



Warszawa, 24 maja 2022 r.

DP.IV.024.214.2021.MJ

**WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU**

L.dz. *505-WP. 020.149.7.2022*

Data wpływu *25.05.2022*

**Pani**

**Agnieszka Kaczmarska**

**Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowna Pani,*

W nawiązaniu do projektu opublikowanego na stronie Sejmu RP w dniu 17 maja 2022 r. (znak: RM-0610-67-22) dotyczącego *projektu ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (druk nr 2269)*, przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

Narodowy Bank Polski pozytywnie ocenia dążenia rządu do wprowadzenia rozwiązań, które pomogłyby kredytobiorcom pokonać przejściowe trudności w regulowaniu zobowiązań wynikających z kredytów na cele mieszkaniowe. NBP dostrzega, że w warunkach wzrostu stóp procentowych wzrasta obciążenie budżetu domowego kredytobiorcy spłatą kredytu mieszkaniowego oprocentowanego zmienną stopą procentową. Może to skutkować zaległościami w spłacie rat kredytowych i rzutować na straty kredytowe banków i stabilność krajowego systemu finansowego.



Jednocześnie jednak NBP pragnie zwrócić uwagę, że występują różnice w skali problemu, m.in. w zależności od roku zaciągnięcia kredytu. Dostępne dane wskazują, że obciążenia skutkujące trudnościami w obsłudze kredytów w największym stopniu mogą dotyczyć kredytobiorców, którzy zaciągali średnio największe wartościowo kredyty, w okresie najniższych historycznie stóp procentowych, tj. w latach 2020-2021. Dla tych kredytobiorców wzrost oprocentowania w stosunku do momentu zaciągnięcia kredytu będzie największy, a dodatkowo mogli oni tylko w ograniczonym stopniu doświadczyć silnego wzrostu płac obserwowanego w ostatnich latach w polskiej gospodarce. Kredyty zaciągnięte w okresie najniższych stóp procentowych stanowią około 21% całego portfela złotych kredytów mieszkaniowych. W pozostałych rocznikach kredytów problem może dotyczyć głównie kredytobiorców o szczególnie wysokim obciążeniu spłatami kredytów już w momencie ich zaciągnięcia lub których sytuacja finansowa wyraźnie pogorszyła się od udzielenia kredytów (istotny spadek realnych dochodów, wzrost kosztów utrzymania, utrata pracy). Propozycje wsparcia dla niektórych kredytobiorców mogą być więc zasadne, jednak w opinii NBP powinny one być skierowane wyłącznie do tych, którzy doświadczają rzeczywistych problemów ze spłatą zobowiązań. Powszechne zastosowanie środków pomocowych może powodować, że:

- z udogodnień skorzystają również kredytobiorcy o bardzo dobrej sytuacji finansowej, dla których wzrost stóp procentowych nie jest problemem,
- wystąpi zjawisko tzw. pokusy nadużycia, tworząc nieprawidłowy system bodźców zachęcający do podejmowania przez kredytobiorców nadmiernego ryzyka w przyszłości,
- koszty dla sektora bankowego będą w nieuzasadniony sposób wyższe, co również przełoży się na niższe dochody z podatku CIT dla budżetu państwa.

Dlatego pod rozważę poddajemy ukierunkowanie pomocy tylko do kredytobiorców, spełniających określone warunki, skutkujące niemożnością lub dużym utrudnieniem w regularnej spłacie rat kredytowych. Warunki te mogłyby być spójne z dotychczas obowiązującymi kryteriami pomocy Funduszu Wsparcia Kredytobiorców.

#### **Uwagi do art. 64 i 76 projektu ustawy**

Biorąc pod uwagę kwestie wyrażone na wstępie, NBP pozytywnie ocenia chęć wykorzystania przez projektodawców instytucji Funduszu Wsparcia Kredytobiorców (dalej: FWK) utworzonego na mocy ustawy z dnia 9 października 2015 r. *o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej*



(Dz. U. z 2022 r. poz. 298), dalej: ustawa o FWK, zaproponowany w art. 64 i art. 76 projektu ustawy.

Przesłanki stwierdzenia trudnej sytuacji finansowej kredytobiorcy, które uprawniają do ubiegania się o wsparcie sprawiają, że konstrukcja FWK dostosowana jest do pomocy zarówno w przypadku wystąpienia szoków makroekonomicznych (skutkujących m.in. wzrostem bezrobocia), jak i szoków finansowych, w tym wzrostu stóp procentowych. Wzrost stóp procentowych, a w efekcie wzrost rat kredytów, skutkuje bowiem wzrostem wskaźnika RdD i spadkiem miesięcznego dochodu pomniejszonego o koszty obsługi kredytów, a po przekroczeniu przez jeden z tych wskaźników progów określonych w ustawie kredytobiorca nabywa prawa do skorzystania z pomocy.

Proponowane w art. 76 projektu wprowadzenie dodatkowych wpłat kredytodawców do Funduszu może być więc wskazane w związku ze znacznym wzrostem obciążenia kredytobiorców spłatami rat i zwiększeniu liczby kredytobiorców będących w trudnej sytuacji finansowej po wzroście stóp procentowych.

W opinii NBP wyłączenie części kredytodawców niespełniających wymogów kapitałowych i płynnościowych z obowiązku dokonywania wpłat na FWK (projektowany art. 16a ust. 2a i 2b ustawy o FWK) różnicuje podmioty gospodarcze i zaburza warunki konkurencji. Wyłączenie to premiuje instytucje, które na skutek prowadzenia nieodpowiedniej polityki znalazły się w trudnej sytuacji kapitałowej i przesuwają ciężar finansowania FWK na banki, które odpowiednio zarządzały ryzykiem i których akcjonariusze (lub udziałowcy) wyposażyli bank w kapitały odpowiedniej wielkości. Tymczasem kredytobiorcy banków zwolnionych z wpłat korzystałoby z pomocy FWK. Zatem banki o dobrej sytuacji kapitałowej wspierałyby zarówno swoich klientów, jak i klientów banków, które popadły w kłopoty finansowe. Taki system promowałby zjawisko znane w ekonomii jako pokusa nadużycia. Tworzyłoby to dla uczestników rynku nieprawidłowy system bodźców w przyszłości. W związku z powyższym pod rozważenie poddajemy rezygnację z wyłączenia niektórych podmiotów z obowiązku wpłat na FWK.

NBP zwraca też uwagę, że w ramach proponowanych zmian w ustawie o FWK znosi się górny limit wartości wpłat kredytodawców do Funduszu. NBP proponuje pozostawienie limitu pozostającego w proporcji do wartości kredytów o podwyższonym ryzyku, skonstruowanego podobnie jak w dotychczasowej ustawie o FWK.

Po zmianie art. 16a ust. 4 i 6 art. 16a ust. 7 wydaje się zbędny i niespójny z art. 16a ust. 6, zgodnie z którym opinię w sprawie wysokości wpłat wydaje Przewodniczący KNF.



Ponadto w art. 64 pkt 7 projektowanej ustawy, zmieniającym art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 298) prosimy o skreślenie wyrażenia „działającego w ramach wykonywania funkcji makroostrożnościowej”. Przywołane wyrażenie jest bowiem nadmierne, a przez to niezgodne z zasadami techniki prawodawczej. Ponadto uwzględnienie podniesionej uwagi pozwoli na zapewnienie jednolitości zmienianej ustawy z innymi aktami prawnymi, np. ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2022 r. poz. 793 i 892), które posługują się jedynie nazwą Komitetu Stabilności Finansowej, bez dookreślenia jego zadań. Treść wskazująca, że opinia Komitetu Stabilności Finansowej, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 298) jest zadaniem z zakresu nadzoru makroostrożnościowego, powinna być znaleźć się ewentualnie w uzasadnieniu do projektowanej ustawy.

#### **Uwagi do art. 77 projektu ustawy**

Odnosnie do proponowanego w art. 77 ustawy wprowadzenia tzw. wakacji kredytowych wątpliwości budzi brak warunku uzależniającego możliwości skorzystania z nich od sytuacji finansowej kredytobiorcy, czy jego sytuacji na rynku pracy, jak to ma miejsce w dotychczas obowiązujących tzw. ustawowych wakacjach kredytowych wprowadzonych w związku z pandemią. Jedynym ograniczeniem jest, aby nieruchomość była przeznaczona na własne potrzeby kredytobiorcy. Warunek ten nie odnosi się jednak do jego sytuacji finansowej i zdolności do obsługi kredytu.

W opinii NBP ograniczenie możliwości skorzystania z wakacji kredytowych do kredytobiorców faktycznie mających problemy ze spłatą rat kredytów byłoby wskazane ze względu na cel ustawy (pomoc w spłacie rat kredytowych), koszty proponowanego rozwiązania, ryzyko prawne i fiskalne związane z ustawową ingerencją w stosunki umowne pomiędzy bankami a kredytobiorcami. Nie można również pominąć skutków długookresowych w postaci ryzyka wystąpienia zjawiska tzw. pokusy nadużycia i zachęcania kredytobiorców do podejmowania nadmiernego ryzyka w przyszłości.

Ponadto, gdyby z nowych wakacji kredytowych skorzystały także osoby nie mające problemów ze spłatą kredytów, koszt ich wprowadzenia mógłby być znacznie wyższy niż



Oszacowany w Ocenie Skutków Regulacji do projektu ustawy. Przy obecnym poziomie stóp procentowych i założeniu, że z wakacji kredytowych skorzystaliby wszyscy kredytobiorcy, łączny koszt dla sektora bankowego z tytułu wakacji kredytowych przyznanych w latach 2022-2023 mógłby sięgać nawet 20 mld zł.

W obecnych uwarunkowaniach makroekonomicznych – tj. przy wysokiej inflacji i korzystnej koniunkturze, a jednocześnie wobec prognozowanego wzrostu deficytu sektora finansów publicznych w 2022 r. – wprowadzenie bezwarunkowych wakacji kredytowych mogłoby także utrudniać dążenie do trwałego obniżenia inflacji.

#### **Uwagi do art. 62 projektu ustawy**

Wprowadzane do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym* (dalej: ustawa o nadzorze makroostrożnościowym) procedury wyznaczania zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego, a w szczególności zaproponowana w tym procesie rola Komitetu Stabilności Finansowej (dalej: Komitet lub KSF), budzi wątpliwości z punktu widzenia efektywności procesu i spójności z rozporządzeniem BMR.

Zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym Komitet jest organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, natomiast rozporządzenie BMR nie przewiduje zaangażowania organów makroostrożnościowych w procedurę wyznaczania zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego. Ocena poszczególnych elementów niezbędnych do wskazania zamiennika (art. 23b ust. 9 rozporządzenia BMR) wykracza poza zakres i cel nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym (art. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym), a także pozostaje poza merytorycznymi kompetencjami Komitetu. Co więcej dane i informacje potrzebne do oceny tych elementów posiadałaby już Komisja Nadzoru Finansowego, sprawująca nadzór nad administratorami wskaźników referencyjnych opracowywanych na krajowym rynku.

Mając powyższe na uwadze, ewentualna formuła udziału Komitetu w procesie wyznaczania zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego powinna ulec modyfikacji i sprowadzać się wyłącznie do roli organu opiniującego i to jedynie w zakresie oceny wpływu zaprzestania kalkulacji kluczowego wskaźnika na stabilność finansową oraz zasadności wyznaczenia jego zamiennika, a nie w odniesieniu do elementów wskazanych w art. 23b ust. 9 rozporządzenia BMR.



Podkreślamy, że obowiązujące przepisy ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nie wykluczają wydania przez Komitet rekomendacji lub stanowiska w zakresie określonym w rozporządzeniu BMR, jeżeli Komitet uzna to za zasadne z punktu widzenia stabilności finansowej, zgodnie z art. 17 lub 18 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

W tym kontekście uzależnienie wydania przez Komitet rekomendacji lub stanowiska od wniosku (stanowiska) innego organu wydaje się nadmiernie ingerować w zakres kompetencji Komitetu. Ponadto, zwracamy także uwagę na nieuzasadnione wykorzystanie *rekomendacji* i *stanowiska* KSF w formie nieprzewidzianej w obecnie obowiązującej ustawie o nadzorze makroostrożnościowym. Taka regulacja rodzi ryzyko wystąpienia niespójności definicyjnej, ponieważ zarówno stanowisko, jak i rekomendacja będą miały dwie różne definicje na gruncie jednej ustawy (w rozumieniu art. 17 i 18 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym oraz w rozumieniu projektowanego art. 61b). Właściwą formą prawną dla wypowiedzi Komitetu w odniesieniu do funkcjonowania wskaźników referencyjnych na krajowym rynku może być tylko opinia.

#### **Uwagi do art. 82 projektu ustawy**

W opinii NBP proponowany art. 82 projektu ustawy nie jest potrzebny dla osiągnięcia zamierzonego przez projektodawcę celu i w związku z tym sugerujemy jego usunięcie. Przyjęcie projektowanego art. 82 prowadziłoby do sytuacji, w której po przedstawieniu przez KSF stanowiska z informacją o odmowie wydania rekomendacji dotyczącej wyznaczenia zamiennika wskaźnika WIBOR, czyli *de facto* stanowiska wskazującego, że zdaniem KSF nie ma takiej konieczności, zamiennik i tak może być wyznaczony. Trudno zatem znaleźć uzasadnienie dla zawartego w projektowanym art. 82 zastrzeżenia, że minister właściwy do spraw instytucji finansowych może określić zamiennik w drodze rozporządzenia „biorąc pod uwagę wzrost ryzyka systemowego w systemie finansowym, spowodowanego zaprzestaniem opracowywania kluczowego wskaźnika referencyjnego WIBOR lub jego likwidacją”. Taka ocena musiałaby być bowiem sprzeczna z oceną KSF wskazującą, że z punktu widzenia ryzyka systemowego nie ma potrzeby zastępowania wskaźnika WIBOR, czego efektem byłoby niewydanie przez ten organ wspomnianej rekomendacji.

Niespójność tego rozwiązania potwierdza zgłoszone wyżej uwagi do art. 62 projektu ustawy mówiące o braku uzasadnienia dla proponowanej formuły angażowania KSF w proces wyznaczania zamiennika dla kluczowego wskaźnika referencyjnego. W naszej opinii w zupełności wystarczające byłoby, aby minister właściwy do spraw instytucji



finansowych mógł określać w drodze rozporządzenia zamiennik lub zamienniki kluczowego wskaźnika referencyjnego, biorąc pod uwagę stanowisko KNF o konieczności wyznaczenia takiego zamiennika, o którym mowa w projektowanym art. 61a ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym. Ponadto pragniemy zauważyć, że jeśli wystąpią przesłanki przewidziane w art. 23c rozporządzenia BMR, a na krajowym rynku nie będzie alternatywnego wskaźnika referencyjnego, który mógłby stanowić zamiennik dla wskaźnika WIBOR, to KNF i tak może ocenić, że istnieje konieczność wyznaczenia zamiennika dla wskaźnika WIBOR i wskazać we wspomnianym stanowisku stawkę bazującą na indeksie POLONIA (z zastrzeżeniami opisanymi poniżej).

NBP zwraca również uwagę, że zastosowane w projektowanym artykule pojęcie „stawki procentowej obliczonej w wyniku procesu ustalenia (fixingu) Stawki Referencyjnej POLONIA” nie zostało zdefiniowane w prawie krajowym i jest niejasne. Z uzasadnienia do projektu ustawy można wnioskować, że pojęcie „stawki procentowej obliczonej w wyniku procesu ustalenia (fixingu) Stawki Referencyjnej POLONIA” miałyby odnosić się do stawki referencyjnej w jakiś sposób bazującej na indeksie POLONIA, a nie bezpośrednio do indeksu POLONIA (co byłoby kontrowersyjne, gdyż jest to stawka O/N charakteryzująca się dużą zmiennością, a w umowach i instrumentach finansowych stosowane są przede wszystkim wskaźniki terminowe WIBOR 3M i 6M). Ponadto, zastąpienie wskaźników terminowych WIBOR 3M oraz 6M indeksem POLONIA, który kształtuje się obecnie na niższym poziomie, osłabiałoby działanie mechanizmu transmisji monetarnej. W szczególności, w obecnych warunkach zmiana ta mogłaby zmniejszyć wpływ dokonywanych podwyżek stóp procentowych NBP na ograniczanie inflacji. Wydaje się, że w takiej sytuacji wskazane byłoby zastosowanie stawki liczonej zgodnie z międzynarodowymi standardami jako procent składany ze stawek O/N. W tym kontekście uprzejmie informujemy, że obecnie ani NBP, ani żaden inny podmiot nie publikuje stawki, która byłaby wynikiem kalkulacji procentu składanego z indeksu POLONIA i która mogłaby być stosowana jako wskaźnik referencyjny w rozumieniu rozporządzenia BMR. Nie jest też pewne, czy taka stawka będzie w ogóle kalkulowana i publikowana w przyszłości. Jeśli byłaby opracowywana i miałaby za to odpowiadać podmiot inny niż NBP lub autoryzowany administrator wskaźników referencyjnych stopy procentowej, to uzyskanie przez niego, zgodnie z rozporządzeniem BMR, odpowiedniego zezwolenia KNF wymagałoby czasu. Natomiast jeśli w momencie zastępowania wskaźnika WIBOR nie byłaby opracowywana stawka, która byłaby wynikiem kalkulacji procentu składanego z indeksu POLONIA, to w przepisach



rozporządzenia wydawanego przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych należałoby wyraźnie określić, jak powinna być liczona taka stawka. Wskazane byłoby jednak uprzednie przeanalizowanie, czy zgodnie z obowiązującym prawem banki mogłyby w odniesieniu do wszystkich rodzajów umów zawartych z klientami samodzielnie liczyć stosowaną przez nie stawkę na podstawie wzoru zapisanego w rozporządzeniu.

*Z wyrazami szacunku*