



Rynek pożyczek konsumenckich 2019

Analiza ekspercka Instytutu Staszica

Warszawa, marzec 2019 r.

SPIS TREŚCI

Executive summary.....	3
Wstęp.....	6
Charakterystyka rynku pożyczkowego.....	7
Działalność firm pożyczkowych.....	13
Obecnie obowiązujące limity opłat związanych z zaciągnięciem pożyczki.....	19
Projekt Ministerstwa Sprawiedliwości nowej ustawy antylichwiarskiej.....	24
Obniżenie obecnych maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu – co może oznaczać dla branży?.....	29
Przykład Słowacji.....	32
Podsumowanie.....	34

Executive summary

- Wartość rynku pożyczek w Polsce wynosiła w 2016 roku ponad 6 mld zł, co stanowi zaledwie kilka procent pożyczek konsumenckich udzielanych przez banki. Klientów firm pożyczkowych jest rocznie ok. 2-3 mln¹.
- Rynek pożyczek pozabankowych jest bardzo rozdrobniony. Na rynku pożyczkowym występuje ponad 400 podmiotów, których łączny udział w rynku wynosi około kilkunastu procent.
- Drobne podmioty z uwagi na mniejszy kapitał, często nie są w stanie dotrzymać wysokich standardów pożyczania (np. mają ograniczone procedury scoringowe przy ocenie ryzyka kredytowego), co wpływa na bezpieczeństwo klientów pożyczających środki pieniężne.
- Z uwagi na fakt, że klientami firm pożyczkowych są często osoby mniej zamożne, mało atrakcyjne z perspektywy banków i dla których banki nie przewidują oferty, w praktyce oferta firm pożyczkowych zapobiega wykluczeniu finansowemu niektórych grup społecznych. Tym samym sektor firm pożyczkowych jest zdecydowanie bardziej komplementarny, niż konkurencyjny w stosunku do sektora bankowego.
- Średnia kwota pożyczki udzielanej przez instytucje pożyczkowe jest 5 razy niższa niż kwota kredytu bankowego, natomiast działalność firm pożyczkowych wymaga szczególnie dużego wkładu finansowego. Stosunek kosztów stałych do wysokości pożyczek jest w ich przypadku zdecydowanie mniej korzystny niż w sektorze bankowym. Ponadto, firmy pożyczkowe zostały objęte w 2016 roku podatkiem bankowym, i jednocześnie w odróżnieniu od banków i SKOK-ów nie mają prawa do zaliczenia nieściągalnych wierzytelności (niespłaconych pożyczek) w koszty uzyskania przychodu dla celów podatku dochodowego.
- Stopień restrykcyjności uregulowań prawnych dla prowadzenia działalności pożyczkowej na rynku polskim jest obecnie wysoki. Konsumenci są chronieni przez wiele ustaw i instytucji, a zmiany w przepisach wprowadzone m.in. w marcu 2016 roku przyczyniły się do zwiększenia przejrzystości rynku pożyczek pozabankowych oraz do zapewnienia klientowi wysokiego stopnia bezpieczeństwa. Obecne regulacje prawne, które chronią konsumentów to Kodeks cywilny, Ustawa o kredycie konsumenckim, Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym, Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i Rzeczniku Finansowym, Ustawa Prawo Bankowe, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów oraz Ustawa o kredycie

¹ Raport PwC – „Ocena skutków społeczno-ekonomicznych dalszego ograniczania maksymalnych kosztów pozaodsetkowych pożyczek na polskim rynku” z czerwca 2017 roku,

hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami.

- Na etapie projektowania przepisów wprowadzających obecne limity pozaodsetkowych opłat związanych z udzielaniem pożyczek przez firmy pożyczkowe, ustawodawca wziął pod uwagę wysokie koszty ponoszone przez podmioty działające na rynku pożyczkowym. W konsekwencji, obecnie obowiązujące limity opłat związanych z udzieleniem pożyczki przez firmy pożyczkowe są pochodną wysokich kosztów ponoszonych przez te instytucje.
- Dalsze ograniczanie pozaodsetkowych kosztów kredytu może spowodować, że działalność pożyczkowa stanie się nieopłacalna, a co za tym idzie może skutkować eliminacją całej branży. W takim wypadku, biorąc pod uwagę stosunkowo sztywny popyt na pożyczki na rynku pozabankowym, przewiduje się rozkwit szarej strefy, zwiększenie oferty podmiotów działających bez rejestracji i bez spełnienia wymogów ustawowych i tym samym rozwój nielegalnego rynku pożyczkowego, niekontrolowanego przez państwo. Załamanie się rynku pożyczkowego w Polsce może wywołać szereg negatywnych dla gospodarki konsekwencji.
- Ostatnie lata stały pod znakiem kompleksowych działań poprawiających ramy funkcjonowania sektora pożyczkowego. Dzięki wprowadzonym zmianom sfera finansów konsumenckich stała się jednym z najlepiej uregulowanych obszarów aktywności gospodarczej. W ujęciu międzynarodowym, Polska należy do grona krajów o restrykcyjnych uregulowaniach prawnych w zakresie prowadzenia pozabankowej działalności pożyczkowej.
- Niewątpliwie, wprowadzone uregulowania przyczyniły się do poprawy funkcjonowania sektora pożyczkowego, zwiększenia bezpieczeństwa klientów oraz do wyeliminowania wielu nieprawidłowości, które występowały jeszcze kilka lat temu.
- Pomimo zmian w przepisach, na rynku pożyczkowym występują pewne nieprawidłowości, których przyczyną jest rozdrobnienie sektora. W związku z powyższym, ewentualne kolejne propozycje przepisów regulujących działanie rynku pożyczek pozabankowych powinny być skierowane jedynie na zmniejszenie rozdrobnienia rynku oraz poprawę transparentności sektora pożyczkowego.
- Proponowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości zmiany przedstawione w projekcie z dnia 18 lutego 2019 roku ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie, skutkowałyby zmniejszeniem liczby podmiotów oferujących pożyczki w Polsce. Powyższe, w ocenie Instytutu Staszica przyczyniłoby się m.in. do pogłębienia problemu wykluczenia finansowego, rozwoju szarej strefy, zmniejszenia poziomu dochodów

budżetu państwa oraz spadku PKB. Propozycje resortu sprawiedliwości należy uznać za daleko wykraczające poza cel projektowanych przepisów i mogą mieć one skutek dokładnie odwrotny do zakładanego – zamiast walczyć z lichwą, miałyby wpływ na zintensyfikowanie lichwiarskich praktyk.

Wstęp

Rynek pożyczek stanowi istotny element rynku finansowego w Polsce. Instytucje pożyczkowe zapewniają bowiem dostęp do pożyczek klientom, dla których oferta bankowa w wielu przypadkach jest ograniczona bądź niedostępna. Z uwagi na fakt, że pożyczanie środków pieniężnych jest tematem wrażliwym społecznie, w ostatnich latach działalność firm pożyczkowych w Polsce była przedmiotem licznych dyskusji podejmowanych przez media czy instytucje rządowe.

W ciągu ostatnich kilku lat na rynku pożyczek pozabankowych doszło do wielu zmian mających na celu poprawienie ram funkcjonowania sektora. Weszły w życie nowe regulacje prawne, które wprowadziły dodatkowe zasady udzielania pożyczek. Zmiany uporządkowały i doprecyzowały przepisy dotyczące kredytu konsumenckiego. Wprowadzone zostały limity kosztów pozaosetkowych kredytów, a także w praktyce zakaz rolowania pożyczek. Od 2017 r. działa Rejestr Instytucji Pożyczkowych prowadzony przez KNF – do rejestru wpis muszą uzyskać wszystkie przedsiębiorstwa udzielające pożyczek konsumenckich w Polsce. Ponadto, zgodnie z nowymi przepisami, prowadzenie działalności instytucji pożyczkowej bez spełnienia warunków przewidzianych w Ustawie o kredycie konsumenckim jest czynem zabronionym, zagrożonym karą wysokiej grzywny i pozbawienia wolności. Doprecyzowano także przepisy dotyczące reklamy produktów finansowych - reklama kredytu konsumenckiego powinna podawać stopę oprocentowania wraz z wyodrębnieniem opłat uwzględnianych w całkowitym koszcie kredytu, całkowitą kwotę kredytu i rzeczywistą roczną stopę oprocentowania (RRSO). Informacje te powinny być podane w sposób jednoznaczny, zrozumiały i widoczny.

Obecnie niemożliwe jest także pożyczanie pieniędzy pod zastaw mieszkania. Zgodnie z przyjętymi zmianami w ustawie o kredycie hipotecznym, kredyty hipoteczne mogą być udzielane jedynie przez banki, instytucje kredytowe prowadzące działalność transgraniczną (lub oddziały instytucji finansowych – w rozumieniu ustawy Prawo bankowe), a także SKOK-i (podmioty te podlegają nadzorowi KNF). Kredytów hipotecznych nie mogą udzielać instytucje pożyczkowe.

Ostatnie zmiany w przepisach regulujących rynek pożyczek w Polsce przyczyniły się do zwiększenia jego przejrzystości, poprawy funkcjonowania sektora oraz do zapewnienia klientowi większego bezpieczeństwa. Konsekwencją wprowadzonych w ostatnich latach zmian prawnych, było także zniknięcie z rynku podmiotów, które nie były w stanie spełnić nowych wymogów. Między innymi dzięki opisanym zmianom, sfera finansów konsumenckich, jako całość jest jednym z lepiej uregulowanych obszarów aktywności gospodarczej w Polsce^{2,3}. Zgodnie z

² *Raport na temat ryzyka kredytowego oraz metod jego zabezpieczania stosowanych przez niebankowe instytucje finansowe działające na polskim rynku*, Warszawa 2017, dr hab. A.Bień, dr Ł.Gębski

³ Obecnie interesy konsumentów na rynku pożyczek chronią takie ustawy jak: Ustawa o kredycie konsumenckim, Ustawa o kredycie hipotecznym, Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym z dnia 21 lipca 2006 r., Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i Rzeczniku Finansowym z dnia

przeprowadzonymi analizami, także w ujęciu międzynarodowym, Polska należy obecnie do krajów o restrykcyjnych uregulowaniach prawnych w zakresie prowadzenia pozabankowej działalności pożyczkowej⁴.

Niniejszy raport ma na celu przedstawienie charakterystyki rynku pożyczkowego, a także przedstawienie możliwych konsekwencji wprowadzenia zmian skierowanych na dalsze ograniczenie pozaodsetkowych kosztów kredytu – w szczególności zaproponowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w projekcie z dnia 18 lutego 2019 roku ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie. Raport jest także próbą zaproponowania kierunku ewentualnych, kolejnych zmian w przepisach regulujących rynek pożyczek pozabankowych w Polsce.

Charakterystyka rynku pożyczkowego

Pożyczanie pieniędzy na rynku pozabankowym często błędnie utożsamiane jest z lichwą, czyli z udzielaniem pożyczek z naruszeniem norm etycznych, tj. z wykorzystywaniem trudnego położenia pożyczkobiorcy, poprzez obciążanie go wygórowanymi odsetkami lub innymi opłatami, co prowadzi do nieuczciwego wzbogacenia się przez pożyczkodawcę. Aktywność gospodarcza legalnie działających instytucji finansowych prowadzących profesjonalną działalność biznesową podlega licznym uregulowaniom i z lichwą nie ma nic wspólnego. Wskazane pojęcie w stosunku do firm pożyczkowych jest często nadużywane przez środki masowego przekazu.

Zgodnie z art. 5 pkt 2a) ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o kredycie konsumenckim (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1528 ze zm., dalej: „**Ustawa o kredycie konsumenckim**”), instytucją pożyczkową jest kredytodawca inny niż bank krajowy, bank zagraniczny, oddział banku zagranicznego, instytucja kredytowa lub oddział instytucji kredytowej⁵, spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa (SKOK) oraz Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, podmiot, którego działalność polega na udzielaniu kredytów konsumenckich w postaci odroczenia zapłaty ceny lub wynagrodzenia na zakup oferowanych przez niego towarów i usług. Zgodnie z przepisami, instytucją pożyczkową może być wyłącznie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółka akcyjna, zaś minimalny kapitał zakładowy instytucji pożyczkowej musi wynosić co najmniej 200 tys. zł i pokryty powinien on być wyłącznie wkładem pieniężnym. Ponadto członkiem zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej lub prokurentem instytucji pożyczkowej może być wyłącznie osoba, która nie była prawomocnie skazana za przestępstwo przeciwko

5 sierpnia 2015 r., Ustawa Prawo Bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r., Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r.,

⁴ *Potencjalny wpływ zaostrzenia limitu kosztów pozaodsetkowych na rynek pozabankowych pożyczek konsumenckich w Polsce*, Raport EY, 2017

⁵ W rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1876, z późn. zm.3)

wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub przestępstwo skarbowe.

Powyższa definicja instytucji pożyczkowej została wprowadzona w 2016 roku na mocy ustawy nowelizującej m.in. Ustawę o kredycie konsumenckim, tj. ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1357; dalej: „**Ustawa z 2015 roku**” lub „**Ustawa antylichwiarska**”). Ustawa z 2015 roku wprowadziła istotne regulacje mające na celu unormowanie rynku pożyczek pozabankowych. Poza wprowadzeniem definicji instytucji pożyczkowej, akt ten określił maksymalny poziom pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego, wprowadził obowiązek zwrotu wszelkich opłat pobranych od klienta w przypadku niezawarcia umowy o kredyt, ograniczenie kosztu kredytu w przypadku jego rolowania czy też ograniczenie maksymalnych odsetek za opóźnienie. Ustawa z 2015 roku określiła wskazany powyżej próg dotyczący minimalnego kapitału zakładowego dla instytucji pożyczkowej. W 2017 roku weszły natomiast w życie przepisy⁶, zgodnie z którymi instytucje pożyczkowe mogą podjąć działalność dopiero po uzyskaniu wpisu do rejestru instytucji pożyczkowych prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: „**KNF**”). Pomimo konieczności uzyskania wpisu do rejestru KNF, w praktyce brak jest jednorodnych, zbiorczych danych na temat sektora, np. w zakresie jego rozmiaru, mierzonego liczbą i wartością udzielonych pożyczek. Szacuje się, że w całym 2016 roku, firmy pożyczkowe udzieliły pożyczek o wartości ponad 6 mld zł⁷. Jednocześnie, wartość kredytów konsumenckich udzielonych przez banki do grudnia 2016 roku przekraczała 150 mld zł⁸. Oznacza to, że wartość pożyczek udzielonych przez instytucje pożyczkowe stanowi zaledwie kilka procent pożyczek konsumenckich udzielanych na rynku.

Szacuje się, że klientów firm pożyczkowych jest rocznie ok. 2 mln, niemniej niektóre dane wskazują, że w Polsce regularnie z oferty firm pożyczkowych korzysta nawet ok. 3 mln osób⁹.

Wspomniane już wprowadzenie obowiązku rejestracji instytucji pożyczkowej w rejestrze prowadzonym przez KNF miało przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa konsumentów, którzy mogą sprawdzić czy dany, oferujący pożyczki podmiot spełnia legalne przesłanki do prowadzenia działalności pożyczkowej. Na

⁶ Ustawa z 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz.U. z 2017 r., poz. 819, dalej: „**Ustawa o kredycie hipotecznym**”), nowelizująca także Ustawę z o kredycie konsumenckim, m.in. poprzez dodanie art. 59aa-59ag, które to przepisy dotyczą uzyskania wpisu instytucji pożyczkowej do rejestru

⁷ Raport PwC – „*Ocena skutków społeczno-ekonomicznych dalszego ograniczania maksymalnych kosztów pozaodsetkowych pożyczek na polskim rynku*” z czerwca 2017 roku,

⁸ Dane GUS przedstawione w raporcie Towarzystwa Ekonomistów Polskich – „*Ocena skutków projektu ustawy o zmianie ustawy kodeks karny i niektórych innych ustaw w zakresie limitu kosztów pozaodsetkowych, określonych ustawą o kredycie konsumenckim*”

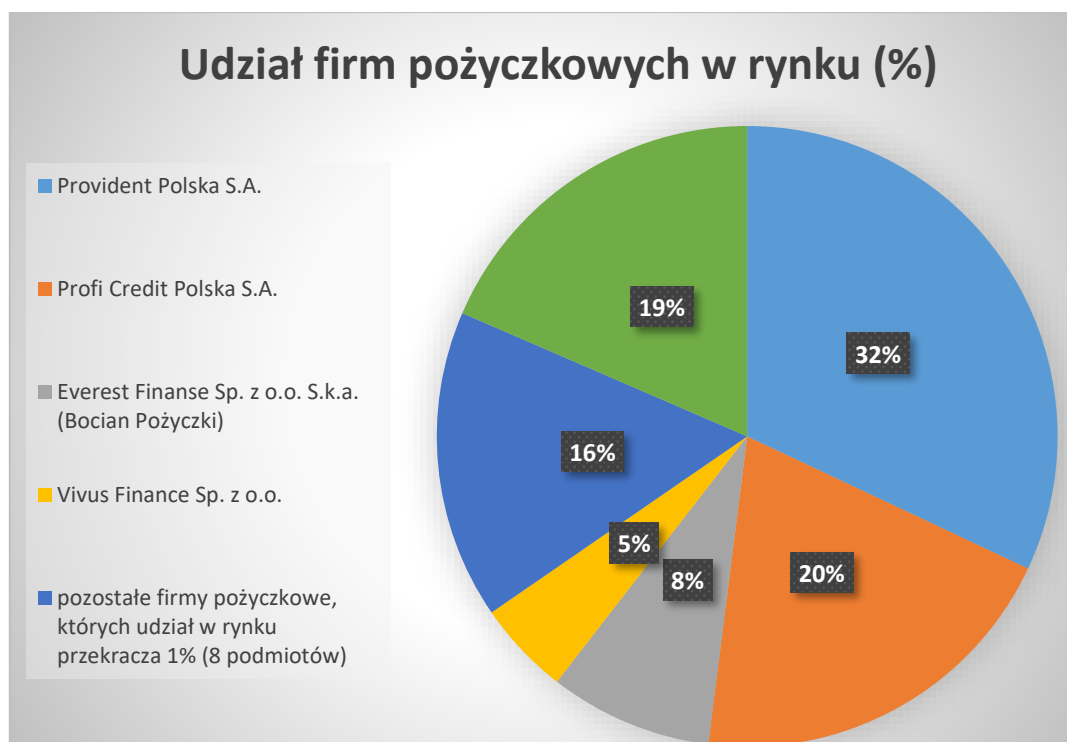
⁹ Raport PwC – „*Ocena skutków społeczno-ekonomicznych dalszego ograniczania maksymalnych kosztów pozaodsetkowych pożyczek na polskim rynku*” z czerwca 2017 roku,

dzień 25 lutego 2019 roku w prowadzonym przez KNF rejestrze instytucji pożyczkowych znajdowały się 433 podmioty.

Jednocześnie, aby pokazać strukturę rynku wskazać należy, że 2 największe firmy pożyczkowe w Polsce (Provident S.A., Profi Credit Polska S.A.) mają w nim łącznie ponad 50% udziału. Łączny udział w rynku kolejnych dwóch firm (Everest Finanse Sp. z o.o. S.k.a. i Vivus Finance Sp. z o.o.) wynosi około 13%. Tym samym, łączny udział w rynku czterech wskazanych powyżej firm pożyczkowych wynosi 65%. Kolejne 8 największych podmiotów posiada łączny udział w rynku wynoszący 16%. Zatem oznacza to, że 12 największych firm zagospodarowuje ponad 80% rynku.

Pozostałych ponad 400 podmiotów posiada łączny udział w rynku wynoszący około 19%¹⁰. Powyższe dane ilustrują, jak bardzo rozdrobniony jest rynek firm pożyczkowych w Polsce (udział wielu z tych firm nie przekracza 1%). Dla porównania w 2017 roku funkcjonowało w Polsce 35 banków komercyjnych oraz 553 banki spółdzielcze.¹¹

Wykres 1. Struktura rynku pożyczkowego



Źródło: Załączniku nr 1 do Sprawozdania z działalności Rzecznika Finansowego za 2017 r. oraz uwag o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego (Warszawa, marzec 2018 r.)

¹⁰ Zgodnie z danymi przedstawionymi w Załączniku do Sprawozdania Rzecznika Finansowego i jego biura z działalności w 2016 roku (Warszawa, marzec 2017 r.) oraz Załączniku nr 1 do Sprawozdania z działalności z działalności Rzecznika Finansowego za 2017 r. oraz uwag o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego (Warszawa, marzec 2018 r.)

¹¹ Raport o sytuacji banków w 2017 roku, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018 r.

Rozdrobnienie rynku pożyczkowego oraz działalność podmiotów, które mają tak mały udział w rynku, może przyczyniać się do powstawania zaburzeń i wpływać negatywnie na bezpieczeństwo finansowe klientów. Rynek rozdrobniony jest w praktyce trudniejszy do kontroli przez organy i instytucje państwowe. Drobne podmioty częściej niż liderzy rynku, dokonują nadużyć i próbują w różny sposób obejść ograniczenia nałożone na nie przez ustawodawcę. Dodatkowo, wskazać także należy, że istnieją na rynku drobne firmy, których model biznesowy skonstruowany jest w taki sposób, że z góry zakłada brak spłaty kredytu przez pożyczkobiorcę. Firmy działające w ten sposób w stosunkowo krótkim czasie po udzieleniu pożyczki, sprzedają swoją wiarygodność do firm windykacyjnych. Około 1% wszystkich pożyczek na rynku udzielanych jest w takim modelu biznesowym (a zatem wartość tych pożyczek może oscylować w granicach 60 mln zł rocznie).

Ponadto, drobne firmy pożyczkowe z uwagi na mniejszy kapitał z reguły nie są w stanie wprowadzić wysokich standardów pożyczania oraz w ograniczonym stopniu przestrzegają procedur scoringowych przy ocenie ryzyka kredytowego, bądź też takich procedur nie wdrożyły. W istotny sposób wpływa to na bezpieczeństwo pożyczania pieniędzy przez instytucje pożyczkowe tego typu.

Na etapie projektowania Ustawy z 2015 roku, instytucje pożyczkowe takie jak Wonga.pl Sp. z o.o. oraz Everest Finanse Sp. z o.o. S.k.a jak również Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych zgłosiły uwagi odnośnie proponowanego minimalnego kapitału zakładowego instytucji pożyczkowej w wysokości 200 tys. zł¹². Zgodnie ze stanowiskiem ww. podmiotów próg powinien być znacznie wyższy i wynosić minimum 1 mln zł. Taki poziom minimalnego kapitału zakładowego zapewniłby odpowiedzialne i transparentne udzielanie pożyczek przez podmioty z sektora pożyczkowego. Ponadto, w opinii ww. podmiotów, wskazany próg wejścia pozwoliłby na odseparowanie przedsiębiorstw, które chciałyby prowadzić działalność niezgodnie z przepisami lub na granicy prawa. Wskazywano, że bariera wejścia na rynek, ustalona na poziomie 1 mln zł, powinna skutecznie przeciwdziałać pojawianiu się na rynku drobnych podmiotów charakteryzujących się brakiem odpowiedniej kultury korporacyjnej i odpowiedniego, uporządkowanego sposobu prowadzenia działalności zapewniającego bezpieczeństwo konsumentów. Proponowany próg wejścia stanowiłby gwarancję dla interesów konsumentów, zapewniłby odpowiedni poziom stabilności i solidności działalności oraz przyczyniłby się do wykluczenia z rynku podmiotów, zamierzających prowadzić działalność bez właściwych zezwoleń.

Biorąc pod uwagę powyższe, można pokusić się o stwierdzenie, że minimalny kapitał zakładowy wynoszący np. 1 mln zł mógłby zagwarantować także wprowadzenie procesów i zaplecza niezbędnego do prowadzenia działalności

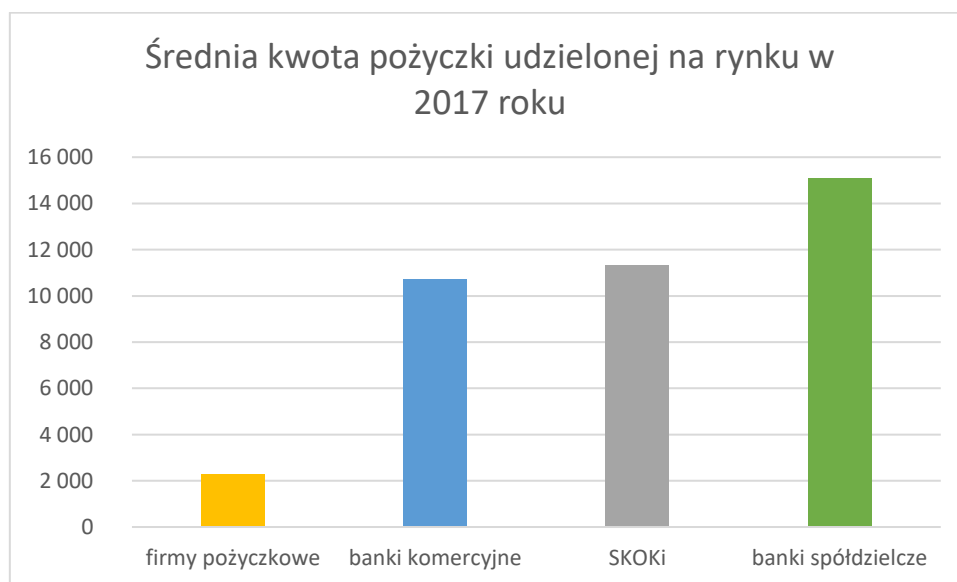
¹² Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, 1 kwietnia 2015 roku.

pożyczkowej w sposób całkowicie profesjonalny – w szczególności poprzez zapewnienie obsługi IT, prawnej, zbudowanie modeli scoringowych, modeli oceny ryzyka i przeciwdziałania nadużyciom. To z kolei przyczyniłoby się prowadzenia przez takie podmioty swojej działalności w sposób w pełni odpowiedzialny.

W tym miejscu należy także podkreślić, że nie wszystkie firmy pożyczkowe współpracują z takimi instytucjami jak Biuro Informacji Kredytowej i biura informacji gospodarczej a brak raportowania w tym zakresie przez część podmiotów powoduje, że firmy które wdrożyły wysokie standardy pożyczania i stosują modele scoringowe nie mają dostępu do pełnej informacji o zobowiązaniach klientów. Powyższe przekłada się na bezpieczeństwo całego sektora finansowego.

Firmy pożyczkowe działające na polskim rynku udzielają pożyczek na okres od jednego do kilkudziesięciu tygodni, a wysokość pożyczek waha się od 50 zł do nawet kilkudziesięciu tysięcy zł. Szacuje się, że ok. 10% pożyczek udzielana jest przez firmy pożyczkowe na okres do 21 dni, 32% na 30 dni, a 28% na 60 tygodni¹³. W opublikowanym przez Biuro Informacji Kredytowej raporcie na koniec 2017 roku średnia kwota pożyczki udzielonej przez instytucje pożyczkowe wyniosła 2'278 zł¹⁴. Zgodnie z tym samym raportem średnia kwota pożyczki (kredytu konsumpcyjnego) udzielonej przez banki komercyjne to 10'734 zł, przez SKOKi to 11'334 zł, a przez banki spółdzielcze to 15'078 zł.

Wykres 2. Średnia kwota pożyczki udzielana przez firmy pożyczkowe, banki i SKOKi



Źródło: Kredyt Trendy, Raport półroczny Biura Informacji Kredytowej, 2017

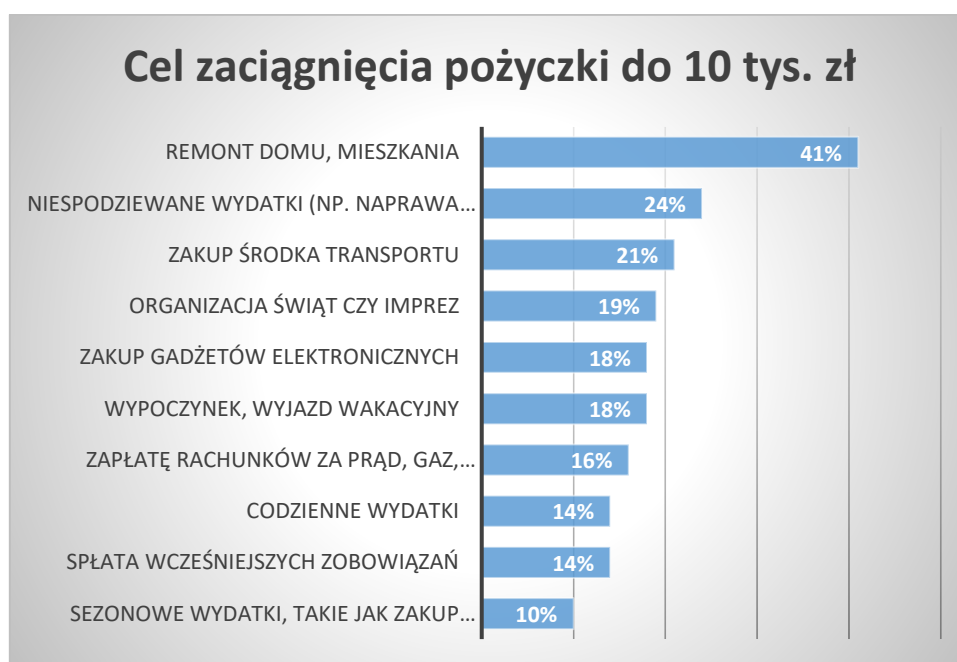
¹³ Potencjalny wpływ zastrzeżenia limitu kosztów pozaodsetkowych na rynek pozabankowych pożyczek konsumenckich w Polsce, Raport EY, 2017

¹⁴ Kredyt Trendy, Raport półroczny Biura Informacji Kredytowej, 2017

Firmy pożyczkowe mają znaczący udział rynkowy w udzielaniu pożyczek na niskie kwoty. Zgodnie z danymi Biura Informacji Kredytowej w segmencie pożyczek do 1 tys. zł udział firm pożyczkowych w I półroczu 2016 roku wyniósł 43% (przy 57% udziale banków).

Z kolei w segmencie pożyczek na kwoty do 4 tys. zł udział firm pożyczkowych wyniósł 25% (przy 75% udziale banków). Jednocześnie przedstawione przez BIK dane zakładają, że instytucja ta nie posiada informacji o transakcjach wszystkich firm pożyczkowych (współpraca z BIK jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem firm pożyczkowych), stąd, zgodnie z BIK, można przypuszczać, że udziały pożyczek udzielonych przez instytucje pożyczkowe kształtuje się powyżej 50% (w przypadku pożyczek do 1 tys. zł) i ok. 50% (w przypadku pożyczek do 4 tys. zł)¹⁵.

Wykres 3. Cel zaciągnięcia pożyczki w firmie pożyczkowej w 2017 roku (wielokrotny wybór, suma większa niż 100%)



Źródło: Wyniki badań IPOS dla Wonga.pl Sp. z o.o. (Wonga.com) opublikowane w 2018 roku <https://newsrm.tv/komunikat-pr/pozyczaja-polacy/>

Klientami firm pożyczkowych są najczęściej osoby mniej zamożne niż klienci banków, w tym osoby wykluczone z oferty banków w związku z charakterem wykonywanej pracy (np. praca sezonowa), sposobem zatrudnienia (np. zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych) lub też osoby nieposiadające odpowiedniej historii kredytowej. W związku z powyższym niejednokrotnie osoby

¹⁵ Kredyt Trendy, Raport kwartalny Biura Informacji Kredytowej, wrzesień 2016

te charakteryzują się wyższym ryzykiem kredytowym (co jest odpowiednikiem bankowego braku zdolności kredytowej). W konsekwencji, firmy pożyczkowe w istocie nie stanowią bezpośredniej konkurencji banków, a sektor firm pożyczkowych jest zdecydowanie bardziej komplementarny, niż konkurencyjny w stosunku do sektora bankowego.

Klientami firm pożyczkowych są często osoby młode - wśród klientów firm pożyczkowych udział najmłodszych klientów – w przedziale wiekowym 18-24 lata - jest prawie trzykrotnie wyższy niż w sektorze bankowym. Natomiast klientów w wieku 35–44 lata, podobnie jak najstarszych klientów, jest mniej niż w sektorze bankowym. Powyższe pokazuje że np. dla osób młodych, mało wiarygodnych dla sektora bankowego, oferta firm pożyczkowych może być jedynym sposobem na legalne pozyskanie potrzebnych środków finansowych.

Wysoki popyt na pożyczki oferowane przez instytucje pożyczkowe jest więc wynikiem relatywnie niskiego poziomu dochodów¹⁶ oraz niewielkich zasobów majątkowych klientów, dla których oferta banków jest bardzo często niedostępna. W konsekwencji, w praktyce oferta instytucji pożyczkowych zapobiega wykluczeniu finansowemu grup społecznych o niższych od przeciętnych dochodach.

Firmy pożyczkowe zatrudniają ponad 20 tysięcy osób i odprowadzają do budżetu państwa podatki w wysokości około 1 mld zł rocznie. Największa firma pożyczkowa w Polsce – Provident Polska S.A. - tylko z tytułu podatku dochodowego odprowadziła za 2017 rok ponad 53 mln zł, natomiast w przypadku spółek Vivus Finance Sp. z o.o. i Everest Finanse Sp. z o.o. S.k.a. zobowiązanie w podatku CIT za 2016 rok wyniosło odpowiednio ponad 21 i ponad 11 mln zł¹⁷.

Działalność firm pożyczkowych

Działalność instytucji pożyczkowych wymaga szczególnie dużego wkładu finansowego. Firmy pożyczkowe korzystają z typowych źródeł finansowania poprzez kapitał własny lub pochodzący z grupy kapitałowej i kredyty bankowe. W odróżnieniu od banków, nie finansują one swojej działalności z depozytów, które są najtańszym źródłem finansowania, w szczególności w otoczeniu niskich stóp procentowych, które ma miejsce od kilku lat. W tym miejscu należy wskazać, że średnie oprocentowanie depozytów w styczniu 2018 roku wynosiło 1,2%¹⁸ natomiast oprocentowanie obligacji korporacyjnych wyemitowanych przez dwie największe firmy pożyczkowe, tj. Everest Finanse Spółka z o.o. S.K.A. i IPF

¹⁶ Przeciętny dochód klientów instytucji pożyczkowych w I kwartale 2017 r. wyniósł 2940 zł netto (90% przeciętnego wynagrodzenia netto w sektorze przedsiębiorstw).

¹⁷ <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/indywidualne-dane-podatnikow-cit>
W 2016 roku spółka Provident Polska S.A. wpłaciła do budżetu państwa z tytułu podatków i innych danin publicznych łącznie ok. 280 mln zł.

¹⁸ https://www.comperia.pl/artykuly/o_lokatkach_bankowych/32104-srednie-oprocentowanie-lokat-styczen-2018.html

Investments Polska Sp. z o.o. (Provident) oscylowało w granicach 6-7%¹⁹. Powyższe oznacza, że koszt finansowania firm pożyczkowych poprzez emisje obligacji, pożyczki w grupach kapitałowych, czy też poprzez kredyty bankowe, jest znacznie wyższy niż koszt finansowania banków.

Przychody firm pożyczkowych związane są z udzielaniem pożyczek (np. oprocentowanie pożyczki, prowizja z tytułu udzielenia pożyczki), a także mogą wynikać z nieterminowej ich spłaty (np. odsetki czy koszty monitów) – wysokość wszystkich opłat jest jasno ustalona przez przepisy i ich suma nie może przekraczać ustawowych limitów.

Przykładowo, wysokość odsetek za opóźnienie jest bardzo precyzyjnie uregulowana w Kodeksie cywilnym (art. 481 § 2¹), natomiast zgodnie z art. 33a Ustawy o kredycie konsumenckim łączna wysokość opłat tzw. windykacyjnych i odsetek za opóźnienie w spłacie nie może przekraczać maksymalnej wysokości odsetek za opóźnienie wskazanej w art. 481 § 2¹ KC. Oznacza to, że w przypadku długotrwałej i nieskutecznej windykacji należności firmy pożyczkowe mogą nie być w stanie pokryć kosztów związanych z procesem windykacyjnym (nie mówiąc już o zarabianiu na kosztach windykacji).

Jak wskazano powyżej, firmy pożyczkowe jako osoby prawne mogą emitować obligacje (w praktyce dzieje się tak w przypadku firm pożyczkowych będących członkami większej grupy kapitałowej), a w przypadku spółek akcyjnych notowanych na giełdzie (firmy pożyczkowe działają w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych) mogą one korzystać z kapitału z emisji akcji. Dodatkowo firmy pożyczkowe mogą otrzymywać prowizję od sprzedawanych ubezpieczeń.

Firmy pożyczkowe ponoszą szereg kosztów, które mogą kształtować się różnie w zależności od kanału, poprzez który udzielana jest pożyczka. Niemniej co bardzo istotne, część kosztów związana jest z każdym kontaktem z klientem i ponoszona jest przez firmy pożyczkowe niezależnie od tego czy pożyczka zostanie finalnie udzielona czy też nie (np. w sytuacji, gdy wniosek klienta spotka się z odmową udzielenia pożyczki)²⁰.

Zaangażowanie własnych środków firm pożyczkowych przekłada się na wyższe niż w przypadku np. banków ryzyko biznesowe i w konsekwencji na wyższe koszty udzielenia pożyczek. Do najbardziej istotnych kosztów ponoszonych przez firmy pożyczkowe należą:

- koszty organizacji (tj. poniesienia nakładów przygotowawczych),
- koszty wynajmu powierzchni biurowych,
- koszty wyposażenia stanowisk pracy,

¹⁹ <https://gpwcatalyst.pl/>

²⁰ W przypadku największych firm pożyczkowych, pożyczkę otrzymuje jedynie ok. 50% wnioskujących

- koszty przygotowania infrastruktury technicznej i informatycznej (szczególnie wysokie w przypadku firm pożyczkowych udzielających pożyczek on-line),
- koszty związane z dokonywaniem analizy i oceny zdolności kredytowej pożyczkobiorców,
- koszty wyceny ryzyka klienta,
- koszty wynagrodzeń pracowników,
- koszty agentów (w szczególności w przypadku firm pożyczkowych udzielających pożyczek z obsługą domową),
- koszty udostępnienia środków klientowi,
- koszty obsługi pożyczki, koszty stałe związane z administracją,
- koszty usług zewnętrznych,
- koszty akwizycji,
- koszty reklamy,
- koszty ryzyka pożyczkowego (koszty strat na portfelu pożyczek),
- koszty finansowe,
- koszty windykacji,
- podatki,
- inne koszty działalności operacyjnej.

Wskazać także należy, że firmy pożyczkowe zostały objęte w 2016 roku podatkiem od niektórych instytucji finansowych, zwanym potocznie podatkiem bankowym, który jest naliczany od nadwyżki sumy wartości aktywów podatnika. Zgodnie z przepisami, banki i SKOK-i płacą podatek od nadwyżki sumy wartości aktywów ponad 4 mld zł, firmy ubezpieczeniowe – od nadwyżki ponad 2 mld zł, natomiast firmy pożyczkowe - już od kwoty aktywów powyżej 200 mln zł. Jednocześnie jedynie banki mają prawo do odliczania od aktywów środków własnych oraz obligacji Skarbu Państwa. Stawka podatku dla wszystkich podatników podatku bankowego jest taka sama i wynosi 0,0366% podstawy opodatkowania miesięcznie²¹. Z uwagi na bardzo duże rozdrobnienie rynku pożyczek w Polsce, nałożenie podatku bankowego na firmy pożyczkowe i ustanowienie wskazanego progu poziomu aktywów, od którego nadwyżka podlega opodatkowaniu w praktyce oznacza, że tylko 4 firmy pożyczkowe w Polsce są zobowiązane do płacenia podatku bankowego. Dodatkowo, firmy pożyczkowe, w odróżnieniu od banków i SKOK-ów, nie mają prawa do zaliczenia nieściągalnych wierzytelności (niespłaconych pożyczek) w koszty uzyskania przychodu, i tym samym nie mogą pomniejszyć podstawy opodatkowania dla celów podatku dochodowego od osób prawnych²². W związku z powyższym, nawet w przypadku poniesienia faktycznej straty firmy pożyczkowe są obowiązane do zapłaty podatku dochodowego od osób

²¹ Art. 7 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 68, ze zm.).

²² Art. 16 ust. 1 pkt 25 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. Nr 21, poz. 86, dalej: „**Ustawa o CIT**”)

prawnych. Przepisy ustawy o CIT w tym zakresie, stawiają w uprzywilejowanej pozycji banki, jednocześnie dyskryminując instytucje pożyczkowe.

Powyższe znajduje potwierdzenie w danych Ministerstwa Finansów dotyczących podatników podatku CIT²³. Największa firma pożyczkowa działająca na polskim rynku – Provident Polska S.A - była zobowiązana odprowadzić podatek dochodowy w wysokości ponad 53 mln zł i znajdowała się pod tym względem na 59. miejscu na liście największych płatników. Jednocześnie w odniesieniu do poziomu przychodów, to spółka znajdowała się w 2017 roku na tej liście na 250. miejscu²⁴.

Przedstawione powyżej koszty ponoszone przez firmy pożyczkowe można podzielić na koszty stałe i zmienne. Najważniejszą pozycję wśród kosztów zmiennych stanowi koszt ryzyka, a jego wielkość uzależniona jest od wielkości pożyczki, okresu na jaki jest udzielana i profilu klienta. Koszty funkcjonowania firm pożyczkowych mogą kształtować się różnie w zależności od kanału sprzedaży i przyjętego modelu biznesowego.

Niezależnie jednak od modelu, w jakim oferowane są pożyczki klientom, z uwagi na niską przeciętnie wartość pożyczek udzielanych przez firmy pożyczkowe, stosunek kosztów stałych związanych z udzieleniem pożyczki ponoszonych przez pożyczkodawców do wartości tej pożyczki jest w zdecydowanej większości przypadków bardzo wysoki.

Koszty stałe ponoszone przez pożyczkodawców związane z udzieleniem pożyczki są niezależne od jej wysokości. Udzielenie pożyczki w każdym przypadku wiąże się bowiem z takimi czynnościami jak obsługa telefoniczna potencjalnych klientów przez call center, przyjęcie i analiza wniosku o pożyczkę, sprawdzenie potencjalnego klienta we właściwych rejestrach²⁵, udzielenie informacji o kosztach pożyczki, zawarcie umowy, wypłata kwoty pożyczki, zaksięgowanie pożyczki, monitoring pożyczki, przyjmowanie i księgowanie kolejnych rat spłat, obsługa posprzedażowa²⁶. Ponadto, część kosztów stałych, jak np. sprawdzenie potencjalnego klienta we właściwych rejestrach jest niezależna od tego czy pożyczka zostanie faktycznie udzielona²⁷. Wysoki stosunek kosztów stałych do wysokości pożyczki w oczywisty sposób wpływa negatywnie na rentowność pożyczek, a tym samym także zyski firm pożyczkowych.

²³ <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/indywidualne-dane-podatnikow-cit>

²⁴ A np. spółka Vivus Finance Sp. z o.o. znajdowała się na 119. miejscu pod względem wysokości należnego podatku CIT za 2017 rok, za pod względem przychodów była na miejscu 1317.

²⁵ np. BIG InfoMonitor, KRD, ERIF, KBIG, BIK

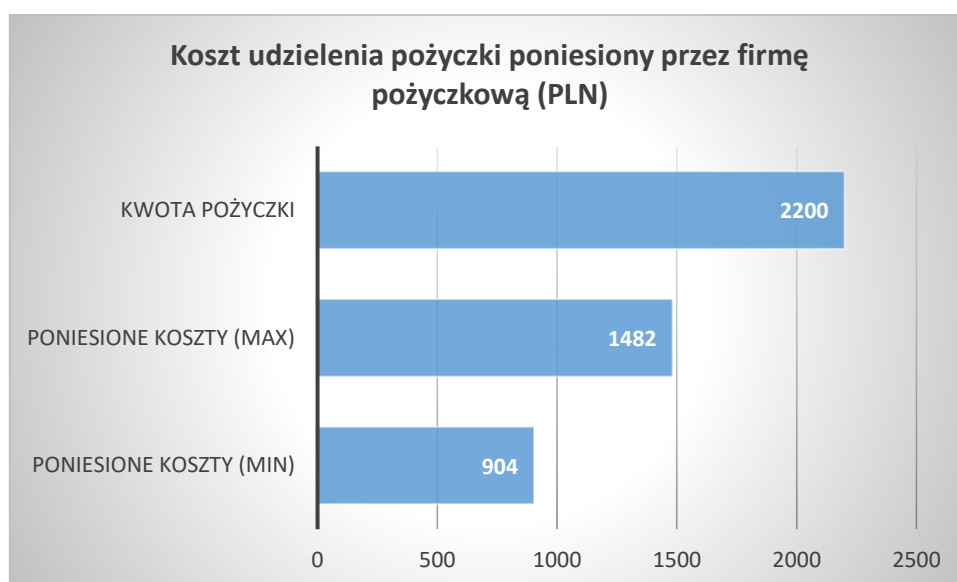
²⁶ Zgodnie z raportem Towarzystwa Ekonomistów Polskich – „Ocena skutków projektu ustawy o zmianie ustawy kodeks karny i niektórych innych ustaw w zakresie limitu kosztów pozaodsetkowych, określonych ustawą o kredycie konsumenckim”

²⁷ Stąd, z uwagi na fakt że w praktyce pożyczki udzielane są jedynie dla części wnioskujących (w przypadku największych firm pożyczkowych w rezultacie wszystkich niezbędnych weryfikacji pożyczkę otrzymuje ok. 50% wnioskujących), firmy pożyczkowe muszą pokryć poniesione koszty poprzez odpowiednie określenie ceny udzielonej pożyczki.

Jednocześnie w sektorze bankowym, z uwagi na charakter udzielanych pożyczek (wyższe kwoty kredytów, zaciąganych na dłuższe okresy) stosunek kosztów stałych do wysokości pożyczek jest znacząco niższy. W konsekwencji pod tym względem działalność banków w segmencie kredytów gotówkowych jest zdecydowanie bardziej rentowna.

W przypadku pożyczek udzielanych w sektorze tradycyjnym, koszt udzielenia takiej pożyczki dla firmy pożyczkowej wynosi średnio 200-250 zł oraz dodatkowo 12-16% wartości jej kosztów stałych oraz między 20% a 40% jej wartości kosztów zmiennych w zależności od okresu kredytowania. W przypadku pożyczek udzielanych on-line koszty te oszacowano na 110-140 zł oraz dodatkowo 12-16% jej kosztów stałych oraz między 10% a 30% jej wartości kosztów zmiennych w zależności od okresu kredytowania²⁸.

Wykres 4. Koszt udzielenia pożyczki poniesiony przez firmę pożyczkową działającą w segmencie tradycyjnym



Źródło: Raport Towarzystwa Ekonomistów Polskich – „Ocena skutków projektu ustawy o zmianie ustawy kodeks karny i niektórych innych ustaw w zakresie limitu kosztów pozaodsetkowych, określonych ustawą o kredycie konsumenckim”

Zgodnie z opracowaniem przedstawionym przez Polski Związek Instytucji Pożyczkowych (dawniej: Związek Firm Pożyczkowych)²⁹ koszty stałe instytucji pożyczkowej działającej w sektorze on-line i zatrudniającej 30 pracowników wynoszą rocznie ok. 2,48 mln zł. Na podstawowe koszty zmienne związane z

²⁸ Raport Towarzystwa Ekonomistów Polskich, op.cit.

²⁹ Poniższe dane przedstawione przez Polski Związek Instytucji Pożyczkowych w stanowisku do projektu z dnia 7 grudnia 2016 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

koniecznością sprawdzenia potencjalnych klientów w odpowiednich bazach, firma pożyczkowa wydaje ok. 0,78 mln zł rocznie. Koszt pozyskania kapitału 10 mln zł to ok. 1,4 mln zł np. tytułem kuponu od obligacji. Dodatkowo, firmy pożyczkowe ponoszą straty związane z niezwracanymi pożyczkami - firma pożyczkowa działająca w segmencie online ponosi rocznie nawet ok. 1,8 mln zł strat.

Zgodnie z tym samym opracowaniem, koszty działań marketingowych firmy pożyczkowej mogą wynieść od 0,8 mln zł rocznie, natomiast koszt zakupu kontaktu do klienta od innej firmy to ok. 200 zł za jeden numer.

Podsumowując powyższe, według danych przedstawionych przez Polski Związek Instytucji Pożyczkowych, typowa firma pożyczkowa działająca w segmencie online ponosi wydatki rzędu 7,5 mln złotych rocznie (przy czym należy mieć na uwadze, że segment offline generuje zdecydowanie wyższe koszty, związane z utrzymaniem sieci oddziałów, utrzymaniem pracowników, agentów lub współpracą z pośrednikami kredytowymi).

Szacuje się, że obecnie jedna trzecia pożyczek udzielonych w tym sektorze nie jest spłacana na warunkach i w terminach przewidzianych w umowie. Co do zasady, brak spłaty pożyczki ze strony pożyczkobiorcy oznacza dla firmy pożyczkowej stratę.

W przypadku braku spłaty przeciętna firma pożyczkowa sprzedaje pożyczkę najpóźniej po kilku miesiącach do firmy windykacyjnej za około 10-15% wartości (w przypadku niektórych firm pożyczkowych ten okres jest dłuższy i do sprzedaży wierzytelności dochodzi po kilku latach). Oznacza to, że na transakcji traci do 90% zainwestowanych w pożyczkę środków³⁰.

Powyższe działanie firm pożyczkowych może być wynikiem precyzyjnego uregulowania wysokości odsetek za opóźnienie oraz kosztów windykacyjnych, a także braku możliwości zaliczenia strat na niespłaconych pożyczkach do kosztów uzyskania przychodów.

W konsekwencji firmom pożyczkowym może nie opłacać się utrzymywać w portfelach pożyczek, które przed dłuższy czas nie są regularnie obsługiwane.

Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Biuro Informacji Kredytowej w raporcie Kredyt Trendy³¹ w roku 2017 szkodowość (mierzona udziałem pożyczek przeterminowanych przekraczających 90 dni w liczbie kredytów udzielonych w roczniku) jest w firmach pożyczkowych obecnie trzykrotnie wyższa niż w sektorze bankowym. Zdaniem BIK powyższe jest wynikiem udzielania przez niektóre firmy pożyczek osobom już zadłużonym w bankach³², a także osobom młodym, wieku od

³⁰ Dane przedstawione przez Polski Związek Instytucji Pożyczkowych w stanowisku do projektu z dnia 7 grudnia 2016 ustawy antylichwiarskiej, czyli ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw,

³¹ Kredyt Trendy, Raport półroczny Biura Informacji Kredytowej, 2017

³² Jednocześnie należy wskazać, że największe firmy pożyczkowe w kraju nie udzielają pożyczek osobom już zadłużonym. W tym celu funkcjonuje narzędzie, które pozwala ocenić czy klient ma pożyczki w innych firmach – Forum Wiarygodnej Wymiany Informacji (<http://www.fwwi.pl/>)

18 do 24 lat. W podobnym raporcie opublikowanym przez BIK w 2016 roku, w przypadku kredytów udzielonych przez firmy pożyczkowe, opóźnienia miało 59% klientów – z czego 40% klientów opóźnienia powyżej 90 dni, a jednocześnie w przypadku kredytów udzielonych przez banki jedynie 13% osób miało jakiegokolwiek opóźnienia w ich spłacie³³.

Podsumowując powyższe, biorąc pod uwagę w szczególności kwoty udzielanych pożyczek, najmniej opłacalne dla pożyczkodawców są pożyczki udzielane na krótkie okresy i niskie kwoty, dla których szczególnie wysoki jest stosunek kosztów stałych do kwoty pożyczki. Tym samym najmniej rentownymi dla firm pożyczkowych są w praktyce pożyczki, na które jest największy popyt na rynku i które są udzielane przez firmy pożyczkowe najczęściej.

Obecnie obowiązujące limity opłat związanych z zaciągnięciem pożyczki

W marcu 2016 roku na mocy Ustawy z 2015 roku zostały wprowadzone limity odsetek za opóźnienie w spłacie kredytu, jak i limity kosztów pozaodsetkowych pożyczek, jakie ponosić mogą klienci w związku z zaciągnięciem kredytu konsumenckiego.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi limitami, maksymalna wysokość odsetek w skali roku nie może przekroczyć dwukrotności odsetek ustawowych, w wysokości równej sumie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i 3,5% (obecnie wysokość stopy referencyjnej NBP wynosi 1,5%). Z kolei wysokość odsetek za opóźnienie nie może przekroczyć dwukrotności ustawowych odsetek za opóźnienie, w wysokości równej sumie stopy referencyjnej NBP i 5,5%. Powyższe w praktyce oznacza, że maksymalna wysokość odsetek to obecnie 10%, a w przypadku odsetek za opóźnienie 14%.

W marcu 2016 roku wprowadzono także do ustawy o kredycie konsumenckim definicję pozaodsetkowych kosztów kredytu – określanych jako wszystkie koszty, które konsument ponosi w związku z umową o kredyt konsumencki, z wyłączeniem odsetek. Jednocześnie wprowadzono także ograniczenia ich maksymalnej wysokości. W tym zakresie, obecnie maksymalne pozaodsetkowe opłaty dla pożyczkobiorcy związane z udzieleniem kredytu nie mogą obecnie przekroczyć 25% kwoty pożyczki i 30% w skali roku (za każdy rok umowy). Ponadto, pozaodsetkowe koszty kredytu (opłaty pozaodsetkowe) w całym okresie kredytowania nie mogą przekroczyć 100% kwoty kredytu³⁴. Tym samym, opłaty pozaodsetkowe w skali 1 roku nie mogą przekroczyć obecnie 55% kwoty kredytu, w skali 2 lat - 85% kwoty kredytu i dalej, w kolejnych latach - 100% kwoty kredytu (niezależnie od dalszego okresu kredytowania).

³³ Kredyt Trendy, Raport kwartalny Biura Informacji Kredytowej, wrzesień 2016

³⁴ Art. 33a Ustawy o kredycie konsumenckim

W tym miejscu należy zaznaczyć, że brzmienie Ustawy antylichwiarskiej, która wprowadziła obecnie obowiązujące limity opłat pozaodsetkowych, zostało zaproponowane przez Ministerstwo Finansów. Prace nad wskazaną ustawą trwały blisko 2 lata i były poprzedzone licznymi analizami, konsultacjami branżowymi i symulacjami ekonomicznymi.

Już na etapie projektowania Ustawy z 2015 roku, projektodawca wskazał, że celem nowych regulacji jest ochrona interesów pożyczkobiorców poprzez ograniczenie opłat pobieranych przez firmy pożyczkowe. Jednocześnie, w uzasadnieniu projektu Ustawy antylichwiarskiej, Ministerstwo Finansów odniosło się wprost do wysokich kosztów, jakie ponoszą firmy pożyczkowe w związku z udzielaniem krótkoterminowych kredytów konsumenckich na niskie kwoty. Uzasadniając proponowane limity projektodawca przedstawił analizę kosztów ponoszonych przez firmy pożyczkowe.

W uzasadnieniu ustawy podkreślono wprost, że w przypadku pożyczek udzielanych na niskie kwoty, które to pożyczki dominują w portfelach firm pożyczkowych (pożyczki od 500 zł do 2 tys. zł) stosunek kosztów stałych do kwoty pożyczki „zazwyczaj jest wysoki”.

Limit opłat w wysokości 25% całkowitej kwoty kredytu, został uzasadniony przez resort finansów tym, że przeciętne koszty w segmencie mikropożyczek kształtują się między 26% a 38% kwoty pożyczki. Na koszty te składają się bowiem koszty operacyjne, które w segmencie mikropożyczek kształtują się na poziomie 15 - 27% kwoty pożyczki oraz koszty ryzyka, które w tym segmencie wynoszą ok. 11% kwoty pożyczki. W związku z tym na tamtym etapie zaproponowano wprowadzenie limitu stałego całkowitych opłat dla pożyczkobiorców z wyłączeniem odsetek, właśnie w wysokości 25% całkowitej kwoty kredytu, a zatem nieznacznie poniżej kosztów faktycznie ponoszonych przez pożyczkodawców. Jak wskazano w uzasadnieniu, limit ten miał być niezależny od okresu kredytowania oraz miał umożliwić przedsiębiorcom pokrycie kosztów stałych związanych z udzieleniem pożyczki.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę pożyczki udzielane na dłuższe okresy, w uzasadnieniu Ustawy z 2015 roku wskazano, że całkowite koszty pożyczki udzielonej na okres około 1 roku, wynoszą około 49,5% - 75% kwoty pożyczki. Na koszty te składają się koszty operacyjne, które w segmencie pożyczek udzielanych na dłuższe okresy stanowią od 27,5% do 51% kwoty pożyczki, a do nich należy dodać koszt ryzyka, szacowany na 22% - 25% kwoty pożyczki. W związku z powyższym zaproponowano wprowadzenie dodatkowego limitu opłat całkowitych z wyłączeniem odsetek wynoszącego 30% kwoty pożyczki w skali roku (uzależnionego od okresu kredytowania). W konsekwencji, Ministerstwo Finansów zaproponowało wprowadzenie obecnie obowiązujących maksymalnych opłat w skali jednego roku, które nie mogą przekroczyć 55% kwoty pożyczki (25%+30%).

Projektodawca podkreślił jednocześnie, że zaproponowane na tamtym etapie limity mieszczą się w dolnych granicach kosztów ponoszonych przez pożyczkodawców, co z kolei powinno dodatkowo motywować przedsiębiorców do racjonalizacji kosztów.

Powyższe pokazuje, że już na etapie projektowania Ustawy antylichwiarskiej z 2015 roku, projektodawca wziął pod uwagę wysokie koszty ponoszone przez podmioty działające na rynku pożyczkowym.

Należy tym samym podkreślić, że wprowadzone w marcu 2016 roku limity opłat pozwalają zaledwie na pokrycie kosztów ponoszonych przez pożyczkodawców, a przez to produkty oferowane przez firmy pożyczkowe znajdują się już obecnie na granicy rentowności.

Po wprowadzeniu wskazanych przepisów część instytucji pożyczkowych dostosowała swoje oferty do warunków rynkowych. Obecnie w głównej mierze koncentrują się one na oferowaniu kredytów klientom o wyższych dochodach i tym samym niższym ryzyku. Ograniczono także sprzedaż kredytów na niższe kwoty. Jednocześnie popyt na pożyczki w ostatnim czasie znacząco się nie zmienił. Oznacza to, że część klientów (zwłaszcza o wysokim ryzyku kredytowym), którym firmy pożyczkowe nie są w stanie już obecnie zaoferować kredytów, może być zmuszona do szukania pożyczek np. w szarej strefie. Podkreślić bowiem należy, że duża część osób pożyczających pieniądze w firmach pożyczkowych to osoby, które są wykluczone z sektora bankowego, zatem w przypadku ograniczenia dla nich propozycji firm pożyczkowych, osoby te nie są w stanie skorzystać z oferty banków.

Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Polski Związek Instytucji Pożyczkowych w czerwcu 2016 roku³⁵ – po wprowadzeniu zmian Ustawą z 2015 roku, 42,5% firm pożyczkowych stwierdziło, że ich sytuacja pogorszyła się, a 60% przypuszczało, że sytuacja na rynku pożyczek ulegnie pogorszeniu. Ponadto zgodnie z wynikami omawianego badania, po wprowadzeniu zmian w marcu 2016 roku, 45% firm dostosowało swoją ofertę do nowych regulacji poprzez zmianę kwot pożyczek, a 60% poprzez zmianę trwania umów o pożyczkę. Jednocześnie szacuje się, że po wprowadzeniu przepisów Ustawy z 2015 roku z rynku zniknęła część podmiotów, które nie były w stanie dostosować się do nowych przepisów. Zgodnie z danymi zaprezentowanymi przez Polski Związek Instytucji Pożyczkowych w 2016 roku³⁶, po wprowadzeniu opisywanych limitów na mocy Ustawy z 2015 roku, już po pierwszych 3 miesiącach obowiązywania limitów, aż 18% firm pożyczkowych zostało zmuszonych do zaprzestania działalności z uwagi na utratę rentowności, natomiast po ok. 6 miesiącach od wprowadzenia limitów efektywnie z rynku zniknęło ok. 30% oferty firm pożyczkowych.

³⁵ Polski Związek Instytucji Pożyczkowych „Rynek pożyczkowy trzy miesiące po regulacji”, czerwiec 2016

³⁶ w stanowisku do projektu z dnia 7 grudnia 2016 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw

Po wprowadzeniu omawianych przepisów przeciętna rentowność pożyczki na rynku pozabankowych pożyczek konsumenckich została istotnie ograniczona, niemniej na pełne efekty Ustawy antylichwiarskiej trzeba będzie jeszcze poczekać, bowiem znajdują one odzwierciedlenie w bieżącej rentowności portfela instytucji pożyczkowych dopiero około drugiej połowy 2020 roku (ze względu na fakt, iż w portfelu firm pożyczkowych wciąż dużą część stanowią umowy zawarte przed wejściem w życie omawianych regulacji). Biorąc pod uwagę powyższe, przed ewentualnym podjęciem kolejnych zmian ustawowych wpływających na warunki prawne działania sektora pożyczkowego - zasadne wydaje się wstrzymanie się przez ustawodawcę do 2020 roku i dokonanie pełnej analizy skutków wprowadzonych wcześniej regulacji.

W lutym 2017 roku, po blisko roku od wprowadzenia przepisów obniżających limity opłat związanych z zaciągnięciem pożyczki, sejmowa Komisja Finansów Publicznych obradowała na temat Ustawy z 2015 roku i jej wpływu na bezpieczeństwo klientów firm pożyczkowych oraz funkcjonowanie rynku firm pożyczkowych w Polsce³⁷.

Podczas posiedzenia komisji, swoje wnioski po roku działania ustawy przedstawił między innymi Rzecznik Finansowy. Spostrzeżenia Rzecznika Finansowego dotyczyły występujących na rynku pożyczkowym problemów i zaobserwowanych prób obejścia niektórych przepisów Ustawy antylichwiarskiej. Rzecznik Finansowy wskazał, że obecnie obserwuje się tendencję do utrzymywania przez kredytodawców pozaodsetkowych kosztów kredytów w wysokości zbliżonej do maksymalnego dopuszczalnego limitu. W obliczu niskich stóp procentowych, kredytodawcy zmuszeni są do przerzucania przychodów właśnie do opłat pozaodsetkowych. Jednocześnie Rzecznik Finansowych podkreślił, że w okresie od października 2015 r. do lutego 2017 r. wpłynęło do niego łącznie 250 skarg dotyczących działalności instytucji pożyczkowych, przy czym – w tym samym okresie – wpłynęło 3800 skarg na banki. Zatem skargi na instytucje pożyczkowe stanowią ok. 6,5% skarg na banki i ok. 5% skarg na wszystkie instytucje sektora rynku bankowo-kapitałowego. Przy czym, wśród skarg na instytucje pożyczkowe zdecydowana większość dotyczyła działań opartych na przepisach sprzed wejścia w życie zmian wprowadzonych Ustawą z 2015 roku. Po wejściu w życie Ustawy antylichwiarskiej tylko 12 skarg dotyczyło działań z zakresu funkcjonowania tej ustawy.

Pierwszym z problemów zaobserwowanych przez Rzecznika Finansowego jest rolowanie kredytów. Ustawa z 2015 roku wprowadziła ograniczenia w zakresie udzielania przez tego samego kredytodawcę kolejnego kredytu konsumenckiego na spłatę wcześniej zaciągniętego kredytu i tym samym ograniczenia w zakresie generowania kosztów związanych z ich udzielaniem. W przypadku udzielenia

³⁷ Komisja Finansów Publicznych (nr 170)
<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=F612CAB5F8132697C12580C9004A2AF5>

przez kredytodawcę kolejnego kredytu w ciągu 120 dni od udzielenia pierwszego kredytu, limit opłat pozaodsetkowych odnosi się tylko do pierwszego z nich. Wprowadzone przepisy miały chronić konsumentów przed popadnięciem w pętlę zadłużenia. Tymczasem kredytodawcy odsyłają klientów do innego pożyczkodawcy w celu refinansowania zobowiązania. Nowy podmiot zawiera z klientem nową umowę kredytową, a udzielona przez niego pożyczka przeznaczana jest na spłatę pożyczki udzielonej przez pierwszego z kredytodawców. Nowy pożyczkodawca nie jest związany przepisami zakazującymi rolowania pożyczek i tym samym nie jest ograniczony limitem opłat pozaodsetkowych, który obowiązuje pierwszego pożyczkodawcę.

Drugim zaobserwowanym przez Rzecznika Finansowego problemem jest fikcyjne pośrednictwo. W praktyce zdarza się bowiem, że klient poszukujący kredytu jest odsyłany do pośrednika, który poszukuje dla niego „najlepszych” ofert. W takich przypadkach klient zawiera z pośrednikiem odrębną od umowy kredytu umowę, która nie jest objęta limitem opłat pozaodsetkowych. Na posiedzeniu komisji Rzecznik Finansowy wspomniał, że dokonał analizy takich właśnie umów pośrednictwa, z których wynikało, że pośrednik miał np. dokonać tzw. optymalizacji finansowej dla konsumenta i w żadnym ze zweryfikowanych przypadków czynności podjęte przez pośrednika nie uzasadniały pobierania tak wysokich prowizji od konsumenta.

Kolejnym problemem są umowy o kredyt dodatkowy, udzielony na pokrycie kosztów towarzyszących pierwszemu kredytowi. Rzecznik Finansowy wspomniał o takich przypadkach, w których pożyczkodawca udzielał konsumentowi kredytu w określonej wysokości, a na koszty związane z jego udzieleniem, kredytodawca udzielał konsumentowi dodatkowego, oprocentowanego kredytu. Z formalnego punktu widzenia druga umowa kredytowa jest odrębną umową, niemniej koszty, które pożyczkobiorca zobowiązany jest spłacić w ramach dodatkowej umowy kredytowej są związane w takim przypadku z zaciągnięciem pierwszej pożyczki i można uznać, że opłaty te powinny wchodzić do jednego limitu, którym objęty jest pierwszy kredyt.

Czwartym zaobserwowanym przez Rzecznika Finansowego zjawiskiem jest zastępowanie umów kredytu konsumenckiego innymi rodzajami umów. W tym kontekście Rzecznik Finansowy wskazał, że wprowadzone przepisy Ustawy antylichwiarskiej mogą powodować przestawienie profilu prowadzonej działalności na zawieranie umów innego rodzaju niż umowa pożyczki. Rzecznikowi znane są bowiem przypadki umów sprzedaży nieruchomości z zastrzeżeniem prawa odkupu. Klienci chcący zaciągnąć pożyczkę w istocie dokonywali sprzedaży nieruchomości, natomiast spłata pożyczki miała wiązać się z odzyskaniem prawa do nieruchomości. Z uwagi na zbyt krótki termin do spłaty kredytu prawo odkupu okazywało się być w praktyce jedynie formalnym zapisem w umowie.

W odpowiedzi na zaprezentowane powyżej stanowisko Rzecznika Finansowego, Dyrektor Ochrony Klientów Komisji Nadzoru Finansowego, wskazał że wnioski KNF są zbieżne z tymi przedstawionymi przez Rzecznika Finansowego.

Podczas posiedzenia Komisji Finansów Publicznych swoje spostrzeżenia na temat rynku pożyczek w Polsce przedstawił także Wiceprezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „UOKiK”). Jego zdaniem na rynku pożyczek w Polsce zauważalne są nieprawidłowości w działaniu firm pożyczkowych oraz próby omijania przepisów Ustawy antylichwiarskiej.

Wiceprezes UOKiK wspominał o przypadkach niestosowania się do wymogu przewidzianego w art. 28a Ustawy o kredycie konsumenckim i niezwracania przez firmy pożyczkowe opłat przygotowawczych oraz innych opłat w przypadku niezawarcia umowy kredytowej. Nieprawidłowości zostały także zidentyfikowane w zakresie limitów opłat windykacyjnych i odsetek za opóźnienia, a także w zakresie limitów pozaodsetkowych kosztów kredytu. Zdaniem Wiceprezesa UOKiK opłaty windykacyjne są określane na wysokim poziomie i pobierane są zbyt często. Ponadto, Wiceprezes UOKiK zwrócił uwagę na zmiany w Ustawie o kredycie konsumenckim, które wprowadziła Ustawa antylichwiarska w zakresie formy prowadzenia działalności przez instytucje pożyczkowe oraz wymogów kapitałowych. Po prowadzeniu tych przepisów część przedsiębiorców zrezygnowała z działalności pożyczkowej. Zdaniem Wiceprezesa UOKiK, niewiadomym natomiast jest, czy te przedsiębiorstwa rzeczywiście zakończyły swoją działalność pożyczkową, czy też przenieśli ją do szarej strefy i w istocie działają nielegalnie. Jednocześnie wskazane osoby przedstawiające swoje wnioski podczas posiedzenia Komisji Finansów Publicznych wskazywały, że problemem jest nieprzestrzeganie obowiązującego prawa i nie sygnalizowały na konieczność wprowadzenia nowych przepisów.

Projekt Ministerstwa Sprawiedliwości nowej ustawy antylichwiarskiej

W dniu 18 lutego 2019 roku, Ministerstwo Sprawiedliwości opublikowało projekt nowej ustawy antylichwiarskiej – czyli projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie. Na wstępie warto wskazać, że przedstawiony projekt jest drugą propozycją Ministerstwa Sprawiedliwości w kwestii ograniczenia zjawiska lichwy – pierwszy projekt ustawy w tym zakresie resort sprawiedliwości przedstawił jeszcze w 2016 roku i był to projekt z dnia 7 grudnia 2016 roku ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

Poprzedni projekt resortu sprawiedliwości, zakładający m.in. obniżenie limitów kosztów pozaodsetkowych pożyczek, wywołał lawinę komentarzy i odbił się szerokim echem w środowisku finansowym w Polsce. Niedługo po jego publikacji, na stronach rządowych zostały opublikowane liczne stanowiska zgłoszone w ramach konsultacji publicznych. Zdecydowana większość z nich negatywnie

odniosła się do proponowanych ówczasie zmian w zakresie limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu. Projektowana ustawa z dnia 7 grudnia 2016 roku ostatecznie nie weszła w życie.

Obecnie, projekt nowej ustawy antylichwiarskiej został przekazany do konsultacji publicznych, jednak już teraz należy podkreślić, że zawiera on istotne i zarazem kontrowersyjne zapisy dotyczące funkcjonowania branży pożyczkowej w Polsce.

Przede wszystkim propozycja Ministerstwa Sprawiedliwości zakłada obniżenie obecnych limitów kosztów pozaodsetkowych kredytu konsumenckiego. Zgodnie z propozycją resortu sprawiedliwości, koszty te wyniosłyby maksymalnie 20% kwoty kredytu oraz dodatkowe 25% kwoty za każdy rok trwania umowy kredytowej. Ponadto, projekt przewiduje, że całkowite koszty kredytu w całym okresie kredytowania nie mogą być wyższe niż 75% kwoty kredytu. W konsekwencji, zgodnie z projektowanymi przepisami, limit całkowitych pozaodsetkowych kosztów kredytu nie przekroczyłby 45% kwoty kredytu w pierwszym roku (przy obecnym limicie wynoszącym 55%). Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, celem wprowadzenia nowych przepisów jest zwiększenie ochrony konsumentów przed nakładaniem na nich przez instytucje udzielające pożyczek nieuzasadnionych kosztów.

Ponadto, nowe przepisy nakładają na pożyczkodawcę obowiązek, odebrania od konsumenta, przed udzieleniem mu pożyczki, oświadczenia o jego dochodach i wydatkach w zakresie niezbędnym dla oceny zdolności kredytowej oraz analizy ryzyka kredytowego. Dodatkowo, pożyczkodawca powinien zweryfikować wiarygodność złożonego przez konsumenta oświadczenia za pośrednictwem informacji gromadzonych, przetwarzanych i udostępnianych przez przynajmniej jedną z instytucji, o których mowa w art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (BIK) oraz przynajmniej jedno z biur informacji gospodarczej, o których mowa w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (BIG). Oświadczenie konsumenta wraz z informacjami, o których mowa powyżej, będzie stanowić załącznik do umowy kredytu konsumenckiego.

Ministerstwo Sprawiedliwości zaproponowało także zapisy mające na celu ograniczenie zjawiska rolowania kredytów. Zgodnie z projektowanymi przepisami, parametry obliczeń w przypadku udzielenia kolejnych kredytów (całkowita kwota kredytu oraz pozaodsetkowe koszty kredytu) będą dotyczyły kredytów udzielanych w okresie 120 dni od dnia wypłaty pierwszego z nich, zarówno tych udzielanych przez pierwotnego kredytodawcę, jak i przez podmioty z nim powiązane.

Projekt ustawy wprowadza także zapisy do Ustawy o kredycie konsumenckim o nadzorze nad instytucjami pożyczkowymi oraz pośrednikami kredytowymi, który to nadzór będzie realizowany przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Kolejne zmiany jakie zakłada Nowa ustawa antylichwiarska to umożliwienie tzw. bankom istotnym udzielania kredytów z pominięciem restrykcyjnej Rekomendacji T wyznaczonej przez Komisję Nadzoru Finansowego – przy czym wartość kredytów i pożyczek udzielonych na luźniejszych zasadach nie może przekraczać 10% wartości kredytów i pożyczek udzielonych w poprzednim roku kalendarzowym. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że resort sprawiedliwości uzasadnia powyższą zmianę w zakresie udzielania przez banki pożyczek z pominięciem restrykcyjnych procedur, przewidywanym zniknięciem z rynku podmiotów oferujących pożyczki ze względu na brak ich rentowności po wejściu w życie projektowanej ustawy.

Projekt Ministerstwa Sprawiedliwości przewiduje także zakaz żądania przeniesienia własności nieruchomości na zabezpieczenie zaciągniętych zobowiązań. Ponadto, niedopuszczalna będzie egzekucja z nieruchomości jeśli wartość długu nie będzie przekraczała 5% wartości tej nieruchomości (domu lub lokalu).

Zmiany obejmą także Kodeks karny w zakresie zjawiska lichwy. W tym kontekście projektowane przepisy kryminalizują zachowanie polegające na żądaniu nadmiernych świadczeń z tytułu korzystania z kapitału. Projekt przewiduje karę od 3 miesięcy do 5 lat dla każdego kto w wyniku udzielenia pożyczki, żąda od pożyczkobiorcy zapłaty kosztów dodatkowych dwukrotnie wyższych niż maksymalne lub odsetek w wysokości co najmniej dwukrotnie przekraczającej stopę odsetek maksymalnych.

Jak widać projektowane zmiany – zwłaszcza w zakresie obniżenia limitów pozaodsetkowych kosztów kredytów mogą w znaczący sposób wpłynąć na branżę pożyczkową w Polsce. Co więcej, świadomy negatywnego wpływu na firmy pożyczkowe jest sam projektodawca. Ministerstwo Sprawiedliwości w dokumencie Ocena Skutków Regulacji (dalej: „OSR”) przyznało, że po wprowadzeniu obecnie obowiązujących limitów kosztów pozaodsetkowych w marcu 2016 średnia rentowność długoterminowych uległa znaczącemu obniżeniu (z 15% do 3%). Zdaniem resortu sprawiedliwości w przypadku pożyczek krótkoterminowych zmiana rentowności była co prawda mniejsza, jednak co podkreślono w OSR, rentowność tego typu pożyczek w pierwszym okresie po ich udzieleniu jest generalnie relatywnie niska.

Wreszcie, projektodawca w OSR wskazał wprost, że projektowane obniżenie obowiązującego limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego może przełożyć się na dalsze obniżenie średniej ważonej rentowności pożyczek, co może skutkować likwidacją znacznej części rynku pożyczkowego.

Jednocześnie, w OSR odniesiono się do klientów firm pożyczkowych, wskazując przy tym że dużą grupę klientów stanowią osoby w wieku 18-24 lata, które są „wykluczone” z oferty sektora bankowego. Po odrzuceniu wniosku o kredyt w

banku, młode osoby uciekają się do usług świadczonych przez firmy pożyczkowe, jako jedynej opcji zaciągnięcia pożyczki w legalny sposób.

W kontekście powyższego bardzo kontrowersyjna wydaje się być opinia resortu sprawiedliwości przedstawiona w OSR, zgodnie z którą wejście w życie proponowanych regulacji nie powinno nadmiernie wpłynąć na ograniczenie dostępności źródeł finansowania, w tym pożyczek. Biorąc pod uwagę chociażby ograniczenie dostępności usług sektora bankowego dla osób w wieku 18-24 lata, w ocenie Instytutu Staszica projektowane zmiany przyczynią się do pogłębienia problemu wykluczenia finansowego w Polsce – a to doprowadzi do rozwoju szarej strefy, niekontrolowanej przez państwo.

Ponadto, propozycja Ministerstwa Sprawiedliwości nie zawiera rzetelnej i kompleksowej analizy finansowo-ekonomicznej rynku finansowego, a także nie przedstawia szerszej oceny skutków proponowanej regulacji - chociażby wpływu nowych przepisów na rozwój szarej strefy w Polsce.

Resort finansów nie przedstawił także analizy kosztów ponoszonych przez firmy pożyczkowe, a mocno dyskusyjne jest stanowisko, które zawiera uzasadnienie projektu ustawy stwierdzające, że pożyczkodawca powinien uzyskiwać wynagrodzenie z oprocentowania pożyczki a nie z dodatkowych opłat, marż czy prowizji, które nie powinny przewyższać rzeczywistych kosztów ponoszonych przez udzielającą pożyczki.

Zaprezentowane przez resort sprawiedliwości dane (m.in. w OSR) są istotnie ograniczone i nie przedstawiają oszacowania wpływu nowych regulacji na budżet państwa.

Jak wskazano powyżej, projektodawca zakłada, że sektor firm pożyczkowych zostanie istotnie zmniejszony i część firm pożyczkowych zniknie z rynku, jednak brak jest danych na temat związanego z tym ograniczenia wpływów budżetowych – w związku ze zmniejszeniem zatrudnienia w sektorze, spadkiem dochodów z tytułu podatków (w szczególności podatków dochodowych i podatku bankowego) oraz ogólnym spowolnieniem gospodarczym będącym następstwem ograniczenia dostępności kredytów dla gospodarstw domowych.

Rozluźnienie obowiązku stosowania przez banki Rekomendacji T jest wynikiem przewidywanego zmniejszenia się rynku pożyczkowego na skutek wprowadzenia nowych limitów kosztów pozaodsetkowych. Powyższe założenie, że banki wypełnią powstałą na rynku lukę może okazać się skądinąd błędne.

Z prezentowanych powyżej danych BIK wynika, że obecnie firmy pożyczkowe mają znaczący udział rynkowy w udzielaniu pożyczek na niskie kwoty, a udział banków w tym zakresie jest stosunkowo ograniczony i wzrasta on wraz ze zwiększaniem się kwoty pożyczki. Tym samym, widać wyraźnie, że banki nie są co do zasady zainteresowane udzielaniem pożyczek na niskie kwoty i na krótkie terminy. Zatem

mocno wątpliwe jest, czy po wprowadzeniu nowych przepisów, banki będą zainteresowane tą częścią rynku pożyczkowego.

Ponadto, rozluźnienie obowiązku stosowania rekomendacji KNF przez banki, w ocenie Instytut Staszica powinno być postrzegane jako faworyzowanie tej grupy kredytodawców przy jednoczesnym dyskryminowaniu firm pożyczkowych. Proponowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości zapisy wydają się zatem nieuzasadnioną ingerencją w procesy rynkowe.

Nieuzasadnione wydaje się być także, planowane nałożenie obowiązków w zakresie konieczności weryfikacji konsumentów w bazach Biura Informacji Kredytowej oraz Biur Informacji Gospodarczej. Powyższe wydaje się być sprzeczne w szczególności z art. 8 ust. 1 Dyrektywy w sprawie umów o kredyt konsumencki³⁸, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą zachować istniejące już wymogi badania zdolności kredytowej, ale nie powinny wprowadzać nowych wymogów w tym zakresie.

Dodatkowo, podkreślić należy, że informacje przekazywane są do Biura Informacji Kredytowej oraz Biur Informacji Gospodarczej, tylko przez te instytucje finansowe (firmy pożyczkowe, banki, SKOK-i) które z danym biurem współpracują. Stąd co do zasady nie występuje bezwzględny obowiązek raportowania do tych instytucji. W konsekwencji konieczność weryfikacji konsumenta we wskazanych bazach połączona z brakiem obowiązku raportowania do nich, wydaje się nie być racjonalna a samo odpytanie w danej bazie może dawać tylko złudne poczucie bezpieczeństwa, gdyż bazy mogą nie zawierać informacji o całym rynku pożyczkowym.

Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości projektowane przepisy mają na celu zlikwidowanie patologii udzielania pożyczek o charakterze lichwiarskim. Tymczasem, proponowane regulacje zarówno te w zakresie obniżenia limitów kosztów pozaodsetkowych kredytów, jak i pozostałe np. dotyczące rygorystycznych zasad oceny zdolności kredytowej konsumentów należy uznać za daleko wykraczające poza cel projektowanej ustawy. Przepisy w obecnym kształcie mogą doprowadzić do likwidacji rynku pożyczek, a nie do likwidacji zjawiska lichwy. Co więcej, powyższe może doprowadzić do wypchnięcia klientów z największym ryzykiem kredytowym poza regulowany sektor pożyczkowy, a to doprowadzi do rozwoju szarej strefy i zintensyfikowania się lichwiarskich praktyk w Polsce - przewidywana luka, która powstanie po skurczeniu się rynku, może też zostać wypełniona przez kapitał pochodzący z nielegalnych źródeł.

Jakkolwiek, generalnie propozycje resortu sprawiedliwości mogą mieć zatem skutek dokładnie odwrotny do zakładanego, to jednak pozytywnie należy

³⁸ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 roku w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca Dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz.Urz.UE.L Nr 133, str. 66).

potraktować niektóre propozycje zmierzające do ochrony praw i interesów konsumentów – np. zapisy mające na celu ograniczenie zjawiska rolowania kredytów czy też zaproponowany zakaz prowadzenia egzekucji z nieruchomości (choć przedstawiona wysokość progu zadłużenia wynosząca 5% wartości nieruchomości, poniżej którego nie można będzie prowadzić egzekucji, budzi już teraz liczne kontrowersje).

Obniżenie obecnych maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu – co może oznaczać dla branży?

Wprowadzone w 2016 roku limity opłat pozaodsetkowych pożyczek stanowią w istocie dolny pułap kosztów ponoszonych przez firmy pożyczkowe i w związku z tym większość udzielanych pożyczek balansuje już obecnie na granicy opłacalności. Biorąc pod uwagę analizy przeprowadzone na etapie projektowania Ustawy z 2015 roku, aktualnie obowiązujące limity kosztów pozaodsetkowych nie powinny być obniżane. Gdyby tak się stało, np. w formie proponowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości, firmy pożyczkowe byłyby zmuszone do znaczącej zmiany swojej oferty.

Analizy przeprowadzone po opublikowaniu pierwszego projektu resortu sprawiedliwości w grudniu 2016 r. wykazały, że w przypadku obniżenia kosztów pozaodsetkowych, z rynku zniknęłoby wiele firm pożyczkowych i znacząco zmniejszyłaby się oferta rynkowa w tym zakresie. Dodatkowo, w takim wypadku firmy pożyczkowe nie byłyby w stanie dodatkowo racjonalizować kosztów działalności, gdyż po prostu nie byłoby na nią już miejsca.

W przypadku wejścia w życie proponowanego przez resort sprawiedliwości zaostżenia ograniczenia maksymalnych kosztów pozaodsetkowych nastąpiłby silny spadek rentowności sektora, który doprowadziłby do ukształtowania się rentowności instytucji pożyczkowych na poziomie poniżej progu opłacalności³⁹. Działalność sektora pożyczkowego stałaby się zatem nierentowna, co mogłoby skutkować jego całkowitą likwidacją.

Ponadto, należy spodziewać się, że w przypadku zaostżenia przepisów dotyczących limitów kosztów pozaodsetkowych, pierwszymi podmiotami które odczułyby nowe regulacje byłyby drobne podmioty, niemające możliwości łatwego dostosowania swojej oferty do nowych warunków. Należy bowiem wskazać, że w wielu przypadkach drobni pożyczkodawcy nie byłiby w stanie sprostać wymogom i mogliby próbować omijać nowe przepisy, szybko przenosząc swoją działalność do szarej strefy.

³⁹ Potencjalny wpływ zaostżenia limitu kosztów pozaodsetkowych na rynek pozabankowych pożyczek konsumenckich w Polsce, Raport EY, 2017

Niezależnie od powyższego, należy mieć na uwadze, że popyt na pożyczki na rynku pozabankowym jest stosunkowo sztywny. W przypadku wprowadzenia zmian skutkujących zmniejszeniem dostępności ofert instytucji pożyczkowych, szacuje się że ok. 1 mln klientów zostanie pozbawionych możliwości zaciągnięcia pożyczki w legalny sposób. W takich okolicznościach klienci ci mogliby utracić płynność finansową, a chcąc sfinansować swoje potrzeby konsumpcyjne byłiby zmuszeni poszukiwać pożyczek w innym miejscu. To może doprowadzić do przejścia tych osób do szarej strefy⁴⁰, zaciągania pożyczek nielegalnie i do rozwoju czarnego rynku pożyczkowego, niekontrolowanego przez państwo. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami, wśród osób które zaciągnęły pożyczkę w firmie pożyczkowej, zdecydowana większość deklaruje, że w przypadku niemożliwości otrzymania w tym miejscu pomocy finansowej szukałaby pomocy w każdym innym możliwym miejscu⁴¹.

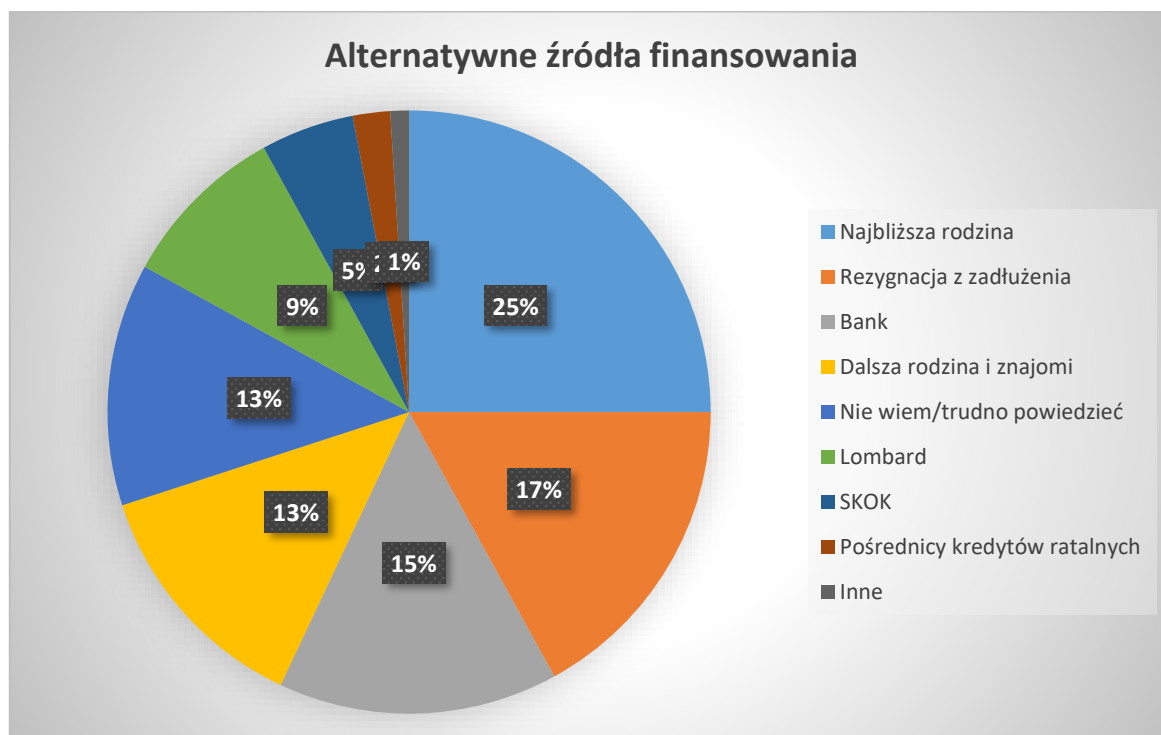
Jednocześnie mocno wątpliwym jest czy ten fragment rynku pożyczkowego zostanie zagospodarowany przez banki – w OSR czytamy wprost o wykluczeniu osób z najwyższym ryzykiem kredytowym z sektora bankowego.

W związku z powyższym, przewiduje się także większe zainteresowanie usługami lombardów. Poprzez zaciąganie pożyczek poza granicami prawa, pożyczkobiorcy mogą być narażeni na oszustwa i ponoszenie kosztów wielokrotnie wyższych niż na legalnym rynku. W skrajnych przypadkach osobom pożyczającym pieniądze w szarej strefie mogą grozić także nielegalne oraz brutalne metody odzyskiwania długów.

⁴⁰ Szacunki przedstawione m.in. przez Fundację Rozwoju Rynku Finansowego w stanowisku do projektu z dnia 7 grudnia 2016 ustawy antylichwiarskiej, czyli ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

⁴¹ *Raport z badania: Stosunek Polaków do firm pożyczkowych*, DANA E, Warszawa, sierpień 2017 r.

Wykres 5. Źródła środków finansowych w przypadku wycofania się z rynku firm pożyczkowych



Źródło: Raport Towarzystwa Ekonomistów Polskich – „Ocena skutków projektu ustawy o zmianie ustawy kodeks karny i niektórych innych ustaw w zakresie limitu kosztów pozaodsetkowych, określonych ustawą o kredycie konsumenckim”

Konsekwencją omawianych zmian byłoby pozbawienie legalnego źródła finansowania konsumentów i wypchnięcie ich poza nawias systemu finansowego. Powyższe z kolei mogłoby przelożyć się na powiększenie problemu wykluczenia finansowego w Polsce⁴². Kolejnym bardzo ważnym aspektem wprowadzenia w życie przepisów zmniejszających limity opłat dla klientów, mógłby być spadek zatrudnienia w sektorze pożyczkowym. W przypadku zaprzestania działalności przez te firmy większość z pracujących w sektorze osób znalazłoby się bez pracy. To z kolei mogłoby przyczynić się do spadku dochodów niektórych gospodarstw domowych i ograniczenia ich konsumpcji. W konsekwencji, omawiane zmiany spowodowałyby znaczące ograniczenia we wpływach budżetowych, z uwagi na fakt, że jak już wskazano, firmy pożyczkowe odprowadzają podatki w wysokości ok. 1 mld zł rocznie. Ograniczenie możliwości zaciągania pożyczek w firmach pożyczkowych miałyby zatem wpływ na stan finansów publicznych.

W tym miejscu należy zauważyć, że gotówka pochodząca z firm pożyczkowych napędza bieżącą konsumpcję części społeczeństwa, co z kolei przekłada się wprost na wzrost dochodów budżetowych np. z podatku VAT (który jest głównym źródłem

⁴² Według danych NBP z 2015 roku ok. 18% osób dorosłych w Polsce nie posiada rachunku bankowego.

dochodów budżetowych). Ponadto, w sytuacji gdy działalność pożyczkowa stałaby się nieopłacalna i w przypadku zaprzestania działalności przez firmy pożyczkowe, nastąpiłby odczuwalny dla finansów publicznych spadek dochodów z podatku CIT i podatku bankowego. Należy także pamiętać o przynajmniej przejściowym, spadku dochodów z PIT, którego podatnikami są osoby zatrudnione w firmach pożyczkowych.

Ponadto, z uwagi na fakt, że wzrost PKB w Polsce napędzany jest głównie przez konsumpcję, zmiany wynikające z ograniczenia zdolności konsumpcyjnych dużej grupy osób (zarówno klientów firm pożyczkowych, jak też ich pracowników) mogłyby mieć także negatywny wpływ na aktywność gospodarczą i PKB. Niektóre dane wskazują, że w wyniku wejście w życie propozycji Ministerstwa Sprawiedliwości PKB Polski zmniejszy się o około 3 mld PLN, na co wpływ miałyby także zanik bazy podatkowej i zmniejszenie dochodów szerokorozumianego krajowego sektora finansów publicznych.

Jednocześnie warto podkreślić, że każde ewentualne zmiany w zakresie kosztów pozaodsetkowych kredytu powinny być wprowadzone z uwzględnieniem analizy efektów ekonomicznych zmian wprowadzonych Ustawą z 2015 roku i wpływu tych zmian na rentowność portfela instytucji pożyczkowych (efekty te będą widoczne dopiero w drugiej połowie 2020 roku).

Przykład Słowacji

We wrześniu 2015 roku na Słowacji rynek pożyczek krótkoterminowych uległ znacznym zmianom, które były spowodowane wejściem w życie przepisów regulujących ten rynek. Zmiany miały na celu wzmocnienie kontroli branży pożyczkowej i wprowadziły, oprócz wysokiej przejrzystości umów pożyczkowych, m.in. konieczność uzyskania licencji Narodowego Banku Słowacji i zakaz udzielania pożyczek w gotówce. Nowe regulacje wprowadziły także limity maksymalnego oprocentowania pożyczki - ograniczenia te to dwukrotność rocznego średniego oprocentowania na rynku.

Efektom zmian regulacyjnych na Słowacji było wycofanie się z rynku około 80% instytucji pożyczkowych⁴³. Firmy, które pozostały na rynku, zmuszone zostały do zmiany swojej oferty, poprzez skupienie się na pożyczkach udzielanych na wyższe kwoty, dłuższe okresy - bezpieczniejszych i oferowanych podmiotom charakteryzującym się niższym ryzykiem niewypłacalności.

Odpowiedzią firm pożyczkowych na wprowadzenia limitów kosztów kredytów była próba ograniczania ponoszonego ryzyka i wyłączenie ze swojej oferty klientów

⁴³ Niektóre informacje wskazują nawet, że po wejściu nowych przepisów, ograniczyła się liczba firm pożyczkowych spełniających wymogi licencyjne Narodowego Banku Słowacji z pierwotnych 250 podmiotów do 30 - co stanowi 12% rynku (<http://forsal.pl/artykuly/1029385,jak-wypada-rynek-pozyczek-w-polsce-na-tle-europy.html>).

charakteryzujących się najmniejszych prawdopodobieństwem spłaty pożyczki. Wprowadzone zmiany na przestrzeni dwóch ostatnich lat spowodowały, że na legalnym rynku kwota udzielonych kredytów spadła o 300 mln euro rocznie, co odpowiada ok 250 tysiącom umów.

Tym samym, po zmianie ofert firm pożyczkowych natychmiast z rynku została wykluczona część dotychczasowych klientów tych firm – osób o wyższym ryzyku braku spłaty pożyczki⁴⁴. Zmiany doprowadziły do znaczącego skurczenia się rynku pożyczek, a z uwagi na potrzeby gotówkowe konsumentów, spowodowały także widoczny wzrost szarej strefy i tym samym rozwój patologii rynku pożyczkowego (znane są obecnie przykłady na Słowacji, że pożyczkodawcy na czarnym rynku wykorzystując kłopoty finansowe ich klientów udzielają pożyczek na bardzo wysoki procent – w niektórych przypadkach nawet 500%). Należy bowiem zauważyć, że na rynku popyt na kredyt nie został ograniczony, ograniczona została jedynie oferta legalnie działających podmiotów i liczba klientów, mających możliwość zaciągnięcia kredytu w legalny sposób. Klienci zmuszeni zostali do szukania pożyczek na czarnym rynku, co odbija się negatywnie nie tylko na stanie finansów publicznych Słowacji. Pożyczanie pieniędzy poza oficjalną strefą bywa bardzo drogie, a z uwagi na to, że nielegalną działalnością pożyczkową trudnią się osoby działające na granicy prawa, zaciąganie pożyczek na czarnym rynku bywa także niebezpieczne.

W konsekwencji należy podkreślić, że wprowadzenie na Słowacji zmian m.in. w zakresie kosztów kredytów wywołało na rynku pożyczek szereg negatywnych konsekwencji - począwszy od wycofania się z rynku znacznej liczby firm pożyczkowych, poprzez ograniczenie ofert kredytowych dostępnych na rynku, oraz spadek dochodów budżetu państwa, aż po pojawianie się szeregu trudności i niebezpieczeństw dla konsumentów w zdobyciu potrzebnej gotówki.

Sytuacja na Słowacji odbija się echem w innych krajach. Przykładowo w Czechach, w opublikowanym w drugiej połowie 2018 roku stanowisku, tamtejsze Ministerstwo Finansów wskazało wprost, że podejście słowackie w zakresie sektora pożyczkowego prowadzi do rozwoju szarej strefy.

Polskie Ministerstwo Sprawiedliwości jest świadome sytuacji na Słowacji – o znacznym zmniejszeniu się rynku pożyczkowego w tym kraju w wyniku ograniczenia kosztów pożyczek informuje w uzasadnieniu do projektowanej ustawy oraz w OSR.

⁴⁴ Nowe regulacje odcięły od 200 do 250 tys. gospodarstw domowych od możliwości uzyskania pożyczki w legalny sposób

Podsumowanie

Działalność firm pożyczkowych nie cieszy się pozytywnym odbiorem społecznym. Wynika to m.in. z zarzutów pojawiających się w mediach w stosunku do sektora pożyczek pozabankowych, takich jak chociażby utożsamianie pożyczki z lichwą, niedostateczne informowanie klientów o kosztach udzielonych pożyczek czy też podkreślanie faktu, że pożyczki w innych krajach są tańsze niż w Polsce.

Odpowiadając na pojawiające się zarzuty, należy podkreślić, że obecnie stopień restrykcyjności uregulowań prawnych dla prowadzenia działalności pożyczkowej na rynku polskim jest wysoki (także na tle innych krajów). Przepisy regulują m.in. maksymalny poziom kosztów pozaodsetkowych jak i maksymalny poziom odsetek, odsetek za opóźnienie oraz opłat windykacyjnych, i kompletnie nieuzasadnione jest utożsamianie pożyczek na rynku pozabankowym z lichwą. Ponadto firmy pożyczkowe mają ustawowy obowiązek informowania klientów o kosztach udzielonych pożyczek poprzez przekazanie, przed zawarciem umowy, tzw. formularza informacyjnego w formie tabeli, a także wyszczególnienie wszystkich kosztów w zawieranej umowie. Firmy pożyczkowe na ogół przedstawiają klientom dokładne harmonogramy spłat – tabele opłat z dokładnym wyliczeniem kosztów pożyczki, łącznie z wysokością poszczególnych rat.

Firmy pożyczkowe oferują pożyczki osobom, którymi nie są zainteresowane banki, przez co sektor pożyczek pozabankowych w obecnym, uregulowanym kształcie działa na korzyść całego rynku finansowego w Polsce.

Niemniej, pomimo pozytywnego wpływu Ustawy z 2015 roku, w sektorze pożyczek pozabankowych Polsce wciąż występują pewne problemy, których powodem jest działalność znaczącej liczby drobnych podmiotów, o ułamkowym udziale rynkowym, charakteryzujących się skłonnością do nadużyć i omijania obowiązujących przepisów. Rozdrobnienie rynku pożyczek pozabankowych jest jedyną kwestią, która wymaga uregulowania.

Jednocześnie wskazać należy, że obecne limity opłat pozaodsetkowych związanych z udzielaniem pożyczek przez firmy pożyczkowe są pochodną wysokich kosztów ponoszonych przez te instytucje, powinny pozostać na obecnym poziomie i nie powinny być w żadnym wypadku obniżane.

Niedawne propozycje resortu sprawiedliwości mogłyby całkowicie zmienić obraz rynku pożyczkowego w kraju. Z uwagi na wysokie koszty ponoszone przez firmy pożyczkowe zmiany polegające na ograniczeniu limitów tych opłat, mogłyby uniemożliwić legalne działanie firm pożyczkowych i zdecydowanie pogłębić problemy występujące na tym rynku - większość drobnych firm pożyczkowych mogłaby bowiem w takich okolicznościach przejść do szarej strefy. Biorąc pod uwagę to, że klientami firm pożyczkowych są często osoby wykluczone z oferty banków, powyższe mogłoby się przełożyć na pozbawienie możliwości zaciągnięcia legalnej pożyczki przez 1 mln osób rocznie. Osoby te w celu zaspokojenia

minimalnych potrzeb finansowych mogłyby zostać zmuszone do zaciągania pożyczek nielegalnie, a to z kolei doprowadziłoby do rozwoju szarej strefy w Polsce.

Podsumowując należy podkreślić, że obecnie konsumenci na rynku pożyczek pozabankowych są chronieni przez wiele ustaw i instytucji, a wprowadzone już zmiany w przepisach przyczyniły się do zwiększenia przejrzystości rynku pożyczek pozabankowych, poprawy funkcjonowania sektora oraz do zapewnienia klientowi wysokiego stopnia bezpieczeństwa. Stopień uregulowania rynku jest na tyle wysoki, że dla wyeliminowania wszelkich nieprawidłowości wystarczy egzekwowanie istniejącego prawa przez wszystkie firmy pożyczkowe, co mogłoby mieć miejsce w warunkach mniejszego rozdrobnienia rynku.

Proponowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości zmiany przedstawione w projekcie z dnia 18 lutego 2019 roku ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie, w opinii Instytutu Staszica należy uznać za daleko wykraczające poza cel tych przepisów i mogłyby mieć one skutek dokładnie odwrotny do zakładanego – zamiast walczyć z lichwą, miałyby wpływ na zintensyfikowanie lichwiarskich praktyk w Polsce.