

„WAKACJE KREDYTOWE” – ANALIZA POTENCJALNYCH SKUTKÓW REGULACJI DLA KLUCZOWYCH INTERESARIUSZY

Monika Marcinkowska*



<https://doi.org/10.18778/2391-6478.2.34.03>

“CREDIT HOLIDAYS”- ANALYSIS OF POTENTIAL EFFECTS OF THE REGULATION ON KEY STAKE-HOLDERS

Abstract

The purpose of the article/hypothesis: The aim of the article is to identify and assess the potential effects of the new regulation: "credit holidays", enacted by the Polish Sejm in June 2022, from the perspective of key stakeholders: current PLN mortgage borrowers, other customers (and potential customers) of banks, banks, bank shareholders, financial safety net institutions, and the economy. The hypothesis of the article states that the introduced regulations do not meet the conditions of good regulation, and in particular the principle of effectiveness and fairness of norms is violated.

Methodology: The article uses the approach of positive economic analysis of law using the deductive method.

Results of the research: The analysis of regulations introducing 'credit holidays' in Poland in 2022-23 leads to the conclusion that, in the short term, the only beneficiaries of the new regulations will be some borrowers (people with active PLN mortgage loan contracts) and regulators. The negative consequences of the analyzed regulations will be borne by other customers, the banks themselves and their owners, and - if other conditions are met - by the entire banking sector, and the economy. Some negative consequences may affect borrowers in longer term. An indirect long-term effect of regulations increasing protection of a selected group of clients may be disruption of development of financial awareness of the society, which will make independent, responsible management of personal finances more difficult, but also increase expectations for extension of this protection, disrupting free market processes. The analysis carried out has led to the conclusion that the regulation does not meet the postulate of being fair and effective, its cumulative consequences may be dangerous not only for banks and their owners, but also for customers, and collectively for the entire Polish economy.

Keywords: "credit holidays", help for borrowers, banks, bank stakeholders, banking system, effects of regulation, economic analysis of the law.

JEL Class: G21, G28, L51.

* Profesor, doktor hab., Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, e-mail: monika.marcinkowska@uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3494-9834>

WSTĘP

W dniu 09.06.2022 r. Sejm przyjął ustawę o finansowaniu społecznościowym dla przedsiębiorstw gospodarczych i pomocy kredytobiorcom. Zawiera ona przepisy wprowadzające „wakacje kredytowe” dla niektórych posiadaczy kredytów hipotecznych – wsparcie w całości finansowane przez banki. Niniejszy artykuł ma na celu zidentyfikowanie i ocenę potencjalnych skutków tej regulacji¹, z punktu widzenia kluczowych jej interesariuszy (osoby i podmioty, na które ustawa oddziałuje bezpośrednio i które odczuwają jej konsekwencje pośrednio). W szczególności analiza dotyczy bezpośrednich interesariuszy: kredytodawców i uprawnionych klientów oraz pozostałych klientów, a także interesariuszy, którzy odczuwają konsekwencje pośrednio: w szczególności właściciele kredytodawców (a w szerszym wymiarze – rynku kapitałowego), a finalnie – gospodarkę i społeczeństwo.

W artykule zastosowano podejście pozytywnej ekonomicznej analizy prawa, wykorzystując metodę dedukcyjną. Teza artykułu jest następująca: analizowane przepisy nie spełniają warunków dobrej regulacji, a w szczególności naruszona jest zasada efektywności i sprawiedliwości norm.

Artykuł ma następującą strukturę: po krótkim przedstawieniu teoretycznych podstaw dotyczących oceny skutków regulacji zaprezentowano kontekst, w którym należy rozpatrywać przedmiotową regulację (tj. sytuację makroekonomiczną i sytuację na rynku kredytów hipotecznych w Polsce w 2022 r.). Następnie omówiono kluczowe postanowienia ustawy oraz zwrócono uwagę na kontrowersje z nimi związane. Zasadniczą część artykułu stanowi analiza potencjalnych konsekwencji nowych przepisów o pomocy kredytobiorcom z punktu widzenia kluczowych interesariuszy. Całość wieńczy całościowa ocena regulacji z perspektywy jej możliwych skutków oraz wnioski i rekomendacje jej dotyczące.

1. OCENA KONSEKWENCJI REGULACJI – ZAGADNIENIA TEORETYCZNE

Regulowanie działalności banków przez państwo służy zapewnieniu stabilności systemu finansowego oraz kontroli monetarnej, podaży pieniądza i stabilności cen, równych warunków i prokonsumenckiego charakteru konkurencji na rynku usług finansowych (Szpringer, 2001).

W teorii wskazuje się dwa powody stanowienia regulacji bankowych: zapewnienie bezpieczeństwa i solidności systemu finansowego oraz konieczność ochrony słabszych uczestników rynku (z reguły: konsumentów) (Santos, 2001).

¹ Analizie poddana jest wersja uchwalona przez Sejm i przekazana do rozpatrzenia przez Senat (www1). Artykuł składany jest do druku przed zakończeniem procesu legislacyjnego, z racji skali konsekwencji, biorąc też pod uwagę fakt, że ten rządowy projekt jest wspierany także przez opozycję. Ważnym jest, by przedstawić analizę potencjalnych skutków rozważanej regulacji już na tym etapie, by móc w pełni zrozumieć ich naturę i skalę (i ewentualnie ją udoskonalić).

Bezpieczeństwo systemu finansowego jest ważne zarówno z perspektywy mikroekonomicznej - pojedynczych instytucji, jak i makroekonomicznej – zbiorowości tych instytucji, klientów i całej gospodarki. Negatywny wpływ na stabilność systemu finansowego ma brak skutecznych ram ochrony konsumentów (Czechowska i in, 2021:169). Z drugiej jednak strony, także nadmierna ich ochrona może rodzić negatywne konsekwencje. Co oczywiste, im większa ochrona konsumenta, tym gorsza efektywność banków (Gaganis et al., 2020).

Niezbędne jest zatem dokonywanie wyborów i zachowanie równowagi pomiędzy celami szczegółowymi regulacji (np. bezpieczeństwo a efektywność, stabilność a konkurencyjność) oraz potrzebami różnych grup interesariuszy (a w tym kontekście – wyboru optymalnego zakresu ochrony konsumentów) (Marcinkowska, 2013).

W ocenie regulacji finansowych kluczowymi zagadnieniami są: ich stabilność, efektywność i sprawiedliwość (Long, Vittas, 1991). Ocena efektywności wymaga rozważenia korzyści i kosztów, jakie generują nowe przepisy. Korzyści można utożsamiać z celami regulacji (są one często niewymierne, trudno kwantyfikowalne). Koszty regulacji uwzględniają (Freixas, Rochet, 2007; Matthews, Thompson, 2007: 189; Szczepańska, 2008: 45):

- bezpośrednie koszty regulacji, czyli koszty związane z tworzeniem i egzekwowaniem regulacji oraz ewentualnymi działaniami pomocowymi w przypadku kryzysu,
- koszty przestrzegania regulacji przez objęte nimi podmioty (z reguły przenoszone na finalnych odbiorców usług finansowych),
- koszty biurokracji, związane z administrowaniem systemu (zwykle po stronie instytucji publicznych),
- niemierzalne koszty związane ze zmianą zachowań podmiotów – pokusą nadużycia, związaną z motywowaniem do większego ryzyka (*moral hazard*) i zjawiskiem jazdy na gapę – czyli korzystania z określonych dóbr (publicznych) bez płacenia za nie (*free rider*),
- koszty związane z ograniczeniem efektywności systemu w przypadku jego przeregulowania oraz koszty potencjalnej utraty dynamizmu innowacyjnego,
- koszty działań naprawczych (w przypadku złych regulacji).

Należy dodatkowo wskazać koszty społeczne związane z nakładanymi na bank ograniczeniami (mogą nimi być np. wyższe ceny produktów bankowych lub ograniczona ich dostępność). Należy też mieć na względzie, że jeśli regulacja finansowa nie pozwala na realizację kluczowego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa instytucji finansowych i uniknięcie kryzysu finansowego, to może powodować znaczne koszty (określane jako zbędna strata społeczna – *deadweight loss*).

W ekonomicznej analizie regulacji kluczowe znaczenie ma fakt zapewnienia odpowiedniej równowagi między prywatnymi (i publicznymi) kosztami a publicznymi (i prywatnymi) korzyściami (Klapper, Zaidi, 2005).

2. KONTEKST NOWYCH REGULACJI DOTYCZĄCYCH OCHRONY KREDYTOBIORCÓW – SYTUACJA NA RYNKU KREDYTÓW HIPOTECZNYCH I SYTUACJA MAKROEKONOMICZNA POLSKI W 2022 R.

Kluczowym celem rozpatrywanej regulacji wprowadzającej „wakacje kredytowe” jest chęć wsparcia kredytobiorców hipotecznych, którzy znaleźni się w trudnej sytuacji, wskutek trudności ze spłatą rat kredytowych, rosnących z powodu rosnącej inflacji (www8). Dla oceny skutków regulacji niezbędne jest poznanie kontekstu sytuacji makroekonomicznej na rynku kredytów hipotecznych.

Do 2019 r. tempo wzrostu cen w Polsce utrzymywało się w niebudzącej obaw odległości celu inflacyjnego, jednak m.in. wskutek kryzysu pandemicznego i związanych z nim działań pomocowych państwa, a także wskutek luzowania polityki monetarnej, w roku 2020 inflacja zaczęła rosnąć, a tempo tego wzrostu wyraźnie przyspieszyło w roku 2021. W pierwszym półroczu 2022 r. inflacja osiągnęła poziom najwyższy w XXI w., do czego przyczyniły się dodatkowo konsekwencje agresji Rosji na Ukrainę. W maju 2022 r. inflacja wynosiła już 13,9% (www13). Reakcje Rady Polityki Pieniężnej były dość późne - dopiero pod koniec 2021 r. zaczęła ona podnosić stopy procentowe NBP (od października 2021 r. stopy podnoszone są na każdym comiesięcznym posiedzeniu) (www20), a ponieważ oczekiwany jest dalszy wzrost inflacji, spodziewany jest również wzrost stóp procentowych.

Szybki wzrost inflacji spowodował istotny wzrost kosztów utrzymania gospodarstw domowych oraz funkcjonowania przedsiębiorstw. Wzrost poziomu stóp procentowych spowodował znaczny wzrost obciążeń kredytobiorców (w Polsce zdecydowana większość kredytów udzielana jest w formule zmiennej stopy procentowej)². Wiele gospodarstw domowych zaczęło doświadczać trudności ze spłatą zobowiązań. Trudności te są najdotkliwsze w przypadku osób, które zaciągnęły kredyt, gdy stopy procentowe były rekordowo niskie – bliskie zeru³ (a zdolność kredytowa bardzo wysoka). Chęć udzielenia wsparcia gospodarstwom domowym, które znalazły się w trudnej sytuacji (a zapewne także chęć zyskania przychylności społeczeństwa, w perspektywie zbliżających się wyborów parlamentarnych) zaowocowała propozycją „wakacji kredytowych” czyli czasowego

² Na początku 2021 r. WIBOR 3M (który jest najczęściej stosowaną stawką referencyjną dla kredytów hipotecznych) wynosił raptem 0,21%. Zaczął rosnąć w październiku 2021 r. (na koniec roku wynosił 2,54%). Jego wartość zmieniała się wraz ze zmianami stóp NBP, a pod koniec czerwca 2022 r. przekroczyła 7%.

³ w okresie marzec 2020 r. – październik 2021 r.

zawieszenia wykonywania umów kredytowych. Wsparcie adresowane jest do znacznej części kredytobiorców hipotecznych.

Według danych KNF na koniec kwietnia 2022 r. kredyty mieszkaniowe stanowiły niemal 2/3 kwoty kredytów dla gospodarstw domowych, a ich wartość brutto wynosiła 508 mld zł. Kredyty złotowe stanowiły 80% tej kwoty i charakteryzowały się lepszą od przeciętnej jakością (1,69%, wobec średniej 2,29%, a dla CHF: 5,94%). Kredyty mieszkaniowe ze stwierdzoną utratą wartości były w bardzo wysokim stopniu (58%) pokryte odpisami (www18). Równocześnie NBP podtrzymywał ocenę, że ryzyko prawne walutowych kredytów mieszkaniowych jest głównym źródłem zagrożeń dla stabilności finansowej, przy czym dostrzega poprawę odporności banków na nie, do czego przyczyniło się zarówno utworzenie znacznych rezerw, jak i oferowanie przez część banków ugód kredytobiorcom (NBP, 2022a).

Według raportu Amron Sarfin [Amron-SARFiN, 2022] na koniec I kwartału 2022 r. było czynnych przeszło 2,5 mln umów o kredyt mieszkaniowy, a największy udział mają te zaciągnięte na okres 25-35 lat. Niemal wszystkie (ponad 99%) nowe kredyty w ostatnich kwartałach były udzielane w PLN. W strukturze nowych kredytów największy udział (1/4) mają te na kwotę z przedziału 200-300 tys. zł. Nieco ponad połowa (51,3%) nowo udzielonych kredytów miała wartość wskaźnika LTV na poziomie 50-80%, ale dla więcej niż czwartej części umów (26,5%) przekraczał on 80%.

Średnie oprocentowanie kredytów pozostające bardzo długo na stabilnym poziomie 2,5%, od października 2022 r. zaczęło rosnąć, wraz ze wzrostem stóp procentowych banku centralnego (na koniec marca 2022 r. wynosiło już 6,78%). Jednocześnie stale nieznacznie obniżały się marże banków. Rośnie zainteresowanie Polaków kredytami o stałym (czasowo stałym) oprocentowaniu – dostrzega to ponad 3/4 ankietowanych menadżerów placówek bankowych (ZBP, 2022). W kwietniu 2022 r. blisko połowa (47,4%) nowych umów uwzględniała stałe oprocentowanie (www12). Według danych ZBP w I kwartale 2022 r. łącznie 3/4 umów (60% wartości kredytów) dotyczyło kredytów na stałą stopę (www21). Równocześnie, niektórzy klienci decydowali się na konwersję umów z formuły zmiennej na stałą stopę. W roku 2021 dotyczyło to niemal 3 tys. umów (Amron-SARFiN, 2021). Generalnie, wraz ze wzrostem inflacji i stóp procentowych, zmniejszało się zarówno zainteresowanie kredytami hipotecznymi, jak i skłonność do ich udzielania (NBP 2022b). Spadek zarówno popytu, jak i podaży, spowodowały znaczne zmniejszenie ilości i wartości zawieranych umów.

3. CHARAKTERYSTYKA REGULACJI DOTYCZĄCYCH „WAKACJI KREDYTOWYCH”

3.1. Cele i kluczowe postanowienia regulacji

Przepisy dotyczące „wakacji kredytowych” dołączono do procedowanego już od ponad roku projektu ustawy o finansowaniu społeczeństwu dla przedsiębiorstw gospodarczych (dodając w jej tytule „i pomocy kredytobiorcom”)⁴.

Celem tych przepisów jest zapewnienie wsparcia kredytobiorcom złotych kredytów mieszkaniowych, niezbędnego wobec rosnącego oprocentowania tych produktów, skutkującego znaczącym wzrostem wysokości rat kredytowych⁵.

Epizodyczne przepisy nadają konsumentom prawo złożenia wniosku⁶ o „zawieszenie wykonania umowy o kredyt hipoteczny”, udzielony w walucie polskiej (art. 73.1⁷), o ile umowa została zawarta przed 01 lipca 2022 r., jeżeli termin zakończenia okresu kredytowania w niej określony przypada po upływie 6 miesięcy od tej daty (art. 74)⁸. Zawieszenie przysługuje w wymiarze dwóch miesięcy w III⁹ i IV kwartale 2022 r. oraz w wymiarze miesiąca w każdym kwartale 2023 r., zatem

⁴ W ramach rozszerzenia projektu dodano ponadto przepisy zwiększające wpłaty kredytodawców na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców oraz przepisy dotyczące zamiennika kluczowego wskaźnika referencyjnego (WIBOR). Przepisy te nie są oczywiście wspólne merytorycznie z zagadnieniami *crowdfunding* i nadzoru nad dostawcami tych usług (pierwotny tytuł projektu to „projekt ustawy o nadzorze nad dostawcami usług finansowania społecznego dla przedsiębiorstw gospodarczych”), a ich dołączenie do tego projektu miało na celu zapewnienie jak najszybszego dostarczenia wsparcia kredytobiorcom.

⁵ W piśmie przekazującym proponowane przepisy do uzgodnień argumentowano, że „coraz większa liczba kredytobiorców ponosi miesięczne koszty obsługi kredytu mieszkaniowego w wysokości przekraczającej znaczną część dochodów osiąganych miesięcznie w gospodarstwie domowym” (www8). Nie wskazano zatem konkretnego progu (owej „znaczącej części”), jak to ma miejsce choćby w przepisach dotyczących Funduszu Wsparcia Kredytobiorców.

⁶ Wniosek może zostać złożony w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pośrednictwem systemu bankowości elektronicznej (art. 77.4).

⁷ Numeracja artykułów podana według wersji uchwalonej przez Sejm, przekazanej do Senatu (www1).

⁸ Część prawników zwraca przy tym uwagę na fakt wątpliwości co tego czy wszystkie umowy o kredyt hipoteczny zawarte przez 01.07.2022 r. są objęte wprowadzonymi ustawą przepisami, czy też nie są ograniczone do okresu 2017 – 1.07.2022, jako iż art. 77 - definiując konsumenta i kredytodawcę - odwołuje się do zapisów ustawy z dnia 23.03.2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (tj. Dz. U. 2020, poz. 1027, ze zm.), co można zinterpretować w ten sposób, że wejście owej ustawy w życie (tj. 22.07.2017 r.) jest datą graniczną i tylko umowy zawarte pomiędzy tymi datami pomogą podlegać zawieszeniu (www22). Taką intencję potwierdzałoby uzasadnienie ustawy opisujące, że „w zakresie wsparcia dla kredytobiorców, którzy muszą płacić zwiększone raty kredytów hipotecznych, projekt wprowadza zmiany do ustawy o kredycie hipotecznym (...) w zakresie czynności związanych z procesem restrukturyzacji kredytu”.

⁹ W okresie sierpień – wrzesień 2022 r.

łącznie ośmiu miesięcy (art. 73.2). Ustawa przewiduje ograniczenie kręgu uprawnionych do tego kredytobiorców, do konsumentów (art. 73.1) wyłącznie w stosunku do jednej umowy zawartej w celu nabycia¹⁰ nieruchomości przeznaczonej na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych¹¹ (art. 73.3). W myśl przepisów wykonanie umowy zostaje zawieszona (na wskazany we wniosku okres) z dniem doręczenia kredytodawcy wniosku (art. 73.7)¹². Oznacza to, że wnioskowany przez kredytobiorcę okres zawieszenia nie jest traktowany jako okres kredytowania, a złożenie wniosku powoduje automatyczne przedłużenie okresu kredytowania (oraz wszelkich terminów przewidzianych w umowie) o ów okres (art. 73.10).

Zawieszenie wykonywania umowy oznacza, że w tym okresie kredytobiorca nie jest zobowiązany do dokonywania płatności umownych¹³. Dodatkowo ustawa precyzuje, że w okresie zawieszenia wykonywania umowy nie są naliczane odsetki (art. 73.11), co dodatkowo podkreśla, że intencją ustawodawcy jest proste przesunięcie w czasie wykonywania umowy i pozostawienie okresów wolnych od wszystkich – poza opłatami z tytułu ubezpieczeń powiązanych z daną umową (art. 73.8) – obciążeń związanych z obsługą kredytu.

Ustawa odnosi się także do kwestii zabezpieczeń kredytu, wskazując, że zmiana okresu kredytowania w wyniku zawieszenia wykonywania umowy nie wymaga jej ujawnienia w treści hipoteki stanowiącej zabezpieczenie spłaty kredytu, nie jest także wymagana zgoda osób, które ustanowiły zabezpieczenie kredytu (art. 73.12).

Dodatkowo ustawa doprecyzowuje, że jeśli kredytobiorca już korzysta z zawieszenia – w całości lub części – spłaty zobowiązań kredytowych na innych warunkach, to termin tego zawieszenia ulega skróceniu z mocy prawa z dniem doręczenia kredytodawcy wniosku o zawieszenie wykonania umowy (art. 75).

¹⁰ Wątpliwości budzi fakt czy taki zapis nie wyklucza kredytów finansujących budowę nieruchomości.

¹¹ Fakt, iż kredyt dotyczy nieruchomości przeznaczonej na własne potrzeby mieszkaniowe jest potwierdzany wyłącznie oświadczeniem kredytobiorcy, składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (art. 73.6).

¹² Kredytodawca jest zobowiązany potwierdzić na trwałym nośniku otrzymanie wniosku w terminie 21 od dnia jego wręczenia, przy czym brak potwierdzenia nie wpływa na rozpoczęcie zawieszenia wykonania umowy (art. 77.9)

¹³ Nie odnosi się to jedynie do opłat z tytułu ubezpieczeń powiązanych z umową (art. 77.8). Wyłączenie zastosowano, aby zachować ciągłość ochrony ubezpieczeniowej.

3.2. Kontrowersje związane z projektem regulacji

Warto zauważyć, że – jakkolwiek wprowadzenie proponowanych przepisów jest argumentowane koniecznością wsparcia kredytobiorców, z uwagi na wzrost obciążeń wynikający z rosnących stóp procentowych¹⁴ - zakres ustawy nie jest zawężony do umów na zmienną stopę procentową, a zatem mogą z niej skorzystać także ci konsumenci, których obciążenia nie zwiększyły się wraz ze wzrostem inflacji i następczym wzrostem stóp procentowych NBP¹⁵.

Co istotniejsze, przywilej zawieszenia wykonywania umowy – wbrew deklaracjom celu regulacji - nie jest ograniczony do osób doświadczających trudności w spłacie kredytu, ustawa nie uzależnia też możliwości skorzystania z prawa zawieszenia od statusu majątkowego ani dochodowego.

Obydwie luki powodują znaczne rozszerzenie beneficjentów ustawy, niż wyrażono to w jej celu (uprawnionymi do skorzystania z niej nie będą wyłącznie osoby doświadczające trudności w spłacie kredytów hipotecznych).

Pierwotnie Komisja Nadzoru Finansowego pozytywnie oceniła rządowe propozycje wsparcia kredytobiorców hipotecznych (www19), jednak później zasugerowano rozważenie ograniczenia dostępu do „wakacji kredytowych” osobom najbardziej potrzebującym. Wedle szacunków KNF relację rat do dochodu (wskaźnik RdD, DSTI – *debt service to income*) przekraczającą 50% - na którą powołuje się uzasadnienie przepisów – osiągnęło ponad 200 tys. kredytobiorców (www4) (czyli ok. 8%).

Na etapie konsultacji projektu ustawy zarówno same banki, jak i instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego - NBP, KNF i BFG - zwracały uwagę na potrzebę kierowania wsparcia do tych kredytobiorców, którzy doświadczają rzeczywistych problemów ze spłatą zobowiązań. Jest to uzasadnione po pierwsze tym, że celem ustawy jest udzielenie wsparcia kredytobiorcom doświadczającym problemów ze spłatą zobowiązań, a po drugie tym, że istnieją już rozwiązania operacjonalizujące takie wsparcie – w postaci Funduszu Wsparcia Kredytobiorców¹⁶. Byłoby to o tyle zasadne, że w tej samej ustawie, która wprowadza „wakacje kredytowe”

¹⁴ „W zakresie wsparcia dla kredytobiorców, którzy **muszą płacić zwiększone raty kredytów hipotecznych**, projekt wprowadza zmiany do ustawy (...) w zakresie czynności związanych z procesem restrukturyzacji kredytu” (www11).

¹⁵ Konfederacja Lewiatan w swojej opinii na temat projektu ustawy rekomendowała wykluczenie z zakresu „wakacji kredytowych” kredytów ze stałą stopą procentową (www9).

¹⁶ Zasady programu reguluje Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (Dz.U. 2022 poz. 298).

znajdują się zapisy rozszerzające zakres Funduszu – nakładające na kredytodawców obowiązek wniesienia do końca 2022 r. dodatkowych wpłat do Funduszu na kwotę 1,4 mld zł¹⁷ (art. 89.1).

Konfederacja Lewiatan – która w swej opinii do projektu regulacji sugerowała stopniowalność wsparcia – argumentowała, że „celem uzasadnionym aksjologią i istotą pomocy, powinno być wsparcie kredytobiorców w trudnej sytuacji”, przywołując, że premier Mateusz Morawiecki – zapowiadając jej wprowadzenie – „wskazywał na wartości takie jak solidarność społeczna oraz pomoc tym, którzy są w potrzebie. Kluczowym jest powiązanie instrumentów wsparcia z osobami, które wsparcia wymagają. Tymczasem w obecnym kształcie projekt umożliwi uzyskanie wsparcia w zakresie wakacji kredytowych niezależnie od sytuacji finansowej, w tym osobom, które nie mają problemu ze spłatą kredytów, zamożnym, jak i osobom, które zawarły umowę kredytu by nabyć nieruchomość w celach inwestycyjnych, a nie mieszkaniowych” (www9). Narodowy Bank Polski także sugerował, że pomoc winna być ukierunkowana wyłącznie do tych kredytobiorców, którzy spełniają „określone warunki, skutkujące niemożnością lub dużym utrudnieniem w regularnej spłacie rat kredytowych”, odwołując się do kryteriów pomocy FWK (www7, dostęp 15.06.2022). Urząd Komisji Nadzoru Finansowego wskazywał natomiast na konieczność doszacowania możliwych skutków regulacji, argumentując, że wprowadzane rozwiązanie jest na tyle atrakcyjne, że „należy się liczyć, że z tego udogodnienia skorzysta praktycznie cała populacja uprawnionych kredytobiorców” (www10). UKNF konkludował, że „tego rodzaju pomoc ukierunkowana precyzyjnie na osoby rzeczywiście jej potrzebujące – pomimo dodatkowych obciążeń dla banków – może w przyszłości ograniczyć skutki materializacji ryzyka kredytowego w portfelach kredytów hipotecznych banków”.

Wiceminister finansów Piotr Patkowski podczas wystąpienia w Sejmie informował, że stanowisko rządu odnośnie do wprowadzenia kryteriów dochodowych jako możliwości skorzystania z „wakacji kredytowych” jest negatywne, argumentując, że „uważamy to po prostu za społecznie nieuzasadnione i nieprawidłowe”, a przesłanka dotycząca jednego kredytu na własny cel jest wystarczająca (www15).

Warto przy tym odnotować, że również w opinii publicznej zasadne jest wprowadzenie kryterium dochodowego w warunkach „wakacji kredytowych”. Taki postulat popiera 2/3 respondentów ogółem (1/3 zdecydowanie tak, 1/3 - tak), a tylko 16% respondentów nie zgadza się z nim. Co ciekawe, ponad połowa (59%) kredytobiorców złotych uznaje zasadność takiego warunku, a tylko co czwarty przedstawiciel tej grupy jest temu przeciwny¹⁸ (Minds&Roses, 2022). Wskazuje

¹⁷ Dotychczas Fundusz zgromadził 0,6 mld zł, zatem skala wzrostu sugeruje, że oczekiwany jest wzrost zainteresowania tym programem.

¹⁸ Najwyższe poparcie ów postulat ma w grupie kredytobiorców frankowych (68%) i jednocześnie najmniejszy ich odsetek nie zgadza się z takim postulatem (13%).

to, że większość Polaków nie uznaje uzależnienia dostępności „wakacji kredytowych” od warunku dochodowego za „nieuzasadnione i nieprawidłowe”, jak jest to sugerowane. Podobnie zatem, jak w przypadku niektórych rządowych programów socjalnych, rozwiązanie to jest nadmiarowe, adresowane do szerszego kręgu osób, niż byłoby to oczekiwane.

4. POTENCJALNE KONSEKWENCJE REGULACJI DLA KLUCZOWYCH GRUP INTERESARIUSZY

4.1. Skutki dla klientów banków

4.1.1. Klienci uprawnieni do „wakacji kredytowych”

Każdy kredytobiorca hipoteczny, którego umowa dotyczy finansowania nieruchomości zaspokajającej jego własne potrzeby mieszkaniowe (i jest umową w PLN) może skorzystać z prawa zawieszenia wykonywania jednej umowy, bez spełniania żadnych dodatkowych wniosków. Kredytobiorcy hipoteczni spełniający kryteria omawianej ustawy bezsprzecznie odniosą zatem korzyści, co najmniej w krótkim terminie, zatem nie ulega wątpliwości, że z ich punktu widzenia zasadne jest skorzystanie z możliwości zawieszenia wykonywania umowy. Jeśli klienci zdecydują się na skorzystanie z opcji zawieszenia wykonywania umowy, w wybranych okresach będą mogli ograniczyć wydatki związane ze spłatą kredytu, bez ponoszenia dodatkowych kosztów z tego tytułu. Możliwe są przy tym cztery warianty dalszego postępowania:

- a) nadpłacenie kredytu hipotecznego w okresie zawieszenia wykonywania umowy,
- b) spłacenie innych zobowiązań dzięki zawieszeniu wykonywania umowy,
- c) wzrost wydatków w okresie zawieszenia wykonywania umowy,
- d) zawieszenie wykonywania umowy i brak dodatkowych działań.

W pierwszym wariantcie kredytodawca może spłacić ratę kredytu zgodnie z harmonogramem, co będzie traktowane jako nadpłata (wobec zawieszenia wykonywania umowy). Pozwoli to na zmniejszenie łącznego kosztu kredytu dzięki skróceniu okresu kredytowania w stosunku do wydłużonego ustawą harmonogramu, a zatem obniżeniu płaconych odsetek.

Podobny efekt ma spłacenie innych zobowiązań (efekt będzie tym silniejszy, im wyżej oprocentowane są inne zobowiązania).

Wariant „c” dotyczy osób w relatywnie dobrej sytuacji finansowej, które chcą wykorzystać okres „wakacji kredytowych” na dokonanie innych wydatków (zakup określonych dóbr czy usług). To rozwiązanie będzie preferowane przez osoby, które mają pilne potrzeby zakupowe, a nie dysponują możliwościami ich

sfinansowania. Wariant ten może być korzystny w przypadku zakupu dóbr rzadkich (można spodziewać się problemów z ich dostępnością) lub takich, w stosunku, do których przewidywany jest szczególnie wysoki wzrost cen. Należy się liczyć z tym, że taki wariant może być też wybrany przez osoby chcące odczuć „wakacyjny” charakter oferowanej przez państwo ulgi (nawet wbrew kalkulacjom ekonomicznym). Trzeba zaznaczyć, że w środowisku rosnącej szybko inflacji może to powodować dodatkowy impuls dla wzrostu cen.

Ostatni wariant wydaje się dotyczyć osób, do których miała być adresowana ustawa: których obciążenia związane z obsługą kredytu stały się bardzo istotnym obciążeniem budżetu domowego (i które w związku z tym mogą mieć trudności w jego spłacie zgodnie z umową). Zawieszenie wykonywania umowy pozwoli na odsunięcie w czasie wydatków z nią związanych, co przyczyni się do poprawy sytuacji finansowej tych kredytobiorców w krótkim terminie (tj. okresie problemów z płynnością finansową). Jeśli jednak sytuacja finansowa dłużnika jest szczególnie trudna, samo przesunięcie wydatków na późniejsze okresy będzie stanowiło tylko odroczenie problemów i w przyszłości będzie wymagało innych działań (np. renegotjacji umowy, skorzystania z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców itp.).

Analizy HRE Investments wskazują, że w okresie obowiązywania darmowych „wakacji kredytowych” średniomiesięczna rata długu będzie niższa niż przeciętna jej wartość z ostatnich 5 czy 10 lat. Przykładowa symulacja przeprowadzona dla złotowego kredytu mieszkaniowego z marżą 2,6% zaciągniętego na kwotę 300 tys. złotych na okres 25 lat wskazuje, że średnia rata w okresie ostatnich 10 lat wynosiła 1692 zł, w okresie 5 ostatnich lat: 1612 zł, zaś w perspektywie do końca 2023 r., przy założeniu skorzystania z możliwości zawieszenia kredytu na maksymalny dopuszczalny ustawą okres oraz uwzględnieniu aktualnych prognoz, średnia wysokość raty wyniesie 1542 zł (www6).

Rządowa strona poświęcona „wakacjom kredytowym” podaje następujący przykład ilustrujący korzyści, jakie mogą odnieść kredytobiorcy: „Rata kredytu wzrosła z 1500 zł do 2400 zł. Przy 8-miesięcznych wakacjach kredytowych (4 × w 2022 r. oraz 4 × w 2023 r.) obciążenie kredytobiorcy w latach 2022-2023 zmniejszy się o 19 200 zł.” (www21).

Rząd szacuje, że pomoże finansowo „2 mln Polaków, którzy mają problemy ze spłatą kredytów z powodu inflacji”, a wskutek darmowego zawieszenia wykonywania umów „obciążenia kredytowe Polaków zmniejszą się o nawet 3 mld zł rocznie”(ibidem)¹⁹.

Analitycy Citi Handlowego – przyjmując udział w programie tylko połowy uprawnionych kredytobiorców oraz zakładając wzrost stóp procentowych do po-

¹⁹ W istocie chodzi nie o zmniejszenie obciążeń, lecz ich przesunięcie w czasie. Obciążenie będzie niższe tylko w przypadku kredytów na zmienną stopę, jeśli zmniejszy się oprocentowanie.

ziomu 6,5% - oszacowali, że „wakacje kredytowe ograniczyłyby płatności gospodarstw domowych o około 6 mld zł w II połowie bieżącego roku, wobec 4 mld zł”, co pozwoliłoby gospodarstwom domowym podtrzymać relatywnie wysoką dynamikę konsumpcji. Dodali jednocześnie, że wprowadzenie „wakacji kredytowych” jest porównywalne z obniżką stóp procentowych o 150 punktów bazowych (Citi Handlowy, 2022)²⁰.

Oczywiście nie oznacza to, że owe zobowiązania zostaną anulowane, a jedynie odłożone w czasie. Zakładając, że sytuacja dochodowa kredytobiorcy nie pogorszy się, a od roku 2023 r. inflacja będzie maleć (a w ślad za tym także stopy procentowe), powrót do wykonywania umowy przypadnie na okres, w którym raty zaczną się obniżać. Jeśli to założenie nie ziści się, ewentualne problemy ze spłatą rat będą jedynie odłożone w czasie.

Realne zmniejszenie łącznych obciążeń dotyczyć będzie wyłącznie sytuacji, gdy kredytobiorca zawiesi wykonywanie umowy, a w tym czasie dokona nadpłaty kredytu (lub spłaci inne zobowiązania). Skala tej oszczędności jest uzależniona od zapisów konkretnej umowy (dotyczy to zarówno samej możliwości przedterminowej spłaty, jak i prowizji, jakie mogą się z nią wiązać – co może być uzależnione od wielkości przedpłaty i okresu ich wnoszenia) oraz momentu dokonania przedpłaty. Nie jest zatem możliwe przeprowadzenie uśrednionej symulacji takich oszczędności, ani przewidzenie na ile popularne będzie takie rozwiązanie wśród kredytobiorców. Zważywszy jednak na fakt, że blisko 2/3 potencjalnych beneficjentów „wakacji kredytowych” ocenia swą sytuację finansową pozytywnie lub bardzo pozytywnie, można się spodziewać, że – zależnie od rozwoju sytuacji rynkowej – opcja przedterminowej spłaty może być dość popularna.

Fakt skorzystania z „wakacji kredytowych” będzie odnotowany w bazie Biura Informacji Kredytowej, aczkolwiek nie wpłynie na ocenę *scoringową* klientów (www14). Kwestią polityki kredytowej poszczególnych banków jest zaś to czy będą one w przyszłości uwzględniać informację o fakcie korzystania z zawieszenia wykonywania umowy kredytowej w ocenie wiarygodności wnioskodawców osób ubiegających się o kredyt. Nie ulega jednak wątpliwości, że podczas trwania zawieszenia wykonywania umowy nie można będzie zaciągać innych zobowiązań w bankach.

4.1.2. Pozostali klienci (obecni i potencjalni)

Zapisy ustawy nie powodują konsekwencji dla wykonywania wszelkich innych umów kredytowych (np. o kredyt hipoteczny, dotyczący nieruchomości

²⁰ Prowadzi to do wniosku, że „gdyby RPP chciała zniwelować ten impuls konsumpcyjno-inflacyjny, musiałaby podnieść stopy procentowe na okres najbliższych dwóch lat o dodatkowe ok. 150 pb.” (ibidem).

o charakterze komercyjnym lub inwestycyjnym, walutowy kredyt hipoteczny na cele mieszkaniowe, kredyt inny niż hipoteczny). A zatem kredytobiorcy, którzy nie są uprawnieni do „wakacji kredytowych” są zobligowani do wypełniania swych zobowiązań umownych. Oznacza to, że w przypadku, gdyby mieli oni problemy ze spłatą kredytów, musieliby skorzystać ze zwykłej ścieżki postępowania, tj. np. renegotjacji umów z bankiem (np. ustalenia nowego harmonogramu płatności, w tym czasowego zawieszenia spłat – w tym przypadku jednak nie będzie „ bonusu” w postaci nienaliczania odsetek za okres zawieszenia). Klienci, którzy zaciągnęli kredyt hipoteczny w związku z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych, mogą także – w określonych przypadkach – skorzystać z rozwiązań przewidzianych ustawą z dnia 09.10.2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (tj. Dz.U. 2022, poz. 298)²¹. Klienci mogą otrzymać zwrotne wsparcie finansowe (środki pieniężne z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań kredytobiorcy z tytułu kredytu mieszkaniowego, przez okres nie dłuższy niż 3 lata) oraz pożyczkę na pokrycie pozostałej części zadłużenia²². Wsparcie takie może być przyznane: kredytobiorcom mającym status bezrobotnego lub w przypadku gdy wartość wskaźnika RdD (DSTI) przekracza 50% lub gdy miesięczny dochód nie przekracza określonego w ustawie limitu (będącego krotnością kryterium dochodowego, uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej).

Dotychczas zainteresowanie FWK było niewielkie, ale spodziewane jest, że może ono wzrosnąć (stąd propozycja ponad dwukrotnego zwiększenia wpłat do FWK dokonywana przez kredytodawców). Trzeba przy tym podnieść, że omawiany projekt ustawy zawiera zapis, który w skrajnie negatywnym scenariuszu może doprowadzić do sytuacji, w której kredytobiorcy chcący skorzystać z FWK zostaliby pozbawieni takiej możliwości. Mianowicie: projekt znosi limit wpłat dokonywanych przez pojedynczego kredytodawcę, co – w połączeniu z zapisem wyłączającym z obowiązku wnoszenia tych wpłat podmioty niespełniające wymogów ostrożnościowych²³ – owocowałoby tym, że w przypadku wystąpienia

²¹ Omawiany w niniejszym artykule akt prawny zawiera zapisy nowelizujące także tę ustawę.

²² Źródłem ich finansowania jest Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, którego środki pochodzą głównie z wpłat kredytobiorców (dokonywanych proporcjonalnie do wartości bilansowej brutto ich portfela kredytów mieszkaniowych, w przypadku których opóźnienie w spłacie przekracza 90 dni, przy czym górnym limitem wpłat jest 1% tej wartości). Warto odnotować, że omawiany projekt regulacji po pierwsze zwiększa kwotę wpłat, jakie kredytodawcy są zobowiązani wnieść do końca roku 2022, ale po drugie wyłącza z obowiązku wnoszenia wpłat na FWK tych kredytobiorców, którzy nie spełniają wymogów kapitałowych i płynnościowych (oraz tych, którzy przestaliby je spełniać w wyniku wniesienia takiej wpłaty). Ta druga zmiana oznacza, że podmioty, które ponosiły nadmierne ryzyko lub nieodpowiednio zarządzały nim, uzyskują swoistą premię za to, kosztem innych banków. Jak słusznie podkreślał NBP w swej opinii do omawianego projektu ustawy taki zapis tworzy pokusę nadużyć (www7).

²³ Ten przepis wprost tworzy problem *free rider*, bowiem z funduszu mogą korzystać klienci banku, który nie współfinansuje go.

kryzysu o skali systemowej, nikt nie musiałby tworzyć FWK²⁴, a zatem nie byłoby środków na zapewnienie wsparcia. To oczywiście sytuacja skrajna, o znikomym – póki co - prawdopodobieństwie realizacji, jednak teoretycznie możliwa (oznaczająca kryzys bankowy).

Kolejną grupą klientów, którą dotkną skutki nowych regulacji, będą osoby, które obecnie ubiegają się o kredyt i te, które będą chciały w przyszłości zaciągnąć zobowiązanie w banku. Konsekwencje finansowe ustawy (patrz następny punkt niniejszego artykułu), w połączeniu z pogarszającą się sytuacją makroekonomiczną, a tym samym – rosnącym ryzykiem kredytowym – spowodują, że banki będą zaostrzać swoje wymogi, prowadząc znacznie bardziej konserwatywną politykę kredytową. Już obecnie widoczne było zaostrzenie tej polityki w odniesieniu do wszystkich rodzajów kredytów (a jednocześnie spadek popytu w większości segmentów rynku kredytowego) (NBP, 2022b), jednak istotne ograniczenie rentowności instytucji kredytowych, a w niektórych przypadkach problemy ze spełnieniem norm kapitałowych, zmuszą banki do ograniczenia ryzyka – w tym do ograniczenia skali kredytowania. Należy się zatem liczyć z tym, że wiele osób i podmiotów będzie miało trudności z pozyskaniem finansowania bankowego.

Inny powód ograniczenia finansowania dotyczy szczególnie dużych przedsięwzięć – ubytki funduszy własnych powodują obniżenie limitu koncentracji zaangażowania (dopuszczalnej wartości kredytów oraz nabytych papierów wartościowych związanej z jednym klientem lub grupą klientów powiązanych).

Należy się też spodziewać, że wszystkich klientów dotkną starania banków o poprawę swej rentowności. Konsekwencją bowiem będzie wzrost istniejących opłat i prowizji oraz wprowadzenie nowych prowizji za usługi tych podmiotów, a także wzrost marż kredytowych, a być może także brak wzrostu oprocentowania depozytów (względnie bardzo niewielki wzrost). Za wsparcie znacznej grupy kredytobiorców zapłacą zatem wszyscy klienci banków. Wydaje się przy tym szczególnie niesprawiedliwy i krzywdzący fakt, że pośrednio takie wsparcie sfinansują osoby mniej zamożne (które nie były w stanie pozyskać kredytu na zakup nieruchomości). Nadto, niebezpieczną sytuacją jest to, że koszty poniosą osoby, które z ostrożności (z obaw o możliwość spłaty) nie zaciągnęły kredytu – zostaną one ukarane za swoją roztropność.

4.2. Skutki dla kredytodawców

Dołączona do projektu ustawy Ocena Skutków Regulacji wskazuje koszt „wakacji kredytowych” dla sektora bankowego na poziomie zaledwie 4 mld zł.

²⁴ Im mniej podmiotów byłoby zobligowanych do wnoszenia wpłat, tym większa kwota przychodziłaby na nich. W zależności od sytuacji kapitałowej i płynnościowej podmiotu, kwota taka mogłaby prowadzić do niespełnienia wymogów ostrożnościowych, zwalniając tym samym ów podmiot z obowiązku wniesienia wpłaty.

Po pierwsze, oszacowanie to jest błędne, bowiem nie wskazuje kosztów (spadku wartości należności kredytowych), a jedynie sumę nominalnych kwot odroczo-nych w czasie spłat rat, a przy tym niezasadnie zaniża skalę potencjalnego wyko-rzystania instrumentu pomocowego²⁵. Po drugie, abstrahuje od tego, że łączne koszty muszą być ujęte już w wyniku roku 2022. Po trzecie, abstrahuje od wielu innych skutków (wzmiankuje jeszcze jedynie o konieczności dostosowania syste-mów informatycznych banków). Nasuwa to wątpliwości czy stanowiąc prawo miano świadomość jego potencjalnych skutków – bezpośrednich i pośrednich.

W istocie należy bowiem rozważyć co najmniej sześć obszarów konsekwen-cji zawieszenia wykonywania umów kredytowych dla banków:

- 1) ograniczenie stopnia materializacji ryzyka kredytowego,
- 2) zmniejszenie wyniku finansowego wskutek uwzględnienia kosztu sa-myh „wakacji kredytowych”, wynikającego z korekty wartości bilanso-wej należności brutto,
- 3) zmniejszenie wyniku finansowego wskutek uwzględnienia kosztów zwią-zanych z rozwiązaniem nieefektywnych relacji zabezpieczających ryzyko stopy procentowej,
- 4) zmniejszenie wyniku finansowego wskutek poniesienia kosztów dostoso-wań operacyjnych do realizacji programu,
- 5) zwiększone ryzyko operacyjne obsługi programu,
- 6) negatywny wpływ na adekwatność kapitałową banków,
- 7) negatywny wpływ na płynność banków.

Pogorszenie sytuacji finansowej gospodarstw domowych, wzmożone wzro-stem skali obciążeń kredytowych (w przypadku kredytów na zmienną stopę pro-centową), powodowałoby, że **ryzyko kredytowe** banków materializowałoby się w coraz wyższym stopniu, powodując konieczność dokonywania odpisów z tego tytułu. Zawieszenie wykonywania umów kredytowych ogranicza trudności ze spłatą kredytów (przesuwając wymagane terminy w czasie, bez zwiększania ob-ciążeń z tego tytułu). „Wakacje kredytowe” pozwalają zatem bankom ograniczyć

²⁵ W uzasadnieniu ustawy wskazano: „Każde 100 tys. wniosków kredytobiorców to ok. 0,4 mld zł (za 4 miesiące/rok wakacji kredytowych przy założeniu średniej raty odsetkowej w wysoko-ści 1 tys. zł/miesiąc). Kredytobiorców hipotecznych posiadających kredyty w PLN szacuje się na ok. 2 mln. Przy założeniu skorzystania z pomocy dla kredytobiorców 50% uprawnionych koszt dla sektora bankowego wyniesie ok. 4 mld zł. W 2023 r. koszt dla sektora bankowego w przypadku wakacji kredytowych zakłada się na poziomie analogicznym jak w 2022 r.” (www11). UKNF opi-niując projekt podkreślił, że skutki ustawy są niedoszacowane i należy wskazać, że kredytobiorcy będą mieć niższe przychody odsetkowe (www10). Wyliczenia wnioskodawcy opierają się na fun-damentalnym błędzie metodycznym. Kosztem dla kredytodawców nie jest wszak kwota spłat odło-żonych na kolejne okresy (podobnie jak dla kredytobiorców nie jest to „oszczędność”, a raptem odroczenie płatności). Właściwe podejście do oszacowania wpływu na wyniki finansowe zostanie zaprezentowane w dalszej części niniejszego punktu artykułu.

spadek jakości portfela i skalę odpisów na ryzyko kredytowe. Jest to jedyny pozytywny efekt uchwalonych przepisów dla kredytodawców.

Szacunki instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego wskazują, że „wakacje kredytowe” w latach 2022-2023 będą stanowiły dla kredytodawców **koszt wynikający z korekty wartości bilansowej należności kredytowych** w wysokości ok. 20 mld zł (www2). Prognozy Związku Banków Polskich wskazują na kwotę 21,3-27,9 mld zł, przy założeniu, że z programu skorzysta tylko 80% uprawnionych (www16)²⁶.

Z uwagi na regulacje rachunkowości, całość tej kwoty musiałby zostać ujęta jednorazowo, w momencie wejścia w życie ustawy. Wynika to ze specyfiki zasady wyceny wg zamortyzowanego kosztu (skorygowanej ceny nabycia). Nakazuje ona uwzględnienie w wycenie instrumentu finansowego oszacowania oczekiwanych przepływów pieniężnych, przy czym – zgodnie z zasadą ostrożności – ujawniona w bilansie wartość nie może być wyższa od kwoty, która jest możliwa do uzyskania. Oznacza to, że informacja o nowym harmonogramie spłat kredytów (w tym także o ewentualnych spodziewanych wcześniejszych spłatach), musi zostać od razu ujęta w sprawozdaniu finansowym²⁷.

Jak przyznaje przewodniczący KNF Jacek Jastrzębski „banki co do zasady będą w stanie sfinansować ten program, natomiast będzie to dla nich bardzo istotne obciążenie, mające wpływ na przyszłe możliwości ich rozwoju” (www3). Jak zaznaczył, poradzenie sobie przez banki z tym obciążeniem będzie możliwe dzięki zgromadzonym wcześniej buforom finansowym.

Aby dokonać oceny skali spodziewanych bezpośrednich kosztów (i zweryfikować możliwość ich poniesienia przez banki), należy zestawić prognozowane koszty programu z wynikami sektora bankowego²⁸. Niższe z przytoczonych wyżej szacunków (20 mld zł) są zbliżone do kwoty wyniku finansowego banków wygenerowanego w pierwszych czterech miesiącach 2022 r. (21 mld zł)²⁹. Patrząc wstecz, to kwota porównywalna z łącznym wynikiem za trzy poprzednie lata

²⁶ Są to szacunki z końca maja, czerwcowe projekcje – uwzględniające kolejną podwyżkę stóp procentowych – przewyższały już kwotę 30 mld zł.

²⁷ Zastępca przewodniczącego KNF Marcin Mikołajczyk zaznaczył, że „można sobie wyobrazić» sytuację, w której banki wraz z audytorami znajdują model, który będzie odnosił się do powszechności skorzystania z programu wakacji i tym samym ich koszt będzie można rozłożyć księgowo w czasie, natomiast byłoby to indywidualne rozstrzygane między audytorem a bankiem” (ibidem). Wobec masowego charakteru zjawiska wydaje się jednak konieczne zastosowanie jednolitego rozwiązania, niezależnego od indywidualnych bilateralnych ustaleń. Wstępne konsultacje sektora bankowego z audytorami potwierdzają, że wymagane będzie jednorazowe ujęcie kosztów, zgodnie z wymogami MSSF.

²⁸ Wyniki sektora: na podstawie danych miesięcznych KNF (www18, dostęp 15.06.2022).

²⁹ Trzeba tu zaznaczyć, że wyników śródrocznych nie można prosto ekstrapolować na wyniki całego roku, m.in. z uwagi na sezonowość niektórych przychodów i kosztów, ale też dodatkowe koszty, jakie ma ponieść w tym roku sektor bankowy.

(2019-2021). Oczywiście wynik roku 2020 był mocno obciążony konsekwencjami kryzysu pandemicznego, a roku 2021 – kosztami ryzyka prawnego związanego z kredytami CHF. Należy zatem sięgnąć do wcześniejszych danych – za 2018 r. Można wówczas zauważyć, że przytoczona wyższa kwota oszacowań kosztów bezpośrednich regulacji (27,9 mld zł) przewyższa dwuletni wynik sektora bankowego (2x13 mld zł). Uśredniając można wysnuć wniosek, że bezpośrednie koszty „wakacji kredytowych” dla banków mogą być zbliżona do wyniku finansowego generowanego przez sektor w ciągu dwóch lat³⁰.

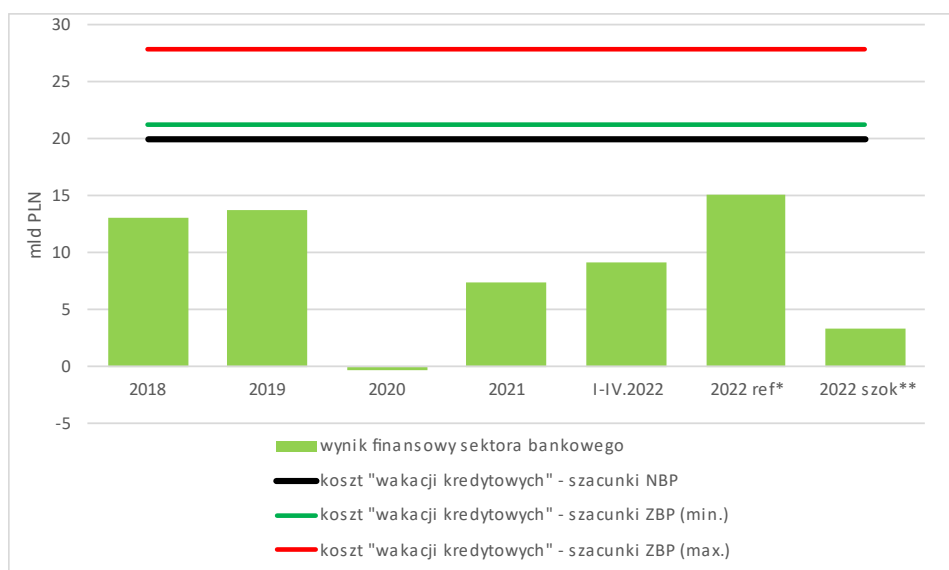
Jako, iż zmieniają się warunki (w tym makroekonomiczne) funkcjonowania tych podmiotów, w tych porównaniach warto jednak odnieść się nie tylko do wyniku historycznego, ale w szczególności – potencjalnego wyniku rocznego (aby uniknąć zniekształceń powodowanych sezonowością przychodów i kosztów, ale też uwzględnić czynniki, które wpłyną na wynik przez dalszą część roku). Nie są dostępne dane o prognozach wyników finansowych sektora bankowego, można jednak odnieść się do wyników testów warunków skrajnych przeprowadzanych przez Narodowy Bank Polski. W raporcie z czerwca 2022 r. NBP podał, że w scenariuszu referencyjnym średni wynik finansowy analizowanych banków w latach 2022-2024 wyniósłby 15,1 mld zł, a w scenariuszu szokowym: 3,3 mld zł. Kwot tych nie można traktować jako prognoz, a przy tym są z nimi związane istotne ograniczenia³¹, to jednak zestawienie ich w tym kontekście wydaje się usprawiedliwione, jako iż „testy warunków skrajnych oraz inne analizy opisane (...) służą identyfikacji i ocenie tych wrażliwych obszarów, które mogłyby wzmocnić wpływ materializacji ryzyka” (NBP 2022a). Nawet w scenariuszu referencyjnym koszty „wakacji kredytowych” znacząco przekroczą dochód sektora.

Wszystkie powyższe szacunki każą wysnuć wniosek, że uwzględnienie w wynikach finansowych banków w roku 2022 kosztów programu „wakacji kredytowych” z dużym prawdopodobieństwem spowoduje wygenerowanie straty finansowej (patrz wykres nr 1). Dodatkowo należy mieć na względzie także inne

³⁰ Należy przy tym zaznaczyć, że rachunek zysków i strat nie uwzględnia wszystkich przychodów i kosztów okresu, bowiem niektóre są odnoszone bezpośrednio na kapitał własny. Aby ocenić pełną rentowność należy zatem analizować dochód całkowity (uwzględniający wszystkie przychody i koszty, zatem zarówno wynik finansowy, jak i te przychody i koszty, które rejestrowane są w rachunku kapitałowym). Z uwagi na generowane w ostatnich okresach negatywne wyniki rachunkowości zabezpieczeń dotyczących stóp procentowych, wynik całkowity wskazuje na łączną deficytowość działalności banków. Uwzględnienie w kolejnych okresach skutków nieefektywnych zabezpieczeń w rachunku zysków i strat spowoduje co najmniej obniżenie zysku banków (a w niektórych przypadkach nawet straty finansowej).

³¹ Analiza pomija banki spółdzielcze i uwzględnia 26 spośród 30 banków komercyjnych (ich łączny udział w aktywach sektora na koniec 2021 r. wynosił 73%). Raport nie podaje pełnych wyników (podano średni wynik w latach 2022-2024, bez wskazania jego kształtowania się w poszczególnych okresach). Testy warunków skrajnych opierają się na wielu założeniach i zwłaszcza scenariusz szokowy oznacza wystąpienie bardzo niekorzystnych czynników makroekonomicznych.

obciążenia dodatkowo nakładane na sektor (w tym podwyższone wpłaty na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, wprowadzane tą samą ustawą co „wakacje kredytowe”), ale także negatywne konsekwencje wzrostu stóp procentowych dla wyceny dłużnych instrumentów finansowych w posiadaniu banków oraz negatywną wycenę relacji zabezpieczających ryzyko stóp procentowych. Nadto, na wynik finansowy w kolejnych lat mogą negatywnie wpłynąć przedterminowe spłaty kredytów dokonywane przez klientów dzięki „oszczędnościom” wprowadzonym „wakacjami”. Te jednak, po pierwsze będą rozłożone w czasie, po drugie, zależnie od koniunktury banki będą mogły zaangażować otrzymane środki w inne aktywa przychodowe, zatem uszczerbek nie będzie znaczący.



* średni wynik w latach 2022-2024 prognozowany w scenariuszu referencyjnym

** średni wynik w latach 2022-2024 prognozowany w scenariuszu szokowym

Wykres 1. Szacowany koszt „wakacji kredytowych” dla sektora bankowego na tle jego wyników finansowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF, NBP, ZBP.

Oczywiście konsekwencje te na poziomie sektora nie będą rozłożone równomiernie pomiędzy bankami. Dla pojedynczych instytucji będzie miał znaczenie przede wszystkim udział złotych mieszkaniowych kredytów hipotecznych w sumie bilansowej. Skutki „wakacji kredytowych” mogą być najdotkliwsze dla banków hipotecznych, jako instytucji monoproduktowych (oferują wyłącznie kredyty hipoteczne, a przychody odsetkowe stanowią dominujące źródło dochodów).

Należy jeszcze zwrócić uwagę na kolejne – praktycznie niemożliwe do oszacowania – **koszty związane z instrumentami zabezpieczającymi**. Ten aspekt dotyczy wysoko specjalistycznego zagadnienia rachunkowości. Banki w znacznym stopniu zabezpieczają ryzyko stopy procentowej (w tym związane z kredytami hipotecznymi) instrumentami finansowymi, stosując zasady rachunkowości zabezpieczeń³². W przypadku, gdy wystąpi luka przepływów odsetkowych z portfela kredytowego, należy się spodziewać, że wystąpi nieefektywność relacji zabezpieczających, co w konsekwencji spowoduje konieczność ich rozwiązania, to zaś będzie dodatkowo pogłębiało koszty spowodowane „wakacjami kredytowymi”. Testy efektywności zabezpieczeń dokonywane są z częstotliwością miesięczną, toteż koszty spowodowane rozwiązaniem nieefektywnych zabezpieczeń będą rejestrowane stopniowo, a nie jednorazowo (jak w przypadku samych „wakacji”).

Kolejne konsekwencje dotyczą zagadnień operacyjnych, związanych z realizacją programu. Banki będą musiały w krótkim terminie ponieść też **koszty w związku z przygotowaniem i przeprowadzeniem programu** „wakacji kredytowych”. Dotyczy to m.in. dostosowania systemów informatycznych (ustawa daje kredytobiorcom możliwość złożenia wniosku w wersji elektronicznej) oraz przygotowania operacyjnego do przyjęcia i rozpatrzenia nawet dwóch milionów wniosków³³. Należy się spodziewać, że zainteresowani programem kredytobiorcy złożą wnioski już w lipcu (tj. po planowanym wejściu ustawy w życie), by móc w pełni skorzystać z przysługujących im z mocy ustawy dwumiesięcznych „wakacji” w sierpniu i wrześniu 2022 r.

Potencjalnie duża skala zainteresowania programem, w połączeniu z bardzo krótkim *vacatio legis* ustawy (co daje bankom bardzo niewiele czasu na poczynienie przygotowań), a przy obowiązywaniu wniosku z dniem jego doręczenia (co w przypadku wniosków złożonych elektronicznie można oznaczać nawet ostatnie sekundy doby) i 3-tygodniowym terminem na potwierdzenie otrzymania wniosku) rodzi zwiększone **ryzyko operacyjne**. Związane jest ono z możliwością sprawnego i bezbłędnego obsłużenia dużej liczby zgłoszeń w krótkim terminie, być może także bez odpowiednio dostosowanych na czas systemów informatycznych. Realizacja tego może narazić banki na dodatkowe koszty (np. ewentualnych odszkodowań, kar), ale też na uszczerbki reputacyjne. Skala bezpośrednich kosztów finansowych z tym związanych nie powinna być znacząca, w porównaniu z kosztem samych „wakacji”.

³² Zasady te reguluje Międzynarodowy Standard Sprawozdawczości Finansowej MSSF 9.

³³ Łączna liczba czynnych umów o kredyt mieszkaniowy wynosiła na koniec I kwartału 2022 r. 2,53 mln sztuk [Amron-SARFiN 2022], w tym umowy złotowe mają ok 80% udziału (daje to liczbę ok. 2 mln umów i taką właśnie liczbę podaje rząd jako liczbę osób, która uzyska pomoc w ramach programu).

Łącznie spośród omówionych czterech obszarów konsekwencji kluczowe znaczenie będą miały bardzo wysokie koszty „wakacji kredytowych”, wynikające z korekty wartości bilansowej brutto należności z tytułu kredytów objętych zawieszeniem wykonywania umów. Oczywiście konsekwencje finansowe będą nierównomiernie rozłożone pomiędzy bankami. Koszty, jakie poniosą poszczególne instytucje są przede wszystkim uzależnione od wielkości portfela złotych kredytów mieszkaniowych i udziału osób uprawnionych (tj. osób, których kredyty przeznaczone są na spełnienie własnych celów mieszkaniowych) oraz odsetka tych, które będą zainteresowane skorzystaniem z programu. Należy się liczyć z tym, że banki o niższej rentowności (i te, które już wcześniej generowały straty) odnotują ujemne wyniki kwartalne, a część z nich - także roczne.

Warto podkreślić, że na koniec kwietnia 2022 r. stratę wykazywały cztery banki komercyjne, o łączymy udziale w aktywach sektora na poziomie 2,4% (www19). Przywoływane testy warunków skrajnych przeprowadzone przez NBP wskazywały na to, że w scenariuszu referencyjnym udział banków o ujemnej rentowności wyniósłby 8%, a w scenariuszu szokowym: 16% (NBP 2022a). Jeśli na te szacunki nanieść koszty dwuletniego programu „wakacji kredytowych”, to okaże się, że udział banków nierentownych będzie istotnie wyższy.

Jakie konsekwencje spowoduje pogorszona – a w niektórych przypadkach ujemna - rentowność banków? Poprzednie doświadczenia każą się spodziewać, że banki będą się starały z jednej strony ograniczyć część kosztów działania, a z drugiej – zwiększyć przychody z działalności bankowej. W pierwszym przypadku mogą to być ograniczone koszty osobowe (np. brak premii, redukcja etatów), co jednak przełoży się na wyniki dopiero w kolejnym roku, a po drugie, może zmniejszyć atrakcyjność banków jako pracodawców, toteż – wobec rosnącej presji płacowej – raczej ta ścieżka może być ostatecznością. Łatwiejsze byłyby zatem ograniczenia innych kosztów, np. marketingowych. Pewne wydaje się natomiast podjęcie próby zwiększania przychodów, np. poprzez wprowadzenie lub podwyższenie opłat i prowizji, a także podwyższanie marż na kredyty (to rozwiązanie i tak wydaje się niemal pewne, wobec rosnącego ryzyka kredytowego). Spada jednocześnie prawdopodobieństwo znaczącego wzrostu oprocentowania depozytów. Obniżona rentowność (a w skrajnych przypadkach straty) oznacza też niższe wpływy do budżetu z tytułu podatku dochodowego³⁴, a także brak lub co najmniej ograniczone wypłaty dywidend dla właścicieli.

Zyskowność polskich banków od wielu lat utrzymuje się na niskim poziomie. Po globalnym kryzysie finansowym zapoczątkowanym w roku 2008 banki nie powróciły do wcześniejszych poziomów rentowności kapitałów własnych. Wedle danych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego pod względem rentowności

³⁴ W ocenie skutków regulacji kwotę zmniejszenia wpływów z podatku CIT w roku 2022 oszacowano na 1,7 mld zł, ale wobec ewidentnego niedoszacowania w OSR kosztów, jakie poniosą kredytodawcy – należy mieć świadomość, że jest to kwota zaniżona.

kapitałów własnych polski sektor bankowy plasuje się w środku stawki banków w Unii Europejskiej, z przeciętnym poziomem nieznacznie przekraczającym średnią unijną (EBA, 2022)³⁵. Zaznacza się przy tym, że w przypadku wielu banków rentowność przewyższa koszt kapitału własnego. Powoduje to, że akcje banków od kilku lat mają znikomą atrakcyjność inwestycyjną. W cyklicznym badaniu przeprowadzonym przez Europejski Bank Inwestycyjny wszystkie banki-matki polskich instytucji kredytowych wykazują zaangażowanie na polskim rynku i wyrażają chęć utrzymania operacji w naszym kraju na obecnym poziomie, oceniając jednogłośnie, że Polska jest rynkiem o dużym potencjale, ale równie jednogłośnie wskazując, że rentowność aktywów ich polskich jednostek zależnych jest niższa w porównaniu do ich odpowiedników w innych krajach regionu (EBI 2022). Badanie było przeprowadzone wiosną 2022 r. i z pewnością oceny w kolejnych jego edycjach będą tylko gorsze - koszt „wakacji kredytowych”, w połączeniu z pozostałymi negatywnymi perspektywami wyników finansowych - znacząco pogorszy tę perspektywę.

Co istotne, generowane straty spowodują uszczerbek kapitałów własnych, należy zatem przeanalizować wpływ „wakacji kredytowych” na **adekwatność kapitałową** banków. Jak dotąd sytuacja kapitałowa sektora jest stabilna, banki (łącznie³⁶) odnotowują nadwyżki funduszy własnych. Należy wszakże zauważyć, że średni poziom łącznego wskaźnika kapitałowego plasuje polskie banki w gronie pięciu najsłabszych sektorów w Unii Europejskiej (sytuacja wygląda znacznie lepiej w odniesieniu do wskaźnika dźwigni) (EBA 2022)³⁷.

Obecnie przed uwzględnieniem wymogów MREL nadwyżka kapitałów dla wskaźników kapitałowych wynosi 70 mld zł i 108 mld zł ponad normę wskaźnika dźwigni. Po uwzględnieniu wymogów MREL (musi być spełniony przed wymogiem połączonego bufora) kilka banków ma niedobory kapitałów (ew. zobowiązań kwalifikowalnych). W ocenie NBP nie jest to jednak zjawisko o charakterze systemowym. Natomiast, po uwzględnieniu poziomu MREL wymaganego na 2022 r., szacuje się, że niedobór funduszy własnych i/lub zobowiązań kwalifikowalnych do pokrycia wymogu MREL i wymogu połączonego bufora wynosi około 3,8 mld zł, a w przypadku nieuwzględnienia zobowiązań kwalifikowanych: ok. 6 mld zł³⁸. Istotny uszczerbek zysków za rok 2022 (a w niektórych przypad-

³⁵ Dane na koniec 2021 r..

³⁶ Według danych KNF na koniec I kwartału 2022 r. minimalnych wymogów regulacyjnych nie spełniał jeden bank komercyjny.

³⁷ Dane na koniec 2021 r..

³⁸ Niedobór dotyczy trzech banków, o łącznym udziale w aktywach sektora poniżej 15% [NBP 2022a]

kach nawet strata finansowa) spowoduje, że skala łącznych wymogów MREL polskiego sektora bankowego będzie znacznie wyższa³⁹, co będzie oznaczać, że wymogów kapitałowych nie spełnią kolejne banki.

Rok 2023 będzie zatem dużym wyzwaniem dla wielu banków, wobec jednoczesnego wzrostu wymogu MREL i obniżenia wyniku finansowego (w niektórych przypadkach: wygenerowania straty) za rok 2022. Pozyskanie dodatkowego finansowania kapitałem własnym może być wysoce utrudnione, z racji niskiej atrakcyjności banków dla inwestorów (brak perspektyw zarobków w rozsądnym terminie), natomiast finansowanie długiem będzie albo ograniczone (w przypadku banków, z którymi wiąże się wysokie ryzyko), albo istotnie droższe (co będzie powodowało dalszy spadek rentowności)⁴⁰. Zgodnie z art. 337a ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tj. Dz. U. 2022, poz. 793, ze zm.) niemożność pozyskania dodatkowego finansowania narazi banki na kary pieniężne⁴¹, zakaz wypłaty dywidendy, inne środki nadzorcze⁴² lub środki wczesnej interwencji⁴³. Sytuacja ta może być szczególnym wyzwaniem dla uczestników systemów ochrony, bowiem to właśnie system, którego członkiem jest bank doświadczający trudności kapitałowych lub płynnościowych, musiałby wesprzeć swego uczestnika. Solidarność ta byłaby kolejnym obciążeniem dla pozostałych uczestników systemu.

W skrajnym przypadku istnieje potencjalna możliwość, że niektóre banki odnotowałyby tak duże braki kapitałowe (przy jednoczesnym braku perspektyw ich odbudowy), że podjęta zostałaby decyzja o ich upadłości lub uporządkowanej restrukturyzacji. W tej sytuacji właściciele, obligatariusze i deponenci, których środki nie są gwarantowane przez BFG byłiby narażeni na straty. Już sama tylko wizja takiego niebezpieczeństwa czyni z banków mało atrakcyjny podmiot do inwestowania w nich lub lokowania środków (gdy nie podlegałyby one gwarancjom). Oczywiście taki czarny

³⁹ Same banki szacują, że konieczna będzie emisja „MRELowalnych” instrumentów na kwotę 22 mld zł (bez uwzględnienia konsekwencji „wakacji kredytowych”), przy czym - z uwagi na pogorszone wyniki finansowe banków (czyli brak zasilenia kapitałów własnych zyskami) – wymóg ten będzie musiał być spełniony w znacznie wyższym stopniu instrumentami dłużnymi, a nie kapitałem T1 (www17).

⁴⁰ Należy też mieć na względzie, że taka skala emisji nie będzie możliwa na polskim – bardzo płytkim – rynku, a zatem będą konieczne emisje zagraniczne. Rosnąca niestabilność i nieprzewidywalność polskiego rynku może jednak stanowić barierę w pozyskaniu inwestorów lub dodatkowo podnosić marżę.

⁴¹ Nałożone na bank i/lub członków zarządu lub rady nadzorczej.

⁴² Np. nałożenie dodatkowego wymogu w zakresie funduszy własnych, konieczność ograniczenia ryzyka prowadzonej działalności, ograniczenie zmiennego składnika wynagrodzeń osób objętych polityką wynagrodzeń.

⁴³ Np. żądanie wdrożenia planu naprawy, żądanie zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia w celu rozpatrzenia sytuacji banku, podjęcia decyzji o pokryciu straty bilansowej lub podjęcia innych uchwał, w tym o zwiększeniu funduszy własnych, żądanie odwołania jednego lub kilku członków zarządu banku lub osób zajmujących stanowiska kierownicze, nakazanie sporządzenia i realizacji planu restrukturyzacji zobowiązań wobec niektórych lub wszystkich wierzycieli, nakazanie wprowadzenia zmian w strategii biznesowej banku.

scenariusz rodziłby dalsze obciążenia dla pozostałych banków, z uwagi na konieczność wniesienia dodatkowych wpłat na BFG (a w skrajnym przypadku także z uwagi na wystąpienie efektu domina).

Należy się zatem spodziewać, że banki z pewnością podejmą próbę ograniczenia ryzyka i (ew. skali) swojej działalności. To zaś będzie oznaczało w szczególności zaprzestanie lub choćby zmniejszenie zakresu działalności obciążonej większym ryzykiem, na rzecz bezpieczniejszej aktywności. W skrajnym przypadku, zamiast udzielać kredytów, zaangażują środki w bezpieczne aktywa (np. obligacje skarbowe⁴⁴), co pozwoli im poprawić adekwatność kapitałową i płynność, choć nie wpłynie pozytywnie na rentowność. Mniej radykalnym rozwiązaniem będzie kierowanie akcji kredytowej wyłącznie do klientów o wysokiej zdolności kredytowej (czyli zaostrzenie polityki kredytowej), co będzie rodzić negatywne skutki dla całej gospodarki. Należy też spodziewać się ograniczenia ekspansji i rozwoju banków (ograniczenia inwestycji rzeczowych).

Kolejny obszar, na który wpłyną „wakacje kredytowe”, to **płynność** banku. Brak zaistnienia planowanych wcześniej wpływów z tytułu spłaty kredytów będzie oddziaływał negatywnie na pozycję płynności i planowane przepływy pieniężne. Zarządzanie płynnością będzie o tyle utrudnione, że trudno jest oszacować ilu klientów, kiedy i w jakim stopniu zechce skorzystać z możliwości stworzonych im przez nowe regulacje. To po stronie konsumenta jest decyzja kiedy i na jaki okres zamierza zawiesić wykonywanie umowy, przy czym wykonanie umowy jest zawieszona z dniem doręczenia wniosku kredytobiorcy. W skrajnym przypadku może to zatem być dzień złożenia wniosku. Niezależnie od wzmiankowanych wyzwań operacyjnych, rodzi to wyzwania dla planowania i zarządzania płynnością.

Jakkolwiek sytuacja płynnościowa polskich banków jest obecnie bardzo dobra (wszystkie banki z nadkładem spełniają wymagane normy), to brak wystąpienia spłaty znacznej liczby rat kredytów hipotecznych może stanowić wyzwanie. W konsekwencji już po ostatecznym uchwaleniu przepisów banki powinny być gotowe na konieczność zachowania większego zapasu aktywów płynnych lub możliwości ich szybkiego pozyskania⁴⁵. Zwiększenie zapasu aktywów płynnych może pogłębiać spadek rentowności aktywów (gdy banki będą utrzymywać wyższy poziom aktywów niepracujących, czyli np. gotówki lub aktywów generujących niższe przychody). Podobnie, konieczność pozyskania płynności (zwłaszcza w bardzo krótkim terminie), także może podnosić cenę tych środków, a zatem negatywnie wpływać na rentowność.

⁴⁴ To zaś wzmoże zjawisko określane mianem „diabolic loop”.

⁴⁵ Możliwe działania zmierzające do poprawy adekwatności kapitałowej i pozycji płynnościowej banków zostały szeroko opisane w (Marcinkowska, Wdowiński (red.), 2016).

Warto przy tym odnotować, że z racji potencjalnej powszechności akcji „wakacji kredytowych”, przynajmniej na początkowym etapie obowiązywania regulacji, negatywne skutki może też odczuć rynek międzybankowy. Dalsze zmniejszanie liczby transakcji na nim dokonywanych będzie prowadziło do zwiększenia zmienności cen ustalanych na tym rynku, co będzie miało dalsze konsekwencje dla instrumentów finansowych, dla których indeks WIBOR jest stopą referencyjną (w szczególności kredytów bankowych oraz obligacji, np. skarbowych). To oczywiście przełoży się na finanse posiadaczy tych instrumentów. Przykładowo, jeśli stopy rynku międzybankowego wzrosną, wzrośnie również oprocentowanie kredytów bankowych, które uwzględniają te stopy w algorytmie.

Problem dotyczący płynności może być szczególnie dotkliwy dla banków hipotecznych. Bazują one wyłącznie na jednym produkcie – kredycie hipotecznym – zatem jeśli wykonanie znacznej części lub całości umów zostanie zawieszona, banki te będą miały w bardzo wysokim stopniu naruszony harmonogram wpływów. Należy mieć przy tym na względzie, że ta grupa banków finansuje się głównie listami zastawnymi, a charakterystyki tychże przestaną odpowiadać portfelowi kredytów, na których są oparte. Nadto, utrudnione możliwości prognozowania przepływów pieniężnych utrudnią lub nawet uniemożliwią emisję kolejnych listów zastawnych. W konsekwencji banki te będą zmuszone do poszukiwania innych źródeł kapitału. Jako, iż polskie banki hipoteczne są spółkami-córkami banków uniwersalnych, najprostszym będzie pozyskanie środków od właściciela. To zaś będzie amplifikować problemy, których może doświadczać spółka-matka.

Podsumowując, rok 2022 będzie dla wielu banków bardzo dużym wyzwaniem operacyjnym i finansowym. Program wsparcia kredytobiorców hipotecznych w tej postaci godzi w rentowność, wypłacalność i płynność tych instytucji. Wpływ na finanse poszczególnych podmiotów będzie przy tym zróżnicowany w poszczególnych podmiotach.

W konsekwencji będzie to stawiało wyzwania także dla instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. KNF i BFG będą musiały jeszcze baczniej monitorować sytuację poszczególnych banków, by w razie potrzeby móc interweniować na możliwie wczesnym etapie, a NBP i KSF - monitorować wpływ na ryzyko systemowe. Wyzwaniem dla Narodowego Banku Polskiego będzie też zniwelowanie proinflacyjnego efektu „wakacji kredytowych”. Należy też mieć na względzie osłabioną zdolność sektora bankowego do finansowania gospodarki.

4.3. Skutki dla właścicieli instytucji kredytowych

Jak już wspomniano, problemy doświadczane przez banki – w tym zwłaszcza bardzo niska rentowność, która w 2022 r. może być negatywna – powodują, że

banki nie są atrakcyjne inwestycyjnie. W czasie kryzysu pandemicznego notowania giełdowe banków drastycznie obniżyły się⁴⁶, a w roku 2022 nie zdążyły jeszcze w pełni wrócić do wcześniejszych poziomów.

Rządowy program „wakacji kredytowych” będzie stanowił olbrzymi koszt dla sektora bankowego, prowadząc wiele instytucji do znaczącego spadku wyniku finansowego, a nawet wygenerowania straty. Ta sytuacja – wzmocniona dodatkowo potrzebami kapitałowymi i płynnościowymi – sprawia, że wyceny instytucji kredytowych znacząco pogarszają się. Dla akcjonariuszy banków giełdowych oznacza to uszczuplenie bogactwa (zmniejszenie wartości posiadanych zasobów). Dla akcjonariuszy wszystkich banków komercyjnych i członków banków spółdzielczych oznacza to także wysokie prawdopodobieństwo braku wypłaty dywidendy (oprocentowania udziałów członkowskich), co najmniej w roku 2023, choć raczej należy się liczyć z dłuższą perspektywą.

Nadto, brak spełnienia regulacyjnych i wewnętrznych wymogów kapitałowych przez niektóre banki może rodzić potrzebę ich dokapitalizowania. Trzeba tu mieć na względzie zasadę ładu korporacyjnego, zobowiązującą udziałowców instytucji finansowej do niezwłocznego dokapitalizowania jej „gdy jest to niezbędne do jej utrzymania kapitałów własnych na wymaganym poziomie, a także gdy wymaga tego bezpieczeństwo instytucji nadzorowanej” (KNF 2014, §12.1). Analogiczna odpowiedzialność dotyczy wsparcia niezbędnego dla utrzymania płynności (§12.2). Wymogi te – choć mają charakter „miękkiego prawa”, a nie bezwzględnie obowiązujących regulacji – powodują, że instytucje finansowe są większym wyzwaniem dla właścicieli i są mniej atrakcyjne niż podmioty z innych sektorów.

Aby w pełni ocenić konsekwencje regulacji, trzeba zdać sobie sprawę kim są właściciele banków. Największa część kapitałów polskiego sektora bankowego jest w posiadaniu inwestorów strategicznych, którymi są: Skarb Państwa, duże zagraniczne instytucje finansowe, a także krajowi inwestorzy prywatni – i to przez pryzmat tych podmiotów z reguły postrzega się „właścicieli banków”. Wymienione konsekwencje dotyczą jednak wszystkich udziałowców (akcjonariuszy i członków) banków. Banki reprezentują istotny segment na Giełdzie Papierów Wartościowych i ich akcje są w posiadaniu m.in. Otwartych Funduszy Emerytalnych. Na koniec 2021 r. w portfelach OFE bezpośrednio lub pośrednio (poprzez udział OFE w akcjonariacie PZU, będącym współwłaścicielem Pekao SA i Alior Banku) były akcje banków o wartości 50,8 mld zł, czyli aż ¼ kapitalizacji banków notowanych na warszawskiej giełdzie (czyli nieco ponad dwukrotnie więcej, niż wartość akcji posiadanych – bezpośrednio i pośrednio - przez państwo). Członkami OFE jest 15 mln Polaków (Zieliński 2022), akcje banków znajdują się też w portfelach instytucji prowadzących IKE, IKZE, PPE i PPK, a także funduszy

⁴⁶ Szczegóły opisuje np. praca (Marcinkowska 2020).

inwestycyjnych. Akcje banków są też bezpośrednio w rękach prywatnych inwestorów indywidualnych, a posiadaczami udziałów banków spółdzielczych niemal w 100% są osoby fizyczne. Oznacza to, że zdecydowana większość Polaków to współwłaściciele banków (jakkolwiek na ogół nie są tego świadomi z racji pośredniej własności). Skutki ustaw obciążające właścicieli instytucji kredytowych dotkną zatem – na bieżąco lub w przyszłości (tak bliskiej, jak i dalszej, np. po przejściu na emeryturę) – większość obywateli.

Ten aspekt jest o tyle istotny, że wciąż polski rynek kapitałowy nie wykorzystuje swego potencjału wzrostu, a udział inwestorów indywidualnych jest niski. Zmniejszająca się atrakcyjność inwestycyjna banków – mających istotny udział w polskiej giełdzie – obniża atrakcyjność samej giełdy i instytucji zbiorowego – pośredniego – inwestowania (poprzez fundusze inwestycyjne i programy emerytalne). Jak słusznie podkreśla prezes Polskiego Funduszu Rozwoju P. Borys, „Rola rynku kapitałowego niedoceniona jest ponadto w percepcji szerszej, także politycznej. Tymczasem nie ma silnej, rozwiniętej gospodarki bez wysokiego poziomu kapitału krajowego i oszczędności krajowych, zwłaszcza kapitału długoterminowego” (www5). Osłabianie banków osłabia rynek kapitałowy i ogranicza jego rozwój w przyszłości.

W przypadku banków spółdzielczych – analogicznie – pogłębi to trudności w pozyskiwaniu i utrzymaniu członków.

4.4. Skutki dla gospodarki

„Wakacje kredytowe” będą oddziaływać na gospodarkę bezpośrednio i pośrednio. W pierwszym rzędzie należy wskazać na efekt proinflacyjny. Podwyżki stóp procentowych służą walce z inflacją, mają na celu ograniczenie ilości pieniądza w gospodarce. Tymczasem zawieszenie wykonywania umów kredytowych może powodować efekt odwrotny – zwiększenie wydatków dzięki „zaoszczędzonym” środkom (tj. dzięki przesunięciu wydatków w czasie). Na takie ryzyko zwraca uwagę NBP w opinii do projektu ustawy, wskazując, że „w obecnych warunkowaniach ekonomicznych – tj. przy wysokiej inflacji i korzystnej koniunkturze, a jednocześnie wobec prognozowanego wzrostu deficytu sektora finansów publicznych w 2022 r. – wprowadzenie bezwarunkowych wakacji kredytowych mogłoby utrudniać dążenie do trwałego obniżenia inflacji” (www7). Efekt ten będzie tym mniejszy, im większa będzie skala wcześniejszych spłat kredytowych środkami „zaoszczędzonymi” wskutek zawieszenia wykonywania umowy⁴⁷. „Wakacje kredytowe”, w połączeniu z innymi działaniami osłonowymi rządu,

⁴⁷ To oznaczałoby, że zmniejszenie negatywnego efektu dla gospodarki (i wszystkich podmiotów) odbywałoby się kosztem kredytodawców, dla których przedterminowa spłata powoduje ograniczenie dochodów.

mogą zmuszać Radę Polityki Pieniężnej do dalszego podnoszenia stóp procentowych⁴⁸, co spowoduje znacznie większe negatywne konsekwencje, dotyczące znacznie szersze grono podmiotów (a rozłożenie skutków będzie nieproporcjonalne).

Drugi bardzo istotny efekt dla gospodarki ma charakter pośredni. Jak wskazano, w wyniku wzrostu ryzyka kredytowego oraz zmniejszenia adekwatności kapitałowej banków (a w przypadku niektórych instytucji – wystąpienia niedoborów kapitału) podmioty te ograniczą podaż kredytów. Zmniejszenie dopływu kapitałów do gospodarki oznaczać będzie ograniczenie konsumpcji i inwestycji. To zaś przełoży się na obniżenie tempa wzrostu gospodarczego lub nawet jego spadek.

Łącznie zaistnienie tych efektów mogłoby prowadzić do wystąpienia stagflacji, będącej wysoce negatywnym i trudnym do zwalczenia zjawiskiem.

Trzeba też zwrócić uwagę na fakt, że „wakacje kredytowe”, tak silnie ingerujące w reguły rynkowe (państwo odgórnie zmienia zawarte umowy, obciążając jedną stronę kosztami tego proceduru), ograniczają stabilność i przekonanie o pewności regulacji. To zaś może powodować spadek atrakcyjności polskiej gospodarki dla inwestorów.

W obliczu powyższych konsekwencji dość niskie znacznie ma kolejny efekt, jakim jest spadek dochodów budżetu państwa w wyniku zmniejszenia zysków banków (a tym samym płaconego przez nie podatku dochodowego, ale też wypłat dywidendy przez banki będące współwłasnością Skarbu Państwa). Jakkolwiek w uzasadnieniu ustawy został on niedoszacowany (wskutek znaczącego niedoszacowania skutków dla wyników finansowych banków, a także pominięcia innych obszarów efektów regulacji), to jednak w porównaniu z wymienionymi wyżej skutkami dla gospodarki kwota nie jest znacząca.

4.5. Skutki dla społeczeństwa

Wymienione konsekwencje dla gospodarki obciążają całe społeczeństwo, choć – jak podkreślono – skala tego wpływu jest nieproporcjonalna, w wyższym stopniu dotknie bowiem osoby w gorszej sytuacji finansowej (wyższa inflacja ma większy wpływ na osoby mniej majątne, podobnie jak stagnacja lub recesja).

Dodatkowo jednak należy zważyć na kwestię poczucia sprawiedliwości społecznej. Po pierwsze, „wakacje kredytowe” dotyczą wszystkich hipotecznych kredytobiorców złotych⁴⁹, niezależnie od ich sytuacji finansowej.

⁴⁸ Jak już wspomniano, aby zniwelować impuls konsumpcyjno-inflacyjny, RPP musiałaby podnieść stopy procentowe na okres najbliższych dwóch lat o dodatkowe ok. 1,5 pp.

⁴⁹ Z wyłączeniem kredytów finansujących nieruchomości komercyjne i mieszkaniowe o charakterze inwestycyjnym.

Z kredytów hipotecznych korzystają osoby o wyższych zarobkach – mające dobrą zdolność kredytową. Jakkolwiek kredyty hipoteczne charakteryzują się wysoką wartością, a w związku z tym, wiążą się z nimi wysokie wydatki na ich obsługę, to w praktyce proporcjonalnie wyższym obciążeniem domowych budżetów mogą być kredyty i pożyczki konsumpcyjne, zaciągane dla zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych. Tymczasem – jak wykazano - konsekwencje zawieszenia wykonywania przez nie umów kredytowych pośrednio obciążą wszystkich klientów banków, a także całą gospodarkę. Prowadzi to do konstatacji, że w pewnym wymiarze osoby gorzej sytuowane finansują „wakacje” osób bardziej zamożnych.

Jak wspomniano, dodatkowe pytania o sprawiedliwość społeczną budzi fakt skierowania pomocy do osób spłacających kredyty na stałą stopę (czyli osób, których obciążenia kredytowe nie wzrosły), jak i fakt braku uwzględnienia kryterium dochodowego lub majątkowego w dostępie do wsparcia. Ponownie, osoby bardziej zamożne będą mogły wykorzystać zawieszenie wykonywania umowy kredytowej do częściowej przedterminowej jej spłaty (na czym realnie zyskają), podczas gdy osoby, dla których „wakacje” będą jedynie odłożeniem płatności w czasie odczują efekt znacznie niższy (w zależności od kształtowania się oprocentowania kredytów w przyszłości).

Podsumowując, dostrzegalna będzie niesprawiedliwa społecznie dystrybucja kosztów i korzyści.

Należy się też liczyć z tym, że istotna będzie wysoce niewymierna konsekwencja związana ze świadomością i odpowiedzialnością finansową społeczeństwa. Po pierwsze, dostarczenie wsparcia kredytobiorcom hipotecznym może powodować u osób, które z ostrożności nie zaciągnęły kredytu (z obawy o brak możliwości jego spłaty w przyszłości), uzasadnione poczucie straconej okazji: gdyby nie kierowały się (nadmierną być może) ostrożnością, zaspokoiliłyby swoje potrzeby mieszkaniowe, a w razie problemów – otrzymały wsparcie. Po drugie, wszelkie działania pomocowe z reguły powodują, że wsparcie staje się społecznie oczekiwane i traktowane jako słuszne i konieczne⁵⁰. Nie negując samej potrzeby wspierania osób szczególnie wymagających pomocy należy zaznaczyć, że pomoc owa nie może być nadmiernie szeroka i bezwarunkowa. Obydwie kwestie mogą powodować niepożądaną zmianę zachowań konsumentów, rodząc pokusę nadużyć.

⁵⁰ Na marginesie warto odnotować, że w przywołanych wcześniej badaniach aż ¾ respondentów uważa, że państwo powinno pomagać w szczególny sposób osobom w trudnej sytuacji finansowej (Minds&Roses 2022).

5. ŁĄCZNA OCENA REGULACJI WPROWADZAJĄCYCH „WAKACJE KREDYTOWE”

Całościowa ocena regulacji wymaga wzięcia pod uwagę jej zakładanych celów oraz potencjalnych skutków, tj. wymiernych i niewymiernych konsekwencji dla różnych grup interesariuszy, na których regulacje te oddziałują. Jak przytoczono, w ocenie regulacji finansowych kluczowymi zagadnieniami są: ich stabilność, efektywność i sprawiedliwość (Long, Vittas, 1991).

Rozpatrywane przepisy mają charakter incydentalny, a zatem z definicji nie są stabilne – ingerują w warunki zawartych umów, jednak ich wprowadzenie tłumaczyć może nadzwyczajna sytuacja. Odstąpienie od reguł rynkowych i wsparcie określonej grupy osób można uzasadniać chęcią uniknięcia znacznie większych i bardziej rozległych skutków społeczno-gospodarczych. Deklarowanym celem przepisów jest wsparcie kredytobiorców doświadczających trudności w spłacie istotnych obciążeń kredytowych wskutek wzrostu inflacji. Tym samym ich wprowadzenie chroni samych kredytodawców przed drastycznym wzrostem skali materializującego się ryzyka kredytowego, a tym samym ogranicza ryzyko wystąpienia kryzysu finansowego, którego koszty byłyby dotkliwe dla całej gospodarki. Nie przesądzając jednoznacznie o zasadności takiego podejścia, należy rozważyć kwestię sprawiedliwości i efektywności, czyli skalę kosztów i korzyści oraz sposób ich rozłożenia.

Regulacja nie spełnia wymogu sprawiedliwości – czyni beneficjentami wybraną grupę klientów banków (w tym także osoby, których nie dotyczy sam cel przepisów - kredytobiorców obsługujących umowy na stałą stopę procentową - ich zobowiązania nie rosną wraz z inflacją - oraz osoby o wysokim statusie majątkowym i dochodowym - a zatem niedoświadczające problemów w związku ze spłatą). W konsekwencji regulacja rodzi ponadprzeciętnie wysokie koszty dla banków (a pośrednio wszystkich ich klientów i właścicieli) oraz całej gospodarki (a pośrednio – dla wszystkich uczestników rynku), przysparzając korzyści części konsumentów. Szczególnie wątpliwe w aspekcie sprawiedliwości regulacji wydaje się ostateczne finansowanie korzyści uprawnionych regulacją kredytobiorców przez gorzej sytuowane osoby.

Oceniając efektywność regulacji należy wskazać, że korzyści - odnoszone przez część społeczeństwa – przełożą się na bardzo wysokie koszty odczuwalne nie tylko przez samych kredytodawców, lecz pośrednio przez wszystkich ich klientów i właścicieli. Jak wykazano w artykule, efekty bezpośrednie będą multiplikowane poprzez efekty drugiej rundy – pewne konsekwencje będą powodowały kolejne, prowadząc do wzmocnienia i rozszerzenia niekorzystnych skutków oraz dalszego ich przenoszenia.

Schematycznie całość analiz dotyczących konsekwencji analizowanej regulacji podsumowuje rysunek 1. Uwzględnia on poszczególne kanały wpływu „wakacji kredytowych” na interesariuszy (tj. w szczególności kanał rentowności,

płynności i wypłacalności banków), a także kanał impulsu inflacyjnego potencjalnych wzmożonych wydatków konsumentów. Obrazuje on, jak złożone i daleko idące mogą być skutki wsparcia kredytobiorców w tej skali. Wczytując się w uzasadnienie projektu regulacji i przedłożoną przez wnioskodawców Ocenę Skutków Regulacji należy ocenić, że autorzy projektu nie dostrzegli złożoności niektórych zależności, a zatem - rozległości skutków.

Łącznie należy uznać, że prywatne krańcowe korzyści, jakie odniosą beneficjenci przepisów spowodują bardzo wysokie prywatne krańcowe koszty wszystkich klientów i właścicieli banków, które mogą z kolei spowodować bardzo wysokie krańcowe koszty społeczne⁵¹.

Rozmiar negatywnych ostatecznych efektów dla całej gospodarki i społeczeństwa każe uznać regulację za nieefektywną.

Prowadzi to do wniosku, że omawiane przepisy nie spełniają żadnych ze wskazanych kryteriów oceny regulacji: destabilizują prawo, nie są sprawiedliwe, ich koszty znacząco przewyższają korzyści z nich.

⁵¹ Krańcowe koszty i korzyści regulacji oznaczają takie koszty i korzyści, które nie byłyby generowane, gdyby nie istniała konieczność spełnienia postanowień określonych regulacji.

Krańcowe koszty społeczne pojawiają się wskutek tego, że upadek banku ma większe konsekwencje dla gospodarki niżli upadek przedsiębiorstwa produkcyjnego, z uwagi na wykorzystanie banków do dokonywania płatności i przechowywania oszczędności. Wszelkie krańcowe koszty prywatne są niższe od krańcowych kosztów społecznych (Matthews i Thompson 2007: 189).

PODSUMOWANIE

W dołączanej do złożonego w sejmie projektu ustawy Ocenie Skutków Regulacji, odpowiadając na pytanie o problem, jakim jest rozwiązywany wskazano, że „projekt realizuje zapowiedzi Prezesa Rady Ministrów w zakresie działań pomocowych dla kredytobiorców w spłacie kredytów hipotecznych” (www11). Dokonując analizy zapisów proponowanych przepisów i holistycznej oceny potencjalnych ich konsekwencji należy uznać, że faktycznie podłożem propozycji są obietnice o charakterze politycznym. W istocie wypełnia to jedno z dwóch zniekształceń tworzenia regulacji bankowych, które opisują Freixas i Rochet (2007: 340): regulator nie tylko poczuł się upoważniony do regulowania działalności banków z przyczyn innych niż bezpieczeństwo i solidność systemu bankowego, ale dodatkowo stworzone przepisy mogą powodować istotne problemy dla bezpieczeństwa i stabilności pojedynczych instytucji kredytowych i całego systemu finansowego. Należy pamiętać, że bezpieczeństwo systemu finansowego to podstawa bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Dodatkowo, wprowadzane regulacje tworzą także drugie zniekształcenie omawiane przez cytowanych autorów: tworzą pokusę nadużyć - motywują do ponoszenia większego ryzyka.

Jak jednak wykazano w niniejszym artykule, przepisy nie spełniają wymogu sprawiedliwości regulacji. Skala kosztów i sposób ich redystrybucji powodują, że regulacja nie spełnia wymogu efektywności. W przeszłości wypracowano już mechanizmy i narzędzia, które pozwalają udzielać wsparcia kredytobiorcom w sytuacjach wymagających nawet bardzo szerokiej pomocy⁵². Bardziej bezpiecznym, efektywnym i sprawiedliwym rozwiązaniem byłoby skorzystanie z owych mechanizmów, nawet w rozszerzonej formule (jednak bez modyfikowania jej w sposób powodujący wystąpienie zjawiska *free rider*).

BIBLIOGRAFIA

- Amron-SARFiN, 2021, *Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości*, 4/2001.
- Amron-SARFiN, 2022, *Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości*, 1/2022.
- Citi Handlowy, 2022, CitiWeekly, 16.05.2022, www.citibank.pl/poland/homepage/po-lish/files2/weekly220516.pdf
- Czechowska D., Stawska J., Witczak R., 2021, *Bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- EBA, 2022, *Risk Dashboard. Data as of Q4 2022*.
- EBI, 2022, *CESEE Bank Lending Survey – Spring 2022*.

⁵² Przykładem są choćby moratoria kredytowe zastosowane podczas kryzysu pandemicznego w roku 2020, ale też istniejący Fundusz Wsparcia Kredytobiorców.

- Freixas X., Rochet J.-Ch., 2007, *Mikroekonomia bankowa*, CeDeWu, Warszawa.
- Gaganis C., Galariotis E., Pasiouras F., Staikouras C., 2020, *Bank profit efficiency and financial consumer protection policies*, "Journal of Business Research", vol. 118.
- Klapper L., Zaidi R., 2005, *A Survey of Government Regulation and Intervention in Financial Markets, Prepared for the World Development Report 2005: Improving the Investment Climate for Growth and Poverty Reduction*, Report No. 31439, World Bank.
- KNF, 2014, *Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*.
- Long M., Vittas D., 1991, *Financial regulation. Changing the rules of the game*, World Bank Policy Research Working Paper WPS0803.
- Marcinkowska M., 2013, *Regulation and self-regulation in banking: in search of optimum*, "Bank i Kredyt", vol. 44(2).
- Marcinkowska M., 2020, *Kapitał relacyjny banków a kryzys pandemiczny. Działania polskich banków względem interesariuszy w obliczu Covid-19*, Wydawnictwo SIZ, Łódź.
- Marcinkowska M., Wdowiński P. (red.), 2016, *Wpływ regulacji kapitałowych i płynnościowych sektora bankowego na wzrost gospodarczy Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- Matthews K., Thompson J., 2007, *Ekonomika bankowości*, PWE, Warszawa.
- Minds&Roses, 2022, *Spoleczna ocena wakacji kredytowych*, https://zbp.pl/getmedia/3a795a82-b6b7-4624-952c-dda3c7ec8af5/Wakacje-kredytowe_M-R
- NBP 2022a, *Raport o stabilności systemu finansowego*, Czerwiec 2022, <https://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf062022.pdf?v=2>
- NBP 2022b, *Sytuacja na rynku kredytowym – wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych, II kwartał 2022*, https://www.nbp.pl/systemfinansowy/rynek_kredytowy_2022_2.pdf
- Santos J.A.C., 2001, *Bank Capital Regulation in Contemporary Banking Theory*, "Financial Markets, Institutions & Instruments", vol. 10(2).
- Szczeptańska O., 2008, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-poznawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
- Szpringer W., 2001, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Konkurencja czy współpraca?*, Twigger, Warszawa.
- Ustawa z dnia 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tj. Dz. U. 2022, poz. 793, ze zm.
- Ustawa z dnia 23.03.2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, tj. Dz. U. 2020, poz. 1027, ze zm.
- Ustawa z dnia 09.10.2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, tj. Dz.U. 2022 poz. 298
- ZBP, 2022, *Monitor bankowy. Maj 2022*.
- Zieliński M., 2022, *Zapłacą banki, czyli kto*, 9.05.2022, www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art36258251-marcin-zielinski-zaplaca-banki-czyli-kto [www1] http://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/2269_u.htm [dostęp 20.06.2022].

- [www2] <https://biznes.pap.pl/pl/news/pap/info/3293774,koszt-wakacji-kredytowych-to-ok--20-mld-zl--calosc-prawdopodobnie-do-rozpoznania-przez-banki-w-%E2%80%9922-%E2%80%93-knf> [dostęp 2.06.2022].
- [www3] <https://biznes.pap.pl/pl/news/pap/info/3297693,wakacje-kredytowe-to-istotne-obciazenie-dla-bankow--majace-wplyw-na-przyszle-mozliwosci-ich-rozwoju%E2%80%93-jastrzebski--knf> [dostęp 8.06.2022].
- [www4] <https://businessinsider.com.pl/finanse/wakacje-kredytowe-powinny-byc-dla-najbardziej-potrzebujacych-wiceszef-knf-tlumaczy/jlbnkv> [dostęp 8.06.2022].
- [www5] <https://finanse.gazetaprawna.pl/artykuly/8465362,pawel-borys-dotacje-z-ue-rynek-kapitalowy-dostep-do-finansowania.html> [dostęp 21.06.2022].
- [www6] <https://heritagere.pl/analizy/przez-rzadowy-pakiet-o-kredyt-moze-byc-trudniej/158> [dostęp 21.06.2022].
- [www7] <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12346354/12785249/12785251/dokument554689.pdf> [dostęp 15.06.2022].
- [www8] <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12346354/12785255/12785257/dokument554698.pdf> [dostęp 15.06.2022].
- [www9] <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12346354/12785255/12785258/dokument560755.pdf> [dostęp 15.06.2022].
- [www10] <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12346354/12785261/12785264/dokument560751.pdf> [dostęp 15.06.2022].
- [www11] <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/E28E3FB5B4FE2331C1258845005E0A2A/%24File/2269.pdf> [dostęp 2.06.2022].
- [www12] <https://sdw.ecb.europa.eu> [dostęp 19.06.2022].
- [www13] <https://stat.gov.pl/wykres/1.html> [dostęp 19.06.2022].
- [www14] <https://tvn24.pl/biznes/pieniadze/wakacje-kredytowe-coraz-blizej-czy-beda-mialy-negatywny-wplyw-na-zdolnosc-kredytowa-biuro-informacji-kredytowej-wyjasniasnia-5754345> [dostęp 18.06.2022].
- [www15] <https://tvn24.pl/biznes/pieniadze/wakacje-kredytowe-kredyty-hipoteczne-przez-rzadowy-pakiet-o-kredyt-moze-byc-trudniej-hre-investments-5758756> [dostęp 22.06.2022].
- [www16] <https://zbp.pl/getmedia/4c72f170-1b72-4b46-bdf1-75391cb7eb63/Informacja-prasowa-komentarz-do-projektu-ustwy> [dostęp 10.06.2022].
- [www17] www.efcongress.com/zrk/debata-zrk-potrzeby-kapitalowe-i-atrakcyjnosc-inwestycyjna-bankow/ [dostęp 23.06.2022].
- [www18] www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/2022_04_Dane_statystyczne_PL_78603.xlsx [dostęp 15.06.2022].
- [www19] www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/2022_04_Sektor_bankowy_PL_78604.pdf [dostęp 15.06.2022].
- [www20] www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm [dostęp 19.06.2022].
- [www21] www.pb.pl/zbp-koszt-hipotecznych-wakacji-kredytowych-moze-siegnac-279-mld-zl-1151625 [dostęp 28.05.2022].
- [www22] www.rp.pl/polityka/art36539721-zawieszenie-rat-dla-wybranych [dostęp 21.06.2022].

„WAKACJE KREDYTOWE” – ANALIZA POTENCJALNYCH SKUTKÓW REGULACJI DLA KLUCZOWYCH INTERESARIUSZY

Streszczenie

Cel artykułu/hipoteza: Celem artykułu jest identyfikacja i ocena potencjalnych skutków nowej regulacji: "wakacji kredytowych", uchwalonych przez polski sejm w czerwcu 2022 r., z punktu widzenia kluczowych interesariuszy: aktualnych złotowych kredytobiorców hipotecznych, pozostałych klientów (i potencjalnych klientów) banków, banki, ich właścicieli, instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego oraz całą gospodarkę i pośrednio społeczeństwo. Artykuł dowodzi tezy, że analizowane przepisy nie spełniają warunków dobrej regulacji, a w szczególności naruszona jest zasada efektywności i sprawiedliwości norm.

Metodyka: W artykule zastosowano podejście pozytywnej ekonomicznej analizy prawa, wykorzystując metodę dedukcyjną.

Wyniki/Rezultaty badania: Przeprowadzona analiza regulacji wprowadzających „wakacje kredytowe” w Polsce w latach 2022-2023 prowadzi do wniosku, że w krótkim okresie jedynymi beneficjentami nowych przepisów będzie część kredytobiorców (osoby z aktywnymi umowami złotowych kredytów hipotecznych) oraz regulatorzy. Negatywne konsekwencje analizowanych przepisów obciążą pozostałych klientów, same banki i ich właścicieli oraz gospodarkę. Pewne negatywne konsekwencje mogą dotknąć kredytobiorców w dłuższym terminie. Pośrednim długofalowym efektem przepisów zwiększających ochronę wybranej grupy klientów może być zaburzenie rozwoju świadomości finansowej społeczeństwa, co utrudni samodzielne, odpowiedzialne zarządzanie finansami osobistymi, ale – co istotniejsze - także zwiększenie oczekiwań na rozszerzenie tej ochrony, zakłócającej procesy wolnorynkowe. Przeprowadzona analiza doprowadziła do wniosku, że regulacja nie spełnia postulatów sprawiedliwej i efektywnej, jej łączne konsekwencje mogą być niebezpieczne nie tylko dla banków i ich właścicieli, ale także dla klientów, a łącznie - dla całej polskiej gospodarki.

Słowa kluczowe: „wakacje kredytowe”, pomoc dla kredytobiorców, banki, interesariusze banków, system bankowy, skutki regulacji, ekonomiczna analiza prawa.

JEL Class: G21, G28, L51

Zakończenie recenzji/ End of review: 29.06.2022 r.

Przyjęto/Accepted: 29.06.2022 r.

Opublikowano/Published: 30.06.2022 r.