

Michał Kruszka*
Marcin Wroński**

REGULACYJNE ZMNIEJSZANIE BANKOWEGO FINANSOWANIA NIERUCHOMOŚCI

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.06/m.kruszka/m.wronski

WPROWADZENIE

Globalny kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r., dowiódł, że istnieje trwałe sprzężenie zwrotne pomiędzy stabilnością sektora finansowego a sytuacją na rynku nieruchomości. Z jednej strony intensywne kredytowanie potrzeb mieszkaniowych klientów uznawanych za przedstawicieli segmentu *sub-prime*¹ i następnie przeprowadzona sekurytyzacja ich zobowiązań, skutkująca bardzo dużą podażą papierów wartościowych, są uznawane za kluczowe źródło powstania bańki spekulacyjnej w USA. Z uwagi na wzmożone zakupy amerykańskich instrumentów finansowych przez europejski sektor bankowy istotna korekta cen nieruchomości w Stanach Zjednoczonych, związana z niemożnością obsługi 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

* Michał Kruszka – dr hab., profesor Akademii Finansów i Bankowości Vistula w Warszawie, Wydział Biznesu i Stosunków Międzynarodowych, m.kruszka@vistula.edu.pl

** Marcin Wroński – mgr, doktorant w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, Kolegium Gospodarki Światowej, marcin.wronski@doktorant.sgh.waw.pl

¹ W. Szydło, *Bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Studia Ekonomiczne”, nr 269, 2016, s. 227–228.

się budownictwo. W efekcie – czego klarownym przykładem były Hiszpania, Portugalia bądź Irlandia² – w szybkim tempie spadły ceny nieruchomości, wolumen nowych inwestycji deweloperskich, a także zatrudnienie w tej części gospodarki. Te niekorzystane zjawiska promieniowały zaś na kolejne przedsiębiorstwa i całkowitą konsumpcję gospodarstw domowych.

Na kanwie doświadczeń ostatniej dekady większość państw europejskich zdecydowała się wprowadzić wiele środków nadzorczych³, 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 gospodarkę⁴. 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 państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, dla których normy prawne Unii Europejskiej stanowią obligatoryjny składnik konwergencji regulacyjnej.

² Sytuację na rynku irlandzkim analizują m.in. R. Kitchin, R. Hearne, C. O’Callaghan, *Housing in Ireland: From Crisis to Crisis*, NIRSA Working Paper, No. 77, Maynooth, 2015, <http://www.tara.tcd.ie/bitstream/handle/2262/81801/Kitchin%20et%20al%202015%20Housing%20From%20crisis%20to%20crisis.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 10.09.2018]. Zjawiska zachodzące w Portugalii omawiają R.F. Lourenco i P.M.M. Rodrigues, *The Dynamics and Contrast of House Prices in Portugal and Spain*, „Economic Bulletin”, December, Banco de Portugal, Lizbona 2014, s. 39–52. Przypadek Hiszpanii jest zaprezentowany przez J.L. Miralles i Garcia, *Real estate crisis and sustainability in Spain*, [w:] C.A. Brebbia, E. Beriatos (red.), *Sustainable Development and Planning*, WIT Press, Ashurst 2011, s. 123–132.

³ 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.

⁴ C. Goodhart, *The use of macroprudential instruments*, [w:] D. Schoemaker (red.), *Macroprudentialism*, VoxEU eBook, CEPR, Londyn 2014, s. 11–12.

1. 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 UE⁵;
- 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 inwestycyjnych (Dz. Urz. UE L 176/1 z 27.06.2013 r.) oraz 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.)⁶.

⁵ Europejski Obszar Gospodarczy tworzą państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Islandia, Liechtenstein i Norwegia. Te 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 do 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 załącznikach do Traktatu z Porto, stając się źródłem harmonizacji regulacyjnej dla uwzględnianych w nim państw. Szerzej o EOG zob: J. Forman, *The EEA Agreement Five Years On: Dynamic Homogeneity in Practice and its Implementation by the Two EEA Courts*, „Common Market Law Review”, No. 36, 1999, s. 751–781; M. Górka, *Rozstrzyganie sporów w ramach systemu prawnego Europejskiego Obszaru Gospodarczego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 3, 2005, s. 75–82.

⁶ Wymienionym aktem towarzyszą rozporządzenia delegowane wydawane przez Komisję Europejską oraz wytyczne wydawane przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego.

Pierwszy z tych aktów będzie dalej określany jako CRR, a drugi jako CRDIV. Należy podkreślić, że CRR jest bezpośrednio stosowane w państwach EOG, natomiast CRDIV musiał doczekać się wdrożenia do krajowych systemów prawnych. Według informacji opublikowanych przez Komisję Europejską⁷ 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 wiążące⁸, to jednak wskazuje pośrednio na dążenie do ustanowienia spójnego dla EOG systemu pozyskiwania informacji o wybranych aspektach kredytowania 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

Pragnąc zachować relatywną zwięzłość wywodu, w niniejszej pracy nie przytaczano już szczegółowych regulacji znajdujących się w tych aktach niższego rzędu.

⁷ Komisja Europejska (2018), *Capital requirements directive (CRDIV) – transposition status*, https://ec.europa.eu/info/publications/capital-requirements-directive-crd-iv-transposition-status_en [dostęp: 12.10.2018].

⁸ M. Kruszką, *Makroostrożnościowy nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Unia Europejska.pl”, nr 3, 2015, s. 26–27.

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

Źródło: opracowanie własne.

są z finansowaniem pierwszej nieruchomości mieszkaniowej oraz oddziałujące na kolejne – domyślnie przeznaczone na wynajem – mieszkania nabywane przez tego samego kredytobiorcę.

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.

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.

2. 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 bankowości⁹.

⁹ R. Ayadi, *On the Role of the Basel Committee, the Basel Rules, and Banks' Incentives*, [w:] G. Caprio i inni (red.), *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability*, Elsevier Inc, Londyn 2013, s. 403–417; M. Koterwas, *Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego i jego wpływ na kształt nadzoru bankowego na świecie*, „Bank i Kredyt”, nr 10, 2003, s. 56–66.

Jego ustalenia – w zakresie tu poruszonym – są obecnie zawarte w pakiecie określanym jako Bazylea III¹⁰.

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 przytoczanych 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 własnych¹¹ – 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%¹². 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 najważniejsza jest informacja zawarta w art. 92 ust. 3 lit. a) CRR, który stanowi, że określając metodą standardową¹³, wymóg z tytułu ryzyka kredytowego należy wyznaczyć swoje aktywa ważone ryzykiem (RWA – *risk weighted assets*). Z uwagi na to, że

¹⁰ BIS, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Bazylea 2011, <https://www.bis.org/publ/bcbs189.htm> [dostęp: 10.10.2018].

¹¹ M. Ojo, *Implementing Basel III through the Capital Requirements Directive (CRD) IV: Leverage Ratios and Capital Adequacy Requirements*, „Journal of Business Law and Ethics”, Vol. 3, 2015, s. 38–40.

¹² 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 (A. Mastalerz, *Wpływ regulacji Bazylei III na kapitał regulacyjny sektora bankowego w Polsce*, „Przegląd Zachodniopomorski”, Zeszyt 3, 2013, s. 197–210). 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.

¹³ Alternatywą dla takiego podejścia jest tzw. metoda zaawansowana, czyli metoda ratingów wewnętrznych (IRB – *internal ratings-based approach*). Więcej o obu standardach zob. U. Grzybowska i M. Karwański, *Szacowanie parametrów ryzyka kredytowego przy użyciu rodzin klasyfikatorów*, „Studia Ekonomiczne”, nr 248, 2015, s. 107–120; BIS,

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 własnego¹⁴. 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 pozostawiania zysku na stałym poziomie skutkować to będzie spadkiem ROE i prawdopodobnym zmniejszeniem się dywidendy. Tym samym wytworzy się ekonomiczna presja, 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 określany 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. Najważniejszy 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 stanowiącym przedmiot zabezpieczenia hipotecznego, nie jest wynajmowana i tak pojawia się obostrzenie, o którym mowa w art. 125 ust. 2 lit. d) CRR stanowiącym,

Revisions to the Standardised Approach for credit risk, Bazylea 2015, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d347.htm> [dostęp: 08.10.2018].

¹⁴ A. Rutkowski, *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2016, s. 112.

że standardową wagę ryzyka można przypisać wyłącznie ekspozycji, która nie przekracza 80% rynkowej (bądź bankowo-hipotecznej) wartości zabezpieczenia. Na koniec należy dodać, że wspomnianą wagę ryzyka jest 35%.

Zbliżone normy dotyczą także nieruchomości komercyjnej. Jednakże w tym przypadku standardową wagę ryzyka jest 50%. Artykuł 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 inwestycyjnym¹⁵. 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%.

3. 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*).

¹⁵ Allen & Overy, *Capital Requirements Directive IV Framework. Standardised Approach to Credit Risk in the Banking Book*, Londyn 2014, s. 11–14 <http://www.allenoverly.com/SiteCollectionDocuments/Capital%20Requirements%20Directive%20IV%20Framework/Standardised%20approach%20to%20credit%20risk%20in%20the%20Banking%20Book.pdf> [dostęp: 20.10.2018].

CRR przyznaje też odpowiednim organom państw należących do EOG uprawnienie do wprowadzenia tzw. środków krajowych służących mitygowaniu ryzyka systemowego. Artykuł 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 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 wniosek 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 wносиło państwo człon-

kowskie 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 zaostrzenie – w wyznaczonych granicach – wymogów, tj. uznanie, że coraz większą część, a nawet wielokrotność 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, zaostrzenia 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 oraz ERRS¹⁶ wynika, że na zaostrzenie 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, że nie może być właścicielem więcej niż dwóch nieruchomości. Niestety instytucje europejskie nie dysponują danymi, jaki efekt ekonomiczny przyniosły

¹⁶ EBA, *List of changes to risk weights or stricter criteria for exposures secured by immovable property (Article 124 CRR)*, Londyn 2016, <https://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/rules-and-guidance> [dostęp: 15.10.2018]; ERRS, *National policy. Other measures*, Frankfurt n. Menem 2018, https://www.esrb.europa.eu/national_policy/other/html/index.en.html [dostęp: 15.10.2018].

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 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 dłużnika¹⁷.

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 wersję rekomendacji nadzorczej z 2013 r. i w końcu ustawy 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.

¹⁷ 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 opracowaniem projektu nowelizacji Rekomendacji S Komisji Nadzoru Finansowego, w której bankom zalecono udzielanie kredytów hipotecznych w walucie zgodnej z tą, w której kredytobiorca uzyskuje przychód. NBP 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%; patrz: NBP, *Raport o stabilności systemu finansowego*, Warszawa 2013, s. 55.

z 2017 r. poz. 819), podkreślić należy, że takie rozstrzygnięcie 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 decyzji podejmowanych w przeszłości i ma zachęcać krajowe banki do konwersji ekspozycji na złotowe.

Ponadto wymienione 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 generalnie 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, trzy 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, aby 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 kredytobiorcę¹⁸. Ze względu na stosowane zabezpieczenia, z racji tematyki niniejszego artykułu będące zabezpieczeniami hipotecznymi, LGD jest zawsze mniejsze od wartości ekspozycji. 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 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 niż 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, wykorzystać 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.

Artykuł 164 ust. 4 CRR stanowi, że średnia ważona wartość LGD dla wszystkich ekspozycji detalicznych zabezpieczonych nieruchomościami miesz-

¹⁸ T. Zieliński, *Założenia teoretyczne formuły IRB w ocenie wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego banku*, „Bezpieczny Bank”, nr. 2–3(51–52), 2013, s. 99.

kalnymi 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. Trzeba podkreślić, 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 zaostżenia reguł związanych z metodą standardową krajowym organom nadzoru bankowego przysługuje uprawnienie do podniesienia wymogów dotyczących LGD. Artykuł 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 są odpowiednie dla ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami 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 Norwegia¹⁹ skorzystała z takiej możliwości i w przypadku ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami 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 powyższych trzech 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 2017–2018²⁰. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że kraje EOG uznały,

¹⁹ EBA, *List of changes to minimum LGD for retail exposures secured by residential or commercial immovable property (Article 164 CRR)*, Londyn 2016, <https://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/rules-and-guidance> [dostęp: 15.10.2018].

²⁰ 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.

że w przypadku banków wykorzystujących modele ratingów wewnętrznych skuteczniejszym narzędziem ograniczania skali finansowania nieruchomości jest ustanawianie minimalnych wag ryzyka służących szacowaniu wymogu kapitałowego z tytułu kredytowania tego wycinka gospodarki.

4. DODATKOWY WYMÓG KAPITAŁOWY (FILAR II)

Przedstawione wcześniej instrumenty oddziaływania na podaż kredytów na zakup nieruchomości należą do tzw. filara 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 przypadkach 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 bankowego²¹.

Choć nie jest to wprost uregulowane w pakiecie CRDIV/CRR, 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 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. Artykuł 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 dyspo-

²¹ A. Dobrzańska, *Makroostrożnościowy wymiar regulacji CRDIV/CRR*, „Bezpieczny Bank” nr 1(58), 2015, s. 26–27.

nować 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 zwykle się określać jako tzw. filar II²².

Ocena wystawiana w ramach SREP musi uwzględniać opinię nadzorczą 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 kapitałowych²³. 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 nadzoru²⁴, o tyle nie podaje się wprost informacji o tym, które elementy ryzyka kredytowego w największym stopniu rzutują na obciążenia kapitałowe z tytułu II filara. 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 UE²⁵. Wydaje się, że naturalną reakcją organów nadzoru bankowego na taki komunikat powinno być jeszcze intensywniejsze

²² World Bank, *Basel II pillar II: practice study*, Waszyngton 2018 <http://documents.worldbank.org/curated/en/324521532116297922/Basel-II-pillar-2-practice-study> [dostęp: 20.10.2018].

²³ EBA, *Risk Assessment of the European Banking System*, Londyn 2017, s. 19, <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/2037825/Risk+Assessment+Report++November+2017.pdf> [dostęp: 20.10.2018].

²⁴ Przykładowo EBC, *SSM SREP Methodology Booklet*, Frankfurt n. Menem, 2017 <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2017/html/index.en.html> [dostęp: 20.10.2018]; BaFin, *Bank risks: BaFin gives details on SREP 2016 for less significant institution*, Bonn, 2017 https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2016/fa_bj_1606_bankenrisiken_en.html [dostęp: 15.10.2018].

²⁵ Ostrzeżenia skierowano wobec Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Luksemburga, Niderlandów, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii. Ich treść została opublikowana w serwisie internetowym ERRS: *Warnings on medium-term vulnerabilities in the residential real estate sector*, Frankfurt n. Menem 2016 <https://www.esrb.europa.eu/mppa/warnings/html/index.en.html> [dostęp: 17.10.2018].

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 filara II. Kluczowy dla europejskiego sektora 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 na zamówienie Parlamentu Europejskiego²⁶ 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 filara II jako narzędzia hamującego kredytowanie nieruchomości.

Warto zaznaczyć, że Europejski Bank Centralny nie zobowiązuje nadzorowanych banków do ujawniania wysokości wymogów kapitałowych filara II (P2R – *Pillar 2 Requirements*), ale też ich do tego nie zniechęca (ECB, 2017). Zgodnie z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 roku w sprawie nadużyć na rynku (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014) – dalej MAR – banki będące spółkami akcyjnymi notowanymi na giełdach papierów wartościowych zobowiązane są do ujawnienia informacji wewnętrznych mogących mieć wpływ na cenę akcji (*price-sensitive inside information*). To, czy wysokość P2R jest informacją wewnętrzną mogącą mieć wpływ na cenę akcji, pozostaje przedmiotem kontrowersji, a Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) zrezygnował z możliwości sformułowania ogólnej rekomendacji, ograniczając się do zalecenia, aby było to każdorazowo oceniane przez bank²⁷. Ponieważ niespełnienie wymogów kapitałowych obu filarów oznacza – z mocy prawa – ograniczenie możliwości wypłacania dywidend, jasne jest, że informacja o wysokości wymogów kapitałowych filara II powinna być ogłoszona w sytuacji, gdy bank nie posiada wystarczającego kapitału, aby spełnić wymogi

²⁶ A. Resti, *Review of the 2017 SREP Results. Banking Union under Scrutiny*, Economic Governance Support Unit In-Depth Analysis, European Parliament, Bruksela 2018, s. 10.

²⁷ ESMA, *Questions and Answers on the Market Abuse Regulation*, Paryż 2017, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma70-145-111_qa_on_mar.pdf [dostęp: 31.10.2018].

regulacyjne. Zdecydowana większość banków nadzorowanych przez Europejski Bank Centralny dysponuje jednak większymi zasobami kapitału niż wynika to z wymogów CRR oraz decyzji organu nadzoru, co oznacza, że wysokość wymogu kapitałowego filara II nie ma wpływu na ich zdolność do wypłaty dywidend. Wobec powyższych niejasności należy odwołać się do praktyki organów nadzoru. Raporty bieżące publikowane przez banki nadzorowane przez EBC nie zawierają informacji o sankcjach nakładanych na podstawie przepisów MAR za brak upublicznienia informacji o wymogach P2R. W takiej sytuacji należy więc uznać, że ujawnienie wysokości tych instrumentów nie jest wymagane przez prawo europejskie, choć z pewnością zwiększyłyby zasób informacji, którym powinni dysponować inwestorzy giełdowi.

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza wykazała, że wysokość wymogu kapitałowego filara II ujawniły 82 (spośród 118) banki bezpośrednio nadzorowane przez Europejski Bank Centralny. Zatem odsetek banków ujawniających wysokość P2R wynosi w całej strefie euro 69,49%, ale równocześnie wykazuje znaczne zróżnicowanie międzynarodowe. W Luksemburgu i w Słowacji żaden z nadzorowanych przez EBC banków nie ujawnił wysokości P2R, podczas gdy w kilku państwach uczyniły to wszystkie banki. Ujawnienie P2R przyjmowało zróżnicowaną formę: oświadczenia prasowego, raportu bieżącego, okresowych sprawozdań finansowych oraz prospektów emisji obligacji. Kluczowym czynnikiem determinującym ujawnienie wymogów kapitałowych filara II jest forma prawna działalności banku. Zdecydowana większość banków notowanych na giełdach upubliczniła wysokość wymogów kapitałowych filara drugiego, podczas gdy banki będące podmiotami zależnymi banków zagranicznych, działające w formie banków spółdzielczych, będące instytucjami specjalnego przeznaczenia (refinansującymi kredyty hipoteczne, finansującymi instytucje sektora publicznego) czynią to zdecydowanie rzadziej. Średnia wysokość wymogów kapitałowych filara drugiego wahała się od 1,64% we Francji do 3,50% w Słowenii.

Poziom transparentności procedury SREP był już przedmiotem analiz wykonywanych dla Parlamentu Europejskiego²⁸, ale odsetek banków ujawniających wysokość wymogów kapitałowych filara II, zidentyfikowanych przez autorów tego artykułu, jest istotnie wyższy niż we wcześniej wskazanych publikacjach. Z pewnością jest to efekt sięgnięcia do szerszego materiału źródłowego, czyli raportów rocznych, półrocznych i kwartalnych, ofert emisji

²⁸ A. Resti, *Review...*, *op. cit.*; H. Huizinga, *Review of the 2017 SREP Results. Banking Union under Scrutiny*, Economic Governance Support Unit In-Depth Analysis, European Parliament, Bruksela 2018.

obligacji oraz stron internetowych banków. Ponadto – według wiedzy autorów – jest to pierwsza publikacja zestawiająca informacje o indywidualnie ustalonej wysokości wymogów P2R. Szczegółowe charakterystyki zebranych danych, w tym m.in. różnie ujmowanych średnich wymogach oraz ich rozpiętości w poszczególnych państwach zawarto w załączniku.

W przypadku państw spoza strefy euro należy wskazać, że brytyjski i polski organ nadzoru finansowego bardzo silnie powiązały wymagania filara 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 – LTV²⁹. Co więcej, PRA, choć tylko pogładowo, 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 filara 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 banku³⁰. 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 – pogładowy – algorytm wyznaczania wartości tego narzutu.

Od 2017 roku wobec banków, które przekraczają wyżej przytoczone poziomy progowe, wyliczany przez KNF narzut filara II uwzględnia, oprócz elementów opisujących ryzyko kredytowe, także dodatkowe aspekty ryzyka

²⁹ PRA, *The PRA's methodologies for setting Pillar 2 capital*, Londyn, 2016, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/policy-statement/2016/ps2016app6> [dostęp: 10.10.2018].

³⁰ KNF, *Metodyka Badania i Oceny Nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych (Metodyka BION)*, Warszawa 2018, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Metodyka_BION_bankow_2018_61293.pdf [dostęp: 12.10.2018].

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.³¹

Przeprowadzona przez autorów analiza wskazała, że przeciętny narzut kapitałowy stosowany przez EBC dla największych banków strefy euro podniósł w 2017 r. współczynnik CET1 o 2,02 punktu procentowego. KNF – na co wskazują raporty bieżące banków obecnych na GPW w Warszawie – podniosła wymóg CET1 w granicach od 0,01 punktu procentowego do nawet 3,03 punktu procentowego. Pamiętając o tym, że współczynnik kapitału CET1 określony w CRR wynosi 4,5%, widać, że wymogi filara II mogą być instrumentem istotnie obciążającym kapitałowo banki, które na dużą skalę prowadziły akcje kredytowania sektora nieruchomości.

5. 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 CRDIV³². Artykuł 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.

³¹ KSF, *Uchwała Nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych*, Warszawa 2017, https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/podstawa/uchwała_ksfm_14_13-01-2017.pdf [dostęp: 13.10.2018].

³² O buforach kapitałowych proponowanych w Bazylei III, a następnie ujętych w przepisach unijnych zob. M. Kruszka, M. Mokrogulski, *Wymogi kapitałowe dla europejskich banków o znaczeniu systemowym*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, nr 1(51), 2017, s. 193–201; B. Sutorova, P. Teply, *The Level of Capital and the Value of EU Banks under Basel III*, „Prague Economic Papers”, Vol. 23, 2014, s. 143–161; O.C. Valencia, A.O. Bolanos, *Bank capital buffers around the world: Cyclical patterns and the effect of market power*, „Journal of Financial Stability”, Vol. 38, 2018, s. 119–131.

Brzmienie kolejnych ustępów wspomnianego już art. 133 CRDIV wskazuje, że wskaźnik analizowanego bufora 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, umożliwi tak istotne podniesienie wymagań kapitałowych (art. 133 ust. 15 CRDIV).

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 bufora – 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.

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 instrument³³. W tym 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

³³ Od 2019 r. stosować go też będzie Wielka Brytania, nawet już po opuszczeniu EOG.

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 NPL³⁴, a więc banki wykazujące największe zaangażowanie w finansowanie tej sfery gospodarki zostały zobowiązane do utrzymywania najwyższego SRB.

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.

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

³⁴ NBR, *Financial Stability Report*, Bukareszt 2018, s. 43.

konsultacji z instytucjami unijnymi³⁵. Dodatkowo dostrzegalne jest indywidualne adresowane tego dodatkowego wymogu kapitałowego, co wskazuje na możliwe dublowanie zabezpieczenia wynikającego z równoczesnego stosowania bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym (patrz art. 131 CRDIV), bądź też współczynników określanych w ramach filara 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 też 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. filara 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

³⁵ F. Mazzaferro, F. Dierick, *The ESRB and macroprudential policy in the EU*, „Focus on European Economic Integration”, Q3/18. OeNB, s. 137.

i EBA, a państwa członkowskie umiarkowanie korzystają z tej drogi ograniczania podaży kredytów.

Działania podejmowane w związku z wymogami filara 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 filara 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 filara I od filara II. Niestety, ta dosyć daleko posunięta uznaniowość narodowa i brak obowiązku ujawnienia pełnej decyzji dotyczącej filara II bardzo utrudniają 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, gdzie dodatkowo wymagane współczynniki CET1 zawsze zależne są od udziału walutowych kredytów mieszkaniowych w portfelu danego banku.

Wprowadzenie bufora 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 też 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 real-

nej zachowuje odpowiednią równowagę między dążeniem do ujednoczenia wymagań stosowanych na wewnętrznym rynku EOG a konieczną do uwzględnienia specyfiką poszczególnych państw.

Na uwagę zasługuje jednak fakt, że relatywnie niewiele państw zdecydowało 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

- Allen & Overy, *Capital Requirements Directive IV Framework. Standardised Approach to Credit Risk in the Banking Book*, Londyn 2014. <http://www.allenoverly.com/SiteCollectionDocuments/Capital%20Requirements%20Directive%20IV%20Framework/Standardised%20approach%20to%20credit%20risk%20in%20the%20Banking%20Book.pdf>
- Ayadi R., *On the Role of the Basel Committee, the Basel Rules, and Banks' Incentives*, [w:] G. Caprio i inni (red.), *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability*, Elsevier Inc, London 2013.
- BaFin, *Bank risks: BaFin gives details on SREP 2016 for less significant institution*, Bonn 2017. https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2016/fa_bj_1606_bankenrisiken_en.html
- BIS, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Bazylea 2011. <https://www.bis.org/publ/bcbs189.htm>
- BIS, *Revisions to the Standardised Approach for credit risk*, Bazylea 2015. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d347.htm>
- Dobrzańska A., *Makroostrożnościowy wymiar regulacji CRDIV/CRR*, „Bezpieczny Bank” nr 1(58), 2015.
- EBA, *List of changes to risk weights or stricter criteria for exposures secured by immovable property (Article 124 CRR)*, Londyn 2016. <https://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/rules-and-guidance>

- EBA, *List of changes to minimum LGD for retail exposures secured by residential or commercial immovable property (Article 164 CRR)*, Londyn 2016. <https://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/rules-and-guidance>
- EBA, *Risk Assessment of the European Banking System*, Londyn 2017. <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/2037825/Risk+Assessment+Report+-+November+2017.pdf>
- ECB, *SSM SREP Methodology Booklet*, Frankfurt n. Menem 2017. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2017/html/index.en.html>
- ERRS, *Warnings on medium-term vulnerabilities in the residential real estate sector*, Frankfurt n. Menem 2016. <https://www.esrb.europa.eu/mppa/warnings/html/index.en.html>
- ERRS, *National policy. Other measures*, Frankfurt n. Menem 2018. https://www.esrb.europa.eu/national_policy/other/html/index.en.html
- ESMA, *Questions and Answers on the Market Abuse Regulation*, Paryż 2017. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma70-145-111_qa_on_mar.pdf
- Forman J., *The EEA Agreement Five Years On: Dynamic Homogeneity in Practice and its Implementation by the Two EEA Courts*, „Common Market Law Review” No. 36, 1999.
- Goodhart C., *The use of macroprudential instruments*, [w:] D. Schoenmaker (red.), *Macroprudentialism*, VoxEU eBook, CEPR, Londyn 2014.
- Górka M., *Rozstrzygnięcie sporów w ramach systemu prawnego Europejskiego Obszaru Gospodarczego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 3, 2005.
- Grzybowska U., Karwański M., *Szacowanie parametrów ryzyka kredytowego przy użyciu rodzin klasyfikatorów*, „Studia Ekonomiczne”, nr 248, 2015.
- Huizinga H., *Review of the 2017 SREP Results. Banking Union under Scrutiny*, Economic Governance Support Unit In-Depth Analysis, European Parliament, Bruksela 2018.
- Kitchin R., Hearne R., O’Callaghan C., *Housing in Ireland: From Crisis to Crisis*, NIRSA Working Paper, No. 77, Maynooth 2015. <http://www.tara.tcd.ie/bitstream/handle/2262/81801/Kitchin%20et%20al%202015%20Housing%20From%20crisis%20to%20crisis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- KNF, *Metodyka Badania i Oceny Nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych (Metodyka BION)*, Warszawa 2018. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Metodyka_BION_bankow_2018_61293.pdf
- Komisja Europejska, *Capital requirements directive (CRDIV) – transposition status*, Bruksela 2018. https://ec.europa.eu/info/publications/capital-requirements-directive-crd-iv-transposition-status_en

- Koterwas M., *Bazyłejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego i jego wpływ na kształt nadzoru bankowego na świecie*, „Bank i Kredyt”, nr 10, 2003.
- Kruszka M., *Makroostrożnościowy nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Unia Europejska.pl”, nr 3, 2015.
- Kruszka M., Mokrogulski M., *Wymogi kapitałowe dla europejskich banków o znaczeniu systemowym*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, nr 1(51), 2017.
- KSF, *Uchwała Nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych*, Warszawa 2017. https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/podstawa/uchwała_ksfm_14_13-01-2017.pdf
- Lourenco R.F., Rodrigues P.M.M., *The Dynamics and Contrast of House Prices in Portugal and Spain*, „Economic Bulletin”, December, Banco de Portugal, Lizbona 2014.
- Mastalerz A., *Wpływ regulacji Bazylei III na kapitał regulacyjny sektora bankowego w Polsce*, „Przegląd Zachodniopomorski”, Zeszyt 3, 2013, s. 197–210.
- Mazzaferro F., Dierick F., *The ESRB and macroprudential policy in the EU*, „Focus on European Economic Integration”, Q3/18. OeNB, Wiedeń 2018.
- Miralles i Garcia J.L., *Real estate crisis and sustainability in Spain*, [w:] C.A. Brebbia, E. Beriatos (red.), *Sustainable Development and Planning*, WIT Press, Ashurst 2011.
- NBP, *Raport o stabilności systemu finansowego*, Warszawa 2013.
- NBR, *Financial Stability Report*, Bukareszt 2018.
- Ojo M., *Implementing Basel III through the Capital Requirements Directive (CRD) IV: Leverage Ratios and Capital Adequacy Requirements*, „Journal of Business Law and Ethics”, Vol. 3, 2015.
- PRA, *The PRA's methodologies for setting Pillar 2 capital*, Londyn 2016. <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/policy-statement/2016/ps2016app6>
- Resti A., *Review of the 2017 SREP Results. Banking Union under Scrutiny*, Economic Governance Support Unit In-Depth Analysis, European Parliament, Bruksela 2018.
- Rutkowski A., *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2016.
- Sutorova B., Těplý P., *The Level of Capital and the Value of EU Banks under Basel III*, „Prague Economic Papers”, Vol. 23, 2014.
- Szydło W., *Bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Studia Ekonomiczne”, nr 269, 2016.
- Valencia O.C., Bolanos A.O., *Bank capital buffers around the world: Cyclical patterns and the effect of market power*, „Journal of Financial Stability”, Vol. 38, 2018.

World Bank, *Basel II pillar II: practice study*, Waszyngton 2018. <http://documents.worldbank.org/curated/en/324521532116297922/Basel-II-pillar-2-practice-study>

Zieliński T., *Założenia teoretyczne formuły IRB w ocenie wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego banku*, „Bezpieczny Bank”, nr 2–3(51–52), 2013.

REGULACYJNE ZMNIEJSZANIE BANKOWEGO FINANSOWANIA NIERUCHOMOŚCI

Streszczenie

Ostatni kryzys finansowy ujawnił istotne powiązanie stabilności systemu bankowego z kredytowaniem 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 CRDIV/CRR, a następnie dzięki analizie porównawczej pokazano zakres ich wdrożenia w poszczególnych państwach EOG. Otrzymane wyniki pozwalają na stwierdzenie, że instrumenty nadzorcze skutkujące wzrostem wymogów kapitałowych cechują się istotną elastycznością. Jednakże relatywnie niewiele państw zdecydowało się na ich zastosowanie z uwagi na potencjalne skutki uboczne.

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

REGULATORY REDUCTION OF REAL ESTATE FINANCING BY BANKS

Abstract

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 CRDIV/CRR package; then, the method of comparative analysis has been 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, a relatively limited number of countries have decided to use them because of their potential side effects.

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

НОРМАТИВНОЕ СНИЖЕНИЕ КРЕДИТОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ НЕДВИЖИМОСТИ

Резюме

Последний финансовый кризис выявил значительную взаимозависимость между стабильностью банковской системы и кредитованием недвижимости. Целью данной статьи является представление инструментов банковского надзора в качестве факторов, которые могут ограничивать предложение таких кредитов. Анализу были подвергнуты только инструменты, включенные в законодательство ЕС через пакет CRDIV/CRR, и последующий сравнительный анализ показывает масштабы их внедрения в отдельных государствах Европейского экономического пространства. Полученные результаты позволяют утверждать, что инструменты надзора, способствующие повышению требований к капиталу, характеризуются значительной гибкостью. Однако из-за потенциальных побочных эффектов относительно немногие страны решились на их использование.

Ключевые слова: банковский надзор, требования к капиталу, рынок недвижимости, системный риск

Cytuj jako:

Kruszka M., Wroński M., *Regulacyjne zmniejszanie bankowego finansowania nieruchomości*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 147–178. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.06/m.kruszka/m.wronski

Cite as:

Kruszka, M., Wroński, M. (2019) ‘Regulacyjne zmniejszanie bankowego finansowania nieruchomości’ [‘Regulatory reduction of real estate financing by banks’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 147–178. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.06/m.kruszka/m.wronski

Załącznik

Jawność oraz wysokość wymogów kapitałowych filara II w poszczególnych państwach strefy euro ((4)–(9) w %)

Państwo	Liczba banków ^{a)}	Ujawnione P2R	Odsetek ujawnień	Średnie P2R	Średnie P2R ważone aktywami	Średnie P2R ważone RWA	Min. P2R	Maks. P2R
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Austria	6	6	100,00	2,200	2,016	2,016	1,75	2,50
Belgia	7	5	71,43	2,250	2,075	1,962	1,75	3,00
Cypr	4	3	75,00	3,160	3,265	3,224	3,20	3,70
Estonia	3	1	33,33	1,500	1,500	1,500	1,50	1,50
Finlandia	3	3	100,00	1,750	1,750	1,750	1,75	1,75
Francja	12	9	75,00	1,639	1,462	1,445	1,25	2,75
Grecja	4	4	100,00	3,375	3,382	3,425	3,00	3,75
Hiszpania	12	12	100,00	1,814	1,539	1,550	0,75	2,50
Holandia	6	6	100,00	1,833	1,767	1,764	1,25	2,50
Irlandia	5	3	60,00	2,95%	2,715%	2,807%	2,25%	3,45%

Państwo	Liczba banków ^{a)}	Ujawnione P2R	Odsutek ujawnień	Średnie P2R	Średnie P2R ważone aktywami	Średnie P2R ważone RWA	Min. P2R	Maks. P2R
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Litwa	3	2	66,67	1,90	1,893	1,923	1,80	2,00
Luksemburg	4	0	0,00	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Łotwa	4	1	25,00	1,50	1,500	1,500	1,50	1,50
Malta	3	1	33,33	2,50	2,500	2,500	2,50	2,50
Niemcy	21	11	52,38	2,038	2,272	2,244	1,25	2,75
Portugalia	3	3	100,00	2,833	2,660	2,697	2,25	4,00
Słowacja	3	0	0,00	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Słowenia	3	1	33,33	3,500	3,500	3,500	3,50	3,50
Włochy	12	11	91,67	1,932	1,878	1,904	1,00	3,25

Uwaga: ^{a)} liczba banków traktowanych jako „istotne instytucje”, które podlegają bezpośredniemu nadzorowi EBC. Analizując wartości P2R, należy zwrócić uwagę na liczbę banków, które ujawniły P2R. W przypadku gdy w danym kraju uczynił to tylko jeden bank, w kolumnach 5–9 występuje ta sama wartość.

Źródło: Analiza stron internetowych, sprawozdań rocznych, półrocznych i kwartalnych oraz ofert emisji obligacji 118 banków nadzorowanych przez Europejski Bank Centralny w ramach SSM.