

Warszawa, 28.12.2020 r.

**Sz. P. Maria Koc**

Przewodnicząca Komisji Gospodarki  
Narodowej i Innowacyjności

Senat RP

*Szanowna Pani Przewodnicząca,*

W związku z przedłożeniem Senatowi do rozpatrzenia ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 303; dalej jako „Ustawa”), **zwracamy się z prośbą o przyjęcie poprawki, której celem będzie wykreślenie art. 1 pkt 32 lit. B i w konsekwencji pkt 28 – tj. rezygnacja z przedłużenia okresu obowiązywania obniżonego limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego do dnia 31 grudnia 2021 r.**

W pierwszej kolejności pragniemy zwrócić uwagę, że zaproponowane rozwiązanie nie zostało w żaden sposób zakomunikowane środowisku przedsiębiorców, którzy są jego adresatem. Ze strony przedstawicieli rządu nie płynęły jakiegokolwiek sygnały, które świadczyłyby o potrzebie kontynuowania nałożonych ustawą z dnia 31 marca 2020 r. restrykcji. O przedłożeniu rządowym sektor kredytodawców dowiedział się już po przyjęciu projektu przez Radę Ministrów i skierowaniu go do Sejmu. Tymczasem przepisy art. 8d-8f ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych **pozostają w mocy do dnia 8 marca 2021 r. Z uzasadnienia do projektu nie wynika potrzeba pilnego podjęcia działań legislacyjnych, która uzasadniałaby ekstraordynaryjny tryb, wyłączający proces konsultacji publicznych i rezygnację z dokonywania oceny skutków regulacji zgodnie z zasadami poprawnej legislacji.**

**Apelujemy o podjęcie merytorycznego dialogu ze środowiskiem kredytodawców oraz o powstrzymanie się od podejmowania pochopnych, arbitralnych i pozbawionych rzetelnej oceny skutków decyzji, które będą miały nieodwracalny, negatywny wpływ zarówno na rynek finansowy, jak też na konsumentów, których – w zamierzeniu projektodawcy – miałyby chronić.**

Pragniemy zwrócić uwagę, że konstruktywny dialog i merytoryczna dyskusja z przedstawicielami sektora kredytodawców umożliwiłyby rozstrzygnięcie dylematów, przed którymi stanął projektodawca, wskazując w uzasadnieniu projektu art., iż „Skutki ekonomiczne (wpływ na wyniki finansowy i ryzyka) proponowanych rozwiązań dla podmiotów oferujących pożyczki konsumenckie są trudne do przewidzenia”. Co więcej, pomimo oczywistego wpływu proponowanego przepisu na

instytucje specjalizujące się w udzielaniu kredytu konsumenckiego, nie zostały one wskazane w Ocenie Skutków Regulacji w gronie podmiotów, na które oddziałuje projekt. Wydaje się zatem, że w ocenie projektodawcy zaproponowane rozwiązanie będzie neutralne dla sektora kredytodawców, czemu jednak przeczy treść uzasadnienia projektu, w którym podkreślono, że „*branża finansowa i pożyczkowa przejmie na siebie część kosztów kryzysu*”, a także, że utrzymanie obowiązujących regulacji: „*może spowodować rewolucję w branży, upadek sporej części podmiotów*”.

**Jako organizacja reprezentująca środowisko kredytodawców stawiamy się do dyspozycji regulatora i wyrażamy gotowość do dostarczenia danych i informacji umożliwiających dokonanie rzetelnej oceny skutków regulacji.**

Aspekt ekonomicznego wpływu Ustawy na działalność sektora kredytodawców, który został w uzasadnieniu OSR całkowicie pominięty, ma fundamentalne znaczenie dla oceny, czy regulacja przyniesie skutek oczekiwany przez projektodawcę, czy też wywoła skutek przeciwny w postaci ograniczenie dostępności kredytu i zwiększenia skali wykluczenia finansowego. Nie dokonano analizy specyfiki działalności kredytowej i pożyczkowej, w szczególności w odniesieniu do kosztów ryzyka kredytowego i wpływu sytuacji gospodarczej na poziom tego ryzyka (naturalny wzrost w okresie spowolnienia gospodarczego i spadek w okresie prosperity), kosztów operacyjnych, pracowniczych, obciążeń fiskalnych etc. **Projektodawca nie jest zatem w stanie ocenić, czy przyjęty limit pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego umożliwi pokrycie choćby kosztów ryzyka kredytowego i kosztów operacyjnych – jeśli natomiast nie umożliwi, oszacować, czy i przez jak długi okres firmy pożyczkowe mogą prowadzić działalność, ponosząc straty i czy przyjęte rozwiązania nie doprowadzą do szeregu upadłości wśród kredytodawców.**

Nie kwestionując idei społecznej odpowiedzialności biznesu i zasady solidarności społecznej, na której potrzebę wskazuje ustawodawca w uzasadnieniu propozycji, pragniemy podkreślić, że instytucje pożyczkowe tę ideę realizują od początku pandemii – zarówno w ramach inicjatyw samoregulacyjnych, podejmowanych przez organizacje branżowe, jak też na podstawie przepisów ustawowych. **Trzeba przy tym wyraźnie podkreślić, że sektor instytucji pożyczkowych został literalnie wykluczony ze wszystkich instrumentów wsparcia zaoferowanych w ramach tzw. tarcz antykryzysowych.**

Ustawodawca – zrównując pod względem możliwości osiągniętych przychodów – sektor bankowy i sektor firm pożyczkowych zdaje się całkowicie pomijać fakt, że ten drugi nie finansuje swojej działalności poprzez gromadzenie depozytów, a tym samym nie posiada dostępu do najtańszego obecnie źródła finansowania, a ponadto nie jest beneficjentem szeregu programów pomocowych – w szczególności mechanizmów płynnościowych, organizowanych art. przez Narodowy Bank Polski. Sektor instytucji pożyczkowych nie jest – i nigdy nie będzie – w stanie operować w przedziałach kosztowych, w których operuje sektor bankowy. Instytucje pożyczkowe stanowią jednak istotną część ekosystemu finansowego, komplementarną do działalności sektora bankowego, wspierającą w

szczególności grupy społeczne najbardziej narażone na wykluczenie finansowe i jednocześnie, już dzisiaj nie posiadające zdolności kredytowej w sektorze bankowym..

Z analiz prowadzonych i publikowanych systematycznie przez Fundację Rozwoju Rynku Finansowego wynika, że:

1. Sektor instytucji pożyczkowych już w 2019 roku znajdował się w trudnej sytuacji i zakończył ten rok stratą przekraczającą 120 mln zł (wobec blisko 100 mln zł zysku w roku 2018), przy ujemnej rentowności aktywów (ROA) i kapitału (ROE).<sup>1</sup> **Przeczy to pojawiającej się często w przestrzeni publicznej tezie o ponadprzeciętnych zyskach instytucji pożyczkowych.**
2. Po wejściu w życie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. (tzw. Tarcza 2.0), którą obniżono maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego, podaż pożyczek pozabankowych gwałtownie spadła. W okresie od marca do maja br. wartość udzielonych pożyczek oscylowała w granicach 30%-40% wartości pożyczek z analogicznego okresu ubiegłego roku. Począwszy od maja 2020 r. podaż zaczęła się stopniowo odbudowywać, jednak na koniec października wciąż nie osiągnęła poziomów sprzed roku (około 75%). Liczba aktywnych instytucji pożyczkowych zmniejszyła się o około 25% i należy oczekiwać dalszego ich spadku – mając na względzie, że część podmiotów zdecydowała się na kontynuowanie działalności jedynie przy założeniu, że po dniu 8 marca 2021 r. wygasną przepisy art. 8d-8f tarczy 2.0., obniżające limit kosztów pozaodsetkowych.
3. **Z finansowania na legalnym rynku zostały wykluczone osoby najbardziej narażone na „wypchnięcie” do szarej strefy, tj. osoby o najniższej zdolności kredytowej.** Przy obowiązującym poziomie limitu, w sytuacji, w której w związku z pandemią i rosnącą niepewnością gospodarczą gwałtownie wzrasta poziom ryzyka kredytowego, kredytodawcy w pierwszej kolejności odmawiają finansowania osobom w trudniejszej bądź niepewnej sytuacji. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że zamierzeniem projektodawcy jest ochrona właśnie tych najbardziej wrażliwych konsumentów przed nadmiernymi kosztami pożyczek, przy czym projektodawca zdaje się pomijać dane, prezentowane art. przez Biuro Informacji Kredytowej, z których wynika, że te osoby najczęściej spotykają się dziś z odmową udzielenia kredytu lub pożyczki.

Jak wynika z szeregu badań konsumenckich, w tym również z badania przeprowadzonego przez Federację Konsumentów i Fundację Rozwoju Rynku Finansowego<sup>2</sup>, głównym celem zaciągania kredytów i pożyczek nie jest ratowanie domowego budżetu. Z kredytów i pożyczek korzystają głównie osoby określające status materialny swojego gospodarstwa domowego jako średni, rozumiany jako sytuację, w której miesięczne dochody pozwalają domownikom pokryć bieżące wydatki, jednak wymagają oszczędzania lub wsparcia kredytem w celu sfinansowania większych wydatków. Osoby określające swoją sytuację materialną jako złą rzadziej deklarują korzystanie z kredytów i pożyczek, ale z kolei to one są w aktualnej sytuacji narażone na pozbawienie dostępu

<sup>1</sup> Pełna treść opracowania dostępna jest na stronie internetowej Fundacji <https://frf.pl/wyniki-sektora-pozyczek-pozabankowych-w-2019-r/>.

<sup>2</sup> <https://frf.pl/raport-finanse-polakow-w-czasie-covid-19-jak-pandemia-wplynela-na-portfele-i-zwyczaje-finansowe-polakow/>

do finansowania. Z danych Biura Informacji Kredytowej<sup>3</sup> wynika, że zarówno w bankach, jak też w firmach pożyczkowych obniżył się udział akceptacji wniosków kredytowych osób, których zdolność kredytowa oceniana jest jako słabsza. **Mamy zatem w praktyce do czynienia z efektem odwrotnym od zamierzonego przez projektodawcę – to właśnie osoby mogące w największym stopniu potrzebować wsparcia kredytem lub pożyczką spotykają się dziś najczęściej z odmową udzielenia finansowania. Pozwala to przypuszczać, że osoby te będą poszukiwać finansowania poza legalnym rykiem, poza limitem cenowym i systemem ochrony interesów konsumentów. Dowody na takie zachowania można już znaleźć w postaci ogłoszeń drobnych – propozycji pożyczek cywilnych.**

Rozwiązanie zaproponowane w art. 1 pkt 28 i 32 zdaje się całkowicie pomijać fakt, że instytucje pożyczkowe to również przedsiębiorcy, zatrudniający pracowników, zobowiązani do odprowadzania danin publicznych, których płynność warunkowana jest możliwością otrzymywania spłaty udzielonych pożyczek, a rentowność kształtowaniem ceny umożliwiającej pokrycie kosztów prowadzenia działalności. Projektodawca nie wziął pod uwagę, że dotychczas sektor instytucji pożyczkowych – pomimo braku instrumentów wsparcia ze strony państwa – podjął olbrzymi wysiłek w celu ochrony i utrzymania miejsc pracy, których tworzy około 30 tysięcy. Przedłużenie, na tak długi okres, tak drastycznych restrykcji, nie będzie mogło odbyć się bez znacznej redukcji zatrudnienia. Specyfika rynku pożyczek pozabankowych, polegająca na znacznym rozdrobnieniu rynku i przewadze firm działających w mniejszych miejscowościach i wsiach, tym samym często będących znaczącym pracodawcą na danym terenie, powoduje, iż faktyczne koszty społeczne utraty miejsc pracy mogą być bardzo dotkliwe. Jednocześnie projektodawca nie przewidział jakichkolwiek mechanizmów, które dawałyby instytucjom pożyczkowym możliwość utrzymania akcji kredytowej przy drastycznie ograniczonych przychodach, pomimo że w uzasadnieniu projektu ustawy potrzeba wprowadzenia tego rodzaju mechanizmów została zasygnalizowana. Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego pragnie wskazać, że już samo umożliwienie zaliczania do kosztów uzyskania przychodów strat na niespłaconych pożyczkach, na które wskazano w uzasadnieniu, byłoby krokiem w kierunku wyrównania istniejącej od wielu lat asymetrii pomiędzy sektorem bankowym i sektorem spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych a instytucjami pożyczkowymi. O ile w przeszłości odmienne traktowanie instytucji pożyczkowych na gruncie przepisów prawa podatkowego było uzasadnione brakiem szczególnych regulacji, przede wszystkim o charakterze podmiotowym – o tyle aktualnie działalność instytucji pożyczkowych jest działalnością regulowaną, wymaga spełnienia szeregu wymogów organizacyjnych i finansowych, a jej prowadzenie dopuszczalne jest wyłącznie po uzyskaniu wpisu do rejestru prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Należy zauważyć, że w większości państw Unii Europejskiej instytucje pożyczkowe spełniające krajowe wymogi regulacyjne są uprawnione do zaliczania do kosztów podatkowych rezerw celowych/odpisów aktualizujących wartość wierzytelności pożyczkowych oraz do zaliczania do kosztów podatkowych lub

<sup>3</sup> Prezentacja wiceprezesa BIK S.A. podczas kongresu Consumer Finance w dniu 10.12.2020 r., <https://www.efcongress.com/kongres-consumer-finance/>

uwzględniania w inny sposób w wyniku podatkowym odpisanych jako nieściągalne wierzytelności pożyczkowych.

**W Unii Europejskiej jedynie dwa państwa nie pozwalają w żaden sposób ująć w kosztach podatkowych nieściągalnych wierzytelności z tytułu pożyczek udzielanych przez instytucje pożyczkowe, a tymi państwami są Polska i Litwa.**

Mając na uwadze powyższe, Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego postuluje rezygnację z wprowadzania art. 1 pkt 32 lit. b i w konsekwencji pkt 28 ustawy. Jednocześnie apelujemy o wdrożenie rozwiązań mających na celu zrównanie sytuacji prawnej, pod względem podatkowym, instytucji pożyczkowych, tj. regulowanych, legalnie działających podmiotów, stanowiących część ekosystemu finansowego, z pozostałymi kredytodawcami kredytu konsumenckiego.



Z wyrazami szacunku,

Agnieszka Wachnicka

Prezes Zarządu FRRF