

Warszawa, 15 kwietnia 2024 r.
KL/214/56/AZ/2024

Pan
Kazimierz Kleina
Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku ze skierowaniem do prac Komisji Budżetu Finansów Publicznych *ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej oraz ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom*, Konfederacja Lewiatan przedstawia swoje stanowisko wraz z zawartą w nim analizą.

Uprzejmie proszę o zapoznanie się z przedstawionym dokumentem, rozważenie uwzględnienia zawartych w nim wniosków i poddanie ich pod dyskusję.

Z poważaniem



Maciej Witucki
Prezydent Konfederacji Lewiatan

W załączeniu: Stanowisko Konfederacji Lewiatan dot. ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej oraz ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom

Stanowisko Konfederacji Lewiatan dot. ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej oraz ustawy o finansowaniu społecznym dla przedsiębiorstw gospodarczych i pomocy kredytobiorcom, dalej jako „Ustawa”

Główne konkluzje analizy:

- przedłużenie „wakacji kredytowych” jest rozwiązaniem nieuzasadnionym i wiążącym się także z ryzykiem kosztów dla obywateli w krótkim/średnim terminie. **Główną rekomendacją jest: nieprzedłużanie wakacji kredytowych na 2024 r. oraz wprowadzenie liberalizacji zasad FWK przewidzianych w Ustawie**
- w przypadku decyzji o przedłużeniu wakacji kredytowych, rozważenie i uwzględnienie zaproponowanych rekomendacji.

I. CZY ISTNIEJE POTRZEBA PRZEDŁUŻENIA WAKACJI KREDYTOWYCH?

1. Możliwe skutki wakacji kredytowych

Wakacje kredytowe nie są rozwiązaniem „darmowym”. **Możliwe skutki wprowadzenia tzw. „wakacji kredytowych” w 2024 w krótkim/średnim terminie to:**

- odroczenie (zawieszenie) czterech rat kredytu hipotecznego udzielonego w walucie polskiej (z wyłączeniem kredytów indeksowanych lub denominowanych do waluty innej niż waluta polska) na rzecz części kredytobiorców;
- poniesienie kosztu przez emerytów/oszczędzających poprzez wyceny portfeli inwestycyjnych (negatywny wpływ na akcjonariuszy kanałem indywidualnych inwestorów, OFE, PPK¹);
- poniesienie części kosztu przez klientów banków poprzez wzrost kosztów/spadek opłacalności usług finansowych (przerzucalność kosztów);
- poniesienie części kosztów przez sektor bankowy (co ma wpływ na np.: jego rozwój i finansowanie przez niego rozwoju gospodarki);
- poniesienie kosztów przez gospodarstwa domowe poprzez negatywny wpływ wakacji kredytowych na inflację (co dotyczy zwłaszcza osób uboższych);

¹ W tej kwestii np.: M. Zieliński, Wakacje kredytowe – zabrać biednym, by dać bogatym?, DGP, 13 sierpnia 2022, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/finanse-osobiste/artykuly/8517900,wakacje-kredytowe-konsekwencje-gospodarka-banki.html>

- negatywny wpływ na moralność płatniczą (zjawisko pokusy nadużycia wz. nagłą ingerencją państwa w stosunek umowny przy uwzględnieniu np.: że już obecnie 49,6% respondentów uważa, iż można usprawiedliwić - czasem, często lub zawsze - gdy ktoś zaciąga kredyt, nie zapoznając się dokładnie z warunkami spłaty²)

2. Brak podstaw do wprowadzenia wakacji kredytowych oraz ich charakter

„Wakacje kredytowe” to dodatkowe i nadzwyczajne wsparcie do rozwiązań w ramach Funduszu Wsparcia Kredytobiorców³. Sprawdzenia zatem wymaga czy ten nadzwyczajny (tj. nieistniejący przed okresem pandemii, tymczasowy, dodatkowy do stałych rozwiązań) instrument uzasadniają nadzwyczajne okoliczności. Poniżej zaprezentowane zostają dane Biura Informacji Kredytowej w przedmiocie opóźnień dot. złotych kredytów mieszkaniowych:

Tabela nr. 1 zestawienie udziału złotych kredytów mieszkaniowych z opóźnieniem (liczbowo i kwotowo) powyżej 30 i 90 dni (dane: Biuro Informacji Kredytowej).

data zestawienia	Waluta na datę zestawienia		Waluta na datę zestawienia		Waluta na datę zestawienia	
	PLN		PLN		PLN	
	udział op. pow. 30 dni	liczba	udział op. pow. 30 dni	kwota	udział op. pow. 90 dni	liczba
2018-01-31	2,0%		3,9%		1,5%	
2018-12-31	1,9%		3,9%		1,5%	
2019-12-31	1,7%		3,6%		1,4%	
2020-12-31	1,6%		3,2%		1,3%	
2021-12-31	1,4%		2,8%		1,2%	
2022-12-31	1,7%		3,3%		1,3%	
2023-10-31	1,8%		3,7%		1,4%	
2024-02-29	1,8%		3,6%		1,4%	

Z Tabeli nr. 1 wynika⁴, iż na koniec października 2023 r. udział kredytów mieszkaniowych (liczbowo) o opóźnieniu powyżej 30 dni wynosił 1,8%, a powyżej 90 dni 1,4% co prowadzi do wniosku, iż jakość portfela kredytowego była na dobrym (stabilnym) poziomie, a w ujęciu względnym na porównywalnym (nieco lepszym) co w 2018 roku. To samo wskazać można w kontekście kwotowym. Uzupełniając dane wskazane w Tabeli nr. 1 o dane za luty 2024 (dane: Biuro Informacji Kredytowej) wskazać należy iż są one niemal identyczne jak te za październik 2023. Z danych BIK-u wynika, że w lutym tego roku wskaźnik przeterminowań w portfelu kredytów mieszkaniowych w zł powyżej 30

² ZPF, Moralność Finansowa Polaków. Edycja 2023, Raport ZPF, s. 14, <https://zpf.pl/moralnosc-finansowa-polakow/>

³ Informacje dot. FWK: https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-wsparcia-kredytobiorcow/?extensionid=&gad_source=1&gclid=Cj0KCOiA35urBhDCARIsAOU7QwkyDie8iJ8dA_WURSVrRudqlcfouZVkhPJdUEQTplYefliddmccNJRqIaAmJTEALw_wcB oraz Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej

⁴ Trzeba mieć na uwadze różne czynniki wpływające na wskazany zestaw danych w tym np.: cesje wierzytelności.

dni był na poziomie ok. 3,6% i powyżej 90 dni na poziomie ok. 3,2% jeśli chodzi o wartość, a w wymiarze liczbowym wskaźnik był na poziomie ok. 1,8% powyżej 30 dni oraz ok. 1,4% powyżej 90 dni. Oznacza to w kontekście opóźnień, że obecnie sytuacja jest lepsza niż w 2018 roku. Pogorszyła się ona od końcówki 2021 roku, ale nie jest to sytuacja niepokojąca. **Dane za ostatnie niecałe 5 lat wskazują, iż nie nastąpiło nadzwyczajne pogorszenie portfela kredytowego.**

Tabela nr. 2 Procent kredytobiorców z opóźnieniami w spłacie złotówkowych kredytów mieszkaniowych powyżej 30 i 90 dni (dane: Biuro Informacji Kredytowej).⁵

data zestawienia	udział op. pow. 30 dni	udział op. pow. 90 dni
2024-02-29	1,6%	1,2%

Natomiast z Tabeli nr. 2 wynika, że procent kredytobiorców pozostających z opóźnieniem w spłacie złotówkowego kredytu mieszkaniowego jest stosunkowo niewielki. Zauważyć też można nieznaczną przewagę kredytobiorców pozostających w opóźnieniu w spłacie kredytu powyżej 30 dni.

Wskazać także należy na przykładowe okoliczności makroekonomiczne które również nie uzasadniają przedłużenia „wakacji kredytowych”:

- **Bezrobocie:** Stopa bezrobocia rejestrowanego utrzymywała się w 2023 między 5, a 5,6%, a w lutym 2024 wyniosła 5,4%⁶;
- **Stopy procentowe:** Rada Polityki Pieniężnej podjęła w II połowie 2023 roku dwie decyzje o obniżce stóp procentowych (0,75 pp. we wrześniu i 0,25 pp. w październiku);
- **Płace i programy popytowe:** Poprawiająca się siła nabywczą ze względnie dobrą perspektywą na 2024 rok. W styczniu płace wzrosły o 12,8% rdr (konsensus rynkowy: 11,2%), a w ujęciu realnym najszybciej od I połowy 2008 roku tj. o 8,6% rdr⁷. Z marcowej projekcji NBP wynika istotne przyspieszenie tempa wzrostu płac w ujęciu realnym w 2024⁸. Wymienić należy szereg działań rządowych zwiększających popyt w 2024 m.in. dwukrotne podwyżki płacy minimalnej w 2024, podwyżka z 500+ na 800+, wzrost wynagordzeń w „budżetówce”, kontynuacja kredytu 2%;

⁵ W przypadku, gdy klient ma kilka kredytów mieszkaniowych w PLN, to został mu przypisany najgorszy status płatności

⁶ GUS, Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2024,4,1.html>

⁷ C. Chrapek, M. Luziński, G. Ogonek, Komentarz ekonomiczny. Płace mocno w górę, mały wzrost produkcji, 20 lutego 2024, https://www.santander.pl/regulation_file_server/download?id=166908&lang=pl_PL

⁸ Departament Analiz i Badań Ekonomicznych, Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD, s. 9, 11 marca 2024, https://static.nbp.pl/dane/projekcja-inflacji/necmod_marzec_2024.pdf

- **Inflacja:** Z ostrożnością trzeba spoglądać na poziom inflacji CPI. Z jednej strony jest on niższy niż w końcu 2023 r. i poniżej poziomu inflacji galopującej (co jest środowiskiem lepszym i niesprzyjającym wakacjom kredytowym), z drugiej strony istnieją czynniki (min. presja płacowa, koniec efektu bazy, wzrost VAT na żywność, programy stymulacyjne) które mogą sprawić jej odbicie w części 2024, utrzymanie na poziomie kroczącym i przedłużające się problemy w zejściu do celu inflacyjnego. Wakacje kredytowe są czynnikiem proinflacyjnym, a kluczowym sposobem na wsparcie kredytobiorców jest dezinflacja - trwała obniżka inflacji do celu inflacyjnego.

W efekcie mamy do czynienia z nadzwyczajnym rozwiązaniem które rodzi ryzyka, jednak dla którego nie ma postaw. Dodatkowo wakacje kredytowe dodatkowo tracą sens w obliczu liberalizacji zasad dostępu do FWK proponowanych w Ustawie. **Dlatego też główną rekomendacją jest:**

- A) **nieprzedłużanie wakacji kredytowych na 2024 rok**
oraz
- B) **wprowadzenie liberalizacji zasad FWK przewidzianych w Ustawie w przypadku uznania przez Ustawodawcę potrzeby systemowego i długofalowego zwiększenia bezpieczeństwa kredytobiorców**

II. **REKOMENDACJA NA WYPADEK PRZEDŁUŻENIA WAKACJI KREDYTOWYCH NA 2024 ROK**

Na wypadek przedłużenia wakacji kredytowych na 2024 proponujemy następujące rekomendacje, których celem są: ograniczanie negatywnych skutków wakacji kredytowych oraz większa spójność rozwiązania z celami Ustawy.

1) **Poziom wskaźnika RdD = warunek wakacji kredytowych**

- **Jak jest (art. 2 pkt. 1 lit. b) Ustawy:** poziom wskaźnika RdD ustalono na 30%
- **Jak być powinno:** wskaźnik RdD powinien wynosić 40%
- **Uzasadnienie:**
Podwyższenie progu wskaźnika RdD do 40% ma na celu precyzyjniejsze zaadresowanie wakacji kredytowych tj. do osób znajdujących się bliżej trudnej sytuacji finansowej (za którą uznać należy RdD 50%). Jest to również poziom wskaźnika ten sam co przewidziany w zasadach liberalizujących FWK: Mając na uwadze, iż to FWK jest głównym i zasadniczym instrumentem wsparcia, Ustawodawca nie powinien czynić wakacji kredytowych – rozwiązania nadzwyczajnego – mechanizmem łatwiej dostępnym (wskaźnik powinien być przynajmniej tożsamy).

2) Posiadanie na utrzymaniu przynajmniej trójki dzieci = warunek wakacji kredytowych

- Jak jest (art. 2 pkt. 1 lit. b) Ustawy: posiadanie na utrzymaniu przynajmniej trójki dzieci warunek wakacji kredytowych jest wystarczające by uzyskać wakacje kredytowe
- Jak powinno być: warunek ten powinien zostać usunięty
- Uzasadnienie:
Ustawodawcy przysługiwała prawdopodobnie dobra intencja tj. założenie zgodnie z którym rodziny wielodzietne są mniej zamożne czy też w trudnej sytuacji. Podejście to jednak rozmija się częściowo z rzeczywistością. Przykładowo, jak wskazano w pracy „Jak rodziny gospodarują budżetem domowym” odpowiedzi wskazujące na problem z zadłużeniem („zadłużenie stanowi dla nas duże obciążenie i nie zawsze możemy się z tego spłaty wywiązać terminowo” oraz „nie jesteśmy w stanie wywiązywać się na bieżąco z zobowiązań wynikających z zadłużenia”) wskazało 0,7% małżeństw z 3 dzieci na utrzymaniu oraz 2,7% małżeństw z 4 i więcej dzieci na utrzymaniu⁹. Zła samoocena materialna w 2021 („raczej zła” i „zła”) została wskazana przez 3,4% małżeństw z 3 dzieci na utrzymaniu oraz 2,2% małżeństw z 4 i więcej dzieci na utrzymaniu¹⁰. Ze wskazanej pracy wynika również, iż im więcej dzieci tym wyższy jest dochód rozporządzalny gospodarstwa domowego, lecz tym mniejszy dochód rozporządzalny na osobę¹¹. Gospodarstwa, w których przynajmniej jeden z członków zajmuje stanowisko kierownicze występowały częściej u małżeństw z 3 dzieci na utrzymaniu (14,7%) niż z jednym dzieckiem na utrzymaniu (14,4%), natomiast u małżeństw z 4 i więcej dzieci na utrzymaniu były na niższym poziomie (11%) lecz na wyższym np.: w porównaniu z małżeństwem bez dzieci (5,6%)¹². W pracy wskazano także, iż „*Wraz ze wzrostem liczby dzieci na utrzymaniu wzrasta udział przedsiębiorców w grupie. Co więcej, dochód rozporządzalny zwiększa się w bardzo szybkim tempie*”¹³.

Reasumując, sam fakt posiadania np.: trójki dzieci nie świadczy sam w sobie o złej sytuacji finansowej i nie stanowi dobrego punktu odniesienia gdyż prowadzić może do sytuacji w której dobrze lub umiarkowanie sytuowane rodziny będą korzystać z rozwiązań które – jeśli w ogóle – powinno być dedykowane rodzinom w trudniejszej sytuacji życiowej (a takie mogą posiadać jedno dziecko czy dwójkę dzieci). Dodatkową przeszkodą jest brak danych gdyż zgodnie z OSR Ustawy

⁹ M. Kwiecień, red. M. Staniszeński, Jak rodziny gospodarują budżetem domowym, s. 24, Instytut Pokolenia, <https://instytutpokolenia.pl/raport-jak-rodziny-gospodaruja-budzetem-domowym/>

¹⁰ Ibidem, s. 21

¹¹ Ibidem, s. 8-9

¹² Ibidem, s. 12

¹³ Ibidem, s. 3

(wcześniej projektu ustawy): „Obecnie nie jest możliwe oszacowanie kosztów dla rozwiązania umożliwiającego rodzinom z co najmniej trojgiem dzieci skorzystanie z wakacji kredytowych, z uwagi na brak prowadzenia przez sektor jak i instytucje państwowe statystyki w zakresie posiadania kredytów hipotecznych przez rodziny wielodzietne”. Jeśli intencją było zaadresowanie w kontekście RdD wzrastającego wraz z liczbą dzieci dochodu rozporządzalnego i spadającego dochodu rozporządzalnego per capita, dobrano niewłaściwy instrument. Poza „nieszczęśliwością” (tj. sytuacją gdzie zamożniejsze gospodarstwa domowe uzyskują dostęp do wakacji kredytowych) rodzi on też inne pytania np.: o opiekowanie się starszymi rodzicami, czy niepełnosprawnym rodzeństwem. Taki warunek otwiera wakacje kredytowe na aspekt społeczny, ale nie jest w stanie ująć go w sposób racjonalny.

3) Kwotowy próg kredytu

- Jak jest (art. 2 pkt. 1 lit. b) Ustawy): wartość udzielonego kredytu nie może przekraczać 1 200 000 zł
- Jak być powinno: dodanie progu kwotowego kredytu tj. od 500 tys. PLN dla osoby samotnej oraz od 600 tys. PLN dla osób prowadzących wspólne gospodarstwo domowe powyżej którego nie istniałaby możliwość skorzystania z wakacji kredytowych
- Uzasadnienie:

Wskazane progi nominalne pochodzą z rozwiązania w ramach kredytu 2% i w założeniu tego rozwiązania tworzą kryterium: oddzielają pomoc zasadną (kierowaną do uboższej grupy kredytobiorców) i tę niezasadną (oddzielając grupę zamożniejszych kredytobiorców). Skoro ustawodawca – a co za tym idzie państwo – wskazał takie progi jako te które upoważniają do uzyskania wsparcia od samego państwa, to tym bardziej ustawodawca nie powinien wymagać braku progów w przypadku wakacji kredytowych gdzie ich koszt ponosić będą przedsiębiorcy (banki) oraz gospodarstwa domowe.

Ponadto wprowadzenie racjonalnego (tj. ponad milion złotych nie będzie de facto stanowił progu) progu kwotowego jest niezbędne z powodu niedoskonałości wskaźnika RdD. Można posłużyć się tu przykładem wskazanym przez M. Kisiela – odnoszącego się do RdD 35% wskazanego w poprzednim projekcie - gdzie pierwsza rodzina dysponuje dochodem 6 tys. zł, płaci ratę 2106 zł i pozostaje jej ok. 3900 zł, a druga rodzina dysponuje dochodem 15 tys. zł, płaci ratę 5265 zł i pozostaje jej ok. 9700 zł, ale obie rodziny mają ten sam RdD uprawniający je do wakacji kredytowych

¹⁴. Zaproponowany próg kwotowy kredytu adresuje częściowo tę niedoskonałość wskaźnika RdD czego zaletą jest zwiększenie prawdopodobieństwa, że wakacje kredytowe trafiają do osób w faktycznie trudniejszej sytuacji (co jest przecież celem Ustawy). Zbyt wysoki próg nie będzie spełniał tej funkcji.

4) Kredyty na stałą i zmienną stopę procentową

- Jak jest (art. 2 pkt. 1 lit. b) Ustawy: wakacje kredytowe dotyczą kredytu i na stałą i na zmienną stopę procentową.
- Jak powinno być: wykluczenie kredytów na stałą stopę procentową.
- Uzasadnienie:
Wykluczenie kredytów na stałą stopę procentową pozwoliłoby precyzyjnie zaadresować wsparcie tj. do kredytobiorców których dotyczy zmienność rat. Siłą rzeczy problematyka nie dotyczy kredytów na stałą stopę procentową.

5) Sposób składania wniosku o wakacje kredytowe

- Jak jest: Ustawa nie przewiduje wskazanych rozwiązań
- Jak być powinno:
 - a) złożenie odrębnego wniosku dla każdego miesiąca objętego wakacjami kredytowymi i możliwości złożenia wniosku na dany kwartał nie wcześniej niż 14 dni przed rozpoczęciem tego kwartału
 - b) możliwość (ale nie obowiązek) dokonania przez bank weryfikacji spełnienia przesłanki dochodowej przez kredytobiorców i wycofania wakacji kredytowych w przypadku ustalenia, że kredytobiorca nie spełnił kryterium dochodowego (weryfikacja najpierw na podstawie danych posiadanych przez bank jak historia wpływów na rachunek, a w przypadku wątpliwości możliwość zawnioskowania o np.: zaświadczenie o dochodach czy decyzję o przyznaniu renty/emerytury).
- Uzasadnienie:
Takie rozwiązanie stanowi ograniczenie ryzyka fluktuacji dochodów ze względu na średnią arytmetyczną wskaźnika RdD za trzy miesiące (taka zmienność może pojawić się przy wolnych zawodach czy dochodach z indywidualnej działalności gospodarczej). Ponadto daje ono również bankom realne instrumenty pozwalające zweryfikować oświadczenie kredytobiorcy i ograniczyć ryzyko nadużycia.

6) Umowy z BGK

- Jak jest: Ustawa nie przewiduje wskazanych rozwiązań
- Jak być powinno oraz uzasadnienie: wskazujemy, iż zmiana zasad wsparcia wymaga zawarcia przez kredytodawców zmian do umów z BGK. Rekomendowane jest także

¹⁴ M. Kisiel, Wakacje kredytowe 2024 – takie warunki to kuriozum, Bankier.pl, 29 grudnia 2023, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wakacje-kredytowe-2024-takie-warunki-to-kuriozum-8670663.html>

doprecyzowanie zasad dla kredytobiorców już korzystających ze wsparcia. Należy zastosować analogicznie mechanizm przyjęty przy poprzedniej zmianie zasad wsparcia na mocy ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 lipca 2019 r.

Konfederacja Lewiatan, KL/ 214/56/AZ/2024