

ALTERUM

Ośrodek Badań i Analiz Systemu  
Finansowego

Zakład Warszawskiego Instytutu Bankowości

*Aneta Ewa Waszkiewicz*

(cykl)

**Zasada proporcjonalności w polskim  
sektorze bankowym**

**Analiza kryteriów zasady  
proporcjonalności**

**w PROJEKCIE ZAŁOŻEŃ PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE  
USTAWY O NADZORZE NAD RYNKIEM FINANSOWYM,  
USTAWY PRAWO BANKOWE  
ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW**

Warszawa, sierpień 2014

## Spis treści

Synteza 4

### Wprowadzenie6

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. Odpowiedniość – jako analizowany obszar zasady proporcjonalności</b>   | <b>8</b>  |
| <i>I.1. Cele wprowadzanych zmian w regulacjach prawnych.....</i>   | <i>8</i>  |
| <i>I.1.1. Czy cele zostały sformułowane precyzyjnie? 8</i>   |           |
| <i>I.2. Podmioty (adresaci ) wprowadzanych zmian w regulacjach prawnych.....</i>   | <i>9</i>  |
| <i>I.2.1. Czy adresaci zmian w regulacjach prawnych zostali wskazani precyzyjnie? 10</i>   |           |
| <i>I.2.2. Czy istnieje silna determinacja ze strony podmiotów do wprowadzania zmian w regulacjach prawnych? 10</i>   |           |
| <i>I.3. Przedmiot wprowadzanych zmian w regulacjach prawnych.....</i>  | <i>11</i> |
| <i>I.3.1. Czy przedmiot wprowadzanych zmian w regulacjach prawnych służy realizacji celów? 11</i>  |           |
| <i>I.4. Okres wprowadzenia w życie zmian w regulacjach prawnych.....</i>   | <i>12</i> |
| <i>I.4.1. Czy dobór okresu wprowadzania zmian jest standardowy i właściwy dla tego rodzaju regulacji, czy umożliwi przygotowanie się do zmian podmiotów istniejących na rynku? 12</i>                      |           |
| <i>I.5. Skutki społeczno –ekonomiczne.....</i>   | <i>12</i> |
| <i>I.5.1. Czy konsultacje związane z projektowaną regulacją obejmują istotnych interesariuszy? 12</i>  |           |
| <i>I.5.2. Czy realizacja celów regulacji prowadzić będzie do wzrostu dobrobytu społeczeństwa? 13</i>   |           |
| <i>I.5.3. Czy możliwy jest sukces regulacyjny? 14</i>  |           |
| <b>II. Konieczność jako analizowany obszar zasady proporcjonalności</b>  | <b>16</b> |
| <i>II.1. Cel – analiza konieczności w ramach celów stianianych przez Projekt.....</i>  | <i>16</i> |
| <i>II.1.1. Czy konieczność wprowadzenia regulacji w zakresie działalności firm pożyczkowych wynika z funkcji nadzorczych? 16</i>   |           |
| <i>II.1.2. Czy konieczność wprowadzenia regulacji w zakresie działalności firm pożyczkowych wynika z dynamicznego, niekontrolowanego rozwoju sektora, czym zagraża stabilności systemu finansowego? 17</i> |           |
| <i>II.1.3. Czy konieczność wprowadzenia regulacji w zakresie działalności firm pożyczkowych wynika braku odpowiedniego poziomu ochrony praw konsumenta w tym sektorze? 21</i>                              |           |
| <i>II.1.4. Czy wprowadzenie regulacji dotyczących zasilania przez kredytodawców kredytów konsumenckich zewnętrznych baz danych wypełnia cel ochronę konsumenta i służy przejrzystości rynku? 27</i>        |           |

|  |    |
|--|----|
| II.2. Podmioty proponowanych zmian – analiza konieczności.....   | 28 |
| II.2.1. Czy regulacja nie narusza zasad efektywnej konkurencji? 28   |    |
| II.3. Przedmiot proponowanych zmian - analiza konieczności.....  | 32 |
| II.3.1. Czy konieczne jest ustalenie barier wejścia do sektora pożyczek? 32  |    |
| II.3.2. W jakim przedmiocie konieczne jest wprowadzenie działań nadzorczych? 34  |    |
| II.4. Okres wprowadzenia w życie zmian w regulacjach prawnych – analiza konieczności.....                                    | 35 |
| II.4.1. Czy konieczne jest zastosowanie szczególnego momentu (okresu) wprowadzania zmian w wybranych regulacjach prawnych 35 |    |
| II.5. Skutki społeczno –ekonomiczne.....   | 35 |
| II.5.1. Czy nastąpi pogorszenie sytuacji ekonomiczno-społecznej konsumentów sektora pożyczek? 35                             |    |
| II.5.2. Czy przyjęte rozwiązania nadzorcze spowodują wzrost ochrony praw konsumentów? 37                                     |    |
| II.5.3. Czy wprowadzane zmiany spowodują wzrost (spadek) zaufania do państwa? 37   |    |
| II.5.4. Czy nie nastąpi pogorszenie sytuacji finansowej regulowanych podmiotów? 37   |    |
| <b>III. „Proporcjonalność sensu stricte”- analizowany obszar zasady proporcjonalności 39</b>                                 |    |
| III.1. Cel – analiza proporcjonalności sensu stricte.....  | 39 |
| III.2. Podmioty i przedmiot proponowanych regulacji - analiza proporcjonalności sensu stricte. .40                           |    |
| <b>Wykaz źródeł 49</b>   |    |
| <b>Spis tabel i wykresów 50</b>  |    |

## Synteza

Zasada proporcjonalności jest jedną z najważniejszych reguł stanowienia prawa. Jej zastosowanie jest szczególnie istotne przy tworzeniu nowych regulacji, zwłaszcza na rynku finansowym. Jak ujawnił ostatni kryzys finansowy zarówno zbyt duża deregulacja, ale też nadmierne obciążenia regulacyjne niejako zmuszają instytucje finansowe do poszukiwania alternatywnych rozwiązań, często z negatywnymi skutkami dla całego systemu finansowego. Znalezienie złotego środka bywa często niemożliwe, jednakże stosowanie zasady proporcjonalności pozwala zbliżyć się do ideału.

Niniejsze opracowanie dotyczy analizy *Projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 18 kwietnia 2014r.* właśnie pod kątem zastosowania zasady proporcjonalności. Przeprowadzone analizy w zakresie odpowiedniości, konieczności i proporcjonalności sensu stricto pozwalają stwierdzić, iż reguła w tym przypadku została zastosowana jedynie w stopniu umiarkowanym, jeżeli nawet nie niskim. Wydaje się, że nadrzędny cel, jakim jest ochrona praw konsumenta będzie osiągnięty kosztem czynników ważnych społecznie, poprzez ograniczanie dostępności określonych usług finansowych, czy też pośredniego wspierania sektora bankowego. Co ważne, proponowane prewencyjne czy represyjne rozwiązania regulacyjne, mające na celu ograniczenie liczby nieuczciwych podmiotów, a w konsekwencji ochronę praw konsumenta, albo były już stosowane przez rynek instytucji pożyczkowych, lub też są na tyle niskie, że nie stanowią istotnej ochrony czy bariery wejścia. Za najważniejsze rozwiązanie wprowadzanych zmian należy uznać rozszerzenie kompetencji organu nadzorczego oraz udostępnienie, na zasadach wzajemności, informacji kredytowych gromadzonych w określonych bazach danych. I chociaż ogranicza to powstawanie zdarzeń kryzysowych, to wciąż nie rozwiązuje problemu pułapki zadłużenia, czy nadużyć ze strony instytucji finansowych, wskazywanych jako podstawowe kwestie w zakresie ochrony praw konsumenta.

Poniżej zostały przedstawione syntetyczne wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy *Projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 18 kwietnia 2014r.* Wskazane kwestie zostały szerzej omówione w tekście opracowania.

### **Pozytywne (oczekiwane) skutki proponowanych rozwiązań regulacyjnych:**

- Wzrost ochrony praw konsumenta,
- Wzrost kontroli nad rozwojem sektora instytucji pożyczkowych,
- Wsparcie silnych podmiotów sektora pożyczkowego,
- Zwiększenie presji na organy ścigania ze strony organów nadzorczych,
- Wprowadzenie nowych standardów jakości usług instytucji pożyczkowych,
- Organicznie kosztów pożyczek i kredytów konsumenckich,
- Zwiększenie stabilności sektora finansowego dzięki wzajemnemu przepływowi informacji,
- Ograniczenie ryzyka spirali zadłużenia wśród konsumentów w zakresie krótkoterminowych pożyczek (tzw. chwilówek),
- Pozyskanie wiarygodnych informacji na temat rozwoju i wielkości sektora instytucji pożyczkowych,
- Długoterminowy wzrost zaufania klientów do instytucji finansowych i nadzorczych.

**Negatywne (możliwe) skutki proponowanych rozwiązań regulacyjnych:**

- Pogorszenie pozycji konkurencyjnej sektora instytucji pożyczkowych w stosunku do sektora bankowego,
- Ograniczenie przychodów sektora instytucji pożyczkowych,
- Wzmocnienie silnych podmiotów sektora pożyczkowego, często kapitałowo powiązanych z sektorem bankowym,
- Ograniczenie ilości podmiotów sektora pożyczkowego szczególnie tych o charakterze regionalnym,
- Konieczność zmiany profilu prowadzonych usług przez instytucje pożyczkowe w kierunku pożyczek na dłuższe terminy,
- Organicznie dostępności określonego rodzaju usług (pożyczki niskokwotowe i krótkookresowe),
- Podwyższenie kosztów funkcjonowania instytucji pożyczkowych,
- Przesunięcie ryzyka powstania spirali zadłużenia w kierunku pożyczek na dłuższe terminy – tj. powyżej 120 dni,
- Ryzyko zwiększenia szarej strefy,

- Wprowadzane bariery wejścia nie spełniają celu prewencyjnego czy represyjnego, nie eliminują nieuczciwych praktyk,
- Pozostawiono możliwości omijania regulacji (arbitraż regulacyjny).

## Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest analiza *Projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw* z dnia 18 kwietnia 2014r., w kontekście spełnienia wymogów Zasady Proporcjonalności i jej poszczególnych elementów składowych<sup>1</sup>.

Analizowane zmiany w regulacjach są niejako skutkiem ubocznym tzw. „afery Amber Gold”, gdzie na skutek błędów czy zaniechań zarówno banków, jak i instytucji nadzorczych i organów państwa, które *"nie realizowały swoich kompetencji w sposób należyty"* niemal 11 tys. osób utraciło oszczędności<sup>2</sup>. Warto jednak podkreślić, że sprawa Amber Gold dotyczyła instytucji przyjmujących wkłady pieniężne z przeznaczeniem na inwestycje, natomiast analizowane propozycje zmian w prawie obejmują odmienny typ instytucji tj. sektor firm pożyczkowych. Zatem analogie, które często są przywoływane, w tym przypadku należy uznać za niewłaściwe. Istotne natomiast jest to, że uregulowanie sektora pożyczek konsumenckich stało się ważne zarówno z punktu widzenia politycznego jak również społecznego.

Niniejsze opracowanie obejmuje analizę trzech podstawowych obszarów Zasady Proporcjonalności tj.: celowości (odpowiedniości) konieczności oraz proporcjonalności sensu stricto. Każdy ze wskazanych obszarów został podzielony na części: cel, podmiot, przedmiot oraz skutki społeczno – ekonomiczne. Taki układ pozwala na ocenę proponowanych zmian w regulacjach w szerokim aspekcie.

Proponowane zmiany w regulacjach prawnych wprowadzają przede wszystkim określony poziom nadzoru nad dotychczas nieuregulowanym rynkiem instytucji pożyczkowych, ale też nowelizują zapisy w ustawach:

1) ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z. 2012 r. poz. 1149, z późn. zm.),

<sup>1</sup> Bazą do testowania poszczególnych elementów zasady proporcjonalności były zagadnienia opisane w opracowaniu: S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Szpringer, *Zasada proporcjonalności a polski sektor bankowy. Uwarunkowania, narzędzia, szanse, zagrożenia*, ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego - Zakład Warszawskiego Instytutu Bankowości, Warszawa, listopad 2013.

<sup>2</sup> *Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o.*, Komitet Stabilności Finansowej, marzec 2013.

- 2) ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 183, poz. 1537, z późn. zm.),
- 3) ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 poz. 1376, z późn. zm.),
- 4) ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. Nr 126, poz. 715, z późn. zm.),
- 5) ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. -Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.),
- 6) ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. Nr 146, poz. 1546, z późn. zm.

O ile ważne jest wprowadzenie określanego nadzoru nad rynkiem instytucji pożyczkowych, a co za tym idzie ochrony praw konsumenta, o tyle pojawiają się pytania dlaczego dotychczasowe zapisy prawne, które miały służyć bezpieczeństwu konsumenta na rynku finansowym, okazały się nieskuteczne i czy wprowadzone zmiany rozszerzają jedynie zapisy regulacyjne, czy też rzeczywiście będą służyły egzekwowaniu prawa w sposób prawidłowy i nieuchronny.

## **I. Odpowiedniość – jako analizowany obszar zasady proporcjonalności**

Odpowiedniość (adekwatność) regulacji, jako element zasady proporcjonalności, pozwala określić, czy wprowadzane regulacje służą osiągnięciu zamierzonego celu i czy są zgodne z obowiązującym stanem prawnym. Ważne jest tu wykazanie, nie tylko przyczynowego związku między regulacją prawną a jej celem, ale też skutecznością i efektywnością proponowanych rozwiązań<sup>3</sup>.

### ***I.1. Cele wprowadzanych zmian w regulacjach prawnych***

W Projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, zostały sformułowane następujące cele.

- 1) *„zwiększenie poziomu ochrony klientów instytucji finansowych, w szczególności konsumentów, którzy korzystają z usług podmiotów działających w sferze nieobjętej obowiązkiem uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności w zakresie usług finansowych”*,
- 2) *„ulotwienie identyfikacji i eliminowania z obrotu gospodarczego podmiotów wykonujących działalność licencjonowaną na rynku finansowym bez wymaganego zezwolenia”*.

Tak sformułowane cele zdaniem ustawodawcy

- 3) *„mają zapobiegać sytuacjom wykorzystywania słabszej pozycji konsumentów w transakcjach dokonywanych z profesjonalistami oraz zmierzają do uszczelnienia i wzmocnienia systemu jurysdykcji w zakresie ochrony konsumentów”*.

#### ***I.1.1. Czy cele zostały sformułowane precyzyjnie?***

Biorąc pod uwagę powyższe cele projektu zmian w określonych regulacjach prawnych, należy stwierdzić, że zostały sformułowane właściwie. Wskazują zarówno na podmioty nowych zapisów, przedmiot regulacji, a także wyznaczają obszar działań

---

<sup>3</sup> S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Szpringer, *Zasada proporcjonalności a polski sektor bankowy. Uwarunkowania, narzędzia, szanse, zagrożenia*, ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego - Zakład Warszawskiego Instytutu Bankowości, Warszawa, listopad 2013.



poszczególnych podmiotów. Niemniej jednak w kontekście tak postawionych celów pojawiają się pytania:

- o skuteczność dotychczasowych regulacji prawnych, które również miały na celu ochronę konsumentów,
- o skuteczność stosowania narzędzi przez instytucje nadzorcze i organy ścigania, jak też nieuchronność kar, za działalność niezgodną z przepisami prawa.

Ponadto należy podkreślić, że wprowadzone regulacje oprócz realizacji przyjętych celów mogą wywołać skutki uboczne jak np. eliminacja, czy ograniczenie określonego rodzaju usług na rynku finansowym, pozbawienie przewagi konkurencyjnej jednych podmiotów na rzecz innych, brak dostępności do określonych podmiotów czy usług.

Wskazane elementy stanowią przedmiot prowadzonych w dalszej części analiz.

## ***1.2. Podmioty (adresaci) wprowadzanych zmian w regulacjach prawnych***

Proponowane zapisy dotyczą podmiotów świadczących usługi finansowe, a w szczególności *„podmiotów, których podstawowa działalność, będąca źródłem większości przychodów, polega na wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie udzielania pożyczek ze środków własnych (instytucje pożyczkowe)<sup>47</sup>”*.

Oprócz podmiotów, które są bezpośrednim celem wprowadzanych zmian, regulacje obejmują również:

- organ nadzorczy tj. KNF ze względu na cel, jakim jest eliminowanie z obrotu gospodarczego podmiotów wykonujących działalność licencjonowaną na rynku finansowym bez wymaganego zezwolenia oraz uszczelnienie i wzmocnienie systemu jurysdykcji w zakresie ochrony konsumentów;
- banki, SKOKi - w zakresie określenia kosztów kredytu konsumenckiego;
- inne podmioty rynku finansowego i kapitałowego, w stosunku do których zostaną wprowadzone zmiany w zakresie prawno-organizacyjnym czy represyjnym – jak np. zaostrenie sankcji karnej

### **Wyłączone są podmioty:**

- udzielające kredytów konsumenckich: z własnych środków, w postaci odroczenia zapłaty ceny lub wynagrodzenia, na zakup towarów i usług, które są przez nich oferowane (system ratalny) oraz prowadzący działalność lombardową, z wyjątkiem lombardów udzielających kredytu konsumenckiego.

---

<sup>4</sup> Instytucje pożyczkowe nie będą mogły przyjmować środków powierzonych przez inne osoby (depozytów) i w oparciu o nie udzielać pożyczek.

### ***1.2.1. Czy adresaci zmian w regulacjach prawnych zostali wskazani precyzyjnie?***

Sformułowane cele wskazują na adresatów wprowadzanych zmian – głównie instytucje sektora finansowego. Należy jednak zaznaczyć, iż szczególnym odbiorcą proponowanych regulacji jest konsument, jego prawa i ochrona tych praw.

### ***1.2.2. Czy istnieje silna determinacja ze strony podmiotów do wprowadzania zmian w regulacjach prawnych?***

Cele regulacji mogą wynikać z determinacji podmiotów, które objęte zostaną nowymi regulacjami.

Z punktu widzenia instytucji pożyczkowych można stwierdzić, że taka determinacja istnieje. W ramach konsultacji społecznych podmioty te wskazywały, że proponowane zmiany (w ogólnym znaczeniu) mogą przyczynić się do ograniczenia skali nieuczciwych praktyk na rynku finansowym, co będzie z korzyścią, tak dla konsumentów jak i samych instytucji pożyczkowych. Ponadto, większość podmiotów obecnie już spełnia warunki (w szczególności w zakresie formy prawnej) stawiane im przez nowe regulacje, a przyjęte zapisy mogą służyć przede wszystkim poprawie reputacji tego rodzaju instytucji w świadomości konsumentów, zwłaszcza po aferze Amber Gold. Największe kontrowersje ze strony podmiotów pożyczkowych budzi kwestia unormowania kosztów kredytu, kosztów windykacji, limitowania ilości pożyczek, i w tym zakresie wskazywano najwięcej skutków ubocznych, tak dla samego sektora jak i systemu finansowego łącznie z konsumentem. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia małych podmiotów, prowadzących działalność o charakterze regionalnym, natomiast w mniejszym stopniu dotyka podmioty ogólnokrajowe.

Z punktu widzenia pozostałych podmiotów – jak banki, SKOK-i, również należy stwierdzić, że taka determinacja istnieje, szczególnie w zakresie ograniczania konkurencji ze strony podmiotów pożyczkowych (regulacje dotyczące kosztów kredytu, ograniczenia sposobu działania, dostęp do zbioru informacji o klientach instytucji pożyczkowych), przy właściwie niezmienionym środowisku działań tych instytucji.

W kontekście nadzoru wprowadzane regulacje rozszerzają zakres działania Komisji Nadzoru Finansowego, co było postulowane przez sam organ nadzorczy, zatem na pytanie o determinację w tym zakresie należy odpowiedzieć twierdząco.

## ***1.3. Przedmiot wprowadzanych zmian w regulacjach prawnych***

*Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw dotyczy<sup>5</sup>:*

---

<sup>5</sup> Kolejność wynika z przyjętych celów Projektu.

- a) sposobu wykonywania działalności przez instytucje pożyczkowe polegającej na udzieleniu kredytów konsumenckich (pkt. II. ust.4 projektu: *„wprowadzenie ustawowych wymogów, których spełnienie warunkuje możliwość wykonywania działalności polegającej na udzielaniu kredytów konsumenckich”*);
- b) kosztów kredytów (pożyczek) udzielnych przez instytucje pożyczkowe (pkt. II. ust. 5 projektu: *„ograniczenie możliwości pobierania nadmiernych opłat, prowizji i odsetek w umowach pożyczek i kredytów”*.);
- c) zasad dostępu i wymianie informacji kredytowej pożyczkodawców niebankowych i banków (pkt. II. ust.6 projektu: *określenie zasad dostępu, przekazywania i wymiany informacji o udzielonych kredytach konsumenckich przez banki i pożyczkodawców niebankowych*”);
- d) działań o charakterze nadzorczym – postępowania wyjaśniające KNF, sankcje karne, współpraca KNF z organami ścigania (pkt. II. ust.1; 2; 3. projektu:
  - 1) *rozszerzenie na wszystkie sektory rynku finansowego uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego do prowadzenia postępowania wyjaśniającego wobec podmiotów, co do których zachodzi podejrzenie, że wykonują działalność bez zezwolenia,*
  - 2) *zaostrenie sankcji karnych za gromadzenie bez zezwolenia środków finansowych innych osób, w celu obciążania ich ryzykiem,*
  - 3) *usprawnienie trybu współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z organami ścigania w zakresie składania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa).*

### ***1.3.1. Czy przedmiot wprowadzanych zmian w regulacjach prawnych służy realizacji celów?***

Przedmiot regulacji służy wskazanym celom zarówno w zakresie ochrony praw konsumenta jak i wzmocnieniu systemu jurysdykcji.

Określenie formy prawnej i wartości kapitału zakładowego instytucji pożyczkowych ma charakter reglamentacji i wypełnia cel 2 projektu<sup>6</sup> (ad. a).

Doprecyzowanie sposobu kalkulacji kosztów ich wartości, sposobu pobierania służy realizacji celu 1 projektu<sup>7</sup> (ad. b.).

Natomiast określenie sposobu gromadzenia i wymiany informacji, jak również regulacja kwestii nadzorczych w zakresie działań KNF i współpracy z organami ścigania służy przede wszystkim realizacji celu 3, ale też wskazanym celom 1 i 2 (ad. c i b).

<sup>6</sup> W brzmieniu: *„ulatwienia identyfikacji i eliminowania z obrotu gospodarczego podmiotów wykonujących działalność licencjonowaną na rynku finansowym bez wymaganego zezwolenia”*.

<sup>7</sup> W brzmieniu: *„zwiększenie poziomu ochrony klientów instytucji finansowych, w szczególności konsumentów, którzy korzystają z usług podmiotów działających w sferze nieobjętej obowiązkiem uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności w zakresie usług finansowych”*.

## ***1.4. Okres wprowadzenia w życie zmian w regulacjach prawnych***

### ***1.4.1. Czy dobór okresu wprowadzania zmian jest standardowy i właściwy dla tego rodzaju regulacji, czy umożliwi przygotowanie się do zmian podmiotów istniejących na rynku?***

Proponowany okres vacatio legis został wyodrębniony dla określonych zmian w regulacjach prawnych tj.:

- 6 miesięczny – od daty ogłoszenia – dla zmian wprowadzających ograniczenia maksymalnej wysokości odsetek i całkowitego kosztu kredytu,
- 6 miesięczny – od daty ogłoszenia – w odniesieniu do przepisów dotyczących wprowadzenia ustawowych wymogów dla wykonywania działalności pożyczkowej,
- 12 miesięczny – od daty ogłoszenia – do wdrożenia przepisów określających obowiązki aktualizacji w zakresie wymiany informacji oraz
- 30 dniowy – dla pozostałych przepisów.

Zaproponowany okres vacatio legis jest właściwy do wprowadzenia zmian zarówno po stronie instytucji pożyczkowych jak i nadzorczych i służy celowi jakim jest ochrona praw konsumenta. Wydłużenie okresu – sugerowane w ramach konsultacji społecznych, nie służy realizacji celów zmian w regulacjach prawnych, tym bardziej, że w znaczącej mierze instytucje pożyczkowe spełniają określone warunki, zaś okres prac nad projektem pozwala na podjęcie kroków, umożliwiających przygotowanie do wdrażania poszczególnych zmian.

## ***1.5. Skutki społeczno –ekonomiczne***

### ***1.5.1. Czy konsultacje związane z projektowaną regulacją obejmują istotnych interesariuszy?***

W konsultacjach w zakresie wprowadzanych zmian w regulacjach prawnych wzięły udział zarówno podmioty pożyczkowe jak i przedstawiciele sektora bankowego, konsumentów, przedsiębiorców, organów kontroli i nadzoru. Tak szerokie spektrum grupy konsultacyjnej należy uznać za konieczne i słuszne, przy czym uwagi zgłaszane przez poszczególne grupy były uwzględniane w kolejnej wersji projektu.

### ***1.5.2. Czy realizacja celów regulacji prowadzić będzie do wzrostu dobrobytu społeczeństwa?***

Skutki społeczno- ekonomiczne powinny odpowiadać na pytanie czy wprowadzone zmiany w regulacjach prawnych przyczynią się do wzrostu dobrobytu społeczeństwa?

Dobrobyt społeczny w zakresie wprowadzanych regulacji należy zdefiniować z punktu widzenia funkcji realizowanych przez instytucje pożyczkowe.

**Funkcja ekonomiczna** rozumiana jest tutaj:

- jako dostarczenie oprocentowanego kapitału, w wygodnej dla konsumenta formie (obsługa w domu bądź przez internet), na krótki termin i o niskiej wartości, alternatywnego w stosunku do kapitału bankowego;
- jako dywersyfikacja źródeł finansowania dla podmiotów gospodarczych czy przedsiębiorstw poprzez stworzenie warunków do funkcjonowania podmiotów pożyczkowych;
- jako stabilność systemu finansowego poprzez zwiększenie kontroli nad prowadzoną działalnością i zakresu gromadzonych informacji przez podmioty działające w sektorze kredytowym.

Realizacja funkcji ekonomicznej mającej na celu wzrost dobrobytu społecznego w zakresie wprowadzanych regulacji powinna zatem:

- służyć zapobieganiu wykorzystywania asymetrii informacji ze strony podmiotów pożyczkowych (ale też i innych instytucji objętych proponowanymi zmianami przepisów) w zakresie informacji dotyczącej kosztów kredytów w tym kosztów odsetkowych, kosztów pozaodsetkowych, (w tym obsługi w domu, przez telefon, internet) kosztów windykacji i innych danych wymaganych przez formularz informacyjny;
- umożliwiać działanie na równych warunkach podmiotów pożyczkowych, innych instytucji udzielających pożyczek konsumenckich;
- ograniczać ryzyko systemu finansowego w konsekwencji udostępnienia pełnych informacji o świadczonych usługach przez podmioty pożyczkowe innym podmiotom – tu bankom i Skokom, a tym samym spełniać cele i założenia wprowadzanych zmian w regulacjach prawnych.

**Funkcja społeczna oznacza:**

- zapobieganie wykluczaniu społecznemu i finansowemu – co należy rozumieć tu jako dostarczanie usług, wypełniających niszę, w której nie działają banki, a co wpisuje się w ideę mikrofinansów;
- zapewnienie finansowania dla tej grupy społecznej, która nie korzysta z usług bankowych z powodu niskiej wiarygodności kredytowej lub braku, co należy rozumieć krótkoterminowe wsparcie finansowe, przy świadomie wyższych kosztach kredytowania, co może służyć zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu;
- stosowanie polityki biznesu społecznie odpowiedzialnego – co należy rozumieć jako zapewnienie stabilnego wzrostu instytucji pożyczkowych wynikającego ze spełniania najwyższych standardów w zakresie świadczonych usług, a w konsekwencji wzrostem zaufania klientów;

- budowanie zaufania społecznego do instytucji nadzorczych - świadomość stosowania sprawiedliwego prawa – co oznacza skuteczność i nieuchronność kary.

Analizując powyższe należy jednak zaznaczyć, że wprowadzenie zmian w regulacjach prawnych nie spełnia wszystkich wskazanych założeń, co oznacza, że nie przyniesie oczekiwanych skutków społeczno-ekonomicznych.

### ***1.5.3. Czy możliwy jest sukces regulacyjny?***

Sukces regulacyjny planowanych zmian w przepisach prawnych należy rozumieć jako osiągnięcie celów jej wprowadzenia. Biorąc pod uwagę fakt, że cele formalne związane z prowadzoną działalnością w większości przypadków instytucji pożyczkowych już są realizowane, a także jest zgoda na rozszerzenie kompetencji organu nadzoru należy stwierdzić, iż osiągnięte cele zostaną zrealizowane.

Natomiast otwartym pozostaje pytanie o oszacowanie skutków ubocznych wprowadzanych regulacji.

O ile dotychczas gromadzone dane na temat działalności instytucji pożyczkowych nie są pełne (co zostało także wskazane w projekcie), o tyle istotne jest oczekiwanie o oszacowanie konsekwencji wprowadzanych zapisów. Niezwykle ważny jest postulat wzrostu poziomu ochrony praw konsumenta, natomiast równie ważny wydaje się sposób dochodzenia do tego celu:

- czy będzie to realizowane kosztem ograniczenia sektora instytucji pożyczkowym na korzyść sektora bankowego, co niewątpliwie sprzyja ochronie praw konsumenta, jako że sektor bankowy jest ściśle nadzorowany;
- czy wręcz przeciwnie determinantą jest rozwój sektora mikrofinansów, ale przy znaczącej poprawie usług w zakresie przekazu informacyjnego i budowy ekonomicznej świadomości społecznej?

O ile pierwszy postulat będzie można ocenić właściwie po wprowadzeniu w życie właściwych przepisów, o tyle ocena ochrony konsumenta rozumianej jako dostarczenie pełnych i prawdziwych informacji o produkcie bądź usłudze będzie wymagała dłuższej perspektywy dla określenia skuteczności tej regulacji.

## **II. Konieczność jako analizowany obszar zasady proporcjonalności**

Analiza konieczność jako elementu zasady proporcjonalności pozwala odpowiedzieć na pytanie czy postawione cele regulacyjne możliwe są do osiągnięcia przy zastosowaniu innych alternatywnych rozwiązań. Należy przy tym podkreślić, że ocena uciążliwości jak i

skuteczności regulacji powinna być dokonana nie tylko pod względem administracyjnym, ale przede wszystkim skutków społecznych<sup>8</sup>.

## ***II.1. Cel – analiza konieczności w ramach celów stawianych przez Projekt***

Poniższa analiza konieczności w kontekście celów stawianych przez Projekt odpowiada na pytanie jakie są podstawowe przyczyny wprowadzanych zmian.

### ***II.1.1. Czy konieczność wprowadzenia regulacji w zakresie działalności firm pożyczkowych wynika z funkcji nadzorczych?***

Wprowadzenie zmian w regulacjach prawnych wynika z braku unormowania działalności firm pożyczkowych w Polsce w zakresie nadzoru. Zatem zmiany w przepisach mają za zadanie przede wszystkim *wzmocnienia systemu jurysdykcji w zakresie ochrony konsumentów*. Warto jednak zauważyć, że w Europie nie ma jednolitego systemu prawnego w zakresie nadzoru nad analizowanymi podmiotami, a we Francji i Czechach, podobnie jak dotychczas w Polsce brak jest takiego nadzoru. Uregulowane rynki nie są jednak wolne od przestępstw czy nadużyć popełnionych przez instytucje pożyczkowe. W Niemczech w tzw. szarej strefie kapitału, drobni inwestorzy tracą co roku ok. 30 mld euro<sup>9</sup>, zaś w Hiszpanii przez 25 lat działała instytucja Forum Filatelistyczne, która w rezultacie okazała się piramidą finansową. Warto jednak dodać, że wprowadzane zmiany w polskich regulacjach nie dotyczą rynku depozytowego czy inaczej inwestycyjnego, w którym najczęściej działają piramidy finansowe.

**Tabela 1. Unormowanie prawne działalności instytucji pożyczkowych w Europie**

| Nadzór finansowy             |                                | Obowiązek wpisu do rejestru    |                                    | Brak nadzoru |
|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|--------------|
| Organ nadzoru konsumenckiego | Organ nadzoru ostrożnościowego | Rejestr prowadzony przez urząd | Rejestr prowadzony przez jednostki |              |
|                              |                                |                                |                                    |              |

<sup>8</sup> S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Szpringer, *Zasada proporcjonalności a polski sektor bankowy. Uwarunkowania, narzędzia, szanse, zagrożenia*, op. cit.

<sup>9</sup> *Parabanki oszukują klientów na całym świecie* Gazeta Prawna, 20.08.2012 za niemiecką organizacją ochrony praw konsumentów Stiftung Warentest, [http://serwisy.gazetaprawna.pl/finanse-osobiste/artykuly/640748,parabanki\\_oszukuja\\_klientow\\_na\\_calym\\_swiecie.html](http://serwisy.gazetaprawna.pl/finanse-osobiste/artykuly/640748,parabanki_oszukuja_klientow_na_calym_swiecie.html)., Aktualizacja: 20.08.2012,



|           |            | ochrony konsumentów | samorządu terytorialnego |         |
|-----------|------------|---------------------|--------------------------|---------|
| Hiszpania |            |                     | Hiszpania                |         |
| Holandia  | Holandia   |                     |                          |         |
| Niemcy    | Niemcy     |                     |                          |         |
| Włochy    | Włochy     |                     |                          |         |
| Rosja     |            |                     |                          |         |
|           | Szwajcaria |                     | Szwajcaria               |         |
|           | Litwa      |                     |                          |         |
|           | Słowacja   |                     |                          |         |
|           |            | Łotwa               |                          | Czechy  |
|           |            | Wielka Brytania     |                          | Francja |
|           | *Polska    |                     |                          | Polska  |

\*projekt zmian

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rynek firm pożyczkowych w Polsce – Raport*, Kongres Consumer Finance, PricewaterhouseCoopers Polska (PwC), 12 grudnia 2013 r.

Wprowadzone zmiany regulacyjne wdrażają nadzór ostrożnościowy nad działalnością instytucji pożyczkowych jednak z ograniczonym zakresem. Ważny natomiast z punktu widzenia przejrzystości sektora jest wymóg przekazu informacji do baz kredytowych na zasadzie wzajemności w stosunku do sektora bankowego i Skoków.

### **II.1.2. Czy konieczność wprowadzenia regulacji w zakresie działalności firm pożyczkowych wynika z dynamicznego, niekontrolowanego rozwoju sektora, czym zagraża stabilności systemu finansowego?**

Analiza sektora instytucji pożyczkowych jest ograniczona ze względu na dostępność do pełnych danych, natomiast podejmowane są próby szacunkowego ujęcia. Generalnie wnioski wynikające z badań prowadzonych na tym rynku są zbieżne i wskazują, że sektor stanowi marginalną część rynku finansowego w Polsce, rozwija się stabilnie i w sposób ograniczony<sup>10</sup>. Analiza rozwoju sektora pożyczkowego prowadzona jest przede wszystkim na tle rynku bankowego.

Wartość portfela pożyczek instytucji pożyczkowych wynosi ok. 3-4 mld zł<sup>11</sup> stanowi ok. 2 % portfela kredytowego sektora bankowego. Dla porównania portfel kredytowy SKOKów stanowił w 2011 roku - 8, 4 % sektora bankowego. Warto zauważyć, że w okresie

<sup>10</sup> A. Kotowicz, *Raport o sytuacji banków w 2012*, przy współpracy departamentu bankowości komercyjnej i specjalistycznej oraz instytucji płatniczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013; A. Roter, I. Skajewska, *Rynek pożyczek niebankowych w Polsce na podstawie danych z badań ankietowych członków KPF, lata: 2007 – 2011*, Gdańsk, 2012.

<sup>11</sup> Według różnych szacunków różnych źródeł z uwzględnieniem szarej strefy – na podstawie R. Księżopolski. *Finansowanie potrzeb konsumencki przez parabanki w Polsce*, w: *Instytucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*, red. nauk. G. Kotliński, K. Waliszewski, CeDeWu Platinum, Warszawa 2012.

2008 - 2010 sektor w zakresie wartości pożyczek jak i portfela notował słabsze wyniki, co było skutkiem kryzysu finansowego, kolejne lata wskazują na poprawę trendu. Poniższy wykres przedstawia wartość portfela i wartość pożyczek w latach 2007-2011 na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) i Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych (KPF), nie uwzględnia innych szacunków i uznaje się, że wartość ta może być zaniżona.

**Wykres 1. Wartość portfela i pożyczek instytucji pożyczkowych w latach 2007-2011 w mld PLN**

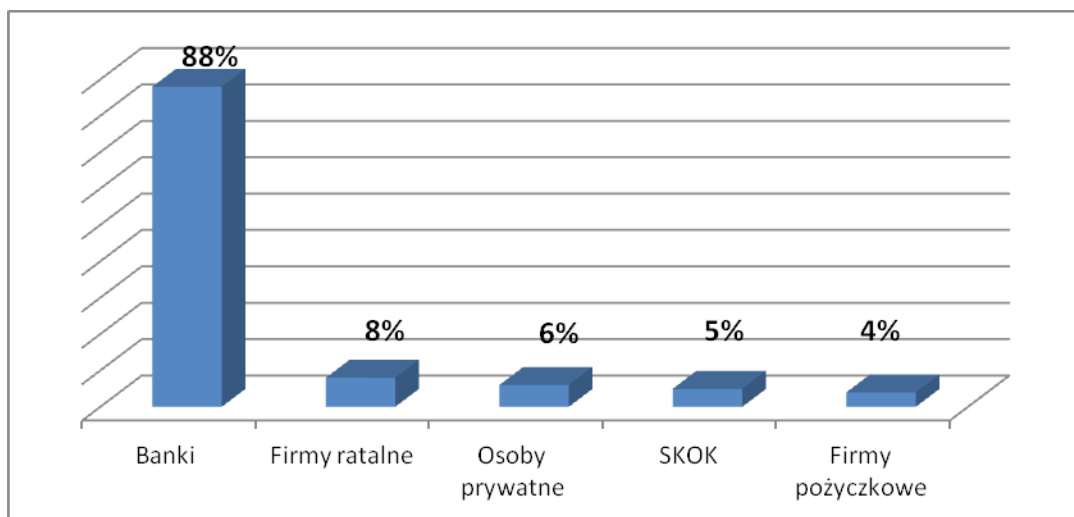


Źródło: A. Kotowicz, *Raport o sytuacji banków w 2012*, przy współpracy departamentu bankowości komercyjnej i specjalistycznej oraz instytucji płatniczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013; A. Roter, I. Skajewska, *Rynek pożyczek niebankowych w Polsce na podstawie danych z badań ankietowych członków KPF, lata: 2007 – 2011*, Gdańsk, 2012.

Warto również zauważyć, że na przestrzeni lat 2000 -2011 gospodarstwa domowe zwiększyły swój udział zadłużenia w bankach z 73% w 2000 r. do 90% w 2011 r., kosztem zadłużenia w innych instytucjach: z 39% w 2000 r. do 13% w 2011 roku. W 2013 r. utrzymana została wskazana tendencja - gospodarstwa domowe pożyczają głównie w bankach (88 %), zaś firmy pożyczkowe stanowią tu najmniejszy odsetek wśród wymienionych form pozyskania kapitału, który wynosi jedynie 4%<sup>12</sup>.

**Wykres 2. Odsetek liczby zadłużonych w Polsce w instytucjach finansowych**

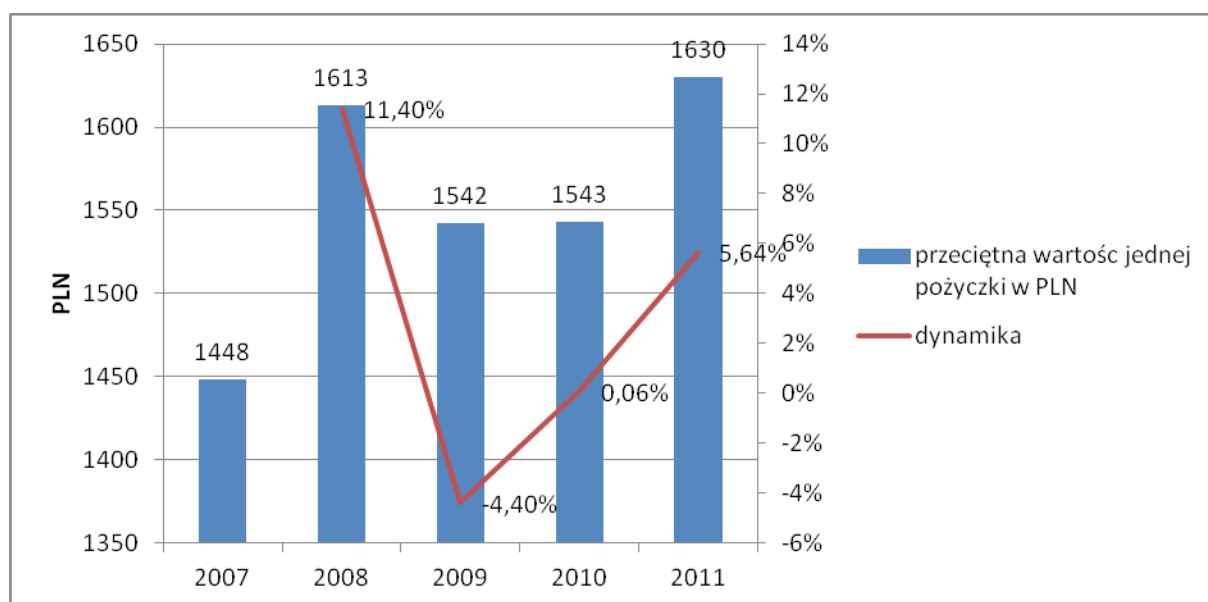
<sup>12</sup> *Rynek firm pożyczkowych w Polsce – Raport*, Kongres Consumer Finance, PricewaterhouseCoopers Polska (PwC), 12 grudnia 2013 r.



Źródło: *Rynek firm pożyczkowych w Polsce – Raport*, Kongres Consumer Finance, PricewaterhouseCoopers Polska (PwC), 12 grudnia 2013 r.

Należy także podkreślić, że sektor instytucji pożyczkowych opiera się, w przeciwieństwie do sektora bankowego, na niskich kwotach pożyczek, a więc stanowi alternatywę nie tylko z punktu widzenia zdolności kredytowej, co przede wszystkim dostępności określonej usługi finansowej. Średnia wartość pożyczek w latach 2007- 2011 wahała się w kwocie 1500-1600 zł, zatem było to kwota znacznie niższa niż oferty bankowe w badanym okresie.

**Wykres 3. Zestawienie przeciętnej wartości pożyczki w PLN i dynamiki wartości przeciętnej pożyczki**

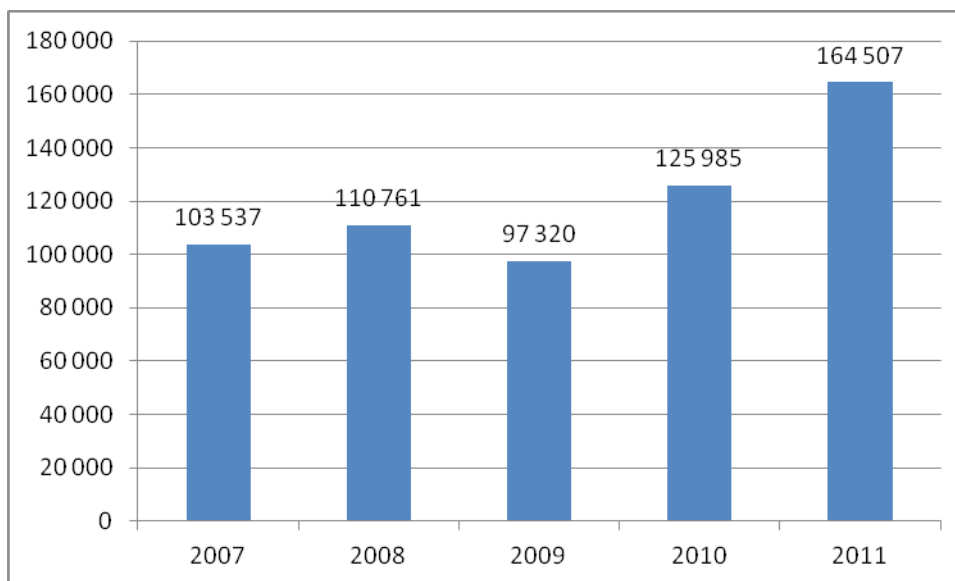


Źródło: na podstawie Roter A., Skajewska I., *Rynek pożyczek niebankowych w Polsce na podstawie danych z badań ankietowych członków KPF, lata: 2007 – 2011*, Gdańsk, 2012.

Jeżeli chodzi o liczbę sprzedawców w sektorze pożyczkowym, co może świadczyć o poszukiwaniu przez instytucje rynków do prowadzenia działalności i wzmożonej penetracji, to w 2011 r. było ich ponad 12 tys., przy czym poprzednie lata charakteryzowały się znaczącymi spadkami sprzedawców: w latach 2008 -2009 ponad 80% rocznie. Również dynamika udzielanych pożyczek zmniejszyła się znacząco w okresie 2008-2009 (ponad 90% rok do roku), natomiast kolejne lata wskazują na odbicie trendu spadkowego<sup>13</sup> (efekt odbudowy). Oznacza to, że analizowany sektor podlega silnym wahaniom koniunkturalnym (kryzysowym), pomimo braku rekomendacji ze strony organów nadzorczych. Warto jednak zaznaczyć, że rosnąca dynamika (choć niewielka) świadczy po pierwsze, o rosnącym popycie na tego rodzaju usługi, który może wynikać z wykluczenia ze strony sektora bankowego, ale też oddziaływania Rekomendacji T na działania banków. Z drugiej strony, świadczy o podaży usług wskazującej na opłacalność prowadzenia tego rodzaju działalności (wartość zysku prezentuje wykres 4), szczególnie w środowisku nieuregulowanym. Zatem brak odpowiednich regulacji służył obu stronom transakcji zarówno pożyczkobiorcom jak i pożyczkodawcom.

#### Wykres 4. Wartość zysku netto w roku w tys. PLN

<sup>13</sup> A. Roter, I. Skajewska, op.cit., s.11-12.



Źródło: na podstawie Roter A., Skajewska I., *Rynek pożyczek niebankowych w Polsce na podstawie danych z badań ankietowych członków KPF, lata: 2007 – 2011*, Gdańsk, 2012.

Na podstawie powyższych analiz nie można stwierdzić, że propozycja silniejszego uregulowania sektora instytucji pożyczkowych wynika z dynamicznego rozwoju sektora, które ma stanowić istotne zagrożenie dla stabilności sektora finansowego, a tym samym dla bezpieczeństwa konsumentów. Instytucje pożyczkowe teoretycznie nie stanowią konkurencji dla sektora bankowego ze względu na inny profil klienta, na wartość pożyczki oraz okres kredytowania. Sytuacja jest raczej odwrotna, to sektor bankowy stanowi konkurencję dla instytucji pożyczkowych stąd konieczność poszukiwania przez nie alternatywnych w stosunku do banków rozwiązań, przede wszystkim w zakresie obsługi klienta.

### ***II.1.3. Czy konieczność wprowadzenia regulacji w zakresie działalności firm pożyczkowych wynika braku odpowiedniego poziomu ochrony praw konsumenta w tym sektorze?***

Konieczność wprowadzenia regulacji motywowana jest troską o *zwiększenie poziomu ochrony klientów instytucji finansowych, w szczególności konsumentów, którzy korzystają z usług podmiotów działających w sferze nieobjętej obowiązkiem uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności w zakresie usług finansowych*” oraz *mają zapobiegać sytuacjom wykorzystywania słabszej pozycji konsumentów w transakcjach dokonywanych z profesjonalistami*<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy -Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 18 kwietnia 2014 r.

Z raportu przygotowanego przez UOKiK<sup>15</sup>, w którym kwestionowane postanowienia dotyczyły 30 spółek (instytucji pożyczkowych) wynika, że podstawowe zarzuty wobec instytucji pożyczkowych dotyczą następujących kwestii:

- pobierania opłat nieprzewidzianych umową,
- wartość opłat uzależniona jest od czynników niezwiązanych z czynnościami kredytowymi, czy też sektorem kredytowym, np. wzrost cen energii;
- nieadekwatnej wartości kosztów w stosunku do podejmowanych działań przygotowawczych, administracyjnych;
- niepodawanie Rzeczywistej Rocznej Stopy Oprocentowania (RRSO)<sup>16</sup>, podawanie nieprawdziwej wartości RRSO lub podawanie RRSO w niewłaściwy sposób;
- wysokich, nieadekwatnych do podejmowanych działań kosztów windykacji, przy czym wartość tych kosztów nie znajduje oparcia w kosztach rynkowych np. telefon zaległościowy windykacyjny - 15 zł, wysyłka niestandardowych specjalnych listów windykacyjnych za potwierdzeniem odbioru – 70 zł;
- uszczegóławiania kosztów windykacji – nieadekwatna częstotliwość – nękanie klienta;
- naruszenia związane z innymi obowiązkami informacyjnymi<sup>17</sup>.

W związku z powyższym, wprowadzenie zapisów prawnych regulujących wymienione kwestie wydaje się kluczowe.

Za najważniejsze rozwiązanie regulacyjne należy przyjąć:

**a) wprowadzenie maksymalnej wysokości odsetek za opóźnienie w spłacie oraz odsetek od odsetek (pkt. 5 projektu).**

**b) ograniczenie całkowitego kosztu kredytu konsumenckiego (pkt. 6 projektu).**

**Ad a)** Ograniczenie wysokości odsetek za opóźnienie zostało zapisane jako 6 - krotność stopy lombardowej NBP. Jest to istotne rozwiązanie z punktu widzenia konsumenta, bowiem koszty

<sup>15</sup> Uwagi w raporcie były skierowane do następujących instytucji: 1) Aasa Polska S.A.,2) All Money S.A.,3) Asper sp. z o.o.,4) Baltic Money sp. z o.o.,5) BTL Paweł Łapiński,6) Capital Service S.A.7) CareCash sp. z o.o.8) Cash Express s.c.,9) Daily Finance sp. z o.o. ,10) Eurocent S.A.,11) Euro Providus S.A.,12) Everest Finanse sp. z o.o.,13) Ferratum Poland sp. z o.o.,14) Marka S.A.,15) Meritum Polska sp. z o.o.,16) MiniCredit sp. z o.o.,17) Net Credit sp. z o.o.,18) Optima S.A.,19) Polska Korporacja Finansowa Skarbiec sp. z o.o., 20) P.P.H.U. Taurus Ilona Nolewajka-Lasak, 21) Profi Credit sp. z o.o.,22) Profinet S.A., 23) Provident Polska S.A., 24) Pszczółka Piechoccy sp.j.,25) Regita sp. z o.o., 26) Soho Credit sp. z o.o.,27) Tempo Finanse sp. z o.o., 28) VIA SMS PL sp. z o.o., 29) Vivus Finance sp. z o.o., 30)Wonga.pl sp. z o.o.

<sup>16</sup> Rzeczywista Roczna Stopa Oprocentowania – całkowity koszt kredytu ponoszony przez konsumenta, wyrażony jako wartość procentowa całkowitej kwoty kredytu w stosunku rocznym; Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, Dz. U. 2011 nr 126 poz. 715, art.5, ust.12.

<sup>17</sup> UOKiK w 2012 r. opublikował *Raport z kontroli przedsiębiorców udzielających kredytów konsumenckich* dotyczący niewłaściwych praktyk stosowanych przez przedsiębiorstwa udzielające kredytów konsumenckich w tym również banki. Kwestionowane postanowienia dotyczyły analogicznych wymienianych w niniejszym opracowaniu.

odsetek za opóźnienie w spłacie były tym obszarem, który najczęściej był skarżony do UOKIK, ale też kwoty tego rodzaju były niewspółmiernie wysokie do prowadzonych czynności.

Warto jednak zadać pytanie, czy z góry ustalony całkowity koszt odsetek od zaległości spełnia funkcję motywacyjną czy demotywacyjną w zakresie terminowego regulowania płatności? Należy także zaznaczyć, że odsetki z tytułu zaległości stanowiły część dochodu instytucji pożyczkowych, zatem ustawowe ich unormowanie spowoduje standaryzację w zakresie uzyskiwania dochodów odsetkowych, ale też może znacząco ograniczać opłacalność prowadzonej działalności. Niestety nie ma wiarygodnych badań dotyczących tego sektora w zakresie wpływu tego rodzaju odsetek na dochodowość instytucji pożyczkowych, ani też wpływu ustalania maksymalnej wartości tych kosztów na zyskowność w ogóle. Ponadto można przypuszczać, iż ustalanie kosztów z tytułu zaległości spowoduje przesunięcia w kierunku zwiększenia aktywności w obszarze usług dodatkowych, czy też zwiększenia innego rodzaju opłat, co ma na celu wypełnienie luki powstałej przy ograniczeniu tych kosztów. Wprowadzenie zatem wskazanego zapisu, o ile chroni konsumentów przed nadmiernymi kosztami za nieterminowe płatności, o tyle nie można stwierdzić, że nie spowoduje wzrostu innych kosztów, czy np. wprowadzenia świadczenia usług obowiązkowych, co można wnioskować na podstawie doświadczeń sektora bankowego.

**Ad b)** Proponowane rozwiązanie oznacza, że koszt odsetkowy nie może wynieść więcej niż 4 - krotność stopy lombardowej NBP, zaś koszty pozaodsetkowe limitowane są do 25% całkowitej kwoty kredytu – część stała niezmienna oraz dodatkowo do 30% całkowitej kwoty kredytu wyrażonej w skali roku. Oznacza to, że w przypadku pożyczki na 1 miesiąc koszty pozaodsetkowe kredytu wyniosą 27, 5 %, a wraz z odsetkowymi ok. 29%. W przypadku zaś rocznej pożyczki, koszty pozaodsetkowe wyniosą 55%, a wraz z odsetkami będzie to 71%.

**Tabela 2. Szacowany łączny koszty pożyczki, koszty odsetkowe i pozaodsetkowe**

|  |     |      |      |      |      |      |      |
|--|-----|------|------|------|------|------|------|
|  | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 | 3000 | 5000 |
|--|-----|------|------|------|------|------|------|

|                |        |       |       |       |       |      |        |
|----------------|--------|-------|-------|-------|-------|------|--------|
| Do 1 mies.     | 144,16 | 288,3 | 432,5 | 576,6 | 720,8 | 865  | 1441,6 |
| 3 mies.        | 182,5  | 365   | 547,5 | 730   | 912,5 | 1095 | 1825   |
| 6 mies.        | 240    | 480   | 720   | 960   | 1200  | 1440 | 2400   |
| 1 rok          | 355    | 710   | 1065  | 1420  | 1775  | 2130 | 3550   |
| 2 lata         | 585    | 1170  | 1755  | 2340  | 2925  | 3510 | 5850   |
| koszty stałe   | 0,25   | 0,25  | 0,25  | 0,25  | 0,25  | 0,25 | 0,25   |
| koszty zmienne | 0,3    | 0,3   | 0,3   | 0,3   | 0,3   | 0,3  | 0,3    |
| koszty odsetek | 0,16   | 0,16  | 0,16  | 0,16  | 0,16  | 0,16 | 0,16   |

Źródło: opracowanie własne

Jak wynika z prostej kalkulacji przedstawionej w Tabeli 2, najbardziej opłacalne z punktu widzenia instytucji pożyczkowej będzie udzielanie pożyczek na dłuższe okresy i o wyższej wartości (maksymalizacja zmiennej części kosztów kredytu). Zasadnym wydaje się twierdzenie, że im dłuższy okres kredytowania i wyższa kwota kredytu, tym koszty są wyższe, jednakże ściśle uregulowanie wartości kosztów pozaodsetkowych (nie zaś sposobu, czy momentu ich pobierania) w przypadku instytucji pożyczkowych uderza w podstawową zasadę istnienia i funkcjonowania mikrofinansów.

Przy ocenie zmian w zakresie kosztów pozaodsetkowych warto zauważyć, że dominujący podmiot na rynku instytucji pożyczkowych oferuje pożyczki na okres min. 30 tygodni w kwocie do 7000 tys. zł, zatem jest to usługa odpowiadająca wprowadzanym regulacjom jak i też warunkom udzielania kredytów bankowych. Natomiast małe firmy internetowe, czy też regionalne instytucje pożyczkowe, specjalizujące się w chwilówkach, oferują pożyczki od 50 zł do 1000 zł na okres 30 dni. Zatem wskazany zapis z pewnością będzie skutkował ograniczeniem działalności podmiotów mniejszych i specjalizujących się w krótkoterminowych pożyczkach na niskie kwoty lub wymuszeniem na nich zmiany oferty do odpowiadającej wymogom regulacyjnym, co wyeliminuje pożyczki na krótkie okresy.

Oprócz kosztów pozaodsetkowych propozycja regulacyjna ogranicza udzielanie kilku pożyczek w jednej instytucji pożyczkowej poprzez **limit kosztów** tzn. koszty od wszystkich pożyczek muszą się zmieścić w rocznym limicie, chyba że upłynie 120 dni pomiędzy wypłatami poszczególnych pożyczek. Ponadto prolongata istniejącego zadłużenia lub kolejna pożyczka udzielna w tej samej instytucji na spłatę tego zadłużenia nie może przekraczać kwoty pierwotnej pożyczki.



Oznacza to, że w przypadku udzielenia konsumentowi pożyczki na okres 1 miesiąca i wyczerpaniu całkowitej puli kosztów<sup>18</sup>, kolejna pożyczka udzielona w okresie krótszym niż 120 dni, w przypadku niespłacenia pierwszego kredytu, powinna być udzielona bez naliczania kosztów i do kwoty pierwotnego zadłużenia.

Zatem ograniczenie w postaci limitu kumulacji nie będzie obejmowało pożyczek udzielanych i spłacanych na okres powyżej 4 miesięcy oraz w przypadku, gdzie pożyczkobiorca spłacił pożyczkę w terminie.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że zarówno standaryzacja w zakresie pozaodsetkowych kosztów kredytu jak i okresowego limitu kalkulacji kosztów prowadzą do ograniczenia krótkoterminowych i niskokwotowych pożyczek tzw. chwilówek. Z punktu widzenia instytucji pożyczkowej opłacalne będzie udzielanie pożyczek na dłuższe okresy tj. od 4 miesięcy, tak ze względu na zmienną część kosztów pozaodsetkowych, jak i możliwość udzielenia kolejnej pożyczki (po upływie 120 dni) przy wykorzystaniu maksymalnej puli kosztów. W przypadku zaś pożyczek krótkoterminowych, których rolowanie będzie rzeczywiście ograniczone limitem dni, należy spodziewać się maksymalizacji kosztów kredytowania, lub też stosowania efektów marketingowych mających na celu zachęcenie do korzystania z pożyczek na dłuższe okresy. Warto również podkreślić, że o ile postulat ograniczenia rolowania długu, a co za tym idzie wchodzenia w spiralę zadłużenia przy tzw. chwilówkach będzie rzeczywiście osiągnięty, to nie zostanie on wyeliminowany w przypadku kredytów udzielnych po okresie 120 dni od daty wypłaty pierwszego kredytu. Oznacza to, że pożyczka zaciągnięta na okres czterech miesięcy, przy pobraniu przez instytucję pożyczkową maksymalnych kosztów regulacyjnych, w momencie problemów ze spłatą przez dłużnika, po okresie 120 dni zostanie zastąpiona kolejną pożyczką, przy której pobrane zostaną również maksymalne koszty kredytowania i zostaną naliczone odsetki za nieterminowe płatności w stosunku do pierwszego zadłużenia. Warto przy tym zauważyć, iż w projekcie zmian wykazywano właśnie, że w sektorze instytucji pożyczkowych największy udział w portfelach pożyczek (20, 6%) mają te udzielone na okres powyżej 6 miesięcy i o wartości w przedziale 1000-2000 zł, zaś segment mikropożyczek (do 1miesiąca o kwocie kredytu do 500 zł) stanowi 6,8%<sup>19</sup> i jak zaznaczono w projekcie dynamicznie się rozwija. Proponowane zmiany regulacyjne zatem wzmocnią i tak najbardziej znaczący segment analizowanego rynku, a ograniczą rozwijający się segment mikropożyczek.

---

<sup>18</sup> tj.  $25\% + 1/12 \text{ z } 30\%$  (ok. 29%).

<sup>19</sup> Zob. Tabela 1, *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy -Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 18 kwietnia 2014 r.* s.11.

W kontekście regulacyjnego ograniczania negatywnych skutków kosztów kredytu warto również zauważyć, że zdaniem twórców projektu to instytucje pożyczkowe kreują tzw. pętlę zadłużenia, a wskazany limit kumulacji ma chronić pożyczkodawców przed tego rodzaju konsekwencjami. Jednakże biorąc pod uwagę, że niemal 90% rynku kredytów należy do banków (punkt II.1.2.), to pętlę zadłużenia stworzyły raczej podmioty bankowe niż instytucje pożyczkowe. Ponadto, z analiz przeprowadzonych przez PwC wynika, że 31% klientów firm pożyczkowych przeznacza zaciągniętą pożyczkę na spłatę zobowiązań. Na spłatę zobowiązań przeznaczają oni średnio około ¼ (24%) swoich dochodów. Jednakże połowa spłacających pożyczki ma zadłużenie również w bankach, co oznacza, że zaciągnięte pożyczki w instytucjach pożyczkowych służą spłacie także zobowiązań bankowych. Jest to rzeczywiście niebezpieczne zjawisko, przy wysokich kosztach pieniądza, co powoduje spiralę zadłużenia, ale przyczyną tego zjawiska nie są instytucje pożyczkowe same w sobie, choć oczywiście rolowanie długu przy krótkoterminowych pożyczkach jest stałym procederem. Problem spirali zadłużenia miała rozwiązywać ustawa o upadłości konsumenckiej, właśnie w kontekście banków, a nie instytucji pożyczkowych. Niestety skuteczność wskazanej ustawy jest niska, zaś elastyczność banków w zakresie wsparcia wyjścia ze spirali zadłużenia również nieskuteczna.

Zatem o ile ważna jest ochrona przed pułapką zadłużenia i restrykcyjne rekomendacje zapobiegły rozszerzaniu się tego zjawiska w bankach, przenosząc część klientów do sektora instytucji pożyczkowych<sup>20</sup>, o tyle równie istotne są narzędzia, które mają wpierać tych konsumentów, którzy w taką pułpkę wpadli. Wskazany limit być może zabezpieczy przyszłych klientów przed rolowaniem miesięcznych pożyczek, choć nie wyeliminuje samego zjawiska rozpolowania zadłużenia. Ponadto koszty pozaodsetkowe kredytu będą skłaniały instytucje pożyczkowe do unikania krótkoterminowych pożyczek, co tym bardziej ograniczy dostępność tego rodzaju usługi. Należy podkreślić, że regulacje prawne w Polsce nie pozostawiają miejsca dla tych, którzy już znajdują się w spirali zadłużenia, a organicznie limitu na pewno tego nie ułatwi, może zaś przesunąć klientów do szarej strefy.

Skutkiem ubocznym zapisu dotyczącym limitowania kosztów w ramach jednej pożyczki może być również przekazywanie klientów między instytucjami na zasadach wzajemności, co będzie stanowiło skuteczne obejście regulacji prawnych przy zachowaniu status quo, ale z pewnością z negatywnym skutkiem dla klienta.

---

<sup>20</sup> Wg raportu UKNF przesunięcia takie miały i tak marginalny wpływ na sektor zob. A. Kotowicz, *Raport o sytuacji banków w 2012*, przy współpracy departamentu bankowości komercyjnej i specjalistycznej oraz instytucji płatniczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013;

#### ***II.1.4. Czy wprowadzenie regulacji dotyczących zasilania przez kredytodawców kredytów konsumenckich zewnętrznych baz danych wypełnia cel ochronę konsumenta i służy przejrzystości rynku?***

Wprowadzenie wymiany informacji kredytowej przy wykorzystaniu rejestrów kredytowych przez instytucje pożyczkowe należy uznać za warunek konieczny, służący przejrzystości stabilności sektora finansowego. Szczególnie istotna jest tu zasada wzajemności, a więc korzystanie zarówno z baz danych banków jak i SKOK-ów przez instytucje pożyczkowe i przekazanie przez nie odpowiednich informacji. Wykorzystanie również tutaj innowacyjnych technologii jest racjonalnym rozwiązaniem biorąc pod uwagę fakt, że instytucje pożyczkowe działają jako podmioty internetowe, niewymagające wizyt klienta w oddziale.

Postulat sprawdzania dłużnika w bazie danych jest szczególnie istotny, warto jednak podkreślić, iż większość instytucji pożyczkowych dokonuje weryfikacji dłużników w bazach informacji gospodarczej, co powoduje, że w 2011 roku ok. 31% wniosków o kredyt zostało odrzuconych, natomiast badanie PwC w 2013 r. wskazuje, że odrzuconych zostało 50% wniosków, a procedury weryfikacji klienta nie różniły się znacząco od procedur bankowych. Zatem niezależnie od regulacji nadzorczych bezpieczeństwo prowadzonej działalności biznesowej i tak wymaga kontroli sytuacji finansowej dłużnika i trend weryfikacji danych ze strony instytucji pożyczkowych raczej się nasila niż słabnie. Stąd też niewłaściwe jest uproszczenie wskazujące, że pożyczka zostanie udzielona każdemu klientowi, ponieważ instytucja nie korzysta się z usług BIK. Z pewnością wymiana informacji będzie służyć nadzorowi i kontroli, ale na pewno nie wzmocni to trendu rozwojowego sektora, co może coraz bardziej rozszerzać strefę jednostek finansowo wykluczonych.

Element wymiany informacji wskazywany był jako forma walki konkurencyjnej, na korzyść instytucji pożyczkowych, zaś zapis dotyczący udostępnienia, a następnie zobligowanie do aktualizacji danych, ma służyć ograniczeniu nieuczciwej konkurencji między kredytodawcami. Biorąc jednak pod uwagę skalę zjawiska, to nie instytucje pożyczkowe stanowią konkurencję dla banków, ale banki dla instytucji pożyczkowych, zatem nowy przepis ograniczy swobodę konkurencji ze strony podmiotów niebankowych.

Ponadto z badań prowadzonych przez TNS Polska w 2012 r., wynika, że powodem, dla którego Polacy decydowali się na zaciąganie pożyczek w instytucjach pożyczkowych były przede wszystkim szybkie i mniej skomplikowane niż w bankach procedury – 36% badanych (krótszy okres oczekiwania na decyzję kredytową), co niewątpliwie wynikało z innych niż przyjęte w bankach procedury oceny wiarygodności, w tym niekorzystanie z baz informacji kredytowej. Ponadto 16% badanych wskazywało, iż decyzja o zaciągnięciu pożyczki kredytowej wynikała z braku stałych dochodów (co nie oznacza z braku dochodów, ale chociażby z braku umowy o pracę), co uniemożliwiało spełnienie wymogu zdolności kredytowej stawianej przez banki. Jedynie zaś 8 %

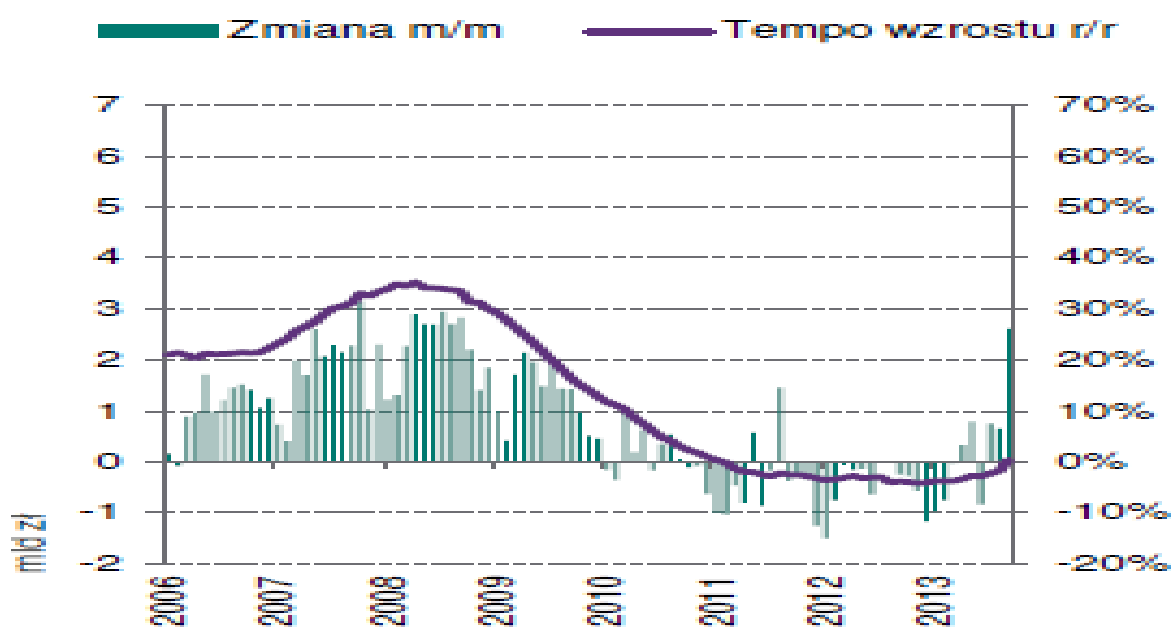
wskazywało na fakt odmowy przez bank kredytu ze względu na dotychczasowe zadłużenie. Zatem oznacza to, że głównym elementem konkurencji na rynku pożyczek konsumenckich jest szybkość, sprawność i elastyczność obsługi. Co prawda nieobligatoryjna, ale jednak konieczność uwiarygodniania klientów w zewnętrznych bazach danych przyczyni się do wzrostu informacji i jej wymiany w sektorze bankowym, ale z punktu widzenia instytucji pożyczkowych oznacza ograniczony zakres konkurencyjności. Dotyczyć to będzie w szczególności małych podmiotów, bowiem te, które zdominowały rynek lub stanowią część bankowej grupy kapitałowej i tak korzystały z baz danych.

## II.2. Podmioty proponowanych zmian – analiza konieczności

### II.2.1. Czy regulacja nie narusza zasad efektywnej konkurencji?

Rynek kredytów konsumpcyjnych znacząco skurczył się w okresie kryzysu finansowego, jednakże od połowy 2013 r. obserwuje się jego ożywienie. Za podstawowe przyczyny podaje się złagodzenie wymogów Rekomendacji T dotyczącej *dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych*<sup>21</sup>, a także malejące stopy procentowe.

Wykres 5. Zmiany (m/m) wartości i tempo wzrostu (r/r) kredytów konsumpcyjnych



Źródło: Raport o stabilności systemu finansowego, NBP Warszawa, grudzień 2013 r., s. 56.

Należy również zauważyć, że wyniki odsetkowe w sektorze bankowym uległy również zmniejszeniu, co wpływa na zmianę strategii biznesowej w kierunku większej ekspansji

<sup>21</sup> Zmiana w lutym 2013 r.

kredytowej, szczególnie w sektorze kredytów konsumpcyjnych<sup>22</sup>. Wynik odsetkowy banków na skutek malejących stóp procentowych zmniejszył się z 26, 8 mld zł w 2012 r. do poziomu 24, 8 mld w 2013 r.<sup>23</sup>, chociaż rentowność kapitału na poziomie 12% jest nadal zadowalająca. Warto jednak zauważyć, że z jednej strony banki zwiększają kwoty maksymalne kredytów konsumpcyjnych i udzielają je na dłuższe okresy, ale z drugiej część z nich postanowiła dotrzeć do klientów z segmentu pożyczek niskokwotowych<sup>24</sup>. Szczególnie istotne w tej kwestii jest to, że 30% ankietowanych przez NBP banków postanowiło znacząco złagodzić warunki kredytowania głównie w zakresie wymogów dokumentacyjnych, co coraz częściej wykorzystywane jest w reklamach kredytów bankowych. Stąd też 36% banków wskazywało na większe zainteresowanie kredytem konsumenckim, przy czym jako przyczynę podawano tu, nie tyle poprawę warunków gospodarstw domowych, ale właśnie efekt reklamy, promocji i akcji marketingowych, co jedynie potwierdza kierunki ekspansji banków. Warto jednak dodać, że kredyt konsumpcyjny jest produktem wystandaryzowanym, a kredyty niskokwotowe na krótkie okresy znacząco ograniczają koszty analizy. Oznacza to, że banki będą ograniczać koszty przy rosnących wolumenach sprzedaży.

Z ankiety przeprowadzanej przez NBP w 2013 r. wynika także, że banki wskazują na wzrost znaczenia presji konkurencyjnej w zakresie kredytów konsumenckich ze strony podmiotów niebankowych.

Zatem biorąc pod uwagę wprowadzane zmiany w zakresie działania podmiotów pożyczkowych z pewnością przysłużą się one sektorowi bankowemu. I chociaż wielkość sektora instytucji pożyczkowych nie wskazuje na zagrożenie konkurencją, to przy ograniczeniu ich działania, szczególnie w kwestii ograniczania kosztów pozaodsetkowych będących głównym źródłem dochodu, przy innych warunkach równych działalności bankowej, można stwierdzić, że sektor będzie pozbawiony możliwości konkurowania.

---

<sup>22</sup> Złagodzenie kryteriów udzielania kredytów konsumpcyjnych w IV kwartale 2013 r. Około 20% banków, które udzieliły takiej odpowiedzi określiło zmianę polityki kredytowej jako znaczną.

<sup>23</sup> Dane za III kwartał 2012, 2013, za NBP *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP Grudzień 2013 r., s. 51.

<sup>24</sup> Przykładowo PKO BP do 5000 zł, Millennium do 2000 zł, Mbank od 500 zł umowa przez internet, Raiffeisen Polbank do 5000 zł bez okazania zaświadczeń.

Tabela 3. Zestawienie cech banków i instytucji pożyczkowych – analiza istotnych różnic

| Cecha                          | Banki  | Instytucje pożyczkowe  | Istność różnicy  |
|--------------------------------|--|--|--|
| <b>Nadzór</b>                  | Komisja Nadzoru Finansowego  | Ograniczony do żądania informacji od instytucji pożyczkowych, co do których istnieje podejrzenie o prowadzenie działalności niezgodnej z prawem, | W zakresie informacyjnym - niewielka                           |
| <b>Regulacje prawne</b>        | Prawo bankowe<br>Ustawa o kredycie konsumenckim,   | Ustawa o kredycie konsumenckim,<br>prawo bankowe   | Niewielka  |
| <b>Tajemnica bankowa</b>       | Przekazywanie przez KNF informacji z zakresu tajemnicy bankowej do organów ścigania w przypadku podejrzenia o popełnienie przestępstwa | Przekazywanie przez KNF informacji z zakresu tajemnicy bankowej do organów ścigania w przypadku podejrzenia o popełnienie przestępstwa           | Brak   |
| <b>Depozyty</b>                | Mogą przyjmować depozyty   | Nie mogą przyjmować depozytów, pożyczek udzielają ze środków własnych  | Istotna, ale nie podlega wprowadzającym zmianom                |
| <b>Forma działania</b>         | Spółka akcyjna o kapitale min. 5 mln EUR   | Spółka akcyjna o kapitale min. 200 tys. PLN  | Forma organizacyjna - taka sama,<br>Wartość kapitału - istotna |
| <b>Koszty odsetkowe</b>        | 4xstopa lombardowa NBP   | 4xstopa lombardowa NBP   | Brak   |
| <b>Koszty poza odsetkowe</b>   | $CKP = (K * 25\%) + (K * n/R * 30\%)^1$  | $CKP = (K * 25\%) + (K * n/R * 30\%)^1$  | Brak   |
| <b>Całkowity koszt kredytu</b> | $CKP \leq 100\% * K^1$   | $CKP \leq 100\% * K^1$   | Brak   |
| <b>Koszty windykacji</b>       | 6xstopa lombardowa NBP   | 6xstopa lombardowa NBP   | Brak   |
| <b>Wartość kredytu</b>         | Od 1000 zł   | Od 50 zł do pow. 5000  | Niewielka biorąc pod uwagę                                     |

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
|   |   |  | opłacalność   |
| <b>Zasilanie zewnętrznych baz danych rejestry kredytowe</b> | Nieobligatoryjnie, ale wykorzystywane   | Nieobligatoryjnie, ale wykorzystywane  | Brak  |
| <b>Weryfikacja klienta</b>                                  | Restrykcyjna weryfikacja zdolności kredytowej, (choć po złagodzeniu Rekomendacji T - łagodniejsza)<br>Algorytm scoringowy<br>standardowa dokumentacja | Obsługa klientów nieakceptowanych przez bank (może tak zostać, ale nie musi), inne metody weryfikacji niż w bankach                | Znacząca, ale tendencja do standaryzacji                      |
| <b>Rodzaj klienta</b>                                       | Dochody w pełni udokumentowane  | Dochody nie w pełni udokumentowane, osiągane w szarej strefie, brak stałych dochodów, zatrudnienie na inne formy niż umowa o pracę | Znacząca, choć przy wprowadzeniu wymiany informacji niewielka |
| <b>Forma sprzedaży</b>                                      | Sformalizowana  | Przyjazna klientom, w domu, przez internet, sms  | Znacząca  |
| <b>Szybkość sprzedaży</b>                                   | Ograniczona procedurą,  | Istotne znaczenie - pożyczki od ręki   | W zakresie kredytów konsumpcyjnych<br>Niewielka               |
| <b>Przejrzystość informacji</b>                             | Zobligowany ustawowo  | Zobligowany ustawowo   |   |

<sup>1</sup> CKP – Całkowite Koszty Pozaodsetkowe; K - całkowita kwota kredytu; n - okres spłaty wyrażony w dniach; R- liczba dni w roku; 25 % całkowitej kwoty kredytu konsumenckiego, 30% całkowitej kwoty kredytu konsumenckiego w stosunku rocznym.

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie zestawienia przedstawionego w Tabeli 4 z uwzględnieniem zmian w regulacjach prawnych można stwierdzić, że jako istotne narzędzie walce konkurencyjnej o klienta instytucje pożyczkowe mogą jedynie wykorzystać: sposób obsługi klienta – elastyczny i dogodny, sposób weryfikacji kredytowej o ile nie podejmą decyzji o weryfikacji w BIK oraz ograniczenie grupy klientów do tych odrzuconych przez sektor bankowy. Jednakże ten ostatni argument, jak pokazują badania PwC, również nie stanowi już istnego czynnika konkurencyjności bowiem odsetek odrzucanych wniosków jest równie wysoki jak w bankach. Natomiast inne warunki kredytowe nałożone wprowadzonymi zmianami mogą ten proces jedynie pogłębiać. Zatem, jeżeli celem przedmiotowym zmian w regulacjach prawnych było

eliminowanie instytucji pożyczkowych czy ograniczanie ich działalności, to na podstawie powyższego wydaje się to być spełnione, bowiem jak już wcześniej wykazano to nie instytucje pożyczkowe stanowią konkurencję dla sektora bankowego, ale jest dokładnie odwrotnie. Przy eliminacji znaczących różnic między podmiotami, dostępność usług z pewnością zostanie ograniczona lub przesunięta do szarej strefy.

## **II.3. Przedmiot proponowanych zmian - analiza konieczności**

### ***II.3.1. Czy konieczne jest ustalenie barier wejścia do sektora pożyczek?***

Ustalenie barier wejścia zdaniem projektodawców wynika przede wszystkim z dbałości o stabilność sektora finansowego<sup>25</sup>, a co za tym idzie bezpieczeństwo konsumentów. W zakresie reglamentacji proponowane są zatem trzy rozwiązania:

1. ustalenie formy organizacyjno-prawnej prowadzonej działalności,
2. ustalenie minimalnej wartości kapitału zakładowego,
3. wprowadzenie wymogu niekaralności dla osób wchodzących w skład zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki oraz prokurenci.

Zgodnie z analizowanym projektem wymaganą formą dla podjęcia działalności pożyczkowej będzie spółka kapitałowa. Warto jednak podkreślić, iż dotychczas większość podmiotów z badanego sektora prowadziła działalność w formie spółki kapitałowej, choć przy niskich wartościach kapitału zakładowego. Proponowany zapis wynika faktu, iż instytucje pożyczkowe działały także, jako podmioty w ramach spółek cywilnych, co nie sprzyjało przejrzystości prowadzonej działalności, jak też nie wypełniało obowiązku informacyjnego.

Forma spółki kapitałowej o tyle jedynie zwiększa przejrzystość, że klienci (zaangażowani) mogą sięgać do informacji w KRS na temat sprawozdań finansowych, czy też inne instytucje badające sektor mogą przeprowadzić badanie spółek w oparciu o dane zgromadzone w KRS. Zatem teoretycznie wprowadzany zapis jest istotny, natomiast z praktycznego punktu widzenia, czy też ochrony klienta w zakresie informacji nie wnosi niczego nowego, tym bardziej, że większość spółek już ten wymóg spełniła, zatem tę barierę wejścia należy ocenić jako o minimalnym znaczeniu.

Konieczność określenia minimalnej kwoty kapitału zakładowego powinna wynikać z ochrony konsumentów przed niską jakością świadczących usług, a co za tym idzie gwarantować ich właściwą realizację z zachowaniem przejrzystości prowadzonych działań rozumianych tu również jako spełnienie wymogów informacyjnych.

---

<sup>25</sup> Dotyczący *ułatwienie identyfikacji i eliminowania z obrotu gospodarczego podmiotów wykonujących działalność licencjonowaną na rynku finansowym bez wymaganego zezwolenia*”.



Ustalenie zatem kwoty kapitału zakładowego powinno stanowić barierę wejścia na rynek dla podmiotów, które nie będą w stanie spełnić wskazanych warunków, a jednocześnie umożliwić prowadzenie działalności na warunkach konkurencyjnych nie tylko wewnątrz sektora, ale na całym rynku usług finansowych. Oznacza to, że kwota kapitału zakładowego, która ma zadanie reglamentacyjne, a jednocześnie spełniać cel projektu dot. eliminowania podmiotów nieuczciwych powinna być odpowiednio wysoka.

Projekt zakłada kwotę 200 tys. zł, „przy czym środki na kapitał zakładowy nie będą mogły być przyjęte przez spółkę pod tytułem zwrotnym (na przykład kredyt, pożyczka czy emisja obligacji) lub pochodzić ze źródeł nieudokumentowanych”<sup>26</sup>. Wskazana wartość kwoty nie została właściwie uargumentowana, i wydaje się, że nie spełnia oczekiwań co do realizacji celu projektu, na co również wskazują podmioty w ramach konsultacji społecznych. Brak podania przyczyn takiej decyzji nie pozwala na merytoryczne odniesienie się do argumentów, tym bardziej, iż wartość w poprzednim projekcie wynosiła 60 tys. zł.

W ramach konsultacji społecznych większość zaangażowanych podmiotów wskazywała na znacznie wyższą wartość tj. 1 mln zł. Należy jednak zauważyć, iż wysoka kwota kapitału zakładowego może generować skutki uboczne, być może planowane przez ustawodawcę, a są nimi:

- eliminacja mniejszych podmiotów, które wypełniają nisze usług kredytowych, działając zgodnie z prawem w ramach dotychczasowych przepisów,
- tendencje do konsolidacji mniejszych podmiotów (kroki w kierunku monopolizacji),
- proces przejmowania przez większe podmioty podmiotów o ugruntowanej bazie klientów,
- wejście na rynek podmiotów związanych kapitałowo z sektorem bankowym (zagraniczne konglomeraty finansowe).

Bariera wejścia w postaci kwoty kapitału zakładowego eliminuje niewłaściwe podmioty, ale też powoduje określone skutki uboczne. Impuls do konsolidacji na skutek zbyt wysokiej bariery ogranicza konkurencję wewnątrz sektorową, zaś silne podmioty pożyczkowe o dużej bazie klientów mogą stać się łatwym łupem dla sektora bankowego. To z kolei prowadziłoby do ograniczenia zakresu działania sektora instytucji pożyczkowych. Zatem powyższe argumenty wskazują, iż nadmierna reglamentacja w zakresie wartości kapitału może znacząco ograniczać korzyści dla konsumentów w obszarze dostępności usług i ich ceny, ale też z niewiadomym skutkiem dla jakości usług.

---

<sup>26</sup> Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 18 kwietnia 2014 r.

Proponowana kwota 200 tys. wydaje się jednak niewystarczająca, zaś ta wskazywana przez podmioty w ramach konsultacji społecznych nazbyt wysoka, chociaż znacznie bardziej odpowiadająca potrzebom rynku.

Jeżeli zaś chodzi o wymóg niekaralności w ramach reglamentacji usług jest to warunek konieczny ze względu na szczególnie rodzaj prowadzonej działalności na rynku instytucji finansowych nie budzi to żadnych wątpliwości.

### ***II.3.2. W jakim przedmiocie konieczne jest wprowadzenie działań nadzorczych?***

Rozszerzenie uprawnień KNF w stosunku do sektora instytucji pożyczkowych wynika z celów analizowanego projektu.

Proponowane rozwiązania w zakresie żądania informacji od podmiotów, co do których zachodzi podejrzenie, że prowadzą działalność bez wymaganego zezwolenia na rynku finansowym, są słuszne i mogą przyczynić się do ograniczania nieuczciwych praktyk na rynku pożyczek konsumenckich. Szczególnie istotne jest umożliwienie KNF wszczęcia postępowania wyjaśniającego, nie tylko w stosunku do podmiotów działających w sektorze pożyczek konsumpcyjnych, ale także działających bez wymaganego zezwolenia na rynku kapitałowym, a oferujące produkty inwestycyjne, czy też quasi depozyty.

Zaostrzenie sankcji karnej za prowadzenie działalności bankowej bez wymaganego zezwolenia również wydaje się słusznym rozwiązaniem o charakterze prewencyjnym, niemniej jednak obecne przepisy prawne nakładają taką karę w wysokości 5 mln zł, stąd rodzi to wątpliwość nie tyle o wysokość kary, ale o jej skuteczność. W kontekście wartości kapitału zakładowego, które w projekcie ustalono na niskim poziomie w stosunku do zakresu prowadzonej działalności, proponowana kwota wydaje się nie spełniać ani celu prewencyjnego, ani też reglamentacyjnego czy represyjnego.

W badanym projekcie brakuje istotnego uargumentowania co do wartości wprowadzanej kary - 10 mln zł. Brak w tym zakresie wskazania oczekiwanych rezultatów, czy też wsparcia danymi o skuteczności (czy raczej nieskuteczności) dotychczasowego poziomu kary grzywny. Zatem cel prewencyjny jest w tym przypadku nieczytelny.

Jeżeli chodzi o cel reglamentacyjny to, dotychczasowe praktyki w segmencie pożyczek konsumenckich mające na celu obchodzenie prawa, czy też nawet działania niezgodne z prawem w zakresie chociażby wymogów informacyjnych, pomimo istnienia sankcji karnych nie skłaniają do pozytywnej oceny co do oczekiwanych efektów. Czyli w tym przypadku nie o wartość sankcji karnych, czy nawet sam zapis prawny chodzi, ale o skuteczność i nieuchronność kary.

Z kolei cel represyjny w tym przypadku również może przynieść raczej negatywne skutki już o charakterze społecznym biorąc pod uwagę pierwszeństwo grzywny nad spłatą zobowiązań wobec klientów ukaranej instytucji.

#### ***II.4. Okres wprowadzenia w życie zmian w regulacjach prawnych – analiza konieczności***

##### ***II.4.1. Czy konieczne jest zastosowanie szczególnego momentu (okresu) wprowadzania zmian w wybranych regulacjach prawnych?***

Moment wprowadzania nowych, a przede wszystkim dobrych regulacji zawsze jest właściwy. W tym wypadku należy podkreślić, że otoczenie rynkowe jest równie istotne, co cele stawiane proponowanym regulacjom. Może to poniekąd tłumaczyć zarówno pośpiech nad pracami legislacyjnymi, jak również stosunkowo krótki okres przystosowania podmiotów pożyczkowych.

W 2013 r. miało miejsce obniżanie stóp procentowych, co wpłynęło negatywnie na wyniki odsetkowe banków. Prognozuje się, że w 2014 r. nie nastąpi wzrost stóp procentowych, ani też nie jest spodziewany przyrost popytu na kredyt. Zmusza to banki niejako do zmiany modelu biznesowego. Jednym z rozwiązań jest wzmożona aktywność w zakresie kredytu konsumpcyjnego. Zatem szybkość nad wprowadzaniem zmian z pewnością przysłuży się sektorowi bankowemu szczególnie w zakresie kalkulacji kosztów i ograniczaniu konkurencji ze strony podmiotów pożyczkowych.

Sprawność prac legislacyjnych w analizowanym obszarze może rodzić oczekiwania co do równie szybkich działań w zakresie nadzorczym, a przede wszystkim współpracy KNF z organami ścigania, co w krótkim okresie umożliwi organicznie działań nieuczciwych, czy eliminację podmiotów prowadzących działalność o charakterze przestępczym.

#### ***II.5. Skutki społeczno – ekonomiczne***

Istotą wprowadzanych zmian w regulacjach prawnych jest ochrona praw konsumenta poprzez zwiększenie nadzoru i przejrzystość informacji oraz wystandardyzowanie kosztów związanych z usługą udzielania pożyczki. O konieczności wprowadzenia zmian w regulacjach może świadczyć poprawa sytuacji społeczno – ekonomicznej konsumentów, czy wzrost zaufania do instytucji nadzoru, a co za tym idzie państwa.

### ***II.5.1. Czy nastąpi pogorszenie sytuacji ekonomiczno-społecznej konsumentów sektora pożyczek?***

Skutkiem wprowadzonych zmian może być wzrost tzw. podmiotów wykluczonych ze ściśle uregulowanego systemu bankowego. W Polsce do 2012 r. problem wykluczenia dotyczył około 21–22% gospodarstw domowych<sup>27</sup>, zaś wprowadzane zapisy mogą spowodować zwiększenie restrykcyjności pożyczkodawców. Wykluczanie z sektora instytucji pożyczkowych może powodować poszukiwanie innych, alternatywnych metod finansowania, w tym także rozwój szarej strefy. Coraz bardziej popularne staje się *social lending*, czyli udzielanie pożyczek bez pośredników finansowych między zarejestrowanymi uczestnikami portalów pożyczkowych<sup>28</sup>, gdzie pierwszy limit kwotowy wynosi 1000 zł, zatem dokładnie odpowiada potrzebom dotychczasowych klientów instytucji pożyczkowych.

Wprowadzane zmiany w zapisach regulacyjnych powodują także coraz szersze upodabnianie się usług sektora pożyczkowego i bankowego, a co za tym idzie ograniczają dostęp do produktów, do tej pory właściwie zarezerwowanych dla instytucji pożyczkowych. Istnieje prawdopodobieństwo znaczącego ograniczenia niskokwotowych pożyczek chwilówek udzielanych na krótkie okresy, bowiem z punktu widzenia ekonomicznego będą one nieopłacalne. Wzrośnie natomiast motywacja do udzielania kredytów na okres powyżej 120 dni i na wyższe kwoty, bowiem możliwa będzie ponowna kalkulacja i pobór kosztów pozaodsetkowych. Ponadto weryfikacja jakości kredytowej w kredytowych bazach danych może okazać się opłacalna jedynie przy pożyczkach o wyższej wartości, co również wskazuje na przyszły trend rozwojowy sektora.

Z kolei biorąc pod uwagę dostępność do podmiotów to proponowane rozwiązanie zarówno w zakresie formy prawnej, wysokości kapitału zakładowego, czy wymogu niekaralności nie wpłynie znacząco na liczbę podmiotów na rynku, a jedynie na umocnienie pozycji dotychczasowych liderów, czy też spowoduje uruchomienie instytucji pożyczek ratalnych w ramach bankowych grup kapitałowych.

---

<sup>27</sup> P. Białowolski, *Prognozy rynku kredytów i pożyczek konsumenckich – rynek bankowy a rynek równoległy*, Ekspertyza na zlecenie Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, listopad 2012.

<sup>28</sup> Portale pożyczkowe to m.in. Kokos.pl, Zakra.pl, Pożycz.pl, skupiają od początku istnienia 420 tys. użytkowników, zaś dotychczasowa wartość pożyczek udzielonych przez użytkowników portali pożyczkowych wynosi 246,4 mln zł, za: **M. Węglewska**, *Bank nie chce udzielić kredytu? Pożycz pieniądze w Internecie*, Gazeta prawna, 06.09.2012, gazetaprawna.pl. [http://serwis.gazetaprawna.pl/finanse-osobiste/artykuly/645138,bank\\_nie\\_chce\\_udzielic\\_kredytu\\_pozycz\\_pieniadze\\_w\\_internecie.html](http://serwis.gazetaprawna.pl/finanse-osobiste/artykuly/645138,bank_nie_chce_udzielic_kredytu_pozycz_pieniadze_w_internecie.html)

Skutkiem, zresztą już obserwowanym na przykładzie reklam, może być szersza oferta bankowa w zakresie niskokwotowych kredytów konsumenckich, ze względu na mniejszą konkurencję ze strony instytucji pożyczkowych.

#### ***II.5.2. Czy przyjęte rozwiązania nadzorcze spowodują wzrost ochrony praw konsumentów?***

W zakresie zapobieganiu wykorzystywaniu asymetrii informacji ze strony podmiotów pożyczkowych w obszarze ustalania kosztów pożyczek, odsetek za opóźnienia w spłacie wprowadzane regulacją służą ochronie praw konsumentów, bowiem regulują maksymalne limity.

Z kolei rozwiązania organizacyjne dotyczące formy prawnej prowadzonej działalności czy kapitału zakładowego mają ograniczony wpływ na poprawę bezpieczeństwa konsumentów, ze względu fakt, iż praktyka rynku wprowadziła podobne zasady.

Wątpliwe, choć z punktu widzenia bezpieczeństwa sektora celowe, jest gromadzenie informacji i ich wymienialność, choć w długiej perspektywie czasowej może ograniczać ryzyko pułapki zadłużenia.

Szczególne znaczenie dla ochrony praw konsumenta może być rozszerzenie nadzorczych uprawnień KNF. Jednakże bardziej istotna jest w tym wypadku skuteczność wprowadzanych zapisów, co rodzi określone wątpliwości biorąc pod uwagę dotychczasowy system prawny z nieuchronnością kary włącznie. Natomiast, jeżeli ochronę praw konsumenta rozumie się jako wzrost stabilności sektora finansowego to wprowadzane zmiany służą zapewnieniu tego wymogu.

W kontekście realizacji i konieczności wprowadzanych zmian najbardziej jednak istotny wydaje się element edukacyjny, którego proponowane zapisy nie podnoszą.

#### ***II.5.3. Czy wprowadzane zmiany spowodują wzrost (spadek) zaufania do państwa?***

Istnieje prawdopodobieństwo wzrostu zaufania konsumentów do państwa (jego organów), jednakże warunkiem jest szybkość reakcji na zjawiska niepożądane społecznie, skuteczność i nieuchronność kar.

Natomiast w zakresie rozwiązywania problemów społecznych jak wykluczenie, czy pomoc w powrocie do obrotu gospodarczego proponowane zmiany w żaden sposób ich nie rozwiązują, zatem może to być przyczyną negatywnej oceny działań państwa jako prowizorycznej czy upolitycznionej.

#### ***II.5.4. Czy nie nastąpi pogorszenie sytuacji finansowej regulowanych podmiotów?***

Wdrażane regulacje wyraźnie wskazują pożądany rozwój sektora instytucji pożyczkowych. Najbardziej opłacalne będą pożyczki na wyższe niż dotychczas kwoty i na okres powyżej 4 miesięcy, co wspierać będzie i tak już dominujące podmioty na rynku, lub

instytucje pożyczek ratalnych o kapitale bankowym. Podmioty specjalizujące się tzw. chwilówkach aby utrzymać odpowiedni poziom zyskowności będą musiały zwiększyć aktywność sprzedawców (efekt skali), co niestety może znacząco obniżyć jakość świadczonych usług pod presją wyników lub nawet prowadzić do działań niezgodnych z prawem. Jednocześnie ograniczone zostaną warunki konkurencji z sektorem bankowym, co również może wpłynąć na zakres prowadzonej działalności, a tym samym na sytuację finansową podmiotów pożyczkowych.

### ***III. „Proporcjonalność sensu stricte”- analizowany obszar zasady proporcjonalności***

Poniższa analiza proporcjonalności sensu stricte miała za zadanie wskazanie w badanych obszarach korzyści i kosztów (szans i zagrożeń) proponowanych zmian w regulacjach prawnych<sup>29</sup>.

#### ***III.1. Cel – analiza proporcjonalności sensu stricte***

Ocena szans i zagrożeń wprowadzenia nowych regulacji mających na celu unormowanie działalności instytucji pożyczkowych nie jest prosta.

Po pierwsze wprowadzane regulacje w dużej mierze opierają się na doświadczeniu sektora bankowego, jednakże w zakresie znacznie mniejszych podmiotów nie muszą przynosić takich samych skutków.

Po drugie, o ile zapisane cele zostały sformułowane precyzyjnie, o tyle ich realizacja sprzyja wątpliwościom skierowanym na pytanie o rzeczywiste przyczyny wprowadzenia regulacji. Bowiem jeżeli celem ustawodawcy było ograniczanie działalności podmiotów pożyczkowych to zapisy powinny być bardziej restrykcyjne w zakresie prewencyjnym jak np. bariery wejścia na rynek, nie zaś o charakterze represyjnym. Jeżeli celem z kolei miał być rozwój podmiotów pożyczkowych w oparciu o regulacje prawne z zapewnieniem przejrzystości przepisów, to należało stworzyć warunki do konkurencji z sektorem bankowym, czyli umożliwienie stworzenia odróżniającej oferty.

Jeżeli rzeczywistym (tu też zapisanym) celem miała być ochrona klienta to należało zwiększyć nacisk na zakres i sposób informacji przekazywanych przez podmioty pożyczkowe swoim klientom, zwiększyć sankcje za przekazywanie nieprawdziwych informacji czy ich brak, wyposażyć konsumentów w narzędzia kontroli, czy też wymagać skuteczności i nieuchronności kary od organów kontrolnych i nadzorczych.

Wątpliwości są tym większe, że w znacznej mierze proponowane projektem zmiany w przepisach prawnych już funkcjonowały w praktyce rynkowej, zatem w zasadzie można stwierdzić, że nie należy oczekiwać istotnych przemian w prowadzonej przez instytucje pożyczkowe działalności. Co najwyżej, zmiany te spowodują rozwój sektora bankowego w

---

<sup>29</sup> S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Szpringer, *Zasada proporcjonalności a polski sektor bankowy. Uwarunkowania, narzędzia, szanse, zagrożenia*, op.cit.

zakresie rozwoju kredytów konsumenckich, lub nastąpi dalsze przesunięcie konsumentów w szarą strefę lub w kierunku pożyczek (portali) internetowych.

### ***III.2. Podmioty i przedmiot proponowanych regulacji - analiza proporcjonalności sensu stricto***

Koszty i korzyści wprowadzanych przepisów pod kątem przedmiotu regulacji jak też z uwzględnieniem konsekwencji dla adresatów regulacji zostały przedstawione w sposób tabelaryczny. Stanowią podsumowanie rozważań prowadzonych w niniejszym opracowaniu.

**Tabela 4. Koszty i korzyści rozszerzenia uprawnień nadzorczych KNF**

| <b>Zakres przewidywanej regulacji</b>  | <b>Podmioty regulacji</b>           | <b>Koszty /zagrożenia</b>   | <b>Korzyści/szanse</b>  |
|--|-------------------------------------|---|---|
| <b>1. Rozszerzenie uprawnień nadzorczych KNF, usprawnienie współpracy KNF z organami</b><br><br>Przekazywanie przez organ nadzoru danych objętych tajemnicą zawodową jest uregulowane w polskim prawie. Zapis reguluje zapewnienie możliwości przekazywania danych i informacji objętych tajemnicą bankową przy kierowaniu do prokuratury zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa | Dla konsumenta                      | Ujawnienie informacji przez KNF przekraczający zakres tajemnicy zawodowej/bankowej  | Eliminacja nieuczciwych praktyk<br><br>Wzrost jakości usług<br><br>Ostrzeżenie o nieuczciwych praktykach – świadomy wybór właściwego podmiotu |
|  | Dla sektora instytucji pożyczkowych | Przekazanie tajemnicy zawodowej/ - bankowej oznacza nieszczelność systemu -negatywne skutki dla całego sektora pożyczkowego | Eliminacja nieuczciwej konkurencji<br><br>Wzrost reputacji sektora<br><br>Ujednolicenie przepisów dla wszystkich podmiotów rynku finansowego  |
|  | Dla sektora bankowego               |   | Eliminacja nieuczciwej konkurencji<br><br>Równe traktowanie podmiotów w sektorze finansowym zakresie tajemnicy bankowej                       |
|  | Z pkt. widzenia                     |   | Wcześniejsze  |



|  |                  |   |  |
|--|------------------|---|--|
|  | nadzoru          |   | <p>wykrywanie nieprawidłowości na rynku</p> <p>Zwiększenie kontroli nad rozwojem sektora ze względu na możliwości reagowania nad nieprawidłowością działania systemu</p> <p>Ścisła współpraca z organami ścigania może stanowić o skuteczności i nieuchronności kary</p> |
|  | Skutki społeczne | Błędy systemowe-<br>przekazanie informacji o niewłaściwym zakresie lub niewłaściwym podmiotom | <p>Wzrost zaufania do instytucji nadzorczych,</p> <p>Wzrost bezpieczeństwa usług finansowych.</p>  |

Źródło: Opracowanie własne

**Tabela 5. Koszty i korzyści zaostrzenia sankcji karnych**

| Zakres przewidywanej regulacji     | Podmioty regulacji                  | Koszty /zagrożenia   | Korzyści/szanse   |
|------------------------------------|-------------------------------------|--|---|
| <b>Sankcje karne - zaostrzenie</b> | Dla konsumenta                      | Istnieje prawdopodobieństwo, że im wyższa kara grzywny tym mniejsze prawdopodobieństwo spłaty roszczeń w/c konsumentów | Zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania   |
|                                    | Dla sektora instytucji pożyczkowych | Zwiększenie sankcji -może prowadzić do wzrost szarej strefy  | <p>Cel prewencyjny - bariera wejścia</p> <p>Eliminacja nieuczciwych podmiotów</p> <p>Zrównanie wszystkich podmiotów sektora finansowego</p> |

|  |                         |  |  |
|--|-------------------------|--|--|
|  | Dla sektora bankowego   |  | Zrównanie wszystkich podmiotów sektora finansowego   |
|  | Z pkt. widzenia nadzoru |  | Spójność z innymi zapisami prawa w stosunku do innych podmiotów sektora finansowego  |
|  | Skutki społeczne        |  | Eliminacja podmiotów nieuczciwych z obrotu gospodarczego<br><br>Zyski dla budżetu państwa o ile skuteczne będzie ściąganie grzywny |

Źródło: Opracowanie własne

Elementy rozszerzenia uprawnień nadzorczych, jak też sankcje karnych nie rodzą istotnych wątpliwości co do ich znaczenia dla poszczególnych podmiotów, a co za tym idzie konieczności wprowadzenia. Warto jednak dodać, że w zakresie sankcji karnej, taki zapis już istnieje więc może jedynie zastanawiać, czy zwiększenie sankcji z 5 mln zł do 10 mln zł rzeczywiście spełnia cel prewencyjny bądź represyjny. Wydaje się, że dla podmiotów podejmujących decyzje o działalności w szarej strefie, zapis ten nie ma istotnego znaczenia.

**Tabela 6. Koszty i korzyści uregulowania formy prowadzonej działalności w sektorze pożyczkowym**

| Zakres przewidywanej regulacji   | Podmioty regulacji                  | Koszty /zagrożenia  | Korzyści/szanse  |
|--|-------------------------------------|---|--|
| <b>Uregulowanie formy działalności:</b><br><b>a) Wartość kapitału zakładowego o 200 tys.</b><br><b>b) Forma prawno-organizacyjna - spółka kapitałowa</b> | Dla konsumenta                      | Kwota kapitału nie zabezpiecza roszczeń                                   | Zwiększony dostęp do informacji o spółce<br><br>Niekaralność - wzrost bezpieczeństwa |
|  | Dla sektora instytucji pożyczkowych | Kwota nie ogranicza wejścia na rynek zagranicznych podmiotów związanych z | Eliminacja z obrotu małych niewiarygodnych podmiotów,<br><br>Ograniczenie            |

|                               |                         |   |  |
|-------------------------------|-------------------------|---|--|
| <b>c) Wymóg niekaralności</b> |                         | sektorem bankowymi i systemem płatności ratalnych | konkurencji w skali regionalnej<br><br>Otwarcie dla podmiotów systemu ratalnego                                  |
|                               | Z pkt. widzenia nadzoru |   | Przejrzystość i dostęp do informacji finansowych<br><br>Niekaralność – wzrost bezpieczeństwa sektora finansowego |
|                               | Skutki społeczne        |   | Wzrost przejrzystości prowadzonej działalności<br><br>Niskie bariery wejścia nie ograniczają dostępu do rynku    |

Źródło: Opracowanie własne

Wskazane elementy były już w większości przypadków spełnione przez sektor pożyczkowy.

**Tabela 7. Koszty i korzyści wprowadzenia limitu kosztów kredytu**

| <b>Zakres przewidywanej regulacji</b> | <b>Podmioty regulacji</b> | <b>Koszty /zagrożenia</b>   | <b>Korzyści/szanse</b>  |
|---------------------------------------|---------------------------|---|---|
| <b>Koszty odsetek</b>                 | Dla konsumenta            | Ograniczenie dostępności do wybranych usług<br>Maksymalizacja kosztów<br><br>Brak prawnego ograniczenia sposobu i momentu pobierania opłat<br><br>Wykluczenie finansowe<br><br>Rozwój szarej strefy - internetowe | Ograniczenie kosztów za opóźnienia w spłacie<br><br>Standaryzacja kosztów kredytowych – możliwość porównywania oferty<br><br>Ochrona przed spiralą zadłużenia<br><br>Ograniczenie nieadekwatnych do czynności |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| <b>od odsetek,<br/>koszty<br/>kredytu,<br/>limitowanie<br/>okresu<br/>pożyczkowego</b> |  | <p>podmioty</p>   | <p>kosztów</p> <p>Rozwój działalności w internecie – dostępność usług</p> <p>Szybkość decyzji</p> <p>Wzrost jakości usług jako domena (wyróżnik) tego instytucji pożyczkowych</p>  |
|  | <p>Dla sektora instytucji pożyczkowych</p> | <p>Ograniczenie oferty pożyczek niskokwotowych i krótkookresowych</p> <p>Reglamentacja podmiotowa w szczególności podmiotów o charakterze regionalnym</p> <p>Ograniczone narzędzia konkurencyjne z sektorem bankowym</p> <p>Wzrost konkurencji ze strony portali pożyczkowych</p> <p>Konieczność konkurencji w innych obszarach</p> <p>Przeniesienie działalności do internetu</p> <p>Konieczność współpracy w zakresie wymiany klientów bądź powielanie podmiotów (co jest możliwe przy niewysokiej barierze wejścia 200 tys.)</p> | <p>Opłacalność wybranych pożyczek – korzyść dla podmiotów o silnej, ugruntowanej pozycji, które w swoim portfelu głównie świadczą tego rodzaju usługi</p> <p>Rozwój silnych podmiotów sektora</p> <p>Ograniczona konkurencja wewnątrzsektorowa</p> |

|  |                         |  |   |
|--|-------------------------|--|---|
|  |                         | Wchodzenie w inne obszary działalności finansowej  |   |
|  | Dla sektora bankowego   | Wystandaryzowane oferty w zakresie kosztów dla wszystkich uczestników sektora kredytów konsumpcyjnych                                    | Ograniczenie konkurencji ze strony sektora pożyczkowego<br><br>Wystandaryzowane produktu<br><br>Upodobnienie oferty kredytowej - sprzyja bankom |
|  | Z pkt. widzenia nadzoru | Poszukiwanie innych możliwości nieregulowanych ze strony sektora instytucji pożyczkowych<br><br>Presja na odpowiednio szybkie reagowanie | Ograniczenie możliwości obchodzenia prawa<br><br>Wystandardyzowanie kalkulacji kosztów - ułatwienia kontroli                                    |
|  | Skutki społeczne        | Wykluczenie finansowe, rozwój szarej strefy  | Porównywalność oferty w sektorze finansowym na wyższym poziomie   |

Źródło: Opracowanie własne

**Tabela 8. Koszty i korzyści wprowadzenia możliwości korzystania z zewnętrznych baz informacji kredytowej**

| Zakres przewidywanej regulacji  | Podmioty regulacji | Koszty /zagrożenia  | Korzyści/szanse                 |
|---------------------------------|--------------------|---|---------------------------------|
| <b>Udostępnianie informacji</b> | Dla konsumenta     | Ograniczony dostęp do pożyczek niskokwotowych i krótkoterminowych | Ograniczenie spirali zadłużenia |

|  |                                     |   |   |
|--|-------------------------------------|---|---|
|  |                                     | h<br>Ograniczony dostęp do kredytowania bankowego<br><br>Ograniczony dostęp dla podmiotów bez stałych umów o pracę czy dochodów |   |
|  | Dla sektora instytucji pożyczkowych | Uzależnienie od biur informacji kredytowej<br><br>Brak możliwości konkutowania z bankami  | Pozyskanie możliwości korzystania z dotychczas niedostępnych baz<br><br>Bezpieczeństwo kredytowe prowadzonej działalności   |
|  | Dla sektora bankowego               | Uzależnienie od biur informacji kredytowej<br><br>Brak spłaty zadłużenia ze względu na ograniczoną dostępność pożyczkową        | Możliwość konkutowania w zakresie wiarygodności kredytowej  |
|  | Z pkt. widzenia nadzoru             |   | Wymiana informacji może sprzyjać przejrzystości systemu, a co za tym idzie stabilności<br><br>Dane pozwalają na szacowanie perspektyw rozwoju<br><br>Wcześniejsze reagowanie na zdarzenia niewłaściwe |
|  | Skutki społeczne.                   | Wzrost szarej strefy, wykluczenie finansowe   | Ograniczenie spirali zadłużenia   |

## Podsumowanie

Niniejsze opracowanie miało na celu analizę *Projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 18 kwietnia 2014 r.* pod kątem zasad proporcjonalności tj. celowości, konieczności oraz proporcjonalności sensu stricto.

W zakresie **celowości** przeprowadzone analizy pozwalają uznać projekt za ważny i właściwy. Wydaje się jednak, że jeżeli w ramach nadrzędnego celu, jakim było **zwiększenie poziomu ochrony klientów instytucji finansowych oraz eliminowania nieuczciwych podmiotów**, zadaniem regulacji było znaczące ograniczenie nieprawidłowości w funkcjonowaniu sektora pożyczkowego, czy nawet znaczące ograniczenie działalności tego rodzaju instytucji, to wprowadzane zmiany są zbyt łagodne (np. niska bariera wejścia na rynek). Z drugiej zaś strony, jeżeli projektodawcom przyświecała idea ochrony konsumentów poprzez zapewnienie stabilnego i zgodnego z prawem **rozwoju sektora** instytucji pożyczkowych to cel ten nie został wykazany, ani też nie będzie realizowany w praktyce, ze względu na ograniczenie możliwości konkurencyjnych tak wewnątrz sektora jak i w sektorze finansowym w ogóle. Natomiast cel, jakim było **wzmocnienia systemu jurysdykcji** poprzez wprowadzane zmiany wydaje się być osiągnięty.

Analiza **konieczności** w znaczącej mierze opierała się na raporcie UOKiK dotyczącego przede wszystkim opłat stosowanych przez instytucje parabankowe, badań Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce (KPF), PricewaterhouseCoopers (PwC) oraz NBP. Celem tej części opracowania była próba odpowiedzi na pytanie czy wprowadzane zmiany są konieczne, a jeżeli tak, to jakie są ich przyczyny?

Z raportu UOKiK wynikają określone nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji pożyczkowych, głównie w zakresie nieadekwatności wysokości opłat do wykonywanych czynności oraz niewypełniania obowiązków informacyjnych. Należy jednak zaznaczyć, że część z istniejących instytucji została w przeszłości ukarana przez Urząd, wszczęto określone postępowania wyjaśniające czy z powodztwem. Wprowadzane zmiany zatem sugerują, że działania te były niewystarczające w celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa usług finansowych. Należy zatem zadać pytanie, czy wprowadzane zmiany w regulacjach prawnych zwiększą skuteczność i nieuchronność kary, bo jak pokazuje doświadczenie nie wysokość kary, czy sposób jej udzielenia wpływają na bezpieczeństwo usług finansowych. Konieczne jest tu wskazanie, że to po stronie organów ścigania należy dopatrywać się

zaniechań, które umożliwiają prowadzenie nieuczciwych praktyk na rynku instytucji pożyczkowych, nie zaś ze strony instytucji nadzorczych. Zatem wprowadzane zmiany sugerujące ścisłą współpracę między KNF a organami ścigania dają podstawy do pozytywnych oczekiwań w przyszłości i zasadności nowych zapisów prawnych.

Przyczyną konieczności wprowadzanych może być dynamiczny, a w tym wypadku jeszcze niekontrolowany, rozwój sektora instytucji pożyczkowych, co może zagrażać stabilności całego systemu finansowego. Z analiz dotyczących rozwoju instytucji pożyczkowych i skali zjawiska w Polsce wynika, że zagrożenie to jest raczej mało prawdopodobne. Niemniej jednak wprowadzane zmiany mają za zadanie ograniczenie konkurencyjności podmiotów pożyczkowych w stosunku do sektora bankowego. Nowe zapisy regulacyjne powodują, iż w zakresie oferty pożyczkowej instytucje te niewiele będą się różnić od oferty bankowej (standaryzacja kosztów pozaodsetkowych, odsetkowych, opłaty za opóźnienia w spłacie, dostęp do informacji z BIK), co bardziej sprzyja sektorowi bankowemu, który rozpoczął walkę o klienta z segmentu kredytu konsumpcyjnego oferując szybkie kredyty na niskie kwoty. Jedynym czynnikiem, który pozostaje po stronie instytucji pożyczkowych jest sposób obsługi, czyli dostępność doradcy, szybkość decyzji, obsługa przez internet, co nie znaczy, że po wdrożeniu zapisu dotyczącego wymiany informacji w biurach informacji kredytowej na zasadach wzajemności nie dojdzie do organicznie konkurencyjności również i w tym zakresie.

Pozostałe przepisy jednak choć istotne, wydaje się, że niewiele zmienią na rynku instytucji pożyczkowych. Większość postulowanych zmian instytucje pożyczkowe już wypełniały (samoregulacja rynku). Najbardziej kontrowersyjną kwestią są pozaodsetkowe koszty pożyczek oraz limitowanie kosztów za opóźnienia w spłacie. Warto jednak dodać, że przed zmianą instytucje pożyczkowe – podobnie jak banki – obowiązała ustawa o kredycie konsumenckim, co jednak pozwalało na skuteczne obchodzenie prawa. W przypadku instytucji pożyczkowych nie o samą wysokość kosztów chodzi, chociaż ta jest istotna, ale sposób i moment pobierania opłat. Tego zmiany nie regulują pozostawiając określone furtki.

W zakresie **proporcjonalności sensu stricte**, co miało odpowiadać na pytanie o główne korzyści i koszty, należy stwierdzić, że wprowadzone zmiany w regulacjach nie likwidują problemów konsumentów na rynku kredytowym: nie ograniczają wykluczenia finansowego i gospodarczego, nie wprowadzają narzędzi redukujących asymetrię informacji czy też umożliwiających szybką i skuteczną reakcję na nieprawidłowości ze strony instytucji pożyczkowych, czy też nie wspierają wychodzenia ze spirali zadłużenia. Z pewnością



standaryzują produkt pożyczkowy, zwiększają zakres informacji i umożliwią działalność jedynie silnym i dużym podmiotom.

Dobrze, aby obok takich projektów powstały inne o charakterze społecznym, kładące nacisk na rozwijanie świadomości finansowej konsumentów i ich praw oraz dostarczające informacji ekonomicznej o instrumentach finansowych dostępnych na polskim rynku.

## Wykaz źródeł

1. *Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o.*, Komitet Stabilności Finansowej, marzec 2013.
2. Białowolski P. *Prognozy rynku kredytów i pożyczek konsumenckich – rynek bankowy a rynek równoległy*, Ekspertyza na zlecenie Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, listopad 2012.
3. Kasiewicz S., Kurkliński L., Szpringer W., *Zasada proporcjonalności a polski sektor bankowy. Uwarunkowania, narzędzia, szanse, zagrożenia*, ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego - Zakład Warszawskiego Instytutu Bankowości, Warszawa, Listopad 2013.
4. Kotowicz A., *Raport o sytuacji banków w 2012*, przy współpracy departamentu bankowości komercyjnej i specjalistycznej oraz instytucji płatniczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013.
5. Książopolski R., *Finansowanie potrzeb konsumenckich przez parabanki w Polsce*, w: *Instytucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*, red. nauk. G. Kotliński, K. Waliszewski, CeDeWu Platinum, Warszawa 2012.
6. *Parabanki oszukują klientów na całym świecie* Gazeta Prawna, 20.08.2012, [http://serwisy.gazetaprawna.pl/finanse-osobiste/artykuly/640748,parabanki\\_oszukuja\\_klientow\\_na\\_calym\\_swiecie.html](http://serwisy.gazetaprawna.pl/finanse-osobiste/artykuly/640748,parabanki_oszukuja_klientow_na_calym_swiecie.html)
7. *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy -Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 18 kwietnia 2014 r.*
8. *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, grudzień 2013 r.
9. *Raport z kontroli przedsiębiorców udzielających kredytów konsumenckich w 2012 r.* UOKiK, Warszawa, grudzień 2012 r.
10. Roter A., Skajewska I., *Rynek pożyczek niebankowych w Polsce na podstawie danych z badań ankietowych członków KPF, lata: 2007 – 2011*, Gdańsk, 2012.
11. *Rynek firm pożyczkowych w Polsce – Raport*, Kongres Consumer Finance, PricewaterhouseCoopers Polska (PwC), 12 grudnia 2013 r.
12. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, Dz. U. 2011 Nr 126 poz. 715.
13. Węglewska M., *Bank nie chce udzielić kredytu? Pożycz pieniądze w Internecie*, Gazeta prawna, 06.09.2012, gazetaprawnapl. [http://serwisy.gazetaprawna.pl/finanse-osobiste/artykuly/645138,bank\\_nie\\_chce\\_udzielic\\_kredytu\\_pozycz\\_pieniadze\\_w\\_internecie.html](http://serwisy.gazetaprawna.pl/finanse-osobiste/artykuly/645138,bank_nie_chce_udzielic_kredytu_pozycz_pieniadze_w_internecie.html)

## Spis tabel i wykresów

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1. Unormowanie prawne działalności instytucji pożyczkowych w Europie.....                                 | 17 |
| Tabela 2. Szacowany łączny koszty pożyczki, koszty odsetkowe i pozaodsetkowe.....                                | 24 |
| Tabela 3. Zestawienie cech banków i instytucji pożyczkowych – analiza istotnych różnic.....                      | 30 |
| Tabela 4. Koszty i korzyści rozszerzenia uprawnień nadzorczych KNF.....  | 40 |
| Tabela 5. Koszty i korzyści zaostżenia sankcji karnych.....  | 41 |
| Tabela 6. Koszty i korzyści uregulowania formy prowadzonej działalności w sektorze pożyczkowym<br>.....          | 42 |
| Tabela 7. Koszty i korzyści wprowadzenia limitu kosztów kredytu.....   | 42 |
| Tabela 8. Koszty i korzyści wprowadzenia możliwości korzystania z zewnętrznych baz informacji<br>kredytowej..... | 45 |
| <br>   |    |
| Wykres 1. Wartość portfela i pożyczek instytucji pożyczkowych w latach 2007-2011 w mld PLN<br>.....              | 18 |
| Wykres 2. Odsetek liczby zadłużonych w Polsce w instytucjach finansowych.....                                    | 19 |
| Wykres 3. Zestawienie przeciętnej wartości pożyczki w PLN i dynamiki wartości przeciętnej pożyczki<br>.....      | 20 |
| Wykres 4. Wartość zysku netto w roku w tys. PLN.....   | 21 |
| Wykres 5. Zmiany (m/m) wartości i tempo wzrostu (r/r) kredytów konsumpcyjnych.....                               | 28 |