

WPŁYW CZYNNIKÓW REGULACYJNYCH I FISKALNYCH NA WYNIKI FINANSOWE BANKÓW W I KWARTALE 2021 ROKU

SYGN. WIB PAB 11/2021



Raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego
Fundacji Warszawski Instytut Bankowości

Czerwiec 2021

 PROGRAM
ANALITYCZNO
BADAWCZY

Autorzy:

Raport przygotowany przez zespół w składzie:

prof. dr hab. Jan Czekaj

– profesor zwyczajny i kierownik Katedry Rynków Finansowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. W przeszłości był między innymi członkiem Rady Polityki Pieniężnej, Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych oraz w Ministerstwie Finansów, członkiem Rady Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie, a także zastępcą przewodniczącego Komisji Nadzoru Bankowego oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Jest autorem, współautorem oraz redaktorem wielu książek, artykułów naukowych oraz publikacji i komentarzy w prasie specjalistycznej.

dr Andrzej Banasiak

– 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

– ekonomista, główny specjalista w zespole badań i analiz ZBP, specjalizuje się w zagadnieniach dotyczących rozwoju rynku hipotecznego i nieruchomości, refinansowania kredytów hipotecznych, ochrony konsumenta oraz prawa europejskiego. Doświadczony prelegent i autor publikacji dot. tematyki kredytowania hipotecznego, w szczególności w zakresie: rozwoju bankowości hipotecznej i rynku listów zastawnych, ochrony konsumenta oraz skuteczności obowiązków informacyjnych wobec konsumenta.

dr Tomasz Pawlonka

– aktywny Pracownik naukowy w Katedrze Finansów SGGW w Warszawie. Jego działalność dydaktyczna skoncentrowana jest na finansach przedsiębiorstw, rachunkowości, strategicznym zarządzaniu finansami, budowaniu wartości przedsiębiorstw i wycenie przedsiębiorstw oraz finansach behawioralnych. Autor blisko 30 opracowań naukowych, w tym czterech monografii.

dr Wojciech Zatoń

– adiunkt w Katedrze Bankowości Centralnej i Pośrednictwa Finansowego Uniwersytetu Łódzkiego, wcześniej w Katedrze Ekonometrii UŁ. Zajmuje się wykonywaniem analiz statystycznych, ekonometrycznych, finansowych w obszarze makroekonomii, mikroekonomii i rynków finansowych. Autor i współautor około 50 autorskich i współautorskich publikacji naukowych w dziedzinie ekonometrii i rynków finansowych. Wykładowca w zakresie rynków finansowych, zarządzania ryzykiem, modelowania danych finansowych i analizy finansowej. Redaktor statystyczny czasopisma naukowego *Finanse i Prawo Finansowe. Wielokrotny laureat Konkursu NBP i Rzeczypospolitej* na Najlepszego Analityka Makroekonomicznego. Posiada licencję doradcy inwestycyjnego (nr 727).

dr hab. Czesław Lipiński

– analityk finansowy, ekspert w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Z systemem bankowym związany od 1992 r., pracując na stanowiskach od specjalisty ds. analiz do dyrektora Departamentu Planowania i Analiz Ekonomicznych. Wieloletni pracownik naukowy i nauczyciel akademicki (Uniwersytet Łódzki 1976–2000, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania w Łodzi 1997–2017, Społeczna Akademia Nauk w Łodzi 2011–2020), stypendysta Fundacji im. A. Humboldta oraz asystent badawczy w Katedrze Statystyki i Ekonometrii Fernuniversitaet Hagen w Niemczech 1990–1992. Autor lub współautor ok. 50 publikacji naukowych w czasopismach specjalistycznych i 60 niepublikowanych opracowań z dziedziny metod ilościowych w ekonomii w ramach resortowych i centralnych programów badawczych oraz badań własnych, a także licznych niepublikowanych prac analitycznych do użytku wewnętrznego.

Piotr Gałązka

– prawnik, adwokat, ekspert ds. Unii Europejskiej. Pełni funkcję Dyrektora Przedstawicielstwa Związku Banków Polskich w Brukseli, gdzie odpowiada za monitorowanie prac legislacyjnych UE, prezentowanie stanowisk polskich banków oraz promowanie na forum UE polskiego sektora bankowego jako stabilnego, innowacyjnego i bezpiecznego. Doktorant na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Szkoły Prawa Brytyjskiego i Unii Europejskiej University of Cambridge i Uniwersytetu Warszawskiego. Sekretarz Sądu Polubownego (Arbitrażowego) przy Związku Banków Polskich. Członek Komitetu Prawnego Europejskiej Federacji Bankowej. Autor wielu publikacji naukowych i prasowych z zakresu prawa bankowego, prawa UE w zakresie usług finansowych oraz arbitrażu. Posługuje się językiem angielskim i francuskim.



O Programie

Program Analityczno-Badawczy przy Fundacji WIB powstał w 2019 roku jako odpowiedź na potrzeby sektora bankowego w zakresie analizy zjawisk, tworzenia opracowań i porządkowania wiedzy w obszarach cyberbezpieczeństwa i nowych technologii, a także szeroko rozumianego otoczenia sektora bankowego, kształtującego warunki działania banków w Polsce. Prace analityczno-badawcze w ramach programu realizowane są pod kątem możliwości praktycznego wykorzystania ich wyników w celu rozwoju sektora bankowego, podnoszenia poziomu bezpieczeństwa usług oraz kreowania wartości dla klientów bankowości. PAB WIB kładzie duży nacisk na rozwój współpracy ze środowiskami akademickimi i eksperckimi, poszukując synergii w zakresie zainteresowań badawczych autorów oraz potrzeb rozwojowych sektora bankowego.

W ramach programu realizowane są analizy i badania w następujących obszarach:

-  **Nowe technologie i cyberbezpieczeństwo**
-  **Zdolność banków do finansowania gospodarki**
-  **Bankowość spółdzielcza**
-  **Rynek nieruchomości**
-  **Zielony ład i finansowanie energetyki odnawialnej**
-  **Finansowanie projektów innowacyjnych**

Więcej na temat działalności programu na stronie www.pab.wib.org.pl

Kontakt:

dr Andrzej Banasiak
Koordynator Programu
m: 696 405 104
e: abanasiak@wib.org.pl

Jacek Gieorgica
m: 603 626 254
e: jgieorgica@wib.org.pl

Warszawski Instytut Bankowości
00-394 Warszawa, ul. Solec 38, lok 104
t: (22) 182 31 70
e: pab@wib.org.pl

Agnieszka Nierodka
m: 607 484 391
e: anierodka@wib.org.pl

dr Tomasz Pawlonka
m: 505 917 778
e: tpawlonka@wib.org.pl



Spis treści

	Streszczenie kierownicze	6
	ROZDZIAŁ I. Otoczenie makroekonomiczne – zagadnienia istotne ze względu na funkcjonowanie instytucji finansowych	8
	Wstęp	9
	1. Rozwój sytuacji epidemicznej oraz jej wpływ na działalność gospodarczą	9
	2. Podstawowe elementy sytuacji gospodarczej w I kwartale 2021 roku	10
	3. PKB i czynniki jego wzrostu	13
	4. Sektor finansów publicznych	14
	5. Polityka pieniężna	15
	6. Sytuacja sektora bankowego i jego zdolność do finansowania gospodarki	17
	7. Podsumowanie i rekomendacje	19
	ROZDZIAŁ II. Ryzyko funkcjonowania sektora bankowego	21
	1. Główne obszary ryzyka polskiego sektora bankowego	22
	2. Funkcjonowanie sektora bankowego w warunkach niskich stóp procentowych	22
	3. Wpływ obciążeń fiskalnych na rentowność sektora bankowego w Polsce	27
	4. Zagrożenia związane ze wzrostem kredytów zagrożonych w polskim sektorze bankowym	36
	5. Podaż kredytów jako <i>condicio sine qua non</i> odbudowy polskiej gospodarki	40
	6. Ekonomiczne koszty finansowania	42
	7. Obciążenie kapitału banków związane z portfelem kredytów walutowych	44
	8. Podsumowanie	47
	ROZDZIAŁ III. Symulacja wyniku finansowego banków z uwzględnieniem zewnętrznych obciążeń regulacyjnych i fiskalnych – prognozy scenariuszowe sytuacji sektora bankowego na rok 2021 z uwzględnieniem wyników I kwartału 2021 r.	49
	1. Metodyka	50
	2. Dane	52
	3. Sytuacja sektora bankowego w pierwszym kwartale 2021 r. (w porównaniu z pierwszym kwartałem 2020 r.)	52
	4. Przewidywania na II kwartał i następne 2021 roku oraz scenariusze na rok 2021	53
	5. Omówienie wyników	58
	6. Różnice w stosunku do poprzedniej prognozy	59

IV	ROZDZIAŁ IV. Agenda legislacyjna Unii Europejskiej dotycząca sektora bankowego w odpowiedzi na wyzwania i trudności gospodarcze w trakcie i po pandemii Covid-19	62
1.	Wprowadzenie	63
2.	Zmiany w Dyrektywach o kredycie konsumenckim i kredycie hipotecznym	64
2.1.	Geneza Dyrektywy o kredycie konsumenckim	64
2.2.	Zapowiedź zmian w CCD	64
2.3.	Zmiany w Dyrektywie o kredycie hipotecznym	69
2.4.	Podsumowanie	71
3.	Walka z odsetkiem NPL w UE	71
3.1.	Wprowadzenie	71
3.2.	Treść pakietu legislacyjnego z 2018 r.	74
3.2.1.	Rozporządzenie	74
3.2.2.	Dyrektywa	74
3.3.	Nowy plan działań w sprawie kredytów zagrożonych	76
4.	Cyfrowe finanse	78
4.1.	Strategia cyfrowych finansów	78
4.2.	Strategia płatności detalicznych	79
5.	Niekonsekwencje regulacyjne w erze post-Covid-19	81
6.	Podsumowanie	82



Streszczenie kierownicze

Raport „Wpływ czynników regulacyjnych i fiskalnych na wyniki finansowe banków – I kwartał 2021 roku” jest współautorskim, cyklicznym dziełem omawiającym kwestie związane z warunkami funkcjonowania banków w I kwartale 2021 roku oraz skutkami, jakie mogą one tworzyć w zakresie działalności banków w 2021 roku i w dalszej perspektywie.

Banki powinny pełnić w gospodarce służebną rolę poprzez wspieranie gospodarki przez dostarczanie finansowania. Ta rola banków nabiera szczególnego znaczenia w okresie odbudowy gospodarki po pandemii. Potrzebne jest zrównoważone finansowanie wszystkich sektorów gospodarki. Kluczowe jest przede wszystkim dostarczanie finansowania przedsiębiorstwom. Dla zrealizowania tych celów, banki powinny mieć zapewnione warunki dla zwiększania swych pozycji bilansowych, przede wszystkim kredytów.

Już przed okresem pandemii w sektorze bankowym wystąpiły niekorzystne zjawiska ograniczające wzrost banków. Nawet w okresie wysokiej koniunktury aktywa banków wzrastały wolniej niż PKB. Szczególnie niekorzystnie na tle tempa wzrostu PKB kształtował się wzrost kredytów. Było to wyraźne widoczne poprzez niski wzrost finansowania przedsiębiorstw – banki koncentrowały akcję kredytową na portfelu mniej ryzykownych i bardziej dochodowych kredytów (kredyty konsumpcyjne i mieszkaniowe). Przyczyną tych zjawisk była obniżająca się rentowność banków. Nawet w okresie wysokiej koniunktury mocno spadły wskaźniki ROE i ROA. Zwrot z kapitałów spadł do poziomu poniżej kosztu kapitału satysfakcjonującego inwestorów. Jednocześnie niskie ROA nie zapewniało niezbędnego poziomu wzrostu organicznego banków. Oznacza to, że banki miały ograniczone możliwości pozyskiwania kapitału z zewnątrz, jak również wykorzystywania własnych zasobów kapitałowych w celu rozwoju akcji kredytowej. Sytuacja ta wystąpiła jeszcze przed kryzysem pandemicznym i była rezultatem wysokich skumulowanych obciążeń podatkowo – składowych nałożonych na sektor bankowy. W latach 2015-2020 suma skumulowanych obciążeń podatkowo-składkowych sektora bankowego osiągnęła poziom ponad 41 mld zł. Jednocześnie sektor bankowy pozostaje największym płatnikiem podatku

CIT (5,5 mld zł). CIT płacony przez banki jest ponad 2-krotnie wyższy niż w przetwórstwie przemysłowym i ponad 4-krotnie wyższy niż w sektorze paliwowym. Efektywna stopa podatkowa już przed wybuchem pandemii była jedną z najwyższych stóp opodatkowania sektora bankowego w Europie. W 2019 roku wyniosła ona ponad 47%. Uwzględniając dodatkowe obciążenia z tytułu podatku bankowego, składek na BFG oraz składek na pokrycie kosztów nadzoru bankowego (KNF), sektor bankowy z tytułu obciążeń fiskalnych ponosi koszty na poziomie 12,3 mld zł.

W okresie pandemii możliwości dochodowe banków uległy dalszemu pogorszeniu. Wskutek obniżki stóp procentowych niemal do zera spadł wynik odsetkowy banków. Daniny fiskalne utrzymano na poziomie sprzed pandemii, co przyniosło efekt procykliczny, wzmacniając sytuację kryzysową, wywołaną przez pandemię. Podstawy wymiaru obciążeń podatkowo – składowych w żadnym stopniu nie uwzględniały bieżącej sytuacji finansowej sektora bankowego oraz parametrów makroekonomicznych. Dodatkowo, już w okresie przed kryzysem, banki miały wysoki poziom NPL, a w okresie kryzysu szybko zaczęły przyrastać opóźnione kredyty w Fazie 2 – szczególnie jest to widoczne w odniesieniu do portfeli kredytów dla przedsiębiorstw.

W pierwszej części raportu odniesiono się do warunków otoczenia makroekonomicznego, które nadal uznawane są jako wysoce niestabilne. Sytuacja makroekonomiczna Polski w I kwartale 2021 r., podobnie jak i innych państw, kształtowała się pod wpływem rozwoju pandemii Covid-19. Powoduje to trudności w prognozowaniu sytuacji makroekonomicznej, która w decydującej mierze będzie uzależniona od czynników pozaekonomicznych. W dokumencie opisano: rozwój sytuacji epidemicznej oraz jej wpływ na działalność gospodarczą, podstawowe elementy sytuacji gospodarczej w I kwartale 2021 r., czynniki kształtujące wzrost PKB, finanse publiczne i politykę pieniężną kraju. Opisano sytuację sektora bankowego i jego zdolność do finansowania gospodarki. W pierwszej części raportu szczególną uwagę zwrócono na ryzyko związane z inflacją i możliwością dalszego jej wzrostu w kolejnych kwartałach 2021 roku. W kontekście warunków finansowania sektora bankowego zwrócono



szczególną uwagę na utrzymujące się funkcjonowanie banków w warunkach niskich stóp procentowych, implikujące pogłębianie spadków rentowności.

W drugiej części raportu wskazano główne ryzyka związane z funkcjonowaniem sektora bankowego w I kwartale 2021 roku oraz w kolejnych okresach. Zwrócono szczególną uwagę na funkcjonowanie banków w warunkach skrajnie niskich stóp procentowych, wysokie i niedostosowane do bieżącej sytuacji sektora obciążenia fiskalne i parafiskalne, ryzyko wzrostu kredytów zagrożonych oraz ryzyko kredytowe i prawne związane z nadal nierozstrzygniętą kwestią przewalutowania kredytów walutowych. Przeprowadzono również symulację wpływu obciążeń fiskalnych i parafiskalnych na wyniki finansowe banków w 2021 roku oraz oszacowano ekonomiczne koszty finansowania akcji kredytowej. Zwrócono również uwagę na tematykę obciążenia kapitałów banków w związku z portfelem kredytów walutowych.

W trzeciej części raportu przeprowadzono scenariuszowe prognozy sektora bankowego na rok 2021 z uwzględnieniem wyników banków z I kwartału 2021 roku. Symulacja przeprowadzona została z wykorzystaniem wielorównaniowego modelu ekonometrycznego. Kluczową zmienną modelu są należności od sektora rządowego, samorządowego

i niefinansowego. Przeprowadzone symulacje wskazują, że prognozowane wyniki sektora bankowego w konserwatywnym wariantcie będą utrzymywały się na poziomie zbliżonym do tych z 2020 roku. Wariant optymistyczny wskazuje na możliwość osiągnięcia lepszych wyników, przy czym będą się one utrzymywały nadal na poziomie niższym niż przed pandemią.

W czwartej części raportu przedstawiono agendę legislacyjną dotyczącą sektora bankowego w odpowiedzi na wyzwania i trudności gospodarcze w trakcie i po pandemii Covid-19. Wskazano, że Komisja Europejska nie wzięła pod uwagę w wystarczającym stopniu potrzeb banków w opracowywanych przez siebie przepisach. W szczególności brak ambitnego podejścia KE obserwowany jest w odniesieniu do planu działań w zakresie kredytów zagrożonych. W ostatniej części raportu zwrócono również uwagę na plany legislacyjne KE w zakresie strategii dotyczącej finansów cyfrowych oraz płatności detalicznych.

Zrealizowany raport wskazuje, że bez dokonania istotnych korekt w zakresie skali i podstawy wymiaru obciążeń fiskalnych i parafiskalnych, w sektorze bankowym utrzyma się niska rentowność, która będzie ograniczała jego zdolność do rozwoju akcji kredytowej w stopniu adekwatnym do potrzeb odbudowującej się po pandemii gospodarki.

Otoczenie makroekonomiczne – zagadnienia istotne ze względu na funkcjonowanie instytucji finansowych

prof. dr hab. Jan Czekaj





Wstęp

Sytuacja makroekonomiczna Polski w pierwszym kwartale roku 2021, tak jak w poprzednich kwartałach oraz w innych krajach świata w tym okresie, kształtowała się głównie pod wpływem rozwoju pandemii Covid-19. W związku z uruchomieniem i relatywnie szybkim przebiegiem szczepień przeciwko Covid-19 w rozwiniętej części świata, w tym także w Polsce, perspektywy rozwoju sytuacji gospodarczej w otoczeniu polskiej gospodarki wydają się być bardziej korzystne niż w poprzednich kwartałach. Trzeba także podkreślić, że wraz z upływem czasu oraz kolejnymi falami pandemii gospodarki nauczyły się lepiej funkcjonować w warunkach kryzysu. W rezultacie, mimo że pod względem liczby zakażonych oraz liczby śmiertelnych ofiar Covid-19 nasz kraj znajduje się na jednym z czołowych miejsc w świecie, gospodarka Polski osiągała lepsze rezultaty niż w niektórych kwartałach poprzedniego roku, kiedy nie obserwowaliśmy takiego nasilenia niekorzystnych i tragicznych wydarzeń. Ten czynnik także należy uwzględniać w prognozowaniu sytuacji gospodarczej w kolejnych kwartałach.

Podobnie jak w poprzednich kwartałach, sytuacja gospodarcza była różna w poszczególnych sektorach. Tak jak wcześniej, w najgorszej sytuacji znalazły się firmy świadczące usługi (gastronomia, hotelarstwo, kultura, wypoczynek i rekreacja, itd.), które zmuszone były praktycznie rzecz biorąc do zaprzestania działalności. Nadal relatywnie korzystna była natomiast sytuacja sfery produkcji materialnej, szczególnie przemysłu, którego produkcja systematycznie rosła w poszczególnych miesiącach I kwartału, w porównaniu do odpowiednich miesięcy poprzedniego roku i w marcu osiągnęła niespotykaną wcześniej stopę wzrostu wynoszącą 18,9%. Mniej korzystnie kształtowała się produkcja budowlano-montażowa, która w kolejnych miesiącach I kwartału była istotnie niższa niż w I kwartale 2020 roku.

Ostatecznie PKB w pierwszym kwartale spadł o 0,9%. Spadek ten był niższy niż jeszcze kilka miesięcy temu oczekiwali ekonomiści. Najważniejszym czynnikiem, który wpłynął na relatywnie niewielki spadek PKB, były dobre wyniki produkcji przemysłowej oraz innych sekcji produkcji materialnej poza budownictwem.

Nadal niejasna sytuacja występuje w sektorze finansów publicznych. Na koniec marca 2021 roku deficyt budżetu państwa wyniósł 3,4 mld zł. Na ten wynik złożyło się zgodne z upływem czasu wykonanie dochodów oraz niepełne wykonanie wydatków. Pełna ocena stanu sektora finansów publicznych jest utrudniona ze względu na widoczną dążność władz do ukrywania rzeczywistej sytuacji budżetu państwa poprzez stosowanie niestandardowych sposobów finansowania

bezwrotnych wydatków przez instytucje (BGK i PFR), które nie są częścią składową sektora finansów publicznych, co utrudnia uzyskanie informacji na temat rzeczywistej wielkości deficytu budżetowego i długu publicznego, a także rzeczywistych wydatków na finansowanie kosztów działań antykryzysowych.

Złożona sytuacja utrzymuje się także w sektorze bankowym. Narodowy Bank Polski w pierwszej połowie ubiegłego roku rozpoczął stosowanie niekonwencjonalnych narzędzi polityki pieniężnej obniżając stopy procentowe niemal do zera oraz rozpoczynając operacje luzowania ilościowego. Działania te przyczyniły się do wzrostu płynności (nadpłynności) sektora bankowego oraz złagodzenia warunków finansowania deficytu budżetowego i długu publicznego, ale nie spowodowały zwiększenia zasilania kredytowego sektora niefinansowego gospodarki przez sektor bankowy. Kredyty dla sektora niefinansowego na koniec I kwartału 2021 roku były nadal niższe niż na koniec I kwartału 2020 o około 45 mld zł. Poza tym, spadek stóp procentowych w pierwszej połowie 2020 roku spowodował pogorszenie sytuacji finansowej sektora bankowego, pogłębiając trwający już dekadę spadek rentowności tego sektora, co podważa jego możliwości rozwojowe oraz zdolność finansowania gospodarki w przyszłości. Według szacunków NBP uzyskiwane od kilku lat wskaźniki rentowności są niższe niż koszt kapitału dla podmiotów sektora bankowego. Wynik finansowy netto w I kwartale 2021 roku, który kształtuje się na podobnym poziomie jak w I kwartale 2020 roku, wskazuje, że negatywne tendencje w tym zakresie nie zostały przełamane.

1. Rozwój sytuacji epidemicznej oraz jej wpływ na działalność gospodarczą

Sytuacja gospodarcza w roku 2021 w Polsce i na świecie kształtowała się pod wpływem pandemii Covid-19. W trakcie szczytu jesiennej fali pandemii w listopadzie 2020 roku, w trakcie której liczba zakażonych osiągnęła maksymalny poziom 32733, w kolejnych miesiącach sytuacja uległa poprawie, a liczba zakażonych spadła na przełomie stycznia i lutego do około 5000 zakażeń na dobę, po czym wystąpił ponowny gwałtowny wzrost liczby zakażonych. W rezultacie w I kwartale 2021 liczba zakażeń oraz liczba śmiertelnych ofiar koronawirusa zwiększyła się do niespotykanych wcześniej poziomów. Na koniec kwartału liczba zakażonych osiągnęła około 35000 dziennie. 31 marca z powodu Covid i chorób towarzyszących w Polsce zmarły 653 osoby, a służba zdrowia znalazła się na skraju wydolności. Liczba zajętych łóżek wyniosła 31311, a liczba zajętych respiratorów 3093. W trakcie kolejnych kilku tygodni sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu, zwłaszcza jeżeli chodzi o liczbę



zajętych łóżek i respiratorów oraz liczby śmiertelnych ofiar. Pod względem liczby śmiertelnych ofiar Polska znalazła się w grupie kilku krajów o najwyższej liczbie zgonów w relacji do liczby ludności.

Ważnym wydarzeniem wpływającym na perspektywy rozwoju pandemii było rozpoczęcie 27 grudnia 2020 roku programu szczepień przeciwko koronawirusowi. Już 7 stycznia rząd ogłosił sukces informując, że Polska znalazła się na trzecim miejscu w UE pod względem liczby wykonanych szczepień. Zdaniem rządzących cała Europa patrzyła na nas wówczas z podziwem zazdroszcząc tego sukcesu. W kolejnych tygodniach sytuacja nie była już tak dobra, a pod względem liczby wykonanych szczepień przesunęliśmy się do drugiej połowy krajów UE. Mając świadomość, że liczba wykonanych szczepień uzależniona jest nie tylko od wydolności krajowego systemu, ale także od liczby dostarczonych szczepionek, z których producenci nie wywiązywali się na czas, trzeba podkreślić, że Polska pod względem liczby szczepień plasuje się na przeciętnym europejskim poziomie nie odbiegając ani na plus, ani też nie odstając istotnie od pozostałych krajów. Jak wynika z ostatnich informacji postęp programu szczepień może być hamowany ze względu na dużą liczbą osób, które nie zamierzają do niego przystąpić.

Warto także podkreślić, że według agencji Bloomberg, która prowadzi ranking krajów najlepiej radzących sobie z pandemią, na 53 oceniane kraje Polska zajmuje 52 miejsce. Gorzej od Polski radzi sobie tylko Brazylia.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne w pierwszym kwartale 2021 roku (odpowiedni okres roku poprzedniego = 100)

	Styczeń	Luty	Marzec
Sprzedaż detaliczna	94,00	96,90	115,20
Produkcja sprzedana przemysłu	100,90	102,70	118,90
Produkcja sprzedana budownictwa	90,00	83,10	89,20
Stopa bezrobocia	6,50	6,50	6,40
Inflacja	2,60	2,40	3,20
Zatrudnienie	6314,10	6334,00	6330,30
Wynagrodzenia	5536,79	5568,82	5929,05

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

2. Podstawowe elementy sytuacji gospodarczej w I kwartale 2021 roku

Sytuacja gospodarcza kraju w pierwszym kwartale 2021 roku była szczególnie złożona ze względu na wzrastającą liczbę zakażeń, których nie przewidywano. Pierwszy kwartał, podobnie jak poprzednie kwartały, charakteryzował się brakiem jasnej strategii walki z koronawirusem, co przejawiało się kolejnymi, wprowadzanymi na przemian, zaostrzeniami i luzowaniami obostrzeń. Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy te chaotyczne działania były spowodowane brakiem wiarygodnych prognoz możliwego rozwoju sytuacji, czy też były one motywowane czynnikami o charakterze politycznym. Można jednak założyć, że obie grupy czynników wywierały wpływ na podejmowane działania.

Mając na uwadze te szczególne uwarunkowanie można stwierdzić, że gospodarka w I kwartale zachowywała się pozytywnie. W pierwszym kwartale 2021 roku PKB spadł o 0,9%. Podobnie jak w poprzednich kwartałach spadek ten wynikał głównie z ograniczeń dotyczących takich sfer działalności gospodarczej jak: gastronomia, hotelarstwo, kultura, imprezy masowe, sport, rekreacja, wypoczynek. Dynamika procesów gospodarczych w sferze produkcji materialnej, zwłaszcza w przemyśle, kształtowała się korzystnie na tle całej gospodarki.

Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne, charakteryzujące sytuację gospodarczą w I kwartale 2021 roku, przedstawiono w poniższej tabeli oraz na wykresie.

Zamieszczone w tabeli 1 wskaźniki wskazują, że podobnie jak w poprzednich kwartałach sytuacja ekonomiczna w poszczególnych sferach życia

gospodarczego była zróżnicowana. W dwu pierwszych miesiącach kwartału sprzedaż detaliczna spała, natomiast w marcu miał miejsce zdecydowany



wzrost. W całym I kwartale 2021 roku sprzedaż detaliczna była wyższa o 1,2% w porównaniu do I kwartału 2020 roku. Zdecydowanie korzystnie kształtowała się natomiast sytuacja w przemyśle, którego produkcja sprzedana rosła systematycznie – o 0,9% w styczniu, 2,7% w lutym i o 18,9% w marcu w porównaniu do wyników osiągniętych w odpowiednich miesiącach roku 2020. W całym pierwszym kwartale 2021 roku produkcja sprzedana przemysłu była wyższa o 7,9% w porównaniu do analogicznego okresu poprzedniego roku. W analizowanym okresie nastąpił natomiast zdecydowany regres w produkcji budowlano-montażowej, która w poszczególnych miesiącach spadała w porównaniu z poprzednim rokiem. W styczniu miał miejsce spadek o 10%, w lutym o 16,9%, natomiast w marcu o 10,8%. Spadek ten wynikał przede wszystkim ze słabej dynamiki inwestycji w gospodarce, szczególnie inwestycji prywatnych przedsiębiorstw sfery produkcji materialnej. Słaba aktywność inwestycyjna prywatnych firm jest jednym z najważniejszych czynników, który może ograniczać potencjalne tempo wzrostu polskiej gospodarki w kolejnych kwartałach i latach. Wprawdzie w całym kwartale nakłady inwestycyjne wzrosły o 1,3%, ale formułowanie na tej podstawie optymistycznych prognoz na kolejne kwartały wydaje się przedwczesne.

W analizowanym okresie nieznacznie wzrosło bezrobocie do 6,5% w styczniu i lutym, a następnie stopa bezrobocia spadła do 6,4% w marcu. W porównaniu z pierwszymi trzema miesiącami roku 2020 spadła natomiast przeciętna miesięczna liczba zatrudnionych o ponad 106 tys. osób. Brak rąk do pracy wynikający ze spadku liczby osób w wieku produkcyjnym stanowi jedno z najważniejszych ograniczeń wzrostu gospodarczego Polski w przyszłości. Przeciwdziałanie niedoborowi rąk do pracy będzie wymagało zmiany modelu rozwojowego gospodarki w kierunku bardziej pracochłonnych technologii oraz wypracowania odpowiedniej polityki imigracyjnej. Bez aktywnej polityki państwa w tym zakresie możliwości rozwojowe polskiej gospodarki będą ograniczone.

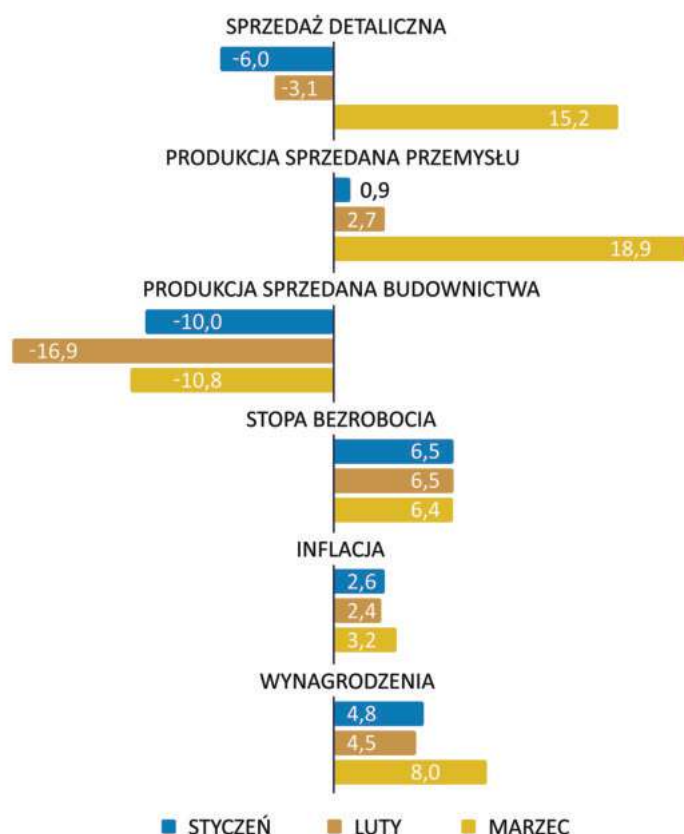
Mimo wzrostu bezrobocia relatywnie szybko rosły wynagrodzenia. W styczniu przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 4,8%, w lutym o 4,5%, natomiast w marcu dynamika wynagrodzeń przyspieszyła do 8%.

Inflacja, która po przejściowym wzroście na początku ubiegłego roku do ponad 4,5%, w kolejnych miesiącach spadła do poziomów nieznacznie przekraczających cel inflacyjny (2,5%). W marcu 2021 roku inflacja ponownie zaczęła jednak rosnąć przekraczając ponownie cel inflacyjny. Wzrost inflacji do 4,3% w kwietniu rodzi obawy o trwałe zwiększenie inflacji, co może stawiać szereg wyzwań przed RPP, która, według

deklaracji prezesa NBP, miała utrzymywać stopy procentowe bliskie zera do końca obecnej kadencji. Gdyby w obliczu rosnącej inflacji RPP była zmuszona do zaostrzenia polityki pieniężnej, to prowadziłyby to do powstania poważnych trudności budżetowych oraz mogłoby zagrozić ożywieniu gospodarczemu w kolejnych kwartałach.

Dziś znajdujemy się w okresie potencjalnego zwiększenia presji inflacyjnej spowodowanej kilkoma czynnikami. Gospodarstwa domowe posiadają znaczne oszczędności, które wzrosły w wyniku odkładania konsumpcji i które po zniesieniu ograniczeń w handlu i usługach będą wydawane z większą intensywnością, zwiększając presję na wzrost cen. Ponadto w gospodarce światowej szybko rosną ceny surowców, co będzie musiało się przekładać na wzrost kosztów produkcji, a w konsekwencji także cen dóbr i usług konsumpcyjnych. Wreszcie w ostatnich miesiącach zdecydowanie przyspieszyła dynamika wzrostu wynagrodzeń, co w warunkach niedoborów na rynku pracy może być dodatkowym, trwałym czynnikiem wzmagającym presję inflacyjną. Tak niekorzystnego układu czynników proinflacyjnych nie było w polskiej gospodarce od lat.

Relatywnie dobra sytuacja gospodarcza Polski w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej wynika z wysokiego udziału przemysłu oraz pozostałych sektorów produkcji materialnej w strukturze gospodarczej naszego kraju. Polska należąc do kilku najbardziej uprzemysłowionych krajów UE (o najwyższym udziale przemysłu w tworzeniu PKB) osiągnęła relatywnie lepsze od innych krajów wyniki, gdyż przemysł był tym sektorem gospodarki, który został najmniej dotknięty ograniczeniami związanymi z koronawirusem. Rzeczywiste tempo wzrostu PKB w I kwartale 2021, jakkolwiek nadal korzystniejsze niż w większości krajów UE, nie upoważnia jednak do stwierdzenia, że Polska jest liderem pod względem dynamiki PKB. Wśród 20 państw, które ogłosiły dane dotyczące PKB w I kwartale 2021, Polska zajmuje siódme miejsce. Podobnie jak w poprzednich kwartałach najgorsze wyniki gospodarcze odnotowują kraje o wysokim udziale sektora usług. Dotyczy to nie tylko krajów leżących na południu kontynentu, w których turystyka należy do najważniejszych sektorów gospodarki, ale także pozostałych wyżej rozwiniętych krajów, w których udział usług w tworzeniu PKB jest wyższy niż w krajach niżej rozwiniętych, do których nadal należy Polska. Istotne znaczenie ma również to, jakie rodzaje usług dominują, gdyż nie wszystkie zostały dotknięte w równym stopniu. Polska, posiadająca dobrze rozwinięty sektor usług transportu samochodowego, który ze względu na dobre wyniki działów produkcji materialnej i eksportu w niewielkim stopniu odczuł negatywne skutki pandemii osiągnęła relatywnie lepsze wyniki niż inne kraje.



Wykres 1. Produkcja sprzedana przemysłu, produkcja budowlano-montażowa, sprzedaż detaliczna, stopa bezrobocia, przeciętne wynagrodzenia i inflacja w I kwartale 2021 roku w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Czynnikami, który pozytywnie wpływał na ogólną sytuację gospodarczą w Polsce w I kwartale 2021 roku, podobnie jak w poprzednich kwartałach, był handel zagraniczny. W kolejnych miesiącach I kwartału eksport był wyższy niż w I kwartale poprzedniego roku. W cenach bieżących eksport wzrósł w porównaniu do I kwartału 2020 roku o 14,6%. Nowym zjawiskiem jest szybki wzrost importu (o 10%), co spowodowało powstanie ujemnego wkładu eksportu netto do PKB (–1,9 punktu procentowego). Pozytywnie na dynamikę polskiego eksportu wpłynęła sukcesywna poprawa sytuacji nie tylko w przemyśle niemieckim, ale w większości krajów UE. Po głębokim załamaniu w pierwszym i na początku II kwartału 2020 roku, niemiecki przemysł od maja ubiegłego roku wychodził systematycznie z recesji i w marcu 2021 roku produkcja ponownie wzrosła o 5,5% w porównaniu do marca roku poprzedniego. Zdecydowana poprawa w przemyśle dotyczy nie tylko Niemiec, ale także pozostałych krajów UE, z którymi Polska utrzymuje intensywne powiązania gospodarcze. W całej UE produkcja przemysłowa w marcu wzrosła o 11%, a w niektórych krajach znacznie więcej (Włochy 37,7%, Słowacja 24,5%, Węgry 15,8%, Czechy 15%, Francja 13,4%, Hiszpania 13,2%). Poprawa koniunktury w przemyśle

większości krajów UE przyczyniła się do wysokiej dynamiki polskiego przemysłu i daje podstawy do oczekiwań, że w kolejnych kwartałach gospodarki krajów UE będą rozwijać się dynamicznie, niwelując straty poniesione w kilku poprzednich kwartałach, co powinno przyczynić się do dalszego dynamicznego wzrostu produkcji przemysłowej w Polsce.

W ostatnich latach pogłębiły się negatywne tendencje zmian sytuacji demograficznej kraju. Realizowana przez rząd strategia zmian w tym zakresie nie przyniosła pożądanych rezultatów. Sztandarowe programy społeczne, zwłaszcza tzw. program 500+, który w latach 2016–2020 przyczynił się do zmniejszenia zakresu ubóstwa, ale poniósł porażkę jako narzędzie oddziaływania na sytuację demograficzną. W okresie tym liczba ludności zmniejszyła się o 172 tys., a osób w wieku produkcyjnym o 1231 tys., przy spadku liczby bezrobotnych o 516,9 tys. Liczba urodzeń spadła do około 355 tys., co jest najgorszym wynikiem od 2004 roku. Według wstępnych szacunków oczekiwana długość życia w roku 2020 spadła do poziomu z roku 2008. Te dane wskazują, że w omawianym okresie, pomimo olbrzymich wydatków (ponad 150 mld zł), polityka socjalna poniosła całkowitą porażkę.



Przewiduje się, że w 2021 r. liczba osób pracujących w gospodarce polskiej, po spadku o 0,1% w roku 2020, nieznacznie wzrośnie, natomiast w kolejnych latach dynamika pracujących zbiegać będzie do zera. W związku z tym utrzymanie wysokiego tempa wzrostu PKB będzie wymagało zdecydowanej zmiany strategii rozwoju gospodarczego w stosunku do strategii realizowanej w trakcie ostatnich kilkudziesięciu lat, która oparta była na wzroście liczby zatrudnionych. W trakcie ostatnich 15 lat zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw rośnie przeciętnie o nieco ponad 2% rocznie, przy wzroście PKB o 3,6% przeciętnie rocznie. Oznacza to, że ponad połowa wzrostu PKB wynikała ze wzrostu liczby zatrudnionych. Wzrost PKB w kolejnych latach będzie w całości zależny od wzrostu wydajności pracy.

Ważnym czynnikiem, który będzie wpływał na sytuację makroekonomiczną Polski w kolejnych latach, będzie rozpoczęcie procesu realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, z którym związane będą znaczące transfery środków

finansowych z UE. Według szacunków zamieszczonych w *Programie Konwergencji. Aktualizacja 2021*, w wyniku realizacji programu PKB Polski w 2022 roku w ujęciu realnym będzie wyższy o 1,2 punktu procentowego.

3. PKB i czynniki jego wzrostu

Według danych GUS, PKB niewyrównany sezonowo w I kwartale roku 2021 spadł o 0,9%, a więc znacznie wolniej niż wynikało to z wcześniejszych szacunków ministerstwa finansów, NBP oraz międzynarodowych instytucji finansowych. Niższy od oczekiwanego spadek PKB wynikał przede wszystkim z lepszych wyników sfery produkcji materialnej, zwłaszcza produkcji przemysłowej. Jednym z najważniejszych czynników wpływających na relatywnie dobre wyniki produkcji przemysłowej był wzrost obrotów światowego handlu. Czynniki determinujące tempo wzrostu PKB w poszczególnych kwartałach oraz w całym 2020 roku przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Czynniki wzrostu PKB w I kw. 2020 – I kw. 2021

	I kw. 2020	II kw. 2020	III kw. 2020	IV kw. 2020	I-IV kw. 2020	I kw. 2021
PKB	1,9	-8,4	-1,5	-2,8	-2,7	-0,9
Popyt krajowy	1,0	-9,5	-3,2	-3,2	-3,7	1,0
Spożycie ogółem, w tym:	1,2	-5,7	0,8	-1,0	-1,2	0,5
gospodarstw domowych	0,8	-6,2	0,2	-1,7	-1,7	0,1
publiczne	0,4	0,5	0,6	0,7	0,5	0,4
Akumulacja	-0,2	-3,8	-4,0	-2,2	-2,5	0,5
Nakłady brutto na środki trwałe	0,1	-1,8	-1,7	-2,8	-1,6	0,2
Saldo obrotów z zagranicą	0,9	1,1	1,7	0,4	1,0	-1,9

Źródło: GUS.

Jak już wspomniano wcześniej, spadek PKB w I kwartale 2021 roku był mniejszy niż oczekiwano wcześniej oraz podano w szybkim szacunku PKB w I kwartale (spadek o 1,2%).

Mimo wielu podobieństw sytuacji gospodarczej, dynamika PKB w I kwartale kształtowana była pod wpływem nieco innych czynników niż w kolejnych kwartałach 2020 roku. Przede wszystkim należy podkreślić, że ujemne tempo wzrostu PKB wynikało z ujemnego

wkładu eksportu netto do PKB. Wkład eksportu netto do PKB wyniósł - 1,9%, co wynikało z szybszego wzrostu importu (wzrost o 10%) niż eksportu (wzrost o 5,7%). Trudno dziś stwierdzić, jaki charakter ma ta zmiana – czy jest to zdarzenie jednorazowe czy też oznacza początek istotnej zmiany strukturalnej w polskiej gospodarce. Z kolei popyt krajowy, zwłaszcza popyt konsumpcyjny gospodarstw domowych, który w poprzednich kwartałach wpływał ujemnie na PKB, w I kwartale 2021 był czynnikiem dodatnio

wpływającym na PKB. Także wkład akumulacji do PKB był dodatni i wyniósł w I kwartale 0,5 punktu procentowego. Na szczególne podkreślenie zasługuje dodatni (0,2 punktu procentowego) wkład do PKB nakładów brutto na środki trwałe, które, po kilku kwartałach spadku, wzrosły o 1,3% w relacji do pierwszego kwartału 2020 roku. Nie znając szczegółowej struktury nakładów inwestycyjnych trudno jest stwierdzić, czy oznacza to początek wzrostowego trendu w dynamice nakładów inwestycyjnych, czy też jest to zdarzenie jednorazowe.

Analizując dane dotyczące PKB w ujęciu bardziej zdezagregowanym widoczny jest, tak jak w poprzednich kwartałach, podział gospodarki na część, która kurczyła się w omawianym okresie oraz tę, która notowała dodatnie tempo wzrostu. Najbardziej dotkniętą kryzysem sekcją gospodarki pozostaje zakwaterowanie i gastronomia, która w I kwartale 2021 roku skurczyła się o 77,2%, czyli podobnie jak w II kwartale 2020 roku, który był najgorszym, jak dotąd, kwartałem dla tej branży. Do branż, które najsilniej zostały dotknięte kryzysem, należały finanse i ubezpieczenia. W tej branży spadek w I kwartale wyniósł 18,8%, co jest najgorszym wynikiem od początku pandemii. Sekcja finanse i ubezpieczenia była jedyną sekcją gospodarki, w której sytuacja ulegała pogorszeniu z kwartału na kwartał, poczynając od I kwartału 2020 roku. Jak można sądzić, wpłynęło na to pogorszenie sytuacji w sektorze bankowym po wprowadzeniu radykalnych obniżek stóp procentowych przez bank centralny w marcu, kwietniu i maju ubiegłego roku.

4. Sektor finansów publicznych

Ocena sytuacji sektora finansów publicznych jest, podobnie jak w poprzednich kwartałach, szczególnie utrudniona ze względu na działania rządu mające na celu ukrycie rzeczywistej sytuacji tego sektora. Z jednej strony, poczynawszy od marca ubiegłego roku, rządzący informowali o uruchamianiu kolejnych tzw. tarcz antykryzysowych, które miały na celu ograniczyć ekonomiczne i społeczne skutki kryzysu i, z konieczności, pociągały za sobą niespotykane wcześniej wydatki publiczne, a z drugiej strony przyjęty mechanizm finansowania wydatków w ramach tzw. tarcz uniemożliwia jednoznaczne stwierdzenie, jaki był rzeczywisty koszt tych tarcz dla sektora finansów publicznych. Wynika to przede wszystkim stąd, że obsługę tarcz antykryzysowych powierzono BGK i PFR, i mimo że pomoc świadczona przez te instytucje miała w znacznej mierze (około 70%) charakter bezzwrotny, a więc w istocie rzeczy obciąża sektor finansów publicznych, nie była uwzględniana ani w budżecie, ani w długu publicznym.

Według danych Ministerstwa Finansów deficyt budżetowy w roku 2020 zamknął się kwotą 85 mld zł. Rzeczywisty deficyt instytucji rządowych szczebla centralnego i samorządowego wykazany w *Programie konwergencji. Aktualizacja 2021*, wyniósł 161544 mln zł, a deficyt budżetu centralnego 185934 mln. Oznacza to, że rzeczywisty deficyt budżetu państwa był o około 100 mld zł wyższy niż wykazywany w sprawozdawczości sporządzanej na potrzeby krajowe. Według cytowanego dokumentu, relacja długu publicznego do PKB wzrosła z 57,5% w roku 2020 do 60% w roku 2021, a następnie zaczęła spadać do około 58% w roku 2024. W razie nawrotów pandemii w roku 2021 i w kolejnych latach istnieje zatem realne niebezpieczeństwo rzeczywistego przekroczenia konstytucyjnych granic zadłużenia, które jednak w ramach krajowej sprawozdawczości nie będzie ujawniane ze względu na realizację znacznej części wydatków mających charakter wydatków bezzwrotnych w podmiotach nie zaliczanych do sektora finansów publicznych, głównie BGK i PFR, a w ostateczności w Narodowym Banku Polskim, który skupuje obligacje BGK i PFR gwarantowane przez skarbie państwa. Gwarancje skarbu państwa dla obligacji emitowanych przez BGK i PFR, z których przychody są przeznaczone na przeciwdziałanie skutkom pandemii, stanowią 15,9% PKB, a potencjalne przewidywane wypłaty 8,9% PKB. Ocena rzeczywistego stanu sektora finansów publicznych musi te dane uwzględniać.

Planowany na rok 2021 budżet ma zamknąć się deficytem budżetowym w wysokości 82300 mln zł. W trakcie pierwszych trzech miesięcy bieżącego roku dochody budżetu wyniosły 101061 mln zł, co stanowiło dokładnie 25% planu rocznego, a więc można stwierdzić, że wykonanie dochodów było zgodne z upływem czasu. Z kolei wydatki wyniosły 104475 mln zł, czyli zaawansowanie wykonania wydatków budżetu na koniec I kwartału wynosiło 21,5%, a więc mniej niż wynikałoby to z upływu czasu. W konsekwencji deficyt budżetowy na koniec marca wyniósł 3419 mln zł, co stanowiło zaledwie 4,2% rocznego planu, a więc znacznie poniżej tego, co można było oczekiwać uwzględniając planowaną kwotę deficytu na rok 2021 oraz upływ czasu.

Dokonując oceny budżetu na rok 2021 trzeba pamiętać, że tak jak w poprzednich latach nie obejmuje on całości wydatków instytucji szczebla rządowego. Rzeczywisty deficyt w roku 2021, który w relacji do PKB ma wynieść 6,7%, w ujęciu nominalnym będzie zbliżony do rzeczywistego deficytu odnotowanego w poprzednim roku, czyli ponownie będzie wyższy o około 100 mld zł niż stanowi ustawa budżetowa.

Jak wynika z przytoczonych danych, na poziom deficytu budżetowego w pierwszym kwartale zasadniczy



wpływ wywarło niższe wykonanie wydatków. Stopień wykonania niemal wszystkich pozycji wydatków był niższy niż zakładał plan. Np. dotacje do państwowych funduszy celowych zostały zrealizowane w 7,3% planu na cały rok 2021, a dotacje do funduszu ubezpieczeń społecznych tylko w wysokości 1,7% rocznego planu. Podobnie jak w poprzednich latach, również w I kwartale 2021 roku, zaawansowanie wykonania planowanych wydatków majątkowych jest szczególnie niskie. Do końca marca zrealizowano jedynie 8,3% planowanej na bieżący rok kwoty tych wydatków. Kwota wydatków majątkowych państwowych jednostek budżetowych stanowiła na koniec marca 9,7% rocznego planu. Szczególnie niski stopień zaawansowania wydatków dotyczył dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację inwestycji. Biorąc pod uwagę spadek dochodów własnych samorządów lokalnych można mieć obawy o dynamikę tego ważnego składnika procesów inwestycyjnych, które, jak wiadomo, od kilku lat należą do najsłabszych elementów procesów gospodarczych w Polsce.

5. Polityka pieniężna

Polityka pieniężna w I kwartale 2021 roku stanowiła kontynuację działań podjętych w 2020, które polegały na zdecydowanym złagodzeniu tej polityki. W okresie marzec-maj 2020 r. podstawowe stopy procentowe zostały obniżone trzykrotnie – stopa referencyjna łącznie o 1,4 pkt proc. do 0,1%. Stopa lombardowa została zredukowana do 0,5%, a stopę depozytową ustalono na poziomie 0,0%. Dla wsparcia płynności sektora bankowego stopę rezerwy obowiązkowej obniżono z 3,5% do 0,5%.

Obniżka stóp procentowych przez banki centralne może służyć różnym celom. W standardowym ujęciu celem obniżek jest pobudzanie wzrostu gospodarczego, gdyż spadek stóp procentowych banku centralnego prowadzi do spadku krótkoterminowych stóp rynku międzybankowego, kosztu pieniądza dla banków, co umożliwia także obniżki stóp oprocentowania kredytów dla gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw niefinansowych, zwiększając ich popyt, zwłaszcza na dobra inwestycyjne. Celem obniżek stóp procentowych może być także wyjście z deflacji, która od kryzysu finansowego z pierwszej dekady XXI wieku, a nawet wcześniej, dotyka najważniejsze gospodarki świata.

Rozpatrywane z tego punktu widzenia obniżki stóp procentowych nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, o czym świadczy stagnacja wielkości kredytu nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach, w których ten instrument niekonwencjonalnej polityki pieniężnej był wykorzystywany. W I kwartale kwota kredytów dla

przedsiębiorstw spadła, wzrosła natomiast nieznacznie kwota kredytów dla gospodarstw domowych, zwłaszcza kredytów hipotecznych. Tak więc można stwierdzić, że obniżki stóp procentowych dokonane przez RPP w pierwszej połowie roku były generalnie nieskuteczne jako narzędzie pobudzania wzrostu kredytu w gospodarce, a w konsekwencji przyspieszania wzrostu gospodarczego.

Jeżeli chodzi o przeciwdziałanie deflacji jako cel obniżek stóp procentowych, to w przypadku Polski, przynajmniej w tym czasie, kiedy dokonywano obniżek stóp procentowych, inflacja była znacznie wyższa niż dopuszczalny, przyjęty przez Radę Polityki Pieniężnej, poziom. Po wzroście inflacji na początku roku 2020 w kolejnych miesiącach inflacja spadła do poziomu zbliżonego do celu inflacyjnego. Jednakże na przełomie I i II kwartału 2021 zaczęła rosnąć, przekraczając górną granicę dopuszczalnych odchyleń od celu, co może stanowić jedno z najpoważniejszych wyzwań dla polityki pieniężnej.

Dokonane w pierwszej połowie ubiegłego roku obniżki stóp procentowych miały także na celu obniżenie kosztów obsługi długu publicznego, którego istotny wzrost przewidywano w wyniku fiskalnych kosztów tzw. tarcz antykryzysowych oraz spadku dochodów budżetowych z powodu recesji w gospodarce. Ten cel został w pewnym stopniu zrealizowany. Można szacować, że po obniżeniu stopy referencyjnej do 0,1%, rynkowe rentowności obligacji skarbowych zmniejszyły się przeciętnie o około 30 punktów bazowych, jednakże od początku zaczęły ponownie rosnąć.

Drugim elementem polityki pieniężnej, który wywierał istotny wpływ na rynek finansowy, sytuację sektora bankowego, sektora finansów publicznych oraz sfery gospodarki realnej było tzw. luzowanie ilościowe, czyli wielkoskalowy skup przez bank centralny dłużnych instrumentów finansowych, w tym zwłaszcza obligacji emitowanych przez skarb państwa oraz posiadających gwarancje skarbu państwa. Jest to drugi podstawowy, obok obniżek stóp procentowych niemal do zera, instrument tzw. niekonwencjonalnej polityki pieniężnej, stosowanej przez najważniejsze banki centralne od kryzysu finansowego z drugiej połowy pierwszej dekady tego wieku, a w przypadku Japonii o kilka lat wcześniej (od początku lat 2000). Formalnie rzecz biorąc celem luzowania ilościowego jest zwiększenie płynności sektora bankowego w celu umożliwienia mu zwiększania akcji kredytowej oraz inwestowania w inne aktywa finansowe. Zwiększenie podaży pieniądza rezerwowego może być także traktowane jako czynnik sprzyjający utrzymaniu stóp procentowych, zwłaszcza podstawowej stopy polityki pieniężnej (stopy referencyjnej) na poziomie bliskim zera, ustalonym przez banki centralne. Można

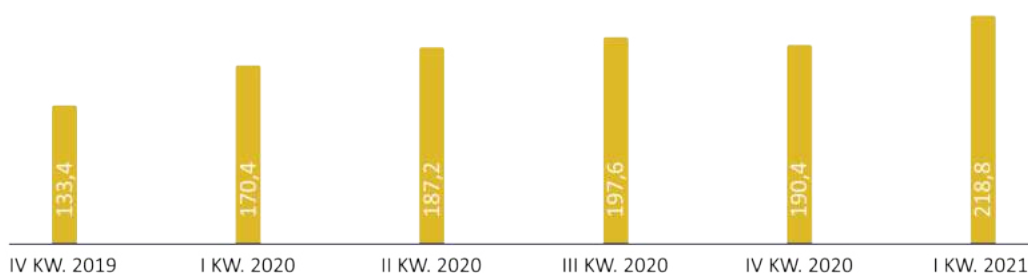
wprawdzie mieć wątpliwości, czy utrzymanie stóp procentowych na poziomie zakładanym przez banki centralne wymagało wielokrotnego zwiększenia podaży pieniądza rezerwowego, ale formalnie rzecz biorąc nadmiar rezerw w systemie bankowym pozwala utrzymać stopy procentowe na rynku międzybankowym na dowolnym poziomie. Dodatkowo można także zauważyć, że wraz z luzowaniem ilościowym znaczenie podstawowej stopy polityki pieniężnej zostało zmarginalizowane.

Ponieważ przedmiotem skupu przez banki centralne są także papiery wartościowe emitowane przez skarby państwa, toteż z natury rzeczy operacje te wpływają na popyt na rządowe obligacje, ułatwiając finansowanie wzrastającego gwałtownie długu publicznego. Zważywszy na skalę wzrostu deficytów budżetowych oraz długu publicznego w warunkach kryzysu finansowego oraz kryzysu epidemicznego można mieć obawy, czy ich sfinansowanie ze środków prywatnych byłoby możliwe.

Do kwietnia ubiegłego roku NBP nie posiadał żadnych rządowych papierów wartościowych. Polityka NBP uległa zmianie w tym zakresie w drugim kwartale ubiegłego roku, kiedy bank centralny wprowadził dodatkowe instrumenty obejmujące operacje repo, kredyt wekslowy, a przede wszystkim program skupu aktywów. Program ten realizowany jest poprzez operacje zakupu skarbowych papierów wartościowych oraz dłużnych papierów wartościowych gwarantowanych przez Skarb Państwa na rynku wtórnym. Od marca 2020 r. do końca marca 2021 r. bank centralny

w 19 operacjach skupił dłużne papiery wartościowe o wartości nominalnej 113,4 mld zł, co odpowiada ok. 4,9% PKB. W pierwszym kwartale 2021 roku odbyły się trzy przetargi, w ramach których NBP nabył obligacje o wartości 6273 mln zł.

Specyficzna sytuacja związana z pandemią Covid-19, wyrażająca się poważnym wzrostem deficytów budżetowych oraz długu sektora finansów publicznych może stanowić uzasadnienie dla działań banku centralnego mających na celu obniżanie kosztów obsługi długu publicznego oraz zwiększających płynność rynku skarbowych papierów wartościowych. Pomijając możliwe załamanie na rynku skarbowych papierów wartościowych, warto podkreślić, że jeżeli chodzi o płynność sektora bankowego, to sektor ten od wielu lat charakteryzuje się nadpłynnością, która istotnie wzrosła po rozpoczęciu przez NBP skupu skarbowych papierów wartościowych oraz papierów gwarantowanych przez skarby państwa. Ponieważ do końca I kwartału 2021 roku NBP skupił skarbowe papiery wartościowe oraz papiery wartościowe emitowane przez BGK i PFR, posiadające gwarancje skarbu państwa, o wartości 113,4 mld zł, to można stwierdzić, że sektor bankowy przed rozpoczęciem luzowania ilościowego posiadał wystarczającą ilość płynnych środków, aby zakupić obligacje oferowane przez skarby państwa. Można zauważyć, że źródłem 75% przyrostu nadpłynności sektora bankowego w 2020 roku oraz w pierwszym kwartale 2021 roku były operacje luzowania ilościowego NBP. Kształtowanie się nadpłynności zilustrowano na wykresie 2.



Wykres 2. Nadpłynność sektora bankowego od IV kw. 2019 r do I kw. 2021 r [mld]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Uwidoczniona na powyższym wykresie nadpłynność polskiego sektora bankowego istotnie wzrosła z około 133 mld zł na początku roku 2020 do ponad 190 mld zł w drugiej połowie tego roku, a więc niemal o 60 mld zł. W III i IV kwartale nadpłynność ustabilizowała się, jednakże w I kwartale 2021 roku nadpłynność wzrosła o kolejne 28,4 mld zł. Warto podkreślić, że największe przyrosty nadpłynności sektora bankowego miały miejsce w okresach, w których NBP

skupował od banków papiery wartościowe o największej wartości, czyli w II i III kwartale 2020 roku oraz I kwartale roku 2021. Sytuacja płynnościowa polskiego sektora bankowego kształtuje się podobnie jak w innych krajach, w których prowadzone są tego typu operacje. We wszystkich krajach, w których banki centralne przeprowadzały wielkoskalowe zakupy papierów wartościowych, nadpłynność sektorów bankowych jest zjawiskiem powszechnym i znajduje



odzwierciedlenie w istotnym wzroście depozytów instytucji kredytowych w bankach centralnych. W pewnym sensie można stwierdzić, że wielkoskalowe operacje zakupu papierów wartościowych przez banki centralne mają charakter jałowy, gdyż zwiększone rezerwy banków komercyjnych są lokowane w bankach centralnych. W dzisiejszych warunkach rynkowych nadpłynność ta nie stwarza większych problemów. Sytuacja może się jednak zmienić, gdyby ze względu na ryzyko wysokiej inflacji zaszła konieczność istotnych podwyżek stóp procentowych oraz zmniejszenia płynności sektora bankowego.

6. Sytuacja sektora bankowego i jego zdolność do finansowania gospodarki

Decyzje banków centralnych z zakresu polityki pieniężnej mają bezpośredni wpływ na sektor bankowy oraz pośredni na sferę rzeczową gospodarki, oddziałując na poziom koniunktury gospodarczej. Za pośrednictwem banków impulsy wynikające z polityki monetarnej są transmitowane do rynków finansowych, a następnie do sfery gospodarki realnej. W poprzednim punkcie opracowania omówiono podstawowe narzędzia wykorzystywane przez banki centralne oraz ich oczekiwany wpływ na zachowania podmiotów gospodarujących. Banki komercyjne są jednak podmiotami gospodarującymi, których wyniki finansowe kształtowane są także przez działania podejmowane przez bank centralny. To czy i w jaki sposób impulsy monetarne są przenoszone do sfery gospodarki realnej i rynków finansowych zależy również od tego, jak decyzje władz monetarnych wpływają na sytuację ekonomiczną komercyjnej części sektora bankowego.

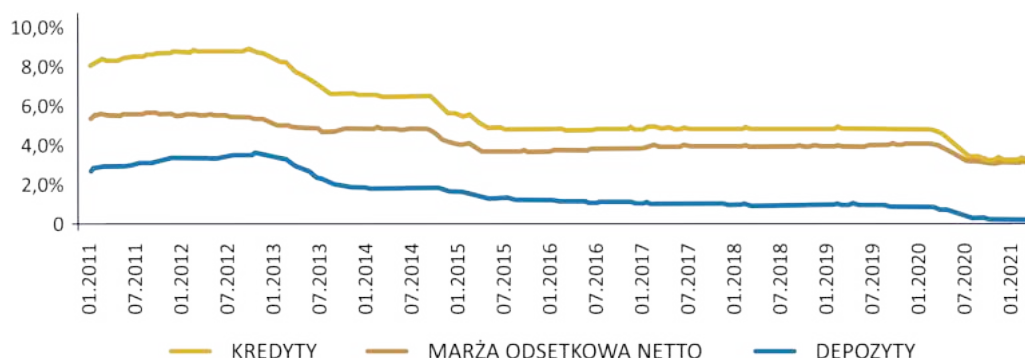
Sytuacja sektora bankowego kształtowana jest w decydującej mierze przez omawiane wcześniej instrumenty: stopy procentowe oraz operacje wpływające na płynność sektora bankowego. Obok tych instrumentów istotny wpływ na zachowania banków mogą także mieć: stopa rezerw obowiązkowych i poziom

ich ewentualnego oprocentowania oraz podatek bankowy, który wprowadzić należy do instrumentów polityki fiskalnej, niemniej wywiera on istotny wpływ na decyzje banków dotyczące struktury posiadanych aktywów oraz na wyniki finansowe banków, a w konsekwencji zdolność sektora bankowego do finansowania gospodarki.

Głównym źródłem przychodów sektora bankowego są przychody odsetkowe, których wysokość kształtuje się pod wpływem ogólnego poziomu stóp procentowych znajdujących się pod kontrolą banku centralnego. Jak już wspomniano wcześniej, stopy procentowe zostały obniżone w pierwszej połowie 2020 roku decyzjami Rady Polityki Pieniężnej. Od 30 kwietnia 2020 roku obowiązuje nowa stopa rezerwy obowiązkowej w wysokości 0,50% od środków złotych i środków w walutach obcych zgromadzonych na rachunkach bankowych i od środków uzyskanych z tytułu emisji papierów wartościowych oraz 0% od środków uzyskanych z tytułu operacji repo i sell-buy-back i środków pozyskanych co najmniej na 2 lata. Oprocentowanie środków rezerwy obowiązkowej wynosi 0,1%.

Obniżenie stopy referencyjnej spowodowało istotne konsekwencje dla przychodów oraz kosztów banków. Jakkolwiek spadek stóp procentowych powoduje spadek zarówno przychodów, jak i kosztów odsetkowych, to obniżki stóp procentowych NBP były niekorzystne dla sektora bankowego, co uwidoczniło się na wykresie 3.

Jak wynika z poniższego wykresu, ze względu na długookresową tendencję spadku stóp oprocentowania depozytów bankowych, dalsza przestrzeń do obniżek tych stóp, a w konsekwencji spadku kosztów odsetek, jest niewielka. Z drugiej strony, ze względu na presję konkurencyjną w sektorze bankowym, możliwości wzrostu stóp oprocentowania udzielanych kredytów zostały ograniczone. Tendencje w zakresie kształtowania się przychodów, kosztów oraz marży odsetkowej netto w poszczególnych kwartałach 2020 roku



Wykres 3. Oprocentowanie kredytów i depozytów oraz marża odsetkowa w latach 2011–2021.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.



Wykres 4. Przychody, koszty oraz marża odsetkowa netto sektora bankowego w kolejnych kwartałach 2020 i 2021 roku (w mln zł).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF.

oraz w I kwartale 2021 roku przedstawiono na wykresie 4.

Jak wynika z wykresu, w kolejnych kwartałach 2020 roku oraz w I kwartale 2021 roku, analizowane kategorie spadały. Przychody odsetkowe w I kwartale 2021 roku były o 28,3% niższe niż w pierwszym kwartale poprzedniego roku, koszty odsetek o 72,3%, natomiast marża odsetkowa netto o 14,7%. Analizując powyższe dane w ujęciu miesięcznym można stwierdzić, że w kolejnych miesiącach I kwartału dochody odsetkowe, koszty oraz marża ustabilizowały się na niskim poziomie.

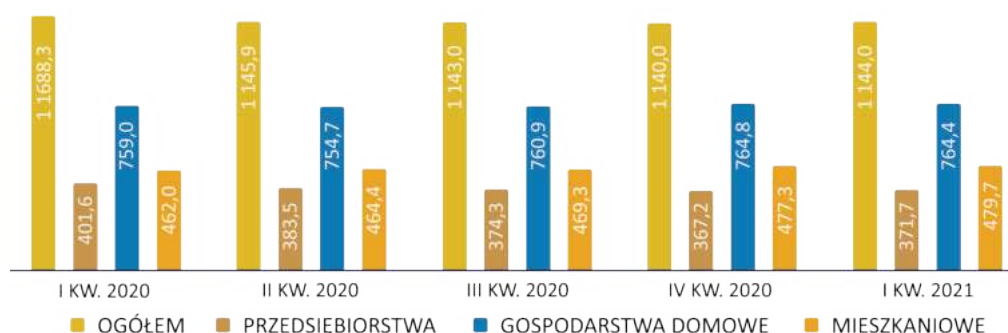
Uwzględniając wspomnianą wyżej stabilizację w kolejnych miesiącach I kwartału analizowanych kategorii można oczekiwać, że dalszy ich spadek został zahamowany. Nie rozwiązuje to jednak sytuacji, gdyż sektor bankowy osiąga bardzo niskie wskaźniki rentowności, które zagrażają możliwościom jego dalszego rozwoju. Wspomniana stabilizacja tych kategorii jest w pewnym sensie zjawiskiem obiektywnym, gdyż dalsze obniżanie, np. oprocentowania depozytów jest, ze względu na obecny jego poziom, praktycznie rzecz biorąc niemożliwe. W tej sytuacji, zwłaszcza gdyby niskie stopy procentowe były utrzymywane przez dłuższy okres, należałoby zastanowić się nad zmianami regulacji dotyczących tzw. podatku bankowego, jak też regulacji dotyczących obciążeń wyniku finansowego na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Ponieważ w trakcie ostatnich 10 lat wzrosły aktywa oraz kapitały własne banków, to w konsekwencji nastąpił radykalny spadek rentowności netto polskich banków. W latach 2010–2021 wartość aktywów oraz kapitałów własnych banków uległa podwojeniu, natomiast zysk netto, który w roku 2011 wynosił 15,4 mld, zmniejszył się do 7,8 mld zł w roku 2020. W rezultacie rentowność netto spadła w tym okresie z 12,1% do 3,4%. Chociaż spadek zysku netto i rentowności banków w latach 2020 i 2021 wynikał także z recesji, jaka dotknęła polską gospodarkę w tym roku, to należy zwrócić uwagę, że podstawowe znaczenie dla poziomu

rentowności banków mają wprowadzone w poprzedniej dekadzie regulacje (podatek bankowy, obciążenia na rzecz BFG) i bez zmiany tych regulacji powrót do poziomów wyniku rentowności z początku poprzedniej dekady będzie niemożliwy.

Dokonując oceny omawianych wyżej tendencji należy podkreślić, że mają one negatywne skutki zarówno dla całej gospodarki, jak sektora bankowego. Spadek stóp oprocentowania depozytów praktycznie rzecz biorąc do zera może spowodować spadek udziału oszczędności w PKB, co może negatywnie wpłynąć na dynamikę procesów inwestycyjnych, które już i tak w ostatnich latach uległy osłabieniu.

Jakkolwiek warunki funkcjonowania sektora bankowego w roku 2020 i 2021 uległy pogorszeniu, głównie z powodu obniżenia stóp procentowych, co wpłynęło negatywnie na wyniki finansowe banków, to zdolność sektora do finansowania gospodarki jest obecnie wysoka. W I kwartale 2021 roku wskaźniki adekwatności kapitałowej utrzymywały się na wysokim poziomie. Łączny współczynnik adekwatności kapitałowej na koniec marca wynosił 21,09, natomiast współczynnik kapitału podstawowego TIER I 18,92. Interpretując te dane trzeba zwrócić uwagę, że poziom współczynników adekwatności kapitałowej kształtuje się pod wpływem zmian struktury aktywów (wzrost udziału obligacji skarbowych w aktywach banków), które są traktowane jako pozbawione ryzyka. W razie oczekiwanej poprawy sytuacji gospodarczej kraju i związanego z tym zwiększenia zapotrzebowania na kredyt ze strony przedsiębiorstw niefinansowych i gospodarstw domowych oraz zmiany struktury aktywów sektora bankowego (spadek udziału obligacji skarbowych) zwiększy się zapotrzebowanie na kapitały własne, którego zaspokojenie, przy istniejącym poziomie rentowności, może być trudne.

Analizując wartość i strukturę portfela kredytowego banków warto zwrócić uwagę, że skala działalności



Wykres 5. Kredyty dla sektora niefinansowego w latach 2020–2021 I kw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

kredytowej banków uwarunkowana jest przede wszystkim czynnikami leżącymi po stronie popytu na kredyt ze strony podmiotów gospodarujących oraz skłonności banków do udzielania kredytów w istniejących warunkach, charakteryzujących się podwyższonym ryzykiem, wynikającym z pogorszenia zdolności kredytowej potencjalnych kredytobiorców. Na wykresie 5 uwidoczniło dane dotyczące wartości kredytów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w kolejnych kwartałach 2020 roku oraz w I kwartale 2021 roku.

Po spadku analizowanych wielkości w II kwartale 2020 roku, w kolejnych kwartałach poziom ten ustabilizował się. Wartość kredytów ogółem od II kwartału 2020 do końca I kwartału 2021 roku ustabilizowała się na poziomie od 1140 mln zł do 1145 mln zł. Podobna stabilizacja dotyczyła pozostałych kategorii uwidoczniionych na wykresie 5. Oceniając sytuację sektora bankowego w roku 2021 należy zwrócić uwagę na problem kredytów frankowych. Oczekiwane rozstrzygnięcia sądowe mogą przesądzić o ekonomicznej sile banków oraz ich zdolności do finansowania gospodarki na wiele lat. W razie skrajnie niekorzystnych dla banków rozwiązań obciążenia z tytułu przewalutowania kredytów frankowych mogą sięgnąć kilkudziesięciu miliardów zł, co spowodowałoby erozję kapitałów własnych i, prawdopodobnie, konieczność udzielenia pomocy niektórym bankom przez skarb państwa.

7. Podsumowanie i rekomendacje

Sytuacja ekonomiczna kraju w pierwszym kwartale 2021 roku kształtowała się pod wpływem zjawisk i procesów zapoczątkowanych pod koniec pierwszego kwartału ubiegłego roku, będących konsekwencją pandemii Covid-19, która w tym czasie dotarła do Polski. W ubiegłym roku sytuacja epidemiczna w kraju ulegała zmianom. Po wystąpieniu pewnych symptomów poprawy sytuacji epidemicznej i zniesieniu

większości ograniczeń w II kwartale ubiegłego roku, sytuacja gospodarcza w III kwartale zaczęła się poprawiać. Jednak ze względu na wystąpienie tzw. trzeciej fali, która spowodowała tragiczny w skutkach wzrost liczby zakażeń i liczby śmiertelnych ofiar koronawirusa, władze zmuszone były do ponownego wprowadzenia ograniczeń w zakresie kontaktów społecznych i działalności gospodarczej. W rezultacie I kwartał 2021 roku był kolejnym kwartałem recesji w polskiej gospodarce ze spadkiem PKB o 0,9%.

Podobnie jak w poprzednim roku sytuacja w poszczególnych sekcjach gospodarki była zróżnicowana, głównie ze względu na różny stopień ograniczeń działalności. Najbardziej dotknięte kryzysem są usługi, natomiast sytuacja w sferze produkcji materialnej, zwłaszcza przemyśle, jest relatywnie dobra. Wzrost produkcji przemysłowej w marcu o 18,9% należy uznać za bardzo dobry, należy jednak pamiętać, że mamy w tym przypadku do czynienia z tzw. efektem bazy – w marcu 2020 roku produkcja przemysłu spadła o 2,5%.

Sytuacja sektora finansów publicznych jest nadal skomplikowana ze względu na spadek dochodów oraz konieczność zwiększenia wydatków związanych z pandemią Covid-19, co prowadzi do wzrostu deficytów budżetowych oraz długu publicznego. Wzrost długu publicznego stwarza do pewnego stopnia korzystne warunki działania sektora bankowego, gdyż umożliwia powiększanie portfela lokat o bezpieczne papiery wartościowe. Nadmierne angażowanie się banków w zakup rządowych obligacji, zwłaszcza o stałym oprocentowaniu, rodzi jednak niebezpieczeństwo strat kapitałowych w razie podwyżek stóp procentowych przez bank centralny. Powinno to być uwzględnione w strategiach biznesowych banków komercyjnych.

Prognozowanie rozwoju sytuacji w kolejnych kwartałach jest trudne, gdyż nie wiemy, jak będzie



kształtować się sytuacja epidemiczna i będące jej następstwem ograniczenia działalności gospodarczej. W porównaniu do sytuacji w poprzednim roku zaszła jedna zmiana o potencjalnie bardzo ważnych konsekwencjach. Chodzi o rozpoczęcie pod koniec ubiegłego roku programu szczepień przeciw Covid-19. Po początkowych trudnościach związanych z niepełnym wywiązywaniem się z planowanych dostaw szczepionek przez koncerny farmaceutyczne oraz niedociągnięciach organizacyjnych, liczba osób zaszczepionych szybko rośnie, co daje nadzieję na opanowanie pandemii. Z drugiej jednak strony, ze względu na niski odsetek osób wyrażających gotowość do zaszczepienia się, rodzą się obawy, że program szczepień nie przyniesie oczekiwanego efektu w postaci uzyskania tzw. odporności populacyjnej, co grozi wystąpieniem na przełomie III i IV kwartału kolejnej fali pandemii, która nie tylko może mieć tragiczne skutki w postaci dużej liczby zachorowań oraz ofiar śmiertelnych, ale także może wpłynąć na sytuację gospodarczą, zagrażając oczekiwanemu ożywieniu gospodarczemu w bieżącym i przyszłym roku. Dla sektora bankowego stwarza to niebezpieczeństwo utrzymywania się niskiego popytu na kredyt, co przy istniejących relacjach oprocentowania depozytów i kredytów oznaczałoby utrzymywanie się niskiej rentowności działalności.

Jedną z najważniejszych kwestii, która będzie wpływać na sytuację sektora bankowego, będzie polityka stóp procentowych banku centralnego. Sytuacja w tym zakresie komplikuje się, przede wszystkim ze względu na rosnące wskaźniki inflacji. Utrzymywanie się istotnie podwyższonej inflacji może zmusić RPP do podnoszenia stóp procentowych, co miałyby poważne konsekwencje dla gospodarki, sektora finansów publicznych oraz dla sektora bankowego.

Ewentualna podwyżka stóp procentowych w przyszłości z jednej strony poprawiałaby warunki funkcjonowania banków, umożliwiając osiągnięcie wyższej marży odsetkowej netto, ale z drugiej strony wpływałaby negatywnie na sytuację gospodarczą, co z kolei ograniczałoby popyt na kredyt oraz zwiększało ryzyko działalności kredytowej. Jeżeli jednak stopy procentowe będą utrzymywane na niskim poziomie przez dłuższy okres, to obecne warunki funkcjonowania banków nie ulegną zmianie, co będzie zmuszać je do poszukiwania nowych możliwości świadczenia opłacalnych usług, zwłaszcza związanych z nowymi technologiami informatycznymi. Trzeba jednak mieć świadomość, że banki znajdują się pod silną presją konkurencyjną ze strony tzw. fintech, które wchodzą na rynek tradycyjnych usług bankowych wypierając banki.

Szansą na zwiększenie popytu na kredyt oraz poprawy opłacalności działalności kredytowej są projekty, które będą realizowane w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Polska gospodarka stoi przed poważnymi wyzwaniami związanymi z koniecznością transformacji energetycznej, której odkładanie zagraża długookresowym perspektywom wzrostu gospodarczego. Także inne programy realizowane w ramach KPO będą stwarzać dla banków korzystne warunki działania.

Nadal jednak wskaźniki rentowności kształtują się na niskim, niższym niż szacowany przez NBP koszt kapitału dla banków poziomie, co przy równoczesnym ryzyku niekorzystnego dla sektora rozwiązania problemu kredytów frankowych, powoduje niebezpieczeństwo destabilizacji sektora bankowego, a w konsekwencji także całej gospodarki.



Ryzyko funkcjonowania sektora bankowego

Analytics

Andrzej Banasiak

Agnieszka Nierodka

Tomasz Pawlonka



1. Główne obszary ryzyka polskiego sektora bankowego

Utrzymująca się od marca 2020 r. pandemia Covid-19 i podjęte na poziomie krajowym i globalnym działania zaradcze spowodowały znaczące zmiany w zakresie warunków otoczenia wielu sektorów gospodarczych, w tym sektora bankowego. Co istotne, odbudowa gospodarki po pandemii wymaga 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 pobudzania ożywienia gospodarczego. Znaczna część czynników ryzyka ma charakter systemowy, co oznacza, że ich przezwyciężenie wymaga podjęcia działań ze strony instytucji państwowych, takich 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:

Środowisko skrajnie niskich stóp procentowych – przekładające się na spadającą dochodowość i rentowność banków.

Wysokie obciążenia fiskalne (podatek bankowy, CIT, opłaty na BFG) – działające procyklicznie w sytuacji kryzysu; przy spadku dochodów sektora – zwiększające efektywną stopę podatkową.

Zagrożenie wzrostu NPL – wpływające negatywnie na adekwatność kapitałową gospodarki i ograniczające możliwości kredytowania gospodarki.

Nierozstrzygniętą kwestię przewalutowania kredytów CHF – konieczność zawiązania rezerw na ryzyko i wysokie koszty po stronie banków.

Niedostrzeżenie i nieuwzględnienie w podejmowanych działaniach ze strony instytucji państwowych wymienionych powyżej czynników ryzyka, niedoszacowanie skali ich oddziaływania na sektor bankowy, przyczyni się do ograniczenia możliwości pełnienia przez banki roli dostawcy finansowania niezbędnego do realizacji projektów inwestycyjnych ukierunkowanych na pobudzanie wzrostu gospodarczego.

Podobne zagrożenia wskazują eksperci Europejskiego Kongresu Finansowego (EKF) w dokumencie „Makroekonomiczne wyzwania i prognozy dla Polski – VII edycja – Czerwiec 2021”, wymieniając jako najważniejsze czynniki zagrożeń: politykę NBP – zbyt długo utrzymywane bardzo niskie stopy procentowe, luzowanie ilościowe (polskie QE) – spóźniona normalizacja polityki pieniężnej, problem kredytów hipotecyjnych powiązanych z walutami obcymi – wzrost skali wygranych procesów sądowych przez klientów, pogorszenie jakości portfela kredytowego.

2. Funkcjonowanie sektora bankowego w warunkach niskich stóp procentowych

Jednym z kluczowych wyzwań dla sektora bankowego w Polsce pozostaje funkcjonowanie w warunkach niskich (prawie zerowych) stóp procentowych. Choć stopy procentowe, począwszy od początku lat dwutysięcznych, systematycznie spadały, dopiero w 2020 roku, po trzykrotnej decyzji Rady Polityki Pieniężnej, zostały określone na historycznie niskim poziomie. Obniżka dokonana 29.05.2020 roku ustaliła wysokość referencyjnej stopy procentowej na poziomie 0,1%, co przedstawiono na wykresie 1.



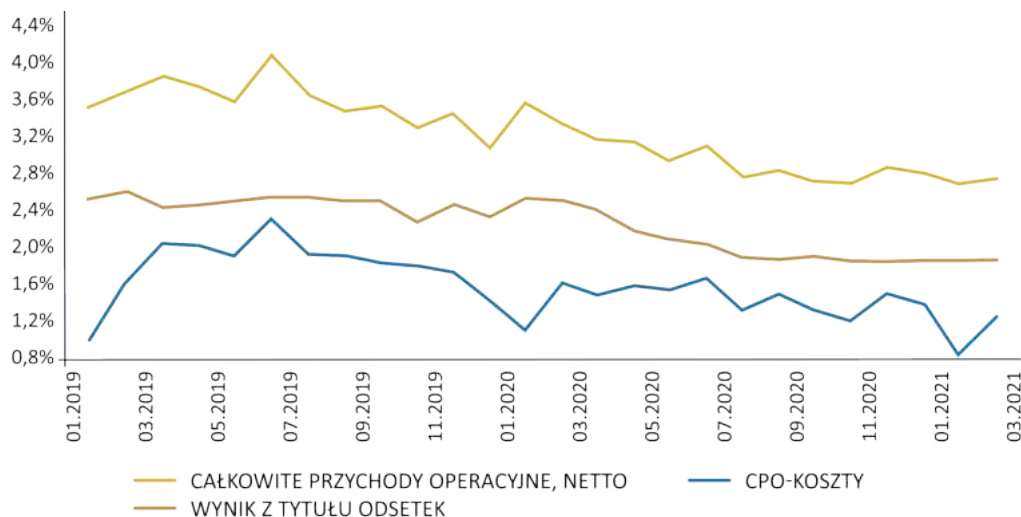
Wykres 1. Referencyjna stopa procentowa w Polsce w latach 1998–2020

Źródło: Narodowy Bank Polski.



Obniżka stóp procentowych do historycznie najniższych wartości, stworzyła przed sektorem bankowym nowe, nieznane dotychczas wyzwanie. Doprowadziła ona do istotnego spadku marży wyniku odsetkowego i marży całkowitych przychodów

operacyjnych. Spadek postępował od marca 2020 r. Od połowy 2020 r. marża wyniku odsetkowego ukształtowała się na poziomie 1,9%, natomiast marża CPO – na poziomie 2,7% – 2,8%, co przedstawiono na wykresie 2.

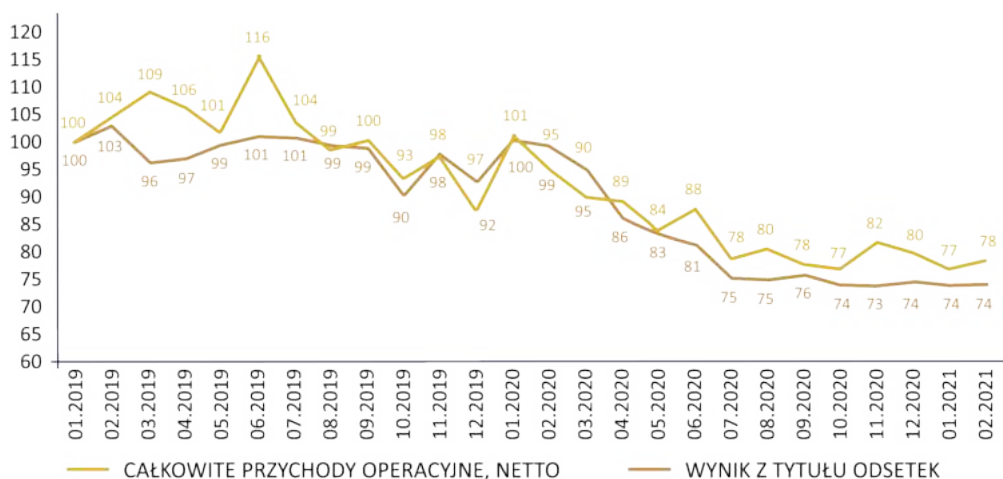


Wykres 2. Marże składowych rachunku wyników banków

Źródło: Opracowanie własne, dane KNF.

Począwszy od lipca 2020 r., bankom udało się ustabilizować marże całkowitych przychodów operacyjnych na poziomie 2,7 – 2,8% oraz marże wyniku z tytułu odsetek na poziomie około 1,9%. W ujęciu r/r spadek marży wyniku odsetkowego osiągnął poziom 25%. Poziom marży wyniku odsetkowego uplasował się na poziomie 75% poziomu z początku 2019 r. Marża CPO wynosi 77% – 80% poziomu

z początku 2019 r., co przedstawiono na wykresie 3. 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 zmniejszenia marży CPO.

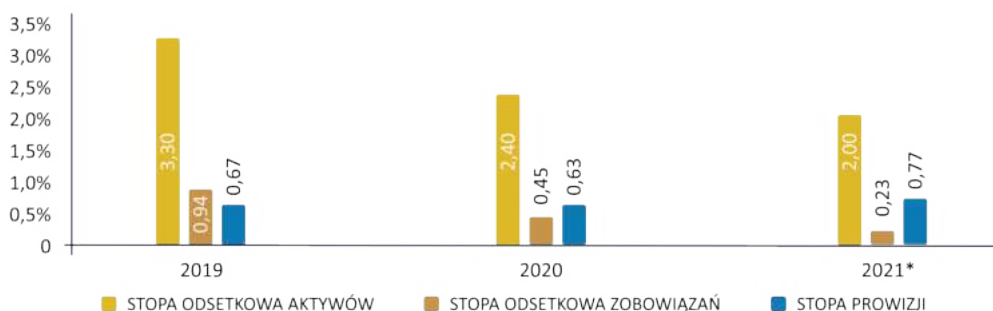


Wykres 3. Dynamika zmian marży wyniku odsetkowego i całkowitych przychodów operacyjnych (2019=100)

Źródło: Opracowanie własne, dane KNF

Z punktu widzenia sektora bankowego, niepokojący jest fakt przewidywanego 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, należy spodziewać się obniżenia w 2021 r. w skali roku marży przychodów

odsetkowych o 0,4 p.p. w stosunku do 2020 r. Zostanie on częściowo skompensowany spadkiem kosztów odsetkowych o 0,22 p.p. Przestrzeń na wzrost dochodów z prowizji jest niewielka (maksymalnie 0,14 p.p.). Prognozy w zakresie marży składowych rachunku wyników na 2021 r. przedstawiono na wykresie 4.

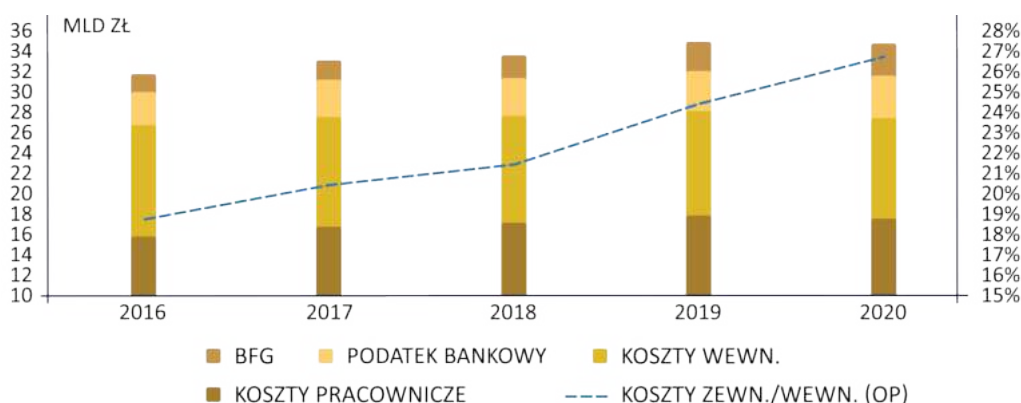


Wykres 4. Prognoza marży składowych rachunku wyników na 2021 rok.

Źródło: Program Analityczno-Badawczy WIB, dr Wojciech Zatoń, na podstawie prognozy sporządzonej w styczniu 2021 r.

W odpowiedzi na dynamiczną zmianę związaną z obniżeniem stóp procentowych do historycznie niskich wartości oraz działając w otoczeniu szeregu obciążeń podatkowych i parafiskalnych, 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.

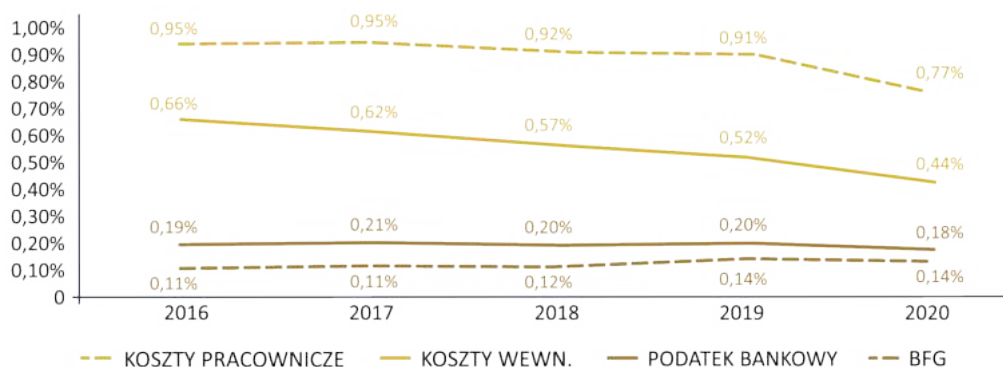


Wykres 5. Wzrost proporcji pomiędzy kosztami zewnętrznymi i wewnętrznymi banków

Źródło: Program Analityczno-Badawczy WIB

W rezultacie, doszło do sytuacji, w której przy spadających marżach kosztów wewnętrznych – marże kosztów zewnętrznych wciąż rosną. Jest to szczególnie dotkliwe w sytuacji spowolnienia

gospodarczego – podatki i obciążenia fiskalne i parafiskalne kumulują się, tworząc procykliczny system podatkowy.

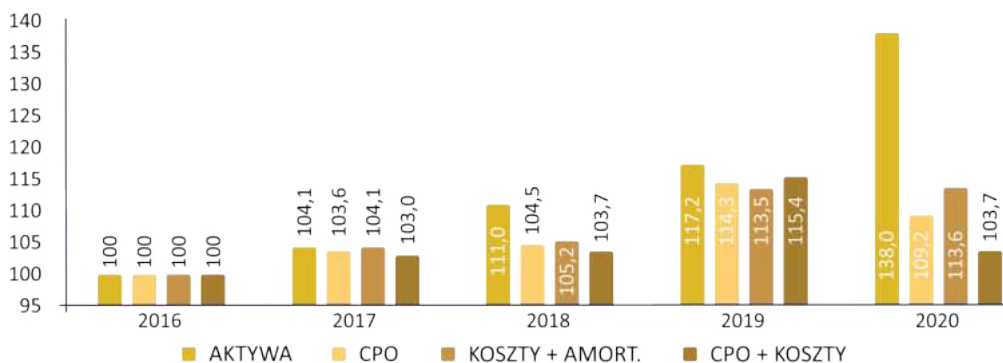


Wykres 6. Obciążenie kosztami wewnętrznymi i zewnętrznymi w latach 2016–2020.

Źródło: opracowanie własne, dane Program Analityczno Badawczy

Po wprowadzeniu podatku bankowego, dochody banków rosły wolniej niż aktywa (wykres 7). Utrzymywanie zbliżonego tempa wzrostu dochodów

i kosztów sprawiło, że w latach 2016 – 2020 obserwowane było znaczne obniżenie efektywności majątku i erozja wskaźnika ROA.

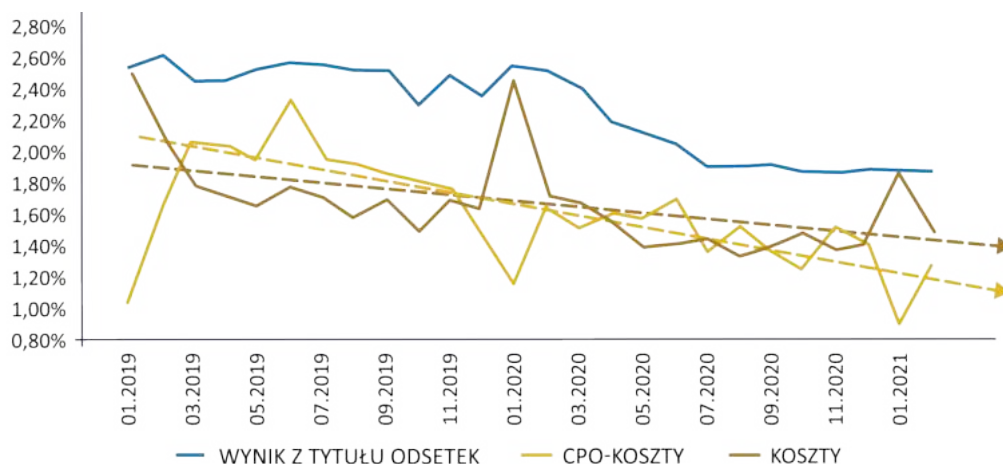


Wykres 7. Przychody i koszty – narastająco od 2016 r. (2016 = 100)

Źródło: opracowanie własne, dane KNF.

W rezultacie – nawet pomimo realnego zmniejszenia kosztów, nie było możliwe utrzymanie marży przychodów operacyjnych pomniejszonych o koszty na stabilnym poziomie. Marża całkowitych przychodów

operacyjnych (CPO) pomniejszona o koszty zmniejszyła się z 2% do ok. 1,2%. Oznacza to, że skala spadków przychodów była wyraźnie wyższa niż redukcja kosztów, co przedstawiono na wykresie 8.

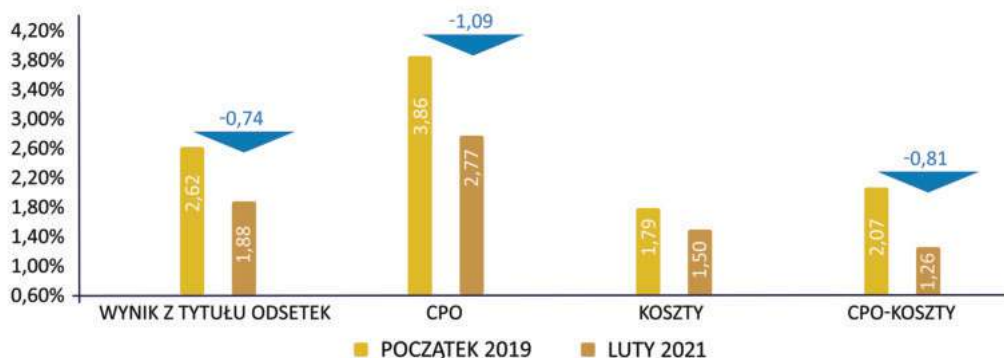


Wykres 8. Całkowite przychody operacyjne po uwzględnieniu kosztów w latach 2019–2021

Źródło: Opracowanie własne, dane KNF.

Wobec braku możliwości gwałtownego obniżenia przez banki kosztów działania, według danych na koniec lutego 2021 r., nastąpiło wyraźne obniżenie rentowności banków. Porównując dane z lutego 2019 r. do danych z lutego 2021 r., wyniki odsetkowe banków uległy zmniejszeniu o 0,74 p.p. Jednocześnie całkowite przychody operacyjne uległy zmniejszeniu o 1,09 p.p. Przy spadku kosztów o 0,29 p.p. nastąpił spadek całkowitych przychodów operacyjnych pomniejszonych

o koszty o 0,81 p.p., co przedstawiono na wykresie 9. Banki skutecznie obniżyły własne koszty, w tym koszty pracownicze oraz wydatki operacyjne. Należy w tym miejscu nadmienić istotne znaczenie kosztów zewnętrznych, obejmujących podatek bankowy, składki na BFG oraz składki na koszty nadzoru bankowego (KNF). Te świadczenia fiskalne uległy zwiększeniu w 2020 r., negatywnie oddziałując na wyniki finansowe osiągane przez banki i ich rentowność.



Wykres 9. Zmiana marży składowych rachunku wyników (luty 2019 – luty 2021)

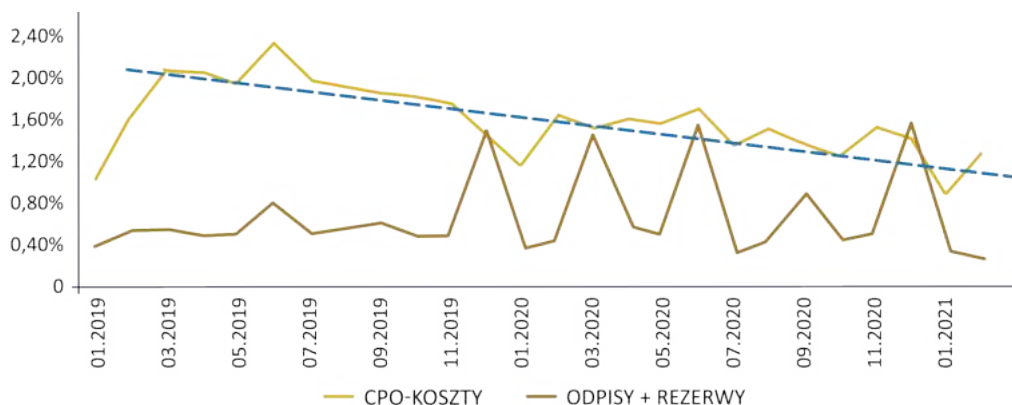
Źródło: Opracowanie własne, dane KNF

W rezultacie przedstawionych powyżej spadków marż głównych składowych wyników banków, sektor bankowy w Polsce odnotował:

- Silny spadek rentowności;
- Zmniejszenie bufora bezpieczeństwa banków na pokrywanie strat i dokonywanie stosownych rezerw i odpisów – rozumianego jako całkowite przychody odsetkowe pomniejszone o koszty i amortyzację;
- Zmniejszenie możliwości pozyskania kapitału przez banki – obecne poziomy rentowności są nieatrakcyjne dla inwestorów i kształtują się znacząco poniżej kosztów pozyskania kapitału na rynku;

- Ograniczenie zdolności do 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. Redukcja bufora następuje 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 i rezerw i, co niezwykle istotne, wzrost ten następuje w warunkach malejącego bufora bezpieczeństwa.



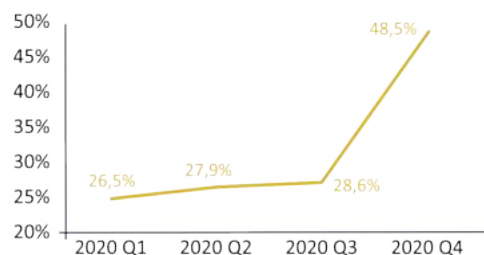
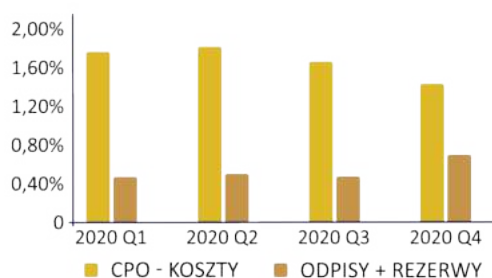
Wykres 10. Odpisy i rezerwy na tle całkowitych przychodów operacyjnych (CPO) pomniejszonych o koszty

Źródło: Opracowanie własne, dane KNF



Wysokie odpisy i rezerwy, które będą prawdopodobnie dalej wzrastały w kolejnych kwartałach na skutek wzrostu ryzyka kredytowego, natrafiają jednocześnie na niewielką przestrzeń wyznaczoną przez malejący bufor bezpieczeństwa. Według danych z IV kwartału 2020 r., wzrastające odpisy i rezerwy konsumują

blisko 50% całkowitych przychodów operacyjnych pomniejszonych o koszty, co przedstawiono na wykresie 11. W rezultacie, spodziewany jest dalszy wzrost ryzyka kredytowego, co może powodować, że rezerwy i odpisy przewyższą wypracowane wyniki finansowe oraz będą tworzyć stratę finansową.



Wykres 11. Odpisy i rezerwy a bufor bezpieczeństwa w 2020 roku

Źródło: Opracowanie własne, dane KNF.

Przedstawione dane i wyniki symulacji 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. Pogłębiać będzie się rozwarstwianie sektora bankowego, 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 zatem nie tylko z ryzykiem wynikającym z konsekwencji pandemii Covid-19, ale też działania zaradcze musi podejmować 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 możliwości pełnienia przez niego roli dostawcy finansowania w perspektywie oczekiwanego ożywienia gospodarczego.

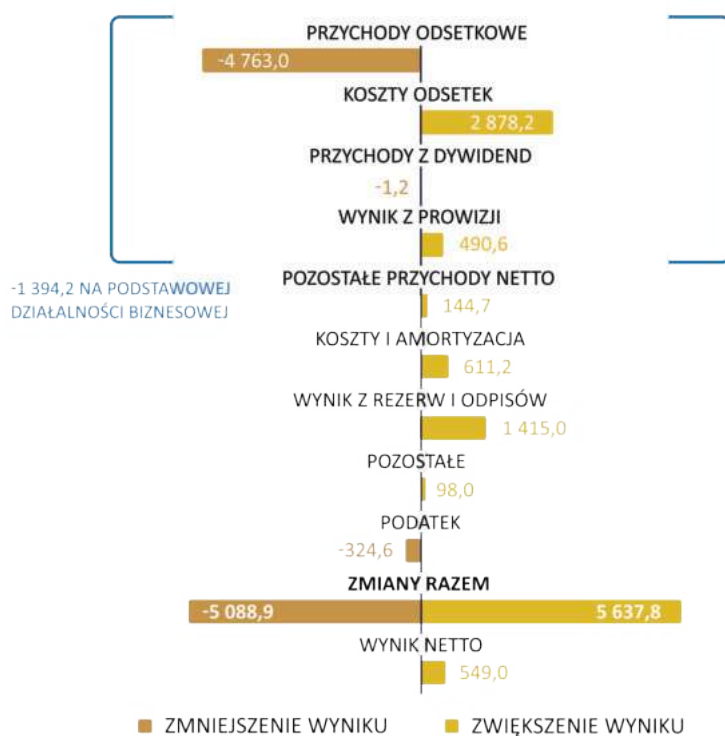
3. Wpływ obciążeń fiskalnych na rentowność sektora bankowego w Polsce

Rok 2020 dla polskiego sektora bankowości pozostaje bezprecedensowy pod względem spadku efektywności jego działania. Również w 2021 roku w sektorze bankowym będzie pogłębiał się spadek efektywności,

wynikający głównie z funkcjonowania w warunkach niskich stóp procentowych oraz spodziewanego wzrostu kredytów zagrożonych.

Według danych KNF z marca 2021 roku, w sektorze bankowym następuje dalsze obniżenie wyniku odsetkowego wynikające z szybszego spadku przychodów odsetkowych oraz wzrostu kosztów odsetek. W marcu 2021 nastąpił dalszy spadek przychodów odsetkowych sektora bankowego (o blisko 4,8 mld zł). Spadek przychodów odsetkowych nie jest w pełni rekompensowany spadkiem kosztów odsetkowych (-2,9 mld zł) oraz zwiększeniem wyniku z tytułu prowizji (+0,49 mld zł). W rezultacie, wynik odsetkowy osiągnięty przez sektor bankowy w marcu 2021 roku jest o 1 884,8 mln zł niższy od wyniku osiągniętego w marcu 2020 roku. Na podstawowej działalności biznesowej sektor bankowy na koniec marca 2021 r. odnotował zmniejszenie dochodów z tytułu odsetek i prowizji o blisko 1,4 mld zł. Czynnikiem mającym wpływ na poprawę WF banków w marcu 2021 w porównaniu do marca 2020 jest rozwiązanie rezerw i odpisów w wysokości + 1,4 mld zł. O ile w marcu 2020 r. czynnikiem wpływającym negatywnie na WF sektora bankowego było zawiązywanie rezerw, odbywające się w warunkach dodatnich wyników na podstawowej działalności biznesowej, o tyle w marcu 2021 r. sytuacja wygląda w tym zakresie odmiennie.

Spadek stóp procentowych i dramatyczny spadek przychodów odsetkowych wraz z obniżeniem wyniku odsetkowego banki próbują rekompensować wzrostem opłat i prowizji. Według danych KNF, w marcu 2021 roku sektor bankowy w Polsce

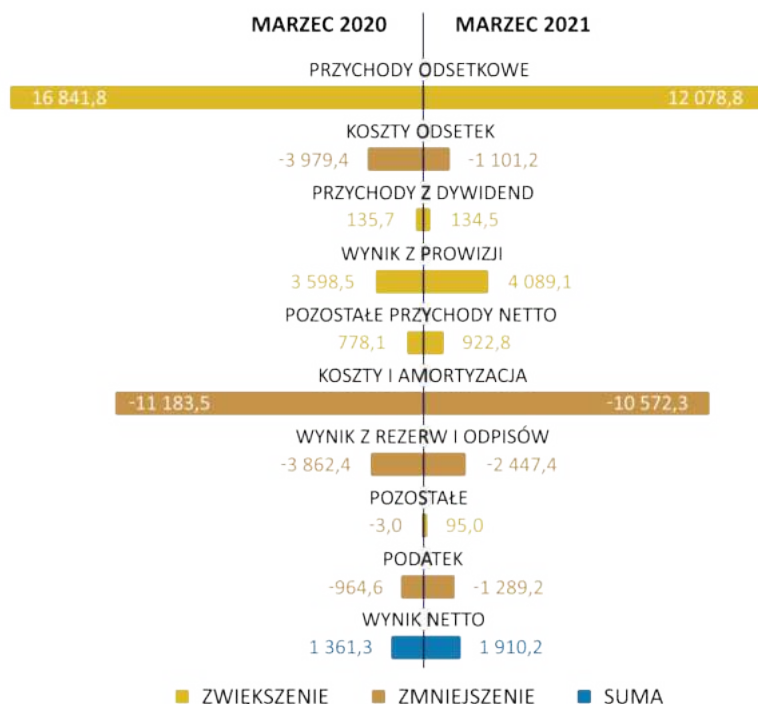


Wykres 12. Wpływ zmiany wybranych pozycji RZiS na zmianę wyniku finansowego r/r/ (mln zł); marzec 2021

Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego.

osiągnął wynik z tytułu opłat i prowizji na poziomie 4.089,1 mln zł i jest to wynik o 490,6 mln wyższy w stosunku do wyniku osiągniętego w marcu 2020 r., co przedstawiono na wykresie 13. W perspektywie

silnych spadków przychodów odsetkowych, wzrost wyniku z tytułu opłat i prowizji nie jest zatem w stanie w wydatnym stopniu uratować wyników finansowych banków przed dalszymi spadkami.



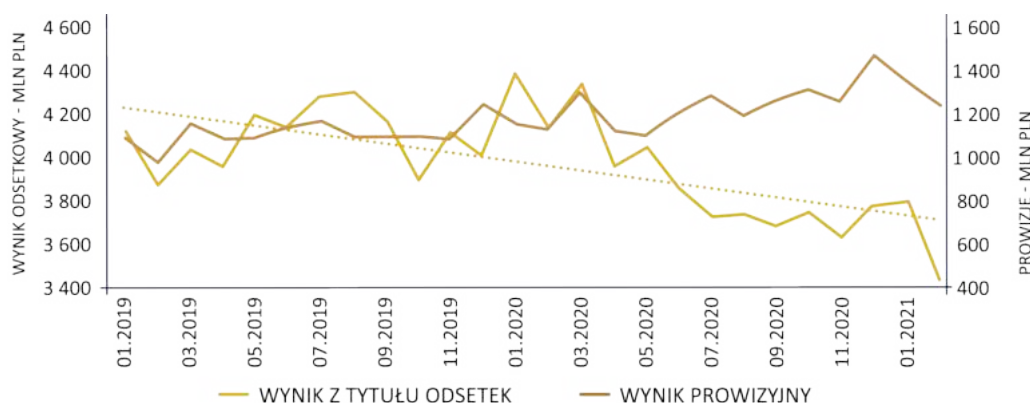
Wykres 13. Porównanie składowych wyników finansowego (mln zł) pomiędzy marcem 2020 a marcem 2021

Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego.



Jednocześnie perspektywy dalszego istotnego 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 800 mln zł miesięcznie. 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 blisko 1,9-krotnie wyższy niż wartość współczynnika kierunkowego oszacowanej linii trendu zmiany wyniku prowizyjnego. Oznacza to, że uszczerbki w zakresie wyniku odsetkowego są każdorazowo blisko 2-krotnie wyższe od wzrostu wyniku prowizyjnego, co przedstawiono na wykresie 14. Należy przy tym pamiętać, że utrzymanie nawet dotychczasowego tempa wzrostu wyniku prowizyjnego może być niemożliwe, co w kolejnych miesiącach spowoduje prawdopodobne jeszcze silniejsze dysproporcje między osiąganym przez banki wynikiem odsetkowym, a wynikiem prowizyjnym.



Wykres 14. Zmiana wyniku prowizyjnego na tle spadku wyniku odsetkowego (styczeń 2019 – luty 2021)

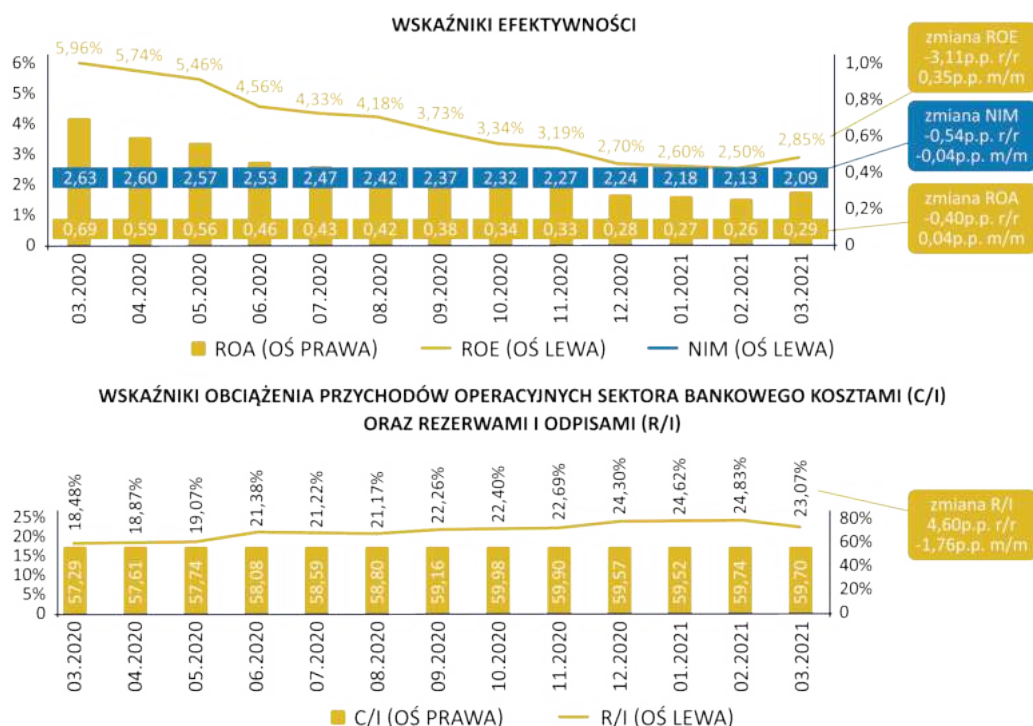
Źródło: Opracowanie własne, dane KNF.

Silne spadki wyniku odsetkowego przekładają się na postępujący spadek efektywności sektora bankowego. W sektorze bankowym już od wielu lat obserwuje się systematyczny spadek rentowności. Niemniej 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 erozji wskaźnika ROA. Spadek efektywności sektora bankowego multiplikują rosnące (również w przyszłych miesiącach) rezerwy i odpisy. W kolejnych miesiącach przewiduje się dalszy spadek efektywności sektora bankowego, przy czym przestrzeń do zmniejszania efektywności już dziś jest mocno ograniczona. Według danych KNF, w marcu 2021 roku wskaźnik ROE uległ zmniejszeniu o 3,11 p.p. w stosunku do marca 2020 roku osiągając wartość 2,85%, co przedstawiono na wykresie 15. Jednocześnie w marcu 2021 r. nastąpił wzrost wskaźnika R/I o 4,60 p.p. w ujęciu r/r. W mniejszym stopniu odnotowano również wzrost wskaźnika C/I, który w ujęciu r/r wzrósł o 2,41 p.p.

Na skutek wzrostu ryzyka kredytowego i ryzyka prawnego w odniesieniu do kredytów walutowych, banki

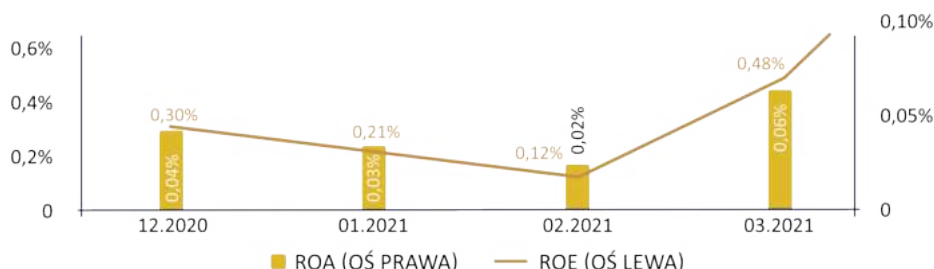
dokonały w 2020 roku istotnych odpisów, które znacząco wpłynęły na ich wyniki finansowe i rentowność całego sektora (wykres 16). Zaktualizowane w tym zakresie dane opublikowane zostały przez Komisję Nadzoru Finansowego dopiero pod koniec II kwartału 2021 roku. Przedstawione wyniki wskazują na silne przeszacowanie in minus wskaźników rentowności sektora bankowego. Zaktualizowane wskaźniki rentowności kapitału własnego przyjmują, wedle zaktualizowanych danych, wartości niższe nawet o ok. 2,4 p.p. osiągając w miesiącach grudzień 2020 – marzec 2021 wartości bliskie zeru.

Bieżąca, trudna sytuacja sektora bankowego wydaje się dodatkowo pogarszać w kolejnych miesiącach 2021 roku. 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 parapodatkowych) był dostosowany do bieżącej sytuacji sektora. Wysokie obciążenia fiskalne (podatek bankowy, CIT, składki na BFG) – już w 2020 roku osiągnęły bardzo wysokie



Wykres 15. Efektywność sektora bankowego oraz obciążenie przychodów operacyjnych kosztami oraz rezerwami i odpisami

Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego.

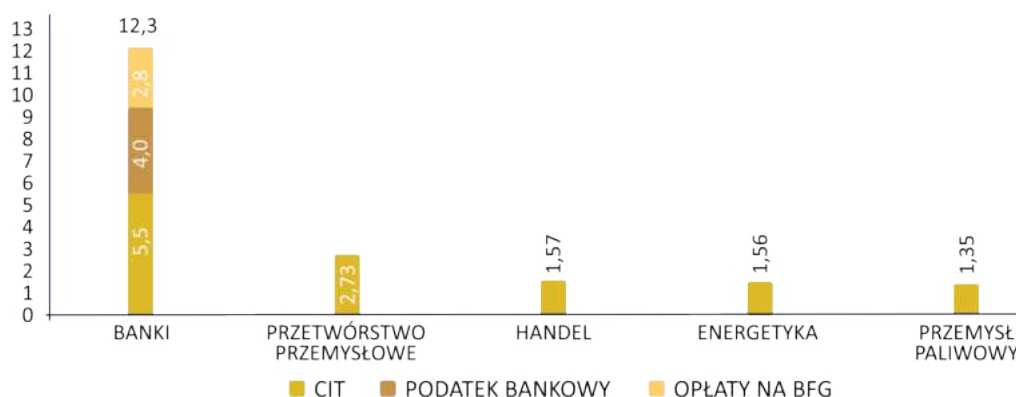


Wykres 16. Rentowność aktywów oraz rentowność kapitałów własnych sektora bankowego po aktualizacji WF banków za 2020 rok (dane z czerwca 2021)

Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego.

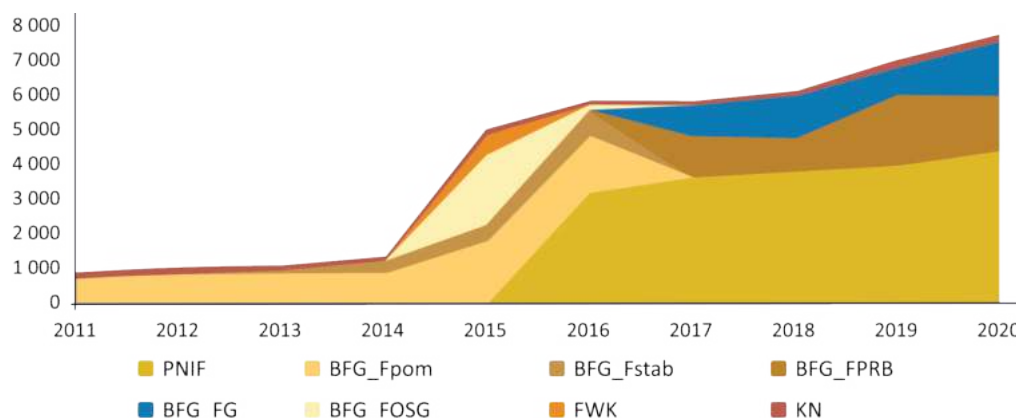
wartości, skutkujące wzrostem efektywnej stopy podatkowej. Sektor bankowy jest największym płatnikiem podatku CIT (5,5 mld zł). Podatek CIT płacony przez banki jest ponad 2-krotnie wyższy niż w przetwórstwie przemysłowym i ponad 4-krotnie wyższy niż w sektorze paliwowym. Uwzględniając dodatkowe obciążenia z tytułu podatku bankowego i składek na BFG, sektor bankowy z tytułu obciążeń fiskalnych ponosi koszty na poziomie 12,3 mld zł (4,5-krotnie wyższe niż w przemyśle spożywczym i ponad 9-krotnie wyższe niż w przypadku sektora paliwowego). Skala obciążeń podatkami i paropodatkami sektora bankowego na tle innych branż przedstawiona została na wykresie 17.

Suma rocznych zewnętrznych obciążeń sektora bankowego w Polsce w 2020 roku (wyłączając podatek CIT) zbliżyła się do kwoty 8 mld zł. Obciążenia te nie są dostosowane do sytuacji sektora bankowego. Mają one głównie arbitralny charakter. Działają destymulująco na zdolność sektora do finansowania gospodarki. W warunkach pandemii spektakularny wzrost odnotowała stawka na pokrycie kosztów nadzoru bankowego – do 0,012196% podstawy wymiaru (aktywów). W okresie 5 lat (2016-2021) stawka na pokrycie kosztów nadzoru bankowego wzrosła o 91% przy wzroście podstawy wymiaru opłaty składki na poziomie 31%, co oznacza wzrost efektywnej stawki na pokrycie kosztów nadzoru bankowego o 149,5%.



Wykres 17. Wysokość podatków i paropodatków płaconych w 2020 roku przez sektor bankowy na tle innych branż (mld zł)

Źródło: Obliczenia własne.



Wykres 18. Suma obciążeń zewnętrznych (bez CIT) sektora bankowego w latach 2011–2020

Źródło: Program Analityczno-Badawczy, dr hab. Katarzyna Kochaniak.

Jednocześnie skumulowana suma wartości obciążeń podatkowo-składkowych w latach 2015-2020 przekroczyła 41 mld, co przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 1. Skumulowana wartość obciążeń podatkowo-składkowych w latach 2015–2020

	Obowiązuje od	Częstotliwość	Łączna wartość 2015-2020 (w mld zł)
Podatek bankowy	02.2016 r.	miesięczna	19,1
Składki na FGB w BFG	01.2017 r.	roczna, ale płacona kwartalnie	4,5
Składki na FPRB w BFG	01.2017 r.	roczna	5,7
Wpłata na FWK	11-12.2015 r.	jednorazowa	0,6
Wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru	01.2015 r.	roczna	1,0
Inne (BFG – F stab., F pom, FOŚG)	2015 r. – 2016 r.	F stab i F pom – roczna FOŚG – jednorazowa	10,5
SUMA:			41,4 mld zł

Źródło: Program Analityczno-Badawczy, dr hab. Katarzyna Kochaniak.

Pomijając nawet wysokie nominalne obciążenia sektora bankowego, z perspektywy bieżącej sytuacji sektora istotny pozostaje fakt dość naturalnego powiązania obciążeń fiskalnych z osiąganymi wynikami. Kwestia ta jest w szczególności istotna z uwagi na procykliczny charakter bieżącego systemu podatkowego i parapodatkowego. Utrzymanie go w obecnej formule będzie prowadziło do irracjonalnie wysokiej efektywnej stopy podatkowej – znacząco przekraczającej 100%. Istniejące rozwiązania, w warunkach kryzysu działają destruktywnie i destabilizująco na

sektor bankowy. W szczególności w sytuacji rzeczywistego zysku brutto osiąganego przez banki, mogą one powodować zepchnięcie banków w obszar strat pogłębiając istniejące trudności.

W warunkach malejących wyników finansowych i pogarszającej się kondycji sektora bankowego, obciążenia fiskalne i parafiskalne, z uwagi na bilansowe podstawy wymiaru (por. tabela 2), nie uwzględniają tego faktu, działając destymulująco i pogłębiając skutki kryzysu.

Tabela 2. Podstawy wymiaru obciążeń podatkowych i parapodatkowych

Podstawa wymiaru	Podatek bankowy	Skł. na FGB (gwar. dep.)	Skł. na FPRB (resolution)	FWK	Koszty nadzoru
Aktywa ogółem / Pasywa ogółem			+		+
Kredyty	+				
Kred. mieszk. dla g. d. z opóź. w spłacie > 90 dni				+	
Środki gwarantowane		+	-		
Kapitały			-		

Źródło: Opracowanie własne

Oczekiwane pokonanie pandemii i powrót do „normalności” może nie być możliwy dla sektora bankowego. W odróżnieniu od czasów „sprzed pandemii” sektor bankowy mierzy się z nowymi wyzwaniami:

- Wysokie obciążenia fiskalne i parafiskalne (obecne również przed pandemią) w 2020 roku przekroczyły 12 mld zł;
- Funkcjonowanie w warunkach niskich stóp procentowych prowadzi do deprecjacji wyniku odsetkowego;
- Ryzyko prawne związane z kredytami walutowymi.

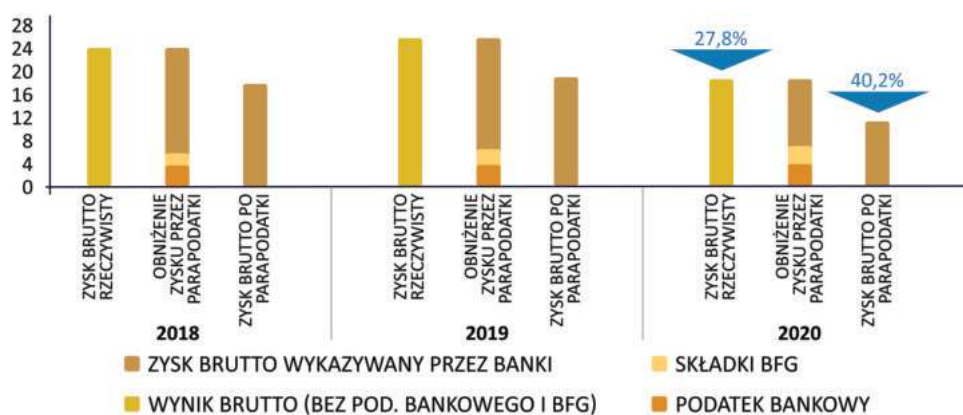
W rezultacie, pomimo oczekiwanych sprzyjających warunków po pandemii, sektor bankowy może nie być w stanie dostarczyć wymaganego wolumenu kredytów do gospodarki oraz odbudować swojej rentowności (choćby do poziomu sprzed pandemii).

Obciążenia parafiskalne, tj. podatek bankowy oraz składki na BFG nie są w żadnym stopniu dostosowane do bieżącej sytuacji sektora bankowego. Rzeczywisty zysk brutto sektora bankowego (uwzględniający korektę in plus z tytułu podatku bankowego i składek na BFG) spadł w 2020 r. o 27,8% r/r. W tym samym czasie sprawozdawany zysk brutto spadł o 40,2%, co przedstawiono

na wykresie 19. Zrealizowana kalkulacja nie uwzględnia dokonanych w grudniu 2020 roku odpisów z tytułu ryzyka kredytowego związanego z kredytami walutowymi, które doprowadziły do obniżenia zysku brutto do poziomu 5 mld zł (dane te opublikowane zostały pod koniec II kwartału 2021 roku). Obciążenia parafiskalne mają sztywny charakter, wynikający z arbitralnych decyzji oraz zastosowania podstaw wymiaru parapodatków wynikających z kategorii niepowiązanych z aktualną sytuacją sektora bankowego.

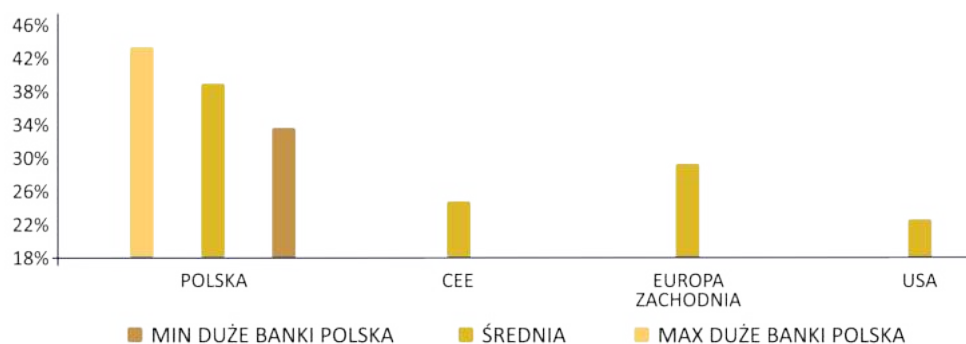
Jeszcze przed wybuchem pandemii (2018 rok) polski sektor bankowy obciążony był bardzo wysoką efektywną stopą podatkową. Nawet najmniej obciążone polskie banki były już w 2018 roku w wyjątkowo złej sytuacji wobec europejskich konkurentów, co przedstawiono na wykresie 20.

Nieuwzględnienie rzeczywistej, bieżącej sytuacji sektora bankowego przy nakładaniu obciążeń podatkowych i parapodatkowych, w warunkach silnych spadków dochodów banków, powoduje gwałtowny wzrost efektywnej stopy podatkowej. W rezultacie, mechanizmy wyznaczania podatku bankowego oraz opłat na BFG mają charakter procykliczny. Przedstawione na wykresie 20 dane wskazują, że stopa podatkowa wnoszona przez podatek bankowy i opłaty na BFG



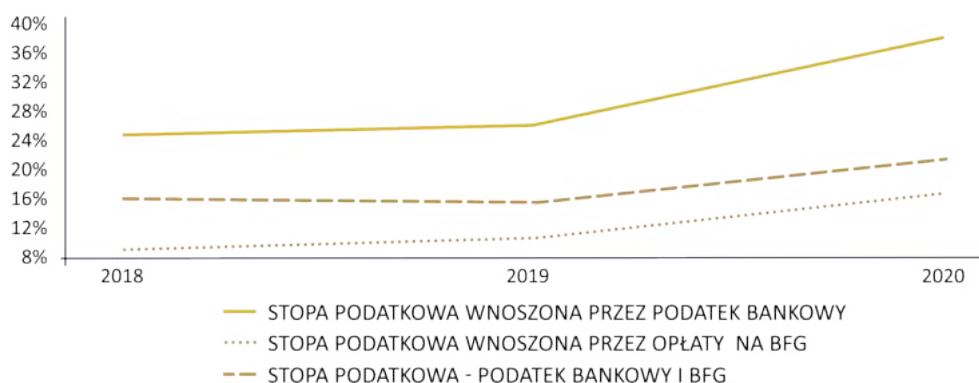
Wykres 19. Zysk brutto rzeczywisty a zysk brutto kalkulowany z podatkiem bankowym i składkami na Bankowy Fundusz Gwarancyjny

Źródło: Opracowanie własne, dane Ministerstwa Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.



Wykres 20. Efektywna stopa podatkowa polskich banków w 2018 roku (%)

Źródło: Opracowanie własne, dane JP Morgan.



Wykres 21. Efektywna stopa podatkowa wnoszona przez podatek bankowy oraz składki na Bankowy Fundusz Gwarancyjny (bez podatku CIT)

Źródło: Opracowanie własne, dane Ministerstwa Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

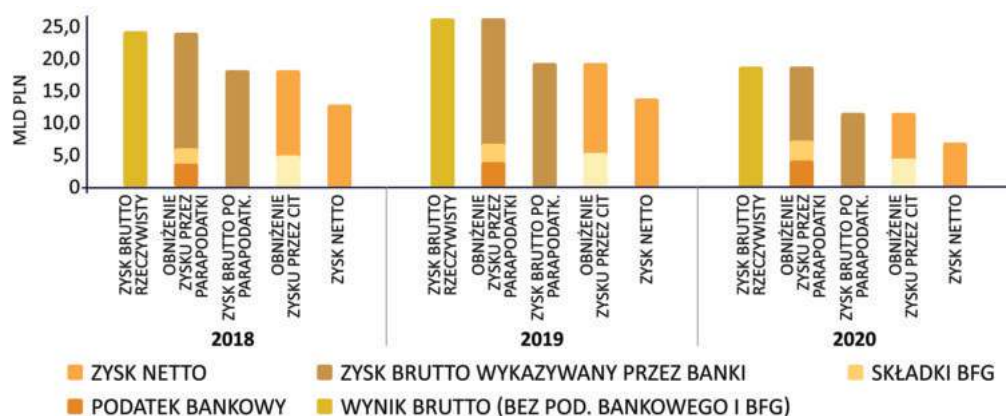
w 2020 roku odnotowała wartość 38,7% i była wyższa o 12,6 p.p. w stosunku do roku 2019.

Złożenie w całość trzech obciążeń 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 parapodatkami. Jednak negatywne skutki mechanizmu podatkowego widoczne są w szczególności w sytuacjach dekoniunktury lub kryzysu. Obniżenie wyników

finansowych banków powoduje, że większość wypracowanego wyniku jest „konsumowana” przez podatki. Odbija się to na możliwości wzrostu banków i możliwości zwiększania akcji kredytowej. W 2020 roku osiągnięty przez banki rzeczywisty zysk brutto w wysokości 18,9 mld zł został skonsumowany przez składkę na BFG oraz podatek bankowy w wysokości łącznej 7,3 mld zł. Pozostały, sprawozdawany przez banki zysk brutto

w wysokości 11,6 mld zł, został uszczuplony o podatek CIT w wysokości 4,6 mld zł. W rezultacie, zysk netto sektora bankowego w 2020 roku w wysokości 7 mld zł stanowił jedynie 37% wypracowanego przez banki rzeczywistego zysku brutto (53,5% w 2018 i 52,9% w 2019 roku). Zestawienie wpływu obciążeń podatkowych i paropodatkowych na wynik finansowy netto sektora bankowego w latach 2018-2020 przedstawiono na wykresie 22.



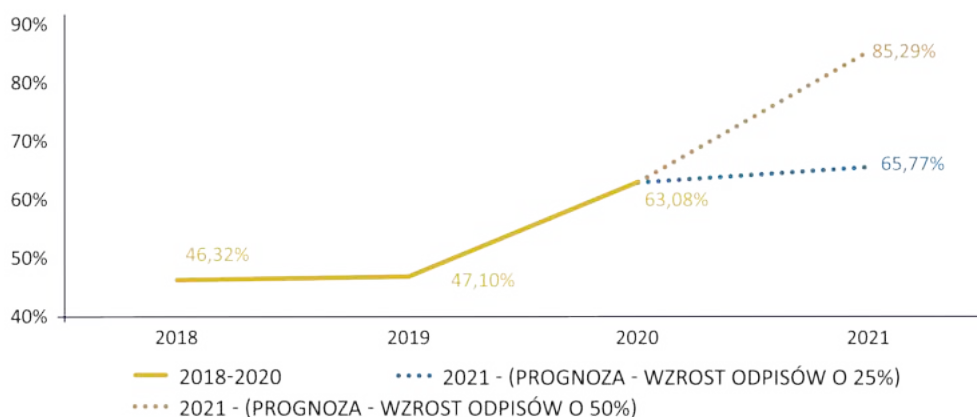
Wykres 22. Wpływ obciążeń podatkowych i paropodatkowych na wynik finansowy netto sektora bankowego w latach 2018-2020

Źródło: Opracowanie własne, dane Ministerstwa Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Przedstawione powyżej dane wskazują jednoznacznie na bardzo silny wzrost efektywnej stopy podatkowej w 2020 roku. Efektywna stopa podatkowa już w latach 2018-2019 (i wcześniejszych) była jedną z najwyższych efektywnych stóp opodatkowania sektora bankowego w Europie. W 2020 r., na skutek sztywnych wymiarów składki na BFG i nieuwzględniającego bieżącej sytuacji wymiaru podatku bankowego, efektywna stopa podatkowa wzrosła do ponad 63%. W 2021 r., pomimo obniżenia składki BFG o 1 mld zł, przewidywany jest dalszy wzrost efektywnej stopy podatkowej. W perspektywie

narastającego ryzyka kredytowego i związanej z tym konieczności zwiększenia odpisów i rezerw, przewiduje się dalszy wzrost efektywnej stopy podatkowej (wykres 23).

Przy założeniu wzrostu w 2021 roku odpisów i rezerw o 25% w stosunku do 2020 roku, efektywna stopa podatkowa osiągnie wartość 65,77%. Prawdopodobny scenariusz zakładający wzrost odpisów i rezerw w 2021 roku o 50% w stosunku do odpisów i rezerw z 2020 roku oznacza wzrost efektywnej stopy podatkowej do poziomu



Wykres 23. Efektywna stopa podatkowa uwzględniająca obciążenia podatkowe i paropodatkowe sektora bankowego wraz z wariantową prognozą na 2021 rok

Źródło: Opracowanie własne, dane Ministerstwa Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.



85,29%. Wariantowe podejście do szacowania efektywnej stopy podatkowej unaocznia skalę procykliczności obecnego systemu podatkowego i paropodatkowego względem sektora bankowego.

O ile podatek CIT uwzględniający obciążenia sektora bankowego w zależności od osiąganego dochodu, stanowi umiarkowaną część obciążeń sektora bankowego, o tyle arbitralnie ustalane składki na BFG, UKNF i podatek bankowy tworzą irracjonalnie wysoką realną stopę podatkową. W perspektywie trudnego 2021 roku, to właśnie podatek bankowy, składki na BFG i opłaty na UKNF będą tworzyły procykliczną stopę podatkową.

W warunkach silnego wzrostu kredytów zagrożonych i konieczności zwiększenia odpisów o 25% lub o 50%, istniejące opłaty typu podatkowego i paropodatkowego konsumują dominującą część rzeczywistego zysku brutto. W celu oszacowania zysku netto sektora bankowego w 2021 roku oraz określenia wpływu obciążeń podatkowych i paropodatkowych na wynik finansowy, przeprowadzono symulację zakładającą 2-wariantowe podejście uwzględniające niepewną sytuację w zakresie skali wzrostu kredytów zagrożonych i związanego z nimi wzrostu odpisów i rezerw.

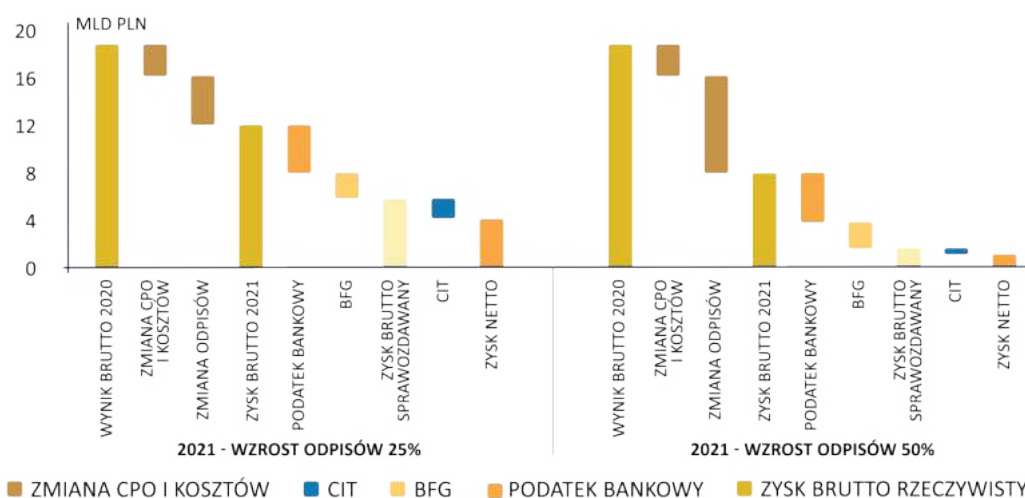
Na potrzeby przeprowadzonej symulacji przedstawionej przyjęto następujące założenia i algorytm wnioskowania:

1. Punktem wyjścia we wszystkich trzech wariantach jest rzeczywisty zysk brutto sektora bankowego z 2020 roku (18,9 mld zł)
2. Zgodnie z informacją przedstawioną na wykresie 4, przewiduje się dalszy spadek całkowitych przychodów operacyjnych i kosztów – w sumie

o 2,64 mld zł. Założenie to jest przyjęte dla wszystkich trzech rozpatrywanych wariantów. Bazuje ono na prognozie ze stycznia 2021 roku dokonanej przez Zespół Badawczy pod kierownictwem dr. W. Zatonii w raporcie zrealizowanym w ramach Programu Analityczno-Badawczego WIB.

3. Zmiana odpisów stanowi zmienną różnicującą dwa warianty symulacyjne i ma wpływ na dalsze różnice między rozpatrywanymi scenariuszami. W zależności od skali wzrostów kredytów zagrożonych przewiduje się wzrost odpisów w wysokości:
 - a. +25% w stosunku do stanu z końca 2020 roku (+4,14 mld zł)
 - b. +50% w stosunku do stanu z końca 2020 roku (+8,29 mld zł)
4. Podatek bankowy płacony przez banki – w wysokości 85,24% łącznych planowanych wpływów budżetowych z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych szacowanych na 4,8 mld. W rezultacie dla obydwu wariantów przyjęto podatek bankowy w wysokości 4,09 mld zł.
5. Składki na Bankowy Fundusz Gwarancyjny – w wysokości 2,2 mld zł (na podstawie decyzji Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 17 lutego 2021 roku) – dla obydwu scenariuszy.
6. Podatek CIT jako 28,5% sprawozdawanego zysku brutto (na podstawie obliczeń z lat 2018-2020) – dla wszystkich trzech wariantów.

Wyniki symulacji dla wariantu zakładającego 25% i 50% wzrost odpisów przedstawiono na wykresie 24.



Wykres 24. Symulacja wpływu obciążeń podatkowych paropodatkowych na wyniki finansowego sektora bankowego w 2021 roku przy założeniu wzrostu rezerw i odpisów o 25% i o 50%

Źródło: Opracowanie własne, dane Ministerstwa Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

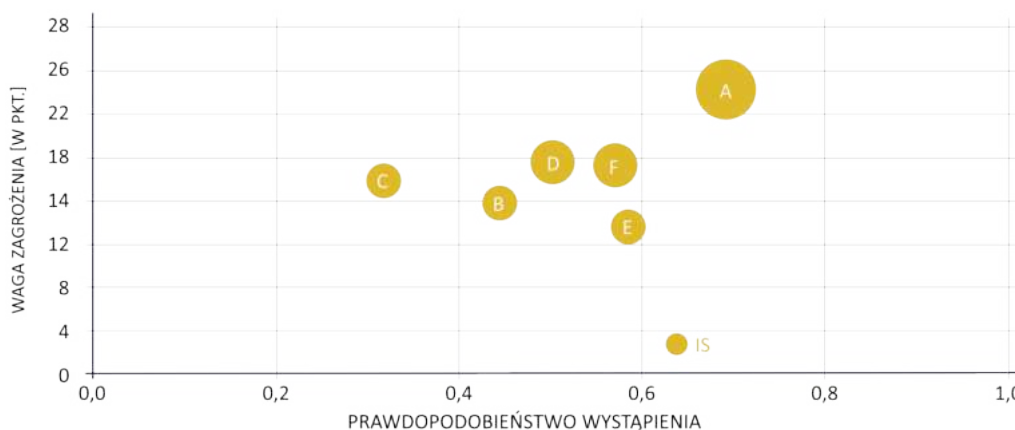
Według wariantu zakładającego 25% wzrost odpisów przewiduje się osiągnięcie przez sektor bankowy łącznego wyniku finansowego netto na poziomie 4,13 mld zł. Rozpatrywany scenariusz, będący de facto najbardziej optymistycznym spośród analizowanych wariantów, zakłada zatem spadek wyniku finansowego netto w stosunku do 2020 roku o 45,17% oraz w stosunku do roku 2019 – aż o 70%. W scenariuszu tym zrealizowany przez sektor bankowy rzeczywisty zysk brutto w wysokości 12,1 mld zł będzie konsumowany w większości przez obciążenia podatkowe i parapodatkowe w łącznej wysokości 7,94 mld zł. W scenariuszu tym, zysk netto będzie stanowił jedynie 34,15% wypracowanego przez banki rzeczywistego zysku brutto.

W przypadku wariantu zakładającego 50% wzrost odpisów przewiduje się osiągnięcie przez sektor bankowy łącznego wyniku finansowego netto na poziomie 1,17 mld zł. Rozpatrywany scenariusz zakłada spadek wyniku finansowego netto w stosunku do 2020 roku o 84,54% oraz w stosunku do roku 2019 – aż o 91,54%. W scenariuszu tym zrealizowany przez sektor bankowy rzeczywisty zysk brutto w wysokości 7,9 mld zł będzie konsumowany w większości przez obciążenia podatkowe i parapodatkowe w łącznej wysokości 6,76 mld zł. W scenariuszu tym, zysk netto będzie stanowił jedynie 14,75% wypracowanego przez banki rzeczywistego zysku brutto.

W rezultacie przeprowadzonych symulacji, w warunkach silnego wzrostu NPL i konieczności zwiększenia odpisów o 25% lub o 50%, istniejące opłaty typu podatkowego konsumują dominującą część rzeczywistego zysku brutto i działają na sektor bankowy w sposób procykliczny. Opłaty te generują dla sektora bankowego olbrzymie ryzyko dla stabilnego funkcjonowania i możliwości finansowania gospodarki.

4. Zagrożenia związane ze wzrostem kredytów zagrożonych w polskim sektorze bankowym

W obliczu spowolnienia gospodarczego, będącego następstwem pandemii koronawirusa, eksperci Europejskiego Kongresu Finansowego (EKF) uznają pogorszenie jakości portfela kredytowego oraz pogorszenie sytuacji na rynku obligacji korporacyjnych za największe zagrożenia dla polskiego systemu finansowego w najbliższych dwóch latach. Kluczowe w tym kontekście jest także udrożnienie funkcjonowania wtórnego rynku długów dla NPL i umożliwienie rozwiązywania problemu NPL w trybie pozasądowym. Jako kolejne czynniki ryzyka zidentyfikowano: nadmierne obciążenia fiskalne sektora bankowego, politykę stóp procentowych NBP oraz nadmierny udział państwa w sektorze bankowym.



Wykres 25. Najważniejsze zagrożenia dla stabilności polskiego systemu finansowego wg EKF

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;

Źródło: EKF



Na istotność ryzyka związanego z NPL wskazuje też nadzór bankowy strefy euro: zagrożenie pojawiania się kolejnych fal pandemii, wpływających na wprowadzanie dalszych ograniczeń gospodarczych w perspektywie najbliższych 2-3 lat, będzie stanowiło największy i najbardziej prawdopodobny czynnik ryzyka wpływający na wzrost NPL w sektorze bankowym. Oczekuje się, że osłabienie otoczenia gospodarczego doprowadzi do pogorszenia się jakości aktywów, zwłaszcza po zakończeniu rządowych programów pomocowych. Przedsiębiorstwom niefinansowym z różnych branż grozi podwyższone ryzyko niewypłacalności z powodu gwałtownego spadku zysków, którego tempo w niektórych sektorach zostało jeszcze spotęgowane przez zmianę zachowań konsumentów. Z perspektywy ryzyka kredytowego istotny dla banków pozostaje fakt, że w warunkach wysokiego zadłużenia sektora prywatnego, nawet pokonanie pandemii nie gwarantuje wzrostu rentowności przedsiębiorstw i powrotu ich zdolności do obsługi zadłużenia. Ponadto, wzrost NPL dodatkowo obciąży adekwatność kapitałową banków.

W przypadku gospodarstw domowych potencjalne pogorszenie się sytuacji na rynku pracy może zagrozić ich zdolności do obsługi zadłużenia. Podwyższony poziom zadłużenia prywatnego niesie ze sobą ryzyko bardziej dotkliwych skutków dla banków, ponieważ przedsiębiorstwa obciążone większym długiem mogą pozostać mniej rentowne nawet po tym, jak otoczenie gospodarcze zacznie się normalizować. Rośnie ryzyko korekty na rynkach nieruchomości komercyjnych i mieszkaniowych, ponieważ ceny nieruchomości nadal wykazują oznaki zawyżonej wyceny. Ponadto, znaczne zwiększenie się ekspozycji banków na papiery dłużne emitowane przez rządy krajowe może doprowadzić do ponownego wystąpienia w niektórych krajach niekorzystnego sprzężenia zwrotnego między sytuacją państw i banków, gdyby pojawiły się obawy o średniookresową zdolność obsługi długu publicznego.

Warto podkreślić, że jako kolejne czynniki ryzyka dla sektora bankowego zidentyfikowano zmiany klimatyczne oraz nasilenie cyfryzacji (oraz związany z tym wzrost konkurencji ze strony instytucji spoza sektora bankowego).



Wykres 26. Czynniki ryzyka banków wg SSM

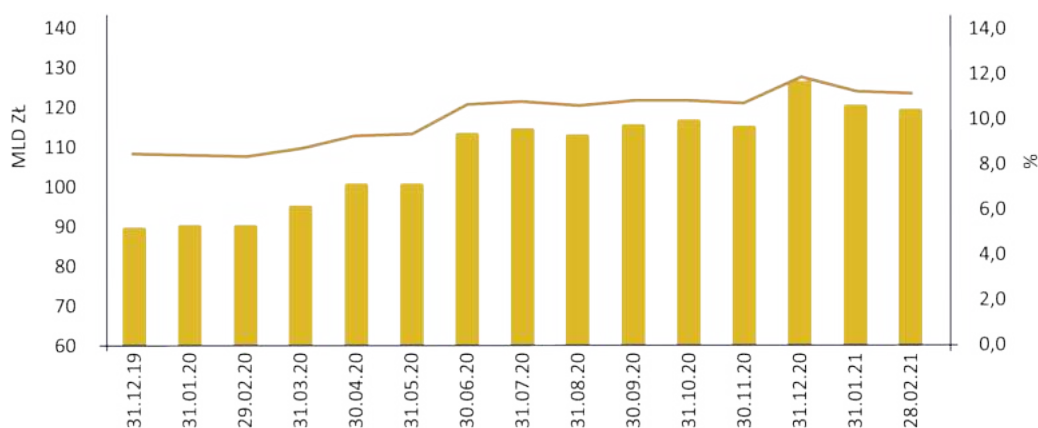
Źródło: SSM

O ile poziom kredytów zagrożonych pozostaje stabilny, a nawet wykazuje tendencję spadkową, to od początku 2020 r. wolumen kredytów opóźnionych w spłacie (w fazie F2) zwiększył się o ponad 40%. W lutym 2021 r. ponad 11% wartości portfela kredytów dla sektora niefinansowego było w fazie F2. Dla porównania – przed wybuchem pandemii wolumen kredytów udzielonych sektorowi niefinansowemu, znajdujących się w fazie F2 – był o połowę mniejszy.

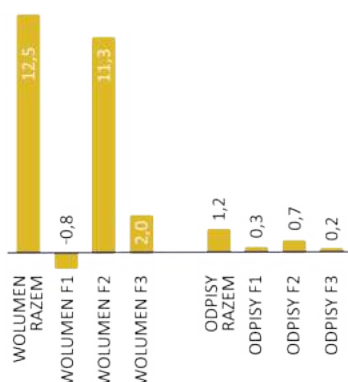
Biorąc pod uwagę wpływ pandemii na obsługę kredytów przez gospodarstwa domowe, w okresie ostatnich 12 miesięcy wolumen kredytów nieregularnych zwiększył się o 12,5 mld zł. Szczególnie niepokojąca

sytuacja dotyczy kredytów mieszkaniowych, które historycznie wykazywały najlepszą jakość. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że znacząco pogorszyła się jakość terminowej obsługi kredytów mieszkaniowych wysokokwotowych (powyżej 1 mln zł) – w ich wypadku opóźnienie w spłacie dotyczy niemal co czwartego kredytu.

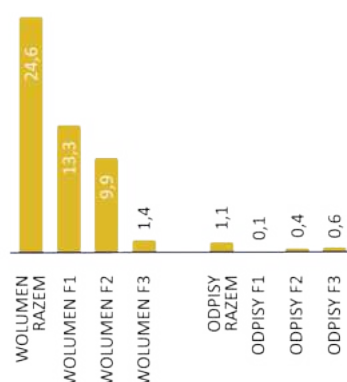
Kredyty dla MSP wykazują lepszą jakość niż kredyty dla dużych przedsiębiorstw. Co prawda obie kategorie podmiotów zmniejszyły swoje wolumeny kredytów pod obserwacją w porównywalnej skali. Jednak w przypadku dużych przedsiębiorstw, przesunięcie z fazy F1 dokonało się głównie w kierunku fazy F2, a nie w stronę terminowej obsługi kredytu.

**Wykres 27.** Kredyty sektora niefinansowego w fazie 2

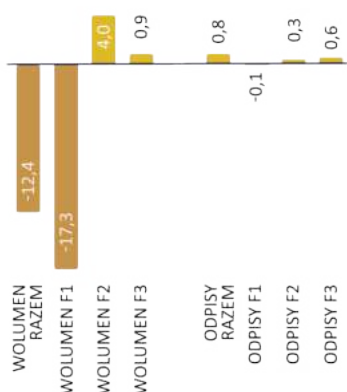
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF

**Wykres 28.** Należności od gosp. dom. i odpisy w mld zł – razem (od lutego 2020 r. do lutego 2021 r.)

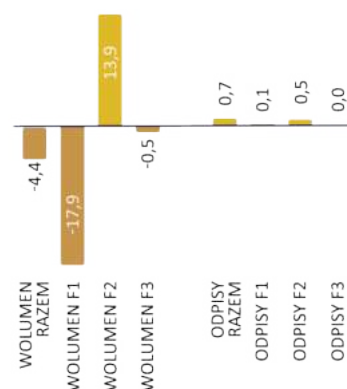
Źródło: KNF

**Wykres 29.** Należności od gosp. dom. i odpisy w mld zł – kredyty mieszkaniowe (od lutego 2020 r. do lutego 2021 r.)

Źródło: KNF

**Wykres 30.** Należności od MSP i odpisy w mld zł (od lutego 2020 do lutego 2021)

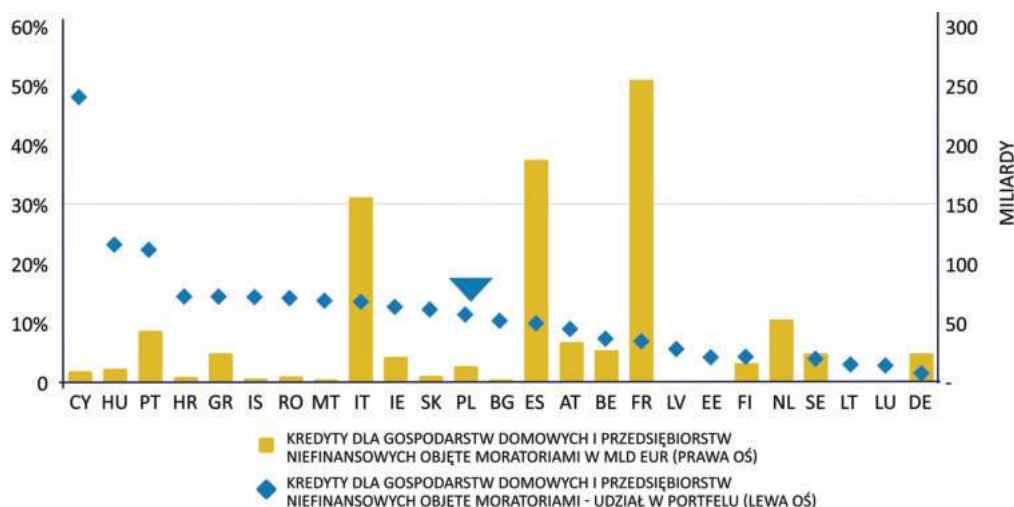
Źródło: KNF

**Wykres 31.** Należności od dużych przedsiębiorstw i odpisy w mld zł (od lutego 2020 do lutego 2021)

Źródło: KNF

Analizując wskaźniki jakości portfela kredytowego w okresie pandemii, należy pamiętać, że wzrost NPL może być istotnie przesunięty w czasie ze względu na wakacje kredytowe. W czerwcu 2020 r. średnio 6% gospodarstw domowych w całej EU korzystało

z wakacji kredytowych – zaś w Polsce ten wskaźnik był blisko 2-krotnie wyższy. Biorąc pod uwagę fakt, że około 85% moratoriów kredytowych w EU wygasło w grudniu 2020 r., zmian w jakości portfela kredytowego można oczekiwać w 2021 r.

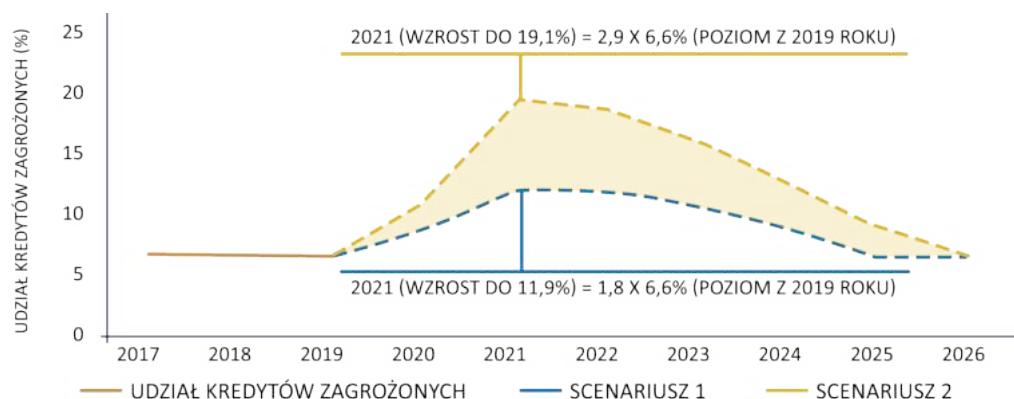


Wykres 32. Udział kredytów dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw niefinansowych objętych zakresem wakacji kredytowych

Źródło: EBA

Prognozy EY wskazują na możliwość skokowego wzrostu NPL w Polsce w latach 2021/2022. Szacunki dokonane na podstawie doświadczeń gospodarek podobnych do polskiej wskazują na prawdopodobieństwo wzrostu NPL z 6,6% do poziomu 12 – 19%. Powrót jakości portfela kredytowego do stanu sprzed eskalacji NPL byłby możliwy dopiero po 5 – 6 latach.

W prognozie EY poziom dla NPL w wysokości 11,9% odnosi się do scenariusza optymistycznego. W scenariuszu tym wzrost NPL w stosunku do 2019 r. wyniósłby 1,8 razy. Powrót do poziomu NPL z 2019 r. byłby możliwy dopiero w 2025 r. Poziom NPL w wysokości 19,1% odnosi się do scenariusza pesymistycznego. W scenariuszu tym wzrost NPL w stosunku do 2019 r. wyniósłby 2,9 razy. Powrót



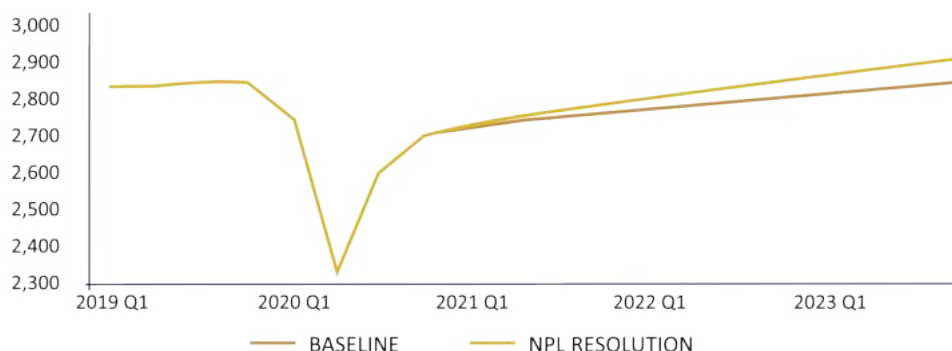
Wykres 33. Prognoza wzrostu kredytów zagrożonych w sektorze bankowym

Źródło: EY

do poziomu NPL z 2019 r. byłby możliwy dopiero w 2026 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, właściwe zarządzanie NPL jest krytyczne dla przywrócenia szybkiego tempa rozwoju gospodarczego. Badania Allianz Research wskazują, że skuteczne zarządzanie restrukturyzacją NPL może poprawić PKB UE o ok. 1 p.p. w okresie najbliższych 3 lat.

W tym kontekście kluczowym zagadnieniem staje się utworzenie instytucji typu *asset management company* (AMC), której zadaniem będzie wykupienie NPL, uwolnienie kapitałów, poprawienie wyniku finansowego i płynności banków. Zasadne będzie także usprawnienie instrumentów umożliwiających restrukturyzację przy okazji implementacji Dyrektywy Drugiej Szansy.



Wykres 34. Wzrost PKB po kryzysie Covid bez uwzględnienia stosowania mechanizmu rozwiązywania problemu NPL (scenariusz bazowy) oraz z mechanizmem rozwiązywania problemu NPL (NPL resolution)

Źródło: EBRD, Allianz Research

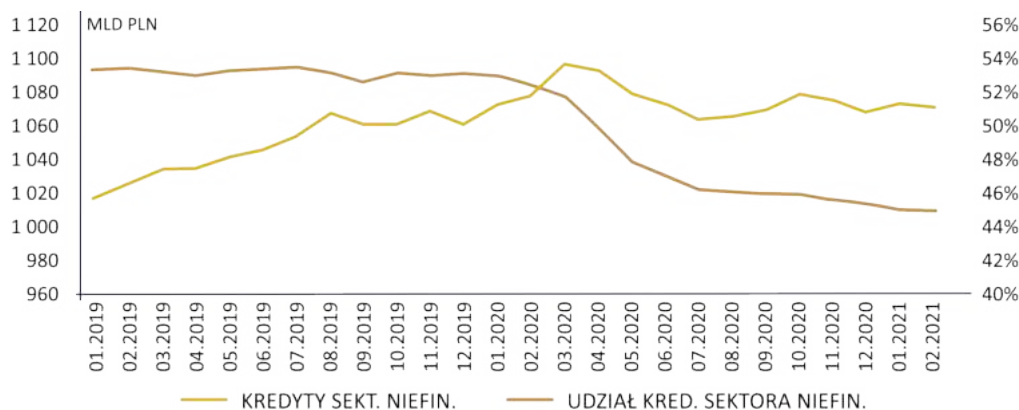
5. Podaż kredytów jako *condicio sine qua non* odbudowy polskiej gospodarki

Wprowadzenie podatku bankowego obniżyło dynamikę akcji kredytowej nawet w okresie prosperity: aktywa banków wzrastały wówczas szybciej od kredytów. Powodowało to obniżanie proporcji pomiędzy wolumenem kredytów a PKB. Najszybciej wzrastały wtedy portfele obligacji skarbu państwa.

Kryzys gospodarczy związany z pandemią koronawirusa jeszcze bardziej uwidocznił te zjawiska – uległy one istotnemu nasileniu. Zwiększona podaż obligacji skarbowych, emisje obligacji realizowane przez BGK i PFR w powiązaniu z instrumentami QE stosowanymi przez NBP – zwiększyły skokowo dynamikę wzrostu obligacji skarbowych w portfelach banków. Przełożyło się to na wzrost aktywów banków, tak w wartościach bezwzględnych, jak również w relacji do PKB. W tym czasie odnotowano jednak spadki w sprzedaży

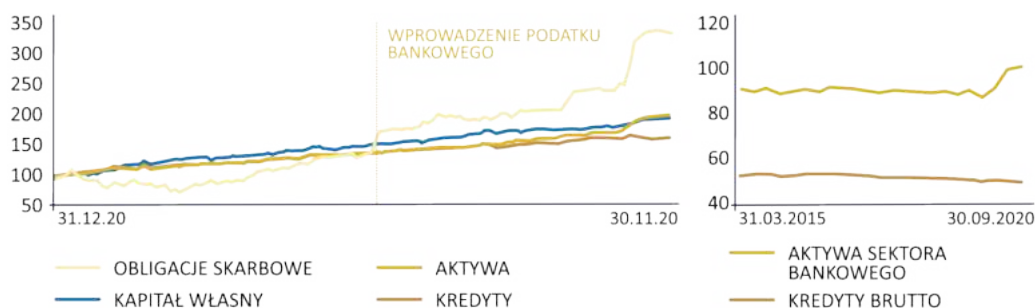
nowych kredytów, jak również wolumenu zadłużenia kredytowego. Spowodowało to obniżenie proporcji pomiędzy wartością kredytów do PKB oraz wartością kredytów do całkowitego wolumenu aktywów. Wyrażnie więc sektor bankowy przestał wzrastać w zakresie finansowania przedsiębiorstw sektora niefinansowego.

W zakresie kredytów mieszkaniowych rok 2021 rozpoczął się spadkiem sprzedaży w styczniu w stosunku do początku 2020 r. Systematycznie jednak sprzedaż kredytów wzrastała, osiągając w marcu wartości wyższe niż w marcu 2020 r. oraz nieznacznie niższe niż w marcu 2019 r. Na dynamikę tę istotny wpływ mają: wzrost cen transakcyjnych mieszkań, zarówno na rynku pierwotnym, jak również wtórnym, oraz ucieczka osób posiadających nadwyżki finansowe od deponowania środków w bankach przy praktycznie zerowym oprocentowaniu. Szczegóły dotyczące wartości sprzedaży nowych kredytów mieszkaniowych oraz dynamiki wzrostu tych kredytów zamieszczono na wykresie 37.

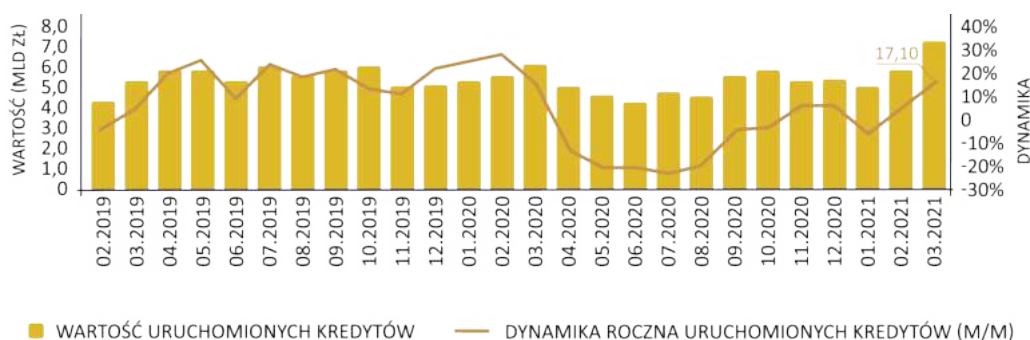


Wykres 35. Wzrost portfela kredytów dla sektora niefinansowego

Źródło: KNF

**Wykres 36.** Dynamika wzrostu bilansu banków oraz aktywa i kredyty w relacji do PKB

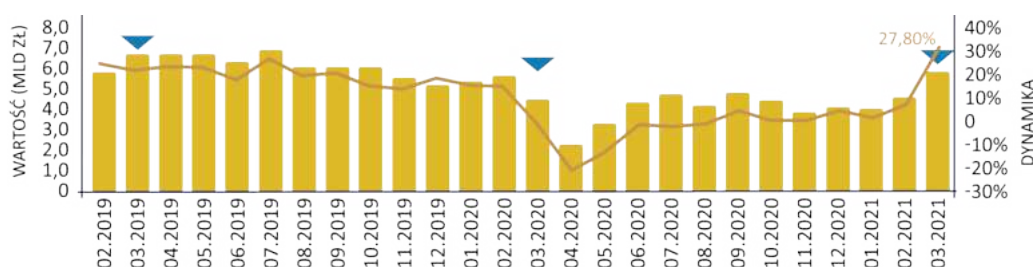
Źródło: Parkiet

**Wykres 37.** Dynamika wzrostu kredytów mieszkaniowych

Źródło: BIK

Nieco inaczej wygląda sprzedaż nowych kredytów konsumpcyjnych oraz dynamika ich wzrostu. Sprzedaż w marcu 2020 r. istotnie spadła w stosunku zarówno do lutego 2020 r., jak również marca 2019 r. Dynamika wzrostu w marcu 2021 r. jest więc efektem

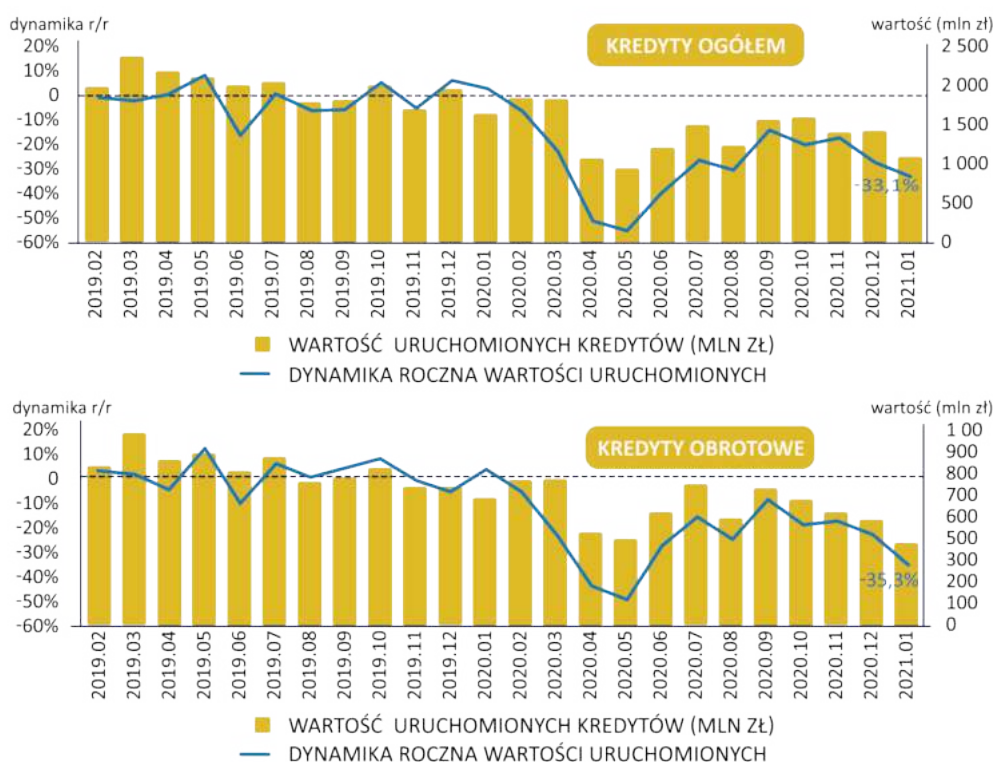
bazy odniesienia. O ile w styczniu i lutym 2021 r. odnotowano dynamikę ujemną, to wzrost w marcu wynika ze spadku sprzedaży w marcu 2020 r. Należy nadmienić, że sprzedaż w marcu 2021 r. pozostaje poniżej poziomu sprzedaży osiągniętego w marcu 2019 r.

**Wykres 38.** Dynamika wzrostu kredytów konsumpcyjnych

Źródło: BIK

Znacznie gorzej przedstawia się sytuacja w zakresie sprzedaży nowych kredytów dla mikroprzedsiębiorstw. Ma to istotny wymiar społeczny i gospodarczy, bowiem mikrofirmy są głównym pracodawcą w polskiej gospodarce. Sprzedaż kredytów w marcu 2021 r. była na niższym poziomie niż w styczniu i lutym br. Sprzedaż nowych kredytów była niższa niż w marcu 2020 r., w tym kredytów ogółem – o 33,1%, natomiast kredytów obrotowych – o 35,3%. Z kolei

sprzedaż w marcu 2020 r. pozostawała istotnie niższa od sprzedaży osiągniętej w marcu 2019 r. Stąd spadki kredytowania w marcu 2021 r. w relacji do marca 2019 r. sięgają 50%. W części możemy mieć tutaj do czynienia z sytuacją wypierania kredytu przez pomoc publiczną. Jednak sytuacja ta w przypadku dalszego utrzymania trendów może stanowić istotne zagrożenie dla wzrostu gospodarki po pandemii.

**Wykres 39.** Dynamika wzrostu kredytów dla mikropresiębiorstw

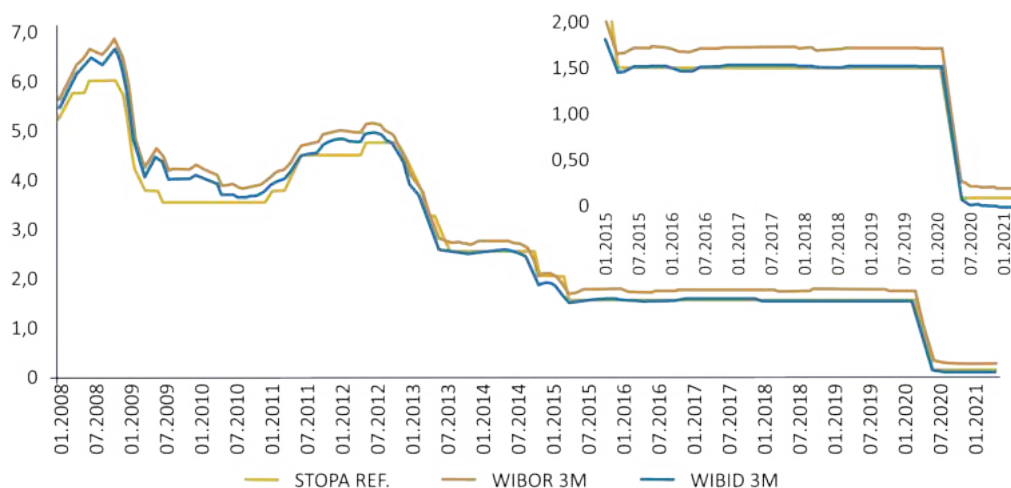
Źródło: BIK

Spadek dynamiki kredytów dotyczy wszystkich segmentów klientów instytucjonalnych i wszystkich rodzajów przedsiębiorstw. Załamanie dynamiki kredytów dla przedsiębiorstw nastąpiło w marcu 2020 r. oraz dotyczyło zarówno małych przedsiębiorstw, jak również MSP. Na przełomie 2020 i 2021 r. odnotowano spadek kredytów dla przedsiębiorstw na poziomie ok. 5%. O ile nieznacznie spadek ten zmniejszył się w przypadku dużych przedsiębiorstw, to postępuje on dalej w przypadku MSP. W sytuacji tak dużych obciążeń regulacyjnych sektora bankowego, o których

mowa była powyżej, oraz w środowisku niskich stóp procentowych, których utrzymanie na bieżącym poziomie zapowiedziane jest do połowy 2022 r., ożywienie dynamiki kredytowej będzie bardzo trudne.

6. Ekonomiczne koszty finansowania

Główne stopy procentowe, mające wpływ na cenę pieniądza na rynku, spadają od 2012 roku (wykres 40). W warunkach silnego spadku ceny pieniądza

**Wykres 40.** Stopy referencyjne NBP, WIBOR 3M i WIBID 3M w latach 2008-2021

Źródło: Opracowanie własne.



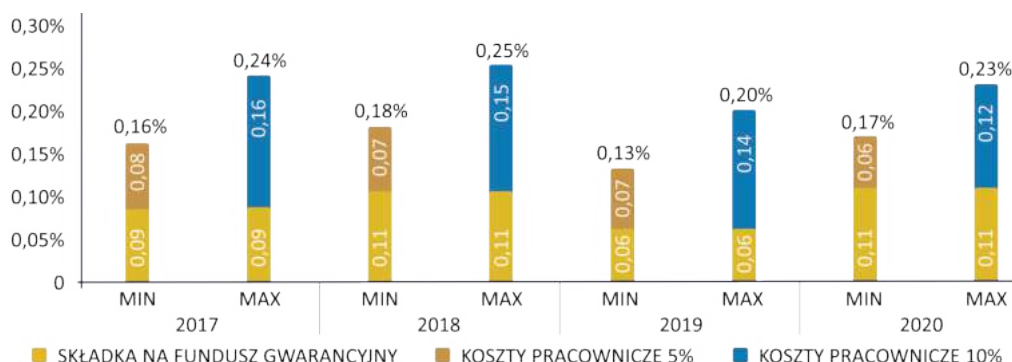
na rynku międzybankowym (WIBID 3M na 31.05.2021 wyniósł 0,01%), z perspektywy sektora bankowego nie ma ekonomicznego uzasadnienia dla pozyskiwania depozytów od sektora niefinansowego po koszcie wyższym, niż wynika to ze stopy WIBID 3M.

Depozyty od sektora niefinansowego generują koszty związane z:

- Kosztem składek na BFG (na fundusz gwarancyjny banków)
- Obsługą depozytów: 5% kosztów pracowniczych ogółem (wariant MIN) lub 10% kosztów pracowniczych ogółem (wariant MAX)

- W zależności od wariantu (MIN/MAX) koszty związane z depozytami od sektora niefinansowego wynoszą od 0,13% do 0,25%.

Koszty generowane przez depozyty od sektora niefinansowego powinny być uwzględniane w rachunku opłacalności pozyskiwania depozytów. W 2020 r. koszty obsługi depozytów przewyższyły cenę pieniądza na rynku międzybankowym. Rentowność depozytów od sektora niefinansowego przyjęła ujemne wartości. W praktyce oznacza to, że bank musi realnie dopłacać do każdej złotówki zgromadzonego depozytu od sektora niefinansowego.



Wykres 41. Elementy składowe kosztów związanych z depozytami od sektora niefinansowego

Źródło: Opracowanie własne.



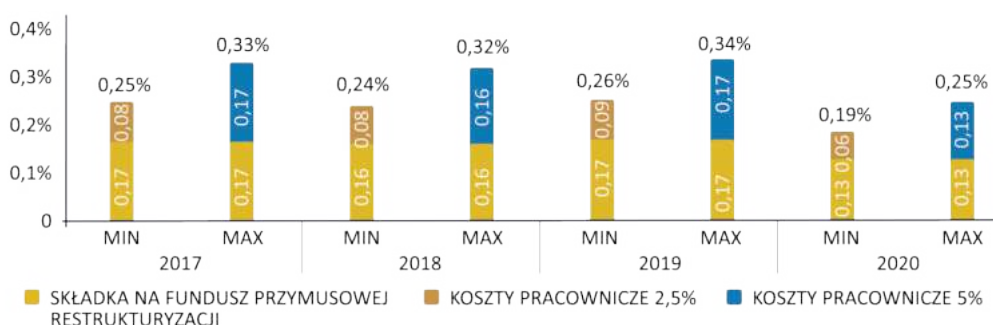
Wykres 42. Opłacalność depozytów od sektora niefinansowego z perspektywy banków

Źródło: Opracowanie własne.

Również pozostałe pasywa (z wyłączeniem kapitałów własnych i depozytów od sektora niefinansowego) nie są darmowym źródłem finansowania dla banków. Generują one koszty związane są z:

- Kosztami z tytułu składki na fundusz przymusowej restrukturyzacji

- Kosztami pracowniczymi: 2,5% kosztów pracowniczych ogółem (wariant MIN) lub 5% kosztów pracowniczych ogółem (wariant MAX)
- W zależności od wariantu (MIN/MAX) koszt pozostałych pasywów przyjmuje wartość od 0,19% do 0,34%.

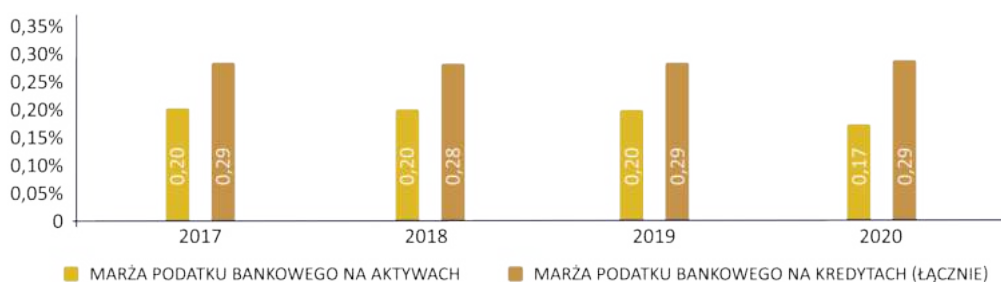


Wykres 43. Elementy składowe kosztów związanych z pozostałymi pasywami

Źródło: Opracowanie własne.

Koszty zwiększane są również przez podatek bankowy. Marża wnoszona przez podatek bankowy w relacji do kredytów ogółem utrzymuje się na stałym poziomie

ok. 0,29%. Marża ta nie uwzględnia aktualnej sytuacji sektora bankowego. Również w relacji do aktywów podatek bankowy stanowi istotne obciążenie (ok. 0,2%).



Wykres 44. Marża podatku bankowego na aktywach i kredytach

Źródło: Opracowanie własne.

7. Obciążenie kapitału banków związane z portfelem kredytów walutowych

Z perspektywy kluczowych dla sektora wyzwań, aktualny pozostaje problem związany z odwalutowaniem kredytów walutowych. Podstawę dla ujednolicenia wyroków w sprawach na linii klienci – banki miało mieć orzeczenie pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, który jednak w maju 2021 r. odroczył posiedzenie i zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich, Narodowego Banku Polskiego, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Rzecznika Praw Dziecka o ich stanowiska. Z punktu widzenia ryzyka wysokich kosztów banków z tytułu „odwalutowania” kredytów walutowych, autorzy odnieśli się do tematyki związanej z kosztem kapitałów związanych z udzielonymi kredytami walutowymi.

Wynagrodzeniem z tytułu udostępnienia klientowi środków w postaci kredytu bankowego są odsetki, których kwota uwzględnia wartość kredytu, czas, na jaki kredyt został udzielony, profil ryzyka klienta oraz sposób

zabezpieczenia kredytu. Stopa przychodu odsetkowego z udzielonego kredytu powinna uwzględniać:

- koszt pozyskania środków finansujących kredyt (depozyty klientowskie – stopa kosztu odsetkowego, instrumenty rynku finansowego – stopy LIBOR/WIBOR),
- marżę z tytułu ryzyka kredytowego, rozpoznanego podczas badania zdolności kredytowej klienta i odpowiednio ustanowionego zabezpieczenia kredytu,
- koszt części kapitału, pokrywającej nierozpoznane ryzyko kredytowe (wymóg adekwatności kapitałowej),
- koszt składki BFG za finansującą kwotę depozytów,
- opłatę z tytułu podatku bankowego naliczonego z tytułu danego kredytu (0,44% p.a.),
- narzut uwzględniający koszt nadzoru finansowego (0,024% p.a.).



Ustalając ogólny wynik finansowy uzyskiwany na konkretnym udzielonym kredycie, należy dodatkowo wziąć pod uwagę:

- przychody pozaodsetkowe
 - prowizje związane z obsługą wniosku kredytowego i monitoringiem kredytu po jego udzieleniu,
 - ewentualne przychody z tytułu cross-sellingu innych produktów danego klienta, prowizje z tytułu bankassurance,
 - spready na wymianie walutowej,
- koszty operacyjne związane z udzieleniem kredytu (np. koszty wyceny kredytowanych nieruchomości czy innych przedmiotów zabezpieczenia kredytu, koszty sądowe związane z rejestracją zabezpieczeń),
- koszty administracyjne (osobowe i rzeczowe) przypadające na dany kredyt.

Jeżeli kredytobiorca nie dotrzymuje warunków umowy kredytowej i kredyt przechodzi do kategorii NPL (non-performing loan), dochodzą do tego koszty utworzenia rezerwy z tytułu utraty wartości danego składnika aktywów, obliczane zgodnie ze stosowanymi w banku standardami rachunkowości i modelami oceny ryzyka kredytowego, uwzględniającymi specyfikę poszczególnych rodzajów kredytów i segmentów rynku. Warto zwrócić uwagę, że wśród wyżej wymienionych parametrów znajdują się

- wielkości niezależne od banku
 - stopy opodatkowania,
 - obciążenie składkami na BFG,
 - koszty nadzoru finansowego,
 - wagi ryzyka,
 - wymogi kapitałowe,

- wielkości wynikające z przyjętej wewnętrznej polityki kredytowej
 - marża odsetkowa,
 - stawki opłat prowizyjnych,
 - spread na wymianie walutowej,
 - osobowe i rzeczowe koszty prowadzenia działalności kredytowej.

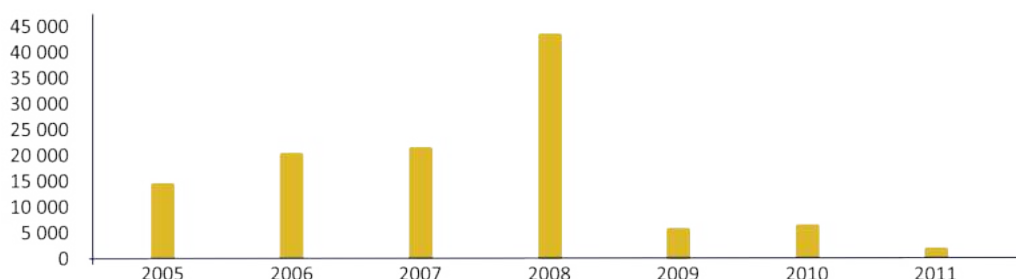
Także w przypadku drugiej grupy parametrów bank nie dysponuje pełną swobodą, będąc zmuszonym do dostosowania się do popytu zgłaszanego przez klientów czy do poczynań konkurencji.

W ramach przeprowadzonej analizy stworzono scenariusz alternatywnej alokacji kapitału banków wobec mieszkaniowych kredytów walutowych w odniesieniu do całego sektora. Na potrzeby przeprowadzenia analizy przyjęto następujące założenia:

- Kwoty przeznaczone na rzeczywiste kredyty walutowe w latach 2005-2010 będą inwestowane w (hipotetyczne) mieszkaniowe kredyty złotowe i obligacje skarbowe (weryfikacja możliwości realizacji ze względu na ówczesne wolumeny tych aktywów)
- Porównanie z przychodami odsetkowymi z tytułu rzeczywistych mieszkaniowych kredytów walutowych
- Finansowanie poprzez depozyty bieżące i terminowe (w przypadku hipotetycznych kredytów mieszkaniowych)

Łącznie w latach 2005-2010 udzielono walutowych kredytów mieszkaniowych na sumę ok. 107 mld zł.

Wyniki przeprowadzonej symulacji w ramach scenariusza alternatywnej alokacji kapitału banków przedstawiono w tabeli 3.



Wykres 45. Kredyty walutowe udzielone w latach 2005-2011 (po wyeliminowaniu zmiany kursu CHF/PLN) [mld zł]

Źródło: Opracowanie własne.

**Tabela 3.** Scenariusz alternatywnej alokacji kapitału banków – wyniki

Alternatywna alokacja	
Przychody odsetkowe z hipotetycznych kredytów złotych	31,9
Przychody odsetkowe z obligacji	22,7
Przychody z hipotetycznych kredytów złotych i obligacji razem	54,6
Koszty odsetkowe razem	27,1
Wynik z tytułu odsetek	27,5
Kredyty walutowe	
Przychody odsetkowe z kredytów walutowych	28,4
Spready	15,2*
Koszty odsetkowe	19,1**
Wynik z tytułu odsetek	24,5

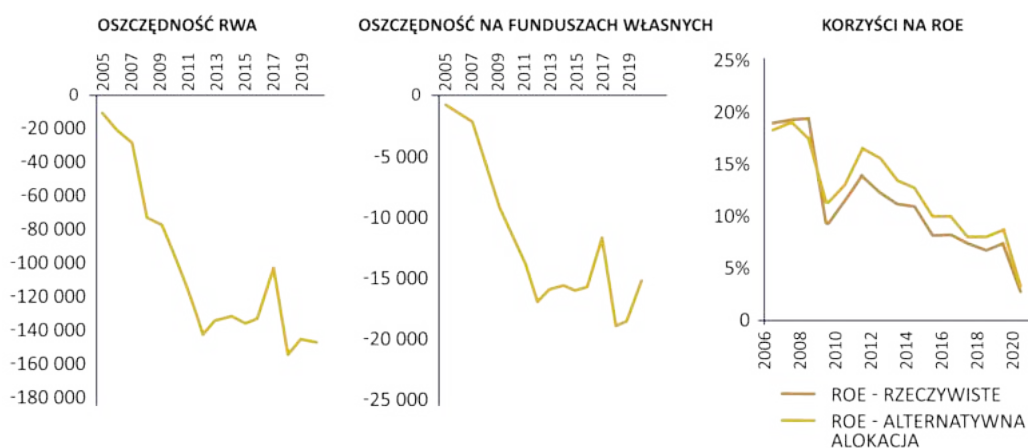
* – szacunek UKNF z 2016

** – połowa kosztów finansowania depozytami bieżącymi i terminowymi

Źródło: W. Zatoń, Cz. Lipiński – Uniwersytet Łódzki

Porównanie scenariusza alternatywnej alokacji kapitału banków do udzielonych kredytów walutowych wskazuje na niską rentowność kredytów walutowych

w stosunku do alternatywnej formy alokacji kapitału i związane z nimi koszty wynikające z ryzyka prawnego.

**Wykres 46.** Scenariusz alternatywnej alokacji kapitału banków wobec kredytów walutowych

Źródło: W. Zatoń, Cz. Lipiński – Uniwersytet Łódzki



8. Podsumowanie

Przeprowadzone badania wskazują, że zgodnie z rachunkiem ekonomicznym realne stopy depozytów stały się ujemne. Dylemat dotyczący nieopłacalności pozyskiwania finansowania poprzez depozyty od sektora finansowego jest zagadnieniem nowym, które nie występowało w Polsce przed 2020 rokiem. Z ekonomicznego punktu widzenia, z perspektywy sektora bankowego, nie ma uzasadnienia dla pozyskiwania droższego finansowania za pośrednictwem depozytów od sektora niefinansowego. Depozyty od sektora niefinansowego oraz pozostałe pasywa generują koszty:

- W przypadku depozytów od sektora niefinansowego – na poziomie 0,13% – 0,25%;
- W przypadku pozostałych pasywów – na poziomie 0,19% – 0,34%.

Przy bardzo niskich stopach procentowych, obsługa depozytów oraz związane z nimi składki na fundusz gwarancyjny generują koszt pozyskania pieniądza wyższy niż na rynku międzybankowym (WIBID = 0,01%). Sytuacja ekonomiczna może wymusić na niektórych bankach wprowadzenie opłat za prowadzenie rachunków depozytowych. W szczególności podkreślić należy, że dyskusja dotycząca ujemnego oprocentowania depozytów wspierana jest przez procykliczny charakter obciążeń fiskalnych sektora bankowego. Analiza wykazała wysokie negatywne skutki obciążeń podatkowych i parafiskalnych na sektor bankowy. Racjonalna jest dyskusja o przekierowaniu 50% podatku bankowego na poczet składek na BFG. Utrzymywanie podatku bankowego w obecnej formule tworzy negatywne skutki.

W rezultacie powrót do czasów sprzed pandemii może nie być możliwy dla sektora bankowego. Utrzymanie funkcjonowania banków w takich warunkach fiskalnych i regulacyjnych jakie były przed pandemią, nie zapewni wymaganej efektywności sektora i osiągnięcia zdolności do finansowania gospodarki. W odróżnieniu od czasów „sprzed pandemii” sektor bankowy mierzy się z nowymi wyzwaniami:

- Coraz wyższe obciążenia fiskalne i parafiskalne;
- Funkcjonowanie w warunkach niskich stóp procentowych, prowadzące do obniżenia wyniku odsetkowego, skutkuje dramatycznym ograniczeniem opłacalności podstawowej działalności biznesowej banków;
- Ryzyko prawne związane z kredytami walutowymi.

Bez zmiany instytucjonalnego podejścia do wymiaru obciążeń fiskalnych i parafiskalnych dalsze utrzymywanie tempa finansowania gospodarki może być niezadowalające – ze szkodą dla sektora bankowego, ale również dla całej gospodarki.

Zgodnie z przedstawionymi wyzwaniami dla sektora bankowego w Polsce, w perspektywie konieczności obudowania krajowej gospodarki po pandemii Covid-19, zasadne jest podjęcie działań zamierzających do ograniczenia, możliwych do uniknięcia, negatywnych skutków jej oddziaływania na sektor bankowy. W szczególności rekomendowane są poniższe działania:

1. Rekomendacje dotyczące obciążeń fiskalnych:

- a) Zwolnienie z podatku od niektórych instytucji finansowych nowo udzielonych kredytów inwestycyjnych;
- b) Zaliczenie do kosztu uzyskania przychodów rezerw i odpisów utworzonych na kredyty, które zostały udzielone po 15 marca 2020 r.
- c) Zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów strat poniesionych na sprzedaży kredytów udzielonych po 15 marca 2020 r.

2. Rekomendacje dotyczące wzmocnienia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

- a) Zamrożenie wysokości składki na BFG na okres kolejnych dwóch lat na poziomie z 2021 r.
- b) Przeznaczenie 50% pobranego podatku od niektórych instytucji kredytowych na zasilenie funduszu przymusowej restrukturyzacji banków w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym;

3. Rekomendacje dotyczące dochodzenia roszczeń i restrukturyzacji długu

- a) Przywrócenie dotychczasowych zasad doręczania pism procesowych i zasad dotyczących elektronicznego postępowania upominawczego
- b) Zniesienie ograniczeń w zakresie możliwości kredytowania rolników
- c) Przyjęcie uproszczonych zasad restrukturyzacji dłużników zadłużonych w bankach



- d) Wsparcie procesów restrukturyzacji portfela kredytowego w sytuacji przyrostu NPL w bankach lokalnych.
 - e) Utworzenie instytucji *asset management company*, której zadaniem będzie wykupienie NPL, uwolnienie kapitałów, poprawienie wyniku finansowego i płynności banków.
 - f) Wykorzystanie opcji narodowych podczas implementacji Dyrektywy Drugiej Szansy.
- 4. Rekomendacje dotyczące inwestycji związanych z transformacją energetyczną Polski**
- a) Obniżenie wagi ryzyka dla ekspozycji komercyjnych zabezpieczonych hipotecznie do 50%, w tym dla kredytów finansujących inwestycje zgodne z programem Zielony Ład;
 - b) Zwolnienie ww. kredytów z podatku od niektórych instytucji kredytowych.



Symulacja wyniku finansowego banków z uwzględnieniem zewnętrznych obciążeń regulacyjnych i fiskalnych – prognozy scenariuszowe sytuacji sektora bankowego na rok 2021 z uwzględnieniem wyników I kwartału 2021 r.

Czesław Lipiński

Wojciech Zatoń (Uniwersytet Łódzki)



2021

Symulacje i prognozy wyniku finansowego dla sektora bankowego uwzględniające wariantowe założenia, sformułowane w poprzednim raporcie, oraz rzeczywistą sytuację sektora bankowego po I kwartale 2021 r. Główny akcent położony jest na wpływie potencjalnych strat z tytułu **ryzyka kredytowego**, którego wzrost jest oczekiwany w okresie post-covidowym.

Bardzo istotnym nieuwzględnionym czynnikiem pozostaje nadal **ryzyko prawne** związane przede wszystkim ze sprawami spornymi dotyczącymi tzw. hipotecznych kredytów walutowych, czyli kredytów mieszkaniowych indeksowanych lub denominowanych we frankach szwajcarskich, udzielonych gospodarstwom domowym. Skala tego ryzyka będzie mogła zostać oszacowana zapewne dopiero po rozpoznaniu skutków oczekiwanego orzeczenia Sądu Najwyższego, które ma określić wytyczne dla sądów rozpoznających te sprawy, jak też skuteczności postępowań ugodowych zaproponowanych przez KNF (oczekiwane orzeczenie nie zostało wydane na posiedzeniu w dniu 11 maja, Sąd Najwyższy zdecydował, że zwróci się z prośbą o stosowne

opinie m.in. do NBP, KNF, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka). W miarę dostępności informacji na temat prawnych skutków orzeczenia i ich finansowych następstw zostaną one uwzględnione w kolejnych rundach prognoz.

1. Metodyka

Eksperckie prognozy przedstawione w opracowaniu wykorzystują wielorównaniowy model ekonometryczny dla sektora bankowego w Polsce. Równania stochastyczne i tożsamości modelu pozwalają na oszacowanie wybranych, podstawowych zależności bilansu oraz rachunku zysku i strat na poziomie całego sektora bankowego. Dla oszacowania parametrów modelu i wykonanych analiz wykorzystano najszerzej dostępne dane dla sektora bankowego w Polsce, obejmujące łącznie dane dla banków komercyjnych z oddziałami zagranicznymi oraz dla banków spółdzielczych, publikowane przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.

Tabela 1. Lista zmiennych modelu.

L.p.	Nazwa w modelu	Opis
1	FW	Fundusze własne
2	TCR	Łączny współczynnik kapitałowy (%)
3	TRE	Kwota ekspozycji ważonej ryzykiem
4	TRE_K	Kwota ekspozycji ważonej ryzykiem z tytułu ryzyka kredytowego
5	NKRED_SNF_SAM	Należności od sektora instytucji rządowych (bez instrumentów dłużnych) i samorządowych oraz sektora niefinansowego (z instrumentami dłużnymi)
6	DSEC_STATE	Instrumenty dłużne emitowane przez rząd
7	AKTYWA	Aktywa, razem
8	PASYWA	Pasywa, razem
9	PRZYCH_ODS	Przychody z tytułu odsetek
10	KOSZTY_ODS	Koszty odsetek
11	WYNIK_ODS	Wynik z tytułu odsetek
12	WYNIK_PROW	Wynik z tytułu prowizji
13	PRZ_OP	Całkowite przychody operacyjne, netto
14	ODP_UOW	Odpisy na utratę wartości z tytułu kredytów
15	KOSZTY_B_ODP	Koszty działania banku, amortyzacja śr. trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, rezerwy
16	KOSZTY	Koszty działania banku, amortyzacja śr. trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, rezerwy oraz utrata wartości lub odwrócenie utraty wartości
17	ZYSK_N	Zysk (strata) roku bieżącego

Źródło: opracowanie własne.

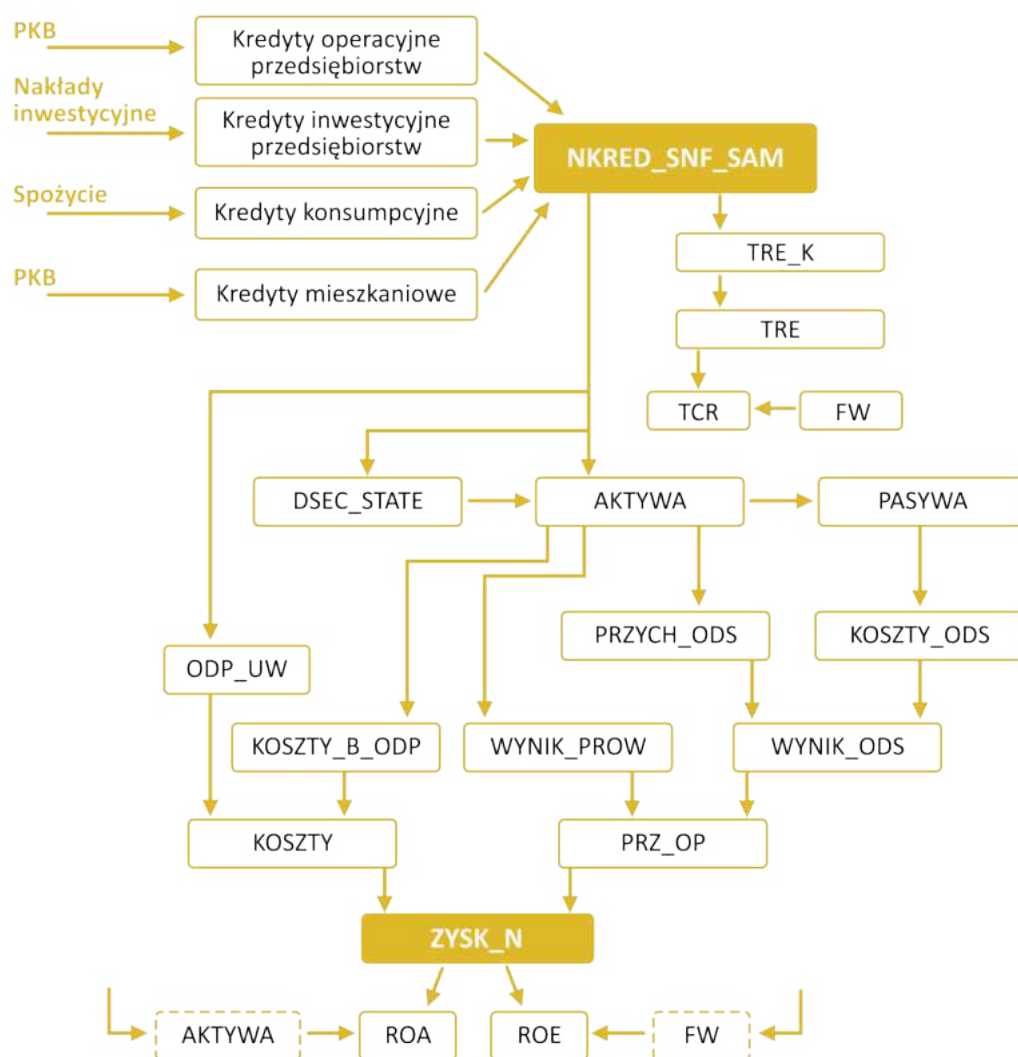


Kluczową zmienną w modelu są należności od sektora rządowego, samorządowego i niefinansowego (NKRED_SNF_SAM) determinowane od strony popytowej. Popyt na kredyty jest w aktualnej wersji modelu determinowany przez ogólną sytuację makroekonomiczną charakteryzowaną przez poziom produktu krajowego brutto i jego podstawowe komponenty (spożycie, nakłady inwestycyjne), a mianowicie:

- dynamika wolumenu kredytów operacyjnych przedsiębiorstw i dynamika kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych są funkcjami dynamiki PKB,
- dynamika kredytów inwestycyjnych przedsiębiorstw jest funkcją dynamiki nakładów inwestycyjnych,

- poziom kredytów konsumpcyjnych jest funkcją poziomu spożycia ogółem,
- suma powyższych wielkości jest zmienną objaśniającą w równaniu regresji dla zmiennej NKRED_SNF_SAM.

Oprócz wpływu na zmienne w rachunku zysku i strat oraz bilansie, należności te określają wielkość ekspozycji ważonej ryzykiem (TRE_K, TRE), która łącznie z egzogenicznym poziomem funduszy własnych wyznacza poziom łącznego współczynnika kapitałowego (TCR).



Rysunek 1. Schemat zależności w ekonometrycznym modelu sektora bankowego

Źródło: opracowanie własne.

2. Dane

Dla celów konstrukcji prognozy wykorzystano dostępne na dzień 28.05.2021 r. miesięczne dane dla sektora bankowego opublikowane przez UKNF oraz dane z zakresu statystyki PKB publikowane przez GUS (dotyczą one okresu do marca 2021 r. włącznie), a także oceny eksperckie oraz opracowania analityczne. Ze względu na kwartalny cykl publikowania danych o adekwatności kapitałowej, model wykorzystuje dane bilansowe na koniec poszczególnych kwartałów, natomiast dane z zakresu rachunku zysków i strat są ujmowane kwartalnie dla celów estymacji modelu i annualizowane dla potrzeb prezentacji ostatecznych wyników.

3. Sytuacja sektora bankowego w pierwszym kwartale 2021 r. (w porównaniu z pierwszym kwartałem 2020 r.)

Funkcjonowanie sektora bankowego, jak i całej gospodarki, przebiegało w I kwartale 2021 r. pod wpływem trzeciej fali pandemii Covid-19. Skutki tej fali dla gospodarki okazały się znacząco mniej groźne w porównaniu z okresem początkowym pandemii. W tych warunkach skala działalności banków zwiększyła się znacząco: suma bilansowa sektora bankowego na koniec marca 2021 r. osiągnęła kwotę 2 408,1 mld zł, o 13,6% wyższą od analogicznej wielkości z końca marca 2020 r. Wzrost ten wynikał przede wszystkim ze znaczącego przyrostu depozytów klientów niefinansowych (przedsiębiorstwa: o prawie 20%, gospodarstwa domowe: o blisko 10%).

Należności od sektora niefinansowego pomiędzy końcem marca 2020 r. a końcem marca 2021 r. obniżyły się o 1,5%. Szczegółowe dane pokazują różne tendencje w poszczególnych agregatach kredytowych: w analizowanym okresie silnie zmniejszyły się kredyty dla przedsiębiorstw (o ponad 9%), a przede wszystkim kredyty operacyjne (o blisko 15%), na względnie stabilnym poziomie utrzymywał się portfel kredytów konsumpcyjnych (spadek wolumenu tylko o 1,3%), natomiast utrzymał się trend wzrostowy kredytów mieszkaniowych – ich wolumen okazał się o 3,4% wyższy niż w marcu 2020 r. Najnowsze dane BIK (raport za kwiecień b.r.) pokazują, że dynamicznie wzrasta sprzedaż nowych kredytów wszystkich rodzajów dla gospodarstw domowych.

Działając w warunkach stóp procentowych obniżonych w wyniku decyzji Rady Polityki Pieniężnej w okresie III-V 2020, a jednocześnie chroniąc się przed negatywnymi skutkami dynamicznego napływu depozytów dla kosztów odsetkowych (nie mogąc

tych depozytów efektywnie lokować w kredyty ze względu na ograniczenia popytowe) banki obniżyły oprocentowanie depozytów relatywnie silniej niż oprocentowanie kredytów, co istotnie ograniczyło spadek wyniku z tytułu odsetek. W rezultacie wynik ten był w I kwartale 2021 r. o 14,7% niższy w porównaniu z I kwartałem 2020 r. (wobec przychodów odsetkowych niższych o 28,3%, zaś kosztów odsetkowych niższych o 72,3%).

Pewną kompensatę za spadek wyniku z tytułu odsetek stanowi zwiększenie o 13,6% wyniku z tytułu opłat i prowizji (przychody prowizyjne wyższe o 8,0%, koszty prowizyjne niższe o 9,3%).

Kontynuacja oszczędnej polityki w zakresie kosztów własnych, w połączeniu z istotnym obniżeniem wnoszonej w analizowanym okresie składki BFG na fundusz restrukturyzacji banków, pozwoliła na obniżenie o 5% kosztów prowadzenia działalności banków. Po utworzeniu w ciężar kosztów 2020 r. znaczących odpisów z tytułu ryzyka prawnego hipotecznych kredytów walutowych (tzw. „duże TSUE”) oraz odpisów z tytułu zwrotu części prowizji od wcześniej spłaconych kredytów (tzw. „małe TSUE”), banki pozostawały w oczekiwaniu na uchwałę Sądu Najwyższego, która miała ujednolicić orzecznictwo polskich sądów. Równolegle część banków podjęła przygotowania do zawierania pozasądowych ugód z kredytobiorcami – kolejne odpisy (rzędu 470 mln zł) były o 6,4% wyższe w porównaniu z I kwartałem 2020 r. Bank PKO BP zdecydował się utworzyć fundusz o wartości 6,7 mld zł na zabezpieczenie kosztów ugód z klientami posiadającymi mieszkaniowe kredyty walutowe. Zdarzenie zostało uwzględnione w wynikach za rok 2020, co skutkowało ostatecznie stratą banku na poziomie 2,6 mld zł. Spowodowało to tym samym korektę wyniku całego sektora do poziomu 0,9 mld zł.

Zarysowujące się symptomy poprawy sytuacji makroekonomicznej znacząco zmniejszyły modelowe oszacowania oczekiwanych strat kredytowych, pozwalając na istotne obniżenie odpisów z tytułu utraty wartości kredytów (o 42,3%).

W łącznym efekcie zysk netto sektora bankowego przewyższył o 40,7% kwotę z I kwartału 2020 r., co przełożyło się na osiągnięcie stopy zwrotu z kapitału (ROE) do poziomu 3,27 % p.a. (wyższej o 69 punktów bazowych) oraz stopy zwrotu z aktywów (ROA) do 0,33% p.a. (o 7 punktów bazowych).

Łączna wartość ekspozycji ważonej ryzykiem pod wpływem spadku wolumenu kredytów zmniejszyła się o 3,3%. Przy jednoczesnym wzroście funduszy własnych o 11,2%, adekwatność kapitałowa, charakteryzowana przez współczynnik TCR poprawiła



się o 2,76 punktu procentowego, osiągając poziom 21,1% (przy minimalnym wymogu regulacyjnym 10,5%, stanowiącym sumę minimalnego wymogu CRR i bufora zabezpieczającego). Oznacza to podtrzymanie istniejącej na zagregowanym szczeblu znacznej rezerwy kapitałowej, umożliwiającej zależnie od potrzeb, wchłonięcie znacznych strat z tytułu

ryzyka kredytowego czy prawnego albo bezpieczną ekspansję kredytową, jeśli pojawiłoby się odpowiednie zapotrzebowanie ze strony realnej gospodarki. Sytuacja w poszczególnych bankach jest zróżnicowana, zależąc przede wszystkim od posiadanych funduszy własnych i zaangażowania w sporne kredyty walutowe.

Tabela 2. Dane sektora bankowego w latach 2019-2021

Zmienna (mln zł)	12'2019	03'2020	12'2020	03'2021	Zmiana r/r 2020/2019	Zmiana r/r 1 kw. 2021/20
Należności od sektora niefinansowego	1 268 937,6	1 306 472,0	1 278 731,5	1 287 369,9	0,8%	-1,5%
Przychody z tytułu odsetek	66 099,0	16 841,8	56 705,8	12 078,7	-14,2%	-28,3%
Koszty z tytułu odsetek	16 907,9	3 979,4	9 574,1	1 101,2	-43,4%	-72,3%
Wynik z tytułu odsetek	49 191,1	12 862,5	47 131,7	10 977,6	-4,2%	-14,7%
Wynik z tytułu opłat i prowizji	13 330,2	3 598,5	14 851,6	4 089,1	11,4%	13,6%
Koszty działania	41 325,7	11 626,0	43 555,9	11 043,0	5,4%	-5,0%
Odpisy z tytułu utraty wartości	9 038,4	3 423,3	13 325,4	1 976,7	47,4%	-42,3%
Rezerwy	2 060,0	442,5	3 301,9	470,9	60,3%	6,4%
Zysk / strata netto	14 584,5	1 357,4	931,0	1 910,2	-93,6%	40,7%
Aktywa	2 000 498,5	2 119 911,8	2 350 057,6	2 408 102,3	17,5%	13,6%
Zobowiązania	1 790 172,8	1 909 673,7	2 115 376,5	2 174 283,3	18,2%	13,9%
Kwota ekspozycji ważonej ryzykiem	1 101 948,9	1 146 468,6	1 110 885,1	1 108 413,1	0,8%	-3,3%
Fundusze własne	210 325,7	210 238,2	234 681,1	233 818,9	11,6%	11,2%
Współczynnik TCR	19,09%	18,34%	21,13%	21,09%	2,04 p.p.	2,76 p.p.
ROE	6,93%	2,58%	0,40%	3,27%	-6,54 p.p.	0,69 p.p.
ROA	0,73%	0,26%	0,04%	0,32%	-0,69 p.p.	0,06 p.p.

Źródło: UKNF, obliczenia własne.

4. Przewidywania na II kwartał i następne 2021 roku oraz scenariusze na rok 2021

Sytuacja gospodarcza

W I kwartale 2021 r. wyniki gospodarcze były lepsze od oczekiwań, PKB zmalał tylko o 0,9% r/r, mimo silnej trzeciej fali pandemii. Szczególną uwagę zwraca wzrost nakładów inwestycyjnych o 1,3% r/r, co według nas zwiastuje odbicie

w gospodarce w kolejnych kwartałach, także w sferze inwestycji sektora prywatnego. Dodatkowo bardzo wysoki, rekordowy (wynikający w dużym stopniu z efektu bazy) odczyt wskaźnika PMI dla polskiego przemysłu w maju 2021 (57,2%) wskazuje, że po okresie pandemii polska gospodarka znajduje się na początku fazy odbicia mogącej stanowić rozpoczęcie nowego cyklu koniunkturalnego. Zakładamy wzrost PKB w 2021 r. o 5,5% r/r z mocną dynamiką zwłaszcza w II kwartale sięgającą 9% r/r. Wskazujemy jednak na istotną



nietypowość prognozowanego wzrostu związaną z już wysoką inflacją szacowaną w maju 2021 na poziomie 4,8% r/r. Wzrost popytu może doprowadzić do dalszych wzrostów cen, co ostatecznie może skutkować wzrostem stóp procentowych mogącym zahamować dalszy przebieg cyklu we wczesnej fazie jego rozwoju.

Instrumenty dłużne w portfelach banków

Zwracamy uwagę na strukturę aktywów sektora bankowego, która może mieć konsekwencje w okresie najbliższego roku. W tabeli 3 zaprezentowano podstawowe dane dotyczące obligacji skarbowych i kredytów w portfelach banków.

Tabela 3. Charakterystyka kredytów i obligacji skarbowych

	Kredyty (mld zł)	Obligacje skarbowe (mld zł)	Obligacje skarbowe/ Kredyty	Stopa przychodów odsetkowych z kredytów	Stopa przychodów odsetkowych z obligacji	Rentowność obligacji skarbowych 10-letnich
2018.1	1 169,2	289,8	24,8%	4,3%	2,0%	3,3%
2018.2	1 189,0	290,3	24,4%	4,3%	1,9%	3,3%
2018.3	1 210,0	294,0	24,3%	4,3%	1,9%	3,2%
2018.4	1 219,8	295,9	24,3%	3,8%	2,2%	3,0%
2019.1	1 238,4	326,3	26,4%	4,4%	2,0%	2,9%
2019.2	1 252,5	326,1	26,0%	4,4%	1,9%	2,5%
2019.3	1 268,5	322,9	25,5%	4,2%	2,1%	2,0%
2019.4	1 268,9	333,2	26,3%	4,1%	2,1%	2,1%
2020.1	1 306,5	361,9	27,7%	4,2%	2,0%	1,8%
2020.2	1 284,0	418,6	32,6%	3,7%	1,4%	1,3%
2020.3	1 283,6	421,8	32,9%	3,2%	1,2%	1,3%
2020.4	1 278,7	419,2	32,8%	3,1%	1,1%	1,3%
2021.1	1 287,4	420,4	32,7%	3,0%	1,0%	1,6%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych UKNF

Widoczny jest rosnący udział obligacji skarbowych w portfelu banków, który bardzo wyraźnie przyspieszył w roku 2020. Obecnie wartość obligacji sięga 1/3 stanu należności z tytułu kredytów. Jest to istotny potencjał, który może zostać wykorzystany na zwiększenie akcji kredytowej, o ile pojawi się odpowiedni popyt. Tym bardziej, że stopa przychodów odsetkowych z instrumentów dłużnych spadła do bardzo niskich poziomów, podobnie jak ich rentowność. W pierwszym kwartale 2021 r. można zaobserwować lekki wzrost rentowności obligacji na rynku, który był kontynuowany w kwietniu i maju 2021 r. (na koniec maja rentowność 10 letnich obligacji skarbowych sięgnęła już 1,85%), co wynikało z dużego wzrostu inflacji

w kwietniu do 4,3% r/r i przewidywanej kontynuacji trendu w tym obszarze (szybki szacunek inflacji w maju wyniósł 4,8% r/r). W takim przypadku rośnie prawdopodobieństwo wzrostu stóp procentowych na przełomie lat 2021/2022. Takie wydarzenie byłoby korzystne dla rentowności kredytów, ale spowodowałoby spadek cen obligacji posiadanych przez banki (większość stanowią obligacje o stałym oprocentowaniu). Pamiętajmy o korzyściach z tytułu utrzymywania portfela obligacji z powodu podatku bankowego, ale w obliczu prognozowanego wzrostu popytu na kredyt i możliwego wzrostu stóp procentowych, zmiana struktury aktywów byłaby korzystna z punktu widzenia rentowności działalności bankowej.



Sytuacja na rynku kredytowym

Wyniki ankiety NBP dotyczącej sytuacji na rynku kredytowym w I kwartale 2020 r. i przewidywań na II kwartał są optymistyczne, choć nieco zróżnicowane w zależności od segmentu. W przypadku kredytów dla przedsiębiorstw prognozowany jest wzrost popytu, ale zakładana jest selektywność w ich przyznawaniu, wynikająca z charakteru branży (wrażliwości na pandemię). Popyt na kredyty mieszkaniowe miał tylko krótką korektę spadkową w drugiej połowie 2020 r. i powrócił do kontynuacji silnego trendu wzrostowego na przełomie I/II kwartału 2021 r., takie są też prognozy na kolejne okresy. W przypadku kredytów konsumpcyjnych odwrócenie trendu spadkowego jest wolniejsze, ale przewidywany jest również wzrost popytu. Przewidujemy większą dynamikę tych kredytów w II połowie 2021 r. po utrwaleniu się poprawy w gospodarce.

W ankiecie i w doniesieniach medialnych widoczna jest pewna ostrożność banków w łagodzeniu kryteriów polityki kredytowej. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw, co wspomniano wyżej, ale obserwowana jest również w przypadkach kredytów detalicznych, zwłaszcza konsumpcyjnych. Jest to zrozumiałe po rocznym okresie pandemii. Przewidujemy, że większe złagodzenie tej polityki nastąpi jesienią, kiedy okaże się, czy gospodarka wejdzie na stabilną ścieżkę wzrostu i nie będzie zagrożenia wynikającego z kolejnej fali pandemii. Ostatecznie zakładamy dwa warianty kształtowania się

należności z tytułu kredytów od sektora niefinansowego i samorządowego w 2021 r. (wobec założenia wzrostu o 2% w stosunku do 2020 r. w prognozie z lutego 2021 r.):

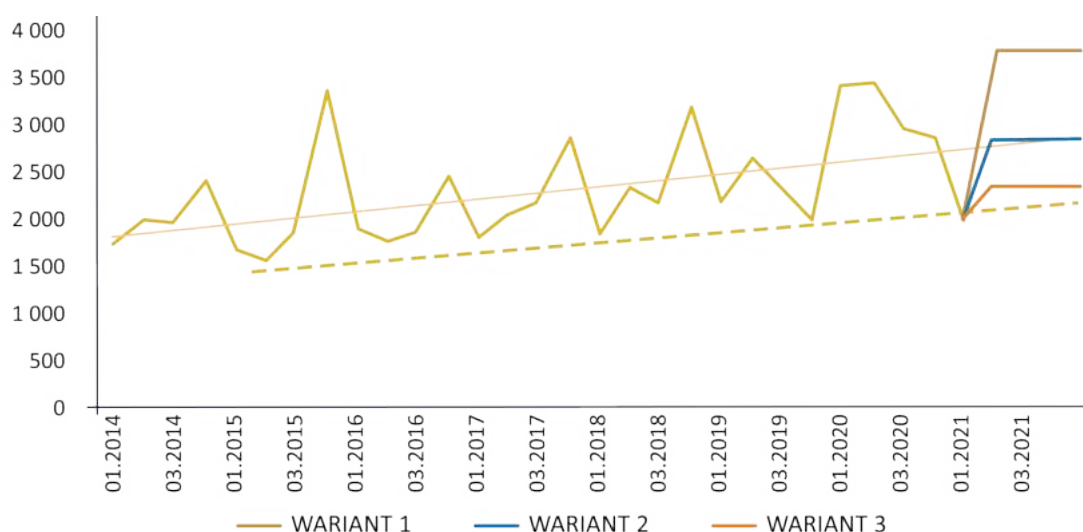
Wariant A – umiarkowany wzrost (rzędu 2,9% r/r),

Wariant B – dwukrotnie silniejszy wzrost (rzędu 5,4% r/r).

Odpisy z tytułu utraty wartości kredytów

Istotnym czynnikiem decydującym o wynikach finansowych uzyskiwanych przez banki są odpisy z tytułu utraty wartości kredytów. Na wykresie 1 przedstawiono kształtowanie się tych odpisów w kolejnych kwartałach od pierwszego kwartału 2014 r. do pierwszego kwartału 2021 r. oraz założenia na kwartały kolejne.

Od 2014 r. widoczny jest lekki trend wzrostowy. W I kwartale 2020 r. odpisy wzrosły gwałtownie do poziomu 3,4 mld zł, rosnąc jeszcze minimalnie w kolejnym kwartale do rekordowych wartości. Następnie nastąpiły trzy kolejne kwartały spadkowe do poziomu dolnego ograniczenia kanału wzrostowego (1,98 mld zł w I kwartale 2021 roku). Uwzględniając zarówno poprawiającą się sytuację gospodarczą, jak i dalej występującą niepewność, zakładamy trzy warianty kształtowania się odpisów w dalszej części 2021 roku:



Wykres 1. Odpisy na utratę wartości kredytów (mld zł) w okresie 2014.1 – 2021.1 oraz prognozy na kwartały okres 2021.2 – 2021.4.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych UKNF.

Uwaga: przedstawione na wykresie warianty opisane zostały poniżej.

Wariant 1 – niewielki wzrost poziomu odpisów do ok. 2,3 mld zł przeciętnie kwartalnie, czyli ok. 9 mld zł rocznie, wskaźnik dynamiki wyniesie 100% w stosunku do 2019 r. (zakładamy powrót do sytuacji sprzed pandemii).

Wariant 2 – wzrost poziomu odpisów wynikający z linii trendu do poziomu ok. 2,8 – 2,9 mld zł przeciętnie kwartalnie, czyli ok. 10,8 mld zł rocznie, wskaźnik dynamiki wyniesie 120% w stosunku do 2019 r.

Wariant 3 – wzrost poziomu odpisów do poziomu ok. 3,8 mld zł przeciętnie kwartalnie (zatem wyżej niż maksimum kwartalne w 2020 r.), czyli ok. 13,5 mld zł rocznie, wskaźnik dynamiki wyniesie 150% w stosunku do roku 2019 r.

Łącznie zakładamy kształtowanie się odpisów w przedziale pomiędzy wartością z roku 2019, a wartością

z 2020 r. Realizacja wariantu 1 wynikać będzie z wyraźnej poprawy sytuacji gospodarczej, co znajdzie też automatyczne odniesienie w modelach ryzyka kredytowego banków. Realizacja wariantu 3 zakłada istotne ujawnienie się strat kredytowych po zakończeniu okresu pandemii i wygaśnięciu ochrony finansowej kredytobiorców, jaką zaoferowały „tarcze antycovidowe”. Nie można wykluczyć takiego scenariusza, choć jego wystąpienie uznajemy za najmniej prawdopodobne.

Inne założenia

W tabeli 4 przedstawiono założenia łącznie dla sześciu scenariuszy zróżnicowanych pod względem dynamiki kredytów i odpisów, zgodnie z przedstawionymi wcześniej wariantami (łącznie daje to sześć scenariuszy: A1, A2, A3, B1, B2, B3).

Tabela 4. Założenia scenariuszy prognoz na 2021 r.

Zmienna	2020	Założenia na 2021 rok			
		Wariant A	Zmiana do 2020	Wariant B	Zmiana do 2020
Należności od sektora niefinansowego i samorządowego – dynamika, w tym:	0,77%	2,9%	2,1 p.p.	5,4%	4,6 p.p.
kredyty operacyjne dla przedsiębiorstw	-12,37%	2,29%	14,7 p.p.	4,57%	16,9 p.p.
kredyty inwestycyjne dla przedsiębiorstw	2,06%	1,79%	-0,3 p.p.	3,58%	1,5 p.p.
kredyty konsumpcyjne	-0,49%	1,46%	2,0 p.p.	2,92%	3,4 p.p.
kredyty mieszkaniowe	5,81%	3,45%	-2,4 p.p.	6,89%	1,1 p.p.
Stopa odsetkowa aktywów ¹ (%)	2,41%		1,97%		-44 pb
Stopa odsetkowa zobowiązań (%)	0,45%		0,20%		-25 pb
Stopa prowizji ²	0,63%		0,74%		11 pb
Odpisy z tyt. utraty wartości (względem 2019 roku)	147%	100% – wariant 1			-47 p.p.
		120% – wariant 2			-27 p.p.
		150% – wariant 3			+3 p.p.

Źródło: obliczenia własne.

Zakładamy kształtowanie się stóp odsetkowych i prowizji na poziomie wartości z I kwartału 2021 r.

¹ W modelu liczona jest stopa odsetkowa aktywów, jako iloraz przychodów z tytułu odsetek i średniego poziomu aktywów oraz stopa odsetkowa zobowiązań, jako iloraz kosztów z tytułu odsetek i średniego poziomu zobowiązań.

² W modelu stopa prowizji liczona jest jako iloraz wyniku z tytułu prowizji i średniego poziomu aktywów.

oraz pozostałych wartości zgodnie z modelowymi zależnościami. Nie uwzględniamy rezerw z tytułu ryzyka prawnego związanego z walutowymi kredytami hipotecznymi z powodu dużej niepewności związanej z tą kwestią, spotęgowanej przez odłożenie w czasie ostatecznych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego.



W tabeli 5 przedstawiono wyniki dla założonych scenariuszy oraz zmiany wybranych pozycji w stosunku do 2020 r.

Tabela 5. Wyniki prognoz scenariuszowych

	12'2020	Scenariusze A			Scenariusze B		
		A1	A2	A3	B1	B2	B3
Kredyty dla przedsiębiorstw i kl. indywidualnych	1 091 898		1 123 832 2,9%			1 150 546 5,4%	
Odpisy z tytułu utraty wartości kredytów Założenie: zmiana do 2019		100%	120%	150%	100%	120%	150%
Przychody z tytułu odsetek	56 706	48 734	48 716	48 690	49 442	49 424	49 397
		-14,1%	-14,1%	-14,1%	-12,8%	-12,8%	-12,9%
Koszty z tytułu odsetek	9 574	4 563	4 563	4 563	4 598	4 598	4 598
		-52,3%	-52,3%	-52,3%	-52,0%	-52,0%	-52,0%
Wynik z tytułu odsetek	47 132	44 172	44 154	44 127	44 844	44 826	44 800
		-6,3%	-6,3%	-6,4%	-4,9%	-4,9%	-4,9%
Wynik z tytułu opłat i prowizji	14 852	16 794	16 794	16 794	16 910	16 910	16 910
		13,1%	13,1%	13,1%	13,9%	13,9%	13,9%
Odpisy łącznie	13 325	9 041	10 849	13 560	9 050	10 848	13 566
		-32,1%	-18,6%	1,8%	-32,1%	-18,6%	1,8%
Zysk / strata netto	931	11 494	9 737	7 101	11 946	10 198	7 556
		1134,5%	945,8%	662,7%	1183,1%	995,3%	711,6%
Aktywa ogółem	2 350 058		2 472 388 5,2%			2 506 103 6,6%	
TRE	1 110 885		1 146 444 3,2%			1 165 053 4,9%	
Fundusze własne	234 681		234 750 0,0%			234 750 0,0%	
TCR	21,13%		20,48% -0,7 p.p.			20,15% -1,0 p.p.	
ROE	0,40%	4,93%	4,19%	3,08%	5,13%	4,39%	3,28%
		4,5 p.p.	3,8 p.p.	2,7 p.p.	4,7 p.p.	4,0 p.p.	2,9 p.p.
ROA	0,04%	0,51%	0,43%	0,32%	0,52%	0,45%	0,33%
		0,5 p.p.	0,4 p.p.	0,3 p.p.	0,5 p.p.	0,4 p.p.	0,3 p.p.

Źródło: obliczenia własne.

5. Omówienie wyników

- W kolejnych kwartałach bieżącego roku oczekujemy kształtowania się stóp procentowych na poziomie niewiele odbiegającym od obserwowanego w I kw. 2021 r., aczkolwiek porównując je z 2020 r., możemy stwierdzić obniżenie średniej stopy przychodowości aktywów o 44 punkty bazowe (do poziomu 1,97%), zaś średniej stopy kosztu odsetkowego zobowiązań o 25 punktów bazowych (do poziomu 0,20%). W efekcie koszty odsetkowe będą stanowić w 2021 r. jedynie nieco ponad 9% przychodów z tytułu odsetek w porównaniu do ok 25% w 2019 r. **Mimo to prognozowany wynik z tytułu odsetek w 2021 r. będzie jednak o ok. 6,3% (w scenariuszach A) lub o ok. 4,9% (w scenariuszach B) niższy niż w 2020 r.**
- **Jednocześnie w przychodach operacyjnych sektora rośnie znaczenie wyniku z tytułu prowizji**, wynikające z poszukiwania dochodów rekompensujących przynajmniej w części utracone przychody odsetkowe. Prognozowany na koniec 2021 r. wynik z tytułu prowizji będzie wyższy od zaobserwowanego w 2020 r. o 13,1% (w scenariuszach A) lub o 13,9% (w scenariuszach B), co stanowi ok. 38% kwoty wyniku z tytułu odsetek, podczas gdy w roku 2019 była to proporcja rzędu 27%.
- Według przyjętych założeń odnośnie do **skali odpisów z tytułu utraty wartości kredytów**, mogą się one kształtować:
 - (1) **na poziomie zbliżonym do obserwowanego w 2019 r.** (ok. 9,0 mld zł) – wówczas wynik netto sektora bankowego wynosiłby 11,5 mld zł (w wariancie A) lub 11,9 mld zł (w wariancie B);
 - (2) **na poziomie 120% kwoty z 2019 r.** (10,9 mld zł) – wówczas wynik netto sektora bankowego wynosiłby 9,7 mld zł (w wariancie A) lub 10,2 mld zł (w wariancie B);
 - (3) **na poziomie 150% kwoty z 2019 r.** (13,5 mld zł, czyli o 1,8% więcej, niż w samym 2020 r.) – wówczas wynik netto sektora bankowego wynosiłby 7,1 mld zł (w wariancie A) lub 7,6 mld zł (w wariancie B).

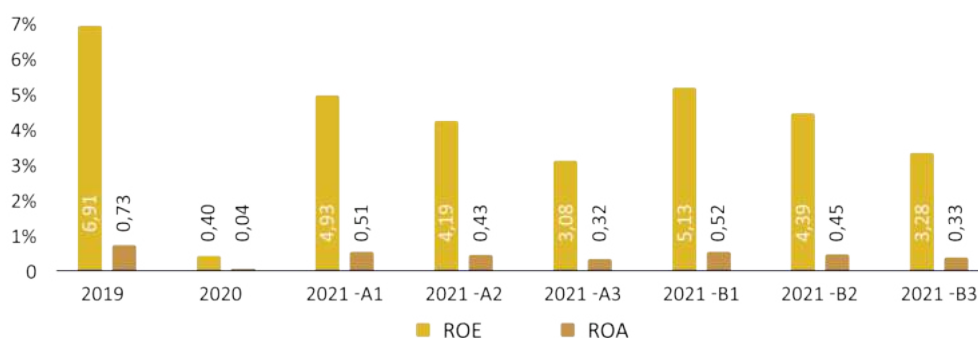
Najbardziej prawdopodobny wydaje się wariant (1) lub (2), gdyż pomyślnie prognozy w zakresie ogólnej sytuacji gospodarczej nie każą oczekiwać znacznego pogorszenia kondycji finansowej kredytobiorców – przeciwnie, w wynikach banków publikowanych za I kwartał b. r. widoczne są odwrócenia odpisów utworzonych wcześniej z tytułu oczekiwanych strat kredytowych ze względu na niepomyślne zmiany w otoczeniu makroekonomicznym (w przypadku

tw. należności w fazie 2). Wariant (3) ma większą szansę realizacji, gdyby okazało się, że konieczność zwrotu wsparcia otrzymanego przez przedsiębiorców w ramach rządowych „tarcz antykrzysowych” skonsumowała nadwyżki gotówki osadzone aktualnie na rachunkach bankowych, lub gdyby pogłębiły się trudności obserwowane w branżach, które najbardziej ucierpiały przez lockdown gospodarki w trzech falach pandemii.

- Rozważając szanse na podtrzymanie stosunkowo dobrych wyników finansowych w I kwartale b.r. także w kwartałach następnych, należy także wziąć pod uwagę, że nie będą one obciążone składką wnoszoną do BFG na fundusz restrukturyzacji banków (1,23 mld zł wniesione jednorazowo w I kwartale). Składka na fundusz gwarancyjny banków (1 mld zł) jest rozłożona na 4 kwartały i w związku z tym nie wprowadza większych zniekształceń w wynikach kwartalnych.
- Przy takich wynikach finansowych spodziewane **wskaźniki rentowności będą znacząco wyższe** w porównaniu z 2020 r., kiedy zysk netto sektora bankowego obniżył się do kwoty 0,9 mld zł w rezultacie znaczącego odpisu (6,5 mld zł) na ryzyko prawne związane z frankowymi kredytami mieszkaniowymi przez PKO BP, ale nie przekroczył poziomu obserwowanego jeszcze w 2019 r. (ROE = 6,93%, ROA = 0,73%): w najkorzystniejszych wariantach wskaźniki ROE osiągną poziom 4,93-5,13%, a w najmniej korzystnych 3,08-3,28%, natomiast wskaźniki ROA odpowiednio 0,51-0,52% lub 0,32-0,33%.
- Zwiększone wolumeny aktywów w obu scenariuszach nie wyczerpują zasobu kapitału regulacyjnego. Wskaźniki TCR obniżą się zaledwie o 0,7 punktu procentowego w wariancie A i o 1,0 punktu procentowego w wariancie B, do poziomu wynoszącego odpowiednio 20,5% i 20,2%, co pozostawia nadal dużą, bezpieczną przestrzeń dla ekspansji kredytowej lub pokrycia dalszych ujawnionych nieoczekiwanych strat. **Wzrost odpisów z tytułu oczekiwanej utraty wartości należności nie powinien więc stanowić istotnego zagrożenia dla systemu bankowego.**

Warto też zwrócić uwagę na kształtowanie się kursów akcji banków na giełdzie, które zwykle dyskontują przyszłe wyniki. Na wykresie 3 przedstawiono kształtowanie się notowań indeksu WIG-Banki na warszawskiej giełdzie w okresie styczeń 2020 – maj 2021.

Inwestorzy giełdowi dostrzegli wyraźnie poprawiającą się sytuację banków. Wzrosty kursów wyraźnie przyspieszyły na początku II kwartału i na koniec maja 2021 indeks WIG-Banki osiągnął poziom notowany tuż przed wybuchem pandemii.



Wykres 2. Wskaźniki ROE i ROA w latach 2019-2020 i w prognozach na rok 2021.

Źródło: UKNF i obliczenia własne.



Wykres 3. Indeks WIG-Banki w okresie 2020.01–2021.05.

Źródło: dane GPW.

6. Różnice w stosunku do poprzedniej prognozy

Dopływ informacji o rzeczywistych wynikach osiągniętych przez polską gospodarkę i sektor bankowy w ciągu I kwartału b.r. w pewnym stopniu zmniejszył niepewność co do dalszego rozwoju sytuacji. Wydaje się, że można mówić o stabilizacji w zakresie stóp procentowych, struktury aktywów i pasywów, czy kosztów prowadzenia działalności, a także o pewnej normalizacji ryzyka kredytowego, pozwalającej na zrezygnowanie z ostrożnych, stosunkowo wysokich kosztów tworzenia odpisów na utratę wartości należności. Biorąc pod obserwację najbardziej, naszym zdaniem, prawdopodobny scenariusz prognozy (A2 – umiarkowany wzrost akcji kredytowej, średni poziom ryzyka kredytowego), zauważymy stosunkowo nieznaczne różnice w stosunku do prognozy z lutego br. (por. tabela 6), szczególnie w przypadku:

- stóp odsetkowych aktywów (obniżenie o dalsze 11 punktów bazowych), przy czym obserwowany pomimo tego niewielki wzrost przychodów odsetkowych jest następstwem założonego wzrostu, a nie spadku wolumenu kredytów;

- stóp kosztu odsetkowego zobowiązań (obniżenie o dalsze 3 punkty bazowe, skutkujące niższymi kosztami z tytułu odsetek);
- wyższego o 2,9% wyniku z tytułu odsetek, stanowiącego wypadkową wyżej wspomnianych różnic;
- wyniku z tytułu opłat i prowizji – tu, kierując się rzeczywistymi wielkościami z I kwartału, założyliśmy stopę przychodowości niższą o 3 punkty bazowe, co skutkuje uzyskaniem wyniku z tytułu opłat i prowizji niższego o 4,7%.

Miernikiem skali działania jest suma bilansowa, która w wyniku założonego wzrostu portfela kredytowego i proporcjonalnego zwiększenia skali pozostałych aktywów jest większa o 7,6%.

Znacząco bardziej (relatywnie i w ujęciu bezwzględnym) różnią się założenia o potencjalnych stratach kredytowych: w poprzedniej prognozie uwzględnione były straty na poziomie 180% lub nawet 290% kwoty analogicznych odpisów z 2019 r., tym razem mówimy o odpisach rzędu od 100% do 150% kwoty z 2019 r. – por. rozważania na ten temat, przedstawione wyżej w punkcie 4.

Konsekwencją przewidywanych niższych odpisów z tytułu utraty wartości kredytów jest znacząco wyższy zysk netto sektora bankowego – w analizowanym wariancie jest on ponad 2,5-krotnie wyższy od przewidywania poprzedniej prognozy. Przekłada się to na znacząco wyższe wskaźniki rentowności ROE i ROA.

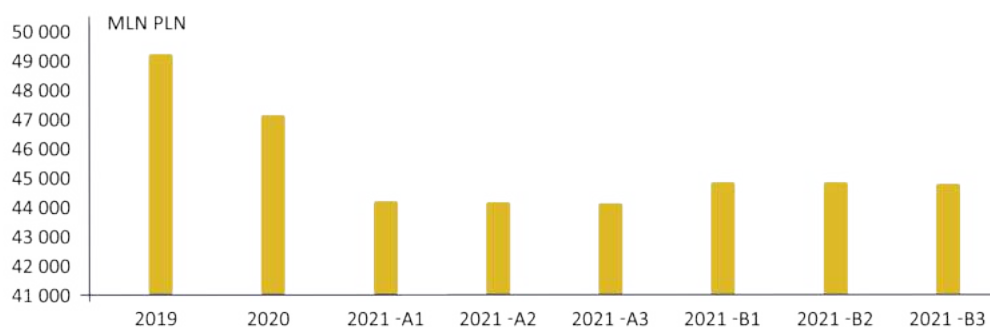
Na zbliżonym, tylko nieco wyższym poziomie utrzymuje się kwota ekspozycji ważonej ryzykiem, natomiast o 4,3 mld zł niższa jest kwota funduszy własnych, co jest rezultatem założenia, że fundusze

w kolejnym roku są zasilane przez odpisy z zysku netto wypracowanego w roku poprzednim (tj. w 2020 r.), zaś ten zysk został znacząco obniżony w stosunku do wstępnych wyliczeń w rezultacie utworzenia w ciężar kosztów 4-go kwartału znaczącej, przekraczającej kwotę 6 mld zł, rezerwy na ryzyko prawne. Spowodowało to obniżenie oszacowania wskaźnika łącznego wymogu kapitałowego TCR (20,5% zamiast 21,2%) ale – jak wspomniano w punkcie 5 – nadal jest to bezpieczny poziom, znacznie przekraczający wymagane minimum regulacyjne.

Tabela 6. Różnice w stosunku do poprzedniej prognozy

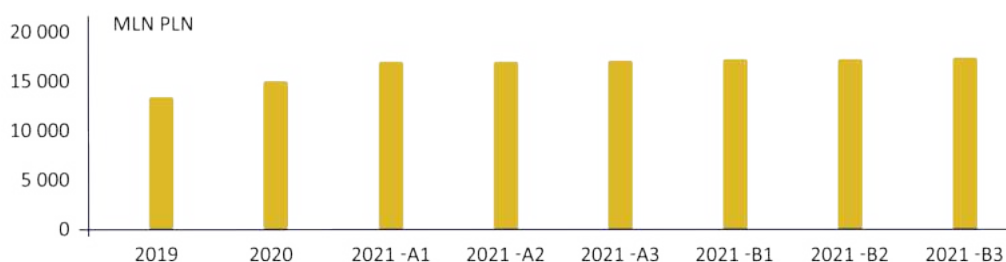
	Prognoza 05'2021 – Scenariusz A2	Prognoza 02'2021	Różnica prognoz	Różnica %
Przychody z tytułu odsetek	48 716,4	47 696,5	1 019,9	2,1%
Zmiana względem poziomu z 2020 r.	-14,1%	-15,7%		
Koszty z tytułu odsetek	4 562,6	4 796,8	-234,2	-4,9%
Zmiana względem poziomu z 2020 r.	-52,3%	-49,9%		
Wynik z tytułu odsetek	44 153,8	42 899,7	1 254,1	2,9%
Zmiana względem poziomu z 2020 r.	-6,3%	-8,8%		
Wynik z tytułu opłat i prowizji	16 794,1	17 629,3	-835,2	-4,7%
Zmiana względem poziomu z 2020 r.	13,1%	18,7%		
Odpisy łącznie	10 849,0	18 903,5	-8 054,4	-42,6%
Zmiana względem poziomu z 2020 r.	-18,6%	17,9%		
Zysk / strata netto	9 736,5	3 784,1	5 952,4	157,3%
Zmiana względem poziomu z 2020 r.	945,8%	-51,3%		
Aktywa	2 472 387,6	2 296 807,5	175 580,1	7,6%
Zmiana względem poziomu z 2020 r.	5,2%	-2,5%		
ROE	4,19%	1,58%	2,61 p.p.	
Zmiana względem poziomu z 2020 r.	3,80 p.p.	-2,97 p.p.		
ROA	0,43%	0,16%	0,27 p.p.	
Zmiana względem poziomu z 2020 r.	0,40 p.p.	-0,27 p.p.		
Kwota ekspozycji ważonej ryzykiem	1 146 444,5	1 127 791,6	18 652,5	1,7%
Zmiana względem poziomu z 2020 r.	3,2%	0,0%		
Fundusze własne	234 749,9	239 019,2	-4 269,3	-1,8%
Zmiana względem poziomu z 2020 r.	0,0%	5,1%		
Współczynnik TCR	20,5%	21,2%	-0,78 p.p.	
Zmiana względem poziomu z 2020 r.	-0,70 p.p.	1,02 p.p.		

Źródło: obliczenia własne.



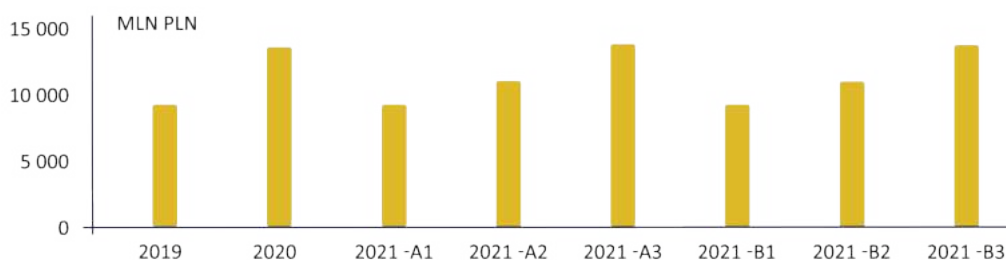
Wykres 4. Wynik odsetkowy w latach 2019–2020 i prognozach na rok 2021

Źródło: UKNF i obliczenia własne.



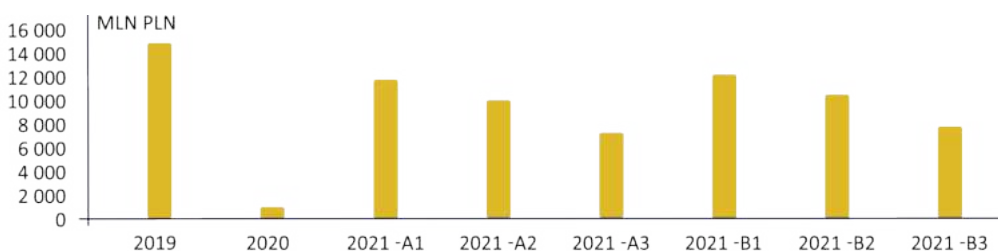
Wykres 5. Wynik z tytułu prowizji w latach 2019–2020 i prognozach na rok 2021

Źródło: UKNF i obliczenia własne



Wykres 5a. Zys netto w latach 2019–2020 i scenariuszach prognoz na rok 2021

Źródło: UKNF i obliczenia własne.



Wykres 6. Odpisy z tytułu utraty wartości kredytów w latach 2020–2021 i scenariuszach prognoz na rok 2021

Źródło: UKNF i obliczenia własne.



Agenda legislacyjna Unii Europejskiej dotycząca sektora bankowego w odpowiedzi na wyzwania i trudności gospodarcze w trakcie i po pandemii Covid-19

Piotr Gałązka
adwokat, Dyrektor Przedstawicielstwa
Związku Banków Polskich w Brukseli





1. Wprowadzenie

Pandemia choroby Covid-19, która dotknęła świat na początku roku 2020, doprowadziła do znaczących utrudnień w funkcjonowaniu gospodarek w wielu państwach. To w konsekwencji doprowadziło do utrudnień w terminowej realizacji płatności między uczestnikami obrotu gospodarczego, a także doprowadziło do zaburzeń w łańcuchach dostaw. Skutkiem utraty płynności przez przedsiębiorców, w szczególności z sektorów, których działalność została ograniczona w największym stopniu przez obostrzenia o charakterze sanitarnym nałożone przez poszczególne państwa, były także trudności po stronie konsumentów – w tym konsumentów usług finansowych.

W odpowiedzi na tenże kryzys gospodarczy, Unia Europejska podjęła szereg działań regulacyjnych. W pierwszym etapie epidemicznych trudności gospodarczych wprowadzano przepisy o charakterze *prima facie* tymczasowym, mające na celu łatwiejsze prowadzenie działalności przez instytucje kredytowe, dające możliwość większego zaangażowania kredytowego, a także łagodzące przepisy dotyczące oceny i nadzoru nad ryzykiem w działalności³. Postanowiono o wprowadzeniu nadzwyczajnych tymczasowych środków w celu złagodzenia bezpośrednich skutków wydarzeń związanych z koronawirusem poprzez dostosowanie harmonogramu stosowania międzynarodowych standardów rachunkowości w odniesieniu do kapitału banków, bardziej uprzywilejowane traktowanie gwarancji publicznych przyznanych w trakcie tego kryzysu, a także odroczenie terminu stosowania bufora wskaźnika dźwigni i zmianę sposobu wyłączania niektórych ekspozycji z obliczania wskaźnika dźwigni. Ponadto, przyspieszono moment wejścia w życie niektórych przepisów z ostatniego pakietu bankowego (CRR II, CRDV) związanych z bardziej elastycznym podejściem regulacyjnym dotyczącym wymogów m.in. pracowników, projektów MŚP i infrastrukturalnych.

Od trzeciego kwartału 2020 roku widać zmianę w podejściu regulacyjnym Komisji Europejskiej jako instytucji inicjującej proces legislacyjny w Unii. Zwraca się uwagę na potencjalne luki prawne, które zostały dostrzeżone w czasie pandemii, a także opracowywane są przepisy, które mają na celu zwiększoną ochronę klientów – w tym konsumentów oraz przedsiębiorców – w relacjach z dostawcami usług finansowych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zapowiadanych bądź zainicjowanych prac

legislacyjnych na forum Unii Europejskiej, dotyczących sektora bankowego, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na funkcjonowanie sektora w Polsce oraz na możliwe nowe obostrzenia bądź ograniczenia w zakresie działalności banków. W szczególności, uwaga zwrócona zostanie na te projekty legislacyjne, które mogą potencjalnie generować dodatkowe rodzaje ryzyka regulacyjnego dla sektora bankowego w Polsce i w Unii Europejskiej.

W pierwszej kolejności omówione zostaną planowane zmiany w przepisach regulujących rynek kredytowy – zwłaszcza kredytu konsumenckiego i kredytu hipotecznego. Potrzeba ochrony kredytobiorców, którzy w obliczu pandemii potrzebowali wsparcia w zakresie płynności poprzez zawieszenie spłat rat kredytów, uwydatniła problem braku regulacji tego zagadnienia w przepisach o charakterze cywilnoprawnym. W szczególności chodzi tu o kwestię moratoriów kredytowych, poczynając od ich definicji, a skończywszy na przesłankach zastosowania tego dobrodziejstwa w stosunku do danego kredytobiorcy. Zbyt szerokie określenie możliwości stosowania opracowywanych przepisów może podnosić koszty prowadzenia działalności kredytowej i utrudniać prawidłową ocenę ryzyka.

Obowiązek ograniczenia kontaktów społecznych dla celów sanitarnych uwypuklił także zalety i istotność zdalnych kanałów obsługi klienta usług finansowych – ich coraz szersze stosowanie, zwłaszcza w kanałach mobilnych, pokazuje, że klienci podejmują decyzje o zaciąganiu kolejnych długów kredytowych bez prawidłowej oceny skutków dla ich budżetów osobistych. To powoduje nacisk na rozszerzanie zakresu obowiązku informacyjnego po stronie kredytodawców.

W drugiej części, analizie pod kątem potencjalnych zagrożeń dla sektora bankowego poddane zostaną prace legislacyjne związane z kwestią rosnącego odsetka kredytów zagrożonych (NPL). Pakiet legislacyjny w tym zakresie KE przedstawiła jeszcze w I połowie 2018 roku, lecz prace nad nim przebiegały do tej pory bardzo wolno. Po rozpoczęciu pandemii, w przypadku niektórych projektów tempo prac przyspieszyło, lecz dostrzec można nadal szereg zagadnień, które winny być uregulowane odpowiednio na poziomie europejskim.

Trzecia część dotyczyć będzie strategii dotyczącej finansów cyfrowych oraz strategii płatności detalicznych, które zostały ogłoszone pod koniec II kwartału 2020 roku. Przewiduje się w nich dalsze – po uchwaleniu Dyrektywy PSD II – otwieranie dostępu do oferowania usług finansowych ograniczonych dla banków. To może wymusić zmianę modelu biznesowego wielu instytucji

³ Por.: Komisja Europejska: Działania w odpowiedzi na koronawirusa: Komisja przyjmuje pakiet bankowy, aby ułatwić udzielanie kredytów gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom w UE, 28 kwietnia 2020 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_740 (dostęp: 12.05.2021)

kredytowych. Z drugiej strony, działania te mogą prowadzić do – przynajmniej częściowej – zmiany paradygmatu nadzoru bankowego, opartego bardziej na działalności prowadzonej przez dany podmiot i ryzyku z tym związanym, a mniej na klasyfikacji podmiotowej.

Czwarta część będzie poświęcona ogólnemu zagadnieniu braku stabilności polityki nadzorczej względem instytucji kredytowych w Unii Europejskiej – polityki opartej z jednej strony na ograniczaniu i minimalizowaniu ryzyka wraz z budowaniem bazy kapitałowej poprzez ograniczenia w prawach właścicielskich, a z drugiej – na oczekiwaniu elastycznego podejścia względem kredytobiorców niespłacających prawidłowo zobowiązań kredytowych.

2. Zmiany w Dyrektywach o kredycie konsumenckim i kredycie hipotecznym

2.1. Geneza Dyrektywy o kredycie konsumenckim

Dyrektywa o kredycie konsumenckim⁴ (CCD: *consumer credit directive*) zaproponowana pierwotnie przez Komisję Europejską w projekcie z 2002 roku stanowiła znaczący krok w zakresie harmonizacji przepisów Unii Europejskiej odnośnie przepisów dotyczących kredytów konsumenckich. Była drugą inicjatywą legislacyjną w UE w tym zakresie, po Dyrektywie 87/102/EWG, której celem było ograniczenie różnic w przepisach między państwami członkowskimi w tej dziedzinie w celu ochrony rynku wewnętrznego⁵. Projekt CCD opracowano w założeniu, że wcześniej obowiązujące unijne przepisy z 1986 roku nie nadążały za ewolucją funkcjonowania rynku kredytowego, co skutkowało powstaniem wielu przepisów uzupełniających na poziomie krajowym⁶.

Warto zwrócić uwagę, że założenia Dyrektywy powstały długo przed kryzysem finansowym z 2008 roku, gdy zagadnienia takie jak niskie bądź ujemne stopy procentowe – będące z jednej strony zachętą do zadłużania się przez konsumentów, a z drugiej – kwestią obniżającą dochodowość sektora bankowego, albo

wyzwania i zagrożenia związane z cyfryzacją detalicznych usług finansowych nie stanowiły przedmiotu zainteresowania ustawodawcy unijnego.

2.2. Zapowiedź zmian w CCD

Komisja Europejska w listopadzie 2020 roku ogłosiła nowy program działań UE na rzecz konsumentów (New Consumer Agenda). W założeniu program działań, nieograniczający się w żaden sposób do konsumentów usług finansowych, którego realizacja odbywa się obecnie, ma umożliwić europejskim konsumentom odgrywanie aktywnej roli w transformacji ekologicznej i cyfrowej. Osią programu jest rozbudowa ochrony konsumenta i odporności konsumentów na nagłe zmiany rynkowe, wynikające ze zdarzeń zewnętrznych, takich jak epidemia koronawirusa. Można uznać zatem, że Program stanowi de facto odpowiedź legislacyjną i regulacyjną Komisji Europejskiej na pandemię Covid-19, która ujawniła – w ocenie KE – luki prawne, mogące mieć wpływ na funkcjonowanie konsumentów na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Działania zawarte w Programie mają być realizowane od 2021 do 2025 roku i wynikają z holistycznego podejścia obejmującego różne polityki Unii o szczególnie istotnym znaczeniu dla konsumentów – uzupełniając inne inicjatywy UE, takie jak: Europejski Zielony Ład, plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym oraz komunikat w sprawie kształtowania cyfrowej przyszłości Europy⁷.

Program zawiera szereg działań legislacyjnych i nielegislacyjnych zawartych w pięciu kluczowych obszarach – zmiany w przepisach Dyrektywy CCD, a także dyrektywy dotyczącej sprzedaży usług finansowych na odległość⁸ zostały zawarte w części dotyczącej wzmocnienia konsumentów w ramach transformacji cyfrowej. Komisja Europejska zwraca w Programie uwagę, że odsetek osób w wieku od 16 do 74 lat w UE-27, które zamawiały lub kupowały towary lub usługi przez Internet na potrzeby prywatne wzrastał: w 2019 r. wyniósł 60%, co stanowiło wzrost o 14 punktów procentowych w porównaniu z rokiem 2014⁹.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, Dz. Urz. UE L nr 133 z 22 maja 2008 r., s. 66–92

⁵ Preambuła Dyrektywy Rady 87/102/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego, Dz. Urz. UE L nr 42 z 12 lutego 1987 r., s. 48–53, polska wersja językowa: polskie wydanie specjalne: Rozdział 15 Tom 001, s.326–331.

⁶ Komisja Europejska: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the harmonisation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning credit for consumers, COM/2002/0443 final – COD2002/0222, Dz. Urz. UE E nr 331 z 31.12.2002 r.

⁷ Por. Komisja Europejska: Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady – Nowy program na rzecz konsumentów – Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, Bruksela, 13 listopada 2020 r., COM(2020) 696 final, s. 2.

⁸ Dyrektywa 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniająca dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE, Dz. Urz. UE L 271, z 9 października 2002 r., s. 16 – 24.

⁹ Por. Eurostat : Dane statystyczne dotyczące gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego – gospodarstwa domowe i osoby fizyczne, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals/pl#Zamawianie_lub_kupowanie_towar.C3.B3w_i_us.C5.82ug



TRANSFORMACJA CYFROWA

zapewnienie konsumentom takiej samej ochrony w internecie, jaką mają poza nim

W porównaniu z 2009 r. odsetek osób dokonujących zakupu w internecie niemal podwoił się z 32% do 60%



Wzmocnienie ochrony konsumentów w kontekście cyfryzacji detalicznych usług finansowych → przegląd **dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich** oraz **dyrektywy dotyczącej sprzedaży usług finansowych na odległość**



Zajęcie się nowymi wyzwaniami w zakresie bezpieczeństwa produktów spowodowanymi przez nowe technologie i sprzedaż przez internet → przegląd **dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów**



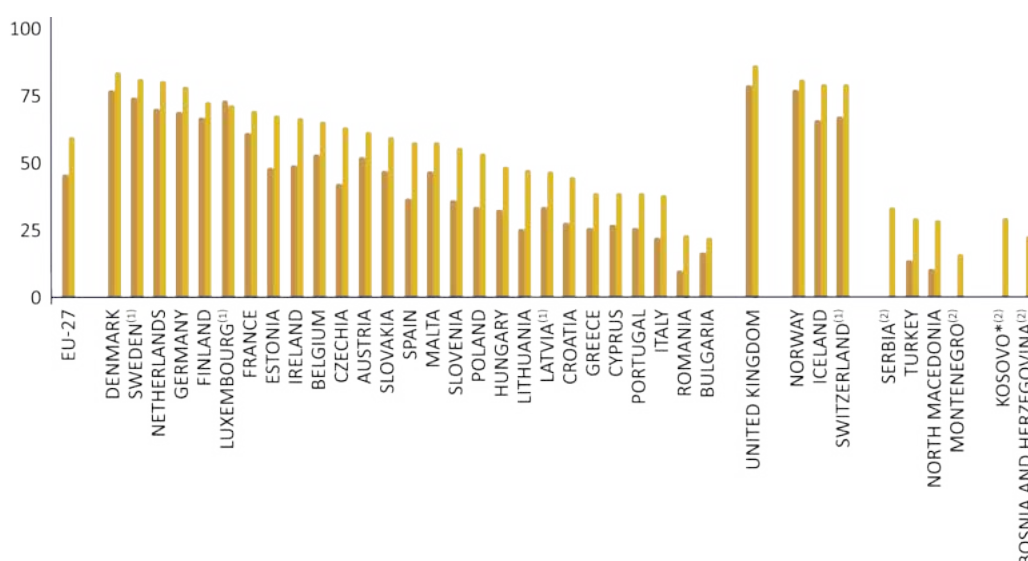
Zapewnienie ochrony konsumentów i ochrony praw podstawowych w kontekście sztucznej inteligencji → wniosek dotyczący horyzontalnego aktu prawnego ustanawiającego wymogi dotyczące sztucznej inteligencji



Zajęcie się problemem praktyk handlu w internecie, które naruszają prawa konsumentów → aktualizacja wytycznych dotyczących **dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych** i **dyrektywy w sprawie praw konsumentów**, oraz przeanalizowanie, czy potrzebne są dodatkowe przepisy lub inne działania

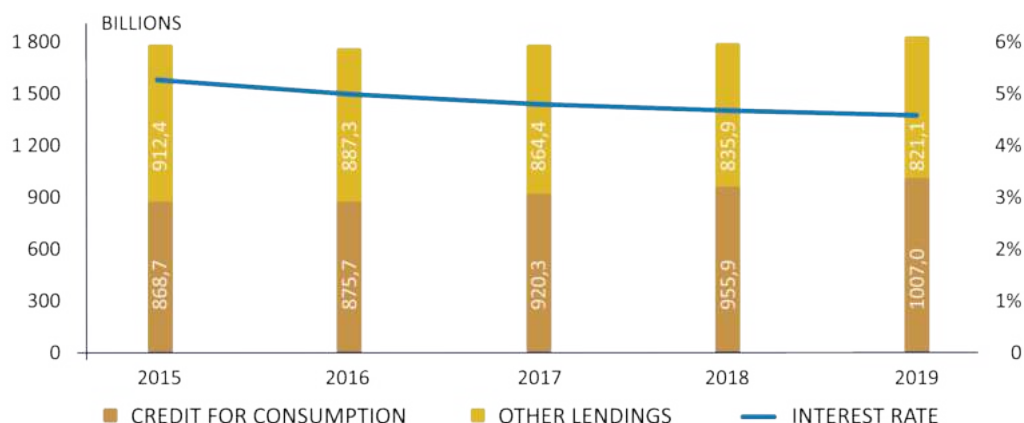
Rysunek 1. Transformacja cyfrowa

Źródło: Komisja Europejska, Nowy program na rzecz konsumentów – zestawienie informacji, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/nowy_program_na_rzecz_konsumentow-zestawienie_informacji.pdf



Wykres 1. Osoby, które zamówiły przez Internet towary bądź usługi do użytku prywatnego – w przeciągu 12 miesięcy od przeprowadzenia badania – porównanie roku 2014 (po lewej) oraz 2019 (po prawej) – (% osób w wieku od 16 do 74)

Źródło: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals/pl



Wykres 2. Kredyt konsumencki, 2015–2019 (mld EUR, wartość kredytu pozostałego do spłaty)

Źródło: Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego: EBA Consumer Trends Report 2020/21, 10 marca 2021 roku, s. 19

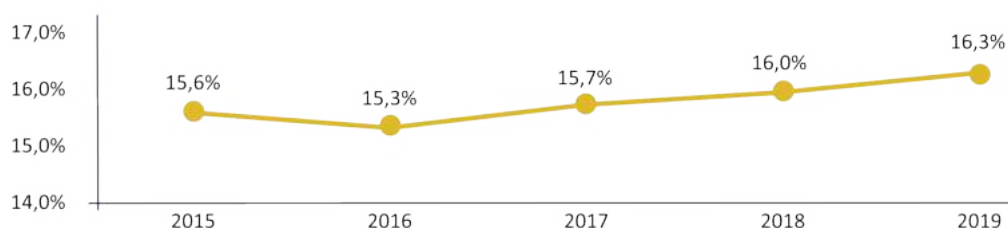
Oznacza to, że dla coraz większego odsetka obywateli UE działanie w sferze cyfrowej staje się podstawowym sposobem podejmowania działań konsumenckich – to z jednej strony daje możliwości lepszego urzeczywistnienia jednolitego rynku europejskiego, większego wyboru i konkurencji, lecz także stwarza nowe zagrożenia – w postaci większego ryzyka oszustw, z którego wynika potrzeba wzmocnienia ochrony praw konsumentów na niwie globalnej sieci.

Za wzmocnioną aktywnością konsumentów w Internecie w zakresie zakupów i zamawiania usług,

podążają również zmiany w zakresie sposobu działania w zakresie uzyskiwania finansowania w postaci kredytu konsumenckiego – uzyskiwanego od pożyczkodawców niebankowych, jak i banków.

W okresie od 2015 do 2019 roku łączna wartość spłacanych konsumpcyjnych kredytów konsumenckich w Unii Europejskiej wzrosła o 14% z 868,7 mld euro do 1007,0 mld euro.

W analogicznym okresie odsetek konsumpcyjnych kredytów konsumenckich w całości zadłużenia gospodarstw domowych wzrósł z 15,6% do 16,3% w 2019 roku.



Wykres 3. Kredyt na konsumpcję do całości kredytów gospodarstw domowych ogółem (niespłacone kwoty), 2015–2020

Źródło: Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego: EBA Consumer Trends Report 2020/21, 10 marca 2021 roku, s. 20

Rynek pożyczek konsumenckich rozwija się poprzez wprowadzanie nowych tendencji i rozwiązań oraz zdywersyfikowanie oferty produktów i usług finansowych. Zarówno banki jako tradycyjni dostawcy detalicznych usług kredytowych, jak i nowe kategorie podmiotów niebankowych oferujących zarówno „zwyčajne” pożyczki oraz pośredniczący w tzw. pożyczkach społecznościowych konkurują w kanale obsługi klienta przez Internet. W ocenie niektórych krajowych instytucji nadzoru bankowego w UE całość procedury przyznawania kredytu konsumenckiego przeniesiona

została już na poziom online¹⁰. Skutkiem tych zmian w sposobie kontaktowania się pożyczkodawców i pożyczkobiorców jest o wiele wyższa dostępność kredytu konsumenckiego – pod względem szybkości uzyskania finansowania oraz braku działań, które musi podjąć konsument, by kredyt uzyskać. To obniżanie progu dostępności kredytu może prowadzić do ryzyka nadmiernego zadłużenia się przez konsumentów.

¹⁰ Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego: EBA Consumer Trends Report 2020/21, 10 marca 2021 roku, s. 21



W związku z powyższym, Komisja ogłosiła potrzebę zaproponowania zmian w przepisach Dyrektywy CCD oraz Dyrektywy 2002/65/WE. W ramach realizacji zapowiedzianych działań Komisja zidentyfikowała potrzeby zmian w czterech aspektach¹¹.

Po pierwsze, niedostateczny zakres dyrektywy, w szczególności pod kątem przedmiotowym – zwraca się uwagę na fakt zaistnienia na rynku nowych operatorów (np. platform pożyczkowych peer-to-peer i innych dostawców pozabankowych). Ponadto, zauważyć można na rynku europejskim nowe formy kredytu konsumenckiego o niespotykanej wcześniej na szeroką skalę charakterystyce, takich jak krótkoterminowe, ale wysokokosztowe pożyczki, udzielane natychmiast i udostępniające kapitał konsumentowi w czasie rzeczywistym, opiewające często na kwoty niższe niż próg 200 euro, który obecnie wyłącza stosowanie Dyrektywy dla kredytów o niższej wartości.

Te zmiany podmiotowe i przedmiotowe na rynku kredytów konsumenckich stwarzają nowe wyzwania dla skutecznej ochrony konsumentów. Niektóre nowe produkty czy zachęty do korzystania z nich mogą kierować konsumentów w stronę nieodpowiednich zobowiązań finansowych, które prowadzą do nadmiernego zadłużenia. Ponieważ te nowe rodzaje kredytów mogą wykraczać poza jej zakres, dyrektywa jest czasami nieskuteczna, jeśli chodzi o ochronę konsumentów przed tymi nowymi trendami rynkowymi¹².

Po drugie, Komisja zwróciła uwagę na potrzebę analizy treści i sposobu przedstawiania konsumentowi informacji przed zawarciem umowy kredytu konsumenckiego. Widać coraz istotniej, że wymogi dotyczące udzielania informacji w reklamie oraz na etapie przedumownym nie odzwierciedlają rosnącego wykorzystania mobilnych urządzeń cyfrowych (tablety, smartfony) w umowach kredytowych¹³. To przekłada się często na formalne spełnianie wymogów Dyrektywy, lecz na niską jakość informacji, prezentowanej w nieprzejrzystej formie i trudnej do przyswojenia, w szczególności gdy ekran telefonu lub tabletu jest niewielki, co zmniejsza rozmiar tekstu. Ponadto informacje są rozbudowane i szczegółowe.

Komisja Europejska zidentyfikowała także praktyki wśród niektórych pożyczkodawców, które nie są niezgodne z przepisami, lecz mogą wykorzystywać pewne zasady uprzedzenia behawioralne, aby skłonić

konsumentów do zaciągnięcia kredytu – są to tzw. *one click loans*, czyli pożyczki na kliknięcie¹⁴.

Po trzecie, za kwestię wymagającą zmian i analizy uznano niewystarczające zabezpieczenia zapewniające odpowiedzialne udzielanie/zaciąganie pożyczek – w szczególności chodzi tutaj o niejasności przepisów dotyczących oceny zdolności kredytowej, które mogą prowadzić do udzielania kredytów bez dokładnej oceny zdolności spłaty konsumenta. To z kolei może wywołać spiralę zadłużenia i nadmierne zadłużenie, które stały się poważnymi problemami społecznymi w niektórych regionach UE¹⁵. W doktrynie zwraca się uwagę na fakt, że w Dyrektywie – przy ogólnych przepisach dotyczących zbierania danych i ich oceny w celu zbadania zdolności kredytowej – brakuje trzeciego istotnego elementu sankcjonującego obowiązek odpowiedzialnego pożyczania, tj. określenia skutków, jakie wywołuje działanie niezgodne z wynikiem badania zdolności¹⁶.

Widać po aktywności legislacyjnej na poziomie prawa krajowego państw członkowskich, że zagadnienie to wymaga dodatkowych przepisów, gdyż wiele państw uzupełniło te postanowienia swoimi regulacjami, dając w ten sposób szereg dodatkowych wytycznych kredytodawcom, w szczególności sektorowi bankowemu¹⁷. Zasadniczo państwa członkowskie UE podzielić można w tym zakresie na trzy kategorie: pierwsza to państwa, gdzie sposób i zakres oceny zdolności pozostawione są do decyzji samej instytucji kredytodawcy; druga to państwa, gdzie wskazówki co do przeprowadzenia zdolności znajdują się w rekomendacjach nadzorca rynku bankowego, natomiast trzecia – najściślej uregulowana – posiada przepisy prawa dokładnie określające, w jaki sposób należy ocenić zdolność kredytową przeprowadzić¹⁸. Różnice w regulacjach na poziomie krajowym mają trzy istotne odniesienia. Pierwsza to obowiązek realizacji założenia odpowiedzialnego kredytowania

¹⁴ Por.: Komisja Europejska: Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services – Final report, Directorate-General for Justice and Consumers – Consumer Policy, kwiecień 2019 r., https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/live_work_travel_in_the_eu/consumers/digitalisation_of_financial_services_-_main_report.pdf

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Howells G., Twigg-Flesner Ch., Wilhelmsson T.: Rethinking EU Consumer Law, Markets and the Law, City University of Hong Kong, Routledge, 2017, s. 281.

¹⁷ Godnym polecenia jest zestawienie informacji przedstawione przez Komisję Europejską jeszcze w marcu 2018 roku, w którym pokazano przykłady praktyk w tym zakresie: por.: Komisja Europejska: Mapping of national approaches in relation to creditworthiness assessment under Directive 2008/48/EC on credit agreements for consumers, Bruksela, marzec 2018 r.

¹⁸ Gałązka P.: Różnice w ocenie zdolności kredytowej konsumenta w państwach członkowskich UE jako ograniczenie jednolitego rynku kredytów – analiza w kontekście zasady minimalizacji danych z art. 5 RODO, Warszawa, grudzień 2019 r., internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny UW 2019, nr 8(8), s. 92.

¹¹ Komisja Europejska: Inception Impact Assessment – Review of the Consumer Credit Directive (2008/48/EC), Ref. Ares(2020)3256802, 23 czerwca 2020 r.

¹² Ibidem

¹³ Ibidem

(responsible lending), o której mowa poniżej, druga to ryzyko tworzenia bariery dla urzeczywistniania jednolitego rynku kredytów w UE, a trzecia to zasada minimalizacji zakresu przetwarzanych danych osobowych na podstawie przepisów RODO.¹⁹ Na kwestię tworzenia się w ten sposób fragmentaryzacji na rynku kredytów, Komisja zwróciła uwagę już wcześniej, w „Planie działania w sprawie detalicznych usług finansowych: szersza oferta i lepsze produkty”²⁰, w którym to znaleźć można opinię, że „oceny [zdolności kredytowej] w obszarze kredytów konsumenckich są przeprowadzane na bardzo różne sposoby w poszczególnych państwach członkowskich”. Skutkuje to brakiem „ustandaryzowanej i ujednoliconej oceny zdolności kredytowej”²¹, przez co osłabia się równe warunki działania dla dostawców w całej UE i utrudnia transgraniczne udzielanie kredytów. Zwrócić należy uwagę, że Dyrektywa nie określa, jakie dane mają być wykorzystywane do oceny zdolności kredytowej – prowadzi to czasem do dwóch skrajności – udzielania kredytów bez prawidłowej oceny zdolności kredytowej, bądź domagania się od wnioskującego o kredyt konsumenta zbyt wielu informacji, również takich, które mogą naruszać jego prawo do prywatności i takich, które nie są przeznaczone do takich celów, np. danych z mediów społecznościowych.

Szczególnie istotną i osobną kwestią winna być także w ocenie KE automatyzacja procesów decyzyjnych dotyczących scoringu kredytowego – mogą one budzić obawy co do przejrzystości i rzetelności procesu, a także wykorzystywania danych, które są istotne, odpowiednie i konieczne²².

Po czwarte, we wspomnianej wstępnej ocenie skutków Komisja Europejska zwróciła uwagę, że Dyrektywa nie zawiera przepisów, które regulowałyby sytuacje wyjątkowe, mające wpływ na obsługę danego kredytu konsumenckiego – brak jest regulacji dotyczących stosowania odroczenia płatności rat kredytu, które chroniłyby interesy pożyczkodawców i pożyczkobiorców w przypadku wyjątkowych i systemowych zakłóceń gospodarczych, takich jak np. te spowodowane epidemią Covid-19.

¹⁹ Ibidem, s. 92-93

²⁰ Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan działania w sprawie detalicznych usług finansowych: szersza oferta i lepsze produkty, COM/2017/0139 final, Bruksela, marzec 2017 r., s. 1-18.

²¹ Ibidem, pkt 3.2. Ułatwianie oferowania i zaciągania kredytów transgranicznych, s. 12

²² Kwestia scoringu przy ocenie zdolności kredytowej została objęta zakresem przedmiotowym projektu rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji – por. Komisja Europejska: Nota prasowa „Europa na miarę ery cyfrowej: Komisja proponuje nowe przepisy i działania na rzecz doskonałości i wiarygodności sztucznej inteligencji”, 21 kwietnia 2021 r., Bruksela, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_21_1682

W toku oceny funkcjonowania dotychczasowego Dyrektywy Komisja doszła do wniosku, że jest ono efektywne co do zasady i zmiany wymagają jedynie wskazane wyżej obszary²³.

Odnosząc się do wyżej przedstawionych założeń zmian i oceniając je z perspektywy ryzyka banków i potrzeb dostosowań w ramach *compliance* działalności bankowej, wydaje się, że pierwsze dwa zagadnienia – rozszerzenie zakresu przedmiotowego Dyrektywy oraz zmiany w zakresie obowiązków informacyjnych – nie będą stanowiły co do zasady istotnej zmiany dla sektora bankowego. Zakres przedmiotowy ma zostać rozszerzony o produkty kredytowe o niskiej wartości – poniżej dotychczasowego progu minimalnego 200 euro – i bardzo wysokich rzeczywistych rocznych stopach oprocentowania. Tak niskich pożyczek czy kredytów w sektorze bankowym raczej się nie spotyka. Wręcz rozwiązania te mogą być dla banków korzystne, jeśli niektóre z zapowiadanych założeń znajdują się wśród zaproponowanych przepisów – takie jak wyłączenie z zakresu regulacji kredytów z RRSO na poziomie 0%. Podobnie sytuacja ma się z obowiązkami informacyjnymi przedkontraktowymi i wprowadzeniem ograniczeń, które będą przeciwdziałały zbyt pochopnemu zaciąganiu kredytów konsumenckich. Widać, że prace legislacyjne w tym zakresie nakierowane są na niebankowych pożyczkodawców o odmiennym modelu biznesowym niż banki, które nie prowadzą agresywnej sprzedaży kredytów w Internecie – oferują oczywiście możliwość przeprowadzenia procesowania wniosku kredytowego online, lecz nie są to działania w sposób przesadny nakłaniające do tego konsumentów.

W odniesieniu do planowanego uszczegółowienia przepisów dotyczących zasad badania zdolności kredytowej, również uznać należy, że przepisy te – pod warunkiem uwzględnienia zasady proporcjonalności – nie będą stanowiły znaczącego utrudnienia, a nawet mogą pozwolić na pewne ułatwienia w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Pewnym zagrożeniem mogą być jednakże nowo projektowane przepisy odnoszące się do obowiązkowego odroczenia bądź zawieszenia spłat rat kapitałowo-odsetkowych bądź odsetkowych w przypadku kredytobiorców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej. Znaczenie będzie miało prawidłowe określenie przesłanek, które będą materializowały taki obowiązek po stronie kredytodawców, tak aby uwzględniały one rzeczywiście istotne i obiektywne, niezależne od konsumenta, przyczyny

²³ Komisja Europejska: Commission Staff Working Document Executive Summary of the Evaluation on Directive 2008/48/EC on credit agreement for consumers, Bruksela, 5 listopada 2020 r., SWD(2020) 255 final



niemożności spłaty kredytu – wprowadzanie na poziomie prawa unijnego pojęcia tzw. wakacji kredytowych powinno być podejmowane rozważnie, biorąc pod uwagę zarówno interesy kredytobiorców, jak i kredytodawców.

Odnosnie najistotniejszych zmian w przepisach o kredycie konsumenckim, zwrócić należy uwagę na cztery zakresy. W pierwszej kolejności planowane jest rozszerzenie zakresu przedmiotowego Dyrektywy o platformy pożyczek peer-to-peer oraz nowe produkty takie jak krótkoterminowe, wysokokosztowe pożyczki. Ponadto, przewiduje się aktualizację wymogów dotyczących ujawniania informacji w celu odzwierciedlenia skutków cyfryzacji i przejścia na umowy online, a także rozbudowanie przepisów dot. zasad oceny zdolności kredytowej w celu zapewnienia dokładnej oceny ochrony konsumentów. Dodatkowo przewiduje się zaproponowanie nowych przepisów w zakresie szczególnego wsparcia dla nadmiernie zadłużonych konsumentów lub osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej.

Przy okazji zmian w CCD, Komisja przewiduje zmianę w Dyrektywie DMFSD (dotyczącej sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość) – potrzebna jest jej aktualizacja ze względu na wiele zmian, które zaistniały od czasu przyjęcia dyrektywy w 2002 r., takich jak cyfryzacja, bardziej złożone produkty finansowe, szybkość, z jaką konsumenci mogą podpisywać umowy i kupować usługi finansowe (w tym za pomocą kanałów mobilnych), a także mając na uwadze nowe sposoby wpływania na zachowania konsumentów przez dostawców produktów kredytowych, w tym profilowanie i big data. Zasadniczo zmiany te będą spójne z propozycjami zmian do Dyrektywy CCD, tak by zachować jednolite ramy prawne.

2.3. Zmiany w Dyrektywie o kredycie hipotecznym

Dyrektywa 2014/17/UE²⁴ ma na celu stworzenie wydajnego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego dla konsumentów, kredytodawców i pośredników kredytowych. Ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów, promowanie stabilności finansowej poprzez zapewnienie odpowiedzialnego funkcjonowania rynków kredytów hipotecznych.

Pisząc o dyrektywie o kredycie hipotecznym w kontekście Dyrektywy CCD warto zwrócić uwagę na

odmienny paradygmat, który przyświecał ustawodawcy europejskiemu przy tworzeniu jednej i drugiej regulacji europejskiej. Tę pierwszą (CCD) zaprojektowano i uchwalono przed kryzysem finansowym, gdy przepisy regulujące usługi finansowe opracowywane były w sposób dający odpowiedni poziom elastyczności dla dostawców tychże usług, opierając się na zapewnieniu odpowiedniego poziomu informacji dla konsumenta²⁵. Zaś dyrektywa o kredycie hipotecznym charakteryzuje się znacząco wyższym poziomem szczegółowości, nie poprzestając na przepisach ramowych²⁶.

Biorąc powyższe pod uwagę, a także pamiętając, że MCD została uchwalona dosłownie kilka lat temu, a ponadto mimo iż termin jej implementacji do krajowych porządków prawnych państw członkowskich upłynął w marcu 2016, większość państw dokonała jej implementacji dużo później²⁷, należy stwierdzić, że mamy do czynienia z o wiele młodszą regulacją, uchwaloną całkiem niedawno – w sytuacji niezbyt różniącej się od obecnej (za wyjątkiem być może wyjątkowej sytuacji związanej z globalną pandemią koronawirusa). Oznacza to, że potrzeba zmian w tymże akcie prawnym będzie *prima facie* mniej pogłębiona, a z drugiej strony nie będzie możliwości aż tak dokładnego przeanalizowania i wyciągnięcia wniosków z praktyki jej stosowania z uwagi na krótki czas, który upłynął od jej stosowania w praktyce.

Komisja Europejska w ubiegłym roku zleciła badanie w celu oceny skuteczności, wydajności, adekwatności, spójności i zgodności z przepisami UE wartości dodanej dyrektywy w sprawie kredytu hipotecznego, a także możliwości uproszczenia i zmniejszenia obciążeń zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa – wnioski z tej analizy, opublikowanej jesienią 2020 roku, były zasadniczo pozytywne²⁸. Wynika z nich, że w odniesieniu do celu zwiększania ochrony konsumentów dyrektywa skutecznie podniosła ten poziom, pomagając jednocześnie ujednolicić poziom ochrony we wszystkich państwach członkowskich UE – gdzie dotychczas był on różnorodny. W ten sposób wyrównano szanse różnych uczestników rynku. W odniesieniu

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomością mieszkalną i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz.Urz. UE L60 z 28 lutego 2014 r., s. 34–85

²⁵ Cyman D.: Kierunki zmian ochrony konsumenta usług finansowych w Unii Europejskiej, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio H”, vol. 50, no. 4.

²⁶ Gałązka P.: Dyrektywa o kredycie konsumenckim – uwagi de lege ferenda, *Finanse i Prawo Finansowe* nr 4(28), Łódź, grudzień 2020 r., s. 104-105.

²⁷ Daty implementacji w poszczególnych państwach: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32014L0017>

²⁸ Komisja Europejska: Evaluation of the Mortgage Credit Directive (Directive 2014/17/EU) – Final report, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, Unit B.3 – Retail financial services, listopad 2020 r.

do skuteczności dyrektywy względem nowych trendów rynkowych, wynikających z cyfryzacji, uznano, że treść przepisów pozostaje aktualna i efektywna z uwzględnieniem pewnych wyjątków. Zwraca się uwagę, że istnieją pewne możliwości poprawy skuteczności dyrektywy w odniesieniu do konsumentów poprzez uproszczenie arkusza informacyjnego, gdyż z uwagi na zbyt dużą ilość informacji, nie są ich w stanie przetworzyć. W konsekwencji nie wykorzystują w pełni arkusza informacyjnego do porównywania produktów i wyboru lepszych dla nich ofert.

Kwestia, która nadal nie została zrealizowana jako cel dyrektywy, to urzeczywistnienie faktycznego rynku wewnętrznego UE kredytów hipotecznych. Zwrócono jednakże uwagę, że charakter krajowy rynku tych kredytów wynika z ograniczeń prawnych o innym charakterze, dotyczącym nadzoru bankowego czy braku ujednolicenia zasad w zakresie zabezpieczeń hipotecznych, a także preferencji językowych konsumentów.

Raport konkluduje – choć może to być kwestionowane przez uczestników rynku, biorąc pod uwagę podniesione wymogi badania zdolności kredytowej czy ograniczenia opłat, które mogą być nakładane na kredytobiorcę – że koszty wdrożenia i stosowania przepisów do sektora zostały uznane za ograniczone.

Wyniki raportu stanowiły punkt wyjścia do prac koncepcyjnych Komisji Europejskiej, która po analizie raportu i konsultacjach z państwami członkowskimi, przedstawiła w maju 2021 roku ostateczny raport w zakresie przeglądu i oceny Dyrektywy MCD²⁹. W sprawozdaniu tym Komisja potwierdza, że dyrektywa skutecznie podnosi standardy ochrony konsumentów i pomogła zharmonizować praktyki udzielania kredytów hipotecznych w państwach członkowskich. Zwrócono jednakże uwagę, że Komisja dostrzega różnice w poziomie ochrony kredytobiorców między poszczególnymi państwami członkowskimi, ze względu na skorzystanie z niektórych opcji narodowych zawartych w Dyrektywie i zastosowanie tzw. gold-platingu przy jej implementacji. Można zatem przewidywać, że w ewentualnej propozycji zmian do Dyrektywy znajdą się ograniczenia dotychczas stosowanych odstępstw krajowych.

W odniesieniu do zmian cyfrowych na rynku kredytów hipotecznych, w sprawozdaniu Komisji znaleźć można stwierdzenia, że cyfryzacja stwarza nowe

wyzwania i że proces oceny zdolności kredytowej określony w przepisach Dyrektywy może również wymagać dostosowania, aby dotrzymać kroku postępom w stosowaniu sztucznej inteligencji, w zależności również od zmian związanych z niedawnym wnioskiem legislacyjnym Komisji dotyczącym sztucznej inteligencji, który odnosi się do scoringu kredytowego prowadzonej za pomocą sztucznej inteligencji jako czynności wysokiego ryzyka.

Zgodnie z wcześniejszym raportem i oczekiwaniami, Komisja stwierdza w sprawozdaniu, że dyrektywa miała ograniczony wpływ na utworzenie jednolitego rynku kredytów hipotecznych, podkreślając jednak, że nie można z tego wywodzić tezy, że sama treść Dyrektywy stanowiła o braku sukcesu w tym zakresie, gdyż nadal istnieją znaczne bariery utrudniające transgraniczne udzielanie kredytów hipotecznych, związane głównie z różnicami w ustawodawstwie krajowym w obszarach nieobjętych zakresem Dyrektywy.

Komisja zauważa również, że w przypadku zmian Dyrektywy istnieje możliwość zwiększenia możliwości przeniesienia kredytu hipotecznego do innej instytucji (tzw. *switching*). Aby tego dokonać, konieczne jest w ocenie KE przede wszystkim dalsze ujednolicenie przepisów dotyczących możliwości wcześniejszej częściowej lub całkowitej spłaty kredytu hipotecznego umowy kredytu hipotecznego przez konsumentów.

Na marginesie, warto zwrócić uwagę, że rzeczony raport jest realizacją obowiązku z art. 44 Dyrektywy, który stanowi o obowiązku przeglądownym Komisji Europejskiej co do stosowania tego aktu prawa UE. Jednakże nie stanowi on wypełnienia dyspozycji art. 45 tejże, który określa obowiązek opracowania raportu, którego tematem będzie „szerszy zakres wyzwań związanych z nadmiernym zadłużeniem osób prywatnych, które to nadmierne zadłużenie jest bezpośrednio związane z działalnością kredytową. Dokona ona także oceny, czy konieczny jest nadzór nad rejestrami kredytów i czy możliwy jest rozwój bardziej elastycznych i wiarygodnych rynków.” Jako że to zagadnienie jest szersze i o wiele bardziej istotne, choćby w odniesieniu do transgranicznej działalności biur informacji kredytowej oraz dostępu do ich baz danych dla instytucji kredytowych z innych państw członkowskich (co w założeniu ma znacząco ułatwić tworzenie się faktycznego rynku wewnętrznego unijnego w odniesieniu do kredytów hipotecznych) – zostanie ono omówione dopiero w kolejnym sprawozdaniu, gdzie Komisja weźmie na tapet kwestię nadmiernego zadłużania się konsumentów, również w kontekście wpływu na to pandemii Covid-19.

²⁹ Komisja Europejska: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the review of the Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council on credit agreements for consumers relating to residential immovable property, COM(2021) 229 final, Bruksela, 11 maja 2021 r.



Warto mieć to na uwadze – pod tym dość ogólnymi тезami kryje się zapowiedź Komisji Europejskiej wprowadzenia do przepisów Dyrektywy – podobnie jak planowane jest to w odniesieniu do CCD – przepisów chroniących kredytobiorców przed negatywnymi skutkami okoliczności niezależnych od nich i pogarszających ich sytuację finansową – takich jak pandemia Covid-19. Przepisy te mogą również określać dodatkowe obowiązki kredytodawców w zakresie zasady odpowiedzialnego pożyczania, tak by przeciwdziałać nadmiernemu zadłużaniu się konsumentów. W konsekwencji może prowadzić to do ograniczeń w prowadzeniu działalności kredytowej przez banki.

2.4. Podsumowanie

Podsumowując, można pokusić się o tezę, że Komisja Europejska postanowiła dokonać oceny stosowania i skuteczności przepisów dotyczących regulacji kredytów oferowanych i przyznawanych konsumentom – zarówno kredytów sensu stricto konsumenckich, jak i hipotecznych po tym jak w obliczu pandemii zdano sobie w Unii Europejskiej sprawę, że definicja moratorium kredytowego nie istnieje w przepisach prawa dotyczących stosunków między kredytobiorcą a kredytodawcą w Unii Europejskiej.

Widząc, że w sytuacji znaczących i gwałtownych okoliczności, takich jak potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa i zdrowia publicznego w świetle epidemii, skutki gospodarcze działań polegających na ograniczeniu bądź całkowitym zawieszeniu działalności gospodarczej w sektorach gospodarki wpływają negatywnie na sytuację gospodarstw domowych przedsiębiorców i pracowników, postanowiono podjąć analizy, które doprowadzą do opracowania założeń nowych przepisów, które będzie można w takich najdzwyczajnych sytuacjach zastosować.

Wydaje się, że taki jest wspólny mianownik założeń zmian w przepisach dyrektyw CCD i MCD. W pozostałym zakresie, zmiany – choć wydają się być co do zasady podobne – będą prowadzone w ocenie Autora w odmienny sposób. CCD jako przepisy uchwalone dawno i w większym stopniu odbiegające od potrzeb rynku, choć nadal oceniane wysoko i nie podlegające dużym nowelizacjom w przeszłości, będą podlegały głębszym zmianom niż te z MCD, które to zostaną jedynie punktowo poprawione lub doprecyzowane.

Widać to też po planie pracy i działaniach Komisji – mimo że prace nad zmianami CCD i MCD

zapowiadano łącznie, to widać, że projekt zmian dyrektywy o kredycie konsumenckim ujrzy światło dzienne jeszcze w tym roku – zapowiedzi są na tyle konkretne, że wiadomo już, że komisją parlamentarną, która zajmie się projektem w Parlamencie Europejskim będzie komisja IMCO (Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów), a posłem sprawozdawcą będzie najprawdopodobniej poseł Kateřina Konečná z Grupy Lewicy w Parlamencie Europejskim – GUE/NGL. Natomiast prace stricte legislacyjne nad MCD zapowiadane są w tej chwili na 2022 rok, po publikacji wspomnianego wcześniej drugiego raportu z art. 45 MCD.

3. Walka z odsetkiem NPL w UE

3.1. Wprowadzenie

Wysoki odsetek kredytów zagrożonych (ang. *non performing loans* – NPL) w bilansach banków na terenie Unii Europejskiej stał się istotnym problemem, będącym długofalowym skutkiem kryzysu finansowego z 2008 roku, który spowodował także kryzys zadłużenia z 2011 roku. Rosnący odsetek NPL powoduje wzrost kosztów funkcjonowania sektora bankowego, a także wymusza podniesienie marż kredytowych. W konsekwencji, stabilność sektora bankowego spada, prowadząc do ryzyka znaczącego ograniczenia dostępności kredytu dla sektora przedsiębiorstw i konsumentów. Na koniec 2016 roku łączna wysokość kredytów zagrożonych wykazanych przez wszystkie unijne banki wyniosła około 1 bln euro, z tego ze strefy euro 880 miliardów euro, co stanowiło 6,2 % łącznej kwoty kredytów³⁰. Od tego czasu sytuacja ulega w skali UE poprawie – w strefie euro według stanu na pierwszy kwartał 2020 roku od ponad roku odsetek NPL malał do wartości 3,05%, choć nadal rozbieżności w statystykach między poszczególnymi państwami pozostają znaczące³¹.

³⁰ Europejski Bank Centralny – Nadzór bankowy, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/priorities/npl/html/index.pl.html>

³¹ Łączna wartość kredytów udzielonych jedynie przez banki objęte jednolitym nadzorem SSM (single supervisory mechanism), a zatem te największe, wyniosła ponad 16 bilionów euro, a wartość NPL przekroczyła 500 miliardów euro; w większości państw strefy euro odsetek NPL pozostaje jednocyfrowy, lecz na Cyprze nadal wynosi ponad 17%, a w Grecji prawie 34% – por. European Central Bank – Banking Supervision: Supervisory Banking Statistics – First quarter 2020, lipiec 2020, https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisorybankingstatistics_first_quarter_2020_202007~507ae85838.en.pdf



Tabela 1. Kredyty zagrożone 3 kw. 2017–2018

	Kredyty zagrożone i zaliczki brutto (% łącznej kwoty kredytów i zaliczek brutto)		Kredyty zagrożone w sektorze prywatnym* (% kredytów w sektorze prywatnym)		Całkowite rezerwy na straty (kredyty)** (% łącznej kwoty należności wątpliwych i kredytów zagrożonych)	
	3 kw. 2018	3 kw. 2017	3 kw. 2018	3 kw. 2017	3 kw. 2018	3 kw. 2017
Belgia	2,2	2,7	3,0	3,9	54,6	50,1
Bułgaria	8,6	11,5	13,6	18,6	64,3	56,6
Republika Czeska	2,1	2,6	4,0	5,0	65,2	54,2
Dania	2,3	2,7	2,8	3,0	36,7	39,6
Niemcy	1,6	2,1	2,6	4,0	85,5	42,6
Estonia	1,7	2,0	2,2	2,7	41,0	42,9
Irlandia	7,8	11,2	10,9	15,4	37,2	37,2
Grecja	43,5	46,7	47,3	50,4	51,0	49,1
Hiszpania	4,0	4,7	5,1	–	63,0	–
Francja	2,8	3,2	3,9	4,5	65,3	60,3
Chorwacja	7,9	10,8	12,3	15,8	74,2	69,0
Włochy	9,5	12,1	12,4	15,7	59,3	53,6
Cypr	21,8	32,1	37,4	51,3	52,3	47,3
Łotwa	6,0	6,0	8,1	9,0	39,2	44,1
Litwa	2,9	3,7	3,7	4,9	35,7	34,4
Luksemburg	0,9	0,7	2,1	1,7	43,6	52,4
Węgry	6,1	9,6	8,1	14,1	78,1	67,1
Malta	2,9	3,4	–	5,7	51,8	44,7
Niderlandy	1,9	2,2	2,6	2,9	35,1	37,2
Austria	2,8	3,8	3,8	5,3	66,8	63,8
Polska	6,5	6,6	7,1	7,2	68,0	57,9
Portugalia	11,3	14,6	12,6	15,6	58,8	50,2
Rumunia	5,7	8,1	7,4	10,3	77,4	70,1
Słowenia	6,9	10,8	9,1	13,9	70,1	70,9
Słowacja	3,6	4,1	3,9	4,6	86,0	70,4
Finlandia	1,1	1,2	1,9	2,1	33,5	31,8
Szwecja	1,2	1,2	1,5	1,4	35,6	34,5
Zjednoczone Królestwo	1,2	1,6	2,1	–	50,1	41,2
Unia Europejska	3,3	4,4	–	–	59,4	50,7

Źródło: Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady oraz EBC – Czwarte sprawozdanie z postępów w zmniejszaniu wolumenu kredytów zagrożonych i z dalszego ograniczania ryzyka w unii bankowej, Bruksela, 12 czerwca 2019 r., COM(2019) 278 final, s. 5.

**Tabela 2. Kredyty zagrożone 2 kw. 2019–2020**

	Kredyty zagrożone i zaliczki brutto (jako % kredytów i zaliczek brutto ogółem)		Kredyty zagrożone w sektorze prywatnym* (jako % kredytów w sektorze prywatnym)		Rezerwy na straty ogółem (z tytułu kredytów)** (jako % kredytów w sytuacji nieprawidłowej i kredytów zagrożonych ogółem)	
	2 kw. 2020	2 kw. 2019	2 kw. 2020	2 kw. 2019	2 kw. 2020	2 kw. 2019
Austria	2,0	2,3	2,8	3,1	76,5	69,6
Belgia	2,1	2,0	2,8	2,7	58,4	53,7
Bułgaria	6,7	6,9	10,0	10,5	60,6	61,2
Chorwacja	5,3	6,9	8,3	10,3	86,7	74,2
Cypr	14,5	19,5	23,3	33,5	55,4	53,2
Czechy	1,6	1,8	3,0	3,4	82,2	69,0
Dania	2,0	1,9	2,4	2,2	45,4	42,1
Estonia	2,1	1,8	2,1	2,3	55,7	42,4
Finlandia	1,5	1,4	–	–	42,6	34,0
Francja	2,3	2,6	3,4	3,6	66,2	64,8
Dania	1,2	1,3	2,0	2,0	89,0	85,3
Grecja	30,9	39,6	37,0	43,8	47,8	49,7
Węgry	4,0	5,0	5,6	6,5	–	84,1
Irlandia	3,5	4,2	6,0	6,8	54,9	37,0
Włochy	6,3	8,1	8,2	10,6	59,8	58,5
Łotwa	5,3	5,4	5,6	7,5	41,0	38,8
Litwa	2,7	2,2	2,8	3,0	47,3	36,4
Luksemburg	0,6	0,7	1,8	2,0	55,8	52,0
Malta	3,4	3,1	–	–	50,5	49,3
Niderlandy	1,9	1,8	2,8	2,4	40,1	31,6
Polska	6,2	6,2	6,7	6,7	74,0	70,4
Portugalia	5,5	8,3	6,6	9,2	66,4	59,2
Rumunia	4,4	4,8	5,9	6,5	93,0	83,6
Słowacja	2,9	3,1	3,2	3,4	92,9	89,0
Słowenia	3,2	4,5	4,5	5,9	80,1	74,6
Hiszpania	2,9	3,4	4,0	4,4	69,4	63,8
Szwecja	1,0	1,1	1,3	–	32,2	–
Unia Europejska	2,8	2,9	–	–	63,4	58,9

Źródło: Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego – Rozwiązanie problemu kredytów zagrożonych zaistniałego w następstwie pandemii Covid-19, COM(2020) 822 final, Bruksela, 16 grudnia 2020 r., s. 6.

3.2. Treść pakietu legislacyjnego z 2018 r.

Unia Europejska dostrzega ten problem od dłuższego czasu, monitorując sytuację systematycznie³², a ponadto proponując pakiet regulacji na poziomie prawa UE, mający na celu złagodzenie skutków negatywnych dla stabilności sektora bankowego w Unii³³. W skład rzeczzonego pakietu weszły projekty dyrektywy odnośnie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia³⁴ oraz rozporządzenia dotyczącego minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych³⁵. Oba projekty przedstawiono Parlamentowi Europejskiemu i Radzie jednocześnie.

3.2.1. Rozporządzenie

Rozporządzenie stanowi nowelizację Rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (CRR)³⁶ poprzez wprowadzenie do CRR przepisów regulujących „obowiązkowy ostrożnościowy mechanizm ochronny” („*prudential backstop*”). Celem tej instytucji jest zapobieganie budowania się nadmiernego poziomu ryzyka niedostatecznych rezerw z tytułu przyszłych kredytów zagrożonych w bankach.

W ramach ww. mechanizmu obowiązuje wymóg minimalnego pokrycia strat uzależniony od dwóch składowych – rodzaju zabezpieczenia stosowanego dla danego kredytu oraz okresu uznawania danej ekspozycji za nieobsługiwaną. Wymóg ten rośnie zgodnie z przepisami rozporządzenia aż do 100% wraz z upływem czasu – wolniej dla kredytów zabezpieczonych, a szybciej dla ekspozycji kredytowych bez

zabezpieczenia – w założeniu tych przepisów szansa na odzyskanie wierzytelności z umowy kredytu maleje proporcjonalnie do upływu czasu. Ma to stanowić zachętę dla banków do właściwego i szybkiego zarządzania kredytami zagrożonymi, a także pozwoli na zwiększenie stabilności sektora bankowego przez zapewnienie pokrycia strat z kredytów uznanych za „stracone” i utrzymanie rentowności. Wspomniane wyżej Rozporządzenie zostało przyjęte przez Parlament i Radę z początkiem 2019 r.³⁷

W przypadku normalnych warunków rynkowych i gospodarczych tego typu przepisy stanowią zasadniczo uzasadnioną zachętę dla instytucji kredytowych, aby podejmować działania w celu dochodzenia roszczeń kredytowych bądź sprzedawania portfeli kredytowych na rzecz wierzycieli wtórnych. Ma to na celu utrzymanie odpowiednio wysokiego poziomu dostępności kredytu bankowego w gospodarce. Jednakże w czasach pandemii Covid-19 tego typu przepisy zaczęły praktycznie od razu być dużym utrudnieniem dla sektora bankowego w Unii Europejskiej, gdyż odsetek kredytów zaczął rosnąć nieproporcjonalnie z uwagi na obiektywne okoliczności utrudniające spłatę wielu kredytów. Przepisy te poskutkowały zatem ograniczeniem dostępności kapitału potrzebnego na wygenerowanie akcji kredytowej dla wsparcia płynności kredytobiorców. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Komisja Europejska nie zdecydowała się w ramach tzw. zmian quick fix, o których mowa na początku opracowania, zaproponować dokonania zmian bądź zawieszenia stosowania rzeczonych przepisów.

3.2.2. Dyrektywa

Głównym założeniem aksjologicznym projektu dyrektywy w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia było stworzenie warunków regulacyjnych, które pozwolą na wykorzystanie potencjału wtórnego rynku kredytów zagrożonych oraz opracowanie instytucji o charakterze cywilnoprocesowym, która będzie upraszczała proces dochodzenia roszczeń wynikających z wybranych rodzajów umów kredytowych.

Odnosnie do rozwoju rynku wtórnego kredytów zagrożonych, głównym powodem objęcia tego zagadnienia regulacją na poziomie unijnym był fakt braku jednolitych przepisów nadzorczych w tym zakresie, co znacząco utrudniało budowanie rynku o charakterze europejskim, a nie wyłącznie krajowym. Stąd koncepcja

³² Od 2018 r. Komisja Europejska wydała cztery raporty w sprawie odsetka kredytów zagrożonych – ostatni w czerwcu 2019 r.; por.: Komisja Europejska (2019): Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady oraz EBC – Czwarte sprawozdanie z postępów w zmniejszaniu wolumenu kredytów zagrożonych i z dalszego ograniczania ryzyka w unii bankowej, Bruksela, 12.06.2019 r., COM(2019) 278 final

³³ Komisja Europejska: Ograniczanie ryzyka w unii bankowej: Komisja przedstawia środki mające przyspieszyć zmniejszenie wolumenu kredytów zagrożonych w sektorze bankowym, Bruksela 14 marca 2018 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_18_1802

³⁴ Komisja Europejska: Wniosek – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia, COM(2018) 135 final, 2018/0063(COD), Bruksela, 14.03.2018 r.

³⁵ Komisja Europejska: Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych, COM(2018) 134 final, 2018/0060(COD), Bruksela, 14.03.2018 r.

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L nr 176 z 27.06.2013 r., s. 1–337 z późn. zm.

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/630 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych, Dz. Urz. UE L nr 111 z 25.04.2019 r., s. 4–12.



zharmonizowanych przepisów, wprowadzających definicje podmiotów innych niż kredytodawca i kredytobiorca, biorących udział w procesie sprzedaży wierzytelności kredytowej zagrożonej, określająca wymogi organizacyjne i obowiązki względem nadzorca, pozwalających bankom na zbywanie wierzytelności również w innych państwach członkowskich. Projekt dyrektywy tworzy definicje nowych instytucji nadzorowanych na rynku kredytów: podmiotów obsługujących kredyty oraz nabywców kredytów.

Druga kwestia dotycząca ułatwienia w dochodzeniu roszczeń wierzytelności kredytowych została zaadresowana poprzez propozycję wprowadzenia dodatkowego mechanizmu na potrzeby przyspieszonej egzekucji z zabezpieczenia na drodze pozasądowej, który pozwalałby na uzgodnienie w treści umowy kredytowej, czyli zakładać należy, że jeszcze przed powstaniem sporu, metody szybkiej egzekucji z zabezpieczenia spłaty kredytu w przypadku niewykonania zobowiązania przez kredytobiorcę.

Oba te rozwiązania w założeniu projektodawcy mają prowadzić do przeciwdziałania kumulacji wartości kredytów zagrożonych poprzez bądź wzmocnienie pozycji banku-kredytodawcy jako wierzyciela względem kredytobiorcy bądź poprzez ułatwienie wykonywania uprawnień banku jako wierzyciela w postaci zbycia wierzytelności na rzecz osoby trzeciej.

Na marginesie trzeba dodać, że pierwotny projekt dyrektywy został podzielony na dwa osobne projekty z uwagi na istotną krytykę projektu w Parlamencie Europejskim w zakresie ułatwień w dochodzeniu roszczeń kredytowych z zabezpieczenia³⁸.

Żaden z dwóch części projektu nie został jeszcze ostatecznie uchwalony przez Radę i Parlament Europejski. Teoretycznie obie części projektu dyrektywy są obecnie procedowane w toku procesu legislacyjnego, jednakże brak postępów tej drugiej części (dotyczącej ułatwień w dochodzeniu roszczeń) w PE wskazuje, że projekt nie zostanie uchwalony jako akt prawa UE. Prace nad pierwszą częścią (w sprawie nabywców kredytów oraz obsługujących kredyty) są bardziej zaawansowane – obecnie trwają negocjacje w ramach tzw. trilogu między Radą a Parlamentem Europejskim przy udziale Komisji Europejskiej.

Mając na uwadze, że prace legislacyjne trwają już ponad trzy lata od momentu przedłożenia treści pierwotnego projektu przez Komisję Europejską, uznać można, że temat jest niełatwy do uregulowania na forum unijnym i budzi wiele wątpliwości. Po pierwsze,

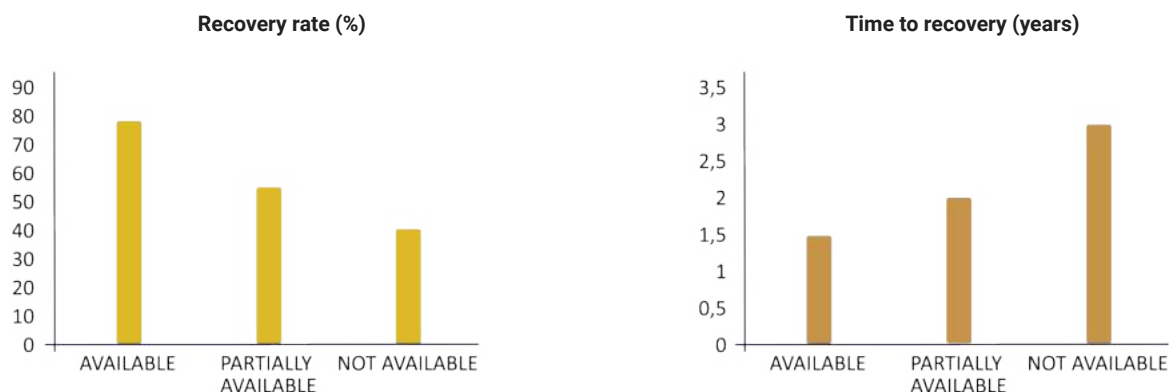
różne są stanowiska poszczególnych państw członkowskich w zależności od tego, czy dane państwo jest silniej lub słabiej dotknięte problemem wysokiego odsetka kredytów zagrożonych. Po drugie, z punktu widzenia czysto politycznego, projekt traktowany jest jako dający wsparcie bankom, co dla niektórych automatycznie oznacza to, że uderza w interesy konsumentów – powoduje to brak zainteresowania polityków.

Odnosząc się do zatem tylko do zagadnienia pierwszego (w sprawie podmiotów obsługujących kredyty i nabywców kredytów), należy mieć na uwadze, że pierwotnym założeniem projektodawcy unijnego było ujednolicenie zasad obrotu portfelami kredytowymi i zbywania tychże portfeli przez pożyczkodawców (wierzycieli), w tym banków na rzecz podmiotów zajmujących się skupowaniem wierzytelności i dochodzeniem roszczeń. Ponieważ zasady te nie były przedmiotem prawa UE, były one do tej pory nieujednolicone i różniły się między państwami członkowskimi. To w konsekwencji uniemożliwiało w praktyce funkcjonowanie jednolitego rynku unijnego w zakresie obrotu wierzytelnościami kredytowymi. Komisja Europejska postanowiła zatem dokonać harmonizacji przepisów, by urzeczywistnienie takiego rynku wewnętrznego było możliwe – z jednej strony pozwalając na działalność transgraniczną, a z drugiej, mając na uwadze interesy kredytobiorców – tworząc nowe definicje podmiotów działających na rynku wtórnym i obejmując te nowe podmioty odpowiednim nadzorem przez instytucje nadzoru bankowego. Oznacza to, że podmiotami, na które wpływać miała nowa regulacja, byli przede wszystkim kredytodawcy oraz podmioty rynku wtórnego. Dodatkowo, przepisy wprowadzały pewien poziom standaryzacji danych na temat sprzedawanego portfela kredytowego, tak by możliwe było łatwiejsze ich porównywanie przez inwestorów działających na tymże rynku.

Niestety, w toku prac legislacyjnych Parlament Europejski w swoim stanowisku³⁹ przedstawił poprawki legislacyjne, które w sposób znaczący zmieniły charakter tej regulacji – z regulacji nakierowanej na budowanie i animowanie rynku obrotu portfelami kredytowymi, w tym rynku transgranicznego, na regulację, której celem jest ochrona konsumenta w relacji kredytodawca-kredytobiorca, a następnie wierzyciel wtórny – kredytobiorca. W szczególności, opracowano wysokie wymogi organizacyjne i governance nowych kategorii podmiotów,

³⁸ Projekt po podziale otrzymał numery 2018/0063A(COD) oraz 2018/0063B(COD)

³⁹ Por.: Parlament Europejski: Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia (COM(2018)0135 – C8-0115/2018 – 2018/0063A(COD)), Komisja Gospodarcza i Monetarna, Sprawozdawczyni: Esther de Lange, Irene Tinagli, A9-0003/2021, 14 stycznia 2021 r.



Wykres 4. Szybsza egzekucja zabezpieczeń sprawia, że dochodzenie roszczeń NPL jest bardziej efektywne – porównanie sytuacji dostępności, częściowej dostępności i niedostępności pozasądowych przyspieszonych form egzekucji – po lewej: odsetek odzyskanych należności kredytowych, po prawej: czas (w latach) dochodzenia roszczeń

Źródło: Komisja Europejska: *Factsheet: Further reducing risks by tackling non-performing loans*, 14 marca 2018 r., https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/180314-non-performing-loans-factsheet_en.pdf

co przełoży się na brak zainteresowania rynku do ich powoływania, a ponadto opracowano katalog bardzo rozbudowanych obowiązków: informacyjnych, a także ograniczających prawo do cesji wierzytelności – leżących po stronie pierwotnego wierzyciela kredytodawcy oraz wierzyciela wtórnego, co skutecznie zniechęci do sprzedaży wierzytelności.

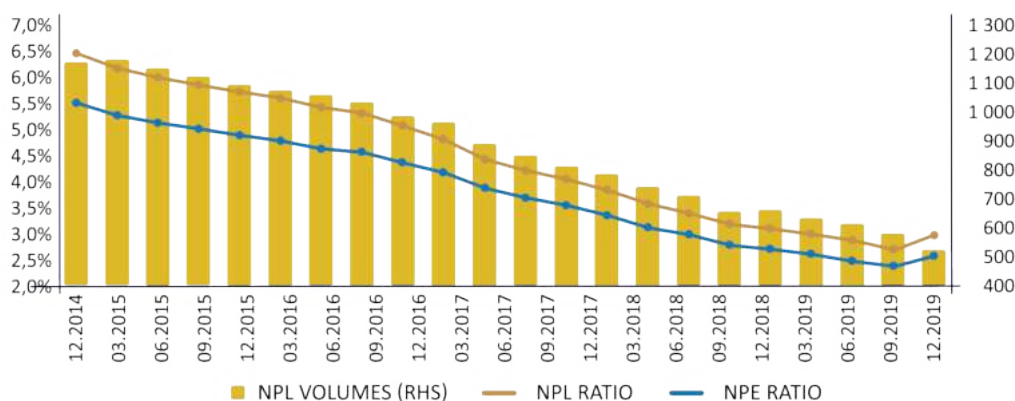
Nie oznacza to, że autor niniejszego opracowania twierdzi, że branie pod uwagę praw kredytobiorcy w tych przepisach jest błędne – przeciwnie, opracowując je należy brać pod uwagę uprawnienia – by były faktycznie realizowane – i sytuację kredytobiorcy (by nie ulegała pogorszeniu), lecz nie powinien on stanowić przedmiotu ochrony przez daną regulację. Postawienie kredytobiorcy i konsumenta jako przedmiot ochrony w tej regulacji stanowi w ocenie autora błąd z dwóch powodów. Po pierwsze, stoi to w sprzeczności z celem regulacji określonym przez Komisję Europejską, jako jedynej instytucji uprawnionej do inicjowania procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej, którym to celem jest budowa i rozwój rynku wtórnego kredytów zagrożonych, w celu obniżania jego odsetka w bilansach banków, co w konsekwencji przekłada się na wzrost dostępności i spadek marż kredytów. Pod kątem takiego celu prowadzone były prace koncepcyjne i przygotowawcze KE i drastyczne odchodzenie od tego celu powoduje, że projekt może być nieprzeanalizowany prawidłowo pod każdym względem. Po drugie, powoduje to chaos regulacyjny i może prowadzić do naruszenia spójności systemu prawnego prawa unijnego, z uwagi na fakt, że istnieją w porządku prawnym akty prawne, których celem jest ochrona konsumenta jako strony umowy kredytowej (*par excellence* mowa tutaj o CCD i MCD, wspomnianych wcześniej w niniejszym opracowaniu).

Odnosząc powyższe do ryzyk dotyczących sektora bankowego, to oprócz kwestii dalszego rozbudowywania katalogu uprawnień kredytobiorców w postaci prawa do zawieszenia spłaty, restrukturyzacji zadłużenia, ograniczenia maksymalnej wysokości opłat pozaodsetkowych, jakie mogą być przedmiotowej cesji wierzytelności, które mogą mieć miejsce w przypadku wejścia w życie poprawek Parlamentu Europejskiego, warto zwrócić uwagę na dwie kwestie: wymogi co do standardowych formatów danych o portfelach kredytowych oraz wymogi regulacyjno-nadzorcze względem obsługujących kredyty i nabywców kredytów.

W odniesieniu do standaryzacji zakresu danych istotne jest to, aby zakres ten nie był przesadnie rozbudowany – jeśli sprzedaż portfela kredytowego będzie wymagała od banku zbyt dużego nakładu pracy i kosztów, wówczas może się okazać, że sprzedaż nie będzie miała dla kredytodawcy sensu ekonomicznego. Bardzo istotne jest zatem, aby przy opracowywaniu ostatecznej treści tego przepisu, a także przepisów wykonawczych, które mają zostać przygotowane przez KE i EBA, brać pod uwagę zasadę proporcjonalności. W przypadku zaś wymogów wobec nowych podmiotów, najistotniejszym wydaje się takie ukształtowanie przepisów, które nie będzie rodziło zbyt wielu obowiązków natury *compliance* po ich stronie, gdyż w takim przypadku będzie to uwzględnione w ostatecznej cenie, jaką nabywca kredytu gotów jest zapłacić kredytodawcy.

3.3. Nowy plan działań w sprawie kredytów zagrożonych

Komisja Europejska po wybuchu pandemii i wzroście odsetka kredytów zagrożonych uznała, że zagadnienie NPL staje się jeszcze bardziej naglące i wymaga



Wykres 5. Trend kwartalny wskaźników NPL i NPE (%) oraz wolumenów NPL (mld EUR) – od grudnia 2014 r. do marca 2020 r.
Źródło: Mario Quagliariello, Director Economic Analysis and Statistics (EAS), EBA: prezentacja *Some thoughts on the dynamics of NPLs in the EU* podczas posiedzenia NPL Round table, 25 września 2020 r.

szybkich działań legislacyjnych i regulacyjnych ze strony Unii Europejskiej. W tym celu zapowiedziano stworzenie nowego planu działań, który będzie zawierał propozycje działań stanowiących odpowiedź na wyzwania związane z pandemią dla rynku kredytowego. Komisja nie ukrywała również, że ma to być impuls polityczny do przyspieszenia prac legislacyjnych nad wyżej wspomnianym projektem dyrektywy, którego uchwalenie stało się jeszcze pilniejsze.

W ramach prac przygotowawczych zorganizowano we wrześniu 2020 r. m.in. tzw. okrągły stół (round table) w sprawie kredytów zagrożonych⁴⁰, w którym uczestniczyli przedstawiciele Komisji Europejskiej⁴¹, przedstawiciele EBA oraz posłowie – sprawozdawcy projektów legislacyjnych z pakietu NPL wraz z przedstawicielami rynku – instytucji AMC, banków i nadzorców. Wskazywano, że po kilku latach skutecznego zwalczania odsetka NPL w państwach UE, widać od początku pandemii wzrost ich poziomów, obniżany tymczasowo stosowaniem moratoriów kredytowych w większości państw członkowskich. EBA wskazała, że odsetek ten może wzrosnąć do poziomu 7,7%.

Na początku podstawowym celem planu działań przygotowywanego przez Komisję Europejską było zbudowanie sieci krajowych AMC (asset management companies), bądź stworzenie europejskiego AMC, który miałby utrzymywać dostępność kredytu na odpowiednim poziomie,

dzięki wsparciu dla sektora bankowego poprzez przejmowanie kredytów, które stałyby się zagrożone. W tym kierunku szły stanowiska prezentowane przez Komisję w toku dyskusji i konsultacji z rynkiem i państwami członkowskimi. Niestety, sytuacja w odniesieniu do NPL pozostaje nadal heterogeniczna wśród państw członkowskich, co wpływa na ich determinację w podejmowaniu działań ograniczających ich odsetek w danym sektorze bankowym. Większość państw uznała, że nie ma potrzeby budowania sieci AMC, gdyż może to być przez rynek odebrane jako nieoczywista zgoda na poluzowanie zasad ryzyka i udzielanie ryzykownych kredytów, a zatem może tworzyć pokusę nadużycia (*moral hazard*) ze strony sektora.

To niestety znalazło swoje odzwierciedlenie w treści planu działań w zakresie rozwiązywania problemu kredytów zagrożonych zaistniałego w następstwie pandemii Covid-19 ogłoszonego w grudniu 2020 roku⁴², którego treść może rozczarowywać.

Ogłaszając strategię działania, Komisja zadeklarowała, że jej celem jest zapewnienie gospodarstwu domowemu i przedsiębiorstwom w UE stałego dostępu do potrzebnych im środków finansowych przez cały czas trwania kryzysu, gdyż banki mają kluczową rolę w łagodzeniu skutków kryzysu poprzez zapewnienie finansowania gospodarki. Komisja wezwała do pilnego zakończenia prac legislacyjnych nad rozwojem wtórnych rynków aktywów zagrożonych oraz reformą unijnych przepisów dotyczących niewypłacalności przedsiębiorstw i odzyskiwania długów – powołując się na projekt legislacyjny z marca 2018 roku. Ponadto, Komisja

⁴⁰ Komisja Europejska: Coronavirus response: Commission holds roundtable to discuss comprehensive approach to tackling non-performing loans in the EU – nota prasowa, Bruksela, 25 września 2020 r. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX_20_1745

⁴¹ Por.: Wystąpienie Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej – Valdisa Dombrovskisa podczas posiedzenia rzeszonego okrągłego stołu: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/speech-executive-vice-president-valdis-dombrovskis-roundtable-tackling-non-performing-loans_en

⁴² Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego – Rozwiązanie problemu kredytów zagrożonych zaistniałego w następstwie pandemii Covid-19, COM(2020) 822 final, Bruksela, 16 grudnia 2020 r.

zadeklarowała wsparcie dla państw członkowskich, które zechcą tworzyć krajowe spółki zarządzające aktywami (AMC) i dla współpracy między nimi – zwracając na dokument z rekomendacjami w sprawie budowania AMC przedstawiony przez Komisję przy okazji publikacji pakietu legislacyjnego NPL w 2018 roku⁴³. Komisja zapewniła, że będzie popierała środki zapobiegawcze, w tym pomoc publiczną dla sektora bankowego w celu zapewnienia dalszego finansowania gospodarki realnej⁴⁴.

Można zatem stwierdzić, że publikacja strategii była jedynie sygnałem politycznym, w którym Komisja Europejska potwierdziła, że dotychczasowe działania w sprawie zwalczania poziomu NPL były i pozostają słuszne, a nawet bardziej pilne w świetle kryzysu gospodarczego związanego z pandemią Covid-19. Brak jest jednak jakichkolwiek konkretnych nowych działań, które Komisja zaproponowała w rzeczonym dokumencie, w którym pokładano

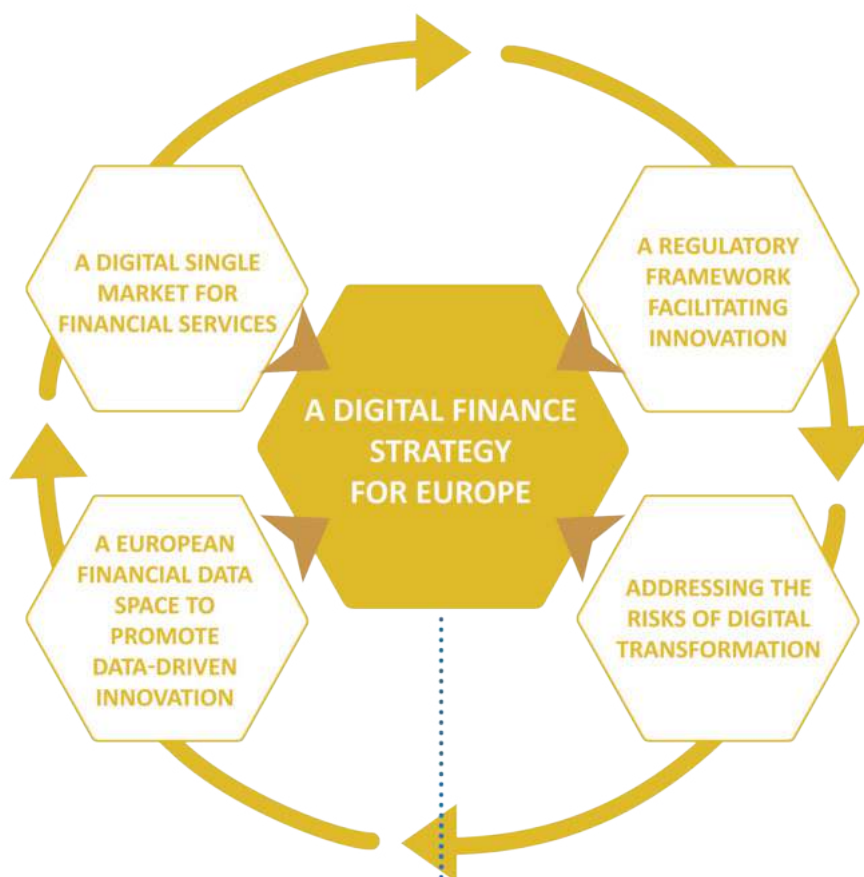
nadzieję, zwłaszcza w zakresie jasnego i silnego sygnału zapowiedzi budowania systemu AMC w Unii Europejskiej.

4. Cyfrowe finanse

Komisja Europejska w drugiej połowie września 2020 roku ogłosiła nowy pakiet dotyczący finansów cyfrowych. W skład pakietu weszły dwie strategie działań: strategia w zakresie finansów cyfrowych i strategia w zakresie płatności detalicznych oraz projekty legislacyjne w sprawie kryptowalut oraz odporności na ataki cyfrowe sektora finansowego.

4.1. Strategia cyfrowych finansów

Ogłoszona w ramach pakietu strategia cyfrowych finansów (digital finance strategy)⁴⁵ zawiera cztery



Rysunek 2. Strategia cyfrowych finansów dla Europy

Źródło: Komisja Europejska: Factsheet – A Digital Finance Strategy for Europe, wrzesień 2020 r., https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/200924-digital-finance-factsheet_en.pdf

⁴³ Komisja Europejska: Commission Staff Working Document – AMC Blueprint, SWD(2018) 72 final, Bruksela, 14 marca 2018 r.

⁴⁴ Komisja Europejska: Działania w odpowiedzi na koronawirusa: Rozwiązanie problemu kredytów zagrożonych, aby umożliwić bankom wspieranie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w UE – nota prasowa, Bruksela, 16 grudnia 2020 r.

⁴⁵ Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii dla UE w zakresie finansów cyfrowych, Bruksela, 24 września 2020 r., COM(2020) 591 final.



priorytety: (i) wyeliminowanie rozdrobnienia jednolitego rynku cyfrowego usług finansowych, (ii) ramy regulacyjne UE ułatwiające innowacje cyfrowe, (iii) europejska przestrzeń danych finansowych mająca na celu promowanie innowacji oraz (iv) sprostanie wyzwaniom i zagrożeniom związanym z transformacją cyfrową.

Strategia ta powinna interesować polski sektor bankowy w szczególności ze względu na ten ostatni priorytet – Komisja w ramach tegoż jasno deklaruje, że dostrzega fakt, iż usługi finansowe przechodzą ewolucyjnie z tradycyjnego sektora finansowego do środowisk cyfrowych, które są często nieobjęte w pełni bądź w niewystarczający sposób nadzorem finansowym – w konsekwencji może prowadzić to do obniżenia stabilności finansowej czy poziomu ochrony konsumenta. W związku z powyższym, Komisja zadeklarowała, że podjęcie działania mające na celu doprowadzenie do urzeczywistnienia zasady „taka sama działalność, takie samo ryzyko, takie same przepisy”.

To zagadnienie podnoszone przez sektor bankowy od dłuższego czasu – zwraca się uwagę na fakt, że brak równych reguł prowadzenia działalności i funkcjonowania utrudnia bankom konkurowanie z podmiotami, które nie są formalnie objęte takim samym nadzorem, mimo iż oferują analogiczne usługi finansowe. Sektor zwraca uwagę, że od dłuższego czasu widać w regulacjach unijnych trend, by otwierać oferowanie usług finansowych przez podmioty niebankowe – które uzyskują nowe uprawnienia bez analogicznych obowiązków – opierając się wyłącznie na argumentach słuszności dla konsumenta, który zyskuje niższe ceny i większy wybór. W ocenie banków jest to niewłaściwe rozwiązanie, bo powoduje dodatkowe ryzyka związane z podmiotami mniej ściśle nadzorowanymi, a ponadto nie pozwala na pełną konkurencję na danym rynku.

Zapowiadane działania dają nadzieję, że uda się stworzyć równe zasady regulacyjne funkcjonowania podmiotów na rynku finansowym sensu largo i oprzeć nadzór w oparciu o rodzaj oferowanych usług, a nie formę prawną danego podmiotu. Komisja zapowiedziała, że dostosuje istniejące ramy prawne UE dotyczące prowadzenia działalności i nadzoru ostrożnościowego, aby nadal gwarantować stabilność finansową i chronić klientów zgodnie z zasadą równych zasad przy równym ryzyku. Efekty tych działań mają zostać przedstawione do połowy 2022 roku, kiedy to Komisja zaproponuje niezbędne zmiany do istniejących ram prawnych w zakresie usług finansowych w odniesieniu do ochrony konsumentów i przepisów ostrożnościowych, tak aby zadbać o ochronę użytkowników końcowych finansów cyfrowych i jednocześnie zagwarantować stabilność finansową

i chronić integralność sektora finansowego UE, zapewniając równe warunki działania.

W tej chwili podejmowane są działania konsultacyjne z organami nadzoru finansowego – Komisja skierowała do wszystkich ESAs (EBA, ESMA i EIOPA) wniosek o przedstawienie opinii w sprawie wybranych zagadnień nadzorczych, dotyczących dalszego rozwoju rynku cyfrowych finansów⁴⁶. Komisja we wniosku podkreśliła potrzebę przeanalizowania kwestii wyzwań regulacyjnych wynikających ze współpracy i wzajemnych obowiązków między dostawcami usług w wielu podsektorach usług finansowych, a także między dostawcami na poziomie transgranicznym. Dodatkowo, wniosek dotyczy kwestii takich jak platformy i łączenie różnych usług finansowych, pożyczki pozabankowe oraz potencjalne zmiany w przepisach dotyczących systemów gwarantowania depozytów.

To istotny krok w kierunku wyrównywania obowiązków regulacyjnych i nadzorczych między sektorem bankowym a innymi podmiotami oferującymi. Nie należy jednak zapominać o tym, że takie pełne wyrównanie wymogów regulacyjnych będzie stanowić punkt wyjścia do dalszego otwierania rynku usług finansowych, o czym można również nie wprost przeczytać w treści strategii⁴⁷. Sektor bankowy powinien zatem przyglądać się pracom koncepcyjnym w tym zakresie i mieć na uwadze zagadnienia, które mogą stanowić o charakterystyce sektora w średnim i długim okresie.

4.2. Strategia płatności detalicznych

Ogłoszona w ramach pakietu finansów cyfrowych, strategia płatności detalicznych ma według Komisji cel w postaci zapewnienia bezpiecznych, szybkich i niezawodnych usług płatniczych poprzez zbudowanie w pełni zintegrowanego systemu płatności detalicznych w UE, obejmującego również rozwiązania w zakresie natychmiastowych płatności transgranicznych. Ułatwi to także dokonywanie płatności w euro między UE a innymi jurysdykcjami.

Oznacza to, że głównym celem Komisji w tym zakresie jest zbudowanie systemu, który zapewniając natychmiastowe płatności w walucie euro – zarówno w ramach państwa członkowskiego, jak i transgranicznie

⁴⁶ Komisja Europejska: Request to EBA, EIOPA and ESMA for technical advice on digital finance and related issues, Bruksela, 2 lutego 2021 r. https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/About%20Us/Missions%20and%20tasks/Call%20for%20Advice/2021/962632/Request%20for%20technical%20advice%20to%20ESAs%20on%20digital%20finance.pdf

⁴⁷ Por. Komisja Europejska: Komunikat (...) w sprawie strategii, op.cit., s. 17-18.



Wykres 6. Szacowany udział wartości SCT INST w całkowitej wartości przelewów (SCT + SCT Inst)*

Źródło: European Payments Council: What do we do – SEPA Instant Credit Transfer, <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>

* SCT + SCT Inst.

– w połączeniu z rozwojem płatności mobilnych będzie w stanie zapewnić nie tylko szybkie przelewy, lecz także alternatywę dla płatności internetowych i stacjonarnych, gdzie obecnie nadal dominują płatności kartami płatniczymi. Pozwoliłoby to – w założeniu – na zwiększenie konkurencji w tym zakresie i obniżenie cen dla konsumentów.

Punktem wyjścia do realizacji tego celu będzie schemat płatności natychmiastowych w euro – SEPA Inst. Obecnie do schematu tego dołączyło 62,4% dostawców usług płatniczych oferujących schemat SEPA⁴⁸, a odsetek przelewów SEPA Inst w ramach wszystkich przelewów SEPA wynosi ponad 8%.

Dodatkowo, planowany jest przegląd stosowania Dyrektywy PSD II i analiza m.in. pod kątem poziomu ochrony konsumenta usług płatniczych dokonującego płatności natychmiastowych, który ma być co do zasady równy temu, jaki oferują inne instrumenty płatnicze.

W chwili obecnej, oprócz konsultacji z organami nadzoru, Komisja prowadzi dwie konsultacje publiczne w sprawie płatności natychmiastowych.⁴⁹

Dla polskiego sektora bankowego, znajdującego się poza strefą euro, istotne jest, aby w toku prac legislacyjnych podkreślać potrzebę działań Komisji Europejskiej, które będą kierowane nie tylko do strefy euro, ale do całej Unii Europejskiej, tak aby beneficjentami rozwiązań proponowanych w strategii byli nie tylko

obywatele i przedsiębiorcy ze strefy euro, lecz z całego rynku wewnętrznego UE. Ważne jest zatem, aby podkreślać, że tworzony system powinien od początku zakładać możliwość dokonywania transakcji w każdej walucie narodowej istniejącej w Unii Europejskiej, tak by krąg osób wykorzystujący dany schemat był jak najszerszy. To pozwoli też na rozwój gamy produktów dodatkowych związanych z przewalutowaniami. W przeciwnym razie tworzymy rozwiązania, które działając na rzecz strefy euro, powodują alienację gospodarek krajowych w UE spoza strefy euro.

Ponadto, warto mieć na uwadze fakt, że płatności natychmiastowe, oprócz zapewnienia wysokiego poziomu usługi płatniczej, szybkości dostępnosci środków i wygody dla konsumenta, rodzą też zagrożenia w postaci obniżania tzw. progu wejścia dla oszustów, którzy wykorzystując te rozwiązania będą w stanie jeszcze szybciej uzyskać faktyczny dostęp do środków pieniężnych osób, które będą ofiarami tych przestępstw. W związku z tym to bardzo istotne, aby oprócz budowania rozwiązań technicznych i prawnych, umożliwiających budowanie schematów płatności, dbać o odpowiednie zabezpieczenia dla konsumentów, budować zaufanie klientów, ale jednocześnie tworzyć rozwiązania, które skutecznie pomogą ścigać przestępców działających na szkodę sektora płatności i jego klientów. W szczególności warto tutaj zwrócić uwagę na potrzebę wypracowania rozwiązań w zakresie współpracy między podmiotami objętymi nadzorem bankowym, a podmiotami zajmującymi się szeroko pojętymi usługami społeczeństwa informacyjnego – z tych ostatnich korzystają często oszuści próbując okraść konsumentów. Bez rozwiązania tego problemu istnieje ryzyko, że zaufanie do płatności bezgotówkowych nie będzie wzrastać.

⁴⁸ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>

⁴⁹ Por.: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12931-Instant-payments_en oraz https://ec.europa.eu/info/consultations/finance-2021-instant-payments-targeted_en



5. Niekonsekwencje regulacyjne w erze post-Covid-19

Jako ostatnie zagadnienie w niniejszym opracowaniu, na uwagę zasługuje zagadnienie dotyczące podejścia legislatorów i regulatorów w Unii Europejskiej względem sektora bankowego. Nie chodzi tutaj o jedną konkretną inicjatywę legislacyjną, lecz raczej całościowy kształt działań po stronie publicznej, który ma wpływ na działanie sektora bankowego.

Podejście to charakteryzuje się pewnym brakiem spójności w zakresie oczekiwań wobec sektora i działań, które miałyby skłaniać bądź ułatwiać realizację tych oczekiwań. Chodzi tutaj przede wszystkim o potrzebę, która szczególnie istotnie wybrzmiała w czasie pandemii, dotyczącą zapewnienia płynności w gospodarce, zarówno konsumentom jak i przedsiębiorcom poprzez jak najszerze uruchamianie kredytu bankowego, lecz także o zagadnienia takie jak elastyczne podejście do oceny zdolności kredytowej i wdrażanie instytucji moratorium kredytowego.

Z jednej strony mamy zatem do czynienia z oczekiwaniami sektora publicznego, że sektor bankowy będzie efektywnie reagował elastycznie – nie bacząc często na sytuację własną bądź szkody jakie ponosi w obliczu nadzwyczajnej zmiany stosunków gospodarczych, jaką jest kryzys wynikający z ograniczenia funkcjonowania uczestników obrotu ze względu na potrzebę zachowania dystansu społecznego. Z drugiej jednak strony sektor publiczny nie jest skłonny do symetrycznego – względem oczekiwanego od banków – zaangażowania w tymczasowe zawieszenie stosowania lub zmiany przepisów prawa lub regulacji nadzorczych, które krępują sektor bankowy.

Jednym z takich przykładów jest *prudential backstop* określony w rozporządzeniu zmieniającym CRR w ramach pakietu NPL z 2018 roku. Są to przepisy, które w obecnej sytuacji narażają banki, które podejmują słuszne w aktualnej i nadzwyczajnej sytuacji decyzje o niewypowiadaniu i niedochodzeniu roszczeń z umów kredytowych, które nie są prawidłowo spłacane, na dodatkowe koszty. Do niedawna efekt ten był mitygowany przepisami Wytycznych EBA dotyczących moratoriów kredytowych⁵⁰. Jednakże w dłuższej perspektywie może to oznaczać potrzebę zbywania portfeli kredytowych, nawet po zaniżonych cenach, na rzecz inwestorów

zewnętrznych. Ważne jest, aby legislatorzy unijni mieli świadomość, że oprócz ochrony konsumentów i zapewnienia stabilności sektora jako takiego, istotne jest także działanie rozsądne i zbalansowane, które nie powoduje jednocześnie utrudnień w prowadzeniu działalności bankowej i które przez to nie powoduje ograniczenia w możliwości finansowania rozwoju gospodarki europejskiej.

Inne zagadnienie nie dotyczy bezpośrednio polskiego sektora bankowego, lecz strefy euro, ale dobrze obrazuje tezę przedstawioną w tej części opracowania. Chodzi o wysokość składek na Single Resolution Fund. W przypadku SRF, sektor bankowy strefy euro postulował o obniżenie składek w roku 2021 z uwagi na sytuację nadzwyczajną, która wymaga od banków poniesienia istotnych kosztów⁵¹. Single Resolution Board (Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji) postanowiła jednak utrzymać stawki składek na SRF na poziomie wyższym niż w poprzednich latach, opierając się na przepisach zobowiązujących ją do uzyskania docelowej wysokości funduszu na poziomie 1% depozytów z instytucji kredytowych w ramach Unii Bankowej, co odpowiada kwocie między 70 a 75 mld euro⁵². Żaden z argumentów dotyczących wyjątkowości bieżącej sytuacji nie znalazł posłuchu.

Sektor bankowy wskazuje w sposób jednoznaczny, że działa na rzecz odbiorców usług bankowych, lecz, aby działać skutecznie w tej niecodziennej sytuacji, musi zostać wyposażony w narzędzia, które to umożliwią – chodzi tu zwłaszcza o odpowiednie poluzowanie „gorsetu” regulacji ostrożnościowych, które w obecnej sytuacji mogą utrudniać działania, które wymagają szybkości i zdecydowania. Dzięki reformom podjętym po 2008 roku, sektor bankowy jest dobrze skapitalizowany i odejście od niektórych reguł przez określony czas nie powinno prowadzić do wzrostu ryzyka systemowego. Dodatkowo, warto na marginesie zwrócić uwagę że w bieżącej sytuacji Komisja Europejska powinna rozważyć zawieszenie prac nad wdrożeniem do systemu prawnego UE dodatkowych przepisów nadzorczych wynikających z finalizacji Bazylei III.

Kwestią równie istotną jest zagadnienie pewności prawa. W tym miejscu warto zwrócić uwagę szczególnie na brak jednoznacznych regulacji odnoszących się do skutków Brexitu dla sektora bankowego oraz możliwości korzystania z usług instytucji finansowych w Wielkiej Brytanii.

⁵⁰ Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego (EBA): Wytyczne dotyczące ustawowych i pozaustawowych moratoriów na spłaty kredytów, stosowanych w obliczu kryzysu spowodowanego przez Covid-19, EBA/GL/2020/02, Paryż, 2 kwietnia 2020 r. (i nast. zmieniające).

⁵¹ Tytułem przykładu: https://www.wsbi-esbg.org/Positions/Banking%20Supervision%20and%20Regulation/Banking_Resolution_SRF

⁵² https://srb.europa.eu/sites/default/files/2021_fact_sheet.pdf

Umowa o handlu i współpracy między UE a UK – opartej na trzech filarach: (i) umowa o wolnym handlu zgodnie ze standardami WTO, (ii) współpraca w zakresie bezpieczeństwa, (iii) zasady governance współpracy między stronami – została zawarta pod koniec grudnia 2020 r.⁵³ W odniesieniu do sektora usług finansowych Komisja Europejska poinformowała, że w treści umowy usługom finansowym nie poświęcono przepisów szczególnych. Umowa obejmuje zatem usługi finansowe w taki sam sposób, w jaki są one ogólnie objęte innymi umowami o wolnym handlu między UE a państwami trzecimi – w bardzo ograniczonym i minimalnym stopniu, który w żaden sposób nie zastępuje utraconego, po zakończeniu okresu przejściowego, przez podmioty brytyjskie dostępu do rynku finansowego UE i tzw. „paszportu europejskiego”. Ponadto, umowa zobowiązuje obie strony do utrzymania swoich rynków otwartych dla operatorów drugiej strony, którzy chcą świadczyć usługi poprzez utworzenie podmiotu prawa państwa goszczącego, zatem nie przy wykorzystaniu tzw. mechanizmu paszportowania. Dodatkowo UK i UE zachowują prawo do wdrażania środków mających zastosowanie w szczególności wobec podmiotów drugiej strony w celu zachowania stabilności finansowej i integralności rynków finansowych. Ostatecznie ustalono także, że strony będą dążyć do uzgodnienia do marca 2021 r. Protokołu ustaleń (memorandum of understanding) ustanawiającego ramy współpracy regulacyjnej w zakresie usług finansowych⁵⁴. Najłabszą stroną umowy o współpracy jest to, że nie odnosi się ona w żaden sposób do zasad uznawania równoważności ram prawnych i nadzorczych w obszarze usług finansowych – jako decyzji jednostronnych, lecz stanowiących podstawę dotychczasowych relacji. Jedynie kilka z oczekiwanych decyzji o równoważności zostało wydanych.

Wielka Brytania i UE porozumiały się co do treści *Memorandum of understanding* pod koniec marca 2021 r.⁵⁵ Oznacza to, że opracowano zasady negocjacji w zakresie dalszych ustaleń co do przepisów dających dostęp do rynku usług finansowych w UK i wzajemnie w UE. Trudno zatem powiedzieć, kiedy zapadną decyzje mające ostateczny wpływ na sektor finansowy.

6. Podsumowanie

Obserwując inicjatywy i działania legislacyjne na poziomie Unii Europejskiej, stanowiące reakcję i odpowiedź na trudności gospodarcze wynikające z pandemii Covid-19, można przedstawić niejako kilka trendów, które zarysowały się w podejściu ustawodawcy unijnego.

Przede wszystkim, widać wyraźnie i należy to odnotować z pewną dozą rozczarowania, że Komisja Europejska jako jedyna instytucja UE z prawem inicjatywy ustawodawczej, w sposób niewystarczający wzięła pod uwagę potrzeby banków w opracowywanych przez siebie przepisach. W prezentowanych deklaracjach Komisja stwierdzała, iż w bieżących trudnościach finansowych banki powinny być „częścią rozwiązania, a nie częścią problemu”, z uwagi na fakt, że obecna sytuacja nie bierze swojego początku w jakichkolwiek problemach po stronie sektora bankowego, który jest obecnie bardzo dobrze skapitalizowany. Jednakże za tymi deklaracjami nie szły faktyczne i wystarczająco konkretne narzędzia, które mogłyby zostać przez banki wykorzystane z jednej strony do zapewnienia stabilności sektora finansowego, jako głównego finansującego rozwój gospodarczy w Unii Europejskiej, a z drugiej strony dające możliwość zwiększonego wsparcia dla gospodarki, przedsiębiorców i konsumentów, będących kredytobiorcami z potrzebami wzmocnienia płynności.

Trzeba zwrócić także uwagę, iż Komisja nie miała wystarczających ambicji, aby zaproponować istotne zmiany legislacyjne. Przykładem tego może być plan działań w sprawie NPL, który ogłoszony pod koniec 2020 roku, nie zawiera de facto żadnych nowych wizji rozwiązania problemu kredytów zagrożonych, odnosząc się jedynie do rozwiązań zaproponowanych jeszcze w 2018 roku. Sytuacja wówczas była znacząco inna – w chwili obecnej istnieje bardzo duże ryzyko wzrostu odsetka kredytów nieregularnych, zwłaszcza w sytuacji, gdy ustanie obowiązywanie poszczególnych moratoriów kredytowych, stanowiących istotne wsparcie dla kredytobiorców. Mimo tego, Komisja nie zdecydowała się m.in. na zmianę przepisów ostrożnościowych dotyczących tzw. *prudential backstop* wobec kredytów zagrożonych ani na proponowanie przepisów dotyczących utworzenia europejskiego AMC, bądź przynajmniej sieci krajowych AMC, na powstanie których przyzwalaby nowe ramy prawne prawa UE. Jednocześnie pierwotny projekt Dyrektywy z 2018 roku całkowicie zmienił swój charakter w wyniku poprawek zgłoszonych przez Parlament Europejski.

W opracowywanych przepisach Komisja Europejska skupia się ponadto na sytuacji konsumentów, których

⁵³ https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/12/24/press-release-european-council-president-charles-michel-on-the-agreement-on-the-future-eu-uk-relationship/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Press+release:+European+Council+President+Charles+Michel+on+the+agreement+on+the+future+EU-UK+relationship

⁵⁴ Patrz str. 108 i nast.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit_files/info_site/tca-20-12-28.pdf

⁵⁵ <https://www.gov.uk/government/news/technical-negotiations-concluded-on-uk-eu-memorandum-of-understanding>



sytuacja uległa pewnemu pogorszeniu w wyniku gospodarczych trudności wywołanych ograniczeniem obrotu w czasie pandemii. Jest to działanie zrozumiałe, lecz wydaje się, iż powinno iść w parze z odnotowywaniem sytuacji sektora finansowego, który będzie miał istotne znaczenie we wzbudzaniu rozwoju gospodarczego i finansowania tegoż po okresie kryzysu.

Na zwrócenie uwagi i docenienie zasługują plany legislacyjne Komisji ogłoszone we wrześniu 2020 roku w strategiach dotyczących finansów cyfrowych oraz płatności detalicznych, które powinny być dokładnie i ściśle obserwowane przez sektor bankowy w Polsce. Z jednej strony przepisy te rodzą ryzyko dalszego zwiększania rozziemu między strefą euro a państwami członkowskimi nienależącymi do strefy, gdyż rozwiązania Komisji mają na celu jedynie wspieranie tej pierwszej. Z drugiej strony, założenia przedłożone przez KE, mówiące o zwalczaniu fragmentaryzacji regulacji ostrożnościowych, która miałyby na celu ujednolicenie zasad nadzoru i oparcie go o rodzaj

działalności, wydają się być słusznymi, choć wątpliwości może budzić zakres i sposób ich realizacji, jeśli miałyby dewaloryzować banki.

Kończąc pewnym uogólnieniem, uznać można, że to, czego przede wszystkim oczekuje sektor bankowy od legislatora unijnego, to przede wszystkim pewność prawa i wprowadzanie nowych regulacji z odpowiednim wyprzedzeniem, a także dbanie o spójność nowych przepisów z dotychczasowymi normami i poważne traktowanie uzasadnionych postulatów sektora bankowego, mających na celu nie tylko ochronę interesów banków, lecz także zapewnienie możliwości sprawnego finansowania gospodarki. Sytuacje trudne, takie jak obecna, wymagają działań przemyślanych i rozwiązań, które będą miały sens w dłuższej perspektywie. Ważne jest, aby w sytuacji potrzeby ponoszenia kosztów obiektywnych trudności, takich jak te związane z kryzysem Covid-19, organy publiczne nie obarczały całym kosztem i ryzykiem tychże wyłącznie sektora bankowego.



Raport przygotowany na zlecenie Fundacji
Warszawski Instytut Bankowości



PROGRAM
ANALITYCZNO
BADAWCZY