



Ocena przedłużenia obowiązywania wyższych wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach mieszkalnych zastosowanych w Polsce na podstawie art. 124 rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych

Wprowadzenie

4 sierpnia 2023 polska Minister Finansów powiadomiła Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) o decyzji w sprawie tymczasowego przedłużenia obniżenia wyższych wag ryzyka ustanowionych wcześniej dla ekspozycji na określony segment aktywów zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, zgodnie z art. 124 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (CRR)¹.

Minister Finansów jest wyznaczonym organem odpowiedzialnym za stosowanie art. 124 rozporządzenia CRR w Polsce. Zastosowany środek dotyczy ekspozycji, w przypadku których wysokość raty kapitałowej lub odsetkowej jest uzależniona od zmian kursu waluty lub walut innych niż waluty dochodów osiąganych przez kredytobiorcę oraz które są zabezpieczone hipotekami na nieruchomościach mieszkalnych (zwanymi dalej kredytami hipotecznymi w walutach obcych). Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 maja 2017 dla kredytów hipotecznych w walutach obcych wprowadzono wyższą wagę ryzyka równą 150%, a w marcu 2022 tymczasowo ją obniżono na okres 18 miesięcy do wysokości w zakresie 50–100% dla kredytów hipotecznych w walutach obcych spełniających określone kryteria. Minister Finansów zamierza obecnie przedłużyć okres obowiązywania tych obniżonych wag ryzyka o kolejne 24 miesiące. Wskutek tego w odniesieniu do kredytów hipotecznych w walutach obcych będą mieć zastosowanie – na podstawie art. 124 ust. 2 rozporządzenia CRR – wyższe wagi ryzyka w porównaniu z wagą ryzyka 35% określoną dla takich ekspozycji w art. 125 tego rozporządzenia.

Zgodnie z art. 124 ust. 2 rozporządzenia CRR Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego musi przekazać Polsce w terminie jednego miesiąca od otrzymania powiadomienia opinię dotyczącą danego środka.

Ramy proceduralne przedstawiania opinii na mocy art. 124 rozporządzenia CRR objaśniono w decyzji ERRS/2015/4².

¹ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

² Decyzja Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie ram koordynacji dotyczących powiadamiania przez odpowiednie organy o krajowych środkach polityki makroostrożnościowej, przedstawiania opinii i wydawania zaleceń przez ERRS oraz uchylająca decyzję ERRS/2014/2 (ERRS/2015/4), zmieniona decyzją ERRS/2021/7.

Ocena ERRS opiera się na informacjach przekazanych przez polskie instytucje: Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski (NBP) oraz Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF), oraz rozmowach z tymi instytucjami.

1. Opis proponowanego środka

Proponowany środek polega na przedłużeniu obowiązywania wyższych wag ryzyka już mających zastosowanie do kredytów hipotecznych w walutach obcych na podstawie art. 124 rozporządzenia CRR.

Wyższa waga ryzyka dla kredytów hipotecznych w walutach obcych – w porównaniu z wagą ryzyka określoną w art. 125 ust. 1 rozporządzenia CRR – najpierw została ustalona na poziomie 150% rozporządzeniem Ministra Finansów z 25 maja 2017 i obowiązywała od 2 grudnia 2017. Rozporządzeniem Ministra Finansów z 18 marca 2022 zmieniającym rozporządzenie z 25 maja 2017 wyższą wagę ryzyka tymczasowo obniżono z poziomu 150% na okres 18 miesięcy dla niektórych kredytów hipotecznych w walutach obcych, zgodnie z zaleceniem Komitetu Stabilności Finansowej (KSF), organu odpowiedzialnego za nadzór makroostrożnościowy w Polsce, z września 2021. Zgodnie z tym zaleceniem i przepisami obowiązującymi w Polsce od marca 2022 wagi ryzyka dla kredytów hipotecznych w walutach obcych, w przypadku których banki zaproponowały klientom dobrowolną ugodę przed sądem polubownym, ustalono na okres 18 miesięcy, kończący się we wrześniu 2023, na trzech poziomach: (a) 50% w przypadku gdy rezerwy, odpisy aktualizujące oraz korekty z tytułu strat kredytowych wynoszą co najmniej 35% ekspozycji brutto; (b) 75% w przypadku gdy rezerwy, odpisy aktualizujące oraz korekty z tytułu strat kredytowych wynoszą co najmniej 28% ekspozycji brutto; (c) 100% w przypadku gdy rezerwy, odpisy aktualizujące oraz korekty z tytułu strat kredytowych wynoszą co najmniej 20% ekspozycji brutto. Obecnie proponuje się przedłużenie okresu obowiązywania obniżonych wag ryzyka o 24 miesiące. W przypadku kredytów hipotecznych w walutach obcych, które nie spełniają warunków określonych w rozporządzeniu, nadal obowiązuje waga ryzyka równa 150%.

Procedura ustawodawcza dotycząca przedłużenia obowiązywania tych wag ryzyka jest już w toku. 6 lipca 2023 KSF wydał zalecenie skierowane do Ministra Finansów. Ministerstwo przygotowało wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie z 25 maja 2017, mającego na celu przedłużenie o 24 miesiące okresu obowiązywania obniżenia wag ryzyka wprowadzonego rozporządzeniem z 18 marca 2022. Następnie, 18 lipca 2023 rozpoczęto proces legislacyjny. Ten proces musi obejmować publiczne ogłoszenie oraz konsultacje z rynkiem. Gdy proces legislacyjny się zakończy i Minister Finansów podpisze rozporządzenie, zostanie ono opublikowane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Analiza odnośnych ryzyk systemowych

W zaleceniu dotyczącym kredytów w walutach obcych z 2011 ERRS stwierdziła, że nadmierny poziom akcji kredytowej w walutach obcych jest źródłem znacznego ryzyka systemowego³. W tym zaleceniu ERRS wskazała, że nadmierny poziom akcji kredytowej w walutach obcych może spowodować powstanie w zainteresowanych państwach członkowskich znacznego ryzyka systemowego oraz stworzyć warunki sprzyjające przenoszeniu się niekorzystnych zjawisk między krajami. W związku z tym ERRS zaleciła podjęcie działań w odniesieniu do udzielania kredytów w walutach obcych, żeby: (a) zwiększyć odporność systemu finansowego poprzez ograniczenie ekspozycji na ryzyko kredytowe i ryzyko rynkowe; (b) opanować nadmierny wzrost akcji kredytowej w walutach obcych oraz zapobiegać powstawaniu baniek cenowych na rynkach aktywów; (c) ograniczyć ryzyko finansowania i ryzyko płynności, a przez to zminimalizować ten kanał przenoszenia zagrożeń; (d) stworzyć zachęty do poprawy jakości wyceny ryzyka związanego z udzielaniem kredytów w walutach obcych oraz (e) uniknąć obchodzenia przepisów krajowych poprzez stosowanie arbitrażu regulacyjnego. W przygotowanym w 2015 sprawozdaniu uzupełniającym dotyczącym powyższego zalecenia⁴ uznano, że w następstwie zalecenia ERRS stan kredytów walutowych w Polsce zmniejszył się, ale wciąż był postrzegany jako zbyt wysoki w porównaniu z innymi krajami. Wprowadzona w 2017 wyższa waga ryzyka dla kredytów hipotecznych w walutach obcych jest zgodna z duchem zalecenia.

Kredyty hipoteczne w walutach obcych w Polsce nadal stwarzają poważne ryzyko dla stabilności finansowej, w tym ryzyko prawne. Polski sektor bankowy stara się obecnie poradzić sobie z istniejącym portfelem walutowych kredytów hipotecznych, denominowanych głównie we frankach szwajcarskich. W latach 2007–2008 nastąpił gwałtowny przyrost kredytów hipotecznych w walutach obcych, głównie z powodu siły polskiej waluty oraz niższego oprocentowania kredytów walutowych. Udzielanie nowych kredytów hipotecznych w walutach obcych zostało zakazane w 2013, a zatem większość „starych” kredytów zaciągnięto przed 2009 i od tego czasu wartość tego portfela stopniowo spada. Wartość brutto kredytów hipotecznych w walutach obcych na koniec 2022 wynosiła około 98 mld zł, co odpowiada 3,4% sumy aktywów sektora bankowego i 3,2% PKB (w porównaniu z, odpowiednio, 13% i 10% w 2009). Jakość tych kredytów pozostaje dobra, jednak członkowie KSF ogólnie uznają, że kredyty hipoteczne w walutach obcych stwarzają podwyższone ryzyko, w tym ryzyko prawne. Po aprecjacji franka szwajcarskiego w styczniu 2015, kiedy bank centralny Szwajcarii zaprzestał polityki minimalnego kursu walutowego 1,20 CHF za euro, w Polsce podjęto liczne inicjatywy publiczne mające na celu wymuszone przewalutowanie kredytów hipotecznych w walutach obcych na złote. Członkowie KSF uważali wtedy, że przewalutowanie wymuszone prawnie wiąże się z poważnym zagrożeniem dla stabilności finansowej.

Pierwotny środek dotyczący wag ryzyka wprowadzony w 2017 miał dwa cele: zapewnienie odporności i wystarczającego poziomu kapitału w bankach z dużymi ekspozycjami na kredyty walutowe oraz stworzenie ekonomicznych zachęt, żeby banki dobrowolnie restrukturyzowały posiadane portfele

³ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 21 września 2011 r. dotyczące kredytów w walutach obcych (ERRS/2011/1).

⁴ Zalecenie ERRS dotyczące kredytów w walutach obcych (ERRS/2011/1) Sprawozdanie uzupełniające – Ogólna ocena

w drodze indywidualnych ugód z kredytobiorcami. Dorozumianym celem tych działań było także obniżenie ryzyka związanego z inicjatywami prawnymi zmierzającymi do wymuszonego przewalutowania kredytów na złote, ponieważ to mogło zagrozić stabilności sektora. Liczba dobrowolnych ugód do okresu 2020–2021 była znikoma. Sytuacja zmieniła się, gdy ryzyko prawne zaczęło się materializować. Polskie sądy regularnie unieważniały takie kredyty, powołując się na kwestie ochrony konsumentów; stwierdzano na przykład, że klauzule indeksacyjne stosowane w walutowych kredytach hipotecznych stanowiły nadużycie. Orzeczenia polskich sądów prowadziły do uchylania kredytów hipotecznych w walutach obcych i stwierdzania ich nieważności, głównie na korzyść kredytobiorców. Takie podejście polskich sądów było zgodne z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym wykładni inijnych przepisów o ochronie konsumentów. W 2019⁵ i 2022⁶ Trybunał Sprawiedliwości wydał decyzje w sprawie kredytów hipotecznych udzielanych konsumentom w walucie obcej, stwierdzając, że skutki nieważności umowy ze względu na istnienie klauzul stanowiących naruszenie należy rozpatrywać zgodnie z prawem krajowym. W dużej mierze wskutek tych decyzji wzrosła liczba składanych pozwów: do końca czerwca 2023 złożono ponad 127 tys. pozwów. NBP szacuje, że banki będą musiały utworzyć dodatkowe rezerwy w łącznej wysokości ok. 50 mld zł⁷. Przewodniczący KNF wspierał pomysł dobrowolnych ugód i zaproponował jednolity wzorzec ugody między kredytobiorcami a bankami. Polega on na udziale w postępowaniu przed Sądem Polubownym przy KNF i ma na celu przewalutowanie frankowych kredytów hipotecznych na złote w taki sposób, żeby sytuacja kredytobiorcy we frankach szwajcarskich była równa sytuacji kredytobiorcy w złotych. Innymi słowy, kredytobiorca z przewalutowanym kredytem frankowym nie powinien znaleźć się w lepszej sytuacji niż hipoteczny kredytobiorca, który pierwotnie postanowił uniknąć ryzyka kursowego i zaciągnąć kredyt w złotych, mimo że koszt kredytu w złotych był wówczas wyższy.

Istotny udział banków w postępowaniach polubownych w celu osiągnięcia ugód z kredytobiorcami ma szczególnie duże znaczenie dla utrzymania stabilności systemu finansowego. Na dzień 30 czerwca 2023 portfel kredytów hipotecznych w walutach obcych stanowił około 17% wartości bilansowej brutto (przed uwzględnieniem korekt) całego portfela kredytów mieszkaniowych udzielonych przez krajowe banki komercyjne. Znaczną ilość kredytów hipotecznych w walutach obcych ma również większość banków o statusie innych instytucji o znaczeniu systemowym. Ponadto na dzień wskazany powyżej wartość depozytów gwarantowanych w bankach z portfelami walutowych kredytów hipotecznych stanowiła około 95% wszystkich depozytów gwarantowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w bankach komercyjnych. W związku z tym banki powinny uczestniczyć w postępowaniach polubownych dotyczących przewalutowania kredytów hipotecznych w walutach obcych na złote, żeby ograniczyć ryzyko dla stabilności finansowej.

Według polskich władz celem obniżonych i zróżnicowanych wag ryzyka jest rozwiązanie problemu niedopasowania w okresie przejściowym między utworzeniem rezerw a zawarciem ugody z kredytobiorcami, ponieważ ten problem może mieć negatywny wpływ na współczynniki kapitałowe

⁵ Dziubak i Dziubak / Raiffeisen Bank International AG, C-260/18, ECLI:EU:C:2019:819.

⁶ E.K. i in. / D.B.P. i in., sprawy połączone C-80/21 – C-82/21, ECLI:EU:C:2022:646.

⁷ *Raport o stabilności systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa, czerwiec 2023, s. 35.

banków. Ponieważ decyzja banku o zawarciu dobrowolnej ugody pociąga za sobą konieczność wcześniejszego utworzenia rezerw na związane z nią koszty, powstaje czasowe i księgowo niedopasowanie między wpływem tych działań na wynik finansowy a wymogami kapitałowymi. Waga ryzyka 150% ma zastosowanie tak długo, jak raty kredytu hipotecznego są powiązane z kursem walutowym: innymi słowy, banki mogą zastosować niższą standardową wagę ryzyka dopiero, gdy kredyt zostanie faktycznie przewalutowany na złote. Jednocześnie zgodnie z zasadami rachunkowości banki muszą ująć koszty osiągniętej ugody (przez utworzenie rezerw, odpisów lub aktualizacji wyceny z tytułu strat kredytowych), gdy staną się one prawdopodobne. W tym przypadku ma to miejsce, gdy odpowiednie osoby prawne proponują kredytobiorcom ugody. W rezultacie w okresie przejściowym między utworzeniem rezerw a zawarciem ugody może wystąpić ujemny wpływ na współczynniki kapitałowe banków, a to może zniechęcać banki i być w sprzeczności z jednym z pierwotnych celów zalecenia KSF z 2017 polegającym na ułatwieniu dobrowolnych ugód. Obniżone wagi ryzyka uzależnione od poziomu rezerw obowiązują od marca 2022. Stanowią rozwiązanie wspomnianego problemu niedopasowania, ponieważ dla banków, które mają znaczne rezerwy i już zdecydowały się na zaproponowanie dobrowolnych ugód z pomocą sądu polubownego, ustala się wagi ryzyka poniżej 150%, żeby stopniowo zmniejszyć obciążenie kapitałowe tych banków.

Ponieważ celem omawianego środka było uwzględnienie okresu między ofertą ugody a jej zawarciem, środek miał być mieć charakter tymczasowy. Celem czasowego ograniczenia wagi ryzyka związanej z kosztami ugód było zachęcenie banków do zawierania takich ugód. Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 18 marca 2022 po upływie 18 miesięcy (okresu, który wydawał się wystarczający, żeby ukończyć program ugód), waga ryzyka dla kredytów hipotecznych w walutach obcych miała z powrotem wynosić 150%. W następstwie inicjatywy UKNF liczba ugód znacznie wzrosła, ale nadal jest niższa niż liczba spraw sądowych. Jak wynika z danych przekazanych przez UKNF, do końca czerwca 2023 zawarto łącznie 39 600 ugód opartych na wzorcu zaproponowanym przez UKNF oraz 30 900 ugód na innych, indywidualnych warunkach.

W celu dalszego zachęcania banków do proponowania takich ugód polska Minister Finansów proponuje przedłużenie tymczasowego obniżenia wagi ryzyka o 24 miesiące w skali zależnej od uznanych kosztów ugód. To byłoby zgodne z zaleceniem KSF z 6 lipca 2023, w którym stwierdza się, że zmniejszenie portfela walutowych kredytów hipotecznych w drodze ugód jest korzystne dla stabilności banków i całego krajowego systemu finansowego. KSF początkowo uważał, że 18 miesięcy będzie wystarczającym okresem na osiągnięcie ugód, ale ten proces okazał się bardziej czasochłonny. Mimo to środek nadal jest uznawany za tymczasowy i, według polskich władz, nie zostanie ponownie przedłużony, jeśli ryzyko systemowe związane z tym portfelem wystarczająco się zmniejszy. Przewiduje się, że to będzie miało miejsce za dwa lata, ponieważ zakaz udzielania nowych kredytów w walutach obcych, orzeczenia sądowe i ugody zmniejszające wielkość tego portfela, wzrost rezerw na pokrycie tych ekspozycji oraz amortyzacja naturalna prowadzą do obniżenia się odnośnych ryzyk w średnim okresie.

3. Analiza skuteczności i adekwatności proponowanego środka

Przedłużenie okresu obowiązywania środka ma na celu ograniczenie zagrożeń dla stabilności finansowej związanych z ryzykiem prawnym dotyczącym kredytów hipotecznych w walutach obcych.

Zgodnie z art. 124 ust. 2 rozporządzenia CRR wyznaczony organ okresowo i co najmniej raz w roku musi oceniać, czy waga ryzyka równa 35% dla ekspozycji wobec jednego lub większej liczby segmentów nieruchomości zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach mieszkalnych, o których mowa w art. 125, znajdujących się na terytorium państwa członkowskiego właściwego organu jest odpowiednio oparta na: (a) przypadkach strat dotyczących ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami oraz (b) przyszłych tendencjach na rynkach nieruchomości. Te czynniki są szczegółowo określone w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2023/206⁸. W przypadku gdy na podstawie oceny organ stwierdzi, że wagi ryzyka określone w art. 125 nie odzwierciedlają odpowiednio rzeczywistego ryzyka związanego z ekspozycjami wobec jednego lub większej liczby segmentów nieruchomości w pełni zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach mieszkalnych znajdujących się na terytorium państwa członkowskiego danego organu, oraz jeżeli uzna, że ta nieadekwatność wag ryzyka może obecnie lub w przyszłości niekorzystnie wpłynąć na stabilność finansową w jego państwie członkowskim, może zwiększyć wagi ryzyka mające zastosowanie do tych ekspozycji. W przypadku środka zastosowanego w Polsce zwiększone wagi ryzyka odzwierciedlają fakt, że standardowa waga ryzyka równa 35% nie jest uznawana za właściwą dla kredytów hipotecznych w walutach obcych, biorąc pod uwagę związane z nimi wcześniejsze przypadki strat i nieodłączne ryzyko kredytowe, które jest znacznie wyższe, niż gdyby dane kredyty były w walucie krajowej. Banki są również narażone na ryzyko strat wynikających z rozstrzygnięcia sporów prawnych. Biorąc pod uwagę wysoki udział tych kredytów w portfelu, nieadekwatność wagi ryzyka mogłaby obecnie lub w przyszłości niekorzystnie wpłynąć na stabilność finansową w Polsce. Kalibracja wagi ryzyka równej 150% została poparta testem warunków skrajnych przeprowadzonym przez UKNF, który obejmował pesymistyczne scenariusze szokowych zmian kursów walutowych i cen nieruchomości mieszkalnych.

ERRS uznaje, że ryzyka, w tym ryzyko prawne, związane z kredytami hipotecznymi w walutach obcych stanowią zagrożenie dla stabilności finansowej w Polsce, i popiera środki na rzecz ograniczenia tych ryzyk i wzmocnienia odporności banków.

Pomimo że wielkość tego portfela stopniowo się zmniejsza, jest on nadal znaczny, a koszty związane z ugodami i porozumieniami prawnymi mogą stanowić dla banków obciążenie zagrażające ich stabilności. NBP szacuje, że banki będą musiały utworzyć dodatkowe rezerwy w wysokości ok. 50 mld zł. W związku z tym ERRS z zadowoleniem przyjmuje środki ograniczające ryzyko prawne związane z kredytami hipotecznymi w walutach obcych oraz wzmocniające odporność, żeby zapewnić bankom wystarczający kapitał na pokrycie ewentualnych strat wynikających z istniejących portfeli kredytów hipotecznych w walutach obcych.

⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/206 z dnia 5 października 2022 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 w zakresie regulacyjnych standardów technicznych określających rodzaje czynników, które należy uwzględnić przy ocenie adekwatności wag ryzyka w odniesieniu do ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami, oraz warunki, które należy uwzględnić przy ocenie adekwatności minimalnych wartości straty z tytułu niewykonania zobowiązania w odniesieniu do ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami (Dz.U. L 29 z 1.2.2023, s. 1–5).

ERRS uważa, że omawiany środek stworzył skuteczne zachęty do dobrowolnych ugód i skutecznie ogranicza ryzyko prawne, chociaż jest ono nadal znaczne. To rozwiązanie zachęca banki do zawierania ugód z klientami, co z kolei ogranicza ryzyko prawne zagrażające stabilności finansowej w Polsce. Istotnym bodźcem wspierającym ten proces był mechanizm powiązania wagi ryzyka z uznanymi kosztami ugody. Świadczy o tym wzrost liczby ugód od czasu wprowadzenia obniżonych wag ryzyka dla ekspozycji objętych ugodami. Te działania pozwoliły w pewnym stopniu ograniczyć ryzyko prawne związane z portfelem kredytów hipotecznych w walutach obcych. Jednak ERRS zachęca polskie władze, żeby co najmniej raz w roku oceniały, czy ten środek w istotny sposób przyczynia się do zwiększenia dobrowolnego przewalutowania niespłaconych walutowych kredytów hipotecznych na złote.

Ocenia się, że środek dotyczący wag ryzyka, wraz ze środkami w ramach filaru II odnoszącymi się do poszczególnych instytucji, jest odpowiedni, żeby uwzględnić ryzyko związane z kredytami hipotecznymi w walutach obcych dla banków stosujących metodę standardową do obliczania wag ryzyka, ale należy dokładniej zbadać skuteczność i adekwatność środka w ramach filaru II w odniesieniu do banków stosujących metodę wewnętrznych ratingów (IRB). Ryzyka związane z istniejącym portfelem kredytów hipotecznych w walutach obcych są również objęte wymogami mikroostrożnościowymi w ramach filaru II regulowanymi przez UKNF. Organ ten opracował metodykę mającą na celu uchwycenie ryzyk dotyczących portfela kredytów hipotecznych w walutach obcych ocenionych jako niewystarczająco ujęte w ramach filaru I. Zgodnie z nią ocenia się dane dotyczące sytuacji portfela w czterech scenariuszach szokowych oraz ich wpływ na wskaźnik LTV, marżę, łączny współczynnik kapitałowy i zdolność do przewalutowania określonego odsetka portfela na kredyty złotowe. Na podstawie tej oceny kalibruje się dodatkowy wymóg kapitałowy. Nałożenie dodatkowych narzutów uznano za konieczne po raz pierwszy w roku 2015. Środek w ramach filaru II zapewnia bardzo ukierunkowane podejście, które może uwzględniać charakterystykę portfela kredytowego i umowy poszczególnych banków. Ponieważ zgodnie z art. 124 rozporządzenia CRR zastosowany środek dotyczący wagi ryzyka może odnosić się wyłącznie do banków stosujących metodę standardową do obliczania wag ryzyka swoich kredytów hipotecznych, wymogi kapitałowe w ramach filaru II są również stosowane, by zastąpić wagi ryzyka w odniesieniu do banków stosujących metodę IRB i tworzyć zachęty do zawierania ugód. Banki stosujące metodę IRB w Polsce mogą się kwalifikować do obniżonego wymogu kapitałowego poprzez środek w ramach filaru II, jeżeli oferują zawarcie ugód zgodnych z propozycją przewalutowania opracowaną przez UKNF. W związku z tym powstaje pytanie, czy zachęty dla banków stosujących metodę IRB są równie skuteczne jak te dla banków stosujących metodę standardową.

Alternatywne środki mogą nie być równie odpowiednie lub skuteczne w ograniczaniu ryzyka jak te wprowadzane na podstawie art. 124 ust. 2 rozporządzenia CRR. Mimo to ERRS wciąż zachęca polskie władze do dalszej oceny możliwości wprowadzenia innych środków makroostrożnościowych w celu przeciwdziałania ryzyku systemowemu. Polskie władze uważają, że przeciwdziałanie ryzyku związanemu z kredytami hipotecznymi w walutach obcych za pomocą sektorowego bufora ryzyka systemowego (sSyRB) byłoby mniej odpowiednie. Jako że środek w ramach filaru II jest dopasowany do poszczególnych banków, a instytucje są już zaznajomione z tą metodyką, polskie władze postanowiły nie korzystać z innych możliwości, w tym bufora sSyRB (który nie był dostępny w momencie wprowadzenia środka w ramach filaru II).

W przeciwieństwie do środka w ramach filaru II bufor sSyRB nie może przeciwdziałać ryzyku związanemu z już spłaconymi walutowymi kredytami hipotecznymi, które również nadal są źródłem ryzyka prawnego. Mimo to ERRS nadal dostrzega zasadność ciągłej oceny możliwości wprowadzenia bufora sSyRB, który w porównaniu ze środkiem ustanawiającym wagi ryzyka na podstawie art. 124 może zapewnić bardziej elastyczną możliwość przeciwdziałania danemu ryzyku i być stosowany do banków stosujących zarówno metodę standardową, jak i metodę IRB. Jeśli chodzi o alternatywny środek dla banków stosujących metodę IRB, w 2017 roku, gdy wprowadzono wagę ryzyka 150% dla banków stosujących metodę standardową, polskie władze rozważały ustalenie wyższej minimalnej wartości straty z tytułu niewykonania zobowiązania (LGD) na podstawie art. 164 rozporządzenia CRR. Uznano jednak, że zastosowanie tego rozwiązania jest za trudne, ponieważ ma jedynie pośredni wpływ na wagę ryzyka ekspozycji, a ryzyka związane z kredytami hipotecznymi w walutach obcych objawiają się także przez istotnie wyższy poziom prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania (PD). Należy zauważyć, że możliwość wystąpienia nieadekwatnych wag ryzyka może być mniejsza w przypadku banków stosujących metodę IRB; podczas gdy metoda standardowa może być niewystarczająco szczegółowa, by odzwierciedlić podwyższone ryzyko kredytowe związane z tymi kredytami hipotecznymi, banki stosujące metodę IRB mogłyby mieć większą możliwość rozróżnienia między wagami ryzyka dla kredytów w walutach krajowych i obcych. Biorąc jednak pod uwagę, że polskie władze dążą do przeciwdziałania ryzyku systemowemu, oraz w zależności od ich oceny modeli IRB właściwym rozwiązaniem może być także uruchomienie specjalnego instrumentu makroostrożnościowego w odniesieniu do banków stosujących metodę IRB. ERRS dostrzega zasadność oceny adekwatności wag ryzyka ustalonych według metody IRB w odniesieniu do kredytów hipotecznych w walutach obcych i – w przypadku uznania tych wag za nieadekwatne i stwarzające ryzyko systemowe – rozważenia wprowadzenia wag ryzyka na podstawie art. 458 rozporządzenia CRR dla banków stosujących metodę IRB. Taki środek można również wykorzystać, żeby zachęcić je do oferowania dobrowolnych uгод, podobnie jak środek stosowany na podstawie art. 124 rozporządzenia CRR w przypadku banków stosujących metodę standardową.

Wnioski

ERRS dostrzega ryzyka systemowe związane z kredytami hipotecznymi w walutach obcych i z zadowoleniem przyjmuje środki mające na celu przeciwdziałanie tym ryzykom. W związku z tym nie wyraża sprzeciwu wobec polskiego środka proponowanego na podstawie art. 124 rozporządzenia CRR.

Polskie władze powinny dopilnować, żeby dostępny był wystarczający kapitał na pokrycie ewentualnych strat wynikających z istniejącego portfela kredytów hipotecznych w walutach obcych. Oprócz proponowanego środka ustanawiającego wagi ryzyka na podstawie art. 124 rozporządzenia CRR lub w uzupełnieniu do niego należy stale badać możliwość wprowadzenia np. sektorowego bufora SyRB lub środka ustanawiającego wagi ryzyka na podstawie art. 458 rozporządzenia CRR dla banków stosujących metodę IRB. Jeżeli chodzi o cel przekształcenia niespłaconych walutowych kredytów hipotecznych zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach mieszkalnych w kredyty denominowane w złotych, polskie władze powinny również rozważyć szerszy zestaw potencjalnych środków mających na celu stworzenie dodatkowych zachęt do zawierania dobrowolnych uгод.

Ocenia się, że w obecnych okolicznościach dostosowane poziomy wagi ryzyka i czas obowiązywania środka są odpowiednie i skuteczne w przeciwdziałaniu zidentyfikowanym ryzykom. Przedłużenie przez polskiego Ministra Finansów środka dostosowującego podwyższone wagi ryzyka, które mają zastosowanie w Polsce do walutowych ekspozycji zabezpieczonych hipotekami, nie doprowadzi do istotnej zmiany w ogólnych perspektywach stabilności finansowej w odniesieniu do sektora nieruchomości mieszkalnych w Polsce. W obecnych okolicznościach ten środek nie pociąga za sobą nieproporcjonalnych negatywnych skutków dla stabilności finansowej w Polsce i według przewidywań nie będzie stanowił przeszkody dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Ponadto ocenia się, że ten środek jest zgodny ze stanowiskiem ERRS w zakresie udzielania kredytów w walutach obcych wyrażonym w zaleceniu ERRS/2011/1.

ERRS zachęca polskiego Ministra Finansów do monitorowania i okresowej oceny sytuacji oraz do dostosowywania wag ryzyka w zależności od zmian w zakresie ryzyka systemowego. ERRS przypomina, że zgodnie z art. 124 ust. 2 rozporządzenia CRR polski Minister Finansów musi okresowo i co najmniej raz w roku oceniać, czy wagi ryzyka określone w art. 125 rozporządzenia CRR są odpowiednie. Jeśli nie odzwierciedlają one adekwatnie rzeczywistych ryzyk związanych z ekspozycjami i jeśli uznaje się, że ich nieadekwatność może obecnie lub w przyszłości negatywnie wpłynąć na stabilność finansową w Polsce, wyznaczony organ powinien rozważyć ich odpowiednie dostosowanie. Dotyczy to w szczególności wag ryzyka dla kredytów hipotecznych w walutach obcych, podwyższonych w 2017. Oczekuje się, że istotność kredytów hipotecznych w walutach obcych z czasem będzie maleć, po części wskutek ich przewalutowania na złote. Jeśli wielkość pozostałych ekspozycji zostanie ograniczona, zmniejszy się zasadność utrzymywania wag ryzyka na poziomie powyżej 35% ze względów makroostrożnościowych.