

Warszawa, 14 kwietnia 2014 r.

ZFP/140414/A

Jarosław Ryba
Związek Firm Pożyczkowych
Ul. Krakowskie Przedmieście 79/214
00-190 Warszawa
kontakt@zfp.org.pl

**Szanowny Pan
Wojciech Kowalczyk
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów**

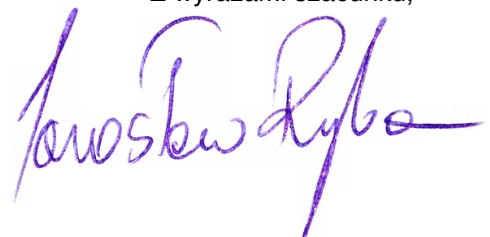
Szanowny Panie Ministrze,

W związku opublikowaniem 4 kwietnia 2014 r. nowej wersji *projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw*, w imieniu Związku Firm Pożyczkowych przesyłam stanowisko, które stanowi oficjalną opinię reprezentowanego przez nas sektora, w sprawie planowanej regulacji.

Ze względu na znaczące zmiany w przedmiotowym projekcie, które skutkują drastyczną ingerencją w ofertę rynkową, a co za tym idzie, wykluczeniem z rynku wielu działających dziś legalnie podmiotów, prosimy o uwzględnienie naszych uwag w toku prac legislacyjnych oraz o zmianę modelu reglamentacji cenowej i regulacji prawnej rynku pozabankowego.

Pozwalamy sobie też przedstawić dodatkowe propozycje dotyczące uregulowania rynku pozabankowego kredytu konsumenckiego, które w naszej ocenie wydatnie podniosą poziom ochrony konsumenta, co jak wynika z projektu założeń jest głównym celem projektodawcy.

Z wyrazami szacunku,



Prezes Związku Firm Pożyczkowych
Jarosław Ryba

OPINIA

ZWIĄZKU FIRM POŻYCZKOWYCH

W SPRAWIE PROJEKTU ZAŁOŻEŃ DO USTAWY O ZMIANIE USTAWY O NADZORZE NAD RYNKIEM FINANSOWYM, USTAWY PRAWO BANKOWE ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

W związku z opublikowaniem przez Ministerstwo Finansów kolejnej wersji projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, datowanej na dzień 4 kwietnia 2014 r., Związek Firm Pożyczkowych (dalej: ZFP) pragnie wyrazić **stanowczy sprzeciw** wobec zawartym w projekcie propozycjom rozwiązań w kluczowych obszarach regulacji. W ocenie firm pożyczkowych zrzeszonych w ZFP godzą one w dobro rynku i słusne interesy znacznej części przedsiębiorców na rynku pożyczkowym, a przy tym niewłaściwie realizują cele regulacji w zakresie ochrony konsumentów.

UWAGI OGÓLNE

ZFP podnosi, iż w trakcie prac nad projektem założeń naruszono zasady prawidłowej legislacji:

1. propozycje nie zostały poprzedzone rzetelną oceną skutków regulacji sektora,
2. wnioski zostały sformułowane na podstawie niezweryfikowanych założeń co do stanu faktycznego rzekomo uzasadniającego potrzebę określonych regulacji,
3. propozycje zostały sformułowane w oparciu o częściowo niekompletne lub nieaktualne dane dotyczące regulowanego sektora, których analiza wykazuje rażące błędy metodologiczne,
4. po zakończeniu konsultacji społecznych pierwotne propozycje zostały zmienione w kluczowych obszarach, które to zmiany nie zostały poddane konsultacjom społecznym; wprowadzanie zmian o tak znacznym wpływie na warunki funkcjonowania rynku nie może odbywać się bez uprzedniej szerokiej debaty ze stroną społeczną,
5. propozycje naruszają zasadę obiektywizmu, albowiem w **nieuzasadniony sposób faworyzują określony model biznesowy**, tym samym chroniąc interesy podmiotów stosujących ten model biznesowy kosztem pozostałych podmiotów będących adresatami przyszłej regulacji.

W efekcie popełnienia powyższych błędów zachodzi nie tyle ryzyko, co wręcz pewność, że **wdrożenie tych propozycji będzie prowadzić do skutków sprzecznych z celami regulacji oraz intencjami projektodawców** (przynajmniej na poziomie deklarowanych w dokumencie projektu założeń), równocześnie wysoce szkodliwych dla regulowanego sektora i zagrażających jego zrównoważonemu rozwojowi.

W opozycji do tych propozycji apelujemy o zmianę koncepcji regulacji z formuły limitującej i nakazowo-zakazowej na koncepcję systemowych i prokonsumenckich zamian w prawie z uwzględnieniem sprawdzonych rozwiązań stosowanych w Europie Zachodniej.

2

Konkluzja:

W ocenie ZFP jeżeli faktycznym celem regulatora jest ten, który został zadeklarowany we wstępie do projektu, czyli „zwiększenie poziomu ochrony klientów instytucji finansowych” to zasadne byłoby na etapie projektu założeń rozszerzenie katalogu rozwiązań prokonsumenckich przez wprowadzenie regulacji obejmujących m.in.:

- obowiązek publikowania informacji o wszystkich kosztach pożyczki, wzoru umowy, formularza informacyjnego oraz kosztów windykacji na głównej stronie internetowej firmy pożyczkowej w wyraźnej i jasnej formie,
- wprowadzenie ankiety badającej świadomość i wiedzę finansową nowego klienta oraz obowiązek oceny i wydania rekomendacji dotyczącej poziomu ryzyka wiążącego się ze skorzystaniem z pożyczki lub kredytu, na wzór procedur i formularza MIFID w odniesieniu do produktów inwestycyjnych,
- obowiązek poinformowania konsumenta o możliwości konsultacji szczegółów oferty z organizacjami i instytucjami ochrony konsumentów (poprzez podanie danych kontaktowych) takimi jak: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Federacja Konsumentów, Rzecznicy Konsumentów,
- wymóg okresowego raportowania wyników finansowych oraz parametrów produktowych do GUS-u w celu stworzenia centralnej bazy informacji o rynku i wiarygodnych danych o ofercie produktowej, która umożliwi konsumentowi łatwe porównanie cen ofertowych ze średnią rynkową,
- obowiązek oceny zdolności kredytowej klienta na podstawie informacji z przynajmniej jednego biura informacji gospodarczej oraz obowiązek przekazywanie informacji zwrotnej o obsłudze kredytu/pożyczki do tego biura,
- w miejsce regulacji cenowej strukturyzowanej w czasie, wprowadzenie do ustawy o kredycie konsumenckim prostego zapisu o tym, że pozaodsetkowe koszty przyznania i obsługi kredytu, nie mogą przekroczyć wartości kredytu, niezależnie od kwoty i czasu trwania umowy,
- ustanowienie centralnego rejestru firm pożyczkowych w Ministerstwie Gospodarki lub w formie uproszczonego wykazu publikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej,
- wprowadzenie ram dla odnawialnych licencji dla ogólnopolskich instytucji pożyczkowych świadczących usługi w skali masowej, w formie szczególnego, certyfikowanego nadzoru prowadzonego przez izbę branżową,
- skuteczne ograniczenia reklamowe dla podmiotów notorycznie łamiących przepis art. 63a. § 1. Kodeksu Wykroczeń, czyli dewastujących przestrzeń publiczną ulotkami i plakatami umieszczanymi w miejscach do tego nie przeznaczonych, bardzo często bez dochowania właściwych zapisów ustawy o kredycie konsumenckim dot. informacji zawartych w reklamach kredytów i pożyczek,
- wprowadzenie nadzoru nad metodami i praktykami stosowanymi w postępowaniach windykacyjnych firm pożyczkowych, w szczególności w odniesieniu do windykacji terenowej (w domu i miejscu pracy klienta),
- wprowadzenie regulacji dotyczących praktyk stosowanych przez pośredników i doradców finansowych polegających na pobieraniu bezzwrotnych opłat za rozpatrzenie wniosku

kredytowego lub analizę zdolności kredytowej klienta z niewiążącą obietnicą udzielenia pożyczki,

- rozszerzenie katalogu praw konsumenta o dodatkowe uprawnienia ustawowe dotyczące negocjacji z wierzycielem w zakresie rozkładania długu na raty lub renegotjacji kosztów pierwotnej pożyczki, zmierzające do ograniczenia negatywnego zjawiska refinansowania opóźnionej pożyczki kolejną przed całkowitą spłatą poprzedniej,
- nowelizacja prawa o upadłości konsumenckiej w kierunku rozszerzenia ochrony konsumenta, ułatwienia skorzystania z instytucji upadłości i partycypacji instytucji kredytowej w ryzyku braku spłaty kredytu konsumenckiego,
- objęcie osobnymi przepisami działalności lombardów, które stanowią obecnie dużo większe zagrożenie dla konsumenta w aspekcie ponoszenia nadmiernych niekontrolowanych kosztów, niż pozabankowe instytucje pożyczkowe.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Wprowadzenie ustawowych wymogów w odniesieniu do podejmowania i wykonywania działalności polegającej na udzielaniu kredytów konsumenckich (instytucje pożyczkowe).

ZFP konsekwentnie popiera wprowadzenie ustawowych wymogów w odniesieniu do podejmowania i wykonywania działalności pożyczkowej, uważając że jest to niezbędny krok na drodze do budowy w pełni dojrzałego i odpowiedzialnego rynku pożyczek konsumenckich. Jednakże w ocenie ZFP kluczowym warunkiem podejmowania i prowadzenia działalności pożyczkowej **powinien być obowiązek uzyskania wpisu w rejestrze działalności regulowanej**. Rezygnacja z utworzenia rejestru, co stanowi istotną zmianę w stosunku do wcześniejszych wersji projektu założeń, **stanowi bardzo istotne osłabienie przyszłej regulacji i stawia pod znakiem zapytania sens wprowadzania jakiegokolwiek formy reglamentacji działalności pożyczkowej**.

Po pierwsze, brak rejestru istotnie **utrudni sprawowanie nadzoru publicznego** oraz egzekwowanie przestrzegania regulacji przez podmioty prowadzące działalność pożyczkową. Zwłaszcza w warunkach dynamicznego wzrostu tego sektora i przy jego utrzymującym się znacznym rozproszeniu konieczne jest wprowadzenie odpowiedniej formy ewidencji; najlepszą jej formą byłby właśnie rejestr działalności regulowanej powierzony ministrowi właściwemu do sprawy gospodarki. Kolejnym etapem regulacji mogłyby być odnawialne licencje dla ogólnopolskich podmiotów profesjonalnych, które świadczą usługi o charakterze masowym, które zagwarantowałyby stałe wypełnianie warunków rejestrowych również po uzyskaniu wpisu.

Po drugie, poza funkcją ewidencyjną, jawny i łatwo dostępny rejestr powinien spełniać niezwykle ważną **funkcję informacyjną wobec konsumentów**, stanowiąc istotny element budowania zaufania konsumentów do instytucji finansowych. Proponowana w zamian „czarna lista” firm naruszających interesy konsumentów, nie spełnia tej funkcji, ponieważ nigdy nie będzie kompletna – niemożliwe jest stworzenie aktualnego katalogu wszystkich podmiotów stwarzających zagrożenie dla konsumenta, zwłaszcza wobec częstych zmian danych rejestrowych i tworzenia nowych spółek-klonów przez podmioty oskarżane o nadużycia. Wad tych nie posiada rejestr pozytywny, który byłby pełnym zamkniętym katalogiem firm uprawnionych do świadczenia usług pożyczkowych, w którym konsument mógłby zweryfikować potencjalnego usługodawcę w sposób prosty i wiarygodny.

Dodatkowo biorąc pod uwagę przebieg dotychczasowej dyskusji dotyczącej ustalenia organu, na którym powinien spoczywać obowiązek utworzenia i prowadzenia rejestru, nie może ujść uwadze strony społecznej, że żaden z proponowanych organów (KNF, Prezes UOKiK, Minister Gospodarki) nie ustosunkował się przychylnie do powierzenia mu obowiązku prowadzenia rejestru. W ocenie ZFP partykularny interes poszczególnych resortów, podyktowany zapewne względami organizacyjnymi lub ograniczeniami budżetowymi, nie może przeważać nad interesem publicznym, który zdecydowanie przemawia za utworzeniem rejestru.

Konkluzja:

ZFP stanowczo postuluje powrót do koncepcji utworzenia rejestru instytucji pożyczkowych. Funkcja organu rejestrowego powinna być powierzona ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, zgodnie ze szczegółową argumentacją przedstawioną we wcześniejszych pismach.

Ograniczenie całkowitego kosztu kredytu konsumenckiego.

ZFP po raz kolejny podnosi, że w obecnych warunkach rynkowych i społeczno-gospodarczych **brak jest uzasadnienia dla wprowadzania drastycznego ograniczenia swobody działalności gospodarczej w postaci administracyjnego regulowania kosztów kredytu konsumenckiego.** Ponownie pragniemy zwrócić uwagę na argumenty ekonomiczne, społeczne i konstytucyjne, o fundamentalnym znaczeniu, które legły u podstaw słusznej decyzji o rezygnacji z wprowadzenia do obecnie obowiązującej ustawy o kredycie konsumenckim odpowiednika art. 7a poprzedniej ustawy, a które znalazły doskonały wyraz w dokumencie założeń do obecnie obowiązującej ustawy opracowanych przez UOKiK w 2009 r. Argumenty te zostały obszernie przytoczone w piśmie ZFP z dnia 11 marca 2014 r.

W ocenie ZFP **koszty kredytu powinny być kształtowane przez rynek, przy zachowaniu ogólnie przyjętych norm prawnych i społecznych w relacjach z konsumentami**, w szczególności obowiązku rzetelnego informowania konsumentów o tych kosztach. W przekonaniu ZFP świadomy i poinformowany konsument, do którego odnoszą się postanowienia dyrektywy 2008/48/WE, będzie w stanie dokonać wyboru najkorzystniejszej dla siebie oferty kredytowej na konkurencyjnym rynku. Nie należy przy tym zapominać, że cena nie zawsze powinna stanowić jedyne kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty, zwłaszcza w odniesieniu do usług finansowych.

Przyjmujemy przy tym argument, że należy przeciwstawić się lichwiarskim praktykom na rynku bankowym i pozabankowym, w wyniku których „*łącznie koszty obsługi długu niejednokrotnie przekraczają wartość zaciągniętej pożyczki lub kredytu*” (cyt. Ministerstwo Finansów, 16.12.2013 r.), co znalazło swoje odzwierciedlenie w części składowej proponowanego limitu zakładającego, że koszty pozaodsetkowe nie mogą przekroczyć 100% wartości udzielonego kredytu konsumenckiego. W ocenie ZFP zapis w ustawie o kredycie konsumenckim o tym, że **całkowite koszty przyznania i obsługi kredytu z wyłączeniem odsetek nie mogą przekroczyć kwoty kredytu, niezależnie od kwoty i czasu trwania umowy, w zupełności chroniłby konsumenta przed praktykami lichwiarskimi**, w których gospodarstwo domowe pożyczając kilka tysięcy złotych, po kilku latach utracić może cały majątek. Ochrona ta naturalnie zabezpieczałaby interes konsumenta, bez naruszania równowagi konkurencyjnej po stronie przedsiębiorców, przez głębokie legislacyjne

ingerowanie w ofertę produktową. Limit w tym kształcie znalazł poparcie NBP w stanowisku z 14.04.2014 r., w którym czytamy, że bank szczególnie popiera „górne ograniczenie kosztów na poziomie 100%”.

W ocenie ZFP **pełna formuła obliczania maksymalnego kosztu kredytu przyjęta w aktualnej wersji projektu założeń jest całkowicie nieakceptowalna**. Formuła ta, poprzez uzależnienie wysokości limitu nie tylko od kwoty kredytu, ale także od długości okresu kredytowania, **wyraźnie preferuje pożyczki udzielane na dłuższy okres, w szczególności od 6 miesięcy do 2,5 roku**. Przy zastosowaniu tej formuły udzielanie pożyczek na krótszy okres stanie się po prostu nieopłacalne. W szczególności dotyczy to pożyczek krótkoterminowych, udzielanych na okres do 30 dni (tzw. mikropożyczki). Firmy udzielające mikropożyczek zostaną tym samym postawione przed alternatywą: eliminacja z rynku albo wycofanie z oferty pożyczek na okres krótszy niż 30 dni. Tym samym **doprowadzi to do zniknięcia instytucji mikropożyczek**, a w konsekwencji do uszczuplenia dostępnej oferty kredytowej i możliwości świadomego wyboru konsumentów. **Będzie to sprzeczne nie tylko z celami Dyrektywy 2008/48/WE**, ale również z intencją autorów projektu założeń, którą jest „dążenie do zagwarantowania możliwości różnicowania oferty produktów kredytowych, w tym zapewnienia dostępu do kredytów o charakterze krótkoterminowym”.¹

Nie istnieją poza tym żadne racjonalne argumenty, które mogłyby uzasadniać powyższą preferencję projektodawców. Długość okresu kredytowania, zależy od przyjętego modelu biznesowego danej instytucji pożyczkowej. Żaden interes społeczny nie przemawia za tym, aby ustawodawca w szczególny sposób chronił model biznesowy oparty na udzielaniu pożyczek na długi termin kosztem pożyczek krótkoterminowych. Wręcz przeciwnie, pożyczki krótkoterminowe są lepiej dopasowane do potrzeb znacznej części klientów i jak już wielokrotnie wskazywano stanowią one źródło finansowania krótkoterminowych potrzeb finansowych. Sztuczne kreowanie w tej grupie klientów popytu na pożyczki na dłuższy termin i na większe kwoty równałoby się zachęcaniu ich do nadmiernego zadłużania się, ze wszystkimi negatywnymi skutkami społecznymi tego zjawiska.

Nasze obawy znajdują potwierdzenie w **argumentach Ministerstwa Finansów** sformułowanych w Projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy – prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 grudnia 2013 r., gdzie czytamy, że **„należy mieć na uwadze, że wprowadzenie zróżnicowanych progów limitujących koszty pozaodsetkowe dla poszczególnych kategorii kredytów/pożyczek w zależności od kwoty i długości trwania umowy mogłoby prowadzić do powstania zjawiska arbitrażu regulacyjnego i kształtowania przez przedsiębiorców oferty w taki sposób, aby oferowana pożyczka objęta została wyższym limitem kosztów. W konsekwencji prowadziłoby to do negatywnych skutków dla kredytobiorców, którzy byłiby zmuszeni zaciągać zobowiązania nieadekwatne do ich potrzeb – opiewające na wyższe kwoty, z dłuższym okresem kredytowania oraz wyższymi kosztami całkowitymi”**.

Brak merytorycznego uzasadnienia nowej, proponowanej regulacji uzasadnia podejrzenie o **arbitralność i nierówne traktowanie podmiotów prywatnych przez władzę publiczną, sprzeczne ze standardami demokratycznego państwa prawa**. Nawet jeżeli zaproponowana formuła obliczania limitu kosztów stanowi przejaw wyłącznie niefrasobliwości projektodawców, nie można przejść obojętnie wobec faktu, że w wyniku nieodpowiedzialnego stanowienia prawa może zostać

¹ s. 13 projektu założeń.

zahamowany rozwój najbardziej dynamicznego i innowacyjnego segmentu rynku pożyczkowego, który stanowią firmy udzielające pożyczek w kanale internetowym. Pożyczki online stanowią aktualnie motor napędowy całego sektora, będąc wybierane przez konsumentów jako tańsze, wygodniejsze i o wiele bardziej przejrzyste. **Należy zwrócić uwagę, że dane, na podstawie których dokonano oszacowania udziału rynkowego pożyczek krótkoterminowych, zostały istotnie zaniżone.** Dane te (m.in. raport dra Piotra Białowolskiego) pochodzą z 2012 r. i nie uwzględniają niezwykle szybkiego wzrostu tego segmentu w 2013 r. i obecnie. Ponadto szacunki te obciążone są poważnym błędem metodologicznym, albowiem znaczenie mikropożyczek w skali całego rynku powinno być oceniane przez pryzmat liczby klientów oraz liczby udzielanych pożyczek, a nie ich globalnej wartości. Według aktualnych danych pochodzących od firm będących członkami ZFP, **firmy działające w sektorze mikropożyczek zawierają ok. 185 000 umów miesięcznie, co stanowi 40-procentowy udział w rynku pożyczek pozabankowych.** Utrzymująca się tendencja wzrostowa uzasadnia przekonanie, że udział ten będzie się w dalszym ciągu zwiększał. Towarzyszy temu dążenie do stałego podnoszenia jakości obsługi i doskonalenia oferty przez pożyczkodawców internetowych. Warto zwrócić uwagę, że wbrew stereotypowemu przekonaniu, według badań przeprowadzonych przez firmę doradczą PwC, **firmy udzielające krótkoterminowych pożyczek online stosują wyższe wymagania w zakresie analizy ryzyka kredytowego** niż firmy udzielające pożyczek średnio- i długoterminowych w domu klienta.² Dodatkowo, nie prowadzą windykacji terenowej, która charakteryzuje się wywieraniem bezpośredniej psychologicznej presji na dłużnika i perswazji sprzedażowej. Świadczy to o dojrzałości rynkowej oraz odpowiedzialności społecznej sektora internetowego. Zaprzepaszczenie tego dorobku przez legislatora byłoby naruszeniem umowy społecznej i niezależnie od możliwych krótkoterminowych korzyści wizerunkowych dla rządu w dłuższej perspektywie podważałoby zaufanie obywateli do państwa, przez nieuzasadnione ograniczenia świadczenia usług finansowych dla ponad 2,2 mln świadomych i ubankwionych klientów w kanale internetowym.

Należy mieć przy tym na uwadze, że **sprzedaż pożyczek za pośrednictwem internetu zapewnia konsumentowi łatwiejszy dostęp do informacji umożliwiającej porównanie ofert poszczególnych kredytodawców**, przy równoczesnym zagwarantowaniu większej prywatności oraz swobody podjęcia decyzji, w szczególności w porównaniu do modelu sprzedaży pożyczki w domu klienta. Bezpośredni osobisty kontakt z agentem bez wątplenia stwarza dodatkową presję na konsumenta, która nie sprzyja chłodnej kalkulacji i rzeczowej ocenie przedstawionej oferty, a w konsekwencji może prowadzić do podejmowania nieprzemyślanych decyzji finansowych. Przekłada się to na większą szkodowość portfeli kredytowych oraz prowadzi do nadmiernego zadłużenia.

Również tradycyjny model spłaty pożyczki w gotówce w domu klienta rodzi znacznie więcej zagrożeń dla konsumentów niż w przypadku płatności dokonywanych przelewem bankowym. Wynika to z faktu że firmy działające w segmencie mikropożyczek online z założenia udzielają pożyczek wyłącznie osobom ubankwionym co jest zgodne z Programem Rozwoju Obrotu Bezgotówkowego na lata 2014-2020 Narodowego Banku Polskiego.

Nieakceptowalna jest również zaproponowana wysokość limitu. Z uzasadnienia projektu założeń wynika, że została ona skalkulowana w wysokości odpowiadającej dolnej wysokości przedziałów kosztowych wskazywanych przez przedsiębiorców działających w branży pożyczkowej, co miało być podyktowane chęcią zmotywowania kredytodawców do racjonalizacji kosztów. Taki sposób kalkulacji świadczy o bardzo poważnym błędzie metodologicznym. Nie uwzględniono bowiem

² PwC, Rynek firm pożyczkowych w Polsce, grudzień 2013, s. 32.

faktu, że działalność firm pożyczkowych, tak jak w przypadku każdego przedsiębiorcy, jest prowadzona nie tylko w celu pokrycia kosztów, ale także w celu wypracowania zysku. Czyżby ustalenie limitu kosztów na poziomie kosztów operacyjnych działalności oznaczało, że projektodawcy odmawiają firmom pożyczkowym prawa do pobierania wynagrodzenia za świadczone usługi? Czy to oznacza, że działalność tych firm powinna być prowadzona non-profit? Jeżeli tak, to powinna być subsydiowana ze środków publicznych podobnie jak działalność kredytowa banków (RnS, MdM, kredyty studenckie, preferencyjne kredyty rolnicze, gwarancje *de minimis* i inne).

Całkowicie nieprzemysłana jest również propozycja zmierzająca do ograniczenia możliwości pobierania kosztów w przypadku prolongowania okresu spłaty pożyczki w okresie 120 dni od udzielenia pożyczki. Przede wszystkim propozycja ta jest niezwykle mało przejrzysta na poziomie koncepcji, co budzi istotne obawy o praktyczne możliwości zapisania jej w postaci konkretnych propozycji legislacyjnych, w sposób umożliwiający jednoznaczną wykładnię i stosowanie przepisów. W szczególności nie wiadomo, co oznaczają takie sformułowania, jak „kwota pierwszej wypłaty” lub „wszystkie koszty, jakie kredytobiorca jest zobowiązany ponieść w związku z obsługą umowy kredytu”. Pojęcia te są wysoce nieprecyzyjne, a w szczególności nie odnoszą się wprost do istniejących definicji legalnych zawartych w ustawie o kredycie konsumenckim. Uzasadnia to obawę, że interpretacja i stosowanie przepisów ustanowionych w oparciu o tak nieprecyzyjne założenia może nastroczać w przyszłości podobnych trudności, co powszechnie krytykowany art. 7a poprzednio obowiązującej ustawy o kredycie konsumenckim.

Po drugie **propozycja ta nie została poprzedzona choćby szcątkową oceną wpływu proponowanego rozwiązania na rynek pożyczek.** Nie podjęto próby przeprowadzenia analizy skali regulowanego zjawiska, okoliczności, w jakich klienci korzystają z dodatkowej usługi polegającej na przedłużeniu okresu spłaty, jak również ponoszonych z tego tytułu kosztów, zwłaszcza w relacji do kosztów uzyskania finansowania z innego źródła. Nie wiadomo w tej sytuacji, na jakiej podstawie przyjęto, że wymagana jest interwencja ustawodawcy w tym obszarze, co ponownie budzi obawy o bezstronność dotychczasowego przebiegu procesu legislacyjnego.

Podobnie całkowicie arbitralny charakter przypisać należy zaproponowanej długości okresu referencyjnego, tj. 120 dni. Można zadać pytanie, dlaczego okres ten powinien wynosić właśnie 120 dni, a nie 30, 60 lub 180 dni? Zwłaszcza, że uzasadnienie dotyczące obawy o obchodzenie projektowanego limitu przez zawierania kilku krótszych umów w miejsce jednej umowy na dłuższy okres, nie obejmuje swoim zasięgiem właśnie pożyczek na dłuższe okresy. W rezultacie zjawisko, które regulator chciałby wyeliminować z sektora mikropożyczek, będzie mogło bez ograniczeń występować w sektorze pożyczek na okresy 30 tygodni i dłuższych, gdzie wartości jednostkowe pożyczek są wyższe, a przez to skala przyrostu nominalnego zadłużenia w zestawieniu z dochodem rozporządzalnym gospodarstwa domowego, jest o wiele większa, mimo obiektywnie niższego wskaźnika RRSO.

Nie można zapominać, że środkami administracyjnoprawnymi nie da się ograniczyć popytu na określony produkt kredytowy. Ograniczenie możliwości prolongowania okresu spłaty pożyczki, co w wielu przypadkach stanowi adekwatną i wystarczającą formę restrukturyzacji zobowiązania (np. przejściowe problemy z płynnością spowodowane zmianą zatrudnienia lub krótkotrwałym brakiem zleceń w przypadku osób uzyskujących dochody w ramach samozatrudnienia), będzie skutkować powstawaniem opóźnień w spłacie oraz naliczaniem odsetek za opóźnienie oraz innych kosztów związanych z obsługą zadłużenia. Konsument będzie mógł się uchronić przed tymi skutkami

wyłącznie finansując spłatę pożyczką zaciągniętą w innej instytucji finansowej lub narażając się na wysokie koszty postępowania egzekucyjnego. Kwota takiej kolejnej pożyczki będzie musiała być odpowiednio wyższa, aby pokryć naliczone odsetki karne i inne opłaty, a nawet koszty egzekucji komorniczej. Finansowanie spłaty zobowiązań kolejnym długiem stanowi najszybszą drogę do powstawania nadmiernego zadłużenia, z czego autorzy projektu zapewne doskonale zdają sobie sprawę. Dlaczego w tej sytuacji ogranicza się kredytodawcom możliwość elastycznego reagowania na przejściowe problemy ich klientów z terminowym regulowaniem zobowiązań? Z jakiego powodu przedłużenie okresu spłaty pożyczki, czyli instrument powszechnie stosowany w bankowości, stanowiące pokrycie uzasadnionych kosztów oraz zawierającą element wynagrodzenia kredytodawcy, miałoby być mniej korzystne dla konsumenta niż zaciągnięcie, w przymusowej sytuacji, kolejnej pożyczki na niekoniecznie atrakcyjnych warunkach finansowych? Kto spoza szarej strefy udzieli konsumentowi podlegającemu windykacji lub nawet egzekucji sądowej jakiegokolwiek pożyczki na spłatę poprzedniej? Niestety projekt założeń nie zawiera odpowiedzi na te pytania, będąc również w tym aspekcie zaprzeczeniem idei prokonsumenckich regulacji.

Omawiając problem refinansowania pozabankowego, należy przy tym w szczególności zwrócić uwagę na stosowaną przez niektóre firmy na rynku pożyczek długoterminowych praktykę udzielania klientom kolejnej, wyższej pożyczki PRZED spłatą poprzedniej, z przeznaczeniem na spłatę wymagalnego zadłużenia z tytułu wcześniej zaciągniętej pożyczki u tego samego kredytodawcy, z jednoczesnym podniesieniem kwoty zadłużenia i wydłużeniem czasu spłaty! Efektem takiej praktyki jest kumulowanie zadłużenia i wprowadzenie konsumenta w narastającą pętlę kredytową.

Należy podkreślić, że firmy należące do ZFP udzielają kolejnych pożyczek tylko klientom, którzy spłacili w całości swoją poprzednią pożyczkę. W tym modelu nie ma możliwości wpadnięcia w pętlę zadłużenia, ponieważ kapitał do spłaty nie powiększa się. Aby ograniczyć ewentualne straty z portfela klientów bez historii kredytowej oraz uchronić konsumenta o niskiej moralności płatniczej przed przeterminowanym zadłużeniem o znacznej wartości, pierwsza pożyczka dla nowego klienta zawsze udzielana jest na bardzo niską kwotę.

Dodatkowo należy mieć na uwadze, że proponowane ograniczenia w możliwości restrukturyzacji zobowiązania poprzez przedłużenie okresu spłaty, przewidziane są wyłącznie dla pożyczek krótkoterminowych, tj. produktu kredytowego, który w przeciwieństwie do pożyczek długoterminowych nie został dotąd zmonopolizowany przez żadnego z dużych graczy i który ponadto **jako jedyny nie jest substytuowany przez sektor bankowy i SKOK-i**. W konsekwencji proponowane zmiany uderzają w najbardziej konkurencyjny i innowacyjny sektor rynku finansowego, najlepiej korespondujący z modelem mobilnego i uświadomionego konsumenta doby internetu. Tym samym mogą przyczyniać się do utrwalenia, w dużym stopniu fałszywego, stereotypowego wizerunku Polski jako zaściankowego kraju o niewielkim stopniu wykorzystania nowych technologii, niskim poziomie edukacji finansowej, braku zaufania do obrotu bezgotówkowego oraz jednym z najniższych współczynników ubankowienia gospodarstw domowych w Europie.

Konkluzja:

ZFP postuluje powrót do dyskusji o limicie w **zrozumiałej dla klientów konstrukcji i neutralnej dla legalnego biznesu formule** na przykład **ograniczenia kosztów pozaodsetkowych do wysokości**

kwoty kredytu bez względu na czas trwania umowy lub zastosowanie jednego z rozwiązań sprawdzonych w Europie Zachodniej. Przykłady międzynarodowe świadczą o negatywnym wpływie wprowadzenia ograniczeń w zakresie maksymalnych kosztów kredytu na sytuację klientów sektora pożyczkowego. W Niemczech zastosowanie nadmiernie restrykcyjnego podejścia do kwestii kosztów kredytu spowodowało wycofanie się przedsiębiorstw z tego rynku i przenoszenie działalności do innych jurysdykcji (głównie do Szwajcarii) lub, co gorsza, do szarej strefy. Z kolei w Wielkiej Brytanii, gdzie zrezygnowano z regulacji cenowych, zjawisko to nie występuje.

Wprowadzenie maksymalnej wysokości odsetek za opóźnienie w spłacie oraz odsetek od odsetek

ZFP podtrzymuje w tej sprawie swoje dotychczasowe stanowisko. O ile wprowadzenie maksymalnej wysokości odsetek za opóźnienie należy uznać co do zasady za słuszne, o tyle **objęcie limitem przewidzianym dla odsetek także opłat z tytułu zaległości w spłacie kredytu jest nieporozumieniem**. Ponownie podkreślamy, że opłaty te spełniają całkowicie odmienną funkcję od odsetek za opóźnienie. Wprowadzenie obowiązku zaliczania tych opłat na poczet odsetek za opóźnienie (bo do tego *de facto* zmierza propozycja resortu finansów) w praktyce oznacza wprowadzenie, w sposób pośredni, zakazu pobierania tych opłat przez kredytodawców. Jeżeli wprowadzenie takiego zakazu jest rzeczywiście intencją projektodawców, to zasada poszanowania partnerów społecznych w procesie legislacyjnym wymaga, aby było to wyrażone w projekcie założeń w formie bezpośredniej propozycji, nie zaś wprowadzane „tylnymi drzwiami”. Propozycja regulatora powinna być poprzedzona wszechstronną oceną skutków regulacji oraz należyście uzasadniona, tak aby strona społeczna mogła odnieść się do argumentów przedstawionych w uzasadnieniu oraz zaprezentować własne argumenty. Wymagają tego fundamentalne standardy obowiązujące w demokratycznym państwie prawa. Nieprzestrzeganie tych zasad na etapie opracowania założeń projektu ustawy rodzi poważne obawy o dalszy przebieg procesu legislacyjnego oraz jakość finalnego efektu pracy legislatorów.

Przy założeniu, iż większość instytucji finansowych aktualnie stosuje odsetki za opóźnienie nie wyższe od maksymalnych (4x lombard), pozostałe opłaty będą musiały zmieścić się w limicie 2x lombard. Jeżeli proces windykacyjny jest prowadzony dla przykładu przez 3 miesiące, to łączny koszt podjętych w tym czasie działań nie będzie mógł przekroczyć 2% całkowitej kwoty pożyczki, tj. dla pożyczki 500 zł byłoby to nie więcej niż 10 zł!

Czy ustawodawca zdaje sobie sprawę z faktu, że koszt wysłania dwóch monitów listem poleconym oraz wpisania dłużnika do Biura Informacji Gospodarczej to koszt minimum 30 zł? Przy tej konstrukcji limitu windykacja należności przestaje spełniać swoją funkcję jaką jest odzyskanie własnych pieniędzy pożyczkodawcy. Można więc domniemywać, że w dobie szybkiej wymiany informacji pomiędzy konsumentami spora część klientów ze złymi zamiarami wykorzysta tę lukę do bezkarnego przywłaszczenia pieniędzy. Mamy wątpliwość czy projektodawca miał taki zamiar i zna konsekwencje proponowanych zapisów.

Należy pamiętać, że tylko dobre prawo zasługuje na społeczny szacunek i jest przestrzegane. Normy prawne uchwalane niedbale, nieprzejrzycie i w pośpiechu szybko stają się martwą literą.

Zamiast kształtować postawy i procesy w sposób zapewniający zrównoważony rozwój społeczeństwa i gospodarki, pozostają wyłącznie instrumentem administracyjnego nacisku.

Konkluzja:

Aby omawiana regulacja nie podzieliła tego losu, konieczne jest podjęcie dyskusji ze stroną społeczną w celu wypracowania kompromisowych rozwiązań, akceptowalnych dla wszystkich interesariuszy: regulatora, graczy rynkowych oraz organizacji konsumenckich. ZFP wzywa do podjęcia takiej dyskusji, równocześnie wyrażając gotowość do wzięcia w niej istotnego merytorycznego udziału.

Wprowadzenie regulacji dotyczących zasilania przez kredytodawców konsumenckich zewnętrznych baz danych

ZFP podtrzymuje wielokrotnie wyrażane kierunkowe poparcie dla wszelkich zmian, które mogą przyczynić się do zwiększenia dostępu do informacji dotyczących klientów instytucji finansowych oraz szerszego wykorzystania tych informacji w procesach oceny ryzyka. Dostęp kredytodawcy do pełnej, poprawnej i aktualnej informacji o kliencie ma kluczowy charakter w ograniczaniu ryzyka kredytowego w wymiarze indywidualnym, a tym samym, w wymiarze ogólnym, przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa systemowego i zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu. **Obszar ten nabiera szczególnego znaczenia w związku z propozycjami zmian w zakresie ograniczenia wysokości całkowitego kosztu kredytu polegających na uzależnieniu wysokości limitu od długości okresu kredytowania.** W przypadku ich wprowadzenia, zmiany te, jak wykazano, mogą doprowadzić do zmiany w strukturze pożyczek konsumenckich na skutek ograniczenia możliwości udzielania krótkoterminowych pożyczek gotówkowych oraz zastąpienia ich przez pożyczki średnio- i długoterminowe. Spowoduje to ogólny wzrost zadłużenia gospodarstw domowych, co nie powinno pozostać bez wpływu na analizę ryzyka kredytowego i ocenę zdolności kredytowej. Jeżeli dodać do tego, że firmy pożyczkowe udzielające pożyczek w domu klienta na okres powyżej 30 dni częściej akceptują klientów cechujących się podwyższonym profilem ryzyka (wniosek z Raportu PwC, s. 32), staje się jasne, że opisana zmiana struktury pożyczek konsumenckich może spowodować pogorszenie jakości portfeli kredytowych. Podobny efekt może przynieść ograniczenie możliwości prolongowania spłaty pożyczek krótkoterminowych, które doprowadzi do finansowania spłaty zobowiązań nowym długiem, albowiem część klientów w celu spłaty poprzedniej pożyczki będzie zmuszona do zaciągania kolejnych pożyczek w innych firmach lub szarej strefie.

Wywołany powyższymi zjawiskami wzrost ryzyka kredytowego na rynku kredytów konsumenckich może doprowadzić do powstania ryzyka systemowego. Aby temu zapobiec konieczne jest zapewnienie kredytodawcom efektywnego dostępu do informacji o klientach, w szczególności o zaciągniętych przez nich pożyczkach w innych firmach oraz wszelkich opóźnieniach w spłacie, co powinno być obowiązkiem regulatora w takiej sytuacji. Nie wydaje się, aby zaproponowane rozwiązanie w tym obszarze, którego *novum* polega na umożliwieniu instytucjom pożyczkowym zasięgania informacji w bankowych bazach danych, w tym w bazie danych Biura Informacji Kredytowej S.A., było w tym zakresie wystarczające. W szczególności należy zwrócić uwagę, że firmy udzielające pożyczek klientom o bardziej ryzykownym profilu najprawdopodobniej nie będą zainteresowane w sprawdzaniu swoich klientów w zewnętrznych bazach danych, jak również w dzieleniu się z rynkiem informacjami o swoich klientach za pośrednictwem tych baz. W związku z powyższym w ocenie ZFP **należy nie tylko rozważyć powrót do koncepcji wprowadzenia**

11

obowiązku zasilania przez kredytodawców zewnętrznych baz danych, które mogą być wykorzystywane do oceny zdolności kredytowej konsumentów, ale także wprowadzenie obowiązku sprawdzania informacji o kliencie w zewnętrznej bazie danych przed udzieleniem pożyczki.

W związku z prowadzonymi aktualnie przez Ministerstwo Gospodarki pracami związanymi z zapewnieniem wymiany informacji pomiędzy bazami danych biur informacji gospodarczej (w przygotowaniu jest projekt założeń do ustawy nowelizującej), wydaje się, że najlepszym sposobem realizacji powyższego postulatu będzie:

- **wprowadzenie obowiązku zasięgnięcia informacji o kliencie, przed udzieleniem pożyczki, w bazie danych przynajmniej jednego wybranego biura informacji gospodarczej,**
- **wprowadzenie zasady wzajemności, polegającej na tym, że pożyczkodawca miałby obowiązek przekazywania informacji o udzielonych przez siebie pożyczkach do tego biura informacji gospodarczej, z którego pobiera informacje.**

Przyjęcie powyższych zmian nie stoi w sprzeczności z dotychczasową propozycją projektodawców w zakresie umożliwienia firmom pożyczkowym sprawdzania informacji w bankowych bazach danych (BIK S.A.). Współpraca z BIK S.A. powinna być opcjonalna. Jest to uzasadnione z jednej strony wyższymi kosztami dostępu do informacji w BIK w porównaniu do kosztów związanych z dostępem do biur informacji gospodarczej, z drugiej strony - ograniczoną przydatnością informacji bankowych w procesach oceny ryzyka firm pożyczkowych; jak już wielokrotnie wykazywano pod tym względem znacznie większe znaczenie mają informacje zawarte w bazach danych biur informacji gospodarczej.

W celu zagwarantowania spójności i kompleksowości przyjętych rozwiązań dotyczących zmian w obszarze wymiany informacji gospodarczej i kredytowej, konieczne jest zapewnienie należytej koordynacji prac obu resortów (Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Gospodarki). W szczególności istotne jest zapewnienie, aby zmiany w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych uwzględniały wyzwania stojące przed rynkiem kredytów konsumenckich oraz potrzeby firm pożyczkowych w zakresie oceny ryzyka. Dotyczy to w szczególności zakresu informacji gromadzonych w biurach informacji gospodarczej, który powinien być poszerzony m.in. o informacje o zaciągniętych kredytach, a także o złożonych wnioskach kredytowych. W przekonaniu ZFP **zmiany w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych powinny wspierać i uzupełniać realizację określonych przez regulatora celów w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa konsumentów, ograniczania ryzyka systemowego oraz przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu.**