

## **Komitet Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej**

**Komunikat z dnia 2 czerwca 2017 r.**

### **w sprawie wdrożenia rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych**

W dniu 10 sierpnia 2016 r. Komitet Stabilności Finansowej powołał Grupę Roboczą ds. Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych. Zadaniem Grupy było opracowanie projektu rekomendacji Komitetu w zakresie rozwiązań, które prowadziłyby do restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych na zasadzie dobrowolnego porozumienia pomiędzy bankami i ich klientami oraz nakreślały ramy pożądanego kształtu takiej restrukturyzacji. Przyjęto przy tym założenie, że bezwzględnym priorytetem przy podejmowaniu jakichkolwiek działań instytucjonalnych odnośnie do kredytów walutowych powinno być zachowanie stabilności systemu finansowego.

Na podstawie wszechstronnych analiz i propozycji przedstawionych przez Grupę, 13 stycznia 2017 r. Komitet Stabilności Finansowej przyjął uchwałę w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych.

Komitet ocenił, że w ujęciu ekonomicznym portfel walutowych kredytów mieszkaniowych nie generuje istotnego ryzyka dla stabilności systemu finansowego. Sytuacja zdecydowanej większości gospodarstw domowych, które zaciągnęły kredyty walutowe jest dobra, a ich odporność na dalsze szoki kursowe – wysoka. Związane jest to z wyższymi początkowymi buforami dochodowymi, wysokim wzrostem płac nominalnych w okresie od udzielenia kredytu oraz niskim poziomem stóp procentowych w walutach obcych. W rezultacie walutowe kredyty mieszkaniowe są dobrze spłacane, a wskaźnik kredytów zagrożonych jest tylko nieznacznie wyższy niż dla kredytów złotych.

Komitet negatywnie ocenił rozwiązania zmierzające do ustawowego przewalutowania walutowych kredytów mieszkaniowych po kursie znacząco odbiegającym od bieżącego kursu rynkowego. Ustawowe przewalutowanie kredytów mieszkaniowych mogłoby prowadzić do bardzo istotnych strat w niektórych bankach, w konsekwencji zagrażając ich wypłacalności. Masowe i skoncentrowane w czasie przewalutowanie skutkowałoby też presją na znaczne osłabienie złotego, co w skrajnym przypadku mogłoby zagrażać stabilności finansowej i makroekonomicznej Polski. Ponadto ustawowa ingerencja w zawarte umowy wiązałaby się z wieloaspektowym ryzykiem prawnym.

Mając powyższe na uwadze, Komitet stwierdził, że nie można pomijać ryzyka systemowego generowanego przez portfel walutowych kredytów mieszkaniowych w związku z potencjalnymi skutkami postulowanych rozwiązań ustawowych zakładających obowiązkowe przewalutowanie kredytów na złote.

Z uwagi na zidentyfikowane uwarunkowania i czynniki ryzyka Komitet uznał, że uzasadniona jest potrzeba restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych wyłącznie na zasadzie dobrowolnych porozumień pomiędzy bankami i kredytobiorcami, szczególnie w przypadku kredytobiorców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej.

Na rekomendację Komitetu dotyczącą restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych składa się dziewięć rekomendacji cząstkowych skierowanych do poszczególnych instytucji reprezentowanych w Komitecie. Ich celem jest między innymi stworzenie bodźców ekonomicznych umożliwiających przyspieszenie procesu dobrowolnej restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych.

Rekomendacje skierowane do ministra właściwego do spraw instytucji finansowych przewidują:

- Podniesienie w ramach I filara wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, których zakup finansowany był kredytem w walucie obcej. Wypełnienie rekomendacji wymaga wydania rozporządzenia podnoszącego do 150% wagę ryzyka, stosowaną do szacowania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego. Podwyższenie wagi ryzyka spowoduje, że banki korzystające z metody standardowej będą musiały posiadać więcej kapitałów własnych, aby utrzymać dotychczasowe współczynniki wypłacalności.
- Podwyższenie w ramach I filara minimalnej wartości parametru LGD dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, których zakup finansowany był kredytem w walucie obcej. W przypadku banków stosujących metodę wewnętrznych ratingów do wyznaczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego, niezbędne będzie podwyższenie minimalnej wartości parametru LGD dla uzyskania efektu ekwiwalentnego do podniesienia wag ryzyka. Wypełnienie tej rekomendacji wymaga dokonania zmian ustawowych, które stworzą podstawę prawną do wydania odpowiedniego rozporządzenia.
- Zmiany w zasadach funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. Środki zgromadzone w Funduszu były dotychczas wykorzystywane w niewielkim stopniu. Komitet zarekomendował wprowadzenie zmian w modelu jego działalności, które z jednej strony udrożniłyby dotychczasowy mechanizm wspierania kredytobiorców w trudnej sytuacji, a z drugiej stworzyły możliwości przeznaczania środków zgromadzonych w Funduszu na wspieranie procesu dobrowolnej restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych.
- Nałożenie bufora ryzyka systemowego. Komitet zarekomendował nałożenie na banki bufora ryzyka systemowego w wysokości 3% (maksymalny poziom, dla którego nie jest wymagana opinia Komisji Europejskiej). Wprowadzenie bufora powinno wzmacniać siłę oddziaływania innych rekomendowanych instrumentów i zapewnić większą odporność banków na szoki, w tym również te wynikające z otoczenia zewnętrznego.

- Wypracowanie, w uzasadnionych przypadkach, odpowiednich rozwiązań neutralizujących ewentualne nadmierne obciążenia podatkowe mogące wystąpić w wyniku dobrowolnej restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych. Powodzenie procesu restrukturyzacji zależy w decydującym stopniu od zainteresowania i woli kredytobiorców i kredytodawców do zawierania dobrowolnych porozumień. Ewentualne rozwiązania powinny uwzględniać słuszne aspekty społeczne oraz wpływ na finanse publiczne.

Rekomendacje skierowane do Komisji Nadzoru Finansowego przewidują:

- Modyfikację Metodyki Badania i Oceny Nadzorczej Banków Komercyjnych, Zrzeszających oraz Spółdzielczych (metodyka BION). Metodyka BION powinna zostać rozszerzona tak, aby umożliwić nałożenie dodatkowych wymogów kapitałowych z tytułu nieuwzględnianych do tej pory czynników ryzyka związanych z portfelem walutowych kredytów mieszkaniowych (ryzyko operacyjne, ryzyko rynkowe i ryzyko zbiorowego niewykonania zobowiązania przez kredytobiorców).
- Uzupełnienie obecnie stosowanych w ramach filara II dodatkowych wymogów kapitałowych (tzw. domiary kapitałowe). Intencją rekomendacji jest uwzględnienie w kalkulacji domiarów kapitałowych innych rodzajów ryzyka po odpowiednim zmodyfikowaniu metodyki BION. Wyznaczenie nowej wysokości domiarów będzie możliwe po przeprowadzeniu oceny nadzorczej i wyczerpaniu odpowiednich procedur przewidzianych przepisami europejskimi, w tym przede wszystkim po odbyciu konsultacji w ramach kolegiów nadzorczych.
- Wydanie rekomendacji nadzorczej dotyczącej dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych. Komitet zauważył, że rekomendacja ta powinna m.in. zwracać uwagę na konieczność identyfikacji wszystkich rodzajów ryzyka i kosztów związanych z utrzymaniem portfela walutowych kredytów mieszkaniowych oraz zawierać wymóg przygotowania przez banki planów dotyczących procesu restrukturyzacji.

Rekomendacja skierowana do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zakłada:

- Uwzględnienie ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi w metodzie wyznaczania składek na fundusz gwarancyjny banków. W metodzie wyznaczania składek na fundusz gwarancyjny banków uwzględnia się zarówno wartość depozytów gwarantowanych, jak i profil ryzyka poszczególnych banków. W opinii Komitetu zasadne jest, aby ocena profilu ryzyka banków uwzględniała również relację wartości portfela mieszkaniowych kredytów walutowych do kapitałów *Tier I*. W rezultacie zmieniłaby się dystrybucja składek między bankami i banki z portfelami kredytów walutowych płaciłyby wyższe składki.

Instytucje, do których skierowane zostały rekomendacje niezwłocznie przystąpiły do ich realizacji, przy czym tempo wdrażania działań uwarunkowane jest m.in. koniecznością przestrzegania odpowiednich procedur zdefiniowanych w prawie europejskim, wymogami procesu legislacyjnego związanymi z wydawaniem rozporządzeń, koniecznością

wprowadzenia niektórych zmian na poziomie ustawowym i związanym z tym niezbędnym *vacatio legis* oraz procedurami nadzorczymi. Odpowiednie instytucje UE zostały z wyprzedzeniem, zarówno po rozpoczęciu prac Grupy, jak i wkrótce po opublikowaniu uchwały Komitetu, powiadomione o zakresie przyjętych rekomendacji, co powinno ułatwić i przyspieszyć dalsze procedowanie.

Stan wdrażania poszczególnych rekomendacji przedstawia się następująco:

- Ministerstwo Finansów zakończyło prace nad rozporządzeniem w sprawie wyższych wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach. Rozporządzenie zostało opublikowane w dniu 1 czerwca br. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, przewidziane jest 6-miesięczne *vacatio legis*. W związku z tym rozporządzenie wejdzie w życie z dniem 1 grudnia 2017 r.
- Ministerstwo Finansów rozpoczęło również procedurę legislacyjną dotyczącą rozporządzenia w sprawie bufora ryzyka systemowego. Przewiduje się, że rozporządzenie będzie obowiązywało od 1 stycznia 2018 r.
- Ministerstwo Finansów przygotowało projekt ustawy nowelizującej ustawę o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Projekt ustawy przewiduje wyodrębnienie z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców dwóch subfunduszy. Jeden subfundusz przejmie dotychczasowe zadania Funduszu, przy czym istotnie zwiększony zostanie zakres wsparcia. Środki zgromadzone w drugim subfunduszu będą natomiast przeznaczane na pokrycie kosztów dobrowolnej restrukturyzacji kredytów, w tym w szczególności przewalutowania kredytów, które prowadzić powinno do wyeliminowania ryzyka kursowego po stronie kredytobiorców. Wysokość składek wnoszonych przez banki na drugi subfundusz uzależniona będzie od wartości ich portfela mieszkaniowych kredytów walutowych. Nowy mechanizm zasilania i korzystania z subfunduszu powinien stymulować proces dobrowolnej restrukturyzacji po stronie kredytodawców poprzez dążenie do obniżenia podstawy obliczania składek oraz uzyskania jak najwyższego wsparcia z Funduszu.

Z punktu widzenia stabilności finansowej, zwiększenie skali działania Funduszu oraz zmiana jego modelu funkcjonowania jest rozwiązaniem właściwszym i korzystniejszym niż inne rozważane w debacie publicznej działania, które prowadziłyby do obciążenia banków znacznymi kosztami, a przy tym nie skutkowałyby istotnym ograniczeniem ryzyka. Termin wejścia w życie znowelizowanej ustawy uzależniony będzie od przebiegu procesu legislacyjnego w parlamencie. Niemniej jednak Ministerstwo Finansów przewiduje, iż nowe rozwiązania mogłyby zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2018 r.

- W Ministerstwie Finansów toczą się prace związane z nowelizacją ustawy – Prawo bankowe wprowadzającą delegację dla Ministra Finansów do podniesienia

parametru LGD w bankach stosujących zaawansowane metody szacowania wymogów kapitałowych. Termin wejścia w życie znowelizowanej ustawy uzależniony jest od przebiegu procesu legislacyjnego w parlamencie.

- Ministerstwo Finansów analizuje potrzeby i możliwości wprowadzenia zmian w ustawodawstwie podatkowym neutralizujących ewentualne nadmierne obciążenia mogące wystąpić w wyniku restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych, w szczególności w kontekście zmian w funkcjonowaniu Funduszu Wsparcia Kredytobiorców.
- W kwietniu 2017 r. UKNF zaktualizował metodykę BION. Badanie i ocena nadzorcza banków na bazie znowelizowanej Metodyki BION zostaną przeprowadzone zgodnie z harmonogramem BION i – w przypadku banków komercyjnych – powinny zostać zakończone w listopadzie 2017 r.
- UKNF wykonał przegląd i uzupełnienie dotychczasowej metodyki domiaru kapitałowego dla banków w ramach filara II z tytułu ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi. Została przygotowana uzupełniająca metodyka szacowania domiarów kapitałowych dla portfeli walutowych. Banki otrzymają indywidualne, ale wynikające z jednolitej dla wszystkich banków metodyki, decyzje odnośnie do utrzymania odpowiedniego poziomu funduszy własnych i współczynników kapitałowych. Można oczekiwać, że nowe domiary kapitałowe ogłoszone zostaną w IV kwartale 2017 r.
- Równolegle prowadzone są prace nad rekomendacją nadzorczą dotyczącą dobrych praktyk przy restrukturyzacji kredytów. Rekomendacja powinna być gotowa pod koniec 2017 r. Ze względu na ścisły związek rekomendacji nadzorczej z ustawą zmieniającą zasady funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, jej dokładny termin zależy od tempa prac nad przedmiotową ustawą.
- BFG wypełnił skierowaną do niego rekomendację Komitetu. W dniu 31 stycznia 2017 r. KNF zatwierdziła opracowaną przez BFG metodykę wyznaczania składek na fundusz gwarancyjny uwzględniającą rekomendację KSF. Składki na fundusz gwarancyjny banków należne za I i II kwartał 2017 r. zostały obliczone z zastosowaniem tej metodyki.

W zgodnej ocenie wszystkich członków Komitetu Stabilności Finansowej zapowiedzi działań ustawowych hamują gotowość kredytobiorców do przystąpienia do dobrowolnych negocjacji z bankami. Z drugiej strony, niepewność co do kosztów ewentualnych rozwiązań ustawowych powstrzymuje banki od oferowania dzisiaj restrukturyzacji kredytów w walutach obcych. Dobrowolna restrukturyzacja z wykorzystaniem środków Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, w przeciwieństwie do rozwiązań ustawowych, pozwala na uwzględnienie zróżnicowania sytuacji finansowej kredytobiorców i na bardziej efektywne wykorzystanie środków kredytodawców.

Komitet w dalszym ciągu będzie monitorować postępy we wdrażaniu rekomendacji przez adresatów, tj. Ministerstwo Finansów i Komisję Nadzoru Finansowego. W wyniku podjętych

działań stworzone zostaną ramy prawne i regulacyjne sprzyjające stopniowej restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych w sposób niezagrażający stabilności systemu finansowego Polski. Proces ten powinien doprowadzić do odczuwalnego zmniejszenia obciążeń kredytobiorców oraz uczynić bezprzedmiotowymi propozycje rozwiązań ustawowych, a tym samym ograniczyć ryzyko systemowe przez nie generowane.

Członkowie Komitetu jednomyślnie podkreślili wolę szybkiego i skutecznego wdrożenia przez właściwe podmioty (Ministerstwo Finansów i Komisję Nadzoru Finansowego) rekomendacji. Jednocześnie, zgodnie ze swoimi ustawowymi kompetencjami, Narodowy Bank Polski będzie monitorować proces dobrowolnej restrukturyzacji pod kątem jego implikacji dla rynku finansowego.