

OCENA SKUTKÓW REGULACJI PROJEKTOWANEJ USTAWY
O KREDYCIE KONSUMENCKIM

WARSZAWA GRUDZIEŃ 2009 R.

WPROWADZENIE

Aktualnie obowiązujące regulacje prawne odnoszące się do zasad zawierania i wykonywania umów o kredyt konsumencki zostały wprowadzone do porządku prawnego ustawą z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. Nr 100, poz. 1081 ze zm.), zwaną dalej ustawą o kredycie konsumenckim, która w zakresie swojej regulacji dokonała wdrożenia dyrektywy 87/102/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego¹. Zasadniczym celem przyjęcia dyrektywy 87/102/EWG oraz aktów normatywnych transponujących jej postanowienia do krajowego porządku prawnego było zapewnienie konsumentom podpisującym umowy o kredyt na cele konsumpcyjne pewnego minimalnego poziomu ochrony. Prawodawca uznał objęcie konsumentów w powyższym zakresie szczególną ochroną za zabieg niezbędny ze względu na znacznie silniejszą pozycję faktyczną kredytodawców dysponujących wiedzą i doświadczeniem, której konsumenci nie posiadają. Zasada minimalnej harmonizacji wyrażona w powyższej dyrektywie doprowadziła w efekcie do sytuacji, w której poszczególne państwa członkowskie wprowadziły wiele odmiennych mechanizmów ochrony konsumentów co doprowadziło do znacznego zróżnicowania sytuacji prawnej konsumentów i przedsiębiorców w poszczególnych państwach członkowskich.

Dyrektywa 87/102/EWG została zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG², zwaną dalej dyrektywą 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki, która w założeniu ma doprowadzić do pełnej harmonizacji przepisów prawnych regulujących problematykę kredytów konsumenckich w poszczególnych Państwach Członkowskich. Niniejsza Ocena Skutków Regulacji jest próbą przedstawienia kompleksowej prognozy co do skutków społeczno-gospodarczych wejścia w życie projektowanych regulacji, będących wykonaniem nałożonego na Państwo Polskie obowiązku implementacji dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki.

Z uwagi na specyfikę prac legislacyjnych nad projektem aktu normatywnego implementującego przepisy prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego znaczna część analizy, która zgodnie z *Wytycznymi do oceny skutków regulacji*³ stanowiłaby część Oceny Skutków Regulacji, w przedmiotowym przypadku została kompleksowo i wyczerpująco przedstawiona w *Założeniach do ustawy o kredycie konsumenckim*. Wynika to z faktu, iż dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki z jednej strony nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia precyzyjnie określonych instytucji prawnych (maksymalna harmonizacja) jednocześnie pozostawiając, w pewnym ograniczonym zakresie, możliwość podjęcia decyzji, co do modyfikacji przedmiotowego lub podmiotowego zakresu zastosowania przepisów krajowych w stosunku do postanowień

¹ Dz.U. L 42 z 12.2.1987, str. 48—53; Polskie wydanie specjalne Rozdział 15 Tom 01 P. 326 - 331

² Dz.U. L 133 z 22.5.2008

³ *Wytyczne do oceny skutków regulacji* określają zasady dokonywania oceny przewidywanych skutków (koszty i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych zgodnie z § 9 ust. 1 Uchwały Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.)

dyrektywy. Taka konstrukcja dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki wymusiła konieczność przedstawienia już w *Założeniach do ustawy o kredycie konsumenckim* następujących elementów: kompleksowej analizy problemu, wskazanie celów, uwarunkowań wprowadzenia projektowanej regulacji, szczegółowej analizy opcji jakie mogą być wykorzystane przez ustawodawcę. W związku z powyższym, niniejsza Ocena Skutków Regulacji koncentruje się głównie na przedstawieniu korzyści i kosztów ekonomicznych – w ujęciu jakościowym i ilościowym - wprowadzenia zmian w obowiązującym prawie.

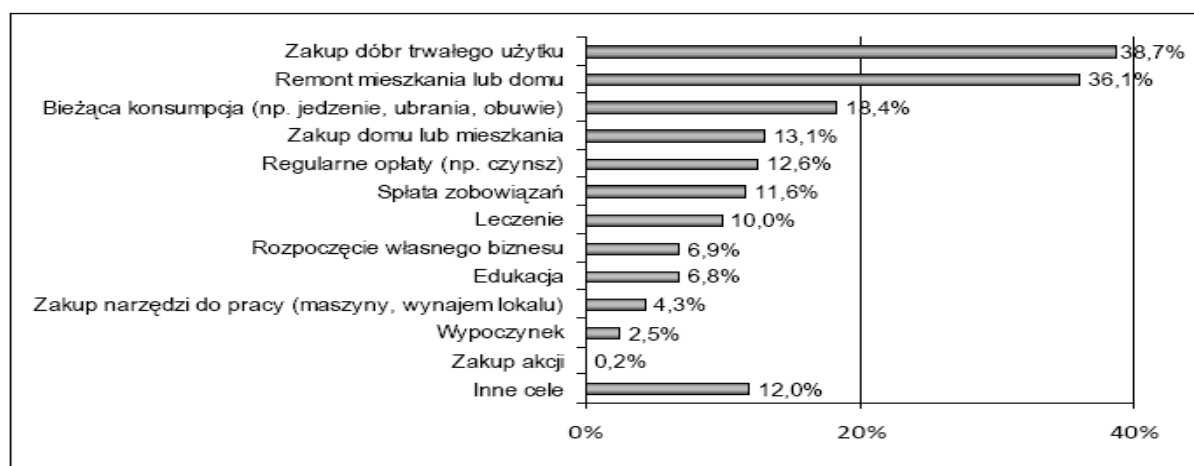
1. EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA KREDYTU KONSUMENCKIEGO W POLSCE NA TLE RYNKÓW POZOSTAŁYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH.

Poprawne określenie potencjalnych korzyści i kosztów płynących ze zmian legislacyjnych wymaga dla przejrzystości wywodu przedstawienia w pierwszej kolejności szeregu danych makroekonomicznych obrazujących wielkość i znaczenie jakie odgrywa kredyt dla gospodarstw domowych w gospodarce narodowej oraz gospodarkach pozostałych państw członkowskich Wspólnot Europejskich.

1.1 KREDYT DLA GOSPODARSTW DOMOWYCH W POLSCE I EUROPIE.

Na wstępie należy podkreślić, iż pojęcie kredytów dla gospodarstw domowych jest pojęciem szerszym, mieszczącym w sobie zakres pojęcia kredytu konsumenckiego. Kredyt dla gospodarstw domowych obejmuje kredyt przeznaczony na takie kategorie dóbr i usług jak np. zakup dóbr i usług trwałego użytku, bieżąca konsumpcja, remont mieszkania, zakup domu lub mieszkania, zakup samochodu czy edukacja. Według wyników badania „Diagnoza Społeczna 2007”⁴ głównymi celami zaciągania zobowiązań są: zakup dóbr trwałego użytku (39%), wydatki na remont mieszkania lub domu (36%), wydatki na bieżącą konsumpcję (18%) oraz nabycie nieruchomości (13%) – pełne dane znajdują się w Tabeli nr 1.

Tabela nr 1 – Motywy zaciągania kredytów.



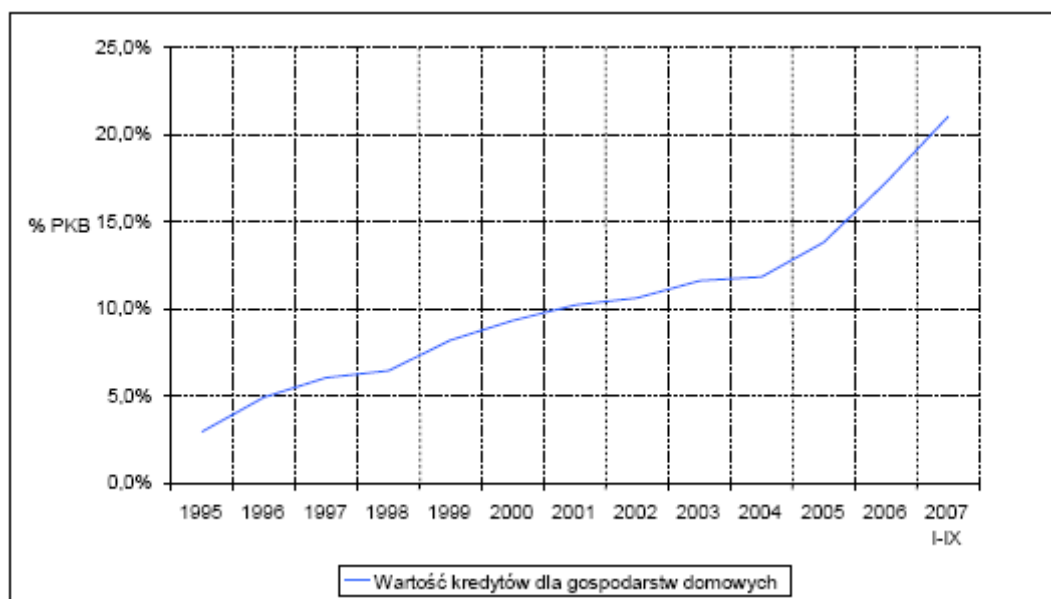
Źródło: Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców [w:] Piotr Białowolski, Sławomir Dudek, *Potencjał Rozwoju Polskiego Rynku Kredytowego dla Gospodarstw Domowych w Świetle Procesu*

⁴ Dane przedstawione przez Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców [w:] Piotr Białowolski, Sławomir Dudek, *Potencjał Rozwoju Polskiego Rynku Kredytowego dla Gospodarstw Domowych w Świetle Procesu Konwergencji Realnej Gospodarki Polskiej - PODSUMOWANIE RAPORTU*, Warszawa listopad 2007 r.

Natomiast pojęcie kredytu konsumenckiego obejmuje kredyty dla gospodarstw domowych przeznaczone na cele inne aniżeli zakup mieszkania/nieruchomości. Niemniej jednak projektowana nowa ustawa o kredycie konsumenckim przewiduje, że również kredyty hipoteczne będą częściowo objęte zakresem nowej regulacji. W związku z powyższym oraz z uwagi na potrzebę kompleksowego przedstawienia zagadnienia rynku kredytów w niniejszym punkcie opracowania przedstawione zostaną podstawowe dane odnoszące się do kredytu dla gospodarstw domowych, z uwzględnieniem kredytu zabezpieczonego hipoteką.

Podstawową wielkością obrazującą tempo rozwoju kredytów dla gospodarstw domowych w Polsce jest stosunek wartości udzielanych kredytów do wartości Produktu Krajowego Brutto zobrazowany w Tabeli nr 2. Poziom penetracji mierzony jako stosunek wartości należności z tytułu kredytów dla gospodarstw domowych do nominalnej wartości PKB wzrósł z poziomu około 3% w 1995 roku do poziomu około 21% na koniec września 2007 roku, co oznacza średni roczny wzrost o 1,5 punktu procentowego (pp)⁵.

Tabela nr 2 Wartość kredytów dla gospodarstw domowych jako % PKB.



Źródło: Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców [w:] Piotr Białowolski, Sławomir Dudek, *Potencjał Rozwoju Polskiego Rynku Kredytowego dla Gospodarstw Domowych w Świetle Procesu Konwergencji Realnej Gospodarki Polskiej - PODSUMOWANIE RAPORTU*, Warszawa listopad 2007 r. na podstawie danych ECB, EUROSTAT, banków centralnych i urzędów statystycznych państw UE.

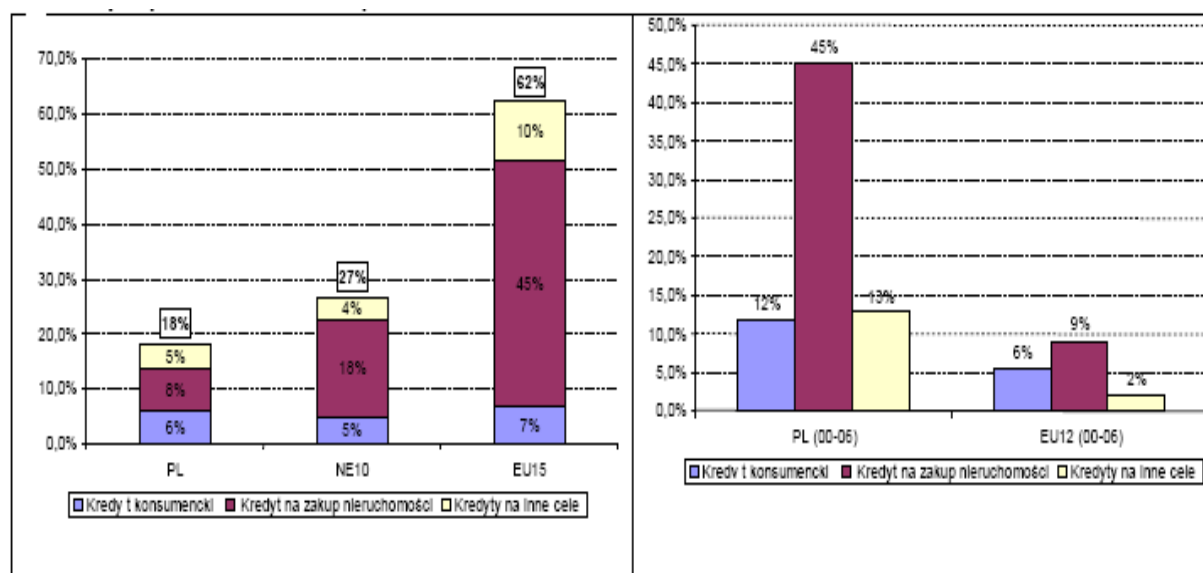
W krajach „starej” Unii Europejskiej (UE15) poziom penetracji rynku kredytów dla gospodarstw domowych jest znacznie wyższy niż w Polsce i wynosi średnio ponad 60% PKB⁶. Najwyższy jest w Danii, gdzie osiągnął wartość 114% w Danii. Wśród nowych państw

⁵ Dane przedstawione przez Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców [w:] Piotr Białowolski, Sławomir Dudek, *Potencjał Rozwoju Polskiego Rynku Kredytowego dla Gospodarstw Domowych w Świetle Procesu Konwergencji Realnej Gospodarki Polskiej - PODSUMOWANIE RAPORTU*, Warszawa listopad 2007 r.,

⁶ Tamże.

członkowskich (NE10) wartość wskaźnika penetracji mieściła się w granicach od 16% do 40% w roku 2006⁷. Jak wynika z informacji przedstawionych przez Konferencję Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców⁸ różnice w poziomie penetracji i dynamice wzrostu widoczne są również dla różnych rodzajów kredytu. Poziom penetracji dla kredytów mieszkaniowych jest w Polsce kilkakrotnie niższy niż średnia w państwach UE15 – w 2006 osiągnął wartość 8% w porównaniu do około 46% w krajach UE15 i średnio 18% w nowych państwach członkowskich (NE10) (wykres 6). Należy podkreślić, że poziom penetracji rynku kredytów hipotecznych różni się pomiędzy poszczególnymi krajami UE15 i NE10 (wykres 7). W krajach UE15 poziom waha się od 16% we Włoszech do około 98% w Danii (według danych za rok 2006). W nowych państwach członkowskich w 2006 roku poziom wskaźnika penetracji wynosił od 8% w Polsce do 30% w Estonii i na Malcie. Tabela 3 po lewej stronie przedstawia *Składowe kredyty dla gospodarstw domowych (na koniec 2006 roku)** podczas gdy Tabela 3 po prawej przedstawia *Wzrost zadłużenia wg rodzajów kredytów w Polsce i UE12*.

Tabela nr 3



Źródło: Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców [w:] Piotr Białowolski, Sławomir Dudek, *Potencjał Rozwoju Polskiego Rynku Kredytowego dla Gospodarstw Domowych w Świetle Procesu Konwergencji Realnej Gospodarki Polskiej* - PODSUMOWANIE RAPORTU, Warszawa listopad 2007 r. na podstawie danych ECB, EUROSTAT, banków centralnych i urzędów statystycznych państw UE. Uwaga: *) Krajowe dane dotyczące Polski różnią się nieznacznie od danych EBC; wg NBP całkowita penetracja rynku na koniec 2006 roku wynosiła 17,3%, przy czym dla kredytu konsumenckiego i kredytów mieszkaniowych wynosiła 7,3%.

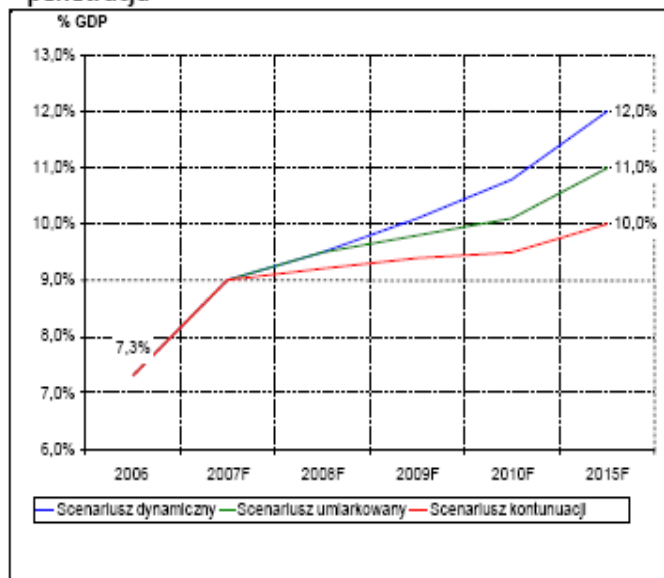
Niezwykle cenne, z punktu widzenia prowadzonej analizy, są przedstawione przez Konferencję Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców prognozy rozwoju rynku kredytów dla gospodarstw domowych przedstawione jako stosunek wartości udzielanych kredytów do PKB Polski:

⁷ Tamże.

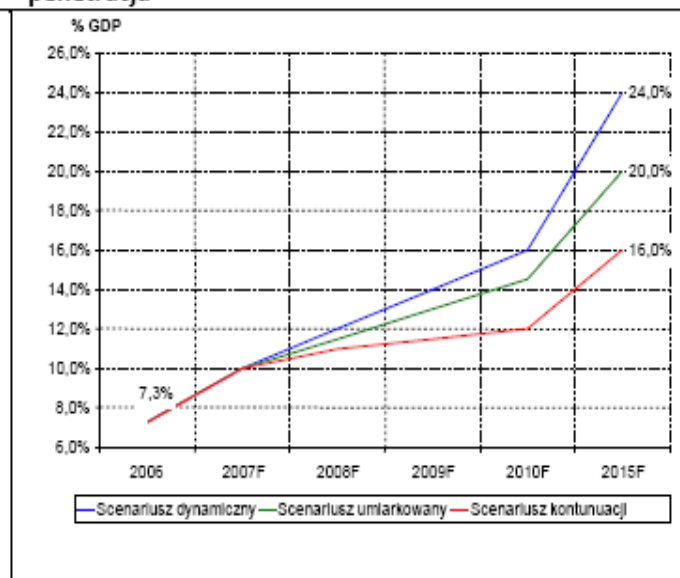
⁸ Dane przedstawione przez Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców [w:] Piotr Białowolski, Sławomir Dudek, *Potencjał Rozwoju Polskiego Rynku Kredytowego dla Gospodarstw Domowych w Świetle Procesu Konwergencji Realnej Gospodarki Polskiej* - PODSUMOWANIE RAPORTU, Warszawa listopad 2007 r.,

Tabela nr 4 (obejmująca wykresy 16 i 17 ze źródła: Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców [w:] Piotr Białowolski, Sławomir Dudek, *Potencjał Rozwoju Polskiego Rynku Kredytowego dla Gospodarstw Domowych w Świetle Procesu Konwergencji Realnej Gospodarki Polskiej - PODSUMOWANIE RAPORTU*

Wykres 16. Kredyty konsumenckie – przewidywana penetracja



Wykres 17. Kredyty mieszkaniowe – przewidywana penetracja



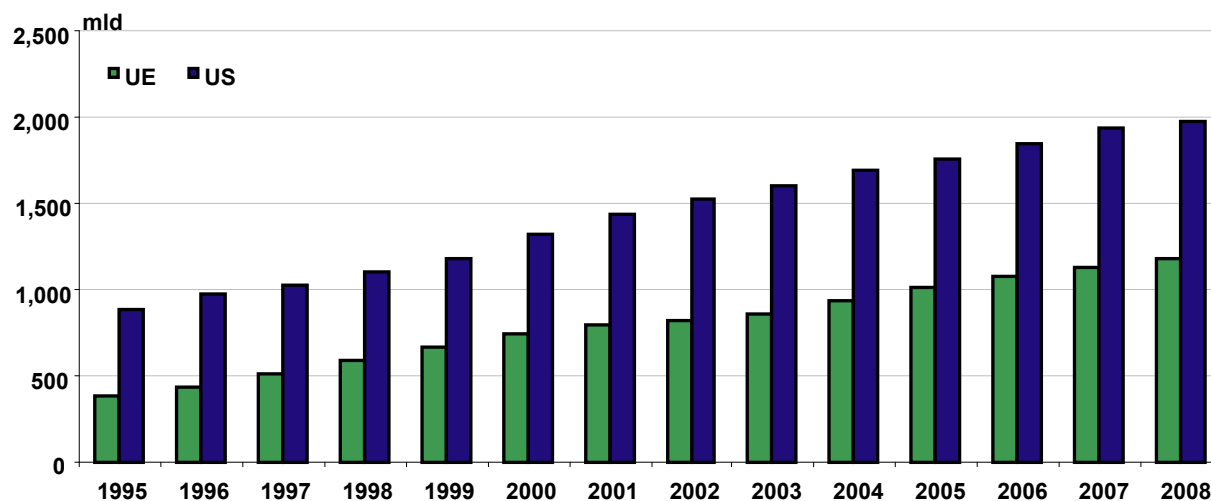
Źródło: Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców [w:] Piotr Białowolski, Sławomir Dudek, *Potencjał Rozwoju Polskiego Rynku Kredytowego dla Gospodarstw Domowych w Świetle Procesu Konwergencji Realnej Gospodarki Polskiej - PODSUMOWANIE RAPORTU*, Warszawa listopad 2007 r.

1.2 KREDYT KONSUMENCKI.

Z uwagi na to, że projektowana nowa ustawa o kredycie konsumenckim, zgodnie z *Założeniami do ustawy o kredycie konsumenckim* będzie obejmowała zakresem przedmiotowym przede wszystkim kredyty konsumenckie bez kredytu hipotecznego (tylko część przepisów projektowanej ustawy znajdzie zastosowanie do kredytów hipotecznych) w dalszej części niniejszego opracowania zostaną przedstawione uwarunkowania rynku kredytów konsumenckich – bez kredytów hipotecznych.

Od kilkunastu lat rynki europejskie notują w zasadzie nieprzerwany wzrost wartości udzielanych kredytów konsumenckich. Jest to bezpośrednim następstwem rozwoju gospodarczego, wzrostu PKB krajów członkowskich oraz rosnącym popytem na dobra i usługi konsumenckie – popytem, którego konsumenci nie są w stanie zaspokoić w całości ze zgromadzonych oszczędności. Dane obrazujące wielkość i tempo wzrostu rynku kredytów konsumenckich w krajach Unii Europejskiej na tle Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej obrazuje Tabela nr 1. W świetle tych danych UE – 27 jest drugim co do wielkości na świecie regionalnym rynkiem kredytów konsumenckich.

Tabela nr 5 - Wielkość i tempo wzrostu rynku kredytów konsumenckich w UE – 27 i USA.



Źródło: Marc Rothemund - Research Fellow; Europejski Instytut Badań Kredytów w Centrum Studiów nad Polityką Europejską; materiały z prezentacji *Kredyty konsumenckie w Europie – analiza opisowa* przedstawionej podczas panelu dyskusyjnego o nowej dyrektywie UE, który miał miejsce 31 marca 2009 r. w Warszawie.

Rynek kredytów konsumenckich w poszczególnych krajach UE – 27 różni się znacznie zarówno pod względem wartości - wyrażonej wielkościami bezwzględными, jak również mierzonymi w relacji do PKB, struktury udzielanych kredytów oraz prognozowanym tempem wzrostu.

Według danych na 2008 r.⁹ największymi rynkami kredytów konsumenckich w Europie są w kolejności Wielka Brytania, Niemcy oraz Francja, w których w 2008 r. udzielono kredytów konsumenckich na łączną kwotę 698 mld EUR co stanowi 59,05% całego rynku UE-27. W zestawieniu tym Polska znajduje się na wysokiej 6 pozycji.

Znaczne zróżnicowanie rynków ujawnia się także na poziomie struktury i warunków, na jakich kredyty konsumenckie są udzielane w poszczególnych państwach członkowskich co uwarunkowane jest przede wszystkim poziomem rozwoju gospodarczego danego państwa. Tabela nr 2 przedstawia ewolucję rynku kredytów konsumenckich przebiegającą wraz z rozwojem gospodarczym państw członkowskich. Z poniższego zestawienia jasno wynika, iż wraz z rozwojem gospodarczym:

- zadłużenie z tytułu kredytu konsumenckiego przypadające na jednego mieszkańca wykazuje tendencję wzrostową,
- im „młodszy” rynek tym większa dynamika wzrostu,

⁹ Marc Rothemund - Research Fellow; Europejski Instytut Badań Kredytów w Centrum Studiów nad Polityką Europejską; materiały z prezentacji *Kredyty konsumenckie w Europie – analiza opisowa* przedstawionej podczas panelu dyskusyjnego o nowej dyrektywie UE, który miał miejsce 31 marca 2009 r. w Warszawie.

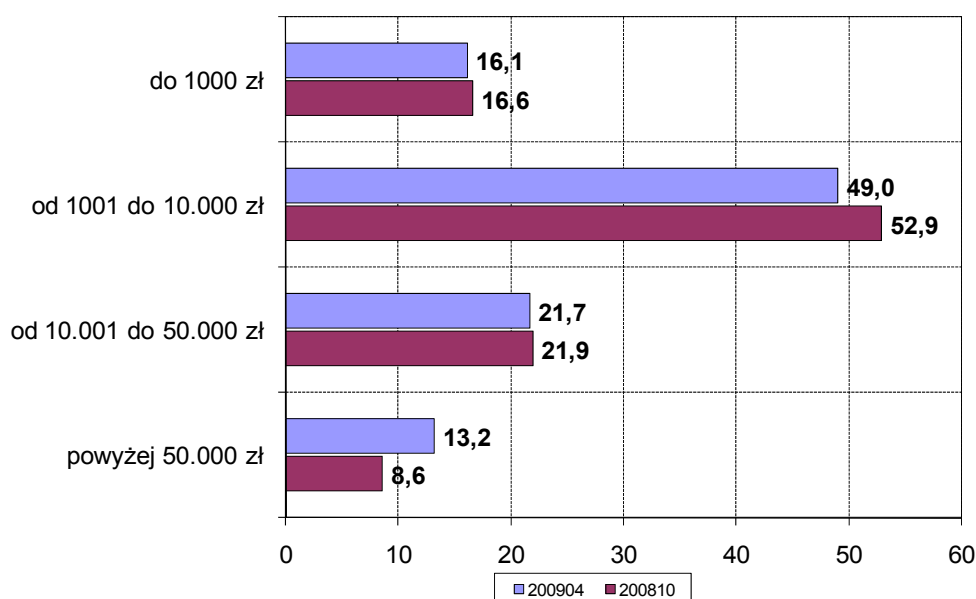
- im słabiej wykształcony rynek tym większe ryzyko związane z udzielaniem kredytów a co za tym idzie wyższe oprocentowanie kredytu,
- wraz z rozwojem rynku ciężar rodzajowy udzielnych kredytów przesuwają się z kredytów ratalnych przez kredyty gotówkowe do kart kredytowych - w dojrzałej formie rynku.

Strukturę kredytu konsumenckiego w Polsce na tle pozostałych państw członkowskich charakteryzują następujące czynniki przedstawione graficznie w Tabeli nr 3:

- tempo wzrostu kredytów konsumenckich w latach 2006 – 2007 jest znacznie wyższe od średniej dla UE-27 (przy stosunku wartości kredytów konsumenckich do PKB zbliżonym do średniej Unijnej),
- stosunkowo niska, w porównaniu ze średnią unijną, wartość kredytu konsumenckiego *per capita*.

Wniosek dotyczący stosunkowo niskiej w porównaniu ze średnią unijną wartości kredytu *per capita*, wymaga jednak szerszego komentarza.

Tabela nr 6: Wartość zaciągniętych kredytów i pożyczek

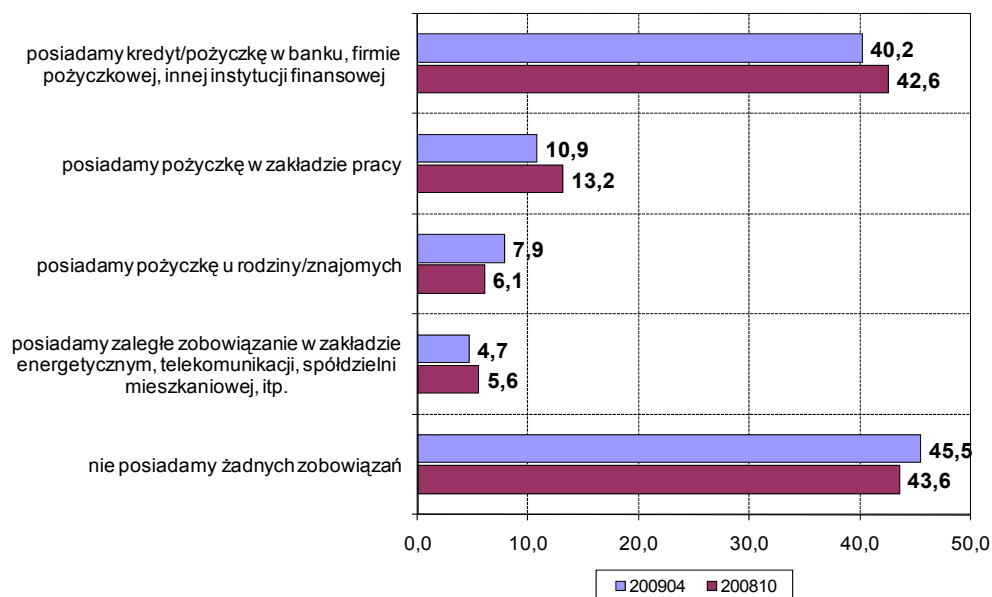


Źródło: dr. S. Dudek, P. Białowolski. *Sytuacja na rynku consumer finance w Polsce*. Raport niepublikowany KPF-IRG, Warszawa, II kw. 2009 r.

Pomimo wydawałoby się względnie niskiego poziomu zadłużenia *per capita*, czy inaczej przy przeważającym udziale niskich kwot zadłużenia w strukturze zadłużenia ogółem, to jednak wskaźnik wartości kredytu konsumenckiego *per capita*, czy też przedstawiona powyżej struktura zadłużenia gospodarstw domowych, dla oceny polskiego rynku, nie jest najbardziej adekwatna i odpowiednia. Należałoby liczyć bowiem względną wartość zadłużenia *per capita*, choćby ważoną średnim dochodem uzyskiwanym przez konsumenta, czy gospodarstwo domowe w Polsce *per capita*, czy też ważone średnim PKB *per capita*. To mogłoby ujawnić zapewne, że konsument, czy gospodarstwo domowe w Polsce nie jest już stosunkowo nisko zadłużone.

Należy także zwrócić uwagę, że stosunkowo duża część społeczeństwa polskiego nie posiada żadnych zobowiązań, w tym nie posiada żadnych zobowiązań wobec instytucji oferujących kredyt konsumencki. W tym kontekście warto podkreślić, że w II kwartale br jedynie około 40% Polaków miało zobowiązanie w instytucjach finansowych, a zatem uwzględniając ten fakt okazać się może, że stosunkowo nieduża część konsumentów jest zadłużona przeciętnie na znacznie większe sumy niż wynikać mogłoby to z prostej analizy salda zadłużenia per capita¹⁰.

Tabela nr 7: Rodzaje zadłużenia gospodarstw domowych

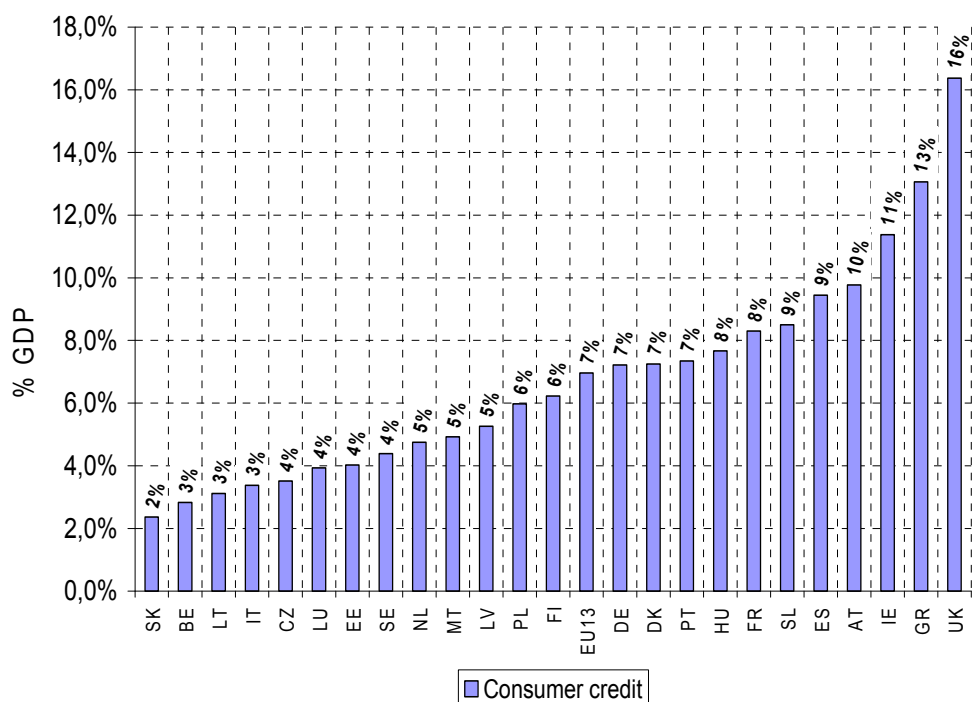


Źródło: dr S.Dudek, P.Białowolski. *Sytuacja na rynku consumer finance w Polsce*. Raport niepublikowany KPF-IRG, Ilkw.2009.

Potwierdzeniem zaś oceny poziomu zadłużenia z tytułu kredytów konsumenckich na stosunkowo wysokim poziomie jest poniższy rysunek.

¹⁰ Komentarz Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych do wstępnego projektu oceny skutków regulacji nowej ustawy kredycie konsumenckim.

Tabela nr 8: Kredyt konsumpcyjny – market penetration in EU countries (koniec 2006).



Źródło: P.Białowolski, Potential Growth of Polish Consumer Credit Market, Roczny Raport dla Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, Warszawa 2008.

Co prawda, względna relacja pomiędzy przeciętnym zadłużeniem z tytułu kredytów konsumpcyjnych w Polsce i na przykład Wielkiej Brytanii (ponad 3-krotna różnica i saldo względnego udziału w PKB o ponad 10% wyższe w przypadku Wielkiej Brytanii) czy Francji (o 50% wyższa wartość wskaźnika względnego udziału w PKB, ale już tylko o 2% wyższa jego wartość) mogłaby, wskazując na względnie niskie zadłużenie. Natomiast z przeciętnym zadłużeniem kredytami konsumenckimi na poziomie 6% (przy danych za 2006 rok) rzeczywiście Polska znajduje się w środku stawki europejskiej. Co należy podkreślić także w związku z zadłużaniem się wyłącznie części polskiego społeczeństwa (to zaś prawdopodobnie również ze względu na zbyt wysokie i rosnące ryzyko kredytowe pozostałej grupy klientów, nie do zaakceptowania przez instytucje finansowe), należałoby raczej mówić o stosunkowo dużym zadłużeniu mniej konserwatywnej co do zaciągania zobowiązań części społeczeństwa polskiego.

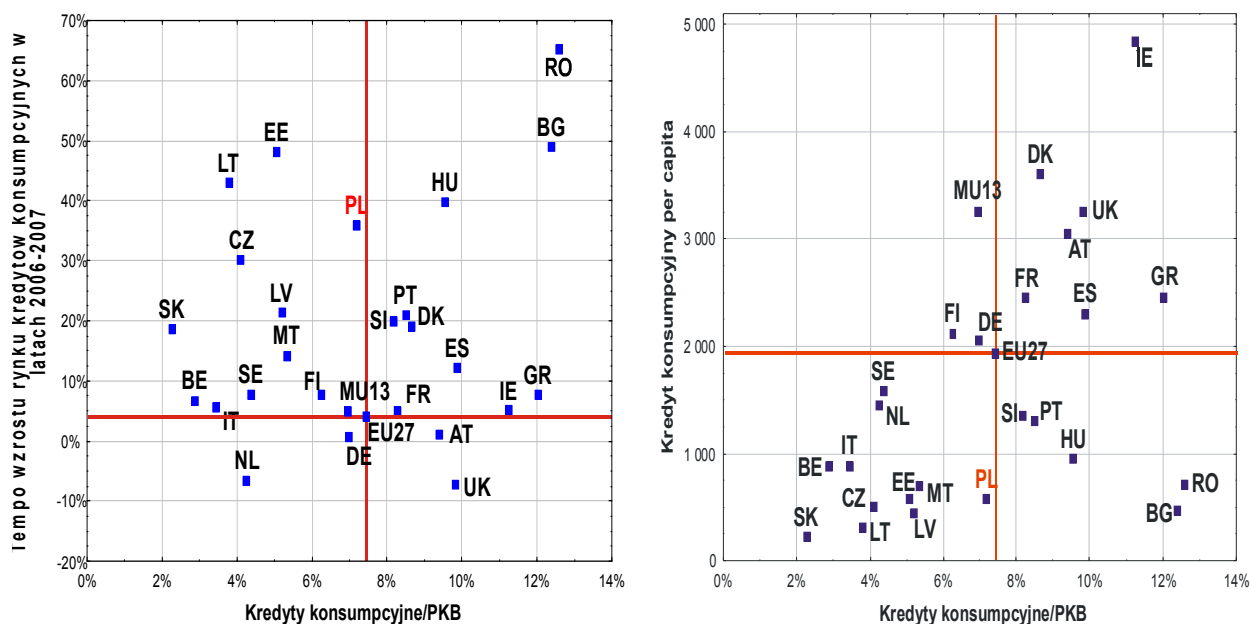
Jak wynika z przedstawionych analiz Polska znajduje się w grupie państw aspirujących do osiągnięcia poziomu tzw. „starych” państw członkowskich Unii Europejskiej.

Tabela nr 9 - Ewolucja kredytu konsumenckiego wraz z rozwojem gospodarczym.

	Etap 1. Budowa rynku	Etap 2. Rozwój rynku	Etap 3. Rynek dojrzały
	Bułgaria Rumunia	Polska kraje Europy Środkowo-	Wielka Brytania Niemcy Francja
Zadłużenie – kredyt konsumpcyjny per	< 600 EUR	550 - 1000 EUR	> 1000 EUR
Wzrost rynku	pow. 40%	20 - 40%	< 20%
Oprocentowanie (ryzyko)	20-30%	15-20%	ok. 10-15%
Produkty	kredyty ratalne	kredyty gotówkowe kartv kredytowe	kredyty gotówkowe kartv kredytowe

Źródło: dr Błażej Lepczyński, Marta Pelczar, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, prezentacja *Perspektywy rozwoju rynku consumer finance w Polsce w warunkach zawirowań na rynkach finansowych*, [za:] European Central Bank, *EU Banking Structures*, październik 2008 r.

Tabela nr 10 - Charakterystyka kredytu konsumenckiego w Polsce.



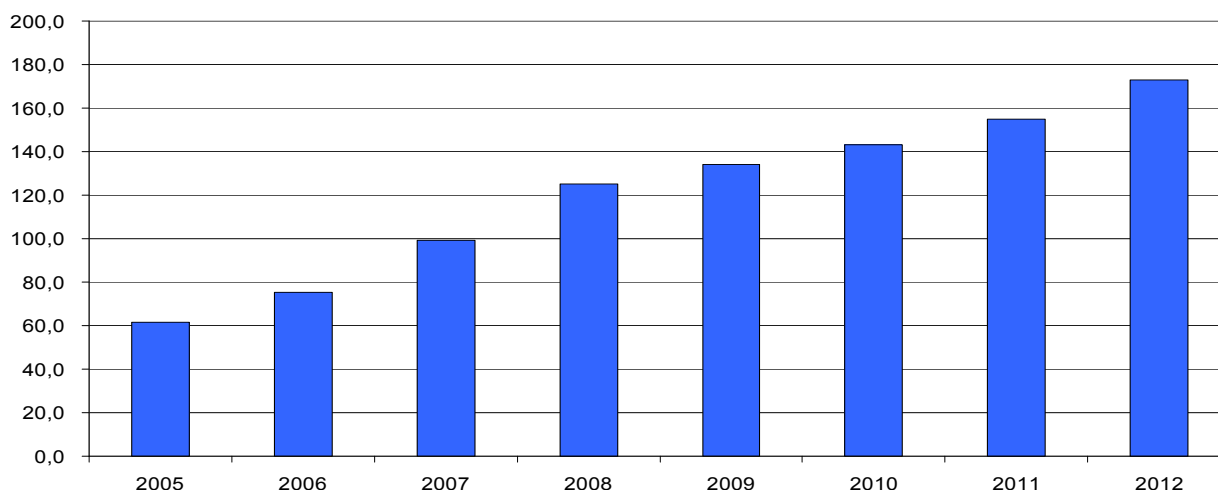
Źródło: dr Błażej Lepczyński, Marta Pelczar, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, prezentacja *Perspektywy rozwoju rynku consumer finance w Polsce w warunkach zawirowań na rynkach finansowych*, [za:] European Central Bank, *EU Banking Structures*, październik 2008 r.

1.3 PROGNOZA ROZWOJU RYNKU KREDYTÓW KONSUMENCKICH W POLSCE

Jak wykazano powyżej rynek kredytów konsumenckich wykazuje tendencję wzrostową, przy czym tempo wzrostu w Polsce jest znacznie wyższe od średniej liczonej dla UE-27. Poniżej przedstawiono prognozę wzrostu rynku kredytów konsumenckich w najbliższej perspektywie czasowej. Należy zastrzec, iż wyliczenia te nie uwzględniają kredytów hipotecznych. Co więcej, w obliczu aktualnie trwającego kryzysu gospodarczego trudno jest oszacować na ile prognozy te okażą się trafne. Podstawowym wnioskiem płynącym z analizy poniższych danych jest konstatacja, że wartość rynku kredytów konsumenckich będzie w następnych latach dynamicznie rosła.

Przedstawiona w poprzednim punkcie niniejszego opracowania zależność wielkości i tempa wzrostu rynku kredytów konsumenckich od poziomu rozwoju gospodarczego państwa pozwala na uznanie za słuszną tezę, iż ścieżka wzrostu gospodarczego, przy założeniu stabilnej relacji do PKB zadłużenia z tytułu kredytów konsumpcyjnych, pociąga za sobą wzrost rynku kredytowego¹¹.

Tabela nr 11 - Prognoza do roku 2012.



Źródło: dr Błażej Lepczyński, Marta Pelczar, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, prezentacja *Perspektywy rozwoju rynku consumer finance w Polsce w warunkach zawirowań na rynkach finansowych*.

Według tej prognozy wartość zadłużenia konsumentów z tytułu kredytów konsumpcyjnych osiągnie w 2012 roku poziom ok. 173 mld zł (+-10%).

2. ANALIZA JAKOŚCIOWA KOSZTÓW I KORZYŚCI – KREDYT KONSUMENCKI Z WYŁĄCZENIEM KREDYTU HIPOTECZNEGO.

W dalszej części Oceny Skutków Regulacji zostanie przedstawione syntetyczne zestawienie kosztów i korzyści z wprowadzenia projektowanych rozwiązań prawnych.

¹¹ Piotr Białowolski, Dorota Węziak, Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – Związek Pracodawców, *Efekty ekonomiczne implementacji dyrektywy o kredycie konsumenckim*, Warszawa październik 2007 r., str. 30.

Projektowane rozwiązania nakładają na kredytodawców/pośredników kredytowych szereg nowych obowiązków związanych z zawarciem i wykonywaniem umowy o kredyt konsumencki, które niewątpliwie pociągną za sobą określone koszty finansowe dostosowania się do nowych wymogów. Niemniej jednak projektowane przepisy przewidują również szereg instytucji prawnych, które mogą przynieść przedsiębiorcom wymierne korzyści potencjalnie rekompensujące w całości lub w części nakłady ponoszone w związku z wprowadzeniem nowych przepisów.

Nie należy zapominać, że głównym celem nowych regulacji prawnych implementujących dyrektywę 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki jest poszerzenie ochrony prawnej przysługującej konsumentom, którzy nie posiadając specjalistycznej wiedzy w zakresie finansów, podpisują umowy o kredyt konsumencki z bankami i innymi instytucjami kredytowymi dysponującymi w tym zakresie nieporównywalnie większą wiedzą i doświadczeniem. Przeważająca większość proponowanych rozwiązań ma na celu zlikwidowanie lub chociaż zmniejszenie owej asymetrii informacji poprzez zapewnienie konsumentom dostępu do bardziej przejrzystej, rzetelnej i pełniejszej informacji na temat oferty kredytu konsumenckiego, tak aby podejmowane przez konsumentów decyzje były jak najbardziej świadome i przemyślane. Co więcej, określone rozwiązania prok konsumenckie ułatwiające przełamywanie niechęci, czy też nieufności konsumentów do instytucji finansowych mogą stanowić jednocześnie impuls potrzebny do dalszego rozwoju rynku kredytów konsumenckich przyczyniając się tym samym do redystrybucji określonych korzyści na całą gospodarkę narodową.

W Ocenie Skutków Regulacji pominięto te z projektowanych rozwiązań prawnych, które są uregulowane w aktualnie obowiązującej ustawie w sposób identyczny lub tożsamy. Pominięte rozwiązania nie prowadzą do zamiany stanu prawnego na rynku kredytów konsumenckich a więc nie przynoszą żadnych nowych korzyści konsumentom, ani też nie generują żadnych nowych kosztów po stronie przedsiębiorców.

W celu zapewnienia przejrzystości wywodu dalsza analiza zostanie przeprowadzona z podziałem na postanowienie odnoszące się do:

- Etapu przedkontraktowego obejmującego: informacje podawane w reklamie, informacje udzielane w postaci Standardowego Europejskiego Arkusza Informacyjnego, tzw. asysta przedkontraktowa, szczególne obowiązki informacyjne pośredników kredytowych oraz obowiązek przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej.
- Etap wykonywania umowy obejmujący: prawo do odstąpienia od umowy oraz prawo do spłaty kredytu w całości lub w części przed terminem przewidzianym w umowie.
- Kredyt konsumencki w kontekście wspólnego rynku – dostęp do baz danych.

2.1 KORZYŚCI I KOSZTY NA ETAPIE PRZEDKONTRAKTOWYM

Informacje podawane w reklamie.

Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki zawiera szereg postanowień, które znajdują zastosowanie na etapie poprzedzającym zawarcie umowy o kredyt konsumencki. W pierwszej kolejności dyrektywa wylicza w art. 4 standardowe informacje,

jakie muszą znaleźć się w reklamie kredytu konsumenckiego, jeśli reklama ta podaje stopę oprocentowania kredytu lub inne dane liczbowe odnoszące się do kredytu. Przewiduje się, że rozwiązania przyjęte na podstawie przytoczonego przepisu dyrektywy przyniosą korzyści konsumentom generując koszty po stronie kredytodawców (względnie pośredników kredytowych). W tabelach przedstawione jest syntetyczne porównanie korzyści i kosztów wprowadzenia nowych regulacji.

Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki – art. 4 - obowiązek podawania w reklamie tzw. standardowych informacji.		
Ustawa o kredycie konsumenckim – art. 16 - obowiązek podawania w reklamie rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania.		
	Korzyści	Koszty
Konsumenci	Dostęp do szerszej informacji na temat istotnych elementów kredytu konsumenckiego pozwalający łatwiejsze i bardziej efektywne porównanie ofert.	Potencjalny wzrost kosztu kredytu konsumenckiego.
Kredytodawcy	Brak	Koszty konieczne do dostosowania treści podawanych w reklamie do nowych wymogów.
Pośrednicy	Brak	Koszty konieczne do dostosowania treści podawanych w reklamie do nowych wymogów.

Korzyści

Konsumenci mogą odczuć pozytywny wpływ proponowanych rozwiązań poprzez znacznie szerszą informację na temat warunków oferowanego kredytu już na etapie zachęcania konsumentów do zainteresowania się ofertą. Zgodnie z art. 16 ustawy o kredycie konsumenckim, jeśli oferta lub reklama kredytu konsumenckiego zawiera jakikolwiek dane dotyczące kosztu kredytu, powinna jednocześnie podawać rzeczywistą roczną stopę oprocentowania, zwaną dalej RRSO. Proponowana zmiana prowadzi do obowiązkowego zamieszczania w reklamach katalogu informacji obejmującego poza RRSO m.in. nominalną stopę oprocentowania oraz całkowitą kwotę kredytu. Ponadto reklama będzie musiała informować o tym czy nominalna stopa oprocentowania jest stała, zmienna lub podawać obie te stopy, jak również informować o kosztach, które konsument, do którego kierowana jest reklama, musiałby zapłacić przy zawarciu umowy. Co więcej, implementacja dyrektywy

2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki spowoduje, że reklama będzie musiała dodatkowo zawierać następujące informacje, o ile są one przez reklamującego uznane za warunek zawarcia reklamowanej umowy:

- a) okres obowiązywania umowy o kredyt;
- b) w przypadku kredytu w formie odroczonej płatności za określony towar lub usługę - cenę gotówkową oraz kwoty wszelkich zaliczek;
- c) w stosownych przypadkach (o ile to możliwe) całkowitą kwotę do zapłaty przez konsumenta oraz wysokość rat.

Tak szerokie spektrum informacji przedstawianej konsumentom umożliwia porównanie ofert różnych kredytodawców, ułatwiając dokonanie świadomego wyboru. Konsumenti posiadający poszerzoną wiedzę o ofercie są w stanie dokonać wyboru oferty najkorzystniejszej w danej sytuacji i czasie. Potencjalnym skutkiem może być więc, wzmożona konkurencja kredytodawców na rynku, co może się przełożyć na wymierne korzyści ekonomiczne dla konsumentów i całej gospodarki.

Przyjęcie rozwiązań wynikających z dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki doprowadzi do stanu, w którym reklamy kredytu konsumenckiego w poszczególnych państwach członkowskich UE będą zawierały takie same – standardowe - informacje co ułatwi konsumentom porównanie warunków na jakich kredyt jest oferowany w kraju i za granicą. Jest to jeden z instrumentów służących wzmocnieniu zasady swobodnego przepływu kapitału poprzez zintensyfikowanie tzw. kredytów transgranicznych. Efektem szerszego niż dotychczas korzystania konsumentów z możliwości uzyskania kredytu poza granicami kraju może być dalszy rozwój konkurencji na analizowanym rynku.

Koszty

Niewątpliwe kredytodawcy i pośrednicy poniosą określone koszty niezbędne do dostosowania się do nowych wymogów. Jak wynika z praktyki rynkowej z reklamy kredytów konsumenckich korzystają przede wszystkim kredytodawcy w związku z czym, to ta grupa podmiotów poniesie przeważającą część kosztów.

Nakłady kredytodawców na reklamę produktu można określić jako znaczne. Wprowadzenie obowiązku podawania w reklamie szerokiego katalogu informacji może doprowadzić do wzrostu kosztów prowadzenia kampanii reklamowej. Większa ilość informacji może wpłynąć na wydłużenie się czasu antenowego emitowania reklamy, czy też na powiększenie się wymiarów reklamy zamieszczanej w gazetach, bądź też wręczanej konsumentom w formie ulotki. Wzrost kosztów nie jest jednak przesądzony, o czym decydują następujące trzy czynniki.

Po pierwsze, już w chwili obecnej reklama zawierająca jakiegokolwiek wielkości liczbowe odnoszące się do kredytu konsumenckiego musi zawierać informację na temat RRSO, która niejednokrotnie jest podawana w dolnej części ekranu podczas emisji telewizyjnej lub w dolnej części ulotki reklamowej. Zamieszczenie dodatkowych informacji wymaganych przez dyrektywę 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki nie oznacza, iż w każdym wypadku czas trwania lub objętość reklamy wzrosną, jako że dodatkowe informacje mogą być jedynie uzupełnieniem informacji już podawanych.

Po drugie, prawdopodobne jest, iż w wyniku wprowadzenia nowych regulacji kredytodawcy/pośrednicy kredytowi chętniej niż dotychczas, chcąc uniknąć wyższych kosztów reklamy, będą stosowali tzw. reklamę wizerunkową tzn. taką, której treść nie będzie się odnosiła do konkretnego produktu, a skupi się na promowaniu samego przedsiębiorcy. Taki scenariusz niesie ze sobą pewne niekorzystne konsekwencje dla samych kredytobiorców, którzy w pewnym zakresie mogą utracić możliwość porównywania kredytów oferowanych przez konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa zarówno w kraju jaki i za granicą.

Trzecim czynnikiem jest fakt, że kampanie reklamowe ze swojej natury nie mają charakteru trwałego. Niejako naturalne i częste zmiany treści i formy reklamy określonego produktu powodują, że kredytodawcy nie będą zmuszeni do poniesienia kosztów wprowadzenia zmian w reklamach już zamówionych lub emitowanych.

Informacje podawane przed zawarciem umowy - Standardowy Europejski Arkusz Informacyjny

Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki – art. 5 - obowiązek przekazania informacji za pomocą SEAI.		
Ustawa o kredycie konsumenckim – art. 4 ust. 2 – katalog informacji, które muszą znaleźć się w umowie (ale nie muszą zostać przedstawione jeszcze przed zawarciem umowy).		
	Korzyści	Koszty
Konsumenci	SEAI pozwala konsumentom na: <ul style="list-style-type: none"> • zapoznanie się z warunkami oferowanego kredytu za pośrednictwem syntetycznego i przejrzystego kwestionariusza, • sprawne i stosunkowo łatwe porównanie ofert. 	Dodatkowe obowiązki mogą prowadzić do wzrostu kosztu jednostkowego udzielenia kredytu – co może prowadzić, poprzez podniesienie marż, do wzrostu kosztu kredytu dla konsumentów
Kredytodawcy	Brak	Koszty związane z przystosowaniem systemów informatycznych do generowania SEAI; koszty szkolenia personelu, zatrudnienia dodatkowych pracowników, koszty materiałowe.
Pośrednicy	Brak	Koszty związane z przystosowaniem systemów

		informatycznych do generowania SEAI; koszty szkolenia personelu, zatrudnienia dodatkowych pracowników, koszty materiałowe.
--	--	--

Tzw. asysta przedkontraktowa

Art. 5 dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki nakłada na kredytodawców oraz pośredników kredytowych obowiązek udzielenia konsumentowi wyczerpujących informacji odnoszących się do oferowanego kredytu konsumenckiego. Informacje, które kredytodawcy oraz pośrednicy będą musieli podać konsumentom jeszcze przed zawarciem umowy, są co do zasady tymi samymi informacjami, które na mocy aktualnie obowiązującej ustawy podawane są dopiero w umowie. Oznacza to zmianę zarówno jakościową, jak i zmianę w zakresie formy przekazywania informacji. Z punktu widzenia interesów konsumentów ważne jest zarówno to, że wymagane informacje zostaną przedstawione w formie przejrzystego formularza jak również to, że nastąpi to jeszcze przed zawarciem umowy. Kredytodawca/pośrednik kredytowy będzie zobowiązany przekazać wszystkie wymagane informacje przy pomocy Standardowego Europejskiego Arkusza Informacyjnego, zwanego dalej SEAI. Intencją proponowanych rozwiązań jest, ażeby konsument otrzymał wszystkie niezbędne informacje jeszcze na etapie przedkontraktowym. Ten sam art. 5 w ustępie 6 przewiduje instytucję tzw. asysty przedkontraktowej, będącej obowiązkiem udzielenia konsumentowi pomocy polegającej na wyjaśnieniu znaczenia informacji o warunkach na jakich może być udzielony kredyt - zawartych w SEAI. Z uwagi na cel i potencjalne konsekwencje wprowadzenia proponowanych rozwiązań obie powyższe kwestie zostaną przedstawione poniżej łącznie.

Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki – art. 5 ust. 6 - obowiązek udzielenia konsumentowi pomocy polegającej na wyjaśnieniu znaczenia informacji odnoszących się do oferowanego kredytu, w szczególności informacji zawartych w SEAI		
Ustawa o kredycie konsumenckim - brak adekwatnego rozwiązania.		
	Korzyści	Koszty
Konsumenci	Instrument prawny dający konsumentom możliwość rzeczywistego zrozumienia treści przekazywanych przez kredytodawcę (pośrednika) a zatem pozwalający na podjęcie świadomej i poinformowanej decyzji.	Dodatkowe obowiązki mogą prowadzić do wzrostu kosztu jednostkowego udzielenia kredytu – co może prowadzić, poprzez podniesienie marż, do wzrostu kosztu kredytu dla konsumentów

Kredytodawcy	Brak	Koszty związane ze szkoleniem kadr i zmianami systemowymi niezbędnymi dla wywiązania się z obowiązków wynikających z asysty przedkontraktowej.
Pośrednicy	Brak	Koszty związane ze szkoleniem kadr i zmianami systemowymi niezbędnymi dla wywiązania się z obowiązków wynikających z asysty przedkontraktowej.

Korzyści

Obowiązek wręczenia konsumentom SEAI jeszcze przed zawarciem umowy oraz tzw. asysta przedkontraktowa są podstawowymi instrumentami, jakie przewidział ustawodawca wspólnotowy w dyrektywie 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki, zapewniającymi konsumentom maksymalną ilość przejrzystych informacji na temat kredytu konsumenckiego, pozwalającą na podjęcie świadomej i przemyślanej decyzji, co do związania się umową o kredyt.

Informacje przekazywane w formie SEAI pozwolą konsumentom na zapoznanie się z podstawowymi warunkami na jakich oferowany jest kredyt konsumencki. Konsument otrzymując arkusz informacyjny na etapie przedkontraktowym będą mogli się z nim kompleksowo zapoznać np. w domu, a więc w warunkach, które pozbawione są potencjalnie stresogennych czynników takich jak: obecność pracownika kredytodawcy/pośrednika kredytowego, obecność innych osób znajdujących się w lokalu przedsiębiorcy czy presja czasu.

SEAI pozwala w sposób prosty i nieskomplikowany porównać warunki na jakich udzielany jest kredyt konsumencki zarówno w ramach rynku krajowego, jak również przez kredytodawców/pośredników z innych państw członkowskich. Standaryzacja informacji zgromadzonych w jednym arkuszu informacyjnym, nawet zawierającym informacje już w chwili obecnej podawane w umowie lub regulaminie, może stanowić bardzo użyteczne narzędzie pozwalające na szybkie porównanie najważniejszych warunków oferowanego produktu.

Formularz SEAI nie oznacza oczywiście, iż automatycznie wzrośnie znacznie liczba zawieranych tzw. transgranicznych umów o kredyt konsumencki. Projektowane rozwiązanie nie usuwa wszystkich barier stojących na drodze do urzeczywistnienia pełnej swobody przepływu kapitału na wspólnym rynku (szersze uwagi na ten temat znajdują się w punkcie 2.3 niniejszego opracowania) jednakże stanowi istotny krok w tym kierunku. Jak wynika z badań¹² przeprowadzonych w ramach Unii Europejskiej, aż 79% (średnia dla UE – 27) respondentów na pytanie o to, czy użyteczne (pożądane) byłoby wprowadzenie przez

¹² Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR), *Study of the effects on the UK economy of the revised Consumer Credit Directive*, maj 2009; [za:] Eurobarometer (2008B).

kredytodawców standardowego formularza informacyjnego odpowiedziało tak. Wyniki wskazują, że wprowadzenie SEAI będzie stanowiło wyjście naprzeciw oczekiwaniom konsumentów.

Fakt wręczenia konsumentowi SEAI nie oznacza automatycznie, iż w każdym przypadku informacje w nim podane będą czytelne i zrozumiałe dla przeciętnego konsumenta. W związku z tym, zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami, kredytodawca/pośrednik kredytowy będzie zobowiązany do udzielenia konsumentowi pomocy poprzez wyjaśnienie znaczenia informacji przekazanych za pomocą SEAI. Zarówno rozmiary potencjalnych korzyści, jak również wielkość potencjalnych kosztów wprowadzenia proponowanej regulacji zależą w rzeczywistości od tego, jakie rozwiązania prawne zostaną przejęte w ustawie implementującej dyrektywę 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki. Należy zauważyć, iż ww. dyrektywa wprowadzając tzw. asystę przedkontraktową pozostawia państwom członkowskim szerokie pole decyzyjne co do zakresu, charakteru oraz ewentualnych sankcji za naruszenie przez kredytodawcę/pośrednika kredytowego obowiązków informacyjnych. W tym kontekście należy rozpatrzyć dwa skrajne modele implementacji dyrektywy: model maksymalny oraz model minimalny.

Model maksymalny oznacza, że na kredytodawców/pośredników kredytowych może zostać nałożony szeroki wachlarz obowiązków obejmujących zarówno udzielenie szczegółowych informacji w odpowiedzi na wszelkie wątpliwości po stronie konsumentów, jak również wdrożenie pewnych procedur mających na celu weryfikację, czy konsument zrozumiał przekazywane mu informacje. W skrajnej postaci może to przyjąć postać obowiązku pisemnego testowania konsumenta ze zdobytej wiedzy.

Model minimalny zakłada, iż projektowane rozwiązania prawne nałożą na kredytodawcę/pośrednika kredytowego generalny obowiązek udzielenia odpowiednich wyjaśnień. Skala rzeczywistych korzyści z implementacji dyrektywy zależy od przyjętego modelu. Potencjalnie największe korzyści dla konsumentów płyną z przyjęcia modelu maksymalnego zapewniającego konsumentom możliwie szeroki dostęp do informacji na temat kredytu, jednocześnie model maksymalny może generować znaczne koszty dla przedsiębiorców. W przypadku przyjęcia modelu minimalnego można założyć, iż w porównaniu ze stanem aktualnym, konsumenci odczują poprawę swojej pozycji jako kredytobiorcy, niemniej jednak skala tych korzyści będzie zapewne mniejsza niż w przypadku przyjęcia modelu maksymalnego. Już w chwili obecnej kredytodawcy/pośrednicy kredytowi funkcjonujący w warunkach konkurencyjnej gospodarki rynkowej nie mogą sobie pozwolić na odmowę udzielenia odpowiedzi na pytania odnoszące się do warunków na jakich może być udzielony kredyt. Można więc założyć, że rynek zapewnił konsumentom możliwość uzyskania pewnych podstawowych wyjaśnień bez konieczności nakładania obowiązków prawnych na przedsiębiorców. Zagadnienia te są uregulowane, coraz częściej, także w tzw. kodeksach dobrych praktyk, czego reprezentatywnym przykładem są wydane przez Związek Banków Polskich *Zasady Dobrej Praktyki Bankowej*¹³ będące zbiorem wytycznych, którymi powinny się kierować banki zarówno w stosunkach z klientami jak i innymi bankami. Znakomitym przykładem potwierdzającym tezę, iż w warunkach gospodarki rynkowej jednym z podstawowych paradygmatów prowadzenia działalności gospodarczej na rynku kredytów konsumpcyjnych jest informowanie klientów o warunkach i zasadach na jakich

¹³ www.zbp.pl

można uzyskać określony produkt, jest punkt 4 Rozdziału II wspomnianych powyżej *Zasad Dobrej Praktyki Bankowej* stanowiący, że:

Bank powinien informować klienta o rodzajach i warunkach świadczonych usług, wyjaśniając różnice między poszczególnymi oferowanymi usługami ze wskazaniem korzyści, które dana usługa gwarantuje oraz związanych z daną usługą ryzykach.

Należy wskazać na jeszcze jedną korzyść dla konsumentów płynącą z wprowadzenia SEAI oraz asysty przedkontraktowej. Konsument lepiej poinformowany i świadomy konsekwencji prawnych i finansowych, jakie mogą się wiązać z podpisaniem umowy o kredyt konsumencki jest jednocześnie mniej skłonny i narażony na nadmierne zadłużanie się oraz wpadnięcie w pułapkę kredytową. W konsekwencji pewne potencjalne korzyści mogą odnieść również kredytodawcy/pośrednicy kredytowi, ponoszący mniejsze koszty związane z dochodzeniem niespłacanych kredytów konsumenckich.

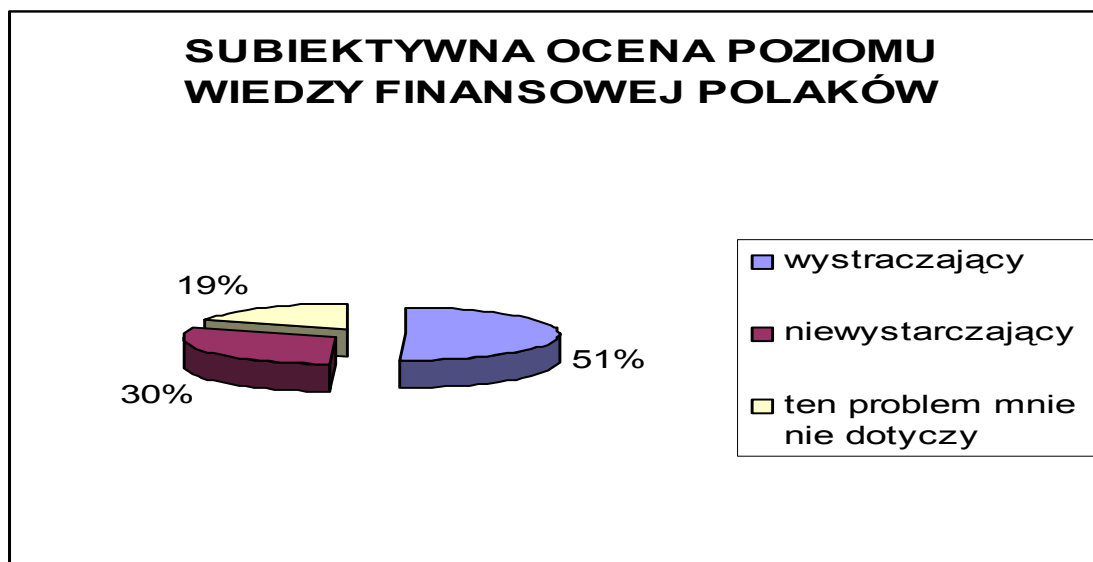
Odpowiadając na pytanie, czy proponowane rozwiązania realnie wzmocnią ochronę i pozycję konsumenta na rynku, czy być może pozostaną tylko i wyłącznie „martwymi” przepisami prawa należy stwierdzić, że wszystko tak naprawdę zależy od tego, czy konsumenci zechcą skorzystać z nowych praw. Niejednokrotnie konsumenci nie czytają przedstawionych do podpisu umów i regulaminów. W odniesieniu do tej grupy raczej nie należy się spodziewać, że proponowane rozwiązania samoczynnie podniosą poziom świadomości konsumenckiej. Niemniej jednak można przyjąć, że część konsumentów nie czyta umów i regulaminów bynajmniej nie ze względu na brak zainteresowania, a raczej ze względu na to, iż wiedza na temat finansów jest zbyt mała, ażeby zrozumieć informacje zawarte w dokumentacji przedkładanej do podpisu. Powyższy fakt wydają się potwierdzać badania wskazujące, iż sami konsumenci na pytanie o to, czy ich wiedza na temat finansów jest wystarczająca w 30% przypadków odpowiadają nie (Tabela nr).

Jednocześnie badanie rynku consumer finance w Polsce (Białowolski, Dudek, 2007: s. 6) przeprowadzone przez Instytut Rozwoju Gospodarczego Szkoły Głównej Handlowej i Konferencję Przedsiębiorstw Finansowych w lipcu 2007 roku¹⁴ wykazało, że ponad połowa ankietowanych (58%) podejmuje decyzje o zawarciu umowy dotyczącej usług finansowych, w tym kredytu, poprzez porównanie ofert różnych kredytodawców. Porada rodziny i znajomych jest pomocna dla 21,8% respondentów, a 11,4% z nich szuka porady fachowca, na przykład profesjonalnego doradcy finansowego. Biorąc pod uwagę fakt, iż 30% konsumentów uważa swą wiedzę finansową za niewystarczającą, a jednocześnie niemal 80% konsumentów podejmuje decyzję odnośnie kredytu konsumenckiego opierając się na własnej wiedzy lub pomocy rodziny, wydaje się, że wprowadzenie SEAI oraz tzw. asysty przedkontraktowej może znacząco wpłynąć na realną poprawę sytuacji konsumentów, ułatwiając podjęcie trafnej decyzji o podpisaniu umowy o kredyt. Ponadto można założyć, iż z biegiem czasu będzie wzrastała świadomość prawna konsumentów, a co za tym idzie wzrośnie liczba osób świadomie domagająca się od kredytodawców/pośredników przedstawienia w przystępny sposób pełnej i rzetelnej informacji na warunków na jakich oferowany jest kredyt. Proponowana regulacja nie ma na celu zastąpić rozwiązań

¹⁴ [za:] Piotr Białowolski, Dorota Węziak, Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – Związek Pracodawców, *Efekty ekonomiczne implementacji dyrektywy o kredycie konsumenckim*, Warszawa październik 2007 r., str. 17.

pozalegislacyjnych niezbędnych do podniesienia wiedzy finansowej konsumentów, jednak stanowi ważny krok zmierzający do zniwelowania asymetrii informacji występującej pomiędzy kredytodawcą/pośrednikiem kredytowym a konsumentem.

Tabela nr 12 - Badanie poziomu wiedzy finansowej Polaków



Źródło: Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, *PRZEWIDYWANE SKUTKI IMPLEMENTACJI DYREKTYWY O KREDYCIE KONSUMENCKIM DLA SEKTORA FINANSOWEGO I GOSPODARKI* – prezentacja przedstawiona podczas konferencji w UOKIK w 2009 r., [za:] Badanie Barometr Rynku Consumer Finance. KPF – IRG SGH 2007.

Co więcej wprowadzenie SEAI i tzw. asysty przedkontraktowej może mieć pozytywny wpływ na tą grupę konsumentów, która posiadając odpowiednią zdolność kredytową pozostaje poza rynkiem kredytów konsumenckich z uwagi na nieufność lub zniechęcenie w stosunku do instytucji kredytowych. Jak wynika z analizy przeprowadzonej przez Konferencję Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców¹⁵ odsetek konsumentów pozostających poza rynkiem kredytowym z podanych powyżej powodów może być znaczny. Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych wykorzystywała cztery różne metody analityczne do zmierzenia problemu wykluczenia i braku uczestnictwa polskich gospodarstw domowych w rynku kredytowym. Szacuje się, że spośród wszystkich polskich gospodarstw domowych 85,5% nie posiada długów o wartości przekraczającej 10.000 złotych, a 57% zobowiązań powyżej 1.000 złotych. Te wyniki tylko częściowo mogą zostać wytłumaczone ograniczeniami płynności. Według ESS (Europejskiego Sondażu Społecznego- European Social Survey) odsetek ograniczonych przez płynność wynosi 46% a odsetek odrzuconych lub zniechęconych (wg badania KPF-IRG) wynosi 17%. Oznacza to, że około 10% polskich gospodarstw domowych nie jest aktywnych na rynku kredytowym, choć nie są one ograniczone przez płynność. Jeśli za poziom zadłużenia przyjąć 10.000 złotych luka ta poszerza się do 40% polskich gospodarstw domowych, które mogłyby uczestniczyć w rynku kredytowym ale tego nie robią¹⁶.

¹⁵ Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców [w:] Piotr Białowolski, Sławomir Dudek, *Potencjał Rozwoju Polskiego Rynku Kredytowego dla Gospodarstw Domowych w Świetle Procesu Konwergencji Realnej Gospodarki Polskiej* - PODSUMOWANIE RAPORTU, Warszawa listopad 2007 r.

¹⁶ Tamże.

Tabela nr 13 - Odsetek wykluczonych na podstawie badania budżetów.

Grupa	Nie mam zadłużenia powyżej 10.000 zł	Nie mam zadłużenia powyżej 1.000 zł	Ograniczony przez płynność	Odrzucony lub zniechęcony
Wszyscy respondenci	85,5%	57%	46%	16,9%
Grupy wiekowe				
16-29	75%	52%	38%	17,2%
30-49	69%	44%	44%	24%
50-64	69%	44%	52%	13,9%
64+	90%	79%	53%	15,4%

Źródło: Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych – Związek Pracodawców [w:] Piotr Białowolski, Sławomir Dudek, Potencjał Rozwoju Polskiego Rynku Kredytowego dla Gospodarstw Domowych w Świetle Procesu Konwergencji Realnej Gospodarki Polskiej - PODSUMOWANIE RAPORTU, Warszawa listopad 2007 r. Uwaga: badanie zostało przeprowadzone dla kredytów dla gospodarstw domowych, a więc obejmujących również kredyty hipoteczne.

Wprowadzenie SEAI oraz tzw. asysty przedkontraktowej może być czynnikiem motywującym konsumentów znajdujących się w grupie odrzuconych lub zniechęconych do aktywnego uczestnictwa na rynku kredytów konsumenckich.

Koszty

Wprowadzenie SEAI oraz asysty przedkontraktowej jest wskazywane przez przedsiębiorców¹⁷ jako potencjalne źródło największych kosztów związanych z implementacją dyrektywy.

SEAI

Należy się spodziewać, iż wzrosną koszty przygotowania i zawarcia umowy kredytowej oraz wydłuży się nieznacznie czas obsługi konsumenta. Wszystkie powyższe czynniki mogą wpłynąć na niekorzystny dla konsumentów wzrost kosztów kredytu.

Kredytodawcy/pośrednicy kredytowi będą musieli ponieść szereg jednorazowych kosztów dostosowawczych do nowych wymogów obejmujących koszt zmian w systemach informatycznych generujących formularze umowne wraz z wymaganymi danymi, koszt przeszkolenia pracowników w zakresie nowych systemów i wymogu wręczania konsumentowi SEAI. Można spodziewać się zwiększenia kosztów stałych prowadzenia działalności gospodarczej, co wynika ze zwiększonego zużycia materiałów (dodatkowe arkusze SEAI wraz z kosztami eksploatacyjnymi urządzeń drukujących). Co więcej kredytodawca/pośrednik kredytowy nie ma gwarancji, że koszty poniesione w związku z opracowaniem i wydaniem SEAI się zwrócą, gdyż otrzymanie SEAI nie zobowiązuje konsumenta do podpisania umowy o kredyt. Obsługa jednego konsumenta może się wydłużyć (w szczególności biorąc pod uwagę również asystę przedkontraktową), co może spowodować

¹⁷ Badanie skutków wprowadzenia Dyrektywy o kredycie konsumenckim na rynek consumer finance w Polsce – przeprowadzone przez Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – Związek Pracodawców [w:] Piotr Białowolski, Dorota Węziak, Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – Związek Pracodawców, *Efekty ekonomiczne implementacji dyrektywy o kredycie konsumenckim*, Warszawa październik 2007 r., str. 6.

konieczność zatrudnienia dodatkowych pracowników w celu utrzymania dotychczasowego poziomu obsługi. Będzie to szczególnie odczuwalne w odniesieniu do kredytów o małych wartościach udzielanych przez pośredników kredytowych. W chwili obecnej przedmiotowe kredyty o niskich wartościach są udzielane często niejako przy okazji zakupów lub innych czynności a umowy są zawierane „od ręki”. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 7 dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki dostawcy towarów lub usług działający w charakterze pośredników kredytowych w ramach działalności dodatkowej zostali zwolnieni z obowiązku wręczenia konsumentowi SEAI oraz z obowiązku udzielenia tzw. asysty przedkontraktowej. Można przyjąć, że dostawcy towarów i usług działają jako pośrednicy kredytowi w ramach działalności dodatkowej, jeżeli występowanie w charakterze pośredników kredytowych nie jest głównym celem ich działalności handlowej, gospodarczej lub zawodowej. Powyższy przepis jest wyrazem uzasadnionej obawy ustawodawcy wspólnotowego, iż nałożenie na tych przedsiębiorców wszystkich obowiązków wynikających z dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki mogłoby skutkować, z uwagi na potencjalny spadek opłacalności, wycofaniem się z rynku części pośredników traktujących kredyt konsumencki jako działalność dodatkową. W sytuacjach opisanych powyżej obowiązek wręczenia konsumentowi SEAI przed podpisaniem umowy oraz obowiązek udzielenia tzw. asysty przedkontraktowej obciąża bezpośrednio kredytodawców. Można także założyć, iż zasady zwrotu dodatkowych kosztów poniesionych z tego tytułu przez pośredników kredytowych zostaną określone w umowach regulujących zasady współpracy pomiędzy kredytodawcami a pośrednikami kredytowymi¹⁸.

Powyższe uwagi nie mają zastosowania do segmentu kredytów konsumenckich o znacznej wartości – można bezpiecznie założyć, iż konsumenci podpisujący umowy o kredyt na znaczne kwoty dokładnie analizują umowę, żądają dodatkowych informacji i wyjaśnień co oznacza, iż nowe regulacje nie spowodują w tym zakresie znaczących zmian. Kredyty o znacznej wartości nie są ponadto, co do zasady, udzielane przez podmioty traktujące udzielanie kredytów konsumenckich jako działalność dodatkową.

Tzw. asysta przedkontraktowa

Wielkość kosztów związanych z wprowadzeniem tej instytucji jest w znacznej mierze uzależniona, tak jak wielkość potencjalnych korzyści, od tego jaki model implementacji postanowień dyrektywy zostanie przyjęty – model maksymalny czy minimalny.

W przypadku przyjęcia modelu implementacji maksymalnej obejmującego obowiązek udzielenia specjalistycznych, szczegółowych informacji na temat wszystkich elementów kredytu (informacji podanych w SEAI), w skrajnej wersji obejmujący obowiązek zweryfikowania - w jakiejś formie - czy konsument zrozumiał przekazane informacje, jest wysoce prawdopodobne, iż koszty związane z udzieleniem kredytu wzrosną. Może to doprowadzić z jednej strony do wzrostu kosztu kredytu dla konsumentów, a w konsekwencji niewielkiego spadku popytu. Z drugiej strony znaczny wzrost kosztów może zmusić część przedsiębiorców do wycofania się z prowadzonej działalności, co może doprowadzić do

¹⁸ Niemniej może dojść do sytuacji, w której ze względu na określone uwarunkowania rynkowe i potencjalną zależność części pośredników od kredytodawców, rzeczywisty koszt wykonania określonych obowiązków informacyjnych poniosą sprzedawcy towarów i usług traktujący kredyty konsumenckie jako działalność dodatkową. Potencjalny rozkład kosztów i korzyści w układzie kredytodawca – pośrednik – konsument został szczegółowo przedstawiony w punkcie 3 niniejszego opracowania.

spadku podaży kredytu. W przypadku wprowadzenia modelu maksymalnego koszty obsługi wzrosną gdyż:

- Kredytodawca przed udzieleniem odpowiedzi na pytania będzie musiał zgromadzić znacznie większą ilość informacji o konsumentach, co wiąże się z faktem, iż asysta przedkontraktowa obejmuje udzielenie informacji powalających konsumentowi na ocenę, czy *proponowana umowa o kredyt jest dostosowana do jego potrzeb i sytuacji finansowej* (art. 5 ust. 6 dyrektywy);
- Udzielenie informacji w ramach asysty przedkontraktowej będzie obowiązkiem przedsiębiorcy, a co za tym idzie istnieje potencjalna możliwość występowania przez konsumentów z roszczeniami odszkodowawczymi w przypadku, gdy szkoda wynikła z nieprawidłowego udzielenia powyższych informacji. Kredytodawcy/pośrednicy kredytowi aby się przed tym zabezpieczyć będą najprawdopodobniej zmuszeni do ponoszenia kosztów dodatkowych szkoleń dla pracowników, kosztów ewentualnego systemu weryfikacji czy konsument zrozumiał przekazane informacje (w skrajnym przypadku może być to obowiązkiem przedsiębiorcy) oraz kosztów gromadzenia i przechowywania dokumentów potwierdzających prawidłowe wywiązanie się z asysty przedkontraktowej;
- Bardziej skomplikowana procedura oznacza wydłużenie się czasu obsługi klienta, co może spowodować konieczność zatrudnienia i przeszkolenia dodatkowych pracowników;
- Wydłużony czas obsługi może generować dodatkowe koszty i trudności po stronie kredytodawców (pośredników) w przypadku umów zawieranych za pomocą środków porozumiewania się na odległość i poza lokalem przedsiębiorcy.

Jest wysoce prawdopodobne, że przyjęcie modelu implementacji maksymalnej, generującej znaczne koszty jednorazowe tj. koszt dostosowania się oraz znaczne koszty stałe doprowadzi do wzrostu kosztu kredytu oferowanego konsumentom, co z kolei może spowodować, iż pewna część konsumentów, których nie będzie stać na kredyt w nowych warunkach, zostanie wykluczona z rynku. Przejęcie modelu maksymalnej implementacji może oznaczać, iż część kredytodawców/pośredników kredytowych może wyjść z rynku uznając, że w związku ze wzrostem kosztów prowadzenie działalności stało się nieopłacalne.

Należy przyjąć, że wprowadzenie obowiązku wręczenia SEAI oraz tzw. asysty przedkontraktowej może mieć również pewien ograniczony wpływ na sektor świadczenia usług doradztwa kredytowego, stanowiącego aktualnie odrębny sektor działalności gospodarczej. Należy pamiętać, że podstawowym celem korzystania z usług doradców jest dopasowanie istniejącej oferty rynkowej do potrzeb i możliwości konkretnego klienta. Wyjaśnienie zawłości prawnych jest jedynie elementem pobocznym przy świadczeniu usług doradczych, dlatego też rozszerzenie informacji przedkontraktowej nie powinno skutkować wyeliminowaniem z rynku firm doradczych (ograniczeniem konkurencji).

Przyjęcie modelu implementacji minimalnej, zakładającej nałożenie na kredytodawców/pośredników kredytowych jedynie generalnego obowiązku udzielania wyjaśnień odpowiednich do danej sytuacji będzie generowało znacznie niższe koszty niż model maksymalny. W warunkach konkurencji nie sposób sobie wyobrazić, iż konsument chcący zasięgnąć informacji o warunkach na jakich oferowany jest kredyt jej nie otrzyma.

Oznacza to, że już teraz kredytodawcy/pośrednicy są gotowi udzielać nieformalnej asysty przedkontraktowej konsumentowi zainteresowanemu umową. Realizacja generalnego obowiązku udzielenia odpowiedzi na pytania nie pociągnie za sobą konieczności zatrudniania dodatkowego personelu, czy zapewnienia kosztownych szkoleń. Nie powstaną również koszty weryfikacji, czy konsument zrozumiał otrzymane informacje, a potwierdzeniem wykonania obowiązku przez przedsiębiorcę może być zwykłe oświadczenie kredytobiorcy w umowie o kredyt.

Ponadto w pełni aktualne pozostają uwagi poczynione w punkcie, w którym zawarto analizę kosztów wprowadzenia SEAI (str. 17), a odnoszące się do potencjalnych kosztów ponoszonych przez dostawców towarów lub usług działających w charakterze pośredników kredytowych w ramach działalności dodatkowej, którzy formalnie zostali zwolnieni z obowiązku udzielenia asysty przedkontraktowej oraz informacji zawartych w SEAI.

Szczególne obowiązki informacyjne pośredników kredytowych

Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki w art. 21 nakłada na pośredników kredytowych szereg obowiązków przejawiających się przede wszystkim w konieczności poinformowania konsumenta, przed zawarciem umowy, o naturze relacji z kredytodawcą (kredytodawcami) oraz o opłatach należnych na rzecz pośrednika. Pośrednik jest ponadto zobowiązany poinformować kredytodawcę o opłatach należnych od konsumenta na rzecz pośrednika w celu prawidłowego wyliczenia rocznej stopy oprocentowania. Należy podkreślić, iż nie są to jedyne obowiązki pośredników kredytowych przewidziane w dyrektywie. W szczególności obowiązki opisane powyżej tj. obowiązek podawania standardowych informacji w reklamie kredytu konsumenckiego, obowiązek wręczenia konsumentowi SEAI przed podpisaniem umowy, obowiązek zapewnienia tzw. asysty przedkontraktowej - zostały nałożone zarówno na kredytodawcę jak i na pośrednika kredytowego i z tego względu zostały opisane powyżej.

Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki – art. 21 – szczególne obowiązki informacyjne pośredników kredytowych.		
Ustawa o kredycie konsumenckim - brak analogicznych obowiązków.		
	Korzyści	Koszty
Konsumenci	Dostęp do przejrzystych informacji na temat relacji występującej pomiędzy pośrednikiem a kredytodawcą oraz informacji o należnych opłatach - umożliwiający podjęcie w pełni poinformowanej decyzji.	Potencjalny wzrost opłat na rzecz pośredników przekładający się na wyższy koszt kredytu.

Kredytodawcy	Brak	Brak
Pośrednicy	Brak	Koszt dostosowania się do nowych wymogów informacyjnych.

Korzyści

Założeniem dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki jest zapewnienie jak najszerszego dostępu konsumentów do informacji istotnych z punktu widzenia decyzji o podpisaniu umowy o kredyt konsumencki. Proponowane rozwiązania pozwolą konsumentom zapoznać się z tym, jaką rolę odgrywa pośrednik finansowy w danej sytuacji - czy występuje jako niezależny broker lub może jako podmiot związany z określonym kredytodawcą (kredytodawcami) - oraz pozwoli na uzyskanie przejrzystej informacji o tym, jakie koszty będą związane ze skorzystaniem z usług pośrednika. Uzyskane informacje pozwolą konsumentom ocenić, jaki interes ma pośrednik oferujący konkretny produkt, a co za tym idzie, czy informacje przekazywane przez pośrednika można traktować jako obiektywne. Nie mniej korzystne jest przedstawienie konsumentowi informacji o tym jakie opłaty należą się pośrednikowi, co z kolei pozwala na porównanie i wybór najbardziej konkurencyjnego z nich.

Koszty

Wydaje się, że proponowane rozwiązania nie pociągają za sobą znacznych kosztów dla pośredników kredytowych. Głównym źródłem kosztów będzie konieczność przygotowania odpowiednich dokumentów i formularzy, w których przedmiotowe informacje zostaną wyrażone. Niemniej jednak znaczny koszt jest pojęciem względnym i należy się spodziewać, że pośrednicy będący podmiotami niewielkimi, traktującymi pośrednictwo jako działalność dodatkową (np. sklepy oferujące część produktów na kredyt) mogą doświadczyć znacznego wzrostu kosztów, co w konsekwencji może doprowadzić do podniesienia opłat za świadczone usługi, a w skrajnym przypadku do wyjścia z rynku (biorąc pod uwagę również obowiązki opisane w poprzednich punktach).

Obowiązek przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej

Art. 8 dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki przewiduje obowiązek dokonania każdorazowo, przed zawarciem umowy o kredyt konsumencki, oceny zdolności kredytowej. Co więcej ust. 2 powyższego artykułu przewiduje konieczność dokonania ponownej oceny zdolności kredytowej przed znaczącym podwyższeniem ogólnej kwoty kredytu już udzielonego. Jeśli na podstawie oceny zdolności kredytowej przeprowadzonej w oparciu o informacje uzyskane z odpowiedniej bazy danych kredytodawca odmówił udzielenia kredytu, zobowiązany jest niezwłocznie poinformować o tym fakcie konsumenta oraz wskazać bazę danych, z której uzyskano informacje o konsumencie. Potencjalne korzyści i koszty z wprowadzenia proponowanych regulacji zależą od przyjętego modelu implementacji oraz od tego, czy kredytodawcą jest bank.

Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki – art. 8 - obowiązek przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej.		
Ustawa kredycie konsumenckim - brak obowiązku przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej; obowiązek przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej nakłada na banki ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 665 ze zm.) – art. 70 ust. 1.		
	Korzyści	Koszty
Konsumenci	Instrument potencjalnie zapobiegający nadmiernemu zadłużaniu się konsumentów i popadaniu w pułapkę kredytową.	Dodatkowe obowiązki mogą prowadzić do wzrostu kosztu jednostkowego udzielenia kredytu – co może prowadzić, poprzez podniesienie marż, do wzrostu kosztu kredytu dla konsumentów
Kredytodawcy	Instrument zabezpieczający przed udzielaniem kredytów osobom nie będącym w stanie ich spłacić – spadek kosztów obsługi kredytów niespłaconych.	Koszty związane ze szkoleniem kadr i zmianami systemowymi w celu przeprowadzenia oceny – odnosi się to do kredytodawców innych niż banki.
Pośrednicy	Brak	Brak

Korzyści

Celem wprowadzenia obowiązkowej procedury weryfikacji zdolności kredytowej jest ochrona konsumentów przed zaciąganiem zobowiązań, których nie będą w stanie spłacić. Konsumenci posiadający ograniczoną wiedzę na temat finansów oraz konsekwencji wynikających z nadmiernego zadłużenia i niemożności regulowania wymagalnych wierzytelności są narażeni na popadnięcie w pułapkę zadłużenia. Wprowadzenie proponowanych rozwiązań może odnieść korzystny dla konsumentów efekt zapobiegając nieświadomemu, nadmiernemu zadłużeniu. Nie należy zapominać, iż w wysoko rozwiniętych gospodarkach zagadnienie nadmiernego zadłużenia prowadzące do podpisywania kolejnych umów o kredyt tylko i wyłącznie w celu spłaty kredytów wynikających z poprzednio zawartych umów urasta do rangi problemu społecznego. Można założyć, iż efektem ubocznym szybkiego tempa wzrostu gospodarczego Polski, stymulowanego w dużej mierze wzrostem wewnętrznego popytu konsumpcyjnego, będzie coraz większy odsetek kredytobiorców nie będących w stanie regulować swoich zobowiązań. Proponowane rozwiązania mogą ograniczyć skalę tego zjawiska¹⁹.

¹⁹ Można jedynie znaczyć, iż u źródeł aktualnego światowego kryzysu gospodarczego leży nadmierne zadłużanie się kredytobiorców w USA, które było następstwem niewłaściwej - jak się okazało - praktyki instytucji finansowych udzielających kredytów również osobom, które nie miały wystarczającej zdolności kredytowej.

W przypadku negatywnej weryfikacji konsument będzie miał możliwość zapoznać się z danymi będącymi podstawą odmowy udzielenia kredytu, co umożliwi mu kontrolę wiarygodności przetwarzanych danych oraz pomoże zapewnić transparentność procesu związanego z udzielaniem kredytu.

Należy zaznaczyć, iż na mocy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 665 ze zm.) banki są zobowiązane do oceny zdolności kredytowej klienta, która jest podstawą podjęcia decyzji u udzieleniu bądź odmowie udzielenia kredytu. Oznacza to, że w odniesieniu do sytuacji, w których kredytodawcą jest bank lub w których pośrednik kredytowy występuje w imieniu banku, proponowane rozwiązania prawne nie wprowadzą zasadniczej zmiany w stosunku do stanu obecnego. Zatem konsumenci podpisujący umowy o kredyt konsumencki z bankami nie odniosą znacznej korzyści z wprowadzenia nowych regulacji. Można się spodziewać ewentualnego wzrostu kosztu w bankach z powodu korzystania z zewnętrznych baz danych do oceny zdolności kredytowej, jednakże koszt ten nie powinien być znaczny z uwagi na wybór pośredniego modelu współpracy pomiędzy bazami danych, o których mowa w art. 9 dyrektywy w sprawie umów o kredyt konsumencki, jako najbardziej ekonomicznego.

Nieco odmiennie wygląda sytuacja konsumentów zawierających umowy o kredyt z kredytodawcami nie będącymi bankami. Na rynku występuje szereg przedsiębiorstw udzielających kredytu konsumenckiego w rozumieniu ustawy o kredycie konsumenckim, które jednocześnie nie są bankami. Na potrzeby niniejszego opracowania można tych przedsiębiorców określić mianem instytucji „parabankowych” posiadających znaczącą część rynku kredytów konsumenckich w Polsce, udzielających kredytu w formie np. kredytów gotówkowych udzielnych w domu konsumenta. Podmioty te nie są do tej pory objęte obowiązkiem przeprowadzania oceny zdolności kredytowej.

Skala korzyści dla konsumentów w dużym stopniu zależy od przyjętego modelu implementacji. Nałożenie na kredytodawców innych niż banki obowiązków przeprowadzenia szczegółowej oceny zdolności kredytowej według sformalizowanej procedury określonej w ustawie (model implementacji maksymalnej) prowadziłyby do zapewnienia konsumentom znacznie szerszej ochrony prawnej. Przeciwnieństwem jest model minimalny zakładający wprowadzenie jedynie ogólnego obowiązku przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej. Należy zauważyć, iż bez względu na model jaki zostanie przyjęty sytuacja konsumentów ulegnie znacznej poprawie w porównaniu ze stanem aktualnym. Przyjęcie proponowanych rozwiązań obejmie ochroną grupę konsumentów w chwili obecnej najbardziej zagrożoną nadmiernym zadłużeniem i popadnięciem w spiralę zadłużenia.

Nie bez znaczenia pozostaje również potencjalny korzystny wpływ obowiązkowego sprawdzania zdolności kredytowej dla samych kredytodawców nie będących bankami. Obowiązek przeprowadzenia w każdym przypadku rzetelnej oceny zdolności kredytowej może uchronić wielu kredytodawców przed udzieleniem kredytu osobom, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że nie będą w stanie kredytu spłacić. Warto podkreślić, iż niespłacony kredyt oznacza dla kredytodawcy realną stratę przejawiającą się w koszcie obsługi i dochodzenia niespłacanej należności jak również koszt w postaci utraconej korzyści rozumianej w tym przypadku jako brak korzyści, która zostałaby zrealizowana gdyby ten sam kredyt został udzielony innej osobie będącej w stanie spłacić kredyt wraz z odsetkami.

Potencjalne ograniczenie kosztów niewątpliwie należy traktować jako korzyść dla tzw. instytucji parabankowych.

Koszty

Jak już zostało wspomniane powyżej, banki, ze względu na już istniejący obowiązek przeprowadzania oceny zdolności kredytowej, mogą ponieść ewentualne koszty związane dostępem do zewnętrznych baz danych w celu badania zdolności kredytowej.

Natomiast w przypadku tzw. instytucji parabankowych implementacja dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki może oznaczać konieczność poniesienia kosztów jednorazowych (kosztów dostosowania się do nowych wymogów) jak i potencjalnych znacznych dodatkowych kosztów stałych, których skala zależy w dużej mierze od przyjętego modelu implementacji.

Potencjalnie znaczne koszty spowoduje przyjęcie modelu maksymalnego pociągającego za sobą dodatkowe koszty wynikające z konieczności:

- Dostosowania systemów i procedur do nowego obowiązku przeprowadzenia szczegółowej i sformalizowanej oceny zdolności kredytowej;
- Zgromadzenia dodatkowych informacji niezbędnych dla przeprowadzenia kompleksowej oceny (informacji uzyskanych od konsumenta lub z odpowiednich baz danych), przygotowania dodatkowej dokumentacji, poświęcenia większej ilości czasu potrzebnej na obsługę jednego klienta – powyższe czynniki mogą oznaczać konieczność przeprowadzenia dodatkowych szkoleń dla personelu jak i zatrudnienia dodatkowych pracowników;
- Zabezpieczenie się przed ewentualnymi roszczeniami konsumentów, którzy wobec niewłaściwie przeprowadzonej procedury oceny otrzymali kredyt, którego nie są w stanie spłacić – koszt dodatkowego ubezpieczenia lub koszt przechowywania dokumentacji z przeprowadzonej oceny.
- Niezwłocznego przedstawienia konsumentowi danych będących podstawą odmowy udzielenia kredytu uzyskanych z określonej bazy danych.

Również przyjęcie modelu minimalnego będzie oznaczało dla instytucji parabankowych dodatkowe koszty, które należy jednak oszacować jako znacznie niższe w porównaniu z modelem maksymalnym. Wynika to z faktu, iż model minimalny wymusi na kredytodawcach nie będących bankami przeprowadzenie oceny zdolności kredytowej, która jednak będzie przeprowadzana w sposób znacznie mniej sformalizowany i czasochłonny.

Ewentualny wzrost kosztów ponoszonych przez kredytodawców nie będących bankami może się przełożyć na wzrost kosztów udzielanych kredytów. Tzw. instytucje parabankowe chcąc dostosować się do nowych wymogów oraz ograniczyć ryzyko związane z potencjalnymi roszczeniami z tytułu niewłaściwie przeprowadzonej oceny mogą podnieść próg minimalnej akceptowanej zdolności kredytowej. Droższy kredyt w połączeniu z podniesionym minimalnym progiem akceptowanej zdolności kredytowej może prowadzić do wykluczenia części konsumentów z rynku kredytów konsumenckich – osoby te zwrócą się do instytucji udzielających znacznie mniej korzystnych kredytów pod zastaw lub zrezygnują z zakupu – a w efekcie do zmniejszenia popytu na kredyt.

2.2 KORZYŚCI I KOSZTY NA ETAPIE WYKONYWANIA UMOWY

Odstąpienie od umowy

Art. 14 dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki przewiduje uprawnienie konsumenta do odstąpienia od umowy o kredyt konsumencki w terminie 14 dni od zawarcia umowy bez podania przyczyny. Analogiczne uprawnienie przewiduje obowiązująca ustawa zastrzegając na rzecz konsumenta dziesięciodniowy termin na odstąpienie. O ile wydłużenie terminu o 4 dni jest korzystne dla konsumentów (nie generując znacznych kosztów po stronie kredytodawców) ostateczny wpływ projektowanych rozwiązań na rynek kredytów konsumenckich jest determinowany zasadami rozliczania się konsumenta z kredytodawcą w przypadku skorzystania z prawa od odstąpienia.

Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki – art. 14 - prawo do odstąpienia od umowy o kredyt w terminie 14 dni.		
Ustawa o kredycie konsumenckim – art. 11 ust. 1 - prawo do odstąpienia od umowy o kredyt w terminie 10 dni		
	Korzyści	Koszty
Konsument	<ul style="list-style-type: none"> • Wydłużenie okresu na odstąpienie od umowy pozwalające na pełniejsze przemyślenie decyzji. • Kredytodawca będzie musiał zwrócić opłatę przygotowawczą oraz opłaty związane z ustanowieniem zabezpieczenia (chyba, że opłata ta jest bezzwrotną opłatą poniesioną przez kredytodawcę na rzecz organów administracji publicznej) 	<ul style="list-style-type: none"> • Obowiązek zapłaty odsetek od kapitału od dnia wypłaty kredytu do dnia spłaty kapitału. • Obowiązek wniesienia rekompensaty bezzwrotnych opłat uiszczonych przez kredytodawcę na rzecz organów administracji publicznej
Kredytodawca	Konsument odstępujący od umowy będzie musiał uiścić:	Obowiązek zwrotu opłaty przygotowawczej oraz opłaty

	<ul style="list-style-type: none"> • Odsetki od kapitału od dnia wypłaty kredytu do dnia spłaty kapitału. • Rekompensatę bezzwrotnych opłat wniesionych przez kredytodawcę na rzecz organów administracji publicznej 	związanej z ustanowieniem zabezpieczenia (chyba, że opłata ta jest bezzwrotną opłatą poniesioną przez kredytodawcę na rzecz organów administracji publicznej)
Pośrednicy	Brak	Obowiązek zwrotu opłaty przygotowawczej oraz opłaty związanej z ustanowieniem zabezpieczenia.

Korzyści

Niewątpliwie wydłużenie okresu, w którym można odstąpić od umowy o kredyt konsumencki należy traktować jako rozwiązanie korzystne dla konsumenta. Tzw. *cooling-off period* jest terminem pozwalającym konsumentom na staranne przemyślenie decyzji odnośnie podpisanej umowy o kredyt konsumencki i wycofanie się z niej w określonym czasie. Pozwala to konsumentom na uchylene się od skutków błędnej decyzji podjętej pod wpływem chwili czy pod presją czasu lub sprzedawcy. Z uwagi na to, że w chwili obecnej konsumenci mają zagwarantowany 10-dniowy termin na odstąpienie od umowy proponowanych zmian nie należy traktować jako zmiany jakościowej, a jedynie jako poszerzenie uprawnienia już istniejącego. W związku z powyższym, wydłużenie terminu nie powinno mieć znaczącego wpływu na cały rynek kredytów konsumenckich, ani na skalę korzystania przez konsumentów z przysługującego uprawnienia.

Inne korzyści dla konsumentów przejawiają się w tym, iż kredytodawca będzie musiał, inaczej niż dotychczas, zwrócić konsumentowi odstępującemu od umowy opłatę przygotowawczą oraz opłatę z tytułu ustanowienia zabezpieczenia.

Korzyści ekonomiczne mogą też odnieść kredytodawcy, jako że proponowane rozwiązania nakładają na konsumentów odstępujących od umowy obowiązek zapłaty odsetek od kapitału za okres od wypłaty kredytu do dnia spłaty kapitału. Ponadto jeśli kredytodawca w związku z udzielanym kredytem uiszczył na rzecz organów administracji publicznej bezzwrotną opłatę konsument odstępujący od umowy będzie musiał zapłacić stosowną rekompensatę.

Koszty

Podstawowy koszt ponoszony przez konsumentów polega na obowiązku zapłaty odsetek od kapitału za okres od wypłaty kredytu do dnia spłaty kapitału oraz uiszczenia rekompensaty z tytułu opłat poniesionych przez kredytodawcę na rzecz organów administracji publicznej.

Wzrost kosztów kredytodawców wynika z konieczności dostosowania systemów i procedur wewnętrznych do nowego, wydłużonego terminu na odstąpienie od umowy. Co więcej kredytodawcy utracą możliwość zatrzymania opłaty przygotowawczej oraz opłaty z tytułu ustanowienia zabezpieczenia.

Podsumowując należy stwierdzić, iż proponowane rozwiązania spowodują powstanie szeregu korzyści i kosztów zarówno po stronie konsumentów jak i kredytobiorców, a ostateczny bilans jest trudny do przewidzenia. Niemniej jednak jest wysoce mało prawdopodobne, aby skala korzyści lub kosztów mogła w istotny sposób wpłynąć na funkcjonowanie rynku kredytów konsumenckich.

Splata kredytu w całości lub części przed terminem określonym w umowie

Art. 16 dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki przewiduje uprawnienie do dokonania całkowitej lub częściowej spłaty kredytu konsumenckiego przed terminem określonym w umowie. Przyjęcie projektowanej regulacji oznaczać będzie szereg korzyści i kosztów zarówno po stronie konsumentów jak i przedsiębiorców przy czym ostateczny rezultat jest trudny do oszacowania. Należy zaznaczyć, że aktualnie obowiązująca ustawa o kredycie konsumenckim zastrzega, że *Konsument jest uprawniony do spłaty kredytu przed terminem określonym w umowie* (art. 8 ust. 1 zdanie pierwsze ww. ustawy). Nie ulega wątpliwości, że na mocy tej regulacji konsumenci są uprawnieni do całkowitej przedterminowej spłaty kredytu. Znaczne trudności interpretacyjne budzi natomiast rozstrzygnięcie kwestii, czy na mocy powyższej regulacji konsumenci są uprawnieni do dokonania częściowej przedterminowej spłaty. Przeważająca część doktryny²⁰ stoi na stanowisku, że konsumentom przysługuje prawo zarówno do całkowitej jak i częściowej spłaty kredytu konsumenckiego przed terminem określonym w umowie. Przyjęcie proponowanej regulacji usunie powyższe wątpliwości.

Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki – art. 16 - prawo do całkowitej lub częściowej spłaty kredytu przed terminem określonym w umowie.		
Ustawa o kredycie konsumenckim – art. 8 ust. 1 - prawo do spłaty kredytu przed terminem określonym w umowie; ustawa nie przewiduje tego wprost jednak przyjmuje się, że kredytobiorca ma prawo do spłaty zarówno całości, jak i części kredytu konsumenckiego przed terminem określonym w umowie.		
	Korzyści	Koszty
Konsumenci	Wyraźnie wyartykułowane prawo do częściowej spłaty kredytu konsumenckiego przed terminem określonym w umowie.	Potencjalny obowiązek zrekompensowania kredytodawcy kosztów bezpośrednio związanych z przedterminową spłatą kredytu.

²⁰ J. Pisuliński (red.), D. Rogoń, M. Rusinek, K. Włodarska, *Ustawa o kredycie konsumenckim. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, 2004 r.

Kredytodawcy	Możliwość uzyskania sprawiedliwej i obiektywnej rekompensaty za koszty bezpośrednio związane z przedterminową spłatą całości lub części kredytu.	Koszt dostosowania systemu i procedur do nowych wymogów związanych z częściową lub całkowitą spłatą kredytu konsumenckiego przed terminem określonym w umowie.
Pośrednicy	Brak	Brak wpływu bezpośredniego

Korzyści

Podstawową korzyścią dla konsumentów płynącą z implementacji dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki będzie ostateczne rozstrzygnięcie, stwarzającego dotychczas znaczne trudności w praktyce obrotu gospodarczego, zagadnienia, czy konsument ma prawo tylko do całkowitej, czy też częściowej spłaty kredytu konsumenckiego. Przyjęcie proponowanych rozwiązań zagwarantuje konsumentom prawo do całkowitej jak i częściowej spłaty kredytu konsumenckiego przed terminem określonym w umowie.

Konsumenci dokonujący całkowitej lub częściowej spłaty kredytu przed terminem określonym w umowie będą mogli żądać obniżki całkowitego kosztu kredytu, na którą składają się odsetki i koszty przypadające na pozostały okres obowiązywania umowy. Proponowane rozwiązania dają konsumentom możliwość ograniczenia kosztów ponoszonych w związku z zawartą umową o kredyt konsumencki. Wielkość oszczędności poczynionych z tego tytułu przez konsumentów będzie w dużej mierze zależała od tego, jak chętnie konsumenci będą korzystali z tej możliwości co z kolei może być uwarunkowane sposobem, w jakim uregulowane zostanie prawo kredytodawcy do pobierania rekompensaty za wcześniejszą spłatę całości lub części kredytu konsumenckiego. Możliwość żądania i wysokość rekompensaty została dosyć mocno ograniczona w dyrektywie, która przewiduje maksymalną wartości rekompensaty oraz stanowi, że rekompensaty nie można żądać jeśli spłata nastąpiła w okresie kiedy oprocentowanie kredytu było zmienne.

Co więcej, projektowane rozwiązania, zgodnie z upoważnieniem zawartym w dyrektywie 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki, przewidują, iż rekompensaty nie będzie można żądać jeśli spłacana przed terminem część kwoty kredytu nie przekroczy określonego progu²¹. W chwili obecnej trwają prace analityczne mające ustalić średnią wartość kredytu konsumenckiego w Polsce, stanowiącą podstawę dla obliczenia przedmiotowego progu na poziomie uzasadnionym przesłankami ekonomicznymi.

Tak ukształtowana instytucja rekompensaty – ograniczona zarówno pod względem maksymalnej wysokości jak i sytuacji, w których kredytodawca będzie mógł jej żądać - nie powinna być w praktyce czynnikiem zniechęcającym konsumentów do korzystania z prawa

²¹ Zgodnie z dyspozycją art. 16 ust. 4 lit. a zdanie drugie dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki – próg ten nie może być wyższy niż równowartość 10.000 euro w okresie 12 miesięcy.

do całkowitej lub częściowej przedterminowej spłaty. Bez względu na to jaki kształt ostatecznie przybierze rekompensata za wcześniejszą spłatę, jej wysokość nie może przekroczyć kwoty odsetek, które konsument zapłaciłby w okresie pomiędzy wcześniejszą spłatą a uzgodnioną datą zakończenia obowiązywania umowy o kredyt. Oznacza to, że potencjalnie w każdym przypadku dokonania wcześniejszej spłaty kredytu oszczędności uzyskane z tego tytułu będą przewyższały wynikające z tego koszty.

Możliwość otrzymania przez kredytodawcę sprawiedliwej i obiektywnej rekompensaty za koszty bezpośrednio związane z przedterminową spłatą całości lub części kredytu jest niewątpliwie korzyścią dla kredytodawców płynącą z nowej regulacji. W chwili obecnej kredytodawca nie może pobierać ani zastrzegać prowizji w tytułu wcześniejszej całkowitej spłaty kredytu konsumenckiego. Projektowane rozwiązania, nie zapominając o ograniczeniach instytucji rekompensaty, mogą potencjalnie ograniczyć ostateczny koszt kredytobiorców z wprowadzenia nowych przepisów.

Koszty

Możliwość pobierania od konsumentów rekompensaty za wcześniejszą całkowitą lub częściową spłatę kredytu stanowi nowy, w stosunku do stanu aktualnego, koszt obciążający konsumentów. Niemniej jednak, z uwagi na szereg opisanych powyżej ograniczeń, co do przesłanek i wielkości dochodzonych rekompensat należy uznać ten koszt za nieznaczny a proponowane rozwiązania w ostatecznym rozrachunku korzystne dla konsumentów.

Kredytodawcy będą musieli ponieść koszty związane z dostosowaniem się do nowych regulacji. Można założyć, iż koszty nie będą wysokie, a co za tym idzie proponowane rozwiązanie nie będzie miało znaczącego wpływu na rynek kredytów konsumenckich.

2.3 KREDYT KONSUMENCKI W KONTEKŚCIE WSPÓLNEGO RYNKU – DOSTĘP DO BAZ DANYCH.

Art. 9 dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia kredytodawcom z innych państw członkowskich dostępu do baz danych wykorzystywanych do oceny zdolności kredytowej. Dostęp ma być udzielony na warunkach niedyskryminujących. Jest to rozwiązanie całkowicie nowe w stosunku do aktualnie obowiązującej ustawy o kredycie konsumenckim. Dyrektywa pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru pomiędzy wieloma możliwymi modelami dostępu do baz danych. Najkorzystniejszy (z powodów przedstawionych poniżej) wydaje się być model dostępu pośredniego (z ang. *the indirect access model*).

Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki – art. 9 - kredytodawcy mają zapewniony dostęp do baz danych w innych państwach członkowskich
--

Ustawa o kredycie konsumenckim - brak analogicznych rozwiązań

Ustawa z dnia 14 lutego 2003 o udostępnianiu informacji gospodarczej (Dz. U. Nr 50, poz. 424 ze zm.) – brak analogicznych rozwiązań.
--

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r Prawo Bankowe (Dz. U. Nr 140, poz.939 ze zm.) – brak
--

analogicznych rozwiązań.		
	Korzyści	Koszty
Konsumenci	Korzyści płynące z potencjalnego ożywienia konkurencji pomiędzy kredytodawcami z różnych państw członkowskich	Brak
Kredytodawcy	Możliwość rozszerzenia akcji kredytowej na konsumentów z innych państw członkowskich – korzyści skali	Opłaty za dostęp do informacji zgromadzonych w bazach danych.
Pośrednicy	Brak	Brak

Korzyści

Jak wynika z analiz przeprowadzonych przez rząd brytyjski²² jeśli dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki przybliży UE chociaż o 1% do w pełni funkcjonującego wspólnego rynku korzyści z tego tytułu dla unijnych konsumentów będą stanowiły równowartość od 1.4 do 1.9 mld euro. Biorąc pod uwagę, że Polska jest w UE szóstym co do wielkości rynkiem kredytu konsumenckiego potencjalne korzyści dla polskich konsumentów mogą być ogromne. Przeszkody na drodze do ustanowienia w pełni funkcjonującego wspólnego rynku można podzielić na przeszkody natury faktycznej i przeszkody natury prawnej. Te pierwsze, na aktualnym poziomie integracji, wydają się być w rzeczywistości znacznie ważniejsze niż przeszkody prawne. Jak wynika z badań²³ czynnikami faktycznymi wskazywanymi jako największe bariery w rozwoju transgranicznych usług finansowych są: słaby dostęp konsumentów do informacji (23%), niska jakość informacji (7%), trudności językowe (20%), brak zaufania (14%) oraz znaczące odległości między klientem a dostawcą (15%). Celem wprowadzenia proponowanych rozwiązań jest usunięcie poważnej bariery prawnej jaką jest brak dostępu kredytodawców z zagranicy do baz danych przechowujących informacje niezbędne do przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej. Dyrektywa nakładając na przedsiębiorców szereg obowiązków informacyjnych może spowodować usunięcie najpoważniejszej przeszkody faktycznej jaką jest brak informacji lub jej niska jakość. Obowiązek podawania standardowych informacji w reklamie, obowiązkowy arkusz SEAI, tzw. asysta przedkontraktowa – wszystkie powyższe rozwiązania mają na celu usunięcie barier informacyjnych stojących na przeszkodzie dynamicznemu rozwojowi kredytów transgranicznych. Wzrost aktywności kredytodawców z zagranicy na

²² BERR (Departament for Business, Enterprise and Regulatory Reform), *Cechini Raport*, 2009.

²³ Badania Komisji Europejskiej [za:] Leszek Pawłowicz, Marta Pelczar, Błażej Lepczyński, Emil Ślęzak, *Perspektywy rozwoju rynku consumer finance w Polsce w świetle integracji europejskich rynków finansowych* - Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce

krajowym rynku może doprowadzić do wzrostu konkurencji pomiędzy kredytodawcami, na czym konsumenci w oczywisty sposób mogą tylko skorzystać.

Zagwarantowany dostęp do baz danych spowoduje możliwość ekspansji krajowych kredytodawców na rynki wspólnotowe umożliwiając zwiększenie obrotów i czerpanie korzyści skali.

Koszt

Z pośród kilku możliwych do wykorzystania modeli dostępu do baz danych najkorzystniejszy wydaje się model dostępu pośredniego z uwagi na to, że:

- Jest modelem najbardziej kosztowo efektywnym, w szczególności dla kredytodawców nie prowadzących działalności w danym kraju na wielką skalę – przedsiębiorcy zagraniczni mogą nadal korzystać z tych samych systemów obsługi z którymi pracują na co dzień i które znają (wykorzystywane przez rodzime, dla kredytodawcy bazy danych);
- Możliwość korzystania z dotychczasowych systemów generuje korzyści skali – przetworzenie/przetłumaczenie danych i stosowanych formatów jest dokonywane jednorazowo przez bazy danych dla wszystkich swoich klientów.
- Model ten ułatwia kontrolowanie przestrzegania przez kredytodawców ich zobowiązań (ustawowych albo umownych) wobec baz danych; analogicznie bazom danych jest łatwiej niż kredytodawcom sprostać wymaganiom przepisów regulujących ochronę danych osobowych w państwie, do którego zwracają się po informacje.

Do głównych i w zasadzie jedynych wad modelu pośredniego należy zaliczyć konieczność zbudowania sieci przepływu informacji pomiędzy bazami danych – rodzi to szereg problemów technicznych i trudności związane z zapewnieniem bezpieczeństwa przekazywanych danych. Ażeby system zadziałał w rzeczywistości bazy danych muszą zawrzeć między sobą szereg umów regulujących kwestie wymiany danych. Kredytodawcy zagraniczni chcący uzyskać pożądane informacje będą musieli za to zapłacić stosownie do zawartych umów.

Podsumowując projektowane rozwiązania generując potencjalnie niewielkie koszty może przynieść znaczące korzyści zarówno dla konsumentów jak i kredytobiorców.

3. ROZKŁAD KOSZTÓW I KORZYŚCI W UKŁADZIE KREDYTODAWCA – POŚREDNIK – KONSUMENT²⁴

²⁴ Całość analizy przedstawionej w punkcie 3 Oceny Skutków Regulacji została oparta na Raporcie przygotowanym na zlecenie DG Internal Market and Services, *Study on Credit Intermediaries in the Internal Market, Final Report by Europe Economics*, 15 stycznia 2009 r.

Jak wykazano w poprzednim punkcie projektowane rozwiązania mogą mieć znaczący wpływ na kształt rynku kredytów konsumenckich. Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki przewiduje szereg korzyści dla konsumentów, które w przeważającej mierze generują koszty po stronie kredytodawców/pośredników kredytowych jednak rozwiązania zawarte w dyrektywie nie są „jednokierunkowe”. Szereg projektowanych rozwiązań może potencjalnie przynieść korzyści przedsiębiorcom, a z drugiej strony pewne korzystne rozwiązania dla konsumentów, generując koszty po stronie przedsiębiorców, mogą mieć pośredni negatywny wpływ zwiększając koszt oferowanych na rynku kredytów. Ostateczny rozkład kosztów pomiędzy kredytodawców, pośredników i konsumentów jest trudny do oszacowania i zależy od wielu zmiennych czynników często charakterystycznych tylko dla rynku określonego państwa członkowskiego.

Zapisana w dyrektywie bardzo szeroka definicja pośrednika kredytowego oznacza, że projektowane regulacje mają potencjalnie bardzo duże grono adresatów. Według danych GUS z 2007 r. kryteria określone w dyrektywie spełnia w Polsce kilkadziesiąt tysięcy podmiotów, w tym około 12 000 sklepów pośredniczących w zawarciu umowy o kredyt konsumencki na zakup oferowanych towarów i usług.

Implementacja dyrektywy może dotknąć w znacznym stopniu pośredników kredytowych – wynika to z faktu, iż w przeciwieństwie do kredytodawców, wiele z obowiązków przewidzianych dyrektywą jest czymś nowym w tej branży – w związku z tym koszty dostosowawcze mogą być największe. Po drugie, wielu pośredników prowadzi swoją działalność niejako dodatkowo wobec działalności głównej, którą może być np. prowadzenie sklepu czy punktu usługowego. W tej grupie nawet nieznaczny wzrost kosztów może być czynnikiem na tyle zmniejszającym opłacalność prowadzonej działalności, że część z nich wycofa się z rynku.

Wielość czynników i niepewność co do tego, jak w ostateczności zachowają się uczestnicy rynku utrudnia jednoznaczną analizę. Ułatwione porównywanie ofert może doprowadzić do sytuacji, w której konsumenci pewniej poruszający się na rynku kredytowym zrezygnują z usług pośredników kredytowych. Z drugiej strony może nastąpić proces wręcz odwrotny, w wyniku którego część konsumentów dotąd niechętnie i nieufnie odnosząca się do instytucji kredytu, zachęcona zwiększoną transparentnością rynku, zwróci się po poradę pośrednika.

To, czy proponowane zmiany wygenerują znaczne koszty po stronie pośredników kredytowych zależy w istocie od tego, jakie czynności wykonują oni na rzecz kredytodawców. Jeśli jedynym zadaniem pośrednika jest porównanie ofert oraz skierowanie potencjalnego klienta do kredytodawcy implementacja dyrektywy będzie miała raczej ograniczone skutki. Jeżeli jednak pośrednik przeprowadza w imieniu kredytodawcy całą procedurę wraz z podpisaniem umowy w imieniu mocodawcy projektowane przepisy będą oznaczały konieczność ponoszenia nowych, znacznych kosztów. Nie jest również wykluczone, iż znaczna część nowych kosztów zostanie zbilansowana przez korzyści płynące dla przedsiębiorców z innych postanowień dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki, a część kosztów stałych zostanie zminimalizowana jak tylko kredytodawcy i pośrednicy nauczą się jak najefektywniej wykonywać nowe regulacje.

W zależności od charakteru prowadzonej działalności nowe koszty mogą mieć również różny wpływ na wynik końcowy a więc osiągnięty zysk, który będzie zależał

w ostatecznym rozrachunku od tego jak skonstruowane zostały zasady wynagradzania pośredników w stosunkach z konsumentem i kredytodawcą. W przypadku pośredników wynagradzanych przez kredytodawcę wzrost kosztów skłoni tych pierwszych do renegotjowania umów regulujących zasady współpracy i wynagradzania. Pośrednicy wynagradzani przez konsumentów (lub otrzymujący wynagrodzenie z obu źródeł) najprawdopodobniej podniosą opłaty za obsługę pobierane od konsumentów (alternatywnie lub jednocześnie renegotjując umowy z kredytodawcami). Decyzja o podniesieniu albo pozostawieniu opłat za usługę na dotychczasowym poziomie będzie dużym stopniu zależała od zachowania otoczenia biznesowego. Jeśli wszyscy lub znaczna część konkurujących na rynku pośredników zdecydowałaby się na podniesienie opłat wzrost kosztów zostałby skompensowany zwiększonym przychodem, gdyż w tej sytuacji nie występuje ryzyko nagłej utraty klientów. Jeśli jednak określona grupa pośredników podniesie opłaty, podczas gdy reszta nie wprowadzi w tym zakresie żadnych zmian, ci pierwsi mogą doświadczyć odchodzenia klientów do konkurencji stawiając ich dalsze funkcjonowanie pod znakiem zapytania. Analiza komplikuje się jeszcze bardziej jeśli weźmiemy pod uwagę, że część pośredników (przede wszystkim ta część, która jest wynagradzana wyłącznie przez kredytodawców) pozostawi opłaty za swoje usługi na niezmiennym poziomie. Biorąc ten fakt pod uwagę, mało prawdopodobne jest, ażeby konkurenci byli gotowi na przeniesienie całości wzrostu kosztów na swoich klientów – w obawie, że ci ostatni ojedną do konkurencji. Ostatecznie różnica pomiędzy wzrostem kosztów, a wzrostem opłaty za usługę może zostać pokryta w całości przez pośrednika lub kredytodawcę.

Analizując zagadnienie z punktu widzenia kredytodawców współpracujących z pośrednikami obiektywny wzrost kosztów udzielania kredytów może prowadzić do różnych skutków. Kredytodawcy nie opłacający swoich pośredników będą musieli ponieść jedynie zwiększone koszty bezpośrednio udzielanych kredytów. Natomiast, kredytodawcy opłacający swoich pośredników będą zmuszeni ponieść większe koszty bezpośredniej akcji kredytowej jak również staną w obliczu presji ze strony pośredników (także ponoszących zwiększone koszty) na zwiększenie otrzymywanych wynagrodzeń. Ostateczna decyzja kredytodawców będzie uwarunkowana przede wszystkim, tak jak w przypadku pośredników, zachowaniem rynkowym konkurentów. O ile rozkład kosztów implementacji dyrektywy pomiędzy kredytodawców a pośredników jest trudny do przewidzenia niemal pewne jest, że w pierwszym okresie po wejściu życie nowych przepisów konkurenci rynkowi będą bacznie obserwowali swoje posunięcia, które z biegiem czasu doprowadzą do stanu równowagi rynkowej na potencjalnie nowym poziomie.

Co więcej, od tego jakie decyzje zostaną podjęte przez kredytodawców oraz pośredników zależy również to czy konsumenci zapłacą więcej za kredyt. Jeśli konkurencja okaże się na tyle silna, że przedsiębiorcy utrzymają opłaty oraz marże na dotychczasowym poziomie (lub podniosą je tylko nieznacznie) konsumenci otrzymają zwiększoną ochronę wynikającą z projektowanych przepisów nie ponosząc dodatkowych kosztów. Jeśli jednak rynek zdecyduje o generalnej podwyżce opłat i marż konsumenci będą zmuszeni płacić więcej za kredyt. Obowiązkowe badanie zdolności kredytowej może, poprzez podniesienie minimalnego akceptowanego poziomu zdolności, wykluczyć część konsumentów z rynku. Z drugiej strony ułatwione porównywanie ofert może pomóc konsumentom w znalezieniu najbardziej korzystnej, w danej sytuacji i czasie, oferty kredytowej, co może oznaczać oszczędność nawet wobec generalnego wzrostu kosztu kredytu. Końcowy wpływ na sytuację

majątkową konsumentów jest trudny do oszacowania i będzie zależał od tego czy korzyści z szerszego dostępu do informacji i możliwości względnie łatwego porównywania ofert w rzeczywistości przewyższą straty będące następstwem potencjalnego wzrostu koszty kredytu. Całkiem prawdopodobne, iż wpływ projektowanych przepisów na sytuację konsumentów nie będzie jednolity co oznacza, że część konsumentów może zyskać, podczas gdy inna część straci na wprowadzeniu nowych rozwiązań.

W teorii, wprowadzenie zapisów dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki w życie wyposaży konsumentów zainteresowanych kredytem, ale nie potrafiących efektywnie porównać ofert w narzędzie pozwalające na wybór najkorzystniejszej w danej sytuacji i czasie oferty. W praktyce jednak mało prawdopodobne jest, aby konsumenci zaangażowani w poszukiwanie kredytu byli jednocześnie niezdolni do porównania ofert. W efekcie, nowe regulacje raczej nie spowodują odczuwalnych korzyści w grupie konsumentów posiadających na tyle dużą wiedzę, że sami porównują oferty poszukując najkorzystniejszego kredytu. Większe korzyści z oczywistych względów odczują osoby mające nikłą wiedzę o finansach. Ta sama grupa konsumentów może zostać zachęcona do aktywniejszego niż dotychczas korzystania z kredytu poprzez zwiększoną transparentność relacji pomiędzy uczestnikami rynku i szerszy dostęp do informacji na temat warunków na jakich kredyty są udzielane.

Konsumenci mogą stać się beneficjentami proponowanych regulacji również pośrednio ze względu na korzyści płynące z większej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami prowadzącymi działalność na bardziej przejrzystym, zrozumiałym i porównywalnym rynku. Wzmocniona konkurencja - zarówno ta mająca charakter wewnętrzny jak również przybierająca postać transgranicznej rywalizacji o konsumenta - może doprowadzić do spadku kosztów kredytu.

4. KOSZT W UJĘCIU ILOŚCIOWYM

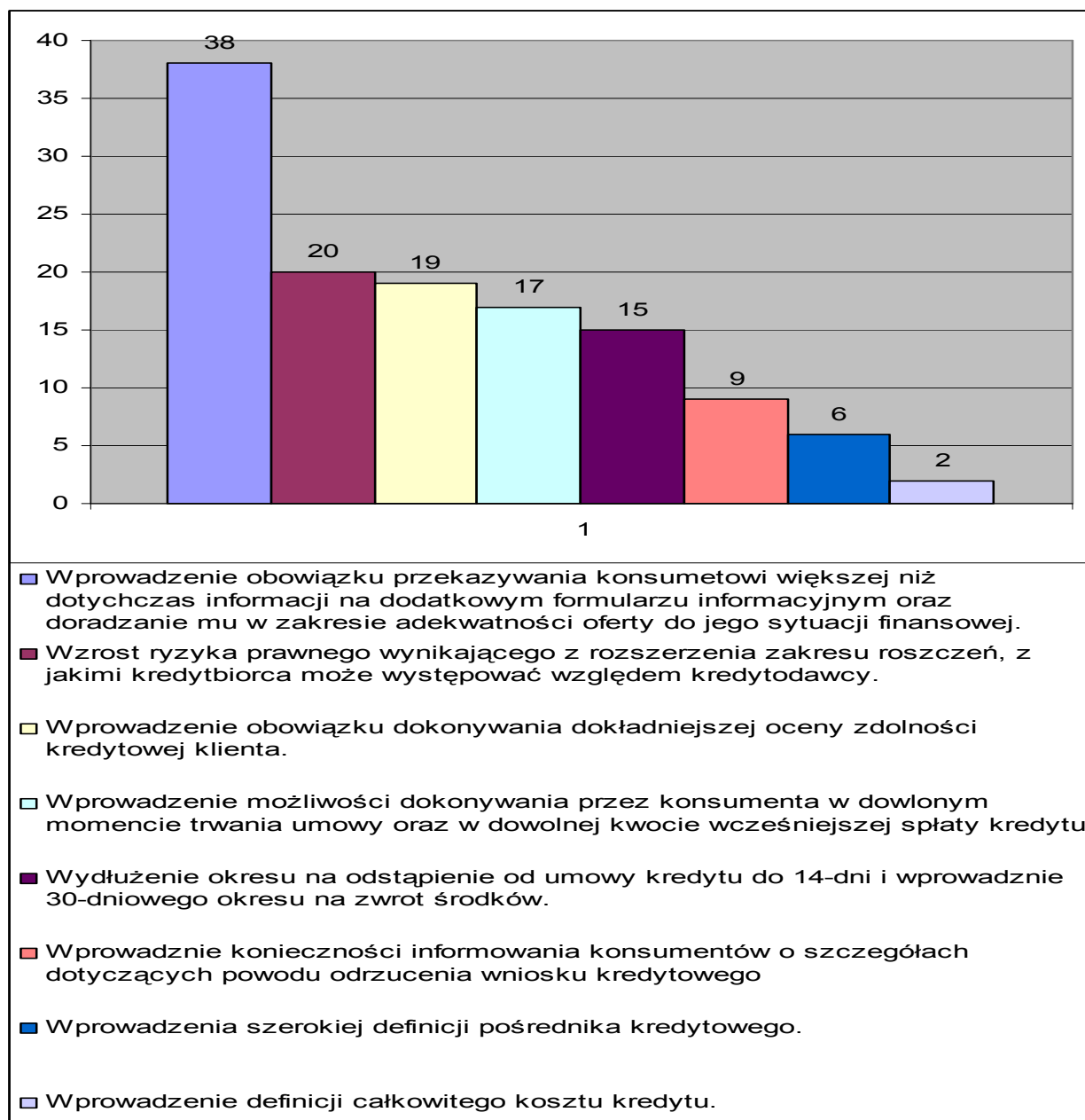
4.1 KOSZT DLA RYNKU KREDYTÓW KONSUMENCKICH – Z WYŁĄCZENIEM KREDYTÓW HIPOTECZNYCH

Analizując koszty implementacji dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki należy wziąć pod uwagę pewien zespół postanowień, które mogą potencjalnie wygenerować największe koszty po stronie kredytodawców i pośredników kredytowych. Analiza kosztów w ujęciu ilościowym została przeprowadzona w oparciu o wyliczenia i badania przeprowadzone przez Konfederację Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – Związek Pracodawców²⁵, zwana dalej KPF, która w 2007 r. przeprowadziła ankietę wśród dyrektorów i menadżerów wyższego stopnia banków i innych instytucji finansowych. Głównym zadaniem ankiety była odpowiedź na pytanie o to które – zdaniem ankietowanych – rozwiązania dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki będą pociągały za sobą największe koszty oraz próba oszacowania tych kosztów. Poniższe wyliczenia nie

²⁵ Wyniki przeprowadzonej ankiety wraz ze szczegółowymi wyliczeniami kosztów zostały przygotowane w formie raportu: Piotr Białowolski, Dorota Węziak, Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – Związek Pracodawców, *Efekty ekonomiczne implementacji dyrektywy o kredycie konsumenckim*, Warszawa październik 2007 r.

obejmują kosztów objęcia zakresem regulacji dyrektywy 2008/48/WE kredytów hipotecznych – koszty te zostaną przedstawione w odrębnym punkcie.

Tabela nr 14 Siła wpływu wybranych zapisów Dyrektywy na koszty przedsiębiorstw rynku kredytowego



Obliczenia dotyczą potencjalnych łącznych kosztów wprowadzenia najbardziej kosztownych postanowień dyrektywy. Celowo pominięto badanie kosztów dla każdego z rozwiązań z osobna, gdyż słusznie założono, że przepisy dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki nie działają niezależnie od siebie.

Należy zastrzec, że przedstawione poniżej badania przeprowadzone przez KPF nie zostały zweryfikowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ponadto badanie przeprowadzono jeszcze w 2007 r. w oparciu o projekt dyrektywy 2008/48/WE, która

zakładała, iż dyrektywa będzie obejmowała kredyty konsumenckie (z wyłączeniem kredytów hipotecznych) od 800 zł do 400 000 zł – aktualnie projektowane rozwiązania obejmują swoim zakresem kredyty konsumenckie (wraz z kredytem hipotecznym) o wartości nie przekraczającej równowartość 75 000 euro (bez ograniczenia co do wartości minimalnej). W związku z tym, zmienił się częściowo, w porównaniu z analizą przeprowadzoną przez KPF, zakres kredytów konsumenckich objętych proponowanymi rozwiązaniami. Nie ulega również wątpliwości, iż w związku z trwającym kryzysem gospodarczym, zmianie ulegną prognozy co do wzrostu rynku kredytu konsumenckiego oraz jego udziałów w PKB Polski. Z uwagi na powyższe, analiza przygotowana przez KPF przedstawiona poniżej nie może być traktowana jako precyzyjne wyliczenie kosztów implementacji dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki, a jedynie jako próba przedstawienia ogólnej skali kosztów wiążących się z wprowadzeniem w życie najbardziej kosztownych (według ankietowanych) rozwiązań przewidzianych w projektowanej regulacji.

Badania przeprowadzone przez KPF wykazały, iż rynek kredytów konsumpcyjnych (a więc nie tylko kredytów konsumenckich objętych zapisami dyrektywy) w Polsce w 2007 r. osiągnął wielkość 90 mld zł, a jego wielkość w ciągu następných 10 lat tj. do roku 2017 może wzrosnąć do 140 mld zł a nawet do 190 mld zł – przy założeniu przyśpieszonego tempa wzrostu gospodarczego Polski²⁶. Według szacunków będzie to stanowiło 8% PKB Polski. Badania ankietowe wykazały, że udział kredytów objętych zapisami dyrektywy w ogólnej wartości rynku kredytów konsumpcyjnych wynosi w 2007 r. – 80,08 % a w 2017 może osiągnąć poziom 84,85 %. Na tej podstawie obliczono, że wielkość kredytów objętych zapisami dyrektywy wyniosła w 2007 r. 6,4% a w 2017 r. może sięgnąć 6,8% PKB²⁷.

Kolejnym etapem analizy przeprowadzonej przez KPF była próba odpowiedzi na pytanie czy implementacja dyrektywy spowoduje jakiegokolwiek zmiany kosztów udzielania kredytów. Na całkowity koszt kredytu składają się dwa podstawowe elementy: obowiązująca rynkowa stopa procentowa oraz marża ustalana przez kredytodawcę. Na potrzeby prowadzonej analizy przyjęto założenie, że poziom rynkowej stopy procentowej w badanym okresie jest wielkością niezmienną i jako taki nie wpływa na wielkość marży. W związku z powyższym, badaniu została poddana tylko potencjalna zmiana marży będąca następstwem wzrostu kosztów udzielania kredytu. Badania ankietowe wykazały, że można się spodziewać przeciętnego wzrostu marży na poziomie 0,86 punktu procentowego. Innymi słowy należy oczekiwać, że implementacja przepisów dyrektywy doprowadzi do wzrostu oprocentowania kredytów konsumenckich, po odjęciu skutków zmian światowej stopy procentowej średnio o 0,86%.

Koszty, jakie poniosą obie strony rynku (tj. popyt i podaż) na skutek wprowadzenia projektowanych przepisów mogą być przedstawione za pomocą poniższego wzoru:

$$\text{Koszt} = \text{wzrost marży} * \text{wartość kredytów konsumpcyjnych} + \text{Strata dobrobytu}$$

²⁶ Pomimo aktualnie trwającego kryzysu nie jest wykluczone, iż gospodarka Polska wraz z gospodarką światową stosunkowo szybko powrócą na ścieżkę wzrostu gospodarczego, co skłania do uznania, iż przedstawiona prognoza wzrostu wartości rynku kredytów konsumenckich pozostaje wciąż aktualna.

²⁷ Jak już wcześniej zaznaczono obliczenia opierają się na uchylonych obecnie założeniach, że przepisy implementujące dyrektywę obejmą kredyty o wartości od około 800 zł do 400.000 zł i nie obejmą kredytów hipotecznych – niemniej jednak powyższe dane należy uznać za użyteczne narzędzie pozwalające na zobrazowanie skali potencjalnych kosztów.

Należy założyć, że spowodowany implementacją dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki wzrost marży narzuconej przez kredytodawców, a w konsekwencji wzrost całkowitego kosztu kredytów spowoduje spadek łącznej liczby udzielanych kredytów konsumenckich, w porównaniu z sytuacją, w której proponowane rozwiązania nie weszłyby w życie. Oznacza to, iż część kredytów konsumenckich, które zostałyby udzielone gdyby dyrektywa nie została implementowana nie zostanie udzielona z powodu wykluczenia nieznacznej części konsumentów z rynku. Prognozy rozwoju rynku kredytów konsumpcyjnych muszą zostać skorygowane o wartość kredytów, które w wyniku wprowadzenia proponowanych rozwiązań potencjalnie nie zostaną udzielone.

KPF oszacował, na podstawie wspomnianego badania ankietowego, że wartość kredytów nieudzielonych w wyniku wzrostu marży tzw. konsumentom potencjalnie wykluczonym wynosi 3,65% wartości rynku kredytów konsumpcyjnych. Oznacza to, że krajowy rynek kredytów konsumpcyjnych, stanowiący w 2007 r. 6,4% PKB oraz potencjalnie 6,7 PKB w 2017 r. ulegnie zmniejszeniu o 3,65 tej wartości – czyli wartość tego rynku w 2017 wyniesie 6,55 % PKB. Według wyliczeń KPF koszty wprowadzenia w życie dyrektywy kształtują się następująco:

- dla roku 2007 roku koszty wyniosłyby 0,0535% PKB ($6,15\% \times 0,86\% + 0,5 \times 0,15\% \times 0,86\%$),
- dla roku 2017 roku byłoby to już 0,057% ($6,55\% \times 0,86\% + 0,5 \times 0,15\% \times 0,86\%$).

Przełożenie powyższych danych procentowy na wartości finansowe otrzymujemy wynik wskazujący, iż wprowadzenie dyrektywy jeszcze w 2007 r. kosztowałoby ponad 600 mln zł wzrastając do wartości rzędu 1 mld – 1,3 mld zł (w zależności od rozwoju rynku w następnych latach) w 2017 r.

Podsumowując należy stwierdzić, iż potencjalny koszt wprowadzenia w życie projektowanych rozwiązań jest znaczny. Nie należy jednak zapominać, iż powyższa analiza została oparta na badaniach ankietowych przeprowadzonych wśród dyrektorów i menadżerów banków i innych instytucji finansowych, którzy przedstawiając swoje szacunki w tej sprawie mogli nie wziąć pod uwagę szeregu czynników mogących mieć wpływ na obniżenie potencjalnych kosztów. Przede wszystkim badanie wydaje się nie uwzględniać trudnych do oszacowania skutków potencjalnie zwiększonej konkurencji pomiędzy kredytodawcami, i pośrednikami kredytowymi będącej następstwem ułatwionej porównywalności ofert jak również potencjalnie większej niż obecnie aktywności na polskim rynku kredytodawców z innych państw członkowskich. Nie sposób jest oszacować konkretnych oszczędności jakie konsumentom może przynieść zwiększona konkurencja pomiędzy graczami rynkowymi jednak można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, iż może być to czynnik hamujący potencjalny wzrost marż, a co za tym idzie ograniczający wzrost kosztów udzielanych kredytów.

4.2 WPLYW WDROŻENIA PROPONOWANYCH REGULACJI POZA RYNKIEM KREDYTÓW KONSUMENCKICH

Wpływ projektowanej regulacji na:	Korzyści	Koszty
-----------------------------------	----------	--------

Finanse publiczne, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego	Brak bezpośredniego wpływu	Brak bezpośredniego wpływu
Rynek pracy	Brak bezpośredniego wpływu	Brak bezpośredniego wpływu
Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw – w zakresie wykraczającym poza sektor kredytów konsumenckich	Brak bezpośredniego wpływu	Brak bezpośredniego wpływu
Sytuację i rozwój regionalny	Brak bezpośredniego wpływu	Brak bezpośredniego wpływu
Środowisko	Brak bezpośredniego wpływu	Brak bezpośredniego wpływu

5. KREDYT HIPOTECZNY

Rynek kredytów hipotecznych, ze względu na swoją specyfikę oraz szczególną rolę jaką odgrywa na tle całego rynku *consumer finance*, wymaga przeprowadzenia odrębnej, w stosunku do pozostałych kredytów konsumenckich, analizy.

Jak wynika z informacji przedstawionych przez Związek Banków Polskich²⁸ głównymi czynnikami warunkującymi dynamiczny wzrost polskiego rynku kredytów hipotecznych były:

- niekorzystna sytuacja na rynkach kapitałowych oraz niskie stopy procentowe, które skutkowały wzrostem zainteresowania inwestorów rynkiem nieruchomości w wielu krajach świata²⁹;
- w wielu nowych krajach EU wysoka dynamika kredytów na nieruchomości mieszkaniowe spowodowana była szybkim wzrostem rynku kredytów walutowych³⁰;
- korzystna ocena perspektyw rynku mieszkaniowego zarówno przez banki jak i kredytobiorców znalazła odbicie w łagodzeniu przez banki kryteriów przy udzielaniu kredytów³¹;

²⁸ Jacek Furga, Przewodniczący komitetu ds. Finansowania Nieruchomości, Związek Banków Polskich, prezentacja *Rynek kredytów hipotecznych, 3. Vademecum nowych produktów hipotecznych*, Warszawa, 15 maja 2009 r.

²⁹ Tamże.

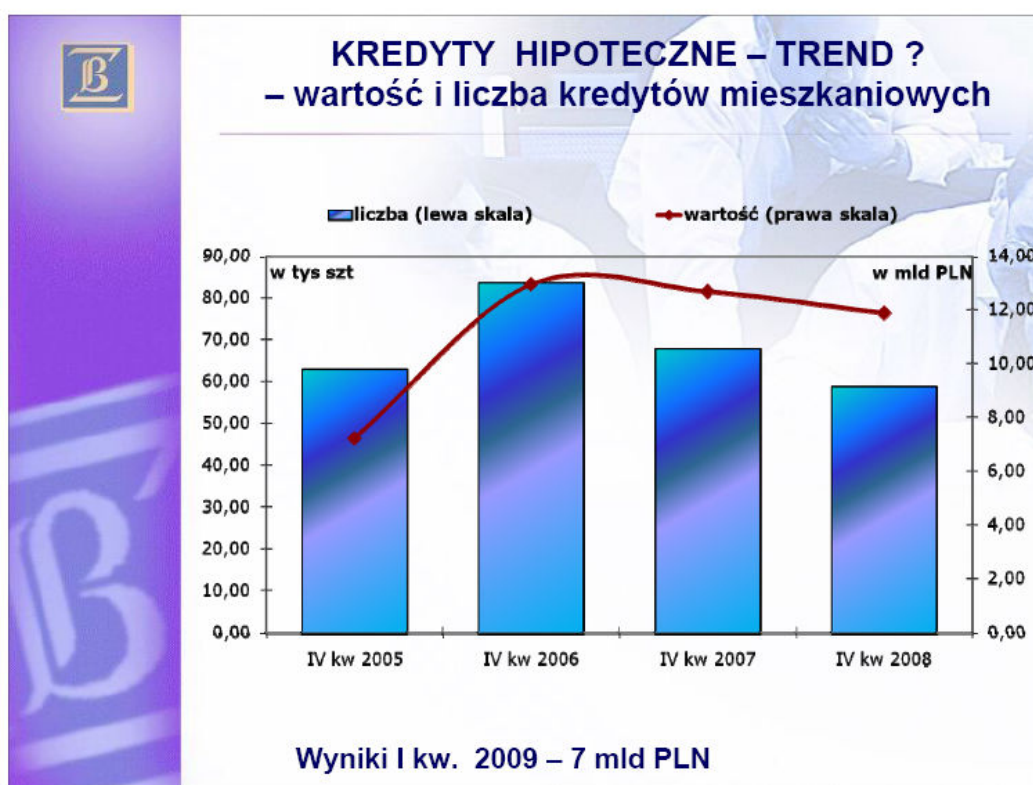
³⁰ Tamże.

³¹ Tamże.

- wzrost konkurencji między pośrednikami finansowymi miał zdecydowany wpływ na obniżenie kosztów kredytowania, w tym marży odsetkowej³².

Dane liczbowe przedstawiające wielkość i rozwój polskiego rynku kredytów hipotecznych przedstawia Tabela nr 15.

Tabela nr 15. Rozwój i wielkość polskiego rynku kredytów hipotecznych w latach 2005 – 2009.



Źródło: Jacek Furga, Przewodniczący komitetu ds. Finansowania Nieruchomości, Związek Banków Polskich, prezentacja *Rynek kredytów hipotecznych, 3. Vademecum nowych produktów hipotecznych*, Warszawa, 15 maja 2009 r.

Z uwagi na rolę, jaką odgrywa w polskiej gospodarce rynek kredytów hipotecznych oraz ze względu na wpływ kredytu hipotecznego na budżety gospodarstw domowych, projektowana ustawa o kredycie konsumenckim zakłada, iż szeregiem obowiązków informacyjnych, analogicznych do obowiązków przewidzianych w stosunku do kredytów konsumenckich w dyrektywie 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki, zostaną objęci również kredytodawcy oferujący konsumentom kredyty hipoteczne.

W założeniach proponuje się wprowadzenie w nowej ustawie o kredycie konsumenckim osobnego formularza z informacjami przedumownymi dla kredytów hipotecznych wzorowanego

³² Tamże.

na obowiązującym aktualnie Europejskiego Znormalizowanego Arkusza Informacyjnego (na podstawie *Code of Conduct*) z uwzględnieniem specyfiki rynku kredytów hipotecznych w Polsce.

Ponadto, planuje się stworzenie odrębnej, jednolitej listy informacji, które muszą zostać zawarte w umowach o kredyt hipoteczny.

Zestawienie korzyści i kosztów z przyjęcia proponowanych powyżej rozwiązań.		
	Korzyści	Koszty
Konsumenci	<p>Standardowy arkusz informacyjny pozwoli konsumentom na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zapoznanie się z warunkami oferowanego kredytu hipotecznego za pośrednictwem syntetycznego i przejrzystego kwestionariusza, • sprawne i stosunkowo łatwe porównanie ofert kredytu hipotecznego. 	Brak.
Kredytodawcy	Możliwość obniżenia stałych kosztów prowadzenia działalności poprzez przyjęcie zestandaryzowanych formularzy.	Koszt dostosowania systemów informatycznych banków do wymogu generowania, przed zawarciem umowy, standardowego arkusza informacyjnego oraz koszt dostosowania wzorców umownych stosowanych przez banki w obrocie z konsumentami, a także koszty szkoleń personelu.
Pośrednicy	Brak	Koszt dostosowania systemów informatycznych do wymogu generowania, przed zawarciem umowy, standardowego arkusza informacyjnego oraz koszt

		dostosowania wzorców umownych stosowanych w obrocie z konsumentami.
--	--	---

Korzyści

Potencjalne korzyści jakie mogą odnieść konsumenci w wyniku wprowadzenia w życie proponowanych rozwiązań można określić jako znaczne. Konsument wyposażony w narzędzie jakim jest standardowy arkusz, który w sposób jasny i przejrzysty opisuje najważniejsze warunki i wielkości związane z oferowanymi kredytami hipotecznymi, będzie w stanie, w sposób znacznie prostszy niż dotychczas, porównać oferowane na rynku kredyty hipoteczne i wybrać najkorzystniejszy z nich (najtańszy lub najatrakcyjniejszy pod innymi względami np. okresu na jaki zostanie zawarta umowa lub częstotliwości spłat). Poinformowany i świadomy swoich decyzji konsument może oznaczać wzrost konkurencji na rynku kredytów hipotecznych, prowadzący do potencjalnego spadku kosztów oferowanych kredytów. Nie mniej istotny, z punktu widzenia wzmocnienia ochrony interesów konsumentów, będzie obowiązek zamieszczania w umowie kredytu hipotecznego pełnych i rzetelnych informacji na temat warunków na jakich został udzielony kredyt. Konsumentom świadomi zarówno swoich praw jak i obowiązków wynikających z umowy będą w stanie efektywniej bronić swoich interesów w przypadku ewentualnego sporu z kredytodawcą.

Standardowy arkusz informacyjny wraz ze standaryzacją informacji podawanych w umowie o kredyt hipoteczny może przynieść wymierną korzyść także dla kredytodawców. Standaryzacja zarówno informacji podawanych konsumentowi przed zawarciem umowy, jak i zawartych w samej umowie o kredyt hipoteczny może pociągnąć za sobą obniżenie stałych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Koszty

Należy przyjąć, że kredytodawcy będą musieli ponieść koszty dostosowania do nowych wymogów informacyjnych. Przede wszystkim koszt ten obejmie konieczność dostosowania systemów informatycznych do generowania i drukowania standardowych arkuszy informacyjnych, ale także szkolenie personelu. Analogiczny koszt pojawi się również, w przypadku części kredytodawców, w związku z koniecznością dostosowania wzorców umownych stosowanych w obrocie z konsumentami. Podsumowując należy stwierdzić, że przewidywane koszty związane z powyższymi obowiązkami informacyjnymi nie spowodują w zasadzie żadnych negatywnych zmian na rynku kredytów hipotecznych.

6. WPROWADZENIE, EGZEKWOWANIE, MONITORING

Podstawowym celem projektowanych regulacji jest wzmocnienie ochrony prawnej obejmujących słabszych uczestników rynku kredytów konsumenckich. Z tego względu podmiotem monitorującym i egzekwującym przestrzeganie przez przedsiębiorców nowych regulacji będzie Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwany dalej Prezesem Urzędu. Prezes Urzędu będzie na bieżąco analizował, czy przedsiębiorcy objęci zakresem projektowanej regulacji dostosowali się do nowych wymogów i przestrzegają nowych

przepisów. W sytuacji, gdy praktyka stosowana przez przedsiębiorcę (kredytodawcę lub pośrednika kredytowego) będzie stała w sprzeczności z postanowieniami nowej regulacji - jeśli jednocześnie praktyka ta będzie nosiła znamiona naruszenia zbiorowych interesów konsumentów – Prezes Urzędu będzie korzystał z kompetencji wynikających z ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331 ze zm.) przewidującej m.in. możliwość wszczęcia przez Prezesa Urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, które to postępowanie może zakończyć się wydaniem decyzji nakazującej zaniechanie stosowania określonej praktyki jak również nakładającej na przedsiębiorcę karę finansową.

7. PLAN WDROŻENIA PROPONOWANEJ REGULACJI

Zakończenie prac nad projektem nowej ustawy o kredycie konsumenckim jest planowane na wrzesień/październik 2009 r. W październiku 2009 roku projekt zostanie przedstawiony do konsultacji społecznych a miesiąc później zostanie przedstawiony Komitetowi Europejskiemu Rady Ministrów. Zakłada się, że w grudniu projekt ustawy zostanie skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Zakładając przyjęcie projektu przez Radę Ministrów na przełomie grudnia 2009 r. i stycznia 2010 r. projekt ustawy mógłby zostać przekazany pod obrady Sejmu RP jeszcze w styczniu 2010 r. Należy przyjąć, że prace parlamentarne obejmujące trzy czytania sejmowe, poprawki Senatu oraz ich rozpatrzenie w przypadku ustaw, które nie mają charakteru priorytetowego zajmą około trzech miesięcy. Podpisanie ustawy przez Prezydenta RP byłoby możliwe na przełomie kwietnia i maja 2010 r.

Planuje się wprowadzenie co najmniej 3 miesięcznego *vacatio legis* dla kredytu konsumenckiego, przy czym postanowienia ustawy obejmujące kredyt hipoteczny weszłyby w życie po upływie 6 miesięcy od dnia opublikowania ustawy.

Załącznikiem do dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki jest formularz Standardowego Europejskiego Arkusza Informacyjnego. Aktualnie trwa analiza niezbędna do ustalenia czy przedmiotowy formularz powinien zostać wprowadzony do krajowego porządku prawnego jako załącznik do projektowanej ustawy o kredycie konsumenckim, czy też, ze względu na łatwiejszą zmianę, celowym byłoby wydanie odrębnego rozporządzenia w tej sprawie.

7. WYNIKI KONSULTACJI MIĘDZYRESORTOWYCH I SPOŁECZNYCH

Przedłożone założenia oraz ocena skutków regulacji są wynikiem prac w grupie roboczej powstałej w październiku 2008 r. przy Prezesie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w której udział brali przedstawiciele resortów tj. Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Gospodarki, Komisji Nadzoru Finansowego, a także przedstawiciele organizacji konsumenckich, przedstawiciele rzeczników konsumentów, przedstawiciele sektora finansowego (Związek Banków Polskich, Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych, Narodowy Bank Polski, Fundacja na rzecz Kredytu Hipotecznego) oraz przedstawiciele innych podmiotów gospodarczych (Polska Konferencja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji).

ZAŁĄCZNIK:

TABELA UWAG DO PROJEKTU ZAŁOŻEŃ DO USTAWY O KREDYCIE KONSUMENCKIM I OCENY SKUTKÓW REGULACJI W ZWIĄZKU Z IMPLEMENTACJĄ DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2008/48/WE Z DNIA 23 KWIETNIA 2008 R. W SPRAWIE UMÓW O KREDYT KONSUMENCKI