

Małgorzata Zaleska

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**WPLYW WPROWADZENIA
MAKSYMALNYCH LIMITÓW ODSETEK OD KREDYTÓW
NA WARUNKI DZIAŁALNOŚCI BANKÓW W POLSCE
I NA ICH KLIENTÓW
NA TLE DOŚWIADCZEŃ EUROPEJSKICH**

1. Wstęp

Polska nie jest pionierem w zakresie wprowadzania maksymalnych limitów odsetek od kredytów. Rozważając możliwości i potrzebę wprowadzenia tego rodzaju przepisów w życie, należy poddać analizie przede wszystkim:

- stopień ubankowienia społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem stopnia zadłużenia i czynników go kształtujących,
- doświadczenia innych krajów, wynikające z wprowadzenia maksymalnych limitów odsetek od kredytów,
- konsekwencje wprowadzenia maksymalnych limitów odsetek od kredytów w danym kraju.

Analiza wskazanych zagadnień jest przedmiotem niniejszego opracowania. Temat jest ważny i aktualny, od pierwszych bowiem miesięcy roku 2006 zaczną obowiązywać w Polsce przepisy w zakresie maksymalnych odsetek i prowizji/opłat od kredytów.

**2. Stopień ubankowienia polskiego społeczeństwa
i czynniki go kształtujące**

Stopień ubankowienia polskiego społeczeństwa wzrasta, ale jest nadal stosunkowo niski na tle innych krajów unijnych. W okresie od stycznia 2004 r. do stycznia 2005 r. 39% Polaków nie korzystało z usług bankowych, a także z żadnych in-

nych produktów i usług finansowych [Jabłoński, Karpiński 2005] (za [Ślązak 2005a]). Z opublikowanych badań opinii publicznej wynika, że w Polsce z usług bankowych korzysta średnio co drugi dorosły obywatel [Sytuacja finansowa... 2005, s. 10]. Tylko 55% Polaków powyżej 15 roku życia posiada rachunek bieżący, podczas gdy w Czechach – 80% społeczeństwa, w Wielkiej Brytanii – 85% [Efekty kontroli... 2004, s. 26], a w krajach unijnych – średnio 90%. Również pod względem wartości obrotów bezgotówkowych liczonych na 1 mieszkańca Polska wyraźnie ustępuje nie tylko krajom „starej” Unii Europejskiej, ale i wielu krajom Europy Środkowo-Wschodniej (np. Czechom, Węgrom, Słowenii) [Ślązak 2005b, s. 13].

Zadłużenie gospodarstw domowych w Polsce również rośnie, ale nadal jest stosunkowo niskie w porównaniu do średniej unijnej. W większości krajów europejskich zadłużenie gospodarstw domowych przekracza 100% ich rocznych dochodów do dyspozycji, np. w Wielkiej Brytanii analizowany wskaźnik wynosi 138%¹, a w Danii nawet ponad 200%. Wysokim stopniem zadłużenia charakteryzują się też gospodarstwa domowe w Holandii, a niskim we Włoszech, Francji i w Polsce. Poziom zadłużenia w stosunku do rocznych dochodów wynosi w Polsce około 20% [Zadłużenie konsumentów... 2005, s. 9].

Wśród udzielonych kredytów w Polsce dominują kredyty stosunkowo niskiej wartości, tzn. blisko 60% ankietowanych Polaków wskazało, że ich zadłużenie nie jest wyższe niż 2500 zł. Miesięczne obciążenie z tytułu spłaty zadłużenia 35% respondentów nie przekraczało 100 zł [Raport z badania... 2005, s. 14].

Około 45% ankietowanych Polaków wskazało, że nigdy nie pożyczka środków finansowych, 18% – że pożyczka tylko od rodziny lub znajomych, a 32% – że pożyczka tylko w nagłych sytuacjach. W marcu 2005 r. ponad 60% ankietowanych nie miało żadnych kredytów i pożyczek, a 22% korzystało tylko z jednego kredytu lub pożyczki. Zaledwie 17% podało, że pożyczka środki finansowe tylko w instytucjach finansowych [Raport z badania... 2005, s. 8-9].

Z powyższego wynika, że niski odsetek Polaków korzysta z bankowych źródeł finansowania, przy ich dużej dostępności (tylko 4% badanych wskazało na brak takich możliwości [Raport z badania... 2005, s. 8-9]). Należy się zastanowić, czy w związku z powyższym celowe jest wprowadzanie przepisów w zakresie maksymalnych odsetek od kredytów w Polsce, które to przepisy ograniczają rozwój niektórych segmentów rynku kredytowego.

Warto podkreślić, że struktura zadłużenia gospodarstw domowych w bankach w wysoko rozwiniętych krajach Unii Europejskiej jest odmienna niż w Polsce. W Polsce kredyty mieszkaniowe stanowią około 40% zadłużenia gospodarstw domowych, podczas gdy w Holandii i w Finlandii ponad 90%, w Wielkiej Brytanii i w Niemczech – około 75%, a we Francji i w Austrii – 60%. Około 26% ankietowanych Polaków przeznaczyło zaciągnięty kredyt na wydatki związane z zakupem

¹ Raport OECD „Economic Outlook”, za [Ślązak 2005b, s. 8].

domu lub mieszkania [*Raport z badania...* 2005, s. 10]. Pozostałą część zadłużenia polskiego społeczeństwa stanowią kredyty konsumenckie, głównie ratalne, oraz kredyty w rachunku bieżącym. W krajach wysoko rozwiniętych udział kredytów konsumenckich w zadłużeniu ogółem gospodarstw domowych rzadko przekracza 20%. Najwyższą wartość kredytów konsumenckich występuje w Niemczech i Wielkiej Brytanii, a najniższą spośród „starych” krajów Unii Europejskiej – w Portugalii. W Polsce wartość kredytów konsumenckich jest jeszcze kilkakrotnie niższa niż w Portugalii [*Zadłużenie konsumentów...* 2005, s. 8, 10 i 23]. W Polsce około 30% kredytów konsumenckich jest udzielane osobom prywatnym przez kanały dystrybucji pośredniej, tj. przedsiębiorstwa pośrednictwa kredytowego [Ślązak 2005b, s. 7].

Wyżej wskazana struktura zadłużenia (dominacja kredytów konsumenckich) oraz stosunkowo wysoki udział pośredników kredytowych w kanałach dystrybucji produktów kredytowych w Polsce mogą wzmocnić wpływ wprowadzenia maksymalnych limitów odsetek od kredytów na warunki działalności. Nadmienić należy, że maksymalne limity prowizji/opłat zostały odniesione tylko do kredytów konsumenckich, a kredyty oferowane przez pośredników są wysoko oprocentowane. Szczegółowe omówienie wpływu wprowadzenia maksymalnych limitów odsetek od kredytów na warunki funkcjonowania na rynku finansowym zostaną zaprezentowane w dalszej części opracowania.

Należy jeszcze raz podkreślić, że stopień ubankowienia polskiego społeczeństwa jest niski. Jako główne powody niższej aktywności bankowej społeczeństwa w Polsce niż w innych krajach Unii Europejskiej wymienia się: wysokie bezrobocie (obawy przed utratą pracy) i w konsekwencji brak środków finansowych (80% wskazań), brak rozwiniętej świadomości potrzeb finansowych w społeczeństwie (64%) i dopiero na trzecim miejscu stosunkowo wysokie koszty usług bankowych (37%)². Według wyników badań sondażowych OBOP przeciętny kredytobiorca przy wyborze form finansowania zewnętrznego kieruje się przede wszystkim łatwością pozyskania środków finansowych i przywiązuje stosunkowo niewielkie znaczenie do wysokości kosztów kredytów i pożyczek. W zamian za ułatwienia w pozyskaniu kredytu prawie połowa respondentów CBOS gotowa była zapłacić o 15 zł miesięcznie więcej w okresie spłacania zadłużenia [Ślązak 2005b, s. 11].

Tymczasem jedną z podstawowych przesłanek wprowadzenia przepisów w zakresie maksymalnych limitów odsetek jest ograniczenie ceny kredytu. Koszt pozyskania obcych źródeł finansowania w Polsce jest wyższy niż na rozwiniętych rynkach finansowych, a wynika to z kilku czynników. Po pierwsze, z powodu ponad trzykrotnie wyższego kosztu kapitału pożyczkowego na rynku międzybankowym (WIBOR 3M jest trzykrotnie wyższy niż LIBOR 3M na euro). Po drugie, z uwagi na relatywnie niską zdolność kredytową klientów, premia za ryzyko związana z

² Według raportu instytutu Pentor „Audyt bankowości detalicznej 2000-2003” (za [Ślązak 2005a]).

udzieleniem kredytów jest znacznie wyższa w Polsce niż w krajach wysoko rozwiniętych. Po trzecie, na polskim rynku kredytowym występuje jeszcze stosunkowo niski poziom konkurencji, na co wskazuje m.in. wysoka różnica między oprocentowaniem kredytów dla ludności i kredytów dla przedsiębiorstw (tak wysoka różnica nie jest spotykana na wysoko rozwiniętych rynkach finansowych) [*Zadłużenie konsumentów...* 2005, s. 67]. Po czwarte, na relatywnie wysokie oprocentowanie kredytów w Polsce ma wpływ atrakcyjność skarbowych papierów wartościowych.

3. Doświadczenia europejskie (Francji i Niemiec) wynikające z wprowadzenia maksymalnych limitów odsetek od kredytów

Doświadczenia poszczególnych krajów w zakresie obowiązywania maksymalnych limitów odsetek od kredytów są różne. Przykładowo, rozwiązania takie nie występują w Wielkiej Brytanii, a są stosowane we Francji i w Niemczech. Regulacje w zakresie maksymalnych odsetek od kredytów obowiązujące we wspomnianych krajach można scharakteryzować następująco:

- limity odniesione są do stawek procentowych ustalanych przez bank centralny,
- limity obejmują opłaty obowiązkowe, natomiast opłaty dodatkowe (np. opłaty za korespondencję z bankiem oraz opłaty członkowskie) nie są elementem regulacji,
- sankcje za niewywiązanie się ze zobowiązań przez kredytobiorcę są surowe (w Niemczech od 14% kredytobiorców o niskich dochodach, którzy stanęli w obliczu problemów ze spłatą zadłużenia, kredytodawcy pobrali należne środki z ich rachunków, a w odniesieniu do kolejnych 9% środki na spłatę długu zostały ściągnięte w drodze zajęcia pensji – w Niemczech w przypadku opóźnienia w spłacie ponad trzy miesiące kredytodawca nabywa automatycznie prawo egzekwowania zadłużenia z pensji i zasiłków socjalnych) [*Efekty kontroli...* 2004].

Doświadczenia wymienionych krajów wskazują [*Efekty kontroli...* 2004], że wprowadzenie maksymalnych limitów odsetek od kredytów powoduje m.in.:

- zmniejszenie dynamiki rozwoju, a także różnorodności produktów i usług kredytowych (dotyczy to przede wszystkim rynku kredytów konsumenckich – krótkoterminowych, ratalnych i rynku kart kredytowych, gdzie dominują kredyty niskiej wartości, stosunkowo wysoko oprocentowane, m.in. z powodu charakteryzującego je ryzyka),
- wycofywanie się instytucji kredytujących do krajów, w których nie obowiązują przepisy w zakresie maksymalnych odsetek od kredytów, co nie stanowi większego problemu w przypadku otwarcia unijnych rynków finansowych i swobodnego przepływu kapitału,
- zaostrzenie procedur udzielania kredytów w celu ograniczenia dostępu do nich klientom charakteryzującym się wysokim ryzykiem – 19% ankietowanych

Niemców wskazało na odmowę udzielenia im kredytu [Ślązak 2005b, s. 12] (minimalne wartości kredytów zostają ustalone na poziomie dużo wyższym od tego, którym zainteresowane są osoby o najniższych dochodach, tylko 9% kredytów dla ludności udzielanych przez niemieckie kasy oszczędnościowe (*Spar-kassen*) to kredyty dla konsumentów o dochodach niższych niż 700 euro miesięcznie) [*The Effect of Interest...* 2004, s. 16], za [*Zadłużenie konsumentów...* 2005, s. 66],

- zwiększenie zakresu nielegalnych transakcji finansujących (we Francji 7% populacji o niskich dochodach przyznaje się do korzystania z nielegalnych usług, a w Niemczech – 8% [*Efekty kontroli...* 2004, s. 50]), co wynika z ograniczenia możliwości zaciągnięcia kredytów i pożyczek w bankach i innych instytucjach finansowych, z wykluczenia społecznego części społeczeństwa pozbawionego stałych dochodów oraz z regulacji zakłócających mechanizm konkurencji rynkowej [*Zadłużenie konsumentów...* 2005, s. 50],
- spadek udziału odsetek w całkowitej cenie kredytu na rzecz zwiększenia udziału prowizji/opłat, w celu obejścia limitów, co powoduje zmniejszenie „przezroczystości” kosztu kredytu (trudności ze zrozumieniem warunków umowy kredytowej przez kredytobiorców),
- wzrost liczby upadłości dłużników (we Francji 25% społeczeństwa charakteryzującego się problemami z obsługą zadłużenia ogłosiło upadłość, a w Niemczech 6%, przy czym 16% niemieckiego społeczeństwa złożyło kredytodawcom tzw. oświadczenie zabezpieczeniowe – *Eidesstattliche Versicherung* (forma postępowania upadłościowego) [*Efekty kontroli...* 2005, s. 48]).

Doświadczenia Francji i Niemiec powinno się uwzględniać w dyskusjach zarówno nad potrzebą i formą wprowadzania maksymalnych limitów odsetek od kredytów, jak i nad kształtem ustawy o upadłości konsumenckiej w Polsce.

4. Polskie rozwiązania w zakresie maksymalnych limitów odsetek od kredytów i prawdopodobne konsekwencje ich wprowadzenia

W Polsce Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o zmianie ustawy *Kodeks cywilny* oraz o zmianie niektórych innych ustaw³ wprowadza m.in. dwa istotne rozwiązania w zakresie maksymalnych cen kredytów, pożyczek i innych źródeł finansowania. Po pierwsze, maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie może w stosunku rocznym przekraczać czterokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego NBP. Trzeba podkreślić, że zaprezentowana regulacja dotyczy nie tylko maksymalnego limitu odsetek od kredytów i pożyczek, ale także od in-

³ Ustawa zmienia następujące ustawy: Ustawę z dnia 29 czerwca 1995 roku o obligacjach, Ustawę z dnia 20 lipca 2001 roku o kredycie konsumenckim i Ustawę z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

nych źródeł finansowania, np. kredytów kupieckich. Po drugie, łączna kwota wszystkich opłat, prowizji oraz innych kosztów związanych z zawarciem umowy o kredyt konsumencki, z wyłączeniem udokumentowanych lub wynikających z innych przepisów prawa kosztów, związanych z ustanowieniem, zmianą lub wygaśnięciem zabezpieczeń i ubezpieczeń, nie może przekroczyć 5% kwoty udzielonego kredytu konsumenckiego. Warto jeszcze raz podkreślić, że regulacja w zakresie maksymalnych prowizji/opłat (których zakres przedmiotowy nie jest precyzyjnie określony) dotyczy tylko kredytów konsumenckich, tzn. w odniesieniu do innych rodzajów źródeł finansowania omawiany limit nie został ustalony. Oznacza to tym samym, że limit odsetek (czterokrotność stopy kredytu lombardowego NBP) w odniesieniu do instrumentów innych niż kredyt konsumencki można obejść, wprowadzając dowolne prowizje/opłaty. Można również przypuszczać, że banki i inne instytucje finansowe w celu obejścia przepisów będą starały się w większym zakresie niż ma to miejsce obecnie tworzyć i oferować klientom takie produkty kredytowe, które nie będą spełniały definicji kredytu konsumenckiego. Warto podkreślić, że polski ustawodawca przewidział obowiązywanie wyżej wspomnianych przepisów także wobec instytucji działających w Polsce na podstawie prawa obcego.

Wprowadzenie maksymalnych limitów odsetek od kredytów w Polsce narusza zasady gospodarki rynkowej i swobody zawierania umów. Może to spowodować m.in.:

- obniżenie akcji kredytowej (kredytów konsumenckich o 5 mld zł w 2009 r. w stosunku do scenariusza bazowego [Ślązak 2005b, s. 16]) z uwagi na zaostrzenie polityki kredytowej i wyłączenie z kredytowania segmentu klientów o najwyższym ryzyku, co ma wpływ na całą gospodarkę – wskaźniki makroekonomiczne (obniżenie akcji kredytowej może mieć miejsce przede wszystkim w odniesieniu do kart kredytowych i kredytów udzielanych za pośrednictwem pośredników, a to może spowodować zmniejszenie liczby miejsc pracy w tych instytucjach i konieczność rozbudowy innych kanałów dystrybucji produktów i usług bankowych),
- wykluczenie części społeczeństwa, w szczególności biednego, z możliwości pozyskania źródeł finansowania, gdyż oprocentowanie i wielkość pobieranych prowizji/opłat nie będzie w stanie zrekompensować wysokości ryzyka i kosztów obsługi, np. przy kredycie w wysokości 500 zł prowizja 25 zł, tj. 5% wartości kredytu, najczęściej nie jest w stanie zrekompensować kosztów (jeśli banki zdecydują się na finansowanie nieopłacalnych transakcji skierowanych do biednej części społeczeństwa, za transakcje te będą musieli zapłacić bogaci klienci banków),
- rozwój rynku nielegalnych pożyczek, z których będzie korzystać część społeczeństwa, wykluczona z legalnego rynku finansowego (wśród ankietowanych Polaków 2% byłoby zdecydowanie skłonnych, a 5% raczej skłonnych skorzystać z usług osób zawodowo pożyczających środki finansowe, które to osoby

nie byłyby przedstawicielami instytucji finansowych [*Zadłużenie konsumentów...* 2005, s. 50]),

- rozwój oferty kredytów walutowych, szczególnie gotówkowych, które ze względu na niższy koszt pozyskania funduszy są tańsze niż kredyty złotowe, przy czym dla kredytobiorców oznacza to przejście ryzyka walutowego,
- zwiększenie wagi prowizji/opłat dodatkowych w całkowitej cenie kredytu w celu obejścia przepisów, np. wprowadzenie wysokiej opłaty za prowadzenie rachunku bankowego, obowiązkowego przy korzystaniu z kredytu w danym banku [Ślązak 2005b; *Zadłużenie konsumentów...* 2005; Pietkun 2005].

5. Podsumowanie

Wprowadzenie maksymalnych limitów odsetek od kredytów m.in. negatywnie wpływa na rozwój gospodarczy, warunki działalności na rynku finansowym oraz ogranicza dostępność niektórych rodzajów kredytów, co przy stosunkowo niskim poziomie ubankowienia polskiego społeczeństwa jest dyskusyjne. Wdrożenie omawianych regulacji wpływa także na wielkość i zakres podejmowanego przez banki ryzyka, przede wszystkim kredytowego, stopy procentowej, walutowego i, co warto podkreślić, reputacji (próby ominięcia przepisów doprowadzają do zmniejszenia „przezroczystości” cen kredytów). Wprowadzenie przepisów w zakresie maksymalnych odsetek od kredytów w większym stopniu wpływa na warunki działalności banków spółdzielczych niż banków działających w formie spółek akcyjnych, ze względu na mniejszą możliwość kształtowania ceny kredytów niskiej wartości i na obsługę przez banki spółdzielcze klientów mniej zamożnych niż klienci banków spółek akcyjnych. Jednocześnie wpływ wprowadzenia maksymalnych limitów odsetek od kredytów na warunki działalności będzie w zasadzie dotyczył rynku kredytów konsumenckich i kart kredytowych.

Problematyka wysokości oprocentowania, prowizji/opłat nie powinna być regulowana przez przepisy prawne, a powinna zostać pozostawiona mechanizmowi rynkowemu. Nieunikniony wzrost konkurencji na rynku finansowym w naturalny sposób wymusi tendencję do zmniejszania kosztów korzystania z produktów i usług kredytowych. Od dnia wstąpienia Polski do Unii Europejskiej do 14 października 2005 r. działalność w naszym kraju notyfikowało 95 instytucji kredytowych [Komunikat z posiedzenia... 2005], co wskazuje na wzrost liczby instytucji kredytowych działających w Polsce i na realizację zasady jednego paszportu bankowego.

Reasumując, to przede wszystkim wzrost konkurencji, a nie wprowadzanie mało precyzyjnych przepisów w zakresie maksymalnych limitów odsetek od kredytów powinien determinować ceny kredytów (potwierdzają to badania przeprowadzone przez Amerykańską Komisję ds. Finansów Konsumentów – US National Commission on Consumer Finance [*Efekty kontroli...* 2004, s. 25]). Pożądane wy-

dają się natomiast następujące działania, mające na celu rozwój rynku kredytowego w Polsce:

- edukacja społeczeństwa w zakresie umiejętności korzystania z produktów i usług finansowych, w tym kredytowych,
- dalsza rozbudowa działalności biur informacji gospodarczej/kredytowej,
- tworzenie spójnego, merytorycznie poprawnego prawa, regulującego działalność instytucji na rynku finansowym (kredytowym) oraz praw i obowiązków konsumentów (m.in. w zakresie możliwości ogłaszania upadłości).

Literatura

Efekty kontroli odsetek w innych krajach, Policis 2004.

Jabłoński P., Karpiński S., *Gięta coraz modniejsza*, „Rzeczpospolita” 31.01.2005 r.

Komunikat z posiedzenia Komisji Nadzoru Bankowego w dniu 19 października 2005 roku, www.nbp.pl, 21 października 2005 rok.

Pietkun P., *Falszywy klejnot*, „Gazeta Bankowa” 2005 nr 29 (873).

Raport z badania na temat korzystania z produktów finansowych przez Polaków, przygotowany przez PBS Spółka z o.o. na zlecenie Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych, Sopot 2005.

Sytuacja finansowa banków w 2004 roku. Synteza, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2005.

Ślązak E., *Bankowość detaliczna w Polsce*, dodatek do „Banku i Kredytu” 2005a nr 2.

Ślązak E., *Prognoza rynku kredytów i pożyczek konsumpcyjnych w okresie 2006-2009 z uwzględnieniem wpływu odsetek maksymalnych*, [w:] *Wpływ wprowadzenia przepisów o maksymalnym oprocentowaniu kredytów na rozwój rynku kredytowego i gospodarkę w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2005b.

The Effect of Interest Rate Controls in Other Countries, The Department of Trade and Industry, London, sierpień 2004, s. 16 (http://www.dti.gov.uk/ccp/topics1/consumer_finance.htm).

Zadłużenie konsumentów w bankach i instytucjach finansowych, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2005.

IMPACT OF THE INTRODUCTION OF MAXIMUM LIMITS FOR INTEREST ON CREDIT ON THE CONDITIONS OF OPERATIONS OF CO-OPERATIVE BANKS IN POLAND AND ON THEIR CUSTOMERS AS COMPARED WITH THE EUROPEAN EXPERIENCE

Summary

Considering the possibilities and the need for the introduction of the legal rules in Poland regarding the maximum limits for the interest on credits, the following has been analyzed:

- the extent to which Polish population is familiar with banking products with the particular interest on the indebtedness level and the factors influencing it,

- experience gained by other countries as a result of the implementation of maximum limits for the interest on credits,
- the effects of the implementation of maximum limits for the interest on credits in a particular country.

The analysis which have been carried out allowed to conclude that:

- the experience gained by other countries indicates the negative impact of the implementation of the maximum limits for the interest on credits on the economic growth and the operational conditions of the players on the financial market (it mainly refers to the consumer credit market and credit card market),
- the legal regulations in the field of maximum limits for the interest on credits in Poland may be easily evaded.