SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Narodowy Bank Polski
DSF-WWNM-MR-005-11/2016/KSF

Druk nr 581

Warszawa, 18 maja 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Działając 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 2015 r., poz. 1513), jako Przewodniczący Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej, przekazuję Panu Marszałkowi

- Informację o działalności Komitetu w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w roku 2015.

Przekazywana informacja została uzgodniona na posiedzeniu Komitetu Stabilności Finansowej w dniu 13 maja br.

(-) Marek Belka

NBP Narodowy Bank Polski

Maj 2016 r.

Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2015 roku

Warszawa, Maj 2016 r.

Szanowni Państwo,

Przekazuję Państwu dokument opisujący działalność Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie zadań nadzoru makroostrożnościowego w 2015 r. Niniejszy dokument wypełnia obowiązek corocznego informowania Sejmu o działaniach na rzecz realizacji zadań nadzoru makroostrożnościowego nałożony na Komitet przez Ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym.

Ustawa weszła w życie 1 listopada 2015 r. i wskazała Komitet Stabilności Finansowej jako organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego nad system finansowym. Wydarzenie to było uwieńczeniem wieloletnich starań Narodowego Banku Polskiego, który od dawna dostrzegał potrzebę uzupełnienia polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego o nowy wymiar polityki regulacyjnej i nadzorczej. Celem nadzoru makroostrożnościowego jest wzmocnienie odporności systemu finansowego i wpieranie tym samym długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego naszego kraju. Narodowy Bank Polski, któremu ustawodawca powierzył obsługę Komitetu w zakresie zadań nadzoru makroostrożnościowego, długo przygotowywał się do tej roli, budując zaplecze analityczne i kadrowe, opracowując koncepcję organizacji pracy samego Komitetu i współpracy pomiędzy instytucjami wchodzącymi w jego skład.

Pierwsze posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie zadań nadzoru makroostrożnościowego odbyło się 23 grudnia 2015 r. Komitet podjął niezbędne decyzje dotyczące obowiązków informacyjnych wobec instytucji Unii Europejskiej. Ponadto podczas spotkania omówiono ryzyko dla systemu finansowego związane m.in. z funkcjonowaniem instytucji finansowych w środowisku niskich stóp procentowych, kosztami restrukturyzacji i upadłości instytucji kredytowych oraz podatkiem bankowym. Tematem spotkania były również sprawy organizacyjne związane z zapewnieniem sprawnej współpracy międzyinstytucjonalnej w ramach KSF.

Ważnym elementem działalności Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej jest komunikacja ze społeczeństwem i uczestnikami rynku finansowego. Ma ona istotny wpływ na oczekiwania i zachowania podmiotów. Komitet będzie systematycznie rozwijał tę formę swojej aktywności, czego istotnym wyrazem jest poniższy raport przedstawiany Państwu do wiadomości.

Podsumowując, mogę z satysfakcją stwierdzić, że Komitet Stabilności Finansowej działający w zakresie nadzoru makroostrożnościowego z sukcesem rozpoczął swoje funkcjonowanie. Jednocześnie wyrażam przekonanie, że w kolejnych latach będzie umacniał on swoją pozycję w sieci bezpieczeństwa finansowego i z powodzeniem przyczyniał się do stabilności systemu finansowego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego w naszym kraju.

Marek Belka
Prezes NBP
Przewodniczący Komitetu Stabilności Finansowej
w zakresie nadzoru makroostrożnościowego

1. Nadzór makroostrożnościowy

Wraz ze wzrostem udziału aktywów systemu finansowego w PKB, coraz większe znaczenie dla dobrobytu społecznego ma utrzymanie stabilności finansowej. Ostatni globalny kryzys finansowy oznaczał dla podatników w krajach strefy euro i innych wysoko rozwiniętych gospodarkach ogromne koszty. Były to zarówno koszty bezpośrednie, w postaci wydatków na pomoc publiczną dla banków, jak i koszty pośrednie w postaci spadku dynamiki PKB i wzrostu bezrobocia.

Doświadczenia te skłoniły do rewizji dotychczasowego kształtu nadzoru nad systemem finansowym. Niezbędne okazało się uzupełnienie sieci bezpieczeństwa finansowego o nowy wymiar w postaci nadzoru makroostrożnościowego, który jest zorientowany na system finansowy jako całość i uwzględnia jego powiązania z gospodarką realną. Celem nadzoru makroostrożnościowego jest wzmocnienie odporności systemu finansowego i wpieranie tym samym długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

W Unii Europejskiej w 2010 r. powołano nową instytucję – Europejską Radę do spraw Ryzyka Systemowego (dalej ERRS), która wyznacza cele i kierunki prowadzenia polityki makroostrożnościowej w całej Unii Europejskiej. W Radzie Generalnej, która jest ciałem decyzyjnym ERRS, reprezentowane są wszystkie banki centralne krajów członkowskich UE. ERRS dysponuje instrumentami odziaływania w postaci ostrzeżeń i zaleceń kierowanych do odpowiednich adresatów[1], w zależności od zidentyfikowanego problemu. Adresaci zaleceń ERRS mają obowiązek zastosować się do kierowanych do nich wskazań (w postaci zaleceń i ostrzeżeń) lub wytłumaczyć przyczynę niepodejmowania działań (tzw. zasada *zastosuj lub wyjaśnij*). W styczniu 2012 r. ERRS opublikowała *Zalecenie w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych* (ERRS/2011/3; Dz.U. UE C 41/1 z dnia 14.02.2012), w którym wskazała, iż skuteczność polityki makroostrożnościowej w wymiarze europejskim będzie zależeć od działań podejmowanych w poszczególnych krajach. Dlatego zarekomendowała państwom członkowskim ustanowienie organu odpowiedzialnego za prowadzenie nadzoru makroostrożnościowego. Rekomendacje zawarte w zaleceniu ERRS mają charakter ogólny i pozostawiają krajom swobodę w zakresie sposobu instytucjonalnej organizacji nadzoru makroostrożnościowego. ERRS wskazała jedynie, iż banki centralne powinny odgrywać wiodącą rolę w polityce makroostrożnościowej.

Zmiany instytucjonalne zachodzące w otoczeniu międzynarodowym w zakresie sprawowania nadzoru makroostrożnościowego wywarły znaczący wpływ na budowę struktury nadzoru makroostrożnościowego w wielu krajach, w tym również w Polsce.

[1] Ostrzeżenia lub zalecenia ERRS mogą być kierowane do następujących adresatów: całej UE, wybranych krajów UE, poszczególnych lub wszystkich Europejskich Urzędów Nadzoru, krajowych organów nadzoru, a także do Komisji Europejskiej (jeśli dotyczą przepisów unijnych).

2. Nadzór makroostrożnościowy w Polsce

Nadzór makroostrożnościowy w Polsce został powołany Ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym* (dalej Ustawa), która weszła w życie 1 listopada 2015 r.

Zgodnie z art.1 Ustawy celem nadzoru makroostrożnościowego jest w szczególności wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego wzrostu gospodarczego kraju. Nadzór makroostrożnościowy opisano jako działania obejmujące identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu oraz działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych.

Ustawa wyznaczyła Komitet Stabilności Finansowej jako organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w Polsce (dalej KSF-M). Ustanowienie organu makroostrożnościowego stanowiło odpowiedź nie tylko na zalecenie ERRS w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych, ale także w pewnym stopniu wynikało z regulacji na poziomie UE zawartych w CRDIV[2] oraz CRR[3]. Potrzebę powołania nadzoru makroostrożnościowego wskazywał także Międzynarodowy Fundusz Walutowy podkreślając, że konieczne jest stworzenie w Polsce kompleksowej struktury nadzoru makroostrożnościowego, która może zapewnić wczesne wykrywanie i ograniczanie różnych aspektów ryzyka systemowego[4].

Przyznanie Komitetowi Stabilności Finansowej, który do czasu uchwalenia Ustawy funkcjonował jako ciało odpowiedzialne za koordynację działań na rzecz wspierania stabilności finansowej oraz forum wymiany informacji i opinii[5], nowych uprawnień stanowi znaczące uzupełnienie krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego.

---

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalność oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

[4] Republic of Poland: Concluding Statement of the 2015 Article IV Mission, MFW, 18.05.2015 r.

[5] Zgodnie z ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej, która została uchylona wraz z wejściem w życie Ustawy.

KSF-M jest kolegialnym ciałem, w skład którego wchodzą[6]:

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

NBP powierzono zadanie zapewniania obsługi KSF-M w dwóch obszarach: analityczno-badawczym oraz administracyjno-organizacyjnym. Przyznanie takiej roli NBP stanowi odpowiedź na rekomendację organów i instytucji międzynarodowych[7], aby ważną rolę w sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego odgrywały banki centralne. Wynika to również z długoletniego zaangażowania i doświadczenia NBP w prowadzeniu analiz systemu finansowego i jego związków z realną sferą gospodarki. NBP odpowiada również za komunikację KSF-M, która stanowi ważny czynnik skuteczności nadzoru makroostrożnościowego.

Do zadań KSF-M należy:

- stosowanie instrumentów makroostrożnościowych, w tym przedstawianie stanowisk i wydawanie rekomendacji;
- identyfikowanie instytucji finansowych kreujących istotne ryzyko systemowe;
- współpraca z Europejską Radą do spraw Ryzyka Systemowego i innymi instytucjami międzynarodowymi oraz organami nadzoru makroostrożnościowego;
- zapewnienie wymiany informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań.

Komitet Stabilności Finansowej nie ma uprawnień do wydawania wiążących i powszechnie obowiązujących aktów prawnych, natomiast posiada instrumenty, którymi może oddziaływać na sektor finansowy w sposób pośredni. KSF-M, realizując zadania nadzoru makroostrożnościowego, wydaje rekomendacje oraz przedstawia stanowiska. KSF-M analizuje również zjawiska i wydarzenia występujące w gospodarce krajowej i światowej pod kątem ryzyka systemowego. Wnioski z tych analiz stanowią podstawę do podjęcia określonych działań w ramach nadzoru makroostrożnościowego.

Stanowiska Komitetu przedstawiane są w przypadku zidentyfikowania wysokiego poziomu ryzyka systemowego i uznania, że zachodzi konieczność poinformowania uczestników rynku o źródle tego ryzyka i potencjalnych skutkach dla systemu finansowego. Dlatego stano-

[6] Zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym Komitet Stabilności Finansowej ma dwudzielną formułę działania. Poza zadaniami w zakresie nadzoru makroostrożnościowego opisanymi w treści niniejszego dokumentu, Komitet realizuje także zadania w zakresie zarządzania kryzysowego. Minister Finansów przewodniczy pracom Komitetu w zakresie zarządzania kryzysowego, a obsługę Komitetu zapewnia Ministerstwo Finansów.

[7] W tym ERRS i MFW.

wiska kierowane są do szerokiego grona adresatów, zarówno do instytucji wchodzących w skład KSF-M, jak i do podmiotów systemu finansowego. Przedstawienie stanowiska może służyć nie tylko jako instrument komunikacji, ale w założeniach powinno także pobudzać do podjęcia przez właściwe instytucje lub podmioty gospodarcze działań korygujących, które będą sprzyjały ograniczeniu narastania ryzyka systemowego.

Rekomendacje są wydawane w przypadku, gdy KSF-M chce wskazać na konieczność podjęcia działań służących ograniczeniu ryzyka systemowego. Adresatami rekomendacji mogą być właściwe podmioty, którymi w myśl Ustawy są Narodowy Bank Polski, Minister Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny, a więc instytucje mające możliwość podjęcia działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego. Rekomendacje nie są prawnie wiążące, jednak Ustawa wprowadziła zasadę *zastosuj lub wyjaśnij*, zgodnie z którą adresaci rekomendacji są zobowiązani do poinformowania KSF-M o podjętych działaniach lub wyjaśnienia przyczyn niezastosowania się do rekomendacji. W ramach wyjaśnienia adresaci mogą również wskazać inne podjęte przez siebie działania służące ograniczeniu ryzyka wskazanego przez KSF-M.

Skuteczne prowadzenie polityki makroostrożnościowej wymaga stosowania instrumentów, których celem jest ograniczanie ryzyka systemowego. Przy czym katalog instrumentów makroostrożnościowych nie jest zamknięty. Instrumenty te można podzielić na dwie grupy, tj. uregulowane w prawie unijnym[8] oraz niezharmonizowane w ramach porządku prawnego Unii Europejskiej. Do pierwszej grupy zalicza się bufory kapitałowe oraz tzw. środki krajowe określone w art. 458 CRR[9]. Instrumenty z tej grupy zostały *explicite* wymienione w przepisach Ustawy.

[8] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi oraz CRR.

[9] Art. 458 Rozporządzenia nr 575/2013.

3. Posiedzenia Komitetu Stabilności Finansowej w 2015 r.

W 2015 r. odbyło się jedno posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego. Wynikało to z faktu, że Ustawa weszła w życie dopiero w końcowym okresie roku. Posiedzenie to miało miejsce 23 grudnia i uczestniczyli w nim wszyscy członkowie KSF:

- Marek Belka - Prezes Narodowego Banku Polskiego i Przewodniczący KSF-M,
- Paweł Szałamacha - Minister Finansów,
- Andrzej Jakubiak - Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego,
- Jerzy Pruski - Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

W trakcie posiedzenia omówiono najbardziej pilne kwestie dotyczące ryzyka systemowego, a także zagadnienia organizacyjne związane z funkcjonowaniem Komitetu w jego nowej formule. Komitet odniósł się również do zagadnień, które powinny być przedmiotem jego prac w przyszłości. W szczególności wskazał na potrzebę opracowania dokumentu, który precyzowałby cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego w kraju i stanowił swoistą strategię działania KSF- M. Przyjmując tego typu dokument, KSF-M realizowałby również zalecenie Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego. Ponadto Komitet wskazał na potrzebę w przyszłości identyfikacji instytucji stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego, zwrócił uwagę na konieczność podejmowania działań wynikających z zaleceń Europejskich Urzędów Nadzoru oraz potrzebę doskonalenia metod analitycznych, prowadzących do identyfikacji ryzyka systemowego oraz określania parametrów dla instrumentów zapobiegających i przeciwdziałających jego skutkom.

Kluczowym elementem spotkania było podjęcie uchwał zapewniających wypełnienie ustawowych obowiązków informacyjnych względem instytucji Unii Europejskiej.

KSF-M podjął uchwałę w sprawie realizacji obowiązków informacyjnych wobec:

- Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego o obowiązywaniu od 1 stycznia 2016 r. wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0% łącznej kwoty ekspozycji. Poziom wskaźnika bufora antycyklicznego został uprzednio ustalony na mocy przepisów Ustawy[10].

[10] Art. 83 Ustawy.

- Komisji Europejskiej, Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w przedmiocie:
  - ustawowego wyłączenia firm inwestycyjnych będących mikroprzedsiębiorcami, małymi lub średnimi przedsiębiorcami spod obowiązku utrzymywania bufora zabezpieczającego oraz bufora antycyklicznego specyficznego dla instytucji[11];
  - skrócenia okresów przejściowych dla bufora zabezpieczającego oraz bufora antycyklicznego specyficznego dla instytucji.

Powiadomienia zostały przekazane odpowiednim adresatom i upublicznione na stronie internetowej ERRS[12] oraz NBP[13].

Podczas posiedzenia omówiono ryzyko dla krajowego systemu finansowego związane m.in. z funkcjonowaniem instytucji finansowych w środowisku niskich stóp procentowych, kosztami restrukturyzacji i upadłości instytucji kredytowych oraz podatkiem od niektórych instytucji finansowych (tzw. podatkiem bankowym). W opublikowanym komunikacie Komitet stwierdził, że podejmowane inicjatywy regulacyjne dotyczące nowych obciążeń dla instytucji finansowych, zwłaszcza banków, powinny być konstruowane rozważnie, tak aby nie wpływały negatywnie na stabilność systemu finansowego i nie ograniczały zdolności banków do kredytowania gospodarki.

[11] Art. 20 ust. 2 oraz art. 22 ust. 2 Ustawy.
[12] https://www.esrb.europa.eu/mppa/html/index.en.html
[13] http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/podstawa.aspx

4. Współpraca międzynarodowa

Ustawa zobowiązuje Komitet do współpracy z Europejską Radą do spraw Ryzyka Systemowego, innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi.

Współpraca dotyczy głównie obowiązków informacyjnych wobec tych instytucji, ale także obejmuje konieczność stosowania się do wydawanych przez te podmioty aktów prawnych czy uczestniczenie w pracach różnych gremiów. ERRS zamieszcza na stronie internetowej informacje o prowadzonej polityce i różnych rozwiązaniach stosowanych przez kraje UE w zakresie nadzoru makroostrożnościowego. Platformę wymiany informacji stanowi m.in. baza instrumentów makroostrożnościowych wprowadzonych i notyfikowanych przez państwa członkowskie. Znajdują się w niej również instrumenty makroostrożnościowe stosowane przez Polskę.

Wśród kwestii związanych z nadzorem makroostrożnościowym w skali Unii Europejskiej szczególne znaczenie ma współpraca i wzajemne uznawanie instrumentów makroostrożnościowych przez kraje członkowskie (tzw. mechanizm *reciprocity*). W silnie zintegrowanym systemie finansowym UE polityka makroostrożnościowa - pomimo tego, że jest realizowana na szczeblu krajowym - nie powinna być prowadzona w izolacji. Koordynowanie działań przez poszczególne kraje jest niezbędne dla zapewnienia jej spójności oraz skuteczności w wymiarze transgranicznym. Wprowadzenie zasady wzajemnego uznawania instrumentów makroostrożnościowych ma na celu ograniczenie występowania niepożądanych efektów w innych krajach UE, utrzymanie zasady równej konkurencji oraz zapobieganie wykorzystywaniu arbitrażu regulacyjnego przez instytucje finansowe. W 2015 r. w ramach ERRS prowadzono intensywne prace nad nowym mechanizmem wzajemnego uznawania instrumentów makroostrożnościowych. Efektem jest Zalecenie ERRS z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie oceny transgranicznych efektów i dobrowolnego uznawania środków makroostrożnościowych (ESRB/2015/2). Ma ono istotne znaczenie dla funkcjonowania KSF-M ze względu na konieczność podejmowania przez Komitet decyzji (uchwalania rekomendacji) w sprawie uznawania instrumentów makroostrożnościowych stosowanych przez inne państwa w UE. Zalecenie jest ważne dla KSF-M również dlatego, że instrumenty makroostrożnościowe zastosowane w Polsce podlegają analogicznemu mechanizmowi uznawania przez inne kraje członkowskie UE.

5. Komunikacja

Ważnym elementem działalności Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej jest komunikacja ze społeczeństwem i uczestnikami rynku finansowego. Ma ona istotny wpływ na oczekiwania i zachowania podmiotów funkcjonujących na rynku finansowym. Dla potrzeb komunikacji z uczestnikami rynku finansowego NBP na swojej stronie internetowej uruchomił zakładkę poświęconą nadzorowi makroostrożnościowemu[14], która zawiera najważniejsze informacje związane z tym zagadnieniem oraz poświęcona jest pracom KSF-M. Publikowane są tam uchwały, komunikaty KSF-M oraz wszelkie informacje wynikające z regulacji (w tym dotyczące bufora antycyklicznego) lub uznane przez Komitet za ważne i potrzebne uczestnikom rynku finansowego. Wraz z rozwojem działalności i umacnianiem pozycji w sieci bezpieczeństwa finansowego w kraju, KSF-M będzie systematycznie rozwijał komunikację z otoczeniem jako istotny instrument kształtujący warunki dla stabilności systemu finansowego.

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