowi Narodowego Banku Polskiego, przyznając mu jednocześnie głos rozstrzygający w przypadku równej liczby głosów w trakcie głosowania nad uchwałami KSF-M. Podjęcie uchwały przez dopuszczalne kworum 3 członków Komitetu jest możliwe tylko przy udziale w nim Przewodniczącego. Prezes NBP kieruje pracami KSF-M oraz reprezentuje go na zewnątrz.

Budowa architektury nadzoru makroostrożnościowego przyczyniła się także do zmiany w ustawie *o Narodowym Banku Polskim*²³, w której zdefiniowano zadania Narodowego Banku Polskiego na rzecz KSF-M. Obejmują one dwa obszary:

- wsparcie analityczno-badawcze,
- obsługę administracyjno-organizacyjną.

W ramach pierwszego obszaru Narodowy Bank Polski przygotowuje materiały analityczne, opracowania i opinie dotyczące oceny ryzyka systemowego, w tym przekazuje dla potrzeb KSF-M cykliczne raporty NBP o stabilności systemu finansowego (wydawany 2 razy w roku), raporty o nierównowagach makroekonomicznych (roczny) oraz raporty nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego (publikowany raz w roku). NBP również udostępnia Komitetowi informacje i dane niezbędne do oceny ryzyka systemowego i mogące mieć wpływ na prowadzoną politykę makroostrożnościową.

W ramach drugiego obszaru Narodowy Bank Polski organizuje posiedzenia KSF-M (również przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej), koordynuje przepływ informacji i materiałów pomiędzy wszystkimi członkami Komitetu i prowadzi jego Sekretariat, który dba o jego współpracę z ERRS. NBP zapewnia także obsługę prawną, przygotowując projekty uchwał i innych aktów prawnych wydawanych przez Komitet.

Narodowy Bank Polski pełni analogiczne funkcje wobec powołanych przez Komitet grup roboczych.

Narodowy Bank Polski jest także odpowiedzialny za realizację polityki komunikacyjnej Komitetu. NBP prowadzi stronę internetową Komitetu w swoim serwisie (<https://nbp.pl>), dba o przekazywanie odpowiednich dokumentów i informacji zainteresowanym, a także realizuje obowiązki informacyjne względem instytucji oraz organów Unii Europejskiej.

²² Podobnie na Ministerstwo Finansów w KSF-K, czyli w obszarze zarządzania kryzysowego.

²³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2025).

3. Instrumenty makroostrożnościowe

3.1. Katalog instrumentów makroostrożnościowych

Zgodnie zapisami ustawy o nadzorze makroostrożnościowym „*celem nadzoru makroostrożnościowego jest w szczególności wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju*”.

Realizując cele postawione przed nadzorem makroostrożnościowym²⁴ Komitet przeciwdziała materializacji ryzyka systemowego dwutorowo poprzez:

- (i) wzmacnianie odporności systemu finansowego oraz
- (ii) działania na rzecz ograniczenia narastania i kumulowania nadmiernych nierównowag w systemie finansowym.

Ograniczanie zidentyfikowanego ryzyka systemowego odbywa się przy zastosowaniu odpowiednich instrumentów makroostrożnościowych uregulowanych zarówno na szczeblu unijnym (w szczególności określonych w CRR oraz CRD), jak i krajowym (w szczególności określonych w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym oraz rekomendacjach KNF). Jak wspomniano w rozdziale 2.3. i 4. wpływ Komitetu na zastosowanie tych instrumentów jest pośredni.

Do podstawowych instrumentów makroostrożnościowych, których zastosowanie Komitet może rekomendować lub opiniować należą w szczególności²⁵:

- bufony kapitałowe:
 - antycykliczny bufor kapitałowy,
 - bufor ryzyka systemowego,
 - bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym,
 - bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym;
- instrumenty krajowe opisane w art. 458 CRR:
 - minimalny poziom funduszy własnych,
 - wymogi w zakresie dużych ekspozycji,
 - wymogi w zakresie informacji przekazywanych do wiadomości publicznej,
 - poziom bufora zabezpieczającego,
 - normy płynności,

²⁴ Operacjonalizacja polityki nadzoru makroostrożnościowego wymaga określenia celów pośrednich, których realizacja – poprzez stosowanie odpowiednich instrumentów makroostrożnościowych – pomaga w osiągnięciu celu nadrzędnego. Cele pośrednie są zdefiniowane w *Strategii polityki makroostrożnościowej*.

²⁵ Instrumenty szczegółowo uregulowane w przepisach zostały opisane w Rozdziale 4.

- wagi ryzyka w sytuacji wystąpienia baniek spekulacyjnych na rynku nieruchomości mieszkaniowych lub komercyjnych,
 - ekspozycje wewnątrz sektora finansowego;
- wagi ryzyka dla ekspozycji kredytowych na rynku nieruchomości mieszkaniowych lub komercyjnych;
- limity w zakresie obciążania bieżących dochodów kosztami obsługi długu (ang. *debt service to income*, DSTI) lub w zakresie relacji całkowitego zadłużenia do dochodów (ang. *debt to income*, DTI);
- limity dla relacji wysokości kredytu do wartości jego zabezpieczenia (ang. *loan to value*, LTV);
- wytyczne dotyczące sposobu kalkulacji zdolności kredytowej.

Katalog działań możliwych do wykorzystania w ramach prowadzonej polityki makroostrożnościowej nie jest zamknięty i Komitet – poprzez stanowiska i rekomendacje – może oddziaływać na inne instytucje, mające wpływ na stabilność systemu finansowego.

4. Mechanizm wprowadzania instrumentów makroostrożnościowych

Komitet Stabilności Finansowej został wyposażony w uprawnienia, za pomocą których może wpływać na sektor finansowy jedynie w sposób pośredni, tj. może wydawać rekomendacje kierowane do instytucji wchodzących w skład KSF-M oraz stanowiska zasadniczo o charakterze ogólnym²⁶.

Przy zastosowaniu **rekomendacji** przepisy przewidują dwuetapowy mechanizm działania. W **pierwszym etapie** Komitet Stabilności Finansowej wydaje rekomendację kierowaną do instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego reprezentowanych w Komitecie (MF, KNF, BFG, NBP) – jednej lub kilku, przedstawiającą konieczność podjęcia działania o charakterze makroostrożnościowym. W **drugim etapie** wskazana instytucja ma obowiązek ustosunkować się do rekomendacji: podjąć zalecane przez KSF-M działania²⁷ bądź wyjaśnić przyczyny braku reakcji na otrzymane zalecenia²⁸.

Stanowisko z kolei może objąć zasięgiem dowolną listę instytucji: zarówno instytucje reprezentowane w Komitecie (podobnie jak rekomendacja), jak i instytucje tworzące system finansowy. Jako instrument mogący działać w skali powszechnej lub dyskrecjonalnej nie wymaga reakcji ani nie zobowiązuje do składania jakichkolwiek wyjaśnień z nim związanych.

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym określiła podział kompetencji w zakresie stosowania poszczególnych instrumentów. Zgodnie z tym podziałem:

- **Minister Finansów** pełni funkcję organu wyznaczonego²⁹ i jest upoważniony do określania lub wdrożenia w drodze rozporządzenia następujących instrumentów:
 - wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego (BA)
 - uznanie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego dla państwa członkowskiego lub państwa trzeciego,
 - wysokość wskaźnika bufora ryzyka systemowego (BRS),
 - narzędzia krajowe, o których mowa w art. 458 CRR.

²⁶ Opisane w rozdziale 2.3.

²⁷ Lub równorzędne pod względem osiągnięcia oczekiwanego efektu.

²⁸ W myśl zasady „zastosuj lub wyjaśnij”.

²⁹ Organ wyznaczony w danym państwie do stosowania określonych przepisów CRD oraz CRR, w tym art. 136 CRD oraz 124 i 458 CRR.

Ponadto MF wydaje rozporządzenia dotyczące ustalania wyższej wagi ryzyka zgodnie z art. 124 CRR oraz parametru LGD (strata z tytułu niewykonania zobowiązania, *Loss Given Default*)³⁰.

- KNF pełni funkcję organu właściwego³¹ i określa w drodze decyzji administracyjnej:
 - na zasadzie skonsolidowanej globalne instytucje o znaczeniu systemowym i przyporządkowując je do określonej kategorii wyznacza im bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym (*Global Systemically Important Institution –G-SII*),
 - na zasadzie indywidualnej, subskonsolidowanej lub skonsolidowanej inne niż globalne instytucje o znaczeniu systemowym (*Other Systemically Important Institution –O-SII*) i nakłada na nie odpowiedni bufor.

KNF może w drodze rekomendacji stosować także inne instrumenty mające charakter makroostrożnościowy, m.in. środki powiązane z sytuacją kredytobiorcy (*borrower-based measures*, BBM), w tym limity LTV (*Loan to Value*) oraz DSTI (*Debt Service to Income*).

4.1. Bufor zabezpieczający

Bufor zabezpieczający to podstawowy wymóg makroostrożnościowy służący zbudowaniu odpowiedniej bazy kapitałowej, która umożliwi absorpcję strat w okresach materializacji ryzyka systemowego. Banki są zobowiązane do utrzymywania bufora w wysokości 2,5%³² łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko.³³ Bufor składa się z kapitałów najwyższej jakości i obowiązuje wszystkie banki.

Bufor zabezpieczający jest instrumentem, który może być wykorzystany w krajowej polityce makroostrożnościowej i podlegać zmianom w trybie art. 458 CRR³⁴.

4.2. Bufor antycykliczny

Bufor antycykliczny służy wzmocnieniu odporności systemu bankowego i ograniczaniu ryzyka cyklicznego w taki sposób, aby z jednej strony utrzymać odpowiednią kondycję systemu finansowego na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych szoków, a z drugiej przeciwdziałać nadmiernej ekspansji kredytowej banków, co w długim okresie mogłoby skutkować jej załamaniem i kryzysem finansowym.

³⁰ Kompetencje w tym zakresie wynikają z art. 128 ust. 6a pkt 1a, 2 oraz 2a Prawa bankowego.

³¹ Komisja Nadzoru Finansowego jest organem właściwym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 40 CRR.

³² Bufor zabezpieczający był wprowadzany stopniowo: 1,25% w latach 2016-2017, 1,875% w 2018 r., 2,5% w 2019 r.

³³ Zgodnie z art. 19 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

³⁴ Szerzej na temat wyższych wag ryzyka w rozdziale 4.5 Wyższe wagi ryzyka.

W marcu 2024 r. Komitet przyjął *Strategię stosowania antycyklicznego bufora kapitałowego w Polsce*³⁵, w której przedstawił nowe podejście do wyznaczania poziomu bufora antycyklicznego w Polsce: ustanowienie neutralnego poziomu bufora antycyklicznego (nBA), który będzie obowiązywał banki przez większość cyklu finansowego i będzie mógł zostać uwolniony w przypadku materializacji ryzyka nieprzewidywalnego.

Obowiązek stosowania antycyklicznego bufora kapitałowego jest powszechny w UE od 1 stycznia 2016 r. Może on być ustalony w przedziale od 0% do 2,5% jako wielokrotność 0,25 punktu procentowego. W uzasadnionych przypadkach wskaźnik bufora może przekraczać 2,5%. Wprowadzony w Polsce wskaźnik bufora antycyklicznego pierwotnie wynosił 0%. Został podniesiony od 25 września 2025 r. do poziomu 1%,³⁶ a od 30 września 2026 r. do poziomu 2%³⁷.

Jeżeli wskaźnik bufora jest określony w podstawowym przedziale, to automatycznie podlega odwzajemnieniu przez inne państwa UE. W konsekwencji instytucje finansowe są zobowiązane do utrzymywania specyficznego dla instytucji wskaźnika bufora antycyklicznego, który jest średnią ważoną wskaźników bufora związanych z poszczególnymi ekspozycjami kredytowymi (krajowymi i zagranicznymi). W przypadku, gdy wskaźnik bufora antycyklicznego przekracza 2,5%, to stosowanie zasady wzajemności jest dobrowolne.

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

Minister Finansów, również w cyklu kwartalnym, **ocenia** natężenie cyklicznego ryzyka systemowego oraz wysokość i adekwatność wskaźnika bufora antycyklicznego. Wydając rozporządzenie **bierze pod uwagę**:

- rekomendację KSF-M,
- wartość odniesienia bufora antycyklicznego³⁸,
- zalecenie ERRS dotyczące ustalania wskaźnika bufora antycyklicznego,

³⁵ Uchwała Nr 72/2024 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 22 marca 2024 r.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 września 2024 r. w sprawie wskaźnika bufora antycyklicznego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1400). Rozporządzenie zostało wydane w związku z rekomendacją Komitetu Stabilności Finansowej wyrażoną w uchwale Nr 74/2024 z dnia 14 czerwca 2024 r. w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego. Komitet rekomendował wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 1% po upływie 12 miesięcy, a docelowo 2% po upływie kolejnych 12 miesięcy od dnia ogłoszenia rozporządzenia wydanego przez Ministra Finansów.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 września 2025 r. w sprawie wskaźnika bufora antycyklicznego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1307).

³⁸ Wartość odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego zdefiniowana jest w art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym. Odzwierciedla cykl kredytowy i ryzyko związane z nadmiernym wzrostem akcji kredytowej, z uwzględnieniem specyfiki polskiej gospodarki i jej systemu finansowego. Opiera się na wskaźniku odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do produktu krajowego brutto i uwzględnia w szczególności: 1) wskaźnik wzrostu akcji kredytowej, w tym wskaźnik odzwierciedlający zmiany dotyczące wskaźnika kredytów udzielonych na terytorium RP do PKB oraz 2) zalecenia ERRS dotyczące ustalania wskaźnika bufora antycyklicznego.

- inne zmienne istotne z punktu widzenia reagowania na cykliczne ryzyko systemowe,
- wyniki własnej oceny kwartalnej oraz konieczność właściwego reagowania na cykliczne ryzyko kredytowe.

W rozporządzeniu MF określa wskaźnik bufora antycyklicznego i dzień, od którego instytucje stosują wskaźnik bufora antycyklicznego. Standardowo instytucje mają 12 miesięcy na przygotowanie się do spełnienia wymogu z tytułu bufora antycyklicznego. W wyjątkowych okolicznościach Minister Finansów może określić krótszy termin.

Zgodnie z art. 25 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym **Komitet publikuje** co kwartał następujące informacje o wskaźniku bufora antycyklicznego:

- wysokość obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego,
- wartość odniesienia dotyczącą 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.

Informacje te są podawane na stronie internetowej NBP.

Komitet jest także zobligowany do przekazania Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego wskazanych wyżej informacji w przypadku zmiany wysokości wskaźnika bufora.

4.3. Bufor ryzyka systemowego

Bufor ryzyka systemowego (BRS) jest nakładany w celu zapobiegania i ograniczania ryzyka systemowego nieobjętego rozporządzeniem CRR, buforem antycyklicznym oraz buforami O-SII i G-SII. Instrument może być elastycznie dostosowywany w celu oddziaływania na zidentyfikowane ryzyko systemowe, w szczególności może być nakładany w sposób zróżnicowany na wszystkie bądź wybrane instytucje finansowe lub ekspozycje.

Bufor ryzyka systemowego jest jedynym instrumentem polityki makroostrożnościowej przeznaczonym do ograniczania zagrożeń z tytułu ryzyka systemowego wynikającego ze **zmian klimatu**.³⁹ Regulacje UE stawiają sektor finansowy przed wyzwaniem związanym z bieżącym zarządzaniem ryzykiem klimatycznym oraz wsparciem gospodarek państw UE w osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r., a organy makroostrożnościowe przed uwzględnieniem tego ryzyka w analizach stabilności systemu finansowego i wzmacnianiu jego odporności.

³⁹ Art. 133 CRD.

Bufor jest obliczany w odniesieniu do kwoty ekspozycji na ryzyko instytucji, wobec których bufor ryzyka systemowego ma zastosowanie. Wskaźnik bufora może być zmieniany o 0,5 punktu procentowego lub wielokrotność 0,5 punktu procentowego. W przypadku podwyższenia bufora o więcej niż 0,5 punktu procentowego określa się harmonogram, zgodnie z którym instytucje powinny osiągnąć podwyższony poziom tego bufora. Przy czym wskaźnik bufora ryzyka systemowego może być zróżnicowany dla różnych podzbiorów instytucji i ekspozycji (sektorowy bufor ryzyka systemowego, sBRS). Adekwatność bufora ryzyka systemowego podlega obowiązkowemu przeglądowi co 2 lata.

Bufor ryzyka systemowego **stosuje się łącznie z buforem G-SII i O-SII**. Przepisy wprowadzają ograniczenia dotyczące łącznej wysokości tych buforów oraz szczególne procedury związane z nakładaniem buforów ponad próg podstawowy.

Komitet Stabilności Finansowej może wydać rekomendację skierowaną do Ministra Finansów zalecającą wprowadzenie bufora ryzyka systemowego. Rekomendacja KSF-M zawiera propozycję w zakresie:

- wysokości wskaźnika (lub wskaźników) bufora,
- rodzajów ekspozycji, do których powinien on mieć zastosowanie,
- kategorii instytucji, do których powinien on mieć zastosowanie.

Komitet przy wydawaniu rekomendacji poddaje analizie potencjalne nieproporcjonalne i niekorzystne skutki dla systemu finansowego, jakie mogą powstać przez tworzenie przeszkód dla funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej (efekty transgraniczne).

Następnie Minister Finansów, w drodze rozporządzenia, ustala poziom bufora ryzyka systemowego oraz wskazuje instytucje bądź rodzaje ekspozycji, których wymóg ten dotyczy, a także okres obowiązywania bufora. Co najmniej raz na dwa lata bufor podlega przeglądowi - oceniana jest jego adekwatność pod względem wysokości w określonych kategoriach instytucji oraz rodzajach i zbiorach ekspozycji.

Ustalając bufor ryzyka systemowego należy zastosować się do **unijnych procedur notyfikacyjnych** oraz ewentualnych **decyzji na szczeblu UE**.

- W przypadku, gdy wskaźnik bufora ryzyka systemowego nie przekracza 3% Minister Finansów za pośrednictwem Komitetu powiadamia ERRS oraz (jeżeli bufor ma objąć jednostkę zależną jednostki dominującej, która ma siedzibę w państwie członkowskim) odpowiednie instytucje z zainteresowanych państw członkowskich o zamiarze nałożenia bufora ryzyka systemowego.
- Gdy wskaźnik bufora ryzyka systemowego przekracza 3%, ale jest niższy niż 5%, Minister Finansów, za pośrednictwem Komitetu, dodatkowo zwraca się o opinie do Komisji Europejskiej i ERRS. Minister Finansów nie jest związany opinią KE, ale w przypadku

negatywnej opinii powinien się do niej zastosować lub wyjaśnić przyczyny jej pominięcia. Jeżeli wymóg utrzymania bufora ryzyka systemowego ma objąć jednostkę zależną jednostki dominującej, która ma siedzibę w państwie członkowskim należy zwrócić się z wnioskiem o wydanie zalecenia do Komisji Europejskiej i Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego.

- W przypadku, gdy wskaźnik bufora ryzyka systemowego przekracza 5%, Minister Finansów zwraca się do Komisji Europejskiej o wyrażenie zgody na taki instrument. Jeśli decyzja KE jest negatywna, to bufor ryzyka systemowego w proponowanej wysokości nie może zostać wprowadzony.

Informacje o wskaźniku bufora ryzyka systemowego są publikowane przez Komitet na stronie internetowej Narodowego Banku Polskiego.

4.4. Bufory instytucji o znaczeniu systemowym

Instytucje o znaczeniu systemowym to instytucje, które ze względu na swoją wielkość, działalność transgraniczną i wzajemne powiązania mogą generować istotne ryzyko dla systemu finansowego. Stosowanie wobec nich buforów ma na celu ograniczanie potencjalnych negatywnych konsekwencji funkcjonowania instytucji o znaczeniu systemowym (koszty gospodarek i społeczeństw ponoszone w związku upadkiem ważnych systemowo podmiotów – *to big to fail*), w szczególności poprzez wzmacnianie odporności takich instytucji. Bufory te mogą być nakładane na istotne dla systemu finansowego instytucje, identyfikowane na szczeblu krajowym, jak i na poziomie całej UE.

Na bufory instytucji o znaczeniu systemowym składają się dwa instrumenty:

- bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII),
- bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII).

Identyfikacja O-SII i G-SII oraz stosowanie wobec nich odpowiednich buforów leżą w kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego. Natomiast rolą Komitetu w początkowym etapie tego procesu jest odniesienie się do wykorzystywanych przez KNF na potrzeby oceny znaczenia systemowego (i) procedur identyfikacji G-SII⁴⁰ oraz (ii) metodyki, kryteriów identyfikacji i kalibracji buforów O-SII⁴¹.

⁴⁰ Art. 36 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

⁴¹ Art. 39 ust. 6 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

W procesie systematycznej oceny instytucji O-SII KNF uwzględnia wytyczne EUNB⁴² oraz rekomendację KSF dotyczącą metodyki jej przeprowadzania⁴³. Zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym KNF, w drodze decyzji administracyjnej oraz po zasięgnięciu opinii KSF, identyfikuje inną instytucję o znaczeniu systemowym i nakłada na nią bufor do wysokości 3% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko obliczonej zgodnie z rozporządzeniem CRR⁴⁴. W procesie oceny znaczenia systemowego instytucji bierze pod uwagę następujące kryteria:

- 1) wielkość,
- 2) znaczenie dla gospodarki krajowej lub UE (w tym zastępowalność usług),
- 3) znaczenie działalności transgranicznej,
- 4) wzajemne powiązania instytucji lub grupy z systemem finansowym.

Ocena ta abstrahuje od oceny mikroostrożnościowej (która koncentruje się na bieżącej sytuacji finansowej ocenianego banku) czy zjawisk cyklicznych (wysokość buforów nie powinna zależeć od fazy cyklu kredytowego). Wzrost poziomu bufora wraz ze wzrostem oceny znaczenia systemowego jest informacją o pozycji banku w systemie względem innych instytucji oraz powinien stanowić bodziec do ograniczenia procesu zwiększania swojego znaczenia.

KNF, w drodze decyzji administracyjnej oraz po zasięgnięciu opinii KSF, identyfikuje **globalną instytucję o znaczeniu systemowym** i przyporządkowuje ją do jednej z kategorii, którym odpowiadają odpowiednie wysokości bufora G-SII. Identyfikacja i przyporządkowanie instytucji G-SII do kategorii następuje w oparciu o:

- 1) wielkość grupy, której częścią jest globalna instytucja o znaczeniu systemowym,
- 2) wzajemne powiązania danej grupy z systemem finansowym,
- 3) zastępowalność usług lub infrastruktury finansowej zapewnianych przez daną grupę,
- 4) złożoność danej grupy,
- 5) transgraniczną działalność danej grupy, w tym transgraniczną działalność między państwami członkowskimi oraz między państwem członkowskim a państwem trzecim.

Wielkość bufora G-SII ustalana jest w wysokości minimum 1% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko obliczonej zgodnie z rozporządzeniem CRR, a jego wysokość zależy od oceny systemowego znaczenia instytucji w skali globalnej.

W przeglądzie identyfikacji G-SII Komisja Nadzoru Finansowego wykorzystuje przyjętą Procedurę dotyczącą identyfikacji globalnych instytucji o znaczeniu systemowym oraz

⁴² 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).

⁴³ 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.

⁴⁴ W uzasadnionych przypadkach, po zasięgnięciu opinii KSF oraz po otrzymaniu zgody Komisji Europejskiej, KNF może zastosować bufor O-SII w wysokości przewyższającej 3% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko obliczonej zgodnie z rozporządzeniem CRR.

definiowania podkategorii globalnych instytucji o znaczeniu systemowym, opiniowaną przez Komitet Stabilności Finansowej⁴⁵.

Komisja Nadzoru Finansowego dokonuje corocznego przeglądu identyfikacji instytucji O-SII i adekwatności zastosowanego wskaźnika bufora oraz przeglądu identyfikacji instytucji G-SII i ich przyporządkowania do odpowiednich kategorii.

4.5. Ryzyko systemowe na szczeblu krajowym - instrumenty z art. 458 CRR

Zgodnie z art. 458 CRR zmiana w natężeniu ryzyka systemowego, która może mieć poważne skutki dla systemu finansowego i gospodarki realnej i której nie można zaradzić przy pomocy innych narzędzi makroostrożnościowych⁴⁶ równie skutecznie, jak poprzez wprowadzenie bardziej rygorystycznych środków krajowych, umożliwia wprowadzenie instrumentów regulujących:

- poziom funduszy własnych,
- wymogi w zakresie dużych ekspozycji,
- wymogi dotyczące płynności,
- wagi ryzyka mające na celu przeciwdziałanie bankom spekulacyjnym w sektorze nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych,
- wymogi dotyczące podawania informacji do wiadomości publicznej,
- poziom bufora zabezpieczającego,
- ekspozycje wewnątrz sektora finansowego.

W takiej sytuacji Komitet Stabilności Finansowej może wydać rekomendację skierowaną do Ministra Finansów, w której wskaże potrzebę zastosowania ponadstandardowych środków krajowych.

Minister Finansów, biorąc pod uwagę rekomendacje Komitetu i po dopełnieniu odpowiednich procedur unijnych, może w drodze rozporządzenia wprowadzić ww. instrumenty. W tym celu MF, za pośrednictwem Komitetu, powiadamia Komisję Europejską oraz ERRS⁴⁷ o stwierdzonych zmianach w natężeniu ryzyka systemowego, potrzebie zastosowania środków określonych w art. 458 CRR i przedstawia informacje o:

- zmianach w natężeniu ryzyka systemowego,
- powodach, dla których zmiany w natężeniu ryzyka mogłyby stwarzać zagrożenie dla stabilności finansowej lub dla gospodarki realnej,

⁴⁵ Postanowienie KSF z dnia 13 lipca 2022 r.

⁴⁶ Zdefiniowanych w CRD/CRR.

⁴⁷ ERRS przekazuje takie powiadomienie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i EUNB.

- powodach, dla których zastosowanie innych instrumentów makroostrożnościowych byłoby mniej skuteczne,
- szczegółach planowanego instrumentu krajowego,
- argumentach na rzecz podjęcia planowanych działań,
- ocenie wpływu projektowanych środków na rynek UE.

W ciągu miesiąca od otrzymania powiadomienia ERRS i EUNB przedstawiają Radzie, KE i powiadamiającemu państwu członkowskiemu swoje opinie. Następnie KE, uwzględniając opinie ERRS i EUNB, ocenia czy korzyści z wprowadzenia projektowanego środka nie byłyby mniejsze niż jego potencjalny negatywny wpływ na rynek wewnętrzny. W przypadku braku sprzeciwu KE, Minister Finansów może wdrożyć planowane środki. Natomiast jeśli KE negatywnie oceni propozycję działań, ostateczną decyzję o zastosowaniu środka podejmuje Rada Unii Europejskiej.

4.6. Wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach

Podwyższone wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach są szczególnym instrumentem – pozostają w dyspozycji polityki mikro- i makroostrożnościowej. Co do zasady można przyjąć, że jest to narzędzie nadzorcy mikroostrożnościowego.

Podstawowe poziomy wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach mieszkaniowych i komercyjnych podlegają regulacjom na poziomie unijnym i są zdefiniowane w Rozporządzeniu CRR. Przepisy dają jednak organom krajowym w określonych przypadkach uprawnienia do podwyższenia tych wag ryzyka.

Od 1 stycznia 2025 r. na mocy nowelizacji CRR⁴⁸ stosuje się dużo bardziej szczegółową systematykę ekspozycji (ze względu na rodzaj związanych z nimi nieruchomości), oraz zasady przypisywania im wag ryzyka. Poza funkcjonującym dotychczas podziałem na ekspozycje zabezpieczone nieruchomościami mieszkalnymi i komercyjnymi, dokonano ich dodatkowego rozróżnienia na:

- **ekspozycje z tytułu nabycia, zagospodarowania i zabudowy gruntu (ADC, *land acquisition, development and construction*)**, tj. ekspozycje wobec przedsiębiorstw lub spółek celowych finansujących nabycie gruntów w celach budowlanych lub finansujących budowę nieruchomości mieszkalnych lub komercyjnych, gdzie waga ryzyka wynosi 150%;
- **ekspozycje związane z nieruchomością generującą dochód (IPRE, *income producing real estate*)**, tj. ekspozycje, w przypadku których zaspokojenie zobowiązań kredytowych związanych z ekspozycją zależy w znacznym stopniu od przepływów środków pieniężnych generowanych przez te nieruchomości zabezpieczające ekspozycję, gdzie

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1623 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wymogów dotyczących ryzyka kredytowego, ryzyka związanego z korektą wyceny kredytowej, ryzyka operacyjnego, ryzyka rynkowego oraz minimalnego progu (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 1623).

waga ryzyka oparta na wskaźniku ETV (*exposure-to-value*) jest tym wyższa, im większe jest ETV (maksymalnie 105%);

- **ekspozycje niebędące ani ADC, ani IPRE.**

W CRR wprowadzono również regulacje dotyczące **ekspozycji z niedopasowaniem walutowym**⁴⁹. Dla ekspozycji detalicznych i ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomości mieszkalnej, które wynikają z kredytu denominowanego w walucie innej niż waluta źródła dochodu dłużnika, stosuje się mnożnik 1,5 dla wagi ryzyka (do poziomu 150%).

Minister Finansów ma obowiązek co najmniej raz w roku ocenić, czy wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych nieruchomością znajdującą się na terenie Polski wynikające z CRR są odpowiednie i odzwierciedlają rzeczywiste źródła ryzyka związane z tymi ekspozycjami oraz zadbać o ich odpowiednie określenie. Przepisy krajowe upoważniają Ministra Finansów, po uwzględnieniu opinii KNF, do podniesienia wag ryzyka w razie potrzeby⁵⁰.

Ponadto również Komitet Stabilności Finansowej – jako organ nadzoru makroostrożnościowego – może zainicjować proces podwyższenia wag ryzyka wydając w tym zakresie odpowiednią rekomendację⁵¹.

⁴⁹ Art. 123a CRR.

⁵⁰ Art. 128 ust. 6a Prawa bankowego.

⁵¹ Zgodnie z art. 18 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

5. Komunikacja

Komunikacja z uczestnikami rynku jest ważnym elementem polityki makroostrożnościowej i wpływa na jej skuteczność. Przepisy unijne i krajowe definiują minimalny zakres przekazywanych publicznie informacji w polityce komunikacyjnej organu makroostrożnościowego. Komitet stosuje tu, poza zdefiniowanymi w regulacjach, ogólnie obowiązujące w systemie finansowym standardy.

Zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym Komitet jest zobowiązany do publikowania na stronie internetowej NBP wskazanych enumeratywnie szczegółowych informacji dotyczących:

- wskaźnika bufora antycyklicznego w cyklu kwartalnym:
 - wysokości obowiązującego wskaźnika,
 - wartości odniesienia dotyczącej wskaźnika⁵²,
 - wskaźnika kredytów do PKB,
 - rozpoczęcia terminu stosowania podwyższonego wskaźnika lub opcjonalnie przewidywanego okresu obowiązywania wskaźnika obniżonego;
- wskaźnika bufora antycyklicznego w państwie członkowskim lub państwie trzecim (jeśli zostanie ustalony na poziomie powyżej 2,5%) w sytuacji konieczności jego odwzajemniania;
- wskaźnika bufora ryzyka systemowego:
 - wysokości obowiązującego wskaźnika;
 - rodzaju instytucji, do których ma zastosowanie,
 - rozpoczęcia terminu obowiązku stosowania wymogu,
 - rodzajów ekspozycji i państwa, w których one się znajdują,
 - uzasadnienie wprowadzenia bufora ryzyka systemowego.

KSF-M jest zobowiązany do przedstawiania Sejmowi RP rocznej informacji o swojej działalności.

Regulacje przewidują możliwość podawania do publicznej wiadomości podejmowanych przez Komitet uchwał związanych z realizacją zadań ustawowych (w tym wydawanych rekomendacji lub stanowisk). Publikacja zależy wtedy od decyzji Komitetu i następuje przez ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym NBP⁵³ lub na stronie internetowej Narodowego Banku Polskiego.

⁵² Wartość odniesienia - zdefiniowana w art.23 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym - stanowi zmienna, która odzwierciedla cykl kredytowy i ryzyko związane z nadmiernym wzrostem krajowej akcji kredytowej, z uwzględnieniem specyfiki polskiej gospodarki i jej systemu finansowego. Wartość odniesienia opiera się na wskaźniku odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do produktu krajowego brutto (PKB).

⁵³ Opcja dotychczas niestosowana przez Komitet.