

## **Stanowisko NBP do dokumentu konsultacyjnego Komisji Europejskiej „Possible further changes to Capital Requirements Directive”**

Konsultacje prowadzone przez Komisję Europejską mają charakter publiczny, wobec czego zawarte w dokumencie KE pytania kierowane są do wszystkich uczestników rynku finansowego, a więc do różnych adresatów. Materiał przedstawia odpowiedzi i komentarze NBP do tych pytań, które odnoszą się do kwestii o charakterze makroostrożnościowym, lub też mogą mieć konsekwencje dla stabilności sektora bankowego.

### ***Uwagi ogólne:***

Proponowane przez Komisję Europejską zmiany w wybranych obszarach regulowanych przepisami Dyrektywy 2006/48/WE wynikają z doświadczeń obecnego kryzysu, na co w wielu fragmentach wskazują autorzy dokumentu.

Niemniej ze względu na skalę i zakres proponowanych zmian i konieczność oceny wewnętrznej spójności proponowanych rozwiązań byłoby celowe, aby Komisja Europejska, podczas dalszych prac, uzupełniła swą propozycję o część ogólną, która wskazywałaby precyzyjnie:

- zidentyfikowane podczas obecnego kryzysu słabości w funkcjonowaniu systemu bankowego i systemu finansowego,
- zidentyfikowane niedoskonałości rynku (*market failures*), które uzasadniają ingerencję regulacyjną,
- cele poszczególnych narzędzi regulacyjnych wyrażone poprzez odniesienie się do zidentyfikowanych *market failures* wraz z mechanizmem ich oddziaływania.

Propozycje Komisji Europejskiej, korespondujące z propozycjami Komitetu Bazylejskiego, mają na celu usunięcie najważniejszych nieprawidłowości, które zostały zidentyfikowane w trakcie obecnego kryzysu i w związku z tym powinny być szybko wprowadzone, szczególnie, że w obecnych uwarunkowaniach osiągnięcie konsensusu na szczeblu politycznym wydaje się być łatwiejsze.

W tej sytuacji ważne jest, by – zważywszy na głębokość proponowanych zmian – w odpowiedni sposób uwzględniać skalę działalności i złożoność regulowanych podmiotów, stosując wszędzie, gdzie to wskazane, zasadę proporcjonalności. Ponadto bez względu na szybkie tempo prac i przewidywane wdrożenie w latach 2012 – 2013, należy przykładać istotną wagę do stosowania odpowiedniego *vacatio legis* wszędzie tam, gdzie jest to potrzebne, albo korzystne dla bezpieczeństwa prowadzonej działalności.

### **Section I – Liquidity**

#### ***Uwaga ogólna:***

Zważywszy na brak standardów płynnościowych, zarówno międzynarodowych, jak i unijnych i wynikającą stąd dużą różnorodność rozwiązań krajowych, dostosowanie się części banków do nowych regulacji płynnościowych wymagać będzie czasu. Dlatego w wypadku rozwiązań płynnościowych wskazane byłoby szybkie przeprowadzenie procesu legislacyjnego, połączone z odpowiednio długim, liczącym trzy do pięciu lat, *vacatio legis*, co pozwoli bankom obniżyć koszty dostosowania.

**Question 1:** *Comments are sought on the concept of the Liquidity Coverage Requirement and its likely impact on institutions' resilience to liquidity risk. Quantitative and qualitative evidence is also sought on the types and severity of liquidity stress experienced by institutions during the financial crisis and – in the light of that evidence – on the appropriateness of the tentative calibration in Annex I. In particular, we would be interested in learning how the pricing of banking products would be affected by this measure.*

Proponowana regulacja dotycząca płynności krótkoterminowej banków ma swój odpowiednik w polskich rozwiązaniach regulacyjnych. Przyjęta w 2007 r. regulacja polskiego nadzoru wprowadziła współczynnik płynności krótkoterminowej, wymagający, aby całość środków uznanych przez bank za niestabilne, była pokryta podstawową i uzupełniającą rezerwą płynności.

Można zatem stwierdzić, że sama koncepcja zastosowania ogólnych norm dotyczących płynności krótkoterminowej została już zaimplementowana w polskim systemie bankowym. Banki były zobowiązane do przestrzegania tej normy od lipca 2008 r., a zatem jeszcze przed wystąpieniem kryzysu na rynkach po upadku banku Lehman Brothers. Podstawową różnicą pomiędzy polskimi normami a proponowaną *Liquidity Coverage Requirement* (LCR) są założenia dotyczące wartości środków, które muszą być pokryte przez krótkoterminowe, płynne aktywa. Polskie normy zakładają, że rezerwa płynności ma pokryć zobowiązania uznane przez bank za niestabilne (na podstawie analiz opartych na metodologii zatwierdzonej przez nadzorcę, przede wszystkim w zakresie wyznaczania stabilnej części depozytów - tzw. osadu), natomiast LCR bezpośrednio wprowadza parametry wyznaczające udział środków, które mogą zostać wycofane w przypadku sytuacji szokowej („*regulatory stress scenario*”). Taka konstrukcja normy LCR wydaje się korzystna z punktu widzenia porównywalności i transparentności. Jednakże zakładając ogólne poziomy odpływu środków norma LCR może być gorszym miernikiem indywidualnego ryzyka płynności, w porównaniu do wskaźników opartych w większym stopniu na wyliczeniach danej instytucji, biorących pod uwagę specyfikę zarówno jej profilu płynnościowego jak i rynku, na którym operuje. Systemy finansowe państw, które mają być objęte proponowanymi regulacjami są bowiem bardzo zróżnicowane pod względem stopnia rozwoju i rozpowszechnienia systemu bankowego, poziomu edukacji ekonomicznej ludności i zaufania do instytucji finansowych. Wszystkie te czynniki mogą mieć znaczny wpływ na skalę ewentualnego kryzysu i stopnia odpływu środków gospodarstw domowych z rachunków bankowych. W związku z tym proponowana norma LCR, nie uwzględniająca powyższych czynników, może niedostatecznie wypełnić swój cel, którym jest zwiększenie odporności instytucji finansowych na ryzyko płynności. W opinii NBP korzystniejszym rozwiązaniem jest model uwzględniający wymogi nadzorców lokalnych wynikające ze znajomości specyfiki ich rynków.

**Question 2:** *In particular, views would be welcome on whether certain corporate and covered bonds should also be eligible for the buffer (see Annex I) and whether central bank eligibility should be mandatory for the buffer assets?*

Podstawową grupą instrumentów finansowych zaliczanych do bufora powinny być instrumenty akceptowane przez bank centralny. Doświadczenia kryzysowe wskazują, że w okresie poważnych zaburzeń, pozyskanie płynności nawet na tych rynkach, które w normalnych warunkach cechowały się bardzo wysoką płynnością, jest utrudnione bądź niemożliwe, a głównym źródłem płynności są operacje z bankiem centralnym.

Ewentualna możliwość zaliczenia do bufora innych instrumentów, które nie są akceptowane przez bank centralny, powinna być wyłącznie przedmiotem decyzji krajowego nadzorczy.

**Question 4:** *Comments are sought on the concept of the Net Stable Funding Requirement and its likely impact on institutions' resilience to liquidity risk. Quantitative and qualitative evidence is also sought on the types and severity of liquidity stress experienced by institutions during the financial crisis and – in the light of that evidence – on the appropriateness of the tentative calibration in Annex II. In particular, we would be interested in learning how the pricing of banking products would be affected by this measure.*

Podobnie jak w przypadku *Liquidity Coverage Requirement*, norma *Net Stable Funding Requirement* (NFSR) ma już swój odpowiednik w polskich rozwiązaniach nadzorczych. Regulacja z 2007 r. wprowadziła obowiązek utrzymywania współczynnika pokrycia aktywów niepłynnych i aktywów o ograniczonej płynności funduszami własnymi i środkami obcymi stabilnymi na poziomie przekraczającym 100%. Również, tak jak w przypadku norm krótkoterminowych, różnica między regulacjami polskimi a proponowanymi przez KE dotyczy sposobu klasyfikacji poszczególnych pozycji aktywów i pasywów. Zasadnicze różnice to:

- polskie normy stanowią, że wszystkie aktywa nie zaliczone do rezerwy płynności oraz nie wynikające z transakcji na hurtowym rynku finansowym muszą być pokryte środkami stabilnymi i funduszami własnymi; proponowana norma NFSR koncentruje się natomiast na zapadalności aktywów, przypisując przy tym różne parametry pokrycia stabilnymi środkami do różnych kategorii tych aktywów;
- polskie normy stanowią, że przy wyliczeniu środków stabilnych bank korzysta z własnych wewnętrznych (zatwierdzonych przez nadzorcę) modeli; proponowana norma NFSR koncentruje się natomiast na wymagalności pasywów, przypisując przy tym odgórnie parametry „osadu” różnym kategoriom zobowiązań o terminie poniżej 1 roku.

Można zatem stwierdzić, że polskie normy mają w większym stopniu charakter strukturalny wymagający posiadania stabilnych źródeł finansowania – nie wyznaczając jednak bezpośrednio konieczności zrównoważenia aktywów i pasywów zapadających w okresie powyżej roku.

Wydaje się, że w przypadku polskiego sektora bankowego oraz innych państw ze słabo rozwiniętym rynkiem sekurytyzacji i bankowych instrumentów dłużnych, bardziej odpowiednie są rozwiązania zawarte w polskiej normie płynności długoterminowej. Model finansowania polegający przede wszystkim na gromadzeniu i rolowaniu (głównie bieżących i krótkoterminowych) depozytów, z marginalną rolą zobowiązań długoterminowych nie pozwala obecnie na zrównoważenie aktywów i pasywów zapadających w okresie powyżej roku. Dostrzegając potrzebę regulacji wpływających na zwiększenie stabilności zobowiązań instytucji finansowych, należy podkreślić, że obecny kształt rynków i modeli działalności banków w wielu państwach (w tym w Polsce) nie pozwala na szybkie wypełnienie normy NFSR. Wstępne symulacje przeprowadzone przez NBP wskazują, że większość polskich banków komercyjnych nie spełniałoby na koniec 2009 r. normy NFSR. Ponadto w skali całego sektora banków komercyjnych, stabilne źródła finansowania (wyliczone wg metodologii załączonej w aneksie II) stanowią tylko od około 76% do 85% (w zależności od wymogów na pokrycie polskich obligacji skarbowych) aktywów wymagających finansowania. Oznacza to, że w skali całego sektora bankowego musiałyby zajść wyraźne zmiany o charakterze strukturalnym, żeby możliwe było wypełnienie analizowanego kryterium. W związku z powyższym konieczność spełnienia normy NFSR w obecnym kształcie wiązałaby się z bardzo wysokimi kosztami, mogącymi negatywnie wpłynąć na kondycję finansową znacznej grupy krajowych instytucji finansowych. Jej spełnienie wymagałoby również podjęcia działań stymulujących rozwój rynku obligacji nieskarbowych, co wymaga dłuższego czasu.

Norma ta powinna być konstruowana z dużą ostrożnością, biorąc pod uwagę wszystkie uwarunkowania. Według aneksu II do dokumentu, skarbowe papiery wartościowe o ratingu niższym niż AA nie mogłyby wejść do kategorii aktywów o współczynniku pokrycia 5%. Ponadto zgodnie z tym aneksem papiery te wchodziłyby do kategorii o współczynniku 100% (brak jest innej kategorii poza 0% i 5% pokrycia, która uwzględniałaby skarbowe papiery wartościowe). Kategoria 5% powinna uwzględniać także papiery skarbowe o ratingu niższym niż AA, które stanowią jedne z najbardziej płynnych instrumentów, jednak ich rating jest ograniczony z góry przez rating państwa – emitenta. Warto przy tym zaznaczyć, że w ramach normy *Liquidity Coverage Requirement*, papiery wartościowe wyemitowane przez kraj w walucie krajowej mają najwyższą wagę „jakości” (płynności).

**Question 5:** *Comments are in particular sought on the merits of allowing less than 100% stable funding for commercial lending that has a contractual maturity of less than one year. Is it realistic to assume that lending is reduced under liquidity stress at the expense of risking established client relationships? Does such a differentiation between lending with more and with less than one year maturity set undesirable incentives that could discourage for instance long term funding of non-financial enterprises or encourage investment in marketable securities rather than loans?*

Można przypuszczać, że szczególnie w przypadku instytucji mającej problemy ze spełnieniem minimalnego wskaźnika *Net Stable Funding Requirement*, może dojść do ograniczenia udzielania długoterminowych kredytów kosztem kredytów krótkoterminowych bądź papierów wartościowych. Może mieć to niekorzystny wpływ na strefę realną gospodarki poprzez ograniczenie możliwości finansowania prywatnych inwestycji, między innymi poprzez wypychanie ich przez finansowanie długu publicznego. Ponadto można zakładać, że w celu wypełnienia normy NFSR banki dążyłyby do konwersji kredytów długoterminowych na krótkoterminowe, co zmniejszyłoby stabilność finansowania podmiotów sfery realnej, z możliwymi negatywnymi skutkami dla wzrostu gospodarczego.

Generalne wątpliwości wzbudza koncepcja podziału portfela kredytowego dla podmiotów niefinansowych w ramach normy NFSR według pierwotnych terminów zapadalności i przyporządkowania im różnych parametrów wymaganego pokrycia stabilnymi źródłami finansowania. Wydaje się, że niedopasowanie terminowe aktywów i zobowiązań banków powinno być zredukowane przede wszystkim po „pasywnej” stronie bilansu. Proponowane normy mogłyby natomiast skłonić banki do ograniczenia portfela długoterminowych należności. Należy przy tym pamiętać, że transformacja terminów jest istotą działalności banków, która wspiera rozwój gospodarczy. Proponowane regulacje powinny zatem wpływać przede wszystkim na utrzymywanie jak najbardziej stabilnych źródeł finansowania, nie ograniczając nadmiernie podaży kredytu.

**Question 7:** *Do you agree that all parameters should be transparently set at European level, possibly in the form of Technical Standards by the EBA where parameters need to reflect specific sub-categories of retail deposits?*

W opinii NBP poszczególne parametry dotyczące płynności powinny być ustalane na poziomie krajowym. Wprowadzenie różnych parametrów na specyficzne sub-kategorie depozytów nie jest wystarczające, żeby uwzględnić specyfikę poszczególnych instytucji i rynków finansowych (por. odpowiedzi na pytania 1 i 4).

**Question 9:** *Comments are sought on the scope of application as set out above and in particular on the criteria referred to in point 17 for both domestic entities and entities located in another Member State.*

W opinii NBP normy płynnościowe powinny być zastosowane zarówno do jednostek dominujących na poziomie skonsolidowanym, jak i do poszczególnych instytucji (w tym *subsidiaries*) na poziomie indywidualnym (*stand-alone*). Nadzorca krajowy musi mieć prawo żądania wypełnienia norm na poziomie indywidualnym, bez względu na warunki wymienione w paragrafie 17, łącznie z prawem nakładania na oddziały lokalnych norm płynności (polska regulacja odnosi się również do oddziałów transgranicznych).

**Question 12:** *Comments are sought on the different options and in particular for how they would operate for the treatment of intra-group loans and deposits and for intragroup commitments, respectively. Comments are also sought as to whether there should be a difference made between the liquidity coverage and the net stable funding ratio.*

Sposób traktowania transakcji wewnątrzgrupowych powinien zależeć przede wszystkim od pożądanego efektu wprowadzanych rozwiązań na strukturę finansowania podmiotów zależnych. Jeśli intencją ustawodawcy byłoby zmniejszenie środków pozyskiwanych przez jednostki zależne od zagranicznych podmiotów dominujących w ich strukturze finansowania, to zasadne byłoby wprowadzenie rozwiązań proponowanych w paragrafie 24.

Jeśli jednak proponowane rozwiązania mają dokładnie odzwierciedlać obecny proces zarządzania płynnością, lepsze wydaje się rozwiązanie proponowane w paragrafie 23, które zakłada, że banki mogą pozyskać płynność m.in. wykorzystując linie kredytowe przyznane przez inne podmioty powiązane/dominujące. Należy podkreślić, że wiele banków zależnych w Polsce jest finansowanych przede wszystkim poprzez pożyczki podmiotów dominujących. Wprowadzenie norm, zgodnych z założeniami paragrafu 24 wymagałoby od tych banków zmiany modelu biznesowego i zbudowania praktycznie od podstaw bazy depozytowej, bądź też wydłużenia wymagalności zobowiązań pozyskiwanych w ramach grupy, co mogłoby podwyższyć koszty finansowania wszystkich banków. To z kolei mogłoby przełożyć się na wzrost kosztów kredytu lub zmniejszenie zdolności banków do wewnętrznego generowania kapitałów.

Podczas kryzysu wsparcie płynnościowe ze strony jednostek dominujących/powiązanych było w poszczególnych państwach zróżnicowane. W przypadku Polski, po upadku Lehman Brothers, środki pozyskane od zagranicznych podmiotów dominujących były dla krajowych banków głównym źródłem płynności. Jednak negatywne doświadczenia niektórych państw wskazują, że nie można zakładać, iż wewnątrzgrupowe wsparcie płynnościowe byłoby udzielone w każdych warunkach.

Ponadto, niezależnie od podejścia do wsparcia płynnościowego ze strony podmiotów dominujących lub powiązanych, ważne jest wprowadzenie wymogu dywersyfikacji źródeł awaryjnej płynności.

Wydaje się zatem, że regulacja powinna przyjąć wariant ostrożnościowy zakładający, iż środki pozyskiwane od podmiotów powiązanych nie mogą być traktowane jako dostępne źródło awaryjnej płynności.

**Question 13:** *Do stakeholders agree with the conclusion that for credit institutions with significant branches or cross-border services in another Member State, liquidity supervision should be the responsibility of the home Member State, in close collaboration with the host*

*member States? Do you agree that separate liquidity standards at the level of branches could be lifted based on a harmonised standard and uniform reorganisation and winding-up procedures?*

Nadzór płynnościowy służy dwóm celom. Pierwszy z nich ma charakter nadzorczy i służy weryfikacji bezpieczeństwa płynnościowego banku. Ma więc znaczenie mikroostrożnościowe. Z drugiej jednak strony każdy bank jest częścią systemu finansowego, a ten z kolei podlega ocenie dla celów makroostrożnościowych. Jeśli bank i oddział są w tym samym kraju, obydwie funkcje wypełnia ten sam nadzorca. Gdy jednak oddział znajduje się w innym kraju, bezpieczeństwo mikro i makro zostaje rozdzielone pomiędzy nadzorcę macierzystego i goszczącego.

W takiej sytuacji nadzorca macierzysty ponosi odpowiedzialność za nadzór płynnościowy nad całym bankiem, łącznie z oddziałem transgranicznym i nie ma powodu, by go z tej odpowiedzialności zwalniać. Z drugiej jednak strony, nadzorca goszczący, ze względu na stabilność krajowego systemu finansowego, musi mieć zagwarantowane prawo sprawowania nadzoru płynnościowego nad oddziałem transgranicznym, ponieważ tego wymaga zapewnienie stabilności finansowej kraju goszczącego. Zasada ta nie pozostaje w sprzeczności z możliwością dzielenia się przez nadzorców zadaniami i uprawnieniami. Jest to kwestia umowy między nimi i nie należy ingerować w te uzgodnienia.

## **Section II – Definition of capital**

### ***Uwaga ogólna:***

Jak wynika ze wstępnych analiz przeprowadzonych przez NBP, proponowane zmiany dotyczące definicji kapitału nie będą miały istotnego wpływu na poziom kapitałów własnych polskiego sektora bankowego, ze względu na silną pozycję kapitałową polskich banków, a także ze względu na fakt, iż część z proponowanych zmian została już uprzednio uwzględniona w polskich regulacjach.

Należy jednak rozważyć moment wejścia w życie zmian w definicji kapitału. Obecny termin (koniec 2012 r.) wydaje się zbyt szybki ze względu na jednocześnie proponowane przez Komisję Europejską rozwiązania antycykliczne, które dodatkowo zwiększą zapotrzebowanie na kapitał.

***Question 16:*** *What are your views on the prudential appropriateness of eliminating the distinction between upper and lower Tier 2, and eliminating Tier 3 capital?*

Zaproponowane zmiany są słuszne. Podział na Tier 1 (*going concern capital*) i Tier 2 (*gone concern capital*) w czytelny sposób rozgranicza kapitały jakie mogą służyć do absorbowania bieżących strat, a jakie mogą być wykorzystane w przypadku niewypłacalności banku. Kryzys wykazał nieprzydatność kapitału Tier 3.

W związku z planowanym zlikwidowaniem tej kategorii należy też doprecyzować czy „Zysk rynkowy na portfelu handlowym”, który obecnie wchodzi w skład Tier 3 przestanie być uznawany jako składnik kapitału czy też będzie wchodził w skład Tier 2.

***Question 17:*** *Are the criteria proposed for Core Tier 1, non-Core Tier 1 and Tier 2 sufficiently robust and how might they be improved?*

W celu zapewnienia bezpieczeństwa środków deponentów istotne wydaje się zapewnienie, aby do Tier 1 faktycznie były zaliczane kapitały najwyższej jakości oraz by udział Tier 1 w

kapitałach był istotny. Z tego względu NBP pozytywnie odnosi się do zaproponowanych przez KE kryteriów zaliczania kapitałów do Tier 1 oraz do listy filtrów ostrożnościowych i możliwych pomniejszeń.

**Question 18:** *In order to ensure the effective loss absorbency of non-Core Tier 1 capital, would it be appropriate under certain circumstances to require the write down of the principal amount of an instrument or its conversion to a Core Tier 1 instrument? To what extent should the trigger for write-down / conversion be determined objectively or at the discretion of an institution or its supervisor?*

W celu zachowania właściwych proporcji pomiędzy Core Tier 1 i non-Core Tier 1 należy zaproponować, by w razie pokrycia strat przez Core Tier 1 odpowiednia część non-Core Tier 1 została przekształcona w Core Tier 1. Ponadto, jeśli nadzorca nakaze bankowi zwiększenie Core Tier 1, a bank nie wywiąże się z tego obowiązku i nie wyemituje dodatkowych akcji, nadzorca powinien mieć prawo żądania przekształcenia odpowiedniej ilości instrumentu non-Core Tier 1 w Core Tier 1.

**Question 19:** *Which of the prudential adjustments proposed have the greatest impact? What alternative, robust treatment might be considered and what is their prudential impact?*

W polskim sektorze bankowym większość kapitałów banków spełnia wymogi Core Tier 1. Obowiązująca lista filtrów ostrożnościowych sprawdza się w praktyce, co sprawia, że z punktu widzenia Polski nie wydaje się potrzebne wprowadzanie dodatkowych kryteriów.

**Question 20:** *Are the proposed requirements in respect of calls for non-Core Tier 1 and Tier 2 sufficiently robust? Would it appropriate to apply in the CRD the same requirements to buy-backs as would apply to the call of such instruments? What restrictions on buy-backs should apply in respect of core Tier 1 instruments?*

Zdaniem NBP zaproponowane kryteria związane z wykupieniem instrumentu hybrydowego wchodzącego w skład non-Core Tier 1 oraz możliwości wykorzystania opcji *call* są właściwe.

**Question 21:** *What are your views on the need for further review of the treatment of unrealized gains? What would be the most appropriate treatment of such gains?*

Zdaniem NBP z Tier 1 powinny też zostać usunięte niezrealizowane zyski na pozycjach bilansowych. Wzmocniłoby to strukturę kapitałów i zapobiegłoby „nadmiernemu” zwiększeniu kapitałów, które w zasadzie nie mogłyby służyć do absorpcji strat w przypadku pojawienia się recesji czy też kryzysu.

**Question 22:** *We would welcome comments on the appropriateness of reviewing the use of going concern Tier 1 capital for large exposures purposes. In this context, would it be necessary to review the basis of identification of large exposures (10% of own funds) and the large exposures limits (25% own funds)?*

Zdaniem NBP propozycja zmiany bazy, do której będą odnoszone wartości dużych zaangażowań z kapitałów własnych na Tier 1 jest słuszna. Jej konsekwencją powinno być jednak przeliczenie wysokości obecnie obowiązujących limitów.

**Question 23:** *What is your view of the purpose of contingent capital? What forms and triggers would be most appropriate?*

Celem kapitału warunkowego (*contingent capital*) powinna być szybka i efektywna rekapitalizacja banku. Byłby to długoterminowy instrument dłużny, emitowany przez bank w okresie stabilnej sytuacji na rynkach finansowych. W określonych przypadkach nastąpiłoby uruchomienie mechanizmu wyzwającego (*trigger*) powodującego automatyczną zamianę instrumentu dłużnego w akcje, dzięki czemu ciężar dokapitalizowania banku wzięliby na siebie kredytodawcy banku, a nie podatnicy danego kraju, jak podczas obecnego kryzysu finansowego. Banki, uwolnione od spłaty zadłużenia, będą mogły pozyskać więcej kapitału prywatnego dla finansowania swoich operacji. Ponadto, perspektywa zamiany długoterminowego długu w akcje prawdopodobnie poprawi ocenę przyszłości banku wśród wierzycieli i innych kontrahentów, tak jak to ma miejsce w przypadku „zwykłych” obligacji zamiennych.

Kapitał warunkowy powinien być stosowany jako narzędzie w ramach postępowania nadzorczego na etapie wczesnej interwencji w banku (*early intervention*) tj. np. gdy wartość banku jest nadal pozytywna, ale dotychczasowi inwestorzy nie są gotowi na jego dokapitalizowanie. Instrumenty dłużne podlegałyby zamianie na akcje w dwóch przypadkach: znacznego pogorszenia sytuacji finansowej banku, potwierdzonego osiągnięciem określonego poziomu minimalnego wybranego wskaźnika wypłacalności lub ogłoszenia przez organ regulacyjny faktu, że system finansowy został dotknięty kryzysem systemowym. Warunki i mechanizm zamiany byłyby prawnie uregulowane, a interwencja organu nadzoru mogłaby nastąpić w określonych okolicznościach.

Wspomnianym wyżej wskaźnikiem mógłby być np. określony minimalny (dodatni) poziom współczynnika kapitału kategorii I (Tier 1 capital) do aktywów ważonych ryzykiem. Ponadto konieczne będzie określenie stosunku zamiany instrumentu dłużnego na akcje.

**Question 24:** *How should the grandfathering requirements under CDR II interact with those for new requirements? To what extent should the grandfathering provisions of CRD II be amended to bring them into line with those of the new capital requirements under CRD IV?*

Zdaniem NBP zasady wygasania zaliczanych do kapitałów instrumentów hybrydowych, które nie spełniają wymogów CRD II nie powinny być zmieniane. Odnośnie instrumentów hybrydowych, które nie spełniają wymogów CRD IV, terminy ich wygasania powinny być skorelowane z terminami zaproponowanymi dla instrumentów hybrydowych, które nie spełniają wymogów CRD II (m.in. ostateczna data, do której instrumenty te mogą być wliczane do kapitałów powinna być zgodna z zapisaną w CRD II).

### **Section III – Leverage ratio**

Propozycja KE nie precyzuje jakie pozycje pozabilansowe powinny wchodzić do wskaźnika dźwigni finansowej (*leverage ratio*). W kontekście ujmowania pozycji pozabilansowych w kalkulacji wskaźnika dźwigni finansowej należy dołożyć starań do zapewnienia porównywalności definicji wskaźnika w ujęciu międzynarodowym, zwłaszcza z rynkiem amerykańskim.

**Question 25:** *What should be the objective of a leverage ratio?*



**Question 26:** *Which element of going concern capital do you consider would be a more appropriate basis for the leverage ratio? What is your rationale for this view?*

Rolą wskaźnika dźwigni finansowej powinno być wskazanie wrażliwości wypłacalności instytucji finansowej na zmiany cen dowolnych aktywów. Wskaźnik dźwigni może pełnić rolę uzupełniającą w stosunku do współczynnika wypłacalności i w pewnym sensie stanowić bufor dla władz nadzorczych, uwzględniający „ryzyko modelu” obecne w konstrukcji współczynnika wypłacalności (czyli ryzyko tego, że wagi ryzyka stosowane do obliczania współczynnika wypłacalności są błędnie dobrane). Jak pokazuje przykład obecnego kryzysu finansowego, błędne modele ryzyka spowodowały, że banki mające pozornie wystarczający poziom kapitału bardzo szybko stały się bankami niedokapitalizowanymi.

Aby wskaźnik dźwigni finansowej mógł być przydatny w praktyce, minimalna wartość musiałaby być wyznaczona na poziomie wystarczająco wysokim, aby organ nadzoru mógł podjąć stosowne działania.

Uzupełniającą funkcją wskaźnika dźwigni może być ukazanie akcjonariuszom i innym interesariuszom w jakim stopniu wyniki finansowe danego banku wynikają z zyskowności jego operacji, a w jakim stopniu z dźwigni finansowej. Z tego względu (pyt. 26) właściwą miarą kapitału byłby Core Tier 1 capital, odpowiadający środkom wniesionym przez akcjonariuszy.

**Question 27:** *What is your view on the proposed options for capturing the overall extent of an institution's derivatives business in the denominator of the leverage ratio?*

Podejście do uwzględniania niekredytowych instrumentów pochodnych we wskaźniku dźwigni finansowej zależy od tego, jak jest rozumiana rola wskaźnika dźwigni finansowej. KE nie precyzuje tej roli w dokumencie. Jeśli ma nią być wskazanie wrażliwości wypłacalności instytucji finansowej na zmiany ceny dowolnych aktywów z tytułu ryzyka kredytowego kontrahentów tej instytucji oraz papierów wartościowych w jej portfelu, to właściwe jest podejście oparte na wartości rynkowej brutto portfela (tzn. bez kompensowania transakcji przeciwstawnych). Wartość ta określa bieżącą wartość należności banku od kontrahentów.

Jeśli natomiast rolą wskaźnika dźwigni finansowej ma być wskazanie wrażliwości wypłacalności instytucji finansowej na zmiany ceny dowolnych aktywów z tytułu dowolnego rodzaju ryzyka, to należałoby rozważyć ujęcie portfela instrumentów pochodnych w ujęciu ekwiwalentu delta, uwzględniającego wrażliwość wyceny transakcji pochodnej na zmiany wartości instrumentu bazowego.

**Question 28:** *What is your view of the proposed approach to capturing leverage arising from credit derivatives?*

Proponowane podejście jest prawidłowe. Udzielenie ochrony kredytowej z punktu widzenia ekspozycji na ryzyko kredytowe jest ekonomicznie równoważne posiadaniu w portfelu instrumentu bazowego o wartości równej wartości nominalnej kredytowej transakcji pochodnej.

**Question 29:** *How could the design of the leverage ratio ensure that it would act as an effective constraint only in benign economic conditions?*

Taką możliwość dałoby ustalenie dłuższego limitu czasowego na powrót do wymaganego poziomu wskaźnika dźwigni finansowej w przypadku gdy naruszenie limitu wynika z poniesienia przez bank strat, niż gdy ma to miejsce w przypadku nadmiernego wzrostu ekspozycji.

## **Section V – Countercyclical measures**

### ***Uwagi ogólne***

Celem proponowanych przez KE rozwiązań jest ograniczenie procykliczności zachowań banków, w szczególności zmniejszenie procyklicznego zachowania w zakresie podaży kredytu. Wynikające z tego zmniejszenie amplitudy cyklu kredytowego może przyczynić się do zmniejszenia prawdopodobieństwa powstawania nierównowag w finansowej sferze gospodarki, a przez to przyczynić się do bardziej stabilnego długofalowego wzrostu gospodarczego. Cel ten należy uznać za słuszny.

Z ekonomicznego punktu widzenia spełnienie każdego wymogu regulacyjnego jest (przynajmniej w krótkim okresie) kosztem dla instytucji regulowanej. Z tego względu naturalną reakcją instytucji regulowanych na wprowadzenie regulacji jest poszukiwanie sposobów na minimalizację kosztów. W przypadku regulacji mających na celu zmniejszenie amplitudy cyklu kredytowego – co w proponowanej postaci wiąże się ze zwiększeniem „kosztów regulacyjnych” nakładanych na banki w fazie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego (i symetrycznym ich zmniejszaniem w fazie spowolnienia) – należy się liczyć z możliwością nasilenia procesów transferu ryzyka kredytowego w fazie boomu z banków do innych instytucji finansowych, w których obciążenia regulacyjne związane z ponoszeniem ryzyka kredytowego mogą być mniejsze (tzw. arbitraż międzysektorowy). Obecnie obserwowana niska aktywność globalnego rynku sekurytyzacyjnego może się zwiększyć w miarę przyspieszania wzrostu gospodarczego, a więc nie można wykluczyć wystąpienia tego zjawiska w przyszłości.

Opisany powyżej arbitraż międzysektorowy może wzmocnić stabilność systemu bankowego, lecz osłabić stabilność całego systemu finansowego, gdyż ryzyko kredytowe posiadałyby w swoich portfelach instytucje mające mniejsze doświadczenie w jego podejmowaniu niż banki. Mając powyższe na uwadze wydaje się, że proponowane przez KE regulacje mogą być skuteczne przy założeniu, że transfer ryzyka kredytowego z banków do innych instytucji finansowych nie będzie znaczący.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na inny ogólny problem. Jeśli celem regulacji zmniejszających procykliczne zachowania banków ma być ograniczenie nierównowag powstających w sferze finansowej gospodarki (przede wszystkim o charakterze boomów kredytowych), to ograniczenie działań jedynie do sektora bankowego może być niewystarczające.

Jeśli regulacje będą powodowały, że utrzymywanie przez banki kredytów w swoich bilansach w fazie boomu będzie dla nich kosztowne i zostaną one sprzedane do innych instytucji finansowych (o niższych obciążeniach regulacyjnych), to nie rozwiąże to problemu boomu kredytowego. W ekstremalnej sytuacji, banki mogą działać jedynie jako pośrednicy udzielający kredytów i sprzedający je do innych instytucji finansowych (model biznesowy firm pożyczkowych w USA przed obecnym kryzysem).

Powyższe rozumowanie wskazuje, że byłoby pożądane, aby prace nad regulacjami w zakresie ryzyka kredytowego prowadziły do harmonizacji wymogów regulacyjnych nakładanych na wszystkie instytucje finansowe, które podlegają regulacjom w zakresie wymogów kapitałowych. Ponadto należy rozważyć, czy przy ocenie nierównowag w gospodarce nie należy stosować zmiennych które nie ograniczają się do ekspozycji sektora bankowego na ryzyko, a obejmują całość sytuacji gospodarczej, w tym ceny aktywów i tendencje na rynkach finansowych.

### ***Part 1 - Through-the-cycle provisioning for expected credit losses***

***Question 38:*** *The Commission services invite stakeholders to perform a comparative assessment of the three different methods (ie ECF, incurred loss and IRB expected loss if it could be used for financial reporting) for credit loss provisioning from 2002 onwards based on their own data.*

***Question 39:*** *Views are sought on the suggested IRB based approach with respect to the through-the-cycle provisioning for expected losses as outlined above.*

Zadaniem rezerw na utratę wartości tworzonych na zasadzie *through the cycle* byłoby zmniejszenie zmienności wyniku finansowego instytucji finansowych w przekroju cyklu koniunkturalnego. Jest to rozwiązanie nie pozbawione kontrowersji. W dyskusji publicznej podnoszony był argument, że zadaniem wyniku finansowego jest przedstawienie bieżącej wartości aktywów i pasywów instytucji finansowej w możliwie najdokładniejszy sposób. Takie rozumowanie leżało u podstaw podejścia uwzględniającego jedynie utratę wartości aktywów zidentyfikowaną na datę sprawozdawczą (*incurred loss model*) – takie jak obecnie jest stosowane w MSR 39.

Należy jednak stanowczo stwierdzić, że obecny sposób uwzględniania utraty wartości aktywów przyczynia się do wzmocnienia procyklicznych zachowań banków. Niezależnie od inicjatyw regulacyjnych mających na celu większe powiązanie systemów motywacyjnych w bankach z wynikami banków w długoterminowej perspektywie, bieżące wyniki finansowe banków mają i będą miały wpływ na ich kierunek działania. W takiej sytuacji uwzględnianie kosztów utraty wartości aktywów dopiero w momencie wystąpienia problemów z obsługą zadłużenia prowadzi do nadmiernego zwiększania podaży kredytu w okresach dobrej koniunktury i nadmiernego jej zacieśniania w okresach spowolnienia gospodarczego. Procesy te były widoczne w ciągu ostatnich pięciu lat i przyczyniły się do obecnego globalnego kryzysu.

Jak wspomina dokument KE, w zakresie tworzenia rezerw na utratę wartości aktywów prace są prowadzone również przez IASB. Przedstawione przez IASB propozycje w dokumencie konsultacyjnym z listopada 2009 r. proponują tworzenie rezerw na utratę wartości instrumentów finansowych poprzez określenie, na każdą datę sprawozdawczą, zdyskontowanej wartości oczekiwanej przepływów pieniężnych z instrumentu finansowego w horyzoncie zapadalności instrumentu i rozpoznanie utraty wartości w przypadku gdy wartość ta się obniży w wyniku wzrostu ryzyka kredytowego danej ekspozycji (*expected cash flow model*).

Taki sposób wyznaczania utraty wartości instrumentów finansowych ma szansę zapewnić bardziej wierne oddanie wartości instrumentów finansowych w momencie ich pierwszego ujęcia w bilansie, a przez to przyczynić się do dokładniejszego określenia zwrotu osiąganego przez instytucję finansową na instrumencie.

Proponowany przez IASB sposób tworzenia odpisów na utratę wartości ma jednak nadal cechy procykliczności. W fazie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oczekiwania instytucji dotyczące prawdopodobieństwa nieotrzymania przepływów finansowych z instrumentu mogą być nadmiernie optymistyczne. W razie pogorszenia koniunktury oceniane prawdopodobieństwo nieotrzymania przepływów finansowych silnie wzrosłoby, co – podobnie jak obecnie obowiązujące rozwiązania – prowadziłoby do silnego wzrostu odpisów na utratę wartości w momencie pogorszenia koniunktury. Z tego względu proponowana przez IASB zmiana zasad nie przyczyni się do ograniczenia procykliczności zachowań banków i należy zaproponować dodatkowe rozwiązania.

KE proponuje aby banki oprócz rezerw na utratę wartości aktywów tworzyły również ogólne rezerwy na ryzyko kredytowe. Proponowany mechanizm jest następujący. Banki określałyby oczekiwaną wartość strat kredytowych na posiadanym portfelu w horyzoncie jednego roku. Dla banków obliczających wymogi kapitałowe metodą ratingów wewnętrznych (IRB) wartość ta byłaby wyznaczona z wykorzystaniem oszacowanych przez banki wartości PD i LGD. Według obecnego brzmienia Dyrektywy 2006/48/WE banki powinny obliczać PD jako średnie długoterminowe jednorocznych zrealizowanych częstości niewykonania zobowiązań, co ma odzwierciedlać ryzyko kredytowe ekspozycji w ujęciu *through the cycle*. Dla banków stosujących metodę standardową, odsetek oczekiwanych strat byłby określony przez regulacje w zależności od przypisywanej danej ekspozycji wagi ryzyka.

Po upływie roku wartość oczekiwana strat byłaby porównywana z wartością faktycznie utworzonych odpisów z tytułu utraty wartości (w propozycji KE obliczanych według *incurred loss model*). Jeśli oszacowana wartość oczekiwana strat okaże się wyższa od faktycznie utworzonych odpisów z tytułu utraty wartości, to bank będzie zobowiązany zwiększyć wartość ogólnych rezerw na ryzyko kredytowe o tą różnicę. W sytuacji odwrotnej bank będzie uprawniony do rozwiązania odpowiedniej części rezerw ogólnych. Według propozycji KE tworzenie i rozwiązywanie rezerw ogólnych na ryzyko kredytowe będzie obciążało rachunek wyników banku w analogiczny sposób, jak tworzenie i rozwiązywanie odpisów z tytułu utraty wartości. Należy dodać, że rozwiązanie, w postaci rezerwy ogólnej w odniesieniu do całego portfela i, dodatkowo, do portfela kredytów detalicznych, stosowane jest w Polsce od dawna.

Ogólny kierunek proponowanych zmian należy ocenić pozytywnie. Ograniczenie zmienności wyników finansowych banków w przekroju cyklu koniunkturalnego może przyczynić się do poprawy ich stabilności działania i ustabilizowania podaży kredytu. Szczegóły proponowanych rozwiązań w naszej opinii wymagają jednak dopracowania. W szczególności:

- Przy założeniu, że nowe rozwiązania proponowane przez IASB wejdą w życie (a więc z punktu widzenia standardów sprawozdawczości finansowej utrata wartości instrumentów finansowych będzie obliczana za pomocą *expected cash flow model*), propozycja KE wykorzystania *incurred loss model* dla obliczania rezerw utworzonych w danym roku zmniejszy przejrzystość proponowanego rozwiązania i będzie powodować dodatkowe utrudnienia dla instytucji finansowych. Jak sugeruje przedstawiona powyżej analiza, zmiany wartości instrumentu finansowego obliczane metodą *incurred loss model* i *expected cash flow model* mogą być zbliżone, ze względu na tendencję uczestników rynku do ekstrapolacji bieżących tendencji w prognozach. Z tego względu wykorzystanie w proponowanym przez KE mechanizmie rezerw utworzonych w danym roku na podstawie *expected cash flow model* – zgodnych z regulacjami księgowymi – uprości proponowane rozwiązanie i zwiększy jego przejrzystość.

- Dla proponowanego przez KE rozwiązania kluczowe jest założenie, że obliczane w ramach metody IRB wartości parametrów PD i LGD dobrze odzwierciedlają średnie wartości tych parametrów w przekroju cyklu koniunkturalnego. Rodzi to dwa problemy:
  - Obecne wymogi kwalifikacyjne do stosowania metody IRB wskazują jedynie, że PD powinno być obliczane jako długookresowa średnia. Tak sformułowany wymóg nie zapewnia, że w danych wykorzystywanych do obliczeń znajdują się dane z okresu spowolnienia gospodarczego. Należałoby uzupełnić wymogi kwalifikacyjne do stosowania metody IRB o taki wymóg, a jego spełnienie powinno być rygorystycznie kontrolowane przez organy nadzoru.
  - Jak zauważa KE, obecne brzmienie przepisów Dyrektywy 2006/48/WE wskazuje, że LGD dla celów wyznaczania wymogów kapitałowych metodą IRB powinno być szacowane jako LGD odpowiadające okresowi spowolnienia gospodarczego. Najbardziej spójną teoretycznie wartością LGD dla mechanizmu wyliczania rezerw *through the cycle* powinna być średnia wartość LGD w przekroju cyklu gospodarczego. Obliczanie dwóch wartości LGD może być dodatkowym utrudnieniem dla banków. Decyzja o tym czy przyjąć średnią w przekroju cyklu gospodarczego wartość LGD zarówno do wyliczania wymogów kapitałowych, jak i rezerw *through the cycle* powinna zostać podjęta na podstawie badań ilościowych pod egidą CEBS, które pozwoliłyby ocenić wpływ możliwych opcji na poziom wymogów kapitałowych banków.
- Kalibracja proponowanego mechanizmu dla banków stosujących metodę standardową powinna być spójna z wymogami wobec banków stosujących metodę wewnętrznych ratingów.

## ***Part 2 - Capital buffers and cyclicalty of the minimum requirement***

**Question 40:** *Do you agree with the proposed dual structure of the capital buffers? In particular, we would welcome your views on the effectiveness of the conservation buffer and the counter-cyclical buffer, separately and taken together, in terms of enhancing the resilience of banking sector going into economic downturn and ensuring the flow of bank credit to the "real economy" throughout economic cycle.*

**Question 43:** *What is the most suitable macro variable (or group of variables) that may be used in the counter-cyclical buffer to measure the dynamics of macro-level risks pertinent to the banking sector activities?*

KE proponuje aby zmienić wymogi kapitałowe banków poprzez wprowadzenie dodatkowego stałego bufora kapitałowego (bufor ochronny - *conservation buffer*), tzn. nadwyżki kapitału ponad wymóg minimalny, którą banki byłyby zobowiązane zbudować poprzez akumulację zysku. Jeśli kapitał banku znajdzie się poniżej granicy bufora, to bank będzie zobowiązany przeznaczyć część zysku na podwyższenie kapitału. Nadzór może wymagać, aby bank osiągnął poziom kapitału zapewniający spełnienie wymogów bufora w narzuconym czasie.

Dodatkowo KE proponuje wprowadzenie możliwości zwiększenia bufora kapitałowego (poprzez dodatkowy bufor antycykliczny – *counter-cyclical buffer*) w zależności od kształtowania się ustalonej zmiennej/grupy zmiennych makroekonomicznych, które mają świadczyć o nadmiernym wzroście kredytu w gospodarce, z uwzględnieniem poziomu rozwoju systemu finansowego w poszczególnych krajach. Wysokość tego bufora nie byłaby ustalona jako deterministyczna funkcja wartości wybranej zmiennej. Dyrektywa podawałaby

jedynie wartość „referencyjną”, na podstawie której nadzór i bank centralny danego kraju podejmowałyby decyzję o wysokości bufora antycyklicznego, uwzględniając całość dostępnych informacji.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w przypadku przyjęcia tych rozwiązań zaproponowana przez KE opcja zastosowania wymogów na poziomie indywidualnym (tzn. spółek córek innych banków) powinna bezwzględnie znaleźć się w końcowej wersji przepisów. Takie rozwiązanie jest konieczne, aby zapewnić stabilność funkcjonowania spółek zależnych banków międzynarodowych.

Wprowadzenie samego *conservation buffer* byłoby równoważne podniesieniu minimalnego poziomu współczynnika wypłacalności, wraz z ustaleniem minimalnych wymogów co do planów naprawczych banków nie spełniających wymogów kapitałowych. Takie rozwiązanie może podnieść odporność banków na pogorszenie koniunktury, jednak nie będzie zmniejszać procykliczności zachowań banków, szczególnie w okresie dobrej koniunktury.

Wprowadzenie bufora antycyklicznego może przyczynić się do zmniejszenia procyklicznych zachowań banków w okresie dobrej koniunktury. Wyposażenie banków w kapitał nie jest jednak jedynym czynnikiem wpływającym na zaostrzenie polityki kredytowej przez banki w okresie spowolnienia gospodarczego. Wyniki ankiet o sytuacji na rynku kredytowym prowadzonych przez NBP wskazują, że w okresie obecnego spowolnienia gospodarczego równie ważnym czynnikiem przyczyniającym się do zaostrzenia polityki kredytowej przez banki była niepewność co do przyszłych tendencji gospodarczych, a więc wzrost ryzyka kredytowego i obniżony skorygowany o ryzyko zwrot z nowej akcji kredytowej. Na obecnym etapie propozycja KE jest jednak zbyt ogólna aby można ją szczegółowo zanalizować i wyrazić opinię o jej możliwym wpływie na podaż kredytu w przekroju cyklu koniunkturalnego. Poniższe uwagi mają więc charakter ogólny.

Jak słusznie zauważa KE, podstawową trudność w projektowaniu tego typu regulacji sprawia wybór właściwej zmiennej lub grupy zmiennych, które mają sygnalizować nadmierne tempo wzrostu kredytów w gospodarce. Wskazuje to, że dla prawidłowego uwzględnienia specyfiki warunków krajowych, wybór ten powinien być dokonany przez krajowe instytucje odpowiedzialne za stabilność finansową w swojej jurysdykcji. Jedyną propozycją zmiennej przedstawioną w materiale KE jest odchylenie relacji kredytu do PKB od długoterminowego trendu. Wydaje się, że pożądane byłoby rozważenie zachowania kredytu w podziale co najmniej na kredyty dla przedsiębiorstw, kredyty mieszkaniowe i kredyty konsumpcyjne. Przedstawienie bardziej szczegółowych propozycji przez KE powinno być poparte wynikami badań naukowych identyfikujących zmienne które mogą świadczyć o występowaniu boomu kredytowego, oraz stanowiących uzasadnienie dla wyboru wartości progowych, których przekroczenie powinno skutkować wzrostem bufora antycyklicznego.

Propozycja regulacji nie precyzuje jak często władze krajowe będą uprawnione do zmiany wysokości bufora antycyklicznego. Ponieważ dane konieczne do jego obliczeń będą dostępne najprawdopodobniej z opóźnieniem, wskazane jest aby władze krajowe miały możliwość elastycznego reagowania na zmieniające się warunki ekonomiczne.

Wprowadzenie, a następnie zmiana wysokości bufora antycyklicznego będą wpływać na mechanizm transmisji polityki pieniężnej do gospodarki realnej. Z tego względu jest niezbędne, aby decyzje w sprawie zmian bufora antycyklicznego były podejmowane w ścisłej współpracy pomiędzy instytucją nadzoru finansowego a bankiem centralnym.

**Question 41:** Which elements should be subject to distribution restrictions for both elements of the proposed capital buffers and why?

Lista pozycji proponowanych przez KE wydaje się poprawna. Można rozważyć, czy ograniczenia powinny również dotyczyć instrumentów o charakterystyce akcji uprzywilejowanych co do dywidendy. Można również rozważyć nadanie uprawnień instytucji nadzorczej co do wyznaczenia dodatkowych instrumentów finansowych podlegających ograniczeniom.

**Question 42:** *What is the appropriate timing – following the breach of capital buffer targets – for the restriction to capital distributions to start? Should the time limits for reaching capital buffer targets be determined by supervisors on a case-by-case basis or harmonised across EU?*

Doświadczenia kryzysów finansowych wskazują, że efektywne przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym zarówno na poziomie systemowym, jak i pojedynczej instytucji wymaga podjęcia środków zaradczych w najwcześniejszym możliwym terminie. Z tego względu restrykcje dotyczące podziału zysków powinny wchodzić w życie możliwie szybko po zidentyfikowaniu konieczności uzupełnienia bufora.

W zakresie limitu czasowego na osiągnięcie bufora kapitałowego wydaje się pożądane, aby CEBS wypracował standardy techniczne którymi będą się kierować nadzory przy ustalaniu limitów czasowych dla banków, co pozwoli na zachowanie równości konkurencji.

**Question 44:** *What are the relative merits and drawbacks of capital buffers versus through-the-cycle provisioning for expected losses with respect to minimising procyclical effects of current EU banking regulation?*

Obydwa rozwiązania należy uznać za komplementarne. Zaletą rezerw *through the cycle* jest możliwość bardziej obiektywnego ustalenia ich wartości i mniejsza konieczność dyskrecjonalnej ingerencji nadzoru w funkcjonowanie poszczególnych banków. Jednak rezerwy te zapewniają jedynie bufor na zaabsorbowanie wyższych strat z tytułu ryzyka kredytowego, a nie będą mogły posłużyć do absorbowania kosztów materializacji innych rodzajów ryzyka.

Zaletą bufora antycyklicznego jest z kolei zwiększenie odporności banków na wszystkie rodzaje ryzyka, które mogą być akumulowane w okresie boomu kredytowego. Duża doza dyskrecjonalności w konstrukcji bufora antycyklicznego daje z jednej strony możliwość elastycznego reagowania na rozwój sytuacji makroekonomicznej, z drugiej strony rodzi ryzyko nieadekwatnej reakcji. Wprowadzenie bufora antycyklicznego zmieni warunki prowadzenia polityki pieniężnej i jej mechanizm transmisji. Przez pewien czas prowadzenie polityki pieniężnej może więc być utrudnione, jednak jeśli bufor antycykliczny okaże się skuteczny w zmniejszeniu amplitudy cyklu kredytowego, to większa stabilność gospodarcza może w dłuższym okresie ułatwić osiągnięcie stabilności cen.

**Question 45:** *Do you consider that it would be too early to fully assess the cyclicity of the minimum capital requirements.*

Minimalne wymogi kapitałowe mają charakter cykliczny. Na obecnym etapie nie jest jednak możliwe dokonanie pełnej oceny tego zjawiska. Aby dokonać takiej oceny należałoby zebrać dane obejmujące pełen cykl ekonomiczny w stabilnym otoczeniu regulacyjnym. Tymczasem CRD, która z samej swojej natury charakteryzuje się większą cyklicznością, niż poprzednie rozwiązania regulacyjne, stosowana jest dopiero od dwóch lat. Obraz ten zaciemniają kolejne

zmiany regulacyjne. Przede wszystkim jednak trzeba brać pod uwagę sytuację kryzysową, która na zachowanie banków ma bez porównania silniejszy wpływ niż wszystkie wprowadzane ostatnio zmiany regulacyjne.

## Section VI – Systemically important financial institutions

**Question 46:** *What is your view of the most appropriate means of measuring and addressing systemic importance?*

Odpowiednie metody służące mierzeniu ważności systemowej instytucji finansowej polegają na analizowaniu wpływu potencjalnych szoków, jakich doświadczają te instytucje na funkcjonowanie całego systemu finansowego i gospodarki realnej. Dla każdej instytucji powinny zostać zaproponowane odpowiednie, prawdopodobne scenariusze kryzysowe, w których szoki wpływałyby na funkcjonowanie poszczególnych elementów systemu finansowego. Efekty tych potencjalnych szoków powinny być następnie analizowane. Przy analizie możliwego wpływu szoków na inne elementy systemu finansowego i gospodarki główna uwaga powinna być zwrócona na:

- (1) ważność funkcji pełnionych przez dotknięte szokiem instytucje finansowe,
- (2) wielkość zaangażowania poszczególnych instytucji w pełnienie ważnych funkcji w systemie finansowym i w gospodarce,
- (3) możliwość zastąpienia dotkniętych kryzysem elementów systemu finansowego w pełnieniu przez nie ważnych funkcji i udostępnianiu ważnych usług finansowych,
- (4) prawdopodobieństwo i potencjalny zasięg efektów zarażania (ang. *financial contagion*) między instytucjami,
- (5) potencjalne koszty ponoszone przez gospodarki i ograniczenia w dostępie do usług finansowych podczas kryzysów systemowych.

Metodologia oceny systemowego znaczenia instytucji finansowych, w szczególności banków, została przyjęta przez Radę Ogólną ESBC (stosowana jest przez Narodowy Bank Polski) i opiera się na przedstawionym powyżej opisie.

Niezmiernie trudno jest zmierzyć wszystkie aspekty ważności systemowej instytucji finansowej przy użyciu metod i modeli ilościowych, dlatego jakościowe oceny są bardzo ważne jako element dopełniający ocenę ważności systemowej.

Odpowiednią polityką w stosunku do instytucji systemowych jest wzmocnienie zakresu i jakości analiz dotyczących stabilności najważniejszych elementów systemu finansowego. W celu zachowania stabilności całego sektora finansowego mogą zostać wprowadzone także odpowiednie wymagania dla instytucji systemowych i regulacje systemowych rynków i infrastruktury finansowej.

Do problemu SIFIs należy, na co uwagę zwraca też Europejski Bank Centralny, podejść w dwojaki sposób. Po pierwsze, należy zminimalizować prawdopodobieństwo upadku instytucji ważnej systemowo. Stąd szczególnie istotne jest poprawne zidentyfikowanie instytucji finansowych systemowo ważnych, a następnie wzmocniony nadzór nad takimi instytucjami, w tym bardziej restrykcyjne wymogi kapitałowe wobec takich instytucji. W odniesieniu do tych instytucji powinien powstać również rozbudowany pakiet regulacji związanych z działaniami mającymi na celu niedopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowej, tzw. *early intervention*. W celu ograniczenia ryzyka *moral hazard* pakiet regulacji związanych z *early intervention*



powinien m.in. uwzględniać bardziej restrykcyjny i intensywniejszy nadzór ostrożnościowy nad systemowo ważnymi instytucjami finansowymi, a także możliwość wykorzystania *contingent capital*. Po drugie, należy przygotować regulacje, które zapewnią szybką i skuteczną restrukturyzację lub likwidację takiej instytucji w przypadku kryzysu. Kluczową kwestią wydaje się jednak wprowadzenie wymogu uproszczenia struktur organizacyjnych banków do tego stopnia, aby poszczególne rodzaje działalności bankowej (finansowej) były prowadzone w osobnej formie prawnej. W tym celu można zastosować koncepcję tzw. *non-operational holding company* (NOHC). Grupy finansowe mogłyby prowadzić różną działalność (kredytowa, inwestycyjna, asset management, PTE, TFI, leasing itp.) w formie oddzielnych podmiotów prawnych, których akcje posiadałaby spółka holdingowa. Nie prowadziłyby ona poza tym żadnej innej działalności. Taka struktura pozwoliłaby na upadłość poszczególnych podmiotów holdingu nieprowadzących działalności depozytowej. W przypadku banku depozytowego należałoby ograniczyć ryzyko upadłości poprzez zastosowanie specjalnego rozwiązania ustawowego dotyczącego restrukturyzacji i likwidacji banków przy jednoczesnym zapewnieniu deponentom dostępu do depozytów.

**Question 47:** *How could the Commission services ensure a consistent prudential treatment of systemic importance across financial sectors and markets?*

Wydaje się, że istotną rolę w koordynacji i zapewnieniu spójnego traktowania systemowo ważnych instytucji finansowych powinny odegrać Europejskie Organy Nadzoru (*European Supervisory Authorities*, ESA) oraz Europejska Rada Ryzyka Systemowego (*European Systemic Risk Board*, ESRB).

Ponadto na arenie międzynarodowej Komisja powinna poprzez swoje uczestnictwo w FSB dążyć do harmonizacji standardów globalnych pomiędzy sektorami bankowym, ubezpieczeniowym i rynków kapitałowych, tak by ograniczyć międzysektorowy i międzynarodowy arbitraż regulacyjny.

## Section VII – Single rule book

**Question 48:** *In which areas are more stringent general requirements needed given national or other circumstances? Is Pillar 2 a sufficient tool to address specific negative circumstances at credit institutions and if not, how could it be strengthened?*

Pytanie to, dotyczące stosowania ostrzejszych norm, należy uznać za najważniejsze w całym dokumencie konsultacyjnym, dotyczy bowiem ewentualnej swobody krajowych regulatorów chcących wprowadzać rozwiązania idące dalej niż przewiduje dyrektywa.

Ryzyko związane z konkretnym produktem bankowym zależy nie tylko od charakterystyki danego produktu i od profesjonalizmu banku, ale również w znacznym stopniu ma na nie wpływ otoczenie prawne i gospodarcze, w jakim prowadzona jest działalność bankowa. W tym obszarze brak jest pełnej harmonizacji, a to oznacza, że ryzyko związane z danym produktem bankowym może silnie zależeć od sytuacji w danym kraju. Regulacje ostrożnościowe, procedury nadzorcze, powinny te różnice uwzględniać.

Tymczasem CRD, oparta na zasadzie maksymalnej harmonizacji, wymaga ścisłej transpozycji do prawa krajowego niemal wszystkich przepisów unijnych, z wyłączeniem nielicznych, wyraźnie wskazanych w treści dyrektywy. Takie rozwiązanie wzmacnia proces budowania wspólnego rynku usług finansowych i ułatwia zarządzanie transgranicznymi grupami

bankowymi. Z drugiej strony może jednak prowadzić do sytuacji, w której przyjęte rozwiązanie jest dla pewnych krajów zbyt liberalne, a dla innych zbyt restrykcyjne.

Nie można pomijać faktu, iż – jak dotąd – stabilność finansowa ma wymiar krajowy. Dopóki sytuacja ta się nie zmieni, nadzorca krajowy musi mieć możliwość odpowiedniego reagowania. Gdy stwierdzi, że pewne rozstrzygnięcia przewidywane na szczeblu przepisów unijnych w niewystarczający sposób zabezpieczają przed charakterystycznymi dla jego kraju, podwyższonymi czynnikami ryzyka, maksymalna harmonizacja CRD nie może stwarzać zagrożenia dla stabilności finansowej jego kraju.

Proponowane przez autorów wykorzystanie Filara II jako substytutu wprowadzania ostrzejszych norm nadzorczych, uzasadnionych specyfiką danego kraju, jest rozwiązaniem interesującym, ale nie da się z niego skorzystać. Są ku temu dwa powody:

- Po pierwsze, wszelkie regulacje, z samej swojej natury, odnoszą się do całego systemu bankowego, lub do pewnych, merytorycznie wyróżnionych grup banków. Oznacza to, że mają charakter systemowy. Ich uzupełnieniem są postanowienia Filara II, który ma z założenia charakter jednostkowy. Dzięki temu wymóg kapitałowy pojedynczego banku zostaje dostosowany do jego specyficznego profilu ryzyka. Wprowadzanie tą drogą rozwiązań systemowych, zastępujących regulacje (na przykład podniesienie wagi ryzyka dla konkretnej klasy ekspozycji) nie mieści się w filozofii II Filara i jako takie mogłyby zostać skutecznie zakwestionowane przez banki.
- Po drugie, aktualna propozycja zmian w CRD, zawarta w projekcie dyrektywy Omnibus, dopuszcza sytuację, w której wysokość dodatkowego narzutu kapitałowego banku zależnego od banku z innego kraju członkowskiego mogłaby zostać ustalona na poziomie niższym niż ustalony przez nadzorcę goszczącego. Taka zależność zakresu stosowalności Filara II od struktury własnościowej banku stanowi dodatkowy argument przeciwko wykorzystywaniu go jako substytutu regulacji ostrożnościowych.

Rozwiązaniem kompromisowym byłoby dopuszczenie stosowania przez nadzorcę krajowego rozwiązań bardziej restrykcyjnych niż zapisane w CRD, pod warunkiem przedstawienia EBA odpowiedniego, wiarygodnego uzasadnienia, przy wykorzystaniu zasady *stosuj albo wytłumacz* (*comply or explain*). Warto w tym miejscu przywołać Raport Grupy de Larosiere, który w paragrafach 107 i 108, oraz w rekomendacji X wskazuje, iż stosowanie na szczeblu lokalnym rozwiązań dalej idących niż przewiduje przepis dyrektywy może być celowe, a nawet wskazane, o ile tylko nie narusza to zasad wspólnego rynku i spełnione są warunki minimalne zawarte w prawie wspólnotowym.

Trudno przewidzieć wszystkie obszary, w których niezbędne jest dopuszczenie stosowania ostrzejszych rozwiązań krajowych. Zależać to będzie zawsze od specyficznej sytuacji w danym kraju. Można jednak wskazać niektóre z nich.

- Na pierwszym miejscu należy wymienić kredytowanie nieruchomości. Nadzorca musi mieć prawo wprowadzania podwyższonych wag ryzyka, zwłaszcza dla kredytów udzielanych w walucie innej niż źródło dochodów kredytobiorcy, czy wreszcie ustalania granicznych progów LtV. Wynika to z faktu, iż między rynkami nieruchomości w poszczególnych krajach członkowskich występują istotne różnice, z powodu których poziom ryzyka takiego kredytowania silnie zależy od kraju. Przy tej okazji należy zauważyć, iż szczególnie w przypadku gospodarek pozostających poza strefą euro oferowanie kredytów w innej walucie niż krajowa stanowi zagrożenie kredytowe dla banków, majątkowe dla obywateli i popytowe dla gospodarki. Co więcej, negatywnie wpływa na swobodę w określaniu polityki pieniężnej, jak i sprzyja spekulacji na rynku kapitałowym oraz rynku nieruchomości. Jeśli znaczna część portfela kredytowego ma

takowy charakter, a brak jest odpowiednich, dostosowanych do specyficznych uwarunkowań danego rynku, regulacji dążących do minimalizacji wystąpienia związanego z tym ryzyka, w przypadku znaczącej deprecjacji, oddziałuje to na wyniki instytucji finansowych, a w sytuacji wystąpienia znaczących strat może prowadzić do powstania „pokusy nadużycia” (poprzez próbę uzyskania przez te instytucje pomocy ze strony państwa). Jest to szczególnie niebezpieczne, jeżeli istnieją różnice w *duration*, jak i ekspozycja walutowa między aktywami i pasywami. Z drugiej strony, także wzbudzone trendy aprecjacyjne mogą być niekorzystne, gdyż likwidują miejsca pracy w gospodarce opartej na eksporcie na rzecz cykliczności w sektorze budownictwa, a efekt majątkowy u klientów sprzyja nadmiernemu zadłużaniu się gospodarstw domowych. Chwilowy boom w gospodarce oznacza kłopoty przy załamaniu walutowym, połączonym z gwałtownym spadkiem popytu i zagrożeniami dla systemu bankowego, co zostało uwydatnione w trakcie ostatniego kryzysu.

- Kolejnym obszarem są regulacje płynnościowe. Obszar ten nie był dotąd regulowany na szczeblu unijnym. Brak również powszechnie stosowanych standardów międzynarodowych. Praktyka poszczególnych państw członkowskich nie była jednolita – w pewnych krajach nie było żadnych regulacji, w innych wprowadzono normy na szczeblu krajowym. Obecnie planowane jest wprowadzenie w CRD przepisów regulujących kwestie płynnościowe. Zważywszy na różnorodność doświadczeń poszczególnych państw członkowskich, na różnorodność stosowanych rozwiązań, istnieje poważne niebezpieczeństwo, iż regulacje płynnościowe wprowadzone w CRD wymagać będą dalszych zmian. Tymczasem, niedostosowanie regulacji płynnościowej do danego rynku, może w szczególnym wypadku zagrozić stabilności pojedynczej instytucji finansowej, a nawet całego kraju. Dlatego nadzorca musi dysponować prawem stawiania wymogów wyższych niż będzie to przewidywała dyrektywa. Podobnie, w razie stosowania modeli grupowych, rozwiązania regulacyjne powinny w szczególnym wypadku gwarantować nadzorcy krajowemu prawo nakładania ostrzejszych norm płynnościowych niż przewidywałby to model.
- Ponownego rozważenia wymaga rozstrzygnięcie dotyczące zgody na stosowanie przez grupy bankowe zaawansowanych modeli oceny ryzyka (art. 129(2) CRD). Według obecnie obowiązujących przepisów, po wspólnej ocenie, w razie braku jednomyślności, decyzję podejmuje nadzorca konsolidujący. W szczególnym wypadku może on zdecydować o stosowaniu modelu przez jeden z banków zależnych wbrew stanowisku odpowiadającego za jego bezpieczeństwo nadzorcy goszczącego, choć w takim wypadku nadzorca ten może – oceniając zwiększone ryzyko związane ze stosowaniem danego modelu – nałożyć na bank dodatkowy wymóg kapitałowy w ramach Filaru II. Nowelizacja dyrektywy CRD (tzw. Dyrektywa Omnibus), będąca przedmiotem prac w Parlamencie Europejskim, wprowadza zmiany, które mogą uniemożliwić nadzorcy goszczącemu odwołanie się do Filaru II. Byłoby to równoważne przeniesieniu uprawnień decyzyjnych w sprawie stosowania metod zaawansowanych na szczebel grupowy, przy jednoczesnym pozostawieniu odpowiedzialności na szczeblu krajowym. Warto zatem rozważyć wprowadzenie jednoznacznego podziału na szczebel jednostkowy, krajowy oraz szczebel grupowy. W razie braku zgody między nadzorcami, nadzorca konsolidujący miałby na szczeblu grupowym głos decydujący w sprawie akceptacji modeli grupowych i w sprawie zgody na stosowanie ich na szczeblu grupowym. Z kolei nadzorca lokalny miałby głos decydujący w sprawie stosowania modelu przez bank znajdujący się w jego jurysdykcji, co byłoby zgodne z zakresem odpowiedzialności każdego z nich.
- Nadzorca krajowemu należy pozostawić prawo decydowania czy procesy zarządcze mogą być outsourcowane do innego podmiotu, szczególnie do podmiotów należących do tej

samej grupy bankowej. Stabilne i bezpieczne zarządzanie bankiem wymaga między innymi należytej struktury zarządzania i dlatego nadzorca krajowy musi mieć prawo oceny poziomu ryzyka związanego z ewentualnym outsourcowaniem procesów zarządzania. Bogactwo możliwych rozwiązań jest tu tak duże, że wprowadzenie jednego przepisu opartego na zasadzie maksymalnej harmonizacji nie jest w tym wypadku możliwe.

**Question 49:** *What is your view of the suggested prudential treatment for exposures secured by mortgages on residential property outlined above? What indicators and their respective values do you consider appropriate as possible preconditions for the application of the preferential treatment of exposures secured by mortgages on residential property?*

**Question 50:** *What is your view of the suggested prudential treatment for exposures secured by mortgages on commercial real estate outlined above? What indicators and their respective values do you consider appropriate as possible preconditions for the application of the preferential treatment of exposures secured by mortgages on commercial real estate? In particular, are additional preconditions needed to ensure the soundness of this treatment? Do you believe that the existing preferential risk weight applied to exposures secured by mortgages on commercial real estate should be increased?*

Ze względu na przywołane powyżej różnice pomiędzy rynkami kredytów hipotecznych w poszczególnych krajach członkowskich i warunkami ich funkcjonowania nie da się wprowadzić jednolitych dla całego rynku unijnego warunków, których spełnienie pozawalałoby na stosowanie preferencyjnych wag ryzyka dla kredytów zabezpieczonych hipotecznie, przy jednoczesnym utrzymywaniu ryzyka na akceptowalnym poziomie.

Każdy nadzorca powinien mieć prawo samodzielnego określania warunków, przy spełnieniu których stosowana byłaby preferencyjna waga ryzyka. Określając te warunki powinien brać pod uwagę co najmniej: wartość LtV, stabilność finansowania, uwarunkowania prawne (zasady ochrony lokatorów, pierwszeństwo wpisu), średni czas zaspokajania się banku z zabezpieczeń hipotecznych.

Warunki, przy których możliwe jest stosowanie preferencyjnej wagi ryzyka będą inne w kraju, w którym bank może łatwo eksmitować niesolidnego dłużnika, a inne w takim, w którym jest to utrudnione; inne, gdy średni czas zaspokajania się banku z zabezpieczenia hipotecznego wynosi miesiąc, a inne, gdy rok; inne, gdy bank ma stabilne finansowanie długookresowe; a inne, gdy finansuje je krótkoterminowymi pasywami.

W tym kontekście warto podkreślić, iż w przypadku ustanowienia zabezpieczenia spłaty kredytu w formie hipoteki na nieruchomości istotną rolę z punktu widzenia wierzyciela odgrywają przepisy krajowe, które wprowadzają ograniczenia w zakresie egzekucji.

Wydaje się, że preferencyjna waga ryzyka dla kredytów zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych pozostaje w prawidłowej relacji do swego odpowiednika dla nieruchomości mieszkalnych i nie wymaga zmiany, pod warunkiem, że obowiązujące w danym kraju rozwiązania prawne i praktyka ich stosowania nie obniżają jakości zabezpieczenia hipotecznego w postaci nieruchomości mieszkalnej (gdy na przykład łatwiej jest o zaspokojenie się banku z zabezpieczenia na nieruchomości komercyjnej, niż na mieszkalnej).

**Question 51:** *Should the prudential treatment for exposures secured by mortgages on residential property be different from the prudential treatment for exposures secured by mortgages on commercial real estate? If so, in which areas and why?*

Przypisanie należnościom zabezpieczonym hipotecznie na nieruchomościach mieszkalnych preferencyjnej wagi ryzyka w wysokości niższej niż w wypadku nieruchomości komercyjnej jest słuszne. Jakość kredytów na nieruchomości mieszkaniowe jest z reguły wyższa, ponieważ kredytobiorca stara się chronić swój byt, a własne mieszkanie odgrywa tu szczególną rolę. Doświadczenie pokazuje, że kredytobiorca, który znalazł się w trudnościach, zakładając, że pogorszenie jego sytuacji ma charakter przejściowy, niejednokrotnie zaciąga droższe, krótkoterminowe kredyty gotówkowe w innych bankach, byleby tylko spłacać regularnie kredyt hipoteczny. Podmioty korporacyjne nie są tak silnie zmotywowane, co uzasadnia stosowanie preferencyjnej wagi ryzyka w wysokości większej niż w wypadku kredytu zabezpieczonego na nieruchomości mieszkalnej zamieszkałej przez kredytobiorcę.

**Question 52:** *What is your view of the merits of introducing measures that would help to address real lending throughout the economic cycle? Which measures could be used for such purposes? What is your view about the effectiveness of the possible measures outlined above?*

Kredyty zabezpieczone na nieruchomościach są z reguły kredytami długoterminowymi, co oznacza, że zaciągane są na okres obejmujący więcej niż jeden cykl gospodarczy. W szczególności, kredyty zaciągane w okresie dobrej koniunktury, w okresie spowolnienia gospodarczego mogą być obciążone wyższym ryzykiem. Z tego powodu powinny być traktowane inaczej niż kredyty krótkoterminowe.

Spśród wymienionych przez autorów trzech sposobów traktowania takich należności należy wyróżnić drugi z nich. Trzeci oznaczałby wprowadzanie rozwiązań systemowych za pośrednictwem Filara II. Pierwszy sposób w zasadzie zawiera się w drugim i dlatego właśnie to podejście należy wyróżnić.

Podejście to wykorzystuje stosowaną przez banki hipoteczne tak zwaną wartość bankowo-hipoteczną, która w znacznie lepszym stopniu niż wycena rynkowa pozwala ocenić dla celów ostrożnościowych rzeczywistą wartość zabezpieczenia w warunkach zmieniającej się koniunktury.

W kontekście pytania nr 52 podkreślenia wymaga fakt, iż wartość bankowo-hipoteczna powinna odzwierciedlać poziom ryzyka związanego z nieruchomością jako przedmiotem zabezpieczenia kredytów, czyli ryzyka, jakie wiąże się z długookresową możliwością sprzedaży nieruchomości, jej wynajmu, alternatywnego zastosowania, czy uzyskiwania z niej względnie stałych dochodów w okresie obowiązywania umowy kredytu. Określona w momencie zawierania umowy kredytu bankowo-hipoteczna wartość nieruchomości powinna według wszelkiego prawdopodobieństwa (niezależnie od okresowych wahań uzależnionych od tendencji panujących na rynku nieruchomości, którym podlega wartość rynkowa) utrzymywać się przez cały okres obowiązywania tej umowy. W odróżnieniu bowiem od wartości rynkowej, którą ustala się na pewien punkt czasowy, ponieważ ma to być wartość aktualna w chwili jej określania, ma ona relatywnie krótki okres aktualności; wartość bankowo-hipoteczna winna być wartością adekwatną w długim okresie obowiązywania umowy kredytu. Przy jej ustalaniu należy zatem ocenić wszystkie rodzaje ryzyka związane z nieruchomością.

Emitowane przez banki hipoteczne listy zastawne, podczas kryzysu nie traciły znacząco swej wartości, dzięki czemu mogły być podstawą operacji repo prowadzonych przez EBC i

niektóre banki centralne. Było to zasługą bardziej konserwatywnej wyceny stosowanej przez banki hipoteczne, a także przyjęcia bardziej konserwatywnego poziomu wskaźników LtV. W swych symulacjach banki powinny również uwzględniać możliwości finansowe kredytobiorcy i fakt, iż w okresach spowolnienia gospodarczego jego przychody mogą ulec zmniejszeniu.

Toczą się dyskusje na temat skali kredytowania nieruchomości przez banki uniwersalne. Uważa się, że kredyty zabezpieczone na nieruchomościach są z punktu widzenia banku bardziej bezpieczne. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że są one udzielane na znacznie dłuższy okres, co z jednej strony powoduje wzrost ryzyka płynności, z drugiej zaś strony sprawia, że podczas tego okresu sytuacja kredytobiorcy może ulec znaczącej, niekorzystnej zmianie, czego nie da się przewidzieć na etapie oceny zdolności kredytowej przy ocenie wniosku kredytowego. Ponadto banki uniwersalne, w przeciwieństwie do banków hipotecznych, nie posługują się bardziej wiarygodną wyceną bankowo-hipoteczną, ale mniej dokładną zwykłą wyceną rzeczoznawcy, opartą na bezpośrednim odwołaniu do aktualnych cen rynkowych. Dodatkowo, banki uniwersalne mają skłonność do stosowania bardziej liberalnych wartości LtV w okresach dobrej koniunktury rynkowej. W tym kontekście należy wziąć pod uwagę, że banki hipoteczne finansują swoją działalność emitując listy zastawne, podczas gdy w bankach uniwersalnych źródłem finansowania są depozyty klientów i w związku z tym nie należy obarczać ich dodatkowym ryzykiem wynikającym z nadmiernej koncentracji zaangażowania banku w segmencie kredytów hipotecznych. Możliwe są różne sposoby ograniczenia tego ryzyka. Stosunkowo liberalne polegałoby na wprowadzeniu w banku uniwersalnym dopuszczalnego poziomu współczynnika koncentracji dla kredytów hipotecznych. Rozwiązanie bardziej restrykcyjne, stosowane w niektórych krajach, polegałoby na wprowadzeniu obowiązku stosowania wyceny bankowo-hipotecnej, w powiązaniu z wymogiem finansowania tego portfela listami zastawnymi w całości lub w bardzo wysokim procencie (co najmniej 90%). Skuteczność tego podejścia wymaga jednak konsekwentnego stosowania przyjętego rozwiązania.