

Michał Kruszka*
Paweł Węgrzyn**

ROLA NIEZEROWEGO NEUTRALNEGO BUFORA ANTYCYKLICZNEGO W KSZTAŁTOWANIU STABILNOŚCI SEKTORA BANKOWEGO

DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.09/m.kruszka/p.wegrzyn

WPROWADZENIE

W obecnym dyskursie naukowym, dotyczącym stabilności finansowej, szczególną uwagę zyskują działania makroostrożnościowe. Uzupelnienie nadzoru nad poszczególnymi instytucjami finansowymi o ogólny aspekt sektorowy jest istotnym *novum* reformy zapoczątkowanej po kryzysie finansowym z lat 2007-2008¹. Rolą nadzoru makroostrożnościowego jest monitorowanie zamian zachodzących w systemie finansowym i jego otoczeniu w celu wykrycia zagrożeń o charakterze systemowym na odpowiednio wczesnym etapie, a następnie wdrożenie takich środków, które zapobiegą materializacji ryzyka systemowego lub zminimalizują jego negatywne skutki². To implikuje, że w kontekście nadzoru makroostrożnościowego ważne są powiązania pomiędzy systemem finansowym a realną sferą gospodarki. Jednym z podstawowych obszarów oddziaływania systemu finansowego na gospodarkę realną – i *vice versa* – jest współwystępowanie

* Akademia Finansów i Bankowości Vistula w Warszawie, m.kruszka@vistula.edu.pl, ORCID: 0000-0002-9138-7225.

** Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Geografii Ekonomicznej, pwegrz@sgh.waw.pl, ORCID: 0000-0001-8963-2765.

¹ D. Sutherland i in., *Counter-Cyclical Economic Policy*, 5 maja 2010 r., <https://papers.ssrn.com/abstract=1604410>, s. 34, dostęp: 5 stycznia 2024 r.

² A. Dobrzańska, Ł. Kurowski, *Antycykliczny bufor kapitałowy jako instrument polityki makroostrożnościowej. Dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (74) (2019), DOI: 10.26354/bb.1.1.74.2019, s. 9.

fluktuacji kredytu i aktywności gospodarczej (dalej: procykliczność)³. Owa procykliczność odnosi się do wzajemnego wzmacniania się dynamiki rozwoju rynku finansowego i gospodarki realnej w ramach danego cyklu koniunkturalnego.

Instrumentem makroostrożnościowym, który ma za zadanie ograniczać procykliczność w systemie finansowym, jest antycykliczny bufor kapitałowy (ang. *Countercyclical Capital Buffer*, dalej: CCyB). Bufor ten został zaproponowany przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego w 2010 r. w ramach tzw. Bazylei III⁴ i ma za zadanie dostosowywać wymagania kapitałowe banków w odpowiedzi na zmiany w cyklach kredytowych, aby zapobiegać nadmiernemu wzrostowi kredytowemu, a w konsekwencji zwiększać odporność sektora bankowego na przyszłe pogorszenia koniunktury. W Unii Europejskiej (dalej: UE) obowiązek ustalania bufora antycyklicznego został wprowadzony dyrektywą 2013/36/UE⁵ (tzw. CRD IV). Przepisy prawa UE zobowiązały odpowiednie organy krajowe do cokwartalnych pomiarów cyklicznego ryzyka systemowego i, na ich podstawie, ustalania obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego dla danej jurysdykcji. Pierwotnie w większości krajów UE wskaźnik bufora znajdował się na poziomie 0%, co sugerowało, że ocena ryzyka systemowego nie wskazuje na konieczność zaostrzenia wymogów kapitałowych poprzez ustalenie wyższego wskaźnika bufora antycyklicznego⁶. W ostatnich latach obserwuje się natomiast zmianę stosowanego podejścia w tym zakresie, co wiąże się z ustanawianiem przez odpowiedzialne organy krajowe dodatknych poziomów CCyB. Co więcej, dodatni poziom CCyB nie zawsze miał swoje uzasadnienie w rosnącym bieżącym wolumenie kredytów czy innych miarach ilościowych, które zostały przyjęte w celu kalkulacji docelowego poziomu tego bufora.

Zmiany te implikowały powstanie nowej koncepcji instrumentu makroostrożnościowego, tj. niezerowego neutralnego bufora antycyklicznego (nCCyB), który jest odmianą bufora CCyB polegającą na przyjęciu pewnego neutralnego (względem już osiągniętych poziomów funduszy własnych banków) dodatniego poziomu bufora, który powinien zostać utrzymany nawet wówczas, gdy na taką potrzebę nie wskazują przyjęte miary ryzyka systemowego. Rola tego instrumentu w sektorze bankowym jest

³ B. Herz, J. Keller, *How Do Regulators Set the Countercyclical Capital Buffer?*, „International Journal of Central Banking” t. 19 nr 3 (2023), DOI: 10.2139/ssrn.3560920, s. 99.

⁴ Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, December 2010 (rev June 2011).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 23 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.U. UE L 176/338 z dnia 27.06.2013 r.

⁶ A. Dobrzańska, Ł. Kurowski, *Antycykliczny bufor kapitałowy...*, s. 10.

coraz bardziej doceniana, zwłaszcza po recesji gospodarczej spowodowanej pandemią COVID-19. Przyjęcie nCCyB jako narzędzia makroostrożnościowego można również utożsamiać z rosnącą świadomością znaczenia proaktywnego zarządzania ryzykiem w sektorze bankowym. Wszak w okresach niespodziewanych szoków w gospodarce, skutkujących spowolnieniem lub recesją, nCCyB może być obniżany, aby zachęcić do udzielania kredytów, wspierając tym samym aktywność gospodarczą.

Biorąc to pod uwagę, niniejszy artykuł ma na celu ocenę tego, jak nCCyB przyczynia się do zwiększenia odporności systemu bankowego i ogranicza skutki zewnętrznych szoków ekonomicznych. Realizując ten cel badawczy, autorzy przeanalizowali literaturę przedmiotu oraz dokumenty źródłowe jurysdykcji europejskich, w których stosowany jest niezerowy neutralny antycykliczny bufor kapitałowy. Umożliwiło to zidentyfikowanie i zestawienie głównych przyczyn wykorzystania nCCyB w poszczególnych państwach. Uzyskane wyniki mogą stanowić istotny punkt odniesienia w kontekście zasadności wprowadzenia nCCyB w innych jurysdykcjach.

BUFOR ANTICYKLICZNY JAKO INSTRUMENT MAKROOSTROŻNOŚCIOWY

„Modelowy” bufor antycykliczny

Zasadność wprowadzenia bufora antycyklicznego w sektorze bankowym ma swoje źródło w procyklicznym charakterze tradycyjnych mikroostrożnościowych wymogów kapitałowych⁷. W okresach dobrej koniunktury gospodarczej, której towarzyszy ekspansja kredytowa, początkowo można się spodziewać poprawy jakości ekspozycji, a zatem banki generują nadwyżki kapitałowe, które sprzyjają dalszemu wzrostowi finansowania sfery realnej. Tymczasem w sytuacjach pogarszających się warunków gospodarczych i jakości portfeli kredytowych rosną bariery w pozyskaniu nowego kapitału, co może skłonić banki do ograniczenia podaży kredytów. Taki mechanizm może przyczyniać się do pogłębiania kryzysów gospodarczych poprzez ograniczoną podaż finansowania gospodarki w czasie, gdy szczególnym wyzwaniem staje się utrzymanie płynności przedsiębiorstw niefinansowych. Jak sugerują badania empiryczne, procykliczność bynajmniej nie jest jedynie domeną wysoko rozwiniętych gospodarek,

⁷ P. Angelini i in., *Pro-Cyclicality of Capital Regulation: Is it a Problem? How to Fix it?*, „SSRN Electronic Journal” (2010), DOI: 10.2139/ssrn.1721563, <http://www.ssrn.com/abstract=1721563>, s. 13.

ponieważ działalność banków jest co do zasady bardziej procykliczna w krajach rozwijających się⁸.

W reakcji na cechę procykliczności instrumenty makroostrożnościowe, w tym antycykliczny bufor kapitałowy, są projektowane tak, aby łagodzić te tendencje poprzez wymaganie od banków budowania dodatkowych buforów kapitałowych w okresach dobrej koniunktury, które mogłyby być następnie wykorzystane w czasach kryzysu. Dzięki temu mechanizmowi bufor antycykliczny działa jako stabilizator mechanizmu rynkowego, zapobiegając tym samym pogłębianiu się kryzysów finansowych⁹. Nabiera to szczególnego znaczenia w kontekście pożądanej antycyklicznej działalności bankowej¹⁰, przeciwdziałającej temu, by w czasie *prosperity* na rynku banki chętniej udzielały finansowania przedsiębiorstwom, stroniąc od nadmiernego kredytowania w czasie spowolnienia gospodarczego, gdy ryzyko kredytowe wzrasta, a poziom spłacalności kredytów maleje. Dodatkowo, bufor ten musi być budowany z kapitału najwyższej jakości (ang. *core equity Tier 1*, CET1), który jest najbardziej kosztownym źródłem finansowania banku.

Pomimo ogólnie przyjętej zasadności stosowania bufora antycyklicznego wyzwaniem pozostaje ustalenie jego wysokości. Zgodnie z art. 136 ust. 1 dyrektywy CRD IV organ wyznaczony w danym państwie dokonuje kwartalnych obliczeń tzw. wskaźnika odniesienia (ang. *buffer guide*), na podstawie którego podejmuje się decyzję w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego. Wskaźnik odniesienia odzwierciedla cykl kredytowy, a w szczególności ryzyko związane z nadmiernym wzrostem akcji kredytowej. W tym celu obliczany jest wskaźnik kredytów do PKB oraz odchylenie tego wskaźnika od długoterminowego trendu, czyli tzw. luka kredytowa. W 2014 r. ESRB (ang. *European Systemic Risk Board*) wydała zalecenie, w którym zarekomendowała, aby ustalany kwartalnie poziom CCyB wynikał ze standaryzowanej luki kredytowej (odchylenie relacji kredytów dla prywatnego sektora niefinansowego do PKB) i powiązanego z nią wskaźnika odniesienia. Zgodnie z zaleceniem bufor antycykliczny powinien zostać zawiązany w przypadku, kiedy standaryzowana luka

⁸ O. Carvallo Valencia, A. Ortiz Bolaños, *Bank capital buffers around the world: Cyclical patterns and the effect of market power*, „Journal of Financial Stability” t. 38 (2018), DOI: 10.1016/j.jfs.2018.02.004, s. 126; S. Moudud-Ul-Huq, *The Impact of Business Cycle on Banks' Capital Buffer, Risk and Efficiency: A Dynamic GMM Approach from a Developing Economy*, „Global Business Review” t. 22 nr 4 (2021), DOI: 10.1177/0972150918817382, s. 921–922.

⁹ A. Dobrzańska, E. Kurowski, *Antycykliczny bufor kapitałowy...*, s. 10.

¹⁰ L. Pfeifer, M. Hodula, *A profit-to-provisioning approach to setting the countercyclical capital buffer*, „Economic Systems” t. 45 nr 1 (2021), DOI: 10.1016/j.ecosys.2021.100853, s. 100853.

kredytowa przekroczy 2%¹¹. Równocześnie wskaźnik CCyB powinien się zmieniać o 0,25 punktu procentowego, zwiększając fundusze własne we wzrostowej fazie cyklu koniunkturalnego i uwalniając kapitały w fazie dekoniunktury. Algorytm zalecany przez ESRB pozwala więc nazwać taki bufor mianem „modelowego”, gdyż przyjęty poziom wskaźnika CCyB powstaje zgodnie z przyjętym modelem ekonometrycznym.

CCyB jest nakładany jedynie na krajowe ekspozycje kredytowe, adresując wyłącznie ryzyko systemowe związane z daną jurysdykcją¹². Istniało przy tym powszechne przekonanie o tym, że luka kredytowa w najlepszym stopniu informuje o potrzebie wprowadzenia bufora antycyklicznego¹³. Z drugiej strony ESRB dostrzega fakt, że akcja kredytowa wyrażona pomiarem luki kredytowej to tylko jedno z potencjalnych źródeł cyklicznego ryzyka systemowego, dlatego zachęcała organy wyznaczone do monitorowania zmiennych dotyczących cen mieszkań, rachunku obrotów bieżących, kontrybucji sektora finansowego do PKB czy wskaźnika obsługi długu (ang. *debt service ratio*)¹⁴. Jak pokazują badania Dobrzańskiej i Kurowskiego, spośród większości analizowanych krajów, które zawiązały dodatni bufor antycykliczny, odbyło się to mimo ujemnej standaryzowanej luki kredytowej¹⁵. Sugeruje to, że luka kredytowa bywa jedynie wskaźnikiem pomocniczym w ustalaniu poziomu wskaźnika CCyB. W literaturze przedmiotu można odnaleźć alternatywne miary, w tym poziom nominalnego wzrostu kredytów i jego porównania z historycznymi zmianami wzrostu kredytów¹⁶. Przegląd rozwiązań zastosowanych w państwach europejskich sugeruje, że przyczynami, dla których zawiązywano bufor antycykliczny, były głównie¹⁷:

- dynamika akcji kredytowej,
- dynamika cen nieruchomości,
- poziom zadłużenia,

¹¹ European Systemic Risk Board, *Recommendation of the European Systemic Risk Board of 18 June 2014 on guidance for setting countercyclical buffer rates (ESRB/2014/1)*, (2014), https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/140630_ESRB_Recommendation_en.pdf?90ace214e21806d5347f5b45d4fc541a.

¹² Ł. Kurowski, K. Rogowicz, *Are business and credit cycles synchronised internally or externally?*, „Economic Modelling” t. 74 (2018), DOI: 10.1016/j.econmod.2018.05.009, s. 131.

¹³ M. Drehmann, C. Borio, L. Gambacorta, G. Jimenez, C. Trucharte, *Countercyclical capital buffer: Exploring options*, „BIS Working Paper” 2010, No. 317, Bank for International Settlements, s. 27.

¹⁴ A. Dobrzańska, Ł. Kurowski, *Antycykliczny bufor kapitałowy...*, s. 19.

¹⁵ *Ibidem*, s. 38.

¹⁶ N. Reigl, L. Uusküla, *Alternative frameworks for measuring credit gaps and setting countercyclical capital buffers*, „Journal of Financial Economic Policy” t. 13 nr 2 (2021), DOI: 10.1108/JFEP-04-2019-0070, s. 166.

¹⁷ A. Dobrzańska, Ł. Kurowski, *Antycykliczny bufor kapitałowy...*, s. 37.

- ryzyko geopolityczne (m.in. związane z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej)¹⁸.

Ewolucja w kierunku niezerowego neutralnego bufora antycyklicznego

Odnosząc się do modelu obliczania poziomu CCyB, należy podkreślić, że wiele źródeł ryzyka w systemie finansowym narasta stopniowo i mogą one zostać zidentyfikowane *ex ante* z odpowiednim wyprzedzeniem. Istnieją jednak również takie zjawiska, które zaskakują, mając charakter zewnętrzny w stosunku do systemu finansowego, np. pandemia COVID-19 lub wojna w Ukrainie. Oznacza to, że w przypadku materializacji niektórych szoków rozwiązywalny bufor kapitałowy może nie być dostępny, gdy organ nadzoru makroostrożnościowego nie zidentyfikował uprzednio tego rodzaju ryzyka i nie zbudował wcześniej odpowiedniej odporności poprzez stopniowe wprowadzenie CCyB.

Poza brakiem możliwości wczesnego identyfikowania niektórych wstrząsów gospodarczych w literaturze przedmiotu zwrócono również uwagę na trudności związane z ustalaniem wysokości poziomu CCyB oraz z wyborem odpowiedniego momentu, od którego bufor powinien zostać obniżony lub podwyższony w zależności od momentu cyklu koniunkturalnego, w którym znajduje się gospodarka. W ocenie wielu badaczy nie jest możliwe zaprojektowanie niezawodnego mechanizmu ustanawiania bufora antycyklicznego. Sugeruje to, że nieunikniony jest pewien stopień subiektywnej oceny instytucji makroostrożnościowych¹⁹. Badając moment ustanowienia poziomu CCyB w różnych jurysdykcjach, Herz i Keller zwrócili uwagę na fakt, że decyzja o zawiązaniu antycyklicznego bufora kapitałowego w poszczególnych państwach europejskich często nie była powiązana z luką kredytów do PKB. Wnioski te potwierdzają również tacy autorzy jak Babic i Fahr²⁰ oraz Edge i Liang²¹. Co więcej, zauważyć należy, że decyzje poszczególnych państw o zawiązaniu CCyB były zależne od wskazań modeli, w których

¹⁸ Z perspektywy Polski ryzyko geopolityczne związane z brexitem w sektorze bankowym było niskie ze względu na nieistotne ekspozycje kredytowe polskich banków wobec podmiotów brytyjskich (zob. Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego*, grudzień 2018 r.).

¹⁹ M. Drehmann i in., *Countercyclical Capital Buffers: Exploring Options*, „SSRN Electronic Journal” (2010), DOI: 10.2139/ssrn.1648946, s. 3.

²⁰ D. Babic, S. Fahr, *Shelter from the storm: recent countercyclical capital buffer (CCyB) decisions*, „European Central Bank”, https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu201903_04-b8ad0c67e9.en.html, 27 marca 2019 r., dostęp: 5 stycznia 2024 r.

²¹ R.M. Edge, N. Liang, *Financial Stability Committees and the Countercyclical Capital Buffer*, „SSRN Electronic Journal” (2020), DOI: 10.2139/ssrn.3556505, <https://www.ssrn.com/abstract=3556505>.

za determinanty przyjmowano głównie poziom cen nieruchomości i kredytów niespłaconych (ang. *non-performing loans*)²².

Uzasadnieniem takich decyzji według Galana jest wątpliwość wobec zalecanego przez ESRB algorytmu ustalania luki kredytowej do PKB. Wspomniany autor dowodzi, że parametryzacja sposobu ustalania trendu powoduje nieuprawnione skrócenie cyklu finansowego w krajach europejskich. To sprawia, że wskaźnik odniesienia – ustalany „modelowo” na podstawie luki kredytowej – jest tendencyjnym sygnałem i nie odzwierciedla prawdziwego stanu cyklu finansowego w gospodarce²³. W efekcie w większości państw UE powyższy wskaźnik sugeruje ustanowienie CCyB na poziomie zerowym lub bliskim zeru. Z podejściem tym utożsamia się Szwedzki Urząd Nadzoru Finansowego, który deklaruje, że przy ustalaniu poziomu CCyB przykłada niewielką wagę do algorytmicznie ustalonego wskaźnika odniesienia²⁴. W podobnym tonie wypowiadali się przedstawiciele Narodowego Banku Czech, którzy w kontekście zmian poziomu bufora antycyklicznego brali pod uwagę również poziom zadłużenia do dochodów gospodarstw domowych oraz ceny na rynkach nieruchomości²⁵. Wezel zaproponował natomiast stosowanie dodatkowej standaryzacji dla parametru luki kredytowej do PKB, co miałyby przyczynić się do tego, aby bufor antycykliczny był zawiązywany znacznie wcześniej, aniżeli wynika to z modelu luki kredytu do PKB²⁶.

Opisane dotychczas niedoskonałości, w tym trudności w ustaleniu optymalnego momentu zawiązania CCyB, zostały dostrzeżone przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego, która zaproponowała, aby kraje rozważyły zasadność wprowadzania niezerowych, rozwiązywalnych buforów na niezidentyfikowane ryzyko²⁷. Również Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (dalej: BSBC), który pierwotnie przewidywał zerowy poziom stopy CCyB w czasach „neutralnych warunków gospodarczych”, wyraził

²² B. Herz, J. Keller, *How Do Regulators Set the Countercyclical Capital Buffer?*..., s. 102.

²³ J. Galán, *Measuring Credit-To-GDP Gaps. The Hodrick-Prescott Filter Revisited*, 8 maja 2019 r., <https://papers.ssrn.com/abstract=3384613>, dostęp: 12 stycznia 2024 r.

²⁴ B. Herz, J. Keller, *How Do Regulators Set the Countercyclical Capital Buffer?*..., s. 106.

²⁵ Czech National Bank, *Provision of a general nature IV/2015*, <https://www.cnb.cz/en/financial-stability/macprudential-policy/the-countercyclical-capital-buffer/provision-of-a-general-nature-on-setting-the-countercyclical-capital-buffer-rate/Provision-of-a-general-nature-IV-2015>, 2015 r., dostęp: 5 stycznia 2024 r.

²⁶ T. Wezel, *Conceptual Issues in Calibrating the Basel III Countercyclical Capital Buffer*, International Monetary Fund 2019.

²⁷ M. Behn, A. Pereira, Pirovano, A. Testa, *A positive neutral rate for the countercyclical capital buffer – state of play in the banking union*, „Macprudential Bulletin” 21 (2023), https://www.ecb.europa.eu/press/financial-stability-publications/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu202304_01-6eef01bb6a.en.html, dostęp: 23 stycznia 2024 r.

Również Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego wypowiada się pozytywnie na temat wprowadzenia nCCyB (zob. Newsletter on positive cycle-neutral countercyclical capital buffer rates).

swoje poparcie dla dodatnich, neutralnych stawek CCyB wprowadzonych w wielu krajach. BSBC podkreślał przy tym konieczność zachowania zgodności z uzgodnioną kalibracją minimalnych wymogów kapitałowych i innych buforów regulacyjnych zgodnie z obowiązującymi standardami bazylejskimi²⁸. Główne różnice pomiędzy „modelowym” buforem antycyklicznym a jego neutralnym niezerowym odpowiednikiem zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1.

Różnice pomiędzy zerowym a neutralnym niezerowym buforem antycyklicznym

Zerowy bufor antycykliczny (CCyB)	Neutralny niezerowy bufor antycykliczny (nCCyB)
<ul style="list-style-type: none"> • Jest to najbardziej powszechne podejście, stosowane przez większość państw europejskich. • CCyB wynosi zero „domyślnie” w warunkach standardowego natężenia ryzyka (tj. przez większość trwania cyklu). • Wskaźnik CCyB jest podnoszony powyżej zera tylko wtedy, gdy podatności systemowe (ustalane z wykorzystaniem miar ilościowych) są zwiększone. • Wskaźnik CCyB jest obniżany, gdy wystąpi szok systemowy lub podatności na zagrożenia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jest to nowsze podejście. • Wskaźnik nCCyB jest dodatni przez większość trwania cyklu (z wyjątkiem okresu bezpośrednio po wystąpieniu warunków skrajnych). • nCCyB jest zwiększany powyżej wartości domyślnej, gdy ryzyko systemowe jest podwyższone (wówczas do nCCyB dolicza się „modelowy” CCyB). • Po ustaniu wstrząsu, gdy system odzyska równowagę, nCCyB jest ponownie podwyższany do poziomu domyślnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Stojkov, *Different Approaches to Implementing a Countercyclical Capital Buffer*, „Reserve Bank of Austria Bulletin”, <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2020/sep/different-approaches-to-implementing-a-countercyclical-capital-buffer.html>, września 2020 r., dostęp: 16 stycznia 2024 r.

Biorąc pod uwagę opisane mankamenty CCyB, niektóre kraje zastosowały bardziej restrykcyjne podejście w zakresie ustalanie poziomu tego bufora, utrzymując jego neutralny niezerowy poziom²⁹. Jak przekonują Edge i Liang, dodatni bufor antycykliczny jest charakterystyczny dla państw o silniejszych instytucjach w obszarze nadzoru nad rynkiem finansowym. Uzasadnia się to tym, że w państwach, które posiadają słabe narzędzia w zakresie oceny ryzyka, decyzje o ustanowieniu CCyB są podejmowane na

²⁸ Basel Committee on Banking Supervision, *Newsletter on positive cycle-neutral countercyclical capital buffer rates*, https://www.bis.org/publ/bcbs_nl30.htm, 5 października 2022 r., dostęp: 16 stycznia 2024 r.

²⁹ C. Couaillier, J. Idier, V. Scalone, *Activation of countercyclical capital buffers in Europe: initial experiences*, „Bulletin de la Banque de France” nr 222 (2019), <https://ideas.repec.org/a/bfr/bullbf/201922201.html>.

podstawie sztywno przyjętych ram zaproponowanych przez instytucje międzynarodowe („modelowy” CCyB), stwarzając niejako pozory uwzględniania specyfiki krajowych systemów finansowych (autorzy określili to zjawisko „sygnalizowaniem działania dla opinii publicznej”)³⁰.

ZNACZENIE NEUTRALNEGO NIEZEROWEGO BUFORA ANTYCYKLICZNEGO W KONTEKŚCIE STABILNOŚCI RYNKÓW FINANSOWYCH

Krytyczna analiza literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że istnieje szeroko przyjęte przekonanie co do pozytywnego wpływu neutralnego niezerowego antycyklicznego bufora kapitałowego na stabilność sektora bankowego. Zależności tej upatruje się w kilku aspektach. Przede wszystkim nagromadzony wcześniej kapitał stanowi pewnego rodzaju bufor bezpieczeństwa w czasie kryzysu, gdy jakość aktywów może spadać. Pozwala to bankom przetrwać w sytuacji skrajnie niekorzystnych uwarunkowań makroekonomicznych³¹. Zmniejszenie regulacyjnie wymaganych funduszy własnych w czasie kryzysu gospodarczego pozwala uruchomić dodatkowe finansowanie gospodarki, co stanowi efektywne narzędzie do mitygowania negatywnych skutków kryzysu. Przykładem tego typu działań jest zniesienie bufora ryzyka systemowego (ang. *Systemic Risk Buffer*; dalej: SyRB) w Polsce na początku pandemii COVID-19 (marzec 2020 r.). Pozwoliło to na uwolnienie 30 mld zł kapitału, które mogło zwiększyć podaż kredytów dla przedsiębiorstw o blisko 40 mld zł³². Warto podkreślić, że w tym samym okresie poziom CCyB w Polsce był zerowy ze względu na brak formalnych przesłanek do jego ustanowienia, zgodnie ze stosowaną dotąd metodyką „modelowego” ustanawiania CCyB. Potrzebę akumulowania kapitału przez banki w okresie *prosperity* komunikowali m.in. Angelini i in.³³ Jak pokazuje przykład Polski, posiadanie „dodatkowego” kapitału, który może być wykorzystany w czasie recesji, nie jest przy tym gwarantowane przez standardowy bufor CCyB – zwłaszcza w sytuacji, gdy zgodnie z procedurą kalibracji

³⁰ R.M. Edge, N. Liang, *Financial Stability Committees and the Countercyclical Capital Buffer...*

³¹ S. Moudud-Ul-Huq, *The Impact of Business Cycle on Banks' Capital Buffer, Risk and Efficiency...*, s. 921-922.

³² Ministerstwo Finansów, *Znosimy bufor ryzyka systemowego. To korzyść dla MŚP – Ministerstwo Finansów – Portal Gov.pl*, „Ministerstwo Finansów”, <https://www.gov.pl/web/finanse/znosimy-bufor-ryzyka-systemowego-to-korzysc-dla-msp>, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

³³ P. Angelini i in., *Pro-Cyclicality of Capital Regulation...*, s. 5.

wskaźnika bufora nie zostaną zidentyfikowane przesłanki do jego ustanowienia na poziomie powyżej 0%³⁴.

Wyszczególniając zalety stosowania nCCyB, Stojkov zwraca uwagę na fakt, że dzięki temu instrumentowi organ nadzoru makroostrożnościowego może wymóc uprzednie przygotowanie się sektora finansowego na negatywne wstrząsy – zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Co więcej, jeśli kredytowanie nadmiernie zwiększy swą dynamikę, poziom łącznego CCyB może zostać podniesiony ponad wysokość wynikającą z neutralnego niezerowego poziomu (akumulacja wskaźników nCCyB oraz „modelowego” CCyB). Podejście to łączy zatem ocenę jakościową z ilościową³⁵.

Koniecznym jest jednak wspomnieć o pewnych wadach nCCyB. Przede wszystkim, tak jak w przypadku stosowania wszystkich buforów kapitałowych, dostrzegalny jest odwrotny związek pomiędzy poziomem nałożonych na sektor bankowy buforów a wartością udzielanych kredytów³⁶. Zależność tę zaobserwowano nie tylko w wysoko rozwiniętych państwach europejskich³⁷, ale również w rozwijających się Chinach³⁸ czy w Brazylii³⁹. Skutkiem nałożenia na banki buforów kapitałowych jest konieczność zwiększenia stosunku funduszy własnych do ekspozycji na ryzyko. W dobie kryzysu pozyskanie kapitału akcyjnego jest znacząco utrudnione, więc może wystąpić ograniczenie finansowania małych i średnich przedsiębiorstw, gdyż im przypisuje się wyższe

³⁴ A.F. García-Suaza i in., *The cyclical behavior of bank capital buffers in an emerging economy: Size does matter*, „Economic Modelling” t. 29 nr 5 (2012), DOI: 10.1016/j.econmod.2012.05.021, s. 1613.

³⁵ K. Stojkov, *Different Approaches to Implementing a Countercyclical Capital Buffer*, „Reserve Bank of Austria Bulletin”, <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2020/sep/different-approaches-to-implementing-a-countercyclical-capital-buffer.html>, września 2020 r., dostęp: 16 stycznia 2024 r.

³⁶ M. Bitar, K. Pukthuanthong, T. Walker, *The effect of capital ratios on the risk, efficiency and profitability of banks: Evidence from OECD countries*, „Journal of International Financial Markets, Institutions and Money” t. 53 (2018), DOI: 10.1016/j.intfin.2017.12.002, s. 228.

³⁷ J. Coffinet i in., *Two-way interplays between capital buffers and credit growth: Evidence from French banks*, „Journal of International Financial Markets, Institutions and Money” t. 22 nr 5 (2012), DOI: 10.1016/j.intfin.2012.05.011, s. 1110; N. Mora, A. Logan, *Shocks to bank capital: evidence from UK banks at home and away*, „Applied Economics” t. 44 nr 9 (2012), DOI: 10.1080/00036846.2010.537639, s. 1103.

³⁸ X. Huang, Q. Xiong, *Bank capital buffer decisions under macroeconomic fluctuations: Evidence for the banking industry of China*, „International Review of Economics & Finance” t. 36 (2015), DOI: 10.1016/j.iref.2014.11.005, s. 30-31.

³⁹ A.C.B.T.F. Noronha, D.O. Cajueiro, B.M. Tabak, *Bank Capital Buffers, Lending Growth Andeconomic Cycle: Empirical Evidence For Brazil*, „Anais do XXXVIII Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 38th Brazilian Economics Meeting]” (2011), <https://ideas.repec.org/p/anp/en2010/035.html>, dostęp: 12 stycznia 2024 r.

ryzyko kredytowe⁴⁰. Galaasen czy Solheim, także utrzymując, że wykorzystywanie niezerowego bufora antycyklicznego może wiązać się z ograniczeniem akcji kredytowej, jako alternatywę wskazują na bardziej ukierunkowane narzędzie makroostrożnościowe, takie jak antycykliczny bufor sektorowy (SCCyB), który dotyczyć może tylko ekspozycji na te segmenty rynku, w których identyfikuje się ryzyka cykliczne. Wspomniani autorzy podkreślają, że sektorowy bufor antycykliczny posiada wszystkie te atuty, które przypisuje się buforowi antycyklicznemu (wszak może być ustanawiany na wszystkie sektory, odzwierciedlając działanie „modelowego” CCyB), dodatkowo oferując możliwości bardziej selekcyjnego oddziaływania⁴¹. Podobne wnioski wynikały z opracowania Jahn i Pirovano, gdzie na podstawie modelu DSGE (ang. *Dynamic Stochastic General Equilibrium*) stwierdzono, iż SCCyB może okazać się skuteczniejszy we wzmacnianiu odporności banków w sytuacji, gdy ryzyko ogranicza się do wybranego obszaru kredytowania⁴². Na tej podstawie można wskazać, że szerokie oddziaływanie nCCyB – podobnie jak jego tradycyjnego odpowiednika – jest niekiedy uznawane za wadę tego instrumentu makroostrożnościowego.

Warto natomiast uzupełnić, że chociaż SCCyB może ograniczyć konieczność budowania buforów kapitałowych do tych sektorów finansowania, które zostaną uznane za szczególnie narażone na ryzyko cykliczne, to nie eliminuje to podstawowej słabości „modelowego” CCyB, którą jest domyślny zerowy poziom bufora. Co więcej, również kwestia trudności w kalibrowaniu odpowiedniego poziomu wskaźnika bufora pozostanie aktualna, a wręcz jeszcze bardziej może się skomplikować, gdyż poszczególne grupy ekspozycji mogą się cechować odmiennym natężeniem ryzyka cyklicznego. Pewnym rozwiązaniem w tym zakresie mogłoby być natomiast połączenie niezerowego poziomu z ukierunkowaniem na poszczególne sektory (tzw. nSCCyB). W tej koncepcji wszystkie banki utrzymywałyby pewien neutralny niezerowy poziom bufora dla każdego sektora kredytowego, a ewentualne podniesienie wysokości bufora byłoby uzależnione od identyfikowanego ryzyka cyklicznego w wybranych obszarach. W sytuacji przyjęcia takiej konstrukcji zmiana

⁴⁰ A.N. Berger, *Potential Competitive Effects of Basel II on Banks in SME Credit Markets in the United States*, „Journal of Financial Services Research” t. 29 nr 1 (2006), DOI: 10.1007/s10693-005-5106-3, s. 5.

⁴¹ S.M. Galaasen, H. Solheim, *Targeted Countercyclical Capital Buffers*, Norges Bank, 2018 r., <https://norges-bank.brage.unit.no/norges-bank-xmlui/handle/11250/2578482>, s. 4, dostęp: 12 stycznia 2024 r.

⁴² N. Jahn, M. Pirovano, *Understanding the specific features of the CCyB and the SCCyB – evidence from the 3D DSGE model*, „European Central Bank”, https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu201909_01-b0f121ee33.en.html, 16 września 2019 r., dostęp: 15 stycznia 2024 r.

poziomu nSCCyB mogłaby stanowić przejrzystą alternatywę dla zmian wag ryzyka dla kredytów w poszczególnych sektorach rynku⁴³.

Reasumując, bufony nakładane na banki, w tym nCCyB, mają bezpośredni wpływ na dywidendy, gdyż obniżają możliwości wypłaty zysku akcjonariuszom⁴⁴. Co więcej, podobnie jak wymogi mikroostrożnościowe, bufony oddziałują na strukturę finansowania banku. Tym samym stosowanie nCCyB może być uznane za jedną z przyczyn braku zasadności zastosowania względem tych podmiotów gospodarczych tradycyjnych teorii struktury kapitału przedsiębiorstwa⁴⁵.

WYKORZYSTANIE NCCYB W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPEJSKICH

Korzystanie z nCCyB staje się coraz powszechniejsze na starym kontynencie. Pierwszym państwem, które otwarcie zadeklarowało stosowanie nCCyB, była Wielka Brytania. Do momentu wybuchu pandemii nCCyB zaczęły stosować dwa kolejne kraje: Litwa i Czechy. Państwa te uznały, że nawet w czasie istnienia umiarkowanego ryzyka cyklicznego na rynku finansowym zasadne jest utrzymywanie dodatniego poziomu CCyB⁴⁶. Na skutek doświadczeń nabytych w trakcie pandemii, w szczególności ze względu na dostrzeżenie zalet płynących z posiadania rozwiązywalnych buforów kapitałowych, stosowanie nCCyB ogłosiły kolejne państwa: Szwecja, Estonia, Holandia, Irlandia i Cypr (zob. rysunek 1)⁴⁷.

⁴³ *Ibidem*.

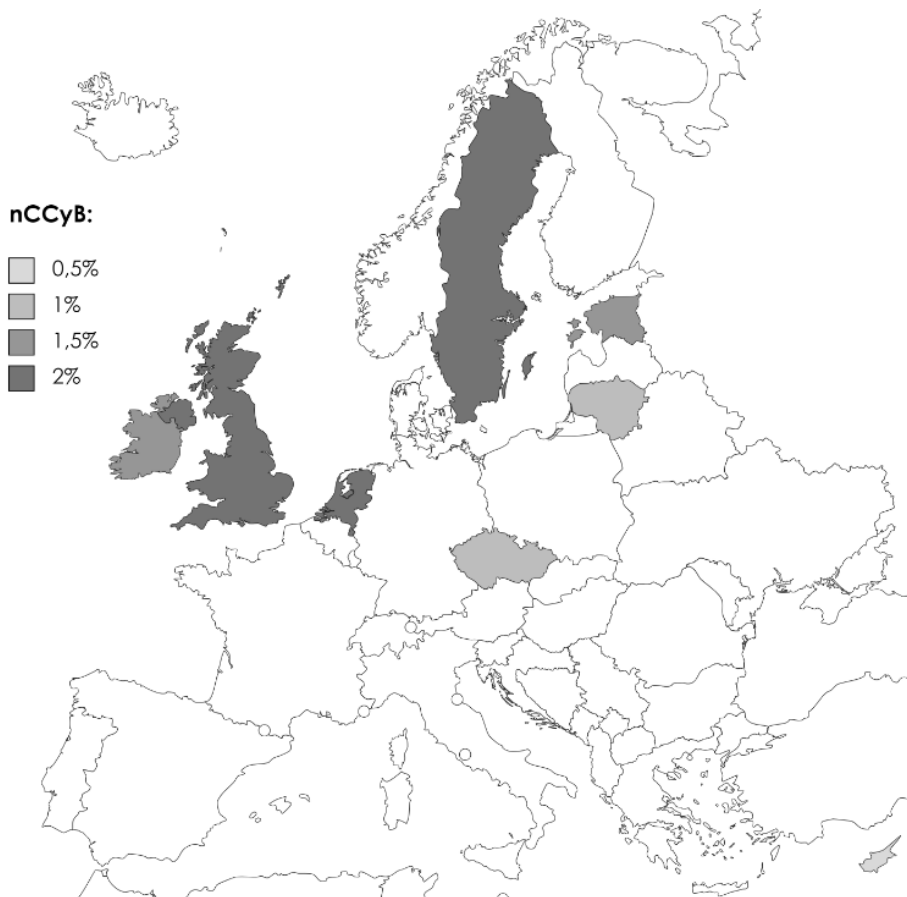
⁴⁴ J. Schroth, *Macroprudential policy with capital buffers*, „Journal of Monetary Economics” t. 118 (2021), DOI: 10.1016/j.jmoneco.2020.12.003, s. 296.

⁴⁵ E.F. Kipasha, J. Moshi, *Capital Structure and Firm Performance: Evidences from Commercial Banks in Tanzania*, „Research Journal of Finance and Accounting” (2014), s. 168; M. Marcinkowska, *Standardy kapitałowe banków: bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Gdańsk 2009, s. 440-442; P. Węgrzyn, *Determinanty finansowania obligacjami banków w Polsce*, „Bank i Kredyt” t. 53 nr 4 (2022), s. 406.

⁴⁶ European Systemic Risk Board., *Review of macroprudential policy in the EU in 2019.*, LU 2020.

⁴⁷ Istotne staje się przy tym rozróżnienie pomiędzy dodatnim poziomem CCyB a nCCyB. W tym ujęciu nCCyB dotyczy specyficznego narzędzia dostosowanego do warunków krajowych, a dodatni bufor CCyB to ogólny stan aktywacji bufora, który może występować zarówno w kontekście CCyB, jak i nCCyB.

Rysunek 1.
Wykorzystywanie nCCyB w państwach europejskich
według danych na koniec 2023 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ESRB.

Poza państwami, które wprost zadeklarowały korzystanie z neutralnego, niezerowego poziomu bufora antycyklicznego, można wskazać dwa kolejne, których działania są bliskie efektom wprowadzenia nCCyB. Są to Dania i Norwegia, które realizują podejście zakładające zawiązywania CCyB na wczesnym etapie cyklu finansowego. Tym samym na koniec 2023 r., pomimo braku modelowego uzasadnienia przyjęcia dodatkowego poziomu bufora antycyklicznego (ujemna luka kredytowa), państwa te utrzymywały wskaźnik CCyB na poziomie 2,5%. Z kolei analitycy Narodowego Banku Finlandii (NBF) rozważają możliwość wdrożenia neutralnego niezerowego bufora antycyklicznego, upatrując w tym podejściu szansy na zwiększenie odporności

fińskiego systemu finansowego⁴⁸. Co więcej, również Narodowy Bank Polski wskazał na zasadność rozważenia stosowania w naszym kraju niezerowego poziomu rozwiązywalnych buforów kapitałowych⁴⁹. Żadne spośród państw stosujących CCyB lub nCCyB nie zdecydowało się natomiast na wprowadzenie wskaźnika bufora, którego poziom przekraczałby 2,5%. Powodu tej decyzji można dopatrywać się w przepisach dyrektywy CRD IV, zgodnie z którymi przekroczenie poziomu 2,5% jest możliwe tylko w procedurze uwzględniającej interakcje z instytucjami unijnymi⁵⁰.

W celu dokonania oceny tego, jak nCCyB, jako narzędzie nadzoru makroostrożnościowego, przyczynia się do zwiększenia odporności systemów bankowych i ograniczenia skutków zewnętrznych szoków ekonomicznych, zidentyfikowano i dokonano syntezy uzasadnienia stosowania tego bufora przez wszystkie państwa europejskie, które zdecydowały się na jego wdrożenie. Wyniki zestawienia zostały zaprezentowane w tabeli 2.

⁴⁸ J. Topi, *How can Finland's use of the countercyclical capital buffer requirement be further developed?*, „Bank of Finland” t. 97 nr 1 (2023), <https://publications.bof.fi/handle/10024/52777>, s. 3-5, dostęp: 18 stycznia 2024 r.

⁴⁹ Rekomendacja 2 z „Raportu o stabilności systemu finansowego, czerwiec 2022 r.” brzmiała: „Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że niektóre zdarzenia, których nie można przewidzieć, mogą mieć istotne znaczenie dla stabilności finansowej. Z tego powodu zasadne jest rozważenie stosowania niezerowego poziomu rozwiązywalnych buforów kapitałowych”.

⁵⁰ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywę 2006/49/WE*, [w:] L 176/338, 2013, art. 137.

Tabela 2.
Poziomy wskaźnika i uzasadnienie stosowania nCCyB w państwach europejskich według danych na koniec 2023 r.

Państwo	Ostatnia data wdrożenia	Poziom bufora		Uzasadnienie stosowania
		Aktualny	Docelowy	
Cypr	30.11.2023*	0,5%	min. 0,5%	Zastosowano nCCyB, biorąc pod uwagę ocenę jakościową, która wskazała, że banki cypryjskie stoją przed nowymi wyzwaniami, w tym zwiększonym ryzykiem kredytowym spowodowanym potencjalnie negatywnym wpływem rosnących stóp procentowych na zdolność kredytobiorców do spłaty zadłużenia. Dodatkowo, sankcje nałożone przez Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię rodzą zagrożenia dla reputacji cypryjskiego sektora bankowego, eksponowanego na Rosję.
Czechy	1.10.2023	2%	1%	Niezerowy CCyB na wynoszący 1% jest uznawany za standardowy poziom pokrywający „normalne” ryzyko cykliczne, niezależnie od oceny przeprowadzanej z wykorzystaniem narzędzi ilościowych (w tym dotyczących cen mieszkań oraz wolumenu udzielonych kredytów). Poziom ten jest uzasadniany m.in. niepewnym otoczeniem geopolitycznym.
Estonia	1.12.2023	1,5%	1,5%	Zastosowano nCCyB, podkreślając lepszą absorpcję potencjalnie wyższych strat kredytowych, która umożliwi udzielanie kredytów nawet w niekorzystnym otoczeniu makroekonomicznym. Brak różnicy w obecnym i docelowym poziomie wskaźnika bufora jest motywowany wysoką kapitalizacją i wysoką rentownością banków w Estonii.
Irlandia	24.11.2023 **	1%	1,5%	Podstawowym celem nCCyB jest wspieranie odporności sektora bankowego na przyszłe niekorzystane szoki w gospodarce. Biorąc pod uwagę ten cel, uważa się za właściwe, aby dodatni wskaźnik nCCyB był ustalany przed pojawieniem się potencjalnych szoków. Ustalenie poziomu nCCyB równego 1,5% jest natomiast wynikiem analiz ilościowych, w tym testów warunków skrajnych dla gospodarki i sektora bankowego.
Litwa	1.10.2023	1%	1%	Utrzymywanie poziomu bufora nCCyB ma na celu zwiększenie poziomu odporności sektora bankowego na niekorzystne szoki gospodarcze poprzez możliwość łagodzenia wpływu tych wstrząsów na podaż kredytów. Wskaźnik nCCyB na poziomie 1% obowiązywał również przed pandemią COVID-19.

Państwo	Ostatnia data wdrożenia	Poziom bufora		Uzasadnienie stosowania
		Aktualny	Docelowy	
Niderlandy	25.05.2023 ***	1%	2%	Biorąc pod uwagę złożoność systemu finansowego oraz szybkość i nieprzewidywalność niekorzystnych zmian w jego obrębie, pomiar ryzyka cyklicznego i ryzyka systemowego podlega dużej niepewności. Ze względu na to uważa się, że dodatni nCCyB jest odpowiedni, gdy cykliczne ryzyko systemowe nie jest uważane za szczególnie wysokie ani szczególnie niskie (tzw. standardowe środowisko). Dzięki takiemu podejściu banki mogą stopniowo budować bufor, a tym samym gromadzić kapitał w sprzyjających warunkach, by następnie uwolnić go w przypadku materializacji ryzyka.
Szwecja	22.06.2023	2%	2%	Dodatni neutralny poziom CCyB sprawi, że banki będą bardziej odporne na przyszłe wstrząsy w gospodarce i na rynku finansowym. Ocenia się, że ożywienie gospodarcze oraz silna pozycja finansowa, w tym wysoka rentowność banków, oznaczają, że wskaźnik bufora może zostać podniesiony do 2% bez żadnego negatywnego wpływu na podaż kredytów. Poziom 2% wynika z tego, że w ocenie organu nadzoru nie ma możliwości wczesnego wykrywania wszystkich wstrząsów ekonomicznych, co determinuje dążenie do sytuacji, w której system finansowy będzie przygotowany na zajście nieoczekiwane szoku (jako przykład podaje się pandemię COVID-19).
Wielka Brytania	5.07.2023	2%	2%	Zasadność niezerowego neutralnego poziomu CCyB wynika z tego, że banki potrzebują czasu, aby zwiększyć poziomy funduszy własnych. W przeciwnym wypadku budowanie CCyB do poziomu, który może być potrzebny w neuralgicznym momencie cyklu finansowego, wymuszałoby na sektorze bankowym bardzo szybkie budowanie bufora (poczynając od zerowego poziomu), zwiększając w ten sposób koszty ekonomiczne tego procesu.

* 2.06.2024 r. planuje się podwyższenie poziomu bufora do 1%.

** 7.06.2024 r. planuje się podwyższenie poziomu bufora do 1,5%.

*** 31.05.2024 r. planuje się podwyższenie poziomu bufora do 2,0%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie https://www.esrb.europa.eu/national_policy/ccb/html/index.en.html (dostęp: 2.01.2024) oraz Bank of England, The Financial Policy Committee's approach to setting the countercyclical capital buffer, <https://www.bankofengland.co.uk/paper/2023/ps/the-financial-policy-committees-approach-to-setting-the-countercyclical-capital-buffer> (dostęp: 3.01.2024).

Na podstawie badań dokumentów źródłowych można wskazać trzy grupy przyczyn (wskazywanych przez państwa wyszczególnione w tabeli 2) determinujących wykorzystanie nCCyB:

- **Grupa 1: Chęć zwiększenia odporności na szoki gospodarcze** – zwiększona zdolność do absorpcji strat (sygnalizowana przez wszystkie badane państwa) łączy się z ogólnym zwiększeniem odporności sektora bankowego na różnorodne szoki gospodarcze i systemowe, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne.
- **Grupa 2: Geopolityka** – nieprzewidywalność czynników geopolitycznych została podkreślona przez takie państwa, jak Cypr, Czechy i Irlandia, które zwracały uwagę m.in. na ryzyko związane z nakładanymi na Rosję sankcjami czy na dużą zależność od większych gospodarek.
- **Grupa 3: Zapewnienie dostępu do finansowania przedsiębiorstw** – podkreślane bezpośrednio przez Estonię i Litwę, które uwypuklają znaczenie bufora w kontekście umożliwienia bankom lepszego radzenia sobie ze stratami w trudnych warunkach gospodarczych oraz dążenie do utrzymania podaży kredytu. Podkreśla to rolę nCCyB nie tylko jako narzędzia zwiększającego odporność banków, ale również oddziałującego pozytywnie na gospodarkę poprzez zapewnianie finansowania podmiotom gospodarczym.

Dodatkowo, niektóre państwa zaznaczały, iż atutem nCCyB jest możliwość jego stopniowego zawiązywania w sprzyjających warunkach ekonomicznych. Jak wynikało z uzasadnienia przedstawionego przez Wielką Brytanię, oddziałuje to także na zmniejszenie kosztów ekonomicznych budowania bufora w porównaniu z sytuacją, gdyby ten musiał być budowany w czasie narastających dynamicznie napięć na rynku. Dodatkowo Szwecja oraz Litwa bezpośrednio odwoływały się do doświadczeń związanych z COVID-19, kiedy to możliwość rozwiązania bufora stanowiła silny atut wspierający stabilność sektora bankowego oraz umożliwiający utrzymanie podaży kredytów.

Odwoływanie się do pozytywnych doświadczeń związanych z wykorzystaniem bufora antycyklicznego w okresie pandemii świadczy o dojrzałości organów makroostrożnościowych, które są świadome braku możliwości przewidywania niektórych niekorzystnych scenariuszów i szoków makroekonomicznych. Owym szokom należałoby przypisać miano tzw. czarnych łabędzi. Czarnym łabędziem określa się zdarzenie, które jest nietypowe, ponieważ wykracza poza domenę zwykłych oczekiwań, jako że żaden element przeszłości nie wskazuje wyraźnie na możliwość jego zaistnienia. Po drugie, wywiera drastyczny wpływ na rzeczywistość. Po trzecie, mimo braku typowości tego zdarzenia, społeczeństwo doszukuje się uzasadnienia jego wystąpienia po fakcie, tak by owe zdarzenie stało się wytłumaczalne i przewidywalne⁵¹. Biorąc to pod uwagę, utrzymywanie dodatnich wartości bufora antycyklicznego należy uznać za akceptację

⁵¹ N.N. Taleb, *Czarny łabędź: o skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, Warszawa 2017, s. 17.

nieprzewidywalności niektórych elementów otoczenia sektora finansowego. Wszak jak twierdził Taleb, „predyktory mogą się nadawać do przewidywania zwyczajności, ale nie sprawdzają się w przypadku zdarzeń nietypowych, więc muszą na nich poleć”⁵².

PODSUMOWANIE

W ostatnich latach państwa europejskie coraz chętniej wykorzystują neutralną niezerową odmianę bufora antycyklicznego (nCCyB). Przyspieszenie przejścia w kierunku dodatniego poziomu bufora odnotowano po pandemii COVID-19. Koncepcja nCCyB jest istotnym elementem w arsenale instrumentów makroostrożnościowych, mającym na celu zwiększenie odporności i antycykliczności aktywności sektora bankowego, a *implicite* całego sektora finansowego. Jego znaczenie w kontekście zarządzania ryzykiem systemowym i stabilności finansowej jest coraz częściej dostrzegane i doceniane. Uprawdopodobnia to analiza uzasadnień stosowania tego bufora przez państwa europejskie, które zdecydowały się na jego wdrożenie. Badania te podkreśliły trzy kluczowe grupy determinantów stosowania nCCyB. Można do nich zaliczyć chęć zwiększenia odporności systemu finansowego na szoki gospodarcze poprzez zdolność do absorpcji strat, konieczność utrzymywania dodatniego kapitału w kontekście nieprzewidywalnego otoczenia geopolitycznego oraz zapewnienie dostępu do finansowania przedsiębiorstw w sytuacji spowolnienia gospodarki lub recesji. Z drugiej strony, studia literaturowe podkreślają, że istotną wadą nCCyB jest potencjalne ograniczenie akcji kredytowej w wyniku konieczności utrzymywania wyższego poziomu buforów kapitałowych. Choć argument ten nie pozostaje bez znaczenia, to należy mieć na uwadze, że nCCyB może być zawiązywany w sprzyjającym otoczeniu makroekonomicznym, przez co potencjalne ograniczenie akcji kredytowej będzie wpisywało się w jego antycykliczny charakter. Wyniki przeprowadzonych badań mają istotne znaczenie dla decydentów i regulatorów, podkreślając potencjalne korzyści, wyzwania i przyszłe kierunki rozwoju w stosowaniu buforów antycyklicznych.

O znaczeniu nCCyB we współczesnej i zmiennej gospodarce świadczy również istnienie tzw. czarnych łabędzi, utożsamianych z niespodziewanymi wydarzeniami o dużej sile oddziaływania. Z kolei coraz częstsze wykorzystywanie tych buforów w jurysdykcjach europejskich świadczy o zaakceptowaniu przez organy makroostrożnościowego faktu nieprzewidywalności niektórych zdarzeń. Wszak, jak uważa Taleb, narzędzia statystyczne oparte na analizie zdarzeń i danych z przeszłości są – w najlepszym wypadku – umiarkowanie przydatne do oceny stanu przyszłego. To też sprawia, iż „łatwiej poradzić sobie z podatnością na niekorzystne skutki zmienności, niż przewidzieć zdarzenie, które

⁵² *Ibidem*, s. 225.

je wywoła”⁵³. Przykładami nieprzewidywalnych zdarzeń w ostatnich latach były m.in. pandemia COVID-19 czy wojna w Ukrainie.

Warto podkreślić, że optymalne wykorzystanie nCCyB w praktyce gospodarczej pozostaje obszarem dalszych badań. Przyszłe analizy powinny koncentrować się na empirycznej ocenie skutków wdrożenia nCCyB, zwłaszcza w kontekście zmiennych warunków makroekonomicznych i różnorodności systemów bankowych na świecie. Ponadto istotne jest zbadanie interakcji nCCyB z innymi narzędziami makroostrożnościowymi i ich wspólnego wpływu na stabilność finansową.

BIBLIOGRAFIA

- Angelini P., Enria A., Neri S., i in., *Pro-Cyclicality of Capital Regulation: Is it a Problem? How to Fix it?*, „SSRN Electronic Journal” (2010), DOI: 10.2139/ssrn.1721563, <http://www.ssrn.com/abstract=1721563>.
- Babic D., Fahr S., *Shelter from the storm: recent countercyclical capital buffer (CCyB) decisions*, „European Central Bank”, https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu201903_04-b8ad0c67e9.en.html, 27 marca 2019 r., dostęp: 5 stycznia 2024 r.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Newsletter on positive cycle-neutral countercyclical capital buffer rates*, https://www.bis.org/publ/bcbs_nl30.htm, 5 października 2022 r., dostęp: 16 stycznia 2024 r.
- Berger A.N., *Potential Competitive Effects of Basel II on Banks in SME Credit Markets in the United States*, „Journal of Financial Services Research” t. 29 nr 1 (2006), DOI: 10.1007/s10693-005-5106-3.
- Bitar M., Pukthuanthong K., Walker T., *The effect of capital ratios on the risk, efficiency and profitability of banks: Evidence from OECD countries*, „Journal of International Financial Markets, Institutions and Money” t. 53 (2018), DOI: 10.1016/j.intfin.2017.12.002.
- Carvalho Valencia O., Ortiz Bolaños A., *Bank capital buffers around the world: Cyclical patterns and the effect of market power*, „Journal of Financial Stability” t. 38 (2018), DOI: 10.1016/j.jfs.2018.02.004.
- Coffinet J., Coudert V., Pop A., Pouvelle C., *Two-way interplays between capital buffers and credit growth: Evidence from French banks*, „Journal of International Financial Markets, Institutions and Money” t. 22 nr 5 (2012), DOI: 10.1016/j.intfin.2012.05.011.

⁵³ N.N. Taleb, *Antykeruchocść: o rzeczach, którym służą wstrząsy*, Warszawa 2017, s. 15–23.

- Couaillier C., Idier J., Scalone V., *Activation of countercyclical capital buffers in Europe: initial experiences*, „Bulletin de la Banque de France” nr 222 (2019), <https://ideas.repec.org/a/bfr/bullbf/201922201.html>.
- Czech National Bank, *Provision of a general nature IV/2015*, <https://www.cnb.cz/en/financial-stability/macprudential-policy/the-countercyclical-capital-buffer/provision-of-a-general-nature-on-setting-the-countercyclical-capital-buffer-rate/Provision-of-a-general-nature-IV-2015>, 2015 r., dostęp: 5 stycznia 2024 r.
- Dobrzańska A., Kurowski Ł., *Antycykliczny bufor kapitałowy jako instrument polityki makroostrożnościowej. Dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (74) (2019), DOI: 10.26354/bb.1.1.74.2019.
- Drehmann M., Borio C.E.V., Gambacorta L., i in., *Countercyclical Capital Buffers: Exploring Options*, „SSRN Electronic Journal” (2010), DOI: 10.2139/ssrn.1648946.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/49/WE*, [w:] L 176/338, 2013.
- Edge R.M., Liang N., *Financial Stability Committees and the Countercyclical Capital Buffer*, „SSRN Electronic Journal” (2020), DOI: 10.2139/ssrn.3556505, <https://www.ssrn.com/abstract=3556505>.
- European Systemic Risk Board., *Review of macroprudential policy in the EU in 2019.*, LU 2020.
- European Systemic Risk Board, *Recommendation of the European Systemic Risk Board of 18 June 2014 on guidance for setting countercyclical buffer rates (ESRB/2014/1)*, (2014), https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/140630_ESRB_Recommendation.en.pdf?90ace214e21806d5347f5b45d4fc541a.
- Galaasen S.M., Solheim H., *Targeted Countercyclical Capital Buffers*, Norges Bank, 2018 r., <https://norges-bank.brage.unit.no/norges-bank-xmlui/handle/11250/2578482>.
- Galán J., *Measuring Credit-To-GDP Gaps. The Hodrick-Prescott Filter Revisited*, 8 maja 2019 r., <https://papers.ssrn.com/abstract=3384613>.
- García-Suaza A.F., Gómez-González J.E., Pabón A.M., Tenjo-Galarza F., *The cyclical behavior of bank capital buffers in an emerging economy: Size does matter*, „Economic Modelling” t. 29 nr 5 (2012), DOI: 10.1016/j.econmod.2012.05.021.
- Herz B., Keller J., *How Do Regulators Set the Countercyclical Capital Buffer?*, „International Journal of Central Banking” t. 19 nr 3 (2023), DOI: 10.2139/ssrn.3560920.
- Huang X., Xiong Q., *Bank capital buffer decisions under macroeconomic fluctuations: Evidence for the banking industry of China*, „International Review of Economics & Finance” t. 36 (2015), DOI: 10.1016/j.iref.2014.11.005.

- Jahn N., Pirovano M., *Understanding the specific features of the CCyB and the SCCyB – evidence from the 3D DSGE model*, „European Central Bank”, https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu201909_01-b0f121ee33.en.html, 16 września 2019 r., dostęp: 15 stycznia 2024 r.
- Kipasha E.F., Moshi J., *Capital Structure and Firm Performance: Evidences from Commercial Banks in Tanzania*, „Research Journal of Finance and Accounting” (2014).
- Kurowski Ł., Rogowicz K., *Are business and credit cycles synchronised internally or externally?*, „Economic Modelling” t. 74 (2018), DOI: 10.1016/j.econmod.2018.05.009.
- Marcinkowska M., *Standardy kapitałowe banków: bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Gdańsk 2009.
- Ministerstwo Finansów, *Znosimy bufor ryzyka systemowego. To korzyść dla MŚP – Ministerstwo Finansów – Portal Gov.pl*, „Ministerstwo Finansów”, <https://www.gov.pl/web/finanse/znosimy-bufor-ryzyka-systemowego-to-korzysc-dla-msp>, dostęp: 15 stycznia 2024 r.
- Mora N., Logan A., *Shocks to bank capital: evidence from UK banks at home and away*, „Applied Economics” t. 44 nr 9 (2012), DOI: 10.1080/00036846.2010.537639.
- Moudud-Ul-Huq S., *The Impact of Business Cycle on Banks’ Capital Buffer, Risk and Efficiency: A Dynamic GMM Approach from a Developing Economy*, „Global Business Review” t. 22 nr 4 (2021), DOI: 10.1177/0972150918817382.
- Noronha A.C.B.T.F., Cajueiro D.O., Tabak B.M., *Bank Capital Buffers, Lending Growth Andeconomic Cycle: Empirical Evidence For Brazil*, „Anais do XXXVIII Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 38th Brazilian Economics Meeting]” (2011), <https://ideas.repec.org/p/anp/en2010/035.html>.
- Pfeifer L., Hodula M., *A profit-to-provisioning approach to setting the countercyclical capital buffer*, „Economic Systems” t. 45 nr 1 (2021), DOI: 10.1016/j.ecosys.2021.100853.
- Reigl N., Uusküla L., *Alternative frameworks for measuring credit gaps and setting countercyclical capital buffers*, „Journal of Financial Economic Policy” t. 13 nr 2 (2021), DOI: 10.1108/JFEP-04-2019-0070.
- Schroth J., *Macroprudential policy with capital buffers*, „Journal of Monetary Economics” t. 118 (2021), DOI: 10.1016/j.jmoneco.2020.12.003.
- Stojkov K., *Different Approaches to Implementing a Countercyclical Capital Buffer*, „Reserve Bank of Austria Bulletin”, <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2020/sep/different-approaches-to-implementing-a-countercyclical-capital-buffer.html>, września 2020 r., dostęp: 16 stycznia 2024 r.
- Sutherland D., Hoeller P., Égert B., Roehn O., *Counter-Cyclical Economic Policy*, 5 maja 2010 r., <https://papers.ssrn.com/abstract=1604410>.

- Taleb N.N., *Czarny łabędź: o skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, Warszawa 2017.
- Taleb N.N., *Antykruchłość: o rzeczach, którym służą wstrząsy*, Warszawa 2017.
- Topi J., *How can Finland's use of the countercyclical capital buffer requirement be further developed?*, „Bank of Finland” t. 97 nr 1 (2023), <https://publications.bof.fi/handle/10024/52777>.
- Wezel T., *Conceptual Issues in Calibrating the Basel III Countercyclical Capital Buffer*, International Monetary Fund 2019.
- Węgrzyn P., *Determinanty finansowania obligacjami banków w Polsce*, „Bank i Kredyt” t. 53, nr 4 (2022).

ROLA NIEZEROWEGO NEUTRALNEGO BUFORA ANTICYKLICZNEGO W KSZTAŁTOWANIU STABILNOŚCI SEKTORA BANKOWEGO

Streszczenie

W opracowaniu opisano zasadność wykorzystania niezerowego neutralnego bufora antycyklicznego (ang. *Non-zero neutral countercyclical capital buffer*, dalej nCCyB) w celu wzmocnienia stabilności sektora bankowego. Celem opracowania jest ocena tego, jak nCCyB, jako narzędzie nadzoru makroostrożnościowego, przyczynia się do zwiększenia odporności systemów bankowych i ograniczenia skutków zewnętrznych szoków ekonomicznych. Wykorzystaną metodą badawczą jest krytyczny przegląd literatury przedmiotu oraz analiza dokumentów źródłowych jurysdykcji europejskich, w których stosowany jest niezerowy neutralny antycykliczny bufor kapitałowy. Przegląd literaturowy wskazuje na znaczącą rolę tego bufora w zmniejszaniu nierównowagi w systemie bankowym i poprawie odporności na kryzysy. Jak wynika z opracowania, nCCyB stanowi cenny komponent instrumentarium makroostrożnościowego, który wspiera antycykliczne funkcjonowanie sektora bankowego. Sformułowane wnioski mają istotne implikacje dla decydentów, podkreślając potrzebę elastycznego podejścia do wykorzystywania niezerowego neutralnego bufora antycyklicznego.

Słowa kluczowe: niezerowy neutralny bufor antycykliczny, nCCyB, stabilność finansowa, nadzór makroostrożnościowy

THE ROLE OF THE NON-ZERO NEUTRAL COUNTERCYCLICAL CAPITAL BUFFER IN SHAPING BANKING SECTOR STABILITY

Abstract

This paper describes the rationale for using a non-zero neutral countercyclical capital buffer (hereafter nCCyB) to strengthen the banking sector's stability. The study aims to assess how the nCCyB, as a macroprudential oversight tool, contributes to enhancing the resilience of banking systems and reducing the impact of external economic shocks. The research method used is a critical review of the literature on the subject and an analysis of the source documents of European jurisdictions where a non-zero neutral countercyclical capital buffer is applied. The literature review points to the significant role of this buffer in reducing imbalances in the banking system and improving resilience to crises. As the study shows, the nCCyB is a valuable component of a macroprudential framework that supports the countercyclical functioning of the banking sector. The conclusions formulated have important implications for policymakers, highlighting the need for a flexible approach to using a non-zero neutral countercyclical buffer.

Keywords: non-zero neutral countercyclical capital buffer, nCCyB, financial stability, macroprudential oversight

Cytuj jako:

Kruszka M., Węgrzyn P., *Rola niezerowego neutralnego bufora antycyklicznego w kształtowaniu stabilności sektora bankowego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2024, nr 2(81), s. 56-78 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.09/m.kruszka/p.wegrzyn

Cite as:

Kruszka M., Węgrzyn P. (2024). ‘The Role of the NonZero Neutral Countercyclical Capital Buffer in Shaping Banking Sector Stability’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(81), 56-78 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.09/m.kruszka/p.wegrzyn