



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Narodowy Bank Polski
Prezes
DSF-WWNM-521/11/2021/KSF

Druk nr 1405

Warszawa, 9 lipca 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

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 przekazuję

**- Informację o działalności Komitetu
Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru
makroostrożnościowego w 2020 r.**

Dokument został przyjęty przez Komitet na posiedzeniu 18 czerwca br.

Z poważaniem

(-) Adam Glapiński

Przewodniczący

Komitetu Stabilności Finansowej
w formule makroostrożnościowej

Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2020 r.

1. Spis treści

Słowo wstępne	5
1. Prace Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej w 2020 r.	6
1.1. Skład Komitetu	6
1.2. Posiedzenia Komitetu i podjęte uchwały	7
1.2.1. Posiedzenia cykliczne	7
1.2.2. Posiedzenia poza harmonogramem	12
1.3. Stała Grupa Robocza	13
1.4. Grupa robocza ds. analiz sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (GRASS)	14
2. Rola Narodowego Banku Polskiego	15
3. Strategia polityki makroostrożnościowej KSF-M	17
4. Działania i funkcjonowanie Komitetu Stabilności Finansowej w czasie pandemii COVID-19	20
4.1. Zmiany legislacyjne zainicjowane w związku z działaniem w warunkach pandemii	20
4.2. Działania makroostrożnościowe podjęte w związku z pandemią	22
4.3. Współpraca z ERRS w ramach działań związanych z pandemią	23
5. Ryzyko systemowe	25
5.1. Monitorowanie i identyfikacja bieżących zmian ryzyka na podstawie analiz i raportów cyklicznych	25
5.1.1. Ankieta oceny ryzyka systemowego	25
5.2. Analiza niektórych zagadnień dotyczących stabilności systemu finansowego	30
5.2.1. Ryzyko prawne związane z kształtującą się linią orzeczniczą w sprawach dotyczących umów walutowych kredytów mieszkaniowych	30
5.2.2. Tendencje na rynku nieruchomości mieszkaniowych oraz dynamika kredytów mieszkaniowych	31
5.2.3. Ocena możliwych skutków wprowadzenia projektu „wakacji kredytowych” na sytuację sektora bankowego	33
5.2.4. Wpływ implementacji nowej dyrektywy regulującej kwestie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na metodykę wyznaczania MREL	34
5.2.5. Wyznaczania składek na fundusze gwarancyjne oraz fundusze przymusowej restrukturyzacji BFG	35
5.2.6. Wpływ ryzyka zagrożenia cyberbezpieczeństwa na ryzyko systemowe	36
5.2.7. Monitorowanie rozwoju projektu Libra	37

6. Instrumenty makroostrożnościowe	39
6.1. Bufor zabezpieczający	39
6.2. Antycykliczny bufor kapitałowy	40
6.3. Bufor O-SII	43
6.4. Bufor G-SII	45
6.5. Bufor ryzyka systemowego	45
6.6. Wagi ryzyka	48
6.7. Wymóg połączonego bufora	49
7. Inne działania makroostrożnościowe	51
7.1. Opinie ws. wysokości wpłat na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców	51
7.2. Opinia Komitetu dotycząca opóźnienia terminu wdrożenia nowelizacji Rekomendacji S	52
7.3. Postępowanie administracyjne w trybie MAR	52
7.4. Monitorowanie postępu prac NBP nad realizacją rekomendacji KSF ws. zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości	53
7.5. Monitorowanie postępów reformy wskaźników referencyjnych	55
7.6. Przegląd podmiotów systemowo istotnych	56
8. Współpraca międzynarodowa	57
8.1. Zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności stosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej	57
8.2. Zalecenie ERRS/2015/1 w sprawie uznawania bufora antycyklicznego wobec państw trzecich	61
8.3. Zalecenie ERRS/2019/18 w sprawie wymiany informacji o oddziałach instytucji kredytowych dla celów makroostrożnościowych	63
8.4. Zalecenie ERRS/2016/14 w sprawie uzupełniania luk danych w sektorze nieruchomości	63
8.5. Zalecenie ERRS/2020/8 w sprawie monitorowania i wymiany informacji nt. instrumentów fiskalnych podejmowanych w związku z COVID-19	65
8.6. Podsumowanie polityki makroostrożnościowej w Unii Europejskiej w 2019 r.	66
9. Komunikacja	69
9.1. Komunikacja krajowa	69
Komunikaty po posiedzeniach KSF-M	69
Informacja roczna KSF-M	70
Strona internetowa	70
9.2. Komunikacja zagraniczna	71
Powiadomienia skierowane do instytucji i organów UE	71
10. Słowniczek pojęć i skrótów	73

Słowo wstępne

Szanowni Państwo,

Rok 2020 był wyjątkowo trudny w wielu wymiarach – gospodarczym, społecznym i finansowym. Pandemia COVID-19 spowodowała konieczność mierzenia się z wielomiesięcznym zamknięciem gospodarki. Pierwsze prognozy ekonomiczne przynosiły obawy co do dalszego rozwoju sytuacji oraz olbrzymią niepewność we wszelkich przejawach życia społecznego i gospodarczego.

Z perspektywy roku oceniam, że w tych szczególnych okolicznościach Komitet Stabilności Finansowej wypełnił z powodzeniem powierzone mu zadania, podejmując szereg decyzji skutkujących ograniczeniem ryzyka w systemie finansowym.

W natychmiastowej reakcji na kryzys pandemiczny, w marcu 2020 r., Komitet zdecydował o wydaniu rekomendacji w sprawie zniesienia obowiązującego bufora ryzyka systemowego, co uwolniło w bankach kapitał o wartości ok. 30 mld złotych, dając tym instytucjom przestrzeń do kontynuacji akcji kredytowej oraz absorpcji ewentualnych strat. Podobny cel miała rekomendacja w sprawie redukcji niektórych wag ryzyka. Pod koniec roku podjęto także prace nad rekomendacją dotyczącą obniżenia obciążeń związanych z finansowaniem funduszu gwarancyjnego banków, która zaowocowała decyzją BFG o zmniejszeniu składek wnoszonych przez banki w 2021 r.

Reakcje służące łagodzeniu skutków pandemii w systemie finansowym nie przystąpiły Komitetowi potrzeby kontynuacji działań związanych z reagowaniem na wyzwania o charakterze strukturalnym. W 2020 r. Komitet zaangażowany był w prace służące wypracowaniu rekomendacji dotyczących działań wspierających stabilne funkcjonowanie banków spółdzielczych oraz sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Przedmiotem regularnych analiz Komitetu było również ryzyko prawne mieszkaniowych kredytów walutowych i wpływ orzeczeń sądowych na sytuację banków.

Chciałbym podkreślić, że prowadzenie polityki makroostrożnościowej na takim poziomie nie byłoby możliwe bez kapitału analitycznego i zasobów kadrowych wszystkich zaangażowanych instytucji oraz Narodowego Banku Polskiego, który zapewnia obsługę Komitetu.

Jestem przekonany, że w kolejnych latach polityka makroostrożnościowa prowadzona przez Komitet będzie nadal istotnie przyczyniać się do utrzymania stabilności polskiego systemu finansowego.

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

1. Prace Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej w 2020 r.

1.1. Skład Komitetu

Komitet Stabilności Finansowej działający pod przewodnictwem Prezesa Narodowego Banku Polskiego¹ od grudnia 2015 r. realizuje zadania kształtujące politykę makroostrożnościową² na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*³ (dalej „ustawa o nadzorze makroostrożnościowym”).

Komitet Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej (KSF-M) jest organem kolegialnym, w skład którego wchodzi:

- Prezes Narodowego Banku Polskiego – Przewodniczący KSF-M – Adam Glapiński,
- Minister Finansów – Tadeusz Kościński,
- Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego – Jacek Jastrzębski,
- Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – Piotr Tomaszewski.

W 2020 r. w składzie osobowym Komitetu nastąpiła jedna zmiana wynikająca ze zmiany na stanowisku Prezesa Zarządu BFG – 9 marca 2020 r. stanowisko Prezesa Zarządu BFG objął Pan Piotr Tomaszewski.

Zadania Komitetu

Komitet jako organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, kontynuował realizację celu ustawowego zawartego w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, polegającego na *wzmacnianiu odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieraniu przez to długoterminowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego*.

¹ Zgodnie z ustawą Komitet Stabilności Finansowej w tym samym składzie, ale pod przewodnictwem Ministra Finansów realizuje zadania dotyczące zarządzania kryzysowego (KSF-K).

² Pojęcia *polityka makroostrożnościowa* oraz *nadzór makroostrożnościowy* jako pojęcia bliskoznaczne są stosowane w tekście wymiennie.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 140, 680.

W 2020 r. lista zadań ustawowych Komitetu powiększyła się o nowy cykliczny obowiązek. Obok zadań wskazanych w art. 5 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, od 2020 r. Komitet Stabilności Finansowej jest zobowiązany co **kwartał** do przygotowywania **opinii dotyczącej wysokości wpłat kredytodawców na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców** (dalej „FWK”), która stanowi podstawę do ustalenia przez Radę Funduszu kwartalnej wysokości wpłaty. Obowiązek ten nakłada na KSF-M ustawa z 9 października 2015 r. *o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowe i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej*⁴.

Komitet Stabilności Finansowej w ramach swoich działań wydaje również szereg innych **opinii**, są one jednak wydawane na wniosek instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego⁵.

1.2. Posiedzenia Komitetu i podjęte uchwały

W 2020 r. odbyło się **sześć posiedzeń KSF-M**, w tym 4 cykliczne i dwa zwołane poza rocznym harmonogramem prac.

1.2.1. Posiedzenia cykliczne

Posiedzenia **cykliczne**, przewidziane w rocznym harmonogramie prac Komitetu, odbyły się w następujących terminach: **16 marca, 15 czerwca, 21 września i 11 grudnia 2020 r.** Podczas każdego z nich stałymi punktami porządku obrad były następujące tematy:

- **ocena ryzyka systemowego** w oparciu o wnioski z ankiety⁶, w której uczestniczą wszystkie instytucje reprezentowane w Komitecie,
- **analiza sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych** (kontynuowana od września 2017 r.),
- **uchwała w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego** oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego (rekomendacja w tej uchwale jest kierowana do Ministra Finansów),
- informacja nt. prac **Stalej Grupy Roboczej**,
- **dokument informacyjny pt. Przegląd spraw europejskich** w zakresie polityki makroostrożnościowej,
- **monitorowanie realizacji** wydanych przez Komitet **rekomendacji**.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2138 oraz z 2021 r. poz. 11.

⁵ Np. opinia w trybie art. 39 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym (identyfikacja innej instytucji o znaczeniu systemowym (0-SII), w trybie art. 137 ust. 2 Prawa bankowego – wydawanie rekomendacji przez KNF po zasięgnięciu opinii KSF czy w trybie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. *w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylającego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE*.

⁶ Opis ankiety oceny ryzyka systemowego oraz metodyki oceny i identyfikacji ryzyka systemowego przedstawiono w rozdziale 6 - Ryzyko systemowe.

W związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego i wejściem w życie *ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*⁷, Minister Finansów uzyskał delegację do zmiany terminów wynikających z ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, m.in. w zakresie realizacji obowiązku obliczania wartości odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego i oceny wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego, które powinny być realizowane przez Komitet co kwartał. W wyniku zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów⁸ termin realizacji tego obowiązku za II kwartał został przesunięty na trzeci kwartał 2020 r. Dlatego w III kwartale 2020 r. Komitet wydał rekomendację ws. bufora ryzyka antycyklicznego za okres dwóch kwartałów. W I i IV kwartale rekomendacja KSF dotyczyła tylko jednego kwartału. We wszystkich przypadkach Komitet zalecał utrzymywanie wskaźnika bufora antycyklicznego na niezmiennym poziomie 0%. Na każdym z posiedzeń Minister 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 uzasadnieniem oraz następującymi informacjami⁹:

- 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, działając zgodnie z upoważnieniem KSF-M, niezwłocznie po każdym posiedzeniu realizował również obowiązek przekazania ERRS informacji o wysokości obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego.

Poza realizacją stałych punktów porządku posiedzeń w 2020 r. Komitet skupiał się przede wszystkim na działaniach o charakterze zaradczym, których celem było ograniczenie wpływu pandemii COVID-19 na krajowy system finansowy i otoczenie gospodarcze.

⁷⁾ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, 2112, 2113, 2123, 2157, 2255, 2275, 2320, 2327, 2338, 2361, 2401, z 2021 r. poz. 11, 159, 180.

⁸⁾ Przesunięcie realizacji obowiązków, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym o jeden kwartał nastąpiło § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wykonania niektórych obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych (Dz. U. poz. 622 i 1243).

⁹⁾ Zgodnie z wymogami art. 25 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym.

W I kwartale, posiedzenie, które odbyło się 16 marca 2020 r poświęcone było w szczególności omówieniu bieżącej sytuacji oraz możliwych działań prewencyjnych względem wpływu pandemii COVID-19 na krajowe instytucje finansowe i otoczenie gospodarcze. Członkowie Komitetu zapoznali się z materiałem pt. *Przegląd bufora ryzyka systemowego w związku z pandemią COVID-19*. Komitet uznał, że w tych okolicznościach konieczne było podjęcie pilnych działań mających na celu ograniczenie negatywnego wpływu pandemii koronawirusa na krajowy sektor bankowy. Komitet zdecydował o wystosowaniu do Ministra Finansów rekomendacji ws. niezwłocznego uchylecia obowiązku utrzymywania przez instytucje finansowe bufora ryzyka systemowego. Komitet uznał, że zniesienie obowiązku utrzymywania kapitału na pokrycie tego bufora zmniejsza ryzyko ograniczenia dopływu kredytu do gospodarki i będzie działać na rzecz wsparcia gospodarki i stabilności finansowej.

W II kwartale, na posiedzeniu 15 czerwca 2020 r., Komitet zapoznał się z wnioskami prezentowanych cyklicznie przez NBP raportów, tj.:

- *Raportu o stabilności systemu finansowego – wydanie specjalne: skutki pandemii Covid- 19 oraz*
- *Raportu o stanie równowagi polskiej gospodarki.*

Komitet przyjął *Informację o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2019 r.* oraz wyraził zgodę na przekazanie dokumentu Marszałkowi Sejmu RP. Informacja, jak co roku, została udostępniona publicznie na stronie internetowej NBP.

Członkowie Komitetu zapoznali się z oceną możliwych skutków wprowadzenia rozwiązań prawnych dotyczących tzw. „wakacji kredytowych” na sytuację sektora bankowego. Komitet wskazał, że nawet niewielki stopień wykorzystania oferty „wakacji kredytowych” przez klientów może wpływać na pogorszenie sytuacji płynnościowej banków i podkreślił, że istotne jest, aby banki stosowały podejście nakierowane na łagodzenie skutków kryzysu wywołanego COVID-19.

Komitet zaakceptował przesunięcie terminu wdrożenia przez banki nowelizacji Rekomendacji S na czerwiec 2021 r. z uwagi na fakt, że zmiana ta nie wpływa na ryzyko systemowe, a może zmniejszyć zakres obciążeń operacyjnych dla banków w dobie pandemii COVID-19.

Komitet zaakceptował nową wersję metodyki identyfikacji Podmiotów Systemowo Istotnych (PSI), zgodnie z którą do grupy PSI każdorazowo należą wszystkie instytucje kredytowe zidentyfikowane jako O-SII.

W celu dokonania analizy sytuacji w sektorach banków spółdzielczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz wypracowania projektu rozwiązań, jakie powinny być

podjęte wobec tych sektorów, aby wesprzeć ich stabilne funkcjonowanie Komitet powołał grupę roboczą ds. analizy sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i SKOK (GRASS – patrz rozdział 1.4)

Wypełniając obowiązki związane z realizacją zaleceń ERRS Komitet zapoznał się z wynikami monitorowania ekspozycji francuskich, fińskich, szwedzkich i estońskich w związku z mechanizmem odwzajemniania instrumentów makroostrożnościowych stosowanych w krajach UE. W przypadku ekspozycji francuskich, fińskich oraz szwedzkich KSF-M uznał, że nadal zachodzą przesłanki pozwalające na nieodwzajemnianie tych instrumentów. W przypadku ekspozycji estońskich, z uwagi na zniesienie bufora ryzyka systemowego w Estonii w maju 2020 r., Komitet zwolnił NBP z obowiązku dalszego monitorowania ekspozycji polskich banków w tym kraju. Zapoznał się także z wynikami corocznej analizy mającej na celu identyfikację i monitorowanie istotnych państw trzecich na potrzeby uznawania oraz ustalania wskaźników bufora antycyklicznego zgodnie z Zaleceniem ERRS *dotyczącym uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego wobec państw trzecich* (ERRS/2015/1). Analiza potwierdziła brak istotnych państw trzecich dla polskiego systemu finansowego.

W III kwartale, na posiedzeniu 21 września 2020 r., Komitet zapoznał się z bieżącymi analizami w zakresie tendencji na krajowym rynku nieruchomości mieszkaniowych. Epidemia COVID-19 dotknęła sektor nieruchomości mieszkaniowych w okresie szczytu koniunktury i przyczyniła się do osłabienia aktywności na tym rynku. Członkowie ocenili, że te potencjalne zaburzenia na rynku nie będą oddziaływać na sektor bankowy. Oceniono również, że w segmencie kredytów mieszkaniowych ryzyko wystąpienia *credit crunch* jest niższe niż w pozostałych kategoriach kredytów.

Komitet zapoznał się z informacją o postępie prac oraz dalszych planach grupy roboczej ds. analizy sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (GRASS).

Na wniosek Komisji Nadzoru Finansowego KSF wydał opinie w sprawie identyfikacji innych instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII) oraz nałożenia na nie bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym.

W ramach realizacji zaleceń Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego członkowie Komitetu uznali brak przesłanek uznawania belgijskiego instrumentu makroostrożnościowego, o czym poinformowano ERRS.

Komitet zapoznał się z propozycjami zmian metodyki wyznaczania MREL w związku z implementacją zmienionej dyrektywy BRRD II regulującej kwestie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Komitet zapoznał się również z materiałem przygotowanym przez UKNF pt. „Ryzyko prawne wynikające z portfela RRE(FX) w sektorze banków komercyjnych”, w którym przedstawiono sytuację banków komercyjnych o największym udziale portfela kredytów walutowych w aktywach w kontekście ryzyka prawnego wynikającego z kształtującej się w tych sprawach linii orzeczniczej polskich sądów.

W IV kwartale, na posiedzeniu 11 grudnia 2020 r., członkowie Komitetu, dostrzegając rosnące ryzyko związane z bezpośrednim wpływem orzeczeń sądowych na sytuację banków w sprawach kredytów walutowych, zapoznali się z najnowszymi analizami i danymi dotyczącymi ryzyka prawnego wynikającego z kwestionowania zapisów umów kredytowych i wpływu kształtującej się linii orzeczniczej polskich sądów w tych sprawach na system bankowy.

Komitet omówił propozycje możliwych zmian w wysokości składek na fundusz gwarancyjny banków i fundusz przymusowej restrukturyzacji oraz przesunięcia terminów osiągnięcia poziomów docelowych tych funduszy i jej wpływ na zmniejszenie obciążenia banków¹⁰.

Komitet zapoznał się z bieżącymi analizami w zakresie tendencji na krajowym rynku nieruchomości mieszkaniowych. Wskazano, że główne napięcia i zagrożenia wynikające z pandemii COVID-19 dotyczyły sektora deweloperskiego i budowlanego. Zwrócono uwagę, że potencjalne zaburzenia na rynku deweloperskim mają niewielki wpływ na sektor bankowy, który w nieznacznym stopniu kredytuje ten sektor.

Komitet zapoznał się z wynikami prac Grupy ds. analizy sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (GRASS). Zaprezentowano dwa raporty diagnozujące sytuację w sektorze banków spółdzielczych i SKOK. Komitet zaakceptował listę postulatów wypracowanych przez Grupę i przedłużył działanie GRASS do marca 2021 r.

Komitet w ramach wypełniania swoich obowiązków notyfikacyjnych zdecydował o przekazaniu Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego sprawozdań z realizacji następujących zaleceń:

¹⁰ Komitet wydał rekomendację w tej sprawie 18 stycznia 2021 r. Więcej na ten temat w rozdziale 5.2.5.

- sposobie realizacji zalecenia w sprawie uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego dla ekspozycji wobec państw trzecich,
- w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości,
- w sprawie monitorowania wpływu na stabilność finansową moratoriów na spłatę zadłużenia i publicznych systemów gwarancji oraz innych środków o charakterze fiskalnym podjętych w celu ochrony gospodarki realnej w związku z pandemią COVID-19,
- w sprawie wymiany oraz gromadzenia informacji na temat oddziałów instytucji kredytowych dla celów makroostrożnościowych oraz
- w sprawie monitorowania skutków dla stabilności finansowej wynikających ze środków fiskalnych podjętych w reakcji na kryzys pandemiczny.

1.2.2. Posiedzenia poza harmonogramem

Posiedzenia Komitetu Stabilności Finansowej zorganizowane poza harmonogramem odbyły się w następujących terminach:

- 1 lipca 2020 r. posiedzenie poświęcone rozpatrzeniu wniosku KNF o wydanie opinii w trybie art. 17 rozporządzenia MAR, skierowanego do KSF-M w ramach postępowania administracyjnego;
- 13 lipca 2020 r. posiedzenie poświęcone dyskusji na temat obniżenia wag ryzyka obowiązujących banki w odniesieniu do niektórych kredytów zabezpieczonych na nieruchomościach. Komitet wydał rekomendację dla Ministra Finansów dotyczącą obniżenia z poziomu 100% do 50% wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych służących prowadzeniu przez kredytobiorcę własnej działalności gospodarczej.

Tabela 1. Uchwały Komitetu Stabilności Finansowej podjęte w 2020 r.

Uchwała nr	Tytuł uchwały
Posiedzenie - 16 III 2020 r.	
35/2020	w sprawie bufora ryzyka systemowego
36/2020	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego
Posiedzenie - 15 VI 2020	
37/2020	w sprawie powołania Grupy roboczej ds. analizy sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

Posiedzenie - 13 VII 2020	
38/2020	w sprawie rekomendacji dotyczącej wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości komercyjnej
Tryb obiegowy - 25 VIII 2020	
39/2020	w sprawie opinii dotyczącej kwartalnej wysokości wpłaty na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców
Posiedzenie – 21 IX 2020	
40/2020	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego
Tryb obiegowy - 24 XI 2020	
41/2020	w sprawie opinii dotyczącej kwartalnej wysokości wpłaty na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców
Posiedzenie – 11 XII 2020	
42/2020	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego

Źródło: Opracowanie NBP.

1.3. Stała Grupa Robocza

Stała Grupa Robocza (SGR) powołana została w celu bieżącego wspierania prac Komitetu. SGR dokonuje roboczej wymiany informacji i opinii w ramach zaangażowanych instytucji oraz wypracowuje i uzgadnia projekty materiałów i dokumentów analitycznych służących podejmowaniu decyzji przez Komitet. Kolegialna formuła umożliwi sprawną i bezpośrednią wymianę informacji, a także sprzyja współpracy i zaangażowaniu wszystkich instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w obszarze polityki makroostrożnościowej już na wczesnym etapie prac nad poszczególnymi projektami.

SGR składa się z dziewięciu stałych członków – po dwóch przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz trzech przedstawicieli NBP, z których jeden pełni funkcję Przewodniczącego SGR.

W 2020 r. Stała Grupa Robocza spotykała się siedem razy. Posiedzenia Grupy bezpośrednio poprzedzały standardowe, kwartalne posiedzenia KSF-M. Pozostałe posiedzenia poświęcone były dodatkowym sprawom zleconym przez Komitet. Od kwietnia 2020 r. posiedzenia SGR odbywały się wyłącznie przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej.

1.4. Grupa robocza ds. analiz sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (GRASS)

Grupa robocza ds. analiz sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (GRASS) została powołana przez Komitet 15 czerwca 2020 r. Komitet powierzył Grupie zadanie dokonania analizy sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz opracowanie projektu rekomendacji zawierających katalog działań, jakie powinny być podjęte przez właściwe podmioty wobec tych sektorów w celu wsparcia ich stabilnego funkcjonowania i rozwoju. Grupa powołana została na czas określony, do 31 grudnia 2020 r., z możliwością przedłużenia jej działalności.

Grupa w ramach 6 spotkań w 2020 r. opracowała materiał analityczny w formie raportu pt. *Wyniki analizy i propozycje działań*, w którym w odrębnych częściach przedstawiła sytuację: (1) sektora banków spółdzielczych oraz (2) sektora SKOK-ów.

Realizując wyznaczone zadanie GRASS odbyła również 5 spotkań z przedstawicielami instytucji reprezentujących oba analizowane sektory: kierownictwem banków zrzeszających – BPS SA, SGB-Bank oraz systemów ochrony - SOZ BPS, SSO SGB, a także z kierownictwem Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej. Zebrane postulaty zgłoszone przez środowisko banków spółdzielczych oraz SKOK-ów zostały wykorzystane w pracach Grupy.

Raport GRASS został przyjęty przez Komitet na posiedzeniu 11 grudnia 2020 r. i uznany za podstawę dalszych prac Grupy, zmierzających do wypracowania propozycji konkretnych działań przy użyciu instrumentów dostępnych Komitetowi. Jednocześnie KSF-M, uznając, że wypracowanie odpowiednich działań możliwych do podjęcia przez Komitet i podmioty właściwe wymaga więcej czasu, przedłużył pracę GRASS do marca 2021 r.

2. Rola Narodowego Banku Polskiego

Sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego w Polsce opiera się na założeniu ścisłej współpracy instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. NBP pełni szczególną rolę w prowadzeniu polityki makroostrożnościowej. Prezes NBP jest przewodniczącym Komitetu i dysponuje głosem rozstrzygającym. Prezes NBP jako przewodniczący Komitetu reprezentuje także polski organ nadzoru makroostrożnościowego na zewnątrz. Natomiast NBP realizuje zadanie zapewnienia obsługi KSF-M w obszarze analityczno-badawczym oraz administracyjno-organizacyjnym. Przyznanie takiej roli NBP stanowi odpowiedź na rekomendacje organów i instytucji międzynarodowych¹¹, 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.

Dokumentami, które NBP jest ustawowo zobowiązany dostarczać KSF-M, i które były w 2020 r. omawiane przez Komitet, był *Raport o stabilności systemu finansowego* (publikowany dwa razy w roku) oraz *Raport o stanie równowagi polskiej gospodarki* (przygotowywany raz w roku i niepublikowany).

NBP zapewniał również Komitetowi dostęp do wyników badań, analiz, opracowań oraz innych dokumentów przygotowywanych w Banku i mogących mieć wpływ na ocenę ryzyka systemowego, a tym samym na prowadzoną politykę makroostrożnościową w 2020 r. Przykładem może być prezentowany Komitetowi *Raport o nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego*. Włączenie oceny ryzyka polskiego systemu płatniczego i rozliczeniowego do procesu oceny ryzyka systemowego dokonywanego przez Komitet związane jest z analizą ryzyka odporności infrastruktury finansowej, i wynika ze *Strategii polityki makroostrożnościowej* przyjętej przez KSF-M w 2019 r. Kwestia ta była również przedmiotem rekomendacji Międzynarodowego Funduszu Walutowego w ramach programu FSAP¹².

Narodowy Bank Polski organizuje prace Komitetu, tj. zapewnia obsługę prawną, koordynuje przepływ informacji oraz materiałów, a także organizuje posiedzenia. Takie same funkcje Narodowy Bank Polski spełnia wobec Stałej Grupy Roboczej powołanej przez Komitet

¹¹ W tym ERRS i MFW.

¹² Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Technical note – macroprudential policy framework - Poland*, IMF Country Report No. 19/119, Maj 2019.

Stabilności Finansowej oraz innych grup powoływanych przez Komitet do określonych zadań (np. dla grupy GRASS w 2020 r.).

W 2020 r. z uwagi na zagrożenie epidemią COVID-19 zadanie w zakresie obsługi KSF-M stanowiło dla NBP szczególne wyzwanie. Dla ochrony członków KSF-M oraz osób ściśle współpracujących zastosowano wszelkie środki bezpieczeństwa, aby zapewnić Komitetowi odbywanie posiedzeń jak dotychczas, w formie bezpośrednich spotkań. W tym celu przeniesiono spotkania do pomieszczenia umożliwiającego zachowanie wymaganego dystansu w Centrali NBP oraz zapewniono ochronę w postaci środków sanitarnych oraz specjalnych barier ochronnych. Ograniczono również do niezbędnego minimum liczbę uczestników posiedzeń.

Narodowy Bank Polski w 2020 r kontynuował politykę komunikacyjną Komitetu, informując uczestników systemu o zidentyfikowanych zagrożeniach dla stabilności systemu finansowego i zapewniał odpowiedni poziom przejrzystości prowadzonej polityki i działań zaradczych podejmowanych przez KSF, mających na celu ograniczenie wpływu pandemii COVID-19 na krajowy sektor bankowy i otoczenie gospodarcze. Wypełniał również bez zakłóceń obowiązki informacyjne związane z realizowanym nadzorem makroostrożnościowym względem innych instytucji oraz organów Unii Europejskiej.

3. Strategia polityki makroostrożnościowej KSF-M

Komitet Stabilności Finansowej realizuje swoje zadania z uwzględnieniem zasad oraz priorytetów, które zostały przyjęte w dokumencie *Strategia polityki makroostrożnościowej*.¹³ Zgodnie z tym dokumentem misją polityki makroostrożnościowej jest działanie na rzecz utrzymania stabilności systemu finansowego poprzez ograniczanie ryzyka systemowego i wspieranie w ten sposób długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego. W celu zapobieżenia wystąpieniu ryzyka systemowego, rozumianego jako możliwość wystąpienia zaburzenia, które poważnie zakłóca działanie systemu finansowego i gospodarki jako całości, Komitet monitoruje to ryzyko oraz podejmuje działania mające na celu jego ograniczanie.

W celu realizacji swojej misji Komitet przyjął poniższe cele pośrednie, które stanowią operacyjne uszczegółowienie wymiarów ryzyka w polskim systemie finansowym. Ich określenie ułatwia prowadzenie analiz w obszarze ryzyka systemowego oraz determinuje działania w przypadku zidentyfikowania określonego ryzyka.¹⁴

Tabela 1. Wymiary ryzyka systemowego

Wymiar ryzyka	Opis
Ryzyko wynikające z nadmiernego wzrostu lub wielkości zadłużenia lub dźwigni finansowej	Ryzyko wynikające z procyklicznego zachowania instytucji finansowych znajdujące odzwierciedlenie w zjawisku cyklu kredytowego/finansowego /zadłużenia; ryzyko to objawia się m.in. w postaci nadmiernych: poziomu dźwigni finansowej, poziomu i dynamiki zadłużenia (w tym akcji kredytowej), ryzyka kredytowego, czemu mogą towarzyszyć bańki cenowe na rynkach aktywów. Ryzyko to może również przejawiać się w warunkach i kryteriach udzielania kredytów.
Ryzyko wynikające z nadmiernego niedopasowania	Ryzyko niestabilnych modeli finansowania wynikające ze struktury i źródeł finansowania oraz nadmiernego kosztu finansowania. Ryzyko płynności jako konsekwencją nadmiernego niedopasowania terminów zapadalności aktywów i pasywów (jak również operacji

¹³ <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/publikacje/strategia-polityki-makroostroznościowej.pdf>

¹⁴ Przyjęte przez Komitet wymiary ryzyka systemowego są zgodne z metodyką rekomendowaną przez ERRS w Zaleceniu z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej (ERRS/2013/1).

aktywów i pasywów lub ryzyka niepłynności rynków finansowych

pozabilansowych) lub stopnia ich płynności. **Ryzyko niepłynności rynków finansowych** jako konsekwencja m.in. urzeczywistnienia dwóch ww. kategorii ryzyka oraz zmian strukturalnych na rynkach finansowych.

Ryzyko wynikające z nadmiernych koncentracji ekspozycji i powiązań pomiędzy podmiotami systemu finansowego

Ryzyko wynikające z dużych ekspozycji na pojedyncze podmioty finansowe i niefinansowe (koncentracja ekspozycji wobec podmiotów) lub jednorodne grupy ekspozycji (koncentracja ekspozycji wobec czynników ryzyka).

Ryzyko zarażania jako konsekwencja istnienia sieci wzajemnych ekspozycji lub współzależności cen aktywów lub zbliżonej struktury bilansu instytucji finansowych (skutkująca zwiększoną wrażliwością całego systemu na zaburzenia).

Ryzyko wynikające z nieadekwatnych zachęt

Podjęmowanie nadmiernego ryzyka przez zarządzających (zarządy, właścicieli) **instytucjami finansowymi**, w szczególności ryzyko związane z nadmierną wielkością instytucji finansowych lub złożonością modeli biznesowych instytucji finansowych jako skutek ich szczególnej roli i braku możliwości substytucji ich usług (aspekt zachęt do zwiększania wielkości i roli w systemie finansowym, aspekt struktury rynku). **Ryzyko nieadekwatnych zachęt prowadzących do zwiększenia pokusy nadużycia** wśród deponentów lub inwestorów wynikający m.in. z kształtu prawnych uregulowań dotyczących ochrony deponentów i niektórych grup inwestorów, braku/nieadekwatnego kształtu systemu *resolution* dla instytucji finansowych lub podmiotów infrastruktury finansowej, czy też braku nadzoru nad niektórymi sektorami.

Ryzyko wynikające z niewystarczającej odporności infrastruktury finansowej

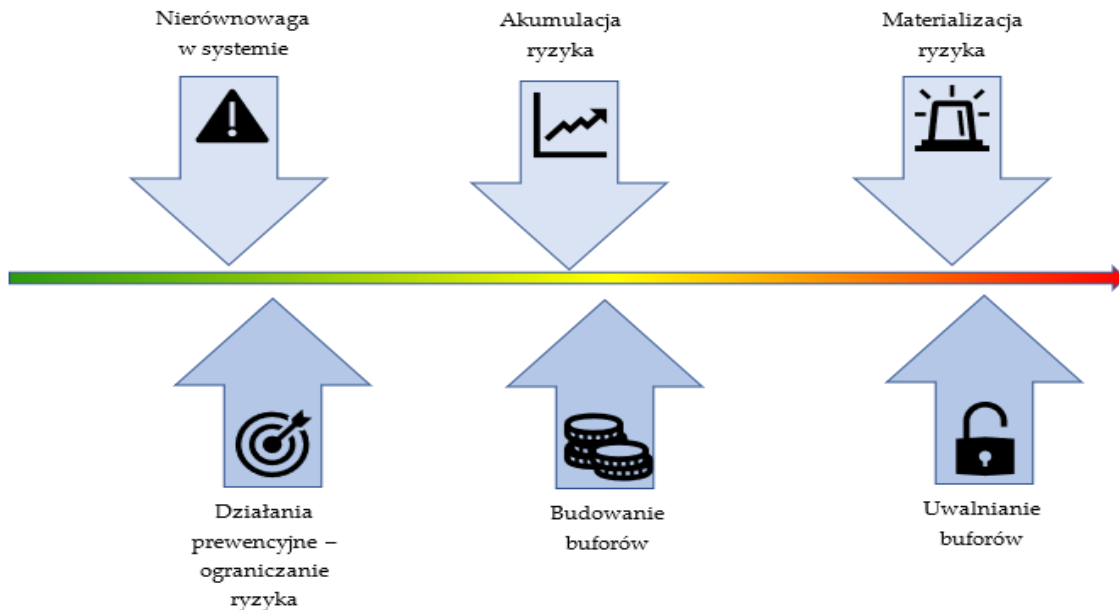
Ryzyko niestabilności podmiotów infrastruktury rynków finansowych: ryzyko zaprzestania świadczenia usług kluczowych dla wielu instytucji finansowych (m.in. funkcjonowania systemów płatności i rozrachunku, izb rozliczeniowych), nieodpowiednie rozwiązania instytucjonalne (np. zasady zarządzania ryzykiem w izbach rozliczeniowych), nieodpowiednia odporność na materializację ryzyka.

Źródło: *Strategia polityki makroostrożnościowej*, Komitet Stabilności Finansowej, 2019.

Uwzględniając wskazane wymiary ryzyka systemowego KSF-M prowadzi analizy oraz podejmuje działania na wczesnym etapie rozwoju zjawisk zagrażających stabilności systemu finansowego. Poza kompetencjami Komitetu działającego w formule makroostrożnościowej pozostają działania na etapie zarządzania sytuacją kryzysową w systemie finansowym¹⁵.

¹⁵ Kompetencje w tym zakresie przyznane zostały Komitetowi Stabilności Finansowej wykonującemu zadania w zakresie zarządzania kryzysowego (KSF-K).

Rysunek 1. Schemat działań KSF-M



Źródło: Opracowanie własne.

Działając w formule makroostrożnościowej Komitet podejmuje działania niezbędne dla utrzymania stabilności systemu finansowego jako całości lub jego kluczowych części.

Komitet przyjął, że **przeciwdziałanie materializacji ryzyka systemowego** może odbywać się dwutorowo, poprzez:

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

Sposób ograniczania ryzyka systemowego zależy od fazy akumulacji ryzyka systemowego. Na wczesnym etapie, gdy zidentyfikowane nierównowagi nie zagrażają istotnie stabilności finansowej, Komitet dąży do zahamowania ich narastania, wykorzystując przede wszystkim działania ograniczające procesy prowadzące do wzrostu nierównowag. W przypadku znacznej akumulacji ryzyka Komitet podejmuje działania mające na celu budowanie odpowiednich buforów kapitałowych, zwiększających odporność. Z kolei na dalszym etapie, w fazie materializacji ryzyka systemowego, należy uwolnić zgromadzone wcześniej bufory. Wykorzystanie tych kapitałów w warunkach kryzysu służy utrzymaniu dostępu gospodarki do kredytu oraz wpływa na zmniejszenie skali kryzysu. Podejście takie sprawdziło się w praktyce, kiedy wobec szoku spowodowanego pandemią, Komitet uznał za wskazane zniesienie bufora ryzyka systemowego i obniżenie wag ryzyka na ekspozycje zabezpieczone niektórymi nieruchomościami. W ten sposób polityka makroostrożnościowa Komitetu zadziałała antycyklicznie.

4. Działania i funkcjonowanie Komitetu Stabilności Finansowej w czasie pandemii COVID-19

4.1. Zmiany legislacyjne zainicjowane w związku z działaniem w warunkach pandemii

Zmiany w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym¹⁶

W obliczu pandemii wywołanej COVID-19 zaistniała potrzeba wprowadzenia szczególnych rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym i społecznym. W ramach katalogu działań prawnych podjętych w 2020 r.¹⁷ znalazły się zmiany art. 7 i art. 8 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym umożliwiające organizowanie posiedzeń Komitetu Stabilności Finansowej w trybie zdalnym, przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej. Zmiana ta – obowiązująca od 18 kwietnia 2020 r. – dała możliwość odbywania spotkań zdalnie, kiedy wprowadzone ograniczenia uniemożliwiłyby organizację posiedzeń bezpośrednich. Zapewniła też możliwość ciągłej pracy Komitetu bez względu na sytuację epidemiologiczną i wprowadzane ograniczenia.

W 2020 r. Komitet nie skorzystał ze zmienionych przepisów dotyczących organizacji posiedzeń, jednak zastosowane zostały szczególne środki szczególnej bezpieczeństwa wymagane w stanie epidemii (patrz rozdział 2).

Zmiany terminów realizacji obowiązków wynikających z ustawy i nadzorze makroostrożnościowym

W związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego i wejściem w życie *ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*,¹⁸ Minister Finansów otrzymał m.in. delegację do zmiany w drodze rozporządzenia¹⁹ terminów

¹⁶ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym (Dz.U. 2021 r., poz. 140 i 680).

¹⁷ Zmiany w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym wprowadzono art. 55 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695).

¹⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 1842, 2112, 2113, 2123, 2157, 2255, 2275, 2320, 2327, 2338, 2361, 2401, z 2021 r., poz. 11, 159, 180.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z 7 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wykonania niektórych obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 622).

niektórych obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych wynikających z ustawy o nadzorze makroostrożnościowym. W wyniku tych zmian w II kwartale 2020 r. nastąpiło:

- Przesunięcie o kwartał realizacji obowiązków wynikających z art. 23 ust. 1 i 24 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym dotyczących obliczania wartości odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego i oceny wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego. Oznaczało to, że obliczenie i publikacja przez Komitet wartości odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego za II kwartał nastąpiło dopiero w III kwartale. Również obowiązek oceny wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego dokonywany przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych realizowany w oparciu o rekomendację Komitetu dotyczącą wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego został przesunięty o kwartał, czyli nastąpił dopiero w III kwartale 2020 r.

W związku z powyższymi zmianami Komitet zdecydował o wydaniu w III kwartale jednej uchwały zawierającej wyłącznie informację o wskaźniku bufora antycyklicznego za II kwartał (informacje historyczne) oraz rekomendację dla Ministra Finansów w sprawie bieżącej wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego za III kwartał oraz o przekazaniu Europejskiej Radzie do spraw Ryzyka Systemowego informacji dotyczących bufora antycyklicznego za III kwartał.

- przesunięcie do 30 września 2020 r. terminu realizacji przez Przewodniczącego KSF-M przedłożenia Sejmowi RP *Informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w roku 2019*, która powinna być przekazana do 31 lipca. Komitet nie skorzystał jednak z tego udogodnienia i na posiedzeniu 15 czerwca 2020 r. przyjął dokument, a następnie 7 lipca 2020 r. Przewodniczący Komitetu przekazał go na ręce Marszałka Sejmu RP.

Zmiany terminów realizacji obowiązków KSF wynikających z ustawy o wsparciu kredytobiorców (ustawa o FWK)

Minister Finansów w § 10 *rozporządzenia z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wykonania niektórych obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych*²⁰ dokonał stałej zmiany terminów wynikających z ustawy o FWK²¹.

Zgodnie z tymi zmianami:

²⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 622.

²¹ Ustawa z 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2138, z 2021 r. poz. 11).

- termin przekazania przez KNF do KSF danych, stanowiących podstawę wydania opinii Komitetu został wydłużony o 12 tygodni;
przekazanie przez KSF opinii Radzie Funduszu Wsparcia Kredytobiorców zostało przesunięte do ostatniego dnia piątego miesiąca następującego po kwartale, za który wpłata jest należna. Pierwsza opinia o wysokości wpłat do FWK wydana przez KSF i przekazana przez Przewodniczącego Komitetu Radzie Funduszu nastąpiła w sierpniu 2020 r.;
- przedłużono także termin przekazania przez Radę Funduszu informacji kredytodawcom o wysokości wpłat na FWK do 15. dnia szóstego miesiąca po kwartale, za który należna jest wpłata, czyli do 15 września 2020 r.

Przesunięcie terminów związanych z wydaniem przez Komitet opinii Radzie FWK - z uwagi na formułę przepisów wprowadzających - ma charakter trwały (w przeciwieństwie do zmiany terminów wykonania obowiązków wynikających z ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, które miały charakter jednorazowy) i będzie obowiązywało do uchylenia rozporządzenia.

4.2. Działania makroostrożnościowe podjęte w związku z pandemią

Bufor ryzyka systemowego

W wyniku narastania pandemii COVID-19 w I kwartale 2020 r. nastąpiła zmiana hierarchii i natężenia źródeł ryzyka dla systemu bankowego w Polsce. Ponadto szereg informacji wskazywało na materializację ryzyka silnego spowolnienia gospodarczego w światowej gospodarce.

W ramach działań zaradczych, mających na celu ograniczenie wpływu pandemii na krajowy sektor bankowy 16 marca 2020 r. Komitet wydał w formie uchwały rekomendację skierowaną do Ministra Finansów dotyczącą niezwłocznego uchylenia obowiązku stosowania przez instytucje bufora ryzyka systemowego. Celem Komitetu przy podejmowaniu tej decyzji było umożliwienie bankom wykorzystania środków z bufora do pokrycia możliwego wzrostu ryzyka kredytowego i spowodowanie zmniejszenia ryzyka ograniczenia dopływu kredytu do gospodarki (tzw. zjawisko *credit-crunch*), i tym samym wsparcie gospodarki i stabilności systemu finansowego. W efekcie tych działań i natychmiastowej realizacji przez Ministra Finansów rekomendacji Komitetu w bankach powstała nadwyżka o ponad 30 mld PLN przekraczająca wymogi regulacyjne, co dało bankom środki na pokrycie ewentualnych strat lub możliwość wykreowania nowych kredytów.

Komitet zastrzegł, że jednocześnie, że ważne jest, aby uwolnione środki pochodzące z bufora nie zwiększyły skali zaplanowanych dywidend, a zostały zatrzymane na kredytowanie gospodarki i pokrycie strat w najbliższych kwartałach.

Wagi ryzyka

Innym rodzajem działań w ramach walki ze spowolnieniem gospodarczym narastającym w wyniku utrzymującej się pandemii było podjęcie przez Komitet w lipcu 2020 r. uchwały rekomendującej Ministrowi Finansów obniżenie wagi ryzyka ze 100% do 50% dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości komercyjnej, usytuowanej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, służącej prowadzeniu przez kredytobiorcę własnej działalności gospodarczej i nieprzynoszącej dochodu generowanego przez czynsz lub zyski z ich sprzedaży.

Zaproponowano obniżenie wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych służących celom produkcji przemysłowej i produkcji rolnej. Na rynku nieruchomości służących celom produkcji przemysłowej i produkcji rolnej nie występowała nierównowaga, która uzasadniałaby utrzymywanie zwiększonych wag ryzyka. W ocenie Komitetu obniżenie wag ryzyka w tym obszarze wpływałoby na obniżenie kapitałochłonności i tym samym mogłoby zwiększyć skłonność banków do udzielania rolnikom i przedsiębiorcom²² kredytów na działalność produkcyjną. Komitet uznał, że udzielenie tego typu kredytów będzie korzystne z punktu widzenia utrzymania zdolności produkcyjnej i potencjału polskiej gospodarki. Celem wprowadzenia w życie rekomendowanej propozycji było ograniczenie skali gospodarczych efektów pandemii COVID-19 i uzyskanie dodatkowego elementu wspierania akcji kredytowej dla rolników i przedsiębiorców przez organy państwa.

4.3. Współpraca z ERRS w ramach działań związanych z pandemią

W odpowiedzi na wyzwania, jakie stanęły przed europejskim systemem finansowym w związku z pandemią COVID-19, Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego wydała cztery zalecenia mające na celu ograniczenie ryzyka systemowego, którego natężenie wzrosło w związku z restrykcjami pandemicznymi:

²² Pojęcie „przedsiębiorcy” wykorzystywane w niniejszym dokumencie obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne (i jednostki posiadające zdolność prawną) wykonujące we własnym imieniu działalność gospodarczą. „Przedsiębiorcę” w taki sposób definiuje art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r. nr 173 poz. 1807).

- Zalecenie ERRS/2020/4 z dnia 6 maja 2020 r. *w sprawie ryzyka płynności w funduszach inwestycyjnych*,²³
- Zalecenie ERRS/2020/6 z dnia 25 maja 2020 r. *w sprawie ryzyka płynności wynikającego z wezwań do uzupełnienia depozytu zabezpieczającego*,²⁴
- Zalecenie ERRS/2020/7 z dnia 27 maja 2020 r. *w sprawie ograniczenia podziału dochodów w czasie pandemii COVID-19*,²⁵
- Zalecenie ERRS/2020/8 z dnia 27 maja 2020 r. *w sprawie monitorowania wpływu na stabilność finansową moratoriów na spłatę zadłużenia i publicznych systemów gwarancji oraz innych środków o charakterze fiskalnym podjętych w celu ochrony gospodarki realnej w związku z pandemią COVID-19*.²⁶

Komitet Stabilności Finansowej jako organ makroostrożnościowy był bezpośrednim adresatem ostatniego z wyżej wymienionych zaleceń. Celem Zalecenia ERRS/2020/8 jest zebranie informacji nt. wpływu, podejmowanych w reakcji na skutki COVID-19, działań o charakterze fiskalnym na stabilność finansową zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie UE. W związku z tym Komitet regularnie co trzy miesiące przekazuje ERRS odpowiednie informacje ilościowe i jakościowe dotyczące wprowadzonych w Polsce instrumentów służących ochronie gospodarki realnej, a także ocenia ich wpływ na stabilność finansową.²⁷

²³ Dz. Urz. UE C 200 z 15.6.2020, s. 1.

²⁴ Dz. Urz. UE C 238 z 20.7.2020, s. 1.

²⁵ Dz. Urz. UE C 212 z 26.6.2020, s. 1.

²⁶ Dz. Urz. UE C 249 z 29.7.2020, s. 1.

²⁷ Więcej informacji na temat realizacji Zalecenia ERRS/2020/8 w rozdziale 8.5.

5. Ryzyko systemowe

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

5.1.1. Ankieta oceny ryzyka systemowego

Monitorowanie ryzyka systemowego przez Komitet odbywa się z kwartalną częstotliwością. W procesie biorą udział wszystkie instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego reprezentowane w KSF poprzez cykliczne oceny zmian ryzyka w systemie finansowym. Indywidualne oceny ryzyka systemowego prezentowane przez poszczególne instytucje podlegają wspólnej analizie oraz przekrojowej ocenie ich istotności.

Narzędziem wykorzystywanym w celu ustrukturyzowania debaty na temat ryzyka systemowego jest ankieta *Ocena ryzyka systemowego przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego* przygotowywana i opracowana przez NBP. Jej celem jest zebranie opinii instytucji reprezentowanych w KSF na temat źródeł ryzyka systemowego (*slabe punkty*) w polskim systemie finansowym lub jego otoczeniu. Uczestnicy oceniają dotychczas zidentyfikowane źródła ryzyka oraz wskazują nowe źródła ryzyka, a także wskazują ewentualne propozycje działań makroostrożnościowych, jakie mogą zostać podjęte przez Komitet.

W czerwcu 2020 r. Komitet zaakceptował nową formę ankiety, która umożliwiła uspojnienie metodyki oceny ryzyka w Polsce z podejściem stosowanym przez ERRS. W związku z tym począwszy od września 2020 r. ocena ryzyka systemowego w polskim systemie finansowym dokonywana jest w dwóch wymiarach:

- 1) prawdopodobieństwa i
- 2) skutków materializacji źródeł ryzyka.

Na podstawie ocen prawdopodobieństwa i skutków materializacji dokonywana jest ogólna ocena zidentyfikowanego ryzyka. Obok głównych elementów oceny ryzyka instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego dokonują także oceny horyzontu materializacji oraz mogą zaproponować działania makroostrożnościowe, gdy uznają to za wskazane na danym etapie. Ponadto instytucje reprezentowane w KSF mają możliwość modyfikowania swojej oceny zidentyfikowanych w systemie finansowym *slabych punktów* z zastosowaniem podejścia jakościowego uwzględniającego:

- opis słabego punktu, tj. opis wielkości ekspozycji oraz jej wrażliwości na szoki,
- opis czynników wyzwających ryzyko, tj. opis tych czynników, których wystąpienie z wysokim prawdopodobieństwem prowadzi do materializacji ryzyka,

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

Wyniki analiz – ocena ryzyka w 2020 r.

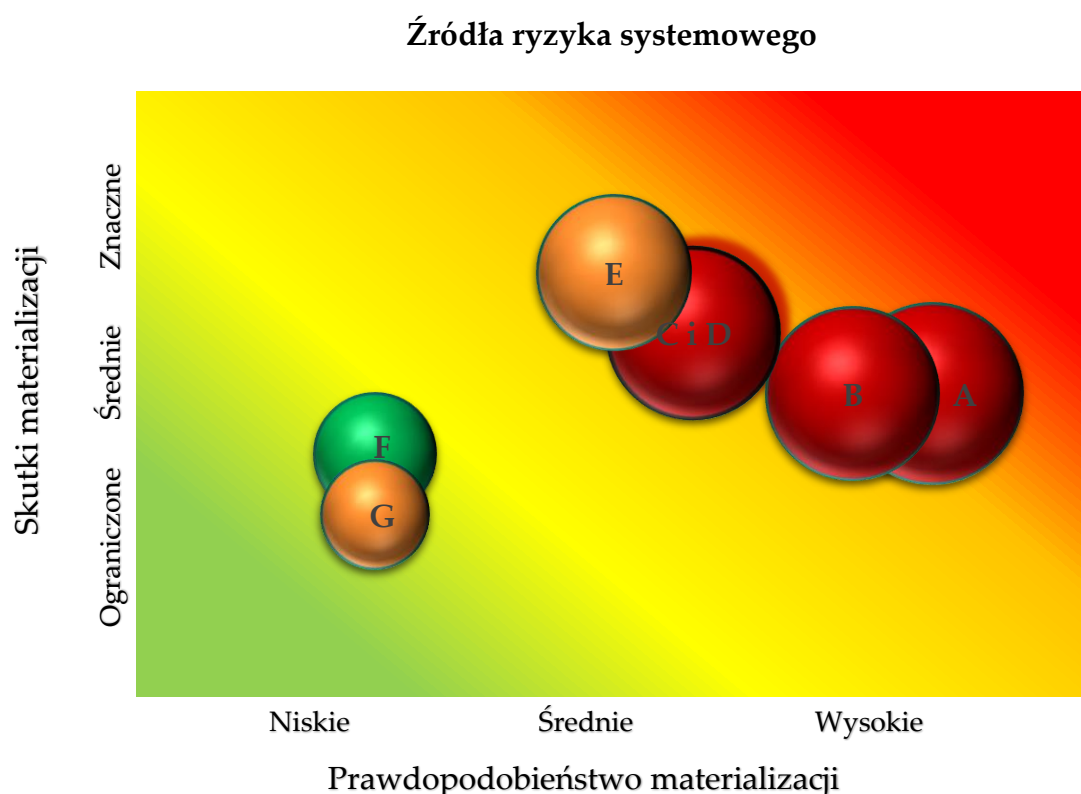
W 2020 r. Komitet monitorował źródła ryzyka zidentyfikowane w poprzednich latach, ale także wskazywał nowe *slabe punkty* w polskim systemie finansowym. W trakcie roku zmieniała się hierarchia i natężenie źródeł ryzyka ze względu na zmiany zachodzące w systemie finansowym i jego otoczeniu, w szczególności związane z szokiem wywołanym pandemią COVID-19. Ze względu na konieczność podejmowania przez Komitet nadzwyczajnych działań, w 2020 r. ankietę oceny ryzyka przeprowadzono trzy razy, w lutym, sierpniu oraz listopadzie.

W I kwartale 2020 r. – do momentu wprowadzenia restrykcji sanitarnych w marcu – źródła ryzyka zidentyfikowane pod koniec 2019 r. pozostawały aktualne. Ich hierarchia uległa niewielkiej zmianie w porównaniu z poprzednim kwartałem - ryzyko związane z nieterminowym dostosowaniem wskaźnika referencyjnego WIBOR do wymogów regulacji BMR stało się najmniej istotnym źródłem ryzyka w polskim systemie finansowym. Za najważniejsze źródła ryzyka uznano: słabość niektórych instytucji i możliwość wystąpienia efektu zarażania oraz portfele mieszkaniowych kredytów walutowych.

W III kwartale 2020 r. Komitet ocenił, że na skutek pandemii COVID-19 zmienił się charakter i hierarchia źródeł ryzyka w polskim systemie finansowym. Nowymi *slabymi punktami* stały się potencjalne straty kredytowe, jakie mogą powstać w wyniku pogorszenia się kondycji finansowej kredytobiorców w związku ze skutkami pandemii oraz możliwość wystąpienia zjawiska *credit crunch*, czyli ograniczenia dostępności kredytu, ze względu na potencjalną skłonność banków do angażowania wolnych środków w aktywa o niższym ryzyku (w szczególności obligacje wyemitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa), a w mniejszym stopniu w akcję kredytową. Jednocześnie zmianie uległa hierarchia *slabych punktów*, które były identyfikowane w poprzednich edycjach ankiety. Obniżona zyskowność banków stała się najważniejszym ryzykiem w polskim systemie finansowym. Komitet ocenił, że istotnymi *slabymi punktami* polskiego systemu finansowego pozostawały słabość niektórych instytucji i możliwość wystąpienia efektu zarażania, a także ryzyko związane z kredytami walutowymi. Nadal mniejszym ryzykiem charakteryzowały się *slabe punkty* związane z koniecznością dostosowania wskaźnika WIBOR do wymogów BMR oraz z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych. Ponadto Komitet uznał, że ryzyko wysokokwotowych kredytów konsumpcyjnych w obliczu pandemii COVID-19 zmieniło swój charakter i nie jest już bezpośrednio związane z nadmierną akcją kredytową, ale z możliwością pogorszenia się

jakości tego portfela. W związku z tym ten *słaby punkt* został uznany za element nowego ryzyka, tj. strat kredytowych związanych z pandemią COVID-19.

Rysunek 2. Mapa syntetycznej oceny ryzyka systemowego w IV kwartale 2020 r.



Figury odnoszą się do następujących słabych punktów:

[A] Obniżona zyskowość banków

[B] Straty kredytowe związane z pandemią COVID-19

[C] Słabość niektórych instytucji i możliwość wystąpienia efektu zarażania

[D] Kredyty walutowe

[E] Możliwość wystąpienia zjawiska *credit crunch*

[F] Rynek nieruchomości mieszkaniowych

[G] Nieterminowe dostosowanie wskaźników referencyjnych do wymogów BMR.

Ich wielkość odpowiada istotności danego ryzyka w ramach ogólnej oceny ryzyka, natomiast kolory oznaczają horyzont materializacji: czerwony – zaczęło się materializować, pomarańczowy – krótkoterminowe (do roku), zielony – średnioterminowe (1-3 lata).

Źródło: Opracowanie NBP na podstawie wyników ankiety *Ocena ryzyka systemowego przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego w IV kw. 2020 r.*

W IV kwartale 2020 r. w ocenie Komitetu głównym źródłem ryzyka pozostawała obniżona zyskowość banków. Efekt ten był wzmacniany możliwością pojawienia się strat kredytowych w związku ze skutkami pandemii COVID-19. Ponadto jako istotne źródło ryzyka nadal oceniano słabość niektórych instytucji i możliwość wystąpienia efektu zarażania pozostałych uczestników rynku. Komitet odnotował także rosnące ryzyko związane z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych, spowodowane wzrostem liczby sporów sądowych dotyczących tego rodzaju umów. Pod koniec 2020 r. zmniejszyło się natomiast natężenie ryzyka związanego z wystąpieniem zjawiska *credit crunch*, nieterminowym dostosowaniem wskaźnika referencyjnego WIBOR do wymogów regulacji BMR oraz sytuacją na rynku mieszkaniowym.

Analizy ryzyka systemowego na podstawie raportów NBP

Komitet wykorzystuje oprócz ankiety oceny ryzyka także inne źródła informacji i analiz, dzięki czemu ocena ryzyka systemowego jest przekrojowa i kompleksowa. Narodowy Bank Polski został zobowiązany ustawowo do przedstawiania Komitetowi cyklicznych materiałów analityczno-badawczych: *Raport o stabilności systemu finansowego* oraz *Raport o równowadze polskiej gospodarki*.

Ponadto Komitet, w przyjętej w 2019 r. *Strategii polityki makroostrożnościowej*, wskazał, że jednym z wymiarów ryzyka systemowego analizowanym przez KSF-M jest ryzyko odporności infrastruktury finansowej. W ramach oceny tego ryzyka z punktu widzenia polityki makroostrożnościowej, Komitet zapoznał się z raportem NBP pt. *Raport o nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego*.

Raport o stabilności systemu finansowego

Raporty o stabilności systemu finansowego są przedstawiane Komitetowi dwa razy w roku. W 2020 r. w ramach prezentacji wniosków z wydania specjalnego *Raportu* zawierającego wstępne oceny dotyczące skutków pandemii COVID-19 wskazano, że polski sektor bankowy wszedł w okres pandemii COVID-19 w dobrej kondycji i bez znaczących nierównowag. Jednakże szok związany z COVID-19 wpłynął negatywnie na percepcję zidentyfikowanych dotychczas przez NBP źródeł ryzyka systemowego. Ponadto, w ocenie NBP, w systemie finansowym pojawiły się nowe obszary ryzyka: wzrosło ryzyko kredytowe całego portfela kredytowego oraz ryzyko związane z obniżoną zyskowością banków oraz słabością niektórych instytucji finansowych i możliwością wystąpienia efektu zarażania.

W grudniowej edycji raportu przedstawiono pogłębioną ocenę skutków pandemii COVID-19, zgodnie z którą mimo podwyższonego ryzyka, szok spowodowany pandemią COVID-19 nie zagraża stabilności systemu finansowego. NBP złagodził wstępną ocenę dotyczącą możliwości wystąpienia zjawiska *credit crunch*. Jednocześnie wskazano, że szok związany z pandemią pogłębia także wcześniej istniejące słabości systemu finansowego, ale nie zagraża jego stabilności. Zwrócono natomiast uwagę na fakt, że niezależnie od skutków pandemii, rośnie ryzyko prawne portfela kredytów hipotecznych w walutach obcych.

Raport o równowadze polskiej gospodarki

Komitet w czerwcu 2020 r. zapoznał się z *Raportem o stanie równowagi gospodarki polskiej* przygotowywanym corocznie przez NBP na potrzeby nadzoru makroostrożnościowego. W raporcie wskazano, że polska gospodarka w chwili zaistnienia szoku wywołanego pandemią pozostawała w fazie ekspansji gospodarczej, jednocześnie zachowując równowagę w aspekcie zewnętrznym i wewnętrznym.

Raport o nadzorze systemowym nad systemem płatniczym

W grudniu 2020 r. Komitet zapoznał się z wnioskami z *Raportu nadzorze systemowym w zakresie polskiego systemu płatniczego w 2019 r.*, w którym zostały zaprezentowane zasady oraz bieżące informacje nt. sprawowania przez Narodowy Bank Polski nadzoru systemowego nad systemami płatności, schematami płatności, systemami rozliczeń i rozrachunku papierów wartościowych oraz nad świadczeniem usług *acquiringu*.

Zgodnie z przedstawionymi przez NBP informacjami systemy płatności, schematy płatnicze oraz systemy rozrachunków i systemy rozliczeń papierów wartościowych w Polsce funkcjonowały w 2019 r. stabilnie, a działania podejmowane przez operatorów systemów oraz podmioty prowadzące schematy płatnicze były właściwe i zapewniały sprawne oraz bezpieczne funkcjonowanie systemu płatniczego.

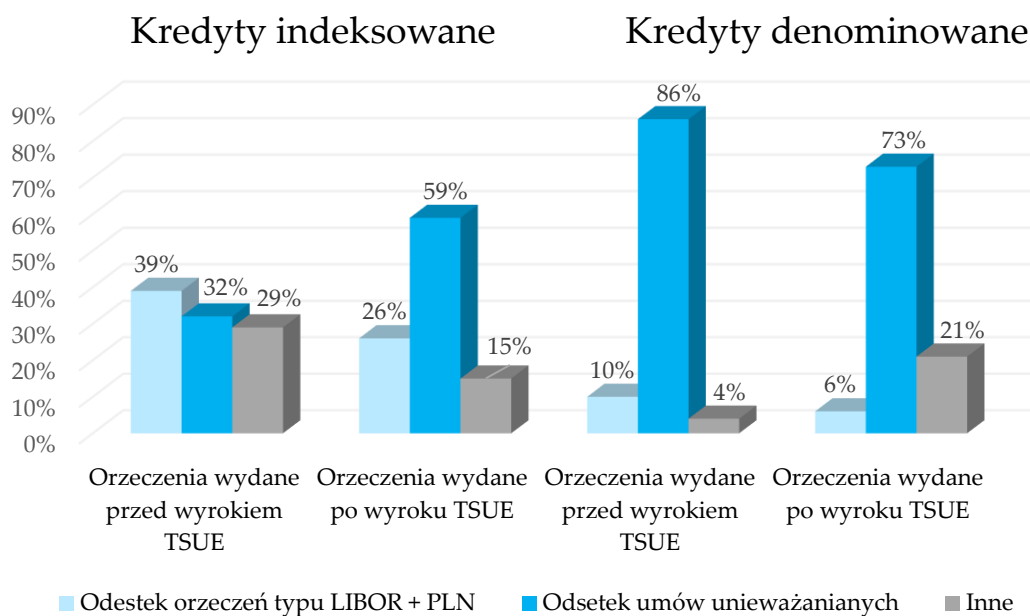
5.2. Analiza niektórych zagadnień dotyczących stabilności systemu finansowego

5.2.1. Ryzyko prawne związane z kształtującą się linią orzeczniczą w sprawach dotyczących umów walutowych kredytów mieszkaniowych

W 2020 r. Komitet omawiał kwestię kształtującej się linii orzeczniczej w sprawach walutowych kredytów mieszkaniowych. W tym zakresie zapoznawał się z analizami UKNF i NBP oraz z postulatami środowiska bankowego.

We wrześniu i grudniu 2020 r. Komitet zapoznał się z danymi na temat liczby toczących się przed sądami postępowań oraz skali utworzonych w bankach rezerw. Zgodnie z przedstawionymi danymi wartość portfela kredytów walutowych sukcesywnie spada, ale nadal pozostaje wysoka. Jednocześnie po publikacji wyroku TSUE z 3 października 2019 r. w sprawie C-260/18 istotnie wzrosła liczba umów objętych postępowaniem przed sądami cywilnymi oraz łączna wartość przedmiotu sporu.

Wykres 1, 2. Procentowy udział rozstrzygnięć danego typu wśród korzystnych dla kredytobiorców rozstrzygnięć



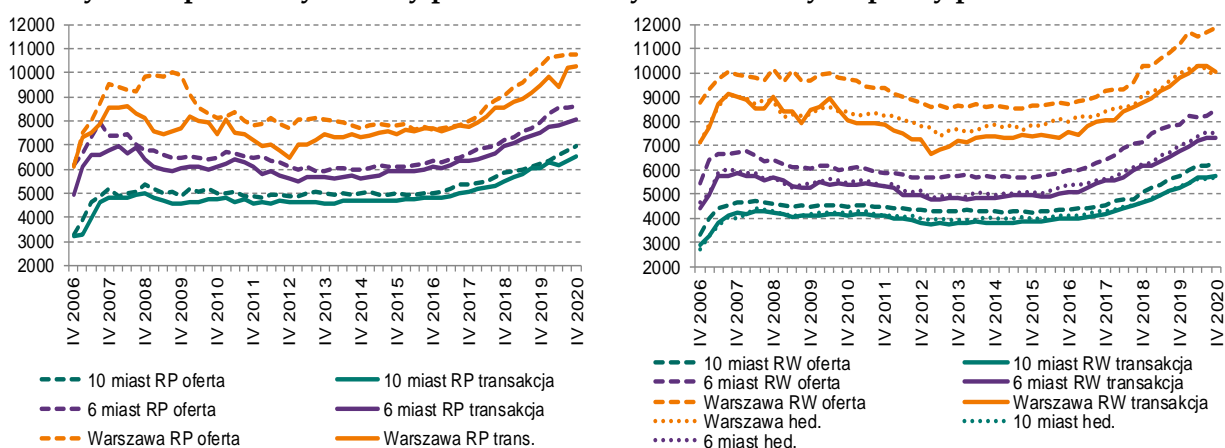
Źródło: szacunki NBP na podstawie próby orzeczeń wydanych przez sądy powszechne oraz SN w okresie 2016 - wrzesień 2020.

Analiza orzecznictwa wskazała, że po publikacji wyroku TSUE w sporach dotyczących umów walutowych kredytów mieszkaniowych sądy zaczęły częściej orzekać zgodnie z powództwami kredytobiorców, z czego większość dotyczyła stwierdzenia nieważności umowy kredytowej. Nie ukształtowała się jednak dotychczas jednolita linia orzecznicza, a odsetek postępowań zakończonych orzeczeniem na korzyść kredytobiorców był bardzo zróżnicowany w poszczególnych bankach. Jednocześnie od października 2019 r. odnotowano istotny wzrost utworzonych przez banki rezerw w związku z ryzykiem prawnym dotyczącym tego portfela. Komitet zwrócił przy tym uwagę, że przy założeniu przyrostu liczby pozwów oraz utrzymywaniu się tendencji orzeczniczej, kwoty rezerw na ryzyko prawne, które powinny być utworzone, mogą być w niektórych bankach znaczne w relacji do ich funduszy własnych.

5.2.2. Tendencje na rynku nieruchomości mieszkaniowych oraz dynamika kredytów mieszkaniowych

Komitet w 2020 r. monitorował ryzyko związane z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych zarówno na podstawie analiz dotyczących rozwoju sytuacji w strefie realnej, jak i w zakresie finansowania tego rynku.

Wykres 3, 4. Średnie ceny ofertowe i transakcyjne m kw. mieszkań na rynkach pierwotnych (lewy panel) oraz na rynkach wtórnych (prawy panel)



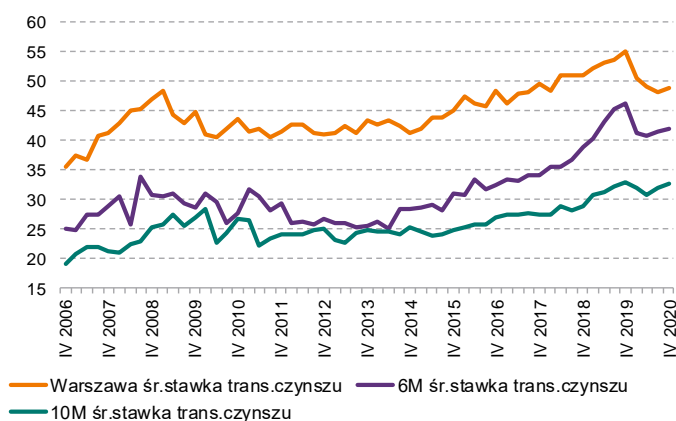
Uwaga: 6 miast obejmuje Gdańsk, Gdynię, Kraków, Łódź, Poznań i Wrocław, a 10 miast obejmuje Białystok, Bydgoszcz, Katowice, Kielce, Lublin, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Szczecin i Zieloną Górę.

Źródło: NBP.

Komitet ocenił, że w II kwartale 2020 r., w związku z wprowadzeniem restrykcji związanych z pandemią COVID-19, spadła aktywność na rynku mieszkań. Efekt ten zaczął słabnąć w

kolejnym kwartale, po częściowym odmrożeniu gospodarki. Produkcja budowlana w sektorze mieszkaniowym obniżyła się, jednak poziom produkcji w całym roku pozostawał bardzo wysoki. W tym okresie obserwowany był spadek cen nieruchomości, w szczególności na rynku pierwotnym.

Wykres 5. Średnie stawki ofertowe i transakcyjne czynszu najmu mkw. mieszkania na rynku wtórnym



Uwaga: 6 miast obejmuje Gdańsk, Gdynię, Kraków, Łódź, Poznań i Wrocław, a 10 miast obejmuje Białystok, Bydgoszcz, Katowice, Kielce, Lublin, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Szczecin i Zieloną Górę.

Źródło: NBP.

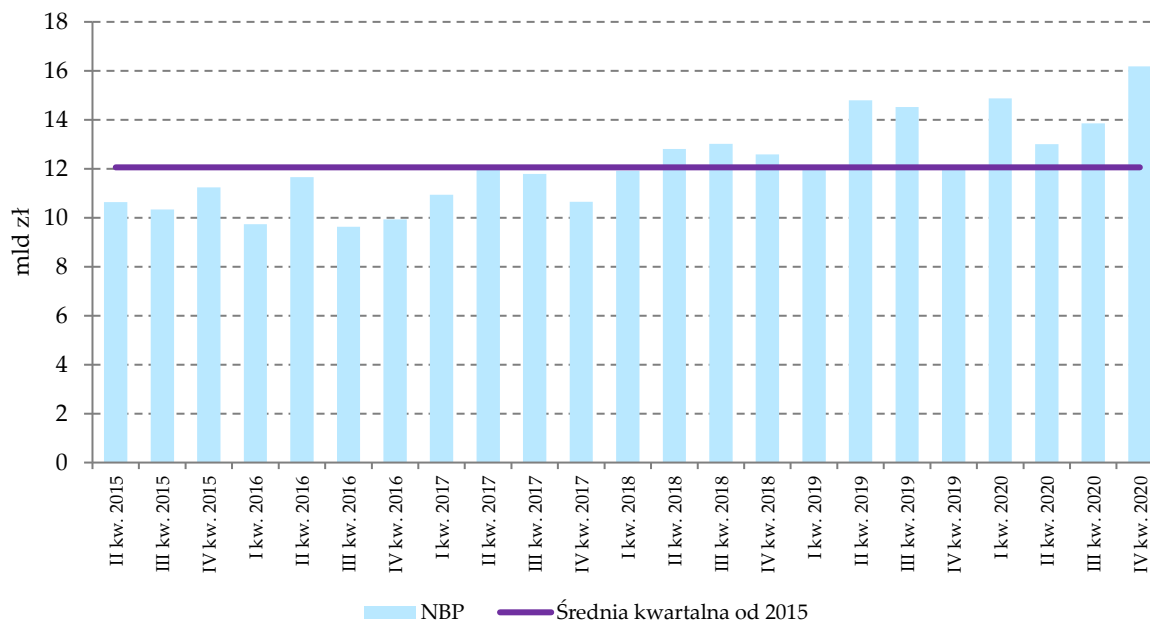
Jednocześnie w I połowie 2020 r. obserwowany był znaczny spadek średnich cen najmu mieszkań w największych miastach. W IV kwartale ceny te zaczęły stopniowo rosnąć. Bardzo niskie oprocentowanie kredytu mieszkaniowego dla gospodarstw domowych w Polsce po I kwartale 2020 r. stanowiło czynnik stymulacyjny dla popytu kredytowego i mieszkaniowego. Środowisko niskich stóp procentowych sprzyjało także - mimo znaczącego spadku cen najmu mieszkań - inwestycjom w nieruchomości mieszkaniowe.

Komitet monitorował także dynamikę kredytów mieszkaniowych. W II kwartale 2020 r. w efekcie wprowadzenia restrykcji związanych z pandemią ograniczeniu uległ popyt na kredyt mieszkaniowy oraz zaostrzeniu uległa polityka kredytowa banków. W efekcie wprowadzenia restrykcji związanych z pandemią spadł popyt na kredyt mieszkaniowy, a polityka kredytowa banków uległa zaostrzeniu.

W kolejnym kwartale, po zniesieniu części ograniczeń w związku z pierwszą falą pandemii, akcja kredytowa w obszarze kredytów mieszkaniowych ożywiła się. Liczba wniosków kredytowych była wyższa niż w analogicznym okresie w 2019 r. Natomiast wartość nowo udzielonych kredytów sukcesywnie rosła, zmniejszając różnice w stosunku do wartości z

poprzednich miesięcy, by pod koniec 2020 r. przekroczyć wartości odnotowywane w roku poprzednim.

Wykres 6. Dynamika przyrostu nowych kredytów mieszkaniowych



Źródło: Opracowanie na podstawie danych NBP.

Komitet, monitorując ryzyko związane z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych w Polsce, nie odnotował wzrostu jego natężenia w związku ze skutkami pandemii COVID-19. Wyniki analiz dotyczących tego sektora były zarazem spójne z ogólną oceną ryzyka systemowego prezentowaną w *Ankiecie oceny ryzyka systemowego*.

5.2.3. Ocena możliwych skutków wprowadzenia projektu „wakacji kredytowych” na sytuację sektora bankowego

W konsekwencji wybuchu epidemii COVID-19 wielu kredytobiorców utraciło, choćby okresowo, dochody pozwalające na uregulowanie zobowiązań zgodnie z harmonogramem spłaty. Już w marcu 2020 r. niektóre banki w odpowiedzi na prośby ZBP oraz rządu wprowadziły rozwiązania pozwalające kredytobiorcom na odroczenie spłaty rat w ramach wakacji kredytowych, polegające m.in. na:

- ułatwieniu odroczenia spłaty rat kapitałowo-odsetkowych lub rat kapitałowych przez 3 miesiące,
- udzieleniu pomocy przedsiębiorcom, którzy zostali dotknięci skutkami epidemii na okres do 6 miesięcy,

- niepobieranie opłat i prowizji za przyjęcie i rozpatrzenie wniosków dotyczących zawieszenia spłat rat kredytu,
- ułatwienie klientom-przedsiębiorcom dostępu do krótkoterminowego kredytu, dla ustabilizowania sytuacji finansowej klienta dotkniętego skutkami epidemii.

W czerwcu 2020 r. „wakacje kredytowe” wprowadzone zostały do polskiego porządku prawnego w ramach Tarczy antykryzysowej jako możliwość zawieszenia umowy kredytu w sytuacji utraty pracy lub innego głównego źródła dochodu na wniosek kredytobiorcy, co pozwoliło kredytobiorcom ponownie wykorzystać możliwość odroczenia spłat do 3 miesięcy.

Komitet Stabilności Finansowej przedyskutował efekty wprowadzenia „wakacji kredytowych” przez instytucje finansowe z perspektywy potencjalnego ryzyka systemowego. Swoją ocenę sytuacji oparł na podstawie wyników wstępnej analizy dotyczącej skutków dla sektora bankowego czasowego zawieszenia spłat rat kredytowo-odsetkowych.

Analizowane scenariusze wskazały, że trzymiesięczne „wakacje kredytowe” będą miały ograniczony wpływ zarówno na wynik finansowy banków, jak i ich sytuację kapitałową. Natomiast nawet niewielki stopień wykorzystania oferty „wakacji kredytowych” przez klientów może mieć istotny wpływ na sytuację płynnościową banków, jednakże będzie to zjawisko przejściowe. Na sytuację płynnościową banków korzystnie wpłynęło uwolnienie w tym czasie środków z rezerwy obowiązkowej przez Narodowy Bank Polski.

Jako istotny element w ocenie Komitetu podkreślono, że istotne jest, aby banki stosowały podejście nakierowane na łagodzenie skutków kryzysu wywołanego COVID-19. Instytucje kredytowe, jako beneficjenci działań osłonowych wprowadzanych przez Komitet i instytucje publiczne, powinny traktować uwolnione kapitały oraz ułatwienia regulacyjne jako zachętę do kredytowania gospodarki. Banki nie mogą jedynie korzystać z ulg, ale powinny również podejmować działania służące gospodarce.

5.2.4. Wpływ implementacji nowej dyrektywy regulującej kwestie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na metodykę wyznaczania MREL

We wrześniu 2020 r. Komitet zapoznał się z analizą BFG dotyczącą zmiany metodyki wyznaczania wysokości minimalnych wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji (ang. *minimum requirement for own funds*

and eligible liabilities, MREL), w związku z implementacją nowej dyrektywy regulującej kwestie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (BRRD II).²⁸

Zgodnie z przepisami dyrektywy BRRD II, której proces implementacji do polskiego porządku prawnego był w 2020 r. w toku, podmioty krajowe będą musiały spełnić śródkresowy MREL na dzień 1 stycznia 2022 r. Zgodnie z założeniami poziomy śródkresowe powinny zapewnić liniowy wzrost funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych w kierunku wypełnienia docelowego wymogu. Po implementacji BRRD II do polskiego porządku prawnego, termin na spełnienie docelowego wymogu MREL zostanie wydłużony o rok - do 1 stycznia 2024 r.

Zgodnie z przedstawionymi przez BFG założeniami zaktualizowana metodyka wyznaczania MREL będzie uwzględniać kwestie takie, jak: wyłączenie podwójnego zaliczenia kapitału podstawowego Tier 1 na potrzeby CET1 i MREL wyrażanego jako procent łącznej ekspozycji na ryzyko (MREL-TREA), niezbędną korektę metodyki wyznaczania kwoty na pokrycie strat oraz kwoty rekapitalizacji w MREL-TREA, a także wprowadzenie drugiej miary MREL wyznaczonej w oparciu o wskaźnik dźwigni i wyrażonej jako procent od kwoty ekspozycji całkowitej.

Celem analizowanych przez BFG rozwiązań jest uniknięcie skokowego wzrostu obciążeń z tytułu wymogu MREL i wymogu połączonego bufora po wejściu w życie nowych przepisów, a także zachowanie zgodności z ustaleniami przyjętymi we współpracy z KSF-M.

5.2.5. Wyznaczania składek na fundusze gwarancyjne oraz fundusze przymusowej restrukturyzacji BFG

Szok spowodowany pandemią COVID-19 przyczynił się w 2020 r. do znacznego spadku wyników finansowych banków w Polsce, przede wszystkim przez konieczność tworzenia zwiększonych odpisów na ryzyko kredytowe. Spadek wyników finansowych objął zdecydowaną większość podmiotów sektora bankowego. Negatywne konsekwencje obniżenia zyskowności o charakterze cyklicznym mogły być złagodzone przez czasowe ograniczenie obciążeń zewnętrznych nakładanych na banki. Do zewnętrznych obciążeń banków zaliczają się między innymi składki wpłacane na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w tym na fundusz gwarancyjny banków.

W grudniu 2020 r. Komitet przeanalizował propozycję możliwych zmian w wysokości składek na fundusz gwarancyjny banków i fundusz przymusowej restrukturyzacji oraz przesunięcie

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz dyrektywę 98/26/WE (dz. Urz. UE L 150/296 z 7.6.2019).

terminów osiągnięcia poziomów docelowych tych funduszy. Na potrzebę podjęcia tego tematu wpływ miała pandemia COVID-19, przyczyniająca się do obniżenia wyników finansowych banków. W ramach analizy przedstawiono możliwości obniżenia składek na fundusz gwarancyjny banków w 2021 r. oraz scenariusze dalszego dochodzenia do poziomu docelowego.

Analiza wskazała, że możliwe jest jedynie przejściowe obniżenie składek na fundusz gwarancyjny banków, ze względu na ograniczenia dotyczące możliwości zmiany ścieżki dojścia do ustawowego poziomu minimalnego dla funduszu restrukturyzacyjnego. Obniżenie składek na fundusz gwarancyjny banków w 2021 r. wpłynie na zmianę dalszej ścieżki dochodzenia do poziomu docelowego dla funduszu gwarancyjnego (2,6% środków gwarantowanych). Jedną z możliwości jest podniesienie składek w kolejnych latach, tak aby poziom docelowy został osiągnięty zgodnie z ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji²⁹ (ustawa o BFG) w 2030 r.

Drugi scenariusz zakładał wydłużenie ścieżki dojścia do poziomu docelowego o 4 lata, co spowoduje rozłożenie obciążeń dla banków na dłuższy okres. Wskazano, że takie rozwiązanie jest możliwe do wprowadzenia poprzez zmianę ustawy o BFG albo w drodze rozporządzenia Ministra Finansów (na podstawie art. 287 ust. 10 ustawy o BFG).

Komitet uznał, że w okresie istotnego pogorszenia warunków funkcjonowania banków wprowadzenie takiej zmiany jest wskazane, aby zmniejszyć okresowo obciążenia banków. W wyniku dyskusji Komitet podjął prace w celu przygotowania odpowiedniej rekomendacji, która mogłaby stanowić dla Ministra Finansów podstawę do podjęcia w 2021 r. prac nad zmianami prawnymi (rozporządzenia lub ustawy). Komitet zdecydował, że stosowna rekomendacja powinna być wydana jak najszybciej, aby mogła ona być uwzględniona przez BFG w toku wyznaczania składek na 2021 r. Dlatego Zdecydowano o obiegowym trybie przyjęcia rekomendacji. Rekomendacja w tej sprawie wydana została przez Komitet uchwałą Nr 43/2021 z 18 stycznia 2021 r. w sprawie rekomendacji dotyczących obciążeń związanych z finansowaniem funduszu gwarancyjnego banków

5.2.6. Wpływ ryzyka zagrożenia cyberbezpieczeństwa na ryzyko systemowe

Komitet we wrześniu 2020 r. zapoznał się z materiałem NBP pt. *Cyberryzyko a ryzyko systemowe w finansach*. Przedstawiona analiza wskazała, że w ostatnich latach wiele instytucji

²⁹ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 842, z 2021 r., poz. 680).

międzynarodowych dostrzegają narastające zagrożenie cyberbezpieczeństwa jako źródło ewentualnego zakłócenia funkcjonowania instytucji finansowych. Ponadto od kilku kwartałów ERRS identyfikuje cyberryzyko jako źródło ryzyka systemowego o charakterze strukturalnym w UE. Wrażliwość systemu finansowego na to ryzyko systematycznie wzrasta.

Wskazano, że zakres krajowej sieci cyberbezpieczeństwa jest zgodny z wymogami dyrektywy NIS³⁰ i zapisami ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.³¹ Ze względu na to, że cyberryzyko dotyczy różnych dziedzin życia gospodarczego, w Polsce istnieje rozbudowany system instytucji działających na rzecz cyberbezpieczeństwa, także w odniesieniu do sektora bankowego i infrastruktury finansowej. Komitet analizował czy negatywne konsekwencje dla stabilności finansowej, jakie mogą wynikać z cyberzagrożeń, powinny być także przedmiotem analizy Komitetu w ramach całościowej oceny ryzyka systemowego w systemie finansowym. Jednocześnie wskazano, że organem właściwym ds. cyberbezpieczeństwa dla sektora bankowego i infrastruktury rynków finansowych jest Komisja Nadzoru Finansowego. W wyniku czego nie odnotowano potrzeby zaangażowania KSF-M w strukturach krajowej sieci cyberbezpieczeństwa. Ponadto Komitet uzgodnił, że KNF będzie przedstawiał Komitetowi informacje na temat zdarzeń o charakterze krytycznym, gdy mogą one nieść za sobą potencjalne skutki systemowe.

5.2.7. Monitorowanie rozwoju projektu Libra

Z koncepcją projektu *stablecoin* Libra tworzonego przez Facebook Inc. Komitet zajmował się już we wrześniu 2019 r. W czerwcu 2019 r. Facebook Inc. ogłosił przystąpienie do tworzenia nowej kryptowaluty o nazwie Libra. Celem pierwotnego projektu Libra było stworzenie nowego, powszechnie dostępnego systemu płatności, możliwego do wykorzystania zarówno transgranicznie, jak i na poziomie poszczególnych krajów, opartego od strony technicznej na technologii *blockchain*, a od strony ekonomicznej wykorzystującego token płatniczy zabezpieczony koszykiem aktywów o niskim ryzyku inwestycyjnym, nominowanych w głównych walutach o znaczeniu międzynarodowym.

Uznano, że powstanie systemu waluty wirtualnej Libra może tworzyć istotne wyzwania dla polityki gospodarczej wielu krajów, ze względu na wpływ na obieg pieniądza, możliwe zjawisko substytucji walutowej oraz wzrost roli nieregulowanych instytucji w świadczeniu usług finansowych i płatnościach międzynarodowych. Zwrócono również uwagę, że efektem ogłoszenia projektu Libra był również wzrost intensywności dyskusji nad propozycjami emitowania przez banki centralne waluty w formie cyfrowej (CBDC).

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii.

³¹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, Dz. U z 2018 r., poz. 1560.

Komitet we wrześniu 2020 r. zapoznał się ze zmianami w koncepcji funkcjonowania nowej kryptowaluty Libra, jakie wprowadził w ciągu ostatniego roku w swojej pierwotnej propozycji Facebook. Podstawowe zmiany dotyczą struktury produktu. Zrezygnowano z koncepcji jednolitego tokenu płatniczego waluty cyfrowej typu *stablecoin*, której wartość wyznaczałby koszyk walut oficjalnych. Obecnie rozwijana koncepcja zakłada jednoczesne istnienie kilku różnych *stablecoinów*, z których każdy będzie powiązany z walutą oficjalną jednego obszaru walutowego. Jednowalutowy *stablecoin* będzie w pełni zabezpieczony rezerwą, składającą się z gotówki lub ekwiwalentu gotówki i krótkoterminowych rządowych papierów wartościowych denominowanych w danej walucie. Projekt wciąż zakłada, że Librę będzie można wykorzystać jako transgraniczną jednostkę rozliczeniową o niskiej zmienności wartości dla osób i firm w krajach, gdzie nie będzie jednowalutowego *stablecoina*.

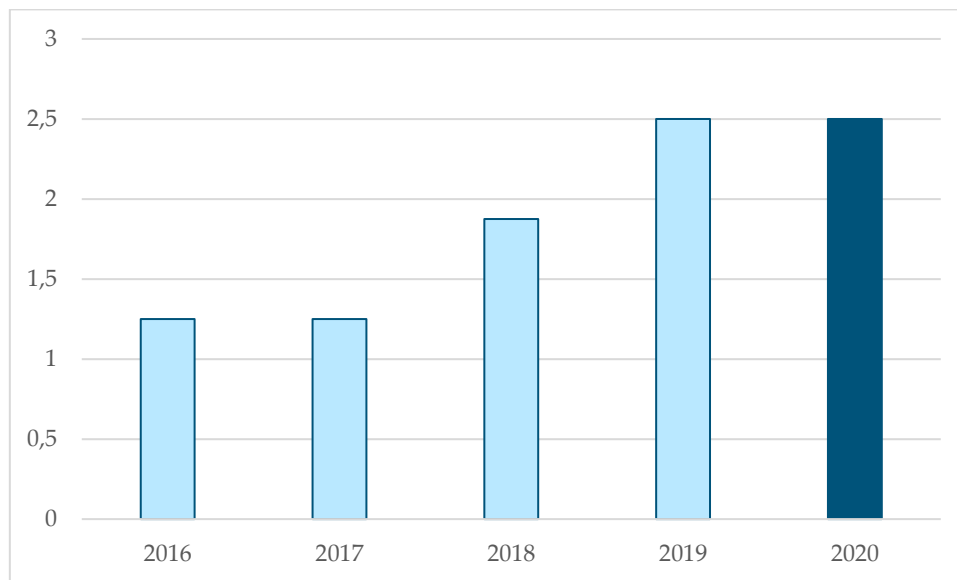
Zwrócono uwagę, że nowa proponowana struktura Libry została zbliżona do koncepcji pieniądza elektronicznego w rozumieniu przepisów UE. Jednak przedstawiciele UE utrzymują, że Libra nie powinna uzyskać zezwolenia na prowadzenie działalności w żadnym kraju unijnym do czasu przyjęcia odpowiednich rozwiązań regulacyjnych, chroniących jej użytkowników. Oceniono, że na rynku polskim przestrzeń do działania Libry jest ograniczona ze względu na sprawnie działający system płatniczy, wysokie włączenie finansowe oraz dostępność licznych, innych rozwiązań dla detalicznych, transgranicznych przekazów pieniężnych.

6. Instrumenty makroostrożnościowe

6.1. Bufor zabezpieczający

Bufor zabezpieczający to podstawowy makroostrożnościowy narzut kapitałowy, który stanowi pierwszy poziom zabezpieczenia zasobów kapitałowych banków. Banki są zobowiązane do utrzymywania bufora zabezpieczającego w wysokości 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, obliczonej zgodnie z art. 92 ust. 3 CRR³². Bufor zabezpieczający składa się z kapitałów najwyższej jakości i obowiązuje wszystkie banki.

Wykres 7. Wymagany poziom wskaźnika bufora zabezpieczającego (%)



Źródło: Opracowanie NBP.

W Polsce bufor zabezpieczający wprowadzany był etapami w celu odciążenia banków od konieczności jednorazowej akumulacji całego wymogu. Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym wprowadziła 4-letni okres przejściowy w stosowaniu tego bufora. W pierwszych dwóch latach bufor wynosił 1,25% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. W 2018 r. jego poziom wzrósł do 1,875%, a w 2019 r. wysokość bufora osiągnęła 2,5%, czyli poziom docelowy. Wszystkie banki zakumulowały wymagany poziom kapitałów z tytułu bufora zabezpieczającego w 2019 r. i obecnie nadal go utrzymują³³.

³² Art. 19 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

³³ W kolejnej Informacji rocznej KSF-M, jeśli nie zostaną odnotowane zmiany w poziomie utrzymywania tego bufora przez instytucje finansowe w Polsce, jego opis zostanie pominięty.

6.2. Antycykliczny bufor kapitałowy

Bufor antycykliczny (CCB) to instrument makroostrożnościowy wprowadzony w celu neutralizowania wpływu cyklu gospodarczego na działalność kredytową banku. Jego działanie polega na tym, że w czasach dobrej koniunktury (czyli wzrostu akcji kredytowej) bank musi utrzymywać odpowiedni zapas kapitału najlepszej jakości, by w czasach niekorzystnej sytuacji gospodarczej móc go przeznaczyć na utrzymanie akcji kredytowej dla gospodarki realnej. Jest to bufor o charakterze horyzontalnym (nakładany na wszystkie banki, podobnie jak bufor zabezpieczający). Bufor antycykliczny to narzędzie, które obok ograniczania ryzyka systemowego wynikającego z cyklu kredytowego, buduje jednocześnie większą odporność kapitałową w systemie bankowym.

Rola tego bufora wiąże się z występującymi w gospodarce cyklicznymi zmianami ryzyka systemowego, które są związane zarówno z okresowym łagodzeniem warunków kredytowania i zwiększaniem skali podejmowanego ryzyka, jak i z możliwym niedoszacowaniem ryzyka z uwagi na problemy jego pomiaru. Wykorzystanie bufora antycyklicznego do ograniczenia ryzyka systemowego polega na zawiązywaniu go we wzrostowej fazie cyklu finansowego, co zwiększa obciążenie kapitałowe banków. Wzrost wymogów oznacza spadek rentowności kapitału, co w konsekwencji powinno ograniczać banki w prowadzeniu aktywnej akcji kredytowej i zmniejszać podaż kredytów w gospodarce i tym samym wpływać na chłodzenie koniunktury. W spadkowej fazie cyklu (w tym w sytuacji kryzysowej) bufor i związany z nim kapitał jest natomiast w ramach prowadzonej polityki makroostrożnościowej uwalniany, co z kolei zmniejsza ryzyko procyklicznego zachowania banków i ogranicza ryzyko istotnego ograniczenia dostępności kredytu w gospodarce. W efekcie nałożenie bufora zwiększa równocześnie odporność systemu i ogranicza prawdopodobieństwo oraz ewentualną skalę kryzysu.

Komitet Stabilności Finansowej jest zobowiązany co kwartał rekomendować Ministrowi Finansów (MF) wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego. Rekomendacja formułowana jest na podstawie wartości odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego³⁴, która również obliczana jest raz na kwartał. W kompetencjach Ministra Finansów leży ocena wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego, uwzględniająca rekomendację Komitetu.

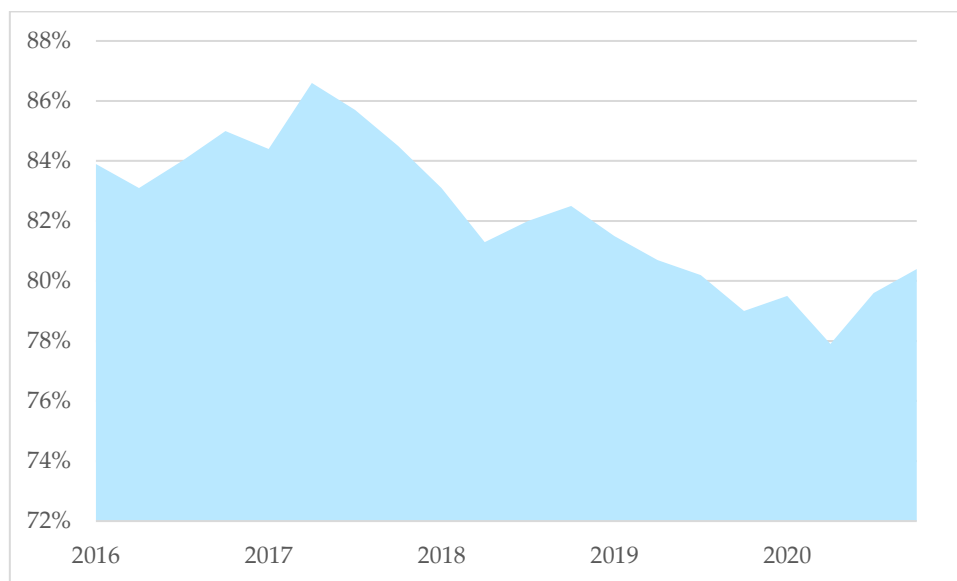
W 2020 r. Komitet rekomendował Ministrowi Finansów utrzymanie wysokości wskaźnika antycyklicznego bufora kapitałowego we wszystkich kwartałach na poziomie 0%³⁵.

³⁴ Zgodnie z art. 23 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym wartością odniesienia jest zmienna, która odzwierciedla cykl kredytowy i ryzyko związane z nadmiernym wzrostem akcji kredytowej w gospodarce narodowej z uwzględnieniem specyfiki polskiej gospodarki i jej systemu finansowego.

³⁵ We wrześniu 2020 r. uchwała KSF dotyczyła wskaźnika w II i III kwartale.

Rekomendacje Komitetu opierały się na ocenie dotyczącej niskiego ryzyka związanego z nadmierną akcją kredytową w naszym kraju. MF przyjmował wydane rekomendacje i – ponieważ nie sygnalizowano potrzeby zmian – nie podejmował działań legislacyjnych w tej sprawie. Dla systemu bankowego oznaczało to kolejny rok utrzymywania antycyklicznego bufora kapitałowego na poziomie 0%, wyznaczonym w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym w 2016 r.

Wykres 8. Wskaźnik kredytów do PKB (szeroki agregat kredytowy)



Źródło: Obliczenia NBP.

Podczas posiedzeń Komitet zapoznawał się z materiałami analitycznymi³⁶, które przedstawiały bieżące informacje na temat kształtowania się wskaźników cyklu kredytowego. Rekomendowana wartość bufora CCB była ustalona między innymi w oparciu o lukę kredytową (odchylenie wskaźnika relacji wartości zadłużenia niefinansowego sektora prywatnego do PKB³⁷ 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.

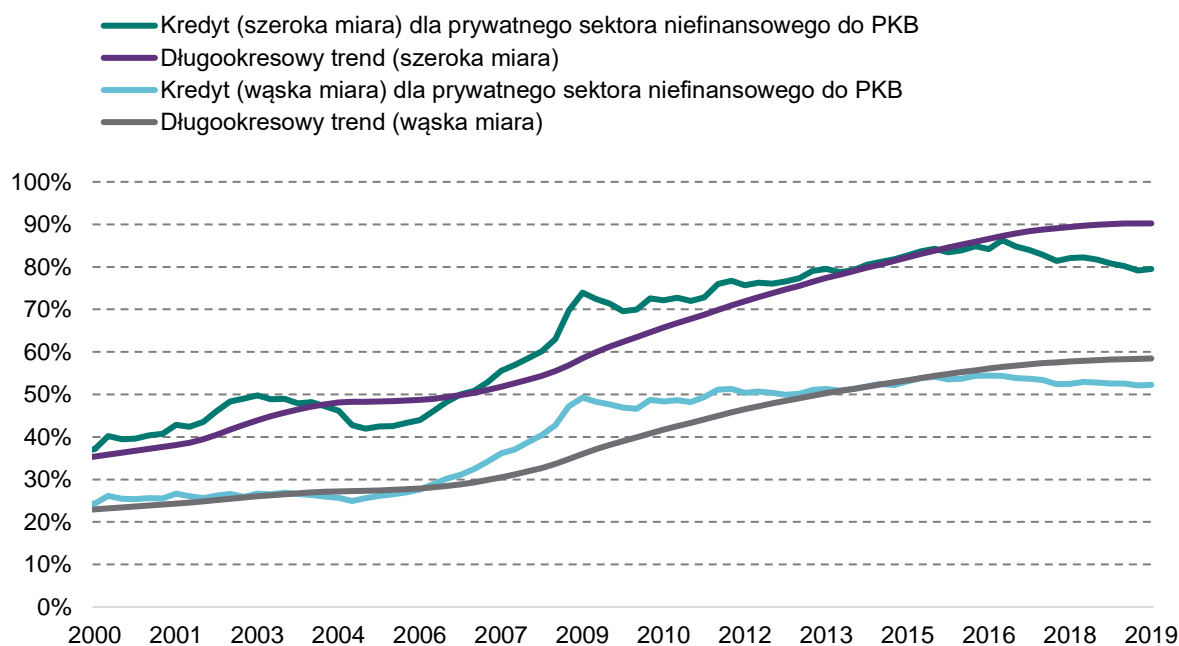
Analizowane przez Komitet w 2020 r. wskaźniki cyklu kredytowego wskazywały, że odchylenia od długoterminowego trendu były relatywnie niewielkie, co oznaczało, że

³⁶ Materiały analityczne dyskutowane na posiedzeniach KSF-M są dostępne na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/publikacje.aspx>

³⁷ Zadłużenie sektora niefinansowego podawane jest z uwzględnieniem emisji instrumentów dłużnych przez przedsiębiorstwa niefinansowe.

zagrożenie związane z ekspansją kredytową było niskie³⁸. Wskaźnik kredytów³⁹ do PKB obniżył się w II kwartale w związku z zatrzymaniem gospodarki w wyniku epidemii, jednakże w całym roku oscylował wokół 80%.

Wykres 8. Relacja kredytu do PKB i luka kredytowa



Źródło: obliczenia NBP.

Luka kredytowa pozostawała głęboko ujemna, co także sugerowało brak zagrożenia związanego z nadmierną akcją kredytową⁴⁰. Wskaźnik odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do PKB (luka kredytowa), na podstawie którego Komitet formułował swoją ocenę, kształtował się w poszczególnych kwartałach 2020 r. odpowiednio: -10,7%, -12,3%, -10,4% oraz -9,7%. Oznacza to, że w ciągu roku odchylenie od trendu zwiększyło się istotnie w II kwartale, natomiast w kolejnych ulegało stopniowemu zmniejszeniu. Wyniki modeli wczesnego ostrzegania wskazywały, że w perspektywie od 1 do 4 lat zagrożenie nadmiernego kredytowania nadal pozostanie niskie. Inne zmienne odzwierciedlające m.in. dynamikę akcji kredytowej, sytuację na rynku mieszkaniowym i wycenę ryzyka również nie wskazywały na wzrost ryzyka systemowego do poziomu wymagającego zawiązywania bufora.

³⁸ Zagrożenie byłoby wysokie przede wszystkim w sytuacji, kiedy kraj przez długi czas znajdowałby się w fazie ekspansji.

³⁹ Kredyty dla niefinansowego sektora prywatnego stanowią całkowite zadłużenie sektora niefinansowego, w tym emisje instrumentów dłużnych przez przedsiębiorstwa niefinansowe.

⁴⁰ 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.

6.3. Bufor O-SII

Stosowanie bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII) leży w kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego. Komisja identyfikuje inne instytucje o znaczeniu systemowym oraz nakłada na nie odpowiednie bufory, które podlegają corocznemu przeglądowi. Ocena znaczenia systemowego instytucji opiera się na podstawie określonych w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym następujących kategorii:

- 1) wielkość;
- 2) znaczenie dla gospodarki polskiej;
- 3) znaczenie działalności transgranicznej;
- 4) wzajemne powiązania danej instytucji lub grupy z systemem finansowym.

Dokonując oceny banków O-SII Komisja uwzględnia również wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego⁴¹ oraz rekomendację KSF z 2016 r.⁴² Decyzja KNF, wydawana w trybie administracyjnym, uwzględnia opinię Komitetu w sprawie uznania określonego banku za O-SII oraz obciążenia go konkretnym wymogiem kapitałowym z tytułu ryzyka związanego z istotnym znaczeniem instytucji w systemie finansowym.

Przegląd adekwatności wskaźnika bufora O-SII w 2020 r.

We wrześniu 2020 r. Komitet Stabilności Finansowej otrzymał od Komisji Nadzoru Finansowego wnioski o wydanie opinii w sprawie banków zidentyfikowanych jako O-SII oraz nałożonych na nie buforów, które dotyczyły:

- obniżenia bufora O-SII dla mBanku S.A. oraz
- identyfikacji Millennium Banku S.A. jako O-SII i nałożenia na niego bufora.

W stosunku do 2019 r. dziewięć instytucji zostało ponownie zidentyfikowanych jako O-SII, pojawiła się jedna nowa instytucja, a żadna nie została usunięta z listy banków istotnych. KNF zgłosiła zamiar nałożenia na zidentyfikowane O-SII buforów w wysokości od 0,1% do 1% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, obniżając wysokość bufora dla jednej ze zidentyfikowanych wcześniej instytucji. Dla ośmiu bufor pozostał na niezmiennym poziomie.

⁴¹ 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).

⁴² Uchwała nr 8/2016 KSF z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej znaczenia systemowego innych instytucji o znaczeniu systemowym.

Ocena KSF-M potwierdziła zasadność zmian na liście O-SII, zgodnie z przedstawioną przez KNF propozycją, a zaproponowane bufory są bliskie minimalnym poziomom buforów uzyskiwanym z różnych metod kalibracji. Analiza sytuacji banków oraz ich roli w systemie pozwoliła Komitetowi na wydanie pozytywnych opinii dotyczących wniosków zgłoszonych przez Komisję. Opinie Komitetu zostały w terminie przekazane Komisji Nadzoru Finansowego oraz zainteresowanym bankom, zgodnie z obowiązującymi procedurami Kodeksu postępowania administracyjnego.

W październiku natomiast KNF zwróciła się do Komitetu 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 sprawach nadzoru makroostrożnościowego z zainteresowanych państw członkowskich.

Tabela 2. Banki zidentyfikowane jako O-SII

Bank	Wysokość wskaźnika bufora O-SII w %			
	2017	2018	2019	2020
Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA	0,75	1,00	1,00	1,00
Bank Polska Kasa Opieki SA	0,50	0,75	0,75	0,75
Santander Bank Polska SA (BZ WBK SA)	0,50	0,50	0,75	0,75
ING Bank Śląski SA	0,50	0,50	0,50	0,50
mBank SA	0,75	0,50	0,75	0,50
BNP Paribas Bank Polska SA (BGŻ BNP Paribas SA)	0,25	0,25	0,25	0,25
Bank Millennium SA	0,25	---	---	0,25
Bank Handlowy w Warszawie SA	0,25	0,25	0,25	0,25
Deutsche Bank Polska SA	0,25	0,25	---	---
Alior Bank SA	---	0,25	---	---
Getin Noble Bank SA	0,25	---	---	---
Bank Polskiej Spółdzielczości SA	0,0	0,0	0,1	0,1
SGB – Bank SA	0,0	0,0	0,1	0,1

Kolorem niebieskim zaznaczono zmianę w stosunku do roku poprzedniego.

Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych KNF.⁴³

⁴³https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_OSII_PL_8_08_2018_62553.pdf

Po przeprowadzeniu przeglądu adekwatności wskaźnika bufora O-SII oraz postępowań administracyjnych 29 października 2019 r. Komisja Nadzoru Finansowego wydała decyzje administracyjne, w których zidentyfikowała banki jako inne instytucje o znaczeniu systemowym i nałożyła na nie stosowne bufory kapitałowe. W toku dalszej procedury KNF poinformowała o tym Komitet Stabilności Finansowej i jednocześnie zwróciła się do KSF-M o notyfikowanie wyników przeglądu instytucji i buforów O-SII Komisji Europejskiej, Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego. Przewodniczący KSF-M przesłał wymagane powiadomienia, zgodnie z wnioskiem KNF oraz przepisami ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

6.4. Bufor G-SII

Stosowanie bufora globalnej instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII), podobnie jak bufora O-SII, leży w kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego. Komisja identyfikuje globalne instytucje o znaczeniu systemowym oraz nakłada na nie odpowiednie bufory, które podlegają corocznemu przeglądowi.

W 2020 r. KNF poinformowała Komitet Stabilności Finansowej, że żadna z pięciu największych instytucji finansowych w Polsce nie osiągnęła przyjętego progu 200 mld euro dla miary ekspozycji instytucji kredytowej działającej na podstawie zezwolenia udzielonego na obszarze Polski. W związku z tym Komisja nie zidentyfikowała żadnej globalnej instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII) w Polsce.

6.5. Bufor ryzyka systemowego

Bufor ryzyka systemowego (SRB) został wprowadzony w Polsce w 2017 r. rozporządzeniem Ministra Finansów⁴⁴ i obowiązywał banki od 1 stycznia 2018 r. Wdrożenie tego instrumentu makroostrożnościowego stanowiło bezpośrednie wykonanie rekomendacji Komitetu Stabilności Finansowej z 2017 r. w sprawie restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych⁴⁵.

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

https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_KNF_ws_buforow_innej_instytucji_o_znaczeniu_systemowym_67416.pdf

https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Przegląd_adekwatności_wskaźnika_bufora_innej_instytucji_o_znaczeniu_systemowym_71357.pdf

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 września w sprawie bufora ryzyka systemowego, Dz. U. z 2017 r. poz. 1776.

⁴⁵ Uchwała nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych.

Wskaźnik bufora ryzyka systemowego nałożony został na wszystkie banki krajowe na poziomie 3% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. Celem wprowadzenia tego instrumentu było zapobieżenie i ograniczanie długoterminowego niecyklicznego ryzyka systemowego, które mogłoby spowodować negatywne konsekwencje dla systemu finansowego i gospodarki kraju. Bufor ryzyka systemowego w Polsce miał za zadanie wsparcie zachowania odporności banków na negatywne zjawiska związane z sytuacją w otoczeniu polskiej gospodarki i możliwością wystąpienia negatywnych zjawisk szokowych o charakterze zewnętrznym. Katalog przesłanek sformułowanych przez Komitet w Rekomendacji ujęto w sposób szeroki, uwzględniając szereg możliwych źródeł ryzyka.

W grudniu 2019 r. Komitet dokonał przeglądu i oceny adekwatności nałożonego bufora ryzyka systemowego⁴⁶. Uznał, że utrzymywanie bufora znacząco zwiększa odporność systemu bankowego na szoki, ponieważ zgromadzony kapitał sprawia, że system bankowy może absorbować większe straty. Jednocześnie obniża ryzyko wystąpienia silnego delewarowania w systemie i wystąpienia zjawiska *credit crunch*, gdyż w sytuacji materializacji ryzyka kapitał pokrywający ten wymóg (ówcześnie w wysokości ok. 30 mld zł) nie musi być dodatkowo pozyskiwany. Natomiast w warunkach kryzysu może zostać wykorzystany bezpośrednio do pokrycia strat lub do wykreowania akcji kredytowej.

Sytuacja istotnie się zmieniła w marcu 2020 r. wraz z COVID-19. Warunki pandemii spowodowały, że zaczęło się materializować ryzyko silnego spowolnienia gospodarczego (lub nawet recesji) na świecie i znacznego wzrostu premii za ryzyko. Na efekt szoku zewnętrznego nałożyły się następstwa epidemii w Polsce oraz skutki uboczne działań mających na celu jej ograniczenie. W rezultacie istotnie wzrosło prawdopodobieństwo silnego spowolnienia gospodarczego w Polsce, co mogło stanowić czynnik wyzwalający ryzyko silnego ograniczenia podaży kredytu do gospodarki oraz ryzyka związanego ze słabością niektórych instytucji finansowych.

Z uwagi na materializację ryzyka, którego możliwość wystąpienia była jednym z powodów nałożenia bufora, oraz skalę szoku jakiego doświadcza gospodarka zasadne było rozwiązanie bufora ryzyka systemowego. W ocenie Komitetu skala i charakter szoku związanego z pandemią uzasadnia całkowite rozwiązanie bufora ryzyka systemowego, co powinno być przyczynić się do zmniejszenia ryzyka silnego ograniczenia dopływu kredytu do gospodarki oraz działać na rzecz wsparcia wzrostu gospodarczego w warunkach szoku oraz zwiększenia stabilności finansowej. Ograniczenie skali spowolnienia gospodarczego poprzez uwolnienie

⁴⁶ Rekomendacja KSF stanowiła wypełnienie ze strony Komitetu powinności wynikającej z art. 50 ust. 7 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, zgodnie z którym minister właściwy do spraw instytucji finansowych jest obowiązany co najmniej raz na dwa lata dokonać oceny adekwatności wysokości wskaźnika bufora ryzyka systemowego oraz rodzajów ekspozycji, do których ma on zastosowanie, biorąc pod uwagę rekomendację Komitetu.

bufora ograniczyło także ryzyko większych strat w systemie finansowym. Według wstępnych szacunków rozwiązanie obowiązującego bufora SRB pozwoliłoby na odmienne przeznaczenie maksymalnie ok. 30 mld zł kapitału i mogłoby umożliwić bankom wykreowanie dodatkowych 40 mld zł kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw. Podkreślono przy tym, że ważne jest, aby środki uwolnione z bufora nie zwiększyły skali zaplanowanych przez banki dywidend, a zostały wykorzystane na kredytowanie gospodarki i pokrycie strat w najbliższych kwartałach. Rozwiązanie bufora wpłynęło również automatycznie na obniżenie wymogu MREL.

Komitet podjął 16 marca 2020 r. uchwałę, w której rekomendował Ministrowi Finansów niezwłoczne uchylene obowiązku stosowania bufora ryzyka systemowego przez instytucje. 18 marca 2020 r. Minister Finansów wydał rozporządzenie, w którym uchylił od dnia następnego wcześniejsze przepisy dotyczące SRB i tym samym obowiązek jego utrzymania⁴⁷.

Obniżenie buforów kapitałowych w krajach UE

W warunkach pandemii COVID-19 wiele organów makroostrożnościowych w Europie podjęło decyzję o rozwiązaniu makroostrożnościowych buforów kapitałowych.

Chcąc przeciwdziałać negatywnym skutkom epidemii dla sektora bankowego i gospodarki, wiele organów makroostrożnościowych zdecydowało już w marcu i kwietniu o rozwiązaniu antycyklicznego bufora kapitałowego (Belgia, Bułgaria, Francja, Niemcy, Islandia, Irlandia, Litwa, Norwegia i Szwecja). Kilka innych podjęło taką decyzję w dalszej części roku. Finalnie w 2020 r. antycykliczny bufor kapitałowy obniżyło 13 krajów.

Jednocześnie Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w komunikacie z 12 marca 2020 r. wskazał wprost na możliwość rozwiązania buforów płynnościowych i kapitałowych, w tym makroostrożnościowych, w celu pokrycia strat i zapewnienia dalszego kredytowania gospodarek w okresie spowolnienia gospodarczego⁴⁸.

Z tej opcji w 2020 r., rozwiązując bufor ryzyka systemowego, skorzystało 8 krajów: Estonia, Finlandia, Niderlandy, Polska, Wielka Brytania i Węgry.⁴⁹

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 marca 2020 r. uchylające rozporządzenie w sprawie bufora ryzyka systemowego

⁴⁸ Komunikat EBA: <https://eba.europa.eu/eba-statement-actions-mitigate-impact-covid-19-eu-banking-sector>.

⁴⁹ Zmiany w polityce makroostrożnościowej krajów UE przedstawiono w rozdziale 8.6.

6.6. Wagi ryzyka

W pierwszej połowie 2020 r. obowiązywały podwyższone wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach wprowadzone w 2017 r.⁵⁰

Wyższe wagi ryzyka stosowane były 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 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 intencją KSF-M podniesienie wag ryzyka dla walutowych kredytów mieszkaniowych stanowiło zabezpieczenie banków na wypadek potencjalnie zwiększonego poziomu strat, który może wynikać z wysokich poziomów LTV (*loan to value*) oraz LGD (*loss given default*) istotnej części starszego portfela kredytów.

Od momentu wejścia w życie rozporządzenia zwiększającego wagi ryzyka dla walutowych kredytów mieszkaniowych nie wystąpiły istotne okoliczności wskazujące na wyraźne obniżenie poziomu ryzyka związanego z portfelem tych kredytów, które uzasadniałyby obniżenie wagi ryzyka dla tych ekspozycji. Jednocześnie już w 2019 r. można było zaobserwować zarówno wzrost liczby powództw skierowanych przeciwko bankom, jak i niekorzystnych dla nich rozstrzygnięć sądowych w związku ze stwierdzaniem abuzywności niektórych klauzul zawartych w umowach walutowych kredytów mieszkaniowych.

W analizie wag ryzyka dokonanej w połowie 2020 r. Komitet zwrócił uwagę na brak nierównowagi na rynku nieruchomości służących celom produkcji przemysłowej i produkcji rolnej. Obniżenie wag ryzyka dla tych ekspozycji mogłoby służyć zwiększeniu skłonności banków do udzielania kredytów rolnikom i przedsiębiorcom na działalność produkcyjną przez obniżenie wymogu kapitałowego dla nowych kredytów, co z punktu widzenia banku zwiększa opłacalność tych kredytów. Udzielanie tego typu kredytów uznano za korzystne z punktu widzenia utrzymania zdolności produkcyjnych i potencjału polskiej gospodarki, ponieważ mogłoby wpłynąć na ograniczenie skali gospodarczych efektów epidemii i być dodatkowym elementem wspierania akcji kredytowej dla rolników i przedsiębiorców przez organy państwa.

⁵⁰ Wyższe wagi ryzyka obowiązują od 2 grudnia 2017 r. Zostały wprowadzone na mocy Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. Dz. U. z 2017 r. poz. 1068, co stanowiło realizację Rekomendacji KSF-M z 13 stycznia 2017 r.

Zdaniem Komitetu warunki epidemii COVID-19 wymagały podjęcia działań wspierających zdolność banków do prowadzenia akcji kredytowej i utrzymania aktywności gospodarczej w kraju. Wobec czego Komitet zarekomendował Ministrowi Finansów obniżenie z ówczesnego poziomu 100% do 50% wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych służących prowadzeniu przez kredytobiorcę własnej działalności gospodarczej i nieprzynoszących dochodu generowanego przez czynsz lub zyski z ich sprzedaży⁵¹. W opinii Komitetu obniżenie wag ryzyka wraz z innymi działaniami podejmowanymi przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego powinno pozytywnie wpłynąć na wzmocnienie funduszy własnych banków, a tym samym przeciwdziałać ograniczaniu akcji kredytowej. Minister zrealizował rekomendację KSF-M w październiku 2020 r.⁵²

6.7. Wymóg połączonego bufora

Zgodnie z art. 55 ust. 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym wymóg połączonego bufora stanowi łączny kapitał podstawowy Tier I, który jest wymagany do pokrycia bufora zabezpieczającego, powiększony o bufor antycykliczny specyficzny dla instytucji (CCB), bufor globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII), bufor innych instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII) lub bufor ryzyka systemowego (SRB).⁵³

Należy podkreślić, że wymóg połączonego bufora nie jest dodatkowym instrumentem makroostrożnościowym, tylko parametrem służącym wewnętrznej ocenie dotyczącej spełnienia wymogów kapitałowych przez bank. Instytucje finansowe są zobowiązane do przeprowadzania wewnętrznego procesu oceny w celu sprawdzenia, czy spełniają wymóg połączonego bufora. W razie jego niespełnienia instytucja nie może dokonać wypłat związanych z kapitałem podstawowym Tier I (m.in. wypłaty dywidend) oraz jest obowiązana przedstawić KNF plan ochrony kapitału.

W 2020 r. ze względu na uchylenie obowiązku utrzymywania bufora ryzyka systemowego, zmieniła się także wysokość wymogu połączonego bufora. Poniżej przedstawiono zmiany w zakresie jego wysokości w ujęciu rok do roku.

⁵¹ Uchwała Nr 38/2020 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 lipca 2020 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości komercyjnej.

⁵² Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 8 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach.

⁵³ Przy czym bufor ryzyka systemowego sumuje się z buforem globalnej instytucji o znaczeniu systemowym albo buforem innej instytucji o znaczeniu systemowym jedynie, kiedy został nałożony na ekspozycje krajowe. W innych przypadkach brany jest pod uwagę najwyższy ze wskazanych buforów.

Tabela 3. Parametry wymogu połączonego bufora w latach 2019 i 2020.

Rok	Bufor zabezpieczający	Bufor antycykliczny	Bufor O-SII ⁵⁴	Bufor ryzyka systemowego	WYMÓG POŁĄCZONEGO BUFORA
2019	2,5%	0%	11 banków: 0% - 1%	3%	5,5% - 6,5%
2020	2,5%	0%	10 banków: 0,1% - 1%	-	2,5% - 3,5%

Źródło: Opracowanie NBP.

⁵⁴ W tabeli nie odnotowano bufora globalnych instytucji o znaczeniu systemowym, ponieważ dotychczas w polskim systemie finansowym nie zidentyfikowano takiej instytucji.

7. Inne działania makroostrożnościowe

7.1. Opinie ws. wysokości wpłat na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców

1 stycznia 2020 r. weszła w życie *ustawa z dnia 4 lipca 2019 r.*⁵⁵ zmieniająca *ustawę z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej*, zwana dalej „ustawą o FWK”, w zakresie zasad udzielania pomocy dla kredytobiorców z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, dalej „FWK” oraz wyznaczająca Komitetowi Stabilności Finansowej nowy cykliczny obowiązek wydawania opinii, na podstawie której Rada FWK ustala wysokość wpłat kredytodawców na Fundusz⁵⁶. Kwartalne wpłaty kredytodawców dokonywane są proporcjonalnie do wartości bilansowej brutto posiadanego portfela kredytów mieszkaniowych, w przypadku których opóźnienie w spłacie kapitału lub odsetek przekracza 90 dni. Przewodniczący Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego obowiązany jest przekazywać Radzie FWK opinię w terminie do końca drugiego miesiąca następującego po kwartale, za który należna jest wpłata na Fundusz.

Przekazanie pierwszej opinii Komitetu powinno było nastąpić do końca maja 2020 r. W związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego i wejściem w życie *ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. poz. 374, z późn. zm.⁵⁷), Minister Finansów w drodze rozporządzenia⁵⁸ przesunął m. in. termin dotyczący przekazywania opinii przez Komitet Radzie FWK. Z uwagi na powyższe zmiany pierwsza opinia KSF-M dotycząca wysokości wpłaty na FWK miała miejsce trzy miesiące później, tj. w sierpniu 2020 r.

Zmiany dotyczące przesunięcia terminu wydania opinii obowiązywały przez cały 2020 r., stąd opinię dotyczącą wysokości wpłat na FWK za II kwartał Komitet wydał 24 listopada 2020 r. Opinie w tych sprawach, zgodnie z przyjętym sposobem procedowania, w 2020 r. wydawane były przez KSF-M w trybie obiegowym.

⁵⁵ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1358).

⁵⁶ art. 16a ust. 4 i 7 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2138, z 2021 r. poz. 11).

⁵⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 1842, 2112, 2113, 2123, 2157, 2255, 2275, 2320, 2327, 2338, 2361, 2401, z 2021 r., poz. 11, 159, 180.

⁵⁸ § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wykonania niektórych obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych (Dz. U. poz. 622 i 1243).

Komitet Stabilności Finansowej w obu wydanych opiniach wskazał, że Fundusz posiadał wystarczające środki na realizację jego zadań i nie było potrzeby wnoszenia wpłat na Fundusz przez kredytodawców za I i II kwartał 2020 r.

7.2. Opinia Komitetu dotycząca opóźnienia terminu wdrożenia nowelizacji Rekomendacji S

W 2019 r. Komitet Stabilności Finansowej, działając w ramach zadań dotyczących nadzoru makroostrożnościowego, zgodnie z art. 137 ust. 2 ustawy Prawo bankowe, opiniował projekt nowelizacji Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie.⁵⁹

W opublikowanej rekomendacji KNF⁶⁰ określił, że oczekuje się jej wprowadzenia przez:

- banki spółdzielcze do 31 grudnia 2022 r.,
- pozostałe banki i oddziały instytucji kredytowych nie później niż do 31 grudnia 2020 r.

Przewodniczący KNF poinformował KSF-M o zamiarze przesunięcia terminu wdrożenia Rekomendacji S na 30 czerwca 2021 r. Powodem zmiany była potrzeba ograniczenia obciążeń regulacyjnych dla banków w związku z sytuacją wywołaną pandemią COVID-19.

Komitet, na posiedzeniu 15 czerwca 2020 r., omówił propozycję dotyczącą przesunięcia do 30 czerwca 2021 r. terminu wdrożenia przez banki nowelizacji Rekomendacji S wskazując, że określone w Rekomendacji S daty oczekiwanego wdrożenia przez banki nie były dotychczas przedmiotem opinii KSF-M, który wydał w tej sprawie opinię jedynie w zakresie kwestii merytorycznych, mających wpływ na funkcjonowanie sektora finansowego. Mając jednak na uwadze, że zmiana daty wdrożenia Rekomendacji S mogła zmniejszyć zakres obciążeń operacyjnych dla banków w warunkach pandemii COVID-19, Komitet przychylił się do propozycji UKNF⁶¹.

7.3. Postępowanie administracyjne w trybie MAR

W 2020 r. Komitet Stabilności Finansowej wydał na wniosek Komisji Nadzoru Finansowego jedną opinię w trybie art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

⁵⁹ Uchwała Komitetu Stabilności Finansowej nr 31/2019 z dnia 17 października 2019 r. w sprawie opinii do projektu nowelizacji Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie.

⁶⁰ https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Nowelizacja_Rekomendacja_S_23-07-2020_70340.pdf

⁶¹ 3 grudnia 2019 r. KNF podjęła uchwałę ws. przyjęcia znowelizowanej Rekomendacji S.

nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku, zwane rozporządzeniem MAR⁶².

Komisja Nadzoru Finansowego w toku wszczętego postępowania administracyjnego dotyczącego wydania zgody na opóźnienie ujawnienia informacji poufnych dotyczących emitentów⁶³, zwracając się do Komitetu Stabilności Finansowej jako organu nadzoru makroostrożnościowego o opinię, korzystała z uprawnienia wynikającego z art. 17 ust. 6 zdanie drugie rozporządzenia MAR. Wniosek wpłynął do Przewodniczącego Komitetu 19 czerwca br. i zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego Komitet zobowiązany był wydać opinię najpóźniej do 3 lipca br. Z uwagi na powyższe 1 lipca 2020 r. odbyło się posiedzenie zwołane poza harmonogramem prac, na którym Komitet kierując się zakresem wniosku KNF, wydał opinię, w której ocenił czy ujawnienie informacji poufnej w rozumieniu rozporządzenia MAR pociągnie za sobą: 1) zagrożenie dla stabilności instytucji finansowej jako emitenta oraz 2) zagrożenie dla stabilności systemu finansowego. Opinia wydawana jest w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego w formie postanowienia administracyjnego, stąd adresatem opinii KSF jest zawsze podmiot zwracający się z wnioskiem do KNF. Komisja otrzymuje opinię wyłącznie do wiadomości.

Z uwagi na obowiązek zachowania poufności, zgodnie z art. 17 rozporządzenia MAR, opinie Komitetu w tych sprawach nie są publikowane.

7.4. Monitorowanie postępu prac NBP nad realizacją rekomendacji KSF ws. zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości

W 2016 r. ERRS wydała zalecenie w sprawie uzupełniania informacji dotyczących sektora nieruchomości⁶⁴, które zostało skierowane do krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego⁶⁵, czyli w Polsce do Komitetu Stabilności Finansowej. Zalecenie jest

⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylającego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 1, z późn. zm.).

⁶³ Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR zasadą obowiązującą emitentów jest niezwłoczne przekazywanie informacji poufnych do publicznej wiadomości. Od zasady tej rozporządzenie wprowadza wyjątki w odniesieniu do emitentów będących instytucją finansową lub kredytową. Na podstawie art. 17 ust. 5 emitent będący instytucją kredytową lub finansową w celu zachowania swojej stabilności finansowej oraz stabilności systemu finansowego może opóźnić podanie do wiadomości publicznej informacji poufnych. Warunkiem takiego opóźnienia jest uzyskanie zgody organu nadzoru, który wcześniej bada czy spełnione zostały poniższe przesłanki: (i) ujawnienie informacji poufnych pociąga za sobą zagrożenie dla stabilności finansowej emitenta i systemu finansowego, (ii) opóźnienie ujawnienia informacji leży w interesie publicznym, (iii) można zapewnić poufność tych informacji.

⁶⁴ Zalecenie ERRS z dnia 31 października 2016 r. w sprawie uzupełnienia luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (ERRS/2016/14).

Zalecenia cząstkowe A, B, C, D skierowane są do krajowych organów makroostrożnościowych, zalecenie cząstkowe E - do Europejskich Urzędów Nadzoru.

wynikiem identyfikacji istotnych luk w danych statystycznych dotyczących rynku nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych oraz dużego zróżnicowania definicji wskaźników stosowanych przy analizie tych rynków na poziomie UE. W ocenie ERRB niedostępność porównywalnych i wiarygodnych danych może negatywnie wpływać na możliwości rozpoznawania źródeł ryzyka systemowego płynącego z rynku nieruchomości i w konsekwencji ograniczać skuteczność prowadzonej polityki makroostrożnościowej.

W pierwotnym zaleceniu krajowe organy makroostrożnościowe zostały zobowiązane do poinformowania ERRS oraz Rady UE o wdrożeniu zalecenia w postaci przedstawienia sprawozdania końcowego do 31 grudnia 2020 r. Ze względu na istotne trudności w dostępie do pożądaných danych, a także rozbieżności w definicjach przyjętych przez poszczególne kraje UE – ERRS wydłużyła terminy wdrażania poszczególnych rekomendacji w ramach Zalecenia ERRS/2016/14 do 2020 r., a w szczególnych przypadkach nawet do 2024 r.

Komitet Stabilności Finansowej został zobowiązany do zrealizowania zadań wskazanych w Zaleceniu, które obejmują stworzenie ram monitorowania ryzyka dla krajowych rynków nieruchomości na podstawie zdefiniowanych wskaźników. Zadanie to przekłada się między innymi na konieczność pozyskiwania odpowiednich danych. Zakres informacji potrzebnych do spełnienia Zalecenia ERRS dotyczy głównie sektora bankowego, ale również podmiotów ubezpieczeniowych, funduszy emerytalno-rentowych, funduszy inwestycyjnych, spółek z sektora nieruchomości. Mając na uwadze fakt, że Narodowy Bank Polski jest w posiadaniu znacznej części informacji niezbędnych do dokonania oceny zgodnie z Zaleceniem ERRS, w szczególności dotyczących ekspozycji sektora bankowego, KSF skierował do NBP rekomendację⁶⁶ dotyczącą zapewnienia Komitetowi dostępności informacji i danych istotnych dla oceny ryzyka związanego z krajowym rynkiem nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych.

Od 2018 r. w Narodowym Banku Polskim toczą się prace zmierzające do wypełnienia rekomendacji Komitetu. Postęp w realizacji rekomendacji Komitetu uwzględnia stan prac związanych z pozyskiwaniem odpowiednich danych na poziomie Unii Europejskiej. Na forum UE w ramach Komitetu Statystyki ESCB trwają ustalenia co do sposobów implementacji zalecenia ERRS. Na poziomie krajowym osiągnięto konsensus między zaangażowanymi instytucjami co do zakresu danych, które mają być ujęte w tworzonym systemie.

⁶⁶ Uchwała KSF nr 23/2018 w sprawie rekomendacji dla Narodowego Banku Polskiego dotyczącej zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości.

W grudniu 2020 r. Komitet przekazał do ERRS pożądane informacje, z których wynika – w ocenie KSF-M – że organ nadzoru makroostrożnościowego wypełnił w terminie zalecenia. Analiza tych informacji w skali UE będzie dokonana przez ERRS i przedstawiona w postaci raportu do publicznej wiadomości. W okresie przejściowym, zanim dane dostępne będą w ramach regularnego raportowania do NBP, dane zbierane są w drodze badania pozasprawozdawczego prowadzonego przez UKNF wśród banków.

7.5. Monitorowanie postępów reformy wskaźników referencyjnych

Biorąc pod uwagę skalę wyzwań związanych z zagrożeniem terminowego dostosowania wskaźnika referencyjnego stopy procentowej w Polsce – wskaźnika WIBOR – do wymogów rozporządzenia BMR⁶⁷, Komitet 25 stycznia 2019 r. wydał stanowisko skierowane do GPW Benchmark S.A. oraz Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A., które są odpowiedzialne za stworzenie metody kalkulowania wskaźników referencyjnych zgodnie z rozporządzeniem BMR.

W 2020 r. Komitet kontynuował monitorowanie ryzyka systemowego związanego z zagrożeniem terminowego dostosowania metody opracowywania WIBOR i w tym celu zapoznawał się z bieżącymi informacjami na temat przebiegu procesu udzielania GPW Benchmark zezwolenia na pełnienie funkcji administratora wskaźników referencyjnych. Informacje przekazywane przez KNF - jako organ prowadzący proces administracyjny w tym zakresie – potwierdzały, że postępowanie w sprawie wydawania zezwolenia dla administratora przebiega pomyślnie i terminowo.

W ocenie Komitetu podjęte dotychczas działania istotnie zmniejszyły ryzyko związane z nieterminowym dostosowaniem wskaźników referencyjnych, co znalazło także swoje odzwierciedlenie w ocenie ryzyka systemowego dokonywanej na przestrzeni 2020 r., w ramach której Komitet systematycznie obniżał ocenę istotności tego ryzyka. Ostatecznie w grudniu 2020 r., w związku z wydaniem przez KNF decyzji ws. zezwolenia dla GPW Benchmark na pełnienie roli administratora wskaźników referencyjnych ryzyko systemowe dotyczące wskaźnika referencyjnego WIBOR wygasło.

⁶⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniające dyrektywy 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 596/2014 (Dz. Urz. UE L171 z 2016 r., s. 1).

7.6. Przegląd podmiotów systemowo istotnych

W 2019 r. Komitet Stabilności Finansowej zaakceptował nową wersję⁶⁸ metodyki identyfikacji Podmiotów Systemowo Istotnych (PSI)⁶⁹, zgodnie z którą do grupy PSI należą m.in. wszystkie instytucje kredytowe każdorazowo zidentyfikowane jako O-SII. Dzięki tej zasadzie wyniki corocznej rewizji listy O-SII, dokonywanej przez KNF, są automatycznie odzwierciedlone w liście Podmiotów Systemowo Istotnych.

Po przeglądzie adekwatności wskaźnika bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym dokonanych przez KNF, którego wyniki opublikowano 9 listopada 2020 r., obecnie do listy Podmiotów Systemowo Istotnych należą:

1. banki zidentyfikowane w 2020 r. jako O-SII:
 - Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski,
 - Santander Bank Polska,
 - Bank Polska Kasa Opieki,
 - mBank,
 - ING Bank Śląski,
 - Bank Handlowy w Warszawie,
 - BNP Paribas Bank Polska,
 - Bank Millennium,
 - Bank Polskiej Spółdzielczości,
 - SGB-Bank;

oraz podmioty, których lista w 2020 r. nie uległa zmianie:

2. systemowo ważne systemy płatności, rozrachunku papierów wartościowych i rozliczeń papierów wartościowych;
3. PZU;
4. GPW Benchmark;
5. GPW;
6. SKOK im. F. Stefczyka;
7. Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa.

⁶⁸ Pierwsza wersja metodyki identyfikacji PSI została przyjęta przez KSF-M 15 września 2017 r.

⁶⁹ Obowiązek identyfikacji instytucji finansowych stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego (PSI) wynika z art. 5 pkt. 2. ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 483.).

8. Współpraca międzynarodowa

Komitet Stabilności Finansowej prowadzi bieżącą współpracę z organami i instytucjami UE a także z organami makroostrożnościowymi innych państw członkowskich UE. W tym obszarze między innymi podejmuje działania mające na celu realizację zaleceń Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz innych obowiązków wynikających z aktów prawa unijnego.

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

Ze względu na transgraniczne skutki instrumentów makroostrożnościowych stosowanych w danym kraju, zgodnie z Zaleceniem ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej,⁷⁰ państwa członkowskie mają obowiązek oceny potencjalnych skutków transgranicznych wprowadzanych przez siebie instrumentów, a także mogą się zwracać do ERRS z wnioskami o wydanie zalecenia rekomendującego pozostałym państwom członkowskim odwzajemnienie wprowadzonego instrumentu poprzez zastosowanie takich samych lub zbliżonych środków (*reciprocity*). Zasady te mają pomagać w unikaniu arbitrażu regulacyjnego i zapewniać spójność polityki makroostrożnościowej w UE. Mechanizm wzajemnego uznawania środków makroostrożnościowych przewiduje zastosowanie tzw. progu istotności, który stanowi podstawę do nieodwzajemniania instrumentu makroostrożnościowego innego kraju ze względu na nieznaczące ekspozycje i brak wpływu na skuteczność instrumentu w kraju go wprowadzającym. Propozycję progu istotności przedstawia organ aktywujący dany instrument we wniosku o odwzajemnienie środka.

W 2020 r. nie pojawiły się nowe zalecenia Rady dotyczące odwzajemnienia instrumentów makroostrożnościowych przyjętych w innych państwach. Dotychczas KSF-M nie podjął decyzji o odwzajemnieniu któregośkolwiek z wprowadzonych w innych państwach środków makroostrożnościowych ze względu na brak istotnych ekspozycji. Jednocześnie natomiast Komitet w sposób ciągły monitoruje ekspozycje polskich banków w związku ze stosowaniem mechanizmu odwzajemniania zgodnie z określonymi w Zaleceniu ERRS/2015/2 progami istotności i przekazuje stosowne informacje do Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Wyniki monitorowania w ramach mechanizmu *reciprocity* w 2020 r. zostały zaprezentowane poniżej.

⁷⁰ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2015/2), Dz. Urz. UE 2016/C 97/02.

Wyniki monitorowania ekspozycji francuskich

W grudniu 2018 r. ERRS wydała zalecenie⁷¹ w sprawie uznania przez państwa UE obowiązującego we Francji instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego na podstawie art. 458 CRR. (obniżenie do 5% limitu dużych ekspozycji wobec wysoce zadłużonych przedsiębiorstw niefinansowych mających siedzibę we Francji, w odniesieniu do globalnych instytucji o znaczeniu systemowym i innych instytucji o znaczeniu systemowym).

Z uwagi na niewielką wartość ekspozycji polskich instytucji wobec francuskiego sektora przedsiębiorstw niefinansowych KSF-M w marcu 2019 r. podjął decyzję o nieuznawaniu francuskiego środka i jednocześnie zobowiązał NBP do monitorowania w cyklu rocznym ekspozycji polskich banków na określone ekspozycje na wypadek, gdyby ta sytuacja miała się zmienić.

Analizy przeprowadzone w lutym 2020 r. wskazały, że nadal żaden z polskich banków uznanych za systemowo istotny nie posiada łącznych oraz pojedynczych ekspozycji polskich wobec francuskiego sektora przedsiębiorstw niefinansowych przekraczających wartości progowe wskazane w Zaleceniu. Tym samym Komitet przyjął, że nadal nie ma potrzeby uznawania w Polsce instrumentu wprowadzonego we Francji.

Wyniki monitorowania ekspozycji fińskich

W styczniu 2018 r. ERRS wydała zalecenie⁷² w sprawie uznania przez pozostałe państwa UE obowiązującego w Finlandii instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego na podstawie art. 458 CRR (wprowadzenie 15-procentowej minimalnej wartości średniej wagi ryzyka w odniesieniu do mieszkaniowych kredytów hipotecznych zabezpieczonych na jednostkach mieszkaniowych w Finlandii dla instytucji kredytowych działających w tym kraju i stosujących metodę wewnętrznych ratingów).

Z uwagi na niewielką wartość ekspozycji polskich instytucji w Finlandii KSF-M w marcu 2018 r. podjął decyzję o nieuznawaniu fińskiego środka i zobowiązał NBP do monitorowania w cyklu rocznym ekspozycji polskich banków w tym kraju, gdyby ta sytuacja miała się zmienić.

⁷¹ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 5 grudnia 2018 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2018/8).

⁷² Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 8 stycznia 2018 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2018/1).

Na podstawie analiz przeprowadzonych w lutym 2020 r. Komitet uznał, że nadal żaden polski bank nie posiada ekspozycji w Finlandii przekraczającej określony w zaleceniu próg istotności. Tym samym nie zaistniała potrzeba uznawania w Polsce instrumentu wprowadzonego w Finlandii.

Wyniki monitorowania ekspozycji szwedzkich

W styczniu 2019 r. ERRS zaleciła⁷³ innym państwom członkowskim odwzajemnianie wprowadzonego w Szwecji na podstawie art. 458 CRR instrumentu makroostrożnościowego (wprowadzenie minimalnej ważonej ekspozycją średniej wagi ryzyka w wysokości 25% w stosunku do portfeli detalicznych ekspozycji wobec dłużników będących rezydentami w Szwecji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, która ma zastosowanie do banków stosujących metodę wewnętrznych ratingów do obliczania regulacyjnych wymogów kapitałowych).

Z uwagi na niewielką wartość ekspozycji polskich instytucji w Szwecji, KSF-M w czerwcu 2019 r. podjął decyzję o nieodwzajemnianiu szwedzkiego instrumentu i jednocześnie zobowiązał NBP do monitorowania w cyklu rocznym ekspozycji polskich banków w tym kraju na wypadek, gdyby ta sytuacja miała się zmienić.

Analiza danych sprawozdawczych na koniec grudnia 2019 r. wskazała, że łączne ekspozycje polskiego sektora bankowego w Szwecji nie przekroczyły określonego progu istotności. Tym samym Komitet w 2020 r. uznał, że nie ma przesłanek do uznawania w Polsce instrumentu wprowadzonego w Szwecji.

Wyniki monitorowania ekspozycji estońskich

W czerwcu 2016 r. ERRS wydała zalecenie⁷⁴ w sprawie uznania przez pozostałe państwa UE wprowadzonego w Estonii bufora ryzyka systemowego.

W odpowiedzi na zalecenie, na posiedzeniu 10 sierpnia 2016 r., Komitet Stabilności Finansowej podjął decyzję o niepodejmowaniu działań zmierzających do odwzajemnienia instrumentów makroostrożnościowych wprowadzonych w Estonii, ze względu na brak istotnych ekspozycji polskich banków w tym państwie. Jednocześnie KSF-M nałożył na NBP

⁷³ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 15 stycznia 2019 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2019/1).

⁷⁴ 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).

obowiązek monitorowania ekspozycji polskich banków na estoński sektor finansowy na wypadek, gdyby ta sytuacja miała się zmienić.

Na podstawie analiz przeprowadzonych w maju 2020 r. Komitet uznał, że w dalszym ciągu żaden polski bank nie posiada ekspozycji w Estonii przekraczającej określony próg istotności i w związku z tym nadal zachodzą przesłanki do nieodwzajemniania w Polsce bufora ryzyka systemowego wprowadzonego w Estonii. Jednocześnie w związku z decyzją Banku Estonii w sprawie obniżenia bufora ryzyka systemowego z 1% do 0% oraz uchynieniem przez ERRS zalecenia dotyczącego odwzajemnienia tego instrumentu zgodnie z zasadami mechanizmu *reciprocity*, Komitet podjął decyzję o zaprzestaniu monitorowania ekspozycji estońskich w przyszłości.

Wyniki monitorowania ekspozycji belgijskich

W lipcu 2018 r. ERRS wydała zalecenie⁷⁵ w sprawie odwzajemnienia przez pozostałe państwa UE, wprowadzonych w Belgii na podstawie art. 458 CRR, wyższych wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotecznie na nieruchomościach mieszkaniowych zlokalizowanych w tym państwie.⁷⁶

W odpowiedzi na zalecenie ERRS na posiedzeniu 21 września 2018 r. Komitet Stabilności Finansowej podjął decyzję o nieodwzajemnianiu instrumentu makroostrożnościowego wprowadzonego w Belgii ze względu na brak istotnych ekspozycji polskich banków w tym państwie. Jednocześnie KSF-M nałożył na NBP obowiązek monitorowania ekspozycji polskich banków na belgijski sektor finansowy.

Analizy przeprowadzone w sierpniu 2020 r. wykazały, że nadal żaden polski bank nie posiada ekspozycji w Belgii przekraczającej próg istotności. Tym samym Komitet uznał, że nadal zachodzą przesłanki pozwalające na nieodwzajemnianie belgijskiego instrumentu makroostrożnościowego.

⁷⁵ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 16 lipca 2018 r. zmieniające zalecenie ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności środków polityki makroostrożnościowej (ERRS/2018/5).

⁷⁶ Zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 458 CRR instrumenty makroostrożnościowe wprowadzone na podstawie tego przepisu mogą obowiązywać maksymalnie dwa lata. Zgodnie z tym przepisem obowiązywanie instrumentu belgijskiego powinno zakończyć się 30 kwietnia 2020 r. Jednak Narodowy Bank Belgii notyfikował ERRS zamiar przedłużenia stosowania wprowadzonego instrumentu do 30 kwietnia 2021 r. ERRS podjęła decyzję o przedłużeniu stosowania zasady *reciprocity* w odniesieniu do instrumentów makroostrożnościowych, w przypadku których państwa zgłosiły zamiar przedłużenia ich obowiązywania (Belgia oraz Finlandia i Francja), bez wydawania nowych zaleceń w tym zakresie.

8.2. Zalecenie ERRS/2015/1 w sprawie uznawania bufora antycyklicznego wobec państw trzecich

W 2016 r. ERRS opublikowała Zalecenie dotyczące uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego wobec państw trzecich (ERRS/2015/1). Zalecenie ma na celu ujednoczenie w UE zasad uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego (CCB) w odniesieniu do państw trzecich oraz niezwłocznego informowania o tym ERRS.

Zgodnie z zaleceniem częściowym B należy raz w roku identyfikować istotne państwa trzecie oraz przekazywać do ERRS ich listę w terminie do końca drugiego kwartału każdego roku. Należy również monitorować ryzyko związane z nadmierną akcją kredytową w istotnych państwach.⁷⁷

Komitet w 2016 r. zaakceptował metodykę identyfikacji istotnych państw trzecich oraz ustalił, że NBP będzie instytucją odpowiedzialną za monitorowanie ekspozycji polskich banków wobec państw trzecich. Ponadto NBP został zobowiązany do informowania o decyzjach o uznaniu lub ustanowieniu wskaźników bufora antycyklicznego wobec ekspozycji państw trzecich na stronie internetowej KSF-M oraz przesyłania stosownych powiadomień ERRS.

Identyfikacja krajów, na które polski sektor bankowy miał istotne ekspozycje w 2020 r.

W tabeli poniżej pokazano pięć krajów, na które polskie banki miały największe ekspozycje, zidentyfikowane przy zastosowaniu przyjętej metodyki według danych na koniec IV kw. 2019 r. Analizy wskazały, że żaden z tych krajów nie spełnia kryteriów kraju trzeciego. Jednocześnie żaden kraj trzeciego nie spełnia progów określonych w metodyce przyjętej przez Komitet. W związku z tym, na podstawie dostępnych danych Komitet uznał, że nadal nie ma podstaw uznania jakiegokolwiek kraju trzeciego za istotny z punktu widzenia potrzeby uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego.

⁷⁷ Zgodnie z decyzją Komitetu analiza dotycząca krajów trzecich, które są bezpośrednio monitorowane przez ERRS (Brazylia, Chiny, Hong Kong, Meksyk, Rosja, Singapur, Szwajcaria, Turcja i USA) nie jest prowadzona na poziomie krajowym.
https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/esrb_list_of_material_third_countries.en.pdf?d811c2a6924b954a3322c49c18afdc57

Tabela 4. Największe ekspozycje polskich banków według przeglądu z czerwca 2020 r.

Kraj	Średni udział w ekspozycjach w ciągu 8 kwartałów	Czy ekspozycja przekracza 1% w każdym z dwóch ostatnich kwartałów ⁷⁸	Kwalifikacja ekspozycji
Wielka Brytania	1,7%	nie	nieistotna
Luksemburg	0,5%	nie	nieistotna
Włochy	0,4%	nie	nieistotna
Francja	0,3%	nie	nieistotna
Niemcy	0,3%	nie	nieistotna

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

Sprawozdanie z realizacji Zalecenia ERRS/2015/1

Zgodnie z harmonogramem informowania o realizacji Zalecenia ERRS/2015/1 do 31 grudnia 2020 r. należało przedstawić Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego sprawozdanie z jego realizacji (zalecenia cząstkowe: A1 i A2, B1 i B3, C1, C2, C3).

Tylko jedno ze wskazanych zaleceń wymagało cyklicznego zaangażowania KSF-M. NBP realizując zadania powierzone w tym zakresie przez Komitet posługiwał się metodyką spójną z Decyzją ERRS/2015/3 i dotychczas nie zidentyfikował istotnych państw trzecich dla polskiego sektora bankowego.

Realizacja pozostałych zaleceń była uzależniona od podjęcia działań przez organy państw trzecich⁷⁹. Dotychczas nie ziszcili się przesłanki określone w zaleceniach A i C, w związku z czym nie było konieczne podjęcie określonych w zaleceniu działań.

⁷⁸ Ekspozycja uznawana jest za istotną, jeśli średni udział danego kraju w ekspozycji polskiego sektora bankowego liczony na przestrzeni 8 kwartałów przekracza 1% oraz jednocześnie udział danego kraju w ekspozycji polskiego sektora bankowego w każdym z dwóch ostatnich kwartałów przekracza 1%.

⁷⁹ Zgodnie z rekomendacją A w sytuacji, gdy organ państwa trzeciego ustanowi wskaźnik bufora antycyklicznego na poziomie wyższym niż 2,5%, organy wyznaczone powinny niezwłocznie poinformować o tym ERRS, która wyda wytyczne w zakresie jednolitego stosowania zasady wzajemności w odniesieniu do CCB państwa trzeciego.

Zgodnie z zaleceniami C w sytuacji, gdy ustalony w państwie trzecim wskaźnik bufora antycyklicznego został uznany na podstawie zalecenia ERRS, a następnie państwo trzecie obniżyło ten wskaźnik, organy wyznaczone powinny niezwłocznie poinformować o tym fakcie ERRS, która wyda wytyczne w sprawie stosowania zasady wzajemności wobec nowego, niższego poziomu bufora antycyklicznego w państwie trzecim.

Komitet po zapoznaniu się z powyższymi informacjami na temat realizacji zalecenia polecił Stałej Grupie Roboczej sporządzenie i przekazanie sprawozdania w tym zakresie do ERRS.

8.3. Zalecenie ERRS/2019/18 w sprawie wymiany informacji o oddziałach instytucji kredytowych dla celów makroostrożnościowych

Zwiększająca się skala działalności transgranicznej za pośrednictwem oddziałów instytucji kredytowych w państwach członkowskich UE powoduje, że niektóre oddziały zagraniczne mogą mieć istotny wpływ na stabilność finansową państwa przyjmującego, a także wpływać na skuteczność prowadzenia polityki makroostrożnościowej. W związku z tym 26 września 2019 r. Rada Generalna ERRS przyjęła Zalecenie w sprawie wymiany i gromadzenia informacji do celów makroostrożnościowych w odniesieniu do oddziałów instytucji kredytowych mających siedzibę zarządu w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim (ERRS/2019/18). Rekomendowane przez ERRS działania mają umożliwić wymianę informacji o oddziałach instytucji kredytowych dla celów makroostrożnościowych. Dotychczas pozyskiwanie informacji o oddziałach zagranicznych było uregulowane *explicite* tylko w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego. Kwestia wymiany informacji dla celów makroostrożnościowych pozostawała poza obszarem regulacji unijnych.

Zalecenie A zostało skierowane do odpowiednich organów, natomiast dwa pozostałe zostały skierowane do Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego. We wrześniu 2020 r. Komitet zdecydował, że rolę organu odpowiedniego dla celów realizacji Zalecenia ERRS/2019/18 będzie pełnił KSF-M. Jednocześnie Komitet, w związku z realizacją zalecenia, przyjął schemat procesu wymiany informacji w sytuacji pojawienia wniosku przedłożonego przez odpowiedni organ przyjmujący państwa członkowskiego oraz w przypadku potrzeby pozyskania danych na temat oddziału instytucji kredytowej działającej w Polsce. Schemat w 2020 r. nie został wykorzystany.

8.4. Zalecenie ERRS/2016/14 w sprawie uzupełniania luk danych w sektorze nieruchomości

W 2016 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego wydała Zalecenie w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (ERRS/2016/14), które rekomenduje krajowym organom nadzoru makroostrożnościowego monitorowanie ryzyka dla sektora nieruchomości mieszkaniowych i sektora nieruchomości komercyjnych.

ERRS skierowała do krajowych organów makroostrożnościowych zalecenia dotyczące:

- A - Monitorowania źródeł ryzyka wynikających z sektora nieruchomości mieszkalnych,
- B - Istotnych informacji dotyczących sektora nieruchomości mieszkalnych,
- C - Monitorowania źródeł ryzyka wynikających z sektora nieruchomości komercyjnych,
- D - Istotnych informacji dotyczących sektora nieruchomości komercyjnych.

Komitet w czerwcu 2018 r. skierował do NBP rekomendację dotyczącą zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości. Jednocześnie sam był zobowiązany w końcu roku przedstawić raport z realizacji zalecenia.

Sprawozdanie z realizacji Zalecania ERRS/2016/14

Zgodnie ze znowelizowanym w marcu 2019 r. zaleceniem ERRS, termin przekazania ERRS raportu końcowego dotyczącego realizacji zaleceń A i B (*final report*) upływał 31 grudnia 2020 r.

Docelowo, zgodnie z rekomendacją KSF-M, dane wymagane do spełnienia zalecenia ERRS zbierane będą za pomocą Krajowego Rejestru Kredytowego (KRK). NBP, realizując rekomendację KSF-M, wziął pod uwagę zakres danych wskazany w znowelizowanym zaleceniu ERRS/2016/14⁸⁰ i włączył rekomendowane dane w opracowany projekt KRK, co pozwoli w przyszłości zagregować indywidualne dane do odpowiednich wskaźników wraz z ich rozkładami wskazanymi w zaleceniu ERRS, tym samym realizując zalecenie Komitetu.

Z uwagi jednak, że prace nad wdrożeniem KRK nie zostały jeszcze zakończone, przejściowo źródłem danych określonych w zaleceniu ERRS jest badanie pozasprawozdawcze przeprowadzane przez UKNF. Zakres tego badania w dużym stopniu spełnia obecnie wymogi określone przez zalecenie ERRS.

Po zapoznaniu się ze wskazanymi informacjami Komitet powierzył NBP - jako instytucji odpowiedzialnej za realizację Zalecania ERRS/2016/14 – wypełnienie oraz przekazanie ERRS odpowiednich informacji.

⁸⁰ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 21 marca 2019 r. zmieniające zalecenie ERRS/2016/14 w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (ERRS/2019/3).

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

27 maja 2020 r. Rada Generalna przyjęła Zalecenie ESRB/2020/8 ws. monitorowania oraz analizy transgranicznych i międzysektorowych skutków dla stabilności finansowej wynikających z programów gwarancyjnych i innych środków fiskalnych służących ochronie gospodarki realnej, podjętych w reakcji na kryzys pandemiczny. Zalecenie skierowane jest do krajowych organów makroostrożnościowych. Jego celem jest zebranie informacji nt. wpływu działań o charakterze fiskalnym podejmowanych w reakcji na skutki COVID-19 na stabilność finansową, zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie UE. Ponadto w zaleceniu zwraca się uwagę na potrzebę wzajemnej wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego oraz innymi podmiotami odpowiedzialnymi za wprowadzanie środków antykryzysowych.

Zalecenie składa się z:

- **Zalecenia A:** organy makroostrożnościowe powinny monitorować podejmowane w kraju programy gwarancyjne i inne instrumenty o charakterze fiskalnym służące ochronie gospodarki realnej, wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 oraz oceniać ich wpływ na stabilność finansową;
- **Zalecenia B:** organy makroostrożnościowe powinny regularnie przekazywać ERRS informacje, które będą stanowić podstawę dla przeprowadzanych przez ERRS analiz w zakresie monitorowania i oceny wpływu podejmowanych przez państwa członkowskie działań na stabilność finansową na poziomie UE.

Komitet powierzył realizację zalecenia Stałej Grupie Roboczej. Ponadto, ze względu na szeroki zakres danych posiadanych przez MF, Komitet zobowiązał MF do współpracy w tym zakresie.

Sprawozdanie z realizacji Zalecenia ERRS/2020/8

W 2020 r. Stała Grupa robocza we współpracy z MF wypełniła i przekazała dwa formularze informacyjne z danymi dotyczącymi wprowadzonych w Polsce instrumentów o charakterze fiskalnym.

W lipcu 2020 r. SGR przekazała do ERRS sprawozdanie końcowe z realizacji Zalecenia A. W raporcie ERRS bardzo dobrze oceniła działania polskiego organu makroostrożnościowego w ramach realizacji zalecenia ERRS/2020/8.

Do 31 grudnia 2020 r. należało przekazać ERRS i Radzie UE sprawozdanie końcowe z realizacji zalecenia B. Po zapoznaniu się z informacjami na temat realizacji zalecenia Komitet polecił SGR wypełnienie oraz przekazanie ERRS sprawozdania w tym zakresie.

Decyzja Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego w sprawie wydłużenia terminów sprawozdawczych

W 2019 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego podjęła decyzję ws. wydłużenia terminów składania sprawozdań z realizacji:

1. Zalecenia ERRS/2014/1 w sprawie wytycznych dotyczących ustalania wskaźników bufora antycyklicznego,
2. Zalecenia ERRS/2015/2 w sprawie oceny skutków transgranicznych i dobrowolnego stosowania zasady wzajemności środków polityki makroostrożnościowej.

W obu przypadkach, termin przekazania kolejnych sprawozdań upływał 30 czerwca 2020 r.⁸¹

W związku z następstwami pandemii COVID-19 i wynikającą z nich potrzebą przesunięcia zasobów analitycznych do prac w innych obszarach ERRS w 2020 r. podjęła kolejną decyzję⁸² o uchyleniu obowiązku przekazania wyżej wymienionych sprawozdań w 2020 r. W kolejnych latach sprawozdania powinny być przekazywane zgodnie z terminami określonymi w zaleceniach, tj.:

- Sprawozdanie dotyczące realizacji Zalecenia ERRS/2014/1 do 30 czerwca 2022 r.
- Sprawozdanie z realizacji Zalecenia ERRS/2015/2 do 30 czerwca 2021 r.

Komitet zapoznał się z tą decyzją i odpowiednie sprawozdania będą przekazane ERRS zgodnie ze wskazanymi terminami.

8.6. Podsumowanie polityki makroostrożnościowej w Unii Europejskiej w 2019 r.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego przeprowadza co roku podsumowanie polityki makroostrożnościowej prowadzonej przez państwa członkowskie. W 2020 r. polityka makroostrożnościowa wszystkich państw UE była ukierunkowana na łagodzenie skutków szoku wywołanego pandemią COVID-19. Z analizy przedstawionej w bieżącej edycji raportu *Review of Macroprudential Policy in the EU*⁸³ wynika, że w 2020 r. dominującą tendencją w Unii Europejskiej było luzowanie polityki makroostrożnościowej.

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

⁸¹ Decision ESRB/2019/15 on the postponement of certain reports on actions and measures taken pursuant to Recommendation ESRB/2014/1 and Recommendation ESRB/2015/2.

⁸² Decision ESRB/2020/10 on the cancellation of certain reports on actions and measures taken pursuant to Recommendation ESRB/2014/1 and Recommendation ESRB/2015/2 of the European Systemic Risk Board.

⁸³ *Review of Macroprudential Policy in the EU in 2020*, ERRS, lipiec 2020 r.

Tabela 5. Zmiany w stosowanych instrumentach makroostrożnościowych w 2020 r.

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

↑	Podwyższenie wymogów
↓↑	Jednoczesne obniżenie i podwyższenie wymogów
→	Bez zmian
↓	Obniżenie wymogów

Zestawienie stanowi porównanie stanu przed i po wprowadzeniu określonego instrumentu. Tabela obejmuje instrumenty wprowadzone w 2020 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 oraz zmian w zakresie stopniowości wprowadzani bufora (*phasing-in*). N/d oznacza, że państwo nie informowało ERRS o wprowadzeniu lub zmianach w obszarze danego instrumentu.

Źródło: Opracowanie NBP na podstawie tabeli przedstawionej w raporcie ERRS *Review of Macroprudential Policy in the EU in 2020*.

Mimo jednolitego podejścia w zakresie łagodzenia polityki makroostrożnościowej, państwa stosowały różne metody mające na celu ograniczanie ryzyka systemowego poprzez wsparcie banków, a w konsekwencji ich zdolności do udzielania kredytów. Luzowanie najczęściej dotyczyło instrumentów takich jak: bufor antycykliczny, bufor ryzyka systemowego oraz bufor instytucji systemowo istotnych. Polityka makroostrożnościowa prowadzona przez KSF-M była spójna z ogólnymi tendencjami w UE.

9. Komunikacja

Komunikacja Komitetu Stabilności Finansowej z otoczeniem stanowi ważną i integralną część polityki makroostrożnościowej. W przekonaniu Komitetu informowanie o zidentyfikowanym ryzyku systemowym i jego ocenie zwiększa świadomość występowania zagrożeń wśród uczestników rynku, co – w założeniu – powinno prowadzić do wprowadzania działań samokorygujących i samoistnego ograniczenia ryzyka.

9.1. Komunikacja krajowa

Strategia polityki makroostrożnościowej, w której znalazła się deklaracja starań prowadzenia polityki makroostrożnościowej w sposób przejrzysty, przy jednoczesnym zachowaniu niezbędnych wymogów poufności, odzwierciedla podejście Komitetu do kwestii komunikacji. Przyjęta przez KSF-M zasada przejrzystości wyraża się w przekazywaniu do publicznej wiadomości podjętych decyzji, istotnych dla realizacji celów nadzoru makroostrożnościowego oraz udostępniania materiałów analitycznych będących ich podstawą. 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.

Komunikaty po posiedzeniach KSF-M

Komunikat jest podstawowym instrumentem informowania opinii publicznej o działaniach podejmowanych przez Komitet. KSF-M w komunikatach informuje o podjętych decyzjach oraz o tematach poruszanych na posiedzeniach, przekazuje syntetyczne oceny omawianych zjawisk w kontekście ich wpływu na stabilność systemu finansowego oraz przedstawia bieżące zagadnienia istotne z punktu widzenia oceny ryzyka systemowego. Komunikaty KSF-M niezwłocznie po zakończeniu posiedzeń są umieszczane – tak jak w latach poprzednich - na stronie głównej Narodowego Banku Polskiego oraz w zakładce *Nadzór makroostrożnościowy*⁸⁴.

⁸⁴ <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx>

Informacja roczna KSF-M

Istotnym narzędziem polityki komunikacyjnej Komitetu jest *Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego*. Raport ten opisuje całokształt prac i działań podejmowanych w danym roku przez Komitet Stabilności Finansowej i służy realizacji obowiązku ustawowego oraz informowaniu społeczeństwa o sposobie realizacji powierzonych zadań. W dokumencie 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 szóstą edycją raportu. Komitet przykłada wielką wagę do *Informacji rocznej* i dokłada starań, żeby prezentowany raport stanowił kluczowe opracowanie polskiego organu nadzoru makroostrożnościowego.

Strona internetowa

Serwis informacyjny KSF-M prowadzony jest w ramach strony internetowej Narodowego Banku Polskiego w języku polskim i angielskim.

W zakładce *Nadzór makroostrożnościowy* umieszczono informacje 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 polityką makroostrożnościową znajdują się w sekcji *Komitet Stabilności Finansowej*. Na stronie internetowej znajdują się również informacje o aktualnie stosowanych w Polsce *Instrumentach makroostrożnościowych* wraz ze specjalnie wydzieloną i rozbudowaną częścią dotyczącą *Bufora antycyklicznego*. W zakładce *Publikacje* Komitet zamieszcza raport roczny ze swojej działalności. Prezentowane są ponadto dokumenty nt. nadzoru makroostrożnościowego, które KSF-M uznał za ważne z punktu widzenia polityki makroostrożnościowej. 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.

9.2. Komunikacja zagraniczna

Powiadomienia skierowane do instytucji i organów UE

Zgodnie z art. 5 pkt 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym zadaniem KSF-M jest współpraca z Europejską Radą do spraw Ryzyka Systemowego, innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi. W ramach realizacji tego obowiązku Komitet przekazuje odpowiednim instytucjom powiadomienia o decyzjach podejmowanych w zakresie prowadzonej w kraju polityki makroostrożnościowej.

Wymiana takich informacji ma istotne znaczenie, ponieważ decyzje pojedynczych krajów w UE mogą mieć wpływ na rynki finansowe wielu innych jurysdykcji. Jednocześnie służy ona zbieraniu doświadczeń i budowaniu wiedzy na temat praktyki stosowania narzędzi makroostrożnościowych i ich skuteczności.

Tabela 6. Notyfikacje dokonane przez KSF-M w 2020 r.

Przedmiot notyfikacji	Adresat	Wykonanie
Informacja o wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego (CCB)	ERRS	Marzec, Wrzesień, Grudzień
Notyfikacja ws. zniesienia bufora ryzyka systemowego	ERRS	Marzec
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji fińskich	ERRS	Czerwiec
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji francuskich	ERRS	Czerwiec
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji estońskich	ERRS	Czerwiec
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji szwedzkich	ERRS	Czerwiec
Lista państw trzecich, wobec których występuje istotna ekspozycja instytucji działających na podstawie zezwoleń wydanych w Polsce	ERRS	Czerwiec
Sprawozdanie z realizacji Zalecenia ws. monitorowania oraz analizy transgranicznych i międzysektorowych skutków dla stabilności finansowej wynikających z programów gwarancyjnych i innych środków fiskalnych służących ochronie gospodarki realnej, podjętych w reakcji na kryzys pandemiczny	ERRS	Sierpień
Formularze przekazujące ERRS informacje zgodnie z Zaleceniem ws. monitorowania oraz analizy transgranicznych i międzysektorowych skutków dla stabilności finansowej wynikających z programów gwarancyjnych i innych środków fiskalnych służących ochronie gospodarki realnej, podjętych w reakcji na kryzys pandemiczny	ERRS	Sierpień
Informacja o wynikach monitorowania ekspozycji belgijskich	ERRS	Wrzesień
Informacja o zamiarze nałożenia bufora O-SII	KE, ERRS, EUNB, O- SII	Październik

Przedmiot notyfikacji	Adresat	Wykonanie
Wyniki przeglądu identyfikacji O-SII	KE, ERRS, EUNB	Grudzień
Sprawozdanie w sprawie realizacji zalecenia dot. uznawania i ustalania bufora antycyklicznego dla ekspozycji wobec państw trzecich	ERRS	Grudzień
Sprawozdanie końcowe w sprawie realizacji zalecenia dotyczącego uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości	ERRS	Grudzień
Sprawozdanie okresowe w sprawie wymiany oraz gromadzenia informacji na temat oddziałów dla celów makroostrożnościowych	ERRS	Grudzień
Sprawozdanie z realizacji Zalecenia ws. monitorowania oraz analizy transgranicznych i międzysektorowych skutków dla stabilności finansowej wynikających z programów gwarancyjnych i innych środków fiskalnych służących ochronie gospodarki realnej, podjętych w reakcji na kryzys pandemiczny	ERRS	Grudzień

Źródło: Opracowanie NBP.

Słowniczek pojęć i skrótów

BMR	<i>Benchmark Regulation</i> , Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniające dyrektywy 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 596/2014 (Dz. Urz. UE L171 z 2016 r.).
BRRD	<i>Bank recovery and resolution Directive</i> , 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
Bufor antycykliczny (CCB)	dodatkowy wymóg kapitałowy, nakładany na instytucje (banki) w celu zwiększenie odporności systemu bankowego na cykliczne zmiany wahań 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 (SRB)	dodatkowy wymóg kapitałowy służący zapobieganiu i ograniczaniu niecyklicznego ryzyka systemowego w celu wzmocnienia odporności instytucji finansowych oraz ich zdolności do absorpcji strat w przypadku wystąpienia szoków o charakterze systemowym. Może być nakładany na wszystkie bądź wybrane instytucje finansowe lub na ich określone ekspozycje.

Bufor zabezpieczający	dodatkowy wymóg kapitałowy w wysokości maksymalnie 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. Utrzymywany przez instytucje finansowe w celu zapewnienia możliwości zabsorbowania strat bez naruszania minimalnych wymogów kapitałowych.
CCP	kontrahent centralny, osoba prawna pełniąca funkcje izby rozliczeniowej w oparciu o zasadę centralnego kontrpartnera (<i>central counterparty</i>), 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/ wymiary ryzyka	stanowią operacyjne uszczegółowienie celu nadrzędnego prowadzonej polityki makroostrożnościowej. Ich określenie służy sprecyzowaniu poszczególnych obszarów ryzyka w obrębie systemu finansowego, których ograniczanie jest niezbędne do zapewnienia stabilności finansowej.
CRR	<i>Capital Requirement Regulation</i> , Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012
Cyberryzyko	ryzyko wystąpienia szkodliwych zdarzeń w systemie elektronicznym, wywołujących zakłócenia w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa lub powstanie strat finansowych.
Cykl finansowy	okresowe fluktuacje poziomu akcji kredytowej, dźwigni finansowej i cen aktywów finansowych w gospodarce.
Cykl gospodarczy	następujące po sobie etapy wzrostu gospodarczego i recesji, z przyjętym w ekonomii podziałem na cztery etapy: faza ożywienia, faza ekspansji, faza spowolnienia oraz faza recesji.

Cykl kredytowy	okresowe fluktuacje poziomu zadłużenia w gospodarce.
Delewarowanie	proces redukowania nadmiernej lub niebezpiecznej wielkości zadłużenia
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 bufor 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.
Kryptowaluta	także kryptoaktywo; cyfrowe odwzorowanie istniejącej w rzeczywistości wartości ekonomicznej bądź wartości nieznajdującej odzwierciedlenia w realnym instrumencie bazowym, ale przyjmowanej umownie pomiędzy stronami transakcji, zapisane z wykorzystaniem zabezpieczeń kryptograficznych w oparciu o technologię rozproszonego systemu księgowania danych o stanie posiadania w umownych jednostkach
Libra	projektowana kryptowaluta o cechach <i>stabelcoin</i> (zabezpieczona aktywami w postaci walut oficjalnych lub innych aktywów cyfrowych), która ma służyć dokonywaniu płatności w ramach transakcji zawieranych za pośrednictwem portali: Facebook, WhatsApp i Messenger

MAR	<i>Market Abuse Regulation</i> , Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. Urz. UE L173 z 2014 r.).
Mechanizm <i>resolution</i>	metoda postępowania z instytucjami finansowymi (bankami) zagrożonymi upadłością, w której – co do zasady – wyeliminowano pomoc publiczną, a skutki złego zarządzania bankiem ponoszą jego akcjonariusze i wierzyciele.
Metoda wewnętrznych ratingów	(<i>Internal Ratings-Based Approach</i> - IRB) metoda oceny skali ryzyka kredytowego stosowana przez banki, które samodzielnie określają wymogi w zakresie funduszy własnych na podstawie wewnętrznych wyliczeń dotyczących stopnia narażenia posiadanych ekspozycji na ryzyko kredytowe.
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.
MREL	minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych wprowadzony dyrektywą BRR, wprowadzony w UE wymóg posiadania przez każdy bank minimalnej wartości wyemitowanych instrumentów finansowych, które mają umożliwić umorzenie lub konwersję instrumentów dłużnych (<i>bail-in</i>) banku w celu pokrycia jego strat lub rekapitalizacji. Pozwala zapewnić zachowanie funkcji krytycznych po przeprowadzeniu procesu przymusowej restrukturyzacji (<i>resolution</i>) bez narażania stabilności finansowej i bez konieczności sięgania po środki publiczne.
Nadzór makroostrożnościowy	obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego oraz działania mające na celu wyeliminowania lub ograniczenia tego ryzyka poprzez zastosowanie instrumentów makroostrożnościowych, inaczej polityka makroostrożnościowa.

Notyfikacja	oficjalne powiadomienie, informacja przekazana instytucji UE lub podmiotowi, o którym mowa w przepisie prawa nakładającym obowiązek notyfikacji.
Państwa (kraje) trzecie	kraje nienależące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.
Polityka makroostrożnościowa	patrz nadzór makroostrożnościowy.
Rekomendacja	wydawana przez KSF w przypadku konieczności podjęcia działań w celu ograniczenia ryzyka systemowego. Rekomendacje mogą być kierowane do instytucji wchodzących w skład KSF, tj. NBP, MF, KNF i BFG. Adresaci są zobowiązani do podjęcia zalecanych działań lub wyjaśnienia przyczyn braku działania.
Ryzyko systemowe	ryzyko zakłócenia w funkcjonowaniu systemu finansowego, które w razie jego materializacji zaburza działanie systemu finansowego i gospodarki narodowej jako całości.
Sieć bezpieczeństwa finansowego	grupa instytucji publicznych, których celem jest ochrona i wspieranie stabilności systemu finansowego przez dążenie do ograniczenia częstotliwości i skali zakłóceń w systemie finansowym oraz łagodzenie skutków w przypadku ich wystąpienia. Są to z reguły bank centralny, rząd, nadzór finansowy oraz system gwarantowania depozytów. W Polsce sieć bezpieczeństwa finansowego tworzą: Narodowy Bank Polski, Minister Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz Komitet Stabilności Finansowej.
Stanowisko	przedstawiane przez KSF w przypadku identyfikacji źródła ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu. Stanowiska mają na celu zwrócenie uwagi na zidentyfikowane zagrożenie dla stabilności finansowej. Mogą być kierowane do ogółu podmiotów tworzących system finansowy lub jego części, a także do instytucji wchodzących w skład KSF.
Wakacje kredytowe	Odroczenie terminu płatności

Zalecenia ERRS

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

Zapaść kredytowa

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

**Zasada wzajemności/
wzajemnego
uznawania**

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

SKRÓTY

BION	Badanie i Ocena Nadzorcza
BMR	<i>Benchmark Regulation</i> ,
BRRD	<i>Bank recovery and resolution Directive</i>
CCB	<i>Countercyclical capital buffer</i> , antycykliczny bufor kapitałowy
CCP	<i>Central counterparties</i> , kontrahenci centralni
CRR	<i>Capital Requirements Regulation</i>
CRD IV	<i>Capital Requirements Directive</i>
EBC	Europejski Bank Centralny
ERRS	<i>European Systemic Risk Board (ESRB)</i> , Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego
EUNB	<i>European Banking Authority (EBA)</i> , Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego
GRASS	Grupa Robocza ds. Analiz Sytuacji w Sektorze banków spółdzielczych i Sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych
G-SII	<i>Global systemically important institution</i> , globalna instytucja o znaczeniu systemowym
IRB	<i>Internal Ratings-Based Approach</i> , metoda wewnętrznych ratingów
KE	Komisja Europejska
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
KSF	Komitet Stabilności Finansowej
KSF-M	Komitet Stabilności Finansowej jako organ makroostrożnościowy
KSF-K	Komitet Stabilności Finansowej w zakresie zarządzania kryzysowego
LGD	<i>Loss given default</i> , część ekspozycji kredytowej banku, która w przypadku zaistnienia zdarzenia niewypłacalności kredytobiorcy zostanie utracona
MAR	<i>Market Abuse Regulation</i>
MF	Minister Finansów
MREL	minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych
MRiF	Minister Rozwoju i Finansów
NBP	Narodowy Bank Polski
NPL	<i>Non-performing loans</i> , kredyt niespłacony w terminie, zagrożony brakiem spłaty
O-SII	<i>Other systemically important institution</i> , inna (krajowa) instytucja o znaczeniu systemowym
PSI	Podmioty systemowo istotne
SGR	Stała Grupa Robocza
SRB	<i>Systemic risk buffer</i> , bufor ryzyka systemowego
SKOK	Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe
UE	Unia Europejska
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

