REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, Sl-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000
F: +386 1 478 1607
E: gp.gs@gov.si
http://www.vlada.si/

Številka: 00104-363/2019/8
Datum: 28. 11. 2019

Odgovor na poslansko vprašanje Tomaža Lisca v zvezi s spremembo pogojev pri kreditiranju prebivalstva

Poslanec Tomaž Lisec je v skladu z 240. in 248. členom Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17) na Vlado Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) naslovil pisno poslansko vprašanje v zvezi s spremembo pogojev pri kreditiranju prebivalstva. Poslanec navaja, da je v zadnjih tednih marsikoga razburila informacija s strani Banke Slovenije, da bo v začetku novembra 2019 uvedla poostrene pogoje pri kreditiranju tako potrošniških kot stanovanjskih kreditov ter, da bodo novi pogoji obvezni za banke. Poslanec nadalje navaja, da gre po mnenju mnogih bančnih in nepremičninskih strokovnjakov za prevelik poseg Banke Slovenije na področje kreditiranja. Večina naj bi namreč opozarjala, da tako strogi kriteriji za stanovanjske kredite niso potrebni. V nadaljevanju je predstavljeno stališče Vlade Republike Slovenije glede izpostavljene tematike. Stališče vlade je pripravljeno na podlagi prispevkov Ministrstva za finance, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (glede Zakona o potrošniških kreditih) in Ministrstva za okolje in prostor (4. točka).

1. Splošno o ukrepu Banke Slovenije

Banka Slovenije[1] ugotavlja, da se tveganja, povezana z rastjo potrošniških kreditov, po razširitvi makrobonitetnega priporočila v novembru lani ne zmanjšujejo. Medletne rasti potrošniških kreditov namreč ostajajo visoke in presegajo 10 %, narašča pa tudi povprečni znesek potrošniških kreditov. Po zadnjih podatkih je rast potrošniških kreditov avgusta medletno znašala 11,7 %, njihov obseg pa je dosegel 2,91 milijarde EUR, s čimer je dosegel predkrizno raven. Ob tem Banka Slovenije ugotavlja, da visok delež potrošniških kreditov odstopa od priporočenih vrednosti instrumenta DSTI, po katerem razmerje med letnim stroškom servisiranja dolga in letnim neto dohodkom kreditojemalca ne sme preseči v priporočilu opredeljenih vrednosti.

V zadnjih letih se podaljšuje tudi povprečna ročnost novoodobrenih potrošniških kreditov. Medtem ko je ta konec leta 2015 znašala 5,6 leta, se je do avgusta letošnjega leta podaljšala na 7 let. Hitro pa se povečuje tudi obseg potrošniških kreditov, katerih ročnost presega 10 let. Medtem ko jih je bilo konec leta 2015 271 mio EUR, jih je bilo po zadnjih podatkih avgusta 2019 516 mio EUR. Najdaljše ročnosti potrošniških kreditov presegajo celo 12 let.

Banka Slovenije ugotavlja, da je od njenih priporočil odstopala skoraj četrtina zneska vseh odobrenih potrošniških kreditov. Takšna gibanja so po njenem mnenju še posebej zaskrbljujoča v razmerah umirjanja gospodarske aktivnosti, kar se bo postopno odrazilo tudi na trgu dela. Banka Slovenije pa opozarja tudi na tveganja, ki bi lahko gospodarsko sliko v prihodnje poslabšala. Težava ni v trenutni zadolženosti prebivalstva, temveč v trendu na tem področju.

Zato je Banka Slovenije z novembrom 2019 priporočilo preoblikovala v zavezujoč instrument na področju potrošniških kreditov, s katerimi navzgor omejuje (a) ročnost potrošniških kreditov, (b) razmerje med letnim stroškom servisiranja dolga in letnim neto dohodkom kreditojemalca. Druga zahteva velja tudi za stanovanjske kredite. Ukrep je usmerjen v ohranjanje finančne stabilnosti ter zasleduje vmesni cilj makrobonitetne politike »preprečevati prekomerno rast kreditiranja in prekomerno zadolževanje«. Hkrati Banka Slovenije predvideva, da bo ukrep prek omejitve nepremišljenega in pretiranega zadolževanja omejil oziroma preprečil socialne stiske, do katerih lahko pride ob preveliki zadolžitvi gospodinjstev.

[1] Vir: Banka Slovenije (04.11.2019). Najpogostejša vprašanja in odgovori glede zaostritve ukrepov Banke Slovenije na področju kreditiranja prebivalstva. Dostopno na https://www.bsi.si/mediji/1413/najpogostejsa-vprasanja-in-odgovori-glede-zaostritve-ukrepov-banke-slovenije-na-podrocju-kreditiranja-prebivalstva

Velja izpostaviti, da Banka Slovenije ni edini evropski bančni regulator, ki se je uvedel tovrstne ukrepe[2]. Države, ki omejujejo ročnost potrošniških kreditov so Portugalska (10 let), Slovaška (8 let) in Romunija (5 let). Veliko evropskih držav ima omejitev DSTI (Ciper, Estonija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška, itd.).

2. Pristojnosti posameznih deležnikov

Na podlagi Zakona o makrobonitetnem nadzoru finančnega sistema (Uradni list RS, št. 100/13) Banka Slovenije skupaj z ostalimi nadzornimi organi na področju finančnega sistema (Agencija za zavarovalni nadzor, Agencija za trg vrednostnih papirjev) izvaja makrobonitetno politiko. To je politika, s katero se identificira, spremlja in ocenjuje sistemska tveganja za finančno stabilnost z namenom zaščite stabilnosti celotnega finančnega sistema, kar vključuje povečanje odpornosti finančnega sistema ter preprečevanje in zmanjševanje kopičenja sistemskih tveganj, s čimer se zagotavlja trajnostni prispevek finančnega sektorja h gospodarski rasti.

Vlada neposrednih pristojnosti na področju izvajanja makrobonitetne politike nima, kakor tudi ne nadzornih pristojnosti nad bankami. Z aktualno problematiko in napovednimi ukrepi je bilo predhodno seznanjeno Ministrstvo za finance, glede na to, da v Odboru za finančno stabilnost[3] sodelujeta dva njegova predstavnika brez glasovalne pravice.

V zvezi z navedenimi ukrepi je potrebno obenem izpostaviti, da so, na podlagi Zakona o makrobonitetnem nadzoru finančnega sistema ter sektorske zakonodaje (Zakon o bančništvu, Zakon o zavarovalništvu, Zakon o trgu finančnih instrumentov), nadzorni organi za področje finančnega sistema pri ocenah za ukrepanje in izdaji nadzornih ukrepov neodvisni. Slednje še posebej velja za Banko Slovenije. V skladu z 2. členom Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 - uradno prečiščeno besedilo, 59/11 in 55/17) so namreč Banka Slovenije ter člani njenih organov odločanja neodvisni in pri opravljanju nalog po tem zakonu niso vezani na sklepe, stališča in navodila državnih ali katerihkoli organov, niti se ne smejo nanje obračati po navodila ali usmeritve.

Banka Slovenije sistematično zbira, obdeluje in analizira informacije, ki vplivajo na finančno stabilnost, ter oblikuje predloge makrobonitetnih ukrepov na področju bančništva. Pri izvajanju makrobonitetnega nadzora je očitno zaznala povečano tveganje za finančno stabilnost, ki izhaja iz prekomerne rasti potrošniških kreditov ter uvedla makrobonitetne omejitve kreditiranja prebivalstva, ki so zavezujoče za banke, hranilnice in podružnice bank članic in podružnice bank tretjih držav v Republiki Sloveniji.

Vlada glede na navedeno ne more in ne sme dajati navodila ali usmeritve Banki Slovenije v zvezi z makrobonitetnimi ukrepi, tudi če se s slednjimi ne bi strinjala. Ravno tako ne more podpirati neodgovornega potrošniškega kreditiranja, in to še zlasti na področju stanovanjskih kreditov. Posledice nezmožnosti odplačevanja mesečnih obveznosti kredita so lahko toliko hujše, kolikor bi bil kredit odobren brez predhodnih ustreznih kriterijev in bi v najhujšem scenariju posameznik ostal brez nepremičnine.

Ne glede na navedeno vlada pričakuje, da bo ukrep Banke Slovenije prispeval k odgovornejšemu kreditiranju in preprečevanju slabšanja kreditnih standardov v bančnem sektorju, kakor tudi k preprečitvi prekomernega zadolževanja. Vlada pričakuje tudi, da je Banka Slovenije pri uvedbi ukrepov ravnala na podlagi vseh razpoložljivih podatkov, informacij in opravljenih analiz in sprejela primerne in sorazmerne ukrepe. Potrebno bi bilo, da Banka Slovenije, tudi na podlagi podanih odzivov tako bank kot drugih deležnikov glede posledic ukrepov, aktivno spremlja učinke tega makrobonitetnega ukrepa in ga ublaži oziroma odpravi v primeru, da bodo želeni učinki doseženi. Enako velja v primeru, če bi se izkazalo, da so ukrepi prekomerni in povzročajo nesorazmerne negativne učinke tako za potrošnike, kot širše za gospodarsko rast.

3. Vpliv ukrepa Banke Slovenije

[2] Več podatkov je na voljo na povezavi, navedeni pod prejšnjo opombo.

[3] Odbor za finančno stabilnost je bil ustanovljen na podlagi Zakona o makrobonitetnem nadzoru finančnega sistema, in je pristojen za oblikovanje makrobonitetne politike v Republiki Sloveniji. Njegovi člani s glasovalno pravico so predstavniki vseh treh nadzornih organov za področje finančnega sistema.

V zvezi s stanovanjskimi posojili velja omeniti, da je zavezujoč ukrep postalo razmerje med letnim stroškom servisiranja celotnega dolga in letnim dohodkom kreditojemalca (DSTI), ki ne sme preseči 50 odstotkov za osebe z dohodki do dvakratnika bruto minimalne plače in 67 odstotkov za preostali del dohodka. Ne glede na višino dohodka mora potrošniku po plačilu vseh obrokov iz naslova kreditnih pogodb ostati najmanj znesek v višini 76 % minimalne bruto plače. Če potrošnik preživlja družinskega člana ali drugo osebo, ki jo mora preživljati po zakonu, mu mora ostati tudi znesek v višini prejemka, določenega za osebo, ki jo preživlja, po merilih, ki jih določa zakon, ki ureja socialno varstvene prejemke, za dodelitev denarne socialne pomoči.

Sicer pa Banka Slovenije navaja, da je njen ukrep primarno usmerjen na trg potrošniških posojil, deloma pa zadeva tudi stanovanjska posojila. Na trg nepremičnin vplivajo številni dejavniki, ponudba posojil je le eden od njih. V zadnjem obdobju je Banka Slovenije ugotavljala, da se na slovenskem nepremičninskem trgu čedalje več transakcij kreditira z lastniškimi viri, zato je učinek teh ukrepov manjši kot v primeru, da so transakcije v večji meri financirane s posojili. Nekatere analize v državah, ki so že uvedle podobne makrobonitetne ukrepe, kažejo, da imajo ti ukrepi lahko učinek na cene na nepremičninskem trgu. V primeru njihovega znižanja se dostopnost stanovanj poveča, kar omili učinek manjše dostopnosti posojil (kreditojemalec v takem primeru potrebuje manjši obseg posojila, ki ga lahko dobi kljub zaostreni zahtevi glede DSTI).

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je pristojno za izvajanje Zakona o potrošniških kreditih (Uradni list RS, št. 77/16, v nadaljnjem besedilu: ZPotK-2), ki ureja potrošniške kreditne pogodbe pod pogoji in za namene, kot jih določa zakon. Namen ZPotK-2 je predvsem ureditev odgovornega kreditiranja in preudarnega najemanja kreditov. V skladu z ZPotK-2 sme dajalec kredita odobriti kredit potrošniku le, če predhodno ocena kreditne sposobnosti pokaže, da bodo obveznosti iz kreditne pogodbe verjetno izpolnjene - potrošnik pa je na drugi strani odgovoren za resničnost podatkov, ki jih posreduje dajalcu kreditov. Ta pogoj je obstajal že pred uvedbo zavezujočih makrobonitetnih ukrepov Banke Slovenije in se tudi po uvedbi slednjih ni spremenil.

Ne glede na navedeno, se vlada zaveda, da se bo s takšnimi ukrepi Banke Slovenije poslabšal položaj določenih kreditojemalcev tako na trgu potrošnih dobrin kot tudi na trgu nepremičnin, na podlagi česar vlada predvideva, da se bo v določenem odstotku znižala zasebna potrošnja, katere posledice bodo vidne v doglednem času.

Ker je cilj uvedenih makrobonitetnih ukrepov blažitev in preprečitev čezmerne rasti kreditiranja in čezmernega finančnega vzvoda, vlada ocenjuje, da se bo kreditiranje prebivalstva s takšnim ukrepom ustalilo ter najverjetneje zmanjšalo število novih kreditojemalcev, predvsem tistih z dohodkom enakim ali manjšim od povprečne neto plače v Republiki Sloveniji.

Glede na to, da se sklep uporablja za banke, hranilnice, podružnice bank članic in podružnice bank tretjih držav v Republiki Sloveniji in ne tudi za leasing družbe, takšen ukrep na določen ekonomski sektor (npr. avtomobilsko industrijo) iz tega naslova najverjetneje ne bo imel večjih posledic.

4. Prvo reševanje stanovanjske problematike

Pri reševanju oteženega dostopa do stanovanj, zlasti pri mladih in mladih družinah, ki svoj stanovanjski problem rešujejo prvič, je skladno z Resolucijo o Nacionalnem stanovanjskem programu 2015-2025 glavno vodilo zagotavljanje javnih najemnih stanovanj in spodbujanje najema in mobilnosti prebivalstva. Temu vodilu sledijo tudi določbe novega Stanovanjskega zakona (SZ-2), katerega osnutek je trenutno v javni obravnavi, saj se vse aktivnosti države, občin in stanovanjskih skladov v bodoče usmerjajo predvsem v krepitev fonda javnih najemnih stanovanj. V ta namen se neprofitna najemnina spreminja v stroškovno, prilagaja se sistem subvencioniranja, omogoča se višje zadolževanje stanovanjskih skladov, vzpostavlja se javna najemna služba ter zakonska podlaga za delovanje najemniških stanovanjskih zadrug. Cilj stanovanjske politike, ki je skladen s koalicijsko pogodbo, je, da se fondu javnih najemnih stanovanj v obdobju dveh mandatov z navedenimi ukrepi zagotovi dodatnih 10.000 stanovanj.

Kot dopolnilni ukrep za dostop do lastnega primernega stanovanja je predvideno izdajanje državnih jamstev za državljane, ki potrebujejo kredit predvsem za prvo reševanje stanovanjskega vprašanja z nakupom stanovanja, kar je tudi v skladu z 78. členom Ustave RS, po katerem država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje (bodisi najemno, bodisi lastniško).

Vlada podpira aktivno vodenje stanovanjske politike ter pripravo ustreznih rešitev v zvezi z reševanjem prvega stanovanjskega problema in stanovanjske problematike nasploh. Priprava ustreznih rešitev s področja stanovanjske problematike je v pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor, medtem ko je priprava posebnega zakona, ki bo urejal jamstveno shemo Republike Slovenije za tiste mlade, ki jih ukrepi Banke Slovenije omejujejo pri najemu stanovanjskih posojil, v pristojnosti Ministrstva za finance, ki je k pripravi že aktivno pristopilo.

V prvi vrsti je tako potrebno zagotoviti oziroma določiti primerne resorne ukrepe. Vloga davkov pri zagotavljanju podpore resornim politikam na različnih družbenih področjih se odraža zlasti v zagotavljanju finančnih sredstev za vodenje le teh, je pa res, da posamezni davčni ukrepi (npr. davčne olajšave) lahko odigrajo tudi pomembno podporno vlogo pri usmerjanju, vodenju ter zagotavljanju učinkovitosti teh politik z vsebinskega vidika. Pri oblikovanju davčnih ukrepov je potrebno paziti, da se s takimi, ki zasledujejo ozko usmerjen cilj, ne povzroči negativnega učinka z vidika drugih sektorskih politik oziroma neskladja z vidika sodobnih načel obdavčenja (načelo zakonitosti, pravičnosti, učinkovitosti, enakomernosti, enake obravnave zavezancev) ter ustaljenih ustavno pravnih načel (načelo pravne in socialne države). Ministrstvo za finance pripravo resornih ukrepov spremlja, da bodo morebitni podporni ukrepi oblikovani na podlagi analize stanja in ciljev, ki bodo v resorni zakonodaji določeni kot prioritetni.