

Krzysztof Niewęglowski

Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie

k.nieweglowski.lbn@gmail.com

## Komitet Stabilności Finansowej jako organ nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym w Polsce

*Financial Stability Committee as authority responsible for the macroprudential supervision on Polish financial system*

### STRESZCZENIE

Kryzys finansowy wyraźnie wskazał na brak odpowiednich regulacji prawnych dotyczących systemów finansowych oraz obnażył niedoskonałości nadzoru mikroostrożnościowego nad systemem finansowym. W celu implementacji tzw. Pakietu CRD IV/CRR ustawą o nadzorze makroostrożnościowym powołany został Komitet Stabilności Finansowej, który ma za zadanie wzmocnić stabilność systemu finansowego oraz ograniczyć ryzyko wystąpienia kryzysu finansowego w przyszłości. Nadzór makroostrożnościowy obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego oraz działania mające na celu ograniczenie tego ryzyka poprzez zastosowanie instrumentów makroostrożnościowych. Celem artykułu jest wskazanie i omówienie uprawnień oraz obowiązków Komitetu w zakresie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym w Polsce.

**Słowa kluczowe:** bufor kapitałowy; CRD IV; CRR; Komitet Stabilności Finansowej; nadzór makroostrożnościowy; system finansowy

### 1. WPROWADZENIE

Kryzys finansowy rozpoczęty w 2007 roku na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych *subprime*<sup>1</sup>, a więc kredytów wysokiego ryzyka udzielanych kredy-

---

<sup>1</sup> M. Monkiewicz, *Globalny kryzys finansowy – przyczyny, działania naprawcze, ochrona konsumentów*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2008, nr 5, Warszawa 2008, s. 121 i nast.

tobiorcom o niskiej zdolności kredytowej<sup>2</sup> udowodnił, iż istnieją instytucje zbyt duże lub zbyt ważne by upaść<sup>3</sup> (*too big to fail*). Pojawienie się wśród społeczeństwa tej świadomości spowodowało nasilenie się zaburzeń na rynkach finansowych krajów rozwiniętych. Upadek banków, takich jak Lehman Brothers przyczynił się do zmniejszenia zaangażowania inwestorów w ryzykowne aktywa, zwiększonym zainteresowaniem cieszyły się natomiast inwestycje te uznawane za bezpieczne i płynne<sup>4</sup>. Jednym z rezultatów tego kryzysu było również wyraźne wykazanie, iż brak jest odpowiednich norm regulujących rynki finansowe. Stosowany dotychczas nadzór mikroostrościowy<sup>5</sup>, skoncentrowany na indywidualnych podmiotach nie był wystarczający do przeciwdziałaniu efektom wywieranych na rynek finansowy przez zbiorcze działania pojedynczych instytucji<sup>6</sup>. Reakcją Unii Europejskiej na ten fakt było utworzenie rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 listopada 2010 roku<sup>7</sup> Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) jako części Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, która odpowiedzialna jest za sprawowanie nadzoru makroostrościowego nad systemem finansowym Unii Europejskiej<sup>8</sup> poprzez m.in. wydawanie ostrzeżeń i zaleceń. Mimo faktu utworzenia wspomnianej instytucji, skuteczność polityki makroostrościowej w Unii Europejskiej uzależniona jest w znacznym stopniu od rozwiązań wprowadzanych na szczeblach krajowych. Wyjątek stanowią uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w zakresie nadzoru mikro- oraz makroostrościowego w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego na obszarze Unii Bankowej<sup>9</sup>.

W związku z powyższym, ERRS 22 grudnia 2011 roku opublikowała zalecenie w sprawie mandatu makroostrościowego organów krajowych skierowane do

---

<sup>2</sup> Zob. *The Financial Crisis Inquiry Report. Final Report of The National Commission on the causes of the financial and economic crisis in The United States*, Waszyngton 2011, s. 67–80; A. W. Lo, *Reading about the Financial Crisis: A 21-Book Review* [w:] „The Journal of Economic Literature” 2012, nr 1, s. 157.

<sup>3</sup> Zob. C. Zhou, *Are banks too big to fail? Measuring systemic importance of financial institution*, Amsterdam 2009, s. 2 – 6.

<sup>4</sup> M. Konopczak, R. Sieradzki, M. Wiernicki, *Kryzys na światowych rynkach finansowych – wpływ na rynek finansowy w Polsce oraz implikacje dla sektora realnego*, „Bank i Kredyt” 2010, nr 6, s. 56.

<sup>5</sup> Zob. *The Warwick Commission on International Financial Reform: In Praise of Unlevel Playing Fields*, s. 12.

<sup>6</sup> *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o nadzorze makroostrościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.

<sup>8</sup> Zob. art. 1 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010...

<sup>9</sup> A. Dobrzańska, *Polityka makroostrościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, „Materiały i Źródła nr 307”, Warszawa 2014.

Państw Członkowskich<sup>10</sup>, w którym zaleciła państwom członkowskim m.in. wskazanie w krajowych przepisach prawnych organu, któremu powierza się prowadzenie polityki makroostrożnościowej, będącego albo jedną instytucją, albo radą złożoną z instytucji, których działania mają istotny wpływ na stabilność finansową. Krajowe przepisy prawne powinny ponadto regulować proces decyzyjny ciała zarządzającego organu makroostrożnościowego<sup>11</sup>. W celu implementacji wspomnianego zalecenia jak i tzw. Pakietu CRD IV/CRR<sup>12</sup>, 5 sierpnia 2015 roku uchwalona została ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym<sup>13</sup> (u.n.m.), która wedle założeń wprowadza do prawa polskiego formalne ramy organizacji polityki makroostrożnościowej i powołuje Komitet Stabilności Finansowej (Komitet) jak organ odpowiedzialny za nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym. Zamiarem ustawodawcy było zaproponowanie rozwiązań, które na celu mają wzmocnienie stabilności systemu finansowego oraz ograniczenie prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu finansowego w przyszłości. Zdaniem autora, uprawnienia i obowiązki przyznane Komitetowi umożliwiają skuteczną realizację tego celu poprzez koordynowanie i rozwijanie procedur nadzoru makroostrożnościowego oraz zarządzania kryzysowego o których mowa w Opinii EBC w sprawie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym<sup>14</sup>.

## 2. POJĘCIE NADZORU MAKROOSTRÓŻNOŚCIOWEGO

Zgodnie z art. 1 u.n.m. nadzór makroostrożnościowy obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu oraz działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych, a jego celem jest w szczególności wzmocnienie odporności systemu finansowego na wypadek

<sup>10</sup> Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (ERRS/2011/3).

<sup>11</sup> Zalecenie B pkt 1 Zalecenia ERRS z dnia 22 grudnia 2011 r. ...

<sup>12</sup> W skład pakietu wchodzi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (CRR) oraz 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 (CRD IV).

<sup>13</sup> Dz.U. 2015 poz. 1513.

<sup>14</sup> Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym (CON/2014/18).

materializacji ryzyka systemowego<sup>15</sup> i wspieranie przez to długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju.

Tak zdefiniowany nadzór makroostrożnościowy sprawowany jest nad systemem finansowym, który przez ustawodawcę rozumiany jest szeroko ze względu na fakt, że źródłem ryzyka naruszenia stabilności finansowej może być cały system finansowy, a nie tylko pojedyncze podmioty funkcjonujące w jego ramach<sup>16</sup>. W związku z tym, ustawodawca zdecydował się na odwołanie w art. 4 ust 16 u.n.m. do art. 2 lit b. rozporządzenia 1092/2010<sup>17</sup>, które to system finansowy definiuje jako wszystkie instytucje finansowe, rynki, produkty i infrastruktury rynkowe.

### 3. ORGANIZACJA I ZADANIA KOMITETU STABILNOŚCI FINANSOWEJ

Komitet składa się z czterech członków, którymi są Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Funkcja Przewodniczącego Komitetu została uzależniona od przedmiotu spotkania Komitetu. Przewodniczącym posiedzeń dotyczących realizacji zadań z zakresu nadzoru makroostrożnościowego jest Prezes Narodowego Banku Polskiego, natomiast przewodniczącym posiedzeń z zakresu zarządzania kryzysowego jest Minister Finansów. Podział taki widoczny jest również przy wskazaniu podmiotu zajmującego się obsługą Komitetu w zakresie realizacji jego zadań<sup>18</sup>. Ustawodawca zdecydował się na ukształtowanie składu Komitetu w sposób kolegialny ze względu na chęć włączenia w działania makronadzorcze wszystkich instytucji wchodzących w skład sieci bezpieczeństwa finansowego<sup>19</sup>.

Zadania Komitetu w zakresie nadzoru makroostrożnościowego zostały wskazane w art. 5 u.n.m. i należą do nich stosowanie instrumentów makroostrożnościowych, w tym przedstawianie stanowisk, oraz wydawanie rekomendacji, identyfikowanie instytucji finansowych stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego, współpraca z ERRS, innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi oraz zapewnienie właściwego obiegu

<sup>15</sup> Zob. art. 4 pkt 15 u.n.m.

<sup>16</sup> *Uzasadnienie rządowego projektu...*, s. 4.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r w sprawie...

<sup>18</sup> Zob. art 11 ust. 1 u.n.m.

<sup>19</sup> Zob. szerzej B. Scheubel, L. Stracca, *What do we know about the global financial safety net? Rationale, data and possible evolution*, „Occasional Paper Series” 2016, nr 177, s. 4 – 6; Europejski Bank Centralny, *The layers of the global financial safety net: taking stock*, „Economic Bulletin”, 2016, nr 5, s. 36 – 37.

informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań. Oddziaływanie Komitetu Stabilności Finansowej na sektor finansowy może odbywać się jedynie w sposób pośredni, Komitet nie może wydawać aktów regulujących działalność rynku finansowego w Polsce<sup>20</sup>. W przypadku identyfikacji źródła ryzyka systemowego Komitet może wydać stanowisko skierowane do właściwych podmiotów, a także do podmiotów tworzących system finansowy lub jego część, w tym zarządzających produktami lub wykorzystujących infrastruktury rynkowe<sup>21</sup>. Przedstawianie stanowiska powinno pobudzać do podjęcia przez właściwe podmioty działań korygujących, które ograniczą zwiększanie stopnia ryzyka systemowego. Komitet może również przedstawić rekomendację wskazującą na konieczność podjęcia działań służących optymalnemu zarządzaniu ryzykiem systemowym. Rekomendacja taka może zawierać wskazanie terminu, w którym jest niezbędne, w ocenie Komitetu, podjęcie działań służących ograniczeniu ryzyka systemowego przez właściwe podmioty<sup>22</sup>. Adresatami rekomendacji mogą być Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Komisja Nadzoru Finansowego, Minister Finansów oraz Narodowy Bank Polski, w zakresie działań mogących służyć ograniczeniu ryzyka systemowego. Rekomendacje nie mają charakteru wiążącego, jednakże art. 18 ust. 3 u.n.m. nakłada na adresatów obowiązek odniesienia się do rekomendacji w tym informowanie o działaniach służących ograniczeniu ryzyka systemowego lub przekazanie wyjaśnień dotyczące przyczyn niepodjęcia działań<sup>23</sup>.

#### 4. MECHANIZM NADZORU MAKROOSTRÓŻNOŚCIOWEGO

Prowadzenie nadzoru makroostrożnościowego można opisać jako cykl działań podzielonych na cztery etapy podejmowanych przez Komitet przy współpracy instytucji w nim reprezentowanych<sup>24</sup>. W pierwszym etapie Komitet dokonuje identyfikacji ryzyka systemowego na podstawie analiz<sup>25</sup> przygotowanych przez instytucje reprezentowane w jego składzie. Komitet następnie ocenia, czy ryzyko ma charakter systemowy, a jeśli tak to czy potrzebne jest podejmowanie działań. W przypadku identyfikacji ryzyka systemowego i stwierdzenia konieczności ograniczania tego ryzyka (etap drugi) Komitet wybiera konkretny środek makroostrożnościowy służący odpowiedniemu ograniczeniu zidentyfikowanego ryzyka systemowego, a następnie

<sup>20</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce. Ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Warszawa 2016, s. 17.

<sup>21</sup> Zob. art. 17 u.n.m.

<sup>22</sup> Zob. art. 18 u.n.m.

<sup>23</sup> Tzw. zasada „zastosuj się lub wyjaśnij” (*comply or explain*).

<sup>24</sup> *Nadzór makroostrożnościowy...*, s. 14 – 15.

<sup>25</sup> Jako przykład mogą posłużyć cykliczne analizy NBP, w tym Raporty o stabilności systemu finansowego.

jego użycie jest rekomendowane właściwemu adresatowi, który zgodnie z zasadą *comply or explain* albo się do rekomendacji zastosuje albo musi wyjaśnić przyczyny niepodjęcia działań. Na etapie trzecim wprowadzane są w życie działania służące ograniczeniu bądź wyeliminowaniu ryzyka systemowego, poprzez realizację rekomendacji lub podjęcia działań wynikających ze stanowiska Komitetu. Etap czwarty polega na monitorowaniu ryzyka oraz skuteczności środków podjętych we wcześniejszej fazie działań. Wnioski z takiej analizy mogą być podstawą Komitetu dla zarekomendowania utrzymania, wycofania bądź modyfikacji parametrów danego instrumentu makroostrożnościowego.

Oprócz wspomnianych zadań z zakresu nadzoru makroostrożnościowego, Komitet posiada zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w systemie finansowym, które zostały wymienione w art. 6 ust 1 u.n.m. Warto zaznaczyć, że w celu realizacji tych zadań Komitet może zawierać porozumienia na rzecz wzmocnienia stabilności finansowej z instytucjami realizującymi podobne zadania w państwach członkowskich UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, z bankami centralnymi wchodzącymi w skład Europejskiego Systemu Banków Centralnych, w tym Europejskim Bankiem Centralnym oraz ministrami finansów i organami nadzoru nad rynkiem finansowym w państwach członkowskich UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>26</sup>.

Rozróżnienie zadań z zakresu nadzoru makroostrożnościowego oraz zarządzania kryzysowego widoczne jest również przy unormowaniach dotyczących uchwał Komitetu. Uchwały w celu realizacji zadań polityki makroostrożnościowej podejmowane są w jawnym głosowaniu większością głosów przy obecności co najmniej trzech członków Komitetu, w tym Przewodniczącego Komitetu, którego głos będzie rozstrzygający w przypadku równej liczby głosów<sup>27</sup>. Natomiast uchwały podejmowane w celu realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym podejmowane są jednomyślnie. Polityka makroostrożnościowa w znacznym stopniu opiera się na predykcji, w związku z tym osiągnięcie konsensusu wśród niezależnych członków byłoby utrudnione, dlatego też ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie w projekcie systemu głosowania większością kwalifikowaną<sup>28</sup>.

## 5. INSTRUMENTY MAKROOSTROŻNOŚCIOWE

Cele nadzoru makroostrożnościowego są osiągnane poprzez podejmowanie działań przeciwdziałających powstawaniu ryzyka systemowego oraz zwiększających odporność systemu finansowego na jego urzeczywistnienie<sup>29</sup>. Odbywa się to

<sup>26</sup> Zob. art. 16 u.n.m.

<sup>27</sup> Zob. art. 17 ust. 2 u.n.m.

<sup>28</sup> *Uzasadnienie rządowego projektu...* s. 8.

<sup>29</sup> *Nadzór makroostrożnościowy...*, s. 16.

poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów makroostrożnościowych, które można podzielić na instrumenty niezharmonizowane, które nie zostały wskazane w CRR i CRD IV, a do których należą m.in. limity w zakresie obciążania bieżących dochodów kosztami obsługi długu (*debt service to income*) czy limity dla relacji wysokości kredytu do wartości jego zabezpieczenia (*loan to value*)<sup>30</sup> oraz środki zharmonizowane, czyli środki przewidziane w art. 458 CRR<sup>31</sup> w tym bufor zabezpieczający oraz bufor kapitałowy – antycykliczny bufor kapitałowy, bufor ryzyka systemowego oraz bufor instytucji o znaczeniu systemowym. W skali całego sektora bankowego wprowadzenie buforów kapitałowych powinno wedle założeń ustawy przyczynić się do ograniczenia ryzyka systemowego, wzmocnienia bazy kapitałowej banków oraz zwiększenia ich zdolności do absorpcji ewentualnych strat w przypadku, gdyby doszło do materializacji ryzyka, a więc powinno wpłynąć na wzmocnienie stabilności krajowego systemu finansowego<sup>32</sup>.

W przypadku wystąpienia ryzyka systemowego, zgodnie z art. 458 CRR Komitet może wydać rekomendację skierowaną do Ministra Finansów wskazując na potrzebę zastosowania środków krajowych przewidzianych w tym artykule, m.in. w zakresie poziomu funduszy własnych, wymogów w zakresie dużych ekspozycji, wymogów dotyczących płynności, wag ryzyka dotyczących ekspozycji na sektor nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych, ekspozycji wewnątrz sektora finansowego<sup>33</sup> czy poziomu bufora zabezpieczającego<sup>34</sup>. Instytucje zostały zobowiązane do utrzymywania tego ostatniego w celu zwiększenia ich zdolności do absorbowania strat w okresie napięć rynkowych. Jego wartość została ustalona na 2,5 % aktywów ważonych ryzykiem obliczanych zgodnie z art. 92 ust. 3 CRR. Bufor ten w świetle zarówno art. 19 u.n.m. jak i art 129 CRD IV musi składać się z kapitału najwyższej jakości, czyli kapitału *Tier 1*, do których kwalifikują się instrumenty wymienione w art. 52 CRR<sup>35</sup>. Z obowiązku utrzymywania bufora zabezpieczającego zwolnione zostały firmy inwestycyjne będące mikroprzedsiębiorcami, małymi albo średnimi przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy Prawo Przedsiębiorców<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> Zob. B. Bierut, T. Chmielewski, A. Głogowski, A. Stopczyński, S. Zajączkowski, *Implementing Loan-To-Value and Debt-To-Income ratios: Learning from country experiences. The case of Poland.. NBP Working Paper* 2015, nr 212.

<sup>31</sup> Por. art. 63 i 64 u.n.m.

<sup>32</sup> *Uzasadnienie rządowego projektu...* s. 23.

<sup>33</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków.

<sup>34</sup> Zob. rozdział 5 u.n.m.

<sup>35</sup> Zob. rozdział 3 CRR.

<sup>36</sup> Zob. art 7 ustawy z dnia 5 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców.

W celu odpowiedniej reakcji na cykliczne ryzyko systemowe związane z cyklami koniunkturalnymi<sup>37</sup> wprowadzono bufor antycykliczny<sup>38</sup>. Bufor ten gromadzony jest w okresie wzrostu gospodarczego w celu osłabienia ekspansji kredytowej, natomiast w okresie spadku podmioty wedle założeń zostaną zwolnione z obowiązku jego utrzymywania. Wskaźnik bufora zabezpieczającego co do zasady przyjmuje wartości z przedziału 0 – 2,5 %. Określenie wskaźnika bufora w tym przedziale pociąga za sobą konieczność uznania przez inne kraje UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego bufora antycyklicznego w związku z tzw. zasadą wzajemności. W przypadku, gdy wskaźnik bufora antycyklicznego przekracza 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, wówczas stosowanie zasady wzajemności jest dobrowolne<sup>39</sup>. Komitet kwartalnie wylicza wartość odniesienia wskaźnika antycyklicznego<sup>40</sup> oraz przedstawia Ministrowi Finansów rekomendacji w sprawie tego bufora, który ustala w drodze rozporządzenia poziom wskaźnika bufora antycyklicznego. Z obowiązku utrzymywania bufora antycyklicznego zwolnione są firmy inwestycyjne będące mikroprzedsiębiorcami, małymi albo średnimi przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy Prawo Przedsiębiorców. W opinii autora przepisy rozdziału 5 u.n.m. stanowią prawidłową implementację norm zawartych w CRD IV.

W celu ograniczenia ryzyka upadłości podmiotów o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania rynków finansowych w skali globalnej lub w skali rynku finansowego pojedynczego regionu, dyrektywa CRD IV nakazuje im utrzymywać dodatkowy bufor kapitałowy, tj. bufor instytucji o znaczeniu systemowym<sup>41</sup>, o którym traktuje rozdział 7 u.n.m. W ramach tego bufora wyróżnia się bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym<sup>42</sup> oraz innej instytucji o znaczeniu systemowym<sup>43</sup>. Komisja Nadzoru Finansowego biorąc pod uwagę stanowisko Komitetu przyjmuje procedury w celu identyfikacji zarówno globalnych instytucji o znaczeniu systemowym na podstawie kryteriów wymienionych w art. 36 u.n.m. jak i innych instytucji o znaczeniu systemowym zgodnie z kryteriami z art. 39 u.n.m. Art. 34 ust. 1 i 2 u.n.m. wprowadza definicję bufora globalnej instytucji o znaczeniu systemowym, stanowiąc, że jest to określona kwota kapitału podstawowego *Tier I* oraz stanowi, że instytucje utrzymują ten bufor na zasadzie skonsolidowanej a przepis art. 38 u.n.m. wprowadza definicję bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym, wskazując, że jest to określona

---

<sup>37</sup> Zob. A. F. Burns, *The Nature and Causes of Business Cycles* [w:] *The Business Cycles in a Changing World*, Nowy Jork 1969, s. 3 – 10.

<sup>38</sup> Zob. rozdział 6 u.n.m.

<sup>39</sup> *Nadzór makroostrożnościowy...*, s. 21.

<sup>40</sup> Zob. art. 23 u.n.m.

<sup>41</sup> *Uzasadnienie rządowego projektu...*, s. 13.

<sup>42</sup> Por. art. 33 u.n.m. oraz art. 131 ust. 1 CRD IV.

<sup>43</sup> Por. art. 37 u.n.m. oraz art. 131 ust. 3 CRD IV.



kwota kapitału podstawowego *Tier I* oraz stanowi, że instytucje utrzymują ten bufor na zasadzie indywidualnej, subskonsolidowanej lub skonsolidowanej<sup>44</sup>.

Bufor ryzyka systemowego<sup>45</sup> nakładany jest w przypadku, gdy instytucja stwarza niecykliczne ryzyko systemowe lub jest na nie narażona. Bufor ryzyka systemowego jest instrumentem, który może być elastycznie modyfikowany tak, by skutecznie ograniczał poziom zidentyfikowanego ryzyka systemowego, w szczególności bufor ten może być nakładany na wszystkie bądź wybrane instytucje finansowe<sup>46</sup>. Komitet może wydać rekomendację skierowaną do Ministra Finansów zalecającą wprowadzenie bufora ryzyka systemowego, który jest tworzony z kapitału najwyższej jakości – *Tier I*. Bufor ryzyka systemowego jest określany na poziomie co najmniej 1% i może być zmieniony o 0,5 punktu procentowego lub wielokrotność 0,5 punktu procentowego, przy czym w przypadku podwyższenia tego bufora o więcej niż 0,5 punktu procentowego określa się harmonogram, zgodnie z którym instytucje powinny osiągnąć podwyższony poziom tego bufora. Przepisy rozdziału 8 u.n.m. stanowią ponadto o procedurach notyfikacyjnych właściwych dla sytuacji, w których bufor ryzyka systemowego nie przekracza 3%<sup>47</sup>, przekracza 3% ale jest niższy niż 5%<sup>48</sup> oraz gdy przekracza 5%<sup>49</sup>. Art. 47 u.n.m. definiuje bufor ryzyka systemowego<sup>50</sup>. Przepis ten może być adresowany jedynie do instytucji stwarzającej niecykliczne ryzyko systemowe lub na nie narażonej. Wysokość bufora ryzyka systemowego wobec instytucji może być zróżnicowana w zależności od stwarzanego niecyklicznego ryzyka systemowego lub narażenia na nie<sup>51</sup>. Warto zaznaczyć, że podmioty, na które nałożono bufor instytucji o znaczeniu systemowym oraz bufor ryzyka systemowego, zobowiązane są do utrzymywania jedynie wyższego z tych buforów – bufory te nie dodają się<sup>52</sup>. O wyjątku od tej zasady stanowi art. 49 u.n.m.

## 6. UWAGI KOŃCOWE

Zgodzić się należy z treścią uzasadnienia do u.n.m. w którym stwierdzono, iż wprowadzenie dodatkowego wymogu kapitałowego wynikającego z konieczności utrzymywania bufora zabezpieczającego oraz stosownie do przypadku buforów

<sup>44</sup> Por. art. 128 pkt 3 i art. 131 ust. 4 CRD IV.

<sup>45</sup> Zob. rozdział 8 u.n.m.

<sup>46</sup> *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*, s. 80.

<sup>47</sup> Zob. art. 50 ust. 4 u.n.m.

<sup>48</sup> Zob. art. 50 ust. 5 u.n.m.

<sup>49</sup> Zob. art. 50 ust. 6 u.n.m.

<sup>50</sup> Por. art. 133 ust 1. CRD IV.

<sup>51</sup> Zob. art. 50 ust. 3 u.n.m.

<sup>52</sup> Por. art. 43 u.n.m. oraz art. 131 ust. 14 CRD IV.

antycyklicznego, instytucji o znaczeniu systemowym oraz ryzyka systemowego może wpłynąć na wzrost kosztów działalności pojedynczych banków w krótkim okresie. Prawdą jest również, że w średnim i długim okresie koszty te zostaną zrekomensowane poprzez wygładzenie wahań cyklicznych, w tym także wahań w dochodach. Na wyraźną aprobację zasługuje wyłączenie małych i średnich firm inwestycyjnych z obowiązku utrzymywania buforu zabezpieczającego i antycyklicznego. W opinii autora, przewidziane w u.n.m. uprawnienia i obowiązki Komitetu Stabilności Finansowej umożliwią realizację założonych celów nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym w Polsce. Instrumenty nadzoru makroostrożnościowego przewidziane zarówno w Pakiecie CRR/CRD IV jak i u.n.m. są wystarczające do odpowiedniego reagowania na zagrożenia systemowe. Zdaniem autora, w przypadku widocznego zwiększenia ryzyka systemowego warto jednakże rozważyć przekształcenie kompetencji Komitetu do wydawania rekomendacji w uprawnienia do samodzielnej decyzji o użyciu odpowiednich instrumentów makroostrożnościowych, co pozwoli Komitetowi na szybszą i bardziej precyzyjną odpowiedź na kształtujące się zagrożenia systemowe.

## BIBLIOGRAFIA

### OPRACOWANIA

- Alińska A., *Sieć bezpieczeństwa finansowego jako element stabilności funkcjonowania sektora bankowego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace”, Nr 4,
- Bierut B., Chmielewski T., Głogowski A., Stopczyński A., Zajączkowski S., *Implementing Loan-To-Value and Debt-To-Income ratios: Learning from country experiences. The case of Poland.. NBP Working Paper*” 2015, nr 212,
- Burns A. F., *The Nature and Causes of Buisness Cycles* [w:] *The Buisness Cycles in a Changing World*, Nowy Jork 1969,
- Dobrzańska A., *Polityka makroostrożnościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, „Materiały i Źródła” nr 307,
- Europejski Bank Centralny, *The layers of the global financial safety net: taking stock*, „Economic Bulletin”, 2016, nr 5,
- Konopczak M., Sieradzki R., Wiernicki M., *Kryzys na światowych rynkach finansowych – wpływ na rynek finansowy w Polsce oraz implikacje dla sektora realnego*, „Bank i Kredyt” 2010, nr 6,
- Lo A. W., *Reading about the Financial Crisis: A 21-Book Review* [w:] „The Journal of Economic Literature” 2012, nr 1,
- Monkiewicz M., *Globalny kryzys finansowy – przyczyny, działania naprawcze, ochrona konsumentów*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2008, nr 5, Warszawa 2008,
- Nadzór makroostrożnościowy w Polsce. Ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Warszawa 2016,
- Scheubel B., Stracca L., *What do we know about the global finansial safety net? Rationale, data and possible evolution*, „Occasional Paper Series” 2016, nr 177,
- Smaga P., *Wpływ Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego na stabilność finansową w UE*, „Gospodarka Narodowa” 2013, nr 3,
- The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*,

*The Financial Crisis Inquiry Report. Final Report of The National Commission on the causes of the financial and economic crisis in The United States*, Waszyngton 2011,  
*The Warwick Commission on International Financial Reform: In Praise of Unlevel Playing Fields*,  
*Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*,  
Zapadka P., *Komitet Stabilności Finansowej jako kluczowy element polskiego systemu bezpieczeństwa finansowego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2010, Nr 3,  
Zhou C., *Are banks too big to fail? Measuring systemic importance of financial institution*, Amsterdam 2009.

#### AKTY PRAWNE

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,  
Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym (CON/2014/18),  
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków,  
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego,  
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012,  
Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. 2015 poz. 1513),  
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 646)  
Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (ERRS/2011/3).

#### SUMMARY

Financial crisis clearly demonstrated lack of appropriate legal regulations regarding financial systems and layed bare imperfection of microprudential supervision. In order to implemate CRD IV/ CRR package by macroprudential supervision act, Financial Stability Committee was constituted. Its purpose is to strengthen stability of financial system and reduce the risk of a financial crisis in the future. Macroprudential supervision includes identification, assessment and monitoring of systemic risk as well as actions undertaken in order to limit such risk by means of macroprudential instruments. The goal of the article is to point out and delineate rights and obligations of the Committee in macroprudential supervision on Polish financial system.

**Keywords:** capital buffer; CRD IV; CRR; Financial Stability Committee; financial system; macroprudential supervision