

NBP

Narodowy Bank Polski

Październik 2018 r.

Przegląd Spraw Europejskich



Październik 2018 r.

Przegląd Spraw Europejskich

Wydział Integracji Europejskiej Departamentu Zagranicznego
we współpracy z Departamentem Stabilności Finansowej
Warszawa, 2018 r.

Najważniejsze w tym miesiącu

- **Program prac Komisji Europejskiej na 2019 r.**

W programie prac na 2019 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła 15 nowych inicjatyw w 10 priorytetowych obszarach. Wśród nowych inicjatyw, podobnie jak w ubiegłym roku, znalazły się propozycje mające na celu dokończenie budowy unii gospodarczej i walutowej (UGW), w tym dokończenie budowy unii bankowej przez wprowadzenie mechanizmu zabezpieczającego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*Single Resolution Fund*, SRF), umocnienie roli oraz dalszy rozwój Europejskiego Mechanizmu Stabilności (European Stability Mechanism, ESM), a także usprawnienie tzw. semestru europejskiego. KE będzie również kontynuować prace służące rozwojowi i dokończeniu unii rynków kapitałowych. Plan prac przewiduje również zmiany związane z brexitem. Ponadto w programie znalazło się 45 priorytetowych wniosków ustawodawczych, których przyjęcie przez Parlament Europejski (PE) i Radę Unii Europejskiej zaplanowano przed wyborami do PE w 2019 r.

[wiecej w pkt 1.1](#)

- **Opinia KE z wnioskiem o przedłożenie przez Włochy zmienionego projektu planu budżetowego**

Zgodnie z opinią KE projekt planu budżetowego na 2019 r. przedstawiony przez Włochy nie spełnia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Jest także niezgodny z zaleceniem KE z lipca br. oraz z programem stabilności przedstawionym przez Włochy w kwietniu. W związku z tym Włochy powinny w ciągu trzech tygodni przedstawić nowy projekt planu budżetowego.

[wiecej w pkt 1.2](#)

- **Raport Doradczego Komitetu Naukowego Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego w sprawie potencjalnych rozwiązań problemu kredytów zagrożonych**

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board, ESRB) opublikowała raport Doradczego Komitetu Naukowego ESRB (Advisory Scientific Committee, ASC), przedstawiający makroostrożnościowe aspekty możliwych rozwiązań problemu kredytów zagrożonych (*non-performing loans*, NPLs). Omówiono w nim w szczególności czynniki powodujące wzrost poziomu NPLs oraz propozycje działań mających na celu szybkie rozpoznawanie NPLs.

[wiecej w pkt 6.1](#)

Spis treści

1. Komisja Europejska	4
1.1. Program prac KE na 2019 r.	4
1.2. Opinia KE z wnioskiem o przedłożenie przez Włochy zmienionego projektu planu budżetowego	5
2. Rada Unii Europejskiej	7
2.1. Posiedzenie Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych 2 października 2018 r.	7
3. Eurogrupa	9
3.1. Posiedzenie Eurogrupy 1 października	9
4. Rada Europejska	10
4.1. Posiedzenie Rady Europejskiej 17–18 października 2018 r.	10
4.2. Szczyt strefy euro 18 października (w rozszerzonym formacie 27 przywódców państw i rządów)	10
5. Europejski Bank Centralny	11
5.1. Wyniki październikowego badania akcji kredytowej banków strefy euro	11
5.2. Decyzje w sprawie polityki pieniężnej	11
5.3. Przebieg programu skupu aktywów	12
5.4. Opinie EBC na temat projektów krajowych i unijnych regulacji w zakresie bankowości centralnej i rynków finansowych	12
6. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego	13
6.1. Raport Doradczego Komitetu Naukowego w sprawie potencjalnych rozwiązań problemu NPLs	13
7. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego	15
7.1. Raport w sprawie oceny wpływu aktualizacji Bazylei III na sektor bankowy	15
7.2. Raport w sprawie wymogu pokrycia płynności	16
8. Inne	18
8.1. Ocena gospodarki Hiszpanii	18
8.2. Opinia Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie decyzji EBC ustanawiającej PSPP	18
Zapowiedzi wydarzeń w listopadzie 2018 r.	20
Wykaz skrótów	21
Autorzy i źródła	24

1. Komisja Europejska

1.1. Program prac KE na 2019 r.

W opublikowanym 23 października 2018 r. [programie prac KE](#) na 2019 r. przedstawiono 15 nowych inicjatyw. Zapowiedziane projekty dotyczą kontynuacji działań w ramach 10 obszarów priorytetowych wyznaczonych przez przewodniczącego KE, Jeana-Claude'a Junckera w 2014 r., których zakończenie przewidziano przed wyborami do PE w 2019 r. Dokument KE ma następujące [załączniki](#):

- lista nowych wniosków ustawodawczych przedłożonych w ramach 10 priorytetów,
- inicjatywy w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (*regulatory fitness and performance programme*, REFIT),
- zestawienie inicjatyw priorytetowych oczekujących na rozpatrzenie,
- lista wniosków ustawodawczych do wycofania.

Wśród nowych inicjatyw KE na 2019 r. w obszarze spraw gospodarczych i finansowych znalazły się propozycje mające na celu dokończenie budowy UGW. Przewidują one m.in.:

- realizację działań związanych z pogłębianiem UGW, mieszczących się w przyszłych wieloletnich ramach finansowych, w szczególności programu wspierania reform i europejskiego instrumentu stabilizacji inwestycji, co ma służyć zapewnieniu większej odporności gospodarki na szoki, realizacji reform strukturalnych oraz wspieraniu konwergencji;
- dokończenie budowy unii bankowej przez wprowadzenie mechanizmu zabezpieczającego (*backstop*) w ramach SRF oraz dążenie do stworzenia europejskiego systemu ubezpieczenia depozytów (*European Deposit Insurance Scheme*, EDIS);
- umocnienie roli oraz dalszy rozwój ESM jako instytucji pomagającej w zarządzaniu kryzysowym oraz osiągnięcie porozumienia w sprawie propozycji ograniczenia ryzyka w sektorze bankowym i działań zmniejszających poziom NPLs;
- zwiększenie roli semestru europejskiego oraz dalsza koncentracja działań w tym obszarze.

Ponadto KE zamierza kontynuować prace nad dokończeniem budowy unii rynków kapitałowych. W dokumencie przewidziano m.in. uzgodnienie propozycji dotyczących tzw. crowdfundingu, obligacji zabezpieczonych, umożliwienia transgranicznej dystrybucji funduszy inwestycyjnych, promowania małych i średnich przedsiębiorstw na rynkach publicznych oraz bardziej proporcjonalnych i efektywnych zasad funkcjonowania przedsiębiorstw inwestycyjnych. W planie prac KE przewidziano również zmiany w przepisach UE w związku z brexitem. KE przedstawiła dwie nowe propozycje dotyczące wzajemności wizowej oraz dostosowania wartości odnoszących się do zużycia energii pierwotnej i końcowej, określonych w prawodawstwie UE na temat efektywności energetycznej. KE będzie także kontynuować prace dotyczące m.in. jednolitego skonsolidowanego

podatku korporacyjnego i opodatkowania dochodów przedsiębiorstw międzynarodowych z działalności w sferze gospodarki cyfrowej oraz w pozostałych obszarach priorytetowych, takich jak jednolity rynek cyfrowy, unia energetyczna i polityka klimatyczna, a także zrównoważona polityka handlowa, pozwalająca na wykorzystanie możliwości płynących z globalizacji, czy unijna polityka migracyjna.

W programie prac na 2019 r. KE przedstawiła 15 nowych inicjatyw w 10 obszarach priorytetowych. Wśród nowych inicjatyw, podobnie jak w ubiegłym roku, znalazły się propozycje mające na celu dokończenie budowy UGW, w tym dokończenie budowy unii bankowej przez wprowadzenie mechanizmu zabezpieczającego w ramach SRF, umocnienie roli oraz dalszy rozwój ESM oraz usprawnienie tzw. semestru europejskiego. KE będzie także kontynuować prace służące rozwojowi i dokończeniu unii rynków kapitałowych. Plan prac przewiduje również zmiany związane z brexitem. Ponadto w programie prac znalazło się 45 priorytetowych wniosków ustawodawczych, których przyjęcie przez PE i Radę Unii Europejskiej zaplanowano przed wyborami do PE w 2019 r.

W programie prac znalazło się również 45 priorytetowych wniosków ustawodawczych objętych wspólnym oświadczeniem o priorytetach legislacyjnych, które powinny zostać przyjęte przez PE i Radę Unii Europejskiej przed wyborami do PE w 2019 r. KE przedstawiła ponadto 10 nowych wniosków mających na celu poprawę jakości prawodawstwa UE w ramach programu REFIT. Zaplanowała także wycofanie 10 już przedstawionych propozycji i uchylenie siedmiu wniosków oczekujących na rozpatrzenie¹.

1.2. Opinia KE z wnioskiem o przedłożenie przez Włochy zmienionego projektu planu budżetowego

W dniu 23 października KE opublikowała [opinię](#) w sprawie projektu planu budżetowego Włoch na 2019 r. wraz z wnioskiem o przedstawienie przez Włochy w ciągu trzech tygodni (tj. do 13 listopada br.) zmienionego projektu planu budżetowego.

¹ W tym uchylenie, z powodu ujęcia większości propozycji w innych przepisach, dyrektywy dotyczącej unii rynków kapitałowych (Dyrektywa 2001/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie dopuszczania papierów wartościowych do publicznego obrotu giełdowego oraz informacji dotyczących tych papierów wartościowych).

Zgodnie z opinią KE projekt planu budżetowego na 2019 r. przedstawiony przez Włochy nie spełnia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Jest także niezgodny z zaleceniem KE z lipca br. oraz z programem stabilności przedstawionym przez Włochy w kwietniu. W związku z tym Włochy powinny w ciągu trzech tygodni przedstawić nowy projekt planu budżetowego.

Państwa członkowskie strefy euro zgodnie z wymogami tzw. dwupaku² przedstawiły [projekty](#) krajowych planów budżetowych do 15 października. W dniach 18–19 października KE wysłała listy do sześciu państw: Belgii, Francji, Hiszpanii, Portugalii, Słowenii i Włoch z prośbą o wyjaśnienia dotyczące projektów planów budżetowych tych krajów. Dnia 22 października wymienione kraje wysłały do KE pisma ze stosownymi informacjami.

Włochy są jedynym krajem, wobec którego została opublikowana opinia KE (zgodnie z dwupakiem publikacja wszystkich opinii nastąpi najpóźniej do 30 listopada). W opinii KE podkreśliła, że projekt planu budżetowego Włoch, które obecnie podlegają regulacjom zawartym w części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, wskazuje na znaczne odstępstwo od ścieżki prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego. Ponadto pogorszenie sytuacji makroekonomicznej we Włoszech w 2019 r. mogłoby spowodować większe, niż przewidziano w projekcie, pogłębienie deficytu budżetowego (niezależna instytucja monitorująca sytuację fiskalną we Włoszech wskazała na istnienie takiego ryzyka, choć na razie nie opublikowała zaktualizowanej prognozy dotyczącej sytuacji makroekonomicznej Włoch w 2019 r.). Przewidziana w projekcie ekspansja fiskalna w połączeniu z obawami dotyczącymi wzrostu PKB może negatywnie wpłynąć także na redukcję długu publicznego Włoch wyrażonego w stosunku do PKB. Wskazano też na ryzyko wystąpienia potencjalnych negatywnych skutków polityki fiskalnej rządu Włoch dla innych państw członkowskich strefy euro. Na podstawie powyższego KE stwierdziła, że projekt planu budżetowego wskazuje na znaczące nieprzestrzeganie zalecenia KE z 13 lipca br. i że nie jest on zgodny z programem stabilności przedstawionym przez Włochy w kwietniu.

² Chodzi w szczególności o rozporządzenie 472/2013.

2. Rada Unii Europejskiej

2.1. Posiedzenie Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych 2 października 2018 r.

- **Walka z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu**

Podczas posiedzenia Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Economic and Financial Affairs Council, Ecofin) KE zaprezentowała **propozycję³ nowelizacji rozporządzeń o ESAs**, której celem jest wzmocnienie nadzoru finansowego w UE oraz uszczelnienie systemu bankowego i rynków kapitałowych tak, by skuteczniej zwalczać incydenty związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu na terenie UE.

- **Podatek VAT**

Rada osiągnęła porozumienie polityczne w zakresie następujących projektów legislacyjnych:

- Nowelizacja dyrektywy w sprawie podatku VAT w odniesieniu do stawek podatku od wartości dodanej stosowanego w odniesieniu do książek, gazet i czasopism (projekt z grudnia 2016 r.). Nowelizacja ma umożliwić chętnym państwom członkowskim stosowanie obniżonego VAT nie tylko do publikacji fizycznych, ale także elektronicznych.
- Nowelizacja dyrektywy w sprawie podatku VAT w zakresie tymczasowego stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami towarów i usług powyżej określonego progu (projekt także z grudnia 2016 r.). Dzięki nowelizacji państwa członkowskie, które są najbardziej poszkodowane w wyniku oszustw związanych z podatkiem VAT, będą mogły tymczasowo stosować ogólny mechanizm odwrotnego obciążenia VAT, polegający na przesunięciu odpowiedzialności za uiszczenie VAT z dostawcy na klienta. Ogólny mechanizm odwrotnego obciążenia VAT będzie można stosować tylko w odniesieniu do krajowych dostaw towarów i usług o wartości przekraczającej 17 500 euro za transakcję, tylko do 30 czerwca 2022 r. i po spełnieniu bardzo rygorystycznych warunków technicznych.

³ Więcej na temat propozycji KE w „Przeglądzie Spraw Europejskich” z sierpnia – września 2018 r.

- Trzech propozycji legislacyjnych z października 2017 r.⁴, umożliwiających cztery „doraźne poprawki” w obecnym systemie VAT (zanim zostaną podjęte decyzje dotyczące docelowego systemu VAT, zapowiedzianego w Planie działania w sprawie VAT z kwietnia 2016 r.⁵):
 - 1) uproszczenie i jednolite traktowanie korzystania z tzw. magazynu konsygnacyjnego⁶ w handlu transgranicznym,
 - 2) ustanowienie ważnego numeru identyfikacyjnego VAT jako dodatkowej przesłanki zastosowania zwolnienia z VAT w odniesieniu do wewnątrzspółnotowej dostawy towarów,
 - 3) wprowadzenie jednolitych kryteriów przy określaniu sposobu opodatkowania łańcucha transakcji podatkiem VAT,
 - 4) ujednoczenia wymaganej dokumentacji umożliwiającej ubieganie się o zwolnienie z podatku z tytułu dostaw wewnątrzspółnotowych.

⁴ Chodzi w szczególności o: [nowelizację dyrektywy](#) VAT w odniesieniu do harmonizacji i uproszczenia niektórych przepisów w systemie podatku od wartości dodanej oraz wprowadzenia docelowego systemu opodatkowania handlu między państwami członkowskimi, [nowelizację rozporządzenia](#) wykonawczego dotyczącego dyrektywy VAT w odniesieniu do niektórych zwolnień związanych z transakcjami wewnątrzspółnotowymi, [nowelizację rozporządzenia](#) w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw VAT w odniesieniu do certyfikowanego podatnika.

⁵ Zgodnie z planem działania docelowy system VAT na potrzeby wewnątrzunijnego transgranicznego handlu między przedsiębiorstwami byłby oparty na zasadzie opodatkowania towarów w państwie członkowskim będącym państwem przeznaczenia i służyłby stworzeniu solidnego jednolitego europejskiego obszaru VAT.

⁶ Magazyn konsygnacyjny jest rozwiązaniem, w którym sprzedawca przenosi towary do magazynu pozostającego do dyspozycji nabywcy w innym państwie członkowskim, a nabywca ten staje się właścicielem towarów z chwilą ich pobrania z magazynu.

3. Eurogrupa

3.1. Posiedzenie Eurogrupy 1 października

- Podczas posiedzenia Eurogrupy (zwyczajowo w gronie ministrów z 19 państw strefy euro) dyskutowano o roli automatycznych fiskalnych stabilizatorów krajowych. W szczególności rozmowy dotyczyły: wzmocnienia działania automatycznych fiskalnych stabilizatorów przy poszanowaniu prerogatyw krajowych dotyczących polityki fiskalnej, uwzględniania automatycznych stabilizatorów przy projektowaniu reform podatkowych i systemów zabezpieczeń społecznych oraz sposobów reagowania na wstrząsy makroekonomiczne w sytuacji, gdy działanie automatycznych stabilizatorów okazuje się niewystarczające.
- W rozszerzonym gronie ministrów z 27 państw członkowskich dyskutowano natomiast o reformie ESM, w szczególności o rewizji narzędzi ESM i roli mechanizmu w zarządzaniu kryzysowym i zapobieganiu kryzysom. Ministrowie zdecydowali m.in., że zasadne są dalsze prace techniczne, zwłaszcza nad skutecznością ostrożnościowej warunkowej linii kredytowej ESM i odnośnymi kryteriami kwalifikacyjnymi *ex ante*.

4. Rada Europejska

4.1. Posiedzenie Rady Europejskiej 17–18 października 2018 r.

- **Posiedzenie w składzie 27 przywódców państw i rządów 17 października 2018 r. (art. 50 TUE)**

Dnia 17 października 2018 r. szefowie 27 państw i rządów dyskutowali o stanie negocjacji umowy o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE. Jak dotąd negocjacje nie przyniosły oczekiwanych rezultatów – w szczególności nie osiągnięto postępu w negocjacjach dotyczących kwestii irlandzkiej. Liderzy zadeklarowali gotowość do zorganizowania nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej, gdy unijny negocjator (czyli KE, reprezentowana przez Michela Barniera) potwierdzi, że osiągnięto istotny postęp w negocjacjach.

- **Posiedzenie Rady Europejskiej 18 października 2018 r.**

Szefowie państw i rządów dyskutowali o migracjach i bezpieczeństwie wewnętrznym. W konkluzjach Rada Europejska podkreśliła m.in. konieczność zacieśnienia współpracy z krajami pochodzenia migrantów i krajami tranzytu, zwłaszcza w Afryce Północnej, by skuteczniej zapobiegać nielegalnej migracji. Zapowiedziała także dalsze działania w walce z przemytem osób, w tym współpracę z państwami trzecimi w tym zakresie. Rada wezwała Radę Unii Europejskiej do przygotowania, przy wsparciu ze strony KE, programu działań w walce z przemytem osób. Tematem rozmów było także cyberbezpieczeństwo w UE i relacje z państwami Afryki.

4.2. Szczyt strefy euro 18 października (w rozszerzonym gronie 27 przywódców państw i rządów)

Po posiedzeniu Rady Europejskiej przywódcy 27 państw UE spotkali się z przewodniczącym Eurogrupy Máriem Centenem i prezesem Europejskiego Banku Centralnego (EBC) Mariem Draghim na szczycie strefy euro w rozszerzonym gronie. Tematem rozmów była przyszłość UGW. Przywódcy zgodzili się, że należy przyspieszyć prace techniczne tak, aby w grudniu br. osiągnąć porozumienie w sprawie unii bankowej i ESM.

5. Europejski Bank Centralny

5.1. Wyniki październikowego badania akcji kredytowej banków strefy euro

Dnia 23 października 2018 r. EBC opublikował [wyniki](#) październikowego badania akcji kredytowej banków strefy euro (*euro area bank lending survey*, BLS). Badanie dotyczy zmian, które zaszły w polityce kredytowej banków w trzecim kwartale br., oraz zmian oczekiwanych w czwartym kwartale. Trwało od 14 września do 1 października br. i uczestniczyło w nim 147 banków.

W trzecim kwartale br. nastąpiło dalsze złagodzenie kryteriów udzielania kredytów we wszystkich kategoriach. Największe zmiany zauważono w przypadku kredytów dla przedsiębiorstw (-6%⁷ w porównaniu z -3% w poprzednim badaniu, co znacznie przekroczyło oczekiwania banków). W przypadku kredytów dla gospodarstw domowych nie odnotowano większych zmian (1%). Najważniejszymi czynnikami, które przyczyniły się do złagodzenia kryteriów, były: presja konkurencyjna oraz niższa ocena ryzyka makroekonomicznego przez banki. Koszty finansowania, ograniczenia bilansowe i apetyt na ryzyko były czynnikami neutralnymi. Banki oczekują, że czwarty kwartał 2018 r. nie przyniesie większych zmian warunków kredytowych dla przedsiębiorstw, oraz spodziewają się dalszego łagodzenia warunków kredytowych dla gospodarstw domowych.

W trzecim kwartale 2018 r. zauważono również dalszy wzrost popytu na kredyty we wszystkich badanych kategoriach. W przypadku kredytów dla przedsiębiorstw czynnikami wzrostu popytu były m.in.: niski poziom stóp procentowych, utrzymujący się wysoki poziom aktywów, kapitału obrotowego oraz wartości fuzji i przejęć. Podobnie jak w poprzedniej edycji BLS poza poziomem stóp procentowych do wzrostu popytu na kredyty mieszkaniowe przyczyniły się korzystne perspektywy na rynku nieruchomości oraz wysokie zaufanie konsumentów.

5.2. Decyzje w sprawie polityki pieniężnej

Podczas [posiedzenia](#) 25 października br. Rada Prezesów EBC zdecydowała o pozostawieniu stóp procentowych na niezmiennym poziomie. Wynoszą one odpowiednio:

- 0,00% – stopa procentowa podstawowych operacji refinansujących,
- 0,25% – stopa kredytu w banku centralnym,
- -0,40% – stopa depozytu w banku centralnym na koniec dnia.

W trakcie [konferencji](#) prasowej prezes EBC Mario Draghi potwierdził, że Rada Prezesów oczekuje, iż podstawowe stopy procentowe EBC pozostaną na obecnym poziomie co najmniej do lata 2019 r.,

⁷ Różnica między odsetkiem banków w badanej próbie, które zastrzyły warunki kredytowania, a odsetkiem banków, które je złagodziły.

a przynajmniej do momentu uzyskania pewności, że inflacja kształtuje się zgodnie z oczekiwaniami dotyczącymi jej trwałego dostosowania.

W kwestii dotyczącej programu skupu aktywów (*asset purchase programme, APP*) potwierdzono, że będzie on prowadzony na obowiązującym od października br. nowym poziomie 15 mld euro miesięcznie i w tej wysokości skup będzie prowadzony do końca grudnia 2018 r. Rada podtrzymała zapowiedź, że jeśli średniookresowe perspektywy inflacji znajdą odzwierciedlenie w aktualnych danych, program zostanie zakończony z końcem bieżącego roku. Program reinwestowania spłat kapitału z tytułu zapadających papierów wartościowych nabytych w ramach APP będzie realizowany przez dłuższy czas po zakończeniu zakupów aktywów netto.

5.3. Przebieg programu skupu aktywów

W związku z wdrożonymi programami Eurosystem dokonał [skupu](#) aktywów o wartości (według stanu na 26 października br.):

- 173 457 mln euro – w ramach programu skupu aktywów sektora przedsiębiorstw (CSPP),
- 2 087 424 mln euro – w ramach skupu papierów wartościowych wyemitowanych przez sektor publiczny (PSPP),
- 27 312 mln euro – w ramach programu skupu papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami (ABSPP),
- 260 428 mln euro – w ramach trzeciego programu skupu obligacji zabezpieczonych (CBPP3).

5.4. Opinie EBC na temat projektów krajowych i unijnych regulacji w zakresie bankowości centralnej i rynków finansowych

W ramach konsultacji projektów krajowych oraz unijnych aktów prawnych EBC opublikował w październiku br. następujące [opinie](#):

- w sprawie projektu holenderskiej regulacji dotyczącej zasad definiowania polityki dotyczącej stałych składników wynagrodzenia przez instytucje kredytowe o znaczeniu systemowym (CON/2018/44),
- w sprawie zmiany chorwackiej ustawy o ramach prawnych chorwackiego biura kontroli państwowej (CON/2018/45),
- w sprawie zmiany fińskiej ustawy dotyczącej obowiązków w zakresie zapewnienia gotowości w sektorze finansowym (CON/2018/46).

6. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego

6.1. Raport Doradczego Komitetu Naukowego w sprawie potencjalnych rozwiązań problemu NPLs

ESRB opublikowała raport ASC, przedstawiający makroostrożnościowe aspekty możliwych rozwiązań problemu NPLs. Omówiono w nim w szczególności czynniki powodujące wzrost poziomu NPLs oraz propozycje działań mających na celu szybkie rozpoznawanie NPLs.

ESRB opublikowała 1 października 2018 r. [raport](#) ASC przedstawiający aspekty makroostrożnościowe potencjalnych rozwiązań problemu NPLs w UE. Raport jest wkładem ESRB w zalecone przez Radę UE prace mające na celu zapobieżenie problemom systemowym związanym z kredytami zagrożonymi. W raporcie omówiono czynniki powodujące narastanie poziomu NPLs. Czynniki te podzielono na cztery kategorie, które obejmują: (i) nieuwzględnianie przez banki efektów zewnętrznych związanych z działalnością kredytową, (ii) skutki braku koordynacji między bankami, przede wszystkim w rozwoju rynku wtórnego NPLs, (iii) skutki nieodpowiednich przepisów i regulacji zachęcających do utrzymywania NPLs w portfelach banków oraz (iv) występowanie pokusy nadużycia przez banki względem sieci bezpieczeństwa finansowego. Istotność czynników dotyczących NPLs jest różna w zależności od kraju, portfeli kredytowych, klas kredytobiorców i banków. Występują jednak pewne obszary, które zdaniem ASC prowadzą do narastania problemu NPLs niezależnie od innych uwarunkowań. Są to przede wszystkim: zawyżone wyceny zabezpieczeń, zbyt niskie pokrycie NPLs rezerwami, późne rozpoznawanie NPLs oraz opóźniona lub nieodpowiednia restrukturyzacja zadłużenia kredytobiorców, którzy znaleźli się w złej sytuacji finansowej.

Zdaniem autorów raportu NPLs będą rosnać wolniej, jeśli ograniczy się finansowanie słabszych kredytobiorców dzięki poprawie standardów kredytowania i ograniczaniu koncentracji ekspozycji w określonych sektorach. Należy także zmniejszyć powiązanie między cyklem narastania NPLs a cyklem gospodarczym/kredytowym, ustalając wagi ryzyka lub dodatkowe wymogi kapitałowe zniechęcające banki do prowadzenia procyklicznej akcji kredytowej lub kredytowania wybranych sektorów. Należy również zwiększyć odporność banków na straty związane z rozpoznawaniem i zmniejszaniem stanu NPLs np. przez podnoszenie zbyt niskich rezerw na ekspozycje i zmianę regulacji dotyczących kapitałów własnych. Pomocne będzie także stworzenie infrastruktury rynku wtórnego NPLs i ułatwienie szybkiego przeprowadzania procesu upadłości i egzekucji zadłużenia.

W raporcie przedstawiono także propozycje działań nakierowanych na szybkie rozpoznanie NPLs, obejmujące m.in. usprawnienie procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*resolution*), w których poziom NPLs grozi upadłością. W tym kontekście istotne jest zapewnienie, by ewentualna niewypłacalność banku spowodowana wysokim poziomem NPLs nie stała się źródłem ryzyka systemowego i nie powodowała uruchomienia narzędzi rekapitalizacji banków ze środków publicznych.

W raporcie zwrócono również uwagę na tempo rozwiązywania problemu NPLs. Tempo to powinno być optymalne ze społecznego punktu widzenia. Nie powinno być zbyt wolne, gdyż zwiększałoby to niepewność sytuacji banków oraz skłaniało do nieuzasadnionych lub przedłużających się restrukturyzacji kredytów i samych banków. Nie może też być zbyt szybkie, gdyż powodowałoby zbyt duże zmniejszenie kapitałów, ograniczenie podaży kredytu, nagłe wyprzedaże aktywów, zakłócenie relacji między bankami a kredytobiorcami i mogłoby prowadzić do zbyt licznych przypadków konieczności zastosowania *resolution*.

7. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego

7.1. Raport w sprawie oceny wpływu aktualizacji Bazylei III na sektor bankowy

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA) opublikował 4 października 2018 r. [raport](#) ze wstępnej⁸ oceny wpływu na sektor bankowy aktualizacji standardów Bazylea III⁹, opublikowanych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego w grudniu 2017 r. Analizy EBA przeprowadzono na podstawie danych na koniec 2017 r., obejmujących 101 banków¹⁰ (38 banków z tzw. grupy 1. oraz 63 banki z grupy 2.¹¹).

Badanie wykazało, że w porównaniu z sytuacją pełnego wdrożenia wymagań pakietu w sprawie wymogów kapitałowych CRD IV/CRR wprowadzenie nowych standardów Bazylei III spowodowałoby wzrost kwoty minimalnego wymogu z tytułu kapitału Tier 1 średnio o 16,7%. Wzrost ten dotyczyłby przede wszystkim banków należących do grupy 1., dla których wymagana kwota kapitału Tier 1 zwiększyłaby się średnio o 18,7%. Dla pozostałych banków wzrost wyniósłby zaledwie 3,8%. Głównymi czynnikami przyczyniającymi się do wzrostu byłyby nowe standardy doty-

⁸ Raport stanowi kolejną ocenę przeprowadzoną przez EBA. W grudniu 2017 r. EBA opublikował wstępne raporty w sprawie oceny wpływu aktualizacji Bazylei III na sektor bankowy. Przedstawione w nich analizy bazowały na danych na koniec 2015 r. (więcej na ich temat w „Przeglądzie Spraw Europejskich” z grudnia 2017 r. – stycznia 2018 r.). Ponadto zgodnie z opublikowanym w maju br. komunikatem EBA planuje przedstawić wyniki kompleksowej oceny wpływu aktualizacji Bazylei III na sektor bankowy w opinii przygotowywanej dla KE. Opinia ta powinna zostać przekazana KE do końca czerwca 2019 r.

⁹ Zmiany wprowadzone do Bazylei III to w szczególności: i) zwiększenie wrażliwości na ryzyko metod standardowych stosowanych w odniesieniu do ryzyka kredytowego, ryzyka korekty wartości kredytowej oraz ryzyka operacyjnego; ii) zaostrzenie wymogów wobec modeli wewnętrznych banków i ograniczenie zakresu ich stosowania; iii) wprowadzenie bufora dźwigni dla globalnych banków o znaczeniu systemowym oraz iv) wprowadzenie minimalnego poziomu wartości aktywów ważonych ryzykiem (*risk weighted assets*, RWA) dla banków stosujących metodę wewnętrznych ratingów (wartość RWA tych banków nie może być niższa niż 72,5% RWA obliczonych zgodnie z metodą standardową). Większość zmian ma zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2022 r. Wyjątkiem jest wymóg dotyczący minimalnego poziomu RWA, który powinien być wprowadzany stopniowo w latach 2022–2027. Nowe standardy nie mają charakteru prawnie wiążącego, co znaczy, że będą musiały zostać wprowadzone do porządku prawnego poszczególnych krajów. W UE nastąpi to w drodze rozporządzenia i/lub dyrektywy oraz jej krajowych transpozycji.

¹⁰ Dane do badania pozyskano od 134 banków, jednak tylko 101 instytucji przekazało dane w zakresie wystarczającym do przeprowadzenia całościowej analizy. Informacje od pozostałych banków zostały wykorzystane w badaniu wpływu poszczególnych zmian w Bazylei III.

¹¹ Do grupy 1. zaliczane są banki prowadzące działalność transgraniczną, których kapitał Tier 1 przekracza 3 mld euro. Pozostałe banki zaliczane są do grupy 2.

czące minimalnego poziomu aktywów ważonych ryzykiem (*risk weighted assets*, RWA) oraz obliczenia wymogu z tytułu ryzyka operacyjnego, powodujące wzrost wymaganego kapitału odpowiednio o 6,3% i 5,7%. Zmiany będą miały również wpływ na raportowane przez banki wskaźniki adekwatności kapitałowej. Średnie wskaźniki kapitału podstawowego Tier 1 (*common equity Tier 1*, CET 1), kapitału Tier 1 i kapitału całkowitego spadną odpowiednio o 2,8, 3,3 i 4,0 pkt proc. (do 11,3%, 12,3% i 14,5%). Z kolei wskaźnik dźwigni wzrośnie o 0,3 pkt proc. (do 5,4%).

W celu spełnienia nowych wymogów banki musiałyby zwiększyć kapitały o 24,5 mld euro, z czego 6 mld euro powinno przypadać na kapitał CET 1.

7.2. Raport w sprawie wymogu pokrycia płynności

W [raporcie](#) opublikowanym 4 października br. EBA przedstawił informacje na temat kształtowania się w UE wskaźnika pokrycia płynności (*liquidity coverage ratio*, LCR). Analizy zostały przeprowadzone na podstawie danych na koniec grudnia 2017 r. pozyskanych od 126 banków, których łączna wartość aktywów stanowi około 80% aktywów sektora bankowego UE.

Średni ważony wskaźnik LCR w badanej próbie banków wynosił 145%, przy czym dla instytucji o znaczeniu systemowym był niższy (dla globalnych instytucji o znaczeniu systemowym – 140%, dla innych instytucji o znaczeniu systemowym – 147%) niż dla pozostałych instytucji, dla których wynosił 165%. Obserwowany wzrost LCR spowodowany jest przede wszystkim zwiększaniem przez banki wartości aktywów płynnych przy utrzymaniu wypływów netto na względnie stabilnym poziomie.

Wymogu LCR na poziomie co najmniej 100%, który zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2018 r.¹², nie spełniały jedynie cztery banki. W przypadku tych instytucji niedobór aktywów płynnych wynosiłby łącznie 20,8 mld euro.

Pogłębiona analiza LCR wykazała, że w przypadku niektórych walut, w szczególności dolara amerykańskiego, banki przejawiają skłonność do utrzymywania niższych buforów płynności. Może to być źródłem ryzyka, gdyż w sytuacji kryzysowej banki mogą mieć ograniczone możliwości wymiany walut lub pozyskania środków w walutach obcych. Z tego względu krajowe organy nadzoru powinny podjąć działania zmierzające do zwiększania wartości wskaźnika LCR dla walut obcych.

¹² Zgodnie z CRR LCR wprowadzany był stopniowo, w następujących etapach: a) 60% wymogu w 2015 r., b) 70% – od dnia 1 stycznia 2016 r., c) 80% – od dnia 1 stycznia 2017 r., d) 100% – od dnia 1 stycznia 2018 r.

7.3. Wytyczne dotyczące zarządzania ekspozycjami zagrożonymi i restrukturyzowanymi

Opublikowane 31 października br. przez EBA [wytyczne](#) w sprawie zarządzania ekspozycjami zagrożonymi (*non-performing exposures*, NPEs) i restrukturyzowanymi stanowią realizację jednego z zaleceń Rady UE dotyczących redukcji NPLs w sektorze bankowym, ogłoszonych w lipcu 2017 r. Zgodnie z wytycznymi banki, w których poziom wskaźnika NPLs przekracza 5%, powinny opracować plan redukcji poziomu NPEs, stworzyć struktury organizacyjne odpowiedzialne za jego realizację i przydzielić do nich odpowiednie zasoby. Plan powinien określać krótko-, średnio- i długookresowe podejście do zarządzania NPEs. W wytycznych EBA wskazał cztery podstawowe działania służące obniżaniu poziomu NPEs, które mogą składać się na strategię określoną w planie:

- a) utrzymanie portfela kredytów zagrożonych w bilansie banku połączone z działaniami windykacyjnymi, restrukturyzacją spłaty i tworzeniem rezerw;
- b) wyłączenie ekspozycji zagrożonych z bilansu przez sprzedaż, sekurytyzację, a w przypadku należności utraconych przez spisanie w koszty;
- c) zmiana formy należności z tytułu NPEs lub ustanowienie nowego zabezpieczenia, m.in. przez konwersję należności zagrożonych na kapitał dłużnika lub zamianę na posiadane przez niego prawa majątkowe, realizację ustanowionego zabezpieczenia lub zmianę przedmiotu zabezpieczenia;
- d) podjęcie działań prawnych, w tym w drodze sądowego postępowania upadłościowego lub postępowania układowego.

Plan redukcji poziomu NPEs powinien zostać uwzględniony w systemie zarządzania ryzykiem w banku, w szczególności w procesie oceny adekwatności kapitału wewnętrznego, przy wyznaczaniu profilu ryzyka banku (*risk appetite framework*¹³) i w planach naprawy.

Dodatkowo w dokumencie zawarto rekomendacje dotyczące sposobu restrukturyzowania NPEs, którego głównym celem powinno być przywrócenie zdolności dłużnika do terminowego regulowania zobowiązań. Wytyczne EBA określają również zasady identyfikacji i kwalifikacji NPEs, tworzenia odpisów aktualizujących z tytułu utraty wartości oraz wyceny zabezpieczeń. Wytyczne wejdą w życie 1 lipca 2019 r.

¹³ Rekomendacje dotyczące wyznaczania *risk appetite framework* zostały określone przez Radę Stabilności Finansowej (Financial Stability Board) w raporcie „Principles for an Effective Risk Appetite Framework”.

8. Inne

8.1. Ocena gospodarki Hiszpanii

W dniach 4–5 października przedstawiciele KE, EBC oraz ESM wzięli udział w dziesiątej [misji](#) mającej na celu ocenę gospodarki Hiszpanii w związku z nadzorem prowadzonym od zakończenia programu dostosowań makroekonomicznych (*post-programme surveillance*, PPS).

W 2017 r. PKB Hiszpanii wzrósł o 3,1% i był wspierany przez silny popyt wewnętrzny. Zgodnie z prognozami wzrost gospodarczy spowolnił w pierwszej połowie 2018 r., m.in. z powodu nieco mniejszego niż w poprzednich kwartałach eksportu netto.

Utrzymuje się wysoki poziom zadłużenia wewnętrznego i zewnętrznego gospodarki. Eksperti KE i EBC zgodzili się z rekomendacjami wystosowanymi przez Radę Unii Europejskiej w ramach semestru europejskiego, zgodnie z którymi Hiszpania powinna podjąć działania, aby obniżyć poziom bezrobocia, zwiększyć otwartość rynku pracy, zapewnić sprzyjające warunki dla biznesu i wzmocnić innowacyjność gospodarki.

Kolejna misja PPS w Hiszpanii odbędzie się wiosną 2019 r.

8.2. Opinia Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie decyzji EBC ustanawiającej PSPP

Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał 4 października br. [opinię](#)¹⁴, w której stwierdził, że program skupu obligacji EBC nie narusza prawa europejskiego. Sprawa była przedmiotem postępowania przed TSUE w wyniku wniosku niemieckiego federalnego trybunału konstytucyjnego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na temat ważności decyzji EBC¹⁵ w sprawie programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych (PSPP)¹⁶. Rzecznik ocenił, że decyzja EBC ustanawiająca PSPP nie wywołała efektów, które miałyby jakkolwiek wpływ na jej zgodność z prawem. W jego opinii program nie narusza zakazu finansowania przez EBC (art. 123 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE), a EBC, przyjmując decyzję o PSPP, nie przekroczył swojego mandatu (art. 119 TFUE i art. 127 ust. 1 i 2

¹⁴ Sprawa C-493/17. Opinia Rzecznika Generalnego TSUE nie jest wiążąca; poprzedza wyrok trybunału, który powinien zostać ogłoszony w najbliższych tygodniach.

¹⁵ Decyzja EBC z 4 marca 2015 r. nr 2015/744 oraz późniejsze decyzje zmieniające.

¹⁶ PSPP – program nabywania aktywów sektora publicznego (*public sector purchase programme*), uruchomiony w 2015 r., obejmuje skup na rynku wtórnym denominowanych w euro obligacji o ratingu inwestycyjnym. Jego celem jest stymulowanie wzrostu oraz przeciwdziałanie deflacji w strefie euro. Więcej na ten temat w „Przeglądzie Spraw Europejskich” ze stycznia i marca 2015 r.

TFUE). Rzecznik stwierdził ponadto, że PSPP został ustanowiony i wdrożony z poszanowaniem zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 2 i 4 TFUE), a badanie decyzji EBC w sprawie PSPP nie wykazało niczego, co mogłoby podważyć jej ważność. Rzecznik ocenił, że program przewiduje wystarczające gwarancje, aby zapobiec zakłóceniom warunków emisji obligacji rządowych.

Zapowiedzi wydarzeń w listopadzie 2018 r.

Data	Wydarzenie
6 listopada	posiedzenie Rady Ecofin
7 listopada	posiedzenie Rady Prezesów EBC bez decyzji w sprawie polityki pieniężnej
7–8 listopada	posiedzenie Rady Organów Nadzoru Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA)
12–15 listopada	sesja plenarna PE
21 listopada	posiedzenie Rady Prezesów EBC bez decyzji w sprawie polityki pieniężnej
26–27 listopada	posiedzenie Rady Organów Nadzoru Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA)
28–29 listopada	sesja plenarna Parlamentu Europejskiego

Wykaz skrótów

ABSPP	<i>asset-backed securities purchase programme</i> , program Europejskiego Banku Centralnego skupu papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami
ASC	Advisory Scientific Committee, Doradczy Komitet Naukowy Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego
APP	<i>asset purchase programme</i> , program skupu aktywów
BLS	<i>euro area bank lending survey</i> , badanie akcji kredytowej banków strefy euro
CBPP3	<i>covered bond purchase programme 3</i> , trzeci program Europejskiego Banku Centralnego skupu obligacji zabezpieczonych
CCCTB	<i>common consolidated corporate tax base</i> , wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania korporacyjnego
CET 1	<i>common equity Tier 1 capital</i> , kapitał podstawowy Tier 1
CRD IV	<i>Capital Requirements Directive IV</i> , 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
CRR	<i>Capital Requirements Regulation</i> , rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012
CSPP	<i>corporate sector purchase programme</i> , program Europejskiego Banku Centralnego skupu aktywów sektora przedsiębiorstw
EBA	European Banking Authority, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego
EBC	Europejski Bank Centralny

Ecofin	Economic and Financial Affairs Council, Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych
EDIS	<i>European Deposit Insurance Scheme</i> , europejski system ubezpieczania depozytów
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych
ESM	European Stability Mechanism, Europejski Mechanizm Stabilności
ESMA	European Securities and Markets Authority, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych
ESRB	European Systemic Risk Board, Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego
KE	Komisja Europejska
LCR	<i>liquidity coverage ratio</i> , wskaźnik pokrycia płynności
NPEs	<i>non-performing exposures</i> , ekspozycje zagrożone
NPLs	<i>non-performing loans</i> , kredyty zagrożone
PE	Parlament Europejski
PKB	produkt krajowy brutto
PPS	<i>post-programme surveillance</i> , nadzór po zakończeniu programu dostosowań gospodarczych
PSPP	<i>public sector purchase programme</i> , program Europejskiego Banku Centralnego skupu papierów wartościowych wyemitowanych przez sektor publiczny
REFIT	<i>regulatory fitness and performance programme</i> , program sprawności i wydajności regulacyjnej

RWA	<i>risk weighted assets</i> , aktywa wazone ryzykiem
SRF	<i>Single Resolution Fund</i> , jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji
UE	Unia Europejska
UGW	unia gospodarcza i walutowa
VAT	<i>value added tax</i> , podatek od wartości dodanej

Autorzy i źródła

Autorzy

Komisja Europejska – Pamela Łysiak, Małgorzata Potocka, Małgorzata Siemaszko

Rada Unii Europejskiej – Magdalena Gąsior, Małgorzata Potocka

Eurogrupa – Małgorzata Potocka

Rada Europejska – Magdalena Gąsior, Małgorzata Potocka

Europejski Bank Centralny – Magdalena Gąsior, Weronika Lip, Honorata Wyganowska

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego – Paweł Gąsiorowski

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego – Martyna Mięgała, Filip Pilichowski

Inne – Magdalena Gąsior, Honorata Wyganowska

Zapowiedzi wydarzeń w listopadzie 2018 r. – Magdalena Gąsior, Martyna Mięgała

Redakcja

Magdalena Gąsior, Wydział Integracji Europejskiej DZ

Źródła

Przegląd opracowano na podstawie informacji dostępnych na stronach internetowych: Komisji Europejskiej, Rady UE, Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz serwisu internetowego www.euractiv.com.

www.nbp.pl

