

Michał Kruszka

Akademia Finansów i Bankowości Vistula – Warszawa

Nadzorcze środki ograniczania podaży kredytów zabezpieczonych hipotecznie

Streszczenie

Ostatni kryzys finansowy ujawnił istotne powiązanie stabilności systemu bankowego z kredyto-
waniem nieruchomości. Celem artykułu jest przedstawienie narzędzi z zakresu nadzoru bankowego
jako czynników, które mogą ograniczyć podaż tego rodzaju kredytów. Badaniu poddano wyłącznie
instrumenty wprowadzone do prawodawstwa unijnego poprzez pakiet CRD IV/CRR, a następnie
dzięki analizie porównawczej pokazano zakres ich wdrożenia w poszczególnych państwach EOG.
Otrzymane wyniki pozwalają na stwierdzenie, że instrumenty nadzorcze skutkujące wzrostem wy-
mogów kapitałowych cechują się istotną elastycznością. Jednakże relatywnie niewiele państw zdecy-
dowało się na ich zastosowanie z uwagi na potencjalne skutki uboczne.

Słowa kluczowe: nadzór bankowy, wymogi kapitałowe, rynek nieruchomości, ryzyko systemowe.

Kody JEL: G21, G28, K23

Wstęp

Globalny kryzys gospodarczy, który na trwale rozpoczął się w 2008 r., dowiódł, że ist-
nieje trwałe sprzężenie zwrotne pomiędzy stabilnością sektora finansowego a sytuacją na
rynku nieruchomości.

Z jednej strony intensywne kredytowanie potrzeb mieszkaniowych klientów uznawa-
nych za przedstawicieli segmentu *sub-prime* (Szydło 2016) i następnie przeprowadzona se-
kurytyzacja ich zobowiązań, skutkująca bardzo dużą podażą papierów wartościowych są
uznawane za kluczowe źródło powstania bańki spekulacyjnej w USA. Z uwagi na wzmo-
żone zakupy amerykańskich instrumentów finansowych przez europejski sektor bankowy
istotna korekta cen nieruchomości w Stanach Zjednoczonych, związana z niemożnością ob-
sługi zadłużenia przez nabywców ze zbyt niską zdolnością kredytową, negatywnie odbiła się
na kondycji rynku finansowego w Unii Europejskiej.

Z drugiej strony sektorem realnej sfery gospodarki, który w pierwszej kolejności odczuł
negatywne skutki naruszenia stabilności finansowej, stało się budownictwo. W efekcie –
czego klarownym przykładem były Hiszpania, Portugalia bądź Irlandia (Kitchin, Hearne,
O’Callaghan 2015; Lourenco, Rodrigues 2014; Miralles, Garcia 2011) – w szybkim tempie
spadły ceny nieruchomości, wolumen nowych inwestycji deweloperskich, a także zatrudnie-

nie w tej części gospodarki. Te niekorzystne zjawiska promieniowały zaś na kolejne przedsiębiorstwa i całkowitą konsumpcję gospodarstw domowych.

Na kanwie doświadczeń ostatniej dekady zdecydowana większość państw europejskich zdecydowała się wprowadzić szereg środków nadzorczych¹, które nastawione są na limitowanie kredytowania rynku nieruchomości. Niektóre z nich przybrały formę działań mikroostrożnościowych, a więc koncentrujących się na działalności i stabilności finansowej pojedynczej instytucji bankowej. Drugi zbiór potencjalnie możliwych do zastosowania instrumentów należy określić jako składowe nadzoru makroostrożnościowego, dla którego celem nadrzędnym jest ograniczanie ryzyka systemowego, czyli zakłóceń funkcjonowania sektora finansowego mogących negatywnie wpłynąć na całą gospodarkę (Goodhart 2014). Celem niniejszego artykułu jest analiza konstrukcji i praktyki stosowania instrumentów wykorzystywanych w obydwu wspomnianych aspektach, choć wyłącznie w odniesieniu do podaży kredytów. W tym celu wykorzystano doświadczenia państwa należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, dla których normy prawne Unii Europejskiej stanowią obligatoryjny składnik konwergencji regulacyjnej.

Klasyfikacja instrumentów ograniczających ryzyko nadmiernego kredytowania zakupu nieruchomości

Systematykę środków oddziałujących na finansowanie nabycia nieruchomości należy oprzeć na kilku kryteriach porządkujących. Pierwszym z nich jest charakter podstawy regulacyjnej przewidującej możliwość zastosowania danego instrumentu. Kluczowe w tym przypadku jest wskazanie czy dane rozwiązanie jest przewidziane w prawie Unii Europejskiej. Na tej podstawie można przyjąć, że analizowane w tym artykule środki dzielą się na:

- zharmonizowane w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) tj. przewidziane w dyrektywach bądź rozporządzeniach odpowiednich instytucji UE²;
- niezharmonizowane na obszarze EOG tj. przewidziane wyłącznie w regulacjach poszczególnych państw członkowskich.

Źródłami prawa europejskiego, które reguluje stosowanie analizowanych tu instrumentów, są rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwesty-

¹ Takie ujęcie oznacza, że przedmiotowy zakres analizy nie obejmuje środków należących do polityki pieniężnej bądź fiskalnej, które również mogą być stosowane jako potencjalne ograniczniki dla kredytowania zakupu nieruchomości.

² Europejski Obszar Gospodarczy tworzą państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Islandia, Liechtenstein i Norwegia. Ostatnie trzy kraje są równocześnie członkami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), do którego należy także Szwajcaria. Jednakże Szwajcaria, pomimo początkowego podpisania w 1992 r. Porozumienia EOG (Traktatu z Porto), ostatecznie go nie ratyfikowała, a zatem nie weszła to EOG. Zgodnie z normami Porozumienia EOG regulacje prawne Unii Europejskiej (wcześniej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali) są wiążące dla pozostałych państw członkowskich EOG, o ile tak postanowi Wspólny Komitet EOG złożony z przedstawicieli UE i wymienionych trzech państw EFTA. Prawodawstwo dotyczące sfery bankowej zostało ujęte w załączniku Traktatu z Porto, stając się źródłem harmonizacji regulacyjnej dla uwzględnianych w nim państw. Szerzej o EOG piszą Forman (1999) bądź Górka (2005).

cyjnych (Dz. Urz. UE L 176/1 z 27.06.2013 r.), a także 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 (Dz. Urz. UE L 176/338 z 27.06.2013 r.)³. Pierwszy z tych aktów będzie dalej określany jako CRR a drugi jako CRDIV. Podkreślić należy, że CRR jest bezpośrednio stosowane w państwach EOG, natomiast CRDIV musiała doczekać się wdrożenia do krajowych systemów prawnych. Według informacji opublikowanych przez Komisję Europejską (*Capital requirements... 2018*) do końca 2017 r. wszystkie państwa członkowskie dokonały pełnej implementacji wspomnianej dyrektywy, tak więc jej przepisy stały się źródłem prawa powszechnie obowiązującego w całym EOG.

W przypadku analizowanych środków, które nie podlegają harmonizacji, warto zaznaczyć, że ich wprowadzenie oraz konstrukcja zależne są wyłącznie od decyzji właściwych organów danego państwa. Zatem odwołanie się do nich jest wyrazem swobody uznaniowej państwa należącego do EOG, co przydaje tym instrumentom przymiotu znacznie większej elastyczności. Warto jednak zwrócić uwagę na zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) z dnia 31 października 2016 r. w sprawie uzupełnienia luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (Dz. Urz. UE C31/33 z 31.01.2017) – dalej określane jako zalecenie ERRS/2016/14. Choć nie jest ono prawnie wiążące, o czym szerzej pisze Kruska (2015), to jednak wskazuje pośrednio na dążenie do ustanowienia spójnego dla EOG systemu pozyskiwania informacji o wybranych aspektach kredytowaniu nieruchomości. Po jego wdrożeniu można się spodziewać wydania kolejnego zalecenia, w którym znaleźć się mogą sugerowane limity dla poszczególnych wskaźników bądź też Komisja Europejska od razu zaproponuje wprowadzenie odpowiedniego rozporządzenia.

Następnym czynnikiem, który należy uwzględnić w konstruowaniu klasyfikacji badanych tu środków, jest charakter nieruchomości będącej celem, na który kredyt został udzielony. Stosując tę przesłankę, narzędzia będące przedmiotem analizy prowadzonej w tym artykule należy podzielić na:

- oddziałujące na kredytowanie zakupu nieruchomości mieszkaniowych;
- oddziałujące na kredytowanie zakupu nieruchomości komercyjnych, czyli przynoszących dochód z innego tytułu niż wynajem nieruchomości mieszkaniowej.

Dodatkowo warto zaznaczyć, że w odniesieniu do pierwszego typu wyżej wskazanych instrumentów jest możliwy dalszy podział na takie, które związane są z finansowaniem pierwszej nieruchomości mieszkaniowej oraz oddziałujące na kolejne – domyślnie przeznaczone na wynajem – mieszkania nabywane przez tego samego kredytobiorcę.

³ Wymienionym aktom towarzyszą rozporządzenia wydawane przez Komisję Europejską oraz wytyczne wydawane przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Pragnąc zachować relatywną zwięzłość wywodu w niniejszej pracy, nie przytaczano już szczegółowych regulacji znajdujących się w tych aktach niższego rzędu.

Kolejnym elementem, który warto wziąć pod uwagę, jest kanał transmisji bodźców limitujących akcję kredytową związaną z finansowaniem zakupu nieruchomości. W tym przypadku można mówić o instrumentach, których bezpośrednim adresatem są:

- kredytobiorcy;
- kredytodawcy.

Tabela 1

Zharmonizowane instrumenty oddziałujące na podaż kredytów finansujących nieruchomości

Instrument	Podstawa prawna	Rodzaj kredytowanej nieruchomości
Standardowa waga ryzyka	art. 125 ust. 2 lit. d) CRR	mieszkaniowa
	art. 126 ust. 2 lit. d) CRR	komercyjna
Wyższa waga ryzyka	art. 124 ust. 2 CRR	mieszkaniowa lub komercyjna
Wyższa waga ryzyka w odniesieniu do bańki spekulacyjnej	art. 458 ust.2 lit. d) ppkt vi) CRR	mieszkaniowa lub/i komercyjna
Standardowa minimalna wartość parametru LGD w przypadku stosowania metody ratingów wewnętrznych (IRB)	art. 164 ust. 4 CRR	mieszkaniowa lub komercyjna
Wyższa minimalna wartość parametru LGD w przypadku stosowania metody ratingów wewnętrznych (IRB)	art. 164 ust. 5 CRR	mieszkaniowa lub komercyjna
Standardowe kryteria uznania, że kredyt jest w pełni i całkowicie zabezpieczony hipoteką	art. 125 ust. 2 CRR	mieszkaniowa
	art. 126 ust. 2 CRR	mieszkaniowa
Surowsze kryteria uznania, że kredyt jest w pełni i całkowicie zabezpieczony hipoteką	art. 124 ust. 2 CRR	mieszkaniowa lub komercyjna
Wyższe wymogi kapitałowe (tzw. II filar)	art. 104 ust. 1 lit. a) CRDIV	mieszkaniowa lub/i komercyjna
Bufor ryzyka systemowego	art. 133 CRDIV	mieszkaniowa lub/i komercyjna

Objaśnienie: LGD – strata z tytułu niewykonania zobowiązania (*loss given default*).

Źródło: opracowanie własne.

Do pierwszej grupy tego rodzaju środków należą wymagania dotyczące oceny wiarygodności kredytowej oraz jakości zabezpieczenia kredytu, którego celem jest nabycie nieruchomości. W drugim przypadku w grę wchodzi zwiększone wymogi kapitałowe związane z daną klasą aktywów, czyli ekspozycji na ryzyko. W pewnym uproszczeniu można zatem stwierdzić, że powyższe kategorie są pozacenowymi czynnikami zmniejszającymi odpowiednio popyt i podaż kredytów finansujących nabycie nieruchomości.

Przedstawione powyżej kryteria klasyfikacyjne tworzą wielowymiarową siatkę, a więc ten sam środek może równocześnie należeć do kilku wyróżnionych warstw. Jednakże obecne brzmienie przepisów CRR i CRDIV wskazuje, że zharmonizowanymi instrumentami są wyłącznie te, które limitują podaż kredytów przeznaczonych na sfinansowanie nieruchomości. W związku z tym możliwe jest pogrupowanie przedstawione w tabeli 1, które uwzględnia wszystkie powyżej zaznaczone kryteria. Zamieszczone w niej instrumenty są przedmiotem dokładniejszej analizy w dalszej części artykułu.

Standardowe wagi ryzyka i ocena zabezpieczenia hipotecznego

Analizując rolę wag ryzyka jako instrumentu limitującego akcję kredytową, trzeba odwołać się do koncepcji wymogów kapitałowych, którą od wielu lat propaguje Komitet Bazylejski powszechnie uznawany za grono wyznaczające światowe standardy nadzorcze i regulacyjne w sferze bankowości (Koterwas 2003; Ayadi 2013). Jego ustalenia – w zakresie tu poruszonym – są obecnie zawarte w pakiecie określanym jako Bazylea III (*Basel III...* 2011).

Powyższe zalecenia, choć formalnie nie mają mocy prawnej, w praktyce są przestrzegane przez organy nadzoru bankowego niemal na całym świecie. Z uwagi na bardzo sformalizowane podejście do regulacji, które charakterystyczne jest dla systemów prawnych kontynentalnej Europy, zastosowanie się do wskazówek zawartych w Bazylei III wymagało odpowiednich zmian przepisów. Ich rezultaty zawarte są w już przytaczanych aktach tj. CRR i CRDIV.

Normy kapitałowe Bazylei III, w pełni inkorporowane do prawodawstwa unijnego, są podzielone na swoiste warstwy. Pierwsza z nich – potocznie nazywana filarem I funduszy własnych (Ojo 2015) – jest bezwzględnie obowiązującą normą wynikającą z art. 92 ust. 1 CRR. Zgodnie z nią każdy bank działający w EOG zawsze musi spełniać wymóg współczynnika kapitału podstawowego Tier 1 na poziomie 4,5%, kapitału Tier 1 na poziomie 6% i łącznego współczynnika kapitałowego na poziomie 8%⁴. Wskazane odsetki określają relację wartości danego rodzaju kapitału do łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, która ustalana jest w zgodzie z normami wskazanymi w art. 92 ust. 3 CRR.

Z punktu widzenia celu niniejszego artykułu najważniejszą jest informacja zawarta w art. 92 ust. 3 lit. a) CRR, który stanowi, że określając metodą standardową⁵ wymóg z ty-

⁴ Kapitał podstawowy Tier 1 (CET1) to generalnie kapitał pozyskany z emisji akcji zwykłych oraz zatrzymanego zysku, kapitał Tier 1 (T1) stanowi sumę CET1 i kapitału pozyskanego dzięki emisji instrumentów dłużnych, bez określonego terminu wykupu, które jednak pod pewnymi warunkami mogą podlegać temu wykupowi. Wreszcie wymóg łącznego współczynnika kapitałowego (TCR) dotyczy T1 powiększonego o wartość długu podporządkowanego i odpisy na rezerwy, tj. kapitału Tier 2 (Mastalerz 2013). Tym samym stworzono hierarchię jakości kapitału regulacyjnego – najwyższą ma CET1, najniższą – T2, który jest uwzględniany w wymogu TCR. Dlatego też współczynnik CET1 jest niższy niż TCR.

⁵ Alternatywą dla takiego podejścia jest tzw. metodą zaawansowana, czyli metoda ratingów wewnętrznych (IRB – *Internal Ratings Based Approach*). Więcej o obu standardach piszą Grzybowska, Karwański (2015) lub BIS (*Revisions to...* 2015).

tułu ryzyka kredytowego, należy wyznaczyć swoje aktywa ważone ryzykiem (RWA – *risk weighted assets*). Z uwagi na to, że każdy kredyt finansujący zakup nieruchomości wchodzi w skład aktywów bankowych, to tylko znajomość przypisanej do tego rodzaju ekspozycji wagi pozwala ustalić mianownik ułamka, jakim jest współczynnik kapitałowy. Wzrost takiej wagi oznacza wzrost RWA, a więc utrzymanie zadanego przez CRR współczynnika kapitałowego wymaga dokapitalizowania banku.

Pozostaje jeszcze wskazać na związek wymogów kapitałowych z ograniczeniami podaży kredytów. W tym celu konieczne jest odniesienie się do podstawowej miary efektywności gospodarczej, jaką jest stopa zwrotu z kapitału własnego (ROE – *return on equity*) tj. relacja zysku netto do kapitału własnego (Rutkowski 2016). Jeśli zatem wzrost wag ryzyka danej kategorii ekspozycji kredytowych pociągnie za sobą powiększenie się RWA i konieczność dodatkowego zaangażowania kapitału ze strony akcjonariuszy banku, to w sytuacji pozostawania zysku na stałym poziomie skutkować to będzie spadkiem ROE i prawdopodobnym zmniejszeniem się dywidendy. Tym samym wytworzy się ekonomiczna presja na to, by bank ograniczył ekspansję związaną z kapitałochłonnymi rodzajami kredytów.

Bazylea III, a za nią normy CRR, przyjęły całą gamę wag ryzyka, które powiązane są z daną klasą aktywów. W przypadku analizowanych w tym artykule pozycji najważniejsze znaczenia mają artykuły 124-126 CRR.

W myśl normy wskazanej w art. 124 ust. 1 CRR za standard rynkowy należy uznać fakt, iż kredyt (za definicją zawartą w art. 5 pkt (1) CRR określony mianem ekspozycji) finansujący nabycie nieruchomości należy zabezpieczyć hipoteką na tej nieruchomości. Jednakże art. 125 ust. 2 lit. a)-c) CRR ustanawia kryteria uznania, że ekspozycja jest „w pełni i całkowicie” zabezpieczona hipoteką na nieruchomości mieszkalnej. Najważniejszym z nich wydaje się wymóg, by zdolność kredytobiorcy do spłaty zobowiązania zależała od innych źródeł niż przychód generowany przez nieruchomość służącą jako zabezpieczenie. W oczywisty sposób odnosi się to do nieruchomości wynajmowanej. Innymi słowy, stosownie do przepisów prawa europejskiego, kredyt na sfinansowanie nabycia nieruchomości mieszkaniowej, nawet wówczas gdy ustanowiono hipotekę, nie jest w najlepszym stopniu zabezpieczony, jeśli spłacanie długu zależne jest od kwot uzyskiwanych z wynajmu. Jednakże w sytuacji, w której kredytowana nieruchomość, niemal zawsze stanowiąca przedmiot zabezpieczenia hipotecznego, nie jest wynajmowana i tak pojawia się obostrzenie, o którym mowa w art. 125 ust. 2 lit. d) CRR stanowiąca, że standardową wagę ryzyka można przypisać wyłącznie ekspozycji, która nie przekracza 80% rynkowej (bądź bankowo-hipotecznej) wartości zabezpieczenia. Na koniec konieczne jest dodanie, że wspomnianą wagę ryzyka jest 35%.

Zbliżone normy dotyczą także nieruchomości komercyjnej. Jednakże w tym przypadku standardową wagę ryzyka jest 50%. Art. 126 ust. 2 lit d) CRR wskazuje, że można ją przypisać tylko takiemu kredytowi, który nie przekracza 50% wartości rynkowej lub 60%

wartości bankowo-hipotecznej nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie dla udzielonego finansowania.

Powyższe przepisy wskazują na to, że standardowa metoda oceny ryzyka uznaje kredytowanie nieruchomości za względnie bezpieczne, gdyż przyznane wagi są relatywnie niskie. Szczególnie widać to w sytuacji, gdy zestawia się je z oceną ekspozycji detalicznych, czy też kredytowania przedsiębiorstw, nawet tych, które uzyskują rating na tzw. poziomie inwestycyjnym (*Capital Requirements...* 2014). Powyższy wniosek dotyczy wyłącznie sytuacji oznaczonej jako pełne i całkowite zabezpieczenie hipoteczne, gdyż niespełnienie warunków opisanych w art. 125 ust. 2 bądź art. 126 ust. 2 CRR nakazuje – na mocy art. 124 ust. 1 CRR – przyjąć wagę ryzyka wynoszącą 100%.

Podwyższone wagi ryzyka i limity LGD

Niezależnie od powyżej przedstawionych norm art. 124 ust. 2 CRR upoważnia państwa członkowskie do wprowadzenia wyższych wag ryzyka lub ostrzejszych kryteriów uznania ekspozycji za w pełni i całkowicie zabezpieczoną hipotecznie niż wynikałoby to ze standardu zapisanego w art. 125, lub 126 CRR. Decydując się na taki krok, odpowiednie organy nadzoru zobowiązane są analizować przypadki strat dotyczących ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami, uwzględniać tendencje na rynkach nieruchomości oraz kierować się względami stabilności finansowej. Podkreślić należy, że wyższa waga ryzyka nie może przekroczyć 150%, a proces wprowadzenia korekt wag bądź kryteriów oceniających jakość zabezpieczenia hipotecznego wymaga konsultacji z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EBA – *European Banking Authority*).

CRR przyznaje też odpowiednim organom państw należących do EOG uprawnienie do wprowadzenia tzw. środków krajowych służących mitygowaniu ryzyka systemowego. Art. 458 ust. 2 lit. d) ppkt vi) CRR wskazuje, że źródłem takiego rodzaju ryzyka może być bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych. Jako czynnik osłabiający potencjalne zagrożenie stąd płynące wskazuje się podwyższenie wagi ryzyka, jednakże nie może ono być wyższe niż 25% w stosunku do poziomów wskazanych w analizowanym tu rozporządzeniu i dodatkowo jego stosowanie nie może trwać dłużej niż 2 lata. Należy zatem uznać, że limitem jest więc 175%, gdyż art. 124 ust. 2 CRR wskazał graniczny poziom wynoszący 150%.

Wprowadzenie środka krajowego, o którym mowa w art. 458 CRR jest jednak obwarowane dosyć skomplikowanym procesem konsultacyjnym z instytucjami europejskimi. Po pierwsze, państwo członkowskie jest zobowiązane powiadomić Parlament Europejski, Komisję Europejską, ERRS oraz EBA o wystąpieniu czynnika stanowiącego źródło ryzyka systemowego wraz z wyjaśnieniem, dlaczego środek krajowy, tu – wyższa waga ryzyka w odniesieniu do bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości – uznaje się za właściwy sposób

rozwiązania danej sytuacji oraz przedstawieniem dowodów na oddziaływanie tego środka na rynek wewnętrzny. Po drugie, w terminie miesiąca od otrzymania powyższego powiadomienia ERRS oraz EBA przedstawiają swoje opinie i przekazują je Komisji Europejskiej, Radzie UE oraz zainteresowanym państwom członkowskim. Komisja, uwzględniając w możliwie najszerszym zakresie otrzymane opinie, o ile uzna, że potencjalne korzyści nie przeważają nad kosztami wynikającymi z zaburzenia funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii, może w terminie kolejnego miesiąca przedstawić Radzie wnioski o wydanie aktu wykonawczego odrzucającego możliwość zastosowania proponowanego środka krajowego. Niezachowanie przez Komisję Europejską miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 458 ust. 4 CRR oznacza, że państwo członkowskie może skutecznie wprowadzić środek ograniczający narastanie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości.

Po ewentualnym otrzymaniu przez Radę UE wniosku Komisji o odrzucenie projektu środka krajowego organ ten ma miesiąc na podjęcie decyzji. Jeśli Rada uzna, że proponowane rozwiązanie przyczyni się do zwiększenia stabilności finansowej, może wniosek Komisji pozostawić bez rozpoznania. W sytuacji, w której Rada UE podziela argumenty Komisji Europejskiej o zasadności odrzucenia projektowanych rozwiązań, to w terminie miesiąca od otrzymania wyżej wspomnianego wniosku Komisji winna wydać akt delegowany, uchwalony kwalifikowaną większością głosów, zawierający decyzję odmawiającą zatwierdzenia instrumentów, o które wnosiło państwo członkowskie wraz z uzasadnieniem. Brak przyjęcia powyższego aktu oznacza przyznanie zainteresowanemu krajowi uprawnienia do podniesienia wag ryzyka.

Przedstawione rozwiązania prawne wskazują, że normy CRR przyjęły pewną hierarchię działań nakierowanych na ograniczanie podaży kredytowania zakupów nieruchomości. Standardem ujętym w art. 125 i 126 CRR jest zawężenie katalogu ekspozycji uznawanych za w pełni i całkowicie zabezpieczone hipotecznie, którym przyznaje się relatywnie preferencyjną wagę ryzyka, pozwalającą na zmniejszenie obciążeń kapitałowych. Jeśli jednak sytuacja ekonomiczna wskazuje na zagrożenie stabilności finansowej, możliwe jest zaostrożenie – w wyznaczonych granicach – wymogów, tj. uznanie, że coraz większą część, a nawet krotność, kredytu należy zaliczyć do całkowitej ekspozycji na ryzyko. Powiększony w ten sposób mianownik wskaźnika kapitałowego wymusza dokapitalizowanie banku. I wreszcie stwierdzenie, że na rynku nieruchomości zaistniała bańka spekulacyjna oraz przekonanie do tej opinii odpowiednich instytucji unijnych może prowadzić do nadzwyczajnego, ale terminowego, zaostrożenia norm kapitałowych, o których wspomina art. 458 CRR.

Instrumentarium związane z podniesionymi wagami ryzyka przypisanymi ekspozycjom finansującym nabycie nieruchomości nie jest szeroko stosowane w państwach należących do EOG. Z danych gromadzonych przez EBA (*List of changes...* 2016a) oraz ERRS (*National policy...* 2018) wynika, że na zaostrożenie kryteriów uznawania kredytu za w pełni i całkowicie zabezpieczony hipotecznie, do którego stosuje się standardową wagę ryzyka, zdecydowały się tylko: Chorwacja, Irlandia, Malta, Słowenia i Wielka Brytania. Wyłącznie w przypadku

ostatniego z tych państw powyższe działanie dotyczyło nieruchomości komercyjnych, w pozostałych państwach ograniczono zasięg stosowania wagi ryzyka również 35%.

Przykładowo: Irlandia uznała, że ekspozycja jest w pełni i całkowicie zabezpieczona nieruchomością mieszkalną tylko wówczas, gdy kredyt nie przekracza 75% wartości rynkowej zabezpieczającej nieruchomości. Na Malcie analogiczny limit wynosi 70%, a w Słowenii już tylko 60%. Z kolei organy nadzoru bankowego w Chorwacji wprowadziły wymóg zamieszkania kredytobiorcy w zabezpieczającej nieruchomości, z dodatkowym obostrzeniem, iż nie może być właścicielem więcej niż dwóch nieruchomości. Niestety instytucje europejskie nie dysponują danymi, jaki efekt ekonomiczny przyniosły powyższe środki. Brak zatem informacji o tym, jaki odsetek kredytów został dotknięty faktycznym wzrostem wag ryzyka i jakie w efekcie powstały potrzeby kapitałowe w wymienionych sektorach bankowych.

Bardziej restrykcyjne podejście do uprawnień wynikających z art. 124 ust. 2 CRR zastosowano w odniesieniu do ekspozycji związanych z nieruchomościami komercyjnymi. W ich przypadku Chorwacja, Irlandia, Norwegia, Rumunia i Szwecja zgodnie podniosły wagi ryzyka ze standardowych 50% do 100%.

Na tym tle bardzo istotnie wyróżnia się Polska, gdyż tylko w naszym kraju zróżnicowano wagi ryzyka, kierując się walutą ekspozycji. Już w czerwcu 2012 r., czyli jeszcze zanim CRR weszło w życie – choć projekty kluczowych przepisów były już znane – Komisja Nadzoru Finansowego podniosła do 100% wagę ryzyka dla kredytów zabezpieczonych na nieruchomości mieszkalnej, o ile wysokość raty kapitałowej lub odsetkowej uzależniona była od zmian kursu waluty innej niż waluta przychodów osiągniętych przez dłużnika⁶.

Powyższy stan prawny zmienił się w 2017 r. Realizując rekomendacje Komitetu Stabilności Finansowej, działającego w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, Minister Finansów i Rozwoju wydał rozporządzenie z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1068). Po pierwsze, kolejny raz nastąpiło zwiększenie wag ryzyka – tym razem do 150% – dla kredytów zabezpieczonych na nieruchomościach mieszkalnych, w przypadku których którykolwiek składnik rat jest zależny od kursu waluty innej niż przychody dłużnika. Uwzględniając rekomendacje nadzorcze z 2012 r. i w końcu ustawowy wymóg dopasowania waluty przychodów i zobowiązania kredytowego, które wprowadziła ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz.U. z 2017 r. poz. 819) podkreślić należy, że takie rozstrzygnięcie

⁶ Warto zwrócić uwagę, że przed wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego przepisów CRR i CRDIV instytucją ustalającą wagi ryzyka była Komisja Nadzoru Finansowego, której kompetencje osadzone były w odpowiedniej delegacji zapisanej w prawie bankowym. Po pełnej implementacji pakietu CRR/CRDIV kompetencje te przejął Minister Finansów, który zobowiązany jest wydawać rozporządzenia.

Wspominane podniesienie wagi ryzyka dla walutowych kredytów mieszkaniowych (z i tak już wysokiego poziomu 75%) zbiegło się z nowelizacją Rekomendacji S Komisji Nadzoru Finansowego, w której bankom zalecono udzielanie kredytów hipotecznych w walucie zgodnej z tą, w której kredytobiorca uzyskuje przychód. NBP (*Raport o stabilności...* 2013) wskazuje, że w efekcie udział kredytów „walutowych” wśród nowo udzielonych spadł w IV kwartale 2012 r. do 2%, podczas gdy w III kwartale 2008 r. odsetek ten sięgał 78,5%.

dotyczy już udzielonych kredytów, a więc trudno je traktować ściśle jako środek ograniczenia dynamiki finansowania nieruchomości. W praktyce jest to instrument penalizujący, gdyż zwiększa koszty, decyzje podejmowane w przeszłości i ma zachęcać krajowe banki do konwersji ekspozycja na złotowe.

Ponadto rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z maja 2017 r. ostatecznie ustaliło wagę ryzyka kredytów zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych na poziomie 100%. Ekonomicznie nie zmieniło to *status quo*, ale pozwoliło na uporządkowanie stanu prawnego, w którym uchwały KNF zastąpiono aktem o konstytucyjnej randze źródła prawa powszechnie obowiązującego. Co więcej, wspomniane rozporządzenie może być w przyszłości zmienione w zakresie swojej treści, a uchwały KNF nie można było już modyfikować, gdyż nowelizacja prawa bankowego w myśl zasad wskazanych w CRR (z sierpnia 2015 r.) uchyliła przepis stanowiący delegację do wydawania takich aktów.

Wykorzystanie środka przewidzianego w art. 458 ust. 2 lit. d) pkt iv) CRR, tj. podniesienie wag ryzyka dla ekspozycji dotyczących sektora nieruchomości w odniesieniu do zaobserwowanej bańki spekulacyjnej jest zasadniczo rzadko spotykane wśród państw EOG. Można to wytłumaczyć co najmniej dwoma czynnikami. Pierwszym z nich jest duża elastyczność decyzyjna przewidziana w art. 124 ust. 2 CRR. Zatem tylko bardzo znacząca dynamika wzrostu cen nieruchomości mogłaby tłumaczyć konieczność odwołania się do narzędzia wykraczającego poza możliwości zawarte w dyspozycji normy wynikającej z tego artykułu CRR. W drugiej kolejności warto jeszcze raz wspomnieć o konieczności przeprowadzenia wieloetapowego konsultowania się z instytucjami europejskimi wraz z ostatecznym uprawnieniem Rady UE do zablokowania państwa członkowskiego w dążeniu do ustanowienia wyższych wymogów, niż wynikałoby to z norm rozporządzenia 575/2013.

Mimo wszystko 3 państwa: Belgia, Finlandia i Szwecja zdecydowały się na wdrożenie takich instrumentów. Warto podkreślić, że we wszystkich przypadkach środek krajowy nie odnosił się do wcześniej omawianych wag ryzyka używanych w metodzie standardowej, lecz do parametru LGD, który jest kluczowy w szacowaniu wymogu kapitałowego metodą ratingów wewnętrznych (IRB). Dlatego konieczne jest, choć skrótowe, przywołanie najistotniejszych odrębności obu wspomnianych podejść.

Ponieważ wskazane w art. 92 ust. 3 CRR wymogi kapitałowe są wyrażone w formie pewnego odsetka aktywów ważonych ryzykiem (RWA), każdy bank musi samodzielnie dokonać ich oszacowania. Każdorazowo RWA jest iloczynem wartości danego rodzaju ekspozycji (w uproszczeniu – wierzytelności, czy też kredytu) oraz mnożnika (wagi ryzyka) ustalonego na podstawie przepisów CRR. Instytucja kredytowa używająca metody standardowej odwołuje się wprost do wartości liczbowo ustalonych w poszczególnych artykułach rozporządzenia 575/2013. W tym przypadku bank przyjmuje więc ocenę regulatora określającą względną (wyrażoną w procentach ekspozycji) nieoczekiwaną stratę na danym rodzaju ekspozycji.

Dzięki zastosowaniu metody IRB możliwe jest, by bank samodzielnie ustalił wagę ryzyka, o ile szacunek odpowiada regułom wskazanym w przepisach CRR. W tym celu należy jednak zgromadzić odpowiednią bazę danych ilościowych, na podstawie których narzuconymi metodami statystycznymi możliwe będzie estymowanie poziomu parametrów rzutujących na wysokość poszczególnych wag ryzyka. Jednym z takich parametrów jest LGD (*loss given default*) informujący o tym, jaki procent ekspozycji kredytowej jest tracony w przypadku zajścia zdarzenia kredytowego (*default*). Z kolei zdarzeniem kredytowym jest utrata zdolności do spłaty zobowiązań przez kredytobiorcę (Zieliński 2013). Ze względu na stosowane zabezpieczenia, z racji tematyki niniejszego artykułu będące zabezpieczeniami hipotecznymi, LGD jest zawsze mniejsze od wartości ekspozycji. Niemniej ustalenie konkretnego poziomu zależy od profilu zarządzania ryzykiem kredytowym w danym banku, które określa się mianem apetytu na ryzyko (*risk appetite*).

Ramowe ujęcie związku LGD z wagą ryzyka dla ekspozycji detalicznych, opisane w art. 154 ust. 1 pkt ii) CRR, pokazuje na relację wprost proporcjonalną. Zatem bank stosujący metodę IRB ma ekonomicznie uzasadnioną skłonność do szacowania niskiego LGD, gdyż w efekcie może dowodzić, że danemu rodzajowi ekspozycji należy przypisać niższą wagę ryzyka, aniżeli wynikałoby to z metody standardowej. Na przeszkodzie stoją jednak dwie najistotniejsze bariery. Pierwszą z nich jest wymóg uzyskania zezwolenia na stosowanie metody IRB (patrz art. 143, w związku z art. 144-145 CRR), które może wydać wyłącznie właściwy organ nadzoru bankowego. A więc żaden bank z państwa należącego do EOG nie może w sposób dowolny, niepodlegający kontroli właściwej władzy publicznej, wykorzystywać swoich wewnętrznych szacunków statystycznych na potrzeby obniżenia wymogów kapitałowych uważanych za podstawowy środek absorbowania szoków ekonomicznych. Drugim ograniczeniem są minimalne poziomy średniego LGD, które narzuca brzmienie art. 164 CRR.

Art. 164 ust. 4 CRR stanowi, że średnia ważona wartość LGD dla wszystkich ekspozycji detalicznych zabezpieczonych nieruchomościami mieszkalnymi nie wynosi mniej niż 10%, natomiast minimalna wartość dla kredytów detalicznych zabezpieczonych nieruchomościami komercyjnymi równa jest 15%. Oznacza to, że bank nie może uznać, iż istniejące zabezpieczenia hipoteczne w pełni mitygują ryzyko kredytowe związane z niewypłacalnością dłużnika. Dodatkowo podkreślić trzeba, że w sensie ekonomicznym powyższe reguły oznaczają ustanowienie minimalnych wag ryzyka, choć w pośredni sposób, co odróżnia zakres normowania art. 164 ust. 4 CRR od art. 124 ust. 2 CRR.

Niejako w sposób analogiczny do możliwości zaostrzenia reguł związanych z metodą standardową krajowym organom nadzoru bankowego przysługuje uprawnienie do podniesienia wymogów dotyczących LGD. Art. 164 ust. 5 CRR stanowi, że przy uwzględnieniu przyszłych trendów na rynkach nieruchomości oraz wszelkich innych stosownych wskaźników, właściwe instytucje co najmniej raz w roku oceniają, czy minima zapisane w art. 164 ust. 4 CRR artykułu są odpowiednie dla ekspozycji zabezpieczonych nieruchomości

ściami znajdującymi się na terytorium objętym ich kompetencją. Ze względów dotyczących stabilności finansowej i kierując się swą oceną, odpowiednie władze publiczne mogą ustanowić wyższe wartości minimalne średniej wartości LGD ważonej ekspozycją. Konieczne jest jednak powiadomienie o tym EBA.

Jak dotąd tylko Norwegia (*List of changes...* 2016b) skorzystała z takiej możliwości i w przypadku ekspozycji zabezpieczonych nieruchomości mieszkalnymi ustanowiła minimalny wymóg dla średniej wartości LGD na poziomie 20%. Pozostałe wcześniej wymienione kraje (Belgia, Finlandia i Szwecja) również zmodyfikowały zasady szacowania wag ryzyka na podstawie metody IRB, ale w odróżnieniu od Norwegii wykorzystały w tym celu przepis art. 458 CRR, a nie wskazania wynikające z art. 164 ust. 5 tego samego rozporządzenia. Różnica tkwi w tym, że postępowanie powyższej trójki członków UE jest nakierowane bezpośrednio na ograniczenie skali umniejszania wartości RWA, natomiast Norwegia do tego celu dochodzi w bardziej skomplikowany, bo etapowy sposób. Nadmienić warto, że Norwegia swój instrument wprowadziła już w 2014 r., a pozostałe wskazane państwa nordyckie dopiero w latach 2017-2018⁷. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że kraje EOG uznały, że w przypadku banków wykorzystujących modele ratingów wewnętrznych skutecznym narzędziem ograniczania skali finansowania nieruchomości jest ustanawianie minimalnych wag ryzyka służących szacowaniu wymogu kapitałowego z tytułu kredytowania tego wycinka gospodarki.

Dodatkowy wymóg kapitałowy (filar II)

Przedstawione wcześniej instrumenty oddziaływania na podaż kredytów na zakup nieruchomości należą do tzw. filaru I wymogów kapitałowych nakreślonych w rozporządzeniu 575/2013 (CRR). Z uwagi na wprowadzoną tym aktem harmonizację prawa we wszystkich państwach EOG minimalny współczynnik kapitału CET1 zawsze jest równy 4,5%. Jednakże w niektórych wypadkach może się okazać, że skala ryzyka związanego z działalnością danego banku jest na tyle duża, że kapitał odpowiadający powyższemu wymogowi jest niewystarczający. Wówczas przepisy prawa europejskiego pozwalają na podjęcie interwencji przez właściwe organy nadzoru bankowego (Dobrzańska 2015).

Choć nie jest to wprost uregulowane w pakiecie CRDIV/CRR to można wywnioskować, że pierwszym etapem takiej ingerencji jest przeprowadzenie przeglądu i oceny nadzorczej (SREP – *Supervisory Review and Evaluation Process*), o których mowa w art. 97 CRDIV. Norma przepisu art. 97 ust. 1 CRDIV nakazuje, by instytucje sprawujące nadzór bankowy dokonywały przeglądu uregulowań, strategii, procesów i mechanizmów wdrożonych przez

⁷ W przypadku Belgii pierwsza decyzja dotycząca stosowania takich środków zapadła jeszcze przed wdrożeniem CRR, natomiast formalne uruchomienie działań uprawnionych brzmieniem art. 458 CRR nastąpiło w 2015 r. W sierpniu 2018 r. wprowadzono modyfikacje tego instrumentu, o czym świadczy powiadomienie przekazane ERRS (*National policy...* 2018).

instytucje kredytowe w celu zastosowania się do przepisów wspomnianej dyrektywy bądź CRR. Ocenie podlega zaś ryzyko, na które instytucje są lub mogą być narażone: ryzyko, jakie instytucja stwarza dla systemu finansowego tj. generowanie przez dany bank ryzyka systemowego oraz rodzaje ryzyka ujawnionego przez testy warunków skrajnych, uwzględniających skalę i złożoność działalności ocenianego banku. Art. 97 ust. 3 CRDIV stanowi, że na podstawie wyników SREP nadzór bankowy ustala, czy wewnętrzne mechanizmy ustanowione w badanym banku, a co najważniejsze fundusze własne (kapitał) i płynność określonej instytucji, zapewniają należyte zarządzanie ryzykiem i ochronę przed nim.

Dosyć oczywisty jest więc wniosek, że organ nadzoru bankowego, który uwzględniając ocenę SREP, dojdzie do wniosku, że zgromadzony w banku kapitał nie zapewnia adekwatnej ochrony przed ryzykiem, powinien dysponować uprawnieniami do nakazania jego zwiększenia. Stosowne kompetencje należy wywieść z art. 104 ust. 1 lit. a) CRDIV, który wprost stwierdza, że instytucji publicznej odpowiedzialnej za wykonywanie obowiązków przewidzianych wspomnianą dyrektywą przynależy kompetencja do wymagania od banków funduszy własnych przewyższających wymogi kapitałowe określone w CRR. Tak wprowadzone dodatkowe wymagania kapitałowe zwykło się określać jako tzw. filar II (*Basel II...* 2018).

Ocena wystawiana w ramach SREP musi uwzględniać opinię nadzorcą o skali ryzyka, na które naraża się dany bank. Tym samym analizie podlega także ryzyko kredytowe, które w krajach europejskich jest najważniejszym elementem wpływającym na wysokość wymagań kapitałowych (*Risk Assessment...* 2017). Oznacza to, że każdy proces SREP zawiera także komponent ewaluacyjny związany z finansowaniem nieruchomości.

O ile ogólna metodyka przeprowadzania SREP jest publikowana i można ją znaleźć na stronach internetowych właściwych organów nadzoru (np. *SSM SREP Methodology...* 2017 lub *Bank risks...* 2016), o tyle nie podaje się wprost informacji o tym, które elementy ryzyka kredytowego w największym stopniu rzutują na obciążenia kapitałowe z tytułu II filaru. Można jednak powiązać w logiczną całość czynniki pośrednio związane z analizowanym w niniejszej pracy instrumentarium regulacyjnym.

Przykładowo w sierpniu 2016 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego wydała publiczne ostrzeżenia dotyczące zagrożeń związanych z narastaniem nierównowagi na rynkach nieruchomości mieszkalnych w ośmiu państwach należących do UE⁸. Wydaje się, że naturalną reakcją organów nadzoru bankowego na taką komunikację powinno być jeszcze intensywniejsze zwrócenie uwagi na związek ekspozycji na rynek nieruchomości z wyposażeniem danego banku w kapitał.

Wydaje się, że jednym z efektów ostrzeżenia wydanego przez ERRS mogło być podniesienie wymogów nakładanych w ramach filaru II. Kluczowy dla europejskiego sektora

⁸ Ostrzeżenia skierowano wobec Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Luksemburga, Holandii, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii (*Warnings on...* 2016).

bankowego organ nadzoru, jakim od 2014 r. jest Europejski Bank Centralny (EBC), zaczął ten instrument stosować w 2016 r. Od tego czasu każdy z banków otrzymuje indywidualnie wyliczany – co odróżnia filar II od środków związanych z filarem I – dodatkowy wymóg przekraczający poziomy ustanowione w art. 92 ust. 3 CRR. Analiza przeprowadzona przez Parlament Europejski (*Review of...* 2017) wskazuje, że w 2017 r. EBC zalecił bankom utrzymywanie wyższych kapitałów podstawowych. Jak już jednak zaznaczono, brak podania do publicznej wiadomości szczegółowego algorytmu łączącego wysokość dodatkowych współczynników CET1 z wartością poszczególnych ekspozycji na ryzyko nie pozwala na przeprowadzenie bezpośredniego dowodu weryfikującego hipotezę odwołania się do filaru II jako narzędzia hamującego kredytowanie nieruchomości.

Na tym tle należy wskazać, że brytyjski i polski organ nadzoru finansowego bardzo silnie powiązali jednak wymagania filaru II z ryzykiem związanym z finansowaniem zakupu nieruchomości. W przypadku *Prudential Regulation Authority* (PRA) opublikowano założenia metodyki, które pokazują, że głównym czynnikiem determinującym wyższe wymagania kapitałowe jest stosunek wysokości kredytu do wartości zabezpieczenia – LTV (*The PRA's methodologies...* 2016). Co więcej, PRA, choć tylko poglądowo, wskazuje na to, że istnieje kwantyfikowalny związek między wysokością LTV a efektywną wagą ryzyka dla ekspozycji zabezpieczanych hipotecznie, którą uzyskuje się po uwzględnieniu wymagań wynikających z przepisów CRR oraz indywidualnych decyzji nadzoru bankowego.

Z kolei w decyzjach Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) najistotniejszym kryterium dla aktywowania dodatkowych wymogów kapitałowych okazuje się udzielanie tzw. walutowych kredytów mieszkaniowych, w których wartość raty kapitałowej bądź odsetkowej zależna jest od zmian kursu złotego względem euro lub franka szwajcarskiego. Na takie działania KNF po raz pierwszy zdecydowała się w 2015 r., ustalając, że swoisty narzut kapitałowy filaru II dotyczyć będzie tylko tych banków, w których kredyty walutowe stanowią co najmniej 10% całkowitego portfela kredytów banku dla sektora niefinansowego i całkowity portfel kredytów sektora niefinansowego stanowi co najmniej 25% sumy aktywów banku (*Metodyka Badania...* 2018). Warto odnotować, że KNF podaje do publicznej wiadomości wskaźniki stanowiące o ocenie ryzyka walutowego portfela kredytów mieszkaniowych w bankach, których dotyczą dodatkowe obciążenia kapitałowe, a także podaje poglądowy algorytm wyznaczania wartości tego narzutu.

Od 2017 r. wobec banków, które przekraczają wyżej przytoczone poziomy progowe, wyliczany przez KNF narzut filaru II uwzględnia, oprócz elementów opisujących ryzyko kredytowe, także dodatkowe aspekty ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi. Są nimi ryzyko operacyjne, ryzyko rynkowe i ryzyko zbiorowego niewykonania zobowiązania przez kredytobiorców. Dzieje się tak w zgodzie z rekomendacjami krajowego organu właściwego w zakresie nadzoru makroostrożnościowego tj. Komitetu Stabilności Finansowej, który wydał stosowną uchwałę w styczniu 2017 r. (*Uchwała Nr 14/2017* 2017).

Ze względu na to, że wymogi filaru II są indywidualnie nakładane na banki, na których nie ciąży prawny obowiązek publikowania informacji o takich narzutach (z wyłączeniem spółek notowanych na rynkach papierów wartościowych) nie można z absolutną pewnością określić, w jaki sposób ten instrument został zastosowany w poszczególnych państwach EOG. W związku z tym tylko przykładowo można wskazać, że przeciętny narzut kapitałowy stosowany przez EBC dla największych banków strefy euro podniósł w 2017 r. współczynnik CET1 o 2 p.p. KNF – bazując na raportach bieżących banków obecnych na GPW w Warszawie – podniosła wymóg CET1 w granicach od 0,01 p.p. do nawet 3,03 p.p.. Pamiętając o tym, że współczynnik kapitału CET1 określony w CRR wynosi 4,5% widać, że wymogi filaru II mogą być instrumentem bardzo istotnie dociążającym kapitałowo banki, które na dużą skalę prowadziły akcję kredytowania sektora nieruchomości.

Bufor ryzyka systemowego

Ostatnim analizowanym w niniejszym artykule środkiem ograniczającym podaż kredytów finansujących nabycie nieruchomości jest bufor ryzyka systemowego (SRB – *systemic risk buffer*), o którym mowa w art. 133 CRDIV⁹. Art. 133 ust. 1 CRDIV stanowi, że państwa członkowskie mogą wprowadzić tego rodzaju instrument, na który składa się wyłącznie kapitał podstawowy Tier I, w odniesieniu do sektora finansowego lub co najmniej jednego podzbioru tego sektora w celu zapobiegania i ograniczania długoterminowych niecyklicznych rodzajów ryzyka systemowego, lub makroostrożnościowego, rozumianego jako ryzyko zakłócenia w systemie finansowym, które może mieć poważne negatywne skutki dla systemu finansowego i gospodarki realnej w danym państwie członkowskim.

Brzmienie kolejnych ustępów wspomnianego już art. 133 CRDIV wskazuje, że wskaźnik analizowanego buforu wynosi co najmniej 1%, a równocześnie normy prawa europejskiego nie ustanawiają jego górnej granicy. Jeśli jednak właściwy organ kraju należącego do EOG zamierza wprowadzić SRB ze wskaźnikiem przekraczającym 3%, wówczas konieczne jest zasięgnięcie opinii Komisji Europejskiej, która wydając ją, posiłkuje się stanowiskami EBA oraz ERRS. Jeśli intencją państwa członkowskiego było wprowadzenie SRB ze wskaźnikiem nie większym niż 5%, a przedstawiona opinia Komisji Europejskiej jest negatywna, wówczas należy się do niej zastosować lub przedstawić wyjaśnienie odrzucenia stanowiska Komisji – jest to przykład tzw. procedury *comply or explain*. W przypadkach, w których wskaźnik SRB ma przekraczać 5%, opinię Komisji zastępuje wydawany przez nią akt wykonawczy. Tylko jego przyjęcie, zezwalające na zastosowanie powyższego środka, umożliwia tak istotne podniesienie wymagań kapitałowych (art. 133 ust. 15 CRDIV).

⁹ O buforach kapitałowych proponowanych w Bazylei III, a następnie ujętych w przepisach unijnych piszą przykładowo Kruska i Mokrógulski (2017), Sutorova i Teplý (2014), bądź Valencia i Bolanos (2018).

Konieczne jest podkreślenie, że art. 133 ust. 8 CRDIV przyznaje relatywnie szeroki zakres elastyczności wobec geograficznego zdefiniowania ekspozycji objętych SRB. Mogą to być ekspozycje znajdujące się tylko w państwie nakładającym ten bufor, ale też składowe aktywów znajdujące się w innym kraju członkowskim, a także położone poza EOG. Jednakże wspomniany przepis CRDIV nie pozwala na zastosowanie kryterium rodzaju ekspozycji, a więc niemożliwy jest podział według kredytowanych sektorów.

Przedstawiony mechanizm wprowadzania SRB wskazuje, że o ile jego wskaźnik mieści się w granicach od 1% do 3%, to analizowany instrument jest najbardziej elastycznym z buforów kapitałowych, o których traktują przepisy CRDIV. Świadczy o tym wskazanie bardzo zróżnicowanego kręgu podmiotów, które mogą być zobowiązane do utrzymywania tego buforu – od pojedynczych instytucji, przez ich grupy aż do całego sektora bankowego i ogółu firm inwestycyjnych. Dodatkowo termin „niecykliczne ryzyko systemowe lub makroostrożnościowe” jest na tyle pojemny, że można go interpretować w bardzo rozszerzający sposób, o ile dane ryzyko ma charakter strukturalny, który nie jest bezpośrednio zależny od fazy cyklu finansowego bądź koniunkturalnego.

Tabela 2

Podstawowe informacje o stosowaniu SRB w państwach, które uznały kredytowanie rynku nieruchomości za potencjalne źródło ryzyka systemowego

Państwo	Minimalna wartość wskaźnika SRB (w %)	Maksymalna wartość wskaźnika SRB (w %)	Zakres stosowania
Chorwacja	1,5	3	cały sektor bankowy
Czechy	1	3	wybrane banki
Dania	1	3	wybrane banki
Finlandia	1	3	cały sektor bankowy
Islandia	3	3	wybrane banki
Liechtenstein	2,5	2,5	wybrane banki
Norwegia	3	3	cały sektor bankowy
Rumunia	1	2	wybrane banki
Słowacja	1	1	wybrane banki
Szwecja	3	3	wybrane banki
Węgry	1,5	2	wybrane banki

Źródło: opracowanie własne na podstawie notyfikacji przekazywanych do ERRS.

W związku z powyższym nie należy być nadmiernie zdziwionym tym, że według stanu z połowy 2018 r. aż 15 państw należących do EOG wprowadziło ten instrument¹⁰. W tym

¹⁰ Od 2019 r. stosować go też będzie Wielka Brytania, nawet już po opuszczeniu EOG.

gronie w 10 przypadkach właściwe organy uzasadniły konieczność zastosowania SRB znaczącą ekspozycją sektora bankowego na potencjalne zakłócenia na rynku nieruchomości. Rumunia, aktywując ten bufor, uzależniła jego wartość od indywidualnie obliczanej w każdym banku kombinacji wskaźników: kredytów zagrożonych (NPL – *non-performing loans*) oraz pokrycia zabezpieczeniem (*coverage ratio*). Należy jednak pamiętać, że na początku 2017 r. to sektor nieruchomości charakteryzował się w Rumunii najwyższym wskaźnikiem NPL (*Financial Stability Report 2018*), a więc banki wykazujące największe zaangażowanie w finansowanie tej sfery gospodarki zostały zobowiązane do utrzymywania najwyższego SRB.

Podstawowe informacje o zasadach zastosowania SRB w 11 państwach uznających skalę kredytowania rynku nieruchomości za potencjalne źródło ryzyka systemowego przedstawiono w tabeli 2. Warto zauważyć, że analizowany tu instrument wykorzystują wszystkie państwa nordyckie oraz zdecydowana większość krajów z Europy Środkowej i Wschodniej. Żaden członek EOG nie zdecydował się na wdrożenie SRB w sposób nakazujący przeprowadzanie konsultacji z instytucjami unijnymi (Mazzaferro, Dierick 2018). Dodatkowo dostrzegalne jest indywidualne adresowanie tego dodatkowego wymogu kapitałowego, co wskazuje na możliwe dublowanie zabezpieczenia wynikającego z równoczesnego stosowania buforu innej instytucji o znaczeniu systemowym (patrz art. 131 CRDIV) bądź też współczynników określanych w ramach filaru II.

Podsumowanie

Zjawiska obserwowane przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego uwypukliły istotne sprzężenia zwrotne łączące sektor bankowy z rynkiem nieruchomości. Z jednej strony kredytowanie generowało coraz większą podaż nieruchomości, podążającą za silnie rosnącym popytem stymulowanym zarówno motywami mieszkaniowymi, jak i inwestycyjnymi. Z drugiej, znacząca korekta cen nieruchomości gwałtownie negatywnie odbijała się na rentowności banków, zagrażając stabilności sfery finansowej. Jej utrata wzmocnić musiała impulsy recesyjne, na które wystawiona była gospodarka realna.

Zdając sobie sprawę z powyższych potencjalnie niebezpiecznych relacji międzynarodowe środowisko regulacyjno-nadzorcze opracowało pakiet środków, które mogą być wprowadzone w celu ograniczenia podaży bądź popytu na kredyty finansujące nieruchomości. W pierwszej kolejności w sposób prawnie wiążący w Europejskim Obszarze Gospodarczym usystematyzowano instrumenty zmniejszające podaż kredytów.

Ich oddziaływanie zasada się na zwiększaniu wymogów kapitałowych, które *ceteris paribus*, powodują spadek stopy zwrotu z inwestycji w dany rodzaj aktywów. Można zatem uznać, że jest to ekonomiczny ekwiwalent wyższych kosztów kredytowania wybranej sfery gospodarczej. Pomimo tożsamości celu poszczególne instrumenty przewidziane w pakiecie

CRDIV/CRR różnią się skalą swojego oddziaływania. Środki wprowadzane w ramach tzw. filaru I tj. wagi ryzyka, zasady oceny jakości zabezpieczenia hipotecznego lub minimalne wymogi w zakresie LGD dotyczą każdego banku posiadającego dany rodzaj ekspozycji. Zaostrzenie wymogów związanych z tymi narzędziami powoduje wzrost współczynników, których naruszenie jest traktowane jak złamanie prawa mogące skutkować odebraniem licencji bankowej. Dlatego też ich używanie jest poddane skrupulatnemu monitoringowi Komisji Europejskiej i EBA, a państwa członkowskie umiarkowanie korzystają z tej drogi ograniczania podaży kredytów.

Działania podejmowane w związku z wymogami filaru II charakteryzują się znacząco mniej posuniętą konwergencją. Jest to o tyle zrozumiałe, że ta składowa obciążeń kapitałowych ma charakter mikroostrożnościowy. Oznacza to, że właściwe organy nadzoru odrębnie oceniają profil ryzyka każdego z banków i ustanawiają konieczne narzuty ponad normy wynikające z filaru I. Może się więc okazać, że niektóre instytucje kredytowe wcale nie muszą utrzymywać dodatkowego kapitału w porównaniu z przepisami CRR, gdyż np. skala ich ekspozycji na rynek nieruchomości została uznana za taką, która nie generuje dodatkowego ryzyka. Odróżnia to zakres oddziaływania instrumentów filaru I od filaru II. Niestety ta dosyć daleko posunięta uznaniowość narodowa i brak obowiązku ujawnienia pełnej decyzji dotyczącej filaru II bardzo utrudnia porównania prowadzone w ramach EOG. Zatem można być absolutnie pewnym, że kredytowanie nieruchomości i związane z nim ryzyko było przedmiotem oceny SREP, ale nie można być pewnym, iż zawsze tam, gdzie władze nadzorcze nałożyły dodatkowe wymagania kapitałowe, było to spowodowane skalą ekspozycji na nieruchomości. Wyjątkiem jest przypadek Polski, w którym dodatkowo wymagane współczynniki CET1 zawsze zależne są od udziału walutowych kredytów mieszkaniowych w portfelu danego banku.

Wprowadzenie buforu ryzyka systemowego jest w państwach EOG dosyć często motywowane znaczeniem, jakie kredytowanie nieruchomości ma dla zachowania stabilności finansowej. Dlatego banki silnie zaangażowane w taki rodzaj działalności mają charakteryzować się wyższym kapitałem mogącym służyć absorpcji potencjalnych szoków makroekonomicznych. Warto jednak zauważyć, że o ile zastosowanie SRB jest często tłumaczone sytuacją panującą na rynku nieruchomości, o tyle obciążenie kapitałowe musi już dotyczyć całości aktywów ważonych ryzykiem. Zatem jest to instrument o mało selektywnym oddziaływaniu.

Charakterystyka środków zharmonizowanych przepisami pakietu CRDIV/CRR oraz praktyka ich stosowania w EOG dowodzą, że państwa członkowskie dysponują bardzo dużymi możliwościami ograniczenia skali kredytowania zakupu nieruchomości. Dotyczy to zarówno terenów i lokali mieszkalnych, jak i komercyjnych. Pomimo obserwowanej coraz dalej posuniętej konwergencji regulacyjnej nadal jednak pozostaje wystarczająco szeroki margines na elastyczne reagowanie odpowiednich organów krajowych na idiosynkratyczne zjawiska zachodzące na wybranych rynkach nieruchomości. Wydaje się zatem, że obecny

kształt przepisów europejskich dotyczących regulowania podaży kredytów finansujących ten wycinek gospodarki realnej zachowuje odpowiednią równowagę między dążeniem do ujednolicenia wymagań stosowanych na wewnętrznym rynku EOG a konieczną do uwzględnienia specyfiką poszczególnych państw.

Na uwagę zasługuje jednak fakt, iż relatywnie mała ilość państw zdecydowała się na zastosowanie badanych w niniejszym artykule instrumentów. Pewnym wyjątkiem jest tylko SRB. Tłumaczyć to należy ekonomicznymi skutkami wprowadzenia każdego z uwzględnianych narzędzi tj. wzrostem obciążeń kapitałowych banków. W efekcie ich rentowność w przyszłości musi spaść, *ceteris paribus*. W związku z powyższym możliwe jest powstanie niepożądanego efektu ubocznego w postaci wzrostu skłonności do podejmowania nadmiernego ryzyka lub też przenoszenia się strumieni kredytowych do sektorów, które nie podlegają nadzorowi. Zdając sobie sprawę z tych ewentualnych negatywnych konsekwencji, państwa EOG decydują się na dodatkowe wymogi, przewyższające normy CRR, tylko wówczas gdy napływ funduszy na rynek nieruchomości istotnie zagraża stabilności finansowej.

Bibliografia

- Ayadi R. (2013), *On the Role of the Basel Committee, the Basel Rules, and Banks' Incentives*, (w:) Caprio G. (red.), *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability: Political, Social, Cultural, and Economic Theories and Models*, Elsevier Inc, London.
- Bank risks: BaFin gives details on SREP 2016 for less significant institution* (2017), BaFin, https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2016/fa_bj_1606_bankenrisiken_en.html [dostęp: 15.10.2018].
- Basel II pillar II: Practice Study* (2018), World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/324521532116297922/pdf/127074-REPLACEMENT-PUBLIC-BASEL-II-Pillar-II-Final-LowResRevised.pdf> [dostęp: 20.10.2018].
- Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems* (2011), BIS, <https://www.bis.org/publ/bcbs189.htm> [dostęp: 10.10.2018].
- Capital Requirements Directive IV Framework. Standardised Approach to Credit Risk in the Banking Book* (2014), Allen & Overy Client Briefing Paper 3, <http://www.allenoverly.com/SiteCollectionDocuments/Capital%20Requirements%20Directive%20IV%20Framework/Standardised%20approach%20to%20credit%20risk%20in%20the%20Banking%20Book.pdf> [dostęp: 20.10.2018].
- Capital requirements directive (CRD IV) – transposition status* (2018), European Commission, https://ec.europa.eu/info/publications/capital-requirements-directive-crd-iv-transposition-status_en [dostęp: 12.10.2018].
- Dobrzańska A. (2015), *Makroostrożnościowy wymiar regulacji CRDIV/CRR*, „Bezpieczny Bank”, nr 1(58).
- Dz.U. z 2017 r. poz. 819
- Dz.U. z 2017 r. poz. 1068
- Financial Stability Report* (2018), NBR, Bukareszt.

- Forman J. (1999), *The EEA Agreement Five Years On: Dynamic Homogeneity in Practice and its Implementation by the Two EEA Courts*, "Common Market Law Review", No. 36.
- Goodhart C. (2014), *The use of macroprudential instruments*, (w:) Schoenmaker D. (Ed.), *Macroprudentialism*, VoxEU eBook, CEPR, London.
- Górka M. (2005), *Rozstrzygnięcie sporów w ramach systemu prawnego Europejskiego Obszaru Gospodarczego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 3.
- Grzybowska U., Karwański M. (2015), *Szacowanie parametrów ryzyka kredytowego przy użyciu rodzin klasyfikatorów*, „Studia Ekonomiczne”, nr 248.
- Kitchin R., Hearne R., O’Callaghan C. (2015), *Housing in Ireland: From Crisis to Crisis*, “NIRSA Working Paper”, No. 77, <http://eprints.maynoothuniversity.ie/6313/1/RK-Housing-Ireland-77WP.pdf> [dostęp: 10.09.2018].
- Koterwas M. (2003), *Bazyłejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego i jego wpływ na kształt nadzoru bankowego na świecie*, „Bank i Kredyt”, nr 10.
- Kruszka M. (2015), *Makroostrożnościowy nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Unia Europejska.pl”, nr 3.
- Kruszka M., Mokrogulski M. (2017), *Wymogi kapitałowe dla europejskich banków o znaczeniu systemowym*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, nr 1(51).
- List of changes to risk weights or stricter criteria for exposures secured by immovable property (Article 124 CRR)* (2016a), EBA, <https://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/rules-and-guidance> [dostęp: 15.10.2018].
- List of changes to minimum LGD for retail exposures secured by residential or commercial immovable property (Article 164 CRR)* (2016b), EBA, <https://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/rules-and-guidance> [dostęp: 15.10.2018].
- Lourenco R.F., Rodrigues P.M.M. (2014), *The Dynamics and Contrast of House Prices in Portugal and Spain*, “Economic Bulletin”, December, Banco de Portugal, https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ab201413_e.pdf [dostęp: 10.09.2018].
- Mazzaferro F., Dierick F. (2018), *The ESRB and macroprudential policy in the EU*, “Focus on European Economic Integration”, Q3/18.
- Miralles i Garcia J.L. (2011), *Real estate crisis and sustainability in Spain*, (w:) Brebbia C.A., Beriatos E. (red.), *Sustainable Development and Planning*, WIT Press, Ashurst.
- National policy. Other measures* (2018), ERRS, https://www.esrb.europa.eu/national_policy/other/html/index.en.html [dostęp: 15.10.2018].
- Ojo M. (2015), *Implementing Basel III through the Capital Requirements Directive (CRD) IV: Leverage Ratios and Capital Adequacy Requirements*, “Journal of Business Law and Ethics”, Vol. 3.
- Raport o stabilności systemu finansowego* (2013), NBP, Warszawa.
- Review of the 2017 SREP results* (2017), European Parliament, Brussels, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614506/IPOL_IDA\(2018\)614506_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614506/IPOL_IDA(2018)614506_EN.pdf) [dostęp: 10.10.2018].
- Revisions to the Standardised Approach for credit risk* (2015), BIS, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d347.htm> [dostęp: 08.10.2018].
- Risk Assessment of the European Banking System* (2017), EBA, <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/2037825/Risk+Assessment+Report+-+November+2017.pdf> [dostęp: 20.10.2018].
- Rutkowski A. (2016), *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa.

- SSM SREP Methodology Booklet* (2017), ECB,
https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.srep_methodology_booklet_2017.en.pdf [dostęp: 20.10.2018].
- Sutorova B., Teply P. (2014), *The Level of Capital and the Value of EU Banks under Basel III*, "Prague Economic Papers", Vol. 23.
- Szydło W. (2016), *Bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Studia Ekonomiczne”, nr 269.
- The PRA's methodologies for setting Pillar 2 capital* (2016), PRA,
<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/policy-statement/2016/ps2016app6> [dostęp: 10.10.2018].
- Uchwała Nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych* (2017), KSF,
https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/podstawa/uchwala_ksfm_14_13-01-2017.pdf [dostęp: 13.10.2018].
- Valencia O.C., Bolanos A.O. (2018), *Bank capital buffers around the world: Cyclical patterns and the effect of market power*, "Journal of Financial Stability", Vol. 38.
- Warnings on medium-term vulnerabilities in the residential real estate sector* (2016), ERRS,
<https://www.esrb.europa.eu/mppa/warnings/html/index.en.html> [dostęp: 17.10.2018].
- Zieliński T. (2013), *Założenia teoretyczne formuły IRB w ocenie wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego banku*, „Bezpieczny Bank”, nr 2-3(51-52).

Supervisory Measures for Limiting the Supply of Loans with Mortgage Collateral

Summary

The recent financial crisis revealed an important link between the stability of the banking system and real estate lending. An aim of the article is to present tools in the field of banking supervision as the factors that may limit the supply of such loans. The research covered only instruments introduced to the EU legislation through the CRD IV/CRR package; then, the method of comparative analysis was applied to show the scope of implementation thereof in individual EEA states. The obtained results allow stating that supervisory measures undertaken in relation to capital requirements are characterised by significant flexibility. However, relatively limited numbers of countries have decided to use them due to their potential side effects.

Key words: banking supervision, capital requirements, real estate market, systemic risk.

JEL codes: G21, G28, K23

Artykuł zaakceptowany do druku w listopadzie 2018 r.

Afiliacja:

dr hab. Michał Kruszka

Akademia Finansów i Bankowości Vistula

Wydział Biznesu i Stosunków Międzynarodowych

ul. Stokłosa 3

02-787 Warszawa

e-mail: m.kruszka@vistula.edu.pl