



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja

Druk nr 74

Warszawa, 13 grudnia 2019 r.

Panie i Panowie Posłowie
na Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Uprzejmie przekazuję przedstawiony w VIII kadencji w dniu 4 lipca 2019 r.
przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego dokument:

**- Informacja o działalności Komitetu
Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru
makroostrożnościowego w 2018 r.**

MARSZAŁEK SEJMU

(-) Elżbieta Witek

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2018 r.



**Informacja o działalności
Komitetu Stabilności Finansowej
w zakresie nadzoru
makroostrożnościowego w 2018 r.**

Warszawa, 2019 r.

1. Spis treści

Słowo wstępne	5
1. Prace Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej w 2018 r.	7
1.1. Skład Komitetu	7
1.2. Zadania Komitetu	8
1.3. Posiedzenia Komitetu i podjęte uchwały	9
1.4. Stała Grupa Robocza	13
2. Rola Narodowego Banku Polskiego	15
3. Strategia polityki makroostrożnościowej KSF-M	17
3.1. Cel nadrzędny nadzoru makroostrożnościowego	17
3.2. Cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego	17
3.3. Cykl działań w ramach nadzoru makroostrożnościowego	19
4. Ryzyko systemowe – monitorowanie i identyfikacja	20
4.1. Metodyka oceny i identyfikacji ryzyka systemowego	20
4.2. Ocena ryzyka systemowego w 2018 r.	21
4.3. Sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych i dynamika kredytów	24
5. Instrumenty makroostrożnościowe	27
5.1. Bufor zabezpieczający	27
5.2. Antycykliczny bufor kapitałowy	27
5.3. Bufor G-SII	29
5.4. Bufor O-SII	30
5.5. Bufor ryzyka systemowego	32
5.6. Wagi ryzyka	32
6. Działania makroostrożnościowe	34
6.1. Pakiet rekomendacji ws. restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych – zalecenia dla poszczególnych instytucji i zakres ich realizacji	34
6.2. Prace Komitetu nad projektem Rekomendacji S	37
6.3. Rekomendacja KSF-M dla NBP	37
6.4. Opinie KSF-M wydawane w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez KNF w trybie MAR	39
7. Analiza zagadnień związanych z systemem finansowym	40
7.1. Zagadnienia dotyczące rynku nieruchomości mieszkaniowych	40
7.2. Rozwiązania regulacyjne dotyczące listów zastawnych	46
7.3. Efekty makroekonomiczne wprowadzenia MREL	48
7.4. Monitorowanie postępów prac w dostosowaniu wskaźników referencyjnych do rozporządzenia BMR	48

8. Współpraca międzynarodowa	50
8.1. Zalecenie w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności stosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej	50
8.2. Zalecenie ERRS w sprawie identyfikacji istotnych państw trzecich	52
8.3. Bufor ryzyka systemowego w Rumunii i znaczenie dla Polski	53
8.4. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie finansowania zrównoważonego rozwoju gospodarczego	54
8.5. Podsumowanie polityki makroostrożnościowej w Unii Europejskiej w 2018 r.	55
9. Komunikacja – krajowa i zagraniczna	57
9.1. Komunikaty po posiedzeniach KSF-M	57
9.2. Informacja roczna KSF-M	58
9.3. Strona internetowa	58
9.4. Powiadomienia skierowane do instytucji i organów UE	59
Słowniczek pojęć i skrótów	60

Słowo wstępne

Szanowni Państwo,

mam przyjemność przekazać kolejny raport z działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w Polsce (KSF-M). Podstawowym celem tego dokumentu jest wypełnienie ustawowego obowiązku corocznego informowania Sejmu o działaniach podejmowanych przez Komitet.

Komitet Stabilności Finansowej, jako organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego nad system finansowym w naszym kraju, działa na rzecz wzmacniania odporności systemu finansowego i tym samym wspierania długookresowego zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Intencją Komitetu jest również zapewnienie przejrzystości podejmowanych przez niego działań, co służy umacnianiu jego wiarygodności jako instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Informowanie o prowadzonych przez Komitet pracach wpływa także na zwiększanie wiedzy społeczeństwa na temat polityki makroostrożnościowej, a dzięki temu jej lepszemu zrozumieniu i akceptacji.

W 2018 r. Komitet zrealizował wiele nowych i ważnych inicjatyw na rzecz wspierania stabilności systemu finansowego w Polsce.

Na przestrzeni całego roku Komitet analizował źródła ryzyka dla systemu finansowego. Do oceny możliwych przyczyn wystąpienia ryzyka wykorzystywano wyniki badań przedstawianych w raportach NBP oraz kwartalne oceny formułowane przez instytucje reprezentowane w KSF. Ogólna ocena źródeł ryzyka dla krajowego systemu finansowego w 2018 r. - ich struktura i hierarchia - nie zmieniły się istotnie w stosunku do roku poprzedniego. Na podstawie dostępnych informacji nie stwierdzono zagrożeń płynących z nadmiernej akcji kredytowej i Komitet rekomendował Ministrowi Finansów utrzymanie wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie zero procent, tj. niezmiennym od momentu jego wprowadzenia.

Komitet co kwartał analizował sytuację na rynku nieruchomości mieszkaniowych w warunkach utrzymującej się wysokiej aktywności na tym rynku. W ocenie Komitetu sytuacja w sektorze nieruchomości mieszkaniowych w 2018 r. była stabilna, jednakże podtrzymano konieczność jej monitorowania. Komitet zwrócił również uwagę na potrzebę zachowania przez banki ostrożności przy ocenie zdolności kredytowej klientów wnioskujących o kredyt mieszkaniowy.

Komitet dyskutował na temat korzyści i kosztów wprowadzenia nowego wymogu minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji (MREL). Przedmiotem obrad była problematyka stałych stóp procentowych w polityce kredytowej banków, co związane było z opiniowaniem założeń do przygotowywanej przez Komisję Nadzoru Finansowego nowelizacji Rekomendacji S, dotyczącej zarządzania ekspozycjami kredytowymi

zabezpieczonymi hipotecznie. Komitet uznał, że kredyty na tzw. stałą stopę procentową (zazwyczaj okresowo stałą), choć w wielu aspektach korzystne, nie są pozbawione ryzyka zarówno dla banków, klientów, jak i całego systemu finansowego. Stałym elementem działalności KSF-M było również monitorowanie rozwoju polityki makroostrożnościowej na poziomie Unii Europejskiej oraz działań makroostrożnościowych podejmowanych przez inne kraje UE.

Z punktu widzenia Komitetu Stabilności Finansowej oraz jego polityki makroostrożnościowej ważnym elementem działalności jest komunikacja ze społeczeństwem i uczestnikami rynku finansowego. Komitet rozwija tę formę swojej aktywności. W 2018 r. kontynuowano upowszechnianie informacji na temat nadzoru makroostrożnościowego i wdrażanych instrumentów oraz w większości upubliczniono materiały analityczne, które były wykorzystywane przez Komitet do prowadzenia polityki makroostrożnościowej.

Mając na uwadze zobowiązania międzynarodowe Komitet podejmował w 2018 r. decyzje służące realizacji zaleceń Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego dotyczących koordynacji polityki makroostrożnościowej na poziomie UE.

Podsumowując prace Komitetu w 2018 r. uważam, że Komitet właściwie wypełniał obowiązki wynikające z ustawy. W kolejnych latach KSF-M będzie rozwijał politykę makroostrożnościową oraz zwiększał jej otwartość i przejrzystość. Będzie także dokładał wszelkich starań, aby w ramach powierzonych kompetencji przyczynić się do utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego.

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

1. Prace Komitetu Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej w 2018 r.

1.1. Skład Komitetu

Komitet Stabilności Finansowej działający pod przewodnictwem Prezesa Narodowego Banku Polskiego¹ od 4 lat realizuje zadania kształtujące politykę makroostrożnościową² zgodnie z zasadami wprowadzonymi do porządku prawnego ustawą 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,
- Minister Finansów,
- Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego,
- Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

W 2018 r. w wyniku zmian w składzie Rady Ministrów oraz na stanowisku Przewodniczącego KNF zmieniał się również odpowiednio skład osobowy KSF, który w 2018 r. przedstawiał się następująco:

- Adam Glapiński – Prezes NBP,
- Mateusz Morawiecki/Teresa Czerwińska – Minister Finansów (od 9 stycznia 2018 r.),
- Marek Chrzanowski/ Jacek Jastrzębski – Przewodniczący KNF (od 23 listopada 2018 r.),
- Zdzisław Sokal – Prezes Zarządu BFG.

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 2019 r. poz. 483 t.j.

1.2. Zadania Komitetu

W 2018 r. Komitet jako organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego (KSF-M), kontynuował realizację podstawowego celu, który został określony ustawą o nadzorze makroostrożnościowym jako *wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długoterminowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego*.

Wykonując swoje obowiązki ustawowe, Komitet prowadził nadzór makroostrożnościowy rozumiany jako *identyfikacja, ocena i monitorowanie ryzyka systemowego (...) oraz działanie na rzecz wyeliminowania bądź ograniczenia tego ryzyka z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych*.

Pozostałe zadania Komitetu to:

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

KSF-M nie posiada uprawnień do bezpośredniego oddziaływania na podmioty rynku finansowego, co oznacza, że nie może wydawać wiążących aktów prawnych. Do dyspozycji Komitetu ustawodawca pozostawił instrumenty „miękkiego” oddziaływania, w postaci stanowiska i rekomendacji.

Komitet Stabilności Finansowej bierze również aktywny udział w działaniach wpływających na stabilność finansową wydając **opinie**. Podstawa do wydania przez Komitet opinii wynika bezpośrednio z przepisów prawa i odbywa się na wniosek zgłoszony przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego. Na przykład, na wniosek Komisji Nadzoru Finansowego KSF-M wydaje opinie w procesie identyfikacji innej instytucji o znaczeniu systemowym (*other systemically important institution, O-SII*)⁴. Również w przypadku, gdy rekomendacje KNF odnoszą się do spraw mogących dotyczyć nadzoru makroostrożnościowego, Komisja wydaje

⁴ Art. 39 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

takie rekomendacje po zasięgnięciu opinii Komitetu Stabilności Finansowej⁵. Innym rodzajem opinii wydawanych przez KSF-M są opinie wydawane w ramach prowadzonego przez KNF postępowania administracyjnego w trybie rozporządzenia MAR⁶.

1.3. Posiedzenia Komitetu i podjęte uchwały

W 2018 r. odbyło się sześć posiedzeń KSF-M, w tym 4 cykliczne i dwa zwołane poza rocznym harmonogramem.

Posiedzenia Komitetu Stabilności Finansowej zorganizowane poza harmonogramem odbyły się 18 stycznia 2018 r. oraz 8 lutego 2018 r. Oba posiedzenia poświęcone były ustaleniu sposobu procedowania nad wnioskami KNF o wydanie opinii w trybie art. 17 rozporządzenia MAR, skierowanymi do KSF-M w ramach postępowania administracyjnego.

Cykliczne, przewidziane w rocznym harmonogramie, posiedzenia Komitetu odbywały się raz w kwartale. Podczas każdego z nich stałymi punktami porządku obrad były następujące tematy:

- **ocena ryzyka systemowego** w oparciu o wnioski z ankiety⁷, 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 zawarta w tej uchwale jest zgodnie z ustawą kierowana do Ministra Finansów),
- informacja nt. prac **Stałej Grupy Roboczej**,
- **dokument informacyjny pt. Przegląd spraw europejskich** w zakresie polityki makroostrożnościowej,
- **monitorowanie realizacji** wydanych przez Komitet **rekomendacji**.

We wszystkich kwartałach 2018 r. Komitet zalecał utrzymywanie wskaźnika bufora antycyklicznego na niezmiennym poziomie 0%⁸. Podczas każdego cyklicznego

⁵ Art. 137 ust 2 ustawy Prawo bankowe.

⁶ Rozporządzenie MAR - 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.

⁷ Opis ankiety oceny ryzyka systemowego oraz metodyki oceny i identyfikacji ryzyka systemowego zostały przedstawiono w rozdziale 4. *Informacji „Ryzyko Systemowe – monitorowanie i identyfikacja”*.

⁸ Bufor antycykliczny na poziomie 0% wprowadzono ustawą o nadzorze makroostrożnościowym.

posiedzenia KSF-M 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 obowiązek przekazania ERRS informacji o wysokości obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego.

Prowadzone w 2018 r. analizy sytuacji na rynku mieszkaniowym prowadziły do wniosku, że sytuacja nie stanowi ryzyka dla stabilności systemu finansowego w Polsce, jednakże Komitet podtrzymywał zainteresowanie tym segmentem oraz uznał, że sektor ten dla potrzeb polityki makroostrożnościowej oraz oceny ryzyka systemowego powinien być stale monitorowany.

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

W I kwartale, na posiedzeniu 16 marca 2018 r. Komitet zapoznał się z wynikami analizy wpływu programu Rodzina 500+ i jego ewentualnych modyfikacji na sytuację kredytobiorców. Na posiedzeniu przedstawiono także rozszerzoną analizę kosztów i korzyści wprowadzenia wymogu MREL (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*) zaprezentowaną uprzednio Komitetowi we wrześniu 2017 r., która została uzupełniona o badanie skutków zastosowania w strukturze MREL instrumentów dłużnych.

Członkowie Komitetu zapoznali się z informacją na temat wprowadzenia od stycznia 2018 r. w Finlandii nowego instrumentu makroostrożnościowego¹⁰ i podjęli decyzję o

⁹ Zgodnie z wymogami art. 25 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

¹⁰ 15-procentowa minimalna wartość średniej wagi ryzyka dla mieszkaniowych kredytów hipotecznych zabezpieczonych na krajowych jednostkach mieszkaniowych (*housing units*).

nieodwzajemnianiu tego instrumentu z uwagi na brak przesłanek tj. niewielką wartość wszystkich ekspozycji polskiego sektora bankowego w Finlandii.

Członkowie Komitetu przyjęli informację od Ministra Finansów o dokonanej zmianie Prawa bankowego dającej Ministrowi Finansów delegację do wydania rozporządzenia zwiększającego wartość minimalną średniej wartości straty z tytułu niewykonania zobowiązania ważonej ekspozycją (*loss given default*, LGD).

Na tym samym posiedzeniu Komitetowi przekazano informację na temat wyników kontroli NIK¹¹ przeprowadzonej pod koniec 2017 r., która miała na celu ocenę prac Narodowego Banku Polskiego na rzecz KSF-M.

W II kwartale, na posiedzeniu 11 czerwca 2018 r., NBP realizując zadania ustawowe zaprezentował członkom Komitetu wnioski z dwóch raportów, tj. *Raportu o stabilności systemu finansowego – czerwiec 2018* oraz *Raportu o stanie równowagi polskiej gospodarki*. Komitet podzielił większość ocen NBP.

Komitet zapoznał się z przedstawionymi przez UKNF wnioskami z analizy zawartej w materiale pt. *Organizacyjne, regulacyjne i prawne uwarunkowania rozwoju listu zastawnego w Polsce*.

Członkowie Komitetu przyjęli *Informację roczną o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r.*, która zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym została przekazana Sejmowi RP, a następnie opublikowana w serwisie internetowym. Komitet, wypełniając obowiązki związane z realizacją zaleceń ERRS, zapoznał się z wynikami monitorowania ekspozycji estońskich i belgijskich w związku z zarekomendowanym mechanizmem odwzajemniania (*reciprocity*) instrumentów zastosowanych w tych państwach.¹²

Komitet 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 w tym zakresie brak istotnych państw trzecich dla polskiego systemu finansowego.

Komitet ponadto przyjął uchwałę ws. rekomendacji dla Narodowego Banku Polskiego dotyczącej zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości, która stanowi wypełnienie Zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (ERRS/2016/14).

¹¹ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/014/KBF/>

¹² Szerzej w rozdziale 8.

W III kwartale, na posiedzeniu 21 września 2018 r., Komitet zapoznał się z analizą zewnętrznych źródeł ryzyka (zjawisk geopolitycznych) oraz ich wpływu na stabilność polskiego systemu finansowego.

Członkowie Komitetu ocenili sytuację na rynku nieruchomości, przy czym zapoznali się z wnioskami z analizy finansowania nieruchomości mieszkaniowych w Polsce oraz wpływu rządowego programu „Mieszkanie plus” na rynek mieszkaniowy. Komitet w oparciu o nowe informacje ocenił, że wskazane jest dalsze ścisłe monitorowanie rynku nieruchomości mieszkaniowych z punktu widzenia źródeł ryzyka systemowego z uwzględnieniem wpływu rządowych programów wsparcia budownictwa mieszkaniowego na ten rynek. Członkowie Komitetu zapoznali się również z wnioskami z przeglądu doświadczeń krajów europejskich w zakresie wykorzystania instrumentów makroostrożnościowych ograniczających ryzyko związane z finansowaniem nieruchomości mieszkaniowych przez banki. Komitet ponownie zajął się analizą rozwiązań regulacyjnych dotyczących listów zastawnych – prezentowany materiał stanowił podsumowanie konsultacji z bankami hipotecznymi.

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

Na tym posiedzeniu członkowie Komitetu omawiali również problematykę identyfikacji i nakładania buforów O-SII, w wyniku czego uznano potrzebę dalszego doskonalenia modeli wyznaczania O-SII.

W IV kwartale, na posiedzeniu 17 grudnia 2018 r. członkowie Komitetu zapoznali się z wnioskami z *Raportu o stabilności systemu finansowego – grudzień 2018 r.* przygotowanego przez NBP. KSF-M przyjął harmonogram prac na 2019 r.

Zadecydowano, że w celu realizacji rekomendacji z 13 stycznia 2017 r. dotyczącej podwyższenia parametru LGD należy przeprowadzić dodatkowe analizy, aby Komitet mógł ostatecznie rozstrzygnąć, czy instrumenty zastosowane przez KNF w ramach II filara mogą zostać uznane za działanie równoważne w zakresie celu ekonomicznego rekomendacji KSF dotyczącej parametru LGD.

Na wniosek KNF członkowie Komitetu przyjęli również postanowienia wyrażające opinie w trybie art. 17 rozporządzenia MAR, przekazane następnie zgodnie z regulacjami stronom postępowania administracyjnego.

Tabela 1. Uchwały Komitetu Stabilności Finansowej podjęte w 2018 r.

Uchwała nr	Tytuł uchwały
Posiedzenie XIII - 16 III 2018	
20/2018	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego
21/2018	w sprawie opinii do projektu nowelizacji Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie - podjęto w trybie obiegowym 4 VI 2018 r.
Posiedzenie XIV - 11 VI 2018	
22/2018	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego
23/2018	w sprawie rekomendacji dla Narodowego Banku Polskiego dotyczącej zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości
Posiedzenie XV - 21 IX 2018	
24/2018	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego
Posiedzenie XVI - 17 XII 2018	
25/2018	w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazania ERRS informacji dotyczących bufora antycyklicznego

Źródło: Opracowanie NBP.

1.4. Stała Grupa Robocza

W 2018 r. Komitet Stabilności Finansowej opierał swoje decyzje głównie na materiałach analitycznych wypracowywanych i diskutowanych przez Stałą Grupę Roboczą (SGR). Grupa stanowi istotny element struktury organizacyjnej w ramach KSF-M i jest bezpośrednim zapleczem eksperckim dla Komitetu.

Stała Grupa Robocza, działająca od 2016 r. jako międzyinstytucjonalne ciało kolegialne, powołana została przez Komitet w celu bieżącego wspierania jego prac. Na forum SGR dokonuje się roboczej wymiany informacji i opinii oraz wypracowuje materiały i analizy wspierające podejmowanie decyzji przez KSF-M.

SGR składa się z dziewięciu stałych członków – przedstawicieli instytucji reprezentowanych w KSF. Po dwóch przedstawicieli reprezentuje Ministerstwo Finansów, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny, natomiast trzech (w tym jeden pełniący funkcję Przewodniczącego SGR) – Narodowy Bank Polski.

NBP – podobnie jak w przypadku KSF-M – zapewnia obsługę Grupy, organizację jej posiedzeń oraz przygotowuje istotną część analiz dotyczących tematów, którymi Grupa się zajmuje. Kolegialna formuła umożliwia 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.

Do zadań SGR należy:

- 1) wymiana opinii dotyczących oceny ryzyka systemowego,
- 2) wypracowanie propozycji działań makroostrożnościowych,
- 3) przedstawianie proponowanych instrumentów makroostrożnościowych,
- 4) realizacja innych zadań zleconych przez KSF-M.

Na forum Stałej Grupy Roboczej omawiane są zagadnienia związane z polityką makroostrożnościową, w tym wspólna ocena ryzyka systemowego oraz możliwe do zastosowania instrumenty. Grupa opracowuje także dokumenty analityczne, które są przedstawiane i dyskutowane na posiedzeniu KSF-M. Harmonogram spotkań SGR powiązany jest z cyklem posiedzeń Komitetu. Każde spotkanie KSF-M jest poprzedzone przynajmniej jednym spotkaniem Stałej Grupy Roboczej. W 2018 r. Stała Grupa Robocza spotykała się jedenaście razy (tyle samo spotkań Grupa odbyła w 2017 r.). Posiedzenia Grupy bezpośrednio poprzedzały standardowe, kwartalne posiedzenia KSF-M wynikające z harmonogramu jego prac. Natomiast niektóre posiedzenia poświęcone były sprawom zleconym przez Komitet, wynikającym z bieżącej sytuacji.

2. Rola Narodowego Banku Polskiego

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

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

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

Podstawowymi dokumentami, które NBP jest ustawowo zobowiązany dostarczać KSF-M, i które były w 2018 r. omawiane przez Komitet, są *Raport o stabilności systemu finansowego* (przygotowywany dwa razy w roku i publikowany) oraz *Raport o stanie równowagi polskiej gospodarki* (przygotowywany raz w roku i nie publikowany). Komitet ma również zapewniony dostęp do wyników badań, analiz, opracowań oraz innych dokumentów przygotowywanych w NBP i mogących mieć wpływ na ocenę ryzyka systemowego, a tym samym na prowadzoną politykę makroostrożnościową.

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

NBP odpowiada także za realizację polityki komunikacyjnej Komitetu, która w szczególności ma na celu informowanie uczestników systemu finansowego o zidentyfikowanych zagrożeniach dla stabilności finansowej, wyjaśnianie podjętych decyzji oraz szerzenie wiedzy na temat nadzoru makroostrożnościowego i jego znaczenia. NBP prowadzi stronę internetową

KSF-M w swoim serwisie informacyjnym. Dokłada starań, aby zapewnić odpowiedni poziom przejrzystości prowadzonej polityki i działań podejmowanych przez KSF. NBP wypełnia również obowiązki informacyjne związane z realizowanym w naszym kraju nadzorem makroostrożnościowym względem innych instytucji i organów Unii Europejskiej.

Wywiązywanie się NBP z ustawowych zadań w zakresie obsługi KSF-M podlega kontroli. W 2018 r. opublikowane zostały wyniki kontroli *Zapewnienia stabilności sektora bankowego w 2017 r.*¹³, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), między innymi w Narodowym Banku Polskim. W ramach kontroli NIK badała realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 5 listopada 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym wykonywanych przez KSF-M, Prezesa NBP jako Przewodniczącego Komitetu oraz NBP. Kontrolą objęty był okres działania KSF-M od listopada 2015 r. do listopada 2017 r. NIK badała w szczególności działania KSF-M i NBP na rzecz ograniczenia ryzyka systemowego, w tym również te dotyczące ryzyka portfela walutowych kredytów mieszkaniowych. Kontroli poddana została działalność analityczna i informacyjna NBP prowadzona w ramach wypełniania zadań wynikających z ustawy o NBP, jak również działalność związana z obsługą Komitetu, a dotycząca stabilności sektora bankowego. Kontroli NIK poddane zostały również wykonywane przez NBP czynności administracyjno-organizacyjne, w tym obieg korespondencji z członkami Komitetu, wynikające z zadań dotyczących obsługi KSF-M.

NIK nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości. Informacja o wynikach kontroli *Zapewnienie stabilności sektora bankowego* (Nr kontroli P/17/014), przeprowadzonej w 2017 r., NIK przekazała NBP w końcu 2018 r. Działania Prezesa NBP jako Przewodniczącego KSF-M oraz Narodowego Banku Polskiego w zakresie realizacji zadań związanych z nadzorem makroostrożnościowym nad sektorem bankowym ocenione zostały pozytywnie.¹⁴

¹³ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/014/KBF/>

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywną, pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywną.

3. Strategia polityki makroostrożnościowej KSF-M

3.1. Cel nadrzędny nadzoru makroostrożnościowego

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

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego w 2011 r. w Zaleceniu *w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych*¹⁵ wskazała, że *ostatecznym celem polityki makroostrożnościowej jest przyczynianie się do ochrony stabilności systemu finansowego jako całości, w szczególności przez wzmacnianie odporności systemu finansowego i ograniczanie powstawania ryzyka systemowego o różnym charakterze, a tym samym zapewnianie trwałego udziału sektora finansowego we wzroście gospodarczym*. Podobnie określony cel znalazł się w polskiej ustawie o nadzorze makroostrożnościowym¹⁶.

3.2. Cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego

Cele pośrednie (które interpretowane są też jako wymiary ryzyka) stanowią operacyjne uszczegółowienie celu ostatecznego nadzoru makroostrożnościowego. Ich określenie ułatwia prowadzenie analiz procesów stwarzających ryzyko dla całego systemu finansowego oraz determinuje działania w przypadku zidentyfikowania określonego ryzyka.

Komitet, mając na uwadze wytyczne ERRS oraz specyfikę polskiego systemu finansowego, przyjął w 2016 r. i utrzymał w latach 2017-2018, następujące cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego:

- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego zadłużenia lub dźwigni finansowej,
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego niedopasowania bilansowego instytucji finansowych lub ryzyka nie płynności rynków finansowych,
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernej koncentracji ekspozycji,

¹⁵ Zalecenie w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych z 22 grudnia 2011 r. (ERRS/2011/3).

¹⁶ Art. 1 ust. 2. ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

- ograniczenie ryzyka wynikającego z nieadekwatnych zachęt wpływających na zachowania instytucji finansowych lub ich klientów,
- zapewnienie odpowiedniej odporności infrastruktury finansowej.

Tabela 2. Cele pośrednie nadzoru makroostrożnościowego wobec elementów ryzyka

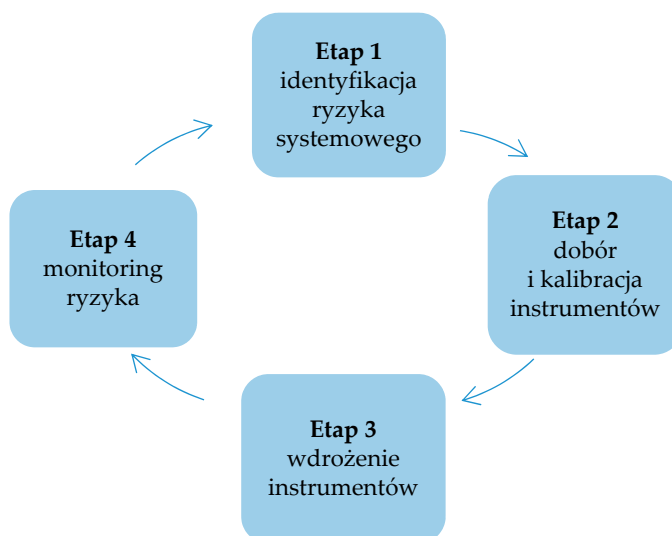
	CELE POŚREDNIE	OPIS RYZYKA¹⁷
1	Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego zadłużenia lub dźwigni finansowej	Ryzyko wynikające z procyklicznego zachowania instytucji finansowych odzwierciedlone w cyklu zadłużenia kredytowego; objawia się np. w wysokim poziomie dźwigni finansowej, w silnej dynamice akcji kredytowej.
2	Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego niedopasowania bilansowego lub ryzyka niepłynności rynków finansowych	Ryzyko niestabilności finansowania wynikające ze struktury i źródeł finansowania oraz nadmiernego kosztu finansowania. Ryzyko płynności - konsekwencja nadmiernego niedopasowania terminów zapadalności aktywów i pasywów. Ryzyko niepłynności rynków finansowych - konsekwencja zmian strukturalnych na rynkach finansowych.
3	Ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernej koncentracji ekspozycji	Ryzyko wynikające z dużych ekspozycji na pojedyncze podmioty lub jednorodne grupy ekspozycji. Ryzyko zarażania w warunkach sieci wzajemnych ekspozycji lub współzależności cen aktywów.
4	Ograniczenie ryzyka wynikającego z nieadekwatnych zachęt wpływających na zachowania instytucji finansowych lub ich klientów	Ryzyko podejmowanie przez zarządzających instytucjami finansowymi, w szczególności ryzyko związane z nadmierną wielkością i złożonością instytucji finansowych. Ryzyko nieadekwatnych bodźców, prowadzących do zwiększenia pokusy nadużycia wśród deponentów lub inwestorów wynikające np. z uregulowań prawnych dotyczących ochrony deponentów, kształtu systemu <i>resolution</i> dla instytucji finansowych czy braku nadzoru nad niektórymi sektorami.
5	Zapewnienie odpowiedniej odporności infrastruktury finansowej	Ryzyko niestabilności podmiotów infrastruktury rynków finansowych: ryzyko zaprzestania świadczenia kluczowych usług (przez systemy płatności i rozrachunku, izby rozliczeniowe), Nieodpowiednie rozwiązania instytucjonalne czy niewystarczająca odporność na materializację ryzyka.

¹⁷ W materiale przedstawiono syntetyczny opis ryzyka, natomiast szczegóły dotyczące celów pośrednich i strategii nadzoru makroostrożnościowego KSF-M zawarte są w dokumencie *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce (...)*, http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/publikacje/Ramy_inst-funkc.pdf.

3.3. Cykl działań w ramach nadzoru makroostrożnościowego

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

Rysunek 1. Cykl działań w ramach nadzoru makroostrożnościowego



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

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

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

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

4. Ryzyko systemowe – monitorowanie i identyfikacja

4.1. Metodyka oceny i identyfikacji ryzyka systemowego

Monitorowanie ryzyka w systemie finansowym i koordynacja prac w ramach KSF-M

Monitorowanie ryzyka systemowego jest procesem ciągłym, w który zaangażowane są wszystkie instytucje reprezentowane w KSF. Ich systematyczne analizy są koordynowane, a oceny konfrontowane w ramach SGR. W toku dyskusji na poziomie eksperckim zostaje wypracowany projekt oceny ryzyka systemowego, który następnie jest przedstawiany na każdym regularnym posiedzeniu KSF-M. Na tej podstawie, i w efekcie wymiany poglądów, Komitet formułuje swoją opinię, której synteza jest zawarta w komunikacie po posiedzeniu. Głównym narzędziem wykorzystywanym do strukturyzowania debaty na temat ryzyka systemowego jest ankieta *Ocena ryzyka systemowego przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego*, przygotowywana i opracowana przez NBP¹⁸.

Identyfikacja ryzyka systemowego

Proces identyfikacji źródeł ryzyka systemowego rozpoczyna się z reguły od identyfikacji *słabych punktów* w systemie finansowym. W dalszej kolejności przyporządkowuje się słabym punktom *czynniki wyzwalające*, a także analizuje istnienie potencjalnych powiązań między podmiotami w systemie finansowym, ocenia otoczenie instytucjonalne oraz zdolność do absorbowania szoków. Ten etap pozwala na wskazanie potencjalnych *czynników wzmacniających* oraz *osłabiających* ryzyko generowane przez dane źródło¹⁹.

Identyfikacja ryzyka systemowego odbywa się z wykorzystaniem pięciu podstawowych wymiarów ryzyka systemowego, które odpowiadają celom pośrednim polityki makroostrożnościowej²⁰. Wymiary te pozwalają na dekompozycję ryzyka i tym samym ułatwiają jego identyfikację.

¹⁸ Konstrukcja ankiety została szczegółowo opisana w Ramce 1 w *Informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2016 r.*

¹⁹ Opis siatki pojęciowej stosowanej przez instytucje reprezentowane w KSF w identyfikacji i ocenie ryzyka systemowego został opisany w *Informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r.*, rozdział 4.

²⁰ Pośrednie cele polityki makroostrożnościowej zostały szczegółowo opisane w materiale KSF w 2016 r. pt. *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce - ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, rozdział 3.

Dla celów polityki makroostrożnościowej kluczowa jest odpowiedź na pytanie, które ze zidentyfikowanych źródeł ryzyka mają znaczenie systemowe. W tym celu brane są pod uwagę poniższe aspekty:

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

W ocenie ryzyka systemowego dokonywanej przez KSF-M wykorzystywany jest szeroki zakres informacji obejmujący analizy oparte na modelach ekonometrycznych i symulacjach, wskaźnikach oraz informacjach nadzorczych pozyskiwanych przez KNF. W odniesieniu do ryzyka dla sektora bankowego ważnym narzędziem są symulacje i testy warunków skrajnych²¹. W pozostałych segmentach sektora finansowego ocena ryzyka bazuje w większej mierze na analizie wskaźników finansowych dla poszczególnych typów instytucji, jak również ocenie ich roli oraz istotności funkcji pełnionych przez te instytucje w systemie finansowym i gospodarce jako całości.

4.2. Ocena ryzyka systemowego w 2018 r.

W 2018 r. ogólna ocena ryzyka systemowego przez Komitet nie zmieniła się istotnie w stosunku do poprzedniego roku. W opinii Komitetu najważniejszym źródłem ryzyka pozostawał **portfel walutowych kredytów mieszkaniowych**, mimo, że z ekonomicznego punktu widzenia, kredyty te nie generowały istotnego ryzyka systemowego dla stabilności systemu finansowego. W tym przypadku ryzyko systemowe identyfikowane było w kontekście potencjalnych skutków projektów ustaw będących przedmiotem procesu legislacyjnego. Dotychczasowe działania instytucji sieci bezpieczeństwa stwarzają warunki do zredukowania natężenia tego źródła ryzyka. W szczególności służyła temu realizacja działań postulowanych w Rekomendacji KSF-M z 13 stycznia 2017 r. W ciągu całego 2018 r. roku ryzyko było ograniczone przez spadek wartości portfela w wyniku spłat kapitału przez kredytobiorców oraz aprecjację złotego w relacji do franka szwajcarskiego. Jednakże w ocenie Komitetu, mimo korzystnych zjawisk w tym obszarze, ryzyko związane z portfelem kredytów walutowych pozostawało najistotniejszym źródłem potencjalnego zagrożenia dla stabilności

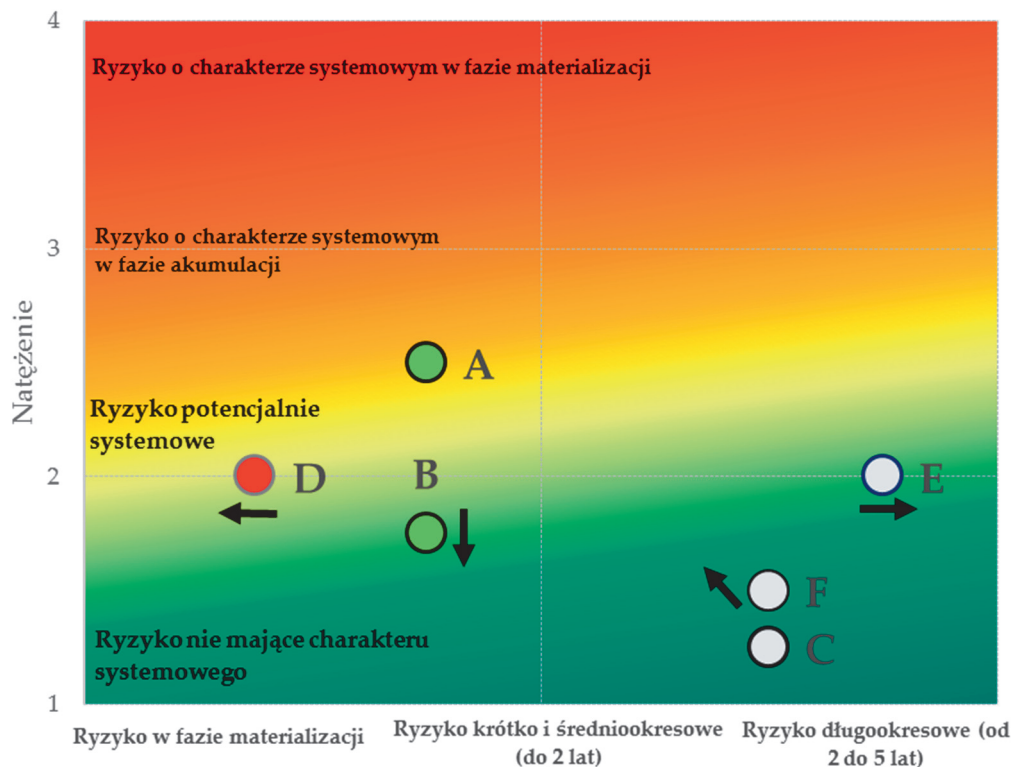
²¹ Celem testu warunków skrajnych jest ocena reakcji sektora bankowego na skrajnie niekorzystny i bardzo mało prawdopodobny scenariusz ekonomiczny. Szczegóły przeprowadzanych testów i ich wyniki zamieszczone są w *Raporcie o stabilności systemu finansowego NBP*. Raport jest prezentowany KSF-M.

finansowej w całym 2018 r. z uwagi na wciąż niezamknięty proces legislacyjny dotyczący proponowanych rozwiązań prawnych.

Wśród innych źródeł ryzyka w polskim systemie finansowym Komitet wskazywał na:

- **obniżoną zyskowność banków** – obniżona zyskowność ogranicza możliwości wewnętrznego generowania kapitału, a także może utrudniać pozyskanie kapitału z zewnątrz ze względu na spadek stopy zwrotu poniżej kosztu kapitału. Zmniejsza to odporność banków na szoki makroekonomiczne;
- **portfel złotych kredytów mieszkaniowych, w kontekście polityki kredytowej banków i historycznie niskiego poziomu stóp procentowych** - w warunkach niskich i stabilnych stóp procentowych zarówno kredytobiorcy, jak i kredytodawcy mogą nie zakładać możliwości wzrostu stóp procentowych w przyszłości. W efekcie niektórzy kredytobiorcy mogą nie dysponować odpowiednimi buforami dochodowymi, a w sytuacji wzrostu stóp procentowych ich zdolność do obsługi kredytów może ulec pogorszeniu;
- **utrzymującą się trudną sytuację sektora SKOK i niektórych banków spółdzielczych** - wynikającą z nieskutecznego i nieefektywnego modelu biznesowego charakteryzującego się wysoką relacją kosztów do przychodów, dużą koncentracją podmiotową portfela kredytowego (w części banków spółdzielczych), co zwiększa możliwość wystąpienia efektu zarażania przez mechanizm transmisji poprzez system gwarantowania depozytów;
- **nierównowagę na rynku nieruchomości komercyjnych** – istotną przewagę podaży nad popytem, szczególnie w segmencie nieruchomości biurowych. Korekta może wpłynąć na banki przez ryzyko kredytowe w portfelu kredytów na zakup i budowę nieruchomości komercyjnych (obecnie wielkość tego portfela jest nieznaczną), jak również w portfelu kredytów dla firm budowlanych o przychodach silnie zależnych od budowy nieruchomości komercyjnych.
- **możliwości dynamicznego wzrostu cen na rynku nieruchomości mieszkaniowych** - szczególnie na rynku pierwotnym (wysoka aktywność rynkowa, malejąca relacja ilości mieszkań w ofercie do ilości sprzedawanych mieszkań, rosnący udział mieszkań na wczesnym etapie budowy w ofercie), może dojść do dynamicznego wzrostu cen na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Czynnikiem takiego wzrostu może być w szczególności pojawienie się popytu spekulacyjnego w kontekście utrzymujących się historycznie niskich stóp procentowych, stabilnego popytu fundamentalnego (deficyt mieszkań w części największych miast) oraz ograniczeń po stronie podaży nieruchomości.

Rysunek 2. Mapa zmian syntetycznej oceny ryzyka w 2018 r. w porównaniu do czwartego kwartału 2017 r.



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

Uwaga: strzałkami zaznaczono zmianę oceny horyzontu i natężenia określonego rodzaju ryzyka w porównaniu z czwartym kwartałem 2018 r. Czerwony kolor punktu (D) oznacza wzrost jakościowej oceny natężenia danego ryzyka, zielony natomiast (A oraz B) spadek w porównaniu z czwartym kwartałem 2018 r.

W czwartym kwartale 2018 r. zostały zasygnalizowane dwa nowe źródła ryzyka w polskim systemie finansowym, których pogłębiona analiza zostanie dokonana przez KSF-M w 2019 r. Są to:

- **wysoki poziom zadłużenia gospodarstw domowych kredytem konsumpcyjnym.** Wzrost wartości tych kredytów w ostatnich latach wynika przede wszystkim z udzielania na rosnącą skalę wysokokwotowych (powyżej 50 tys. zł) kredytów konsumpcyjnych o odległych terminach zapadalności (powyżej 5 lat). Znaczna skala

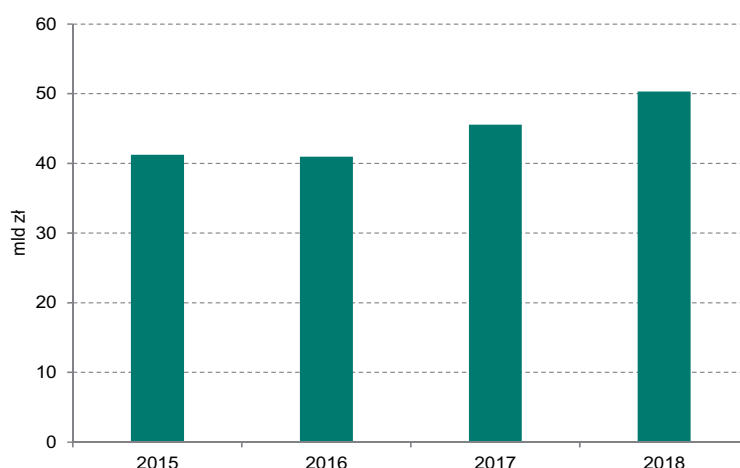
ekspozycji całego sektora bankowego w tym segmencie przy jednoczesnej niestandardowym charakterze tych kredytów sprawia, że jest to obszar potencjalnego ryzyka systemowego. Dodatkowo jakość kredytów wysokokwotowych jest nieco niższa niż innych kategorii kredytów w tym portfelu.

- **niedostosowanie w terminie stawki WIBOR do przepisów Rozporządzenia BMR.** Stawka WIBOR jest bardzo szeroko wykorzystywana w sektorze finansowym (a zwłaszcza bankowym w zakresie kredytów hipotecznych oraz instrumentów pochodnych) i aktualnie wymaga dostosowania do przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (BMR). Niedostosowanie jej w terminie może stanowić istotne zaburzenie dla ram funkcjonowania systemu finansowego w Polsce i jego infrastruktury.

4.3. Sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych i dynamika kredytów

W 2018 r. Komitet kontynuował – podjęte w drugiej połowie 2017 r. – monitorowanie sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych z punktu widzenia źródeł ryzyka systemowego. Analizie m.in. poddawane były tendencje podażowe i popytowe na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych oraz dynamika źródeł finansowania nieruchomości.

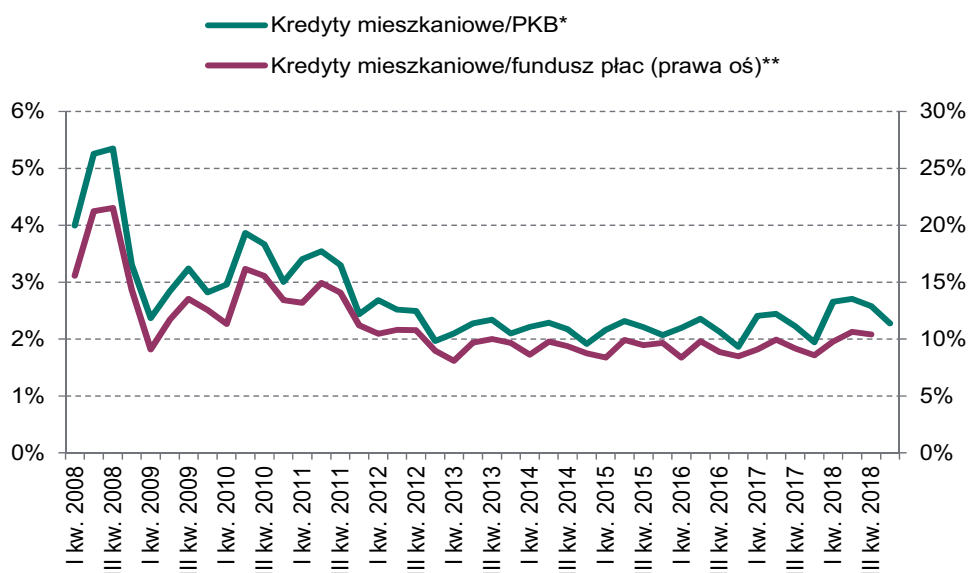
Wykres 1. Wartość udzielonych kredytów mieszkaniowych



Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych UKNF.

Analizy wykazały, że rynek w całym 2018 r. pozostawał w fazie wysokiej aktywności, która nie generowała jednak nadmiernych napięć na tym rynku. Popyt kształtowany był przede wszystkim przez nabywców mieszkań zaspokajających własne potrzeby oraz w celach inwestycyjnych (uzyskiwanie przychodów z najmu). Nie zaobserwowano występowania motywów spekulacyjnych. Znaczący przyrost popytu powodował istotne wykorzystanie zdolności produkcyjnych, jednakże wskaźniki budowy mieszkań i projektów w toku kształtowały się na wysokim poziomie i były stabilne. W efekcie ceny transakcyjne mieszkań oraz czynsze wzrastały w ciągu roku w sposób umiarkowany. Po stronie podaży obserwowano zmiany w zakresie czynników produkcji, takie jak: wzrosty cen materiałów, problemy z dostępnością pracowników firm budowlanych oraz niektórych materiałów.

Wykres 2. Relacja kredytów złotych do PKB i funduszu płac



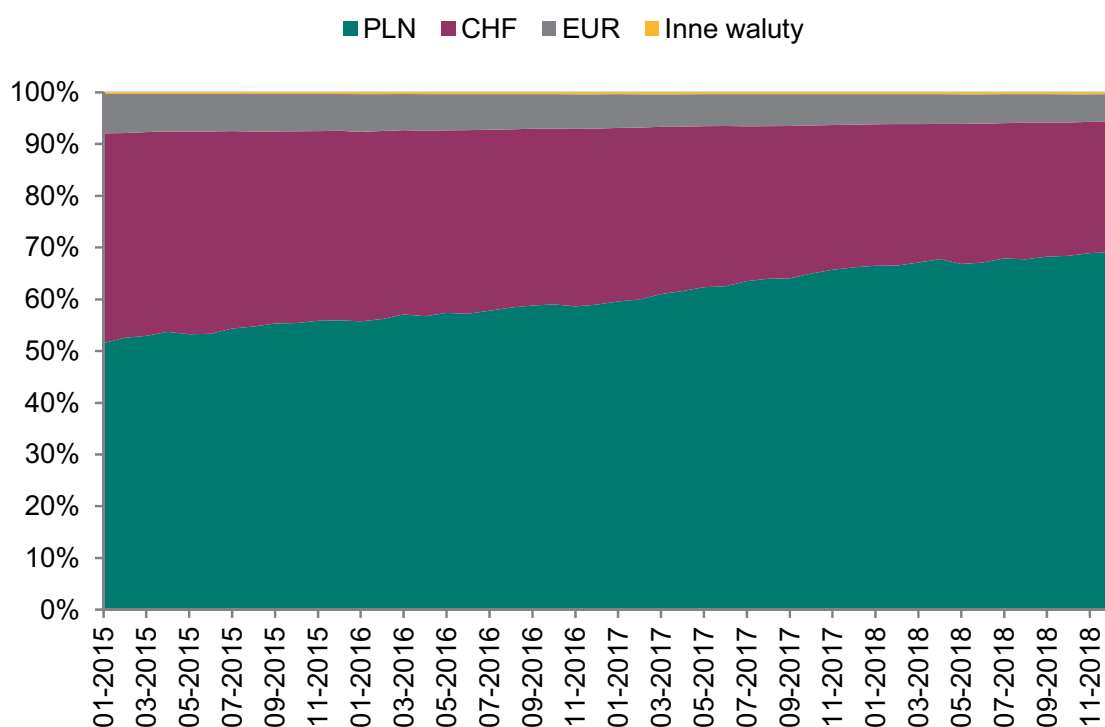
* – relacja wartości nowych kredytów mieszkaniowych udzielonych w danym kwartale do kwartalnej wartości nominalnego PKB;

** – relacja wartości nowych kredytów mieszkaniowych udzielonych w danym kwartale do łącznej wartości wynagrodzeń w gospodarce narodowej w danym kwartale.

Źródło: Obliczenia NBP na podstawie danych UKNF i GUS.

W 2018 r. nie zaobserwowano oznak nadmiernego wzrostu dynamiki kredytów mieszkaniowych. Relacja kredytów złotych do PKB i funduszu płac pozostawała stabilna, natomiast wzrosła wartość udzielonych kredytów. Kryteria udzielania kredytów mieszkaniowych przez banki uległy zaostrzeniu. Ponadto, na skutek systematycznych spłat, udział kredytów walutowych w portfelu banków istotnie spadł.

Wykres 3. Udział kredytów walutowych w portfelu banków



Źródło: Obliczenia NBP na podstawie danych NBP.

W ocenie Komitetu sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych w 2018 r. nie generowała ryzyka systemowego w Polsce. Komitet uznawał jednak, że rynek należy monitorować uważnie pod kątem symptomów, wskazujących na możliwość powstawania nierównowag w perspektywie kilku kwartałów. W drugiej połowie 2018 r. KSF-M podkreślił, że istotne jest, aby banki zachowały ostrożność przy ocenie zdolności kredytowej klientów wnioskujących o kredyt mieszkaniowy, w szczególności w celach inwestycyjnych, o czym poinformował w Komunikacie z posiedzenia 21 września 2018 r. Komitet zdecydował o kontynuowaniu monitorowania rynku nieruchomości mieszkaniowych z perspektywy źródeł ryzyka systemowego.

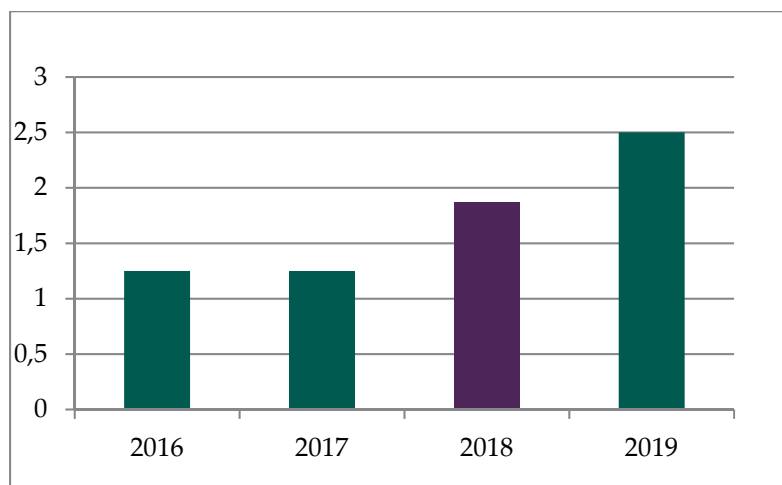
5. Instrumenty makroostrożnościowe

5.1. 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 CRR²². Bufor zabezpieczający składa się z kapitałów najwyższej jakości i obowiązuje wszystkie banki.

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym wprowadziła okres przejściowy w stosowaniu tego bufora w Polsce. W pierwszych dwóch latach obowiązywania bufor wynosił 1,25% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. W 2018 r. jego poziom wzrósł do 1,875%. W 2019 r. wysokość bufora osiągnęła 2,5%, czyli poziom docelowy.

Wykres 4. Wymagany poziom wskaźnika bufora zabezpieczającego (%)



Źródło: Opracowanie NBP.

5.2. Antycykliczny bufor kapitałowy

Celem antycyklicznego bufora kapitałowego jest zwiększenie odporności systemu bankowego na ryzyko wynikające z cyklu kredytowego. Cykliczne zmiany ryzyka systemowego są związane zarówno z okresowym łagodzeniem warunków kredytowania i zwiększaniem skali podejmowanego ryzyka, jak i z niedoszacowaniem ryzyka z uwagi na problemy jego pomiaru.

²² Art. 19 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

Wykorzystanie bufora antycyklicznego do ograniczenia ryzyka systemowego polega na zawiązywaniu go we wzrostowej fazie cyklu finansowego, co zwiększa wymogi kapitałowe banków i ich odporność na ewentualność kryzysu. W spadkowej fazie cyklu (w tym w sytuacji kryzysowej) bufor i związany z nim kapitał jest uwalniany, co z kolei zmniejsza ryzyko procyklicznego zachowania banków i ogranicza ryzyko istotnego ograniczenia dostępności kredytu w gospodarce (*credit crunch*). W efekcie nałożenie bufora zwiększa odporność systemu i ogranicza prawdopodobieństwo oraz ewentualną skalę kryzysu.

Komitet Stabilności Finansowej co kwartał rekomenduje Ministrowi Finansów wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego. Rekomendacja formułowana jest na podstawie wartości odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego²³, która również obliczana jest raz na kwartał. Z kolei Minister Finansów co kwartał ocenia wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego, biorąc pod uwagę rekomendację Komitetu.

W 2018 r. Komitet podejmował czterokrotnie uchwałę, w której rekomendował wysokość wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0%. Oznacza to brak zmian w stosunku do poziomu wyznaczonego w ustawie i utrzymanie bufora w tej samej wysokości od momentu jego wprowadzenia w 2016 r. Przesłankę do podjęcia takich decyzji stanowiło przyjęcie przez Komitet oceny, że ryzyko związane z nadmierną akcją kredytową jest niskie i w takich warunkach nie ma potrzeby ustalenia wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie innym niż obowiązujący.

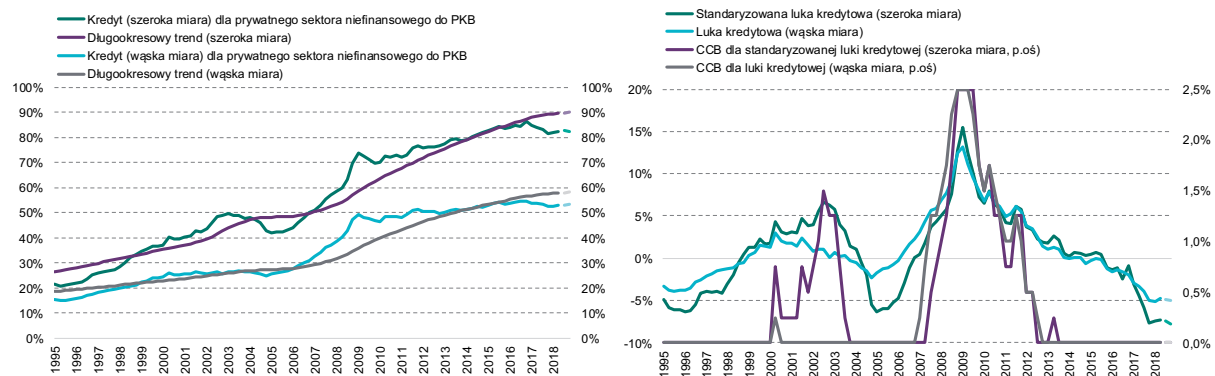
Podczas posiedzeń Komitet zapoznawał się z cyklicznymi materiałami analitycznymi²⁴, które przedstawiały bieżące informacje na temat kształtowania się wskaźników cyklu kredytowego. Rekomendowana wartość bufora antycyklicznego została ustalona między innymi w oparciu o: lukę kredytową (odchylenie wskaźnika relacji wartości zadłużenia niefinansowego sektora prywatnego do PKB²⁵ 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.

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

²⁴ Materiały analityczne dyskutowane na posiedzeniach KSF-M są dostępne na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/publikacje.aspx>

²⁵ Zadłużenie sektora niefinansowego podawane jest z uwzględnieniem emisji instrumentów dłużnych przez przedsiębiorstwa niefinansowe.

Wykres 5. Standaryzowana luka kredytowa i odpowiadająca jej wartość



Źródło: obliczenia NBP.

Uwagi: ostatnia rzeczywista obserwacja za II kwartał 2018 r. oraz ekstrapolacja za pomocą modeli ARIMA dla okresu III - IV kwartał 2018 r.

Analizowane przez Komitet w 2018 r. wskaźniki cyklu kredytowego wskazały, że odchylenia od długoterminowego trendu były niewielkie, co oznaczało, że zagrożenie związane z ekspansją kredytową było niskie²⁶. Luka kredytowa pozostawała ujemna, co także sugerowało brak zagrożenia związanego z nadmierną akcją kredytową²⁷. Ponadto wyniki modeli wczesnego ostrzegania wskazywały, że w perspektywie od 1 do 4 lat zagrożenie to pozostanie niskie.

5.3. Bufor G-SII

Identyfikacja globalnej instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII) i stosowanie odpowiedniego dla takiej instytucji bufora należy do kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego. Komitet Stabilności Finansowej wydaje stanowisko dotyczące procedur KNF w zakresie identyfikacji G-SII oraz opinię na temat identyfikacji i przyporządkowania instytucji do kategorii określających wysokość zastosowanego bufora.

W 2016 r. KSF-M wydał stanowisko, w którym uznał projekt procedur Komisji Nadzoru Finansowego dotyczących identyfikacji G-SII za zgodny z regulacjami obowiązującymi w UE²⁸.

²⁶ Zagrożenie byłoby wysokie przede wszystkim w sytuacji, kiedy kraj przez długi czas znajdowałby się w fazie ekspansji.

²⁷ 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.

²⁸ Uchwała nr 9/2016 KSF z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie stanowiska dotyczącego projektu procedury Komisji Nadzoru Finansowego w celu identyfikacji globalnych instytucji o znaczeniu systemowym.

Stosując przyjęte procedury identyfikacji, KNF nie zidentyfikowała dotychczas na krajowym rynku globalnej instytucji o znaczeniu systemowym i tym samym nie zwracała się do Komitetu z wnioskiem o opinię w tej sprawie.

5.4. Bufor O-SII

Stosowanie bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII), podobnie jak bufora G-SII, również leży w kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego. Komisja identyfikuje inne instytucje o znaczeniu systemowym oraz nakłada na nie bufory innej instytucji o znaczeniu systemowym. Dokonując oceny banków O-SII, KNF uwzględnia wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego²⁹ oraz rekomendację Komitetu wydaną w 2016 r. tym zakresie³⁰. W ramach tego procesu KNF, przed wydaniem decyzji administracyjnej o uznaniu banku za O-SII, zwraca się do KSF-M o opinię w sprawie zidentyfikowania konkretnego banku jako innej instytucji o znaczeniu systemowym.

Jednocześnie ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nakłada na KNF obowiązek powiadomienia – za pośrednictwem Komitetu Stabilności Finansowej – odpowiednich instytucji i organów Unii Europejskiej oraz zainteresowanych krajowych instytucji nadzoru makroostrożnościowego 1) o zamiarze, a następnie 2) o fakcie nałożenia bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym oraz wysokości wskaźnika tego bufora.

Przegląd adekwatności wskaźnika bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym w 2018 r.

W czerwcu 2018 r. Komitet Stabilności Finansowej otrzymał od Komisji Nadzoru Finansowego wniosek:

- 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, oraz
- o wydanie opinii w sprawie banków zidentyfikowanych jako O-SII oraz nałożonych na nie buforów.

²⁹ 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).

³⁰ Uchwała nr 8/2016 KSF z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej znaczenia systemowego innych instytucji o znaczeniu systemowym.

Wnioski skierowane do KSF-M dotyczyły sześciu banków, w stosunku do których KNF zmieniła ocenę w zakresie identyfikacji podmiotu jako O-SII oraz poziomu nałożonego bufora. W stosunku do 2017 r. dziesięć instytucji zostało ponownie zidentyfikowanych jako O-SII, pojawiła się jedna nowa instytucja, a dwie przestały być uznawane jako istotne. KNF zgłosiła zamiar nałożenia na zidentyfikowane O-SII buforów w wysokości od 0% do 1% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, zmieniając tym samym wysokość bufora dla części zidentyfikowanych instytucji.

Tabela 3. Banki zidentyfikowane jako inne instytucje o znaczeniu systemowym

Bank	Wysokość wskaźnika bufora O-SII	
	2017 r.	2018 r.
Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA	0,75%	1,00%
Bank Polska Kasa Opieki SA	0,50%	0,75%
Bank Zachodni WBK SA	0,50%	0,50%
ING Bank Śląski SA	0,50%	0,50%
mBank SA	0,75%	0,50%
Bank BGŻ BNP Paribas SA	0,25%	0,25%
Bank Millennium SA	0,25%	n.d.
Bank Handlowy w Warszawie SA	0,25%	0,25%
Deutsche Bank Polska SA	0,25%	0,25%
Alior Bank SA	n.d.	0,25%
Getin Noble Bank SA	0,25%	n.d.
Bank Polskiej Spółdzielczości SA	0%	0%
SGB – Bank SA	0%	0%

Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych KNF.³¹

21 czerwca 2018 r. Komitet wydał w trybie obiegowym sześć postanowień, w których wyraził pozytywną opinię dotyczącą wniosków KNF. Opinie Komitetu zostały przekazane Komisji Nadzoru Finansowego oraz zainteresowanym bankom, zgodnie z obowiązującymi procedurami Kodeksu postępowania administracyjnego. 31 lipca 2018 r. Komisja wydała decyzje administracyjne, w których zidentyfikowała banki jako inne instytucje o znaczeniu systemowym i nałożyła na nie stosowne bufory kapitałowe. W toku dalszej procedury

³¹https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_OSII_PL_8_08_2018_62553.pdf,
https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_OSII_2017.pdf.

Komisja Nadzoru Finansowego poinformowała Komitet Stabilności Finansowej o zidentyfikowanych O-SII i nałożeniu na nie buforów kapitałowych. Jednocześnie zwróciła się do KSF-M o notyfikowanie zmian w zakresie buforów O-SII Komisji Europejskiej, Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego. Przewodniczący KSF-M przesłał wymagane powiadomienia adresatom.

5.5. Bufor ryzyka systemowego

Bufor ryzyka systemowego, rekomendowany przez Komitet na początku 2017 r., zaczął obowiązywać 1 stycznia 2018 r., kiedy weszło w życie Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 września 2017 r. w sprawie bufora ryzyka systemowego³². Wdrożenie tego instrumentu makroostrożnościowego stanowiło bezpośrednie wykonanie Rekomendacji Komitetu Stabilności Finansowej z 13 stycznia 2017 r. w sprawie restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych³³.

Wskaźnik bufora ryzyka systemowego, nałożony na wszystkie banki krajowe, ustalono na poziomie 3% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. Obejmuje wszystkie ekspozycje znajdujące się na terytorium Polski. Bufor jest utrzymywany zarówno na poziomie jednostkowym, jak i na najwyższym krajowym stopniu konsolidacji ostrożnościowej.

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

5.6. Wagi ryzyka

W 2018 r. obowiązywały wyższe wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, wprowadzone na mocy Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r.³⁴

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 1776.

³³ Uchwała nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych.

³⁴ 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, które zostało wydane w wyniku realizacji Rekomendacji KSF-M z 13 stycznia 2017 r.

Wyższe wagi ryzyka stosuje się dla ekspozycji kredytowych objętych standardową metodą wyznaczania wymogu kapitałowego na ryzyko kredytowe, które znajdują się w tzw. klasie ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomości i podlegają przepisom art. 124 CRR. Przepisy Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów 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 wagi ryzyka dla walutowych kredytów mieszkaniowych stanowi zabezpieczenie banków na wypadek potencjalnie zwiększonego poziomu strat, który może wynikać z wysokich poziomów LTV (*loan to value*) oraz LGD (*loss given default*) istotnej części starszego portfela kredytów. Wysokie poziomy LTV mogłyby bowiem negatywnie wpłynąć na sytuację banków w przypadku, gdyby kredyty nie były spłacane, a zabezpieczenie – przy wysokim LGD, czyli stracie z tytułu niewykonania zobowiązania - nie wystarczyłoby na zaspokojenie wierzyciela.

6. Działania makroostrożnościowe

6.1. Pakiet rekomendacji ws. restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych – zalecenia dla poszczególnych instytucji i zakres ich realizacji

Na przełomie lat 2016 - 2017 Komitet Stabilności Finansowej, po dokonaniu analiz ryzyka związanego z portfelem kredytów mieszkaniowych w walutach obcych, 13 stycznia 2017 r. podjął uchwałę, w której sformułował rekomendacje skierowane do instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego³⁵. Pakiet rekomendacji miał na celu stworzenie szerokiej gamy bodźców skłaniających zarówno banki, jak i ich klientów do dobrowolnej restrukturyzacji kredytów w walutach obcych.

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

Wdrożenie pełnej listy rekomendacji cząstkowych KSF-M zakładało stworzenie struktury bodźców ekonomicznych skłaniających z jednej strony banki, a z drugiej ich klientów do aktywnego podejmowania indywidualnych działań na rzecz restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych. Ze względu na dobrowolny charakter restrukturyzacji założono, że proces ten będzie relatywnie długotrwały i tym samym nie wpłynie na zachwianie stabilności finansowej kraju.

W 2018 r. Komitet kontynuował monitorowanie postępów oraz przebieg prac nad wdrażaniem Rekomendacji. Stan wdrożenia poszczególnych rekomendacji cząstkowych przedstawiono poniżej.

³⁵ Uchwała nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych.

Tabela 4. Rekomendacje KSF-M w sprawie restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych i proces ich wdrażania

Adresat	Rekomendacja KSF-M	Stan wdrożenia
Minister Finansów	<p>Podniesienie do poziomu 150% wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, finansowanych kredytem w walucie obcej.</p>	<p>Zrealizowano w 2017 r. Rozporządzenie w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomości opublikowane 1 czerwca 2017 r. (Dz.U. poz. 1068). Obowiązuje od 2 grudnia 2017 r.</p>
	<p>Zwiększenie minimalnej wartości parametru LGD dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach finansowanych kredytem w walucie obcej.</p>	<p>Zrealizowano w 2018/2019 r. W 2018 r. w wyniku konsultacji Ministerstwa Finansów i UKNF ustalono, że podniesienie parametru LGD pozwalające na uzyskanie wagi ryzyka w metodzie IRB na poziomie odpowiadającym podniesieniu wagi ryzyka do 150% w metodzie standardowej, może być bardzo trudne lub nawet niemożliwe do realizacji. KSF wstępnie ocenił, że cel ekonomiczny rekomendacji w zakresie zwiększenia minimalnej wartości parametru LGD dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach finansowanych kredytem w walucie obcej, został osiągnięty w ramach nałożonych przez KNF na banki domiarów kapitałowych z tytułu filara II. Finalna akceptacja realizacji tej rekomendacji przez MF miała miejsce w I kwartale 2019 r.</p>
	<p>Wprowadzenie zmian w zasadach funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców prowadzących do większego i bardziej efektywnego wykorzystania środków (walutowych i złotych) na wsparcie kredytobiorców w trudnej sytuacji finansowej.</p>	<p>Nie zrealizowano Prace nad projektem ustawy nowelizującej <i>ustawę o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych</i> trwają od sierpnia 2017 r. w Sejmie³⁶. W 2018 r. prace nad projektem były prowadzone w sejmowej Komisji Finansów Publicznych i nie zostały zakończone.</p>

³⁶ Prezydencki projekt *ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych* (druk sejmowy 1863) przewiduje wyodrębnienie z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców dwóch subfunduszy. Jeden subfundusz przejmie dotychczasowe zadania Funduszu. Środki zgromadzone w drugim subfunduszu będą przeznaczane na pokrycie kosztów dobrowolnej restrukturyzacji kredytów. Nowy mechanizm zasilania i korzystania z subfunduszu powinien stymulować proces dobrowolnej restrukturyzacji po stronie kredytodawców poprzez dążenie do obniżenia podstawy obliczania składek oraz uzyskania jak najwyższego wsparcia z Funduszu.

	Wypracowanie odpowiednich rozwiązań neutralizujących ewentualne nadmierne obciążenia podatkowe mogące wystąpić w wyniku wdrożenia procesu restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych.	Nie zrealizowano Nadal są analizowane potrzeby i możliwości wprowadzenia zmian w ustawodawstwie podatkowym, w szczególności w kontekście zmian w funkcjonowaniu Funduszu Wsparcia Kredytobiorców.
	Nałożenie bufora ryzyka systemowego w wysokości 3% na wszystkie ekspozycje na terenie RP.	Zrealizowano w 2017 r. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie bufora ryzyka systemowego z 1 września 2017 r. (Dz.U. poz. 1776). Obowiązuje od 1 stycznia 2018 r.
Komisja Nadzoru Finansowego	Modyfikacja Metodyki Badania i Oceny Nadzorczej Banków Komercyjnych, Zrzeszających oraz Spółdzielczych (metodyka BION).	Zrealizowano w 2017 r. Modyfikacja Metodyki Badania i Oceny Nadzorczej Banków Komercyjnych, Zrzeszających oraz Spółdzielczych (metodyka BION) – dokonana została w kwietniu 2017 r.
	Uzupełnienie obecnie stosowanych w ramach filara II dodatkowych wymogów kapitałowych w zakresie czynników ryzyka związanych z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych.	Zrealizowano w 2017 r. Przegląd wymogów kapitałowych II filara i uzupełnienie dotychczasowej metodyki domiaru kapitałowego z tytułu ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi – przeprowadzono w kwietniu 2017 r.
	Wydanie rekomendacji nadzorczej dotyczącej dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych.	Nie zrealizowano Przygotowano projekt rekomendacji zawierający zbiór dobrych praktyk przy restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych. Ze względu na ścisły związek rekomendacji nadzorczej z ustawą zmieniającą zasady funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców wprowadzenie rekomendacji zależy od wejścia w życie odpowiednich regulacji.
Bankowy Fundusz Gwarancyjny	Uwzględnienie ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi w metodzie wyznaczania składek na fundusz gwarancyjny banków.	Zrealizowano w 2017 r. Metodyka wyznaczania składek na fundusz gwarancyjny banków uwzględniającą rekomendację obowiązuje od stycznia 2017 r. Składki na fundusz gwarancyjny banków są obliczane z zastosowaniem tej metodyki.

Źródło: Opracowanie NBP.

6.2. Prace Komitetu nad projektem Rekomendacji S

Komitet Stabilności Finansowej w 2018 r. opiniował projekt nowelizacji Rekomendacji S Komisji Nadzoru Finansowego dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie. Proponowane zmiany rozszerzają treść Rekomendacji S o zasady dotyczące zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie i oprocentowanymi stałą stopą procentową lub okresowo stałą stopą procentową. Ponadto projekt nowelizacji przewidywał wprowadzenie nowego obszaru – kredyty z opcją „klucz za dług”, które poszerzają ofertę kredytową banków.

Komitet, oceniając pozytywnie dotychczasową skuteczność Rekomendacji S, uznał, że zmiany zachodzące w systemie bankowym i jego otoczeniu uzasadniają potrzebę wprowadzenia uregulowań w nowych obszarach mających wpływ na zarządzanie przez banki ryzykiem oraz na relacje z klientami. W szczególności poparł potrzebę ustalenia zasad dobrych praktyk związanych z kredytami hipotecznymi ze stałą stopą procentową. Jednocześnie zwrócił uwagę, że kredyty z opcją „klucz za dług” wymagają szczególnie ostrożnego podejścia z uwagi na zagrożenia dla stabilności finansowej, dlatego poparł rekomendację objęcia takich kredytów szczególnie konserwatywnymi standardami, w tym m.in. w zakresie limitów LTV i DTI.

Komitet wydał jednomyślnie opinię w sprawie projektu nowelizacji Rekomendacji S i przekazał jej treść wnioskodawcy, tj. KNF.

6.3. Rekomendacja KSF-M dla NBP

Zalecenie ERRS

W 2016 r. ERRS wydała zalecenie w sprawie uzupełniania informacji dotyczących sektora nieruchomości³⁷, które zostało skierowane do krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego³⁸. Zalecenie jest 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. Niedostępność porównywalnych i wiarygodnych danych oraz zharmonizowanych szeregów czasowych może negatywnie wpływać na możliwości rozpoznawania źródeł ryzyka systemowego płynącego z tego segmentu rynku i w konsekwencji ograniczać skuteczność prowadzonej polityki makroostrożnościowej.

³⁷ Zalecenie ERRS z dnia 31 października 2016 r. w sprawie uzupełnienia luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (ERRS/2016/14).

³⁸ Zalecenia częściowe A, B, C, D skierowane są do krajowych organów makroostrożnościowych, zalecenie częściowe E - do Europejskich Urzędów Nadzoru.

Zadania KSF-M

Komitet Stabilności Finansowej, jako organ nadzoru makroostrożnościowego, 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.

Rekomendacja dla NBP

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 rekomendację³⁹ dotyczącą zapewnienia Komitetowi dostępności informacji i danych istotnych z punktu widzenia oceny ryzyka związanego z krajowym rynkiem nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych.

Postęp w realizacji prac

Narodowy Bank Polski rozpoczął 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 toczy się dyskusja w ramach Komitetu Statystyki ESCB na temat sposobów implementacji Zalecenia ERRS.

Krajowe organy makroostrożnościowe zobowiązane zostały do poinformowania ERRS oraz Rady UE o działaniach podjętych w celu realizacji zaleceń w formie sprawozdania okresowego w terminie do 31 grudnia 2018 r. (o dostępnych lub spodziewanych informacjach koniecznych do wdrożenia zalecenia) oraz sprawozdania końcowego w terminie do 31 grudnia 2020 r. (o wdrożeniu zalecenia). Jednakże 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. Nowe terminy realizacji Zaleceń w formie raportów okresowych przypadają na koniec 2019 r.⁴⁰

³⁹ Uchwała KSF nr 23/2018 w sprawie rekomendacji dla Narodowego Banku Polskiego dotyczącej zapewnienia dostępności danych i informacji o rynku nieruchomości.

⁴⁰ Przyjęte zmiany nie zostały jeszcze opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE.

6.4. Opinie KSF-M wydawane w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez KNF w trybie MAR

W 2018 r. Komitet Stabilności Finansowej wydał na wniosek Komisji Nadzoru Finansowego cztery opinie w trybie art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku, zwane rozporządzeniem MAR⁴¹.

Komisja Nadzoru Finansowego w toku postępowań administracyjnych dotyczących wydania zgody na opóźnienie ujawnienia informacji poufnych dotyczących emitentów⁴², zwracając się do Komitetu Stabilności Finansowej jako organu nadzoru makroostrożnościowego o opinie, korzystała z uprawnienia wynikającego z art. 17 ust. 6 zdanie drugie rozporządzenia MAR. KSF-M, kierując się zakresem wniosków KNF, w swoich opiniach wyrażał ocenę 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.

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

⁴¹ 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.).

⁴² 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

7. Analiza zagadnień związanych z systemem finansowym

7.1. Zagadnienia dotyczące rynku nieruchomości mieszkaniowych

Obok regularnych analiz sytuacji na rynku nieruchomości Komitet podejmował tematy szczególne, związane z tym rynkiem, które mogłyby mieć potencjalny wpływ na stabilność krajowego systemu finansowego.

- **Potencjalny wpływ zmian w programie *Rodzina 500 Plus* na sytuację kredytobiorców**

W wyniku analiz oceniono, że program *Rodzina 500 Plus*⁴³ wpłynął na kształtowanie polityki części banków w obszarze kredytów konsumpcyjnych, nie miał natomiast istotnego znaczenia przy ocenie zdolności kredytowej w przypadku kredytów mieszkaniowych. Analizy i symulacyjne wykazały, że obniżenie kwoty świadczeń w programie *Rodzina 500 Plus*, a nawet ich likwidacja, nie spowodowałyby pogorszenia jakości kredytów w stopniu zagrażającym stabilności systemu finansowego.

- **Wpływ rządowego programu *Mieszkanie Plus* na krajowy rynek nieruchomości mieszkaniowych**

Komitet dokonał analizy wpływu założeń rządowego programu *Mieszkanie Plus* na rynek nieruchomości w Polsce z perspektywy makroostrożnościowej.

W lipcu 2017 r., w ramach realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego, Sejm uchwalił *ustawę o Krajowym Zasobie Nieruchomości*⁴⁴, stanowiącej podstawowy element rządowego programu *Mieszkanie Plus*. Pakiet *Mieszkanie Plus* składa się z programów wspierających: i) tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ii) budowę mieszkań czynszowych (na wynajem): z *niskim czynszem* – na gruntach należących do Skarbu Państwa lub zaoferowanych przez gminy oraz z *czynszem rynkowym* – na gruntach należących do prywatnych podmiotów lub samorządów. W 2018 r.

⁴³ Program rządowy *Rodzina 500 Plus* zaczął funkcjonować od 1 kwietnia 2016 r. Polega na przyznaniu rodzinie świadczenia w wysokości 500 zł miesięcznie przysługującego na drugie lub kolejne dziecko, bez względu na osiągnięte dochody rodziny.

⁴⁴ Dz. U. 2017 poz. 1529.

wprowadzono nowy element programu *Mieszkanie na start*, zakładający dopłaty do czynszu najmu nowych mieszkań.

Z analiz wynika, że krajowy rynek nieruchomości charakteryzuje się od wielu lat niedoborem nowych mieszkań na wynajem o umiarkowanych cenach i czynszach, co przekłada się na usztywnienie podaży rynku pracy (m.in. ograniczone możliwości migracji do dużych miast). Z kolei brak rezerwy wolnych zasobów na wynajem dla najuboższych skutkuje nadmierną restrykcyjnością ochrony lokatora. Oceniając tę sytuację z perspektywy polityki makroostrożnościowej program *Mieszkanie Plus* nie stanowi zagrożenia dla wystąpienia szoków podażowych na rynku nieruchomości w Polsce, a tym samym zagrożenia dla stabilności finansowej.

- **Możliwe konsekwencje wprowadzenia rozwiązania klucze za dług**

W związku z pojawiającymi się w debacie publicznej⁴⁵ postulatami umożliwienia kredytobiorcom umorzenia całości długu w zamian za przeniesienie na bank tytułu własności nieruchomości (*klucze za dług*, ang. *strategic default*), na forum Komitetu przeanalizowano możliwe konsekwencje wprowadzenia takiego mechanizmu do polskiego sektora bankowego. Analiza wykazała, że wprowadzenie takiej opcji mogłoby mieć istotne negatywne skutki dla stabilności polskiego systemu finansowego, szczególnie jeśli dotyczyłoby to kredytów udzielonych w przeszłości. Umożliwienie skorzystania z mechanizmu *klucze za dług* w przypadku nowo udzielonych kredytów mogłoby natomiast przyczynić się do zwiększenia skali zmian cen na rynku nieruchomości mieszkaniowych, w tym do tworzenia baniek cenowych. Z analizy wynikało również, że takie rozwiązanie nie stanowiłoby efektywnego wsparcia kredytobiorców, którzy nabyli nieruchomości na własne potrzeby, a mogłoby być korzystne dla kredytobiorców motywowanych celami inwestycyjnymi (wynajem) lub spekulacyjnymi (oczekiwanie na wzrost cen) – w sytuacji spadku cen skorzystanie z możliwości zwrotu nieruchomości umożliwiłoby bowiem ograniczenie strat z inwestycji.

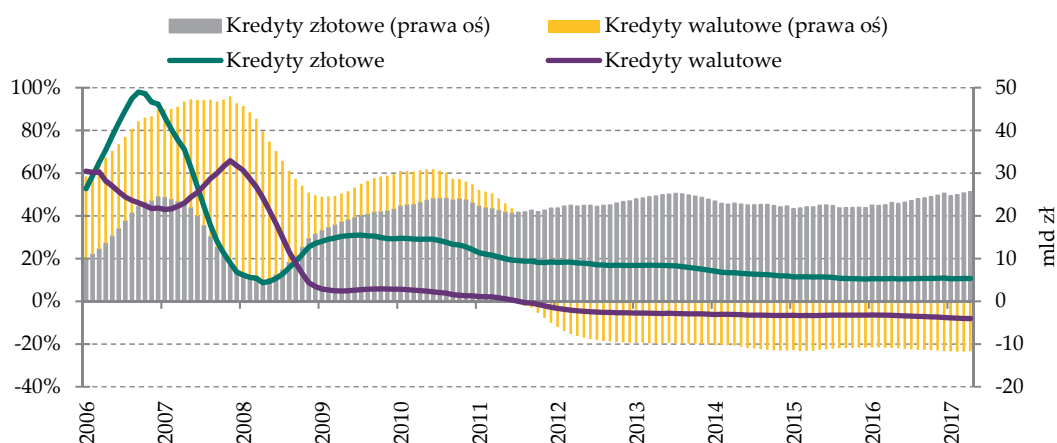
- **Finansowanie nieruchomości mieszkaniowych w Polsce przez banki**

Finansowanie zakupu nieruchomości mieszkaniowych stanowi istotną część działalności banków w Polsce, co sprawia, że jakość akcji kredytowej w tym obszarze rynku ma znaczący wpływ na ogólny poziom ryzyka w sektorze bankowym. W kontekście utrzymującej się w 2018 r. wysokiej aktywności na rynku nieruchomości mieszkaniowych, KSF-M zbadał

⁴⁵ Mechanizm zaniechania spłaty kredytu (*klucze za dług*) jest m.in. jednym z elementów nowelizowanej przez KNF Rekomendacji S z 2013 r.

dynamikę i strukturę akcji kredytowej z perspektywy makroostrożnościowej. Z analiz wynikało, że od 2017 r. nastąpiło przyspieszenie akcji kredytowej w Polsce, jednak relacja wartości nowo udzielanych kredytów do PKB była stabilna. Nie dostrzeżono wyraźnych oznak nadmiernego wzrostu akcji kredytów mieszkaniowych. W ostatnich latach natomiast zaobserwowano zaostrzanie polityki kredytowej banków. Wprowadzone krajowe regulacje nadzorcze istotnie ograniczyły LTV nowo udzielanych kredytów, choć banki aktywnie korzystały z możliwości udzielenia kredytów z LTV powyżej 80% pod warunkiem ubezpieczenia brakującej części wkładu własnego. Analizy wykazały również, że sytuacja kapitałowa banków jest dobra, a banki posiadają nadwyżki kapitału, które w sytuacji materializacji ryzyka związanego z kredytami hipotecznymi mogłyby stanowić bufor dla ewentualnych strat. Dobremu wyposażeniu banków w kapitał sprzyjały także relatywnie wysokie – na tle innych krajów – wagi ryzyka związane z finansowaniem nieruchomości. Analiza sytuacji kredytobiorców i symulacje ich zdolności do spłaty zobowiązań wskazywały, że w przypadku prognozowanego przez rynki finansowe stopniowego wzrostu krajowych stóp procentowych, skala wzrostu kosztów obsługi długu (wzrost wskaźnika DSTI, ang. *debt service to income*) byłaby ograniczona, zwłaszcza gdyby wzrost ten był dodatkowo kompensowany wzrostem wynagrodzeń.

Wykres 6. Zmiany wartości i tempo wzrostu wartości kredytów mieszkaniowych (r/r)



Źródło: Obliczenia NBP na podstawie danych NBP i UKNF.

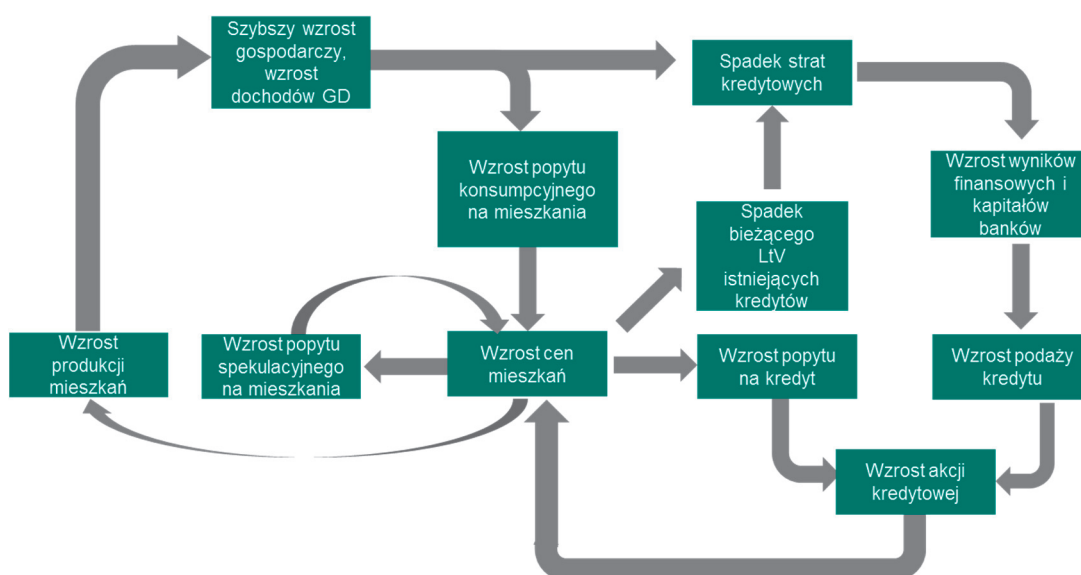
- **Analiza kanałów wpływu rynku nieruchomości na system finansowy**

Sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych jest istotnym czynnikiem wpływającym na stabilność finansową. Z jednej strony, kredyty na nieruchomości mieszkaniowe stanowią

istotną część sumy bilansowej banków (na koniec 2018 r. – 21% aktywów sektora bankowego), z drugiej zaś nieruchomości mieszkaniowe są głównym elementem majątku gospodarstw domowych (w 2016 r. – 83% zagregowanej wartości ich majątku), a kredyty zaciągnięte na zakup nieruchomości stanowią ważny element ich zobowiązań (na koniec 2018 r. – 55%). Powoduje to, że zmiany cen nieruchomości mieszkaniowych odgrywają istotną rolę we wszystkich fazach cyklu finansowego (tj. ożywienia, ekspansji, spowolnienia oraz depresji).

KSF-M analizował kanały wpływu zmian tych cen na system finansowy w rozróżnieniu na fazę wzrostową oraz fazę spadkową cyklu. Zbadał również cechy strukturalne gospodarki i systemu finansowego, które wpływają na siłę tych zależności.

Schemat 1. Dodatnie sprzężenia zwrotne w fazach wzrostowych cyklu



Źródło: Opracowanie NBP.

Kanały wpływu zmian cen nieruchomości na system finansowy w fazie wzrostowej

Rosnący popyt na nieruchomości wywołuje presję na wzrost cen, który przekłada się na wzrost kwot udzielanych kredytów. Wzrost wynagrodzeń w warunkach wzrostu gospodarczego zwiększa zdolność kredytową, a perspektywa wzrostu cen nieruchomości – skłonność do zaciągania kredytów⁴⁶. W warunkach rosnących cen nieruchomości i korzystnej sytuacji gospodarczej ryzyko kredytowe postrzegane jest przez banki jako niskie. Towarzyszy

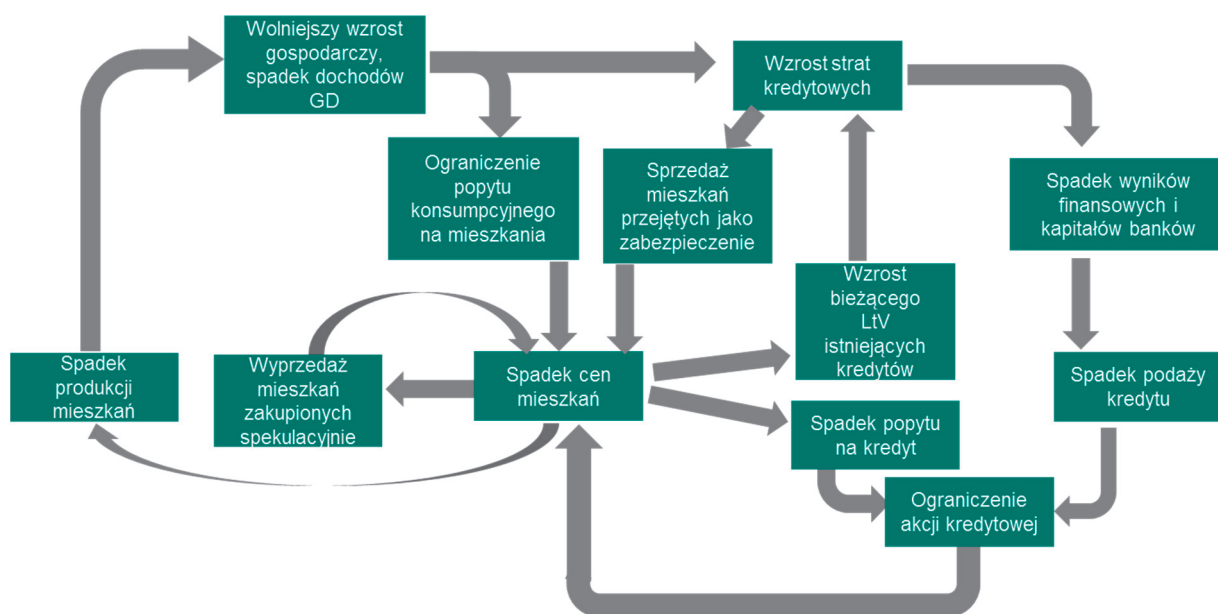
⁴⁶ Czynnikiemami wzmacniającymi fazę wzrostową mogą być popyt spekulacyjny lub inwestycyjny finansowany kredytem.

temu łagodzenie polityki kredytowej, które objawia się m.in. akceptowaniem wysokiego LTV w momencie udzielenia kredytu. Banki oczekują spadku LTV w związku z perspektywą wzrostu cen kredytowanych nieruchomości. Faza wzrostowa cyklu finansowego sprzyja również rozwojowi ryzykownych struktur produktowych⁴⁷.

Kanały wpływu zmian cen nieruchomości na system finansowy w fazie spadkowej

W fazach spadkowych cyklu finansowego następuje odwrócenie mechanizmów z faz wzrostowych. Spadek cen nieruchomości przekłada się na spadek kwot wnioskowanych kredytów. Większa niechęć do ponoszenia ryzyka po stronie banków oraz spadające ceny nieruchomości mogących stanowić zabezpieczenie kredytów powodują ograniczenie akcji kredytowej. Spadek cen nieruchomości wpływa także na portfel kredytów już udzielonych, ponieważ może prowadzić do konieczności przedstawienia dodatkowych zabezpieczeń przez kredytobiorców. Ograniczenie akcji kredytowej przyczynia się do spadku tempa wzrostu gospodarczego, co – na zasadzie negatywnego sprzężenia zwrotnego – w efekcie przyczynia się do spadku popytu na mieszkania i tym samym ich cen.

Schemat 2. Negatywne sprzężenia zwrotne w fazach spadkowych cyklu



Źródło: Opracowanie NBP.

⁴⁷ Przykładami takich produktów są np. kredyty z niską początkową marżą, kredyty refinansowe zaciągane w wyższej wysokości niż kapitał spłacanego kredytu (nadwyżka wykorzystywana jako tanie finansowanie bieżących potrzeb konsumpcyjnych) oraz kredyty z wolną amortyzacją (spłata istotnej części kapitału kredytu dopiero w racie balonowej w terminie zapadalności).

Cechy strukturalne gospodarki i systemu finansowego wpływające na siłę zależności między rynkiem nieruchomości mieszkaniowych a sektorem bankowym

Siła wzajemnego oddziaływania rynku nieruchomości i sektora bankowego zależy od strukturalnych cech danej gospodarki i systemu finansowego. Należą do nich m.in. elastyczność popytu i podaży na rynku nieruchomości, struktura finansowania banków, udział rynku wynajmu w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.

W Polsce depozyty gospodarstw domowych mają największy udział w pasywach banków (tj. 42%) i mimo krótkich terminów zapadalności cechują się wysoką stabilnością, do której przyczynia się wysoki (ok. 45%) udział depozytów gwarantowanych. Popyt na mieszkania (spowodowany strukturalnym niedoborem mieszkań) jest mało elastyczny, co przy nieelastycznej podaży (m.in. ograniczenia dostępności gruntów pod budowę) może wpływać na skalę wzrostu cen mieszkań w Polsce i skalę późniejszej korekty. Dominuje obecnie własność mieszkań, a rynek wynajmu jest relatywnie słabo rozwinięty. Następują jednakże zmiany prawne mające sprzyjać inwestycjom w nieruchomości mieszkaniowe na wynajem w przyszłości.

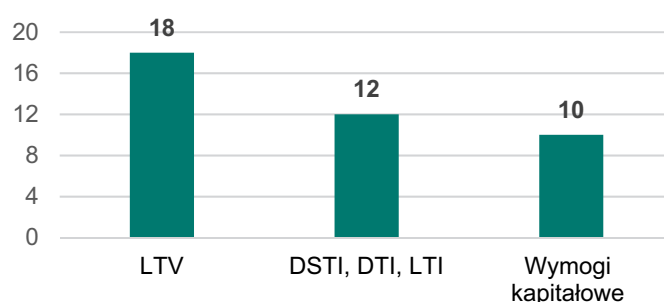
- **Narzędzia oddziaływania na rynek nieruchomości – przegląd doświadczeń europejskich**

Rozwinięciem prac KSF-M nad charakterystyką krajowego rynku nieruchomości było zbadanie mechanizmów wpływania regulacji na kształtowanie się tendencji na tym rynku. Analizą – dla celów porównawczych – objęto również rozwiązania przyjęte w innych krajach Europy.

Analizy wykazały, że w krajach europejskich najpowszechniej stosowanym instrumentem makroostrożnościowym⁴⁸ mającym na celu ograniczenie ryzyka związanego z finansowaniem nieruchomości przez banki jest limit LTV (*loan-to-value*), w dalszej kolejności limity LTI (*loan-to-income*) oraz DSTI (*debt-service-to-income*). Limity te mają różne konstrukcje w zależności od kraju, w którym je zastosowano. Przykładem mogą być różne definicje dochodu lub zwiększenie wymogów regulacyjnych (np. wyższe DSTI) w przypadku kredytów zaciąganych na kupno nieruchomości w celach wynajmu.

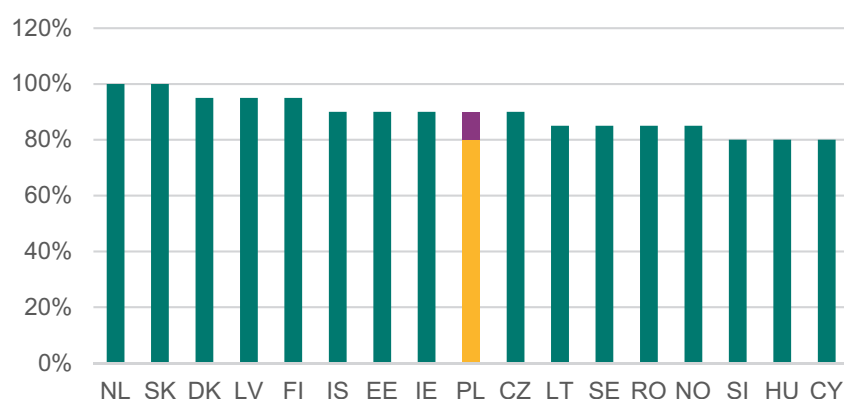
⁴⁸ Instrumenty makroostrożnościowe przeznaczone do ograniczania nierównowag związanych z finansowaniem rynku nieruchomości można podzielić na trzy podstawowe grupy, tj.: 1) oparte o dochody kredytobiorców (DSTI, LTI), 2) odniesione do zabezpieczenia kredytu (LTV) oraz 3) wpływające na poziom kapitałów w bankach (wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach oraz sektorowy antycykliczny bufor kapitałowy).

Wykres 7. Liczba krajów UE stosujących poszczególne instrumenty



Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych ERRS.

Wykres 8. Limity LTV w krajach UE



Uwaga:

W przypadku Polski pokazano zarówno podstawowy limit 80% (słupki żółty), jak i warunkowy limit 90% (słupki fioletowy).

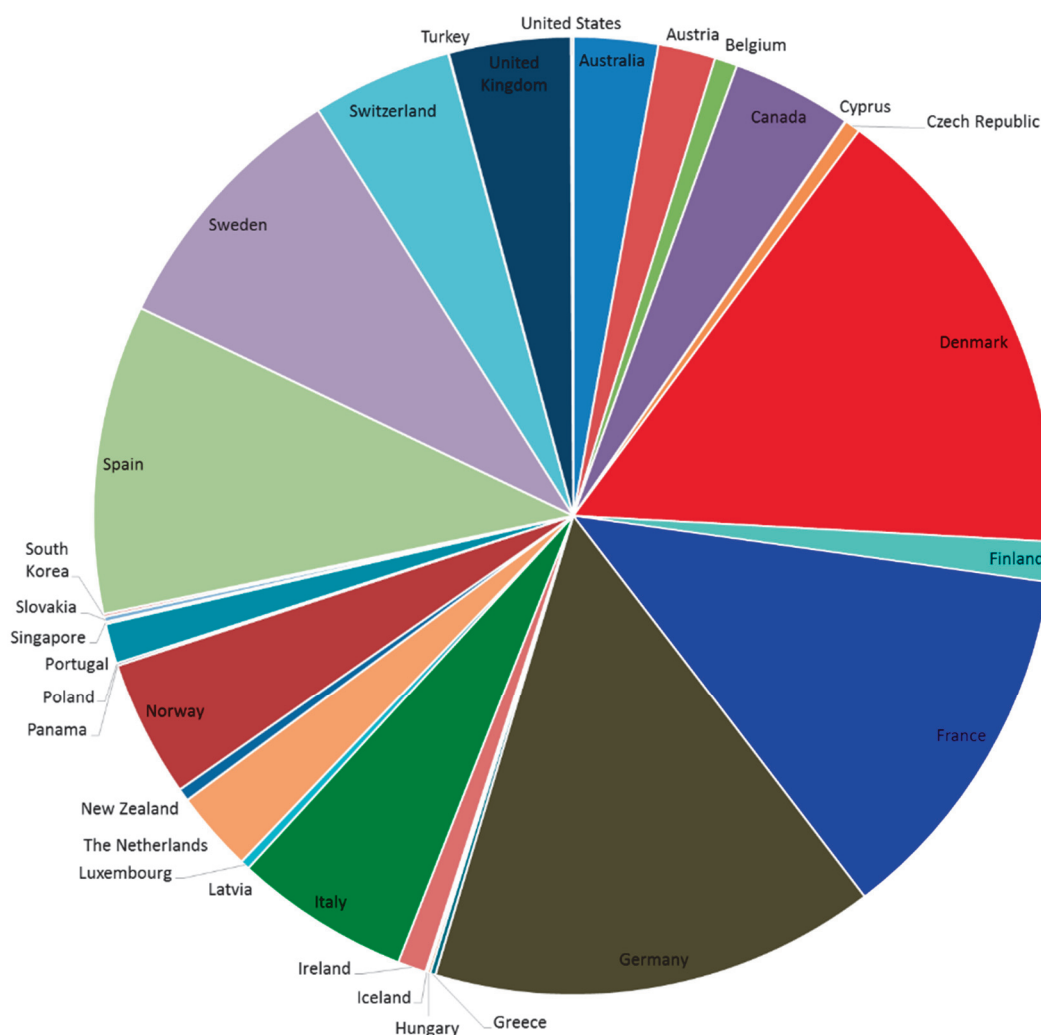
Źródło: Opracowanie NBP na podstawie danych ERRS.

7.2. Rozwiązania regulacyjne dotyczące listów zastawnych

Komitet kontynuował podjęte w 2017 r. prace na rzecz rozpoznania modeli funkcjonowania listów zastawnych w Europie i zbadał uwarunkowania regulacyjne i organizacyjne dotyczące polskiego rynku listów zastawnych. Największe rynki listów zastawnych na świecie znajdują się w Danii, Niemczech, Francji, Hiszpanii i Szwecji (wolumeny odpowiednio: 391 mld EUR, 374 mld EUR, 309 mld EUR, 259 mld EUR, 222 mld EUR – na koniec 2016 r.). W porównaniu z innymi krajami, w tym zwłaszcza z krajami o rozwiniętej gospodarce – skala wolumenu na rynku polskim jest znikoma (ponad 2 mld EUR – na koniec 2016 r.).

Analizy wykazały, że w Polsce funkcjonuje model, w którym emitentem listów zastawnych jest specjalistyczna instytucja kredytowa. W 2018 r. na krajowym rynku działalność prowadziły trzy banki hipoteczne: mBank Hipoteczny, Pekao Bank Hipoteczny oraz PKO Bank Hipoteczny (od 2015 r.)⁴⁹, koncentrując się głównie na finansowaniu nieruchomości mieszkaniowych. W Polsce rynek listów zastawnych jest relatywnie słabo rozwinięty.

Rysunek 3. Wolumeny listów zastawnych na świecie (2016)



Źródło: Opracowanie na podstawie ECBC Factbook 2017

⁴⁹ 17 stycznia 2018 r. ING Bank Śląski otrzymał zgodę na utworzenie banku hipotecznego pod nazwą ING Bank Hipoteczny. 2 stycznia 2019 r. KNF wyraziła zgodę na rozpoczęcie działalności operacyjnej przez ING Bank Hipoteczny.

7.3. Efekty makroekonomiczne wprowadzenia MREL

W 2018 r. KSF-M kontynuował analizę makroekonomicznych skutków wprowadzenia minimalnego wymogu funduszy własnych i zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL⁵⁰) dla podmiotów krajowych, tj. banków, firm inwestycyjnych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych⁵¹. Jej wyniki pokazały, że z perspektywy makroekonomicznej korzyści wprowadzenia MREL poprzez zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu finansowego przewyższają towarzyszące temu koszty dla gospodarki Polski i są większe w przypadku spełnienia wymogu MREL przez emisję instrumentów dłużnych. Jednocześnie, nawet gdyby wymóg MREL został spełniony tylko za pomocą instrumentów kapitałowych (udziałowych), generując przy tym wyższe koszty, wpływ MREL w długim okresie byłby korzystny.

7.4. Monitorowanie postępów prac w dostosowaniu wskaźników referencyjnych do rozporządzenia BMR

W IV kwartale 2018 r. Komitet zidentyfikował nowe potencjalne źródło ryzyka systemowego związane z zagrożeniem terminowego dostosowania stawek referencyjnych rynku pieniężnego WIBOR do wymogów Rozporządzenia BMR⁵².

Rozporządzenie BMR jest elementem realizowanych w ostatnich latach w UE reform w zakresie funkcjonowania wskaźników referencyjnych, będących reakcją na dowiedzione przez organy nadzoru finansowego manipulacje stawkami LIBOR oraz EURIBOR. Jego uchwalenie miało na celu zapewnienie większej ochrony konsumentom i inwestorom z UE.

Rozporządzenie obowiązuje od 1 stycznia 2018 r. i zgodnie z nim administratorzy stawek zobowiązani są do stosowania nowych stawek referencyjnych dostosowanych do wymogów określonych w BMR. Natomiast na podstawie przepisów przejściowych mogą skorzystać z wydłużenia terminu dla tzw. stawek kluczowych do 1 stycznia 2020 r.⁵³

Rozporządzenie BMR ma istotne znaczenie dla polskiego systemu finansowego, ponieważ stawki referencyjne rynku pieniężnego WIBOR stanowią podstawę dla oprocentowania

⁵⁰ Wymóg MREL został wprowadzony do polskiego porządku prawnego przepisami ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1937 t.j.).

⁵¹ Pierwsze wnioski z analizy zawarto w *Informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2017 r.*⁵² Rozporządzenie BMR - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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.

⁵² Rozporządzenie BMR - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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.

⁵³ W 2019 r. Komisja Europejska wydała rozporządzenie wykonawcze 2019/482 z 22.03.2019 r., w którym uznała stawkę WIBOR za wskaźnik kluczowy. Parlament Europejski formalnie zadeklarował wydłużenie okresu przejściowego dla wskaźników kluczowych o rok, do 31 grudnia 2021 r.

kredytów, pożyczek, depozytów, dłużnych papierów wartościowych, określania stawek referencyjnych funduszy inwestycyjnych oraz dla rozliczania instrumentów pochodnych stopy procentowej.

Komitet uznał, że niedostateczne zaawansowanie prac w reformowaniu stawek WIBOR (m.in. w zakresie dostosowania metodyki wyznaczania stawek) generuje ryzyko niewywiązania się z obowiązków wynikających z Rozporządzenia BMR, co może skutkować:

- brakiem ciągłości funkcjonowania stawek WIBOR (lub ewentualnym zaprzestaniem ich kalkulacji),
- ryzykiem prawnym związanym z ewentualną istotną zmianą w metodyce kalkulacji stawek WIBOR (co w konsekwencji mogłoby wymagać wprowadzenia zmian w zawartych w przeszłości umowach i kontraktach odwołujących się do tych stawek) oraz
- brakiem indeksów, które mogłyby być uznane i używane jako stawki alternatywne dla stawek WIBOR.

8. Współpraca międzynarodowa

Komitet Stabilności Finansowej prowadzi bieżącą współpracę z organami i instytucjami unijnymi, a także z organami makroostrożnościowymi innych państw członkowskich. 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 w sprawie oceny skutków transgranicznych oraz dobrowolnej wzajemności stosowania instrumentów polityki makroostrożnościowej

Ze względu na transgraniczne skutki wprowadzanych w poszczególnych państwach UE instrumentów makroostrożnościowych, ERRS wydała Zalecenie ws. wzajemnego uznawania takich środków w UE⁵⁴. Zalecenie to stworzyło ramy proceduralne dla uznawania instrumentów krajowych jako środków makroostrożnościowych obowiązujących także w innych państwach. Zasady te mają pomagać w unikaniu arbitrażu regulacyjnego i zapewniać spójność polityki makroostrożnościowej w UE. W ramach prowadzonej polityki makroostrożnościowej kraje członkowskie mogą zwracać się do Rady o rekomendowanie innym państwom UE zastosowania takich samych lub zbliżonych instrumentów makroostrożnościowych, jak zastosowane w państwach wnioskujących.

20 października 2017 r. ERRS uzupełniała zasady stosowania mechanizmu wzajemnego uznawania środków makroostrożnościowych w Unii Europejskiej. Wprowadzono tzw. *próg istotności* stanowiący podstawę do nieodwzajemniania instrumentu makroostrożnościowego innego kraju. Propozycję progu istotności przedstawia organ aktywujący dany instrument we wniosku o odwzajemnienie środka.

Finlandia

Od 1 stycznia 2018 r. w Finlandii obowiązuje środek makroostrożnościowy wprowadzony na podstawie art. 458 CRR. Dla instytucji kredytowych działających w tym kraju i stosujących metodę wewnętrznych ratingów (IRB, *Internal Rating Based Approach*) określono 15-procentową minimalną wartość średniej wagi ryzyka w odniesieniu do mieszkaniowych kredytów hipotecznych zabezpieczonych na jednostkach mieszkaniowych (*housing units*) w Finlandii. ERRS zaleciła innym państwom członkowskim UE odwzajemnianie środka

⁵⁴ 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.

makroostrożnościowego wprowadzonego w Finlandii, określając przy tym próg istotności na poziomie 1 mld EUR ekspozycji pojedynczej instytucji na fińskim rynku mieszkaniowych kredytów hipotecznych. (Zalecenie ERRS/2018/1⁵⁵).

KSF-M po analizie danych sprawozdawczych uznał, że zachodzą przesłanki pozwalające na nieodwzajemnianie fińskiego środka makroostrożnościowego oraz powiadomił o tym ERRS.

Komitet, zgodnie z Zaleceniem ERRS, monitoruje ekspozycje polskich banków w Finlandii i w razie przekroczenia określonego progu istotności podejmie decyzje o odwzajemnieniu instrumentu.

Belgia

Ze względu na wygaśnięcie obowiązywania podwyższonych wag ryzyka wprowadzonych w Belgii w 2014 r., ERRS w styczniu 2018 r. znowelizowała Zalecenie ERRS/2015/2 poprzez usunięcie rekomendacji o potrzebie odwzajemniania środków polityki makroostrożnościowej przyjętych w Belgii. Komitet w czerwcu 2018 r. uznał, że tym samym nie jest już konieczne monitorowanie polskich ekspozycji na belgijski rynek nieruchomości.

Natomiast 16 lipca 2018 r. Belgia wystąpiła do ERRS z wnioskiem o odwzajemnienie nowego instrumentu stosowanego w odniesieniu do banków korzystających z metod ratingów wewnętrznych (IRB) w postaci wyższych wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotecznie na nieruchomościach mieszkaniowych zlokalizowanych w Belgii, zastępującego wcześniej stosowane środki o podobnym charakterze. ERRS w lipcu 2018 r. wydała zalecenie rekomendujące odwzajemnienie przez pozostałe państwa członkowskie instrumentu wprowadzonego w Belgii, określając przy tym próg istotności na poziomie 2 mld EUR ekspozycji pojedynczej instytucji na belgijskim rynku mieszkaniowych kredytów hipotecznych (Zalecenie ERRS/2018/5)⁵⁶.

Analiza danych sprawozdawczych wykazała, że w żadnym polskim banku nie został przekroczony próg wymagający uznania środka belgijskiego. W związku z tym Komitet uznał, że zachodzą przesłanki pozwalające na nieodwzajemnianie belgijskiego instrumentu makroostrożnościowego i przekazał taką informację ERRS.

⁵⁵ 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).

⁵⁶ 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).

Komitet, zgodnie z Zaleceniem ERRS, monitoruje ekspozycje polskich banków w Belgii i w razie przekroczenia określonego progu istotności podejmie decyzję o odwzajemnieniu instrumentu.

Estonia

W 2016 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego wydała Zalecenie w sprawie uznania przez pozostałe państwa UE wprowadzonego w Estonii bufora ryzyka systemowego.⁵⁷ Zastosowany w Estonii bufor ryzyka systemowego wynosi 1% i dotyczy ekspozycji krajowych instytucji kredytowych mających siedzibę w tym kraju. Zgodnie z zaleceniem nieuznanie bufora ryzyka systemowego wprowadzonego w Estonii było możliwe, o ile spełnione zostały łącznie dwa warunki⁵⁸:

- żaden z banków działających w danym państwie członkowskim nie ma ekspozycji bezpośredniej lub za pośrednictwem oddziału na Estonię większej niż 200 mln EUR;
- odpowiednie organy krajowe monitorują w cyklu rocznym ekspozycje banków związane z Estonią i w momencie pojawienia się takich ekspozycji uznają bufor ryzyka systemowego wprowadzony w Estonii.

W czerwcu 2018 r. Komitet ponownie przeprowadził ocenę ekspozycji polskich banków na sektor estoński, z których wynikało, że żaden polski bank nie posiada ekspozycji w Estonii przekraczającej 200 mln EUR. Tym samym Komitet uznał, że nadal nie ma potrzeby uznawania w Polsce bufora ryzyka systemowego wprowadzonego w Estonii i powiadomił o tym ERRS.

8.2. Zalecenie ERRS w sprawie identyfikacji istotnych 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 informowania o tym ERRS.

Komitet Stabilności Finansowej na posiedzeniu 10 sierpnia 2016 r. zaakceptował metodykę identyfikacji istotnych państw trzecich oraz stwierdził, że na jej podstawie nie zidentyfikował

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Warunki te zostały określone w dokumencie przygotowanym przez Sekretariat ERRS pt. *Background note on the draft ESRB recommendation on reciprocating Estonia's Systemic Risk Buffer rate*, które formalnie nie są częścią Zalecenia ERRS/2015/2.

istotnych państw trzecich dla polskiego systemu finansowego. Ponadto ustalił, że NBP będzie instytucją odpowiedzialną za monitorowanie ekspozycji polskich banków wobec państw trzecich i zobowiązał NBP do przedstawiania Komitetowi w II kwartale każdego roku listy istotnych krajów trzecich.⁵⁹

W tabeli pokazano sześć krajów, na które polskie banki miały największe ekspozycje, według danych na koniec IV kwartału 2017 r. Żaden z tych krajów nie spełnia progów określonych w Zaleceniu ERRS oraz metodyce przyjętej przez Komitet. Wobec powyższego w czerwcu 2018 r. Komitet uznał, że nadal nie ma podstaw do uznania jakiegokolwiek kraju trzeciego za istotny z punktu widzenia potrzeby uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego. Informacja o podjętej przez KSF-M decyzji została przekazana ERRS.

Tabela 5. Największe ekspozycje polskich banków

KRAJ	Średni udział w 8 kwartałach	Ekspozycja > 1% w 2 ostatnich kwartałach	Kwalifikacja ekspozycji
Francja	0,87%	nie	nieistotna
Wielka Brytania	0,52%	nie	nieistotna
Niemcy	0,50%	nie	nieistotna
Luksemburg	0,50%	nie	nieistotna
Czechy	0,33%	nie	nieistotna
Stany Zjednoczone	0,20%	nie	nieistotna

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

8.3. Bufor ryzyka systemowego w Rumunii i znaczenie dla Polski

W lutym 2018 r. Komitet Stabilności Finansowej otrzymał notyfikację rumuńskiego organu nadzoru makroostrożnościowego (*National Committee for Macroprudential Oversight, NCMO*) dotyczącą wprowadzenia bufora ryzyka systemowego dla wszystkich instytucji kredytowych działających w Rumunii, począwszy od 30 czerwca 2018 r. Celem wprowadzenia tego środka było ograniczenie narastającego ryzyka w obszarze kredytów zagrożonych (*non-performing loans, NPL*).

⁵⁹ Zgodnie z decyzją Komitetu analiza dotycząca krajów trzecich, które są bezpośrednio monitorowane przez ERRS (Brazylia, Chiny, Hong Kong, Rosja, Singapur, Szwajcaria, Turcja i USA) nie jest prowadzona na poziomie krajowym.

Zgodnie z art. 133 (11) CRD IV⁶⁰ organ nakładający bufor ryzyka systemowego w wysokości do 3% jest zobowiązany powiadomić o tym z miesięcznym wyprzedzeniem Komisję, ERRS, EUNB oraz właściwe i wyznaczone organy zainteresowanych państw członkowskich. Informacja na temat wprowadzonego w Rumunii środka została skierowana do Ministra Finansów oraz Komitetu Stabilności Finansowej ze względu na nałożenie bufora ryzyka systemowego w wysokości 1% na bank będący podmiotem zależnym polskiej bankowej grupy kapitałowej. Notyfikacja przekazana przez rumuński organ nadzoru makroostrożnościowego miała charakter informacyjny.

W marcu 2018 r. KSF-M uznał, że nałożenie bufora ryzyka systemowego na podmiot zależny prowadzący działalność na terenie Rumunii nie wpłynie na działalność całej grupy kapitałowej oraz jej podmiotów działających na terenie Polski. Po przeglądzie adekwatności nałożonego bufora ryzyka systemowego w Rumunii, w październiku 2018 r. NCMO przesłał do KSF-M kolejną notyfikację, zgodnie z którą od 1 stycznia 2019 r. bank będący spółką zależną polskiej grupy kapitałowej nie podlega już dodatkowemu wymogowi kapitałowemu w postaci bufora ryzyka systemowego.

8.4. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie finansowania zrównoważonego rozwoju gospodarczego

W czerwcu 2018 r. Komitet zapoznał się z Komunikatem Komisji COM (2018)97 *Plan Działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego*. Zaproponowane w dokumencie zmiany i rekomendowane działania dotyczą bardzo szerokiego spektrum aktywności wspierających zrównoważony wzrost gospodarczy, z uwzględnieniem m.in. kwestii ochrony środowiska, czynników przemysłowych, energetycznych i innych. Proponowane podejście ma na celu zbudowanie zharmonizowanego projektu działań na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego w obszarze krajów UE, które uwzględniałyby potencjalne źródła ryzyka i nie zagrażałyby celom w zakresie zapewnienia długoterminowej konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej.

W ocenie Komitetu nie można dokonać analizy konsekwencji wdrożenia proponowanych działań oraz związanego z nimi ryzyka systemowego z uwagi na ogólny, na tym etapie, charakter dokumentów KE. Wskazano, że do wykonania analizy od strony wpływu na polską politykę makroostrożnościową konieczne jest również uzyskanie informacji o założeniach realizacji *Planu Działania* przyjętych przez stronę rządową. Zatem Komitet uznał, że dokonanie oceny ryzyka systemowego związanego z wdrażaniem *Planu działania* na obecnym

⁶⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.

etapie jest przedwczesne, a będzie możliwe dopiero po jego uszczegółowieniu i przyjęciu krajowych założeń, co do sposobu realizacji.

8.5. Podsumowanie polityki makroostrożnościowej w Unii Europejskiej w 2018 r.

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego przeprowadza co roku podsumowanie polityki makroostrożnościowej prowadzonej przez państwa członkowskie. Z analizy przedstawionej w bieżącej edycji raportu *A Review of Macroprudential Policy in the EU*⁶¹ wynika, że w 2018 r. ponad połowa państw stosowała instrumenty makroostrożnościowe. Obserwowana jest zdecydowana tendencja do zaostrzania polityki makroostrożnościowej. Najczęściej aktywowanymi instrumentami są te, które mają na celu ograniczenie ryzyka o charakterze cyklicznym, w tym ryzyka związanego z nierównowagą w sektorze nieruchomości mieszkaniowych.

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

Tabela 6. Zmiany w stosowanych instrumentach makroostrożnościowych w 2018 r.

Kraj	Bufor antycykliczny	Instrumenty związane z rynkiem nieruchomości mieszkaniowych	Bufor ryzyka systemowego	Bufory O-SII i G-SII	Inne instrumenty
Austria	→	→	→	↑	→
Belgia	→	↑	n/d	→	→
Bułgaria	↑	→	→	→	→
Chorwacja	→	→	→	→	n/d
Cypr	→	→	→	→	→
Czechy	↑	↑	→	→	n/d
Dania	↑	→	↑	→	→
Estonia	→	→	→	→	→
Finlandia	→	↑	↑	→	→
Francja	↑	n/d	n/d	→	↑
Grecja	→	n/d	n/d	→	n/d
Hiszpania	→	n/d	n/d	→	n/d
Holandia	→	→	→	→	n/d
Irlandia	↑	→	n/d	→	→
Litwa	↑	→	n/d	→	→
Łotwa	→	→	n/d	→	n/d
Luksemburg	↑	→	n/d	→	→
Malta	→	→	n/d	→	↑
Niemcy	→	n/d	n/d	→	n/d

⁶¹ *A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2018*, ERRS, maj 2019 r.

Polska	→	→	→	→	→
Portugalia	→	↑	→	→	↑
Rumunia	→	↑	→	→	→
Słowacja	↑	↑	→	→	→
Słowenia	→	↑	n/d	→	↑
Szwecja	↑	↑	→	→	→
Węgry	→	↑	→	→	↓↑
W. Brytania	↑	→	n/d	→	→
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 2018 r., z zastrzeżeniem, że niektóre z nich mogą wchodzić w życie w terminie późniejszym. Zmiany dotyczące buforów G-SII i O-SII odnoszą się do zmian w metodologii identyfikacji lub kalibracji bufora i abstrahują od liczby zidentyfikowanych instytucji lub wysokości nałożonych buforów. 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 A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2018*.

9. Komunikacja – krajowa i zagraniczna

Komunikacja Komitetu Stabilności Finansowej z otoczeniem stanowi ważną i integralną część polityki makroostrożnościowej prowadzonej przez KSF-M. Informowanie o zidentyfikowanym ryzyku systemowym i jego ocenie zwiększa świadomość występowania zagrożeń wśród uczestników rynku, co – w założeniu – powinno prowadzić do zmniejszenia skali jego podejmowania i wprowadzania działań samokorygujących. W efekcie, ryzyko może zostać ograniczone lub konsekwencje jego materializacji mogą być mniej dotkliwe, co ma bezpośredni korzystny wpływ na stabilność systemu finansowego.

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

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

Przyjęte w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym rozwiązania prawne, na podstawie których KSF-M realizuje swoją politykę informacyjną, oraz standardy stosowane przez Komitet są zgodne z zaleceniami Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego⁶².

9.1. 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. Komunikat KSF-M niezwłocznie po zakończeniu posiedzenia komitetu jest umieszczany na stronie głównej Narodowego Banku Polskiego oraz w zakładce *Nadzór makroostrożnościowy*⁶³.

⁶² Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (ERRS/2011/3).

⁶³ <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/index.aspx>

9.2. Informacja roczna KSF-M

Istotnym narzędziem polityki komunikacyjnej Komitetu jest publikowanie *Informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego*. Jest to cykliczny raport opisujący całokształt prac i działań podejmowanych w danym roku przez Komitet Stabilności Finansowej. Przygotowany dokument służy realizacji obowiązku ustawowego oraz informowaniu społeczeństwa o sposobie realizacji powierzonych zadań. W raporcie prezentowane są m.in. główne zasady pracy Komitetu, strategia prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego, wyniki kluczowych analiz oceny ryzyka systemowego prowadzonych w danym roku, a także decyzje podjęte w zakresie stosowania instrumentów makroostrożnościowych oraz działania Komitetu w obszarze współpracy międzynarodowej.

Bieżąca *Informacja* jest czwartą edycją raportu. Prezentowany materiał co roku, w coraz pełniejszym stopniu, obejmuje i przedstawia działalność polskiego organu makroostrożnościowego. Komitet przykładą wielką wagę do *Informacji rocznej* i dokłada starań, żeby prezentowany raport stanowił kluczowe opracowanie polskiego organu nadzoru makroostrożnościowego.

9.3. Strona internetowa

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

9.4. Powiadomienia skierowane do instytucji i organów UE

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

KSF-M ma obowiązek informowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Komisji Europejskiej, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz organów makroostrożnościowych z innych państw członkowskich o wprowadzeniu instrumentów makroostrożnościowych, zamiarze ich wprowadzenia czy też o zmianie ich wysokości. W ramach ustawowych obowiązków KSF-M m.in. co kwartał dokonuje powiadomienia ERRS o wysokości obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego.

Tabela 7. Notyfikacje dokonane przez KSF-M w 2018 r.

	PRZEDMIOT NOTYFIKACJI	ADRESAT	WYKONANIE
1.	Kwartałna informacja o wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego	ERRS	Marzec, Czerwiec, Wrzesień, Grudzień
2.	Informacja o nieodwzajemnianiu fińskiego instrumentu makroostrożnościowego		Kwiecień
3.	Lista państw trzecich , wobec których występuje istotna ekspozycja instytucji działających na podstawie zezwoleń wydanych w Polsce	ERRS	Czerwiec
4.	Informacja o nieodwzajemnianiu estońskiego instrumentu makroostrożnościowego	ERRS	Czerwiec
5.	Zamiar nałożenia bufora O-SII	KE, ERRS, EUNB, krajowe organy makroostrożnościowe	Czerwiec
6.	Informacja o zidentyfikowaniu O-SII i nałożeniu na nie bufora O-SII	KE, ERRS, EUNB	Sierpień
7.	Wyniki przeglądu identyfikacji G-SII	KE, ERRS, EUNB, krajowe organy makroostrożnościowe	Sierpień

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.).
Bufor antycykliczny	dodatkowy wymóg kapitałowy, nakładany na instytucje (banki) w celu zwiększenie odporności systemu bankowego na cykliczne zmiany wahania ryzyka systemowego.
Bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym	dodatkowy wymóg kapitałowy utrzymywany przez globalne instytucje o znaczeniu systemowym (G-SII) w celu wzmocnienia ich odporności na szoki gospodarcze.
Bufor innej (krajowej) instytucji o znaczeniu systemowym	dodatkowy wymóg kapitałowy utrzymywany przez inne niż globalne instytucje o znaczeniu systemowym (O-SII) w celu wzmocnienia ich odporności na szoki gospodarcze.
Bufor ryzyka systemowego	dodatkowy wymóg kapitałowy służący zapobieganiu i ograniczaniu niecyklicznego ryzyka systemowego w celu wzmocnienia odporności instytucji finansowych oraz ich zdolności do absorpcji strat w przypadku wystąpienia szoków o charakterze systemowym. Może być nakładany na wszystkie bądź wybrane instytucje finansowe lub na ich określone ekspozycje.
Bufor zabezpieczający	dodatkowy wymóg kapitałowy w wysokości maksymalnie 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. Utrzymywany przez instytucje finansowe w celu zapewnienia możliwości zabsorbowania strat bez naruszania minimalnych wymogów kapitałowych.
CCP	kontrahent centralny, osoba prawna pełniąca funkcje izby rozliczeniowej w oparciu o zasadę centralnego kontrpartnera (<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	stanowią operacyjne uszczegółowienie celu nadrzędnego prowadzonej polityki makroostrożnościowej. Ich określenie służy sprecyzowaniu poszczególnych obszarów ryzyka w obrębie systemu finansowego, których ograniczanie jest niezbędne do zapewnienia stabilności finansowej.
Cykl finansowy	okresowe fluktuacje poziomu akcji kredytowej, dźwigni finansowej i cen aktywów finansowych w gospodarce.
Cykl gospodarczy	następujące po sobie etapy wzrostu gospodarczego i recesji, z przyjętym w ekonomii podziałem na cztery etapy: faza ożywienia, faza ekspansji, faza spowolnienia oraz faza recesji.
Cykl kredytowy	okresowe fluktuacje poziomu zadłużenia w gospodarce.
Globalna instytucja o znaczeniu systemowym (G-SII)	instytucja finansowa zidentyfikowana na poziomie międzynarodowym jako szczególnie istotna dla stabilności systemu finansowego. Zaburzenia jej funkcjonowania – ze względu na rozmiar, wielkość czy powiązania z innymi – mogłyby spowodować niekorzystne i znaczące trudności dla całego systemu finansowego w skali globalnej.
Inna instytucja o znaczeniu systemowym (O-SII)	instytucja finansowa zidentyfikowana na poziomie krajowym, jako szczególnie istotna dla stabilności systemu finansowego. Zaburzenia jej funkcjonowania – ze względu na rozmiar, wielkość czy powiązania z innymi instytucjami – mogłyby spowodować niekorzystne i znaczące trudności dla całego krajowego systemu finansowego.

Instrumenty makroostrożnościowe	instrumenty służące ograniczaniu ryzyka systemowego, stosowane w nadzorze makroostrożnościowym. Są to m.in. antycykliczny bufor kapitałowy, bufor ryzyka systemowego czy bufory nakładane na instytucje G-SII i O-SII. W ramach polityki makroostrożnościowej można wykorzystywać także inne dostępne instrumenty, kalibrowane z perspektywy systemowej i z uwzględnieniem zidentyfikowanych zagrożeń dla stabilności finansowej.
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 resolution	metoda postępowania z instytucjami finansowymi (bankami) zagrożonymi upadłością, w której – co do zasady – wyeliminowano pomoc publiczną, a skutki złego zarządzania bankiem ponoszą jego akcjonariusze i wierzyciele.
Metodyka BION	ocena nadzorcza banków przeprowadzana cyklicznie przez UKNF. Jest to proces identyfikacji wielkości i charakteru ryzyka, na jakie narażony jest bank, ocena jakości procesu zarządzania ryzykiem, ocena poziomu kapitału pokrywającego ryzyko wynikające z działalności banku oraz zarządzania bankiem, w tym zgodności działalności banku z przepisami prawa.
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 nie należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.
Polityka makroostrożnościowa	patrz nadzór makroostrożnościowy.
Rekomendacja	wydawana przez KSF w przypadku konieczności podjęcia działań w celu ograniczenia ryzyka systemowego. Rekomendacje mogą być kierowane do instytucji wchodzących w skład KSF, tj. NBP, MF, KNF i BFG. Adresaci są zobowiązani do podjęcia zalecanych działań lub wyjaśnienia przyczyn braku działania.
Ryzyko systemowe	ryzyko zakłócenia w funkcjonowaniu systemu finansowego, które w razie jego materializacji zaburza działanie systemu finansowego i gospodarki narodowej jako całości.
Sieć bezpieczeństwa finansowego	grupa instytucji publicznych, których celem jest ochrona i wspieranie stabilności systemu finansowego przez dążenie do ograniczenia częstotliwości i skali zakłóceń w systemie finansowym oraz łagodzenie skutków w przypadku ich wystąpienia. Są to z reguły bank centralny, rząd, nadzór finansowy oraz system gwarantowania depozytów. W Polsce sieć bezpieczeństwa finansowego tworzą: Narodowy Bank Polski, Minister Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz Komitet Stabilności Finansowej.
Stanowisko	przedstawiane przez KSF w przypadku identyfikacji źródła ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu. Stanowiska mają na celu zwrócenie uwagi na zidentyfikowane zagrożenie dla stabilności finansowej. Mogą być kierowane do ogółu podmiotów tworzących system finansowy lub jego części, a także do instytucji wchodzących w skład KSF.

Zalecenia ERRS

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

**Zasada wzajemności/
wzajemnego
uznawania**

(ang. *reciprocity*) w polityce makroostrożnościowej polega na odwzajemnianiu instrumentów 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.

Zrównoważony rozwój

(ang. *sustainable development*) rozwój cywilizacyjny, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie.

SKRÓTY

BION	Badanie i Ocena Nadzorcza
BMR	<i>Benchmark Regulation</i> ,
CCP	<i>central counterparties</i> , kontrahenci centralni
CRR	<i>Capital Requirements Regulation</i> , Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 575/2013
CRD IV	Dyrektywa PE i Rady (UE) nr 2013/36/UE
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
GRKW	Grupa Robocza ds. Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych
G-SII	<i>global systemically important institution</i> , globalna instytucja o znaczeniu systemowym
KE	Komisja Europejska
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
KSF	Komitet Stabilności Finansowej
KSF-M	Komitet Stabilności Finansowej jako organ makroostrożnościowy
KSF-K	Komitet Stabilności Finansowej w zakresie zarządzania kryzysowego
LGD	<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
SGR	Stała Grupa Robocza
SKOK	spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe
UE	Unia Europejska
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

