

Michał Skopowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

ZMIANY REGULACJI W ZAKRESIE RYNKU KREDYTÓW MIESZKANIOWYCH W POLSCE W OKRESIE KRYZYSU FINANSOWEGO

Streszczenie: W artykule zaprezentowano zmiany regulacji w zakresie kredytów mieszkaniowych wprowadzone przez nadzór finansowy w Polsce w odpowiedzi na kryzys finansowy. W tym kontekście przeanalizowano efektywność podjętych środków, zarówno pasywnych (niekoniecznie obowiązkowych), jak i aktywnych, mających na celu ograniczenie potencjalnego zagrożenia związanego ze wzrostem ryzyka kredytowego, pogorszeniem jakości zabezpieczeń oraz zwiększeniem zmienności kursu walutowego. W artykule przedstawiono również wpływ struktury sektora bankowego i sytuacji na rynku nieruchomości na zachowanie banków, a także ich procedury wewnętrzne.

Słowa kluczowe: kryzys finansowy, kredyty mieszkaniowe, regulacje.

1. Wstęp

Lata 2004-2008 cechowały się w Polsce wciąż rosnącym zainteresowaniem budową i zakupem nieruchomości mieszkaniowych, na rynku zarówno wtórnym, jak i pierwotnym. Jak wynika z danych GUS, jeszcze w połowie pierwszego roku kryzysu, w czerwcu 2008 r.¹, oddano do użytku 67 684 mieszkań, co oznaczało wzrost o prawie 30% w stosunku do sytuacji z roku wcześniejszego. Wzrost popytu na nieruchomości mieszkaniowe wpisywał się przy tym w tendencje właściwe gospodarce zarówno światowej, jak i europejskiej (Hiszpania, Portugalia). Zjawisko to przyjęło szczególnie drastyczne rozmiary w Stanach Zjednoczonych, gdzie pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości traktowane jest jako jedna z bezpośrednich przyczyn obecnego kryzysu finansowego. Niemniej jednak wśród determinant wzrostu wartości tego rynku specyficznych dla Polski w okresie przedkryzysowym należałoby wymienić m.in.:

¹ W niniejszym opracowaniu za początek kryzysu finansowego zostanie przyjęty upadek banku Lehman Brothers (15 września 2008 r.), choć w niektórych źródłach podaje się inne daty rozpoczęcia kryzysu.

- małe nasycenie rynku mieszkaniami oraz nie najlepszy stan już istniejącej substancji mieszkaniowej;
- początkowy wzrost dostępności kredytów mieszkaniowych, także dewizowych, i ich stosunkowo korzystne oprocentowanie; jednocześnie plany nadzoru bankowego mające ograniczyć możliwości zaciągania kredytów walutowych również przyczyniły się do przyspieszenia decyzji o zakupie nieruchomości, a tym samym kumulacji popytu na nie;
- oczekiwania dalszego wzrostu cen nieruchomości po wejściu Polski do Unii Europejskiej, dodatkowo podsycane przez nabywanie ich w celach spekulacyjnych².

W warunkach relatywnie niskich oszczędności Polaków większość decyzji o zakupie domu lub mieszkania związana była z koniecznością zaciągnięcia kredytu bankowego. Z tego względu wartość należności sektora bankowego od gospodarstw domowych z tytułu kredytów mieszkaniowych nie tylko rosła w okresie przedkryzysowym, ale tempo tego wzrostu było szybsze niż w przypadku wszystkich należności od tego sektora. Sam wzrost konkurencji na rynku, objawiający się spadkiem marż czy rozluźnieniem wymogów w zakresie wkładu własnego, dodatkowo eksponował banki, najważniejszych pośredników finansowych w Polsce, na ryzyko kredytowe. Zaznaczyć bowiem należy, że na koniec 2007 r. aktywa banków w Polsce stanowiły ok. 66% aktywów całego sektora finansowego. Skutkiem powyższych tendencji było przejściowe obniżenie się współczynnika wypłacalności banków w Polsce poniżej 11% w połowie 2008 r.³

Dodatkowo to, że wiele spośród kredytów mieszkaniowych zaciągane było w dewizach, eksponowało kredytobiorców na ryzyko walutowe, co mogło się przyczynić do problemów nie tylko sektora bankowego, ale – poprzez takie usługi, jak ubezpieczenie wkładu własnego – także ubezpieczeniowego.

W kolejnych punktach przedstawione zostaną i przeanalizowane najważniejsze zmiany regulacji dotyczących kredytowania nieruchomości mieszkaniowych w Polsce w okresie kryzysu. Należy jednak podkreślić, że część tych inicjatyw została zapoczątkowana jeszcze przed 2008 r., lecz zostanie tu opisana ze względu na:

- ich duże znaczenie zarówno dla kredytobiorców, jak i dla kredytodawców,
- to, że nadzór finansowy w Polsce świadom był potencjalnych zagrożeń generowanych przez szybki wzrost wartości tych kredytów jeszcze na długo, zanim kryzys faktycznie dotknął tego rynku.

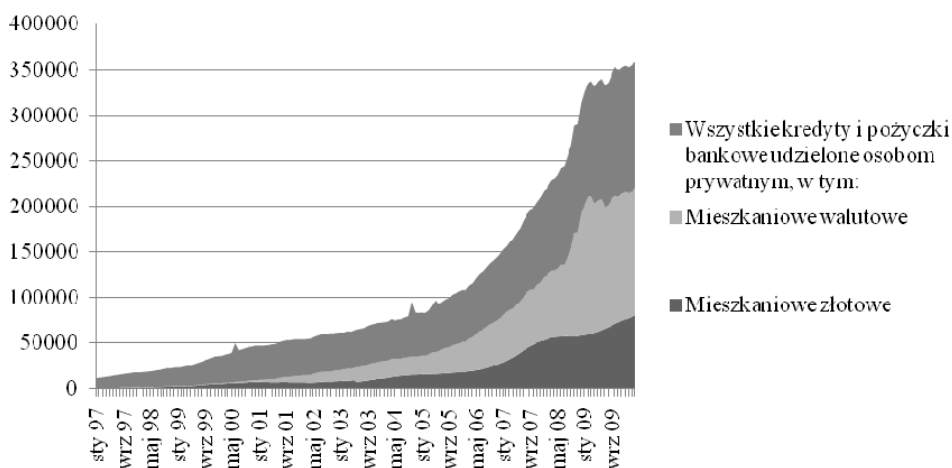
2. Rekomendacja S

Niekorzystne dla stabilności sektora bankowego zjawiska, związane z coraz szybszym wzrostem portfela kredytów hipotecznych (rys. 1), doprowadziły do sytuacji,

² *Finansowanie nieruchomości przez banki w Polsce: stan na czerwiec 2008 r.*, KNF, Warszawa 2008, s. 13-15.

³ *Sektor bankowy – podstawowe dane, XII 2009*, www.knf.gov.pl

że nadzór bankowy w Polsce musiał podjąć zdecydowane kroki w celu zażegnania zagrożenia. Regulacje wewnętrzne banków w zakresie kontroli ryzyka ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie w latach 2005-2006 wciąż były niedostateczne. To samo dotyczyło jakości oszacowań szkodowości portfela kredytów hipotecznych, a częściowo wynikało z niskiej skuteczności dochodzenia roszczeń przez banki. Procedury kontroli wartości nieruchomości stanowiących zabezpieczenie także były niewystarczające. Dążenie banków do powiększenia i utrzymania udziału w rynku tych kredytów oznaczało częstokroć zaniżanie kosztów utrzymania potencjalnych kredytobiorców i udzielanie kredytów nie tylko bez wkładu własnego, lecz nawet w wartości przekraczającej wartość zabezpieczenia. Część banków zaczęła bowiem w swych analizach przed 2008 r. zakładać dalszy wzrost cen nieruchomości (rys. 2), co miało w ich ocenie automatycznie doprowadzić do poprawy wskaźników wartości kredytów do wartości zabezpieczeń. Jak pokazały dalsze wydarzenia, było to ewidentnie niezgodne z zasadami ostrożnej wyceny.



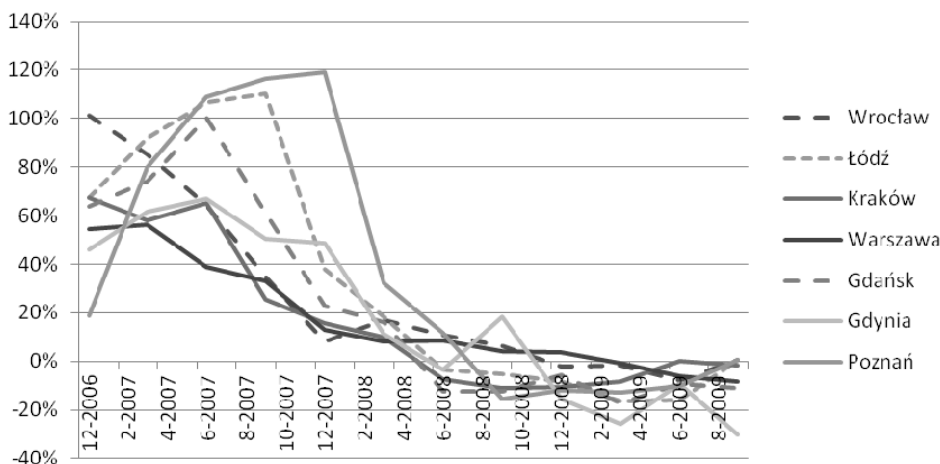
Rys. 1. Kredyty mieszkaniowe w Polsce na tle wszystkich kredytów (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Dużym zagrożeniem dla banków w Polsce była konieczność finansowania kredytów mieszkaniowych walutowych, co odbywało się głównie poprzez pozyskiwanie środków od podmiotów dominujących oraz innych instytucji kredytowych z rynku międzybankowego (np. swapy walutowe)⁴. Oznaczało to, że okres zapadalności aktywów denominowanych w walutach obcych był wielokrotnie dłuższy niż wymagalności pasywów, co negatywnie wpływało na płynność instytucji kredytowych w dewizach.

⁴ *Polski rynek finansowy w obliczu kryzysu finansowego w latach 2008-2009*, KNF, Warszawa 2010, s. 15.

Sami kredytobiorcy natomiast często nie zdawali sobie sprawy z ryzyka, na jakie się narażają, zaciągając wieloletnie zobowiązania w walucie innej niż będąca podstawą naliczania ich wynagrodzenia. Czynnikiem szczególnie ograniczającym pojmowanie tego zagrożenia było permanentne umacnianie się złotego do połowy 2008 r., co czyniło kredyty dewizowe bardzo atrakcyjnymi, nawet w sytuacji, gdy niektóre banki sprzedawały walutę dla ich spłaty po kursie wyższym niż w przypadku innych transakcji w tym samym czasie.



Rys. 2. Dynamika cen mieszkań na rynku pierwotnym w największych miastach w Polsce w latach 2007-2009 (r/r)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Próba rozwiązania powyższych problemów była Rekomendacja S, która weszła w życie w połowie 2006 r. Zawartych w niej 20 rekomendacji dotyczyło:

- zarządzania ryzykiem ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie, tworzenia organizacyjnych podstaw czynności z tym związanych oraz rozdziału kompetencji;
- kontroli ryzyka, co sprowadzało się m.in. do sprawnego funkcjonowania systemu stałego monitorowania całego portfela ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie wraz z odpowiednimi narzędziami analitycznymi i bazami danych. Wymagano ponadto rozdzielenia funkcji: związanych ze sprzedażą kredytów hipotecznych, analizą wniosków kredytowych (w tym podejmowaniem decyzji kredytowych i monitorowaniem ekspozycji) oraz weryfikacją realizacji przyjętych procedur kontrolnych. Istotne było również dostosowanie źródeł finansowania do struktury portfela kredytowego (ryzyko utraty płynności);
- ryzyka kursowego i ryzyka stopy procentowej dłużnika. W tym kontekście rekomendowano, aby w przypadku oceny ryzyka kredytowego przy kredytach

dewizowych zakładano stopy procentowe równe co najmniej tym dla złotych oraz kwotę kredytu o 20% wyższą od wnioskowanej. Miało to pozwolić na uwzględnienie ograniczenia zdolności kredytowej kredytobiorcy w trakcie trwania kredytu ze względu nie niekorzystne dla niego zmiany kursu walutowego. Sugerowano dodatkowo weryfikację testów warunków skrajnych przy założeniu spadku kursu złotego w stosunku do poszczególnych walut obcych o 30% i utrzymaniu się na tej wysokości przez 12 miesięcy. Podobnie w przypadku ryzyka stopy procentowej ponoszonego przez kredytobiorcę rekomendowano weryfikację testów skrajnych w postaci podniesienia stóp procentowych o co najmniej 400 pkt bazowych i założenia ich utrzymania się na tej wysokości przez okres roku;

- zabezpieczenia. W tym przypadku rekomendowano, aby ostrożnie oceniona, co najmniej raz w roku, wartość zabezpieczenia ekspozycji kredytowej zabezpieczonej hipotecznie była wystarczająca w całym okresie trwania umowy. Dotyczyło to szczególnie, choć nie tylko, tych sytuacji, w których wartość zabezpieczenia jest dodatnio skorelowana z sytuacją finansową kredytobiorcy;
- relacji z klientami. Bank powinien dołożyć wszelkich starań, aby przekazywane klientom informacje były zrozumiałe, jednoznaczne i czytelne. Co więcej, klientowi powinny być przedstawione informacje o ryzykach, na które się naraża, zaciągając kredyt dewizowy, i to w niekorzystnych dla niego scenariuszach w zakresie zarówno kursu walutowego, jak i stopy procentowej⁵.

W kwietniu 2008 r. weszła w życie poprawiona wersja Rekomendacji S, tak zwana S (II), w której skupiono się na udostępnieniu klientowi pełniejszej wiedzy o takich konsekwencjach zaciągania kredytu mieszkaniowego w walutach obcych, jak spread walutowy. Dodatkowo zalecono bankom umożliwienie klientom, na ich wniosek, spłaty kredytu bezpośrednio w walucie pozyskanej z innych źródeł niż dany bank⁶.

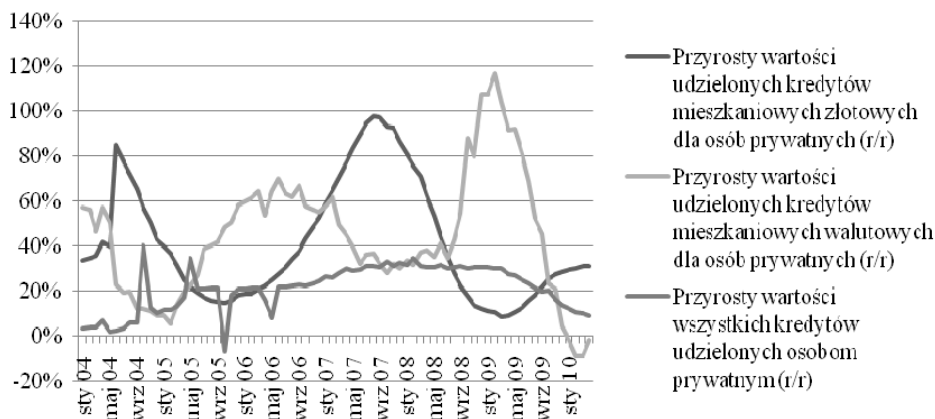
Rekomendacja S, pomimo trafności zawartych w niej sugestii, okazała się rozwiązaniem niewystarczającym. Po części należy złożyć to na karb jej nieobligatoryjności. Pamiętać należy jednak, że rekomendacje często wyprzedzają w czasie instrumenty będące w gestii nadzoru finansowego, a mające cechy przymusu. Niemniej jednak nawet sam Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, który z początkiem 2008 r. przejął od Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego kompetencje w zakresie realizacji nadzoru nad instytucjami kredytowymi⁷, przyznaje, że efektywność tego rozwiązania była ograniczona⁸. Tempo przyrostu akcji kredytowej

⁵ *Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie*, KNB, Warszawa 2006.

⁶ *Rekomendacja S (II) dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie*, UKNF, Warszawa 2008.

⁷ Na skutek przejścia przez Komisję Nadzoru Finansowego funkcji Komisji Nadzoru Bankowego dla rynku bankowego.

⁸ *Polski rynek...*, s. 15.



Rys. 3. Przyrosty wartości wybranych kredytów bankowych w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

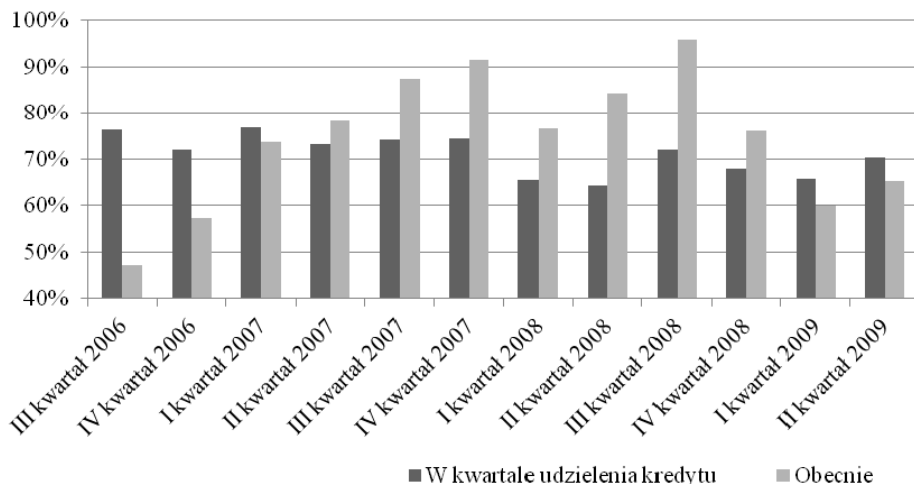
w zakresie kredytów mieszkaniowych dewizowych przekraczało 50% w wartościach rok do roku jeszcze przez prawie rok po jej wprowadzeniu w życie, a zrównało się z tempem przyrostu kredytów złotych (mieszkaniowych i ogółem) dopiero w 2008 r. (rys. 3), co zresztą i tak nie było wynikiem zastosowania samej rekomendacji.

3. Rekomendacja T

Jak pokazały kolejne kwartały po wprowadzeniu Rekomendacji S, wiele ze wskazanych w niej ryzyk się ziściło. W szczególności dotyczyło to spadku wartości nieruchomości i jednoczesnej deprecjacji kursu złotego. Jak wskazuje rys. 4, współczynniki LTV dla kredytów mieszkaniowych we frankach szwajcarskich spadły dla kredytów udzielonych w III kwartale 2006 r. z ponad 75 do niespełna 50%. Mimo wszystko jednak, dzięki niskim stopom procentowym dla franka szwajcarskiego, kredyty w tej walucie długo jeszcze pozostały atrakcyjne⁹.

Problem zbyt niskiej wartości przyjmowanych zabezpieczeń w stosunku do wartości ekspozycji, w tym założenie o wzroście wartości zabezpieczenia, oraz przyznawania zdolności kredytowej osobom posiadającym niewielkie dochody dyspozycyjne, choćby poprzez wydłużenie okresu kredytowania, był powszechny – nie dotyczył tylko kredytów mieszkaniowych. W związku z tym w lutym 2010 r. przyjęto Rekomendację T, dla której wcześniejsza Rekomendacja S może być traktowana jako dopełnienie traktujące szczegółowo o kredytach mieszkaniowych. Z tego względu ogólna treść i budowa rekomendacji T i S są zbliżone.

⁹ Raport o stabilności systemu finansowego; grudzień 2009, NBP, Warszawa 2009, s. 38.



Rys. 4. Średnie LTV kredytów mieszkaniowych w CHF dla poszczególnych kwartałów udzielonych kredytu

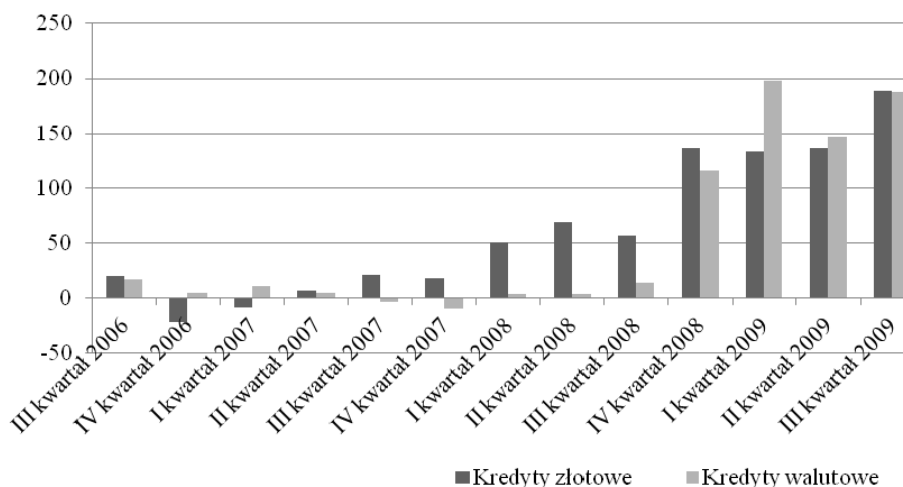
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Rekomendacja T odnosi się w szczególności do siedmiu obszarów: zarządzania, kontroli ryzyka, identyfikacji, pomiaru i akceptacji ryzyka, zabezpieczenia, raportowania, relacji z klientami, kontroli wewnętrznej. Z najważniejszych zmian wprowadzonych Rekomendacją T, a dotyczących także kredytów mieszkaniowych, należy wymienić:

- zalecenie, aby banki wykorzystywały bardziej ostrożne parametry do oceny zdolności kredytowej. Podkreślić tu należy, że wcześniej niektóre banki ustalały minimalną wysokość kosztów utrzymania na poziomie poniżej progów socjalnych, co było w całkowitej sprzeczności z zasadami ostrożnego prowadzenia działalności;
- ograniczenie dopuszczalnego poziomu obciążenia dochodów obsługą zadłużenia. Jak zauważył Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, problem ten dotyczył głównie osób mniej zamożnych, w których przypadku często nadmiernie wydłużano okres kredytowania, aby poprzez spadek wartości pojedynczej raty kredytu zwiększyć ich zdolność kredytową;
- niezgodne z zasadami ostrożności było często także założenie wielu banków o niepełnym wykorzystaniu przyznanych klientom detalicznym limitów kredytowych. Założenia takie bowiem powinny być poparte analizą empiryczną, co jednak nie wszystkie banki przygotowywały¹⁰.

¹⁰ Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych, UKNF, Warszawa 2010.

Ze względu na to, że Rekomendacja T w większości powinna być wprowadzona w życie przez banki w drugiej połowie 2010 r., skuteczności jej na chwilę obecną nie można ocenić. Należy jednak stwierdzić, że biorąc pod uwagę wzrost wartości kredytów zagrożonych, od początku 2008 r. dla kredytów złotych, a od 2009 r. także dla kredytów walutowych (gdy odwróciły się korzystne pierwotnie dla kredytobiorców tendencje na rynku walutowym), rekomendację tę wprowadzono zbyt późno (rys. 5). Wyjaśnienie, że relacja wartości kredytów zagrożonych do całości portfela nie jest tak bardzo niekorzystna, nie jest w pełni zasadne, gdyż relacja ta jest skutkiem szybkiego wzrostu akcji kredytowej, będącego wynikiem właśnie nadmiernego złagodzenia polityki kredytowej banków w okresie przedkryzysowym.



Rys. 5. Kwartalne zmiany kwot kredytów mieszkaniowych zagrożonych dla gospodarstw domowych (mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Niemniej jednak należy podkreślić, że kierunki zmian polityki kredytowej banków, które wskazuje Rekomendacja T, są jak najbardziej uzasadnione. Problemem jest jednak to, że z punktu widzenia bezpiecznego funkcjonowania banku, większość treści rekomendacji powinna być *de facto* realizowana w praktyce przez banki już dużo wcześniej i to nawet w sytuacji, gdyby rekomendacja ta nie została opublikowana. Ustawa *prawo bankowe* wymaga bowiem, aby założyciele oraz osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu, w tym prezesa, dawali rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem¹¹.

¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*, tekst jedn.: DzU z 2002 r., Nr 72, poz. 665 z późn. zm., art. 30.

4. Nowa Umowa Kapitałowa

Wypracowana pod auspicjami Banku Rozrachunków Międzynarodowych w 2003 r. Nowa Umowa Kapitałowa została w 2006 r. wprowadzona do porządku prawnego w Unii Europejskiej poprzez dwie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady: 2006/48/WE i 2006/49/WE. Rozwiązania te miały na celu poprawę norm adekwatności kapitałowej banków, szczególnie poprzez modyfikację metod oceny ryzyka kredytowego oraz wprowadzenie nowej kategorii – ryzyka operacyjnego. Następstwem powyższych zmian było przyjęcie w Polsce przez Komisję Nadzoru Bankowego w 2007 r. odpowiedniej uchwały¹². Pozwalała ona na wykorzystywanie preferencyjnej wagi ryzyka 35% jedynie dla efektywnie zabezpieczonej części kredytu mieszkaniowego, przy czym ekspozycję lub jej część uznaje się za efektywnie zabezpieczoną na nieruchomości mieszkalnej do wysokości nie wyższej niż:

- 50% wartości ustalonej na podstawie wyceny rzeczoznawcy majątkowego (jeżeli wycena nie uwzględnia wcześniej powstałych obciążeń, to wartość tę uprzednio pomniejsza się o łączną ich kwotę) lub
- 60% bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości, ustalonej zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych¹³.

Także Nowa Umowa Kapitałowa wymagała, aby wartość nieruchomości była monitorowana regularnie, nie rzadziej niż co trzy lata w odniesieniu do nieruchomości mieszkalnych. Natomiast aktualizacja wyceny nieruchomości powinna być dokonywana przez niezależnego rzeczoznawcę, jeżeli istnieją przesłanki wskazujące, że wartość nieruchomości mogła istotnie się obniżyć w stosunku do ogółu cen rynkowych na rynku nieruchomości. Za niezależnego rzeczoznawcę uznaje się przy tym osobę posiadającą kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie konieczne do przeprowadzania wyceny, niezależną od procesu decyzyjnego w sprawie udzielenia kredytu¹⁴.

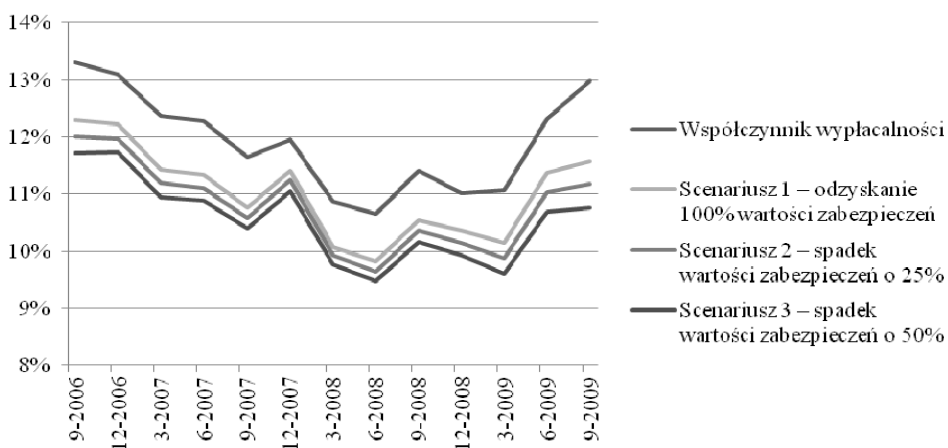
¹² Uchwała nr 1/2007 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, w tym zakresu i warunków stosowania metod statystycznych oraz zakresu informacji załączanych do wniosków o wydanie zgody na ich stosowanie, zasad i warunków uwzględniania umów przelewu wierzytelności, umów o subpartycypację, umów o kredytowy instrument pochodny oraz innych umów niż umowy przelewu wierzytelności i umowy o subpartycypację, na potrzeby wyznaczania wymogów kapitałowych, warunków, zakresu i sposobu korzystania z ocen, nadawanych przez zewnętrzne instytucje oceny wiarygodności kredytowej oraz agencje kredytów eksportowych, sposobu i szczegółowych zasad obliczania współczynnika wypłacalności banku, zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu wymogów kapitałowych i współczynnika wypłacalności oraz określenia dodatkowych pozycji bilansu banku ujmowanych łącznie z funduszami własnymi w rachunku adekwatności kapitałowej oraz zakresu, sposobu i warunków ich wyznaczania.

¹³ *Ibidem*, § 64.1.

¹⁴ Załącznik nr 17 do uchwały nr 1/2007 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 13 marca 2007 r., § 34.

Banki zazwyczaj jednak nie starały się o uzyskanie wyceny przygotowanej przez licencjonowanego rzeczoznawcę majątkowego w formie operatu szacunkowego, co dopiero umożliwiłoby uznanie części wierzytelności za zabezpieczoną efektywnie i stosowanie dla niej preferencyjnej, 35% wagi ryzyka. Przeszkodą były stosunkowo wysokie koszty tych wycen oraz brak możliwości zatrudnienia w banku licencjonowanych rzeczoznawców. Zamiast tego decydowały się na wykorzystywanie wagi ryzyka 75% dla kredytów na finansowanie nieruchomości, spełniających kryteria klasyfikacji dla portfela detalicznego, i wagę 100% – dla pozostałych¹⁵.

Przepisy Nowej Umowy Kapitałowej stworzyły twarde ekonomiczne przesłanki do lepszego zarządzania zabezpieczeniami w przypadku kredytów mieszkaniowych, co miało się sprowadzić do oszczędności na kapitałach własnych. W latach 2007-2008 był to jednak niewystarczający argument, gdyż kapitały własne na pokrycie ryzyk w Polsce były wystarczające, co odzwierciedlały wysokie współczynniki wypłacalności banków (rys. 6). Nawet w sytuacji spadku wartości zabezpieczeń o 50% współczynnik wypłacalności nie spadłby poniżej 9%¹⁶. Dodatkowo same banki potwierdzały w ankietach, że zaostrzenie polityki kredytowej w 2009 r. nie wynikało w głównej mierze z niedoborów kapitału na potrzeby współczynnika wypłacalności¹⁷.



Rys. 6. Wypłacalność banków w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

¹⁵ *Finansowanie nieruchomości przez banki w Polsce; stan na grudzień 2008 r.*, KNF, Warszawa 2009, s. 30.

¹⁶ Problemy z niskimi współczynnikami wypłacalności dotyczyły jedynie niektórych banków, które jednak również zostały dokapitalizowane.

¹⁷ *Raport o stabilności...*, s. 29-30.

5. Inne regulacje dotyczące rynku kredytów mieszkaniowych

Pewną rolę dla utrzymania płynności wśród banków odegrała tzw. uchwała płynnościowa, zamieniająca częściowo w wymóg pierwotne zalecenia Rekomendacji P z 2002 r. Uchwała ta, wchodząc w życie w połowie 2008 r., wymagała od banków przygotowania do normalnego funkcjonowania przez okres 30 dni, bez konieczności uzyskania zewnętrznego wsparcia płynnościowego. Między innymi z tego względu już od początku 2008 r. dostrzegalny był wzrost płynności banków w Polsce. Ten czynnik pozwolił na wzrost akcji kredytowej w zakresie kredytów mieszkaniowych złotych na przełomie lat 2008 i 2009, kiedy ze względu na trudności w refinansowaniu kredytów walutowych ich dynamika znacząco wyhamowała.

Należy wspomnieć również o dedykowanej bankom hipotecznym Rekomendacji F z 2003 r.¹⁸, w której nadzór bankowy, w związku z ustawowym wymogiem zatwierdzania wewnętrznych regulaminów odnoszących się do zasad ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości, zawarł najistotniejsze wskazówki w tym zakresie¹⁹. Biorąc jednak pod uwagę:

- to, że nadzorowi finansowemu (KNB/KNF) cały czas, nawet gdyby tej rekomendacji nie wprowadzono, przysługiwało prawo do niezatwierdzenia wewnętrznych regulaminów,
- małą rolę banków hipotecznych na rynku finansowym²⁰,

wprowadzenie tej rekomendacji nie wpłynęło znacząco na przebieg kryzysu finansowego w Polsce. Podobnie zresztą jak Rekomendacji K, wskazującej bankom hipotecznym pożądanym przez nadzór finansowy mechanizm monitorowania zabezpieczenia listów zastawnych²¹. Niemniej jednak obie te rekomendacje miały istotne znaczenie w zwiększaniu bezpieczeństwa funkcjonowania stosunkowo nowej instytucji w Polsce – banku hipotecznego. Co ciekawe, w wielu miejscach rekomendacje te zawierały wskazówki, z których banki inne niż hipoteczne mogłyby również korzystać w związku z kredytami mieszkaniowymi (monitoring wartości zabezpieczenia itd.). Zdarzało się to jednak zbyt rzadko i w niedostatecznym stopniu, i to pomimo przyjęcia już w 2000 r. Rekomendacji J, zawierającej wytyczne dla wszystkich banków finansujących rynek nieruchomości odnośnie do tworzenia dla niego baz danych²², co miało ograniczyć skalę ryzyk specyficznych dla kredytów mieszkaniowych.

¹⁸ Pierwsza rekomendacja F powstała w 1998 r. w związku z ustawą o listach zastawnych i bankach hipotecznych.

¹⁹ Rekomendacja F dotycząca podstawowych kryteriów stosowanych przez Komisję Nadzoru Bankowego przy zatwierdzaniu regulaminów ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości wydawanych przez banki hipoteczne, GINB, Warszawa 2003.

²⁰ *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2008 r.*, NBP, Warszawa, listopad 2009, s. 16.

²¹ *Rekomendacja K z dnia 10 października 2001 r. dotycząca zasad prowadzenia przez banki hipoteczne rachunku zabezpieczenia listów zastawnych i jego projekcji*, GINB, Warszawa 2001.

²² *Rekomendacja J z dnia 20 lipca 2000 r. dotycząca tworzenia przez banki baz danych odnoszących się do rynku nieruchomości*, GINB, Warszawa 2000.

6. Pozaregulacyjne determinanty ograniczenia akcji kredytowej banków w zakresie kredytów mieszkaniowych w okresie kryzysu finansowego

Znaczny spadek tempa wzrostu akcji kredytowej banków w zakresie kredytów dewizowych na przełomie lat 2008 i 2009 nie wynikał w sposób istotny ani z rekomendacji, ani z przepisów Nowej Umowy Kapitałowej. W dużej mierze problem rozwiązał sam rynek ze względu na złożenie dwóch czynników:

- spadku zaufania na rynku międzybankowym, co spowodowało znaczące trudności dla banków nie tylko z przyznawaniem nowych kredytów w walutach obcych, ale przede wszystkim z refinansowaniem tych już udzielonych,
- jednocześnie ograniczenie apetytu banków na ryzyko skłoniło wiele spośród nich do stawienia większych wymogów klientom chcącym zaciągnąć kredyt mieszkaniowy walutowy.

Sam problem z płynnością walutową banków w Polsce nie był aż tak duży, jeśli weźmie się pod uwagę znikome ich zainteresowanie częścią „Pakietu zaufanie” przygotowanego przez NBP, a mającego dać możliwość zdobycia finansowania w walutach obcych w formie swapów walutowych. Od uruchomienia programu w październiku 2008 r. NBP zawarł z bankami umowy tego typu opiewające na łączną wartość nominalną zaledwie około 11 mld CHF, 2,3 mld USD i 0,64 mld EUR²³. Wynikało to co prawda po części z tego, że ich warunki były gorsze niż rynkowe, jednakże jednocześnie wskazywało, że większość banków radziła sobie bez wykorzystania tego koła ratunkowego, choćby dzięki zdobywaniu płynności od podmiotów dominujących²⁴.

W stosunku do banków, które w sposób szybki nie dostosowały struktury swego finansowania do sytuacji w okresie kryzysu i nie ograniczały samodzielnie akcji kredytowej w zakresie kredytów mieszkaniowych walutowych, UKNF podjął drastyczne środki w postaci nakazu wstrzymania udzielania nowych kredytów tego typu²⁵. Metody te nie były w zasadzie kwestionowane, szczególnie uwzględniając to, że jeśli na koniec 2008 r. 4 banki komercyjne (w tym banki zrzeszające) realizowały programy postępowania naprawczego, to po upływie roku było to już 9 podmiotów, i to nie licząc banków spółdzielczych²⁶. Ponadto już w IV kwartale 2008 r. UKNF zo-

²³ *Polski rynek...*, s. 23.

²⁴ Rzeczywiście jednak znaczenie „Pakietu zaufanie” było duże z punktu widzenia uspokojenia nastrojów na rynku.

²⁵ Był to jednocześnie początek prac nad wcześniej opisywaną Rekomendacją T.

²⁶ *Informacja o warunkach wprowadzania oraz realizacji programów postępowania naprawczego w sektorze bankowym*, KNF, Warszawa 16 października 2009.

bowiżał banki do zweryfikowania polityki inwestycyjnej i struktury źródeł finansowania w związku z dużymi wahaniami kursów walut obcych²⁷.

Ostatecznie zatem polityka kredytowa banków uległa zmianie, co odzwierciedlały zarówno ankiety kierowane do nich i wskazujące na zaostrzenie kryteriów przyznawania kredytów²⁸, jak i struktura nowo udzielonych kredytów mieszkaniowych, w której udział kredytów walutowych spadł z ok. 70% w połowie 2008 r. do niewiele ponad 10% na koniec 2009 r.²⁹

7. Podsumowanie

W okresie przed kryzysem finansowym oraz w jego trakcie podjęto w Polsce wiele inicjatyw nadzorczych mających na celu ograniczenie ryzyk generowanych przez nadmierną ekspansję banków w zakresie kredytów mieszkaniowych, szczególnie walutowych. Część z tych zmian miała charakter obligatoryjny i wynikała z aktów prawnych typu uchwały, jak choćby w przypadku wprowadzenia w Polsce przepisów Nowej Umowy Kapitałowej. Wiele jednak miało charakter nieobligatoryjny, jak choćby seria rekomendacji ogólnych (Rekomendacja T) lub wręcz dedykowanych rynkowi kredytów hipotecznych (Rekomendacja S). Biorąc pod uwagę przebieg kryzysu w Polsce, widziany przez pryzmat choćby spadku wartości zabezpieczeń w relacji do kredytów czy wartości kredytów zagrożonych, należy stwierdzić, że wiele banków do treści rekomendacji się nie zastosowało, dlatego skuteczność takiego instrumentu może być podana w wątpliwość. Ostatecznie, gdy opisane wyżej instrumenty pasywne nie we wszystkich przypadkach zdały egzamin, nadzór finansowy zdecydował się wykorzystać kilkakrotnie instrument aktywny w postaci nakazu wstrzymania akcji kredytowej w zakresie mieszkaniowych kredytów walutowych. Stało się to jednak dopiero wówczas, gdy zbyt długo niekorzystne tendencje rynkowe skłoniły wszystkie banki do zmian w ich nieostrożnej polityce kredytowej. Jakość wewnętrznych procedur kontroli ryzyk w wielu bankach musi być zatem poprawiona. Należy bowiem pamiętać, że oczywiście istnieją odpowiednie przepisy regulujące działalność bankową, jak choćby Nowa Umowa Kapitałowa i jej wymóg pokrycia ryzyk kapitałem własnym, lecz przepisy te należy traktować jako swego rodzaju minimum i prowadzić działalność bankową bardziej roztropnie.

²⁷ *Informacja dotycząca ryzyka związanego z kredytami walutowymi*, KNF, Warszawa, 14 stycznia 2010.

²⁸ *Sytuacja na rynku kredytowym – wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych, II kwartał, 2010*, NBP, Warszawa, kwiecień 2010.

²⁹ *Rozwój systemu finansowego w Polsce*, Departament Systemu Finansowego, Narodowy Bank Polski, Warszawa, 1 grudnia 2009., s. 17.

Literatura

- Finansowanie nieruchomości przez banki w Polsce: stan na czerwiec 2008 r.*, KNF, Warszawa 2008.
- Finansowanie nieruchomości przez banki w Polsce: stan na grudzień 2008 r.*, KNF, Warszawa 2009.
- Informacja dotycząca ryzyka związanego z kredytami walutowymi*, KNF, Warszawa, 14 stycznia 2010.
- Informacja o warunkach wprowadzania oraz realizacji programów postępowania naprawczego w sektorze bankowym*, KNF, Warszawa, 16 października 2009.
- Polski rynek finansowy w obliczu kryzysu finansowego w latach 2008-2009*, KNF, Warszawa 2010.
- Raport o stabilności systemu finansowego; grudzień 2009*, NBP, Warszawa 2009.
- Rekomendacja F dotycząca podstawowych kryteriów stosowanych przez Komisję Nadzoru Bankowego przy zatwierdzaniu regulaminów ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości wydawanych przez banki hipoteczne*, GINB, Warszawa 2003
- Rekomendacja J z dnia 20 lipca 2000 r. dotycząca tworzenia przez banki baz danych odnoszących się do rynku nieruchomości*, GINB, Warszawa 2000.
- Rekomendacja K z dnia 10 października 2001 r. dotycząca zasad prowadzenia przez banki hipoteczne rachunku zabezpieczenia listów zastawnych i jego projekcji*, GINB, Warszawa 2001.
- Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie*, KNB, Warszawa 2006.
- Rekomendacja S (II) dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie*, UKNF, Warszawa 2008.
- Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych*, UKNF, Warszawa 2010.
- Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2008 r.*, NBP, Warszawa, listopad 2009.
- Rozwój systemu finansowego w Polsce*, Departament Systemu Finansowego, Narodowy Bank Polski, Warszawa, 1 grudnia 2009.
- Sytuacja na rynku kredytowym – wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych, II kwartał, 2010*, NBP, Warszawa, kwiecień 2010.
- Uchwała nr 1 /2007 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka (...)
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe*, tekst jedn.: DzU z 2002 r., Nr 72, poz. 665 z późn. zm.

REGULATORY CHANGES RELATED TO MORTGAGE LOANS DURING THE FINANCIAL CRISIS IN POLAND

Summary: The article presents changes that were introduced by the banking supervisory authority in Poland to the regulatory framework in case of mortgage loans. We explain the efficiency of some passive (not necessarily mandatory) and active measures that were used to reduce the potential threat of credit risk increase, collateral deterioration and exchange rate variability. We also investigate the influence of the condition of real estate market and the structure of banking sector on behavior of banks, as well as their internal risk management procedures.