

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

EUROPEJSKA RADA DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO

ZALECENIE EUROPEJSKIEJ RADY DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO

z dnia 18 czerwca 2014 r.

w sprawie wytycznych dotyczących ustalania wskaźników bufora antycyklicznego

(ERRS/2014/1)

(2014/C 293/01)

RADA GENERALNA EUROPEJSKIEJ RADY DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO,

uwzględniając dyrektywę 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, zmieniającą dyrektywę 2002/87/WE i uchylającą dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE⁽¹⁾, w szczególności jej art. 135,

uwzględniając 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⁽²⁾, w szczególności jego art. 3 ust. 2 lit. b), d) i f) oraz art. 16–18,

uwzględniając decyzję Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ERRS/2011/1 z dnia 20 stycznia 2011 r. ustanawiającą regulamin Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego⁽³⁾, w szczególności jej art. 15 ust. 3 lit. e) oraz art. 18–20,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Procykliczny mechanizm potęgowania szoków finansowych i przenoszenia ich do realnej gospodarki za pośrednictwem systemu bankowego i rynków finansowych jest jednym z najbardziej destabilizujących elementów światowego kryzysu finansowego. Spowolnienie gospodarcze przypadające po okresie nadmiernej akcji kredytowej może doprowadzić do znacznych strat w sektorze bankowym i wywołać mechanizm błędnego koła. W takiej sytuacji środki podejmowane przez instytucje kredytowe w celu wzmocnienia swoich bilansów mogą doprowadzić do ograniczenia podaży kredytu dla realnej gospodarki, potęgując spowolnienie gospodarcze i jeszcze bardziej osłabiając bilanse instytucji kredytowych. Ten procykliczny mechanizm potęgowania szoków wskazuje na znaczenie tworzenia dodatkowego kapitału w sektorze bankowym w okresach narastania ryzyka skrajnych warunków ogólnosystemowych. Taki dodatkowy bufor kapitałowy pomoże sektorowi bankowemu w absorpcji nieoczekiwanych strat przy dalszym dostarczaniu kredytu dla realnej gospodarki.
- (2) W celu wzmocnienia odporności banków na procykliczną dynamikę podjęte już zostały określone środki. W grudniu 2010 r. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BKNB) ogłosił szereg środków wzmacniających regulację sektora bankowego. Jeden z tych środków, w sprawie którego BKNB wydał wytyczne dla organów krajowych, dotyczy antycyklicznego bufora kapitałowego. Wytyczne BKNB zostały wdrożone w Unii Europejskiej dyrektywą 2013/36/UE.

⁽¹⁾ Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338.

⁽²⁾ Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. C 58 z 24.2.2011, s. 4.

- (3) Reguły dotyczące antycyklicznego bufora kapitałowego określone w dyrektywie 2013/36/UE opierają się na zasadzie „sterowanego uznania”. Zgodnie z tą zasadą przy podejmowaniu decyzji w sprawie odpowiedniego wskaźnika bufora organy odpowiedzialne za jego ustalenie łączą podejście oparte na zasadach z wykonywaniem kompetencji uznaniowych. Odpowiednio, są one obowiązane do cokwartalnego publikowania wartości odniesienia dotyczącej bufora jako wartości referencyjnej, ale zachęca się je do ustalania wskaźnika bufora w oparciu o własną ocenę.
- (4) Zadania w zakresie ustalania wskaźników bufora antycyklicznego przyznano wyznaczonym organom krajowym oraz Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) (dla państw członkowskich uczestniczących w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym). Dyrektywa 2013/36/UE wymaga, aby każde państwo członkowskie wyznaczyło organ lub podmiot publiczny odpowiedzialny za ustalanie wskaźnika bufora antycyklicznego dla tego państwa członkowskiego. Ponadto rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi⁽¹⁾ przyznaje szczególne zadania nadzorcze EBC. W szczególności, o ile uzna to za konieczne, EBC może zastosować wyższe wymogi dotyczące antycyklicznych buforów kapitałowych niż wymogi stosowane przez wyznaczone organy krajowe. W tym wyłącznym celu EBC jest uznawany w stosownych przypadkach za wyznaczony organ i ma wszystkie uprawnienia i obowiązki, jakie mają na mocy stosownych przepisów unijnych wyznaczone organy. W typowych przypadkach za ogłaszanie wskaźników bufora antycyklicznego będą jednak odpowiedzialne wyznaczone organy krajowe.
- (5) Dyrektywa 2013/36/UE stanowi, że Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) może przyjmować zalecenia dające wytyczne dla wyznaczonych organów w sprawie ustalania wskaźników bufora antycyklicznego. ERRS może w szczególności udzielać porad w sprawie zasad, którymi wyznaczone organy powinny się kierować przy dokonywaniu osądu właściwego wskaźnika bufora, jak również udzielać wytycznych w sprawie mierzenia i obliczania luki kredytów do PKB oraz obliczania wartości odniesienia dotyczącej bufora. ERRS może ponadto udzielać wytycznych w sprawie zmiennych, które wskazują na akumulację ryzyka ogólnosystemowego związanego z okresami nadmiernej wzrostu akcji kredytowej w systemie finansowym oraz zmiennych, które wskazują na to, że bufor powinien zostać utrzymany, obniżony lub całkowicie zniesiony.
- (6) Antycykliczny bufor kapitałowy jest skonstruowany jako pomoc w obronie przed mechanizmami procyklicznymi w systemie finansowym. W okresie, gdy cykliczne ryzyko systemowe uznaje się za rosnące, powinno dochodzić do akumulacji kapitału, co utworzy bufor zwiększający odporność sektora bankowego w okresach skrajnych warunków, w których realizują się straty. Pomoże to w utrzymaniu podaży kredytu i złagodzi fazę spadku w cyklu finansowym. Antycykliczny bufor kapitałowy może również pomóc w złagodzeniu nadmiernej akcji kredytowej w fazie wzrostu w cyklu finansowym.
- (7) Wartość odniesienia dotycząca bufora nie ma na celu doprowadzenia do automatycznego ustalania bufora, nie ma też być wiążąca dla wyznaczonego organu. Analiza przeprowadzona przez BKNB pokazuje, że o ile luka kredytów do PKB jest użyteczna jako punkt wyjściowy w sterowaniu decyzjami w sprawie wskaźników bufora antycyklicznego, to jej przydatność może się różnić pomiędzy krajami oraz z biegiem czasu. W związku z różnorodnością i dynamiczną naturą systemów finansowych, szczególnymi cechami krajowych gospodarek i materialnymi różnicami w dostępności danych w Unii Europejskiej przy ocenie poziomu ryzyka ogólnosystemowego wyznaczone organy powinny uwzględnić szeroki zakres informacji i stosownie do nich ustalić wskaźnik bufora. Informacje te powinny zawierać dodatkowe wskaźniki, które sygnalizują narastanie ryzyka ogólnosystemowego związanego z okresami nadmiernej akcji kredytowej, wskaźniki pokazujące ogólny poziom pośrednictwa finansowego w gospodarce, takie jak poziom wskaźnika kredytów do PKB oraz informacje jakościowe. Wykorzystane dla tej oceny informacje ilościowe i jakościowe, w tym wartość odniesienia dotycząca bufora i wskaźniki dodatkowe, stanowią podstawę dla wyjaśnienia i uzasadnienia decyzji w sprawie wskaźników bufora.
- (8) Analiza przeprowadzona przez BKNB pokazuje, że luka kredytów do PKB oraz inne wskaźniki mogą niekiedy przekazywać mylące informacje. Wyznaczone organy powinny mieć to na uwadze przy dokonywaniu oceny zrównoważonego poziomu kredytu w gospodarce oraz odpowiedniego wskaźnika bufora antycyklicznego. Wyznaczone organy powinny zatem regularnie dokonywać ponownej oceny przydatności wskaźników, do których przywiązują największą wagę.

⁽¹⁾ Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63.

- (9) W razie zrealizowania się ryzyk szybkie zniesienie antycyklicznego bufora kapitałowego może pomóc instytucjom kredytowym w absorpcji strat przy jednoczesnym utrzymaniu kredytowania realnej gospodarki i dotrzymaniu regulacyjnych wymogów kapitałowych. Takie antycykliczne wykorzystanie bufora może złagodzić procykliczne zachowanie instytucji kredytowych, które w innym przypadku mogłyby ograniczyć podaż kredytu w realnej gospodarce. Antycykliczny bufor kapitałowy może być znoszony bardziej stopniowo, gdy faza spadku w cyklu finansowym nie zbiegnie się ze zrealizowaniem się ryzyk, w razie ustąpienia zagrożenia dla odporności instytucji kredytowych spowodowanego nadmierną akcją kredytową. Decyzje w sprawie wykorzystania ewentualnych nadwyżek kapitału wynikających ze zniesienia bufora zależą od uznania wyznaczonych albo właściwych organów.
- (10) Ważne jest, aby organ ustalający wskaźnik bufora antycyklicznego miał dobrą strategię komunikacyjną. Jest ona pomocna w zarządzaniu oczekiwaniami społecznymi, odgrywa istotną rolę w koordynacji między wyznaczonymi organami, jak również ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności, odpowiedzialności i skuteczności polityki makroostrożnościowej. Dyrektywa 2013/36/UE wymaga od wyznaczonych organów podjęcia wszelkich racjonalnych kroków celem koordynacji terminu ich ogłoszeń dotyczących wskaźników bufora.
- (11) Tworzenie bardziej odpornego systemu bankowego w Unii oznacza uznawanie przez wyznaczone organy wskaźników bufora antycyklicznego ustalonych przez inne państwa członkowskie. Dyrektywa 2013/36/UE wprowadza ramy uznawania wskaźników bufora innych państw członkowskich oraz uznawania wskaźników bufora państw trzecich albo ustalania dla nich takich wskaźników. Obok obowiązkowych uzgodnień dotyczących wzajemności wyznaczone organy powinny co do zasady uznawać wskaźniki bufora ustalone przez inne państwa członkowskie. Z zastrzeżeniem przyszłych zaleceń ERRS, niniejsze zalecenie nie dotyczy działań wyznaczonych organów w Unii w odniesieniu do wskaźników antycyklicznego bufora kapitałowego stosowanych przez państwa trzecie.
- (12) Antycykliczny bufor kapitałowy jest częścią zestawu instrumentów makroostrożnościowych. Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ERRS/2013/1 z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej⁽¹⁾ podaje orientacyjną listę instrumentów, w które państwa członkowskie mogą wyposażać organy makroostrożnościowe. Jako część swojej strategii polityki makroostrożnościowej wyznaczone organy powinny rozważyć, kiedy należy stosować sam antycykliczny bufor kapitałowy, kiedy inne instrumenty, a kiedy antycykliczny bufor kapitałowy należy połączyć z innymi instrumentami.
- (13) Analiza empiryczna wskazuje, że luka kredytów do PKB jest dla całej Unii najlepszym pojedynczym wskaźnikiem sygnalizującym narastanie ryzyk związanych z kryzysem tego typu, do którego złagodzenia jest zaprojektowany antycykliczny bufor kapitałowy. Wykazano, że wyraźny sygnał płynący ze wskaźnika, jakim jest luka kredytów do PKB, uwzględnia szereg jej poszczególnych cech. Istnieje niewiele metod obliczania luki dających lepszą jakość sygnalizowania niż metoda obliczania sugerowana w wytycznych BKNB, przy czym metody te zazwyczaj opierają się na węższych agregatach kredytowych i mogą być z tego powodu mniej trwałe w świetle innowacji na rynku finansowym. Pomiar i obliczanie luki kredytów do PKB oraz referencyjnego wskaźnika bufora zgodnie z wytycznymi BKNB zwiększy porównywalność w ramach Unii oraz poza nią.
- (14) W niektórych państwach członkowskich pomiar i obliczanie sugerowane w wytycznych BKNB mogą doprowadzić do ustalenia luki kredytów do PKB, która nie będzie skutecznie sygnalizowała narastania ryzyk poprzedzających kryzysy finansowe. Krajowe odrębności, takie jak różnice w strukturze i stopniu rozwoju systemu finansowego, jak również w jakości i dostępności danych dotyczących kredytów, powodują, że dla niektórych państw członkowskich inne metody obliczania luki kredytów do PKB niż metoda określona w wytycznych BKNB mogą przejawiać silniejsze cechy sygnalizacyjne. Dla uwzględnienia takich różnic i dopuszczenia innych metodologii wyznaczone organy mogą – dodatkowo – dokonywać pomiaru i obliczania luki kredytów do PKB przy wykorzystaniu metody, która lepiej uwzględni specyfikę danego państwa członkowskiego.
- (15) Określona w wytycznych BKNB metodologia łączenia luki kredytów do PKB z referencyjnym wskaźnikiem bufora służącym jako wartość odniesienia dotycząca bufora jest metodologią *ad hoc*. Empiryczna analiza alternatywnych metodologii, chociaż obiecująca, nie osiągnęła jeszcze wystarczającego etapu, aby na jej podstawie sformułować wytyczne. Państwa członkowskie, które dokonują pomiaru i obliczenia luki kredytów do PKB

⁽¹⁾ Dz.U. C 170 z 15.6.2013, s. 1.

z wykorzystaniem metody alternatywnej, obok metodologii opublikowanej w wytycznych BKNB powinny opracować i publikować referencyjny wskaźnik bufora odpowiadający tej metodzie alternatywnej, obok referencyjnego wskaźnika bufora określonego w metodologii BKNB. Państwa członkowskie, które dokonują pomiaru i obliczenia luki kredytów do PKB zgodnie z wytycznymi BKNB, również mogą opracować i publikować referencyjny wskaźnik bufora obok wskaźnika osiągniętego przy wykorzystaniu metodologii BKNB.

- (16) Wyniki badań empirycznych wskazują, że inne zmienne mogą uzupełnić lukę kredytów do PKB w sygnalizowaniu narastania ogólnosystemowych ryzyk związanych z nadmierną akcją kredytową w systemie finansowym. Zmienne takie obejmują miary potencjalnego przeszacowania cen nieruchomości (np. stosunek cen nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych do dochodu, luki cenowe i wskaźniki wzrostu), miary sytuacji na rynku kredytowym (np. realny całkowity wzrost kredytów albo realny wzrost kredytów bankowych, odchylenie deflowanego M3 od trendu), miary nierównowagi zewnętrznej (np. bilans obrotów bieżących w stosunku do PKB), miary siły bilansów banków (np. wskaźniki dźwigni), miary zadłużenia sektora prywatnego (np. wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodu) oraz miary potencjalnego błędu w wycenie ryzyka (np. realny wzrost cen instrumentów udziałowych). Wyznaczone organy powinny uwzględnić takie zmienne, dokonując swojej oceny przy ustalaniu odpowiedniego wskaźnika antycyklicznego bufora kapitałowego. Okazało się, że połączenie takich zmiennych z luką kredytów do PKB w modelu wielozmiennym poprawia jakość sygnalizacji. Wyznaczone organy mogą zatem chcieć uwzględnić takie modele.
- (17) Wyniki badań empirycznych wskazują, że w większości państw członkowskich ceny na rynku finansowym wyróżniały się najlepszymi cechami sygnalizacyjnymi przy wskazywaniu na zrealizowanie się ryzyk, które wymagają szybkiego obniżenia albo całkowitego zniesienia antycyklicznego bufora kapitałowego. Ograniczona dostępność wystarczająco długich szeregów czasowych takich wskaźników opartych na rynku oznacza, że empiryczna analiza fazy znoszenia bufora jest mniej gruntowna od analizy fazy jego tworzenia. Trudna jest również identyfikacja zmiennych wskazujących, kiedy antycykliczny bufor kapitałowy może zostać stopniowo obniżony w razie ustępowania ryzyk wynikających z nadmiernej akcji kredytowej. Co do zasady, zmienne, które są przydatne w fazie tworzenia antycyklicznego bufora kapitałowego, mogą także dostarczać informacji dla podejmowania decyzji w sprawie utrzymania, obniżenia albo całkowitego zniesienia bufora. Zmienne te mogą jednak także dostarczać mylących informacji. Przykładowo luka kredytów do PKB może niedokładnie odzwierciedlać ryzyka, jeżeli akcja kredytowa nadmiernie rosła przez przedłużający się okres. W miarę rozwoju badań i zwiększającego się doświadczenia dotyczącego fazy znoszenia bufora zestaw zmiennych wskazanych w niniejszym zaleceniu będzie wymagał rozszerzenia o dalsze odpowiednie wskaźniki, w miarę ich identyfikacji. Wyznaczone organy powinny ogólnie wykazywać się jeszcze większą ostrożnością w fazie znoszenia bufora niż w fazie jego tworzenia. Podejmowana przez nie ocena może opierać się także na informacjach płynących z rynku, ocenach nadzorczych i testach warunków skrajnych.
- (18) Jeżeli takie dane są dostępne w danym państwie członkowskim, monitorowanie i publikowanie minimalnego zestawu zmiennych sygnalizujących potrzebę utworzenia, utrzymania, obniżenia albo całkowitego zniesienia antycyklicznego bufora kapitałowego będzie korzystne dla spójności i przejrzystości praktyki wyznaczonych organów. Nie powinno to zapobiegać braniu przez wyznaczone organy pod uwagę dodatkowych wskaźników albo informacji jakościowych w świetle szczególnych cech danego państwa członkowskiego, jak również przyznawaniu większej wagi określonym zmiennym niż innym, czy też przyznawaniu większej wagi informacjom jakościowym.
- (19) Zalecenia ERRS są publikowane po tym, jak Rada Generalna poinformuje Radę Unii Europejskiej o zamiarze publikacji i umożliwi jej zajęcie stanowiska w tym zakresie,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

DZIAŁ 1

ZALECENIA

Zalecenie A – Zasady

Wyznaczonym organom zaleca się przestrzeganie następujących zasad przy ocenie i ustalaniu odpowiednich wskaźników bufora antycyklicznego stosowanych w danym państwie członkowskim:

1. Zasada 1: (Cel) Decyzje w sprawie odpowiedniego wskaźnika bufora antycyklicznego powinny mieć na celu ochronę systemu bankowego przed potencjalnymi stratami związanymi z narastaniem cyklicznego ryzyka systemowego, wspierając tym samym zrównoważone dostarczanie kredytu dla realnej gospodarki przez wszystkie fazy cyklu finansowego.

2. Zasada 2: (Wartość odniesienia dotycząca bufora) Odchylenie wskaźnika kredytów do PKB od jego długoterminowego trendu – luki kredytów do PKB – powinno być wspólnym punktem wyjścia dla sterowania decyzjami w sprawie wskaźników bufora antycyklicznego, zwłaszcza w fazie tworzenia bufora. Wyznaczone organy powinny jednak uwzględniać również inne informacje ilościowe i jakościowe przy ocenie cyklicznych ryzyk ogólnosystemowych i ustalaniu odpowiedniego wskaźnika bufora antycyklicznego. Obejmuje to informacje uwzględniające cechy specyficzne dla danego kraju. Wyznaczone organy powinny udzielać publicznie dostępnych wyjaśnień na temat wykorzystywanych informacji i sposobu ich uwzględniania w ustalaniu odpowiedniego wskaźnika bufora.
3. Zasada 3: (Ryzyko mylących informacji) Wyznaczone organy powinny analizować informacje zawarte w luce kredytów do PKB oraz we wszelkich innych mających znaczenie zmiennych albo modelach łączących zmienne, mając na uwadze, że dostarczane przez nie informacje mogą być mylące. Wyznaczone organy powinny uwzględniać tę analizę przy dokonywaniu oceny, na ile zrównoważona jest ekspansja kredytowa, w celu ustalenia odpowiedniego wskaźnika bufora antycyklicznego. Użyteczność tych zmiennych i modeli powinna być regularnie poddawana ponownej ocenie.
4. Zasada 4: (Zniesienie bufora) Wyznaczone organy powinny szybko znieść antycykliczny bufor kapitałowy w razie zrealizowania się ryzyk. Może to złagodzić procykliczne zachowanie instytucji kredytowych, pomagając im w absorpcji strat, przy jednoczesnym utrzymaniu udzielania kredytów dla realnej gospodarki i przestrzegania wymogów co do wypłacalności. Jeżeli ryzyka nie zrealizują się, ale zostaną uznane za ustępujące, bardziej stosowne może być stopniowe znoszenie bufora. W razie obniżenia obowiązującego wskaźnika bufora wyznaczony organ powinien podjąć decyzję w sprawie orientacyjnego okresu, w którym nie przewiduje się podwyższenia wskaźnika bufora.
5. Zasada 5: (Komunikacja) Wyznaczone organy powinny opracować jasną strategię komunikowania swoich decyzji w sprawie antycyklicznego bufora kapitałowego. Jako część tej strategii powinny one wprowadzić mechanizm koordynacji z innymi wyznaczonymi organami oraz z ERRS. Powinny również wprowadzić przejrzyste stałe procedury i dobrze określone kanały komunikacyjne dostępne dla najważniejszych podmiotów zainteresowanych oraz publicznie.
6. Zasada 6: (Uznawanie wskaźników bufora) Obok obowiązkowych uzgodnień dotyczących wzajemności określonych w prawie unijnym wyznaczone organy powinny co do zasady uznawać wskaźniki bufora antycyklicznego stosowane w innych państwach członkowskich. Wyznaczone organy powinny uwzględniać transgraniczne skutki nieuznawania wskaźnika bufora ekspozycji wobec innego państwa członkowskiego, które przekraczają obowiązkowy poziom. W razie nieuznawania wskaźnika bufora ustalonego przez wyznaczony organ innego państwa członkowskiego powyżej obowiązkowego poziomu wyznaczone organy zawiadamiają:
 - a) ERRS;
 - b) wyznaczony organ, który ustalił wskaźnik bufora;
 - c) EBC, jeżeli co najmniej jeden z wyznaczonych organów ustalających albo nieuznających wskaźnik bufora jest z państwa członkowskiego uczestniczącego w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013.
7. Zasada 7: (Inne instrumenty makroostrożnościowe) Antycykliczny bufor kapitałowy jest częścią zestawu instrumentów makroostrożnościowych będących do dyspozycji organów w Unii. Wyznaczone organy, w ramach swojej strategii polityki makroostrożnościowej, powinny rozważyć, kiedy zastosować sam bufor, kiedy zastosować inne instrumenty zamiast bufora, a kiedy połączyć zastosowanie bufora z innymi instrumentami.

Zalecenie B – Wytyczne w sprawie pomiaru i obliczania luki kredytów do PKB, obliczania referencyjnego wskaźnika bufora i wartości odniesienia dotyczącej bufora

1. Wyznaczonym organom zaleca się cokwartalne dokonywanie pomiaru i obliczenia standaryzowanej luki kredytów do PKB zgodnie z wytycznymi BKNB, w sposób określony w części I załącznika do niniejszego zalecenia.

2. W przypadku gdy w ocenie wyznaczonych organów inny sposób pomiaru i obliczania luki kredytów do PKB lepiej odzwierciedlałyby szczególne cechy krajowej gospodarki, zaleca się im cokwortalne dokonywanie pomiaru i obliczenia dodatkowej luki kredytów do PKB obok luki obliczonej zgodnie z pkt 1. Przy obliczaniu dodatkowej luki kredytów do PKB wyznaczonym organom zaleca się przestrzeganie następujących wytycznych:
 - a) metoda pomiaru i obliczania powinna odzwierciedlać odchylenie wskaźnika kredytów do PKB od jego długoterminowego trendu;
 - b) pomiar i obliczanie powinny opierać się na empirycznej analizie danych odpowiednich dla danego państwa członkowskiego;
 - c) jakiegokolwiek zmiany metody pomiaru i obliczania dodatkowej luki kredytów do PKB powinny się opierać na dokładnym sprawdzeniu skuteczności wybranej metody w sygnalizowaniu narastania ryzyk związanych z typem kryzysu, dla którego złagodzenia zaprojektowany jest antycykliczny bufor kapitałowy.
3. Wyznaczonym organom zaleca się cokwortalne obliczanie:
 - a) referencyjnego wskaźnika bufora opartego na standaryzowanej luce kredytów do PKB zgodnie z wytycznymi BKNB, w sposób określony w części II załącznika; oraz, jeżeli ma to zastosowanie, jednego z dwóch następujących wskaźników:
 - b) referencyjnego wskaźnika bufora opartego na standaryzowanej luce kredytów do PKB, obliczonego zgodnie z metodologią odbiegającą od ustalonej w części II załącznika, jeżeli taka metodologia jest wykorzystywana; albo
 - c) referencyjnego wskaźnika bufora opartego na dodatkowej luce kredytów do PKB, obliczonego zgodnie z metodologią różniącą się od ustalonej w części II załącznika, jeżeli oblicza się dodatkową lukę kredytów do PKB.
4. Jeżeli dla danego kwartału obliczono, oprócz referencyjnego wskaźnika bufora określonego zgodnie z pkt 3 lit. a), także inny referencyjny wskaźnik bufora określony zgodnie z pkt 3 lit. b) albo c), dla celów dyrektywy 2013/36/UE wyznaczonym organom zaleca się wybrać jako wartość odniesienia dotyczącą bufora ten referencyjny wskaźnik bufora, który najlepiej odzwierciedla szczególne cechy danej krajowej gospodarki.
5. Jako część informacji towarzyszących ogłoszeniu wskaźnika bufora antycyklicznego, wymaganemu zgodnie z art. 136 ust. 7 dyrektywy 2013/36/UE, wyznaczonym organom zaleca się cokwortalne publikowanie na swoich stronach internetowych:
 - a) standaryzowanej luki kredytów do PKB i odpowiadającego jej wskaźnika kredytów do PKB;
 - b) dodatkowej luki kredytów do PKB i odpowiadającego jej wskaźnika kredytów do PKB, o ile jest ona obliczana, wraz z uzasadnieniem dla odchyleń od wzoru określonego w części I załącznika;
 - c) referencyjnego wskaźnika bufora obliczanego zgodnie z pkt 3 lit. a);
 - d) referencyjnego wskaźnika bufora obliczanego, odpowiednio, zgodnie z pkt 3 lit. b) albo c);
 - e) źródeł danych bazowych oraz innych mających znaczenie metadanych.
6. Jako część informacji towarzyszących ogłoszeniu wskaźnika bufora antycyklicznego, wymaganemu zgodnie z art. 136 ust. 7 dyrektywy 2013/36/UE, wyznaczonym organom zaleca się wyjaśnienie powodów każdego odstępstwa od:
 - a) wybranego pomiaru i obliczania luki kredytów do PKB, określonych w pkt 1 i 2, włącznie z częściami składowymi;
 - b) wybranego obliczania referencyjnego wskaźnika bufora zgodnie z pkt 3;
 - c) wybranej wartości odniesienia dotyczącej bufora zgodnie z pkt 4.

Zalecenie C – Wytyczne w sprawie zmiennych wskazujących na narastanie ryzyk ogólnosystemowych związanych z okresami nadmiernej akcji kredytowej

1. Wyznaczonym organom zaleca się, dla oparcia swojej oceny odpowiedniego wskaźnika bufora antycyklicznego, uwzględnienie szeregu informacji ilościowych i jakościowych, które wskazują na narastanie ryzyk ogólnosystemowych związanych z okresami nadmiernej akcji kredytowej, obok luki kredytów do PKB.
2. Przy dokonywaniu oceny informacji ilościowych wyznaczone organy powinny monitorować zestaw zmiennych wskazujących na narastanie cyklicznego ryzyka systemowego. O ile zmienne takie są dostępne w państwach członkowskich, zestaw ten powinien obejmować:
 - a) miary potencjalnego przeszacowania cen nieruchomości (np. stosunek cen nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych do dochodu, luki cenowe i wskaźniki wzrostu);
 - b) miary sytuacji na rynku kredytowym (np. realny całkowity wzrost kredytów albo realny wzrost kredytów bankowych, odchylenie deflowanego M3 od trendu);
 - c) miary nierównowagi zewnętrznej (np. bilans obrotów bieżących w stosunku do PKB);
 - d) miary siły bilansów banków (np. wskaźniki dźwigni);
 - e) miary zadłużenia sektora prywatnego (np. wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodu);
 - f) miary potencjalnego błędu w wycenie ryzyka (np. realny wzrost cen instrumentów udziałowych);
 - g) miary uzyskane z modeli łączących lukę kredytów do PKB i wybór powyższych miar.
3. Jeżeli takie zmienne są dostępne i mają znaczenie w państwach członkowskich, wyznaczonym organom zaleca się cokwartalne publikowanie co najmniej jednej z miar określonych w pkt 2 w każdej z lit. a), b), c), d), e) i f) na ich stronie internetowej wraz z ogłoszeniem wskaźnika bufora antycyklicznego wymaganym zgodnie z art. 136 ust. 7 dyrektywy 2013/36/UE.

Zalecenie D – Wytyczne w sprawie zmiennych wskazujących na potrzebę utrzymania, obniżenia albo całkowitego zniesienia bufora

1. Wyznaczonym organom zaleca się, dla oparcia swojej oceny odpowiedniego wskaźnika bufora antycyklicznego, uwzględnienie szeregu informacji ilościowych i jakościowych wskazujących na potrzebę utrzymania, obniżenia albo całkowitego zniesienia bufora.
2. Przy dokonywaniu oceny informacji ilościowych wyznaczone organy powinny monitorować zestaw zmiennych wskazujących na potrzebę utrzymania, obniżenia albo całkowitego zniesienia bufora. Jeżeli zmienne takie są dostępne w państwie członkowskim, zestaw ten powinien obejmować:
 - a) miary warunków skrajnych na rynkach finansowania banków (np. różnica pomiędzy stopą LIBOR a stopą jednodniowych transakcji swap na rynku międzybankowym (LIBOR-OIS spread), premie bankowych swapów ryzyka kredytowego (CDS);
 - b) miary wskazujące na ogólnosystemowe warunki skrajne (np. złożony wskaźnik mierzący warunki skrajne w krajowym systemie finansowym lub w całej UE, taki jak wskaźnik EBC CISS (*Composite Indicator of Systemic Stress*, złożony wskaźnik warunków skrajnych)).
3. Dla podejmowania decyzji w sprawie utrzymania, obniżenia albo całkowitego zniesienia bufora wyznaczonym organom zaleca się zachowanie większej ostrożności przy monitorowaniu zmiennych zgodnie z pkt 2.
4. Jeżeli takie zmienne są dostępne i mają znaczenie w państwach członkowskich, wyznaczonym organom zaleca się cokwartalne publikowanie co najmniej jednej z miar określonych w pkt 2 w każdej z lit. a) i b) na ich stronie internetowej wraz z ogłoszeniem wskaźnika bufora antycyklicznego wymaganym zgodnie z art. 136 ust. 7 dyrektywy 2013/36/UE.

DZIAŁ 2

IMPLEMENTACJA

1. Interpretacja

1. Dla celów niniejszego zalecenia stosuje się następujące definicje:

- a) „wyznaczony organ” oznacza organ lub podmiot publiczny wyznaczony przez państwo członkowskie zgodnie z art. 136 ust. 1 dyrektywy 2013/36/UE albo przez EBC zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013;
- b) „referencyjny wskaźnik bufora” oznacza wskaźnik bufora antycyklicznego obliczony zgodnie z zaleceniem B pkt 3;
- c) „wartość odniesienia dotycząca bufora” oznacza referencyjny wskaźnik bufora wybrany zgodnie z zaleceniem B pkt 4;
- d) „luka kredytów do PKB” oznacza odchylenie wskaźnika kredytów do PKB od jego długoterminowego trendu w danym państwie członkowskim;
- e) „standaryzowana luka kredytów do PKB” oznacza lukę kredytów do PKB mierzoną i obliczaną zgodnie z zaleceniem B pkt 1;
- f) „dodatkowa luka kredytów do PKB” oznacza lukę kredytów do PKB mierzoną i obliczaną zgodnie z zaleceniem B pkt 2;
- g) „wskaźnik bufora antycyklicznego” oznacza wskaźnik, który instytucje muszą stosować w celu obliczenia ich antycyklicznego bufora kapitałowego dla danej instytucji, ustalony zgodnie z art. 136 i 137 dyrektywy 2013/36/UE albo, w odpowiednich przypadkach, przez właściwy organ państwa trzeciego.

2. Załącznik stanowi integralną część niniejszego zalecenia. W razie rozbieżności pomiędzy brzmieniem głównej części zalecenia a załącznikiem stosuje się główną część zalecenia.

2. Kryteria implementacji

1. Adresaci powinni złożyć sprawozdania z działań podejmowanych w odpowiedzi na niniejsze zalecenie albo w odpowiedni sposób uzasadnić brak takich działań. Sprawozdania powinny zawierać co najmniej:

- a) informacje o charakterze i czasie podjętych działań;
- b) ocenę funkcjonowania podjętych działań z perspektywy celów niniejszego zalecenia;
- c) szczegółowe uzasadnienie jakiegokolwiek zaniechania działań albo odstępstwa od niniejszego zalecenia, w tym wszelkich opóźnień.

3. Harmonogram informowania o realizacji zaleceń

1. Adresaci powinni przekazywać sprawozdania z działań podejmowanych w odpowiedzi na niniejsze zalecenie do ERRS, Rady i Komisji, albo odpowiednio uzasadnić brak takich działań, w sposób określony poniżej.

2. Adresaci powinni przesłać do dnia 30 czerwca 2016 r. ERRS, Radzie i Komisji sprawozdania wyjaśniające środki podjęte w celu zastosowania się do niniejszego zalecenia. Zalecane środki powinny być stosowane od dnia, od którego państwa członkowskie będą wymagały od instytucji kredytowych w obszarze ich właściwości utrzymywania antycyklicznego bufora kapitałowego specyficznego dla instytucji zgodnie z art. 130 dyrektywy 2013/36/UE. Sprawozdanie powinno obejmować środki podejmowane od tego dnia.

3. Adresaci powinni przysyłać co trzy lata sprawozdania wyjaśniające środki podjęte w celu zastosowania się do niniejszego zalecenia.

4. Rada Generalna podejmie decyzję co do terminu dokonania przeglądu lub aktualizacji niniejszego zalecenia w świetle doświadczenia w ustalaniu buforów zgodnie z dyrektywą 2013/36/UE lub kształtowania się międzynarodowo przyjętej praktyki.

4. Monitorowanie i ocena

1. Sekretariat ERRS:

- a) udziela pomocy adresatom, w tym przez ułatwianie skoordynowanego składania sprawozdań, dostarczanie odpowiednich wzorów oraz określanie w razie potrzeby sposobu i harmonogramu realizacji zaleceń;
 - b) weryfikuje realizację zaleceń przez adresatów, w tym przez udzielanie im pomocy na ich wniosek, oraz składa sprawozdanie dotyczące tej realizacji Radzie Generalnej za pośrednictwem Komitetu Sterującego.
2. Rada Generalna dokonuje oceny działań i uzasadnień przedstawianych przez adresatów, w razie potrzeby stwierdzając nieprzestrzeganie niniejszego zalecenia lub zaniechanie przez adresatów odpowiedniego uzasadnienia braku ich działań.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 18 czerwca 2014 r.

Mario DRAGHI
Przewodniczący ERRS

ZAŁĄCZNIK

CZĘŚĆ I

METODOLOGIA POMIARU I OBLICZANIA LUKI KREDYTÓW DO PKB ZGODNIE Z WYTYCZNYMI BKNB

Standaryzowana luka kredytów do PKB, określana jako GAP_t , jest mierzona i obliczana w następujący sposób:

$$GAP_t = RATIO_t - TREND_t$$

gdzie:

t = data końca okresu, przy okresie wynoszącym jeden kwartał;

$RATIO_t$ = $(CREDIT_t / (GDP_t + GDP_{t-1} + GDP_{t-2} + GDP_{t-3})) \times 100 \%$;

GDP_t = produkt krajowy brutto państwa członkowskiego wyznaczonego organu w kwartale t ;

$CREDIT_t$ = szeroka miara kredytów na rzecz prywatnego sektora niefinansowego w państwie członkowskim wyznaczonego organu, niespłaconych na koniec kwartału t ;

$TREND_t$ = rekurencyjny trend $RATIO$ z zastosowaniem filtra Hodricka-Prescotta z parametrem wygładzającym, lambda 400 000 (*).

(*) Filtr Hodricka-Prescotta (filtr HP) jest standardowym narzędziem matematycznym używanym w makroekonomii dla ustalenia trendu zmiennej w czasie. Jest on implementowany w każdym standardowym zestawie statystycznym. Jednostronny rekurencyjny filtr HP zapewnia, że dla obliczenia trendu używane są tylko informacje dostępne w każdym momencie w czasie. Parametr wygładzający, w literaturze technicznej określany ogólnie jako lambda, jest ustalony na poziomie 400 000 dla uchwycenia długoterminowego trendu w zachowaniu wskaźnika kredytów do PKB.

CZĘŚĆ II

METODOLOGIA OBLICZANIA REFERENCYJNEGO WSKAŹNIKA BUFORA ZGODNIE Z WYTYCZNYMI BKNB (*)

Wielkość referencyjnego wskaźnika bufora (jako procent aktywów ważonych ryzykiem) wynosi zero, gdy luka kredytów do PKB jest mniejsza lub równa dolnemu progowi. Następnie wzrasta on liniowo razem z luką kredytów do PKB, aż referencyjny wskaźnik bufora osiągnie swój maksymalny poziom, gdy luka kredytów do PKB osiągnie lub przekroczy górny próg.

Wyrażając w sposób formalny:

jeżeli $GAP_t \leq L$, referencyjny wskaźnik bufora wynosi zero,

jeżeli $GAP_t \geq H$, referencyjny wskaźnik bufora wynosi 2,5 %,

między L a H referencyjny wskaźnik bufora podlega interpolacji liniowej i wynosi $(0,3125 \times GAP_t - 0,625)$

gdzie:

GAP_t to luka kredytów do PKB zdefiniowana w części I załącznika;

L = 2 punkty procentowe to dolny próg;

H = 10 punktów procentowych to górny próg.

(*) Podczas gdy referencyjne wskaźniki bufora wzrastają liniowo wraz z PKB i mogą w związku z tym przyjąć każdą wartość między zerem a 2,5 %, art. 136 ust. 4 dyrektywy 2013/36/UE określa, że wskaźnik bufora ustalany przez wyznaczony organ podlega kalibracji krokowej o 0,25 punktu procentowego lub o wielokrotność tej wartości.