

Warszawa, 29 czerwca 2016 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.
Data wpływu 30. 06. 2016

DP-IV-MJ-024-229/16

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do pisma z dnia 9 maja 2016 r. (znak: GMS-WP-173-118/16) dotyczącego poselskiego projektu ustawy o restrukturyzacji kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty innej niż waluta polska oraz o wprowadzeniu zakazu udzielania takich kredytów przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

Uwagi ogólne o charakterze ekonomicznym

Należy podkreślić, że w opinii NBP portfel kredytów walutowych nie generuje ryzyka systemowego. Dlatego też, podejmowanie ustawowych działań w tym zakresie jest dyskusyjne, zwłaszcza, że rodzi istotne negatywne konsekwencje i ryzyka dla stabilności finansowej i gospodarki. Oceniając inicjatywy związane z kwestią kredytów walutowych, Narodowy Bank Polski kieruje się zgodnością ze sformułowanymi w „Raporcie o stabilności systemu finansowego. Lipiec 2015” zasadami, które w opinii NBP powinny być przestrzegane przy ewentualnym projektowaniu tego typu działań:

- 1) Podejmowane działania nie powinny doprowadzić do destabilizacji systemu bankowego, w szczególności do istotnego osłabienia jego wyposażenia w kapitał i zdolności do absorbowania szoków. Takie osłabienie mogłoby wystąpić w sytuacji poniesienia przez sektor bankowy wysokich kosztów skoncentrowanych w czasie.
- 2) Podejmowane działania nie powinny generować w przyszłości zachowań podmiotów prowadzących do wzrostu ryzyka systemowego, w szczególności

1/5

poprzez bodźce stymulujące pokusę nadużycia (*moral hazard*). Pokusę nadużycia w tym kontekście można rozpatrywać w dwóch aspektach:

- po stronie kredytodawców (banków) – jeśli koszty wynikające z rozwiązania kwestii portfela kredytów walutowych zostałyby w istotnej części poniesione przez inne podmioty, w szczególności państwo, stanowiłoby to zachętę do promowania produktów finansowych obciążonych podwyższonym ryzykiem (również o innym charakterze) w przyszłości, ze względu na oczekiwania, że ponownie problem zostanie rozwiązany niskim kosztem dla podmiotów wprowadzających produkty na rynek,
 - po stronie kredytobiorców – jeśli koszty wynikające z rozwiązania kwestii portfela kredytów walutowych zostałyby w całości poniesione przez inne podmioty, w szczególności banki lub państwo, stanowiłoby to zachętę do podejmowania przez gospodarstwa domowe nadmiernego ryzyka finansowego w zakresie zadłużenia (a być może także innych aktywności finansowych) ze względu na oczekiwania, że ewentualny problem zostanie rozwiązany kosztem innych podmiotów.
- 3) Działania o charakterze pomocowym powinny być właściwie kierowane. Ich beneficjentami powinni być kredytobiorcy o trudnej sytuacji finansowej – niskich dochodach i niskim majątku finansowym, którzy wskutek niekorzystnych okoliczności mają problemy z obsługą kredytów. Takie działania powinny również zapewnić równe traktowanie kredytobiorców i być dostępne zarówno dla tych zadłużonych w złotym jak i w walutach obcych.

Oceniając zgodność projektu z pierwszą z wymienionych zasad należy zwrócić uwagę na znaczny koszt wprowadzenia jej w życie dla sektora bankowego. Według szacunków NBP, zakładających (zgodnie z uwagami w dalszej części tekstu) jednorazowe odpisanie spadku wartości bilansowej kredytów po restrukturyzacji, bezpośredni koszt związany z restrukturyzacją kredytów¹ jest bowiem zbliżony do kosztów wprowadzenia w życie wcześniejszego projektu Kancelarii Prezydenta RP z dnia 15 stycznia 2016 r. w wersji restrukturyzacji dobrowolnej. Jak wskazano w „*Raporcie o stabilności finansowej. Luty 2016 r.*” taka skala obciążeń doprowadziłaby do strat i spadku kapitałów w znacznej części banków, mogąc prowadzić do zagrożenia stabilności finansowej.

Poza bezpośrednimi kosztami umorzenia banki musiałyby ponieść m.in. koszty zamknięcia pozycji walutowej wynikającej z przewalutowania. Portfel walutowych kredytów mieszkaniowych jest finansowany bezpośrednio w walutach obcych lub przy użyciu transakcji pozabilansowych. W konsekwencji pozycja walutowa netto sektora jest bliska zeru. W przypadku przewalutowania aktywa walutowe zostałyby zastąpione złotowymi, co skutkowałoby *ceteris paribus* powstaniem tzw. krótkiej pozycji walutowej

¹ Ponadto dodatkowe koszty związane z wprowadzeniem ustawy w życie to m.in. koszty związane z przekazaniem nieruchomości w zamian za zwolnienie z długu (art. 13 projektu), koszty związane ze zmianą pozycji walutowej i dodatkowe koszty operacyjne.

(pasywa walutowe przewyższałyby aktywa walutowe). Domknięcie tej pozycji (np. poprzez zakup aktywów walutowych lub odwrócenie transakcji zabezpieczających) wywołałoby znaczny popyt na waluty obce ze strony sektora bankowego, tworząc silną presję na osłabienie złotego.

Koszt wprowadzenia w życie projektowanej ustawy zależy przy tym w dużym stopniu od poziomu kursu walutowego w momencie dokonania restrukturyzacji. Jak wskazano wcześniej, w razie wprowadzenia w życie ustawy może wystąpić presja na osłabienie złotego, wywołana m.in. zwiększonym popytem banków na franka szwajcarskiego (w celu domknięcia pozycji walutowej), jak również pogorszeniem sytuacji finansowej banków i percepcji ryzyka Polski. Realizacja takiego scenariusza oznaczałaby zwiększenie kosztów restrukturyzacji.

Wynikiem spadku zysków lub (w razie poniesienia przez bank straty) spadku kapitałów byłoby zmniejszenie zdolności banków do prowadzenia akcji kredytowej. Należy podkreślić, że w Polsce zyski banków stanowią podstawowe źródło tworzenia kapitałów niezbędnych do zwiększania portfela kredytowego. Znaczne ograniczenie podaży kredytu miałyby negatywne skutki dla całej gospodarki.

Informacja o skutkach finansowych wprowadzenia ustawy w życie zamieszczona w uzasadnieniu do projektu ustawy jest niepełna i obejmuje tylko oszacowanie spadku przychodów banków poprzez porównanie wysokości rat kredytów w scenariuszu bez dokonania restrukturyzacji w stosunku do rat w przypadku przeprowadzenia restrukturyzacji. Zgodnie z szacunkami, roczny spadek wysokości rat wyniósłby 1,2 mld zł. Należy jednak zauważyć, że spłaty rat kapitałowych kredytów nie są ujmowane w rachunku zysków i strat banków, a rachunku przepływów pieniężnych. Do rachunku zysków i strat wliczane są tylko przychody z odsetek. Ponadto wpływ restrukturyzacji na wynik finansowy banków wynika nie tylko ze spadku przychodów odsetkowych, ale także ze zmiany sposobu finansowania kredytów. Po dokonaniu restrukturyzacji zobowiązania walutowe banków finansujące udzielone kredyty w CHF będą musiały być zamienione na zobowiązania złotowe (lub pozycja walutowa będzie musiała być domknięta instrumentami pozabilansowymi) w celu ograniczenia ekspozycji na ryzyko walutowe. Pasywa te oprocentowane są wyżej niż kredyty w CHF, co będzie miało niekorzystny wpływ na wynik finansowy banków. Jeżeli bank zabezpiecza kredyty walutowe przy pomocy instrumentów pochodnych wpływ na wynik finansowy będzie podobny, z tym że będzie on wynikał ze zmniejszenia przychodów z tych instrumentów po zmianie pozycji walutowej.

Roczny spadek przychodów odsetkowych nie jest jednak tożsamy ze skutkami finansowymi wprowadzenia w życie projektowanej ustawy. Bezpośredni koszt restrukturyzacji kredytów będących przedmiotem ustawy jest równy różnicy pomiędzy wycenami bilansowymi tych kredytów przed i po restrukturyzacji, ewentualnie powiększonej o kwoty wypłacone kredytobiorcy z rozliczenia kredytu złotowego (art. 4

ust. 3 projektu), jeżeli z tego rozliczenia wynikałoby, że kredyt złotowy zostałby z nadwyżką spłacony dotychczasowymi spłatami rat kredytu walutowego.

W ocenie NBP koszt wprowadzenia w życie ustawy nie może zostać rozłożony w czasie w sposób wskazany w art. 12 projektu. W artykule tym przewidziano, że jeżeli restrukturyzacja kredytu powoduje zmiany wyceny aktywów lub pasywów, różnica jest uwzględniana w takim samym stopniu w wycenie aktywów lub pasywów w okresie spłaty kredytu. Jak wskazuje uzasadnienie projektu (przepisy art. 12 projektu nie są w tym zakresie precyzyjne), intencją projektodawcy było równomierne rozliczenie spadku wartości kredytu w wyniku restrukturyzacji w czasie jego spłaty. Takie uregulowanie może jednak budzić wątpliwości co do spójności ze sformułowaną w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.) zasadą rzetelnego i jasnego odzwierciedlenia sytuacji majątkowej i finansowej jednostki oraz jej wyniku finansowego. Przez wiele lat zrestrukturyzowane kredyty byłyby bowiem wyceniane w wartości znacznie wyższej od wartości wynikającej z oszacowania bieżącej wartości przepływów pieniężnych z nich wynikających. W art. 4 ust. 1b ustawy o rachunkowości przewiduje się nawet, że jeżeli w wyjątkowych przypadkach stosowanie określonego przepisu ustawy nie pozwoliłoby na rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego, przepis ten może nie być stosowany.

W praktyce jednak przepis art. 12 projektu nie będzie mógł być stosowany także z uwagi na to, że prawie wszystkie (99,9% wartościowo na koniec marca 2016 r.) kredyty walutowe gospodarstw domowych zostały udzielone przez banki stosujące Międzynarodowe Standardy Rachunkowości (dalej: MSR). Zgodnie z MSR 39 strata wynikająca z zastąpienia kredytu walutowego kredytem złotowym, w wysokości różnicy pomiędzy wycenami bilansowymi tych kredytów powinna być jednorazowo ujmowana w wyniku finansowym banku. Restrukturyzacja skutkuje bowiem istotną zmianą oczekiwań banku odnośnie wysokości przyszłych przepływów pieniężnych z umowy kredytowej, co jest podstawą obniżenia wartości bilansowej kredytu: albo na skutek wystąpienia obiektywnej przesłanki utraty jego wartości, albo z tytułu zastąpienia pierwotnego kredytu walutowego nowym kredytem złotowym o mniejszej wartości. Określone w MSR-ach zasady nie mogą być też modyfikowane przez krajowe przepisy dotyczące rachunkowości. Zgodnie z treścią rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady NR 1606/2002 z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie stosowania międzynarodowych standardów rachunkowości oraz późniejszych rozporządzeń Komisji Europejskiej w sprawie przyjęcia międzynarodowych standardów rachunkowości akty te wiążą w całości i są stosowane bezpośrednio we wszystkich krajach członkowskich.

Z punktu widzenia pokusy nadużycia, tj. drugiej z ww. zasad, należy zauważyć, że zgodnie z przepisami proponowanej ustawy restrukturyzacja polega na wstecznym zastąpieniu zaciągniętego przez kredytobiorcę kredytu walutowego kredytem

złotowym, a wynikająca z tej operacji strata (po zaliczeniu dotychczas dokonanych spłat kredytu walutowego na spłatę kredytu złotowego) zostałaby pokryta przez banki. Pokrycie przez banki kosztów zrealizowanego ryzyka kursowego w związku z zaciągnięciem kredytu walutowego zamiast złotowego mogłoby wpłynąć na zwiększenie skłonności gospodarstw domowych do podejmowania w przyszłości nadmiernego ryzyka finansowego w zakresie zadłużenia lub korzystania z innych instrumentów finansowych ze względu na oczekiwanie, że ewentualne koszty materializacji ryzyka związanego z korzystaniem z tych instrumentów finansowych zostaną w części lub w całości pokryte przez inne podmioty.

Projekt nie jest zgodny z trzecią z powyżej wymienionych zasad, ponieważ nie zakłada się żadnych kryteriów dotyczących dochodów lub sytuacji majątkowej kredytobiorcy, których spełnienie warunkowałoby przeprowadzenie restrukturyzacji.

Projekt ustawy nie zakłada bezpośredniego zaangażowania środków publicznych. Należy jednak zwrócić uwagę, że wprowadzenie w życie projektowanej ustawy miałyby negatywne skutki pośrednie dla finansów publicznych. Byłoby to wynikiem negatywnego wpływu spadku zysków banków, w których Skarb Państwa ma udziały na poziom przychodów z tytułu dywidend. Zwiększenie ilości banków wykazujących straty wpłynęłoby także na zwiększenie liczby postępowań naprawczych, a w konsekwencji – na spadek wpływów z podatku od niektórych instytucji finansowych (banki realizujące postępowania naprawcze są zwolnione z tego podatku). Istotny ubytek funduszy własnych, wpływając negatywnie na zdolność banków do rozwoju działalności, wpłynąłby też na spadek ich zysków, a na skutek tego – na spadek dochodów publicznych z podatku dochodowego od osób prawnych. Pogorszenie odporności systemu bankowego mogłoby też wpłynąć na pogorszenie ocen ratingowych Polski, co miałyby negatywny wpływ na koszty obsługi długu publicznego. Istnieje również ryzyko zgłoszenia roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa przez inwestorów – właścicieli akcji banków.

Z poważaniem,





RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 30.06. 2016 r.

PK I BP 025.136.2016

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

30. 06. 2016

Data wpływu

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do pisma z dnia 23 czerwca 2016 r., nr GMS-WP-173-171/16, dotyczącego uzupełnionej wersji *poselskiego projektu ustawy o restrukturyzacji kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty innej niż waluta polska oraz o wprowadzeniu zakazu udzielania takich kredytów*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 *ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze* (Dz. U. poz. 177), uprzejmie informuję, że do przedstawionego projektu, normującego problematykę leżącą poza obszarem działania prokuratury i zakresem kompetencji merytorycznych Prokuratora Generalnego, uwag nie zgłaszam.

z
z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Bogdan Święczkowski

PROKURATOR KRAJOWY