Centrum Myśli Strategicznych

mBank

POLSKA BANKOWOŚĆ W CZASIE PANDEMII COVID-19

WYBRANE ZAGADNIENIA

pod redakcją naukową
Marka Lusztyna

EUROPEAN
FINANCIAL
CONGRESS

Polska bankowość w czasie pandemii Covid-19

Wybrane zagadnienia

Praca zbiorowa

pod redakcją

dra Marka Lusztyna

Recenzenci:
prof. dr hab. Monika Marcinkowska, Uniwersytet Łódzki
prof. dr hab. Jan Szambelańczyk, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

© Copyright by Centrum Myśli Strategicznych
Centrum Myśli Strategicznych
ul. Powstańców Warszawy 19
81-718 Sopot

Projekt okładki:
Stanisław Ciechanowski

Opracowanie redakcyjne:
Gabriela Steliga

Proces wydawniczy:
Martyna Chojnacka

Publikacja wydana dzięki dofinansowaniu mBanku S.A.

ISBN 978-83-66843-16-5

Sopot 2022

SPIS TREŚCI

Wstęp 5

1. Wybrane problemy funkcjonowania polskiego sektora bankowego w warunkach pandemii Covid-19 10

1.1. Główne wyzwania polskiego sektora bankowego w warunkach pandemii ... 10

1.2. Funkcjonowanie sektora bankowego w warunkach niskich stóp procentowych 11

1.3. Wpływ obciążeń fiskalnych i para-fiskalnych na rentowność sektora bankowego w Polsce 19

1.4. Ryzyko wzrostu kredytów zagrożonych w polskim sektorze bankowym 29

1.5. Wnioski 33

2. Tendencje na rynku kredytów dla gospodarstw domowych w pierwszym okresie pandemii Covid-19 36

2.1. Wprowadzenie 36

2.2. Biuro Informacji Kredytowej jako strategicznie ważny element struktury informacyjnej systemu bankowego 37

2.3. Ryzyko *credit crunch* 38

2.3.1. Pojęcie *credit crunch* 38

2.3.2. Popyt na kredyty zgłaszane przez gospodarstwa domowe w pierwszym roku pandemii 39

2.3.3. Akcja kredytowa w pierwszym roku pandemii 40

2.3.4. Wskaźniki akceptacji wniosków kredytowych w pierwszym roku pandemii według cech kredytobiorców 43

2.3.5. Średnie kwoty kredytów oraz umowne okresy kredytowania w pierwszym roku pandemii 45

2.4. Ryzyko pogorszenia jakości portfela kredytowego 48

2.4.1. Pomiar ryzyka portfela kredytowego 48

2.4.2. Jakość portfela kredytowego w pierwszym roku pandemii 50

2.4.3. Jakość akcji kredytowej z pierwszego roku pandemii 52

2.4.4. Moratoria kredytowe 52

2.5. Sytuacja na rynku kredytów dla gospodarstw domowych w okresie marzec–wrzesień 2021 55

2.5.1. Popyt na kredyty 55

2.5.2. Sprzedaż kredytów 56

2.5.3. Średnie kwoty udzielonych kredytów 56

2.5.4. Jakość kredytów 56

2.6. Wnioski 57

3. Polityka pieniężna i makroostrożnościowa w Polsce w reakcji na kryzys wywołany pandemią Covid-19 60

3.1. Wprowadzenie 60

3.2. Sytuacja kapitałowa sektora bankowego przed pandemią 61

3.3. Reakcja polityki pieniężnej i makroostrożnościowej na skutki pandemii w sektorze bankowym 62

3.3.1. Zapotrzebowanie na gotówkę 63

3.3.2. Płynność banków i sprawność rozliczeń 64

3.3.3. Finansowanie gospodarki 65

3.4. Konsekwencje wycofania działań osłonowych po zakończeniu pandemii 75

3.4.1. Polityka pieniężna 76

3.4.2. Polityka makroostrożnościowa 77

3.5. Wnioski 79

4. Działania regulacyjne w obliczu Covid-19 i wpływ pandemii na sytuację banków w Europie 83

4.1. Wstęp 83

4.2. Działania regulacyjne UE w reakcji na kryzys pandemiczny 83

4.3. Działania regulacyjne w zakresie Covid-19 na poziomie polskim 96

4.4. Pakiet Impulsów Nadzorczych na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju (PIN) ... 101

4.5. Analiza danych sektora bankowego w Unii Europejskiej w okresie pandemii. Próba oceny sytuacji sektora 106

4.6. Wnioski 111

5. Ryzyko pętli rządowo-bankowej 116

5.1. Wprowadzenie 116

5.2. Przegląd badań 117

5.3. Zmiany sytuacji płynnościowej polskiego sektora bankowego w okresie pandemii 120

5.4. Ekspozycja polskiego sektora bankowego na obligacje rządowe na tle innych krajów UE 122

5.5. Wrażliwość sektora na zmiany rentowności obligacji 124

5.6. Wnioski 126

6. Zakończenie 130

WSTĘP

DR MAREK LUSZTYN
mBank S.A., Szkoła Główna Handlowa

Świat finansów okresowo targany jest kolejnymi kryzysami. Kolejne po Globalnym Kryzysie Finansowym załamanie gospodarcze nadeszło w 2020 r. niespodziewanie spoza systemu finansowego – jego źródłem był głęboki szok o charakterze zdrowotnym.

Czy kryzys ten jest tzw. „czarnym łabędziem"? Według autora tej koncepcji, N. Taleba, „czarne łabędzie" to nieprzewidywalne i nieregularne zdarzenia o ogromnej skali i potężnych konsekwencjach, nieoczekiwane dla obserwatora[1]. Bez wątpienia pandemia Covid-19 to zdarzenie o ogromnej skali i potężnych konsekwencjach. Czy jednak nieoczekiwane i nieprzewidywalne? Już w 2012 r. eksperci badający globalne zagrożenia dla USA doszli do wniosku, że tylko pandemie stanowią egzystencjalne zagrożenie[2]. Nie były to punktowe ostrzeżenia. Było ich tak dużo, że miesiąc po wybuchu pandemii, w kwietniu 2020 r. popularny magazyn National Geographic zastanawiał się, jak to się stało, że ludzkość mogła przeoczyć takie zagrożenie przez tak długi czas[3]. Upowszechniło się nawet określenie „zielonego łabędzia", znaleziono bowiem podobieństwa pomiędzy globalnymi konsekwencjami Covid-19 a ryzykiem związanym ze zmianami klimatu. Jak podkreślają autorzy tej obserwacji, oba są ogromnymi globalnymi negatywnymi efektami zewnętrznymi i oba są związane ze zmianami w naszych naturalnych ekosystemach[4].

Nieznany do tej pory wirus spowodował, że w pierwszej fazie pandemii jedynymi dostępnymi narzędziami walki z nim były maksymalne ograniczenie kontaktów społecznych oraz kwarantanna osób zarażonych i potencjalnie zarażonych, czyli środki zwalczania epidemii znane jeszcze z czasów walki z epidemią dżumy w XIV w.[5]

Dlaczego działania te są istotne z perspektywy sektora bankowego? Konsekwencje gospodarcze zamykania gospodarek (tzw. *lockdown*) były bardzo daleko idące – wywołały jednocześnie szok popytowy i podażowy.

---

[1] Taleb, N. „The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable", Random House, 2007.

[2] Treverton, G.F., Nemeth, E., Srinivasan, S., „Threats Without Threateners? Exploring Intersections of Threats to the Global Commons and National Security", RAND National Security Research Division, 2012.

[3] Hening, M. „Experts warned of a pandemic decades ago. Why weren't we ready?", National Geographic, April 8, 2020, https://www.nationalgeographic.com/science/article/experts-warned-pandemic-decades-ago-why-not-ready-for-coronavirus

[4] Pereira da Silva, L.A. „Green Swan 2 – Climate change and Covid-19: reflections on efficiency versus resilience", https://www.bis.org/speeches/sp200514.htm

[5] Cantor, N.F. (2001) „In the Wake of the Plague: The Black Death and the World It Made", New York, Free Press.

Efektem tych działań było bezprecedensowe spowolnienie gospodarcze, które w Polsce przyniosło pierwszą od 30 lat recesję, niepozostającą ani bez wpływu na sektor bankowy, ani bez odpowiedzi w postaci konkretnych działań po stronie władz monetarnych, fiskalnych, regulatorów rynku bankowego, jak i samych banków. Szybko zorientowano się, że banki są kluczowe w zapewnieniu gospodarce, przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym odpowiedniego poziomu finansowania, a jednocześnie, inaczej niż podczas Globalnego Kryzysu Finansowego 2008, mogą stać się istotnym wsparciem w wychodzeniu ze spowodowanej pandemią recesji.

Temat wpływu pandemii Covid-19 na polski sektor bankowy w oczywisty sposób musiał być poddany analizie Europejskiego Kongresu Finansowego. Rosnący poziom ryzyka w polskim sektorze bankowym zaowocował powstaniem nowej osi debaty podczas Kongresu[6]. Jest nim „Okrągły stół Chief Risk Officers", którego celem jest określenie mapy ryzyka dla sektora bankowego na kolejne lata. W debacie biorą udział współpracujący z EKF eksperci, na co dzień odpowiadający za zarządzanie ryzykiem istotnym w działalności banków systemowo ważnych w Polsce, jak również eksperci prowadzący praktyki doradcze w zakresie zarządzania ryzykiem dla sektora finansowego[7]. Ogromną wartością jest również wsparcie merytoryczne ekspertów pracujących w instytucjach sieci bezpieczeństwa systemu finansowego.

W związku z niepewnością wynikającą z nie w pełni jeszcze zmaterializowanych ekonomicznych skutków „zamrażania" i „odmrażania" gospodarki, stymulacji fiskalnych i monetarnych, dyskusja w debacie ma na celu przede wszystkim analizę wyzwań dla funkcjonowania systemu bankowego w Polsce oraz wskazanie pożądanych kierunków działań, niezbędnych, aby sektor bankowy utrzymał stabilność oraz zdolność wspierania gospodarki.

Temat wpływu Covid-19 na polski system bankowy był już obiektem prac naukowych, obejmujących m.in. wpływ Covid-19 na finanse z polskiej perspektywy[8], kapitał relacyjny banków a działania polskich banków względem interesariuszy w obliczu Covid-19[9], czy rolę banków centralnych w sieci bezpieczeństwa w czasie pandemii Covid-19[10].

---

[6] „Debata: EFC Round-table on Banking Risks – Map of Challenges 2020–2023" https://www.efcongress.com/debata-okragly-stol/

[7] „Ryzyko bankowe – mapa wyzwań dla sektora bankowego 2021–2024. Okrągły stół CRO" https://www.efcongress.com/debaty/ryzyko-kryzysu-bankowego-stolik-cro/

[8] Zaleska, M. „Wpływ Covid-19 na finanse: polska perspektywa", Difin, Warszawa 2021.

[9] Marcinkowska, M. „Kapitał relacyjny banków a kryzys pandemiczny: działania polskich banków względem interesariuszy w obliczu Covid-19", Wydawnictwo Stowarzyszenie Innowatorów Zarządzania, Łódź 2020.

[10] Kozińska, M. „Banki centralne Unii Europejskiej jako element sieci bezpieczeństwa finansowego w czasie pandemii Covid-19", CeDeWu, Warszawa 2021.

Wpływ Covid-19 na polską bankowość jest tak wielowymiarowy, że EKF uznał, że warto stworzyć miejsce do wymiany poglądów na najbardziej istotne wyzwania polskiego sektora bankowego, biorąc pod uwagę różnice instytucjonalne i wynikającą z nich możliwą odmienność oceny dotychczasowych działań, w kontekście relatywnie krótkiego czasu dostępnego do oceny ich efektów.

Celem niniejszej pracy jest analiza działań po stronie władz monetarnych, fiskalnych, regulatorów rynku bankowego jak i samych banków oraz wpływu tych działań na stan obecny i perspektywy polskiego sektora bankowego.

Ambicją niniejszej pracy jest wniesienie do dyskusji na temat ekonomicznych skutków walki z Covid-19 perspektywy ekspertów i często jednocześnie osób aktywnych naukowo na co dzień pracujących w rożnych instytucjach związanych z sektorem bankowym i sieci bezpieczeństwa finansowego. Cenny wkład do niniejszego opracowania wnieśli eksperci związani z EKF, pracujący w organizacji zrzeszającej sektor bankowy, w biurze kredytowym, banku komercyjnym, banku centralnym oraz nadzorcy sektora bankowego.

Eksperci ci, w oparciu o dyskusje na forum EKF, podjęli próbę problemowego zaadresowania tych zagadnień, które według opinii EKF będą kluczowymi wyzwaniami polskiego sektora bankowego, aby zachował on zdolność wspierania gospodarki osłabionej kryzysem gospodarczym wywołanym pandemią.

W konsekwencji praca obejmuje jedynie pewną część zagadnień, z którymi polski sektor banków komercyjnych musiał się zmierzyć w pandemii. Intencją autorów niniejszego opracowania było, aby poruszane tematy objęły jedne z ważniejszych zagadnień w kontekście wyzwań, ryzyka i stabilności sektora bankowego w kryzysie pandemicznym, w szczególności z perspektywy największych banków komercyjnych.

Tak zdefiniowana konstrukcja niniejszej pracy może momentami dać czytelnikowi wrażenie, że niektóre fragmenty poszczególnych rozdziałów dotykają tych samych zagadnień. Jednak ich ocena z rożnej perspektywy instytucjonalnej może prowadzić do rozbieżnych wniosków, stąd redaktor dopuścił te na pozór powtórzone fragmenty z uwagi na ich kontrybucję do dyskursu akademickiego w tej sprawie.

Rozdział pierwszy poświęcony jest analizie wyzwań dla funkcjonowania sektora bankowego w Polsce, w szczególności w kontekście, jaką sektor ten powinien odegrać w perspektywie odbudowy polskiej gospodarki po pandemii. Szczegółowej analizie poddano wpływ środowiska skrajnie niskich stóp procentowych na modele biznesowe banków, wysokie obciążenia fiskalne, zagrożenie wzrostu poziomu kredytów niepracujących oraz nierozwiązaną kwestię kredytów hipotecznych denominowanych i indeksowanych do franka szwajcarskiego. Na zakończenie autorzy postulują szereg koniecznych do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia negatywnych dla banków skutków scharakteryzowanych procesów i zjawisk.

Celem rozdziału drugiego jest przedstawienie najważniejszych tendencji oraz ocen sytuacji na polskim rynku kredytów dla gospodarstw domowych w okresie pandemii. Analizując informacje sektorowe dostępne dla Biura Informacji Kredytowej zbadano: po pierwsze: czy w następstwie kryzysu pandemicznego zmaterializowało się ryzyko *credit crunch*; po drugie: czy następstwie kryzysu pandemicznego zmaterializowało się ryzyko istotnego pogorszenia się jakości portfela kredytów dla osób fizycznych.

Rozdział trzeci identyfikuje wyzwania i związane z nimi decyzje w polityce pieniężnej i makroostrożnościowej. Rozpoczyna się on od oceny kondycji polskiego sektora bankowego przed wybuchem pandemii, w kontekście lekcji wyciągniętych z Globalnego Kryzysu Finansowego. Na tym tle scharakteryzowane są reakcje banku centralnego i podjęte działania z zakresu polityki makroostrożnościowej. Na zakończenie sformułowane projekcje perspektyw polityki pieniężnej i makroostrożnościowej w okresie po pandemii.

W rozdziale czwartym zaprezentowano działania regulacyjno-nadzorcze, Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (BCBS), Komisji Europejskiej, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA), Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), i innych instytucji, a także instytucji krajowych. Szczególną uwagę poświęcono działaniom podjętym przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisję Nadzoru Finansowego w ramach Pakietu Impulsów Nadzorczych. Na zakończenie tego rozdziału sformułowano syntetyczne oceny wpływu działań regulacyjnych na sektor bankowy, w szczególności na poziom wskaźników wypłacalności, jakości aktywów oraz rentowności.

W rozdziale piątym poddano analizie rosnącą w okresie pandemii Covid-19 ekspozycję sektora bankowego na obligacje Skarbu Państwa i konsekwencje z tym związane, również w kontekście lekcji z Kryzysu Zadłużenia Państwowego (*sovereign debt crisis*) z 2011 r.

Propozycję przekrojowego zaadresowania ważnych problemów sektora bankowego kierujemy do osób, które z racji pełnionych funkcji zawodowych zajmują się tymi zagadnieniami.

Współautorom bardzo dziękuję za trud włożony w przygotowanie niniejszej publikacji. Szczególne podziękowania należą się Recenzentom za wkład, który wnieśli w ostateczny kształt tej publikacji.

Szczególne podziękowania dla Pana Profesora Leszka Pawłowicza, inspiratora pomysłu tej publikacji i nieocenione wsparcie duchowe w trakcie jej przygotowania!

Ogromne podziękowania dla zespołu Centrum Myśli Strategicznych za organizację całego projektu.

Miłej lektury!

DR ANDRZEJ BANASIAK
Związek Banków Polskich

Doktor nauk ekonomicznych, koordynuje prace Programu Analityczno-Badawczego WIB i pełni rolę Sekretarza Rady Programu. Kieruje zespołem badań i analiz ZBP. Realizuje prace nad warunkami rozwoju sektora bankowego, z uwzględnieniem środowiska makroekonomicznego i regulacyjnego, zagadnień struktury rynku finansowego i finansowania gospodarki. Posiada praktyczne doświadczenia w zakresie kredytowania, rynku nieruchomości, instrumentów finansowych oraz wymagań nadzorczych. Posiada doświadczenia analityczne w zakresie sektora bankowego oraz niebankowych instytucji finansowych.

AGNIESZKA NIERODKA
Związek Banków Polskich

Ekonomista, główny specjalista w zespole badań i analiz Związku Banków Polskich, specjalizuje się w zagadnieniach dotyczących rozwoju rynku hipotecznego i nieruchomości, refinansowania kredytów hipotecznych, ochrony konsumenta oraz prawa europejskiego. Doświadczony prelegent i autor publikacji dot. rozwoju bankowości hipotecznej i rynku listów zastawnych, ochrony konsumenta oraz skuteczności obowiązków informacyjnych wobec konsumenta.

DR TOMASZ PAWLONKA
SGGW w Warszawie, Związek Banków Polskich

Pracownik naukowy w Katedrze Finansów SGGW w Warszawie oraz w Zespole Badań i Analiz Związku Banków Polskich. Jego działalność naukowa skoncentrowana jest na finansach behawioralnych oraz strategicznym zarządzaniu finansami przedsiębiorstw. Autor blisko 30 opracowań naukowych, w tym czterech monografii.

1. WYBRANE PROBLEMY FUNKCJONOWANIA POLSKIEGO SEKTORA BANKOWEGO W WARUNKACH PANDEMII COVID-19

ANDRZEJ BANASIAK
AGNIESZKA NIERODKA
TOMASZ PAWLONKA
Zespół Badań i Analiz, Związek Banków Polskich

1.1. Główne wyzwania polskiego sektora bankowego w warunkach pandemii

Utrzymująca się od marca 2020 r. pandemia Covid-19 i podjęte na poziomie krajowym i globalnym działania zaradcze spowodowały znaczące zmiany w warunkach działania sektora bankowego. Odbudowa gospodarki po pandemii będzie wymagała silnego, stabilnie funkcjonującego sektora bankowego, będącego głównym dostarczycielem kapitału, którego rola w finansowaniu rozwoju gospodarczego ma kluczowy charakter.

Bieżąca sytuacja tworzy liczne ryzyka i wyzwania dla funkcjonowania sektora bankowego w Polsce, w szczególności w kontekście roli, jaką sektor ten powinien odegrać w perspektywie ożywienia gospodarczego. Przezwyciężenie części z nich wymaga podjęcia działań ze strony takich instytucji jak Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów czy Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Indywidualne działania poszczególnych banków mają w tym zakresie ograniczone zastosowanie.

Do głównych czynników ryzyka dla sektora bankowego, zdaniem autorów, zaliczyć należy:

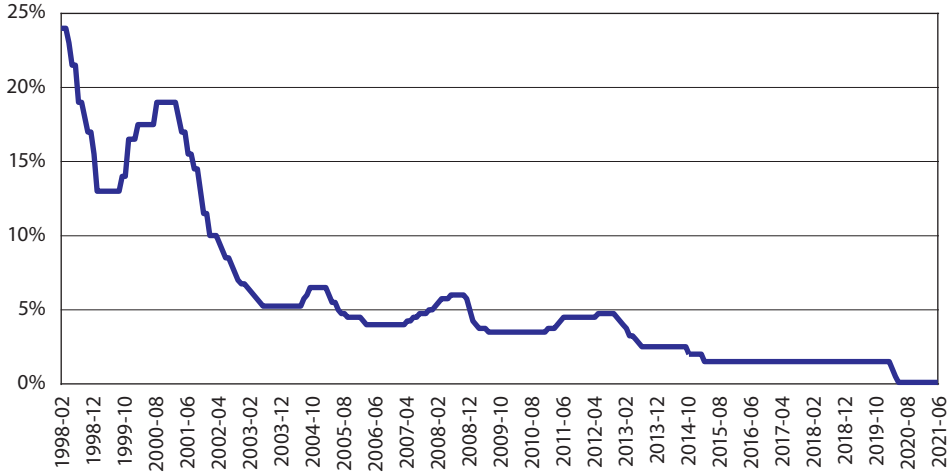
- **Niskie stopy procentowe** – przekładające się na spadającą dochodowość i rentowność banków.
- **Wysokie obciążenia fiskalne i para-fiskalne** (podatek bankowy, CIT, opłaty na BFG) – działające procyklicznie w sytuacji kryzysu; przy spadku dochodów sektora – zwiększające stopę obciążeń fiskalnych i para-fiskalnych (SOFiP).
- **Wzrost NPL** – wpływający negatywnie na adekwatność kapitałową gospodarki i ograniczający możliwości kredytowania gospodarki.

Niedostrzeżenie i nieuwzględnienie przez instytucje państwowe wymienionych powyżej czynników ryzyka oraz niedoszacowanie skali ich oddziaływania na sektor bankowy przyczyni się do ograniczenia roli banków jako dostawcy finansowania niezbędnego do realizacji projektów inwestycyjnych, co zauważa m.in. Czekaj i Snarska[11].

[11] Czekaj, J., Snarska, M. (2020) „Zdolność sektora bankowego do finansowania gospodarki", Raport Programu Analityczno-Badawczego, Warszawski Instytut Bankowości.

1.2. Funkcjonowanie sektora bankowego w warunkach niskich stóp procentowych

Jednym z kluczowych wyzwań dla sektora bankowego w Polsce pozostaje funkcjonowanie w warunkach niskich stóp procentowych. Choć stopy procentowe, począwszy od początku lat dwutysięcznych, systematycznie spadały, dopiero w 2020 r., po trzykrotnej decyzji Rady Polityki Pieniężnej, zostały określone na historycznie najniższym poziomie. Obniżka dokonana 29.05.2020 r. ustaliła wysokość referencyjnej stopy procentowej na poziomie 0,1% i dopiero w październiku 2021 r. została nieznacznie podwyższona do 0,5%, co przedstawiono na wykresie 1.

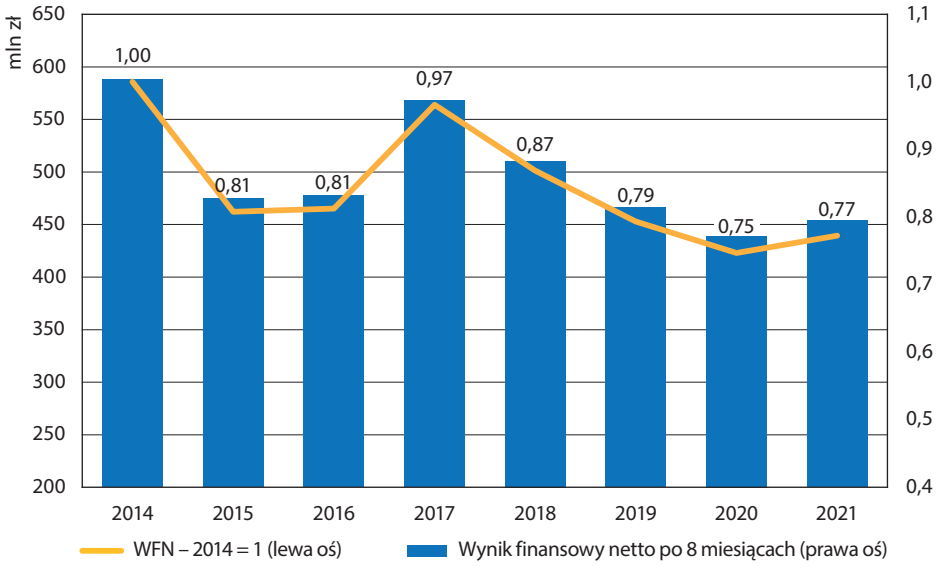


Wykres 1. **Referencyjna stopa procentowa w Polsce w latach 1998–2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego „Statystyka stóp procentowych" https://www.nbp.pl/statystyka/pieniezna_i_bankowa/dwn/stopy_proc_pl_srdW.xlsx (dostęp 26.10.2021)

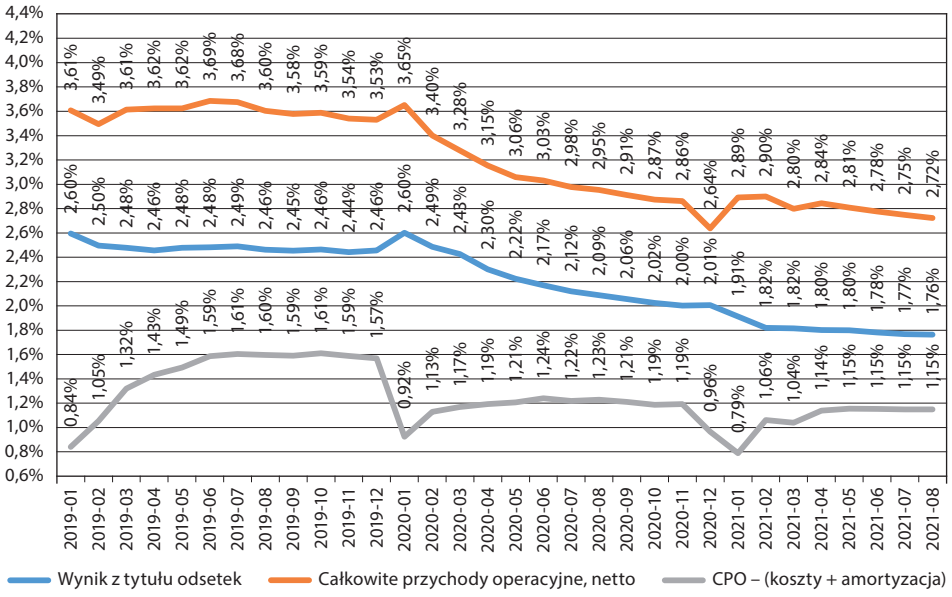
Pandemia Covid-19 oraz podjęta przez Radę Polityki Pieniężnej decyzja dotycząca obniżki stóp procentowych w wydatnym stopniu przyczyniła się do zmniejszenia wartości wyników finansowych osiąganych przez sektor bankowy. Co istotne, długoterminowa (obejmująca okres 2014–2021) analiza wyników finansowych netto osiąganych przez sektor bankowy w trakcie 8 miesięcy każdego analizowanego roku wskazuje na systematyczny spadek wyniku finansowego netto (o 2,68 mld zł – porównując sierpień 2021 do sierpnia 2014 r.). W rezultacie wynik finansowy osiągnięty w trakcie pierwszych 8 miesięcy 2021 r. jest o 23% niższy od wyniku finansowego osiągniętego w okresie styczeń–sierpień 2014 r., co przedstawiono na wykresie 2.

Obniżka stóp procentowych do poziomu bliskiego zeru stworzyła przed sektorem bankowym nowe, nieznane dotychczas wyzwanie. Doprowadziła ona do istotnego spadku marży wyniku odsetkowego i marży całkowitych przychodów operacyjnych. Od połowy 2020 r. marża wyniku odsetkowego ukształtowała się na poziomie 1,9%, natomiast marża CPO (całkowitych przychodów operacyjnych) – na poziomie 2,7%–2,8%, co przedstawiono na wykresie 3.



Wykres 2. **Wyniki finansowe sektora bankowego osiągane w okresie pierwszych 8 miesięcy każdego roku oraz dynamika zmian w latach 2014–2021**

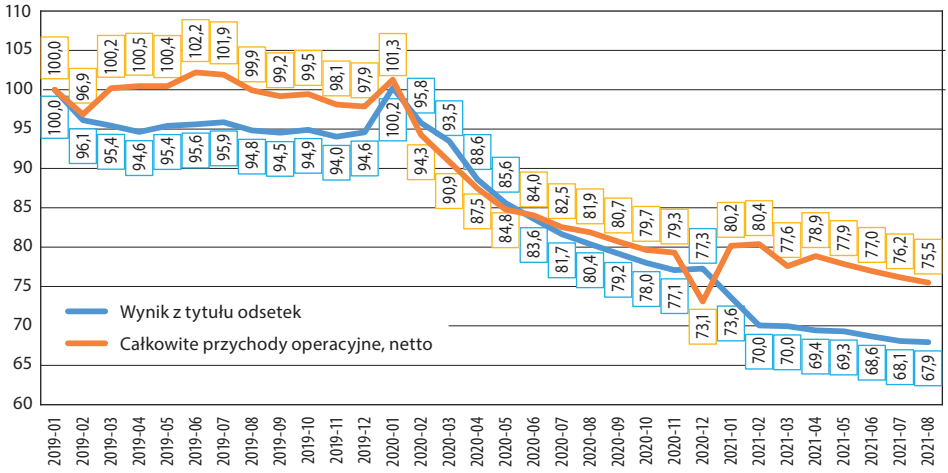
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego „Dane miesięczne sektora bankowego – sierpień 2021" https://www.knf.gov.pl/?articleId=56224&p_id=18 (dostęp 26.10.2021)



Wykres 3. **Elementy składowe rachunku wyników banków (styczeń 2019–sierpień 2021)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

Począwszy od marca 2021 r. bankom udało się ustabilizować marże całkowitych przychodów operacyjnych na poziomie 2,7%–2,8% oraz marże wyniku z tytułu odsetek na poziomie około 1,8%. W ujęciu r/r spadek marży wyniku odsetkowego osiągnął poziom 16%. Poziom marży wyniku odsetkowego uplasował się na poziomie 67,9% poziomu z początku 2019 r. Marża CPO wynosi ok. 75,5% poziomu z początku 2019 r., co przedstawiono na wykresie 4. Banki obniżyły praktycznie do zera oprocentowanie przyjmowanych depozytów. Spadek stóp procentowych kredytów był jednak wyższy niż depozytów (dla depozytów ograniczeniem stało się oprocentowanie na poziomie zero), co ostatecznie doprowadziło do zawężenia marży wyniku odsetkowego i zmniejszenie marży CPO.

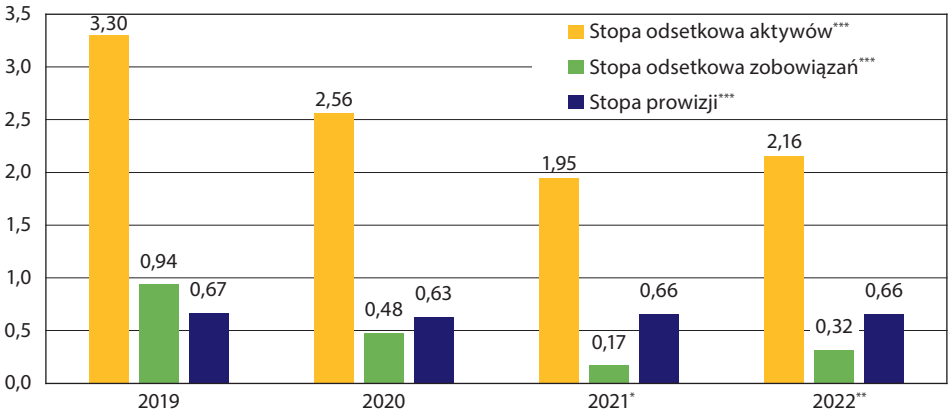


Wykres 4. **Dynamika zmian marży wyniku odsetkowego i całkowitych przychodów operacyjnych (2019 = 100)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

Z punktu widzenia sektora bankowego, niepokojące są przewidywania dalszego obniżania w 2021 r. marży wyniku odsetkowego. Jak wynika z raportu zrealizowanego w ramach Programu Analityczno-Badawczego WIB przez Zespół Badawczy pod kierownictwem dr W. Zatonia[12], należy spodziewać się w 2021 r. obniżenia w skali roku marży przychodów odsetkowych o 0,4 pp. w stosunku do 2020 r. Zostanie to częściowo skompensowane spadkiem kosztów odsetkowych o 0,22 pp. Szansa na wzrost dochodów z prowizji jest niewielka (maksymalnie 0,14 pp.). Prognozy w zakresie elementów składowych rachunku wyników na 2021 r. przedstawiono na wykresie 5.

[12] Zatoń, W., Lipiński, C. (2021) „Symulacja wyniku finansowego banków z uwzględnieniem zewnętrznych obciążeń regulacyjnych i fiskalnych – prognozy scenariuszowe sytuacji sektora bankowego na rok 2021 z uwzględnieniem wyników II kwartału 2021 r. uzupełnione o prognozę na rok 2022", [w:] Czekaj, J., Banasiak, A., Nierodka, A., Pawlonka, T., Lipiński, C., Zatoń, W. (2021) „Wpływ czynników regulacyjnych i fiskalnych na wyniki finansowe banków w II kwartale 2021 roku", Raport Programu Analityczno-Badawczego, Warszawski Instytut Bankowości, wrzesień 2021.



* prognoza na 2021 r.

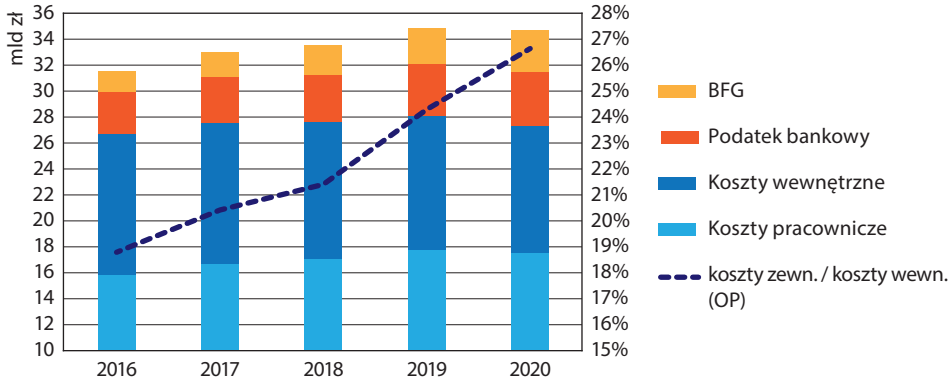
** prognoza na 2022 r. uwzględniająca wzrost stóp procentowych oraz niższą dynamikę wzrostu należności od sektora niefinansowego i samorządowego

*** stopa odsetkowa aktywów – iloraz przychodów z tytułu odsetek i średniego poziomu aktywów; stopa odsetkowa zobowiązań – iloraz kosztów z tytułu odsetek i średniego poziomu zobowiązań; stopa prowizji – iloraz wyniku z tytułu prowizji i średniego poziomu aktywów

Wykres 5. **Elementy składowe rachunku wyników sektora bankowego**

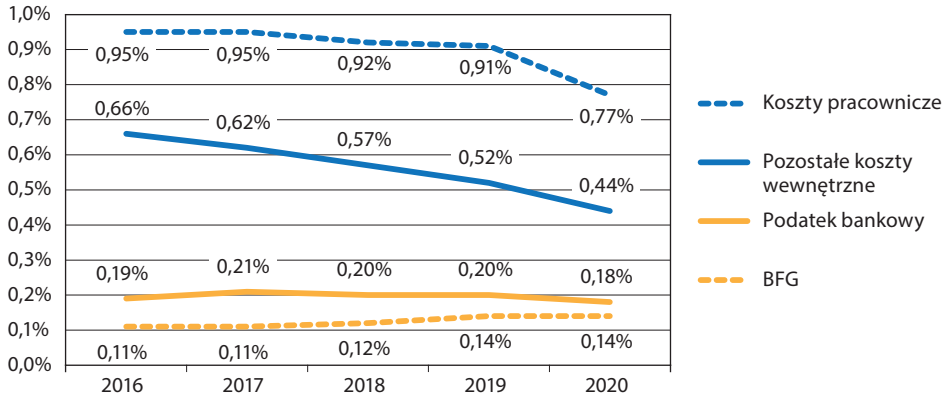
Źródło: Program Analityczno-Badawczy WIB, 2021, dr Wojciech Zatoń

W odpowiedzi na dynamiczne obniżenie stóp procentowych do historycznie niskich wartości oraz funkcjonując w otoczeniu szeregu obciążeń podatkowych i para-podatkowych, banki podjęły działania zmierzające do efektywnego obniżenia poziomu kosztów. Pomimo wzrostu wartości aktywów banki ograniczały wzrost kosztów wewnętrznych – rosły natomiast koszty zewnętrzne, niezależne od działalności bankowej. W rezultacie doszło do zwiększenia proporcji pomiędzy kosztami zewnętrznymi a kosztami wewnętrznymi i znaczenie kosztów zewnętrznych w rachunku wyników banków wzrosło, co przedstawiono na wykresie 6.



Wykres 6. **Relacja pomiędzy kosztami wewnętrznymi i zewnętrznymi banków**

Źródło: Program Analityczno-Badawczy WIB op. cit.

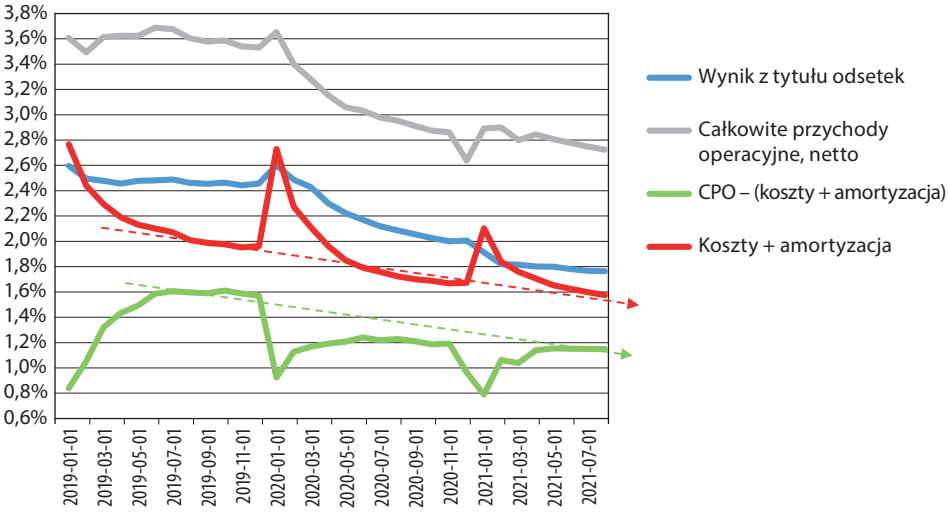


Wykres 7. **Obciążenie aktywów banków kosztami wewnętrznymi i zewnętrznymi w latach 2016–2020**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Programu Analityczno-Badawczego WIB op. cit.

Wzrost kosztów zewnętrznych jest szczególnie dotkliwy w sytuacji spowolnienia gospodarczego – podatki i obciążenia fiskalne i para-fiskalne kumulują się, tworząc procykliczny system podatkowy.

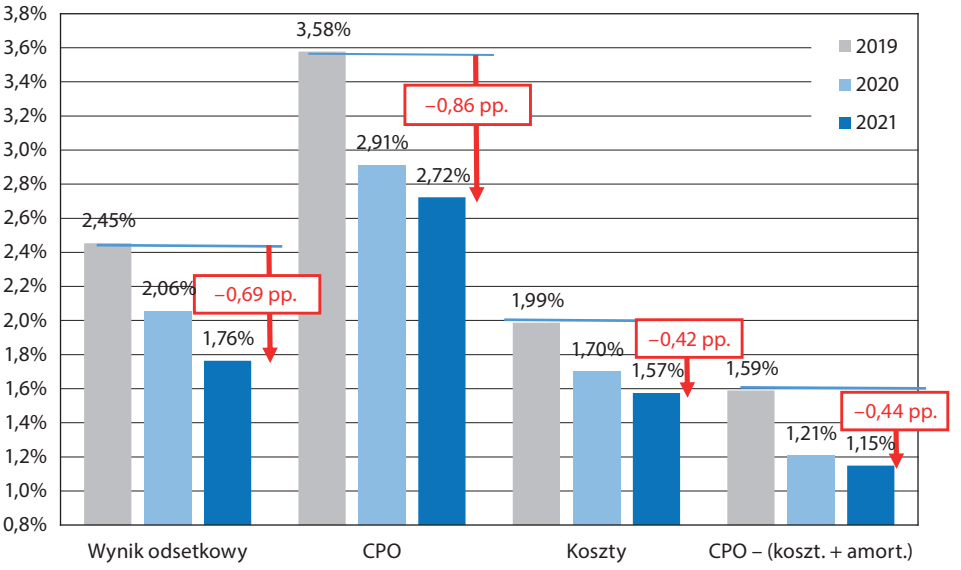
W rezultacie, pomimo realnego zmniejszenia kosztów, nie było możliwe utrzymanie stabilnego poziomu przychodów operacyjnych pomniejszonych o koszty. Marża całkowitych przychodów operacyjnych pomniejszona o koszty zmniejszyła się z 1,6% do ok. 1,2%. Oznacza to, że skala spadków przychodów była wyraźnie wyższa niż redukcja kosztów, co przedstawiono na wykresie 8.



Wykres 8. **Całkowite przychody operacyjne po uwzględnieniu kosztów w latach 2019–2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

Według danych na koniec sierpnia 2021 r. nastąpiło wyraźne obniżenie rentowności banków. Porównując r/r dane z sierpnia 2019 r. i 2021 r., wyniki odsetkowe banków uległy zmniejszeniu o 0,69 pp. Jednocześnie całkowite przychody operacyjne uległy zmniejszeniu o 0,86 pp. Przy spadku kosztów o 0,42 pp. nastąpił spadek całkowitych przychodów operacyjnych pomniejszonych o koszty o 0,44 pp., co przedstawiono na wykresie 9. Banki skutecznie obniżyły własne koszty, w tym koszty pracownicze oraz wydatki operacyjne. Należy w tym miejscu nadmienić istotne znaczenie podatku bankowego i opłat na BFG. Te obciążenia uległy zwiększeniu w 2020 r., negatywnie oddziałując na wyniki finansowe osiągane przez banki i ich rentowność.



Wykres 9. **Zmiana elementów składowych rachunku wyników (08.2019–08.2021)**

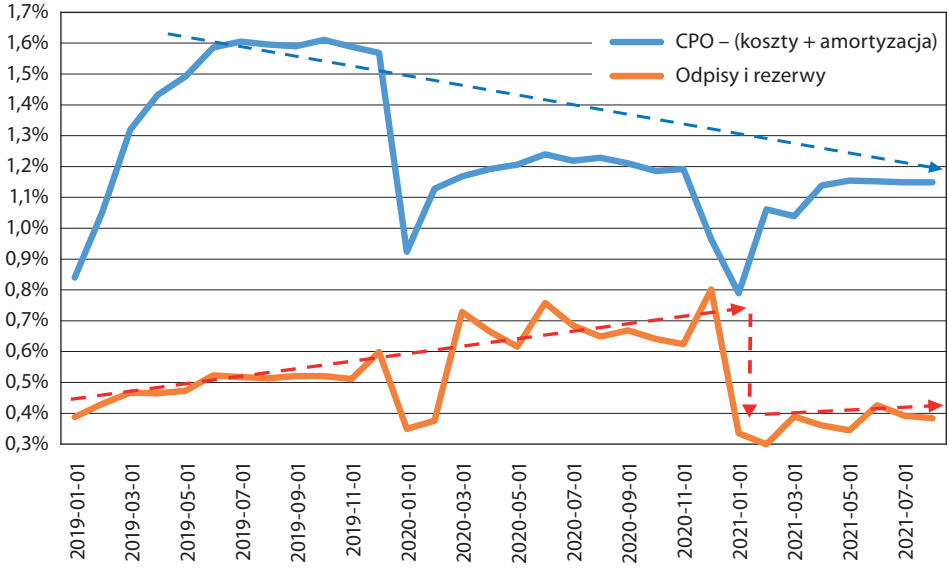
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

W rezultacie spadków głównych elementów składowych wyników banków, sektor bankowy w Polsce odnotował:

- silny spadek rentowności;
- zmniejszenie bufora bezpieczeństwa banków na pokrywanie strat i tworzenie stosownych rezerw oraz odpisów – rozumianego jako całkowite przychody odsetkowe pomniejszone o koszty i amortyzację;
- zmniejszenie możliwości pozyskania przez banki kapitału – obecne poziomy rentowności są nieatrakcyjne dla inwestorów i kształtują się znacząco poniżej kosztów pozyskania kapitału na rynku;
- ograniczenie możliwości zwiększania akcji kredytowej.

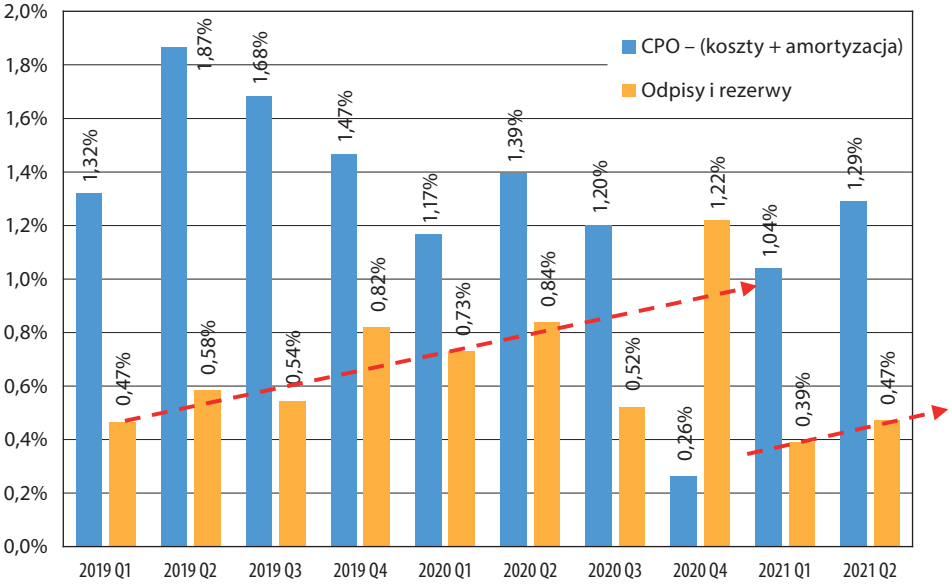
Bufor bezpieczeństwa banków kształtowany jest przez całkowite przychody operacyjne pomniejszone o koszty. Na skutek spadku CPO, a dalej – CPO pomniejszonego o koszty, w polskim sektorze bankowym obserwuje się redukcję bufora bezpieczeństwa, przy jednoczesnym zwiększaniu dokonywanych przez banki odpisów i wzroście rezerw. O ile w pierwszym i drugim miesiącu kwartału nie widać wzrostu odpisów, to na koniec każdego kwartału banki dokonują istotnych odpisów – często prezentując ujemne wyniki miesięczne. Z perspektywy sektora bankowego, w 2020 r. odnotowano bardzo silny wzrost odpisów oraz rezerw i, co niezwykle istotne, wzrost ten następował w warunkach malejącego bufora bezpieczeństwa. Od początku 2021 r. obserwowany jest istotny spadek odpisów i rezerw w relacji do całkowitych przychodów operacyjnych. Po ewidentnym przełamaniu w 2021 r. zaobserwowanego w 2019 r. i 2020 r. trendu, rezerwy i odpisy utrzymują się na stabilnym poziomie (nieznaczny wzrost) przy nadal malejących, choć już nie aż tak dynamicznie jak we wcześniejszych miesiącach, całkowitych przychodach operacyjnych pomniejszych o koszty działania banku i amortyzację (wykres 10 oraz wykres 11).

Według danych z II kwartału 2021 r. wzrastające odpisy i rezerwy konsumują blisko 40% całkowitych przychodów operacyjnych pomniejszonych o koszty, co przedstawiono na wykresie 12. Rozwój sytuacji w zakresie kredytów zagrożonych nie jest w obecnym momencie przesądzony, toteż możliwy jest wzrost poziomu odpisów pomniejszających wyniki finansowe banków.



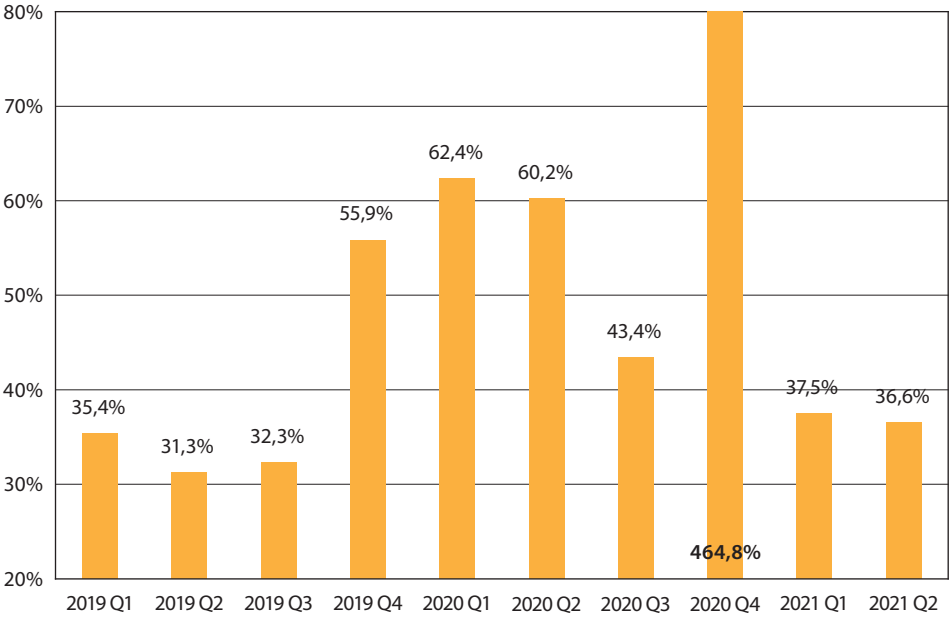
Wykres 10. **Odpisy i rezerwy na tle całkowitych przychodów operacyjnych (CPO) pomniejszonych o koszty**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.



Wykres 11. **Odpisy i rezerwy a bufor bezpieczeństwa (I kwartał 2019–II kwartał 2021)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.



Wykres 12. **Odpisy i rezerwy w relacji do całkowitych przychodów operacyjnych pomniejszonych o koszty działania i amortyzację (I kwartał 2019–II kwartał 2021)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

Scharakteryzowane symulacje wskazują, że funkcjonowanie sektora bankowego w warunkach niskich stóp procentowych stworzyło dla banków istotne wyzwania związane ze spadkiem rentowności. Spadek marży odsetkowej w zróżnicowany sposób przekłada się na wyniki banków. Różne są również poziomy dokonywanych odpisów – szczególnie w zakresie ryzyka prawnego powiązanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi[13]. Wszystko to prowadzi do pogłębiania zróżnicowania banków w polskim sektorze bankowym, co może przyczynić się do wzrostu ryzyka systemowego.

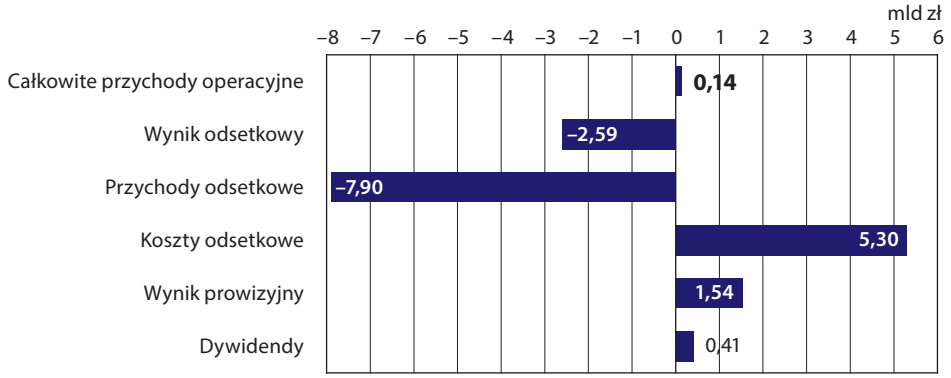
Wypracowywane dotychczas zyski były w znacznym stopniu przeznaczane na budowanie kapitałów własnych banków oraz zwiększanie bezpieczeństwa ich funkcjonowania. W obecnych warunkach sektor bankowy musi mierzyć się nie tylko z ryzykiem wynikającym z pandemii Covid-19, ale też musi podejmować działania zaradcze przy ograniczonych możliwościach do ich przeprowadzenia. W rezultacie przedstawione czynniki ryzyka multiplikują się, prowadząc do istotnego zagrożenia związanego ze stabilnym funkcjonowaniem sektora bankowego w Polsce i możliwością pełnienia przez niego roli dostawcy finansowania w perspektywie oczekiwanego ożywienia gospodarczego.

1.3. Wpływ obciążeń fiskalnych i para-fiskalnych na rentowność sektora bankowego w Polsce

Rok 2020 dla polskiego sektora bankowości był bezprecedensowy pod względem spadku efektywności jego działania. Również w 2021 r. w sektorze bankowym pogłębia się spadek efektywności wynikający głównie z funkcjonowania w warunkach niskich stóp procentowych oraz potencjalnego wzrostu kredytów zagrożonych.

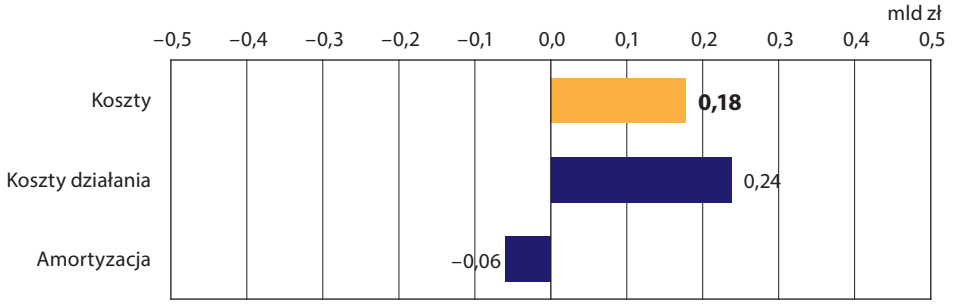
Według danych KNF w sierpniu 2021 r. pogłębił się dalszy spadek przychodów odsetkowych sektora bankowego (o blisko 7,9 mld zł). Spadek przychodów odsetkowych nie jest rekompensowany spadkiem kosztów odsetkowych (–5,3 mld zł) oraz zwiększeniem wyniku z tytułu prowizji (+1,6 mld zł). W rezultacie wynik odsetkowy osiągnięty przez sektor bankowy w sierpniu 2021 r. był o blisko 2,6 mld zł niższy od wyniku osiągniętego w sierpniu 2020 r. Na podstawowej działalności biznesowej sektor bankowy na koniec sierpnia 2021 r. odnotował zmniejszenie wyniku o blisko 511 mln zł w stosunku do sierpnia 2020 r. Wpływ zmian wybranych pozycji RZiS na zmianę wyniku finansowego w ujęciu r/r przedstawiono w odniesieniu do pozycji dochodowych (wykres 13), kosztowych (wykres 14) oraz w zakresie wpływu zmiany odpisów i podatków na WF (wykres 15).

[13] Zob. Białek, T., Czekaj, J., Kochaniak, K. i in. (2021) „Koszt kapitału mieszkaniowych kredytów w walutach obcych. Sposoby określania kursów walutowych w krajach europejskich", Raport Programu Analityczno-Badawczego, Warszawski Instytut Bankowości, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa, sierpień 2021.



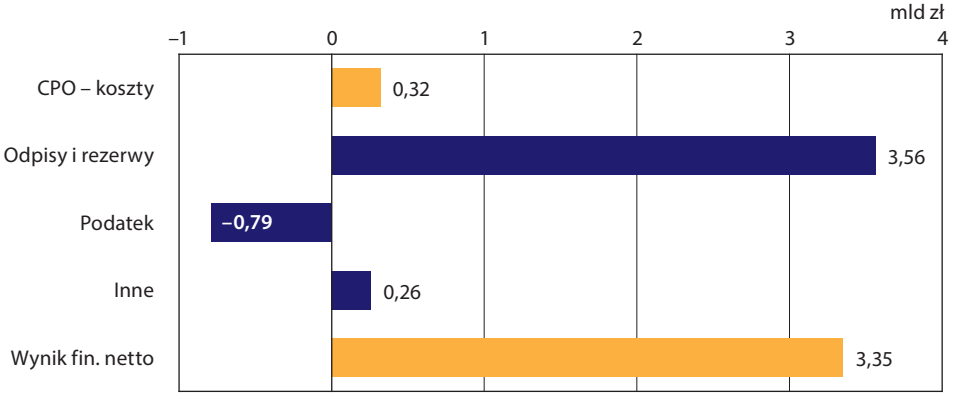
Wykres 13. **Wpływ zmiany wybranych pozycji dochodowych RZiS na zmianę wyniku finansowego 08.2020/08.2021 (mln zł)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.



Wykres 14. **Wpływ zmiany wybranych pozycji kosztowych RZiS na zmianę wyniku finansowego 08.2020/08.2021 (mln zł)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

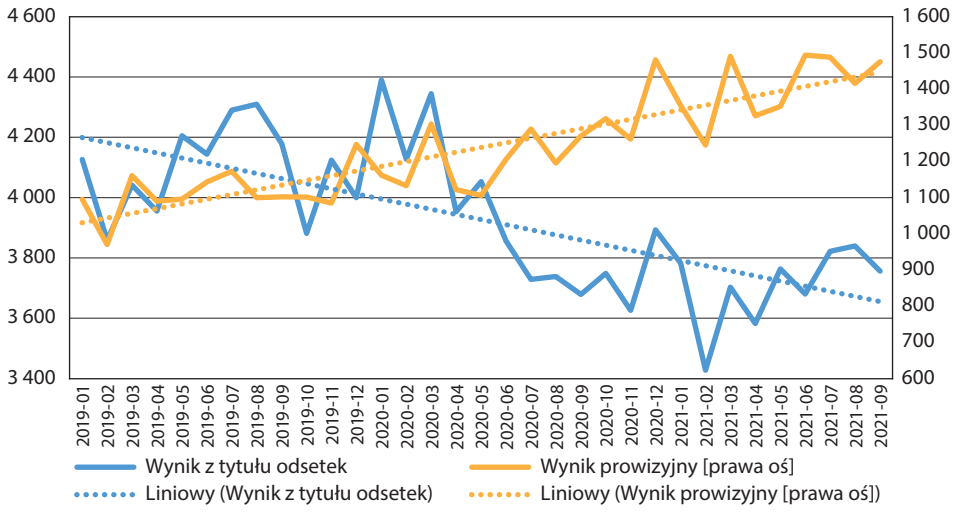


Wykres 15. **Wpływ zmiany odpisów i podatków na zmianę wyniku finansowego 08.2020/08.2021 (mln zł)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

Spadek stóp procentowych i znaczący spadek przychodów odsetkowych wraz z obniżeniem wyniku odsetkowego banki próbują rekompensować wzrostem opłat i prowizji. Według danych KNF w sierpniu 2021 r. sektor bankowy w Polsce osiągnął wynik z tytułu opłat i prowizji na poziomie blisko 11 167 mln zł i jest to wynik o 1 648 mln wyższy w stosunku do wyniku osiągniętego w sierpniu 2020 r. Wobec silnych spadków przychodów odsetkowych (które w analogicznym okresie spadły o blisko 7 897 mln zł), wzrost wyniku z tytułu opłat i prowizji nie jest w stanie w wydatnym stopniu uratować wyniki finansowe banków przed dalszymi spadkami.

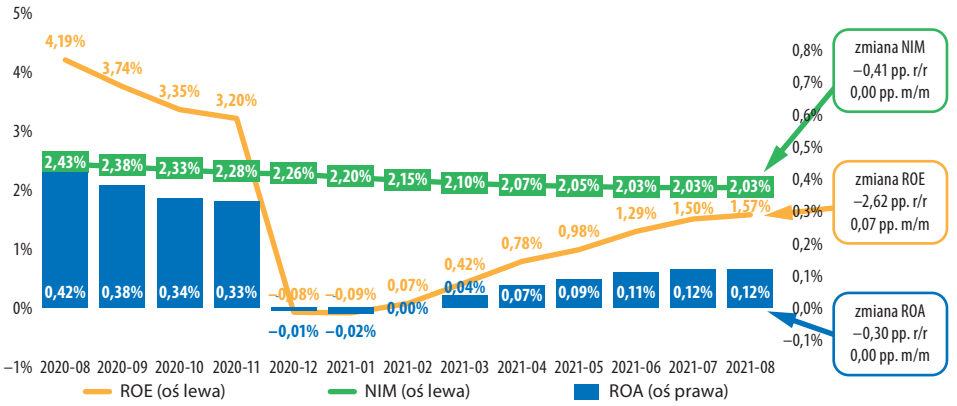
Jednocześnie perspektywy dalszego wzrostu wyniku prowizyjnego są mocno ograniczone. Przeprowadzone badanie w zakresie zmian wyniku odsetkowego oraz wyniku prowizyjnego wraz z oszacowanymi liniami trendu wskazuje na dalsze pogłębiające się rozwarstwienie między spadkiem wyniku odsetkowego a wzrostem wyniku z tytułu opłat i prowizji. Spadek wyniku odsetkowego sięga 420 mln zł miesięcznie w stosunku do 2019 r. Ubytek wyniku odsetkowego jest tylko w części kompensowany przez wzrost prowizji. Świadczy o tym nachylenie oszacowanych linii trendu. Moduł wartości współczynnika kierunkowego oszacowanej linii trendu zmiany wyniku z tytułu odsetek jest o ok. 37% wyższy niż wartość współczynnika kierunkowego oszacowanej linii trendu zmiany wyniku prowizyjnego. Oznacza to, że uszczerbki w zakresie wyniku odsetkowego są każdorazowo o blisko 40% wyższe od wzrostu wyniku prowizyjnego, co przedstawiono na wykresie 16. Należy przy tym pamiętać, że utrzymanie nawet dotychczasowego tempa wzrostu wyniku prowizyjnego może nie być możliwe, co w kolejnych miesiącach spowoduje prawdopodobne jeszcze silniejsze dysproporcje między osiąganym przez banki wynikiem odsetkowym a wynikiem prowizyjnym.



Wykres 16. **Zmiana wyniku prowizyjnego na tle zmian wyniku odsetkowego (styczeń 2019–sierpień 2021)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

Silne spadki wyniku odsetkowego przekładają się na postępujący spadek efektywności sektora bankowego. W sektorze bankowym już od 2014 r. obserwuje się systematyczny spadek rentowności. Niemniej to spadki rentowności odnotowane w trakcie pandemii doprowadziły do osiągnięcia rentowności kapitałów własnych banków znacząco poniżej kosztu kapitału. Malejące wyniki finansowe banków przy rosnącej sumie aktywów prowadzą do obniżenia wskaźników rentowności. Spadek efektywności sektora bankowego multiplikują rosnące rezerwy i odpisy. Według danych KNF w sierpniu 2021 r. wskaźnik ROE uległ zmniejszeniu o 2,62 pp. r/r osiągając wartość 1,57%. Jednocześnie w sierpniu 2021 r. nastąpił wzrost wskaźnika R/I o 2,38 pp. w ujęciu r/r, co przedstawiono na wykresie 17.

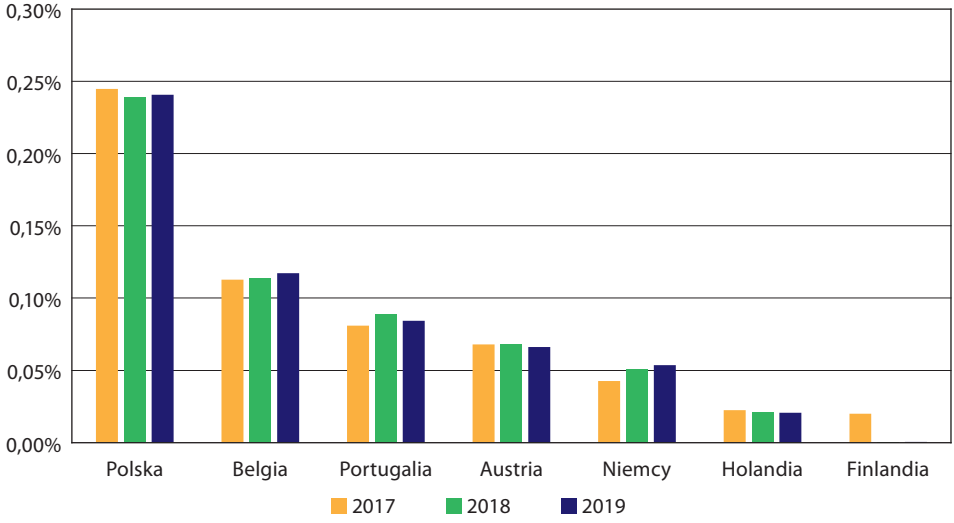


Wykres 17. **Efektywność sektora bankowego oraz obciążenie przychodów operacyjnych kosztami oraz rezerwami i odpisami**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

Trudna sytuacja sektora bankowego może się dodatkowo pogarszać w kolejnych miesiącach 2021 r. Z perspektywy zachowania stabilności sektora bankowego oraz możliwości sprawowania przez niego funkcji wspierania polskiej gospodarki na etapie odbudowy po pandemii Covid-19 zasadne jest, aby system podatkowy (oraz obciążeń para-podatkowych) był dostosowany do bieżącej sytuacji sektora. Wysokie obciążenia fiskalne oraz para-fiskalne (podatek bankowy, CIT, BFG) już w 2020 r. osiągnęły bardzo wysokie wartości, skutkujące wzrostem stopy obciążeń fiskalnych i para-fiskalnych (SOFiP).

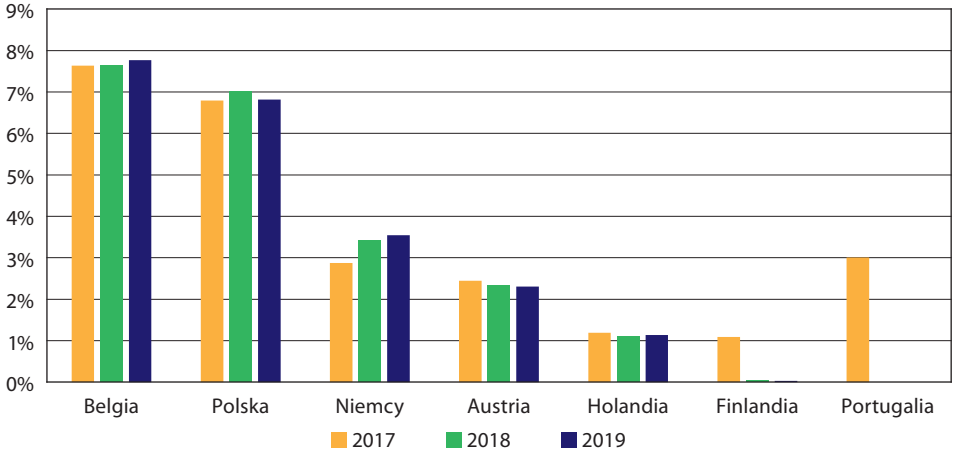
Polski sektor bankowy, będący *de facto* jednym z mniejszych sektorów bankowych w Europie, ponosi jedne z najwyższych opłat z tytułu podatku bankowego. Podatek bankowy odniesiony w relacji do wielkości sumy bilansowej przyjmuje w Polsce najwyższe wartości. Oznacza to, że polski sektor bankowy jest ponad proporcjonalnie do swoich rozmiarów obciążony podatkiem bankowym. Co istotne, w latach 2017–2019 wartość relacji podatku bankowego do aktywów w Polsce utrzymywała się na poziomie ±0,24% i była ponad dwukrotnie wyższa od drugiej w zestawieniu Belgii, co przedstawiono na wykresie 18.



Wykres 18. **Podatek bankowy w relacji do sumy bilansowej**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EBC, https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/gov_10a_taxag_esms.htm (dostęp: 3.08.2021) oraz KNF

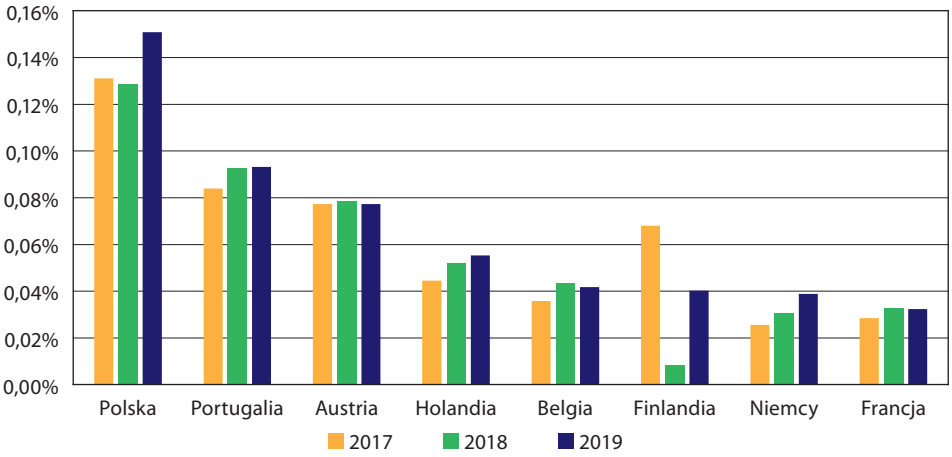
Odnosząc poziom podatku bankowego do osiągniętego przez sektor bankowy dochodu operacyjnego, polski sektor bankowy zajmuje drugie miejsce w zestawieniu – nieznacznie za Belgią. W latach 2017–2019 relacja podatku bankowego do dochodu operacyjnego w Belgii wyniosła średnio 7,68% i była o 0,81 pp. wyższa niż w Polsce. Jednocześnie trzeci w kolejności niemiecki sektor bankowy osiągnął wartość wskaźnika relacji podatku bankowego do dochodu ponad 2-krotnie niższą niż polski sektor bankowy.



Wykres 19. **Podatek bankowy w relacji do dochodów operacyjnych**

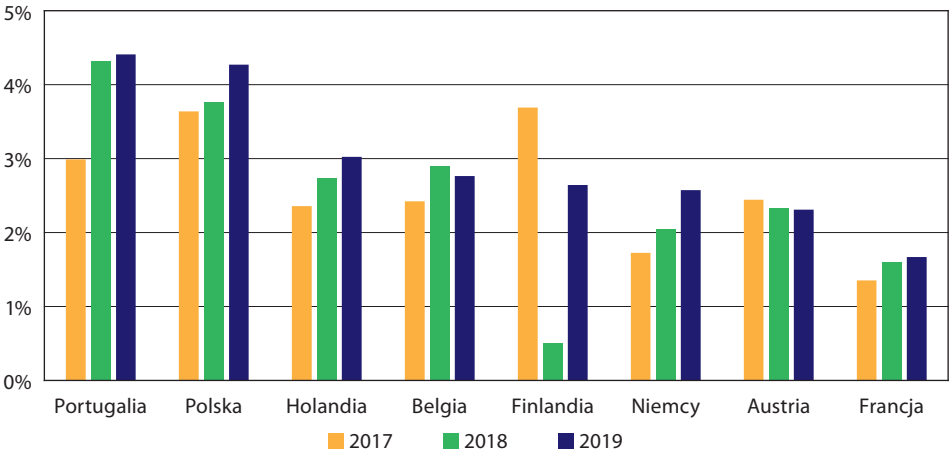
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EBC op. cit.

Polski sektor bankowy zajmuje również jedną z czołowych pozycji pod względem skali obciążeń wynikających z opłat z tytułu gwarancji depozytów oraz *resolution*. Analogicznie jak w przypadku podatku bankowego, ujęcie nominalne nie uwzględnia zakresu działalności i rozmiarów polskiego sektora bankowego. W związku z powyższym przeprowadzono kalkulację relatywizującą wysokość wniesionych opłat na fundusze gwarancji depozytów oraz *resolution* w stosunku do sumy aktywów (wykres 20) oraz dochodów operacyjnych (wykres 21) sektorów bankowych, dla których dane te były dostępne.



Wykres 20. **Opłaty na fundusze gwarancji depozytów oraz *resolution* w relacji do sumy bilansowej**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EBC op. cit.



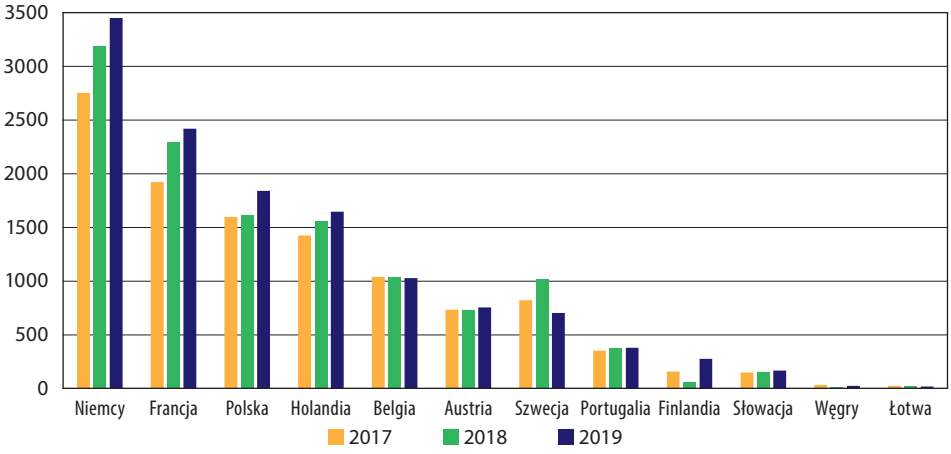
Wykres 21. **Opłaty na fundusze gwarancji depozytów oraz *resolution* w relacji do dochodów operacyjnych**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EBC op. cit.

Przeprowadzona kalkulacja wskazuje, że opłaty na fundusze gwarancji depozytów oraz *resolution* odniesione w relacji do wielkości sektora bankowego (mierzonej wielkością sumy bilansowej) przyjmują najwyższe wartości w Polsce – średnio o 52% (o 0,05 pp.) wyższe niż w drugiej w kolejności Portugalii. Oznacza to, że polski sektor bankowy jest ponad proporcjonalnie w stosunku do swoich rozmiarów obciążony opłatami na fundusze gwarancji depozytów oraz *resolution*.

Odnosząc poziom opłat na fundusze gwarancji depozytów oraz *resolution* do osiągniętego przez sektor bankowy dochodu operacyjnego, polski sektor bankowy zajmuje drugie miejsce w zestawieniu – nieznacznie za Portugalią. W latach 2017–2019 relacja opłat na fundusze gwarancji depozytów oraz *resolution* do osiągniętego przez sektor bankowy dochodu operacyjnego w Portugalii wyniosła średnio 3,91% i była o 0,02 pp. wyższa niż w Polsce (3,89%). Co istotne, w roku 2017 polski sektor bankowy był silniej obciążony opłatami na fundusze gwarancji depozytów oraz *resolution* w relacji do osiągniętego przez sektor bankowy dochodu operacyjnego. Jednocześnie trzeci w kolejności holenderski sektor bankowy osiągnął wartość wskaźnika relacji opłat na fundusze gwarancji depozytów oraz *resolution* do osiągniętego przez sektor bankowy dochodu operacyjnego o ponad 30% niższy (o 1,19 pp.) niż polski sektor bankowy.

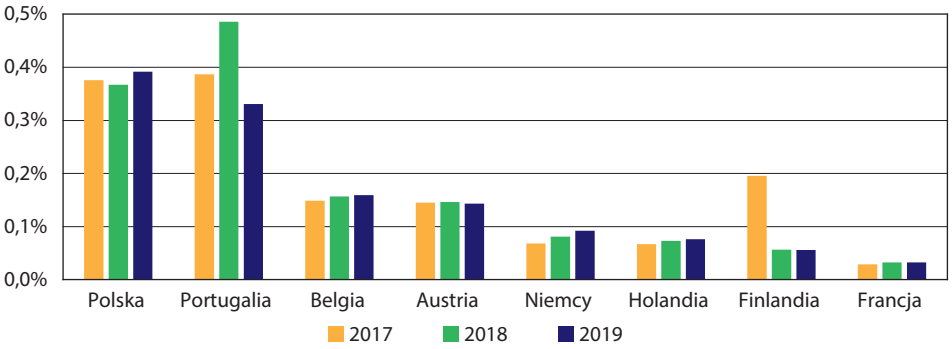
Przeprowadzona kalkulacja wskazuje, że polski sektor bankowy w relacji do swoich rozmiarów i skali działalności jest nadmiarowo, w stosunku do innych europejskich sektorów bankowych, obciążony opłatami na fundusze gwarancji depozytów oraz *resolution*. Wynika to z faktu, że docelowe poziomy obu funduszy przekraczają znacząco poziomy wymagane dyrektywą DGSD oraz BRRD. Na wykresie 22 przedstawiono łączne obciążenie instytucji finansowych z tytułu podatku bankowego oraz opłat na fundusze gwarancji depozytów oraz *resolution* w latach 2017–2019.



Wykres 22. **Podatek bankowy i opłaty na DGS i *resolution* (mln EUR)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EBC op. cit.

Przedstawione na powyższym wykresie dane wskazują, że wśród krajów, dla których dostępne były dane, polski sektor bankowy (jeden z mniejszych w Europie) pozostaje najsilniej dociążony opłatami z tytułu podatku bankowego, funduszu ochrony depozytów oraz *resolution*. Ujęcie powyższych obciążeń jest nominalne (w EUR) – nie wskazuje realnego odniesienia w stosunku do wielkości sektora bankowego w poszczególnych krajach, ani nie uwzględnia różnic w parytecie siły nabywczej walut. Aby przedstawić rzeczywistą skalę obciążenia polskiego sektora bankowego podatkiem bankowym oraz opłatami na fundusze gwarancji depozytów i *resolution*, analogicznie jak we wcześniejszych kalkulacjach, odniesiono poziom omawianych danin do sumy bilansowej sektorów bankowych, dla których dane porównawcze były dostępne. Wyniki tej kalkulacji przedstawiono na wykresie 23.

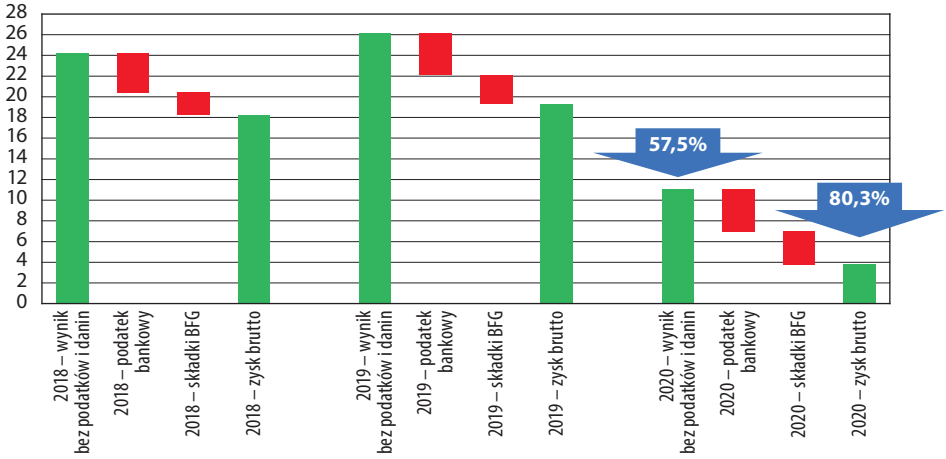


Wykres 23. **Podatek bankowy i opłaty na fundusze gwarancji depozytów oraz *resolution* w relacji do sumy bilansowej**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EBC op. cit.

Pomijając nawet fakt wysokich obciążeń sektora z tytułu podatku bankowego i opłat na BFG, z perspektywy bieżącej sytuacji sektora istotny pozostaje procykliczny charakter bieżącego systemu podatkowego i para-podatkowego. Utrzymanie go w obecnej formule będzie prowadziło do irracjonalnie wysokiej efektywnej stopy obciążeń fiskalnych i para-fiskalnych – znacząco przekraczającej 100%. Istniejące rozwiązania, zwłaszcza w warunkach kryzysu, działają destruktywnie i destabilizująco na sektor bankowy. W szczególności w sytuacji spadku zysku brutto osiąganego przez banki mogą one powodować zepchnięcie banków w obszar strat, pogłębiając istniejące trudności.

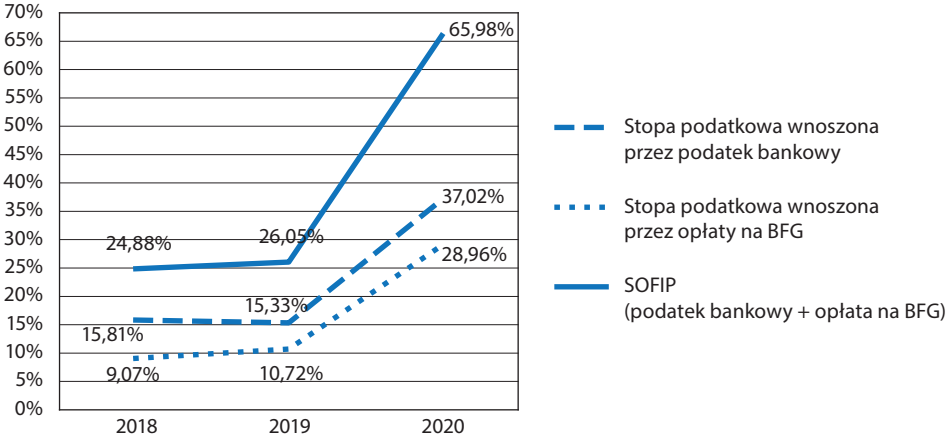
Obciążenia, tj. podatek bankowy oraz składki na BFG, nie są w żadnym stopniu dostosowane do bieżącej sytuacji sektora bankowego. W 2020 r. zysk brutto sektora bankowego skorygowany in plus z tytułu podatku bankowego i opłat na BFG spadł o 57,5% r/r. W tym samym czasie sprawozdawany zysk brutto spadł o 80,3%, co przedstawiono na wykresie 24. Obciążenia para-fiskalne mają sztywny charakter, wynikający z arbitralnych decyzji oraz zastosowania podstaw wymiaru para-podatków wynikających z kategorii niepowiązanych z aktualną sytuacją sektora bankowego.



Wykres 24. **Sprawozdawany zysk brutto a zysk brutto kalkulowany z podatkiem bankowym i składkami na Bankowy Fundusz Gwarancyjny**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego op. cit. oraz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/sytuacja-w-sektorze-bankowym/)

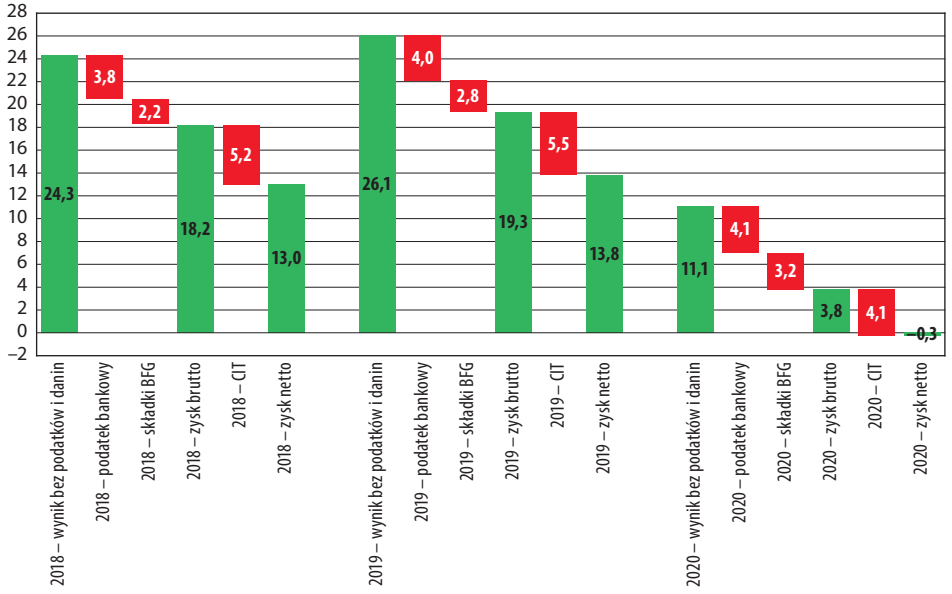
Nieuwzględnienie rzeczywistej, bieżącej sytuacji sektora bankowego przy nakładaniu obciążeń podatkowych i para-podatkowych, w warunkach silnych spadków dochodów banków, powoduje gwałtowny wzrost stopy obciążeń fiskalnych i para-fiskalnych (SOFiP). W rezultacie mechanizmy wyznaczania podatku bankowego oraz opłat na BFG mają charakter procykliczny. Przedstawione na wykresie 25 dane wskazują, że SOFiP wnoszona przez podatek bankowy i opłaty na BFG w 2020 r. odnotowała wartość prawie 66% i była wyższa o prawie 40 pp. w stosunku do roku 2019.



Wykres 25. **Stopa obciążeń wnoszona przez podatek bankowy oraz opłaty na Bankowy Fundusz Gwarancyjny**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF i BFG, op. cit.

Złożenie w całość trzech obciążeń fiskalnych i para-fiskalnych (podatku CIT, podatku bankowego oraz opłat na BFG) tworzy mechanizm podatkowy pogłębiający skutki kryzysu. Spostrzeżenie to nie jest nowością w sektorze bankowym, albowiem już od wielu lat dostrzega się problem nadmiernego obciążenia banków licznymi podatkami i para-podatkami. Jednak negatywne skutki mechanizmu podatkowego widoczne są w szczególności w sytuacjach dekoniunktury lub kryzysu. Obniżenie wyników finansowych banków powoduje, że większość wypracowanego wyniku jest przeznaczana na pokrycie obciążeń podatkowych i para-podatkowych. Odbija się to na możliwości zwiększania akcji kredytowej. W 2020 r. osiągnięty przez banki zysk brutto powiększony o podatek bankowy oraz składkę na BFG w wysokości 11,05 mld zł został w łącznej wysokości 7,3 mld zł przeznaczony na składkę na BFG oraz podatek bankowy. Pozostały, sprawozdawany przez banki zysk brutto w wysokości 3,75 mld zł został uszczuplony o podatek CIT w wysokości 1,07 mld zł. W rezultacie zysk netto sektora bankowego w 2020 r. w wysokości 3,76 mld zł stanowił jedynie 34% wypracowanego przez banki zysku brutto przed odprowadzeniem podatku bankowego i składki na BFG (53,5% w 2018 r. i 52,9% w 2019 r.). Zestawienie wpływu obciążeń podatkowych i para-podatkowych na wynik finansowy netto sektora bankowego w latach 2018–2020 przedstawiono na wykresie 26.

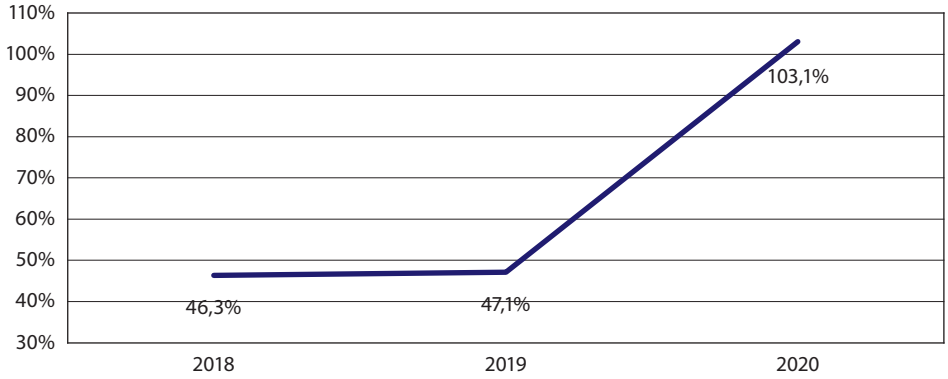


Wykres 26. **Wpływ obciążeń podatkowych i para-podatkowych na wynik finansowy netto sektora bankowego w latach 2018–2020**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF i BFG, op. cit.

Przedstawione powyżej dane wskazują jednoznacznie na bardzo silny wzrost stopy obciążeń fiskalnych i para-fiskalnych w 2020 r. Stopa obciążeń fiskalnych i para-fiskalnych już w latach 2018–2019 (i wcześniejszych) była jedną z najwyższych stóp obciążeń sektora

bankowego w Europie. W 2020 r., na skutek sztywnych wymiarów składki na BFG i nieuwzględniającego bieżącej sytuacji wymiaru podatku bankowego, stopa obciążeń sektora bankowego wzrosła do poziomu 103,1%, co przedstawiono na wykresie 27.



Wykres 27. **Stopa obciążeń fiskalnych i para-fiskalnych uwzględniająca obciążenia podatkowe i para-podatkowe sektora bankowego w latach 2018–2020**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF i BFG, op. cit.

1.4. Ryzyko wzrostu kredytów zagrożonych w polskim sektorze bankowym

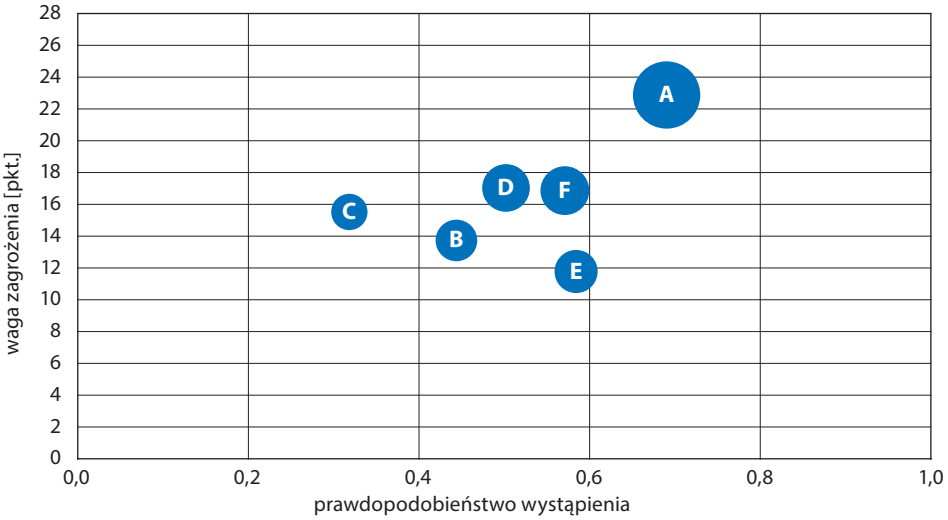
W obliczu spowolnienia gospodarczego, będącego następstwem pandemii koronawirusa, pogorszenie jakości portfela kredytowego zostało uznane przez ekspertów Europejskiego Kongresu Finansowego (EKF)[14] za największe zagrożenia dla polskiego systemu finansowego w najbliższych dwóch latach. Jako kolejne czynniki ryzyka zidentyfikowano: nadmierne obciążenia fiskalne sektora bankowego, polityka stóp procentowych NBP oraz nadmierny udział państwa w sektorze bankowym.

Dotychczas ryzyko wzrostu NPL nie zmaterializowało się w polskim sektorze bankowym. W sierpniu 2021 r. wolumen kredytów w fazie F3 nawet zmniejszył się o 5,8 mld zł (r/r), co skutkuje dalszą poprawą jakości portfela kredytowego.

W warunkach wciąż wysokiej niepewności, związanej m.in. z nasilającą się czwartą falą pandemii koronawirusa oraz słabszym, niż prognozowano tempem odbudowy światowej gospodarki, uwagi wymaga nie tylko śledzenie poziomu kredytów w fazie F3, ale również w fazie F2, które generują istotny wzrost ryzyka kredytowego. Kredyty w fazie F2 kontynuują trend wzrostowy i w sierpniu 2021 r. zwiększyły się o 5,0 mld zł (r/r), co oznacza względny wzrost o 0,19 pp. (r/r). Co istotne, w stosunku do początku pandemii, tj. w stosunku do lutego 2020 r., należności od sektora

[14] European Financial Congress, 2020, Makroekonomiczne wyzwania i prognozy dla Polski, VI edycja, grudzień 2020, https://www.efcongress.com/wp-content/uploads/2021/01/Makroekonomiczne-wyzwania-i-prognozy-dla-Polski-edycja-grudzie%C5%84-2020.pdf (dostęp 27.10.2021 r.)

niefinansowego w fazie F2 wzrosły o 28,17 mld zł. W stosunku do czasu sprzed pandemii suma udziału należności w fazie F2 i F3 jest wyższa o 2,03 pp., przy czym w szczytowym momencie (grudzień 2020 r.) różnica to wynosiła aż 3,75 pp.

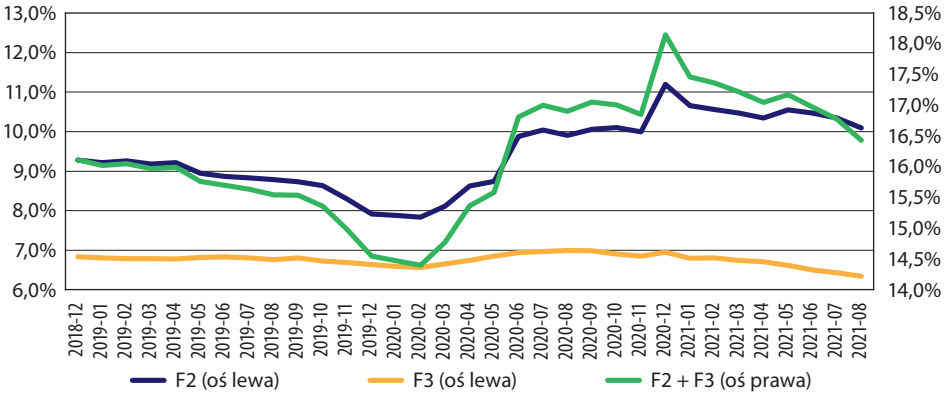


Wielkość kół oznacza sumę iloczynów wagi czynnika oraz prawdopodobieństwa wystąpienia przyznanych przez poszczególnych ekspertów.

Legenda:
A) Pogorszenie jakości portfela kredytowego
B) Polityka NBP – obniżka stóp procentowych, luzowanie ilościowe
C) Upadek średniej wielkości banku
D) Problem walutowych kredytów hipotecznych
E) Nadmierny udział Państwa w sektorze bankowym
F) Wysokie obciążenia fiskalne

Wykres 28. **Najważniejsze zagrożenia dla stabilności polskiego systemu finansowego wg EKF**

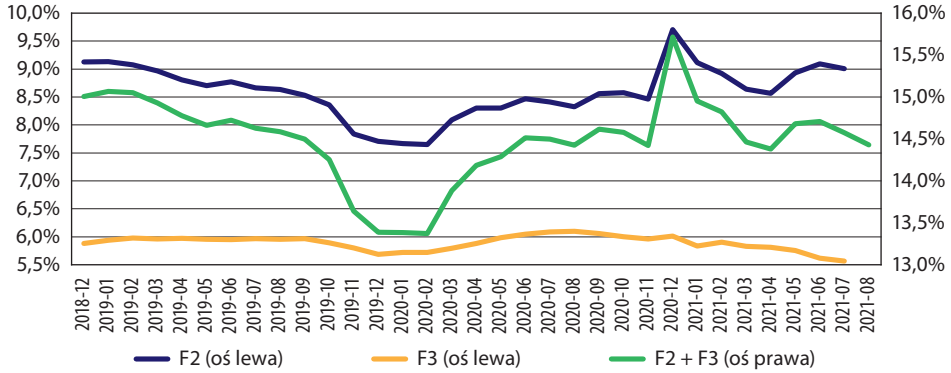
Źródło: EKF op. cit.



Wykres 29. **Udział należności fazy F2 i F3 w należnościach ogółem – sektor niefinansowy**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

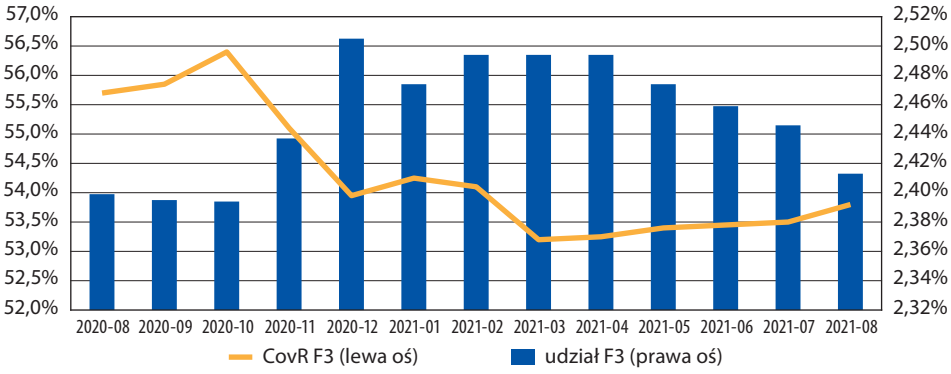
W przypadku gospodarstw domowych w sierpniu 2021 r. odnotowano wzrost wolumenu kredytów w fazie F2 o 7,3 mld zł (0,62 pp. r/r) oraz spadek kredytów w fazie F3 o 3,1 mld zł (0,62 pp. r/r). Podwyższony stan sumy udziału należności w fazie F2 i F3 w należnościach ogółem także w przypadku gospodarstw domowych utrzymuje się na podwyższonym poziomie od początku pandemii – w stosunku do lutego 2020 r. był w sierpniu 2021 r. wyższy o 1,06 pp.



Wykres 30. **Udział należności fazy F2 i F3 w należnościach gospodarstw domowych**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

Co szczególnie niepokojące, nadal wzrasta wolumen kredytów mieszkaniowych w fazie F2 oraz F3. Pogorszenie jakości kredytów mieszkaniowych kontynuuje zatem trend zapoczątkowany w listopadzie 2020 r. W sierpniu 2021 r. odnotowano przyrost kredytów mieszkaniowych w fazie F2 o 8,1 mld zł oraz w fazie F3 o 0,7 mld zł (r/r).

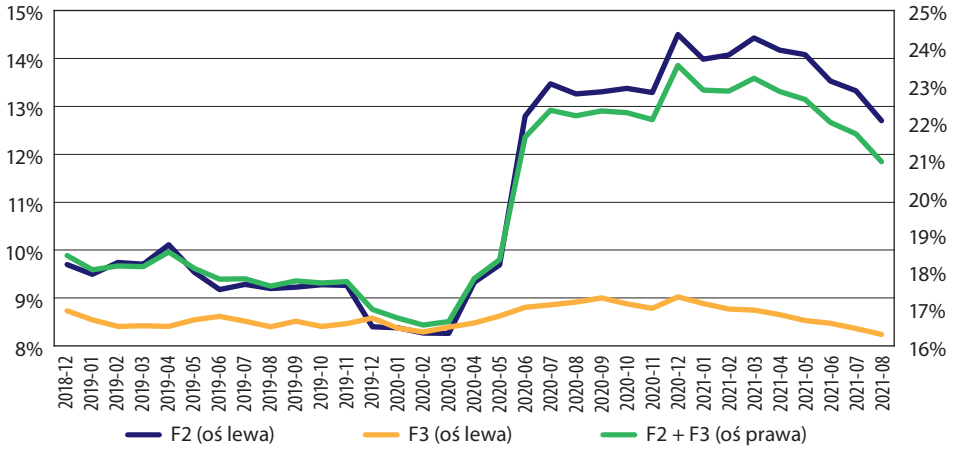


Wykres 31. **Jakość kredytów mieszkaniowych**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

W przypadku należności od przedsiębiorstw w sierpniu 2021 r. odnotowano spadek wolumenu kredytów w fazie F3 dla MŚP (o 1,8 mld zł) oraz spadek kredytów w fazie F3 od dużych przedsiębiorstw (o 0,8 mld zł). Zmniejszył się również wolumen

kredytów dla MŚP pozostających w fazie F2 w wysokości 2,4 mld (–0,38 pp. r/r), przy jednoczesnym wzroście wolumenu kredytów od dużych przedsiębiorstw w fazie F2 w wysokości 0,2 mld.



Wykres 32. **Udział należności fazy F2 i F3 w należnościach przedsiębiorstw**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF op. cit.

Suma udziału należności od przedsiębiorstw w fazie F2 i F3 w kredytach ogółem obniżyła się w sierpniu o 2,58 pp. w stosunku do maksimum odnotowanego w grudniu 2020 r., ale nadal utrzymuje się na wyraźnie wyższym poziomie w stosunku do lutego 2020 r. (+4,38 pp.)

Co istotne, pogorszona jakość (w porównaniu do czasów przedpandemicznych) dotyczy zarówno portfela kredytów dla MŚP, jak i kredytów dla dużych przedsiębiorstw. W przypadku MŚP suma udziałów należności w fazie F2 i F3 w należnościach ogółem jest wyższa o 3,65 pp., zaś w przypadku dużych przedsiębiorstw – o 5,69 pp. w stosunku do lutego 2021 r.

Jakkolwiek skutki gospodarcze pandemii koronawirusa nie przełożyły się dotychczas na wyraźny wzrost problemów z terminową obsługą kredytów, nie ulega wątpliwości, że w przypadku większości portfeli łączny udział kredytów wykazujących opóźnienie w spłacie utrzymuje się nadal na podwyższonym poziomie. Jeżeli dodać do tego fakt, że nawet przed kryzysem pandemicznym, w okresie intensywnego wzrostu gospodarczego, poziom NPL w Polsce był niemal dwukrotnie wyższy od średniej UE – ryzyko pogorszenia się jakości portfela kredytowego pozostaje istotnym wyzwaniem dla sektora bankowego[15].

[15] Jeleński, K., Masiarz, T., Piotrowski, D. i in. (2021) „Znaczenie Asset Management Company dla gospodarki w okresie kryzysu. Projekt utworzenia AMC w Polsce", Raport Programu Analityczno-Badawczego, Warszawski Instytut Bankowości, lipiec 2021.

1.5. Wnioski

Polski sektor bankowy w okresie pandemii Covid-19 wykazał się dobrą odpornością na szoki zewnętrzne. Dzięki wprowadzonym zmianom w modelu funkcjonowania sektora w otoczeniu niskich stóp procentowych – głównie poprzez ograniczenie wewnętrznych kosztów funkcjonowania i podniesienie dochodów z prowizji – zachował stabilność i możliwość zapewnienia gospodarce dalszego finansowania. Biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed bankami w zakresie możliwości finansowania potrzeb rozwojowych gospodarki w najbliższych latach, szczególnej uwagi wymagają możliwości finansowania nakładów inwestycyjnych wymagających zaangażowania kredytu bankowego, w kontekście wpływu poziomu obciążeń regulacyjnych (zwłaszcza fiskalnych) na funkcjonowanie sektora bankowego.

Jeszcze przed okresem pandemii w sektorze bankowym wystąpiły niekorzystne zjawiska ograniczające wzrost banków. Nawet w okresie wysokiego wzrostu gospodarczego aktywa banków – w szczególności poziom kredytów – wzrastały wolniej niż PKB, co było wyraźnie widoczne poprzez niski wzrost finansowania przedsiębiorstw – banki koncentrowały akcję kredytową na portfelu mniej ryzykownych i bardziej dochodowych kredytów (kredyty konsumpcyjne i mieszkaniowe). Przyczyną tej sytuacji była obniżająca się rentowność banków, która pogarszała się nawet w okresie wysokiej koniunktury gospodarczej. Zwrot z kapitałów (ROE) spadł do poziomu poniżej kosztu kapitału satysfakcjonującego inwestorów, zaś niska stopa zwrotu z aktywów (ROA) nie zapewniała niezbędnego poziomu wzrostu organicznego banków. W rezultacie banki miały ograniczone możliwości pozyskiwania kapitału z zewnątrz, jak również wykorzystywania własnych zasobów kapitałowych w celu rozwoju akcji kredytowej.

Sytuacja ta była rezultatem wysokich skumulowanych obciążeń podatkowo-składkowych nałożonych na sektor bankowy: stopa obciążeń fiskalnych i para-fiskalnych sektora bankowego przekroczyła 40%. W okresie pandemii możliwości dochodowe banków uległy dalszemu pogorszeniu: wskutek obniżki stóp procentowych spadł wynik odsetkowy banków, zaś daniny fiskalne i para-fiskalne utrzymano na poziomie sprzed pandemii, co przyniosło efekt procykliczny, wzmacniający sytuację kryzysową. Bez dokonania korekty obciążeń regulacyjno-fiskalnych, utrzyma się niska rentowność banków, co przełoży się na ograniczone możliwości rozwoju akcji kredytowej i odbudowy gospodarki po pandemii.

Bibliografia

1. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, „Sytuacja w sektorze bankowym" https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/sytuacja-w-sektorze-bankowym/ (dostęp 27.10.2021)
2. Białek, T., Czekaj, J., Kochaniak, K. i in. (2021) „Koszt kapitału mieszkaniowych kredytów w walutach obcych. Sposoby określania kursów walutowych w krajach europejskich", Raport Programu Analityczno-Badawczego, Warszawski Instytut Bankowości, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa, sierpień 2021.
3. Czekaj, J., Banasiak, A., Nierodka, A., Pawlonka, T., Lipiński, C., Zatoń, W. (2021) „Wpływ czynników regulacyjnych i fiskalnych na wyniki finansowe banków w II kwartale 2021 roku", Raport Programu Analityczno-Badawczego, Warszawski Instytut Bankowości, wrzesień 2021.
4. Czekaj, J., Snarska, M. (2020) „Zdolność sektora bankowego do finansowania gospodarki", Raport Programu Analityczno-Badawczego, Warszawski Instytut Bankowości.
5. ECB, 2021, Main national accounts tax aggregates (gov_10a_taxag), Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/gov_10a_taxag_esms.htm (dostęp: 3.08.2021)
6. European Financial Congress, 2020, „Makroekonomiczne wyzwania i prognozy dla Polski, VI edycja, grudzień 2020", https://www.efcongress.com/wp-content/uploads/2021/01/Makroekonomiczne-wyzwania-i-prognozy-dla-Polski-edycja-grudzie%C5%84-2020.pdf (dostęp: 27.10.2021)
7. Jeleński, K., Masiarz, T., Piotrowski, D. i in. (2021) „Znaczenie Asset Management Company dla gospodarki w okresie kryzysu. Projekt utworzenia AMC w Polsce", Raport Programu Analityczno-Badawczego, Warszawski Instytut Bankowości, lipiec 2021.
8. KNF, Dane miesięczne sektora bankowego – sierpień 2021, https://www.knf.gov.pl/?articleId=56224&p_id=18 (dostęp: 26.10.2021)
9. Kochaniak, K., Mikołajczyk, K., Ulrichs, M., Włodarczyk, B. (2020) „Skutki implementacji regulacji ostrożnościowych dla banków i gospodarki", Raport Programu Analityczno-Badawczego, Warszawski Instytut Bankowości.
10. Narodowy Bank Polski „Statystyka stóp procentowych" https://www.nbp.pl/statystyka/pieniezna_i_bankowa/dwn/stopy_proc_pl_srdW.xlsx (dostęp: 26.10.2021)

DR MARIUSZ CHOLEWA

Biuro Informacji Kredytowej, ACCIS

Absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego. W 2005 r. uzyskał tytuł doktora nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii. Ukończył również podyplomowe studia Bankowości i Finansów, specjalność bankowość inwestycyjna, organizowane przez Uniwersytet Guildhall w Londynie, Gdańską Akademię Bankową oraz Uniwersytet Gdański.

W latach 1993–1998 współpracował z Gdańską Akademią Bankową, m.in. jako członek zarządu, jednocześnie biorąc udział w badaniach dotyczących restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, prowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. W latach 1995–2003 wykładał na Uniwersytecie Gdańskim, na Wydziale Zarządzania. W okresie 2007–2010 był prezesem Zarządu Banku Rozwoju Cukrownictwa S.A. Od 1998 r. do 2013 r. związany z Bankiem Handlowym w Warszawie S.A. (Citi Handlowy), gdzie zajmował szereg stanowisk managerskich, a do kwietnia 2013 r. pełnił funkcję dyrektora Departamentu Strategii. Zasiadał w radach nadzorczych wielu spółek m.in. z branży bankowej, inwestycyjnej, ubezpieczeniowej oraz leasingowej, w tym także w spółkach giełdowych. W latach 2012–2013 był członkiem Rady Nadzorczej Biura Informacji Kredytowej S.A.

Od czerwca 2013 r. pełni funkcję prezesa Zarządu BIK S.A. Jest także przewodniczącym Rady Nadzorczej Biura Informacji Gospodarczej InfoMonitor S.A. Od 12 maja 2020 r. jest Prezesem ACCIS – największego na świecie międzynarodowego stowarzyszenia biur informacji kredytowej.

DR HAB. WALDEMAR ROGOWSKI, PROF. SGH

Biuro Informacji Kredytowej

Dr hab. nauk ekonomicznych w dyscyplinie finanse, profesor w Instytucie Finansów Korporacji i Inwestycji SGH. Wicedyrektor oraz Kierownik Zakładu Zarządzania Ryzykiem w Instytucie Finansów Korporacji i Inwestycji SGH. Absolwent (magisterium) Szkoły Głównej Handlowej i Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (studia podyplomowe z zakresu prawa handlowego). Wieloletni praktyk gospodarczy – Dyrektor Departamentów Ryzyka i Klientów Korporacyjnych wiodących instytucji finansowych. Obecnie Główny Analityk Kredytowy w Biurze Informacji Kredytowej. Przez wiele lat Ekspert ONZ ds. Rozwoju Przemysłowego UNIDO. Jako konsultant Banku Światowego, wieloletni Recenzent ds. wycen przedprywatyzacyjnych spółek, głównie z sektora energetycznego, wydobywczego oraz finansowego – kontrakt BŚ dla Ministerstwa Skarbu Państwa RP. Autor lub Współautor ponad 130 publikacji z dziedziny finansów przedsiębiorstwa monografii oraz artykułów publikowanych w renomowanych czasopismach polsko i anglojęzycznych.

SŁAWOMIR NOSAL

Biuro Informacji Kredytowej

Kierownik Zespołu Analiz Portfelowych w Departamencie Business Intelligence, BIK SA. Absolwent Akademii Ekonomicznej w Poznaniu (obecnie Uniwersytet Ekonomiczny), wydziału Ekonomii, kierunek Bankowość. Od 2000 r. związany z sektorem bankowym, wieloletni pracownik Banku Zachodniego WBK (obecnie Santander Bank Polska). W latach 2000–2002 pracował w departamencie analiz makroekonomicznych. W latach 2002–2013 odpowiadał za obszar analiz finansowych i portfelowych, a w okresie 2013–2019 zajmował się restrukturyzacją największych klientów korporacyjnych Banku. Od kwietnia 2019 r. w Departamencie Business Intelligence w Biurze Informacji Kredytowej, gdzie odpowiada za pracę Zespołu Analiz Portfelowych.

2. TENDENCJE NA RYNKU KREDYTÓW DLA GOSPODARSTW DOMOWYCH W PIERWSZYM OKRESIE PANDEMII COVID-19

MARIUSZ CHOLEWA
SŁAWOMIR NOSAL
WALDEMAR ROGOWSKI
Biuro Informacji Kredytowej

2.1. Wprowadzenie

W 2020 r. zmaterializował się symboliczny czarny łabędź pod postacią pandemii Covid-19. Jednym z głównych działań podjętych przez rządy wielu państw w początkach pandemii było twarde zamknięcie gospodarek (ang. *lockdown*). To niestandardowe i wcześniej nieznane szerzej działanie polegające na nagłym, niespodziewanym zamknięciu lub istotnym ograniczeniu aktywności dużej części działalności gospodarczej wywołało perturbacje na rynkach finansowych i nadzwyczajną zmienność cen niemal wszystkich aktywów, które uległy głównie znacznym spadkom. W przestrzeni publicznej pojawiły się również wręcz kasandryczne prognozy możliwej pandemicznej recesji gospodarczej, wzrostu bezrobocia, spadku dochodów gospodarstw domowych. Niekorzystny rozwój sytuacji gospodarczej prognozowało wiele międzynarodowych instytucji, w tym Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Komisja Europejska. MFW prognozował dla Polski spadek PKB w 2020 r. o –4,6%, a Komisja Europejska o –4,3%. W rzeczywistości spadek PKB był o połowę niższy, wg GUS wyniósł –2,8%. Dekoniunkturze miał towarzyszyć wysoki wzrost bezrobocia – od 10% do nawet 15% na koniec 2020 r. I w tym przypadku rzeczywistość okazała się lepsza od prognoz. Według GUS na grudzień 2020 r. stopa bezrobocia wyniosła 6,2% i była jedną z najniższych w krajach UE. Rzeczywistość okazała się więc dużo lepsza od pesymistycznych prognoz z pierwszych miesięcy pandemii.

Chcąc analizować sytuację polskiego sektora bankowego w pierwszym okresie pandemii, trzeba przypomnieć, że na samym początku pandemii, duża część analityków i obserwatorów życia gospodarczego wskazywała, bazując na doświadczeniach wyniesionych z kryzysu finansowego z lat 2007–2009, na dwa podstawowe czynniki ryzyka. Były to: ryzyko zapaści kredytowej zwane potocznie *credit crunch*, skutkujące ograniczeniem dostępu do kredytu poprzez zaostrzenie warunków ich udzielania oraz ryzyko istotnego pogorszenia jakości portfela kredytowego.

Biuro Informacji Kredytowej (BIK), jako czołowy ekspercki ośrodek monitoringu i analiz sytuacji na rynku kredytów dla gospodarstw domowych, już od początku pandemii analizowało ryzyko *credit crunch* i ryzyko pogorszenia jakości portfela kredytów gospodarstw domowych. Już od pierwszych tygodni pandemii, w cyklu

tygodniowym, dystrybuowany jest do NBP, UKNF, ZBP oraz banków i wybranych firm pożyczkowych szczegółowy raport. Raport ten zawiera trzy kluczowe informacje o poziomie: popytu na finansowanie ze strony gospodarstw domowych szacowanego w oparciu o zapytania kierowane przez banki i firmy pożyczkowe do BIK-u, akcji kredytowej i pożyczkowej oraz jakości portfela kredytowego poszczególnych produktów kredytowych i pożyczek pozabankowych.

Celem opracowania jest charakterystyka zjawisk, które wystąpiły na polskim rynku kredytów dla gospodarstw domowych w pierwszym roku pandemii Covid-19 (marzec 2020–marzec 2021). Aby jednak zwiększyć walory poznawcze opracowania, autorzy zdecydowali się rozszerzyć i uzupełnić pierwotny tekst[16] oddzielnym podrozdziałem, w którym w sposób syntetyczny scharakteryzują obecną (tj. na dzień 30 września 2021 r.) sytuację na polskim rynku kredytów dla gospodarstw domowych[17].

W oparciu o dane posiadane przez BIK w opracowaniu odpowiada się na dwa pytania badawcze:

1) Czy w pierwszym roku pandemii Covid-19 wystąpił *credit crunch*?
2) Czy w pierwszym roku pandemii Covid-19 nastąpiło istotne pogorszenie jakości portfela kredytów dla gospodarstw domowych?

2.2. Biuro Informacji Kredytowej jako strategicznie ważny element struktury informacyjnej systemu bankowego

W ciągu trzech ostatnich dekad zarządzanie ryzykiem kredytowym w polskim sektorze bankowym istotnie ewoluowało pod wpływem wprowadzanych regulacji, gromadzonych informacji oraz infrastruktury informatycznej. Jednym z kluczowych wydarzeń dla rozwoju nowoczesnego zarządzania ryzykiem kredytowym w Polsce było powstanie w 1997 r. Biura Informacji Kredytowej, które stworzyło międzybankowy system wymiany informacji o kredytobiorcach – klientach indywidualnych i przedsiębiorcach. Inicjatywa Związku Banków Polskich i kilkunastu banków miała na celu stworzenie rejestru, który pozwoliłby na ograniczanie „złych kredytów" i umożliwiał budowanie historii kredytowej (dostęp do niej miał w istotny sposób usprawnić i poprawić jakość procesu kredytowego banków, a jednocześnie ułatwiać dostęp do kredytu ich klientom oraz obniżyć jego cenę w wyniku dokładniejszego pomiaru i wyceny ryzyka kredytowego).

Powstanie systemu wymiany informacji kredytowej BIK, a później systemu informacji gospodarczej w ramach Biura Informacji Gospodarczej, miało wpływ na funkcjonowanie sektora bankowego w szerszym kontekście, ponieważ pozwoliło na: poprawę jakości portfeli kredytowych dzięki dostępowi do aktualnych danych dotyczących zobowiązań klientów i terminowości ich spłaty, co niewątpliwie wpłynęło na:

[16] Pierwotny tekst pisany był w marcu 2021 r.

[17] Rozdział 4.6.

- poprawę jakości procesu zarządzania ryzykiem kredytowym,
- ograniczenie zjawiska nadmiernego zadłużenia (ang. *overdebt*),
- mobilizowanie kredytobiorców do terminowej spłaty,
- wzrost zainteresowania kredytobiorców budowaniem pozytywnej historii kredytowej,
- dostęp kredytobiorców do informacji na ich temat przetwarzanych przez banki.

Podstawową zasadą funkcjonowania BIK jest zasada wzajemności, mówiąca o tym, że warunkiem dostępu do informacji zgromadzonych w rejestrze kredytowym jest przekazywanie do rejestru informacji własnych. Przestrzeganie tej zasady jest konieczne dla efektywnego funkcjonowania i rozwoju systemów wymiany informacji, poprzez zapewnienie kompletności i aktualności przechowywanych informacji. Równie ważna jest zasada neutralności, która gwarantuje bankom jako dostawcom danych anonimowość, zaś zasada wiarygodności gwarantuje brak ingerencji w dane – BIK dostarcza je w postaci, w jakiej zostały wprowadzone przez uczestników wymiany odpowiedzialnych za ich poprawność.

Biuro Informacji Kredytowej w ramach prowadzonej działalności gromadzi, przetwarza i udostępnia informacje na temat klientów banków, SKOK-ów oraz firm pożyczkowych. Współpracuje z ponad 700 instytucjami sektora finansowego. W Biurze gromadzone są informacje dotyczące kredytów gotówkowych, ratalnych, hipotecznych, odnawialnych, zobowiązań na karcie kredytowej oraz pożyczek pozabankowych.

2.3. Ryzyko *credit crunch*

2.3.1. Pojęcie *credit crunch*

Koncepcja *credit crunch* ma długą historię, sięgająca aż do czasów Wielkiego Kryzysu z lat trzydziestych XX w. Ben Bernanke i Cara Lown, charakteryzując zjawisko ograniczenia podaży kredytów, uwzględnili sześć recesji sięgających lat 60. XX w. W oparciu o wyniki analiz stwierdzili, że ograniczanie podaży kredytów zostało wywołane skumulowanym efektem niedoboru kapitału w sektorze bankowym oraz pogarszającą się kondycją finansową kredytobiorców[18]. Również Robert Clair i Paula Tucker zajmowali się tym zjawiskiem i w artykule z 1993 r. użyli wyrażenia *credit crunch* („krach kredytowy") na opis zjawiska polegającego na ograniczeniu podaży kredytu w odpowiedzi na spadek wartość kapitału banku oraz nałożone przez organy regulacyjne, nadzorców bankowych lub same banki wyższych wymagań co do posiadanej bazy kapitałowej, niż to miało miejsce wcześniej[19]. Łagodniejsza wersja *credit crunch* jest czasami określana jako *credit squeeze* („ściskanie kredytowe").

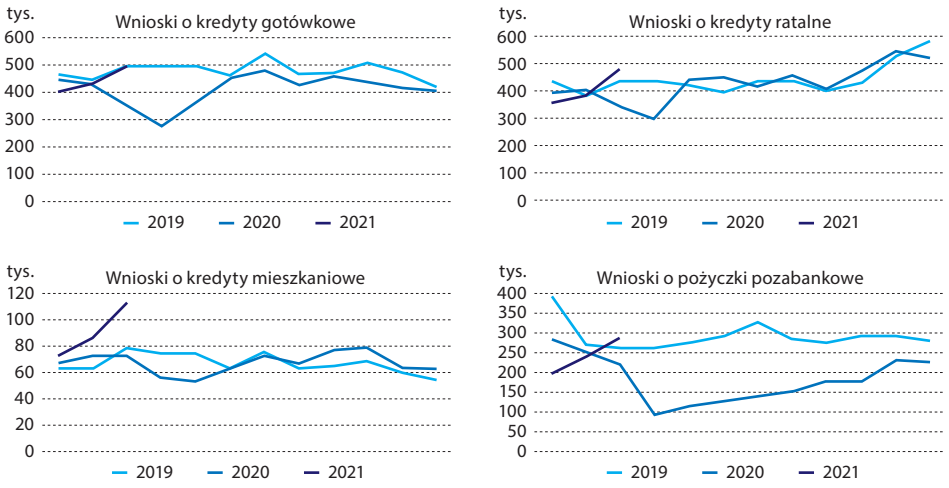
[18] Bernanke, B., Lown, C. „The Credit Crunch", Brookings Papers on Economic Activity, 1991.

[19] Clair, R., Tucker, P. „Six Causes of the Credit Crunch (Or, Why Is It So Hard to Get a Loan?" Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review, Third Quarter 1993.

Adonis Antoniades w swoim opracowaniu z 2014 r. przytoczył ważne dla naszej analizy obserwacje. Zauważył on bowiem, że za duży spadek akcji kredytowej podczas kryzysu 2007–2008 odpowiadają dwie kategorie mechanizmów rynkowych: jedna po stronie popytowej, druga po stronie podażowej. Po stronie popytowej – to delewarowanie gospodarstw domowych; po stronie podażowej – to zmniejszenie się skłonności banków do pożyczania w wyniku pogorszenia się ich sytuacji finansowej. Analizowane przez niego dane statystyczne potwierdziły, że czynniki stymulujące aktywność kredytową po stronie popytu odgrywały rzeczywiście ważną rolę podczas kryzysu[20].

2.3.2. Popyt na kredyty zgłaszane przez gospodarstwa domowe w pierwszym roku pandemii

Popyt na kredyty może być mierzony liczbą zapytań kredytowych składanych do BIK przez banki, SKOKi i firmy pożyczkowe. A zmiany popytu wyraża procentowa zmiana liczby zapytań. W 2020 r. był on wyraźnie zróżnicowany w zależności od rodzaju produktu kredytowego. Popyt na kredyty ratalne i mieszkaniowe został w znacznie mniejszym stopniu dotknięty pandemią niż na kredyty gotówkowe czy pożyczki pozabankowe. I tak, w całym 2020 r. liczba wniosków o kredyty mieszkaniowe zmniejszyła się tylko o 0,6% w porównaniu z 2019 r., a dla kredytów ratalnych nastąpił spadek o 3,5%. Natomiast spadek popytu był znacznie większy dla kredytów gotówkowych (o 14% mniej zapytań kredytowych niż w 2019 r.) i dla pożyczek pozabankowych (–39% r/r).



Wykres 1. **Wnioski o kredyty i pożyczki pozabankowe**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

[20] Antoniades, A. „Liquidity Risk and the Credit Crunch of 2007–2008: Evidence from Micro-Level Data on Mortgage Loan Applications", BIS Working Papers No 473.

Zdecydowanie największe spadki miały miejsce w trakcie lockdownu w kwietniu 2020 – sięgały one wówczas aż 44% dla kredytów gotówkowych i 64% dla pożyczek. Popyt na te dwa produkty odbudowywał się dużo wolniej – dopiero luty i marzec 2021 r. przyniosły dla kredytów gotówkowych powrót liczby wniosków do poziomów z 2019 r., a dla pożyczek pozabankowych stało się to dopiero w marcu 2021 r. Bardzo szybko, bo już w maju 2020 r. odbudował się natomiast popyt na kredyty ratalne. Wolniej odbudował się popyt na kredyty mieszkaniowe. Dopiero od sierpnia 2020 r. w ujęciu r/r mieliśmy dodatnie dynamiki.

2.3.3. Akcja kredytowa w pierwszym roku pandemii

Kształtowanie się popytu na kredyty miało oczywiście przełożenie na wielkość i wartość akcji kredytowej w tym okresie. Stosunkowo wysoki poziom zainteresowania kredytami ratalnymi zaowocował tym, że był to jedyny produkt kredytowy, którego sprzedaż w 2020 r. była wyższa niż w roku 2019 – w ujęciu wartościowym zanotowano wzrost o 1%. Co prawda w czasie pierwszych tygodni lockdownu (w kwietniu 2020 r.) głębokie spadki nie ominęły również kredytów ratalnych (wartość sprzedaży była niższa o 39% niż w kwietniu 2019 r.), ale już w czerwcu 2020 r., gdy gospodarka była relatywnie „odmrożona", banki udzieliły o 20% więcej (wartościowo) tych kredytów. Również w następnych miesiącach dynamika sprzedaży była dodatnia, z wyjątkiem grudnia, kiedy zanotowano spadek o 2% r/r, co było negatywnym skutkiem zamknięcia galerii handlowych pod koniec roku.

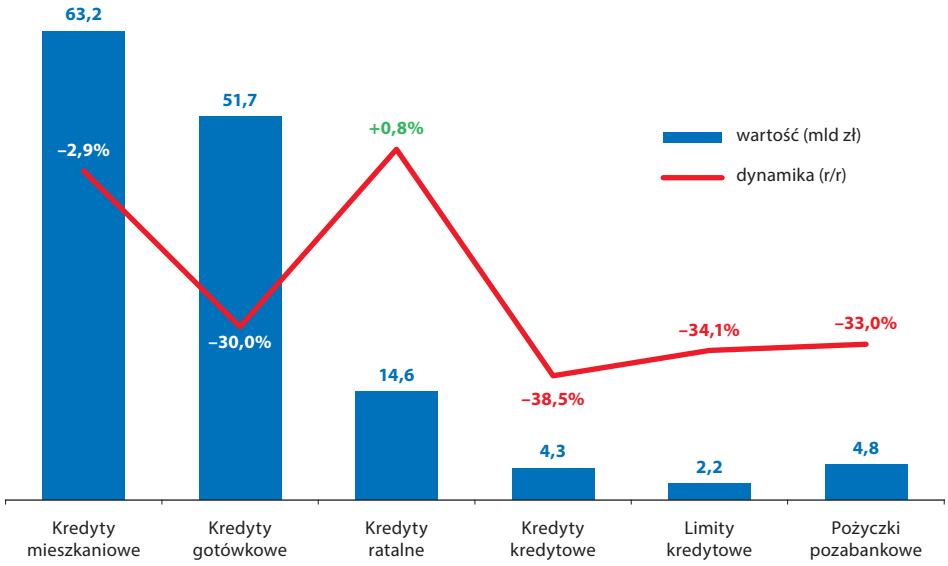
Przyczyną tak dobrej sprzedaży kredytów ratalnych, zdecydowanie wybijającej się na tle generalnie słabej aktywności kredytowej w warunkach pandemii i co chwilę wprowadzanych obostrzeń w życiu gospodarczym, był fakt, że kredyty ratalne są dużo bezpieczniejsze dla udzielającego banku od kredytów gotówkowych. Ma to swoje odzwierciedlenie w niskim poziomie szkodowości kredytów ratalnych, która w okresie pandemii jeszcze istotnie się obniżyła. Trzeba również pamiętać, że inne jest ekonomiczne przeznaczenie tych kredytów – kredyty ratalne w przeciwieństwie do gotówkowych nie służą uzupełnianiu luki w bieżącym budżecie domowym, a wiążą się raczej z nabywaniem na raty dóbr konsumpcyjnych trwałego użytku, sprzętu RTV/AGD, czy elektroniki, do których pomimo pandemii był stosunkowo prosty dostęp poprzez *e-commerce* (w czasach zamrożenia gospodarki) czy w otwartych sklepach stacjonarnych (gdy następowało odmrożenie). Część gospodarstw domowych z wyższymi dochodami mogła również skorzystać z bardzo atrakcyjnej oferty, często przy zerowym poziomie RRSO. W normalnych warunkach mogłyby one pewnie nabyć te rzeczy za gotówkę, ale obecnie wolą kumulować środki finansowe jako swoistą poduszkę bezpieczeństwa ekonomicznego.

Również stosunkowo dobrze poradziły sobie w pandemii kredyty mieszkaniowe. W całym 2020 r. sprzedaż kredytów mieszkaniowych osiągnęła 63 mld zł i była niższa zaledwie o 3% niż rok wcześniej.

Trzeba jednak pamiętać, że sytuacja na rynku kredytów mieszkaniowych jest determinowana nie tylko popytem, czyli zachowaniem potencjalnych kredytobiorców chcących nabyć nieruchomość za kredyt, lecz i banków udzielających kredyt (podażą). Banki po pierwszym szoku wywołanym pandemią przystąpiły do luzowania wymagań m.in. w zakresie wkładu własnego. Co ciekawe, banki nie zwiększyły wymagań co do poziomu wiarygodności kredytowej mierzonej oceną scoringową. Średni *score* dla kredytobiorców mieszkaniowych w ujęciu sprzedażowym (akcji kredytowej) pozostaje stabilny przez ostatnie 3 półrocza i wynosi 75 pkt (na 100).

Pozostałe produkty kredytowe zanotowały głębokie spadki sprzedaży. Niższy popyt na kredyty gotówkowe oraz większa ostrożność banków w ich udzielaniu spowodowały załamanie sprzedaży tego produktu – ich wartość spadła aż o 30% w porównaniu z 2019 r.

Jeszcze większe spadki wartości sprzedaży wystąpiły w przypadku pozostałych produktów detalicznych: kart kredytowych (–38,5%) i limitów kredytowych (–34%).

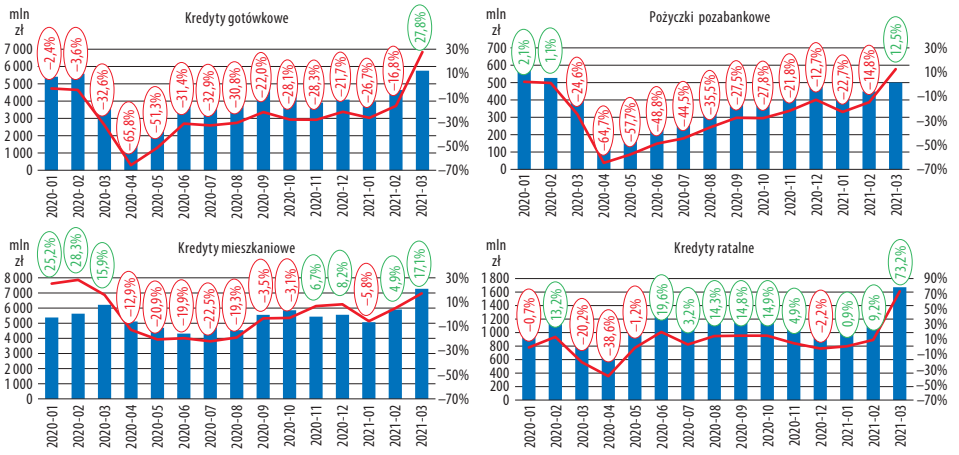


Wykres 2. **Wartość nowo udzielonych kredytów i pożyczek w 2020 r.**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

Z kolei wartość pożyczek udzielonych przez firmy pożyczkowe zmniejszyła się o 1/3 w porównaniu z 2019 r. W dużej części było to skutkiem zmian regulacyjnych dotyczących maksymalnych kosztów pozaodsetkowych wprowadzonych w Tarczy 1.0 w kwietniu 2020 r. Nastąpiło ustawowe ograniczenie maksymalnej wysokości kosztów kredytu konsumpcyjnego o ponad 60% w stosunku do wcześniej obowiązującego poziomu. Ponadto firmy pożyczkowe, podobnie jak banki, dotknęła trzykrotna obniżka stóp procentowych. Wszystkie te zdarzenia obniżyły stopę zwrotu

z udzielonej pożyczki, co przy bardzo wysokim poziomie szkodowości sięgającym 40%, powodowało brak opłacalności transakcji. Oprócz problemów natury legislacyjnej i operacyjnej (zablokowanie przez *lockdown* fizycznego kanału sprzedaży pożyczek), na wartość akcji kredytowej wpłynęły również problemy z pozyskiwaniem finansowania na udzielanie pożyczek. W dobie pandemii część firm pożyczkowych finansujących się na rynku długu (obligacje korporacyjne, kredyty bankowe) miało trudności z pozyskaniem finansowania. Zgodnie z danymi Fundacji Rozwoju Rynku Finansowego (FRRF) firmy pożyczkowe odnotowały w 2020 r. 34% spadek wartości udzielonego finansowania.



Wykres 3. **Wartość nowo udzielonych kredytów i pożyczek w kolejnych miesiącach 2020 r. oraz I kw. 2021 r.**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

Ważnym elementem braku dostępności do kredytu w kryzysie jest wiek potencjalnego kredytobiorcy. Najbardziej narażonymi na ograniczenie dostępności kredytu czy pożyczki są osoby młode i seniorzy. Dlatego też analizie poddamy aspekt wieku kredytobiorców. Jeśli przeanalizujemy roczną dynamikę sprzedaży poszczególnych produktów kredytowych w 2020 r. z punktu widzenia wieku klienta, to możemy zaobserwować, że dla takich produktów jak kredyty gotówkowe i karty kredytowe głębokie spadki sprzedaży (rzędu 30%–40%) wystąpiły niezależnie od wieku klienta. Dla limitów kredytowych w większości grup wiekowych również wystąpiły spadki około 30%, natomiast dla seniorów (osób w wieku 65 lat i starszych) spadek był nieco mniejszy (–23%), a dla młodszych klientów (do 24 lat) był on większy i przekroczył 40%. W przypadku pożyczek pozabankowych spadki sprzedaży były coraz większe wraz z wiekiem klienta i dla najstarszej grupy wiekowej (powyżej 65 lat) w 2020 r. udzielono prawie o połowę mniej pożyczek niż rok wcześniej. Z kolei dla kredytów mieszkaniowych spadki były niewielkie (pomiędzy 3% i 12%), a sprzedaż dla najstarszych kredytobiorców pozostała stabilna. W kredytach ratalnych – jedynym produkcie, który zanotował wzrost

sprzedaży – dla trzech środkowych grup wiekowych (od 25 do 54 lat) dynamiki roczne były dodatnie (od 5% do 8%), a spadki wystąpiły dla klientów najmłodszych (–3%) i najstarszych (od –10% do –15%). Można więc mówić w przypadku większości produktów kredytowych o zjawisku raczej *credit squeeze*, a nie *credit crunch*. Rok 2021 przyniósł wzrost sprzedaży, o czym piszemy pod koniec tego rozdziału.

Kolejnym miernikiem, który można wykorzystać do pomiaru skali *credit crunch* jest stopa akceptacji wniosków kredytowych.

2.3.4. Wskaźniki akceptacji wniosków kredytowych w pierwszym roku pandemii według cech kredytobiorców

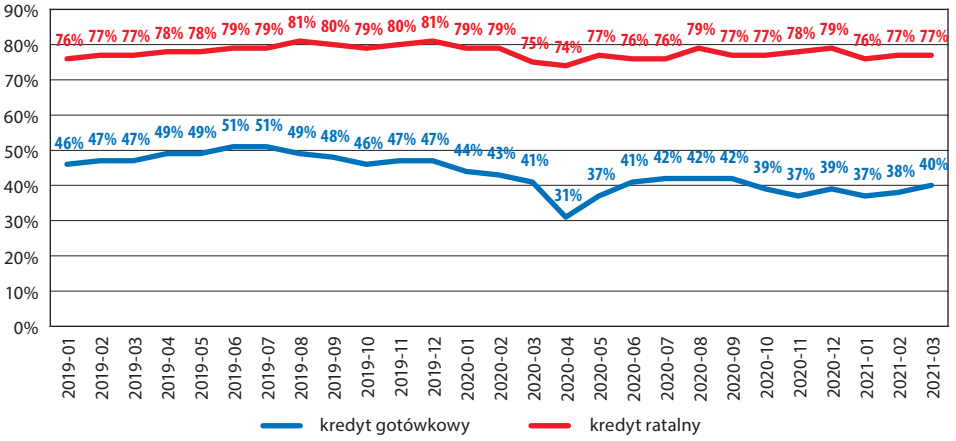
W roku 2020 wskaźniki akceptacji zarówno bankowych kredytów konsumpcyjnych, jak i pożyczek pozabankowych charakteryzował podobny trend. W trakcie lockdownu od 12 marca do początku maja (4 maja otwarto galerie handlowe) zanotowano spadek wskaźnika akceptacji – w przypadku kredytów gotówkowych nawet o kilkanaście punktów procentowych. Jednak po odmrożeniu gospodarki akceptowalność wyraźnie wzrosła. Początek 2021 r. przyniósł lekkie obniżenie wskaźnika akceptacji, ale było to zjawisko sezonowe, bo dalsza część 2021 r. przyniosła wzrost wskaźnika do poziomów sprzed pandemii.

Wskaźnik akceptacji według wieku klienta nie uległ znaczącej zmianie podczas pandemii. Zarówno przed nią, jak i później najmniejszy odsetek wniosków o kredyty konsumpcyjne akceptowały banki klientom najmłodszym (do 24 lat). W czasie lockdownu spadek akceptowalności nastąpił dla wszystkich grup wiekowych. Nieco inne było jednak podejście do klientów po lockdownie, bowiem dla najmłodszej grupy wiekowej poziom akceptacji pozostał niski i nie wrócił do stanu sprzed pandemii, natomiast dla wszystkich starszych grup nastąpiło wyraźne odbicie po lockdownie, a dla większości grup wiekowych akceptowalność pod koniec 2020 r. była wyższa niż przed pandemią. Nieco słabsze odbicie miało miejsce dla najstarszych klientów (powyżej 65 lat), ale i dla nich było to blisko stanu przedpandemicznego. W czasie lockdownu można było zaobserwować, że udział seniorów w strukturze wiekowej klientów wnioskujących o kredyt konsumpcyjny wyraźnie się zmniejszył (z 12%–13% do 8,5%), ale potem również w tej grupie wiekowej wróciło zainteresowanie kredytami. Dla odmiany młodsi klienci byli relatywnie bardziej aktywni w trakcie lockdownu, co związane jest z tym, że znacznie częściej wnioskowali oni o kredyty za pośrednictwem internetu.

Analizując wskaźniki akceptacji pod kątem scoringu klientów, widać wyraźnie, że spadek akceptowalności dla klientów z niską punktacją (a więc o gorszym profilu ryzyka) był trwały i nie powrócił już do stanu sprzed pandemii. Inaczej było dla lepszych klientów o wysokim scoringu – dla nich po przejściowym spadku akceptowalności w trakcie lockdownu nastąpił znaczny wzrost powyżej stanów przedpandemicznych i to właśnie oni „ciągnęli" w górę ogólny wskaźnik akceptacji.

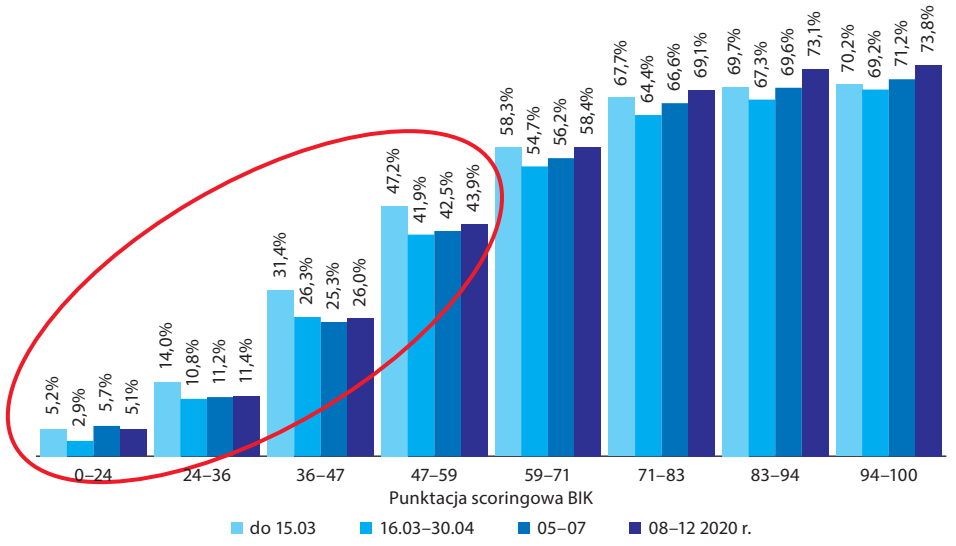
Wskaźnik akceptacji kredytów konsumpcyjnych nie był uzależniony od wielkości miejscowości zamieszkiwanej przez wnioskujących o nie klientów. W przypadku pożyczek pozabankowych nieco wyższy poziom akceptacji uzyskiwali klienci z największych miast powyżej 500 tys. mieszkańców.

Wskaźnik akceptacji kredytów mieszkaniowych poza przejściowym spadkiem w czasie lockdownu, po odbiciu w dalszej części 2020 r. również pozostał stabilny.



Wykres 4. **Wskaźniki akceptacji wniosków o kredyty gotówkowe i ratalne (lata 2019–2021)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK



Wykres 5. **Wskaźniki akceptacji wniosków kredytowych w poszczególnych fazach pandemii według scoringu**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

Podsumowując aspekty związane z obserwowanymi poziomami akceptacji w trakcie pandemii koronawirusa, można stwierdzić, że nie zmaterializowało się zjawisko *credit crunch*, czyli ograniczenia podaży kredytów przez banki w efekcie zacieśnienia przez nie polityki kredytowej i utrudnień w dostępie kredytobiorców do finansowania.

2.3.5. Średnie kwoty kredytów oraz umowne okresy kredytowania w pierwszym roku pandemii

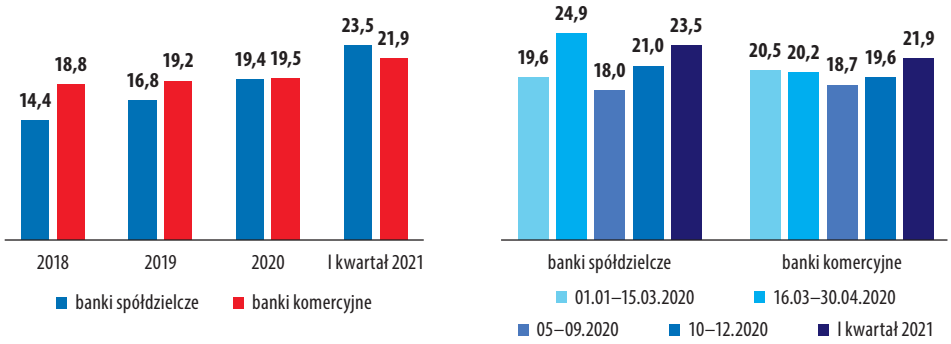
Średnie kwoty udzielanych kredytów i umowne okresy kredytowania są jednymi z podstawowych narzędzi realizacji polityki kredytowej. W przypadku przejścia przez banki na politykę konserwatywną, co jest normalne w okresie ponadprzeciętnego ryzyka, a nawet niepewności, średnie kwoty udzielanych kredytów powinny spaść, a okres kredytowania ulec wydłużeniu.

Średnie kwoty kredytów gotówkowych w polskim sektorze bankowym wykazują tendencję wzrostową w długim horyzoncie czasowym. W 2018 r. przeciętny kredyt gotówkowy był udzielany na kwotę 18,3 tys. zł, w 2019 r. było to 19 tys. zł, a w 2020 r. – 19,5 tys. zł.

W bankach komercyjnych średnia kwota wzrosła z 18,8 tys. zł w 2018 r. do 19,2 tys. zł w 2019 r. i do 20,5 tys. zł na początku 2020 r. (do połowy marca, czyli początku pandemii w Polsce), a w bankach spółdzielczych wzrost ten był jeszcze większy, bo odpowiednio z 14,4 tys. zł do 16,8 tys. zł i dalej do 19,6 tys. zł. Późniejszy *lockdown* całej gospodarki spowodował gwałtowne załamanie akcji kredytowej, co przełożyło się na spadek średniej kwoty kredytu gotówkowego udzielanego w bankach komercyjnych (z 20,5 do 20,2 tys. zł), natomiast odmienna była reakcja banków spółdzielczych, które właśnie w szczycie pandemii udzielały kredytów na wyższe kwoty – średnia wzrosła aż do 24,9 tys. zł. Przez kolejne cztery miesiące (od maja do września), kiedy polska gospodarka była odmrażana i znoszono obostrzenia, akcja kredytowa stopniowo się odbudowywała, ale większość banków udzielała chętniej kredytów na niższe kwoty, często udzielanych przez internet, co pociągnęło za sobą spadek średniej kwoty – w bankach komercyjnych do 18,7 tys. zł, a w spółdzielczych do 18,0 tys. zł. Kredyty wysokokwotowe wiążą się z większym ryzykiem i zwłaszcza banki komercyjne udzielały ich zdecydowanie mniej niż przed pandemią.

To zjawisko zostało odwrócone dopiero w ostatnim kwartale 2020 r., kiedy nastąpiły wzrosty średniej kwoty udzielanego przez banki kredytu gotówkowego. Banki komercyjne udzielały wówczas kredytów gotówkowych na średnią kwotę 19,6 tys. zł. Z kolei średnia kwota kredytów gotówkowych udzielanych przez banki spółdzielcze zwiększyła się aż do 21,0 tys. zł. I kwartał 2021 r. przyniósł kontynuację tych wzrostów odpowiednio do 21,9 tys. zł w bankach komercyjnych i 23,5 tys. zł w spółdzielczych.

Jedynym segmentem rynku finansowego, w którym kwoty kredytów gotówkowych rosły przez cały 2020 r. były Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe. Średni kredyt udzielony przez SKOKi w 2019 r. wynosił 17,2 tys. zł, natomiast pod koniec 2020 r. było to już 24 tys. zł, najwięcej w sektorze.



Wykres 6. **Średnie kwoty udzielonego kredytu gotówkowego w latach 2018–2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

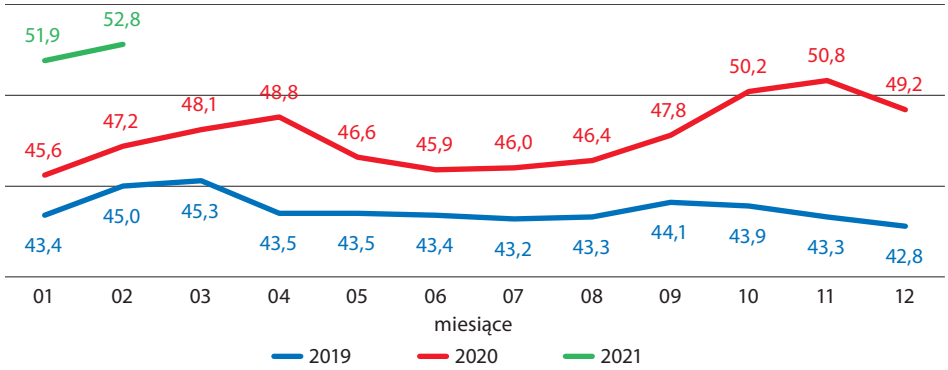
Analizując roczną dynamikę sprzedaży kredytów gotówkowych w 2020 r., obserwujemy ciekawe zjawisko: odmienne wyniki banków spółdzielczych i komercyjnych w skrajnych przedziałach kwotowych udzielonych kredytów gotówkowych. Wprawdzie spadki sprzedaży odnotowano we wszystkich przedziałach kwotowych, ale były one mocno zróżnicowane w zależności od kwoty udzielonych kredytów. W przypadku kredytów niskokwotowych (do 4000 zł) dynamika roczna dla banków spółdzielczych była najgorsza (–36%), a dla banków komercyjnych wyniosła –31%. Z kolei dla kredytów wysokokwotowych (powyżej 50 000 zł) było odwrotnie: dynamika sprzedaży dla banków spółdzielczych była w tym przedziale najlepsza (tylko –5%), a dla komercyjnych – najgorsza (–33%).

Na marginesie należy zauważyć, że w strukturze sprzedaży kredytów gotówkowych kredyty wysokokwotowe (o udzielonej kwocie powyżej 50 000 zł) stanowią duży udział – zarówno dla banków spółdzielczych (40%), jak i komercyjnych (39%).

Wyjaśnienia tego zjawiska można upatrywać w tym, że przy ogólnym spadku popytu na kredyty w trakcie pandemii, banki komercyjne raczej skupiały się na sprzedaży kredytów niskokwotowych, które bardzo często są udzielane przez internet w trybie online. Z kolei kredyty na wyższe kwoty zostały bardziej ograniczone w związku z większym ryzykiem kredytowym i bardziej restrykcyjnymi warunkami ich udzielania. Dotyczyło to zwłaszcza kredytów na najwyższe kwoty, które charakteryzują się największą szkodowością.

Natomiast banki spółdzielcze, mierząc się z problemem spadku popytu na kredyty i wzrostem ryzyka kredytowego, w mniejszym stopniu ograniczyły sprzedaż kredytów wysokokwotowych dla swoich klientów – zapewne dobrze im znanych, z którymi mają dłuższą historię współpracy (pamiętajmy, że jakość kredytów banków spółdzielczych jest bardzo dobra, lepsza niż w bankach komercyjnych).

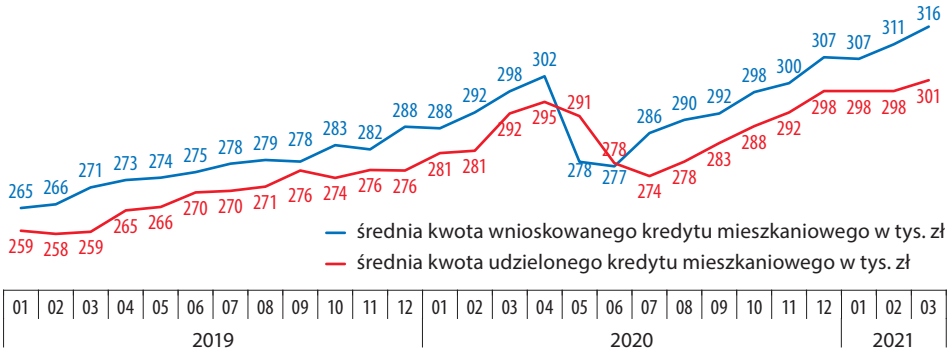
Zjawisko rosnących kwot kredytów gotówkowych jest również związane z wydłużaniem średniego okresu kredytowania, który w październiku i listopadzie 2020 r. wyniósł już ponad 4 lata, podczas gdy pod koniec 2019 r. nie przekraczał 42 miesięcy. Początek 2021 r. przyniósł dalsze wydłużenie okresu kredytowania do 51 miesięcy.



Wykres 7. **Średni umowny okres kredytowania dla kredytów gotówkowych w latach 2019–2021**

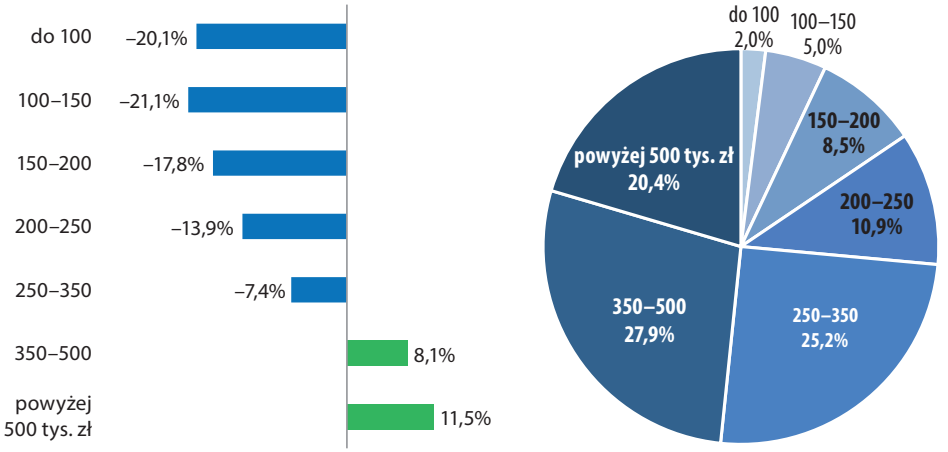
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

W przypadku kredytów mieszkaniowych średnia kwota zarówno wnioskowanego, jak i udzielonego kredytu pozostaje w długoterminowym trendzie wzrostowym. Jedynie w połowie 2020 r. nastąpiły przejściowe spadki – średnia kwota wnioskowanego kredytu mieszkaniowego spadła gwałtownie z 302 tys. zł w kwietniu do 277–278 tys. zł w maju i czerwcu. Było to wynikiem zwiększenia przez banki wymogu co do wysokości wkładu własnego. W kolejnych miesiącach powrócił jednak trend wzrostowy i w grudniu średnia wnioskowana kwota wyniosła 307 tys. zł. Podobny trend wystąpił dla średnich kwot uruchomionych kredytów mieszkaniowych, choć z 1-miesięcznym przesunięciem w czasie i na nieco niższym poziomie. Z poziomu 294 tys. zł w kwietniu przez kolejne 3 miesiące średnia kwota malała do 274 tys. zł w lipcu. Natomiast od sierpnia powróciły wzrosty i w marcu 2021 r. średnia kwota osiągnęła po raz pierwszy w historii 300 tys. zł. Zjawisko tymczasowego przejścia przez banki na bardziej konserwatywną politykę w szczycie pandemii i wymaganie większego wkładu własnego (w efekcie czasowy spadek średniej kwoty kredytu) jest czymś normalnym w okresie większej niepewności. Jednak skala tego zjawiska nie była na tyle duża, aby wywołać *credit crunch*.



Wykres 8. **Średnia kwota wnioskowanego i udzielonego kredytu mieszkaniowego**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK



Wykres 9. **Dynamika i struktura kredytów mieszkaniowych według wartości w 2020 r.**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

W 2020 r. udzielono mniej kredytów mieszkaniowych niż rok wcześniej. Spadek w ujęciu wartościowym wyniósł 2,9%, natomiast uwzględniając liczbę uruchomionych nowych kredytów, było ich mniej o 9,2%. Ta dynamika nie rozkładała się jednak równomiernie w poszczególnych przedziałach kwotowych, bowiem spadki w największym stopniu dotknęły kredytów na niższe kwoty, podczas gdy w przedziałach wysokokwotowych zanotowano wzrosty. Dodatnie dynamiki sprzedaży kredytów mieszkaniowych zarówno w ujęciu liczbowym, jak i wartościowym dotyczą kredytów powyżej 350 tys. zł: +8% dla kwot od 350 do 500 tys. zł oraz +11,5% powyżej 500 tys. zł. We wszystkich niższych przedziałach kwotowych zarówno w ujęciu liczbowym, jak i wartościowym odnotowano ujemne dynamiki akcji kredytowej (szczegóły na wykresie). Co istotne, kredyty wysokokwotowe (powyżej 350 tys. zł) stanowiły prawie połowę wartości kredytów mieszkaniowych udzielonych w 2020 r. Zjawisko to nasiliło się jeszcze w I kw. 2021. Kredyty ponad 350 tys. zł miały udział w łącznej wartości udzielonych kredytów mieszkaniowych na poziomie 52,3%.

2.4. Ryzyko pogorszenia jakości portfela kredytowego

2.4.1. Pomiar ryzyka portfela kredytowego

Wysoka jakość prowadzonej przez banki akcji kredytowej jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na ich kondycję oraz stabilność finansową, a tym samym na możliwości rozwojowe oraz bezpieczeństwo depozytów. Jakość kredytowania wpływa również bezpośrednio na poziom zapotrzebowania banków na kapitał, oddziałując na adekwatność kapitałową i w konsekwencji na możliwość rozwijania akcji kredytowej.

M. Penczar oraz B. Lepczyński[21], podsumowując przegląd literatury poświęconej związkom pomiędzy czynnikami makroekonomicznymi a poziomem wskaźnika kredytów nieregularnych, stwierdzają, że powszechna jest dodatnia współzależność między jakością aktywów a wzrostem gospodarczym. Autorzy ci przytaczają m.in. badania Nir Kleina z 2013 r. przeprowadzone w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej (CESEE), które wskazują na istotny wzrost wskaźnika kredytów nieregularnych (NPL) w tym regionie od początku kryzysu finansowego wywołanego upadłością banku Lehman Brothers. Zwiększył się on bowiem średnio do 11% na koniec 2011 r., z poziomu nieco około 3% na koniec 2007 r.

Jak zauważają M. Penczar i B. Lepczyński, prowadzenie pogłębionych analiz jakości portfela kredytowego jest istotne co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, jakość kredytów jest jednym z ważniejszych kryteriów oceny stabilności finansowej banków i prawdopodobieństwa ich bankructwa. Analiza jakości kredytów pozwala również ocenić poziom ryzyka kredytowego w banku. Jego wysoki poziom i szybki wzrost świadczy o materializacji podjętego przez bank ryzyka kredytowego. Po drugie, jakość kredytów jest wykorzystywana w pomiarze stabilności finansowej całego sektora bankowego. Ocena jakości kredytów jest zatem ważna z punktu widzenia instytucji nadzoru mikro- i makroostrożnościowego. Po trzecie, analiza jakości kredytów jest istotna w punktu widzenia całej gospodarki. Wysokie ryzyko kredytowe i straty banków związane z działalnością kredytową mogą bowiem doprowadzić do ograniczenia akcji kredytowej, co w efekcie będzie miało negatywny wpływ na aktywność gospodarczą[22]. Analiza jakości portfela kredytowego jest więc niezmiernie ważna w normalnych warunkach funkcjonowania gospodarki i sektora bankowego. Jej znaczenie jeszcze wzrasta w sytuacji niepewności i niestabilności, z jaką mamy do czynienia w związku z pandemią Covid-19 i podejmowanymi działaniami osłonowymi.

W literaturze wyróżnia się dwa podstawowe zestawy czynników objaśniające zmiany poziomu kredytów nieregularnych w portfelach bankowych. Pierwsza grupa skupia się na czynnikach zewnętrznych (egzogenicznych), do których zalicza się przede wszystkim ogólne warunki makroekonomiczne, które mogą wywierać potencjalny wpływ na zdolność kredytobiorców do obsługi kredytów (poziom PKB, bezrobocia, dochodów gospodarstw domowych). Druga grupa skupia się na czynnikach specyficznych (endogenicznych) wynikających z funkcjonowania samych banków. Literatura wskazuje, że ta grupa czynników ma większy wpływ na zmienność poziomów kredytów nieregularnych. Można więc postawić tezę, że istotny spadek polskiego PKB w 2020 r. o 2,8% r/r w wyniku pandemii powinien przełożyć się na wzrost szkodowości, a tym

[21] Lepczyński, B., Penczar, M. „Analiza porównawcza jakości kredytów sektorów bankowych krajów Europy Środkowo-Wschodniej", Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 4/2016 (82/1) s. 931–943.

[22] Lepczyński, B., Penczar, M. „Analiza porównawcza jakości kredytów sektorów bankowych krajów Europy Środkowo-Wschodniej", Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 4/2016 (82/1) s. 931–943.

samym – spadek jakości portfela kredytów dla gospodarstw domowych. W celu weryfikacji tej tezy posłużymy się trzema podejściami: analizą *vintage*[23], analizą klasycznego NPL oraz analizą w oparciu o autorskie indeksy jakości portfela kredytowego[24].

2.4.2. Jakość portfela kredytowego w pierwszym roku pandemii

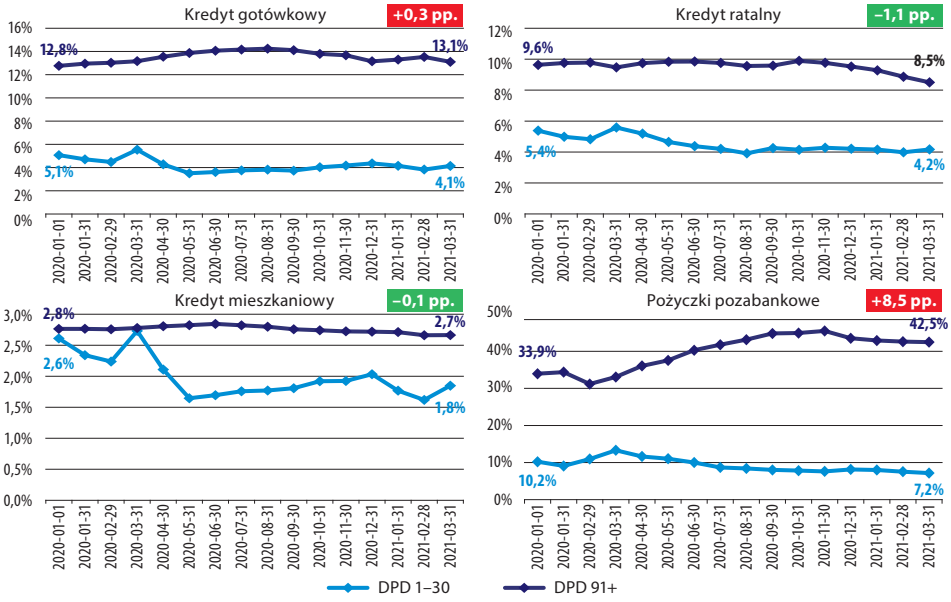
Na jakość portfela kredytowego wpływają głównie dwa czynniki, tj. jakość znajdujących się już w portfelu kredytów oraz jakość nowej akcji kredytowej. Na początku pandemii były bardzo duże obawy co do istotnego pogorszenia się jakości już udzielonych kredytów w związku z kondycją gospodarstw domowych, zagrożonych utratą części dochodów. Jakość portfela kredytowego głównych produktów kredytowych pozostała jednak w okresie pandemii stabilna. Jedynie w przypadku pożyczek pozabankowych zaobserwowano w pierwszym roku pandemii wzrost udziału w portfelu zobowiązań z opóźnieniem w spłacie powyżej 90 dni o 8,6 pkt proc. – z 33,9% do 42,5%. Było to też związane ze słabszą sprzedażą nowych pożyczek (miernik NPL jest bardzo wrażliwy na brak nowej sprzedaży pożyczek, bowiem licznik, czyli udzielone pożyczki, pogarsza się, a nie ma wzrostu mianownika). Odmienna sytuacja dotyczy kredytów bankowych. Indeksy jakości wszystkich rodzajów kredytów spadły do rekordowo niskich (czyli dobrych) poziomów.

Było to efektem moratoriów kredytowych oferowanych przez banki swoim klientom, w ramach których można było zawiesić spłatę rat kredytowych, zwykle na okres od 3 do 6 miesięcy. Umowne moratoria kredytowe były udzielane przez banki od marca do września 2020 r. Obecnie nadal są udzielane moratoria ustawowe, ale jest to znacznie mniejsza skala ze względu na wymogi dotyczące utraty pracy i dochodów przez kredytobiorcę. Można więc jednoznacznie stwierdzić bardzo pozytywny wpływ moratoriów na jakość portfela kredytowego. Po pierwszych pozytywnych efektach moratoriów kredytowych pojawiły się obawy o zachowanie kredytobiorców objętych moratoriami po ich zakończeniu. Wraz ze stopniowym wygasaniem umownych moratoriów kredytowych, w ostatnim kwartale 2020 r. oraz I kwartale 2021 r. spadkowy trend na indeksach jakości zaczął się powoli odwracać i nastąpiło ich pewne odbicie – wzrost, czyli pogorszenie. Jednak w kolejnych miesiącach sytuacja się ustabilizowała. Oczywiście banki muszą

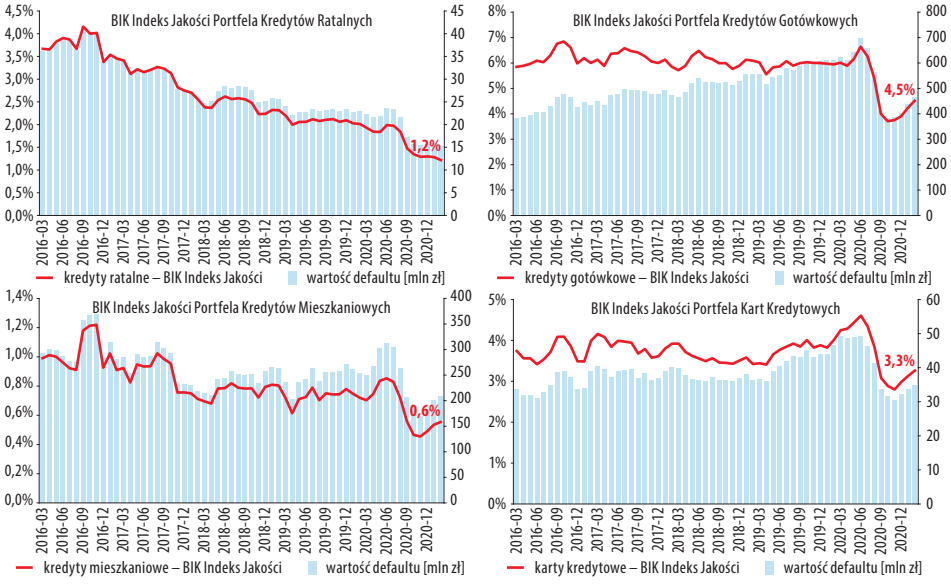
[23] Analiza *vintage* to metoda analizy wykorzystywana przez instytucje finansowe w celu oceny i monitorowania stanu portfela kredytowego lub pożyczkowego podczas kolejnych miesięcy od udzielenia kredytu i pożyczki. W przeciwieństwie do klasycznego miernika NPL, w przypadku którego w liczniku jest liczba kredytów opóźnionych powyżej 90 dni (>90), a w mianowniku liczba wszystkich czynnych kredytów (tj. pomijane są kredyty zamknięte), w analizie *vintage* brane są pod uwagę strumienie udzielonych kredytów w określonym okresie (np. roku) i analizowane ich zachowanie w kolejnych miesiącach od ich udzielenia.

[24] BIK indeksy jakości portfela kredytowego są autorskimi miernikami BIK-u. Sposób liczenia wskaźników jakości portfeli kredytowych został opracowany w ramach wspólnego projektu BIK z IRG SGH. Szczegółowy opis metodologiczny zawarty został w artykule: Rogowski, W., Walczyk, K. „Wskaźniki koniunktury na polskim rynku kredytów konsumpcyjnych", [w:] „20 lat koniunktury w sektorze bankowym – z badań Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH", red. S. Kluza, K. Walczyk, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020, s. 179–191.

nadal ze szczególną uwagą monitorować terminowość obsługi kredytów, na których ustanowione były moratoria. Jak dotąd ich szkodowość nie jest duża, jednak tempo psucia się tych kredytów jest szybsze niż dla pozostałych kredytów bez moratoriów.



Wykres 10. **Udział kredytów przeterminowanych powyżej 90 dni (ujęcie wartościowe)**
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK



Wykres 11. **Odczyty BIK Indeksu Jakości Portfeli Kredytowych**
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

W obecnej sytuacji na polskim rynku kredytowym można stwierdzić, że silne obawy wyrażane na początku pandemii, że wskutek spowolnienia gospodarczego bardzo szybko zacznie przybywać niespłacanych kredytów w sektorze finansowym, nie ziściły się. Ze względu na wciąż bardzo trudną sytuację epidemiologiczną, nie czas jeszcze na obwieszczanie sukcesu w tej materii, bo pogorszenie jakości kredytów może być po prostu odłożone w czasie, ale na tym etapie może cieszyć fakt, że nie spełniły się najbardziej pesymistyczne scenariusze.

2.4.3. Jakość akcji kredytowej z pierwszego roku pandemii

Charakterystyczną cechą pandemicznej akcji kredytowej jest to, że banki chętniej udzielają kredytów celowych, które obarczone są najniższym poziomem ryzyka. Udzielają bowiem kredytów osobom o wyższym scoringu, czyli lepszej wiarygodności kredytowej, zazwyczaj własnym klientom o znanej i dobrej historii kredytowej.

Analizując jakość spłat zobowiązań nowych, czyli kredytów udzielonych po pierwszym lockdownie w 2020 r., widać, że charakteryzują się one dobrą spłacalnością, nawet lepszą niż kredyty sprzed pandemii w porównywalnym okresie obserwacji.

Zarówno w przypadku kredytów gotówkowych, jak i pożyczek pozabankowych trendy wyglądały podobnie: jakość zobowiązań udzielonych w 2019 r., na początku 2020 r. (przed wybuchem pandemii) i w trakcie ścisłego lockdownu (druga połowa marca i kwiecień) kształtowała się bardzo podobnie, natomiast kredyty i pożyczki udzielone po lockdownie generowały prawie o połowę niższą szkodowość w kolejnych miesiącach obserwacji niż zobowiązania z wcześniejszych okresów.

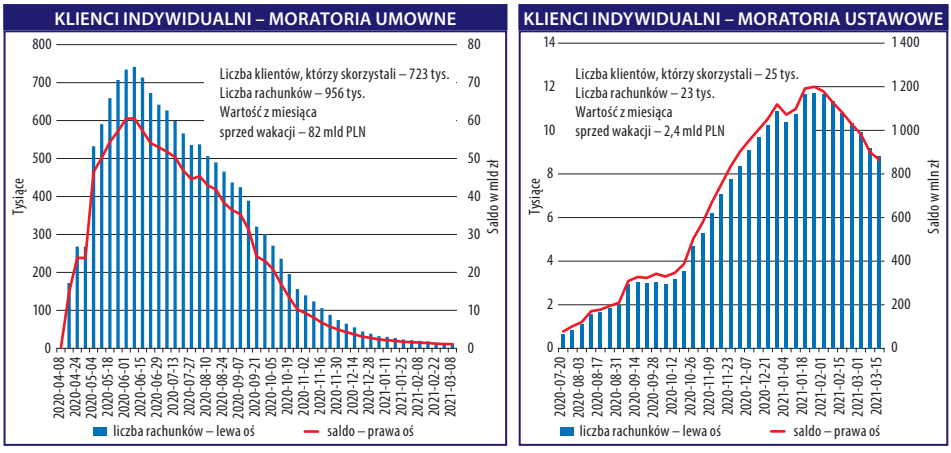
2.4.4. Moratoria kredytowe

Bardzo pozytywną rolę w ograniczeniu ryzyka pogorszenia jakości portfela kredytowego odegrały same banki ze wsparciem koncepcyjnym ZBP. Już 16 marca 2020 r. ZBP przedstawił wypracowane wspólnie przez 15 banków rozwiązania dotyczące odroczenia rat kredytów spłacanych przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorców. Moratoria umowne (potocznie określane wakacjami kredytowymi) stwarzały możliwość odroczenia spłaty rat kredytu na okres co najmniej 3 miesięcy. Dodatkowo cała procedura była maksymalnie uproszczona (bez konieczności składania dodatkowych dokumentów czy zaświadczeń potwierdzających aktualną sytuację finansową klientów). Banki zapewniły również możliwość składania wniosku przez internet, tj. bez konieczności osobistej obecności w oddziale banku. Zawieszenie spłaty dotyczyło rat kapitałowo-odsetkowych lub tylko kapitałowych. Banki sygnatariusze porozumienia samodzielnie decydowały, który wariant stosować. Niektóre banki udzielały odroczenia nawet do 6 miesięcy. Warunkiem skorzystania z tej formy pomocy był jednak brak zaległości w spłacie kredytu przed moratorium. Analiza propozycji pomocy banków dla kredytobiorców wskazuje, że oferta zawierała co najmniej minimum rekomendowane przez ZBP. Łącznie moratoriami umownymi

objętych zostało 723 tys. kredytobiorców (4,8% wszystkich czynnych kredytobiorców), 956 tys. kredytów (3,4% wszystkich czynnych kredytów) o wartości 82 mld zł (11,7% wartości całości portfela kredytowego). W ujęciu ilościowym dominowały kredyty gotówkowe (73% łącznej liczby moratoriów), a wartościowo – kredyty mieszkaniowe (70% ogólnej kwoty). Ponad 8% spośród wszystkich kredytów gotówkowych i mieszkaniowych miało założone moratoria. Najwięcej umownych moratoriów kredytowych ustanowiono w czerwcu 2020 r. i objęły one ponad 740 tysięcy kredytów o wartości ponad 60 mld zł.

W dniu 1 czerwca 2020 r. Sejm RP w ramach Tarczy Antykryzysowej 4.0 uchwalił możliwość zawieszenia wykonywania umowy kredytowej – to tzw. ustawowe (moratorium) wakacje kredytowe. Rozwiązanie to dawało kredytobiorcom-konsumentom prawo do zawieszenia spłaty kredytu na okres do 3 miesięcy, bez naliczania odsetek i innych opłat.

W przeciwieństwie do moratorium umownego mogli z niego skorzystać kredytobiorcy, którzy w wyniku pandemii stracili pracę lub inne główne źródło dochodu. Tego warunku nie było w przypadku moratorium umownego. Już na starcie zapis ten ograniczał zakres oraz dostępność tej formy pomocy kredytobiorcom. Moratoria ustawowe przyznawane były na dużo mniejszą skalę niż umowne. Łącznie moratoriami ustawowymi objętych zostało tylko 25 tys. kredytobiorców, 23 tys. kredytów na wartość 2,4 mld zł.



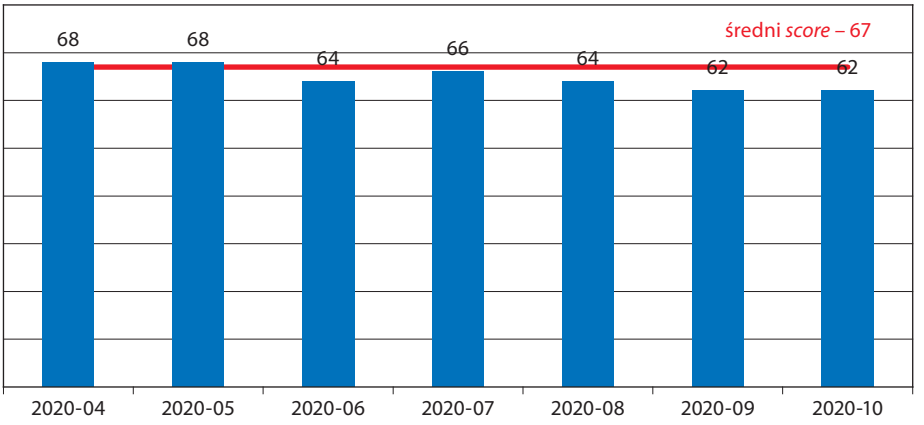
Wykres 12. **Statystyka moratoriów kredytowych umownych i ustawowych (klienci indywidualni)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

Dodatkowym elementem ograniczającym ryzyko pogorszenia jakości portfeli kredytowych banków niewątpliwie była Tarcza Finansowa PFR dla mikrofirm (do 9 pracowników, bez samozatrudnionych) w kwocie 25 mld zł. Trzeba bowiem pamiętać, że występuje wzajemne przenikanie się finansowania prywatnego i firmowego w przypadku mikroprzedsiębiorców. Ponad 78% mikroprzedsiębiorców posiada czynny kredyt firmowy oraz prywatny, a ich dochody, z których dokonywane są spłaty kredytów

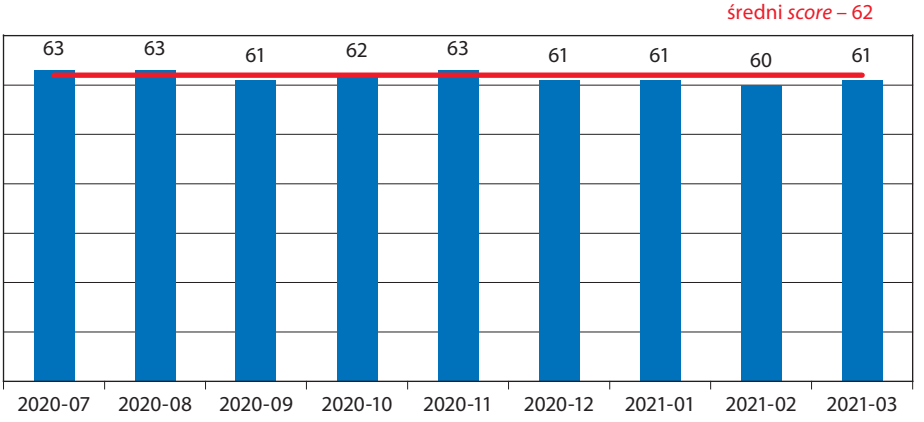
prywatnych pochodzą z dochodów uzyskiwanych z działalności gospodarczej. Tak więc utrata tych dochodów bezpośrednio mogła spowodować brak możliwości spłaty kredytów prywatnych. Środki pochodzące z tarczy mogły więc choć częściowo skompensować utratę dochodów z działalności w wyniku lockdownu.

Jako pierwsi moratoria kredytowe uzyskali klienci najbardziej przezorni, lecz wcale nie o najwyższym poziomie ryzyka kredytowego – średni poziom punktacji scoringowej klientów uzyskujących moratoria w kwietniu i maju 2020 r. był najwyższy, a w kolejnych miesiącach obniżał się. Również jakość obsługi kredytów po zakończeniu moratoriów jest najlepsza dla tych zobowiązań, na których moratoria zakończyły się najwcześniej.



Wykres 13. **Średnia wartość oceny scoringowej (BIK Sco CR3 w skali 0–100 pkt) w zależności od daty rozpoczęcia moratoriów umownych**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

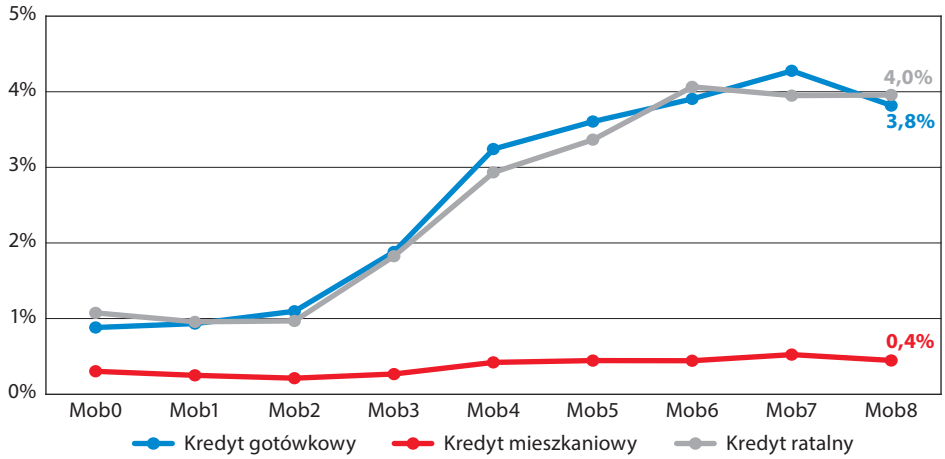


Wykres 14. **Średnia wartość oceny scoringowej (BIK Sco CR3 w skali 0–100 pkt) w zależności od daty rozpoczęcia moratoriów ustawowych**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

W przypadku moratoriów ustawowych nie ma jednoznacznej tendencji co do profilu ryzyka klientów uzyskujących je w kolejnych miesiącach.

Po pierwszych obawach co do jakości portfela kredytowego, które dzięki moratoriom nie spełniły się, obawy zaczął budzić fakt zachowania się kredytów objętych moratoriami po ich zakończeniu. Podstawowym pytaniem było jaka część kredytobiorców i jaka część kredytów po moratoriach wróci do regularnej spłaty, a jaka może wpaść w przeterminowania, szczególnie w twarde 90-dniowe defaulty. W BIK-u mamy już kilkumiesięczne obserwacje zachowań kredytobiorców i kredytów, którym skończyły się moratoria. W przypadku kredytobiorców 95% z nich wróciło do normalnej spłaty. W przypadku kredytów gotówkowych i ratalnych ok. 4% z rachunków objętych moratoriami odnotowało opóźnienie powyżej 90 dni 8 miesięcy po zakończeniu moratoriów. W kredytach mieszkaniowych było to 0,4%.



Wykres 15. **Udział kredytów opóźnionych powyżej 90 dni w kolejnych miesiącach obserwacji (Mob) po zakończeniu umownego moratorium kredytowego**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

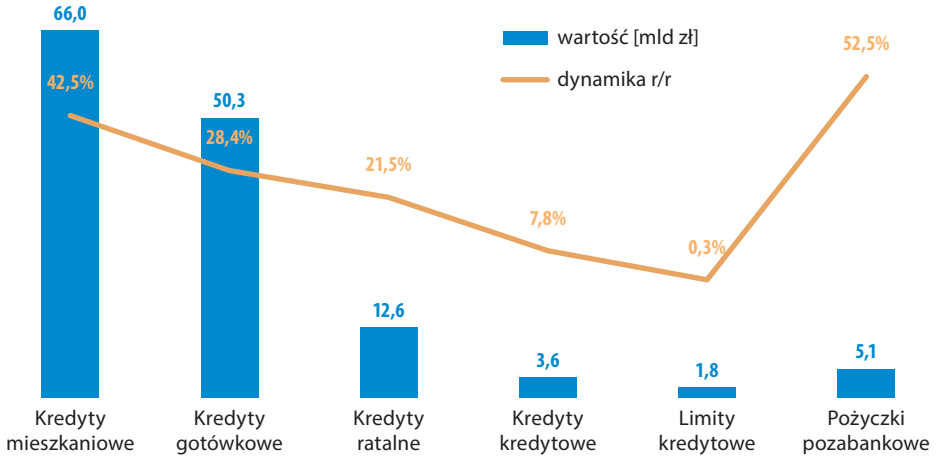
2.5. Sytuacja na rynku kredytów dla gospodarstw domowych w okresie marzec–wrzesień 2021

2.5.1. Popyt na kredyty

Popyt na kredyty gotówkowe i ratalne ustabilizował się i w okresie od kwietnia do września 2021 r. był mniej więcej na poziomie z 2019 r. Natomiast dla kredytów mieszkaniowych i pożyczek pozabankowych popyt intensywnie rósł, przekraczając zdecydowanie nie tylko poziom z pandemicznego 2020 r., ale również z 2019 – dla kredytów mieszkaniowych będąc prawie o połowę, a dla pożyczek o kilkanaście procent powyżej poziomów sprzed pandemii.

2.5.2. Sprzedaż kredytów

Przez pierwsze 3 kwartały 2021 r. sprzedaż wszystkich produktów kredytowych wykazywała dodatnią dynamikę w porównaniu z analogicznym okresem 2020 r. Najszybciej rosła wartość sprzedaży pożyczek pozabankowych, które w czasie pandemii były w najgłębszej zapaści. Również bardzo mocno rosła sprzedaż kredytów mieszkaniowych – łącznie przez 9 miesięcy 2021 r. wyniosła 66 mld zł (+42,5% r/r), w każdym miesiącu od marca do sierpnia przekraczała 7 mld zł, a we wrześniu 2021 r. został pobity rekord 8 mld zł.



Wykres 16. **Wartość nowo udzielonych kredytów i pożyczek w okresie 01–09.2021 r.**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIK

2.5.3. Średnie kwoty udzielonych kredytów

W każdym kolejnym miesiącu były też osiągane rekordowe kwoty udzielanych kredytów mieszkaniowych. We wrześniu 2021 r. średnia kwota osiągnęła 326 tys. zł. Trend wzrostowy był również kontynuowany dla średnich kwot kredytów gotówkowych. Przez 9 miesięcy 2021 r. średnia kwota przyznanego kredytu gotówkowego wyniosła 21,2 tys. zł wobec 19,4 tys. zł w drugim półroczu 2020 r.

2.5.4. Jakość kredytów

Jakość kredytów dla klientów indywidualnych pozostawała na bardzo dobrym poziomie, a nawet uległa dalszej poprawie. Na koniec września 2021 r. szkodowość wszystkich produktów kredytowych była niższa niż na początku 2020 r. – kredytów gotówkowych i mieszkaniowych o 0,2 pkt proc., ratalnych o 1,5 pkt proc., a pożyczek pozabankowych o 1,6 pkt proc. – głównie dzięki większej liczbie nowo udzielanych zobowiązań. Jednak również indeksy jakości mierzące przyrost nowych defaultów pozostawały na bardzo niskim, bezpiecznym poziomie.

2.6. Wnioski

Popyt na kredyty celowe w pierwszym okresie był mniej dotknięty przez pandemię i szybciej się odbudował niż popyt na kredyty gotówkowe, pożyczki pozabankowe oraz karty kredytowe. Wykres ilustrujący popyt na kredyty w pierwszym okresie pandemii przyjął kształt litery K. Po dużym spadku podczas kwietniowego lockdownu w przypadku wszystkich rodzajów kredytów odbudował się dla kredytów celowych (górne ramię K) i kontynuował spadki w popycie na kredyty niecelowe (dolne ramię litery K).

Nieprzewidywalność sytuacji pandemicznej, szczególnie w pierwszych miesiącach pandemii, wpłynęła na gwałtowne spadki sprzedaży wszystkich produktów kredytowych. Jednak w kolejnych miesiącach pandemii mieliśmy już do czynienia ze zróżnicowaną sytuacją w przypadku poszczególnych kategorii kredytów. Można więc mówić o swoistym dualizmie. Dużo lepiej poradziły sobie bowiem kredyty ratalne i mieszkaniowe, a dużo gorzej – kredyty gotówkowe i karty kredytowe.

Początkowe obawy dotyczące możliwości pogorszenia się jakości portfela kredytowego na szczęście nie sprawdziły się. Co więcej, wystąpiło przeciwne zjawisko. Wszystkie trzy analizowane miary ryzyka (NPL, Indeksy BIK Jakości portfela kredytowego, Vintage) pokazują spadek poziomu ryzyka kredytowego w pierwszym okresie pandemii. Wpływ na to miała zarówno stabilna jakość kredytów udzielonych przed pandemią, na którą pozytywny wpływ miały również udzielone moratoria kredytowe, jak i dobra jakość udzielanych w pandemii kredytów. Podobne wnioski płyną także z innych krajów Europy, gdzie biura kredytowe odnotowują stabilną jakość portfeli kredytowych klientów indywidualnych. Stabilna jakość przedpandemicznego portfela kredytowego, w tym kredytów z zakończonymi moratoriami kredytowymi, oraz dobra jakość kredytów udzielanych w trakcie pandemii stwarzają optymistyczne oczekiwania na przyszłość

Syntetycznie odpowiadając na sformułowane we wprowadzeniu pytania badawcze, można stwierdzić, że oba rodzaje ryzyka: *credit crunch* oraz pogorszenie jakości portfela kredytowego w pierwszym okresie pandemii, tj. marzec 2020–wrzesień 2021, pomimo dużych obaw na początku pandemii, nie zmaterializowały się.

Bibliografia

1. Antoniades, A. „Liquidity Risk and the Credit Crunch of 2007–2008: Evidence from Micro-Level Data on Mortgage", Loan Applications, BIS Working Papers No 473.
2. Bernanke, B., Lown, C. „The Credit Crunch", Brookings Papers on Economic Activity, 1991.
3. Clair, R., Tucker, P. „Six Causes of the Credit Crunch", Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review, Third Quarter 1993.
4. Lepczyński, B., Penczar, M. „Analiza porównawcza jakości kredytów sektorów bankowych krajów Europy Środkowo-Wschodniej", Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 4/2016 (82/1).
5. Rogowski, W., Walczyk, K. „Wskaźniki koniunktury na polskim rynku kredytów konsumpcyjnych", [w:] „20 lat koniunktury w sektorze bankowym – z badań Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH", red. S. Kluza, K. Walczyk, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020.

DR OLGA SZCZEPAŃSKA
Narodowy Bank Polski

Absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego, dr nauk ekonomicznych. Pełni funkcję dyrektora Departamentu Stabilności Finansowej w Narodowym Banku Polskim. Jest autorką publikacji z zakresu stabilności finansowej, regulacji systemu finansowego oraz zarządzania kryzysowego. Jako przedstawiciel NBP uczestniczy w pracach Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Jest członkiem Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

3. POLITYKA PIENIĘŻNA I MAKROOSTROŻNOŚCIOWA W POLSCE W REAKCJI NA KRYZYS WYWOŁANY PANDEMIĄ COVID-19

OLGA SZCZEPAŃSKA*
Narodowy Bank Polski

* Poglądy wyrażone w tym artykule są opiniami autorki i nie przedstawiają stanowiska NBP.

3.1. Wprowadzenie

Kryzysy finansowe zdarzają się średnio raz na dekadę. W 2020 r. pandemia Covid-19 wywołała kolejne, po Globalnym Kryzysie Finansowym (GFC:2008–09), załamanie gospodarcze w skali światowej. Kryzys pandemiczny miał jednak inną naturę i nadszedł spoza systemu finansowego. Jego źródłem był szok o charakterze zdrowotnym, który spowodował poważne reperkusje gospodarcze. Tym razem system bankowy okazał się dobrze przygotowany na tę sytuację i skutecznie amortyzował skutki pandemii, łagodząc jej negatywny wpływ na gospodarkę[25]. Zawdzięczamy to w dużej mierze lekcjom, jakie zostały odrobione przez instytucje finansowe i regulatorów po GFC. Wprowadzone od tego czasu nowe podejście do nadzoru nad system finansowym, czyli nadzór makroostrożnościowy, oraz zaostrzone regulacje i wymogi mikroostrożnościowe zaowocowały zwiększoną odpornością banków na szoki o różnym charakterze.

W obliczu pandemii Covid-19 banki musiały sprostać wielu wyzwaniom[26]. Najważniejsze dotyczyły kontynuacji sprawnych rozliczeń, zapewnienia niezakłóconego dostępu ludności i firm do gotówki oraz finansowania gospodarki. System bankowy stanowi swoisty pas transmisyjny, za pomocą którego polityka pieniężna i makroostrożnościowa wpływają na gospodarkę, dlatego w obliczu pandemii Covid-19 obie te polityki podejmowały wszelkie niezbędne działania, aby ułatwić bankom funkcjonowanie w nowych, trudnych warunkach.

Artykuł rozpoczyna się od oceny odporności polskiego sektora bankowego przed wybuchem pandemii. Następnie wskazuje na główne wyzwania, jakim banki musiały sprostać w związku ze skutkami pandemii dla gospodarki. Na tym tle przedstawia reakcje banku centralnego i polityki makroostrożnościowej. Na zakończenie sformułowano tezy dotyczące perspektyw dla polityki pieniężnej i makroostrożnościowej po pandemii.

[25] Carney, M. „Value(s): Building a Better World for All", 2021.

[26] Mechanizm wpływu szoku Covid-19 na sektor finansowy w kompleksowy sposób przedstawia NBP w specjalnym wydaniu Raportu o stabilności systemu finansowego – czerwiec 2020 r.

3.2. Sytuacja kapitałowa sektora bankowego przed pandemią

Skuteczność, z jaką kraje poradziły sobie z gospodarczymi skutkami pandemii zależała od wielu czynników. Kluczowy był oczywiście stopień przygotowania opieki zdrowotnej oraz skala wsparcia fiskalnego dla gospodarki. Jednak niebagatelne znaczenie miała również kondycja systemu bankowego w okresie poprzedzającym pandemię, jak również margines swobody, jakim dysponowały polityka pieniężna i makroostrożnościowa w celu reagowania na skutki pandemii Covid-19 dla gospodarki.

Polska gospodarka weszła w okres pandemii zrównoważona makroekonomicznie. Polityka pieniężna i makroostrożnościowa dysponowały przestrzenią na niezbędne dostosowania. System finansowy – a przede wszystkim jego najważniejszy komponent, czyli system bankowy – był stabilny i odporny dzięki zgromadzonym wcześniej, wysokim buforom kapitałowym i płynnościowym.

Przed pandemią system bankowy był stabilny i odporny dzięki wysokim kapitałom.

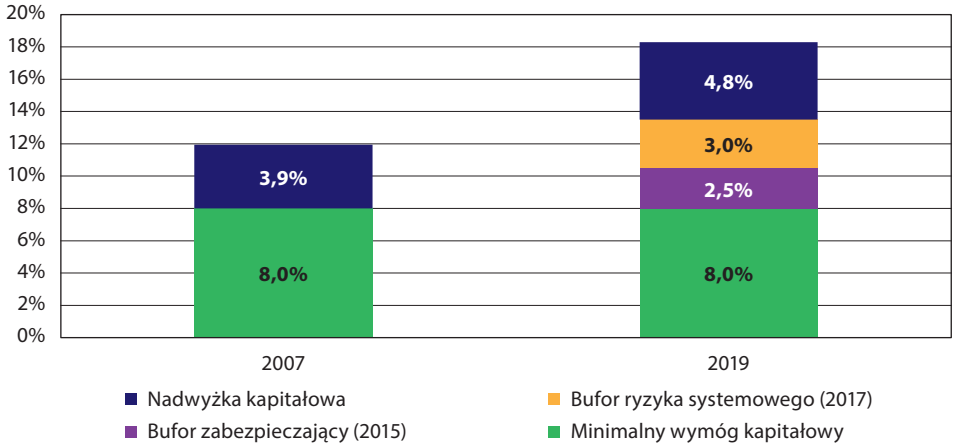
Polityka pieniężna i makroostrożnościowa dysponowały przestrzenią na dostosowania.

Porównanie nadwyżek kapitału w bankach ponad minimalny wymóg regulacyjny w okresie przed ostatnim kryzysem lat 2008–2009 i tuż przed wybuchem pandemii pozwala zilustrować, jak na przestrzeni ostatniej dekady zwiększyła się odporność banków i ich zdolność do absorpcji strat. Na koniec 2019 r. sektor bankowy w Polsce dysponował ponad 90 mld zł kapitału ponad minimum regulacyjne (filar 1 i 2). Stanowiło to prawie dwukrotność wymogu kapitałowego. Nadwyżka ta była nominalnie 5 razy większa niż w 2007 r. i 2 razy większa, uwzględniając relację do wymogu kapitałowego. Część z tych środków była w różnym stopniu „zamrożona" w formie buforów kapitałowych, tj. bufora zabezpieczającego, bufora ryzyka systemowego oraz w przypadku niektórych banków bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym (OSII). Jednak należy mieć na uwadze fakt, że niektóre bufory mają charakter akomodacyjny, tj. mogą być zmniejszane lub rozwiązywane przez organ makroostrożnościowy (np. bufor ryzyka systemowego), gdy wystąpi taka potrzeba. Ponadto, banki – co do zasady – mogą wykorzystywać czasowo bufory i nie powinno to być postrzegane jako zjawisko wymagające interwencji nadzorczej. Dodatkowo, sektor bankowy przed pandemią dysponował „czystą" nadwyżką kapitału ponad tzw. wymóg połączonego bufora w kwocie 37 mld zł, co oznaczało, że taką skalę strat sektor mógł ponieść bez naruszania żadnego z wymogów kapitałowych.

Również wyniki testów warunków skrajnych (stress testy) publikowane przez NBP przed pandemią[27] wskazywały na względną odporność banków. Realizacja scenariusza szokowego, tj. istotnego spowolnienia gospodarczego oraz wzrostu awersji do ryzyka, doprowadziłaby do silnego spadku zyskowności banków i powstania strat. Jednak straty

[27] Raport o stabilności systemu finansowego, grudzień 2019 r.

te mogłyby być pokryte z dostępnych kapitałów, a średni łączny współczynnik kapitałowy banków obniżyłby się z 18,5% (na koniec 2019 r.) do 15,8% w horyzoncie prognozy (tj. na koniec 2021 r.). Wynik ten świadczył o tym, że w skali sektora zachowana byłaby nadwyżka kapitałowa dająca przestrzeń dla kontynuacji akcji kredytowej[28].



Wykres 1. **Nadwyżki kapitałowe ponad minimalny wymóg kapitałowy**

Źródło: NBP

Fakt, że w okres pandemii weszliśmy ze stabilnym i odpornym sektorem bankowym wydaje się być niedoceniany. Gdyby sektor bankowy charakteryzował się niskimi kapitałami i niskim poziomem aktywów płynnych, ekonomiczne skutki pandemii mogłyby być dramatyczne. Kryzys zdrowotny przekształciłby się w kryzys nie tylko gospodarczy, ale i finansowy. Miałoby to też poważne negatywne reperkusje dla możliwości skutecznej dystrybucji pomocy fiskalnej państwa w ramach tarcz antykryzysowych.

3.3. Reakcja polityki pieniężnej i makroostrożnościowej na skutki pandemii w sektorze bankowym

W związku z pandemią Covid-19 banki stanęły przed nowymi wyzwaniami, które polegały przede wszystkim na zapewnieniu:

- nieograniczonego dostępu ludności i podmiotów gospodarczych do gotówki i rozliczeń pieniężnych;
- sprawnej kontynuacji pośrednictwa finansowego.

[28] Według wyników stress testu, 6 banków nie spełniałoby wymogów filara I i II, ale niedobór wyniósłby 4 mld zł, co w skali sektora stanowiło niewielką wartość.

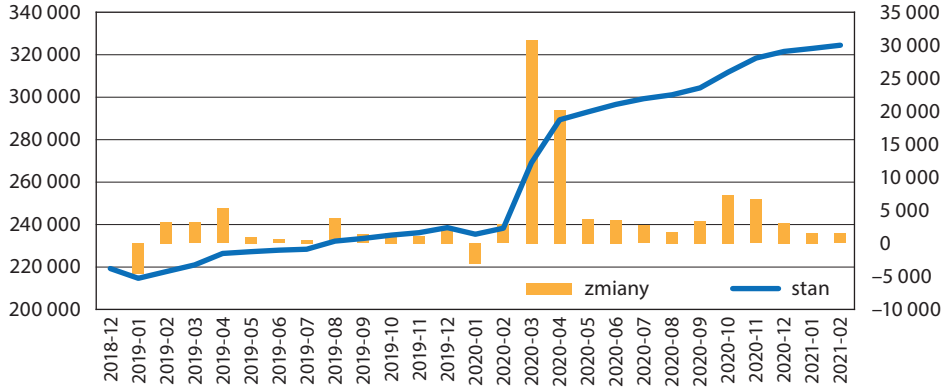
Pierwsze z wyzwań wywołało reakcję NBP, który w ramach ustawowych zadań wspierał banki poprzez regulowanie ich płynności oraz refinansowanie[29]. Z kolei kontynuacji finansowania gospodarki przez banki sprzyjała zarówno polityka pieniężna banku centralnego, jaki i aktywna polityka makroostrożnościowa.

3.3.1. Zapotrzebowanie na gotówkę

Pierwszym odczuwalnym przez banki skutkiem pandemii był nagły wzrost zapotrzebowania na gotówkę. Gospodarstwa domowe i podmioty gospodarcze, z przyczyn przezornościowych, zaczęły masowo wypłacać środki pieniężne z banków w obawie przed skutkami restrykcji epidemiologicznych, dotyczących przemieszczania się i prowadzenia działalności gospodarczej. Wzrosła preferencja płynności i nastąpiło przesunięcie oszczędności do najbardziej płynnych form pieniądza. Efektem tego był bezprecedensowy wzrost popytu na gotówkę, nie tylko w celu regulowania bieżących zobowiązań, ale również tezauryzacji. W tych warunkach kluczowe było zapewnienie niezakłóconej podaży banknotów.

> Pandemia spowodowała bezprecedensowy wzrost popytu na gotówkę.

Było to ogromne wyzwanie logistyczne dla banków. Krytyczną rolę odegrał w tej sytuacji NBP, który natychmiast dostosował sposób zarządzania gotówką do zmienionego zapotrzebowania banków na środki na rachunkach w banku centralnym oraz na znaki pieniężne, i tym samym zapewnił niezakłócony dostęp do banknotów i monet. W całym 2020 r. gotówka w obiegu wzrosła o ponad 83 mld zł (35%). Jednak największy przyrost gotówki miał miejsce w pierwszej fazie kryzysu, tj. od lutego do maja 2020 r., kiedy wyniósł on 54 mld zł (23%). Jest to zjawisko nienotowane dotychczas w takiej skali, nawet w okresie kryzysu 2008 r.



Wykres 2. **Gotówka w obiegu**

Źródło: NBP

[29] Ustawa o NBP, art. 3. 2. p. 5.

Podobne zachowania obserwowane były w innych krajach UE i na świecie, gdzie również wystąpił wzmożony popyt na gotówkę i był skutecznie zaspokajany przez banki centralne[30]. Niezakłócony dostęp do pieniądza krajowego miał kapitalne znaczenie dla zachowań deponentów, gdyż jakiekolwiek poważniejsze zaburzenia w tym zakresie mogłyby skutkować kolejną rundą wzmożonych wypłat deponentów i zagrozić płynności banków w następstwie niekontrolowanej paniki bankowej. Panika bankowa zwykle prowadzi do negatywnych konsekwencji w systemie bankowym. Po pierwsze, pod znakiem zapytania stanęłaby sprawna dystrybucja przez rząd pomocy fiskalnej, która odbywała się za pośrednictwem banków. Po drugie, nadwyrężone zostałoby zaufanie do instytucji finansowych i pieniądza, co utrudniałoby funkcjonowanie zarówno poszczególnym bankom, jak i bankowi centralnemu. Wzrosłyby koszty finansowania dla banków i konieczne byłyby zmiany zarządzania ryzykiem płynności. Na poziomie makroekonomicznym należałoby się liczyć z zakłóceniem kanałów transmisji polityki pieniężnej do gospodarki.

Banki obserwowały również znaczący wzrost zapotrzebowania klientów na waluty obce, w tym USD. W związku z tym wnioskowały do NBP o wsparcie w dostarczaniu tej waluty. W tym przypadku jednak zaangażowanie krajowego banku centralnego nie było oczywiste, gdyż NBP nie jest emitentem USD. Narodowy Bank Polski informował, że nie ma w zakresie swoich obowiązków ustawowych zaopatrywania banków komercyjnych w zagraniczne znaki pieniężne. Banki komercyjne we własnym zakresie powinny zaopatrywać się w te znaki, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom swoich klientów[31]. Dostrzegając jednak ryzyko operacyjne dla banków, NBP zadeklarował pomoc również w tym zakresie, jednak jak się okazało, pomoc ta nie była niezbędna.

3.3.2. Płynność banków i sprawność rozliczeń

Krajowy system bankowy w Polsce od dawna jest nadpłynny[32]. Dla polityki pieniężnej banku centralnego oznacza to konieczność absorpcji nadwyżek środków z rachunków banków w ramach operacji otwartego rynku w celu utrzymania rynkowych stóp procentowych na pożądanym poziomie. Odbywa się to głównie za pomocą emisji bonów pieniężnych banku centralnego. Jednakowoż, pandemia – wpływając na zachowania podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych – spowodowała zmiany w kształtowaniu się płynności sektora bankowego w 2020 r. W pierwszej fazie największe znaczenie miał, wspomniany już wcześniej, wzrost zapotrzebowania na gotówkę, który musiał przełożyć się na spadek środków ludności na rachunkach

NBP zapewnił dostęp do płynności m.in. poprzez obniżenie stopy rezerwy obowiązkowej, operacje repo i operacje strukturalne.

[30] de Best, R. „Coronavirus impact on cash in circulation in Europe 2008–2021", Statista, September, 2021.

[31] https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/aktualnosci/wiadomosci_2020/16032020n.html.

[32] Nadpłynność sektora bankowego stanowi nadwyżkę środków pozostającą w sektorze bankowym ponad wymagany poziom rezerwy obowiązkowej. Miarą tej nadpłynności jest saldo przeprowadzanych przez NBP operacji otwartego rynku oraz operacji depozytowo-kredytowych.

w bankach. Mogło to być groźne, gdyż stan nadpłynności w sektorze nie był równomiernie rozłożony pomiędzy wszystkie banki. W konsekwencji realnym zagrożeniem mogły być problemy płynnościowe niektórych podmiotów i zakłócenia w systemie rozliczeń. W obliczu tego NBP już 16 marca 2020 r. uruchomił operacje zasilające sektor bankowy w płynność i po raz pierwszy od dekady przeprowadził operacje dostrajające repo. Co prawda ich skala nie była duża (7,3 mld zł), ale miała znaczenie psychologiczne. Sam fakt ich przeprowadzenia oraz deklaracja dostępności tych operacji ułatwiał bankom zarządzanie płynnością. Bank centralny dał sygnał, że będzie elastycznie dostosowywał podaż środków płynnych do popytu ze strony banków.

Ponadto RPP obniżyła stopę rezerwy obowiązkowej o 300 punktów bazowych (z 3,5% do 0,5%), co strukturalnie zwiększyło poziom wolnych środków na rachunkach banków w banku centralnym o ponad 40 mld zł. Dawało to bankom zapas płynności w stosunku minimalnych wymogów regulacyjnych i w efekcie miało zwiększać zarówno bezpieczeństwo rozliczeń w systemie bankowym, jak i zdolność oraz skłonność banków do kreowania kredytu.

W warunkach wysokiej awersji do ryzyka na rynkach globalnych istotne znaczenie dla zarządzania płynnością i ryzykiem walutowym w bankach krajowych miał dostęp do finansowania w walutach obcych. W sytuacji, gdy wciąż znaczną część aktywów banków stanowią kredyty walutowe, a większość banków nie dysponuje bilansowymi zobowiązaniami w walutach obcych, pozycje walutowe domykane są na rynku instrumentów pochodnych np. CIRS i FX SWAP. W tych okolicznościach ważne było utrzymanie dostępu polskich banków do transakcji zabezpieczających pozycję walutową na wypadek trudności z odnowieniem tych transakcji na rynku. Możliwość takich operacji była uwzględniona przez NBP w *Założeniach polityki pieniężnej na 2020 r.*[33] Sam fakt dostępności takiego „wyjścia awaryjnego" stwarzał bankom bardziej sprzyjające warunki zarządzania ryzykiem walutowym.

3.3.3. Finansowanie gospodarki

Zaburzenia w gospodarce związane z pandemią Covid-19 stanowiły bardzo silny, negatywny szok dla przychodów podmiotów gospodarczych i dochodów gospodarstw domowych. Projekcje NBP[34] i międzynarodowych instytucji finansowych wskazywały, że należy oczekiwać ujemnej dynamiki PKB w nadchodzących kwartałach. Bez odpowiedniej reakcji rządu i wykorzystania nadzwyczajnych instrumentów polityki gospodarczej mogło to doprowadzić do fali bankructw firm i znacznego wzrostu bezrobocia. Taka sytuacja miałaby destrukcyjny wpływ na banki, m.in. poprzez materializację ryzyka kredytowego i wzrost niespłacanych kredytów (NPL).

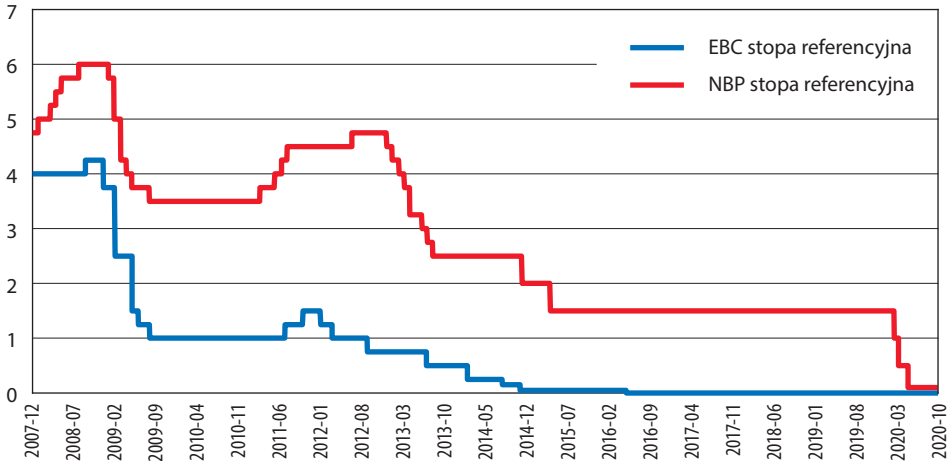
[33] Założenia polityki pieniężnej na rok 2020, NBP.

[34] Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD, lipiec 2020 r.
https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/necmod_lipiec_2020.pdf

Reakcja polityki pieniężnej

Obniżka stóp procentowych – ryzyko kredytowe vs. wynik odsetkowy banków

Kluczowe znaczenie dla łagodzenia gospodarczych skutków pandemii Covid-19 miało szybkie i znaczące poluzowanie polityki pieniężnej przez NBP. Jego celem było zarówno zwiększenie skali, jak i obniżenie kosztów finansowania gospodarki. NBP, w odróżnieniu od wielu innych banków centralnych na świecie, dysponował na początku pandemii względnie dużym marginesem swobody w kształtowaniu ceny pieniądza. Stopy procentowe w Polsce były istotnie wyższe od zera, co umożliwiało ich obniżenie w znacznej skali. RPP w trzech szybko po sobie następujących decyzjach obniżyła poziom stopy referencyjnej z 1,5% do 0,1%. Jednocześnie stopa depozytowa zredukowana została do zera, a stopa lombardowa – do 0,50%.



Wykres 3. **Stopy procentowe EBC i NBP w latach 2007–2020**

Źródło: NBP, EBC

Obniżenie stóp banku centralnego przełożyło się na istotne oszczędności dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w związku z obniżeniem rat od zaciągniętych kredytów i poprawiło zdolność kredytobiorców do obsługi zobowiązań wobec banków. Rata przeciętnego kredytu mieszkaniowego spadła o około 120 zł. Z tytułu niższych rat kredytów mieszkaniowych i konsumpcyjnych oraz kredytów dla przedsiębiorstw w budżetach gospodarstw domowych i firm zostało w skali roku ok. 7 mld zł[35].

> Redukcja stóp procentowych NBP o 1,4 pkt proc. obniżyła raty kredytów o 7 mld zł w skali roku.

[35] Sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego w 2019 roku – Przemówienie Prezesa NBP w Sejmie, 23 lipca 20201 r. https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/aktualnosci/wiadomosci_2020/sejm2020.html.

Niższe stopy procentowe oznaczały jednak dla banków również odpowiednio niższe przychody odsetkowe. W przypadku aktywów opartych na zmiennym oprocentowaniu (a takie przeważają w polskich bankach) spadek dochodów odsetkowych w reakcji na obniżki oficjalnych stóp procentowych następuje automatycznie w zależności od terminu przeszacowania. Jednocześnie możliwość obniżki kosztów pasywów (głównie depozytów) maleje z uwagi na zbliżanie się oprocentowania depozytów do poziomu zerowego. W tych warunkach banki zgłaszały obawy dotyczące spadku marży odsetkowej i w konsekwencji obniżenia ich wyników finansowych.

Jak wynika z podsumowania wyników finansowych banków za 2020 r., niższe wyniki odsetkowe były – na równi ze stratami kredytowymi – istotnym czynnikiem spadku wyników finansowych banków w 2020 r.[36] Warto jednak podkreślić, że marża odsetkowa – choć stanowi istotny element wyniku finansowego w bankach – nie jest jego jedyną składową. Wynik finansowy zależy przecież od wielu czynników, które składają się na relację pomiędzy przychodami a kosztami i ostatecznie kształtują wyniki banków. Istotne znaczenie mają w tym rachunku koszty ryzyka kredytowego, które – choć okazały się wysokie w 2020 r. – to mogłyby być jeszcze wyższe, gdyby nie obniżki kosztów kredytu i działania pomocowe rządu.

Znacząco wzrosło prawdopodobieństwo materializacji ryzyka kredytowego we wszystkich kategoriach kredytów.

W ocenie NBP przedstawionej na początku pandemii w specjalnym wydaniu *Raportu o stabilności systemu finansowego – skutki pandemii Covid-19*[37], znacząco wzrosło prawdopodobieństwo materializacji ryzyka kredytowego we wszystkich kategoriach kredytu. Oznaczało to konieczność wzrostu odpisów i tym samym obniżenie wyników finansowych banków. Potencjalna skala niewypłacalności kredytobiorców była trudna do oszacowania, jednak należało oczekiwać jej istotnego wzrostu jeszcze zanim doszło do opóźnień w spłacie. Standard rachunkowości MSSF 9, stosowany przez większość krajowych banków, wymaga, aby wycena ryzyka kredytowego w sprawozdaniach finansowych dokonywana była sukcesywnie, zanim jeszcze ryzyko to się zmaterializuje. Należało oczekiwać, że w nadchodzących okresach wyniki finansowe banków determinowane będą przez skalę materializacji ryzyka kredytowego. Ta z kolei zależała od skali spadku aktywności gospodarczej i tempa powrotu gospodarki na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

Obniżki stóp procentowych banku centralnego mają niesymetryczny wpływ na strony umów kredytowych przy indeksacji oprocentowania kredytu do tych stóp. Obniżenie stóp procentowych NBP przyczyniło się do zmniejszenia kosztów obciążeń gospodarstw domowych i przedsiębiorstw z tytułu odsetek od zaciągniętych kredytów. Dzięki temu więcej

Niższe stopy procentowe NBP przekładały się na niższe obciążenia kredytobiorców związane z obsługą kredytu i wpływały na ograniczenie kosztów ryzyka kredytowego w bankach.

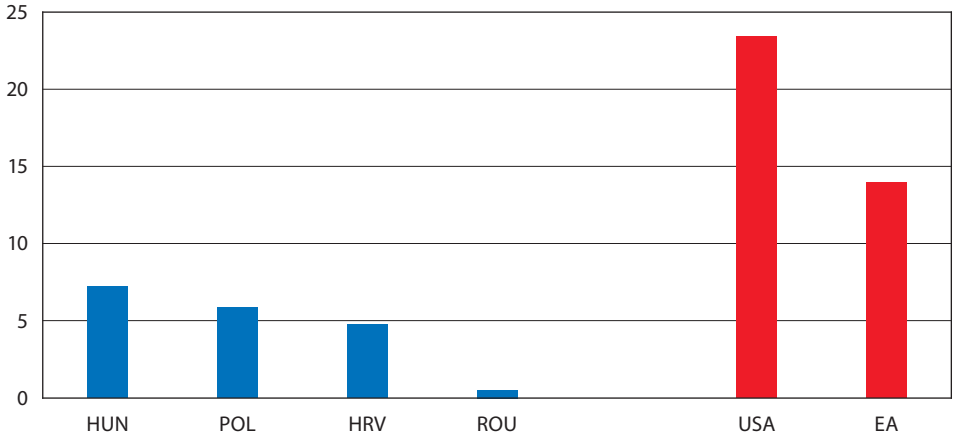
[36] Raport o stabilności systemu finansowego – czerwiec 2021r.

[37] Raport o stabilności systemu finansowego: Wydanie specjalne: skutki pandemii Covid-19, czerwiec 2020.

środków do dyspozycji pozostało w gospodarstwach domowych i przedsiębiorstwach. Poluzowanie polityki pieniężnej przez NBP ograniczyło zatem skalę spadku aktywności gospodarczej, w tym spadku zatrudnienia i pogorszenia sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych. W efekcie miało to pozytywny wpływ również na banki, ponieważ zwiększało zdolność kredytobiorców do obsługi długu.

Skup obligacji SP i gwarantowanych przez SP

Wpływ obniżki stóp procentowych na koszt finansowania wszystkich sektorów gospodarki został wzmocniony dzięki uruchomieniu przez NBP skupu aktywów na rynku wtórnym. Było to pierwsze luzowanie ilościowe w historii NBP. Łącznie w 2020 r. NBP skupił na rynku wtórnym obligacje emitowane i gwarantowane przez Skarb Państwa (SP) o wartości nominalnej 107,1 mld zł. Początkowo przedmiotem przetargów były wyłącznie obligacje skarbowe, a następnie obligacje gwarantowane przez SP – emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Polski Fundusz Rozwoju (PFR). Gros obligacji skupiono w pierwszym półroczu 2020 r., w czasie pierwszej fali pandemii Covid-19. Celem skupu papierów wartościowych było wzmocnienie odziaływania obniżki stóp procentowych. Chodziło o zmianę długoterminowej struktury płynności w sektorze bankowym oraz zachowanie płynności rynku wtórnego skupowanych papierów wartościowych[38]. Zapobiegło to wzrostowi rentowności obligacji skarbowych, który wystąpiłby w warunkach tak istotnego wzrostu ich podaży oraz podwyższonej awersji do ryzyka na rynkach finansowych.



Wykres 4. **Zakup aktywów przez BC w okresie pandemii (%PKB)**

Źródło: IMF[39]

[38] Płynność sektora bankowego. Instrumenty polityki pieniężnej NBP, Raport Roczny 2020 r.

[39] Arena, M., Bems, R., Ilahi, N., Lee, J., Lindquist, W., Lybek, T. „Asset Purchase Programs in European Emerging Markets", IMF, 2021.

Polityka NBP wpisuje się w międzynarodowe praktyki, gdzie powszechnym działaniem antykryzysowym banków centralnych były operacje strukturalne polegające na masowym zakupie przez banki centralne na rynku wtórnym papierów wartościowych. Skala skupu aktywów przez NBP była zbliżona do zakresu operacji na Węgrzech i znacząco przekraczała skalę operacji w Rumunii. Jednocześnie, z uwagi na nieporównywalne rozmiary rynku finansowego w relacji do PKB, interwencja banku centralnego w Polsce była istotnie mniejsza, niż miało to miejsce w USA czy strefie euro.

Na tle innych banków centralnych warto zaznaczyć, że NBP nie skupował obligacji przedsiębiorstw, jak to ma miejsce na wielu innych rozwiniętych rynkach. Wynikało to przede wszystkim z braku faktycznego zapotrzebowania gospodarki na ten rodzaj operacji. Struktura finansowania przedsiębiorstw w Polsce wskazuje, że emisja papierów dłużnych jest niszową formą pozyskiwania środków. Wartość nominalna zadłużenia przedsiębiorstw niefinansowych z tytułu emisji obligacji na koniec 2019 r. wynosiła ok. 93 mld zł, co stanowiło 4% PKB[40]. Przy tej skali rynku uruchomienie przez bank centralny skupu obligacji korporacyjnych nie było potrzebne.

Kredyt wekslowy

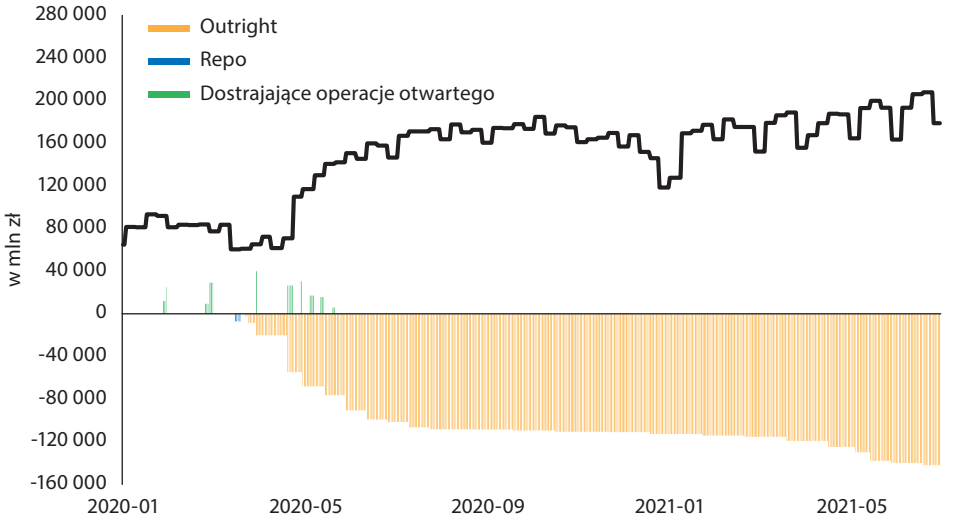
Jednym z głównych celów gospodarczych działań antykryzysowych było utrzymanie płynności przedsiębiorstw i ich zdolności do bieżących rozliczeń. Zarówno banki, jak i potencjalni kredytobiorcy działali w warunkach wysokiej niepewności związanej ze skutkami ekonomicznymi pandemii. Dlatego spodziewano się, że naturalnym zachowaniem banków będzie ograniczenie dostępu do kredytowania, szczególnie dla mniejszych przedsiębiorstw. Zdawano sobie również sprawę, że nie wszystkie banki w podobnym stopniu dysponują stabilnymi źródłami finansowania. Aby temu zaradzić, NBP wprowadził tzw. kredyt wekslowy, którego istotą jest przyjmowanie do dyskonta weksli wystawianych przez przedsiębiorstwa w związku z otrzymanym kredytem z banku. Celem kredytu wekslowego NBP było:

- zwiększenie możliwości kreacji kredytu obrotowego przez te banki, które nie dysponują odpowiednimi nadwyżkami środków;
- udostępnienie bankom finansowania o dłuższym i przewidywalnym terminie zapadalności.

Inicjatywa skorzystania z kredytu wekslowego pozostawiona została bankom. W praktyce wykorzystanie tego instrumentu okazało się śladowe (57 mln zł), choć szybkie udostępnienie tego instrumentu było sygnałem z banku centralnego o gotowości wsparcia banków w kontynuacji akcji kredytowej. Warto pamiętać, że na etapie udostępnienia kredytu wekslowego nie były jeszcze uruchomione rządowe programy wsparcia finansowego dla firm. Jak się później okazało, pomoc w ramach rządowych

[40] Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2019 r., NBP, str. 289.

programów tarcz finansowych (częściowo bezzwrotna) znacząco ograniczyła zapotrzebowanie na kredyt obrotowy dla przedsiębiorstw, a wręcz go wyparła. W 2020 r. po raz pierwszy po 1989 r. poziom środków na rachunkach podmiotów gospodarczych w bankach przewyższył stan ich zadłużenia. Jest to sytuacja nienaturalna, ponieważ co do zasady przedsiębiorstwa są dłużnikami netto banków.



Wykres 5. **Operacje NBP w 2020 r.**

Źródło: NBP[41]

Reakcja polityki makroostrożnościowej

Polityka makroostrożnościowa powstała jako wynik reformy regulacyjnej po GFC. Od końca 2015 r. w Polsce funkcjonuje Komitet Stabilności Finansowej jako organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego (KSF-M). Zgodnie z ustawą jego celem jest ograniczanie ryzyka systemowego, w szczególności poprzez wzmacnianie odporności systemu finansowego i w konsekwencji wspieranie długookresowego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju[42]. KSF-M, pracując nad wczesną identyfikacją czynników ryzyka, przyznał, że całkowita eliminacja kryzysów jest niemożliwa, tym bardziej, że źródła kryzysu mogą znajdować się poza system finansowym, czyli poza bezpośrednim oddziaływaniem

Wpływ polityki makroostrożnościowej na łagodzenie skutków Covid-19 ma charakter antycykliczny i należy go oceniać na przestrzeni całego cyklu finansowego.

[41] Płynność sektora bankowego, Instrumenty polityki pieniężnej NBP. Raport Roczny NBP, 2020.

[42] Art. 1. p. 2., Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym.

polityki makroostrożnościowej. Dlatego budowanie odporności banków ma na celu zwiększenie ich zdolności do absorpcji strat, których źródła i przyczyny mogą być bardzo różne. Odporność systemu finansowego jest zatem traktowana jako remedium na kryzys – zapobiega kryzysom lub osłabia ich skutki, gdy działania prewencyjne się nie powiodą. W praktyce polega to na mobilizowaniu banków do tworzenia buforów kapitałowych i płynnościowych w czasie prosperity. Natomiast gdy dochodzi do negatywnego szoku w systemie finansowym – czy to z jego wnętrza, czy też z jego otoczenia – polityka makroostrożnościowa powinna umożliwić wykorzystanie zbudowanego wcześniej buforu kapitału i/lub buforu płynności. Odbywa się to poprzez obniżenie lub zniesienie wprowadzonych w czasie prosperity wymogów kapitałowych lub płynnościowych. Dzięki antycyklicznemu działaniu polityki makroostrożnościowej skutki kryzysu mogą być złagodzone, ograniczając możliwość wystąpienia negatywnych sprzężeń zwrotnych w ramach systemu finansowego oraz między systemem finansowym a gospodarką realną. Według tej zasady postępował Komitet Stabilności Finansowej w Polsce[43].

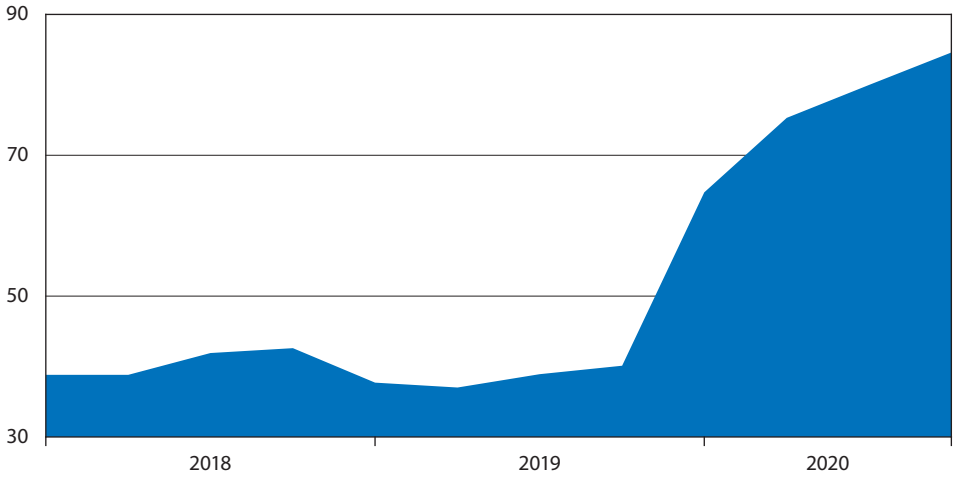
Bufor ryzyka systemowego

Od 1 stycznia 2018 r. banki w Polsce zobowiązane zostały do utrzymywania dodatkowego (ponad minimalne, regulacyjne wymogi kapitałowe) bufora ryzyka systemowego (BRS) na poziomie 3% kwoty ekspozycji na ryzyko. Jego wprowadzenie w drodze rozporządzenia Ministra Finansów było realizacją rekomendacji Komitetu Stabilności Finansowej wydanej w 2017 r. w kontekście potrzeby restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych, choć zbiór przesłanek był znacznie szerszy. W momencie wybuchu pandemii Covid-19 polski system bankowy miał zakumulowany dodatkowy kapitał, który okazał się poduszką bezpieczeństwa, a bufor ryzyka systemowego zadziałał jak szczepionka zwiększająca odporność banków na infekcje kryzysem.

KSF-M już w marcu 2020 r., czyli na samym początku pandemii, wydał rekomendację ws. niezwłocznego uchylenia wymogu utrzymywania przez banki bufora ryzyka systemowego. Po podjętej, w odpowiedzi na rekomendację Komitetu, decyzji Ministra Finansów, banki mogły dysponować uprzednio „zamrożonym" kapitałem. Uwolnione środki w kwocie ok. 30 mld zł zwiększyły nadwyżkę dostępnego kapitału ponad wymóg połączonego bufora. Dawało to bankom swobodę w zakresie kreacji kredytu, jak również zwiększało możliwości absorpcji potencjalnych strat kredytowych na skutek pandemii. Kwota 30 mld zł mogła być wykorzystana przez banki bez obaw o naruszanie nadzorczych wymogów kapitałowych.

Zniesienie bufora ryzyka systemowego postawiło do dyspozycji banków 30 mld zł kapitału, co zwiększyło ich możliwości absorpcji strat i kreacji kredytu bez naruszania wymogów kapitałowych.

[43] Strategia polityki makroostrożnościowej, NBP, 2019, str. 8.



Wykres 6. **Nadwyżka kapitału w polskim sektorze bankowym ponad wymóg połączonego bufora (w mld zł)**

Źródło: NBP

KSF-M już w marcu 2020 r., czyli na samym początku pandemii, wydał rekomendację ws. niezwłocznego uchylenia wymogu utrzymywania przez banki bufora ryzyka systemowego. Po podjętej, w odpowiedzi na rekomendację Komitetu, decyzji Ministra Finansów, banki mogły dysponować uprzednio „zamrożonym" kapitałem. Uwolnione środki w kwocie ok. 30 mld zł zwiększyły nadwyżkę dostępnego kapitału ponad wymóg połączonego bufora. Dawało to bankom swobodę w zakresie kreacji kredytu, jak również zwiększało możliwości absorpcji potencjalnych strat kredytowych na skutek pandemii. Kwota 30 mld zł mogła być wykorzystana przez banki bez obaw o naruszanie nadzorczych wymogów kapitałowych.

W konsekwencji zniesienia bufora ryzyka systemowego znaczącemu obniżeniu uległy również wymogi w zakresie funduszy własnych i zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji (ang. Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL). Ich poziom zależy od obowiązujących wymogów kapitałowych (uwzględniając bufory kapitałowe). Według szacunków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zmiana ta spowodowała zmniejszenie niedoborów docelowego MREL o ponad 25 mld zł w skali sektora[44].

W tych okolicznościach wcześniejsza decyzja o ustanowieniu bufora ryzyka systemowego, a następnie jego uwolnieniu w sytuacji kryzysu, stanowiła klasyczny przykład antycyklicznego działania polityki makroostrożnościowej w danym cyklu finansowym.

[44] Komunikat BFG z dnia 26 marca 2020 r.: https://www.bfg.pl/komunikat-bfg-ws-mrel/.

Działania KSF-M są podobne do decyzji podejmowanych przez wiele innych organów makroostrożnościowych w Europie[45]. W większości krajów UE obniżono antycykliczny bufor kapitałowy, który wcześniej był dość powszechnie tworzony w reakcji na nadmierną dynamikę kredytu na niektórych rynkach przed kryzysem[46]. Tymczasem w Polsce bufor antycykliczny był na poziomie zero z uwagi na brak napięć na rynku kredytowym. Dlatego KSF-M miał do dyspozycji jedynie bufor ryzyka systemowego jako instrument oddziaływania antycyklicznego.

Wagi ryzyka

Innym instrumentem makroostrożnościowym służącym wzmacnianiu bezpieczeństwa sektora bankowego są – zwiększone w stosunku do minimalnych wymogów regulacyjnych – wagi ryzyka na określone ekspozycje. Dotyczyć to może aktywów, z którymi – według organu makroostrożnościowego – łączy się większe ryzyko systemowe. Aby to ryzyko uwzględnić w decyzjach banków, wymaga się „odkładania" przez nie większej części kapitału na daną kategorię kredytów.

Od 2018 r. w Polsce, na podstawie uchwały KSF-M, obowiązywała podwyższona z 50% do 100% waga ryzyka dla ekspozycji komercyjnych zabezpieczonych hipoteką. Powodem tej zmiany była nierównowaga na krajowym rynku nieruchomości komercyjnych. W szczególności wskazywano na nadpodaż nieruchomości biurowych i powierzchni handlowych. W celu złagodzenia skutków pandemii Komitet uznał, że należy obniżyć wagi ryzyka dla niektórych ekspozycji zabezpieczonych hipoteką do 50%. Decyzja ta wpłynęła na obniżenie wymogu kapitałowego w bankach o 0,5–1 mld zł[47]. Dotyczyło to tylko rynku nieruchomości służących celom produkcji przemysłowej lub produkcji rolnej. W opinii Komitetu na rynku tym nie występowała nierównowaga, która uzasadniałaby dalsze utrzymywanie wyższych wag ryzyka. Argument ten nabrał szczególnego znaczenia w okresie pandemii Covid-19. Uznano, że obniżenie wag ryzyka mogłoby przede wszystkim zwiększyć skłonność banków do udzielania rolnikom i przedsiębiorcom kredytów na działalność produkcyjną. Obniżenie wymogu kapitałowego dla nowych kredytów zwiększa – przy innych czynnikach niezmienionych – opłacalność tych kredytów.

Na tle decyzji KSF-M o zniesieniu bufora ryzyka systemowego oraz obniżeniu wag ryzyka na niektóre ekspozycje zabezpieczone hipoteką na nieruchomości komercyjnej, kontrowersje wśród banków wzbudził brak obniżenia wag ryzyka w odniesieniu do walutowych

[45] Przegląd działań makroostrożnościowych podjętych w odpowiedzi na pandemię Covid-19 w UE dostępny w: A. Dobrzańska „Polityka makroostrożnościowa w czasie pandemii", Bezpieczny Bank nr 4(81) 2020, s. 136–156.

[46] Bufor antycykliczny obniżyły następujące kraje: CZ, DK, FR, IE, IS, LT, NO, SK, SE, a bufor ryzyka systemowego: EE, FI, NL, PL.

[47] Opinia NBP do projektu Rozporządzenia MF zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/502/12336404/12703051/12703054/dokument464642.pdf

kredytów mieszkaniowych. W Polsce od 2018 r. obowiązuje najwyższy dopuszczany przepisami CRD poziom wag ryzyka dla tych ekspozycji (150%). Jednak w tym przypadku argument o potrzebie antycyklicznego oddziaływania polityki makroostrożnościowej nie znalazł zrozumienia Komitetu, bowiem poziom ryzyka związanego z tym portfelem nie obniżył się, a wręcz można było oczekiwać jego wzrostu. Nadal znaczna część kredytów mieszkaniowych w CHF charakteryzowała się wysokimi wskaźnikami LtV (*loan-to-value*)[48], co było jedną z przyczyn podniesienia wagi ryzyka do 150% w 2018 r. Kredyty ze wskaźnikiem LtV powyżej 100% stanowiły prawie 1/3 wartości bilansowej brutto tej grupy kredytów. W czasie pandemii Covid-19 można także było spodziewać się obniżenia zdolności kredytowej kredytobiorców na skutek wzrostu bezrobocia oraz spadku dochodów z pracy i innych przyczyn. Wreszcie, znaczenia nabrało ryzyko prawne w związku z rosnącą liczbą sporów dotyczących potencjalnych klauzul abuzywnych w umowach kredytowych. Wszystko to nie sprzyjało zmniejszeniu przypisanym im wag ryzyka. W tym przypadku ujawniło się selektywne podejście polityki makroostrożnościowej do działań o charakterze antycyklicznym oraz uwypukliła się zasada nieobniżania odporności banków na ryzyko. Bezpieczeństwo ma pierwszeństwo.

Utrzymanie wag ryzyka na poziomie 150% dla walutowych kredytów mieszkaniowych wynikało z rosnącego ryzyka tego portfela (ryzyko prawne).

DZIAŁANIA/PIERWOTNY CEL	SPRAWNOŚĆ ROZLICZEŃ	KREACJA KREDYTU
POLITYKA PIENIĘŻNA		
Obniżenie oficjalnych stóp procentowych		X
Obniżenie stopy rezerwy obowiązkowej	X	X
Operacje repo	X	
Operacje strukturalne – skup obligacji SP i gwarantowanych przez SP	X	X
Dostępność transakcji FX swap	X	
Dostępność kredytu wekslowego	X	X
POLITYKA MAKROOSTROŻNOŚCIOWA		
Zniesienie bufora ryzyka systemowego		X
Obniżenie wag ryzyka na niektóre ekspozycje		X

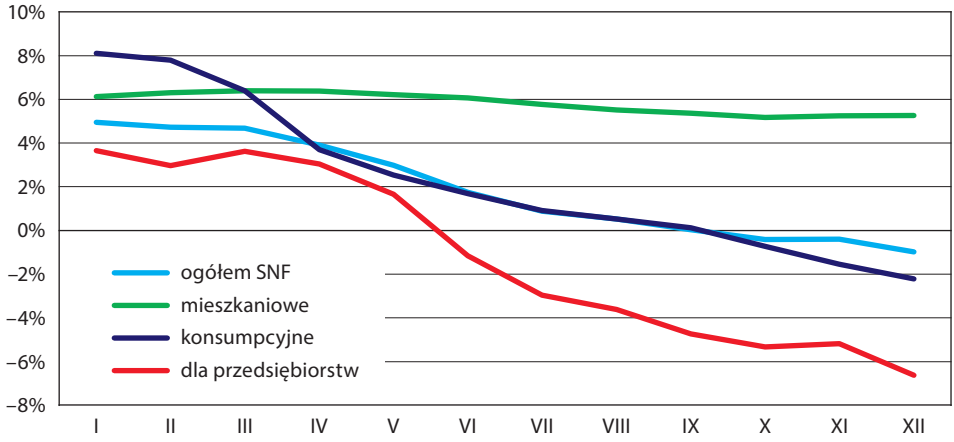
Tabela 1. **Działania banku centralnego i polityki makroostrożnościowej w reakcji na Covid-19**

Źródło: opracowanie własne

[48] LtV – relacja wartości kredytu do wartości jego zabezpieczenia.

Tabela 1. podsumowuje działania banku centralnego i polityki makroostrożnościowej z punktu widzenia pierwszoplanowego celu, tj. oddziaływania na sprawność rozliczeń oraz zdolność i skłonność banków do kreacji kredytu.

Mimo znacznego poluzowania polityki pieniężnej i makroostrożnościowej banki nie wykorzystały uwolnionej płynności i kapitału do rozwijania akcji kredytowej. Dynamika kredytu w ciągu 2020 r. stopniowo spadała, osiągając wartości ujemne. Pomimo tego nie wystąpiło, niebezpieczne dla gospodarki, zjawisko *credit crunch*, czyli nagłego zaostrzenia przez banki warunków udzielania kredytów, powodującego zmniejszenie dostępności kredytów dla sektora niefinansowego[49]. Był to głównie efekt ograniczonego popytu, który z kolei wynikał z wysokiego poziomu niepewności wśród firm i gospodarstw domowych, ograniczającego ich skłonność do inwestycji i konsumpcji. Kredyt dla przedsiębiorstw był w znacznej mierze zastąpiony przez wsparcie fiskalne. Kredyt mieszkaniowy okazał się jedyną kategorią kredytu, która zachowała dynamikę sprzed pandemii. Należy oczekiwać, że sytuacja ta będzie się stopniowo zmieniać wraz z wychodzeniem gospodarki z kryzysu pandemicznego.



Wykres 7. **Dynamika kredytu w polskim sektorze bankowym w 2020 r. (r/r)**

Źródło: NBP

3.4. Konsekwencje wycofania działań osłonowych po zakończeniu pandemii

Każdy kryzys się kiedyś kończy, co powinno odpowiednio wcześnie skłaniać do refleksji nad terminem i sposobem przejścia od działań antykryzysowych do etapu normalizacji. Dla polityki pieniężnej oraz makroostrożnościowej znaczenie ma perspektywa wycofywania się z zakrojonych na szeroką skalę działań chroniących gospodarkę i system bankowy przed skutkami pandemii.

[49] Por. Raport o stabilności systemu finansowego – ocena skutków pandemii Covid-19, grudzień 2020, NBP, str. 39.

3.4.1. Polityka pieniężna

NBP był pierwszym bankiem centralnym w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, który zaczął luzowanie polityki pieniężnej[50]. Pomogło to zmniejszyć negatywne skutki pandemii Covid-19 dla polskiej gospodarki. Koniec pandemii nie musi jednak oznaczać szybkiego powrotu na ścieżkę zacieśniania warunków polityki pieniężnej. Główne banki centralne na świecie, w tym EBC[51] i Fed[52], bardzo ostrożnie zaczęły się wypowiadać na ten temat w 2021 r., kiedy pandemia zaczęła stopniowo słabnąć. W ich opinii kluczowe było zapewnienie sprzyjających warunków finansowania dla wszystkich sektorów gospodarki. Dopiero utrwalone oznaki wyjścia z pandemii i odbudowy wzrostu gospodarczego do poziomów sprzed pandemii, przy jednoczesnych oznakach długoterminowej presji inflacyjnej, mogą stanowić podstawę do rozważań na temat tempa i sposobu zmian parametrów polityki pieniężnej. Wiele analiz, w tym Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, wskazuje, iż można oczekiwać utrzymania się stóp procentowych na niskim poziomie w dłuższym okresie (*low-for-long*) jako efektu długoterminowych procesów i zjawisk o charakterze cyklicznym i strukturalnym[53].

> Pandemia może przyczynić się do utrwalenia niskiego poziomu stóp procentowych.

Szok związany z Covid-19 przyczynić się może do utrwalenia tego stanu (*lower-for--longer*). W warunkach polskich nie musi to oznaczać ultraniskich stóp procentowych, ale poziomy sprzed kilkunastu lat wydają się mało prawdopodobne. Wiele zależeć będzie od tego, na ile silne będzie odbudowanie gospodarki po pandemii i w jakim stopniu trwałe okażą się zjawiska inflacyjne.

Jeśli post-covidowa inflacja okaże się przejściowa i tendencje cenowe szybko wrócą do stanu sprzed 2020 r., to wówczas sprawdzi się scenariusz niskich stóp procentowych w długim okresie rysowany przez ESRB. Oznacza to, że banki będą musiały dostosować swoje modele biznesowe do nowych uwarunkowań i ograniczyć uzależnienie wyników od marży odsetkowej. Główne wyzwania wynikające z tego scenariusza dotyczyć będą osłabionej zdolności banków do generowania zysków i odbudowy kapitałów, co może rodzić większą skłonność do podejmowania wyższego ryzyka. Gdyby do takich zjawisk dochodziło, uzasadniona będzie odpowiednia reakcja polityki makroostrożnościowej, z uwzględnieniem selektywnego oddziaływania na poszczególne kategorie kredytów.

---

[50] NBP Zatrzymuje kryzys, Dziennik Gazeta Prawna, 31 lipca 2020 r.
https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/koronawirus/index.html

[51] Konferencja prasowa ECB, 11 marca 2021 r.
https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2021/html/ecb.is210311~d368d7151a.en.html

[52] FOMC Statement, 17 marca 2021 r.
https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20210317a.htm

[53] Macroprudential policy issues arising from low interest rates and structural changes in the EU financial system, ESRB 2016.

3.4.2. Polityka makroostrożnościowa

Banki w Polsce – mimo, że dobrze zniosły wpływ pandemii – wejdą w okres post-covidowy osłabione. Należy oczekiwać ich obniżonej zyskowności, będącej wynikiem wyższych strat kredytowych, niższych dochodów z marży odsetkowej oraz rozmaitych obciążeń fiskalnych. Wpłynie to spowalniająco na tempo normalizacji w sektorze bankowym. Aczkolwiek wydaje się, że skutki samej pandemii nie powinny mieć negatywnego wpływu na odporność banków. Uwolniony kapitał w następstwie zniesienia bufora ryzyka systemowego i obniżenia wag ryzyka na niektóre ekspozycje nie został przez banki w praktyce wykorzystany. W pozytywnym scenariuszu pokonania pandemii kapitał ten z dużą nadwyżką pokryje straty covidowe. Dlatego, gdyby nie inne źródła ryzyka dla krajowego systemu bankowego, w tym zwłaszcza ryzyko prawne mieszkaniowych kredytów walutowych, nie trzeba byłoby długo czekać na stopniowe przywracanie wymogów makroostrożnościowych w zakresie buforów kapitałowych. Byłoby to szczególnie uzasadnione wobec faktu, że banki – mimo znacznego poluzowania polityki makroostrożnościowej – nie rozwijały akcji kredytowej. Należy podkreślić, że utrzymywanie nadwyżek kapitału zamiast przeznaczania go na kredyty jest nieefektywne. W niektórych przypadkach może zachęcać nawet do wykupu własnych akcji przez banki. Dlatego, gdy rozpoznane zostaną straty związane z pandemią, rozważany powinien być stopniowy powrót do dodatnich wartości bufora ryzyka systemowego. Jego skuteczność i elastyczność, jako instrumentu makroostrożnościowego, sprawdziła się właśnie wobec szoku pandemicznego. Po zakończeniu pandemii wskazane będzie ponowne, stopniowe „magazynowanie" kapitału, co byłoby naturalnym, antycyklicznym działaniem, przygotowującym banki na kolejne szoki w przyszłości.

> Uwolniony w efekcie zniesienia bufora ryzyka systemowego kapitał nie został przez banki wykorzystany na rozwój akcji kredytowej, co daje podstawę do stopniowego przywracania wymogów makroostrożnościowych w okresie post-covidowym.

Jednocześnie należy zauważyć, że bufor antycykliczny raczej nieprędko będzie mógł być zastosowany do tego celu. Zgodnie z rekomendacją ESRB ma on ściśle określone zasady uruchamiania. Jest to instrument makroostrożnościowy, który ma na celu złagodzenie cyklicznych wahań poziomu kredytu w gospodarce. Co do zasady jest on nakładany w sytuacji, gdy poziom akcji kredytowej zbyt dynamicznie rośnie w relacji do PKB.

Zatem dopiero wyraźne oznaki przyspieszenia akcji kredytowej ogółem dla sektora niefinansowego mogą stanowić przesłankę do wyznaczenia dodatniej wartości bufora antycyklicznego. Tymczasem po silnym spowolnieniu gospodarczym w polskiej i światowej gospodarce ryzyko nadmiernej akcji kredytowej w Polsce jest bardzo niskie. Wskaźnik odzwierciedlający relację kredytów ogółem dla prywatnego sektora niefinansowego do PKB od dłuższego czasu nieznacznie spada, kształtując się w okolicach 80%.

Standaryzowana luka kredytowa[54] wynosi –10,2%[55], co wskazuje, że nie ma podstaw do zawiązania bufora antycyklicznego. Zgodnie z Wytycznymi ESRB podstawa taka wystąpiłaby, jeśli luka byłaby dodatnia i przekraczałaby 2%[56]. W tych warunkach nie widać perspektyw na to, aby w Polsce szybko pojawiły się przesłanki do ustalenia antycyklicznego bufora kapitałowego na poziomie wyższym niż zero.

Jednak w sytuacji powstania napięć na niektórych rynkach kredytowych, np. na rynku kredytów mieszkaniowych, nie można wykluczyć zastosowania innych instrumentów polityki makroostrożnościowej. W czasie pandemii ta kategoria kredytu zachowała relatywnie wysoką dynamikę, a nawet po pewnym czasie przyspieszyła. Zniesienie ograniczeń związanych z pandemią oraz środowisko niskich stóp procentowych może sprzyjać popytowi na kredyt mieszkaniowy, zagrażając powstaniem nierównowagi w na tym rynku. Warto zwrócić uwagę, że zmiana stóp procentowych oddziałuje jednocześnie na wszystkie kategorie kredytów, również na te, które notują ujemne dynamiki. Dlatego stopy procentowe nie wydają się być optymalnym instrumentem oddziaływania na ewentualne lokalne napięcia na rynku kredytów mieszkaniowych. Tymczasem polityka makroostrożnościowa może reagować wybiórczo – nie tylko poprzez oddziaływanie na banki, ale również stosując instrumenty zorientowane na kredytobiorców (ang. *borrower-based measures*). Należą do nich limity w zakresie obciążania bieżących dochodów kosztami obsługi długu (ang. *debt service to income*, DSTI) albo w zakresie relacji całkowitego zadłużenia do dochodów (ang. *debt to income*, DTI), lub limity dla relacji wysokości kredytu do wartości jego zabezpieczenia (ang. l*oan to value*, LTV). Jedną z możliwych reakcji jest zaostrzenie tych limitów, co ma bezpośrednie przełożenie na popyt na kredyt. Wówczas cel w postaci studzenia dynamiki w niektórych segmentach kredytu (np. kredytu mieszkaniowego) można osiągnąć poprzez wpływ na wymogi wobec kredytobiorców, zamiast zwiększania wymogów kapitałowych wobec banków. Jednak należy podkreślić, że decyzje takie poprzedzone musiałyby być faktycznym stwierdzeniem nierównowagi na danym rynku kredytowym, zagrażającej stabilności finansowej.

W przypadku nierównowagi na niektórych rynkach kredytowych (np. kredyty mieszkaniowe) możliwe jest zastosowanie instrumentów oddziałujących na konkretną grupę kredytobiorców.

Koszty ryzyka prawnego mieszkaniowych kredytów walutowych

Dość optymistyczną ocenę wpływu pandemii na sytuację w sektorze bankowym zakłóca perspektywa kosztów, jakie sektor może ponieść w związku z ryzykiem prawnym portfela walutowych kredytów mieszkaniowych. Od skali tych kosztów

[54] Standaryzowana luka kredytowa to odchylenie wskaźnika kredytów dla prywatnego sektora niefinansowego do PKB od długoterminowego trendu.

[55] https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/bufor.aspx

[56] „Poziom bufora antycyklicznego w Polsce" – materiał na posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej, NBP.

zależeć będzie tempo normalizacji i zdolność banków do osiągania zysków warunkujących akumulację kapitału. W przypadku materializacji ryzyka prawnego i wysokich jego kosztów przejście do tego etapu nie nastąpi szybko. Zależeć ono będzie również od sytuacji poszczególnych banków, bowiem skala zaangażowania w mieszkaniowe kredyty walutowe nie jest jednolita w sektorze. Zarówno analizy KNF[57] jak i NBP[58] wskazują, że koszty materializacji ryzyka prawnego mieszkaniowych kredytów walutowych wahać się mogą od kilku do kilkuset miliardów złotych.

Z punktu widzenia polityki makroostrożnościowej będzie to nie lada wyzwanie. Decyzje o powrocie do dodatnich poziomów bufora ryzyka systemowego będą wymagały wnikliwej oceny korzyści i kosztów z tym związanych na poziome całego sektora oraz indywidualnych banków. Polityka makroostrożnościowa będzie musiała uwzględniać również to, że poziomy buforów kapitałowych wpływają na wymóg MREL. Według tzw. Pakietu Bankowego wymóg połączonego bufora[59] nie przełoży się automatycznie na wysokość wymogu MREL (jak to było według wcześniejszych zasad), jednak będzie determinował nadwyżki kapitałowe po spełnieniu wymogu MREL, czyli te, z których można np. rozwijać akcję kredytową. Dlatego polityka makroostrożnościowa będzie musiała swoje dążenia do wzmocnienia odporności sektora bankowego skonfrontować z możliwościami po stronie banków. Z kolei możliwości te będą zdeterminowane przez koszty rozwiązania problemu mieszkaniowych kredytów walutowych.

> Dopóki nie wykrystalizuje się sytuacja związana z ryzykiem mieszkaniowych kredytów walutowych, powrót do dodatnich poziomów bufora ryzyka systemowego w Polsce będzie trudny.

Zatem dopóki nie wykrystalizuje się sytuacja prawna związana z mieszkaniowymi kredytami walutowymi, trudno będzie powrócić do dodatnich poziomów bufora ryzyka systemowego w Polsce.

3.5. Wnioski

System bankowy w Polsce był dobrze przygotowany na kryzys wywołany pandemią Covid-19. Wysoki poziom odporności, będący efektem wcześniejszych działań, m.in. z zakresu polityki makroostrożnościowej, sprawił, że banki były w stanie pokryć koszty kryzysu bez naruszenia obowiązujących wymogów kapitałowych.

---

[57] Potencjalny wpływ zmian otoczenia prawnego na portfel mieszkaniowych kredytów walutowych związanych z kursem CHF, https://www.knf.gov.pl/aktualnosci?articleId=72738&p_id=18.

[58] Raport o stabilności systemu finansowego – czerwiec 2021, NBP.

[59] Wymóg połączonego bufora, o którym mowa w art. 128(6) dyrektywy 2013/36/UE, implementowany w art. 55 ust. 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym i zarządzaniu kryzysowym.

Polityka pieniężna i makroostrożnościowa zdecydowanie i szybko złagodziły warunki funkcjonowania banków, zwiększając tym samym ich możliwości partycypacji w ograniczaniu skutków pandemii dla gospodarki i ludności. Dzięki temu bankom nie zabrakło płynnych środków ani kapitału, aby prawidłowo pełnić swoje funkcje, to znaczy zapewnić polskim przedsiębiorcom i gospodarstwom domowym sprawne rozliczenia i dostęp do finansowania konsumpcji lub inwestycji.

W tym kontekście uprawniona wydaje się konstatacja, iż sprawdziło się antycykliczne oddziaływanie polityki pieniężnej i makroostrożnościowej przed pandemią, polegające na zacieśnianiu warunków (budowaniu buforów bezpieczeństwa) w okresie prosperity oraz luzowaniu wymogów w obliczu negatywnych zdarzeń, w celu złagodzenia ich skutków.

Po stopniowym wygaśnięciu gospodarczych skutków pandemii nadejdzie pora na normalizację parametrów polityki pieniężnej i makroostrożnościowej, jednak nie będzie to proces szybki i łatwy. Pandemia pozostawi po sobie wpływ o charakterze długofalowym zarówno na procesy gospodarcze, jak i na zachowania ludzkie. Poza tym obie polityki będą napotykać na nowe wyzwania, które będą musiały być brane pod uwagę w procesie decyzyjnym. Takim wyzwaniem dla polityki makroostrożnościowej w Polsce będzie dążenie do antycyklicznego zwiększenia buforów kapitałowych w warunkach wciąż nierozwiązanej kwestii mieszkaniowych kredytów walutowych. Właściwej diagnozy i ewentualnej zindywidualizowanej reakcji wymagać może również rynek kredytów hipotecznych.

Bibliografia

1. Aikman, D. „Role of macroprudential policy in the Covid crisis", Kings College London, https://www.kcl.ac.uk/news/qcgbf-role-macroprudential-policy-covid-crisis, 30 April 2020.
2. Carney, M. „Value(s): Building a Better World for All", 2021.
3. Dobrzańska, A. „Polityka makroostrożnościowa w czasie pandemii", Bezpieczny Bank nr 4(81) 2020, s. 136–156.
4. Goese, J., Haldane, A. „Covid-19 and the financial system: a tale of two crises", Oxford Review of Economic Policy, Vo. 36, pp. S200-S214, 2020.
5. Lagarde, C. „One year of the PEPP: many achievements but no room for complacency", The ECB Blog, www.ecb.europa.eu.
6. Martinez-Miera, D., Repullo, R. „Monetary policy, macroprudential policy, and financial stability", VOX, CEPR Policy, 27 March 2019.
7. „Poziom antycyklicznego bufora kapitałowego w Polsce" – materiał na posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej, marzec 2021, www. nbp.pl.
8. Raport o stabilności systemu finansowego – wydanie specjalne: skutki pandemii Covid-19, czerwiec 2020, www.nbp.pl.
9. Raport o stabilności systemu finansowego – grudzień 2020, www.nbp.pl.

DR HAB. KAMIL LIBERADZKI, PROF. SGH
Szkoła Główna Handlowa, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Absolwent Szkoły Głównej Handlowej (Kierunek Finanse i Bankowość) oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Obecnie jest dyrektorem Departamentu Rozwoju Regulacji w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego. Jest również z pracownikiem naukowym Instytutu Infrastruktury, Transportu i Mobilności Szkoły Głównej Handlowej.

4. DZIAŁANIA REGULACYJNE W OBLICZU COVID-19 I WPŁYW PANDEMII NA SYTUACJĘ BANKÓW W EUROPIE

DR HAB. KAMIL LIBERADZKI, PROF. SGH
Szkoła Główna Handlowa, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

4.1. Wstęp

Pandemia Covid-19 spowodowała natychmiastową reakcję regulatorów oraz nadzorców w odniesieniu do sektora bankowego, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, w celu zapobieżenia załamaniu się instytucji nadzorowanych, jak też dostarczenia władzom państwowym i samorządowym, przedsiębiorstwom oraz gospodarstwom domowym odpowiedniego poziomu finansowania.

Sektor bankowy z jednej strony miał być chroniony przed skutkami ekonomicznymi Covid-19, z drugiej strony zorientowano się, że instytucje mogą stać się narzędziem rozwiązania problemów gospodarczych związanych z pandemią.

Niniejsze opracowanie ma na celu prezentację podjętych działań regulacyjno-nadzorczych zarówno na poziomie Komitetu Bazylejskiego (BCBS), Komisji Europejskiej, EBA, ESMA, EIOPA i innych, jak też na poziomie krajowym w Polsce. Osobny rozdział poświęcono działaniom podjętym przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisję Nadzoru Finansowego w ramach zestawu działań zwanego Pakietem Impulsów Nadzorczych na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju (PIN).

W kolejnej części opracowania dokonano oceny wpływu Covid-19 na sektor bankowy w kontekście podjętych działań regulacyjno-nadzorczych, w szczególności na wskaźniki wypłacalności, jakości aktywów oraz rentowności banków działających w Unii Europejskiej.

4.2. Działania regulacyjne UE w reakcji na kryzys pandemiczny

Celem tego rozdziału jest prezentacja i zwięzła charakterystyka działań regulacyjnych w reakcji na pandemię Covid-19 na płaszczyźnie europejskiej i światowej.

Jeżeli chodzi o działania podejmowane na płaszczyźnie światowej, opisane zostaną działania Komitetu Bazylejskiego (BCBS). W zakresie działań na płaszczyźnie Unii Europejskiej opisane zostaną postanowienia wprowadzone pakietem regulacyjnym zwanym CRR Quick Fix oraz działania podejmowane przez EBA (Europejski Urząd Nadzoru Bankowego). W niniejszym rozdziale zostaną również wskazane działania podjęte przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA).

Na pierwszym planie należy umieścić reakcję regulatora działającego w skali globalnej, którym jest Komitet Bazylejski. Komitet w zasadzie podjął działania regulacyjno-dostosowawcze według modelu, który obserwowany (w wielu przypadkach naśladowany) był również na poziomie obszarów gospodarczych (Unia Europejska), jak i poszczególnych państw. Wyodrębnić można działania na trzech płaszczyznach: po pierwsze – zachęcanie do wykorzystania możliwości elastycznego stosowania istniejących regulacji; po drugie – podejmowanie inicjatyw w zakresie nowych regulacji/komunikatów nakierowanych na przeciwdziałanie skutkom pandemii; po trzecie – przełożenie w czasie planowanych zmian regulacyjnych, działań nadzorczych, w celu odciążenia zarówno władz regulacyjnych, jak też podmiotów nadzorowanych, co pozwoliłoby skoncentrować wysiłki na zwalczaniu efektów pandemii.

W wydanym stanowisku[60] Komitet Bazylejski Nadzoru Bankowego (BCBS) wskazał, że:

- wspiera cele działań podejmowanych przez państwa członkowskie Komitetu i podkreślił, że ramy regulacyjne Bazylei III (kapitał, płynność, RWA, LR) dają możliwość podejmowania dalszych kroków w razie potrzeby;
- w najbliższym czasie konsultacje w sprawie wszystkich projektów standardów regulacyjnych dla banków zostaną zawieszone;
- odroczone zostają wszystkie zaplanowane na 2020 r. i nieprzeprowadzone dotychczas oceny państw członkowskich w ramach programu oceny spójności regulacyjnej (tzw. RCAP);
- rozważa przygotowanie dodatkowych rozwiązań regulacyjnych mających na celu wsparcie odporności finansowej banków oraz odporności operacyjnej zarówno środowiska bankowego, jak i nadzorczego.

BCBS, poprzez komunikat swego organu nadzorczego, zatwierdził 27 marca 2020 r. pakiet działań regulacyjnych dających większą przestrzeń bankom i organom nadzoru do reagowania na zagrożenia w zakresie stabilności finansowej globalnego systemu finansowego wynikające z wpływu pandemii koronawirusa. Celem jest wzmocnienie odporności finansowej i operacyjnej systemu bankowego, który będzie eksponowany na skutki gospodarcze Covid-19. Działania zatwierdzone przez Komitet obejmują następujące zmiany w harmonogramie wdrażania tzw. Finalizacji Bazylei III (zwanej też Bazyleą IV):

- data wdrożenia Bazylei IV ogłoszona w grudniu 2017 r. została przesunięta o jeden rok, tj. do 1 stycznia 2023 r. Towarzyszące jej okresy przejściowe na wdrożenie tzw. *output floor*, jednego z krytycznych elementów pakietu (pokazującego o ile banki stosujące metody zaawansowane oceny ryzyka mogą obniżyć te wymogi w stosunku do metody standardowej), zostały przedłużone o jeden rok;

[60] Stanowisko BCBS: „Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19" (27 marca 2020 r.)

- data wdrożenia zmienionego pakietu regulacji w zakresie ryzyka rynkowego, ukończonego w styczniu 2019 r., została przesunięta o jeden rok, tj. do 1 stycznia 2023 r.;
- data wdrożenia zmienionych wymogów dotyczących ujawnień przez banki informacji w ramach tzw. Filara 3, ogłoszonych w grudniu 2018 r., została przesunięta o jeden rok, tj. do 1 stycznia 2023 r.

Komitet zapewnił, że zmiany w harmonogramie Bazylei IV nie powinny osłabiać pozycji kapitałowej globalnego systemu bankowego, dając przy tym bankom i organom nadzoru dodatkowe możliwości do natychmiastowego i skutecznego reagowania na wpływ pandemii Covid-19. Jednak Komitet potwierdził oczekiwania dotyczące pełnego, terminowego i spójnego wdrożenia wszystkich standardów Bazylei IV w oparciu o ten zmieniony harmonogram[61].

Po wybuchu pandemii Covid-19, na poziomie europejskim podjęto działania mające na celu zapobieżenie nadmiernemu ograniczeniu podaży kredytów, którego przyczyną mógłby być niedobór kapitału regulacyjnego w bankach. I w tym przypadku zastosowano wspomniany już model działań dotykający trzech obszarów, czyli: wykorzystywania elastyczności w istniejących już regulacjach/wymogach; wprowadzania reguł ułatwiających funkcjonowanie sektorowi bankowemu; oraz opóźniania planowanych zmian regulacyjnych i działań nadzorczych w celu odciążenia władz nadzorczych, regulatorów i samych banków.

Zaczynając od wprowadzenia ułatwień dla sektora, dnia 28 kwietnia 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt zmian rozporządzenia CRR, określany jako CRR Quick Fix[62]. Projekt ten przewidywał wcześniejsze wprowadzenie korzystnych dla banków, z punktu widzenia wymogów kapitałowych i innych, rozwiązań przewidzianych w fundamentalnej reformie RWA wprowadzonej przez Bazyleę IV. Te wytyczne miały być przedmiotem transpozycji w UE dopiero w najbliższych miesiącach. Przyspieszenie wdrożenia niektórych postanowień Bazylei IV miało ułatwić bankom, klientom detalicznym i gospodarce bardziej efektywne radzenie sobie ze skutkami kryzysu Covid-19, poprzez obniżenie wymogów regulacyjnych i ułatwienie dostępu do kredytu.

Z uchwalonych zmian banki w UE mogły korzystać w dużej mierze już od końca czerwca 2020 r. (rozporządzenie stosowano od dnia 27 czerwca 2020 r.). Wśród

[61] Na podstawie: „Alert Regulacji Bankowych PwC. Działania organów nadzoru, banków centralnych oraz instytucji uporządkowanej likwidacji i restrukturyzacji (*resolution authorities*)". Wydanie specjalne: Covid-19, Warszawa, 30 marca 2020 r. (https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/alert-regulacji-bankowych/alert-regulacji-bankowych-wydanie-specjalne-31032020.pdf) oraz dokumentu dostępnego na stronie internetowej Bank Rozrachunków Międzynarodowych: https://www.bis.org/press/p200327.htm.

[62] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/873 z dnia 24 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i (UE) 2019/876 w odniesieniu do niektórych dostosowań w odpowiedzi na pandemię Covid-19 (tzw. Quick Fix).

najważniejszych zmian do rozporządzenia CRR związanych z Covid-19 należy wskazać m.in. przepisy pozwalające na przyspieszenie wejścia w życie (tj. w połowie 2020 r., zamiast w czerwcu 2021 r.) niektórych rozwiązań rozporządzenia CRR II obniżających wymogi kapitałowe, takich jak:

- obniżenie do 35% (z 75% lub 100%) wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na emeryturze lub wynagrodzeniu kredytobiorców zatrudnionych na podstawie umowy na czas nieokreślony, gdzie miesięczne obciążenia pożyczkobiorcy z tytułu wszystkich tego typu pożyczek i kredytów nie mogą przekraczać łącznie 20% miesięcznej emerytury lub wynagrodzenia netto, a maksymalny pierwotny termin zapadalności kredytu nie może przekraczać 10 lat;
- rozszerzenie zakresu stosowania współczynnika wsparcia MŚP, poprzez likwidację absolutnego limitu kwotowego ekspozycji objętych wsparciem i zastąpienie go formułą z progiem 2,5 mln euro, po przekroczeniu którego stosowane jest wsparcie w mniejszej wysokości (wraz ze wzrostem kwoty ekspozycji maleje wartość współczynnika wsparcia; dotychczas jeśli suma ekspozycji dłużnika lub grupy powiązanych dłużników w banku nie przekraczała kwoty 1,5 mln euro, możliwe było mnożenie takiej ekspozycji ważonej ryzykiem przez 0,7619);
- wprowadzenie tzw. współczynnika wsparcia infrastruktury, dzięki czemu ekspozycje ważone ryzykiem wobec podmiotów stworzonych specjalnie w celu obsługi lub finansowania obiektów lub instalacji, systemów i sieci zapewniających lub wspierających podstawowe usługi publiczne, będą mogły być mnożone przez współczynnik 0,7558[63].

Wymieniając zastosowane przez Komisje Europejską w ramach pakietu CRR Quick Fix działania przyspieszające korzystne zmiany wprowadzające pakiet reform bazylejskich oraz opóźniające te zmiany, które wiązałyby się z obciążeniem kapitałów banków w obszarze dźwigni finansowej, wskazać należy na przesunięcie terminu stosowania wskaźnika dźwigni dla instytucji zakwalifikowanych jako G-SII: wskaźnik dźwigni będzie miał zastosowanie dla G-SII od 1 stycznia 2023 r.

Ponadto dokonano modyfikacji mechanizmu kompensacji i umożliwiono wcześniejsze zastosowanie niektórych włączeń z miary ekspozycji całkowitej: swoboda decyzyjna w zakresie wyłączenia niektórych ekspozycji wobec banku centralnego z obliczania miary ekspozycji całkowitej instytucji, określona w art. 429a rozporządzenia (UE) nr 575/2013, zmienionego rozporządzeniem (UE) 2019/876, zacznie mieć zastosowanie dopiero z dniem 28 czerwca 2021 r. W związku z tym przed tą datą właściwe

[63] Na podstawie: „Raport o stabilności systemu finansowego. Ocena skutków pandemii Covid-19". NBP, grudzień 2020 r. (https://www.bis.org/press/p200327.htm) oraz „Alert Regulacji Bankowych. Co nowego w Warszawie, Brukseli i Bazylei – zmiany regulacyjne w okresie od 1 marca 2020 r. do 31 maja 2020 r." PwC, Warszawa, lipiec 2020 r. (https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/alert-regulacji-bankowych/alert-regulacji-bankowych-pwc-2020-q2.pdf)

organy nie miałyby możliwości korzystania z tego instrumentu, aby uwzględnić zwiększenie ekspozycji wobec banków centralnych, które prawdopodobnie wystąpi wskutek zastosowania środków polityki pieniężnej w celu łagodzenia gospodarczych skutków pandemii Covid-19. Skuteczność instrumentu zdaje się ponadto osłabiać ograniczona elastyczność wynikająca z mechanizmu kompensacji powiązanego z takimi tymczasowymi wyłączeniami, który ograniczałby zdolność instytucji do zwiększenia ekspozycji wobec banków centralnych w sytuacji kryzysowej. W ostatecznym rozrachunku mogłoby to zmusić instytucje do ograniczenia akcji kredytowej na rzecz gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. W związku z tym należało zmodyfikować mechanizm kompensacji, aby uniknąć niepożądanych skutków w obliczu ewentualnych przyszłych wstrząsów i kryzysów. Ponadto, aby zapewnić dostępność swobody decyzyjnej w zakresie wyłączeń w trakcie pandemii Covid-19, umożliwiono tymczasowe wyłączenie niektórych ekspozycji wobec banków centralnych zanim wymóg dotyczący wskaźnika dźwigni, określony w art. 92 ust. 1 lit. d rozporządzenia (UE) nr 575/2013, zacznie mieć zastosowanie z dniem 28 czerwca 2021 r. Do czasu rozpoczęcia stosowania zmienionych przepisów dotyczących obliczania wskaźnika dźwigni, wprowadzonych rozporządzeniem (UE) 2019/876, w dalszym ciągu powinien mieć zastosowanie art. 429a, w brzmieniu wprowadzonym rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2015/62[64].

Lecz to nie koniec korzystnych zmian w zakresie wymogu wskaźnika dźwigni wprowadzonych pakietem CRR Quick Fix: w 2017 r. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego wprowadził zmianę sposobu obliczania wartości ekspozycji wskaźnika dźwigni z tytułu standaryzowanych transakcji kupna i sprzedaży oczekujących na rozliczenie w celu zapewnienia, aby traktowanie takie właściwie odzwierciedlało dźwignię finansową nieodłącznie związaną z tymi transakcjami oraz aby ewentualne różnice księgowe nie wpływały na obliczenia dokonywane przez instytucje o porównywalnych pozycjach. W Unii Europejskiej odpowiednia zmiana została wprowadzona rozporządzeniem (UE) 2019/876, jednak to korzystniejsze traktowanie miało mieć zastosowanie dopiero z dniem 28 czerwca 2021 r. W związku z tym, mając na uwadze fakt, że zmiana sposobu obliczania lepiej odzwierciedlałaby faktyczną dźwignię finansową transakcji, a jednocześnie zwiększałaby zdolność instytucji do udzielania pożyczek i pokrywania strat w trakcie pandemii Covid-19, umożliwiono instytucjom tymczasowe stosowanie zmienionego sposobu obliczania, zanim przepis wprowadzony rozporządzeniem (UE) 2019/876 zacznie mieć zastosowanie do wszystkich instytucji w Unii[65].

Do pozostałych obszarów objętych działaniami Komisji Europejskiej w ramach omawianej regulacji zaliczyć należy:

[64] Pkt 9 preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/873.
[65] Pkt 10 preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/873.

- *Traktowanie długu publicznego denominowanego i finansowanego w walucie innego państwa członkowskiego:* finansowanie publiczne poprzez emisję obligacji skarbowych denominowanych w walucie krajowej innego państwa członkowskiego mogłoby być konieczne do wsparcia środków służących zwalczaniu skutków pandemii Covid-19. Aby uniknąć niepotrzebnych ograniczeń nakładanych na instytucje inwestujące w takie obligacje, przywrócono rozwiązania przejściowe w odniesieniu do ekspozycji wobec rządów centralnych i banków centralnych, w przypadku gdy ekspozycje te są denominowane w walucie krajowej innego państwa członkowskiego w odniesieniu do traktowania takich ekspozycji na podstawie ram ryzyka kredytowego; przedłużono również obowiązywanie rozwiązań przejściowych w odniesieniu do traktowania takich ekspozycji w ramach limitów dużych ekspozycji[66];
- *Aktywa niematerialne i prawne:* sposób ostrożnościowego traktowania niektórych aktywów będących oprogramowaniem został zmieniony rozporządzeniem (UE) 2019/876, aby dodatkowo wesprzeć cyfrową transformację sektora bankowego. W kontekście przyspieszonego upowszechniania się usług cyfrowych w następstwie środków publicznych przyjętych w celu przeciwdziałania pandemii Covid-19 wyznaczono wcześniejszą datę rozpoczęcia stosowania tych zmian[67];
- *Wyłączenie przekroczeń z obliczania dodajnika weryfikacji historycznej:* instytucje były zobowiązane do codziennego stosowania weryfikacji historycznej względem swoich modeli wewnętrznych, aby ocenić, czy modele te generują wymogi kapitałowe wystarczające do pokrycia strat w portfelu handlowym. Uchybienia w zakresie stosowania wymogu weryfikacji historycznej, określane również jako przekroczenia – jeśli ich liczba rocznie przewyższy określoną wartość – spowodowałyby zastosowanie dodatkowego mnożnika ilościowego w odniesieniu do wymogów w zakresie funduszy własnych z tytułu ryzyka rynkowego obliczonych przy użyciu modeli wewnętrznych. Wymóg weryfikacji historycznej był wysoce procykliczny w okresie skrajnej zmienności, takiej jak zmienność spowodowana pandemią Covid-19. W wyniku kryzysu mnożnik ilościowy ryzyka rynkowego zastosowany do modeli wewnętrznych znacząco wzrósł. O ile ramy Bazylei III dotyczące ryzyka rynkowego umożliwiają właściwym organom łagodzenie takich nadzwyczajnych zdarzeń w wewnętrznych modelach ryzyka rynkowego, to taka nadzorcza swoboda decyzyjna nie jest w pełni dostępna w ramach rozporządzenia (UE) nr 575/2013. W związku z tym wprowadzono dodatkową elastyczność dla właściwych organów na potrzeby łagodzenia negatywnych skutków skrajnej zmienności na rynku zaobserwowanej podczas pandemii Covid-19, aby wykluczyć przekroczenia, które miały miejsce w okresie od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. i które nie są wynikiem braków w modelach wewnętrznych. Opierając się

[66] Pkt 21 preambuły...

[67] Pkt 20 preambuły...

na doświadczeniach związanych z pandemią Covid-19, Komisja powinna ocenić, czy taka elastyczność powinna zostać udostępniona również w kolejnych okresach skrajnej zmienności na rynku.

Pakiet CRR Quick Fix wydłużył w czasie możliwość rozłożenia wpływu wdrożenia standardu rachunkowego MSSF 9 Instrumenty Finansowe na fundusze własne banków (dokonano w tym celu odpowiedniej zmiany art. 473a CRR). Umożliwiono bankom wydłużenie okresu obowiązywania udogodnień przewidzianych w art. 473a CRR do 31 grudnia 2024 r. (pierwotna data to 31 grudnia 2022 r.). Ponadto dodano możliwość zmiany decyzji przez bank odnośnie stosowania rozwiązań przejściowych w okresie ich obowiązywania (wcześniejsze brzmienie art. 473a CRR dopuszczało tylko jednorazową zmianę podejścia). Są to działania dotyczące dość istotnych co do wpływu na kapitały banków obszarów, jako że wprowadzenie MSSF 9 spowodowało istotne dociążenie funduszy własnych banków i tym sposobem pozwolono jeszcze bardziej rozłożyć ten wpływ w czasie.

Zanim Komisja Europejska przedstawiła projekt pakietu CRR Quick Fix, do gry wkroczył już Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), który dnia 31 marca 2020 r. doprecyzował swoje oczekiwania w zakresie polityk dywidendowych i polityk wynagrodzeń, a także udzielił dodatkowych wskazówek na temat wykorzystania elastyczności w sprawozdawczości finansowej.

EBA wspierał dotychczasowe działania banków służące utrzymaniu adekwatnego poziomu kapitału, które pozwalają na udzielanie niezbędnego wsparcia dla unijnej gospodarki. W związku z tym zalecił instytucjom finansowym, aby powstrzymały się od wypłaty dywidend oraz skupu akcji własnych w celu wynagradzania akcjonariuszy, a także aby dokonały oceny polityk wynagrodzeń akcjonariuszy z uwzględnieniem ryzyka wynikającego z obecnej sytuacji gospodarczej.

Ponadto EBA zalecił właściwym organom, aby zapewniły bankom swobodę w zakresie terminów sprawozdawczych oraz elastyczności w odniesieniu do raportów z okresu od marca do maja 2020 r. oraz terminów ujawnień w ramach III Filara. Elastyczność nie powinna jednak zagrozić dostępowi do kluczowych informacji na temat kapitału, ryzyka i płynności instytucji finansowych.

EBA, w porozumieniu z BCBS, podjął również decyzję o odwołaniu badania ilościowego wpływu Bazylei IV na banki na podstawie danych z czerwca 2020 r.

W stanowisku z 22 kwietnia 2020 r. dotyczącym dodatkowych działań nadzorczych w obliczu pandemii Covid-19 („EBA statement on additional supervisory measures in the Covid-19 pandemic"), EBA[68] przekazał uzupełniające wyjaśnienia i wskazówki

[68] KNF „Stanowisko EBA z 22 kwietnia dotyczące dodatkowych działań nadzorczych w obliczu pandemii Covid-19", źródło: https://www.knf.gov.pl/aktualnosci?articleId=69845&p_id=18, w oparciu o „EBA statement on additional supervisory measures in the Covid-19 pandemic", 22.04.2020.

odnoszące się do wcześniejszych wytycznych dotyczących działań w obliczu kryzysu spowodowanego przez Covid-19 oraz wyjaśnił podejście nadzorcze do takich obszarów jak Badanie i Ocena Nadzorcza (BION) oraz plany naprawy. Ponadto odniesiono się do zastosowania Wytycznych EBA dotyczących moratoriów kredytowych w przypadku sekurytyzacji.

W tym miejscu obszernej prezentacji wymagają Wytyczne EBA dotyczące moratoriów.

Początki pandemii Covid-19 w Europie charakteryzowały się powszechnym wprowadzaniem lockdownów, w ramach których ograniczano lub zakazywano wykonywania określonych rodzajów działalności gospodarczej. Oznaczało to znaczne problemy z płynnością wielu przedsiębiorstw, na co europejskie banki oraz państwa dość prędko odpowiedziały, wprowadzając programy moratoriów na spłaty kredytów (zwane także wakacjami kredytowymi). Przy zastosowaniu klasycznych rozwiązań przewidzianych w unijnych regulacjach ostrożnościowych (CRR, standardach technicznych oraz Wytycznych EBA dotyczących stosowania definicji niewykonania zobowiązania), zastosowanie moratoriów najprawdopodobniej znalazłoby odzwierciedlenie w nagłym i znaczącym pogorszeniu się jakości portfeli kredytowych. Obawiając się konsekwencji, jakie może to spowodować, mając przy tym na celu zabezpieczenie płynności przedsiębiorstw dotkniętych pandemią, a także zapobieżenie zjawisku *credit crunch*, w ramach EBA wypracowane zostały odpowiednie Wytyczne dotyczące moratoriów[69].

Rozwiązaniem przyjętym w Wytycznych było wprowadzenie preferencyjnego traktowania ekspozycji objętych moratoriami po spełnieniu wyrażonych w Wytycznych oczekiwań. Preferencyjne traktowanie polegało na tym, że banki mogły nie reklasyfikować ekspozycji objętych moratoriami, jako ekspozycji poddanych działaniom restrukturyzacyjnymi (*forborne*) lub objętych niewykonaniem zobowiązania (*defaulted*). Wytyczne postawiły jednak kilka warunków dla zastosowania przewidzianego w nich preferencyjnego traktowania. Były to m.in. wymogi, by moratorium:

a) było moratorium ustawowym, a w przypadku moratorium pozaustawowego, by było ono uzgodnione lub koordynowane w obrębie sektora bankowego lub jego istotnej części;
b) miało zastosowanie do szerokiej grupy dłużników;
c) nie było ograniczone do dłużników, którzy doświadczali trudności finansowych przed wybuchem pandemii;
d) ograniczało się do zmiany harmonogramu spłat, czyli zawieszenia, odroczenia lub obniżenia płatności z tytułu kwoty głównej, odsetek lub pełnych rat;
e) oferowało identyczne zasady dla wszystkich objętych nim dłużników;

[69] Wytyczne dot. ustawowych i pozaustawowych moratoriów na spłaty kredytów, stosowanych w obliczu kryzysu spowodowanego przez Covid-19 (EBA/GL/2020/02).

f) miało zastosowanie tylko do umów zawartych przed jego ogłoszeniem;

g) było wprowadzane w odpowiedzi na pandemię Covid-19 i było zastosowane przed 30 czerwca 2020 r.

Wytyczne weszły w życie 2 kwietnia 2020 r. Komisja Nadzoru Finansowego notyfikowała do EBA standard moratoriów wypracowany pod egidą Związku Banków Polskich w dniu 19 maja. Organ nadzoru konsekwentnie notyfikował także zgodność z każdą nowelizacją Wytycznych, a także poszczególne standardy moratoriów, które pojawiały się w Polsce.

W ramach ZBP opracowany został standard moratoriów pozaustawowych stosowany przez większość banków komercyjnych, jak i spółdzielczych (99% sektora bankowego), w tym banki hipoteczne oraz spółki leasingowe i faktoringowe z bankowych grup kapitałowych. Szczegółowe warunki zaoferowane w standardzie moratoriów ZBP można znaleźć w zestawieniu notyfikacji, które znajduje się na stronie EBA[70].

Następnie 24 czerwca weszły w życie przepisy ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. *o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami Covid-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem Covid-19*, którymi polski ustawodawca wprowadził moratorium ustawowe (art. 31fa-fc). Moratorium ustawowe omawiane jest w szczegółach niżej; w tym miejscu warto jedynie zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do moratoriów pozaustawowych, moratorium ustawowe nie jest sprzężone z Wytycznymi dot. moratoriów. Oznacza to, że nie wygasa ono wraz z wygasaniem Wytycznych[71], a co za tym idzie, że moratoria ustawowe mogą nie spełniać warunków Wytycznych, więc mogą nie korzystać z preferencyjnego traktowania przewidzianego w Wytycznych.

Pandemia Covid-19 nie ustąpiła do 30 czerwca 2020 r. Nie ustąpiły także jej gospodarcze skutki. Mając to na uwadze, uznano, że moratoria nadal powinny korzystać z preferencyjnego traktowania przewidzianego w Wytycznych i 25 czerwca 2020 r. znowelizowano ust. 10 lit. f Wytycznych. Nowelizacja ograniczyła się do wydłużenia terminu na zastosowanie moratoriów korzystających z preferencyjnego traktowania – datę 30 czerwca zastąpiono 30 września.

We wrześniu 2020 r. Wytyczne nie zostały prolongowane. W ramach dyskusji nad ich przedłużeniem pojawiły się głosy, że dalsze prolongowanie prowadzić będzie do ukrytego pogarszania portfeli kredytowych banków, co spowoduje efekt klifu (nagłe znaczące pogorszenie się portfeli kredytowych) zamiast stopniowej, negatywnej ewolucji

[70] Dokument „Notifications on general payment moratoria" zamieszczony na stronie EBA.

[71] Wytyczne dot. moratoriów nie tyle wygasają, ile przewidują, że mogą z nich skorzystać banki, które zastosowały moratorium przed nadejściem określonego w ich ust. 10 lit. f terminu (pierwotnie 30 czerwca 2020 r., następnie 30 września 2020 r., obecnie 31 marca 2021 r.).

jakości portfeli kredytowych. Zapewne to oraz mniejszą dotkliwość pandemii późnym latem 2020 r. można uznać za przyczynę nieprzedłużenia Wytycznych.

Jednakże jesienią 2020 r. pojawiła się w Europie tzw. druga fala pandemii Covid-19. Powróciły ograniczenia w przemieszczaniu się oraz w prowadzeniu działalności gospodarczej. Dlatego wrócono również do Wytycznych i ostatecznie 2 grudnia 2020 r. wydano ich kolejną nowelizację reaktywującą Wytyczne. Tym razem nie była ona tak nieznaczna jak czerwcu 2020 r., gdyż organy nadzoru obawiały się bardziej wspomnianego efektu klifu, a więc do Wytycznych dodano pewne „bezpieczniki". Ograniczenia takie były zasadniczo dwa:

a) ograniczenie dopuszczalnej długości nowo przyznawanych moratoriów do 9 miesięcy, wliczając w to moratoria zastosowane przed wejściem w życie grudniowej noweli (ust. 10a);
b) nałożenie na banki stosujące moratorium obowiązku przedstawienia krajowym organom nadzoru planu przedstawiającego proces, źródła informacji i obowiązki w kontekście oceny potencjalnego prawdopodobieństwa niedokonania płatności (ust. 17a).

Reaktywowane Wytyczne pozwalały na preferencyjne traktowanie ekspozycji objętych moratorium zastosowanym przed 31 marca 2021 r. Uznano jednak, że na „pokrycie" Wytycznymi zasługują również ekspozycje objęte moratoriami w okresie od 1 października 2020 r. do 1 grudnia 2020 r. Stąd do Wytycznych dodano ust. 20 pozwalający na retroaktywne zastosowanie Wytycznych do moratoriów przyznanych w tym okresie. Przygotowując swój standard moratoriów, Krajowy Związek Banków Spółdzielczych (KZBS) chciał skorzystać z tej możliwości. Przy czym KZBS chciał nie tylko potraktować tak ekspozycje objęte moratoriami w ww. okresie, ale także w okresie między 2 grudnia 2020 r. (wejście w życie reaktywowanych Wytycznych) a 18 stycznia 2021 r. (wejście w życie standardu moratoriów KZBS). Po reaktywowaniu Wytycznych rozpoczęły się prace polskich banków nad wznowieniem ich standardów moratoriów.

Od 18 stycznia 2021 r. wznowiono obowiązywanie standardu ZBP. Jednak tym razem jego zakres podmiotowy został ograniczony, ponieważ nie objęto nim przedsiębiorców nieujętych w tzw. Tarczy PFR, a także klientów detalicznych poza mikro i małymi przedsiębiorcami. Nie skorzystano też w pełni z 9-miesięcznego limitu obowiązywania nowego moratorium, przewidując, że nowo przyznane moratoria mogą trwać nie dłużej niż 6 miesięcy. Nie zmienił się natomiast szeroki zakres stosowania tych moratoriów – przystąpiły do niego zarówno banki komercyjne, jak i spółdzielcze.

Swój odrębny standard moratoriów, który również rozpoczął obowiązywać od 18 stycznia 2021 r., zdecydował się tym razem wypracować również sektor banków spółdzielczych. Był on wzorowany na standardzie ZBP i również przewidywał trzy moratoria:

a) dla osób fizycznych, podmiotów prowadzących działalność rolniczą, mikro i małych przedsiębiorców;
b) średnich przedsiębiorców;
c) dużych przedsiębiorców.

Jak widać, moratoria KZBS miały objąć również dłużników pominiętych w moratorium ZBP (osoby fizyczne i rolnicy). Ponadto moratoria KZBS przewidywały maksymalny dopuszczalny przez Wytyczne okres moratoriów – tj. 9 miesięcy.

Następnie w lutym 2021 r. ZBP oraz KZBS porozumiały się co do wypracowania wspólnego standardu moratoriów. Oznaczało to „przystąpienie" przez KZBS do moratoriów ZBP i modyfikację tych moratoriów. Modyfikacja polegała na wydłużeniu okresu moratoriów do maksymalnie dopuszczalnych 9 miesięcy oraz objęciu standardem podmiotów prowadzących działalność rolniczą lub działalność agroturystyczną. Równolegle KZBS postanowił zakończyć swoje moratoria dla średnich i dużych przedsiębiorców, a także ograniczyć zakres moratorium dla osób fizycznych, podmiotów prowadzących działalność rolniczą, mikro i małych przedsiębiorców. Po ograniczeniu zakresu omawiane moratorium KZBS obejmowało już wyłącznie osoby fizyczne w zakresie produktów niezwiązanych z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą lub rolniczą oraz podmioty prowadzące działalność rolniczą w przetwórstwie lub rybactwie.

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące moratoriów kredytowych: ich głównym celem było umożliwienie zarządom banków i ich audytorom przyznawanie „wakacji kredytowych" o określonych cechach, bez konieczności rozpoznawania tego zjawiska jako przesłanki utraty wartości, i konsekwencji reklasyfikacji ekspozycji do niższej kategorii. W nurcie działań po stronie regulatorów europejskich, pozwalających niejako na czas pandemii Covid-19 „doprecyzować" zasady dokonywania bądź niedokonywania reklasyfikacji, bez wątpienia znalazły się komunikaty Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). W celu zapewnienia jednolitego stosowania wymogów MSSF 9 w czasie pandemii Covid-19, w szczególności z uwzględnieniem działań podejmowanych przez rządy poszczególnych krajów i instytucje Unii Europejskiej, w odpowiedzi na negatywne skutki pandemii Covid-19, ESMA zwróciła uwagę na następujące obszary stosowania wymogów MSSF 9[72]:

- Modyfikacje umów kredytowych wynikające z realizacji działań pomocowych oferowanych przez rządy poszczególnych krajów – konieczność oceny wpływu tych działań na instrumenty finansowe i oceny istotności modyfikacji umów kredytowych, identyfikacji modyfikacji istotnych, skutkujących wyłączeniem aktywa finansowego z bilansu. ESMA zwrócił uwagę, że taka ocena powinna obejmować

[72] Oświadczenie ESMA z dnia 25 marca 2020 r. dotyczące wpływu pandemii Covid-19 na szacowanie oczekiwanych strat kredytowych zgodnie z MSSF 9.

zarówno kryteria jakościowe, jak i ilościowe. Ustalono, że jeżeli środki wsparcia zapewniają tymczasową ulgę dłużnikom dotkniętym pandemią Covid-19, a wartość ekonomiczna netto pożyczki nie zmieniła się znacząco, jest mało prawdopodobne, aby prowadziło to do istotnej modyfikacji.

- Ocena znacznego wzrostu ryzyka kredytowego dla danego instrumentu finansowego – MSSF 9 wymaga, aby ta ocena była dokonana na każdą datę raportową, z uwzględnieniem szeregu kryteriów ilościowych i jakościowych w horyzoncie życia danego instrumentu finansowego. Zdaniem ESMA wprowadzone przez rządy poszczególnych krajów programy pomocowe ograniczają ryzyko niewykonania zobowiązania w horyzoncie życia instrumentu finansowego; w szczególności odroczenie spłaty kredytu nie powinno być automatycznie traktowane jako przesłanka znacznego wzrostu ryzyka kredytowego – należy uwzględnić okoliczności, w jakich poszczególne udogodnienia są oferowane. Należy dokonać oceny, czy trudności kredytobiorcy mają charakter przejściowy, czy wynikają z czasowych problemów z płynnością, które nie prowadzą do znacznego wzrostu ryzyka kredytowego.
- Szacowanie oczekiwanych strat kredytowych: instytucje powinny ocenić, w jakim stopniu niepewność co do rozwoju pandemii Covid-19 oraz nagłe zmiany w krótkoterminowych prognozach gospodarczych będą miały wpływ na ryzyko kredytowe w całym oczekiwanym okresie życia instrumentu finansowego. Zgodnie z MSSF 9 taka ocena jest integralną częścią funkcjonowania modelu oczekiwanych strat kredytowych i ESMA podkreśla, że standard nie wymaga automatyzmu w uwzględnianiu tego typu zdarzeń w modelach MSSF 9. W szczególności, biorąc pod uwagę niewielką ilość dostępnych i wiarygodnych informacji, instytucje mogą mieć problemy z generowaniem rozsądnych i możliwych do uzasadnienia krótkoterminowych prognoz gospodarczych. W związku z tym większą wagę należy przykładać do prognoz długoterminowych, bazujących na doświadczeniach z przeszłości oraz moratoriów kredytowych udzielanych w ramach pomocy państwa.

Warto podkreślić, że komunikaty ESMA przyszły w sukurs działaniom EBA oraz nadzorców krajowych w zakresie swoistego „dostrojenia" modelu utraty wartości w standardzie MSSF 9 w obliczu nieprzewidzianego i nietypowego wydarzenia, jakim był wybuch pandemii.

Na zakończenie wątku poświęconego stosowaniu MSSF 9 należy spojrzeć na stanowisko izby – twórcy standardu, czyli International Accounting Standards Board (IASB).

Zdaniem IASB[73] szacowanie oczekiwanych strat kredytowych wymaga stosowania indywidualnego osądu i pozwala instytucjom na zmianę podejścia do szacowania oczekiwanych strat kredytowych w różnych okolicznościach. Proces szacowania oczekiwanych strat kredytowych opiera się na licznych założeniach, które mogą być nieadekwatne

[73] Stanowisko IASB odnośnie stosowania wymogów MSSF 9 Instrumenty finansowe (27 marca 2020 r.) oraz MSSF 16 Leasing (10 kwietnia 2020 r.).

do aktualnej sytuacji wywołanej przez pandemię Covid-19. Instytucje nie powinny stosować przyjętych założeń automatycznie i tak np. prolongaty w spłacie, czy wakacje kredytowe udzielone pewnym grupom kredytobiorców nie powinny automatycznie prowadzić do stwierdzenia znacznego wzrostu ryzyka kredytowego. Ocena taka powinna być dokonana w całym okresie życia instrumentu finansowego, z uwzględnieniem ryzyka braku spłaty, w oparciu o dostępne dla jednostki informacje, doświadczenia z przeszłości i prognozy przyszłych czynników makroekonomicznych. Ocena ta powinna brać pod uwagę wpływ pandemii Covid-19 oraz wsparcie udzielane przez rząd danego kraju. Modele szacowania oczekiwanych strat kredytowych powinny uwzględniać wpływ zmian wywołanych przez pandemię Covid-19 na scenariusze makroekonomiczne oraz wagi do nich przypisane. W związku z dynamicznymi zmianami wywołanymi przez pandemię Covid-19 instytucje powinny monitorować sytuację i w miarę pozyskiwania nowych informacji uwzględniać je w modelach MSSF 9. Podkreślono również istotność ujawnień w sprawozdaniach finansowych dla użytkowników sprawozdań finansowych i dla lepszego zrozumienia prezentowanych informacji i szacunków w sprawozdaniu finansowym. Powyższe jest deklaracją potwierdzającą możliwość elastycznego, indywidualnego podejścia jednostki do zawiązywania rezerw z tytułu oczekiwanej straty kredytowej oraz rozpoznawania utraty wartości, szczególnie w obliczu bezprecedensowej niepewności i braku konsensusu rynkowego co do ścieżki przyszłych wydarzeń.

IASB odniósł się również w swoim stanowisku do kwestii stosowania standardu MSSF 16. Co więcej, IASB rozpoczął prace nad projektem zmiany standardu, w tym podejścia do ujęcia zmiany w harmonogramach spłat umów leasingowych spowodowanej przez pandemię Covid-19. Uwzględnienie tych zmian i odpowiednie ujęcie rachunkowe umów leasingowych wymaga zastosowania przez instytucje osądu, w zależności od wielu czynników, w tym oceny czy zmiany te są częścią oryginalnej umowy leasingowej czy nie. Zmiany płatności leasingowych mogą wynikać ze zmiany umowy leasingowej lub działań podejmowanych przez rządy poszczególnych krajów (zmiany przepisów prawnych). W obu przypadkach instytucje powinny traktować je w taki sam sposób. MSSF 16 określa szczegółowe wymagania, jakie powinny być spełnione dla ujęcia zmian w płatnościach leasingowych. Ujęcie księgowe zależy od tego, czy zmiana płatności leasingowych spełnia definicję modyfikacji leasingowej określonej w standardzie. IASB uwzględnił sytuację przymusowych działań rządów, jak np. odgórne zamknięcie na określony czas centrów handlowych z powodu pandemii Covid-19, które mogą w zależności od zapisów umów leasingowych być potraktowane jako siła wyższa i, co za tym idzie, zmiany w umowie leasingowej z tego wynikające mogą nie być traktowane jako modyfikacja umowy leasingowej. Stanowisko IASB odnosi się również do ujęcia częściowego wygaśnięcia zobowiązania w tytułu leasingu, utraty wartości aktywów oraz konieczności stosowanych ujawnień w sprawozdaniach finansowych.

Ekspansja pandemii Covid-19 spowodowała skrajne wahania na rynkach finansowych na całym świecie, oddziałując na wiele klas aktywów. Doprowadziło

to do wyjątkowego zwiększenia rozrzutu cen aktywów i wzrostu rozpiętości między cenami kupna a cenami sprzedaży. Oczekuje się zatem, że indywidualne kalkulacje wartości Additional Value Adjustments (AVA) obliczane na poziomie ekspozycji z tytułu wyceny znacznie wzrosną w porównaniu z ich poziomami odnotowywanymi w normalnych okolicznościach, dlatego wprowadzono do dnia 31 grudnia 2020 r. wartość współczynnika agregacji α na poziomie 66%[74].

Na wstępie niniejszego podrozdziału wskazano, że jednym z działań regulacyjno-nadzorczych służących swoistemu odciążeniu sektora i władz nadzorczych w obliczu Covid-19 było przesunięcie w czasie odpowiednich działań zaplanowanych, których wykonanie przypadło na okres pandemii. Także EBA ogłosił[75] przełożenie ogólnoeuropejskich testów warunków skrajnych na rok 2021. Przełożono w czasie publiczne wysłuchania, konsultacje i badania ilościowe dokonywane przez EBA[76].

4.3. Działania regulacyjne w zakresie Covid-19 na poziomie polskim

Celem tego rozdziału jest prezentacja i zwięzła charakterystyka działań regulacyjnych w reakcji na pandemię Covid-19 odnoszących się bezpośrednio do uwarunkowań działania banków, dokonywanych na płaszczyźnie krajowej w Polsce.

Jednym z pierwszych postulatów sektora bankowego, jak i sektora przedsiębiorstw, była modyfikacja przepisów prawa bankowego w zakresie możliwości podtrzymania/odnowienia finansowania dla podmiotów, które wprawdzie znalazły się w trudnej sytuacji finansowej i gospodarczej spowodowanej Covid-19, jednak których kłopoty zostały wywołane wyłącznie przez okoliczności towarzyszące pandemii i nie mają charakteru strukturalnej niewypłacalności.

Błyskawiczną odpowiedzią regulatora krajowego na ten postulat był artykuł 31f, dodany do ustawy zwanej Tarczą 1.0[77], z mocą obowiązywania od dnia 8 marca 2020 r.

---

[74] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2020/866 z dnia 28 maja 2020 r. zmieniające, zgodnie z art. 105 ust. 14 rozporządzenia (UE) nr 575/2013, rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/101 uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych dotyczących ostrożnej wyceny.

[75] KNF „Oświadczenie EBA w sprawie działań na rzecz ograniczenia wpływu koronawirusa Covid-19 na sektor bankowy w Unii Europejskiej", marzec 2020, źródło: https://www.eba.europa.eu/eba-statement-actions-mitigate-impact-Covid-19-eu-banking-sector.

[76] EBA „Postponed EBA activities", 25.03.2021, źródło: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20clarity%20to%20banks%20and%20consumers%20on%20the%20application%20of%20the%20prudential%20framework%20in%20light%20of%20Covid-19%20measures/Further%20actions%20to%20support%20banks%E2%80%99%20focus%20on%20key%20operations%20-%20postponed%20EBA%20activities.pdf.

[77] Dodany ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

Przepis ten wprowadził uprawnienie dla banków do zmiany warunków lub terminów spłaty kredytu lub pożyczki pieniężnej udzielonej przez bank na korzyść mikro, małych lub średnich przedsiębiorców. To uprawnienie przysługiwało w odniesieniu do kredytów udzielonych przed 8 marca 2020 r., o ile zmiana była uzasadniona oceną sytuacji finansowej i gospodarczej danego kredytobiorcy, która to ocena musiała zostać dokonana nie wcześniej niż 30 września 2020 r. Celem tego przepisu było zapewnienie bankom elastyczności działania „niezależnie od wymagań regulacyjnych prawa bankowego”[78], a dokładniej – „stworzenie możliwości przedłużenia (utrzymania) kredytów obrotowych uprzednio udzielonych przez banki klientom, którzy po dniu 30 września 2019 r. byli poddani procesom oceny kredytowej. Celem jest umożliwienie przedsiębiorcom zachowania finansowania bieżącego (przede wszystkim chodzi o kredyty obrotowe) mimo znacznego lub wręcz całkowitego, lecz tymczasowego, wygaszenia działalności z powodu zagrożenia epidemiologicznego”[79].

Art. 31f został zmodyfikowany z mocą od 18 kwietnia 2020 r. Modyfikacja ta nie zmieniła mechanizmu przewidzianego w przepisie. Polegała ona wyłącznie na rozszerzeniu zakresu podmiotów nim objętych na: dużych przedsiębiorców, organizacje pozarządowe (w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W rozdziale poprzednim wspomniano o wprowadzaniu przez sektor bankowy programów tzw. moratorium kredytowego, zaliczających się do programów prywatnych. Było to niezbędne, by móc korzystać w pełni z odpowiednich Wytycznych EBA – a w konsekwencji odciążyć dłużników, nie powodując przy tym konieczności rozpoznawania utraty wartości po stronie banku. Ustawodawca polski wprowadził z kolei mechanizm moratorium ustawowego (publicznego) przez dodanie art. 31fa-fc w ramach Tarczy 4.0 z mocą obowiązywania od 24 czerwca 2020 r.[80] Ogólne zasady moratoriów ustawowych były następujące:

a) mógł z nich skorzystać wyłącznie konsument, który utracił pracę lub inne główne źródło dochodu (art. 31fa ust. 1 i 2);

b) mogły dotyczyć umowy: o kredyt konsumencki w rozumieniu ustawy o kredycie konsumenckim, o kredyt hipoteczny w rozumieniu ustawy o kredycie hipotecznym lub o kredyt w rozumieniu ustawy Prawo bankowe (art. 31fa ust. 1);

[78] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, s. 63; http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=299

[79] Ibidem, s. 64.

[80] Wprowadziła je ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami Covid-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem Covid-19.

c) umowa taka musiała zostać zawarta przed 13 marca 2020 r., a termin zakończenia okresu kredytowania musi przypadać później niż 13 września 2020 r. (art. 31fb);

d) mogły dotyczyć tylko jednej umowy wiążącej konsumenta z danym kredytodawcą (art. 31fa ust. 3);

e) polegały na „zawieszeniu wykonania umowy" na okres wskazany we wniosku konsumenta nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 31fa ust. 7);

f) konsument w okresie zawieszenia nie był obowiązany do dokonywania płatności na rzecz kredytodawcy z wyjątkiem opłat z tytułu ubezpieczeń powiązanych z umową kredytu (art. 31fa ust. 8);

g) okresu „zawieszenia wykonywania umowy" nie traktowano jako okresu kredytowania, a sam okres kredytowania oraz wszystkie terminy przewidziane w umowie ulegały przedłużeniu o okres „zawieszenia wykonywania umowy" (art. 31fa ust. 10);

h) w okresie „zawieszenia wykonywania umowy" nie naliczano odsetek ani nie pobierano opłat poza wspomnianymi wyżej opłatami z tytułu ubezpieczeń powiązanych z umową kredytu (art. 31fa ust. 11);

i) jeśli spłata umowy, wobec której konsument występował o zawieszenie jej wykonywania zgodnie z art. 31fa, była już uprzednio zawieszona na innej podstawie przez kredytodawcę (np. na podstawie moratorium pozaustawowego), to takie zawieszenie ulegało skróceniu z mocy prawa z chwilą doręczenia kredytodawcy wniosku, o którym mowa w art. 31fa, a w jego miejsce zaczynało obowiązywać w relacji konsument–kredytodawca moratorium ustawowe (art. 31fc).

Przepisy dotyczące moratoriów ustawowych nie były zmieniane od chwili ich ogłoszenia. Skorzystanie z uprawnień przewidzianych w tych przepisach nie było skorelowane z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Przepisy te obowiązują bezterminowo, ponieważ nie określono daty ich wygaśnięcia. W swojej krytyce tych przepisów ZBP zwracał uwagę, że nie przewidują one wprost ilokrotnie konsument może skorzystać z zawartego w nich uprawnienia w odniesieniu do danej umowy kredytu. Wydaje się, że odwołanie do intencji ustawodawcy przesądza, że takie uprawnienie przysługuje konsumentowi jednokrotnie.

Jak wskazano wyżej, moratoria ustawowe nie były sprzężone z Wytycznymi EBA dot. moratoriów. Rodziło to dla banków ryzyko, że konsumenci będą korzystać z tego uprawnienia po wygaśnięciu Wytycznych EBA, co będzie prawdopodobnie powodowało reklasyfikację danych ekspozycji jako poddanych działaniom restrukturyzacyjnym (*forborne*) lub objętych niewykonaniem zobowiązania (*defaulted*). Z drugiej jednak strony moratoria ustawowe można traktować jako swoistą ulgę w spłacie dla konsumentów-kredytobiorców, jednak przeciwdziałającą zjawisku ich niewypłacalności.

W rozdziale poprzednim wskazano, w jaki sposób regulator unijny starał się odciążyć kapitały banków i jednocześnie ułatwiać bankom podejmowanie decyzji o przyznawaniu moratoriów w spłacie wobec klientów, tak by nie doprowadzić do fali niewypłacalności w gospodarce.

Jednakże spoza zasięgu tych działań w obszarze interpretacji norm MSSF 9 „wyjęte" były podmioty krajowe, stosujące krajowy system rachunkowości, a zatem w Polsce: banki spółdzielcze oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

Należało regulacyjnie dotrzymać kroku także tym podmiotom, z tego względu regulator krajowy zdecydował się podjąć zadania modyfikacji przepisów pozwalających pomniejszać podstawy tworzenia rezerwy celowej:[81]

- Przepisami rozporządzenia wydłużono okresy tworzenia rezerw celowych. Wprowadzona zmiana pozwala bankom stosującym polskie zasady rachunkowości dłużej korzystać z pomniejszenia podstawy tworzenia rezerwy celowej w odniesieniu do ekspozycji opóźnionych w spłacie.
- W przypadku ekspozycji kredytowych zabezpieczonych zmianie uległy limity pomniejszenia podstawy rezerw celowych. Wydłużone zostały również maksymalne okresy opóźnienia w spłacie, dla których zastosowanie mają zmienione limity pomniejszenia ekspozycji kredytowych.
- Zgodnie ze zmienionym rozporządzeniem, w okresie od dnia wejścia w życie rozporządzenia do dnia 31 grudnia 2020 r. opóźnienie w spłacie ekspozycji kredytowej liczy się według terminów (harmonogramu) spłaty ustalonych według drugiej zmiany, jeżeli pierwsza zmiana terminów (harmonogramu) została dokonana przed dniem jego wejścia w życie, a druga zmiana terminów (harmonogramu) została dokonana po dniu jego wejścia w życie. W przypadku kolejnych zmian terminów (harmonogramów) spłaty opóźnienie w spłacie ekspozycji kredytowej będzie liczone według terminów (harmonogramu) spłaty ustalonych w drugiej zmianie.

Analogicznych zmian w systemie kalkulacji rezerw celowych, jak opisanych wyżej dla banków spółdzielczych i innych niestosujących międzynarodowych standardów rachunkowości, dokonano w odniesieniu do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych[82].

[81] Zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351), w dniu 17 kwietnia 2020 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków.

[82] Zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 81 ust. 2 pkt 8a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351) Minister właściwy ds. finansów publicznych określa w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. W dniu 7 października 2020 r. weszło w życie rozporządzenie z dnia 1 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Zgodnie z przepisami przejściowymi rozporządzenia, dokonana przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową do dnia 31 grudnia 2020 r. zmiana terminu (harmonogramu) spłaty należności, spowodowana skutkami finansowymi, jakie zaistniały u członka kasy z powodu pandemii wirusa wywołującego chorobę Covid-19, będącej na dzień 13 marca 2020 r. należnością regularną, nie skutkowała powstaniem opóźnienia, jeżeli łączne odroczenie spłaty należności w wyniku zmiany terminu (harmonogramu) było nie dłuższe niż 6 miesięcy.

Działania legislacyjne ukierunkowane na ograniczenie wymogów wprost dotyczących pozycji kapitałowej banków podjęte zostały również na poziomie krajowym. Zmieniono rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. *w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach*. Zmiana ta obniżyła ze 100% do 50% wagę ryzyka, jaką w metodzie standardowej banki mogły przypisywać ekspozycjom wynikającym z kredytów zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych służących do prowadzenia przez kredytobiorcę własnej działalności gospodarczej i nieprzynoszących dochodu z czynszu lub zysku z ich sprzedaży.

Ta inicjatywa legislacyjna była odpowiedzią na wydaną po posiedzeniu w dniu 13 lipca 2020 r. rekomendację Komitetu Stabilności Finansowej, której celem było uwolnienie środków na kredytowanie gospodarki i pokrycie ewentualnych strat banków w najbliższych kwartałach (wg szacunków NBP obniżenie wagi ryzyka mogło uwolnić ok. 0,5 mld zł, co umożliwiłoby sektorowi bankowemu udzielenie ok. 5 mld zł nowych kredytów z wagą ryzyka 100% lub ok. 10 mld zł nowych kredytów z wagą ryzyka 50%).

Zarówno w Komunikacie Komitetu Stabilności Finansowej, jak i w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia, wyrażono oczekiwanie, że w sytuacji pandemii Covid-19, banki będą aktywnie kredytować gospodarkę i zwiększać zaangażowanie w działania wspierające kredytobiorców, w tym będą zwiększać dostępność zabezpieczonych hipoteką kredytów na działalność produkcyjną dla rolników i przedsiębiorców[83].

[83] Na podstawie: „Komunikat Komitetu Stabilności Finansowej po posiedzeniu dotyczącym nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym" z dnia 13 lipca 2020 r. (https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/komunikaty/2020-07-13.aspx) oraz „Alert Regulacji Bankowych. Co nowego w Warszawie, Brukseli i Bazylei – zmiany regulacyjne w okresie od 1 czerwca 2020 r. do 31 sierpnia 2020 r." PwC, Warszawa, wrzesień 2020 r. (https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/alert-regulacji-bankowych/alert-regulacji-bankowych-2020-q3.pdf)

4.4. Pakiet Impulsów Nadzorczych na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju (PIN)

Pakiet Impulsów Nadzorczych na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju (PIN)[84] to zestaw działań regulacyjno-nadzorczych podjętych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisję Nadzoru Finansowego z inicjatywy Przewodniczącego KNF, prof. Jacka Jastrzębskiego. Do tych działań należy zaliczyć również komunikaty UKNF, pozwalające sektorowi bankowemu zorientowanie się co do oczekiwań nadzoru w zakresie stosowania określonych przepisów, jak i ich właściwej interpretacji.

Ze względu na kompleksowe i szybkie działania regulacyjno-nadzorcze, jak też szybkość podjętych działań, omówieniu pakietu PIN skierowanego do sektora bankowego poświęcono osobny rozdział opracowania.

W związku z pandemią koronawirusa Covid-19 oraz uwzględniając rolę banków zarówno z punktu widzenia sytuacji finansowej klientów, jak i finansowania gospodarki, w szczególności przedsiębiorstw, UKNF opracował pakiet działań dodatkowo wzmacniających odporność sektora bankowego i możliwości finansowania gospodarki. Działania w ramach PIN koncentrowały się na utrzymaniu równowagi między zapewnieniem właściwych wskaźników stabilności systemu finansowego (przede wszystkim sektora bankowego) a utrzymaniem i wsparciem aktywności gospodarczej (w tym zapewnieniem finansowania dla przedsiębiorstw).

Podobnie jak dało się zaobserwować w działaniu regulatorów i nadzorców światowych oraz europejskich, pakiet PIN obejmuje swoimi działaniami trzy rodzaje akcji: wykorzystywanie elastycznego podejścia w ramach istniejących regulacji w obliczu pandemii Covid-19; tworzenie nowych reguł postępowania; oraz przekładanie w czasie zaplanowanych czynności regulacyjno-nadzorczych, w celu odciążenia operacyjnego nadzorcy, jak i instytucji.

PIN w swojej „podstawowej" wersji został wprowadzony z dniem 18 marca 2020 r. Zapowiedziano inicjatywę legislacyjną w odniesieniu do banków sporządzających sprawozdania finansowe na podstawie przepisów ustawy o rachunkowości oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy (PSR). Zadeklarowano zaproponowanie przez organ nadzoru wprowadzenia odpowiednich zmian do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków. Zmiana, jak opisano to w rozdziale poprzednim, została wprowadzona w wyniku współpracy organu nadzoru i regulatora i polegała na wprowadzeniu przepisów, które pozwoliły na wyłączenie z obowiązku przekwalifikowania ekspozycji kredytowych wobec mikro oraz małych i średnich przedsiębiorców i osób fizycznych

[84] https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Pakiet_Impulsow_Nadzorczych_na_rzecz_Bezpieczenstwa_i_Rozwoju_69277.pdf

– pracowników (w tym osób tracących pracę) w szczególnie dotkniętych branżach, w przypadku których zmiana harmonogramu spłaty byłaby spowodowana sytuacją ekonomiczno-finansową związaną z pandemią.

W odniesieniu do banków sporządzających sprawozdania finansowe zgodnie z MSR/MSSF podkreślono, że *w przypadku kredytobiorcy w dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej, przy braku opóźnień w spłatach, zmiana harmonogramu spłaty kredytu nie powinna wpłynąć na przeklasyfikowanie tego kredytu do fazy II lub fazy III, czyli nie powinna prowadzić do wzrostu wysokości odpisów na oczekiwane straty kredytowe*. Dodatkowo zwrócono uwagę, że *implementacja proponowanego podejścia będzie pozostawać w gestii zarządów banków, przy czym identyfikuje się również konieczność ich bliskiej współpracy z audytorami i akceptacji przez audytorów proponowanego podejścia*.

Zastosowano elastyczne podejście do stosowania wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA) dotyczących ekspozycji nieobsługiwanych i restrukturyzowanych. Dodatkowo wskazano na *stanowisko EBA wyrażone w związku z zagrożeniem koronawirusem, zgodnie z którym „jest istotne, aby klasyfikacja ekspozycji właściwie i w odpowiednim czasie odzwierciedlała spadek jakości aktywów. Istnieje jednakże pewna elastyczność w implementacji tych wytycznych EBA i EBA apeluje o dialog między nadzorcami i bankami, także w zakresie strategii dotyczących ekspozycji nieobsługiwanych, analizując każdy przypadek indywidualnie"*.

Komunikatom dotyczącym możliwości elastycznego stosowania MSSF 9 towarzyszyło odłożenie w czasie wdrożenia Rekomendacji R, która to rekomendacja miała właśnie standard doprecyzowywać.

Zapowiedziano zarekomendowanie Ministerstwu Finansów *zmiany przepisów dotyczących okresu ujmowania zabezpieczeń kredytowych w rachunku rezerw celowych w rozporządzeniu MF w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków. Zmiana ta polegałaby na wydłużeniu okresu ujmowania zabezpieczeń kredytowych dla celów pomniejszania podstawy tworzenia rezerw celowych*.

Przewodniczący KNF jako członek Komitetu Stabilności Finansowej poparł obniżenie bufora ryzyka systemowego, co nastąpiło na mocy rozporządzenia MF z dnia 18 marca 2020 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie bufora ryzyka systemowego.

UKNF wskazał ponadto, że:

- liczy się z ryzykiem czasowego funkcjonowania banków poniżej wymogu połączonego bufora i sytuacji zewnętrznej oraz dążenia banków do utrzymania finansowania gospodarki;
- rozważy możliwość konsumpcji lub zmniejszenia bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym (O-SII).

Analogiczne komunikaty, jak te dotyczące rozluźnienia podejścia odnośnie wypełniania norm kapitałowych, dotyczyły działań w obszarze norm płynności w celu

zapewnienia obsługi klientów i obiegu pieniądza w gospodarce przy zachowaniu bezpieczeństwa deponentów – w wyniku ograniczenia dodatkowych napięć płynnościowych związanych z koniecznością wypełniania norm LCR. UKNF będzie w sposób indywidualny, uwzględniając również sytuację zewnętrzną, podchodził do kwestii wysokości bufora płynności, odpowiednio dostosowując reakcję nadzorczą na wypadek kształtowania się wskaźnika LCR banku poniżej norm regulacyjnych.

W celu umożliwienia bankom skoncentrowania się na obsłudze klientów i procesach kluczowych oraz na bieżącej działalności operacyjnej, UKNF podjął następujące działania:

- ograniczenie inspekcji (poprzez zaktualizowanie planów inspekcji przy zachowaniu celów nadzorczych);
- zminimalizowanie lub odsunięcie w czasie wybranych obowiązków nadzorczych, np. badania pozasprawozdawcze, BION;
- przesunięcie terminów aktualizacji planów naprawy i innych obowiązków przy uwzględnieniu potrzeb podmiotów nadzorowanych i możliwości UKNF;
- przesunięcie w czasie o pół roku terminu dostosowania się banków do Wytycznych EBA w sprawie outsourcingu.

W tym miejscu należy nadmienić, że wiele krajowych rozwiązań ustawowych przyjętych w celu przeciwdziałania skutkom Covid-19 powstawało we współpracy z Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego. Były to m.in. propozycje rozwiązań skierowane do rządu dotyczące podjęcia działań o charakterze legislacyjnym, pozwalające bankom na modyfikacje warunków kredytowych na korzyść kredytobiorcy. W celu umożliwienia bankom uwzględnienia szczególnej sytuacji, w jakiej mogą znaleźć się kredytobiorcy (zwłaszcza z segmentu mikro oraz małych i średnich przedsiębiorstw) wskutek zagrożenia Covid-19, UKNF zaproponował regulację pozwalającą bankom – w odniesieniu do ich obecnych klientów z tego segmentu – wydłużać zapadalność lub w inny sposób modyfikować na korzyść klienta warunki kredytów, przy czym decyzja taka mogła bazować na dokonanej uprzednio przez bank (nie wcześniej niż 30 września 2019 r.) ocenie sytuacji finansowej i gospodarczej klienta[85].

Do działań o charakterze antykryzysowym należy zaliczyć stanowiska i komunikaty UKNF wydawane w kolejnych dniach/tygodniach po opublikowaniu „podstawowej" wersji PIN.

Kluczowym uzupełnieniem działań przeciwdziałających skutkom Covid-9 okazało się Stanowisko UKNF w ramach Pakietu Impulsów Nadzorczych ws. finansowania przez banki klientów korporacyjnych w obliczu pandemii koronawirusa. Zgodnie z podejściem zaprezentowanym w tym stanowisku:

[85] Proponowane rozwiązanie znalazło odzwierciedlenie w art. 31f ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wraz z jej nowelami.

- dopuszczalne stały się zmiany warunków finansowania na korzyść klientów dotkniętych skutkami pandemii, także w sytuacji utraty zdolności kredytowej pod warunkiem, że byli oni przedmiotem pełnej oceny kredytowej nie wcześniej niż 31 marca 2019 r. oraz przeglądu kwartalnego nie wcześniej niż 30 września 2019 r.;
- w przypadku zwiększenia kwoty finansowania powyżej poziomu z dnia 31 grudnia 2019 r., banki mogły uwzględniać uproszczone pozytywne projekcje płynności, przy czym ekspozycje te powinny podlegać częstszemu niż kwartalny procesowi monitorowania. Nie będzie wymagany „szczególny sposób zabezpieczenia";
- dopuszczono potraktowanie gwarancji BGK w wysokości 80% kredytu jako spełniającej warunek „szczególnego zabezpieczenia", pozyskanie zabezpieczenia pozostałych 20% na zasadzie *best-efforts* lub objęcie wagą ryzyka 150%;
- w celu umożliwienia bankom koncentracji na czynnościach związanych z obsługą klientów i procesach kluczowych wynikających ze stanu pandemii Covid-19, a także ze względu na konieczność realokacji zasobów, przesunięty został termin wdrożenia Rekomendacji S do dnia 30.06.2021 r.

W niedużym odstępie czasu wydano analogiczne stanowisko odnoszące się do mikro oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)[86], w ramach którego:

- uwzględniono elastyczne podejście dotyczące dokumentów wymaganych od klientów MŚP jako „program naprawy gospodarki podmiotu", uwzględniające specyfikę MŚP i prowadzące do odformalizowania zakresu tych dokumentów;
- w przypadku objęcia ekspozycji kredytowych gwarancją BGK w wysokości 80% kwoty kredytu, UKNF zaakceptował potraktowanie takiej gwarancji jako spełniającej warunek „szczególnego sposobu zabezpieczenia", przy czym bank został zobowiązany pozyskać dodatkowe zabezpieczenie odpowiadające co najmniej pozostałym 20% kwoty kredytu;
- wyrażono oczekiwanie, że banki będą korzystać z możliwości finansowania MŚP, stworzonych przepisami specustawy o Covid-19 oraz wypracowanych z UKNF i zapewnią odpowiedni poziom dostępności kredytu dla przedsiębiorstw, umożliwiający przezwyciężenie negatywnych gospodarczych efektów pandemii Covid-19.

[86] Stanowisko UKNF w ramach Pakietu Impulsów Nadzorczych ws. finansowania przez banki mikro oraz małych i średnich przedsiębiorców wypracowane w związku ze zgłaszaną przez środowisko bankowe potrzebą znalezienia rozwiązania umożliwiającego bankom finansowanie MŚP, które nie spełniają wymagań określonych w art. 31f specustawy Covid ze względu na brak oceny kredytowej dokonanej w lub po dniu 30 września 2019 r.

Aby umożliwić bankom szybkie podjęcie obsługi programów pomocowych finansowanych publicznie, UKNF swoim stanowiskiem[87] potwierdził, że w ówczesnym stanie prawnym banki były uprawnione do nieodpłatnego wykonywania czynności w ramach Tarczy, na podstawie umowy z Polskim Funduszem Rozwoju, bez konieczności zamieszczania w statucie odrębnych zapisów w tym zakresie.

Kolejne stanowisko[88] UKNF potwierdziło zgodę nadzoru na dopuszczenie gwarancji zabezpieczających ekspozycje od wystawców innych niż BGK, do grona których zalicza się np. Skarb Państwa w zakresie ochrony kredytowej denominowanej w PLN, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Fundusz Inwestycyjny, jak też Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, Polski Fundusz Rozwoju, Agencja Rozwoju Przemysłu – pod warunkiem posiadania zdolności dostarczenia ochrony kredytowej nierzeczywistej w rozumieniu CRR, dającej wynikową wagę ryzyka 0% na ochranianej części (np. ze względu na gwarancje Skarbu Państwa dla podmiotu lub regwarancje Skarbu Państwa na indywidualne poręczenia lub program poręczeniowy).

Także lokalne fundusze gwarancyjne mogły mieścić się w zakresie przyjętego rozwiązania, o ile ich programy lub one same posiadały możliwość dostarczenia ochrony kredytowej nierzeczywistej dającej w oparciu o przepisy CRR wynikową wagę ryzyka 0% na ochranianej części.

Formułowane oczekiwania UKNF w zakresie dystrybucji dywidend banków i zakładów ubezpieczeń oraz w sprawie zmiennych składników wynagrodzeń miały na celu utrzymanie przez banki oraz zakłady ubezpieczeń solidnej bazy kapitałowej w celu zapewnienia możliwości skutecznego reagowania na gospodarcze skutki pandemii Covid-19[89].

Oczekiwano, że bez uzgodnienia z nadzorem nie będą podejmowane inne działania, w szczególności pozostające poza zakresem bieżącej działalności biznesowej i operacyjnej, mogące skutkować osłabieniem bazy kapitałowej.

W szczególności wskazano, że wzmocnienie bazy kapitałowej poprzez zatrzymanie całości zysku jest w ocenie nadzoru konieczne dla zwiększenia możliwości skutecznego reagowania banków i zakładów ubezpieczeń na obecne i przyszłe zagrożenia oraz dla bezpiecznego kontynowania podstawowej działalności.

[87] Stanowisko UKNF ws. uprawnień banków do wykonywania czynności w ramach realizacji programu pomocowego Tarcza Finansowa PFR dla Małych i Średnich Firm jako elementu Tarczy Antykryzysowej.

[88] Stanowisko UKNF w ramach Pakietu Impulsów Nadzorczych ws. uwzględniania gwarancji pochodzących od instytucji innych niż Bank Gospodarstwa Krajowego.

[89] Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie zmiennych składników wynagrodzenia w bankach oraz w zakładach ubezpieczeń z dnia 17 kwietnia 2020 r.

4.5. Analiza danych sektora bankowego w Unii Europejskiej w okresie pandemii. Próba oceny sytuacji sektora

Bez wątpienia w ocenie nadzorców europejskich najważniejszym ryzykiem, w obliczu którego stanął obecnie sektor bankowy, jest pandemia Covid-19.

Natomiast w przeciwieństwie do poprzedniego kryzysu finansowego (wywołanego upadkiem banku Lehman w 2008 r.) odnotować należy dwa istotne aspekty. Po pierwsze, banki „przywitały" obecny kryzys wywołany pandemią w lepszej kondycji niż tuż przed rokiem 2008. Zawdzięcza się to wprowadzonym konsekwentnie reformom w ramach wymogów pakietu Bazylea III. Ponadto szybko zorientowano się, że tym razem banki mogą okazać się elementem rozwiązania problemów poprzez kontynuację dostarczania finansowania dla przedsiębiorstw, tym samym przeciwdziałając załamaniu gospodarczemu. Banki okazały się też szczególnie pomocne jako kanał transferu potężnych impulsów fiskalnych oraz monetarnych do gospodarki realnej.

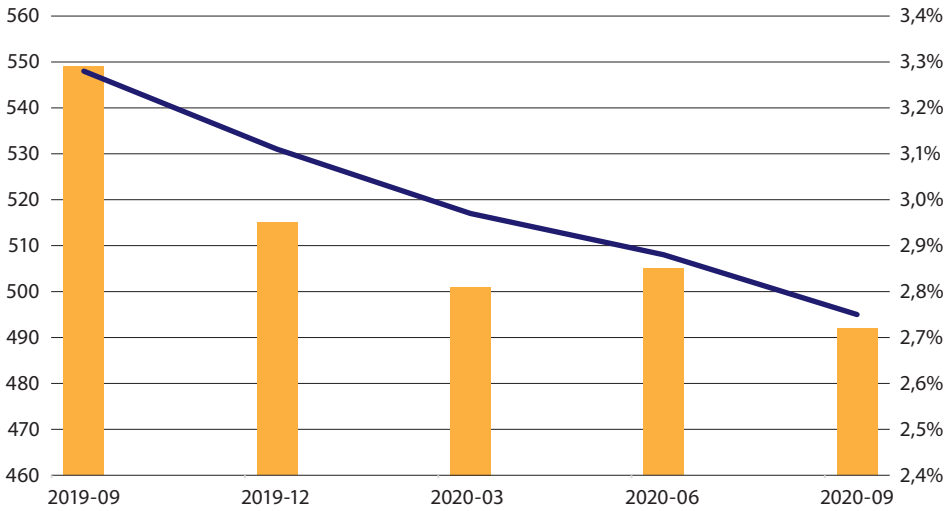
Regulatorzy i nadzorcy europejscy bardzo szybko przyjęli spójną linię działań regulacyjnych i komunikacyjnych, którą można określić następująco: zarekomendowano, żeby do maksimum wykorzystać istniejącą elastyczność w ramach obowiązujących regulacji. Dokonano poluzowania w zakresie wymogów buforów kapitałowych oraz nawoływano do zastosowania restrykcyjnej i ostrożnościowej polityki dywidendowej i podziału skumulowanych zysków.

Co więcej, politykę w obszarze fiskalnym, monetarnym oraz regulacyjno-nadzorczym należy określić jako skoordynowaną, której przyświecały dwa podstawowe cele: z jednej strony zachowanie stabilności i bezpieczeństwa instytucji finansowych, w szczególności w obszarze współczynnika wypłacalności, płynności oraz jakości aktywów; z drugiej zaś – zapobieżenie zaburzeniom podaży kredytu dla przedsiębiorstw sfery realnej gospodarki (zapobieżenie tzw. *credit crunch*).

Na chwilę przygotowania niniejszego opracowania (kwiecień 2021), biorąc pod uwagę jednakże, że kryzys pandemiczny jeszcze się nie zakończył, to w przedstawionym powyżej kontekście działania w obszarze regulacyjno-nadzorczym sektora finansowego, prowadzonej polityki monetarnej i fiskalnej, jak i działania samych instytucji nadzorowanych należy ocenić pozytywnie.

Szczególnie pozytywnie wypada ocena na tle skali załamania gospodarki w wyniku pandemii Covid-19. Niech za przykład posłużą dane zmian PKB państw Unii Europejskiej: i tak, w drugim kwartale 2020 r. zanotowano znaczny spadek PKB (–11,4%), by potem odbić się o 11,5% w trzecim kwartale. Ogólny spadek PKB krajów UE w roku 2020 szacuje się w przybliżeniu na 6,4%. W grudniu 2020 r. stopa bezrobocia podskoczyła do poziomu 7,5%, podczas gdy w grudniu roku poprzedniego wyniosła ona 6,5%.

Podobnie pozytywna ocena formułowana jest na forum państw członków Basel Consultative Group[90]. Zwraca się tam szczególnie uwagę na fakt, że poziom rezerw z tytułu ryzyka kredytowego obecnie nie wzrósł tak bardzo, jak się początkowo obawiano. Niech za ilustrację tego zjawiska posłużą dane zebrane przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego odnośnie banków europejskich. Nie wykazują one symptomów pogorszenia jakości aktywów. Dla przykładu: średni poziom kredytów niepracujących (NPL) kontynuował trend malejący zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i względnym (przy czym należy odnotować wzrost aktywów sektora bankowego w EU o 5% w okresie wrzesień 2019–wrzesień 2020).

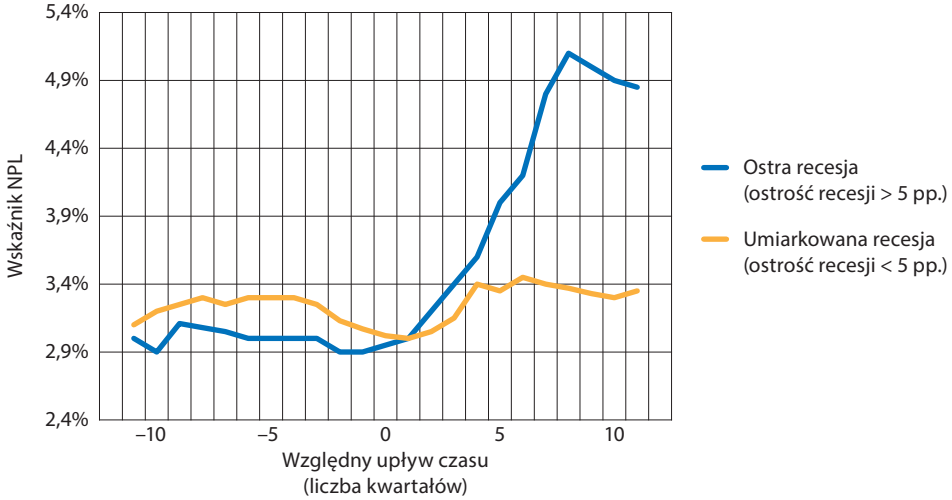


Wykres 1. **Zmiana poziomu kredytów niepracujących (NPL) w ujęciu względnym (linia) oraz absolutnym (słupki)**

Źródło: Market developments that could potentially increase macro- and micro-prudential risks in all or most Member States, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, EBA BS 2021 195, s. 3

W odniesieniu do banków należy spodziewać się wzrostu poziomu kredytów niepracujących, jako że w przewidywalnym horyzoncie czasu ustaną programy pomocy fiskalnej dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Jak dowodzą badania, zazwyczaj wskaźnik NPL osiąga szczytową wartość pomiędzy 6 a 8 kwartałem od nastania ostrej recesji w gospodarkach krajów zaliczanych do rozwijających się (patrz wykres 2). Ponadto w krajach rozwijających się podwyżki stóp procentowych mogą okazać się nieuniknione, na co wskazują symptomy zwiększającej się inflacji, koszty obsługi długu oraz osłabianie się standingu finansowego pożyczkodawców. To może mieć wpływ z kolei na zyskowność banków.

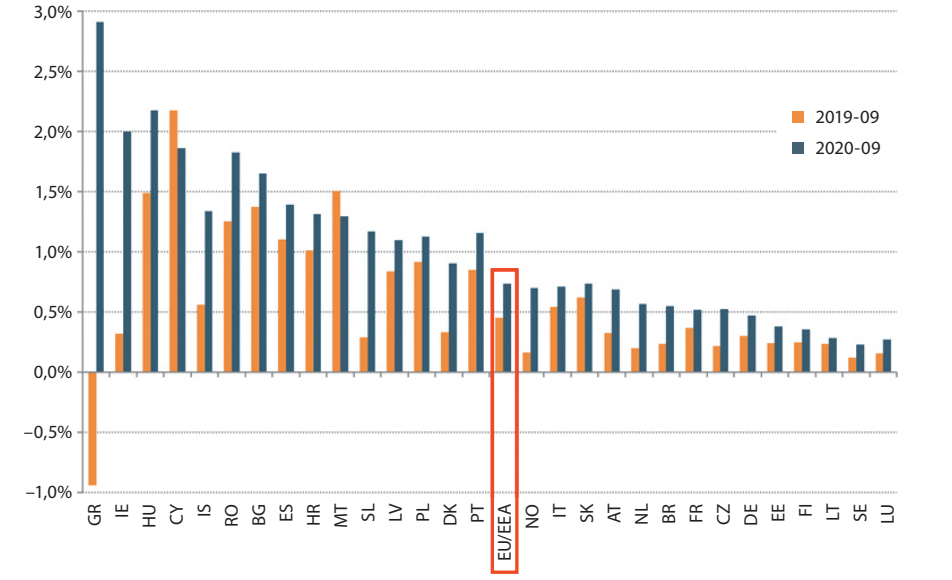
[90] „Note from the Basel Consultative Group. Challenges to effective supervision in BCG jurisdictions", Basel Committee on Banking Supervision, 29 March 2021, nota niepublikowana w chwili powstania opracowania.



Uwagi: Recesja zdefiniowana jako utrzymujący się spadek PKB przez co najmniej trzy kwartały. Ze względu na brak danych odnośnie NPL przed rokiem 2007, uwzględniono jedynie recesje po tej dacie. Spośród zidentyfikowanych recesji te charakteryzujące się skumulowanym spadkiem PKB (tzn. ostrością) pomiędzy „szczytem" a „dołem" przekraczającym 5 pp. klasyfikowane są jako ostre recesje, podczas gdy pozostałe – jako umiarkowane.
Na podstawie danych dla gospodarek rozwijających się (*emerging*).

Wykres 2. **Wskaźnik NPL typowo osiąga maksimum dwa lata po wystąpieniu ostrej recesji**

Źródło: IMF, Financial Stability Indicators; International Financial Statistics; BIS, za: Basel Committee on Banking Supervision, Covid-19 risks and vulnerabilities, 23 kwietnia 2021, s. 14



Wykres 3. **Koszt ryzyka (KR) w podziale na kraje**

Źródło: Market developments..., op. cit., s. 8

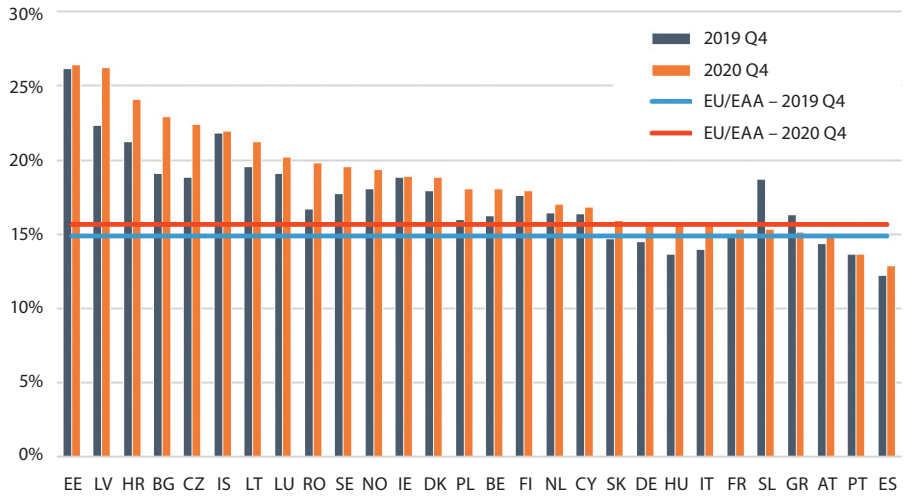
Jednakże pewne symptomy pogarszania się jakości aktywów są już zauważalne w bankach europejskich, szczególnie jeśli spojrzeć na wskaźniki „wczesnego ostrzegania". Poziom ekspozycji w koszyku 2 oraz koszt ryzyka[91] (KR) istotnie wzrosły w roku 2020 (patrz: wykres 3). Przyczyniła się do tego zjawiska sama filozofia modelu utraty wartości w standardzie rachunkowym IFRS 9 (w Stanach Zjednoczonych jest to koncepcja CECL). Standardy nakazują obecnie tworzenie rezerw nie tylko na te ekspozycje, na których poniesiono już stratę (*incurred losses*), ale również kalkulację tzw. *expected credit losses* (ECL) na ekspozycjach w pełni pracujących.

Podobnie wzrost wskaźnika KR, jako skutek kryzysu pandemii Covid-19, odnotowano również w Stanach Zjednoczonych. Jak widać na wykresie powyżej, średni KR w bankach europejskich prawie się podwoił w rezultacie pandemii. Dane porównawcze publikowane przez nowojorski FED wskazują, że w analogicznym okresie banki w USA raportowały wysokość wskaźnika KR na poziomie prawie dwukrotnie wyższym niż ich europejscy odpowiednicy, mianowicie: 1,96% vs 0,77% w pierwszym kwartale 2020 r. oraz 2,16% vs 0,82% w drugim kwartale[92]. Tę różnicę można między innymi tłumaczyć następująco: jakkolwiek pandemia miała łagodniejszy wpływ na PKB gospodarki amerykańskiej w porównaniu z Europą, to stopa bezrobocia w USA w okresie luty 2020–kwiecień 2020 wzrosła z 3,5% do 14,7%, podczas gdy w Europie w tym samym okresie wzrosła zaledwie o 0,1 punktu procentowego (z 6,5% do 6,6%). Podnosi się także, że banki w USA mają większą niż banki europejskie ekspozycję na sektory gospodarki szczególnie mocno odczuwające kryzys pandemiczny (takie jak producenci ropy i gazu oraz lotnictwo). Zależności opisane powyżej utrzymują się nawet, gdyby dane porównawcze „oczyścić" o różnice w stosowanej metodologii kalkulacji ECL w Europie z CECL w Stanach Zjednoczonych. Chodzi tu głównie o uwzględnienie faktu, że o ile odnośnie ekspozycji najwyższej klasy kredytowej (zaklasyfikowanych w koszyku 1) w Europie (gdzie banki posługują się standardem IFRS 9) stosuje się kalkulację ECL w horyzoncie najwyżej jednego roku, o tyle w USA kalkuluje się CECL w horyzoncie życia produktu (*over lifetime*), czyli bardziej konserwatywnie.

W obszarze współczynnika wypłacalności okazuje się, że odnośnie sytuacji europejskich banków, poziom wskaźnika CET1/RWA (kapitału podstawowego stopnia pierwszego do aktywów ważonych ryzykiem) w okresie 4 kw. 2019–4 kw. 2020 zanotował wzrost z 15,4% do 15,6% (patrz wykres 4). Ocenia się, że niniejsza poprawa nastąpiła głównie dzięki obniżeniu poziomu aktywów ważonych ryzykiem oraz wstrzymaniu wypłat dywidend i niepodzielonych zysków.

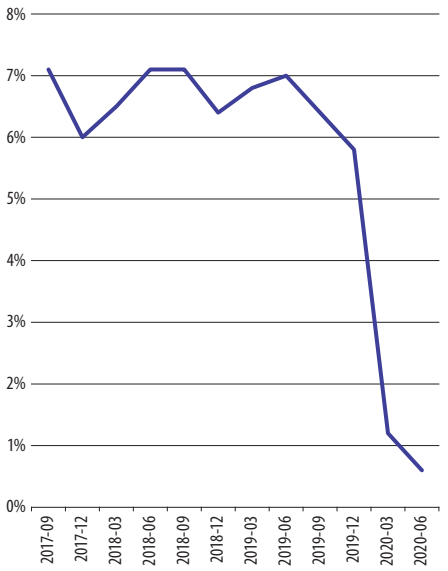
[91] Koszt ryzyka definiowany jest jako iloraz rezerw i odpisów w stosunku do ekspozycji bilansowych i zaliczek podlegających utracie wartości.

[92] „Differences in provisioning practices in the United States and the European Union", European Banking Authority, April 2021, s. 5
Ibidem, s. 9

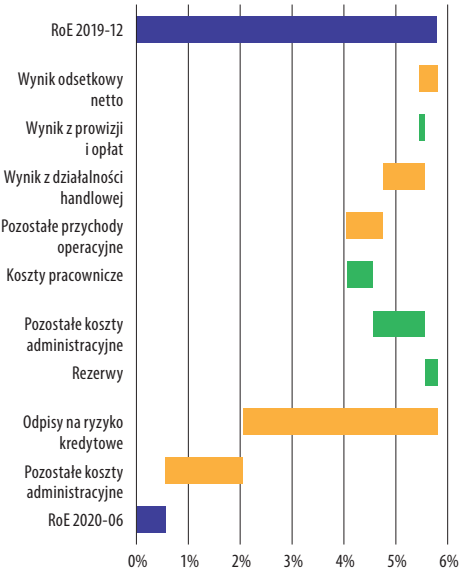


Wykres 4. **Wskaźnik CET1/RWA w rozbiciu na kraje EU i Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Porównania na koniec roku 2020 vs koniec roku 2019**

Źródło: Risks and Vulnerabilities of the EU Banking Sector, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, kwiecień 2021 rok



Uwaga: średnia ważona sumą aktywów sektorów bankowych państw UE



Uwaga: na wykresie przedstawiono wpływ poszczególnych pozycji w odniesieniu do kapitałów

Wykres 5. **Średnia ważona RoE w sektorze bankowym UE (wykres po lewej). Czynniki determinujące spadek RoE w sektorze bankowym UE: grudzień 2019–czerwiec 2020 (wykres po prawej).**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie EBA Risk Dashboard Q2 2020

Obrazu poprawy sytuacji kapitałowej banków dopełnić powinno obniżenie wymogów kapitałowych wynikających z obniżenia buforów kapitałowych oraz poluzowania w zakresie wymagań co do kompozycji kapitałów w ramach filara drugiego (zarówno tzw. P2R, jak i P2G).

Można się spodziewać, że wybuch pandemii Covid-19 szczególnie dał się odczuć bankom w obszarze zyskowności. Tak się rzeczywiście wydarzyło. W Europie odnotowano załamanie się wskaźnika stopy zwrotu z kapitału własnego (RoE) z poziomu 6,5% średnio dla banków europejskich we wrześniu 2019 r. do poziomu 2,5% rok później. Niższy poziom aktywności gospodarczej wraz z podniesieniem się kosztów ryzyka (o czym napisano wcześniej) spowodowały załamanie się wartości wskaźnika RoE. Jeszcze bardziej spektakularny spadek wskaźnika RoE w okresie trwania pandemii można zaobserwować, porównując stan tego wskaźnika na czerwiec 2020 r. (patrz wykres 5).

4.6. Wnioski

W obliczu kryzysu pandemii Covid-19 zarówno w Europie, jak i w skali świata podjęto zdecydowane działania w obszarze legislacyjnym oraz nadzorczym w odniesieniu do wszystkich sektorów regulowanych. Cel działania był dwojaki: z jednej strony chciano chronić wypłacalność oraz zdolność operacyjną instytucji, z drugiej strony zorientowano się, że to nie instytucje (w tym banki) są przyczyną kryzysu, lecz mogą one wręcz stać się elementem rozwiązania problemu. Charakterystyczna dla omawianego kryzysu jest jego gwałtowność, gdyż zagrożenie epidemiczne spowodowało praktyczne zatrzymanie aktywności gospodarczej w wielu branżach. Co więcej, stan zagrożenia epidemicznego oraz związanych z tym uciążliwości dla gospodarki przeciąga się w czasie, czego najlepszym obrazem jest recesja obserwowana w państwach europejskich w roku 2020.

Z dzisiejszej perspektywy można ocenić, że działania regulacyjno-zapobiegawcze, w połączeniu z prowadzoną polityka monetarną, fiskalną, jak i samymi przedsięwzięciami po stronie instytucji nadzorowanych, odniosły skutek. Zarówno w aspekcie wypłacalności, jak też jakości aktywów, banki w Europie zachowały mocną pozycję. Duże zasługi dla obserwowanego rozwoju sytuacji należy przypisać implementacji Bazylei III, w wyniku której banki zostały zaopatrzone w istotną poduszkę kapitałową i płynnościową.

Jednakże wskaźniki jakości aktywów wyprzedzające, takie jak rezerwy na oczekiwane straty kredytowe, wskazują na możliwość istotnego pogorszenia się sytuacji.

Wzrost kosztów ryzyka uderzył znacząco w zyskowność banków europejskich, a i tak należy zauważyć, że wzrost oczekiwanych strat kredytowych (kosztów ryzyka) był o wiele niższy w Europie niż w przypadku banków z siedzibą w USA.

Należy zauważyć działanie podjęte w tamtym czasie przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego w ramach uruchomionego zestawu działań zwanych Pakietem Impulsów Nadzorczych. Działania te w niektórych obszarach wyprzedziły reakcje regulatorów na poziomie europejskim; pomimo tego UKNF pozostał w pełni spójny z kierunkiem i sposobem reagowania na kryzys pandemiczny przez regulatorów europejskich.

Wygasające programy moratoriów kredytowych, kończące się impulsy fiskalne, wzrost zadłużenia zarówno państw, jak i przedsiębiorców oraz gospodarstw domowych w połączeniu z narastającą presją inflacyjną powinny wzbudzać, jeśli nie niepokój, to zaostrzoną czujność u nadzorców i regulatorów oraz nakazywać z dużą ostrożnością dokonywanie prognoz co do kształtowania się zyskowności i jakości aktywów banków.

Bibliografia

1. NBP – Raport o stabilności finansowej z grudnia 2020 r.
2. https://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf122020.pdf
3. ESRB – Financial stability implications of support measures to protect the real economy from the Covid-19 pandemic – February 2021
4. https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports210216_FSI_Covid-19~cf3d32ae66.en.pdf
5. EBA „First evidence on the use of moratoria and public guarantees in the EU banking sector November 2020 – thematic note, EBA/Rep/2020/31"
6. https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Risk%20Analysis%20and%20Data/Risk%20Assessment%20Reports/2020/Thematic%20notes/Thematic%20note%20on%20moratoria%20and%20public%20guarantees/936761/For%20publication%20-%20Thematic%20note%20on%20moratoria%20and%20public%20guarantees.pdf
7. EBA „Report on the implementation of selected Covid-19 policies EBA/REP/2021/02 – 29/01/2021"
8. https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2021/962557/Report%20on%20the%20implementation%20of%20selected%20Covid-19%20policies.pdf
9. EBA „Covid-19 banking measures and recommendations towards a sustainable recovery. Based on BSG Contribution for FISMA Meeting 28 May 2020"
10. https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2020/886673/BSG%20Opinion%20-%20Covid-19%20banking%20measures%20and%20recommendations%20towards%20a%20sustainable%20recovery%20-22%20June%202020.pdf
11. EBA „Risks and Vulnerabilities of the EU Banking Sector", kwiecień 2021.
12. EBA „Market developments that could potentially increase macro- and micro--prudential risks in all or most Member States", kwiecień 2021.
13. Basel Committee on Banking Supervision, „Covid-19 risks and vulnerabilities", 23 kwietnia 2021, nota niepublikowana w chwili powstania opracowania.
14. Basel Committee on Banking Supervision, „Note from the Basel Consultative Group. Challenges to effective supervision in BCG jurisdictions", 29 March 2021, nota niepublikowana w chwili powstania opracowania.

15. PWC „Alert regulacji bankowych. Działania organów nadzoru, banków centralnych oraz instytucji uporządkowanej likwidacji i restrukturyzacji (*resolution authorities*). Wydanie specjalne Covid-19”,
16. https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/alert-regulacji-bankowych/alert-regulacji-bankowych-wydanie-specjalne-31032020.pdf;3.

DR MAREK LUSZTYN
mBank S.A., Szkoła Główna Handlowa

Wiceprezes Zarządu ds. zarządzania ryzykiem mBank S.A. oraz adiunkt w Instytucie Bankowości Szkoły Głównej Handlowej. W lata 2017–2020 pełnił funkcję Wiceprezesa odpowiedzialnego za nadzór nad zarządzaniem ryzykiem istotnym w działalności banku oraz Prezesa Zarządu w Banku Pekao S.A. Wcześniej przez blisko 10 lat pracował w międzynarodowych strukturach Grupy UniCredit, w Londynie, Monachium i Mediolanie, gdzie odpowiadał za globalne funkcje zarządzania ryzykiem. Karierę zawodową rozpoczął w 1996 roku w Departamencie Gospodarki Pieniężnej Banku Handlowego w Warszawie S.A.

W latach 2019–2020 zasiadał w Radzie Uczelni Szkoły Głównej Handlowej, do której wybrany został przez Senat Uczelni z rekomendacji Klubu Partnerów SGH.

Doktor nauk ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Absolwent programu Executive MBA University of Illinois i Uniwersytetu Warszawskiego, absolwent INSEAD oraz inżynier informatyki. Ukończył także szereg programów szkoleniowych z zakresu bankowości i zarządzania m.in. na Singularity University oraz Stanford Graduate School of Business.

W 2014 r. został wyróżniony tytułem Future Leader in Global Finance przez Institute of International Finance w Waszyngtonie.

5. RYZYKO PĘTLI RZĄDOWO-BANKOWEJ

DR MAREK LUSZTYN
mBank S.A., Szkoła Główna Handlowa

5.1. Wprowadzenie

W wyniku wdrożenia monetarnych i fiskalnych narzędzi walki z ekonomicznymi skutkami pandemii, w 2020 r. polski sektor bankowy zanotował rekordowe tempo wzrostu sumy bilansowej. Trudne do oszacowania perspektywy rozwoju sytuacji pandemicznej i, w konsekwencji, sytuacji gospodarczej nie przełożyły się jednak na natychmiastowy wzrost popytu na kredyt ze strony przedsiębiorstw. W rezultacie polski sektor bankowy musiał zmierzyć się z rekordową nadpłynnością. Została ona ulokowana przede wszystkim w polskie obligacje skarbowe, wskutek czego ich udział w aktywach sektora bankowego osiągnął najwyższy poziom we współczesnej historii.

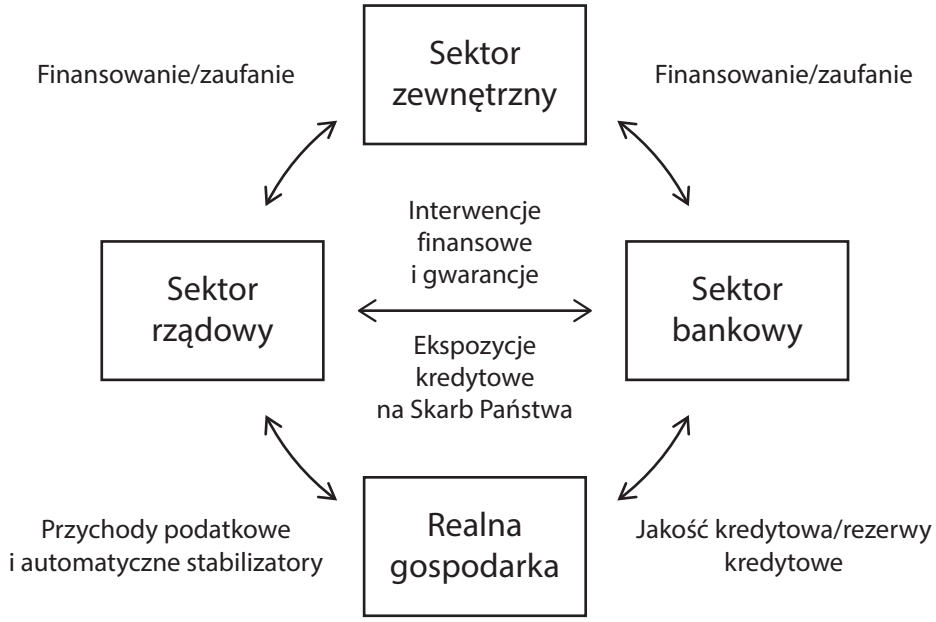
Zjawisko istotnego zaangażowania sektora bankowego w obligacje skarbowe nie jest zjawiskiem nowym. Europejski Kryzys Zadłużenia Państwowego w 2011 r., wywołany Globalnym Kryzysem Finansowym z 2008 r., unaocznił silne powiązania między europejskimi bankami a rządami krajów, w których te banki prowadziły działalność. Ten kryzys sprzed dekady pokazał, jak istotne zagrożenie dla stabilności systemu bankowego może pojawić się z powodu nadmiernej ekspozycji na obligacje rządowe. Problem ten zyskał popularne określenie „pętla rządowo-bankowa" lub „pętla zagłady".

W niniejszej publikacji autor podjął próbę wstępnej odpowiedzi na pytanie, czy najwyższy we współczesnej historii udział obligacji Skarbu Państwa w aktywach polskiego sektora bankowego nie staje się istotnym ryzykiem dla sektora.

W pierwszej części niniejszej pracy autor dokonał przeglądu wyników analiz Kryzysu zadłużenia państwowego z 2011 r. Następnie spojrzał na zmiany struktury aktywów i pasywów sektora bankowego, jakie miały miejsce w pandemii, źródła tych zmian, ich wpływ na pozycję płynnościową banków i sposoby lokowania tej płynności. W kolejnej części autor dokonał porównania aktualnego poziomu ekspozycji na obligacje skarbowe w polskim sektorze bankowym z ekspozycją na lokalne obligacje skarbowe sektorów bankowych innych krajów Unii Europejskiej. Na koniec podjął próbę wstępnego oszacowania wrażliwości pozycji kapitałowej polskiego sektora bankowego na potencjalne wzrosty rentowności obligacji skarbowych znajdujących się w portfelach polskich banków.

5.2. Przegląd badań

Europejski Kryzys Zadłużenia Państwowego w 2011 r., wywołany Globalnym Kryzysem Finansowym z 2008 r., obnażył silne powiązania między europejskimi bankami a rządami krajów, w których te banki prowadziły działalność. Problem ten zyskał popularne określenie „pętla rządowo-bankowa" i stanowił następnie pole obszernych badań akademickich, syntetycznie omówionych poniżej.



Wykres 1. **Pętla powiązań pomiędzy sektorem rządowym a sektorem bankowym**
Źródło: Bellia i in., op. cit.

Jak wskazują Bellia i in.[93], pętla, w której sektor rządowy i sektor bankowy wzajemnie się osłabiają, może zachodzić zarówno poprzez kanał bezpośredni, jak i pośredni. W sytuacji transmisji poprzez kanał bezpośredni, straty banków prowadzą do konieczności ich dokapitalizowania przez rząd, udzielenia gwarancji lub innych wzrostów w zobowiązaniach warunkowych rządu. Prowadzi to do wzrostu rzeczywistych lub oczekiwanych poziomów długu publicznego, wywierając tym samym presję na wzrost rentowności obligacji skarbowych, a więc na obniżenie cen tych instrumentów. To zaś przyczynia się do dalszego obniżenia wartości rynkowej zadłużenia skarbowego posiadanego przez banki krajowe i dalszego obniżenia ich

[93] Bellia, M., Calès, L., Frattarolo, L., Maerean, A., Monteiro, D., Guidici, M., Vogel, L. (2019) "The Sovereign-Bank Nexus in the Euro Area: Financial & Real Channels", European Economy – Discussion Papers 2015 – 122, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

współczynników kapitałowych, co na nowo iteruje tę pętlę. Ponadto ponieważ obligacje skarbowe służą jako zabezpieczenie transakcji finansowych, zdolność banków do pozyskiwania finansowania może spaść, gdy państwo doświadcza trudności finansowych[94]. Należy zauważyć, że pośredni kanał tej pętli może również rozpocząć się po stronie państwa, np. gdy nieprawidłowa polityka fiskalna prowadzi do wzrostu zadłużenia rządowego, a ryzyko wzrostu rentowności przynosi straty bankom poprzez obniżoną wycenę długu państwowego.

Według Dell'Ariccia i in.[95] banki zwykle posiadają w swoich bilansach istotne kwoty zadłużenia państwowego, są więc nie tylko bezpośrednio narażone na ryzyko rynkowe i kredytowe związane z papierami wartościowymi emitowanymi przez państwo, ale także odgrywają ważną rolę w finansowaniu potrzeb zadłużeniowych rządu. Co więcej, wzrost ryzyka związanego z zadłużeniem rządowym obniża zdolność rządu do udzielenia pomocy systemowi bankowemu w razie wystąpienia w nim problemów wymagających pomocy z zewnątrz. Z drugiej strony kryzysy bankowe często prowadzą do kosztownej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, które znalazły się w kłopotach, co z kolei może mieć negatywny wpływ na poziom zadłużenia rządowego. Zaś wzrost ryzyka związanego z długiem rządowym ma negatywny wpływ na działalność gospodarczą w danym kraju i, zdaniem autorów, może prowadzić do strat i osłabienia pozycji kapitałowej banków, co negatywnie wpływa na stabilność systemu bankowego.

Zdaniem Alogoskoufis i in.[96] niezależnie od kanału, kraje, których systemy bankowe mają większą ekspozycję na dług państwowy, mają wyższe ryzyko wystąpienia negatywnej „pętli zagłady" między ryzykiem sektora bankowego a ryzykiem długu państwowego.

Schnabel i Schüwer[97] potwierdzają pozytywną korelację między siłą powiązania rządowo-bankowego a takimi czynnikami, jak wysoki stopień ekspozycji na rynek krajowy, niskie wskaźniki kapitałowe banków i wysokie wskaźniki długu państwowego.

Do pewnego stopnia banki motywowane są do utrzymywania długu rządowego ze względu na wymogi regulacyjne w zakresie płynności. Rządowe dłużne papiery wartościowe stanowią podstawowe aktywa płynne, umożliwiając bankom spełnienie regulacyjnych norm płynności. Ponadto metoda standardowa Komitetu Bazylejskiego wyznaczania wymogów kapitałowych dla ryzyka kredytowego zapewnia zwolnienie

[94] Bank for International Settlements (2011) "The impact of sovereign credit risk on bank funding conditions", CGFS Papers No 4.

[95] Dell'Ariccia, G., Laeven, L., Popov, A., Caio, F., Jenkinson, N., Martin, A., Minoiu, C. "Managing the Sovereign-Bank Nexus", (September 24, 2018). ECB Working Paper No. 2177.

[96] Alogoskoufis, S., Langfield, S. „Regulating the doom loop", European Systemic Risk Board, Working Paper Series, No. 74, May 2018.

[97] Schnabel, I., Schüwer, U. „What drives the relationship between bank and sovereign credit risk?" Arbeitspapier No. 07/2016, https://www.econstor.eu/handle/10419/147977

regulacyjne, umożliwiając bankom stosowanie zerowej wagi ryzyka kredytowego dla krajowych obligacji rządowych w walucie lokalnej. W 2015 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) opublikowała szczegółową analizę i dyskusję na temat regulacyjnego traktowania ekspozycji państwowych[98]. W 2017 r. Parlament Europejski intensywnie omawiał możliwości zastosowania narzędzi regulacyjnych potencjalnie mogących ograniczyć ryzyko koncentracji rządowych papierów dłużnych w aktywach sektora bankowego[99]. Veron[100] oraz Gros i de Groen[101] podkreślają, że redukcja ekspozycji na zadłużenie rządowe jest jednym z kluczowych celów Unii Bankowej. Dlatego też, choć wciąż nie ma konsensusu co do nowych ram regulacyjnych, wg Benassy-Quere i in.[102] można się spodziewać, że dokończenie Unii Bankowej przyniesie mechanizm mający na celu przerwanie błędnej pętli rządowo-bankowej.

Badania Gennaioli i in.[103] wskazują, że banki działające w krajach rozwijających się zwykle mają w czasach normalnej koniunktury udziały długu Skarbu Państwa w sumie bilansowej, które są wyższe w porównaniu z bankami w krajach rozwiniętych. Zdaniem Dell'Ariccia i in.[104] wynika to z tego, że kraje rozwijające się mają również słabiej rozwinięte rynki finansowe, co ogranicza prywatne możliwości inwestycyjne, więc rządowe papiery dłużne odgrywają relatywnie większą rolę na rynkach finansowych.

W swojej pracy Cecchetti i Kharroubi[105] pokazali ujemną zależność między tempem wzrostu sektora finansowego i tempem wzrostu łącznej produktywności czynników produkcji. Udowodnili nieproporcjonalne korzyści dla projektów o niskiej produktywności, przy czym jednocześnie egzogeniczny wzrost sektora finansowego zmniejsza całkowity wzrost produktywności czynników produkcji.

---

98 European Systemic Risk Board, Annual Report 2015.

99 European Parliament Think Tank „Sovereign Concentration Charges: A New Regime for Banks' Sovereign Exposures", 09-11-2017, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29602111

100 Véron, N. „The Key to Completing the Banking Union: Sovereign Concentration Charges". EDIS, NPLs, Sovereign Debt and Safe Assets, edited by Andreas Dombret and Patrick S. Kenadjian, Berlin, Boston: De Gruyter, 2020, s. 269–278. https://doi.org/10.1515/9783110683073-020

101 Gros, D. „Banking Union with a Sovereign Virus: The self-serving regulatory treatment of sovereign debt in the euro area", CEPS Papers 7904, Centre for European Policy Studies, 2013.

102 Benassy-Quere, A., Brunnermeier, M., Enderlein, H., Farhi, E., Fuest, C., Gourinchas, P-O., Martin, P.,Pisani-Ferry, J., Rey, H., Schnabel, I., Veron, N., Weder di Mauro, B., Zettelmeyer, J. „Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform", Discussion Paper. Centre for Economic Policy Research, 2018.

103 Gennaioli, N., Martin, A., Rossi, S. „Banks, government bonds and default: what do the data say?", Journal of Monetary Economics, Vol. 98, October 2018, s. 98–113.

104 Dell'Ariccia i in. op. cit.

105 Cecchetti, S., Kharroubi, E. „Reassessing the impact of finance on growth", BIS Working Papers, 381/20212, July 2012.

5.3. Zmiany sytuacji płynnościowej polskiego sektora bankowego w okresie pandemii

Pandemiczny rok 2020 był rekordowy, jeżeli chodzi o tempo nominalnego wzrostu sumy bilansowej sektora bankowego. Wzrosła ona o 355,5 mld zł, do 2 355,6 mld zł, zaś do połowy 2021 r. urosła o kolejne ok. 150 mld zł[106]. Tempo wzrostu wyniosło blisko 18% (r/r). Tak szybki wzrost sumy bilansowej wynikał z wysokiej dynamiki wzrostu wolumenu depozytów, przede wszystkim uzyskanych od przedsiębiorstw w ramach kolejnych „tarcz", które w pewnej części doprowadziły na początku pandemii do wyparcia tego rodzaju kredytu bankowego jako źródła finansowania przedsiębiorstw. Wzrost depozytów był nieproporcjonalnie wyższy niż wzrost produktywności czy zmiana PKB, a wraz ze wzrostem depozytów nie rósł popyt na kredyt. Zwrotny charakter wielu z narzędzi pomocowych mógł nie skłaniać przedsiębiorców do natychmiastowego wydatkowania otrzymanych środków. W świetle badań (Cecchetti i Kharroubi, op. cit.) tak szybki wzrost trudno uznać za optymalny z perspektywy zarówno sektora bankowego, jak i gospodarki, przykładając miary sprzed pandemii. W tym kontekście Niedziółka podkreśla jednak, że sektor bankowy w Polsce stał się ważnym uczestnikiem programu wsparcia płynnościowego przedsiębiorstw[107].

Należy odnotować pierwszą od 2016 r. poprawę wskaźnika aktywa sektora bankowego do PKB, jednak osiągniętą przede wszystkim dzięki wspomnianemu wyżej wzrostowi sumy bilansowej poprzez napływ depozytów z programów pomocowych, połączony ze spadkiem PKB wynikającym z zatrzymania gospodarki w walce z koronawirusem. Pomimo wzrostu wskaźnika aktywa sektora bankowego do PKB w roku 2020 i pierwszych miesiącach do poziomu około 100%, Polska pozostaje jednak pod tym względem w europejskim ogonie, na piątym miejscu od końca, trzy razy poniżej europejskiej średniej (311%)[108].

Istotną pozycję, jeśli chodzi o udział w aktywach sektora bankowego, stanowią papiery wartościowe. Dynamiki zmian tej pozycji aktywów notowały w 2020 r. bezprecedensowe wartości. Na koniec 2020 r., w porównaniu z końcem roku poprzedniego, nominalny przyrost wartości portfela wyniósł aż 237,6 mld zł, czyli o ponad 50% (r/r), co przekładało się na wzrost udziału tej kategorii aktywów w aktywach sektora bankowego ogółem o 6,5 punktu procentowego[109]. Główną pozycję w bankowym portfelu papierów wartościowych stanowią papiery emitowane przez Skarb Państwa. Z racji utrzymywania się płynności sektora na bardzo dobrym poziomie, trudno

[106] Narodowy Bank Polski, „Dane finansowe sektora bankowego", https://www.nbp.pl/statystyka/pieniezna_i_bankowa/dwn/dane_sektora_bankowego.xlsx

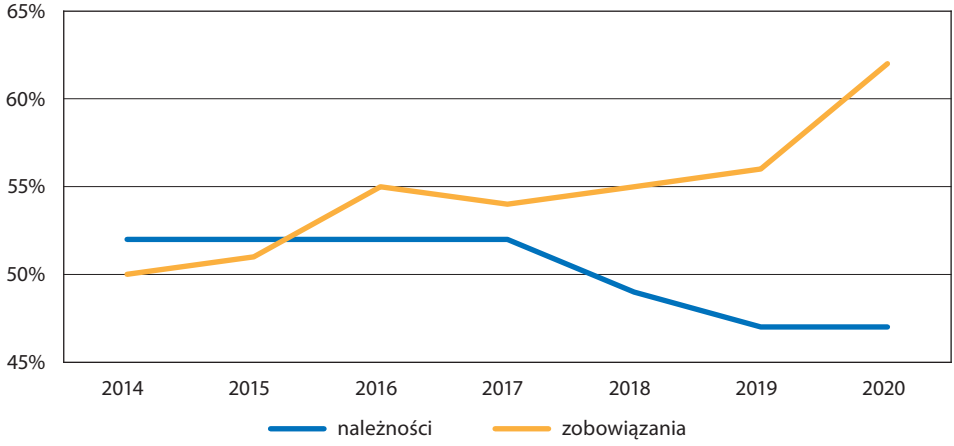
[107] Niedziółka, P. „Wsparcie płynnościowe przedsiębiorstw przez banki komercyjne w Polsce w dobie pandemii" [w:] Zaleska, M. „Wpływ Covid-19 na finanse. Polska Perspektywa", Difin 2021.

[108] Komisja Nadzoru Finansowego, „Dane miesięczne sektora bankowego", https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/2021_12_Dane_statystyczne_PL_77159.xlsx

[109] NBP, op. cit.

mówić o motywie płynnościowym zwiększania ekspozycji w tej kategorii portfela. W aktualnym stanie prawnym instrumenty te wyłączone są z podstawy opodatkowania tytułem podatku od niektórych instytucji finansowych (potocznie zwanego „podatkiem bankowym"). Wyłączenie z podstawy opodatkowania, w sytuacji nadpłynności sektora i nie nadążającym za nadwyżką płynności popytem na kredyt, zdaje się być głównym motywem inwestycji w tę kategorię papierów dłużnych. Z kolei duży wzrost papierów emitowanych przez Narodowy Bank Polski wynikał z wyraźnego wzrostu nadpłynności sektora i wynikającej z tego konieczności operacji otwartego rynku. Uwagę przykuwa prawie 350% wzrost w kategorii „papiery emitowane przez inne instytucje finansowe". W kategorii tej znajdują się obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju na potrzeby sfinansowania wydatków publicznych związanych z walką z pandemią.

Z kolei po stronie depozytowej warto podkreślić, iż pandemiczny rok 2020 przyspieszył trendy widziane jeszcze przed wybuchem pandemii koronawirusa. Przyrost depozytów od sektora niefinansowego wyniósł 165,2 mld zł i był nominalnie blisko dwukrotnie wyższy niż w latach poprzednich. Wynikało to przede wszystkim z większego niż w latach poprzednich wzrostu depozytów na rachunkach przedsiębiorstw. Może to być efektem wdrożenia przez sektor publiczny tarcz finansowych.



Wykres 2. **Stosunek należności i zobowiązań banków od sektora niefinansowego do PKB**

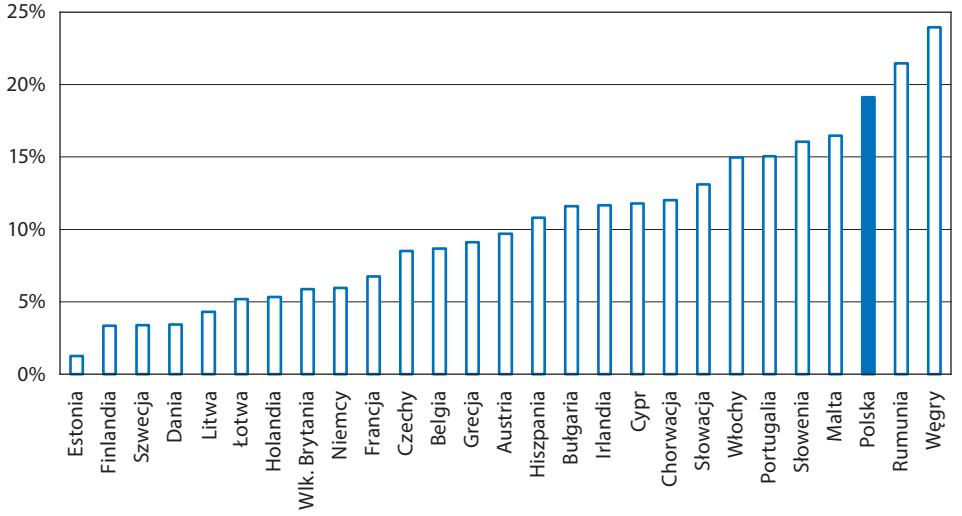
Źródło: NBP op. cit.

Przyrost depozytów od sektora niefinansowego był wyraźnie wyższy od przyrostu kredytów dla tego sektora. W pewnych warunkach mogłoby to być korzystne dla sektora bankowego, zwiększając jego płynność, lecz w sytuacji istniejącej strukturalnej nadpłynności stanowi raczej dodatkowe obciążenie dla dochodowości sektora, zwłaszcza biorąc pod uwagę specyfikę konstrukcji „podatku bankowego".

5.4. Ekspozycja polskiego sektora bankowego na obligacje rządowe na tle innych krajów UE

Jak podkreślają Buljan i in.[110], ekspozycja banków w regionie Europy Środkowo-Wschodniej na dług Skarbu Państwa jest znacznie wyższa niż w większości innych krajów UE i strefy euro. Zdaniem autorów, na udział papierów Skarbu Państwa w aktywach poszczególnych sektorów bankowych krajach Europy Środkowej i Wschodniej największy wpływ mają sytuacja makroekonomiczna i fiskalna oraz popyt na kredyt w sektorze prywatnym. Autorzy ci wskazali, że istnieje dość silna negatywna zależność między poziomem rozwoju gospodarczego kraju, mierzonym PKB *per capita* po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej, a udziałem skarbowych papierów dłużnych w aktywach ogółem sektora bankowego. W przypadku polskiego sektora bankowego udział ten jest istotnie większy, niż wynikałoby to z aktualnego poziomu rozwoju gospodarczego Polski (wykres 4).

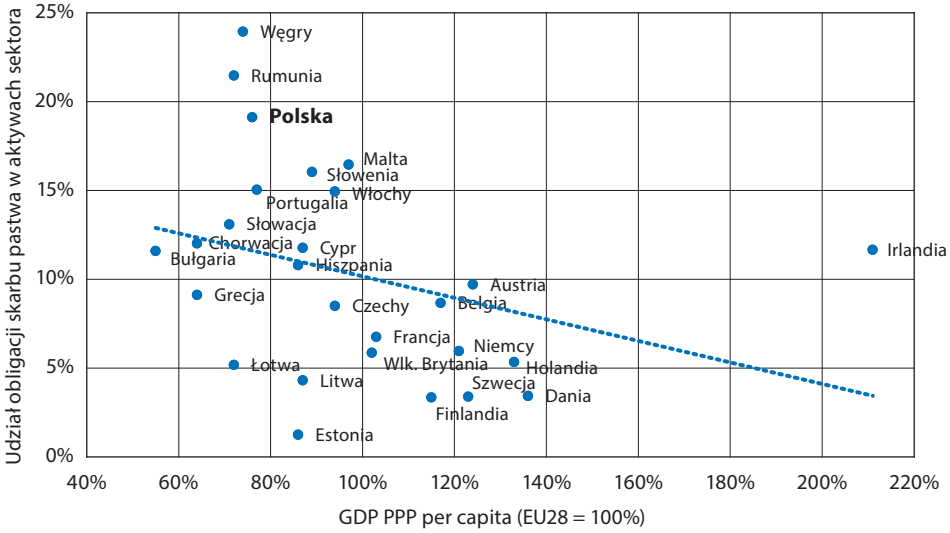
Analiza danych kwartalnych z lat 2012–2020 dotyczących polskiego sektora bankowego pokazała, że po wprowadzeniu podatku od niektórych instytucji finansowych banki zaczęły dokonywać zauważalnej substytucji kredytów na obligacje rządowe, które nie są objęte podatkiem bankowym. W pandemicznym roku 2020 tempo przyrostu obligacji Skarbu Państwa w aktywach sektora jeszcze przyspieszyło (wykres 6), osiągając 22,5% aktywów sektora bankowego (+4 pkt proc. r/r), a ich wartość blisko dwuipółkrotnie przewyższa fundusze własne sektora.



Wykres 3. **Udział obligacji rządowych w aktywach banków**

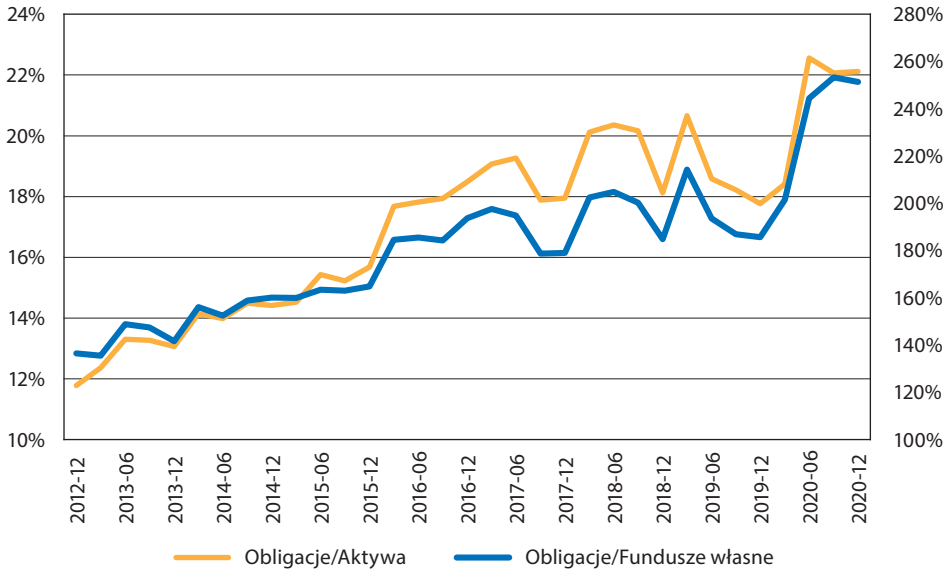
Źródło: European Central Bank „Supervisory Banking Statistics, Second quarter 2021", October 2021

[110] Buljan, A., Deskar-Škrbić, M., Dumcic, M. „What drives banks' appetite for sovereign debt in CEE countries?", Public Sector Economics, Institute of Public Finance, vol. 44(2), s. 179–201. https://doi.org/10.3326/pse.44.2.2



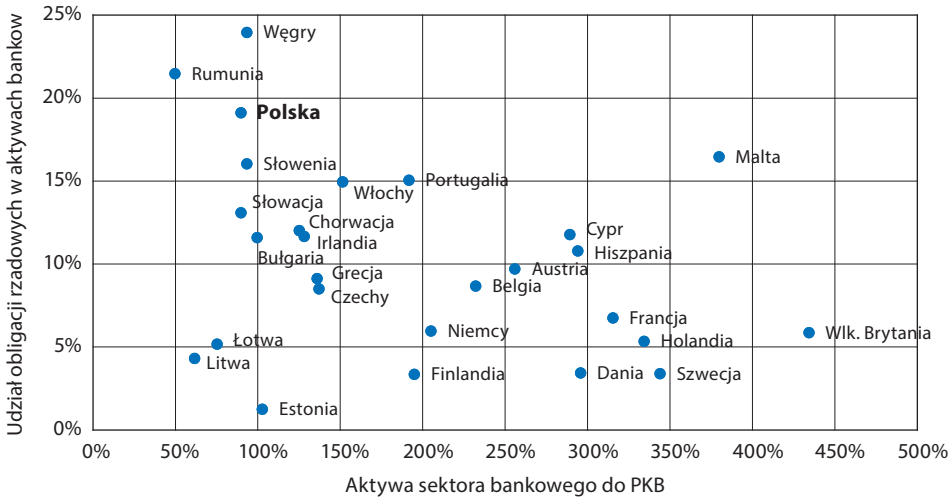
Wykres 4. **Stopień rozwoju gospodarczego kraju a udział papierów wartościowych Skarbu Państwa w aktywach sektora bankowego**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBC (op. cit.) i Eurostat (Database, Purchasing Power Parities) https://ec.europa.eu/eurostat/web/purchasing-power-parities/data/database



Wykres 5. **Obligacje skarbowe i gwarantowane przez Skarb Państwa w aktywach polskiego sektora bankowego**

Źródło: NBP, op. cit.



Wykres 6. **Obligacje skarbowe i gwarantowane przez Skarb Państwa w aktywach sektora bankowego**

Źródło: Eurostat (op. cit) i EBC (op. cit).

5.5. Wrażliwość sektora na zmiany rentowności obligacji

Na wynikający z pandemii wzrost powiązań pomiędzy sektorem bankowym i rządowym w Polsce, w wyniku których polski system bankowy stał się posiadaczem ponad 50% emisji krajowych obligacji wyemitowanych przez Skarb Państwa, zwraca uwagę M. Zaleska[111]. Zdaniem NBP[112] wysoki udział obligacji skarbowych w aktywach sektora sprawia, iż zwiększa się wrażliwość banków na szoki cenowe na rynku obligacji skarbowych oraz ryzyko kredytowe związane z tymi obligacjami.

Jaka zatem jest wrażliwość polskiego sektora bankowego na szoki cenowe na rynku obligacji skarbowych? Jest ona zależna od: ekspozycji sektora bankowego na obligacje skarbowe, ich wrażliwości cenowej oraz skali potencjalnych wzrostów rentowności w przyszłości.

Na koniec czerwca 2021 r. ekspozycja sektora bankowego na dłużne papiery skarbowe i gwarantowane przez Skarb Państwa ustabilizowała się po uprzednim istotnym wzroście w 2020 r. na poziomie 519 mld zł. Stanowiło to ok. 250% funduszy własnych banków[113] i 22% ich aktywów (w porównaniu z udziałem analogicznych ekspozycji w aktywach dużych europejskich banków na poziomie wynoszącym 5,8%)[114].

[111] Zaleska, M. „Reakcja sieci bezpieczeństwa finansowego na wybuch pandemii Covid-19" [w:] Zaleska, M. „Wpływ Covid-19 na finanse. Polska Perspektywa", Difin 2021.

[112] Narodowy Bank Polski „Raport o stabilności systemu finansowego", czerwiec 2021 r.

[113] Narodowy Bank Polski „Raport o stabilności systemu finansowego", op. cit.

[114] European Banking Authority 2021 Transparency exercise, https://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-transparency-exercise#:~:text=In%202021

Zgodnie ze strategią Ministerstwa Finansów[115] średnia zapadalność długu krajowego Skarbu Państwa utrzymywana będzie na poziomie zbliżonym do 4,5 roku. Biorąc pod uwagę, iż zdecydowana większość obligacji skarbowych w bilansach banków to obligacje stało-kuponowe, wartość ta stanowi dobre przybliżenie ich wrażliwości cenowej na zmiany stóp procentowych. Z uwagi bowiem na strukturę rynku stóp procentowych w Polsce, banki nie są w stanie na dużą skalę zabezpieczyć się przed ryzykiem wzrostu stóp procentowych.

W konsekwencji wzrost rentowności obligacji skarbowych o 1 pp. skutkować będzie spadkiem wartości bieżącej portfela obligacji skarbowych utrzymywanego w bilansie sektora bankowego o około 20 mld zł, tj. w przybliżeniu 10% funduszy własnych banków.

Portfel obligacji skarbowych w sektorze nie jest w całości wyceniany jest do wartości godziwej przez rachunek wyników, niektóre banki korzystają z regulacyjnej możliwości odroczenia wpływu negatywnej wyceny portfela obligacji skarbowych[116], więc wpływ ten nie będzie natychmiast widoczny w całości w adekwatności kapitałowej sektora. Tym niemniej skala wrażliwości sektora bankowego na wzrost rentowności obligacji Skarbu Państwa jest znacząca, a potencjalny negatywny wpływ na adekwatność kapitałową sektora może wpływać na jego stabilność w przypadku większego wzrostu rentowności.

Zdaniem Narodowego Banku Polskiego czynnikiem ograniczającym ryzyko z tym związane jest relatywnie dobra kondycja finansów publicznych i jej perspektywy w nadchodzących latach[117].

Jednoczesne wystąpienie kilku szoków w systemie bankowym, zgodnie z cytowanymi wyżej badaniami potencjalnie wzmacniające negatywne działanie pętli rządowo-bankowej, przy dużej skali ekspozycji polskiego sektora bankowego na obligacje Skarbu Państwa, może być, zdaniem autora, czynnikiem istotnie wpływającym na możliwość niespełnienia przez część banków określonych dla nich wymogów kapitałowych.

Jak podkreśla EBC, w zakresie powiązania system rządowy–system bankowy charakter tych współzależności obecnie zasadniczo różni się od poprzednich kryzysów. Przede wszystkim tym razem kryzys nie miał źródła w sektorze finansowym, jak w przypadku Globalnego Kryzysu Finansowego, ale w gospodarce realnej, a wsparcie publiczne było udzielane firmom, a nie bankom. Ponadto pandemia nie wzbudziła

%2C%20the%20EBA%20is,the%20first%20half%20of%202021.

[115] Ministerstwo Finansów „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023", Warszawa, wrzesień 2019.

[116] European Parliament, „European Banks' response to Covid-19 'Quick Fix' regulation and Other Measures", October 2021.

[117] Narodowy Bank Polski, „Raport o stabilności systemu finansowego", op. cit.

obaw o pokusę nadużycia. Podczas gdy Globalny Kryzys Finansowy poskutkował socjalizacją strat, wsparcie rządowe podczas pandemii uchroniło gospodarkę w obliczu zewnętrznego szoku, który nie był spowodowany podejmowaniem nadmiernego ryzyka. W czasie kryzysu pandemicznego szeroko zakrojone wsparcie fiskalne było zarówno konieczne, jak i proporcjonalne, aby złagodzić gospodarcze i społeczne koszty zamknięcia gospodarki. Pandemia wzmocniła jednak istniejące wcześniej słabości – absorbując część nowo wyemitowanego długu państwowego, banki zwiększyły swoje ekspozycje wobec sektora instytucji rządowych, wzmacniając powiązania między państwami a bankami[118].

5.6. Wnioski

W niniejszej publikacji autor podjął próbę odpowiedzi na pytanie, czy udział obligacji Skarbu Państwa w aktywach polskiego sektora bankowego nie staje się dla sektora istotnym ryzykiem.

W pierwszej części niniejszej pracy autor dokonał przeglądu dotychczasowych badań międzynarodowych w tym zakresie. Europejski Kryzys Zadłużenia Państwowego w 2011 r. obnażył silne powiązania między europejskimi bankami a rządami krajów, w których te banki prowadziły działalność. Badania te pokazały, iż „pętla rządowo-bankowa" prowadzi do sytuacji, w której sektor rządowy i sektor bankowy, poprzez łączące ich zależności, mogą się wzajemnie osłabiać, zarówno poprzez kanał bezpośredni, jak i pośredni. Kraje, których systemy bankowe mają większą ekspozycję na dług państwowy, są bardziej narażone na to ryzyko.

W części drugiej autor omówił zmiany w sytuacji płynnościowej polskiego sektora bankowego, które zaistniały w następstwie ekonomicznych skutków walki z pandemią. Zwraca uwagę na to, iż osiągnięto najwyższy we współczesnej historii udział obligacji Skarbu Państwa w aktywach polskiego sektora bankowego. Powodem było tempo przyrostu aktywów sektora znacząco szybsze niż wzrost produktywności w gospodarce, przy jednoczesnym zahamowaniu popytu na kredyt.

W kolejnej części autor dokonał porównania aktualnego poziomu ekspozycji na obligacje skarbowe w polskim sektorze bankowym z ekspozycją na lokalne obligacje skarbowe sektorów bankowych innych krajów Unii Europejskiej. W przypadku polskiego sektora bankowego relacja pomiędzy udziałem skarbowych papierów dłużnych w aktywach ogółem sektora bankowego a poziomem rozwoju gospodarczego kraju po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej jest znacząco większa niż w zdecydowanej większości krajów UE.

[118] Schnabel, I., Member of the Executive Board of the ECB, at the LSE conference on „Financial Cycles, Risk, Macroeconomic Causes and Consequences" Frankfurt am Main, 28 January 2021. https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210128~8f5dc86601.en.html

Na koniec podjęto próbę wstępnego oszacowania wrażliwości pozycji kapitałowej polskiego sektora bankowego na potencjalne wzrosty rentowności obligacji skarbowych znajdujących się w portfelach polskich banków. Skala wrażliwości sektora bankowego na wzrost rentowności obligacji Skarbu Państwa jest znacząca. Jednoczesne wystąpienie kilku szoków w systemie bankowym, potencjalnie wzmacniające negatywne działanie pętli rządowo-bankowej, może być czynnikiem istotnie wpływającym na możliwość spełnienia przez część banków określonych dla nich wymogów kapitałowych.

Bibliografia

1. Alogoskoufis, S., Langfield, S. „Regulating the doom loop", European Systemic Risk Board, Working Paper Series, No. 74, May 2018.
2. Bank for International Settlements (2011) „The impact of sovereign credit risk on bank funding conditions", CGFS Papers No 4.
3. Bellia, M., Calès, L., Frattarolo, L., Maerean, A., Monteiro, D., Guidici, M., Vogel, L. (2019) „The Sovereign-Bank Nexus in the Euro Area: Financial & Real Channels", European Economy – Discussion Papers 2015 – 122, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
4. Benassy-Quere, A., Brunnermeier, M., Enderlein, H., Farhi, E., Fuest, C., Gourinchas, P-O., Martin, P., Pisani-Ferry, J., Rey, H., Schnabel, I., Veron, N., Weder di Mauro, B., Zettelmeyer, J. „Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform", Discussion Paper. Centre for Economic Policy Research, 2018.
5. Buljan, A., Deskar-Škrbić, M., Dumcic, M. „What drives banks' appetite for sovereign debt in CEE countries?", Public Sector Economics, Institute of Public Finance, vol. 44(2), s. 179–201. https://doi.org/10.3326/pse.44.2.2
6. Cecchetti, S., Kharroubi, E. „Reassessing the impact of finance on growth", BIS Working Papers, 381/20212, July 2012.
7. Dell'Ariccia, G., Laeven, L., Popov, A., Caio, F., Jenkinson, N., Martin, A., Minoiu, C. „Managing the Sovereign-Bank Nexus", (September 24, 2018). ECB Working Paper No. 2177.
8. European Banking Authority 2021 Transparency exercise, https://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-transparency-exercise#:~:text=In%202021%2C%20the%20EBA%20is,the%20first%20half%20of%202021.
9. European Parliament „European Banks' response to Covid-19 'Quick Fix' regulation and Other Measures", October 2021.
10. European Parliament Think Tank „Sovereign Concentration Charges: A New Regime for Banks' Sovereign Exposures", 09-11-2017, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29602111
11. European Systemic Risk Board, Annual Report 2015.

12. Gennaioli, N., Martin, A., Rossi, S. „Banks, government bonds and default: what do the data say?" Journal of Monetary Economics, Vol. 98, October 2018, s. 98–113.

13. Gros, D. „Banking Union with a Sovereign Virus: The self-serving regulatory treatment of sovereign debt in the euro area", CEPS Papers 7904, Centre for European Policy Studies, 2013.

14. Komisja Nadzoru Finansowego, „Dane miesięczne sektora bankowego", https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/2021_12_Dane_statystyczne_PL_77159.xlsx

15. Ministerstwo Finansów „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020–2023", Warszawa, wrzesień 2019.

16. Narodowy Bank Polski, „Dane finansowe sektora bankowego", https://www.nbp.pl/statystyka/pieniezna_i_bankowa/dwn/dane_sektora_bankowego.xlsx

17. Narodowy Bank Polski „Raport o stabilności systemu finansowego", czerwiec 2021 r.

18. Niedziółka, P. „Wsparcie płynnościowe przedsiębiorstw przez banki komercyjne w Polsce w dobie pandemii" [w:] Zaleska, M. „Wpływ Covid-19 na finanse. Polska Perspektywa", Difin 2021.

19. Schnabel, I., Schüwer, U. „What drives the relationship between bank and sovereign credit risk?" Arbeitspapier No. 07/2016, https://www.econstor.eu/handle/10419/147977

20. Schnabel, I. Member of the Executive Board of the ECB, at the LSE conference on „Financial Cycles, Risk, Macroeconomic Causes and Consequences" Frankfurt am Main, 28 January 2021,https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210128~8f5dc86601.en.html

21. Véron, N. „The Key to Completing the Banking Union: Sovereign Concentration Charges". EDIS, NPLs, Sovereign Debt and Safe Assets, edited by Andreas Dombret and Patrick S. Kenadjian, Berlin, Boston: De Gruyter, 2020, s. 269–278. https://doi.org/10.1515/9783110683073-020

22. Zaleska, M. „Reakcja sieci bezpieczeństwa finansowego na wybuch pandemii Covid-19" [w:] Zaleska, M. „Wpływ Covid-19 na finanse. Polska Perspektywa", Difin 2021.

6. ZAKOŃCZENIE

DR MAREK LUSZTYN
mBank S.A., Szkoła Główna Handlowa

Za nami bezprecedensowe zamknięcie światowej i polskiej gospodarki i pierwsza od 30 lat w Polsce recesja. Oba te wydarzenia nie pozostały ani bez wpływu na sektor bankowy, ani bez odpowiedzi w postaci konkretnych działań po stronie władz monetarnych, fiskalnych, regulatorów rynku bankowego, jak i samych banków.

Celem niniejszej pracy była analiza działań po stronie władz monetarnych, fiskalnych, regulatorów rynku bankowego jak i samych banków i wpływu tych działań na stan obecny i perspektywy polskiego sektora bankowego.

Warto podkreślić, że w odróżnieniu od Globalnego Kryzysu Finansowego 2008–2009, banki stały się istotnymi podmiotami w walce z ekonomicznymi skutkami pandemii, zaś instytucje administracji państwowej i rządowej chętnie z tego kanału skorzystały, z korzyścią dla dotkniętych ekonomicznymi skutkami pandemii gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Tym razem system bankowy okazał się dobrze przygotowany na tę sytuację kryzysową, absorbując konsekwencje szoku a nie transmitując je do otoczenia.

Na tle przeprowadzonych analiz i studiów można stwierdzić, że ryzyko systemowe sektora bankowego w Polsce w latach 2020–2021 kształtowało się nie tylko w następstwie pandemii Covid-19.

Przede wszystkim reakcja polityki pieniężnej na skutki pandemii, w formie obniżenia stóp procentowych, przyczyniła się do obniżenia wyników odsetkowych banków. Z drugiej strony ta reakcja wpłynęła pozytywnie na zdolność klientów do regulowania swoich zobowiązań kredytowych. Jednakże w warunkach szybko rosnącej inflacji i towarzyszącej jej sukcesywnej podwyżce stóp procentowych banku centralnego ten ostatni efekt można uznać za przejściowy. Innym kardynalnym skutkiem pandemii jest spodziewany wzrost kredytów niepracujących w sektorze przedsiębiorstw, wynikający ze strukturalnego dostosowania się gospodarki do „nowej normalności". W sektorze gospodarstw domowych będzie on prawdopodobnie mniejszy, z uwagi na niski poziom bezrobocia oraz relatywną elastyczność polskiego rynku pracy wspieraną pozytywnymi dla pracowników krajowych trendami demograficznymi (bez uwzględnienia ewentualnych masowych migracji pracowników z zagranicy). Niezależne od pandemii pozostają jednak inne procesy lub zjawiska negatywnie oddziałujące na polski sektor bankowy. Zaliczyć można do nich jedne z najwyższych na świecie obciążenia sektora bankowego, w szczególności w postaci podatku bankowego i opłat na BFG. Także nierozwiązany problem frankowych kredytów hipotecznych generuje wysokie ryzyko strat. Pomimo wszystkich związanych z pandemią

ryzyk, to właśnie ryzyko prawne portfela kredytów hipotecznych w walutach obcych stanowi główne zagrożenie dla stabilności systemu finansowego w Polsce.

Po drugie, dynamika zmian jakości portfela kredytowego gospodarstw domowych oraz poziom jego szkodowości okazał się wyraźnie lepszy, niż zakładano na początku pandemii. Pomimo dużych obaw, nie zmaterializowało się ani ryzyko *credit crunch* ani ryzyko pogorszenia się jakości portfela kredytowego. Stabilna dobra jakość przed-pandemicznego portfela kredytowego, a w szczególności jego części objętej moratoriami kredytowymi, a także jakość kredytów udzielanych już w trakcie pandemii pozwalają z optymizmem patrzyć w przyszłość. Jest to obszar wymagający ścisłego monitorowania, gdyż nie ma pewności, czy są to tendencje trwałe, czy też ewentualne problemy związane z jakością portfela kredytowego gospodarstw domowych zostały przesunięte na przyszłość dzięki działaniom osłonowym podjętym na szeroką skalę na początku pandemii.

Po trzecie, system bankowy w Polsce był dobrze przygotowany na kryzys wywołany pandemią. Wysoki poziom odporności sektora, będący efektem wcześniejszych działań, m.in. w zakresie polityki makroostrożnościowej, sprawił, że banki były w stanie unieść pierwsze koszty kryzysu bez uszczerbku dla wymogów kapitałowych. Polityka pieniężna i makroostrożnościowa zadziałały szybko i zdecydowanie w kierunku łagodzenia niekorzystnych warunków funkcjonowania banków, zwiększając tym samym ich możliwości partycypacji w buforowaniu skutków pandemii dla gospodarki oraz istotnie zwiększając możliwości prowadzenia akcji kredytowej. Działania z zakresu polityki fiskalnej zapewniły równocześnie firmom i gospodarstwom domowym dopływ środków, częściowo zastępując kredyt bankowy. Dopiero po wygaśnięciu programów pomocowych rządu w pełni będzie można docenić znaczenie kanału kredytowania bankowego w odbudowie gospodarki po pandemii.

Po czwarte, reakcje w obszarze polityki fiskalnej, monetarnej oraz regulacyjno-nadzorczym należy ocenić jako szybką i skoordynowaną. Przede wszystkim bardzo szeroko wykorzystano elastyczność w ramach obowiązujących regulacji. Doceniono też znaczenie sektora bankowego jako kanału transmisji impulsów fiskalnych i monetarnych do gospodarki realnej. Działania w tych obszarach skupiły się na zachowaniu stabilności i bezpieczeństwa instytucji finansowych (zwłaszcza w obszarze wymogów kapitałowych, płynności i jakości aktywów) tak, aby uniknąć zaburzeń podaży kredytu dla sfery realnej i ryzyka wystąpienia *credit crunch*. Dalszych analiz i prac koncepcyjnych wymaga optymalna ścieżka powrotu regulacji do sfery przed-pandemicznej, zwłaszcza w zakresie wymogów kapitałowych.

Na zakończenie należy wskazać, iż w 2020 r. zwiększanie strukturalnej nadpłynności sektora bankowego stanowiło dodatkowe obciążenie dla banków i obniżyło ich dochodowość (zwłaszcza biorąc pod uwagę formułę podatku bankowego). Natomiast wysoce kontrowersyjne jest, czy przyczyniało się to do wzrostu bezpieczeństwa sektora bankowego. Skutkiem tej nadpłynności była znacząco rosnąca ekspozycja

sektora bankowego na obligacje Skarbu Państwa. Osiągnęła ona w 2020 r. rekordowe wartości, a w ujęciu porównawczym jedne z najwyższych w Unii Europejskiej. Budzi to pytania znane jeszcze z czasów kryzysu zadłużenia państwowego krajów południa Europy sprzed dekady (*sovereign debt crisis*) o poziom bezpiecznej ekspozycji sektora bankowego na ryzyko obligacji Skarbu Państwa. Jednoczesne wystąpienie kilku szoków w systemie bankowym, potencjalnie wzmacniające negatywne działanie pętli rządowo-bankowej, może być czynnikiem istotnie wpływającym na możliwość spełnienia przez część banków określonych dla nich wymogów kapitałowych.

EUROPEAN
FINANCIAL
CONGRESS

PUBLIKACJA
EUROPEJSKIEGO
KONGRESU FINANSOWEGO

ISBN 978-83-66843-16-5
EAN 9788366843165

ISBN 978-83-66843-16-5