SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Narodowy Bank Polski
DSF-WWNM-JM-521/28/2018

Druk nr 2708

Warszawa, 25 czerwca 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2017 r. poz.1934 oraz z 2018 r. poz. 650) przekazuję Panu Marszałkowi

- Informację o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r.

Dokument został przyjęty przez Komitet na posiedzeniu 11 czerwca br.

Łączę wyrazy szacunku

Przewodniczący
Komitetu Stabilności Finansowej
w formule makroostrożnościowej
(-) Adam Glapiński

NBP Narodowy Bank Polski

Ministerstwo Finansów

KNF KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO

BFG BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY

Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej

w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r.

Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej

w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r.

Warszawa, czerwiec 2018 r.

Spis treści

Słowo wstępne	5
1. Prace Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej w 2017 r.	7
1.1. Skład Komitetu	7
1.2. Zadania Komitetu	7
1.3. Posiedzenia Komitetu i podjęte uchwały	9
1.4. Grupy robocze	12
2. Rola Narodowego Banku Polskiego	15
3. Strategia nadzoru makroostrożnościowego	17
3.1. Cel nadrzędny nadzoru makroostrożnościowego	17
3.2. Cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego	17
3.3. Cykl działań	18
4. Ryzyko systemowe – monitorowanie i identyfikacja	20
4.1. Metodyka oceny i identyfikacji ryzyka systemowego	20
4.2. Ocena ryzyka systemowego w 2017 r.	22
4.3. Identyfikacja Podmiotów Systemowo Istotnych	24
5. Instrumenty i działania makroostrożnościowe	26
5.1. Instrumenty makroostrożnościowe	26
5.2. Działania makroostrożnościowe	32
6. Analiza zagadnień związanych z systemem finansowym	38
6.1. Sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych	38
6.2. Listy zastawne	39
6.3. Minimalny wymóg dotyczący funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych (MREL)	40
6.4. Spółki rynku wynajmu nieruchomości (REIT)	41
6.5. Kredyty mieszkaniowe oprocentowane stałą lub okresowo stałą stopą procentową	42
7. Współpraca międzynarodowa	43
8. Komunikacja – krajowa i zagraniczna	52
8.1. Komunikaty po posiedzeniach KSF-M	52
8.2. Informacja roczna KSF-M	53
8.3. Powiadomienia skierowane do instytucji i organów UE	53
8.4. Strona internetowa	54
Słowniczek pojęć i skrótów	56

Słowo wstępne

Szanowni Państwo,

Przekazuję Państwu kolejny raport z działalności Komitetu Stabilności Finansowej realizującego zadania w zakresie nadzoru makroostrożnościowego (KSF-M), opisujący prace Komitetu w 2017 r. Celem niniejszego dokumentu jest wypełnienie ustawowego obowiązku corocznego informowania Sejmu o pracach podejmowanych przez Komitet. Dążeniem Komitetu jest również zapewnienie przejrzystości podejmowanych działań, co służyć ma umacnianiu jego wiarygodności jako instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Komitet Stabilności Finansowej jako organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego nad system finansowym w Polsce działa na rzecz wzmacniania odporności systemu finansowego i tym samym wspierania długookresowego zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Właściwa informacja oraz wyjaśnianie społeczeństwu przesłanek działań podejmowanych przez Komitet służyć powinno lepszemu rozumieniu mechanizmów funkcjonowania nadzoru makroostrożnościowego, a przez to wzmacnianiu jego skuteczności.

Rok 2017 był drugim pełnym rokiem prac Komitetu, w którym zrealizowano wiele ważnych inicjatyw na rzecz wspierania stabilności systemu finansowego w naszym kraju. Początek roku przyniósł zwieńczenie wcześniej podjętych projektów, zmierzających do rozwiązania kwestii walutowych kredytów mieszkaniowych. Pakiet rekomendacji Komitetu przyjęty 13 stycznia 2017 r. wyznaczył pożądany, z punktu stabilności finansowej, kierunek działań zmierzających do uruchomienia procesu dobrowolnej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. Znaczna część rekomendacji, również wymagających dostosowań regulacyjnych, została zrealizowana przez ich adresatów, czyli instytucje reprezentowane w KSF. Jednak proces pełnego wdrożenia rekomendacji jest w toku i podlega ciągłemu monitorowaniu przez Komitet.

Na przestrzeni całego roku Komitet analizował źródła ryzyka dla systemu finansowego. Wykorzystywał do tego celu wyniki badań przedstawianych w cyklicznych raportach NBP oraz oceny formułowane przez poszczególne instytucje reprezentowane w KSF. Ponadto, co kwartał dla potrzeb ustalania poziomu antycyklicznego bufora kapitałowego, poddawane ocenie były informacje na temat kształtowania się wskaźników opisujących cykl kredytowy. Na podstawie obserwowanych zmiennych nie stwierdzono zagrożenia nadmierną akcją kredytową i Komitet rekomendował Ministrowi Finansów utrzymanie wskaźnika bufora antycyklicznego na, niezmienionym od czasu wprowadzenia, poziomie zero procent. W opinii Komitetu ogólna ocena źródeł ryzyka dla krajowego systemu finansowego - ich struktura i hierarchia - nie zmieniły się istotnie w 2017 r.

W ramach działań wynikających z zadań ustawowych Komitet podejmował również wiele ważkich, w kontekście ryzyka systemowego i stabilności finansowej, tematów. Komitet analizował sytuację na rynku nieruchomości mieszkaniowych w warunkach wysokiej aktywności na tym rynku. Zdaniem Komitetu sytuacja w sektorze nieruchomości mieszkaniowych w 2017 r. była stabilna, jednakże uznano, że powinna podlegać monitorowaniu. Komitet dyskutował również korzyści i koszty wprowadzenia nowego wymogu minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań podlegających umorze-

niu lub konwersji (MREL). Przedmiotem obrad Komitetu była problematyka stałych stóp procentowych w polityce kredytowej banków w kontekście opiniowania założeń do przygotowywanej przez Komisję Nadzoru Finansowego nowelizacji Rekomendacji S, dotyczącej zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie. Komitet uznał, że kredyty na tzw. stałą stopę procentową, choć w wielu aspektach korzystne, nie są pozbawione ryzyka zarówno dla banków, jak i klientów, a także całego systemu finansowego. Stałym elementem działalności KSF-M było również monitorowanie rozwoju polityki makroostrożnościowej na poziomie Unii Europejskiej oraz działań makroostrożnościowych podejmowanych przez inne kraje UE.

Z punktu widzenia Komitetu Stabilności Finansowej oraz prowadzonej przez niego polityki makroostrożnościowej ważnym elementem działalności jest komunikacja ze społeczeństwem i uczestnikami rynku finansowego. Komitet zamierza rozwijać tę formę swojej aktywności, czego istotnym wyrazem jest poniższy raport, przedstawiany Państwu do wiadomości oraz komunikaty z posiedzeń zamieszczane na stronie internetowej NBP. W 2017 r. kontynuowano upowszechnianie informacji dotyczących prowadzonego nadzoru makroostrożnościowego i wdrażanych instrumentów oraz upubliczniono kolejne materiały analityczne, na podstawie których Komitet prowadził politykę makroostrożnościową.

Istotnym aspektem pracy Komitetu jest także współpraca międzynarodowa. Systemy finansowe w krajach UE są ze sobą ściśle powiązane i dla osiągnięcia pożądanej efektywności, autonomiczna krajowa polityka makroostrożnościowa powinna uwzględniać również wymiar europejski. Mając na uwadze zobowiązania międzynarodowe Komitet podejmował w 2017 r. decyzje służące realizacji zaleceń Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego dotyczących koordynacji polityki makroostrożnościowej na poziomie UE. Z opublikowanych w ostatnim roku dokumentów Rady wynika, że Polska nadal znajduje się w grupie państw należycie wdrażających zasady nadzoru makroostrożnościowego, czego wyrazem są odpowiednio wysokie oceny w przeglądach i raportach ERRS.

Podsumowując prace Komitetu w 2017 r. mogę z zadowoleniem stwierdzić, że Komitet z powodzeniem zrealizował obowiązki wynikające z ustawy. System finansowy i jego otoczenie podlegają nieustannym zmianom i pomimo sprzyjających na obecnym etapie uwarunkowań należy zachować czujność w celu odpowiednio wczesnej identyfikacji źródeł ryzyka systemowego. Dlatego Komitet w kolejnych latach dołoży wszelkich starań, aby doskonalić swoje metody pracy, umacniać swoją pozycję w sieci bezpieczeństwa finansowego i nadal przyczyniać się do utrzymania stabilności systemu finansowego.

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

1. Prace Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej w 2017 r.

1.1. Skład Komitetu

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*[1] (dalej „ustawa") wprowadziła do polskiego porządku prawnego nowy wymiar polityki regulacyjnej wobec systemu finansowego - nadzór makroostrożnościowy[2] - tworząc dla niego odpowiednie ramy instytucjonalne. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego jest Komitet Stabilności Finansowej działający pod przewodnictwem Prezesa Narodowego Banku Polskiego[3].

Komitet Stabilności Finansowej (KSF) jest organem kolegialnym w skład, którego wchodzą:

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

W 2017 r. skład osobowy Komitetu nie zmieniał się i przedstawiał następująco:

- Adam Glapiński, Prezes NBP,
- Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów,
- Marek Chrzanowski, Przewodniczący KNF,
- Zdzisław Sokal, Prezes Zarządu BFG.

1.2. Zadania Komitetu

Podstawowy cel Komitetu Stabilności Finansowej, jako organu właściwego w zakresie nadzoru makroostrożnościowego (KSF-M), określony został w ustawie jako *„wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długoterminowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego*". Wykonując swoje obowiązki ustawowe Komitet prowadzi nadzór makroostrożnościowy rozumiany, jako *„identyfikacja, ocena i monitorowanie ryzyka systemowego (…) oraz działanie na rzecz wyeliminowania bądź ograniczenia tego ryzyka z wykorzysta-*

[1] Dz. U. z 2017 r. poz. 1934 t.j.

[2] Pojęcia „nadzór makroostorżnościowy" oraz „polityka makroostrożnościowa", jako pojęcia bliskoznaczne są stosowane w tekście wymiennie.

[3] Zgodnie z ustawą Komitet Stabilności Finansowej w tym samym składzie, ale pod przewodnictwem Ministra Finansów realizuje zadania dotyczące zarządzania kryzysowego.

niem instrumentów makroostrożnościowych". KSF-M nie posiada uprawnień do bezpośredniego oddziaływania na podmioty rynku finansowego, co oznacza, że nie może wydawać wiążących aktów prawnych.

Pozostałe zadania Komitetu to:

- identyfikowanie instytucji finansowych stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego,
- współpraca z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), innymi organami Unii Europejskiej, organami makroostrożnościowymi innych krajów, a także z organizacjami międzynarodowymi w zakresie nadzoru makroostrożnościowego,
- zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań.

Do dyspozycji Komitetu ustawodawca pozostawił instrumenty „miękkiego" oddziaływania, w postaci stanowisk i rekomendacji.

Stanowisko może zostać przedstawione przez Komitet w przypadku, gdy zostało zidentyfikowane źródło ryzyka systemowego i - w opinii Komitetu - konieczne jest zwrócenie powszechnej uwagi na to ryzyko. Stanowisko może zawierać informacje o rodzaju ryzyka, zasięgu jego oddziaływania oraz przewidywanych przez Komitet skutkach dla systemu finansowego, wynikających z utrzymywania się ryzyka bądź jego materializacji. Lista potencjalnych adresatów stanowiska jest szeroka i obejmuje zarówno instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego[4], jak i podmioty systemu finansowego. Wobec tego, że stanowisko może, ale nie musi być kierowane do konkretnej instytucji, a jego kluczowym elementem jest informacja o problemie oraz ocena sytuacji, to ustawa nie przewiduje konieczności reakcji ze strony adresata.

Rekomendacje mogą być kierowane do instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego reprezentowanych w Komitecie. Instrument ten ma zastosowanie w przypadku, gdy zostało zidentyfikowane ryzyko systemowe i Komitet, włączając się aktywnie do działania, wskazuje konkretnym instytucjom konieczność podjęcia określonych działań zaradczych, służących ograniczeniu tego ryzyka. W treści rekomendacji może zostać wskazany także termin jej realizacji. Istotną cechą rekomendacji jest konieczność podjęcia działań przez wskazaną instytucję lub wyjaśnienie braku reakcji[5], co pozostaje w gestii odpowiednich adresatów.

Komitet Stabilności Finansowej bierze również aktywny udział w działaniach wpływających na stabilność finansową, wydając **opinie**. Przedstawienie przez Komitet opinii wynika bezpośrednio z przepisów prawa i odbywa się na wniosek zgłoszony przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego. Na przykład, na wniosek Komisji Nadzoru Finansowego KSF-M wydaje opinie w

[4] Instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego to Minister Finansów, KNF, BFG oraz NBP. W ustawie na określenie tych instytucji stosuje się pojęcie „podmiotów właściwych".
[5] Mechanizm „zastosuj lub wyjaśnij".

procesie identyfikacji innej instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII), zgodnie z art. 39 ustawy. Ponadto w przypadku, gdy rekomendacje KNF odnoszą się do spraw mogących dotyczyć nadzoru makroostrożnościowego, Komisja wydaje takie rekomendacje po zasięgnięciu opinii Komitetu Stabilności Finansowej[6].

1.3. Posiedzenia Komitetu i podjęte uchwały

W 2017 r. odbyło się 5 posiedzeń KSF-M, w tym jedno specjalne, zwołane poza harmonogramem.

Pierwsze w 2017 r. posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej odbyło się 13 stycznia i zostało zwołane przez Prezesa NBP poza stałym harmonogramem spotkań Komitetu. Spotkanie było poświęcone tematowi walutowych kredytów mieszkaniowych i stanowiło zwieńczenie prac prowadzonych w 2016 r. przez Komitet i Grupę Roboczą ds. Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych (GRKW) na rzecz wypracowania optymalnego rozwiązania kwestii kredytów walutowych. Na podstawie propozycji wypracowanej przez GRKW, **Komitet przyjął uchwałę ws. rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych**. Uchwała KSF-M zawiera 9 rekomendacji cząstkowych skierowanych do Ministra Finansów (5 rekomendacji), Komisji Nadzoru Finansowego (3 rekomendacje) oraz do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (1 rekomendacja). Celem postulowanych przez Komitet działań było stworzenie szerokiego wachlarza bodźców ekonomicznych sprzyjających przyspieszeniu procesu dobrowolnej restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych. Komitet zdecydował także o przedłużeniu działalności GRKW o 6 miesięcy, rozszerzając jednocześnie jej mandat o zadanie polegające na współpracy z adresatami rekomendacji przy ich wdrażaniu.

Podczas każdego cyklicznego spotkania Komitetu, przewidzianego w harmonogramie, stałymi punktami porządku obrad były:

- ocena ryzyka systemowego w oparciu o wnioski z ankiety, w której uczestniczą wszystkie instytucje[7] reprezentowane w Komitecie,
- uchwała w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego. Rekomendacja zawarta w uchwale ws. bufora antycyklicznego była, zgodnie z ustawą, kierowana do Ministra Finansów,
- materiał informacyjny pt. „Przegląd spraw europejskich w zakresie polityki makroostrożnościowej".

[6] Art. 137 ust 2 ustawy Prawo bankowe.

[7] Opis Ankiety oraz metodyki oceny i identyfikacji ryzyka systemowego zostały przedstawiono w rozdziale 4. Informacji „Ryzyko Systemowe – monitorowanie i identyfikacja".

We wszystkich kwartałach 2017 r. Komitet zalecał utrzymywanie wskaźnika bufora antycyklicznego na niezmienionym poziomie 0%, wynikającym z ustawy. Podczas każdego cyklicznego posiedzenia KSF-M przedstawiciel Ministra Finansów przyjmował rekomendację Komitetu oraz deklarował brak potrzeby podejmowania działań legislacyjnych w tym zakresie.
Po każdym posiedzeniu KSF-M na stronie NBP, w zakładce „Nadzór makroostrożnościowy", publikowane były uchwały Komitetu wraz z następującymi informacjami[8]:

- wysokość obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego,
- wartość odniesienia dotycząca wskaźnika bufora antycyklicznego,
- wskaźnik kredytów do PKB,
- wskaźnik odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do PKB.

Narodowy Bank Polski po posiedzeniach KSF-M przekazywał do ERRS wymagane informacje o buforze antycyklicznym.

Poza stałymi punktami porządku posiedzeń Komitet zajmował się innymi tematami, wśród których najważniejsze przedstawiono poniżej.

W I kwartale, na posiedzeniu 24 marca 2017 r., Komitet dokonał przeglądu stanu realizacji rekomendacji w zakresie restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych, zakładając dalsze systematyczne monitorowanie postępów prac w jej wdrażaniu przez poszczególnych adresatów. Członkowie Komitetu zapoznali się także z propozycją BFG dotyczącą podejścia organu przymusowej restrukturyzacji do wyznaczania minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL).

W II kwartale, na posiedzeniu 2 czerwca 2017 r., Komitet zapoznał się z wnioskami z dwóch raportów przygotowanych przez NBP, tj. *Raportu o stabilności systemu finansowego – czerwiec 2017* oraz *Raportu o stanie równowagi polskiej gospodarki*. Komitet omówił również postępy poszczególnych adresatów we wdrażaniu Rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych oraz zamieścił na stronie internetowej NBP odrębny komunikat w tej sprawie. Członkowie Komitetu przyjęli *Informację roczną o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2016 r.*, która zgodnie z ustawą została przekazana Sejmowi RP. Komitet wypełniając obowiązki związane z realizacją zaleceń ERRS zatwierdził formularz sprawozdawczy dotyczący działań podjętych w odpowiedzi na *Zalecenie w sprawie oceny skutków transgranicznych i dobrowolnego stosowania zasady wzajemności środków polityki makroostrożnościowej* (ERRS/2015/2). Potwierdził brak istotnych państw trzecich dla polskiego systemu bankowego do celów odwzajemniania bufora antycyklicznego identyfikowanych zgodnie z *Zale-*

[8] Zgodnie z wymogami art. 25 ustawy.

ceniem w sprawie uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego dla ekspozycji wobec państw trzecich (ERRS/2015/1).

W III kwartale, na posiedzeniu 15 września 2017 r. Komitet, wypełniając zadanie ustawowe, przyjął metodykę identyfikacji instytucji finansowych stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego oraz zidentyfikował podmioty systemowo istotne (PSI). Ponadto KSF-M wydał opinię do przedstawionego przez KNF projektu założeń nowelizacji Rekomendacji S dotyczącej zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie. Zaproponowane zmiany przewidują uzupełnienie Rekomendacji S, m.in. o zasady udzielania kredytów hipotecznych na stałą i okresowo stałą stopę procentową. Popierając kierunek zaproponowanych zmian Komitet uznał, że kredyty na okresowo stałą stopę procentową, choć w wielu aspektach korzystne, nie są pozbawione ryzyka zarówno dla banków, jak i klientów, a także całego systemu finansowego. Komitet uznał, że wypracowanie kodeksu dobrych praktyk w zakresie kredytów na okresowo stałą stopę procentową zwiększy przejrzystość informacyjną na ich temat.

W IV kwartale na posiedzeniu 1 grudnia 2017 r. członkowie Komitetu zapoznali się z wnioskami z *Raportu o stabilności systemu finansowego – grudzień 2017 r*. przygotowanego przez NBP. W związku z prowadzonym przez KNF postępowaniem administracyjnym, Komitet wydał, na wniosek Komisji Nadzoru Finansowego, postanowienia w sprawie identyfikacji innych instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII) oraz o nałożeniu na nie bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym. Analizował także rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce w kontekście obserwowanej wysokiej aktywności na tym rynku i uznał, że sytuacja powinna być systematycznie monitorowana. KSF-M dokonał również przeglądu funkcjonowania rynku listów zastawnych w krajach UE.

Tabela 1. Uchwały Komitetu Stabilności Finansowej wydane w 2017 r.

Uchwała nr	Tytuł uchwały
Posiedzenie VI - 13 I 2017	
14/2017	w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych
15/2017	zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Grupy Roboczej ds. Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych
Posiedzenie VII - 24 III 2017	
16/2017	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania Europejskiej Radzie do spraw Ryzyka Systemowego informacji dotyczących bufora antycyklicznego
Posiedzenie VIII - 2 VI 2017	
17/2017	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania Europejskiej Radzie do spraw Ryzyka Systemowego informacji dotyczących bufora antycyklicznego

Posiedzenie IX - 15 IX 2017	
18/2017	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania Europejskiej Radzie do spraw Ryzyka Systemowego informacji dotyczących bufora antycyklicznego
Posiedzenie X - 1 XII 2017	
19/2017	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania Europejskiej Radzie do spraw Ryzyka Systemowego informacji dotyczących bufora antycyklicznego

Źródło: Opracowanie NBP.

1.4. Grupy robocze

W 2017 r. działały **dwie grupy robocze** powołane przez Komitet Stabilności Finansowej:

- **Stała Grupa Robocza** - będąca trwałym elementem struktury organizacyjnej, pełniąca funkcję pomocniczą dla KSF-M, oraz
- **Grupa Robocza ds. Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych** - o charakterze czasowym, realizująca zadanie zlecone przez Komitet.

Stała Grupa Robocza (SGR) została powołana w lutym 2016 r., jako międzyinstytucjonalna struktura wspierająca na bieżąco prace KSF-M. W skład Grupy wchodzi 9 członków: po dwóch przedstawicieli z Ministerstwa Finansów, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, 3 z Narodowego Banku Polskiego - w tym jeden pełniący funkcję Przewodniczącego SGR. NBP zapewnia obsługę Grupy, organizację jej posiedzeń oraz przygotowuje istotną część analiz dotyczących tematów, którymi Grupa się zajmuje. Kolegialna formuła umożliwia sprawną wymianę informacji, a także sprzyja współpracy i zaangażowaniu wszystkich instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w obszarze polityki makroostrożnościowej go już na wczesnym etapie prac nad poszczególnymi projektami.

Do zadań SGR należy:

1) wymiana opinii dotyczących oceny ryzyka systemowego,

2) wypracowanie propozycji działań makroostrożnościowych,

3) przedstawianie proponowanych instrumentów makroostrożnościowych,

4) realizacja innych zadań zleconych przez KSF-M.

Na forum Stałej Grupy Roboczej omawiane są zagadnienia związane z polityką makroostrożnościową, w tym wspólna ocena ryzyka systemowego oraz możliwe do zastosowania instrumenty. Grupa opracowuje także dokumenty analityczne, które następnie są przedstawiane i dyskutowane na posiedzeniu KSF-M. Harmonogram spotkań SGR jest ściśle powiązany z cyklem posiedzeń KSF-M. Każde spotkanie Komitetu jest poprzedzone przynajmniej jednym spotkaniem Stałej Grupy Roboczej.

W 2017 r. Stała Grupa Robocza spotkała się 12 razy, co najmniej 2 razy przed każdym posiedzeniem KSF-M. Stanowi to znaczy wzrost w porównaniu z 2016 r., kiedy to odbyło się 5 spotkań SGR. Zwiększenie częstotliwości spotkań Grupy wynikało przede wszystkim z wielości prowadzonych prac analityczno-badawczych, potrzeb analitycznych Komitetu oraz znacznego stopnia skomplikowania podejmowanych w ramach nadzoru makroostrożnościowego tematów. Zakres spraw dyskutowanych przez członków SGR odzwierciedlał zagadnienia poruszane na posiedzeniach KSF-M.

Grupa Robocza ds. Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych (GRKW) została powołana w sierpniu 2016 r. w celu opracowania projektu rekomendacji Komitetu w zakresie rozwiązań, które prowadziłyby do dobrowolnej restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych przy zachowaniu stabilności systemu finansowego. Grupa składała się z 9 członków wysokiego szczebla kierowniczego: po dwóch przedstawicieli z Ministerstwa Finansów, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a także 3 przedstawicieli Narodowego Banku Polskiego, z których jeden pełnił funkcję Przewodniczącego GRKW. NBP zapewniał obsługę Grupy, w tym organizację jej posiedzeń.

Pierwotnie Grupę powołano na okres 6 miesięcy, tj. do lutego 2017 r. W tym czasie GRKW wypracowała propozycję rekomendacji w zakresie restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych, która została przyjęta przez KSF-M na posiedzeniu 13 stycznia 2017 r. Na tym samym posiedzeniu Komitet Stabilności Finansowej uznał za potrzebne przedłużenie mandatu GRKW o kolejne 6 miesięcy (do lipca 2017 r.) i powierzył jej zadanie współpracy z instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego przy wdrażaniu pakietu rekomendacji oraz monitorowania procesu jej wdrażania.

W 2017 r., do momentu rozwiązania Grupy, odbyło się 8 spotkań GRKW. Na pierwszym posiedzeniu Grupy w tym roku kontynuowano prace nad ostateczną wersją proponowanego pakietu rekomendacji w sprawie restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych. W trakcie kolejnych spotkań Grupa analizowała postępy prac poszczególnych instytucji we wdrażaniu rekomendacji KSF-M, a także koordynowała działania międzyinstytucjonalne w tym zakresie. Stanowiła platformę szybkiej wymiany informacji oraz pierwszy szczebel wspólnej dyskusji dla projektowanych działań zmierzających do wdrożenia zaleceń Komitetu w życie.

Do udziału w spotkaniach GRKW zapraszani byli przedstawiciele instytucji zewnętrznych, np. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przedstawiciele organizacji konsumenckich, przedstawiciele wybranych banków komercyjnych oraz Związku Banków Polskich, a także organizacji klientów banków. Założeniem tych spotkań było nawiązanie dialogu z reprezentantami zarówno strony społecznej, jak i rynku finansowego, w celu poznania ich opinii związanych z rekomendacją KSF-M. Podsumowaniem prac Grupy był wydany 2 czerwca 2017 r. przez Komitet Stabilności Finansowej komunikat w sprawie wdrożenia rekomendacji dotyczącej restruktu-

ryzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych, w którym opisano działania podjęte przez poszczególnych adresatów rekomendacji.

W związku z realizacją zleconych zadań, Komitet na posiedzeniu w czerwcu uznał, że mandat GRKW został zrealizowany i Grupa zakończyła swoją działalność. Jej obowiązki w zakresie monitorowania procesu wdrażania rekomendacji w sprawie restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych Komitet powierzył Stałej Grupie Roboczej.

2. Rola Narodowego Banku Polskiego

Sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego w Polsce opiera się na założeniu ścisłej współpracy instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Jednocześnie Narodowy Bank Polski realizuje szczególne zadania mające na celu wspieranie prac Komitetu Stabilności Finansowej w obszarze nadzoru makroostrożnościowego. Stanowi to o jego istotnej roli w prowadzeniu polityki makroostrożnościowej w Polsce.

Ustawa powierzyła funkcję przewodniczącego Komitetu w zakresie zadań związanych z nadzorem makroostrożnościowym Prezesowi NBP, przyznając mu w głosowaniach głos rozstrzygający. Prezes NBP reprezentuje również polski organ nadzoru makroostroznościowego na zewnątrz.

Natomiast bank centralny otrzymał zadanie zapewniania obsługi KSF-M w dwóch obszarach: analityczno-badawczym oraz administracyjno-organizacyjnym. Takie przyporządkowanie odpowiedzialności wynika z praktyki międzynarodowej, jak również z długoletniego zaangażowania i doświadczenia NBP w prowadzeniu analiz systemu finansowego oraz jego związków z realną sferą gospodarki. Narodowy Bank Polski stanowi w obecnym porządku prawnym główne analityczne zaplecze Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej. Zasoby, doświadczenie, baza wiedzy oraz wypracowany aparat analityczny NBP służą Komitetowi w realizowaniu jego zadań.

Głównymi dokumentami, które NBP jest ustawowo zobowiązany dostarczać KSF-M, i które były w 2017 r. omawiane przez Komitet, są *Raport o stabilności systemu finansowego* oraz *Raport o stanie równowagi polskiej gospodarki*. Komitet ma również zapewniony dostęp do wyników badań, analiz, opracowań oraz innych dokumentów przygotowywanych w NBP i mogących mieć wpływ na ocenę ryzyka systemowego, a tym samym na prowadzoną politykę makroostrożnościową. Część realizowanych przez Narodowy Bank Polski działań analitycznych i badawczych jest prowadzona na szczególne zapotrzebowanie KSF-M.

Narodowy Bank Polski organizuje prace Komitetu, tj. zapewnia obsługę prawną, koordynuje przepływ informacji oraz materiałów, zapewnia zaplecze techniczne. Takie same funkcje Narodowy Bank Polski spełnia wobec grup roboczych powołanych przez Komitet Stabilności Finansowej.

Narodowy Bank Polski odpowiada także za realizację polityki komunikacyjnej Komitetu, która w szczególności ma na celu informowanie o zidentyfikowanych zagrożeniach dla stabilności finansowej, wyjaśnianie podjętych decyzji i szerzenie wiedzy na temat nadzoru makroostrożnościowego i jego znaczenia. NBP prowadzi stronę internetową KSF-M w swoim serwisie informacyj-

nym. Dba o przekazywanie odpowiednich informacji zainteresowanym, udostępnianie opinii publicznej materiałów analitycznych, na podstawie, których Komitet podejmuje decyzje, stara się zapewnić odpowiedni poziom przejrzystości prowadzonej polityki i działań podejmowanych przez KSF. NBP realizuje obowiązki informacyjne związane z realizowanym w naszym kraju nadzorem makroostrożnościowym względem innych instytucji i organów Unii Europejskiej.

3. Strategia nadzoru makroostrożnościowego

3.1. Cel nadrzędny nadzoru makroostrożnościowego

Zgodnie z definicją przedstawioną w ustawie, nadzór makroostrożnościowy obejmuje *„identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu, a także podejmowanie działań na rzecz wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka"*. Właściwe realizowanie nadzoru makroostrożnościowego wymaga sprecyzowania celów, które mają determinować działania podejmowane przez odpowiednie organy.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego w 2011 r. w Zaleceniu *w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych*[9] wskazała, że *„ostatecznym celem polityki makroostrożnościowej jest przyczynianie się do ochrony stabilności systemu finansowego jako całości*, w szczególności przez wzmacnianie odporności systemu finansowego i ograniczanie powstawania ryzyka systemowego o różnym charakterze, a tym samym zapewnianie trwałego udziału sektora finansowego we wzroście gospodarczym". Podobnie określony cel znalazł się w polskiej ustawie o nadzorze makroostrożnościowym[10].

Cele pośrednie stanowią operacyjne uszczegółowienie celu ostatecznego nadzoru makroostrożnościowego. Ich określenie ułatwia prowadzenie analiz procesów stwarzających ryzyko w obszarze całego systemu finansowego oraz determinuje działania w przypadku zidentyfikowania określonego ryzyka. Dzięki ich określeniu polityka makroostrożnościowa może być prowadzona bardziej przejrzyście i zrozumiale dla społeczeństwa. Łatwiejszy też jest dobór odpowiednich instrumentów służących realizacji zdefiniowanych celów.

3.2. Cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego

Komitet, mając na uwadze zalecenia ERRS oraz specyfikę polskiego systemu finansowego, przyjął następujące cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego:

- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego zadłużenia lub dźwigni finansowej,
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego niedopasowania bilansowego instytucji finansowych lub ryzyka niepłynności rynków finansowych,
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernej koncentracji ekspozycji,
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nieadekwatnych zachęt wpływających na zachowania instytucji finansowych lub ich klientów,
- zapewnienie odpowiedniej odporności infrastruktury finansowej.

[9] Zalecenie w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych z 22 grudnia 2011 r. (ERRS/2011/3).
[10] Art. 1 ust. 2. ustawy

Tabela 2. Cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego wobec elementów ryzyka

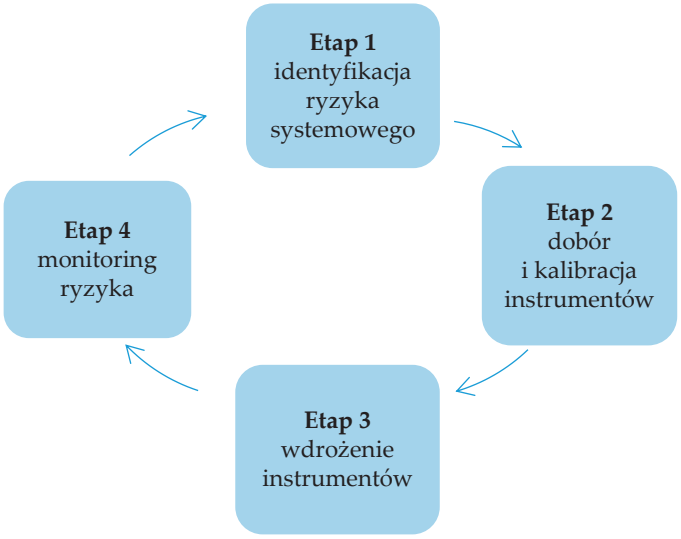
	CELE POŚREDNIE	OPIS RYZYKA[11]
1	Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego zadłużenia lub dźwigni finansowej	Ryzyko wynikające z procyklicznego zachowania instytucji finansowych odzwierciedlone w cyklu zadłużenia kredytowego; objawia się np. w wysokim poziomie dźwigni finansowej, dynamice akcji kredytowej.
2	Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego niedopasowania bilansowego lub ryzyka niepłynności rynków finansowych	Ryzyko niestabilności finansowania wynikające ze struktury i źródeł finansowania oraz nadmiernego kosztu finansowania. Ryzyko płynności, jako konsekwencja nadmiernego niedopasowania terminów zapadalności aktywów i pasywów. Ryzyko niepłynności rynków finansowych, jako konsekwencja zmian strukturalnych na rynkach finansowych.
3	Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernej koncentracji ekspozycji	Ryzyko wynikające z dużych ekspozycji na pojedyncze podmioty lub jednorodne grupy ekspozycji. Ryzyko zarażania w warunkach sieci wzajemnych ekspozycji lub współzależności cen aktywów.
4	Ograniczenie ryzyka wynikającego z nieadekwatnych zachęt wpływających na zachowania instytucji finansowych lub ich klientów	Podejmowanie nadmiernego ryzyka przez zarządzających instytucjami finansowymi, w szczególności ryzyko związane z nadmierną wielkością i złożonością instytucji finansowych. Ryzyko nieadekwatnych zachęt prowadzących do zwiększenia pokusy nadużycia wśród deponentów lub inwestorów wynikający np. z uregulowań prawnych dotyczących ochrony deponentów, nieadekwatnego kształtu systemu *resolution* dla instytucji finansowych czy braku nadzoru nad niektórymi sektorami.
5	Zapewnienie odpowiedniej odporności infrastruktury finansowej	Ryzyko niestabilności podmiotów infrastruktury rynków finansowych: ryzyko zaprzestania świadczenia kluczowych usług (np. systemów płatności i rozrachunku, izb rozliczeniowych), nieodpowiednie rozwiązania instytucjonalne czy nieodpowiednia odporność na materializację ryzyka.

3.3. Cykl działań

Komitet pracuje zgodnie z cyklem działań nadzoru makroostrożnościowego. Cykl obejmuje 4 fazy działań podejmowanych przez Komitet Stabilności Finansowej i instytucji w nim reprezentowanych:

[11] W materiale przedstawiono syntetyczny opis ryzyka, natomiast szczegóły dotyczące celów pośrednich i strategii nadzoru makroostrożnościowego KSF-M zawarte są w dokumencie *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce* (…), http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/publikacje/Ramy_inst-funkc.pdf.

Rysunek 1. Cykl działań w ramach nadzoru makroostrożnościowego



Etap 1. obejmuje **identyfikację ryzyka systemowego w systemie finansowym** na podstawie analiz Narodowego Banku Polskiego oraz pozostałych reprezentowanych w KSF-M instytucji. Przedmiotem analizy jest szeroko rozumiany system finansowy i jego powiązania ze sferą realną gospodarki oraz otoczeniem zewnętrznym.

Etap 2. to **wybór konkretnego instrumentu (działania) makroostrożnościowego**, który we właściwy sposób będzie ograniczał zidentyfikowane ryzyko systemowe. Jeśli pojawi się potrzeba wprowadzenia instrumentu makroostrożnościowego, Komitet Stabilności Finansowej wydaje rekomendację skierowaną do odpowiedniej instytucji ze swojego grona.

Etap 3. zakłada **wprowadzenie w życie działań służących ograniczeniu ryzyka systemowego** poprzez realizację rekomendacji KSF-M. Instytucja jest zobowiązana odnieść się do rekomendacji Komitetu i poinformować, jakie działania służące ograniczeniu ryzyka systemowego zamierza podjąć, czy już podjęła, lub wyjaśnić przyczyny braku spodziewanej reakcji.

Etap 4. obejmuje **monitorowanie ryzyka, w tym skuteczności działań** podjętych na etapie 3. Ocena skali ryzyka może być podstawą dla Komitetu do dalszych działań: rekomendowania utrzymania, wycofania bądź modyfikacji parametrów stosowanego instrumentu makroostrożnościowego.

4. Ryzyko systemowe – monitorowanie i identyfikacja

4.1. Metodyka oceny i identyfikacji ryzyka systemowego

Monitorowanie ryzyka w systemie finansowym i koordynacja prac instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego

Monitorowanie ryzyka systemowego jest procesem ciągłym, za który odpowiadają wszystkie instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego. Ich systematyczne analizy są koordynowane, a poglądy konfrontowane w ramach SGR. W toku dyskusji na poziomie eksperckim zostaje wypracowany projekt wspólnej oceny ryzyka, który następnie jest przedstawiany na każdym regularnym posiedzeniu KSF-M. Głównym narzędziem wykorzystywanym do strukturyzowania debaty na temat ryzyka systemowego jest ankieta *Ocena ryzyka systemowego przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego,* przygotowywana i opracowana przez NBP[12].

Wspólna siatka pojęciowa stosowana w identyfikacji i ocenie ryzyka systemowego

Ramy dyskusji w ramach Komitetu porządkuje wypracowany zestaw ujednoliconych podstawowych terminów, które są wykorzystywane w procesie analizy ryzyka systemowego. Zgodnie z przyjętą dla potrzeb polityki makroostrożnościowej siatką pojęciową opis zidentyfikowanego źródła ryzyka składa się z trzech kluczowych elementów:

- ***Słaby punkt*** – określa lokalizację i istotę źródła ryzyka, może mieć charakter zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny względem systemu finansowego. Przyjmuje często formę nierównowagi, która może występować w systemie przez dłuższy czas, nie ujawniając się do momentu pojawienia się czynnika wyzwalającego.

- ***Czynnik wyzwalający ryzyko*** – wydarzenie lub zjawisko, które powoduje materializację ryzyka. Może przyjmować postać szoku pochodzącego z samego systemu finansowego lub jego otoczenia.

- ***Czynniki wzmacniające*** (lub ***osłabiające) efekty materializacji ryzyka*** – dostrzeżone elementy w systemie finansowym lub jego otoczeniu, które będą wpływały negatywnie (lub pozytywnie) na zaburzenie funkcjonowania rynku, np. powiązania między źródłami

[12] Konstrukcja ankiety została szczegółowo opisana w Ramce 1 w Informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2016 r.

ryzyka, zdolność do absorbowania szoków przez podmioty gospodarcze, rozwiązania instytucjonalne.

Identyfikacja ryzyka systemowego

Proces identyfikacji źródeł ryzyka systemowego rozpoczyna się z reguły od identyfikacji ***słabych punktów*** w systemie finansowym. W dalszej kolejności przyporządkowuje się słabym punktom ***czynniki wyzwalające***, a także analizuje istnienie potencjalnych powiązań między podmiotami w systemie finansowym, ocenia otoczenie instytucjonalne oraz zdolność do absorbowania szoków. Ten etap pozwala na wskazanie potencjalnych ***czynników wzmacniających*** oraz ***osłabiających*** ryzyko generowane przez dane źródło.

Identyfikacja źródeł ryzyka systemowego może również przebiegać w innej sekwencji. Może rozpoczynać się od dostrzeżenia czynnika wyzwalającego, jeśli jest nim wydarzenie lub zjawisko o potencjalnie istotnych skutkach systemowych. Natomiast w poszukiwaniu słabych punktów w systemie finansowym pomocny jest, opisany w rozdziale 3, zdefiniowany katalog celów pośrednich nadzoru makroostrożnościowego. Szczegółowe objaśnienie celów pośrednich z uwzględnieniem specyfiki struktury systemu finansowego oraz obowiązujących rozwiązań instytucjonalno-prawnych, wskazujące na zagrożenia, którym przeciwdziała prowadzony nadzór makroostrożnościowy, tworzy jednocześnie opis potencjalnych słabych punktów w krajowym systemie finansowym.

Dla celów polityki makroostrożnościowej kluczowe jest nie tyle zidentyfikowanie wszystkich źródeł ryzyka występujących w systemie finansowym, ile odpowiedź na pytanie, które z nich mają znaczenie systemowe w świetle definicji ustawy o nadzorze makroostrożnościowym. Dla oceny natężenia danego źródła ryzyka kluczowe są dwa aspekty:

- ocena skutków dla systemu gospodarczego (przy czym ocena skutków powinna brać pod uwagę uprzednio przeanalizowane czynniki wzmacniające/osłabiające źródło ryzyka, np. zdolność absorbowania szoków – bufory kapitałowe, płynnościowe, bariery instytucjonalne, lub ich wzmacniania – poprzez powiązania między instytucjami finansowymi);
- ocena prawdopodobieństwa materializacji.

Uwzględnienie obu elementów źródła ryzyka pozwala na ocenę czy ma ono charakter systemowy.

W ocenie ryzyka systemowego dokonywanej przez KSF-M wykorzystywany jest szeroki zakres informacji obejmujący analizy oparte na modelach ekonometrycznych i symulacjach, wskaźnikach oraz informacjach nadzorczych pozyskiwanych przez KNF. W odniesieniu do ryzyka dla

sektora bankowego ważnym narzędziem są symulacje i testy warunków skrajnych[13]. W pozostałych segmentach sektora finansowego ocena ryzyka bazuje w większej mierze na analizie wskaźników finansowych dla poszczególnych typów instytucji, jak również ocenie ich roli oraz istotności funkcji pełnionych przez te instytucje w systemie finansowym i gospodarce jako całości, choć bierze również pod uwagę wyniki testów warunków skrajnych przeprowadzanych przez UKNF oraz europejskie urzędy nadzorcze.

4.2. Ocena ryzyka systemowego w 2017 r.

Najważniejszym źródłem ryzyka w 2017 r. według oceny Komitetu pozostawał portfel walutowych kredytów mieszkaniowych. W opinii KSF-M kredyty te, z ekonomicznego punktu widzenia, nie generowały istotnego ryzyka systemowego dla stabilności systemu finansowego. Ryzyko systemowe mogło się jednak pojawić w kontekście potencjalnych skutków, postulowanych szeroko w debacie publicznej, rozwiązań prawnych oraz w kontekście potencjalnego ryzyka operacyjnego oraz prawnego, przy ewentualnej realizacji zgłaszanych projektów.
Wydany przez KSF-M w styczniu 2017 r. pakiet rekomendacji dotyczących restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych stworzył warunki do stopniowej redukcji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych w aktywach banków i związanego z nimi ryzyka. W ciągu całego roku ryzyko było ograniczone przez - spadek wartości portfela w wyniku spłat kapitału przez kredytobiorców oraz aprecjację złotego w relacji do franka szwajcarskiego. Jednakże w ocenie Komitetu, mimo korzystnych zjawisk w tym obszarze, ryzyko związane z portfelem kredytów walutowych pozostawało najistotniejszym źródłem potencjalnego zagrożenia dla stabilności finansowej w całym 2017 r. z uwagi na wciąż niezamknięty proces legislacyjny dotyczący proponowanych rozwiązań prawnych.

Wśród innych źródeł ryzyka w polskim systemie finansowym – charakteryzujących się jednak mniejszym natężeniem – odnotowano:

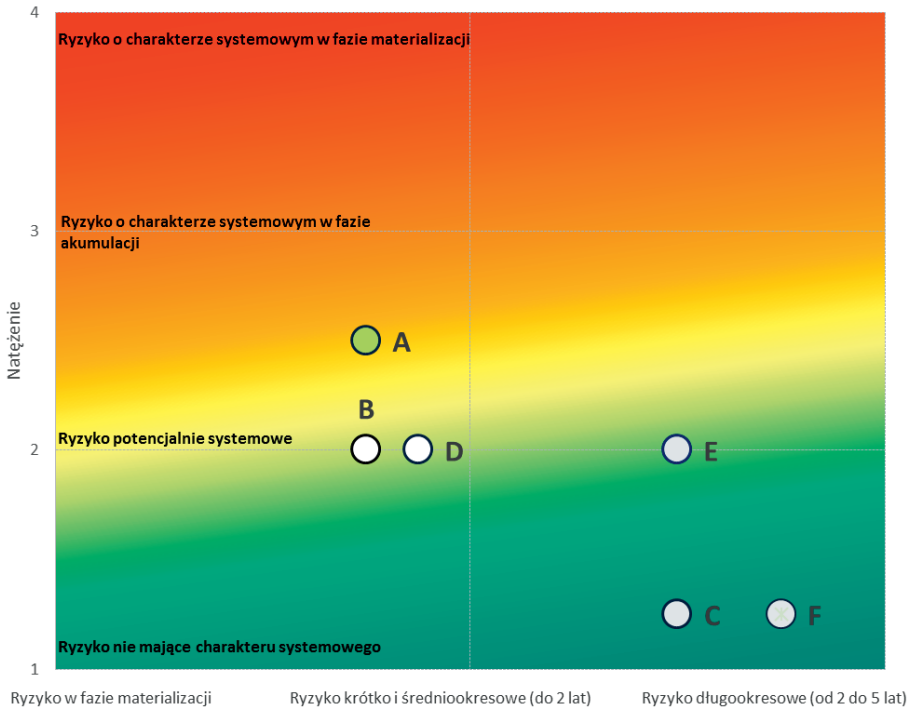
- **obniżoną zyskowność banków** - ogranicza ona możliwości wewnętrznego generowania kapitału, a także może utrudniać pozyskanie kapitału z zewnątrz ze względu na spadek stopy zwrotu poniżej kosztu kapitału. Zmniejsza to odporność banków na szoki makroekonomiczne;
- **portfel złotowych kredytów mieszkaniowych, w kontekście polityki kredytowej banków i historycznie niskiego poziomu stóp procentowych** - w warunkach niskich i stabilnych stóp procentowych zarówno kredytobiorcy, jak i kredytodawcy mogli nie doceniać możliwości wzrostu stóp procentowych w przyszłości. W efekcie niektórzy kredy-

[13] Celem testu warunków skrajnych jest ocena reakcji sektora bankowego na skrajnie niekorzystny i bardzo mało prawdopodobny scenariusz ekonomiczny. Szczegóły przeprowadzanych testów i ich wyniki zamieszczone są w *Raporcie o stabilności systemu finansowego NBP*. Raport jest prezentowany KSF-M.

tobiorcy mogą nie dysponować odpowiednimi buforami dochodowymi, a w sytuacji wzrostu stóp procentowych ich zdolność do obsługi kredytów może ulec pogorszeniu;

- **trudną sytuację sektora SKOK i niektórych banków spółdzielczych** - wynikającą z nieskutecznego i nieefektywnego modelu biznesowego charakteryzującego się wysoką relacją kosztów do przychodów, dużą koncentracją podmiotową portfela kredytowego (w części banków spółdzielczych) lub pokusą nadużycia (sektor SKOK), co zwiększa możliwość wystąpienia efektu zarażania poprzez mechanizm transmisji poprzez system gwarantowania depozytów;
- **nierównowagę na rynku nieruchomości komercyjnych** – istotną przewagę podaży nad popytem, szczególnie w segmencie nieruchomości biurowych. Korekta może wpłynąć na banki przez ryzyko kredytowe w portfelu kredytów na zakup i budowę nieruchomości komercyjnych (obecnie wielkość tego portfela jest nieznaczna), jak również w portfelu kredytów dla firm budowlanych o przychodach silnie zależnych od budowy nieruchomości komercyjnych.

Rysunek 2. Mapa syntetycznej oceny ryzyka



[A] portfel walutowych kredytów mieszkaniowych
[B] obniżona odporność banków
[C] nierównowaga na rynku nieruchomości komercyjnych
[D] trudna sytuacja sektora SKOK i części banków spółdzielczych
[E] portfel złotowych kredytów mieszkaniowych o zmiennej stopie procentowej w warunkach niskich stóp procentowych
[F] możliwość dynamicznego wzrostu cen na rynku nieruchomości mieszkaniowych

Źródło: Obliczenia NBP.

Komitet analizował ponadto sytuację na rynku nieruchomości mieszkaniowych w kontekście wysokiej aktywności na tym rynku. W opinii Komitetu sytuacja na rynku mieszkaniowym jest stabilna, ale powinna być systematycznie monitorowana.

4.3. Identyfikacja Podmiotów Systemowo Istotnych

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nałożyła na Komitet Stabilności Finansowej obowiązek identyfikacji instytucji finansowych stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego (art. 5 pkt 2 ustawy). Dla spełnienia tego wymogu Komitet opracował metodę identyfikacji Podmiotów Systemowo Istotnych (PSI) oraz przeprowadził analizę, w której uwzględniono ogół podmiotów tworzących krajowy system finansowy, w tym również podmioty tworzące infrastrukturę rynku finansowego[14].

Celem analizy było wskazanie podmiotów, które ze względu na skalę działalności, pełnioną funkcję czy powiązania w sektorze finansowym są szczególnie istotne z punktu widzenia sprawności funkcjonowania całego systemu finansowego. Należy podkreślić, że **uznanie danego podmiotu za PSI nie oznacza, że stanowi on zagrożenie dla stabilności systemu finansowego.**

Zgodnie z przejętą metodą identyfikacja PSI dokonywana jest poprzez wyodrębnienie **istotnych sektorów systemu finansowego**. Oceniono aspekty związane ze skalą prowadzonej działalności, powiązaniami z innymi podmiotami operującymi na rynku finansowym oraz substytucyjnością świadczonych usług. Do istotnych zaliczono następujące sektory systemu finansowego:

- banki,
- zakłady ubezpieczeń (dział II),
- podmioty prowadzące depozyty papierów wartościowych,
- podmioty prowadzące izby rozliczeniowe, w tym o statusie *central counterparties* (CCP),
- podmioty prowadzące rynek regulowany w zakresie obrotu instrumentami finansowymi,
- podmioty prowadzące systemy płatności wysokokwotowych,
- podmioty prowadzące systemy płatności detalicznych.

Ustawa nie określa konsekwencji uznania podmiotu za stwarzający istotne ryzyko dla systemu finansowego, nie przewiduje też celu i sposobu wykorzystania takiej kwalifikacji. Ocena KSF-M w tej sprawie nie pociąga za sobą żadnych skutków i na gruncie obowiązującego prawa nie stanowi przesłanki do podjęcia jakichkolwiek działań o charakterze nadzorczym lub regulacyjnym.

[14] KSF-M uznał, że nie tylko instytucje finansowe w rozumieniu ustawy kreują ryzyko systemowe i przyjął szeroką interpretację przepisu ustawowego. Zdecydował o objęciu procesem analizy identyfikacyjnej oprócz instytucji finansowych, również inne podmioty mające istotne znaczenie dla funkcjonowania rynku finansowego.

W przyjętej przez Komitet interpretacji identyfikacja ważnych dla systemu finansowego instytucji, poza bankami, ma na celu przede wszystkim pomoc w określaniu priorytetowych obszarów analiz i monitorowania ryzyka, w tym systemowego. Instytucje uznane za PSI oraz ich miejsce w ocenie ryzyka systemowego dla potrzeb nadzoru makroostrożnościowego będą przedmiotem dalszych prac Komitetu. Na obecnym etapie przewiduje się uwzględnienie PSI w budowanej na kolejne lata strategii polityki makroostrożnościowej. W tym kontekście usystematyzowana analiza znaczenia poszczególnych sektorów i podmiotów rynku finansowego może okazać się szczególnie cenna dla przyszłej działalności Komitetu.

5. Instrumenty i działania makroostrożnościowe

5.1. Instrumenty makroostrożnościowe

Katalog instrumentów makroostrożnościowych, których stosowanie zostało uregulowane w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym, obejmuje bufory kapitałowe, tj.:

- bufor zabezpieczający,
- bufor antycykliczny,
- bufor ryzyka systemowego,
- bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym,
- bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym

oraz środki przewidziane w regulacjach Unii Europejskiej[15].

Spośród wymienionych instrumentów w 2017 r., podobnie jak w roku poprzednim, w Polsce stosowany był bufor zabezpieczający, bufor antycykliczny, bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym. W 2017 r. wprowadzono również nowy instrument nadzoru makroostrożnościowego - bufor ryzyka systemowego

5.1.1. Bufor zabezpieczający

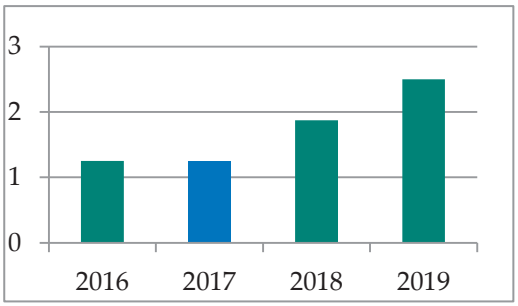
Banki są zobowiązane do utrzymywania bufora zabezpieczającego w wysokości 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, obliczonej zgodnie z art. 92 ust. 3 CRR[16]. Bufor zabezpieczający obowiązuje wszystkie banki, również spółdzielcze, a celem jego wprowadzenia jest ochrona kapitałów. Bufor ten to podstawowy makroostrożnościowy narzut kapitałowy, który stanowi pierwszy poziom zabezpieczenia zasobów kapitałowych banków.

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym wprowadziła okres przejściowy w stosowaniu tego bufora w Polsce. W 2017 r. wysokość bufora zabezpieczającego nie zmieniła się w stosunku do roku poprzedniego i wynosiła 1,25% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. Od 2018 r. wskaźnik bufora wzrasta do poziomu 1,875%, a w 2019 r. osiągnie poziom docelowy, tj. 2,5%.

[15] Art. 458 Rozporządzenia 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 (CRR).

[16] Art. 19 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

Wykres 1. Wymagany poziom wskaźnika bufora zabezpieczającego



Źródło: Opracowanie NBP.

5.1.2. Bufor antycykliczny

Celem antycyklicznego bufora kapitałowego jest zwiększenie odporności systemu bankowego na ryzyko wynikające z cyklu kredytowego. Cykliczne zmiany ryzyka systemowego są związane zarówno z okresowym łagodzeniem warunków kredytowania i zwiększaniem skali podejmowanego ryzyka, jak i z niedoszacowaniem ryzyka z uwagi na problemy jego pomiaru. Wykorzystanie bufora antycyklicznego do ograniczenia ryzyka systemowego polega na zwiększaniu poziomu wymaganych kapitałów we wzrostowej fazie cyklu kredytowego. Natomiast kapitał zakumulowany podczas okresu prosperity może zostać uwolniony w spadkowej fazie cyklu, tak aby banki miały środki na pokrycie ewentualnych strat. Bufor antycykliczny jest instrumentem mającym na celu ograniczanie wahań wynikających z faz cyklu kredytowego, co ma sprzyjać zrównoważonemu wzrostowi akcji kredytowej w kraju.

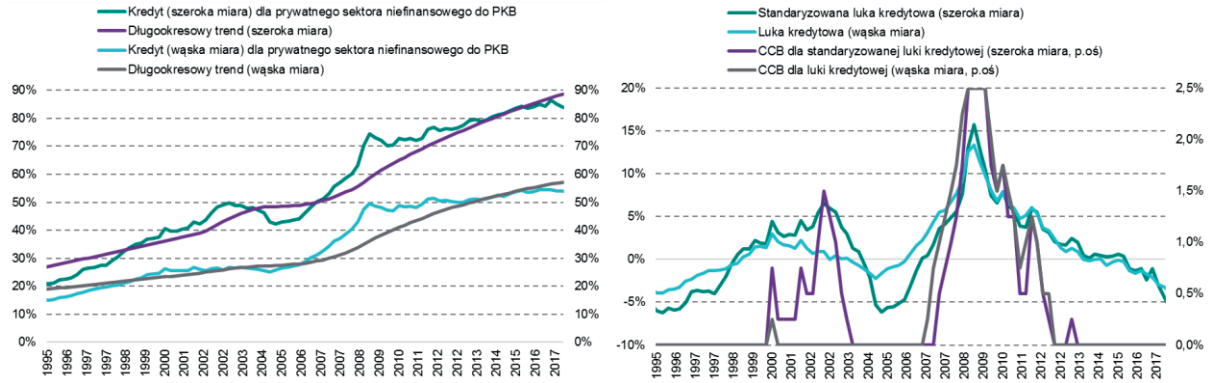
Komitet Stabilności Finansowej oblicza co kwartał wartość odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego[17], na podstawie której rekomenduje Ministrowi Finansów wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego. Z kolei Minister Finansów co kwartał ocenia wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego, biorąc pod uwagę rekomendację Komitetu.

W ciągu 2017 r. Komitet podejmował czterokrotnie uchwałę o zarekomendowaniu wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0%. Oznacza to brak zmian w stosunku do poziomu wyznaczonego w ustawie i utrzymanie bufora w tej samej wysokości od momentu jego wprowadzenia w 2016 r. Przesłankę do podjęcia takich decyzji stanowiło przyjęcie przez Komitet oceny, że ryzyko związane z nadmierną akcją kredytową jest niskie i w takich warunkach nie ma potrzeby ustalenia wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie innym niż obowiązujący.

[17] Zgodnie z art. 23 ustawy 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.

Podczas posiedzeń Komitet zapoznawał się z cyklicznymi materiałami analitycznymi[18], które przedstawiały bieżące informacje na temat kształtowania się wskaźników cyklu kredytowego. Podejmując decyzje o rekomendowanej wartości bufora antycyklicznego KSF-M brał między innymi pod uwagę: lukę kredytową (odchylenie wskaźnika relacji wartości zadłużenia niefinansowego sektora prywatnego do PKB[19] od jego długoterminowej tendencji), fazę cyklu finansowego w Polsce oraz inne wskaźniki, które wskazują na ryzyko systemowe z tytułu nadmiernego wzrostu zadłużenia sektora niefinansowego w Polsce.

Wykres 2. Standaryzowana luka kredytowa i odpowiadająca jej wartość



Źródło: obliczenia NBP.
Ostatnia obserwacja za III kwartał 2017 r.

Analizowane przez Komitet w 2017 r. wskaźniki cyklu kredytowego wskazały, że odchylenia od długoterminowego trendu były bardzo niewielkie, co oznaczało, że zagrożenie związane z ekspansją kredytową było niskie[20]. Luka kredytowa pozostawała ujemna i bliska zeru, co także sugerowało brak zagrożenia związanego z nadmierną akcją kredytową[21] (Wykres 2). Zarówno całkowite zadłużenie prywatnego sektora niefinansowego do PKB, jak i zadłużenie wobec krajowych instytucji kredytowych (banków i SKOK) rosło w tempie zgodnym z długookresowym trendem.

[18] Materiały analityczne dyskutowane na posiedzeniach KSF-M są dostępne na stronie internetowej NBP: http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/publikacje.aspx

[19] Zadłużenie sektora niefinansowego podawane jest z uwzględnieniem emisji instrumentów dłużnych przez przedsiębiorstwa niefinansowe.

[20] Zagrożenie byłoby wysokie przede wszystkim w sytuacji, kiedy kraj przez długi czas znajdowałby się w fazie ekspansji.

[21] Zgodnie z rekomendacjami Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego oraz Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego należy rozważyć zawiązywanie antycyklicznego bufora kapitałowego w sytuacji, gdy wartość luki kredytowej jest dodatnia i przekracza 2%; nie powinien być to jednak jedyny czynnik brany pod uwagę.

5.1.3. Bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym

Identyfikacja globalnej instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII) i stosowanie odpowiedniego dla niej bufora pozostaje w kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego. KSF-M wydaje stanowisko dotyczące procedur KNF w zakresie identyfikacji G-SII oraz opinię na temat identyfikacji i przyporządkowania instytucji do kategorii określających wysokość zastosowanego bufora.

W 2017 r. Komisja Nadzoru Finansowego nie zidentyfikowała na krajowym rynku globalnych instytucji o znaczeniu systemowym i tym samym nie nałożyła bufora globalnej instytucji o znaczeniu systemowym.

5.1.4. Bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym

Stosowanie bufora innej (krajowej) instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII) pozostaje w kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego. Komisja identyfikuje inne instytucje o znaczeniu systemowym oraz nakłada na nie bufory innej instytucji o znaczeniu systemowym. Dokonując oceny banków O-SII KNF uwzględnia wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego[22] oraz rekomendację Komitetu w tym zakresie. W ramach tego procesu KNF, przed wydaniem decyzji administracyjnej o uznaniu banku za O-SII, zwraca się do KSF-M o wydanie opinii w sprawie identyfikacji podmiotu jako innej instytucji o znaczeniu systemowym.

Jednocześnie ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nakłada na KNF obowiązek powiadomienia - za pośrednictwem Komitetu Stabilności Finansowej - odpowiednich instytucji i organów Unii Europejskiej oraz zainteresowanych krajowych instytucji nadzoru makroostrożnościowego o zamiarze, a następnie o nałożeniu bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym oraz wysokości wskaźnika tego bufora.

Przegląd adekwatności wskaźnika bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym w 2017 r.

W sierpniu 2017 r. Komisja Nadzoru Finansowego poinformowała Komitet Stabilności Finansowej o rozpoczęciu przeglądu adekwatności wskaźnika bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym oraz zwróciła się z wnioskiem o przekazanie powiadomień o zamiarze nałożenia bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym Komisji Europejskiej, Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego, Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego oraz organom właściwym w

[22] 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).

sprawach nadzoru makroostrożnościowego z zainteresowanych państw członkowskich. Przewodniczący KSF-M dokonał tych powiadomień.

Po zakończeniu procesu przeglądu adekwatności buforów kapitałowych nałożonych na inne instytucje o znaczeniu systemowym Komisja Nadzoru Finansowego wystąpiła do Komitetu Stabilności Finansowej z wnioskami o wydanie opinii w sprawie zidentyfikowanych O-SII oraz nałożonych na nie buforów.

Wnioski skierowane do KSF-M w listopadzie 2017 r. dotyczyły 13 banków. W stosunku do 2016 r. 11 instytucji zostało zidentyfikowanych ponownie, pojawiła się jedna nowa instytucja, a jedna przestała być uznawana za O-SII. Podobnie jak w poprzednim roku, KNF zgłosiła zamiar nałożenia na zidentyfikowane O-SII buforów w wysokości od 0% do 0,75% łącznie kwoty ekspozycji na ryzyko.

Tabela 3 . Banki zidentyfikowane jako inne instytucje o znaczeniu systemowym w 2017 r.

Bank	Wysokość wskaźnika bufora O-SII
Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA	0,75%
mBank SA	0,75%
Bank Polska Kasa Opieki SA	0,50%
Bank Zachodni WBK SA	0,50%
ING Bank Śląski SA	0,50%
Bank Handlowy w Warszawie SA	0,25%
Bank Millennium SA	0,25%
Bank BGŻ BNP Paribas SA	0,25%
Deutsche Bank Polska SA	0,25%
Getin Noble Bank SA	0,25%
Bank Polskiej Spółdzielczości SA	0%
SGB – Bank SA	0%

Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych KNF.[23]

Na posiedzeniu 1 grudnia 2017 r. Komitet wydał trzynaście postanowień, w których wyraził pozytywną opinię dotyczącą wniosków KNF. Opinie Komitetu zostały przekazane do Komisji Nadzoru Finansowego oraz zainteresowanych banków, zgodnie z obowiązującymi procedurami

[23] https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_OSII_2017.pdf

Kodeksu postępowania administracyjnego. Komisja 19 grudnia 2017 r. w drodze decyzji administracyjnych zidentyfikowała przedstawione w tabeli 3 banki jako inne instytucje o znaczeniu systemowym i nałożyła na nie stosowne bufory kapitałowe oraz zadecydowała o wyłączeniu z listy O- SII[24] jednego podmiotu.

Komisja Nadzoru Finansowego poinformowała Komitet Stabilności Finansowej o zidentyfikowanych O-SII i nałożeniu na nie buforów kapitałowych. Jednocześnie zwróciła się do KSF-M o poinformowanie o tym Komisji Europejskiej, Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego. Przewodniczący KSF-M przesłał wymagane powiadomienia.

5.1.5. Bufor ryzyka systemowego

Wdrożenie nowego instrumentu makroostrożnościowego - bufora ryzyka systemowego – stanowiło wykonanie rekomendacji KSF-M z 13 stycznia 2017 r. w sprawie restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów[25] z dnia 1 września 2017 r. w sprawie bufora ryzyka systemowego wprowadziło ten instrument w życie od 1 stycznia 2018 r.

Bufor ryzyka systemowego w wysokości 3% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko został nałożony na banki krajowe. Ma zastosowanie wobec wszystkich ekspozycji znajdujących się na terytorium Polski. Bufor będzie utrzymywany zarówno na poziomie jednostkowym, jak i na najwyższym krajowym stopniu konsolidacji ostrożnościowej.

Wprowadzony instrument służy zapobieganiu i ograniczaniu długoterminowego niecyklicznego ryzyka systemowego, które może spowodować negatywne konsekwencje dla systemu finansowego i gospodarki kraju. Celem wprowadzenia tego bufora w Polsce było zachowanie odporności banków na negatywne zjawiska związane z sytuacją w otoczeniu polskiej gospodarki i możliwością wystąpienia negatywnych zjawisk szokowych o charakterze zewnętrznym.

5.1.6. Wagi ryzyka

Wyższe wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach wprowadzono na mocy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. [26] Przepisy tego rozporządzenia, wydanego w wyniku realizacji rekomendacji KSF-M, weszły w życie 2 grudnia 2017 r.

[24] Decyzja z 4 października 2016 r. w sprawie uznania Raiffeisen Bank Polska SA za inną instytucję o znaczeniu systemowym oraz nałożenia bufora w wysokości 0,25% została uchylona.
[25] Dz. U. z 2017 r. poz. 1776.
[26] Dz. U. z 2017 r. poz. 1068.

Wyższe wagi ryzyka stosuje się dla ekspozycji kredytowych objętych standardową metodą wyznaczania wymogu kapitałowego na ryzyko kredytowe, które znajdują się w tzw. klasie ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomości i podlegają przepisom art. 124 CRR. Przepisy rozporządzenia MRiF nałożyły na banki obowiązek przypisywania ekspozycjom zabezpieczonym hipoteką na:

- nieruchomości mieszkalnej finansowanej kredytem w walutach obcych – wagi ryzyka równej 150%,
- nieruchomościach komercyjnych, usytuowanych na terenie Polski – wagi ryzyka równej 100%.

Zgodnie z zamysłem KSF-M podniesienie wagi ryzyka dla walutowych kredytów mieszkaniowych stanowi zabezpieczenie banków na wypadek potencjalnie zwiększonego poziomu strat, który może wynikać z wysokich poziomów LTV (*Loan to Value*) istotnej części starszego portfela kredytów. Wysokie poziomy LTV mogłyby bowiem negatywnie wpłynąć na sytuację banków w przypadku, gdy kredyty nie byłyby spłacane, a zabezpieczenie nie wystarczyłoby na zaspokojenie wierzyciela -wysoki poziom LGD (*Loss Given Default)*, czyli strat z tytułu niewykonania zobowiązania.

5.2. Działania makroostrożnościowe

5.2.1. Pakiet rekomendacji KSF-M dotyczących restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych

Jednym z istotnych tematów dotyczących stabilności krajowego systemu finansowego, podejmowanych przez KSF-M w 2017 r., była kwestia portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. Na podstawie analiz ryzyka związanego z portfelem kredytów mieszkaniowych w walutach obcych prowadzonych w 2016 r. i na początku 2017 r. KSF-M podjął szeroko zakrojone działania makroostrożnościowe. Ich zwieńczeniem było przyjęcie 13 stycznia 2017 r. uchwały, w której Komitet sformułował rekomendacje skierowane do instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego[27]. Pakiet rekomendacji miał na celu stworzenie gamy bodźców skłaniających zarówno banki, jak i ich klientów, do dobrowolnej restrukturyzacji kredytów w walutach obcych.

W ocenie Komitetu, z punktu widzenia ekonomicznego, portfel kredytów walutowych nie generował istotnego ryzyka dla stabilności systemu finansowego[28]. Sytuacja zdecydowanej większości gospodarstw domowych, które zaciągnęły kredyty walutowe, była dobra, a ich odporność na

[27] Uchwała nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych.

[28] Szczegółowe argumenty przedstawione zostały w uzasadnieniu do uchwały nr 14/2017 KSF z 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych.

ewentualne dalsze szoki kursowe – nadal wysoka. Wynikało to z wyższych pierwotnych buforów dochodowych kredytobiorców walutowych, wysokiego wzrostu płac nominalnych oraz niskiego poziomu stóp procentowych. W rezultacie walutowe kredyty mieszkaniowe były dobrze spłacane, a wskaźnik kredytów zagrożonych wg stanu na koniec 2016 r. był tylko nieznacznie wyższy niż dla kredytów złotowych.

Jednocześnie wystąpienie znacznej deprecjacji złotego względem franka szwajcarskiego na początku 2015 r. skutkowało pojawieniem się różnych propozycji rozwiązań ustawowych w obszarze kredytów walutowych. KSF-M negatywnie ocenił rozwiązania zmierzające do ustawowego przewalutowania walutowych kredytów mieszkaniowych po kursie znacząco odbiegającym od bieżącego kursu rynkowego. Argumentował, że ustawowe przewalutowanie kredytów mieszkaniowych mogłoby prowadzić do bardzo istotnych strat w niektórych bankach, w konsekwencji zagrażając ich wypłacalności. Masowe i skoncentrowane w czasie przewalutowanie skutkowałoby też presją na znaczne osłabienie złotego, co w skrajnym przypadku mogłoby zagrażać stabilności finansowej i makroekonomicznej Polski. Ponadto zdaniem Komitetu ustawowa ingerencja w zawarte umowy wiązałaby się z wieloaspektowym ryzykiem prawnym.

Mając powyższe na uwadze, Komitet stwierdził, że nie można pomijać ryzyka systemowego generowanego przez portfel walutowych kredytów mieszkaniowych w związku z potencjalnymi skutkami postulowanych w debacie publicznej rozwiązań ustawowych. Ze względu na zidentyfikowane uwarunkowania i czynniki ryzyka KSF-M uznał, że jest potrzeba stworzenia odpowiedniego środowiska, sprzyjającego restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych na zasadzie dobrowolnego porozumienia pomiędzy bankami i kredytobiorcami, szczególnie w przypadku kredytobiorców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej z powodu wystąpienia niezawinionych przez nich okoliczności.

Wdrożenie koszyka rekomendacji KSF-M, obejmujących problem kompleksowo, miało stworzyć bodźce ekonomiczne skłaniające banki oraz ich klientów do aktywnego podejmowania indywidualnych działań na rzecz restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych. Ze względu na dobrowolny charakter restrukturyzacji założono, że proces ten będzie realizowany stopniowo i tym samym nie wpłynie na zachwianie stabilności finansowej kraju. W ocenie Komitetu warunkiem koniecznym dla powodzenia procesu dobrowolnej restrukturyzacji jest przy tym ograniczenie oczekiwań dotyczących możliwego przewalutowania kredytów w drodze ustawowej, gdyż ich podtrzymywanie powstrzymywałoby kredytobiorców i kredytodawców od zawierania porozumień.

Zalecenia dla poszczególnych instytucji

Na rekomendację Komitetu dotyczącą restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych składało się **dziewięć rekomendacji cząstkowych** skierowanych do instytucji reprezentowanych w Komitecie.

Rekomendowane instrumenty makroostrożnościowe zostały dobrane tak, aby z jednej strony stanowiły odpowiednio wysokie obciążenie skłaniające banki do podjęcia działań restrukturyzacyjnych, a z drugiej nie prowadziły do spadku odporności banków i stabilności całego sektora bankowego. Komitet rekomendował przede wszystkim istotne zwiększenie efektywnego obciążenia wymogami kapitałowymi portfeli kredytów mieszkaniowych w walutach obcych, a także wprowadzenie innych działań wspomagających proces dobrowolnej restrukturyzacji tych kredytów.

Tabela 4. Rekomendacje KSF-M
w sprawie restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych

Adresat	Rekomendacja KSF-M
Minister Finansów	• Podniesienie do poziomu 150% wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, finansowanych kredytem w walucie obcej. • Zwiększenie minimalnej wartości parametru LGD dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach finansowanych kredytem w walucie obcej. • Wprowadzenie zmian w zasadach funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców prowadzących do większego i bardziej efektywnego wykorzystania środków (walutowych i złotowych) na wsparcie kredytobiorców w trudnej sytuacji finansowej. • Wypracowanie odpowiednich rozwiązań neutralizujących ewentualne nadmierne obciążenia podatkowe mogące wystąpić w wyniku wdrożenia procesu restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych. Ewentualne rozwiązania o charakterze regulacyjnym powinny uwzględniać aspekty społeczne oraz wpływ na finanse publiczne. • Nałożenie bufora ryzyka systemowego w wysokości 3% na wszystkie ekspozycji na terenie RP.
Komisja Nadzoru Finansowego	• Modyfikacja Metodyki Badania i Oceny Nadzorczej Banków Komercyjnych, Zrzeszających oraz Spółdzielczych (metodyka BION) oraz poszerzenie jej o zasady umożliwiające przypisanie odpowiedniego poziomu narzutu kapitałowego z tytułu nieuwzględnianych do tej pory czynników ryzyka związanych z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych (ryzyko opera-

	cyjne, ryzyko rynkowe i ryzyko zbiorowego niewykonania zobowiązania przez kredytobiorców). • Uzupełnienie obecnie stosowanych w ramach filara II dodatkowych wymogów kapitałowych związanych z ryzykiem operacyjnym, ryzykiem rynkowym i ryzykiem zbiorowego niewykonania zobowiązania przez kredytobiorców w zakresie czynników ryzyka związanych z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych. • Wydanie rekomendacji nadzorczej dotyczącej dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych.
Bankowy Fundusz Gwarancyjny	• Uwzględnienie ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi w metodzie wyznaczania składek na fundusz gwarancyjny banków.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwały nr 14/2017 KSF-M.

Realizacja rekomendacji

Instytucje, do których skierowane zostały rekomendacje niezwłocznie przystąpiły do ich realizacji, przy czym tempo wdrażania uwarunkowane było m.in. koniecznością przestrzegania odpowiednich procedur, zdefiniowanych w prawie europejskim, wymogami procesu legislacyjnego związanymi z wydawaniem rozporządzeń, koniecznością wprowadzenia niektórych zmian na poziomie ustawowym i związanym z tym niezbędnym *vacatio legis* oraz procedurami nadzorczymi. KSF-M wkrótce po opublikowaniu uchwały ws. rekomendacji, poinformował odpowiednie instytucje UE o zakresie przyjętych rekomendacji, co było zgodne z zasadami współpracy na forum UE i miało na celu ułatwienie i przyśpieszenie prowadzenia prac nad wdrożeniem rekomendacji.

Komitet Stabilności Finansowej na przestrzeni całego 2017 roku monitorował przebieg i zaawansowanie prac przy aktywnym udziale grup roboczych, najpierw GRKW, a potem SGR. Ponieważ proces wdrażania rekomendacji jeszcze się nie zakończył, KSF-M również w 2018 r. kontynuuje monitoring. Stan wdrażania i zaawansowania prac nad rekomendacjami przez poszczególne instytucje w 2017 r. przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 5. Informacja nt. wdrożenia pakietu rekomendacji KSF-M

Adresat	Rekomendacja KSF-M - stan wdrożenia[29]
Minister Finansów	• Rozporządzenie w sprawie **wyższej wagi** ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomości opublikowane 1 czerwca 2017 r. (Dz.U. poz. 1068), weszło w życie z dniem 2 grudnia 2017,[30] • Trwają prace nad projektem rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie podniesienia **minimalnej wartości parametru LGD** dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach finansowanych kredytem w walucie obcej. • Projekt ustawy nowelizującej ustawę *o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych* został przesłany do Sejmu[31]. Projekt ustawy przewiduje wyodrębnienie z **Funduszu Wsparcia Kredytobiorców** dwóch subfunduszy. Jeden subfundusz przejmie dotychczasowe zadania Funduszu. Środki zgromadzone w drugim subfunduszu będą natomiast przeznaczane na pokrycie kosztów dobrowolnej restrukturyzacji kredytów. Nowy mechanizm zasilania i korzystania z subfunduszu powinien stymulować proces dobrowolnej restrukturyzacji po stronie kredytodawców poprzez dążenie do obniżenia podstawy obliczania składek oraz uzyskania jak najwyższego wsparcia z Funduszu. • Analizowane są potrzeby i możliwości wprowadzenia zmian w **ustawodawstwie podatkowym** neutralizujących ewentualne nadmierne obciążenia podatkowe dla kredytobiorców mogące wystąpić w wyniku wdrożenia procesu restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych w szczególności w kontekście zmian w funkcjonowaniu Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. • Wydane zostało rozporządzenie w sprawie **zaniechania poboru podatku dochodowego** od niektórych dochodów związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe[32] z mocą wsteczną od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. Rozporządzenie obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. • Wydano rozporządzenie w sprawie **bufora ryzyka systemowego** opublikowane 1 września 2017 r. (Dz.U. poz. 1776), weszło w życie 1 stycznia 2018 r.

[29] Stan zaktualizowany na koniec kwietnia 2018 r.
[30] Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, przewidziane jest 6-miesięczne *vacatio legis*.
[31] Prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (druk sejmowy 1863) wpłynął do Sejmu 1 sierpnia 2017 r.
[32] Dz. U. z 2017 r., poz. 2167.

Komisja Nadzoru Finansowego	• Modyfikacja **Metodyki Badania i Oceny Nadzorczej** Banków Komercyjnych, Zrzeszających oraz Spółdzielczych (metodyka BION) – dokonana w kwietniu 2017 r. • Przegląd **wymogów kapitałowych II filara** w związku z udzielanymi kredytami walutowymi i dokonano uzupełnienia dotychczasowej metodyki domiaru kapitałowego dla banków w ramach filara II z tytułu ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi – zrealizowane w kwietniu 2017 r. • Przygotowany został projekt rekomendacji zwierajacy **zbiór dobrych praktyk przy restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych**. Ze względu na ścisły związek rekomendacji nadzorczej z ustawą zmieniającą zasady funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, ostateczny termin wprowadzenia rekomendacji zależy od wejścia w życie przedmiotowej ustawy.
Bankowy Fundusz Gwarancyjny	• Metodyka wyznaczania **składek na fundusz gwarancyjny banków** uwzględniającą rekomendację KSF została opracowana przez BFG i zatwierdzona 31 stycznia 2017 r. przez KNF. Składki na fundusz gwarancyjny banków są obliczane z zastosowaniem tej metodyki.

Źródło: Opracowanie NBP.

6. Analiza zagadnień związanych z systemem finansowym

6.1. Sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych

Temat rynku nieruchomości został aktywnie podjęty przez Komitet w drugiej połowie 2017 r. Przesłankę do przedyskutowania bieżących zjawisk i tendencji na tym rynku stanowiły wyniki oceny NBP dotyczącej bieżącej sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce, opublikowane w raporcie pt. *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w II kwartale 2017 r.* Wykazały one rosnący popyt na mieszkania, w tym w znacznej mierze popyt inwestycyjny. KSF-M przeanalizował z perspektywy makroostrożnościowej procesy zachodzące na rynku nieruchomości mieszkaniowych oraz strukturę finansowania nieruchomości mieszkaniowych.

Analizy wykazały, że nastąpił wzrost popytu na mieszkania, który był jednakże równoważony przez zwiększoną podaż i nie przyczynił się do znacznego wzrostu cen. Finansowanie transakcji odbywało się ze znacznym udziałem środków własnych gospodarstw domowych, a elementem zwiększonego popytu był częściowo motyw inwestycyjny. Usztywnienie podaży mieszkań wynikające z ograniczonych zasobów (jak np. dostępność siły roboczej czy gruntów zgromadzonych przez deweloperów) wraz z jednoczesnym zwiększeniem finansowania zakupów nieruchomości kredytem mogłoby skutkować wzrostem ich cen i uruchomieniem mechanizmów spekulacyjnych.

Natomiast analiza źródeł finansowania zakupów nieruchomości mieszkaniowych wskazywała, że w 2017 r. nastąpiło zacieśnianie polityki kredytowej banków i zmniejszanie dostępności kredytów dla różnych grup kredytobiorców w porównaniu z poprzednim rokiem. Niemniej jednak dostępność kredytu pozostawała nadal wysoka. Wejście w życie Rekomendacji S[33] przyczyniło się do poprawy wskaźników LTV (*loan to value*)[34] nowo udzielanych kredytów w sektorze bankowym. Między rokiem 2013 a 2017 udział kredytów z LTV powyżej 80% w nowo udzielanych kredytach spadł z około 50% do około 37%, a kredyty z LTV powyżej 90% - których udział w 2013 r. wynosił około 35% - praktycznie nie są obecnie udzielane. Zauważono jednak, że przeciętny poziom obciążenia spłatą kredytu gospodarstw domowych (*debt service to income*, DSTI) dla nowo udzielanych kredytów kształtuje się w ostatnich latach na relatywnie wysokim poziomie (38-40%).

[33] Rekomendacja Komisji Nadzoru Finansowego dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, czerwiec 2013 r.

[34] Relacja wartości kapitału kredytu pozostającego do spłaty do wartości nieruchomości, na której ustanowiono hipotekę będącą zabezpieczeniem kredytu.

Komitet uznał, że tendencje występujące na rynku mieszkaniowym w 2017 r. nie generowały ryzyka dla systemu finansowego w Polsce. W opinii Komitetu sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych na koniec 2017 r. była stabilna, ale wymaga ona dalszego monitorowania..

6.2. Listy zastawne

W toku prac w 2017 r. KSF-M dokonał przeglądu i oceny funkcjonujących w Europie dominujących rozwiązań finansowania kredytów mieszkaniowych i bankowości hipotecznej. Analiza ta ma posłużyć do zapoznania się z modelami funkcjonowania listów zastawnych[35] w krajach UE. Listy zastawne są instrumentami dłużnymi uznawanymi za bezpieczne, ponieważ podlegają szczególnym regulacjom i zapewniają ochronę inwestora w przypadku upadłości emitenta. Aktualne uregulowania rynku listów zastawnych w Unii Europejskiej stanowią istotny obszar zainteresowania również w kontekście toczących się prac KE nad projektem regulacji mających na celu ujednolicenie zasad działania tego rynku[36].

W przygotowanym przez NBP opracowaniu zidentyfikowano i scharakteryzowano pięć podstawowych modeli funkcjonowania rynków hipotecznych listów zastawnych w wybranych krajach europejskich, tj.:

a) *emisja listów zastawnych przez wyspecjalizowany bank hipoteczny*, na przykładzie Węgier oraz uwarunkowań obowiązujących do 2007 r. w Danii.[37];
b) *emisja listów zastawnych przez bank uniwersalny bez wymogu posiadania licencji na emisję listów zastawnych*, na przykładzie Czech i Hiszpanii;
c) *emisja listów zastawnych przez bank uniwersalny z warunkową licencją na emisję listów zastawnych*, na przykładzie Niemiec i Szwecji;
d) *emisja listów zastawnych przez wyspecjalizowaną instytucję finansującą*, na przykładzie Francji i Norwegii;
e) *emisja listów zastawnych gwarantowana przez spółkę celową*, na przykładzie Holandii i Włoch.

[35] Rynek hipotecznych listów zastawnych reguluje w Polsce ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz. U. z 2016 r. poz.1771 t.j.). Zgodnie z ustawą, hipoteczny list zastawny jest papierem wartościowym imiennym lub na okaziciela, którego podstawę emisji stanowią wierzytelności banku hipotecznego zabezpieczone hipotekami, w którym to liście bank hipoteczny zobowiązuje się wobec uprawnionego do spełnienia określonych świadczeń pieniężnych. Świadczenia pieniężne polegają na wypłacie odsetek i wykupie hipotecznych listów zastawnych w sposób i w terminach określonych w warunkach emisji.

[36] Projekt dyrektywy oraz rozporządzenia ws. listów zastawnych KE przedstawiła do konsultacji publicznych 12 marca 2018 r.

[37] Model uregulowania rynku listów zastawnych funkcjonujący obecnie na Węgrzech obowiązywał także - do roku 2007 – w Danii. W Danii w późniejszym okresie umożliwiono emisję listów zastawnych także bankom uniwersalnym.

Dla każdego z modeli przeanalizowano zagadnienia formalno-prawne oraz mechanizmy zabezpieczeń dla emisji listów zastawnych, tj. wymogi wobec kredytów będących zabezpieczeniem listów zastawnych, wobec puli zabezpieczającej, w zakresie zarządzania ryzykiem oraz mechanizmy zabezpieczenia inwestora w przypadku upadłości emitenta. Modele przedstawiono na tle wymogów regulacyjnych i nadzorczych wobec listów zastawnych wynikających z przepisów krajowych i Unii Europejskiej.

Z przeglądu wynika, że zasady funkcjonowania rynków hipotecznych listów zastawnych w krajach Unii Europejskiej nie są jednolite, a skala finansowania sektora nieruchomości przez emisję listów zastawnych jest zróżnicowana. Większość emisji koncentruje się w sześciu krajach: Danii, Francji, Niemczech, Włoszech, Hiszpanii i Szwecji.

Porównanie rozwiązań stosowanych w UE i modelu obowiązującego w Polsce wskazuje, że standardy regulacyjne w naszym kraju nie odbiegają od stosowanych w innych państwach członkowskich. Komitet uznał, że należy monitorować inicjatywy dotyczące zmian legislacyjnych w UE w zakresie funkcjonowania rynku listów zastawnych[38].

6.3. Minimalny wymóg dotyczący funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych (MREL)

Minimalny wymóg funduszy własnych i zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL) to nowy wymóg regulacyjny dla podmiotów krajowych, tj. banków, firm inwestycyjnych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, wprowadzony do polskiego porządku prawnego *ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji*[39] (implementującą przepisy dyrektywy BRR[40]). Celem MREL jest zapewnienie wewnętrznych źródeł finansowania postępowania przymusowej restrukturyzacji, które umożliwią absorbcję strat oraz rekapitalizację podmiotu w restrukturyzacji (*bail-in*) lub pokrycie dodatkowych potrzeb kapitałowych nabywcy wynikających z przejęcia działalności podmiotu w restrukturyzacji (przejęcie przedsiębiorstwa, instytucja pomostowa). Wymóg MREL ustalany jest przez organ przymusowej restrukturyzacji (w Polsce - BFG) indywidualnie dla każdego banku na podstawie zasad określonych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w regulacyjnym standardzie technicznym opublikowanym w formie rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2016/1450 z dnia 23 maja

[38] W harmonogramie prac KSF-M na 2018 r. przewidziano zakończenie tego projektu analitycznego.

[39] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1937 t.j.)

[40] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 173, 12.06.2014, str. 190–348).

2016 r. *uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających kryteria dotyczące metody ustalania wysokości minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych*. Może być spełniony poprzez instrumenty zaliczane do funduszy własnych lub odpowiednie instrumenty o charakterze dłużnym.

W czerwcu 2017 r. Komitet zapoznał się ze wstępnymi szacunkami wymogu MREL dla polskich banków opracowanymi przez BFG. Zdecydował o potrzebie oceny makroekonomicznych skutków wprowadzenia nowego wymogu regulacyjnego dla banków.

W związku z tym przeprowadzono badanie, które opierało się na podejściu stosowanym przez Bank Rozrachunków Międzynarodowych i uwzględniało relację oczekiwanych korzyści wynikających z wyższej odporności sektora bankowego oraz kosztów związanych z ewentualnym ograniczeniem akcji kredytowej w wyniku obciążenia banków wymogiem MREL. Po stronie korzyści uwzględniono większą odporność sektora bankowego na negatywne szoki, która zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia systemowego kryzysu bankowego, przyczyniając się do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego w długim okresie. Po stronie kosztów wskazano, że wprowadzenie wymogu może ograniczać zdolność banków do udzielania kredytów i zwiększać ich koszt, co z kolei spowolniłoby tempo wzrostu PKB w krótkim okresie. Analiza wskazała, że korzyści ze spełnienia MREL przez system bankowy przewyższają związane z tym koszty.

6.4. Spółki rynku wynajmu nieruchomości (REIT)

KSF-M analizował ryzyko związane ze spółkami rynku wynajmu nieruchomości w kontekście toczących się w 2017 r. prac legislacyjnych dotyczących wprowadzenia takich spółek do porządku prawnego. Komitet uznał, że pojawienie się nowych podmiotów, wzorowanych na firmach określanych jako *Real Estate Investment Trust* (REIT), może mieć istotny wpływ na funkcjonowanie rynku nieruchomości i w efekcie na stabilność systemu finansowego.

KSF-M zwrócił uwagę, że w kontekście istniejącej nierównowagi na rynku nieruchomości komercyjnych wprowadzenie podmiotów typu REIT mogłoby doprowadzić do napływu kapitału na ten rynek i, pogłębiając obecne niedopasowanie, zwiększyć skalę potencjalnej negatywnej korekty cen takich nieruchomości. Jednocześnie wzrost udziału inwestorów krajowych, w tym indywidualnych, na rynku nieruchomości komercyjnych, mogłoby ich narazić na istotne ryzyko szczególnie, jeśli wprowadzenie REIT byłoby wykorzystane przez dotychczasowych właścicieli do sprzedaży mniej atrakcyjnych nieruchomości.

Komitet wskazał, że przy ewentualnym wprowadzeniu do polskiego porządku prawnego instytucji typu REIT, należy zwrócić szczególną uwagę na ograniczenie zidentyfikowanych obszarów

ryzyka. W szczególności, w przypadku możliwości oferowania udziałów w REIT inwestorom indywidualnym, kluczowa jest wysoka przejrzystość tych podmiotów (zapewniona przez odpowiednie wymogi informacyjne) oraz odpowiednie informowanie inwestorów o ryzyku. Zdaniem Komitetu również limity dźwigni dla REIT powinny zostać wyznaczone na ostrożnym poziomie.

6.5. Kredyty mieszkaniowe oprocentowane stałą lub okresowo stałą stopą procentową.

W kontekście prowadzonych w 2017 r. przez Komisję Nadzoru Finansowego prac nad nowelizacją Rekomendacji S, Komitet wypracował opinię do założeń projektu tej nowelizacji. Jednym z kluczowych obszarów objętych w Rekomendacji nowym podejściem jest kwestia kredytów mieszkaniowych oprocentowanych stałą lub okresowo stałą stopą procentową[41].

Komitet wskazał w swoim stanowisku, że władze banków powinny decydować o ofercie i skali podejmowanej akcji kredytowej. Rekomendacja S ma służyć przede wszystkim szerokiemu utrwaleniu standardów i kodeksu dobrych praktyk w tym zakresie. Komitet przedstawił liczne komentarze, koncentrujące się przede wszystkim na kwestiach przejrzystości informacyjnej oferowanych produktów dla klientów. W obszarze kredytów oprocentowanych stopą okresowo stałą kluczowym zagadnieniem jest to, że taka konstrukcja kredytu nie eliminuje ryzyka stopy procentowej po stronie klienta, choć może rodzić takie oczekiwania. W szczególności zwracano uwagę na ryzyko skokowego wzrostu obciążeń kredytobiorców po zakończeniu obowiązywania stopy okresowo stałej. Zdaniem Komitetu przejrzystość informacyjna produktów finansowych, wyrażająca się m.in. w udostępnianiu klientom szczegółowych informacji na temat charakterystyki oraz czynników ryzyka oferowanych produktów finansowych, stwarza konsumentom warunki do podejmowania trafniejszych decyzji dotyczących zadłużania się. Mając na uwadze długoterminowy charakter kredytów mieszkaniowych oraz ich znaczenie dla funkcjonowania systemu bankowego, zapewnienie przejrzystości informacyjnej jest działaniem wspierającym stabilność systemu finansowego w długim okresie.

[41] Jako kredyty oprocentowane stopą okresowo stałą określa się kredyty, w których oprocentowanie jest ustalone na stałym poziomie na kilkuletni okres od momentu udzielenia kredytu, a po upływie tego okresu jest ono ustalane ponownie - jako oprocentowanie stałe na następny określony okres lub zastępowane oprocentowaniem zmiennym.

7. Współpraca międzynarodowa

Polityka makroostrożnościowa prowadzona jest w UE na poziomie krajowym, jednak z uwagi na poziom powiązania rynków finansowych, decyzje makroostrożnościowe jednego kraju mogą mieć wpływ na sytuację na pozostałych rynkach Unii. Równie istotne znaczenie ma kwestia skuteczności działań makroostrożnościowych podejmowanych w danym państwie wobec podmiotów działających na jego terenie poprzez oddziały lub transgranicznie. Dlatego ogromne znaczenie ma również wymiana informacji oraz wzajemność w uznawaniu stosowanych przez poszczególne kraje UE instrumentów makroostrożnościowych.

W związku z powyższym ERRS wydała zalecenie ws. wzajemnego uznawania środków makroostrożnościowych w UE[42], które stworzyło podstawy do uznawania instrumentów krajowych, jako środków makroostrożnościowych obowiązujących także w innych państwach. Zasady te mają pomagać w unikaniu arbitrażu regulacyjnego i zapewniać spójność polityki makroostrożnościowej w UE. W ramach prowadzonej autonomicznie polityki makroostrożnościowej, zgodnie z zaleceniami ERRS kraje członkowskie mogą zwracać się do Rady o rekomendowanie innym państwom UE zastosowania takich samych lub zbliżonych instrumentów makroostrożnościowych, jak zastosowane w państwach wnioskujących (ang. *reciprocity*).

7.1. Zalecenie w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności stosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej

7.1.1. Monitoring ekspozycji belgijskich i estońskich

W 2016 r. ERRS wydała dwa zalecenia[43] dotyczące dobrowolnego uznania środków makroostrożnościowych wprowadzonych w Belgii i Estonii. W odpowiedzi na te zalecenia Komitet Stabilności Finansowej zdecydował o nieodwzajemnianiu tych instrumentów ze względu na brak istotnych ekspozycji polskich banków w tych państwach. Jednocześnie KSF-M wskazał, jako konieczne monitorowanie polskich ekspozycji na belgijski rynek nieruchomości oraz estoński sektor finansowy. W 2017 r. wyniki monitoringu potwierdziły brak konieczności odwazajemniania środków makroostrożnosciowyh wprowadzonych przez te kraje.

[42] Zalecenie ERRS/2015/2 z dnia 15 grudnia 2015 r. *w sprawie oceny efektów transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej.*

[43] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 24 marca 2016 r. *zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2016/3)* oraz Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 24 czerwca 2016 r. *zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2016/4).*

Ramka 1.

Dobrowolna wzajemność uznawania instrumentów makrostrożnościowych

Belgia
W lutym 2017 r. Belgia wystąpiła do KE z wnioskiem o wprowadzenie od maja 2017 r. nowego środka, zastępującego dotychczasowy instrument[44], który wygasł w maju 2017 r. Nowy środek zakładał utrzymanie zwiększonych o 5 p.p. wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach mieszkaniowych położonych w Belgii (do banków stosujących metody ratingów wewnętrznych) oraz wprowadzenie dodatkowych buforów kapitałowych dla kredytów z LTV powyżej 80% poprzez zwiększenie parametru LGD. 13 marca 2017 r. ERRS wydała pozytywną opinię dotyczącą tych instrumentów i poparła wniosek ich odwzajemnienia.

Komitet zdecydował o braku potrzeby odwzajemniania belgijskiego instrumentu i w przypadku wydania zalecenia w tej sprawie przez ERRS[45] o przekazaniu odpowiedniej informacji.

Estonia
24 czerwca 2016 r. ERRS wydała zalecenie w sprawie uznania przez pozostałe państwa UE wprowadzonego w Estonii bufora ryzyka systemowego. Zgodnie z dołączonymi wytycznymi[46], nieuznanie bufora ryzyka systemowego wprowadzonego w Estonii było możliwe, o ile spełnione zostały łącznie dwa warunki:
- żaden z banków działających w państwie członkowskim nie ma ekspozycji na Estonię większej niż 200 mln EUR;
- odpowiednie organy krajowe monitorują w cyklu rocznym ekspozycje banków na rynek estoński i w momencie pojawienia się takich ekspozycji, uznają instrument wprowadzony w Estonii.

Komitet uznał, że nadal – podobnie jak w 2016 r. – nie występuje potrzeba odwzajemnienia w Polsce bufora ryzyka systemowego wprowadzonego w Estonii, o czym poinformowano ERRS.

7.1.2. Sprawozdanie dotyczące realizacji Zalecenia ERRS/2015/2

15 grudnia 2015 roku Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego wydała Zalecenie *w sprawie oceny skutków transgranicznych i dobrowolnego stosowania zasady wzajemności środków polityki makroostrożnościowej* (ERRS/2015/2). Zgodnie z nim do 30 czerwca 2017 r. odpowiednie organy wpro-

[44] Podwyższenie o 5 p.p. wagi ryzyka obliczonej przy użyciu metod IRB (ratingów wewnętrznych) dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach mieszkaniowych zlokalizowanych w Belgii.
[45] Zalecenie nie zostało wydane, ponieważ w toku procedury legislacyjnej belgijski parlament zakwestionował zasadność stosowania tego instrumentu i zgłosił potrzebę przeprowadzenia dalszych analiz w tym obszarze.
[46] Background note on the draft ESRB recommendation on reciprocating Estonia's Systemic Risk Buffer rate, które formalnie nie są częścią Zalecenia ERRS/2015/2.

wadzające instrumenty polityki makroostrożnościowej, powinny przedstawić sprawozdanie w zakresie działań podjętych w odpowiedzi na Zalecenie lub wyjaśnić powody odstąpienia od takich działań. Aktualizacje informacji powinny być następnie przekazywane Radzie cyklicznie, co dwa lata.

KSF-M przekazał informację na temat stosowania Zalecenia ERRS/2015/2 w Polsce. Ważnym elementem sprawozdawczości była kwestia oceny skutków transgranicznych wprowadzanych instrumentów makroostrożnościowych. W Polsce, do momentu przekazania ERRS formularza sprawozdawczego, zastosowano tylko jeden instrument, który wymagał oceny skutków transgranicznych – bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII). Zidentyfikowanie innych instytucji o znaczeniu systemowym oraz nałożenie na nie odpowiednich buforów zostało dokonane przez KNF po zasięgnięciu opinii KSF-M, a stosowna informacja została przekazana do ERRS[47].

W sprawozdaniu przekazano także informację o tym, że w Polsce obowiązuje bufor antycykliczny. Jednak z uwagi na jego wysokość – 0% – nie powoduje on skutków transgranicznych, ani nie wymaga stosowania zasady wzajemności.

Ramka 2.
Zmiany w zasadach wzajemnego uznawania środków makroostrożnościowych w UE – wprowadzenie progu istotności

20 października 2017 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego przyjęła Zalecenie ERRS/2017/4[48] uzupełniające zasady stosowania mechanizmu wzajemnego uznawania środków makroostrożnościowych w Unii Europejskiej. Celem zmian w mechanizmie *reciprocity* jest harmonizacja stosowania zasady wzajemności oraz upowszechnienie jej wśród państw członkowskich. Zasadnicze zmiany dotyczą wprowadzenia terminu **progu istotności**, który można zdefiniować jako próg, **poniżej którego ekspozycja** danej instytucji finansowej na zidentyfikowane ryzyko makroostrożnościowe **może być uznana za nieistotną**.

Propozycję progu istotności przedstawia organ aktywujący dany instrument we wniosku o odwzajemnienie środka. Odpowiednie organy pozostałych państw mogą wyłączyć podmiot finansowy z obowiązku stosowania wzajemnego instrumentu makroostrożnościowego, jeśli podmiot ten ma nieistotne ekspozycje na zidentyfikowane ryzyko systemowe w kraju aktywującym. Odpowiednie organy krajowe powinny poinformować ERRS o dokonanych wyłączeniach.

[47] Proces identyfikacji O-SII opisany został w rozdziale 5 Informacji.
[48] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 20 października 2017 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2017/4).

7.2. Zalecenie ERRS w sprawie identyfikacji istotnych państw trzecich

Na początku 2016 r. ERRS opublikowała *Zalecenie dotyczące uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego wobec państw trzecich (ERRS/2015/1)*. Zalecenie ma na celu ujednolicenie w UE zasad uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego w odniesieniu do państw trzecich.

Zgodnie z Zaleceniem krajowe organy wyznaczone powinny raz w roku identyfikować istotne państwa trzecie oraz przekazywać ich listę do ERRS do końca drugiego kwartału każdego roku. Ponadto należy monitorować z częstotliwością co najmniej roczną ryzyko związane z nadmierną akcją kredytową w istotnych państwach trzecich z wyjątkiem krajów, które na podstawie decyzji ERRS/2015/3 są monitorowane bezpośrednio przez Radę[49].

Do identyfikacji istotnych krajów trzecich w Polsce stosowana jest metodyka spójna z przyjętą w Decyzji ERRS/2015/3 *w sprawie oceny istotności państw trzecich dla systemu bankowego Unii w związku z uznawaniem i ustalaniem wskaźników bufora antycyklicznego*.

W tabeli 6 przedstawiono 6 krajów, na które polskie banki miały największe ekspozycje. Żaden z tych krajów nie przekroczył progów granicznych, określonych w przyjętej metodologii.

Na podstawie dokonanych analiz Komitet w 2017 r. uznał, że brak jest podstaw do uznania jakiegokolwiek kraju trzeciego za istotny z punktu widzenia potrzeby uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego oraz przekazał stosowną informację do ERRS.

Tabela 6. Największe ekspozycje polskich banków

KRAJ	Średni udział w 8 kwartałach	Ekspozycja > 1% w 2 ostatnich kwartałach	Kwalifikacja ekspozycji
Francja	1,19%	nie	nieistotna
Wielka Brytania	0,81%	nie	nieistotna
Niemcy	0,72%	nie	nieistotna
Luksemburg	0,56%	nie	nieistotna
Czechy	0,50%	nie	nieistotna
Stany Zjednoczone	0,30%	nie	nieistotna

Źródło: Obliczenia NBP.

[49] Zgodnie ze zaktualizowaną decyzją ERRS z dnia 11 grudnia 2015 r. o ocenie istotności państw trzecich dla unijnego systemu bankowego w związku z uznawaniem i ustalaniem wskaźników bufora antycyklicznego (ERRS/2015/3), począwszy od 7 czerwca 2017 r. do państw uznanych za istotne, i tym samym monitorowanych przez ERRS, należą: Brazylia, Chiny, Hong Kong, Rosja, Singapur, Szwajcaria, Turcja i USA.

7.3. Ocena dotycząca realizacji przez Polskę zaleceń Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego

7.3.1. Raport dotyczący realizacji Zalecenia ERRS/2013/1 w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej

W lutym 2017 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego opublikowała raport, w którym oceniono stopień realizacji Zalecenia ERRS 2013/1 *w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej*.[50] Celem Zalecenia ERRS było utworzenie ram instytucjonalnych i prawnych, które zwiększą efektywność działań na rzecz ochrony stabilności systemu finansowego.

Zalecenie zawiera rekomendacje dotyczące ustalenia odpowiednich celów pośrednich oraz opracowania strategii prowadzenia polityki makroostrożnościowej w oparciu o analizy praktycznego zastosowania poszczególnych jej instrumentów. Ponadto Zalecenie zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia organom makroostrożnościowym odpowiednich instrumentów i narzędzi prawnych, które umożliwią efektywne prowadzenie polityki makroostrożnościowej.

Ocena została przeprowadzona w oparciu o informacje przekazane do ERRS przez państwa UE. Rada uznała, że realizację zalecenia należy bardzo dobrze ocenić. Żadne państwo nie uzyskało negatywnej oceny podjętych przez siebie działań (ang. *Non-compliant*). Przeważająca część adresatów zalecenia uzyskała najwyższą ocenę wykonania dla każdego z zaleceń cząstkowych (ang. *Fully compliant*). **Polska uzyskała najwyższą ocenę dla każdego z cząstkowych zaleceń, i tym samym najwyższą ocenę ogólną.**

Tabela 7. Ocena stopnia wykonania Zalecenia ERRS/2013/1 przez państwa członkowskie oraz ich organy makroostrożnościowe

Kraj	Ogólna ocena	Zalecenie cząstkowe A	Zalecenie cząstkowe B	Zalecenie cząstkowe C
Austria	FC	FC	FC	FC
Belgia	FC	FC	FC	LC
Bułgaria	FC	FC	FC	LC
Chorwacja	FC	FC	FC	LC
Cypr	FC	FC	FC	FC
Czechy	LC	LC	LC	PC
Dania	FC	FC	FC	FC
Estonia	FC	FC	FC	FC
Finlandia	FC	FC	FC	LC

[50] *Summary Compliance Report on Recommendation 2013/1 on intermediate objectives and instruments*, ERRS, luty 2017 r., https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2017/esrbrecommendation_ESRB_2013_1.en.pdf?558ca64c1f29722d9be11ac29fcfdff9.

Francja	**FC**	FC	FC	FC
Grecja	**FC**	FC	FC	FC
Hiszpania	**LC**	LC	FC	PC
Holandia	**FC**	FC	FC	FC
Irlandia	**FC**	FC	FC	FC
Litwa	**FC**	FC	FC	FC
Luksemburg	**FC**	FC	FC	FC
Łotwa	**FC**	FC	FC	FC
Malta	**FC**	FC	FC	FC
Niemcy	**FC**	FC	FC	FC
Polska	**FC**	FC	FC	FC
Portugalia	**LC**	LC	FC	FC
Rumunia	**FC**	FC	FC	FC
Słowacja	**FC**	FC	FC	FC
Słowenia	**FC**	FC	FC	FC
Szwecja	**FC**	FC	FC	LC
Węgry	**FC**	FC	FC	FC
W. Brytania	**FC**	FC	FC	FC
Włochy	**FC**	FC	FC	LC

Skala wypełnienia zalecenia

FC	Całkowicie (*Fully compliant*)
LC	Większościowo (*Largely compliant*)
PC	Częściowo (*Partially Compliant*)
MN	Nieznacznie (*Materially Non-compliant*)
NC	Brak (*Non-compliant*)
SE	Brak działań wystarczająco wyjaśniony *(Inaction sufficiently explained*)
IE	Brak działań niewystarczająco wyjaśniony (*Inaction insufficiently explained*)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu ERRS *Summary Compliance Report on Recommendation 2013/1 on intermediate objectives and instruments.*

7.3.2. Raport dotyczący realizacji Zalecenia ERRS/2012/2 w sprawie finansowania instytucji kredytowych

W marcu 2017 r. został opublikowany raport podsumowujący wyniki oceny realizacji Zalecenia ERRS w sprawie finansowania instytucji kredytowych.[51] Zalecenie ERRS miało na celu ograniczenie ryzyka finansowania i płynności, tak aby zapewnić niezakłócony dopływ kredytów do gospodarki realnej. Zgodnie z tym Zaleceniem banki powinny stosować odpowiednie modele

[51] *Summary Compliance Report on ESRB Recommendation on funding of credit institutions ESRB/2012/2*, ERRS, marzec 2017 r., https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2017/esrb.reports180305_compliancereportonrecommendation2012_2.en.pdf?7daa4ae1af286df6571b64ed59ba34fc

działalności, które pozwolą im spełnić standardy płynnościowe, bez niewspółmiernie wysokiego i zbyt długiego korzystania z finansowania pozyskiwanego z banków centralnych.

KSF-M, jako organ nadzoru makroostrożnościowego, uczestniczył w realizacji zalecenia cząstkowego - A3, dotyczącego oceny wpływu planów finansowania instytucji kredytowych na napływ kredytów do gospodarki realnej. Komitet - na podstawie analizy planów finansowych banków - ocenił strukturę finansowania pod kątem jej stabilności i stopnia dywersyfikacji, wiarygodność planów banków oraz ich wpływ na pozycję płynnościową banków. Ocena wykazała, że wykonanie planów finansowych banków wpłynęłoby korzystnie na ich sytuację finansową, a ryzyko dla akcji kredytowej związane ze strukturą finansowania byłoby ograniczone. **Stopień realizacji zalecenia A3, wypełnionego w oparciu o wyniki analiz przeprowadzonych przez KSF-M oceniono w raporcie, jako *Fully compliant*.**

Należy wspomnieć, że Zalecenie zostało wydane jeszcze przed wejściem w życie zmian wynikających z CRD IV i CRR oraz przed wprowadzeniem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (ang. *Single Supervision Mechanism*). W konsekwencji ocena realizacji Zalecenia uwzględnia doświadczenia wynikające z harmonizacji przepisów oraz wprowadzonych rozwiązań instytucjonalnych, a ponadto zwraca uwagę na obszary, które wymagają dalszej analizy i regulacji. Niemniej końcowe wyniki oceny wskazują, że stopień realizacji zaleceń cząstkowych jest wysoki, a pierwotne cele Zalecenia zostały osiągnięte.

Polska uzyskała pozytywne oceny w zakresie realizacji wszystkich zaleceń cząstkowych skierowanych zarówno do organu nadzoru mikroostrożnościowego (KNF), jak i organu nadzoru makroostrożnościowego (KSF-M).

Tabela 8. Ocena stopnia wykonania zalecenia ERRS/2012/2 przez organy nadzoru państw członkowskich (oraz EBC) i EUNB

Kraj	Ogólna ocena	Zalecenie cząstkowe A	Zalecenie cząstkowe B	Zalecenie cząstkowe C	Zalecenie cząstkowe E
Austria	FC	FC	FC	FC	FC
Belgia	FC	FC	FC	FC	FC
Bułgaria	FC	FC	FC	FC	SE
Chorwacja	FC	FC	LC	FC	SE
Cypr	LC	FC	LC	LC	SE
Czechy	LC	LC	FC	LC	SE
Dania	FC	FC	FC	FC	FC
Estonia	FC	FC	FC	LC	SE
Finlandia	LC	FC	LC	FC	LC
Francja	LC	LC	FC	FC	LC
Grecja	FC	FC	FC	FC	FC
Hiszpania	FC	FC	FC	FC	FC
Holandia	FC	FC	FC	FC	FC

Irlandia	FC	FC	FC	FC	FC
Litwa	FC	FC	FC	FC	SE
Luksemburg	FC	FC	FC	FC	FC
Łotwa	FC	FC	FC	FC	SE
Malta	FC	FC	FC	FC	SE
Niemcy	FC	FC	LC	FC	FC
Polska	LC	FC	LC	LC	LC
Portugalia	FC	FC	FC	FC	FC
Rumunia	FC	FC	FC	FC	FC
Słowacja	FC	FC	FC	FC	LC
Słowenia	FC	FC	FC	LC	FC
Szwecja	LC	LC	LC	LC	FC
Węgry	FC	FC	FC	FC	SE
W. Brytania	FC	FC	FC	FC	FC
Włochy	FC	FC	FC	FC	FC
EBC	FC	FC	SE	FC	

	Ogólna ocena	**Zalecenie cząst-kowe A**	**Zalecenie cząst-kowe C**	**Zalecenie cząstkowe D**	**Zalecenie cząstkowe E**
EUNB	FC	FC	LC	FC	FC

Skala wypełnienia zalecenia

FC	Całkowicie (*Fully compliant*)
LC	Większościowo (*Largely compliant*)
PC	Częściowo (*Partially Compliant*)
MN	Nieznacznie (*Materially Non-compliant*)
NC	Brak (*Non-compliant*)
SE	Brak działań wystarczająco wyjaśniony *(Inaction sufficiently explained*)
IE	Brak działań niewystarczająco wyjaśniony (*Inaction insufficiently explained*)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu *ERRS Summary Compliance Report on ESRB Recommendation on funding of credit institutions ESRB/2012/2.*

Ramka 3.
Kierunki polityki makroostrożnościowej w Unii Europejskiej w 2017 r.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego przeprowadza co roku podsumowanie polityki makroostrożnościowej prowadzonej przez państwa członkowskie. Z analizy przedstawionej w kolejnej edycji raportu *A Review of Macroprudential Policy in the EU*[52] wynika, że w 2017 r. większość państw stosowała instrumenty makroostrożnościowe, przy czym liczba instrumentów była mniejsza niż w poprzednich latach. Najczęściej aktywowanymi instrumentami są: bufor ryzyka systemowego, limity wskaźnika LTV oraz antycykliczny bufor kapitałowy. Stosowane narzędzia w przeważającej części mają na celu ograniczenie narastającego ryzyka o charakterze cyklicznym, w tym ryzyka związanego z nierównowagą w sektorze nieruchomości mieszkaniowych.

[52] *A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2017*, ERRS, kwiecień 2018 r.

W tabeli przedstawiono zmiany w stosowaniu poszczególnych instrumentów w krajach UE w porównaniu do poprzedniego roku.

Zmiany w stosowanych instrumentach makroostrożnościowych w 2017 r.

Kraj	Bufor antycykliczny	Instrumenty związane z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych	Bufor ryzyka systemowego	Bufory O-SII i G-SII	Inne instrumenty
Austria	→	→	↑	→	→
Belgia	→	→	→	→	→
Bułgaria	→	→	→	→	→
Chorwacja	→	→	→	→	→
Cypr	→	→	→	→	↓
Czechy	↑	↑	→	→	→
Dania	→	↑	↑	→	→
Estonia	→	→	→	→	→
Finlandia	→	↑	→	→	→
Francja	→	→	→	→	→
Grecja	→	→	→	→	→
Hiszpania	→	→	→	→	→
Holandia	→	→	→	→	→
Irlandia	→	→	→	→	→
Litwa	↑	↑	→	→	→
Łotwa	→	→	→	→	→
Luksemburg	→	→	→	↑	→
Malta	→	→	→	→	↑
Niemcy	→	→	→	→	→
Norwegia	→	↑	→	→	→
Polska	→	→	↑	→	↑
Portugalia	→	→	→	↓	→
Rumunia	→	→	↑	→	↑
Słowacja	↑	→	→	↓	↑
Słowenia	→	→	→	→	→
Szwecja	→	→	→	→	→
Węgry	→	→	→	→	→
W. Brytania	↑	→	→	→	→
Włochy	→	→	→	→	→

Zmiany w stosowaniu instrumentu

↑ Podwyższenie wymogów

↓ Obniżenie wymogów

→ Bez zmian

Zestawienie stanowi porównanie stanu przed i po wprowadzeniu określonego instrumentu. Tabela obejmuje instrumenty wprowadzone w 2017 r., z zastrzeżeniem, że niektóre z nich mogą wchodzić w życie w terminie późniejszym. Zmiany dotyczące buforów G-SII i O-SII odnoszą się do zmian w metodologii identyfikacji lub kalibracji bufora i abstrahują od liczby zidentyfikowanych instytucji lub wysokości nałożonych buforów.

Źródło: Opracowanie na podstawie tabeli przedstawionej w raporcie *ERRS A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2017*.

8. Komunikacja – krajowa i zagraniczna

Polityka informacyjna Komitetu Stabilności Finansowej – z uwagi na wpływ, jaki może wywierać na oczekiwania i zachowania uczestników rynku finansowego – stanowi ważną i integralną część ram nadzoru makroostrożnościowego sprawowanego przez Komitet. Informowanie przez KSF-M o zidentyfikowanym ryzyku systemowym i jego ocenie zwiększa świadomość występowania ryzyka wśród uczestników rynku, co – w założeniu – powinno prowadzić do zmniejszenia skali jego podejmowania i wprowadzania działań samokorygujących. W efekcie, ryzyko może zostać ograniczone, lub konsekwencje jego materializacji mogą być mniej dotkliwe, co ma bezpośredni korzystny wpływ na stabilność systemu finansowego.

KSF-M realizuje politykę komunikacji w oparciu o zasadę przejrzystości, która wyraża się w przekazywaniu do publicznej wiadomości podjętych przez Komitet decyzji istotnych dla realizacji celów nadzoru makroostrożnościowego. Publikuje również materiały analityczne, na podstawie których podejmuje decyzje. Pozwala to uczestnikom rynku na lepsze zrozumienie i ocenę sytuacji w systemie finansowym, a także na zapoznanie się z podejściem i opinią Komitetu w zakresie różnych zagadnień o charakterze makroostrożnościowym.

Podstawowymi narzędziami prowadzenia polityki informacyjnej przez Komitet są komunikaty po posiedzeniach KSF-M oraz dokumenty i publikacje, udostępniane za pośrednictwem strony internetowej Narodowego Banku Polskiego.

Przyjęte w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym rozwiązania prawne, na podstawie których KSF-M realizuję swoją politykę informacyjną, oraz standardy stosowane przez Komitet są zgodne z zaleceniami Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego[53].

8.1. Komunikaty po posiedzeniach KSF-M

Komunikat KSF-M jest podstawowym instrumentem informowania opinii publicznej o działaniach podejmowanych przez Komitet. Po każdym posiedzeniu Komitet informuje o podjętych decyzjach oraz o tematach poruszanych na spotkaniu. KSF-M w komunikatach przekazuje również syntetyczne oceny omawianych zjawisk w kontekście ich wpływu na stabilność systemu finansowego oraz przedstawia bieżące zagadnienia istotne z punktu widzenia oceny ryzyka systemowego. Komunikat KSF-M niezwłocznie po zakończeniu posiedzenia komitetu jest umiesz-

[53] Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. *w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych* (ERRS/2011/3)

czany na stronie głównej Narodowego Banku Polskiego oraz w zakładce *Nadzór makroostrożnościowy*[54].

W 2017 r. opublikowano pięć standardowych komunikatów z posiedzeń KSF-M. Po posiedzeniu 2 czerwca 2017 r. opublikowano dodatkową informację w sprawie wdrażania rekomendacji Komitetu z 13 stycznia 2017 r, w której Komitet poinformował o stanie i postępach prac we wdrażaniu rekomendacji przez poszczególne instytucje, do których była ona skierowana.

8.2. Informacja roczna KSF-M

Istotnym narzędziem polityki komunikacyjnej Komitetu jest publikowanie *Informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego*. Jest to raport cykliczny opisujący całokształt prac i działań podejmowanych w danym roku przez Komitet Stabilności Finansowej. Przygotowany dokument służy realizacji obowiązku ustatowowego. W raporcie prezentowane 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.

Bieżąca *Informacja* jest trzecią edycją raportu. Prezentowany materiał co roku, w coraz pełniejszym stopniu, obejmuje i przedstawia działalność polskiego organu makroostrożnościowego. Podobnie, jak prowadzona przez KSF-M polityka makroostrożnościowa, dokument rozwija się i obejmuje coraz więcej aspektów ryzyka systemowego. Komitet przykłada wielką wagę do *Informacji rocznej* i dokłada starań, żeby prezentowany raport stanowił kluczowe opracowanie polskiego organu nadzoru makroostrożnościowego.

8.3. Powiadomienia skierowane do instytucji i organów UE

Do zadań z zakresu komunikacji KSF-M należy powiadamianie (notyfikowanie) instytucji europejskich o decyzjach podejmowanych w zakresie prowadzonej w kraju polityki makroostrożnościowej. Ma to istotne znaczenie, ponieważ decyzje pojedynczych krajów w UE mogą mieć wpływ na rynki finansowe wielu innych jurysdykcji. Z uwagi na fakt, że nadzór makroostrożnościowy jest relatywnie nowym elementem polityki regulacyjnej, wzajemna wymiana informacji służy również zbieraniu doświadczeń i budowaniu wiedzy na temat praktyki stosowania narzędzi makroostrożnościowych i ich skuteczności.

KSF-M ma obowiązek informowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Komisji Europejskiej, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz organów makroostrożnościowych z

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

innych państw członkowskich o wprowadzeniu instrumentów makroostrożnościowych. Kierując się istniejącą w UE praktyką w zakresie informowania o stosowaniu narzedzi makroostrożnościowych, KSF-M przekazał do instytucji UE również informację o wszystkich rekomendacjach ws. restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych.

Tabela 9. Notyfikacje dokonane przez KSF-M w 2017 r.

	PRZEDMIOT NOTYFIKACJI	ADRESAT	WYKONANIE
1.	Informacja na temat przyjęcia przez KSF-M uchwały w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych	KE, ERRS, EUNB, EBC	Styczeń 2017 r.
2.	Kwartalna informacja o wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego	ERRS	Marzec, Czerwiec, Wrzesień, Grudzień 2017 r.
3.	Raport dotyczący działań podjętych w odpowiedzi na rekomendacje Zalecenia ERRS/2015/2 *w sprawie oceny skutków transgranicznych i dobrowolnego stosowania zasady wzajemności środków polityki makroostrożnościowej*	ERRS	Czerwiec 2017 r.
4.	Lista państw trzecich, wobec których występuje istotna ekspozycja instytucji działających na podstawie zezwoleń wydanych w Polsce	ERRS	Czerwiec 2017 r.
5.	Informacja o nieodwzajemnianiu estońskiego środka makroostrożnościowego ze względu na brak ekspozycji	ERRS	Czerwiec 2017 r.
6.	Nałożenie bufora ryzyka systemowego	KE, ERRS, EUNB, krajowe organy makroostrożnościowe	Sierpień 2017 r.
7.	Zamiar nałożenia bufora O-SII	KE, ERRS, EUNB, krajowe organy makroostrożnościowe	Wrzesień 2017 r.
8.	Informacja o zidentyfikowaniu O-SII i nałożeniu na nie bufora O-SII	KE, ERRS, EUNB	Styczeń 2018 r.

Źródło: NBP.

8.4. Strona internetowa

NBP, wypełniając swoje obowiązki w zakresie obsługi KSF-M, utworzył na swojej stronie internetowej zakładkę poświęconą nadzorowi makroostrożnościowym. Serwis informacyjny KSF-M prowadzony jest w języku polskim i angielskim. W zakładce umieszczono odpowiednie katego-

rie informacji o KSF-M i jego działalności. Na *Stronie głównej* zakładki znajdują się komunikaty po posiedzeniach Komitetu. Podstawowe informacje o charakterze instytucjonalnym i regulacyjnym (skład, zadania, uprawnienia Komitetu) oraz podstawowe informacje, pojęcia i definicje związane z nadzorem makroostrożnościowym znajdują się w sekcji *Komitet Stabilności Finansowej*. Na stronie internetowej znaleźć też można informacje o aktualnie stosowanych w Polsce *Instrumentach makroostrożnościowych* wraz ze specjalnie wydzieloną i rozbudowaną częścią dotyczącą *Bufora antycyklicznego*. W zakładce *Publikacje* Komitet przekazuje do publicznej wiadomości raport roczny ze swojej działalności. Prezentowane są ponadto dokumenty nt. nadzoru makroostrożnościowego, które KSF-M uznał za ważne z punktu widzenia swojej polityki. Dla zwiększenia przejrzystości swoich działań Komitet umieszcza w tej sekcji również *Materiały analityczne*, które stanowią podstawę dla rekomendacji KSF-M dotyczących instrumentów makroostrożnościowych. W szczególności odnosi się to do analiz, które stanowią podstawę ustalania rekomendowanej wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego.

Słowniczek pojęć i skrótów

POJĘCIA

Bufor antycykliczny	dodatkowy wymóg kapitałowy, nakładany na instytucje (banki) w celu zwiększenie odporności systemu bankowego na cykliczne zmiany wahania ryzyka systemowego.
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	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.
CCP	kontrahent centralny, osoba prawna pełniąca funkcje izby rozliczeniowej w oparciu o zasadę centralnego kontrpartnera (*central counterparty*), której zadaniem jest rozliczanie transakcji na rynku regulowanym oraz w alternatywnym systemie obrotu, a także prowadzenie systemu zabezpieczenia płynności rozliczeń.
Cel nadrzędny	określa zdefiniowany ostateczny cel nadzoru makroostrożnościowego. W Polsce zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym jest nim „wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju".
Cele pośrednie	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.

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.
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.
Metodyka BION	ocena nadzorcza banków przeprowadzana cyklicznie przez UKNF. Jest to proces identyfikacji wielkości i charakteru ryzyka, na jakie narażony jest bank, ocena jakości procesu zarządzania ryzykiem, ocena poziomu kapitału pokrywającego ryzyko wynikające z działalności banku oraz zarządzania bankiem, w tym zgodności działalności banku z przepisami prawa.
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 nie należące 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").
Zasada wzajemności/ wzajemnego uznawania	(ang. *reciprocity*) w polityce makroostrożnościowej polega na odwzajemnianiu instrumentów makroostrożnosciowych 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

BION	Badanie i Ocena Nadzorcza
CCP	*central counterparties*, kontrahenci centralni
CRR	*Capital Requirements Regulation*, Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 575/2013
CRD IV	Dyrektywa PE i Rady (UE) nr 2013/36/UE
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
GRKW	Grupa Robocza ds. Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych
G-SII	*global systemically important institution*, globalna instytucja o znaczeniu systemowym
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
LGD	*loss given default*, część ekspozycji kredytowej banku, która w przypadku zaistnienia zdarzenia niewypłacalności kredytobiorcy zostanie utracona
MF	Minister Finansów
MRiF	Minister Rozwoju i Finansów
NBP	Narodowy Bank Polski
NPL	*non-performing loans*, kredyt niespłacony w terminie, zagrożony brakiem spłaty
O-SII	*other systemically important institution*, inna (krajowa) instytucja o znaczeniu systemowym
SGR	Stała Grupa Robocza
SKOK	spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe
UE	Unia Europejska
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego