

Agnieszka Ostalecka

Ochrona konsumenta jako instrument wspierania stabilności systemu finansowego

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/4, 655-662

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

AGNIESZKA OSTALECKA

*Ochrona konsumenta jako instrument
wspierania stabilności systemu finansowego*

Consumer protection as an instrument of supporting financial stability

Słowa kluczowe: ochrona konsumenta, świadomość finansowa, stabilność finansowa

Key words: consumer protection, financial literacy, financial stability

Wstęp

Jednym z warunków stabilnego funkcjonowania systemu bankowego jest zaufanie, jakim darzą go jego uczestnicy. Stanowi ono niezbędny element umożliwiający bezpieczne i sprawne funkcjonowanie systemu finansowego, a jego utrata może prowadzić do głębokich zaburzeń funkcjonowaniu całego systemu.

Obecny kryzys odsłonił wiele nieprawidłowości w działaniu systemu bankowego, co doprowadziło do kompletnej utraty zaufania do niego i nadszarpnięcia opinii banku jako instytucji zaufania publicznego. Dlatego też, poza wspomaganiem płynności, drugim głównym obszarem działań ukierunkowanych na przewycięzanie kryzysu były działania związane z przywracaniem zaufania do systemu bankowego.

Jednym z ważniejszych instrumentów wykorzystywanych w tym celu jest zapewnienie właściwego poziomu ochrony klienta na rynku usług finansowych. Kryzys *subprime* dotkliwie ukazał, jak nieroztropna polityka kredytowa banków stała się źródłem niestabilności systemu finansowego, prowadząc w konsekwencji do jednego z najpoważniejszych w historii kryzysów finansowych.

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na rosnącą wagę problemu ochrony klienta na rynku finansowym jako elementu budowania zaufania i wspierania stabilności systemu finansowego.

1. Idea ochrony klienta na rynku usług finansowych

Ochrona konsumenta obejmuje różnorakie inicjatywy i działania podejmowane przez instytucje rządowe oraz organizacje konsumenckie powołane dla zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa konsumenta na rynku¹. Ma to istotny wpływ na zaufanie, jakim konsumenci darzą rynki finansowe, co stanowi nieodzowny czynnik bezpieczeństwa i rozwoju tych rynków. Konieczność zapewnienia właściwej ochrony konsumentów wynika przede wszystkim z następujących zakłóceń występujących na rynku²:

- ograniczenia konkurencji i zakłócenia zasad wolnej konkurencji,
- zmniejszenia dostępu konsumentów do rzetelnej informacji, wzmocnianego przez agresywny marketing dostawców usług i produktów,
- braku realnego wpływu konsumentów na warunki zawieranych umów,
- zmniejszenia dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości będącego efektem bariery finansowej, psychologicznej i kulturowej,
- ograniczenia reprezentacji konsumentów wynikającego ze słabości ruchu konsumenckiego i trudności w dostępie do gremiów politycznych i gospodarczych.

Potrzeba ochrony konsumenta bierze się również z istniejącej nierówności w zakresie dostępu do wiedzy, zasobów oraz kompetencji, doświadczenia czy pozycji rynkowej pomiędzy instytucją finansową a jej klientem, co stawia tego drugiego na pozycji przegranej. Problem sprowadza się więc po części do asymetrii informacji, co daje instytucji finansowej przewagę w postaci dogłębnej wiedzy o konstrukcji oferowanych produktów i usług finansowych oraz rzeczywiście korzyściach i kosztach korzystania z nich, a klient niejednokrotnie musi podjąć decyzję w warunkach niepełnej wiedzy i ograniczonego dostępu do informacji. Ma to szczególnie duże znaczenie w aspekcie praktyki niektórych instytucji finansowych nieinformowania lub niedostatecznego informowania klienta o skutkach prawno-ekonomicznych podpisywanych przez niego umów.

Usługi finansowe mają znaczący wpływ na życie konsumentów. Jak wskazuje A. Zeliaś, zagrożenia dla konsumentów usług finansowych wynikają, oprócz asymetrii informacji, również z innych czynników. Jednym z nich jest charakter podmiotów świadczących te usługi, a konkretnie ich operowanie na obszarze podwyższonego

¹ M. Penczar, *Ochrona konsumenta na integrującym się rynku bankowym Unii Europejskiej. Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, „Bank i Kredyt” 2007, nr 7, s. 4.

² G. Rokicka, *Ustawodawstwo konsumenckie Unii Europejskiej (wybrane aspekty)*, [w:] K. Gutowska, I. Ozimek (red.), *Socjoekonomiczna i prawna sytuacja konsumentów w Polsce w obliczu integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1998.

ryzyka przy stosunkowo niskim udziale kapitału własnego i poleganiu na powierzonych środkach. Innym zagrożeniem jest niematerialny charakter usług finansowych, co sprawia, że są one trudniejsze do zrozumienia i zinterpretowania dla przeciętnego konsumenta, w szczególności jeśli dodatkowo cechuje je niska przejrzystość. Dodatkowo są one obciążone wysokim ryzykiem ekonomicznym, nierównomiernie rozłożonym pomiędzy stronami – ewentualne niepowodzenie transakcji nie zachwieje co do zasady działalnością usługodawcy, dla konsumenta zaś może oznaczać bardzo poważny problem finansowy. Ponadto konsumenci stosunkowo rzadko korzystają z niektórych usług (np. kredytu hipotecznego, który zaciągają raz, najwyżej parę razy w życiu), co powoduje, że nie mają możliwości uczenia się na swoich błędach.

Uczenie się na błędach staje się szczególnie trudne w obliczu gwałtownych przemian na rynkach finansowych ostatnich lat. Jak podkreśla raport OECD, rosnąca złożoność współczesnych produktów finansowych wraz z rozwojem innowacji finansowych i transferem ryzyka na gospodarstwa domowe powoduje, że obecnie znajdują się pod ogromną presją³. Dlatego wyzwaniem dzisiejszych czasów jest to, aby konsumenci mieli niezbędną wiedzę oraz informacje, na podstawie których będą w stanie podjąć świadome decyzje odnośnie do produktów i usług finansowych, i lepiej dopasować je do swoich potrzeb.

Idea ochrony konsumenta na rynku usług finansowych zakłada istnienie jasnych reguł, które muszą być przestrzegane przez instytucje finansowe w odniesieniu do swoich klientów. W świetle dobrych praktyk w zakresie ochrony konsumenta na rynku finansowym jej celem jest zapewnienie tego, że konsumenci⁴:

- otrzymają dostęp do informacji, która pozwoli im podjąć świadomą decyzję,
- nie są przedmiotem nieuczciwych praktyk,
- mają dostęp do mechanizmów rozwiązywania sporów z instytucjami finansowymi.

Niektóre opracowania dodają do tych celów jeszcze zapewnienie prywatności danych osobowych klientów instytucji finansowych⁵.

Raport Financial Stability Board podkreśla, że istotą ochrony klienta na rynku usług finansowych nie jest powstrzymanie go przed podejmowaniem złych decyzji finansowych, lecz umożliwianie mu podejmowania decyzji w warunkach pełnej informacji rynkowej na rynku wolnym od oszustw i nadużyć⁶. Dlatego też jednym z ważniejszych działań na rzecz zwiększania ochrony konsumentów na rynku usług finansowych jest zwiększanie przejrzystości produktów oferowanych przez instytu-

³ *Financial Literacy and Consumer Protection: Overlooked Aspects of the Crisis. OECD Recommendation on Good Practices on Financial Education and Awareness Relating to Credit*, OECD, June 2009, s. 8.

⁴ *Good Practices for Financial Consumer Protection, March 2011, Consultative Draft*, World Bank, Waszyngton 2011, s. 1.

⁵ S.L. Rutledge, *Consumer Protection and Financial Literacy. Lessons from Nine Country Studies*, Policy Research Working Paper 5326, World Bank, 2010.

⁶ *Consumer Finance Protection with particular focus on credit*, Financial Stability Board, 26 October 2011, Bazylea 2011, s. 3.

cje finansowe, jak również działania uniemożliwiające im stosowanie nieuczciwych praktyk w procesie sprzedaży.

2. Ochrona konsumenta w aspekcie wspierania stabilności systemu finansowego

Ostatni kryzys finansowy ukazał wagę zapewnienia właściwej ochrony klienta na rynku usług finansowych i kreowania świadomości finansowej wśród konsumentów. Brak poczucia odpowiedzialności za sprzedawane produkty, niskie standardy informacyjne w zakresie obsługi klienta przy ich stosunkowo niskiej świadomości finansowej doprowadziły, w warunkach rozluźnienia polityki kredytowej banków i pojawienia się skomplikowanych instrumentów finansowych sprzedawanych słabo poinformowanym klientom, do jednego z największych załamania rynku finansowego. Jednym z kierunków przewyższania kryzysu stały się działania ukierunkowane na przywracanie zaufania do systemu finansowego.

W okresie wysoce niestabilnego rynku finansowego ochrona klienta na rynku usług finansowych staje się zatem problemem niezwyklej wagi i jednym ze sposobów zwiększania zaufania do rynków finansowych i wspierania ich stabilności. Jasne reguły gry, przejrzystość finansowa oraz wzrost świadomości konsumentów i poziomu ich ochrony na rynku niewątpliwie wspierają zaufanie do systemu finansowego, stając się czynnikiem stymulującym jego rozwój.

Jak wskazuje Bank Światowy w dokumencie dotyczącym dobrych praktyk w zakresie ochrony konsumenta na rynku finansowym⁷, działania służące zwiększaniu ochrony konsumenta i jego świadomości finansowej sprzyjają promowaniu efektywności, transparentności oraz pogłębianiu detalicznego rynku usług finansowych. Ochrona konsumenta wyrównuje szanse konsumenta w kontaktach z instytucją finansową, zapewniając mu dostęp do informacji umożliwiających podjęcie przemyślanej decyzji i zakazując instytucjom finansowym działań mających na celu wprowadzenie w błąd konsumenta czy stosowania innych nieuczciwych praktyk rynkowych. Długookresowo zyskuje cały system finansowy. Dobrze poinformowani konsumenci, świadomi swoich praw, są ważnym źródłem dyscypliny rynkowej, zachęcając instytucje finansowe bardziej do konkurowania jakością oferowanych produktów i usług finansowych niż czerpania korzyści z nieświadomych i słabo poinformowanych klientów. Ponadto poprzez zwiększanie odpowiedzialności instytucji finansowych i przejrzystości oferowanych przez nie produktów i usług ochrona konsumenta sprzyja kreowaniu dobrych wzorców zarządzania w sektorze usług finansowych. Aby zwiększyć pozytywne oddziaływanie ochrony klienta na system finansowy, warto działania takie uzupełnić o jednoczesne budowanie świadomości i edukacji finansowej konsumentów, która

⁷ *Good Practices for Financial Consumer Protection, March 2011, Consultative Draft*, World Bank, Waszyngton 2011, s. 1

sprzyja właściwemu rozumieniu dostarczanych informacji o produktach i usługach finansowych i ułatwia racjonalne zarządzanie ryzykiem w ich domowych finansach.

Właściwe standardy ochrony konsumenta minimalizują także ryzyka, jakie ponoszą same instytucje finansowe na rynku detalicznych produktów i usług finansowych. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego wskazuje, że instytucja finansowa narażona jest m.in. na⁸:

- ryzyko prawne – które wiąże się z karami nałożonymi przez organ nadzoru lub wypłaconymi konsumentom odszkodowaniami z tytułu stosowania nieuczciwych praktyk przy konstrukcji lub sprzedaży produktów i usług finansowych; kary lub odszkodowania mogą stanowić spore obciążenie dla instytucji finansowych;
- ryzyko płynności w krótkim okresie i ryzyko wypłacalności w długim okresie w przypadku, gdy nieuczciwie potraktowany klient odejdzie z instytucji finansowej, wyprowadzając z niej swoje aktywa;
- możliwość „zarażenia się” ryzykiem utraty reputacji przez instytucję finansową z tego samego sektora lub instytucję sprzedającą podobny produkt w przypadku utraty zaufania przez konsumentów; może to powodować irracjonalne zachowania konsumentów (w tym panikę bankową), stanowiąc zagrożenie dla instytucji finansowej.

Z uwagi na powyższe ryzyka ochrona konsumenta minimalizuje nie tylko ryzyka dla samych klientów instytucji bankowych, ale pośrednio również dla nich samych.

3. Polityka ochrony konsumenta na rynku usług finansowych

Polityka ochrony konsumenta rynku usług finansowych jest ze wszech miar pożądana nie tylko dla samych klientów instytucji finansowych, ale także z punktu widzenia budowania zaufania do systemu finansowego i wspierania jego stabilności. Z tego powodu zarówno na szczeblu narodowym, jak i ponadnarodowym podejmowane są liczne inicjatywy idące w kierunku tworzenia rozwiązań mających na celu zwiększanie ochrony klientów instytucji finansowych.

Budowanie systemu ochrony konsumenta obejmuje przede wszystkim tworzenie właściwych regulacji prawnych, a także aktów wewnętrznych w postaci kodeksów dobrych praktyk czy innych rozwiązań zachęcających do zagwarantowania właściwych standardów działalności instytucji sektora finansowego.

Aby zapewnić odpowiedni standard ochrony konsumenta rynku usług finansowych, konieczne jest spełnienie kilku warunków. Przede wszystkim powinna istnieć instytucja (lub instytucje), której celem będzie dbałość o bezpieczeństwo konsumenta na rynku finansowym, niekoniecznie odrębna, powołana wyłącznie w tym celu, można bowiem zadania z tego zakresu wpisać w cele już istniejącej instytucji, np. organu

⁸ *Customer suitability in the retail sale of financial products and services*, Basel Committee on Banking Supervision. The Joint Forum, April, Bazylea 2008, s. 5.

nadzoru nad rynkiem finansowym. Ważne jest, aby konsumenci mieli świadomość, która instytucja chroni ich prawa i wspomaga w sytuacji sporów z instytucjami finansowymi. Ponadto zgodnie ze zbiorem dobrych praktyk⁹ efektywny i dobrze uregulowany rynek finansowy powinien zapewniać konsumentowi:

- przejrzystość – poprzez dostarczanie mu pełnych, jasnych, zrozumiałych informacji o cenach, warunkach oraz ryzyku poszczególnych produktów i usług finansowych, dających możliwość porównania poszczególnych ofert;
- możliwość wyboru (dobrowolności) – poprzez zapewnienie uczciwych, nienarzucających praktyk w zakresie sprzedaży i marketingu usług finansowych;
- rozstrzyganie sporów – poprzez stworzenie mechanizmów, które w sposób szybki i mało kosztowny ułatwiają rozstrzyganie skarg i ewentualnych sporów między konsumentem a instytucją finansową;
- prywatność – ochronę danych osobowych i finansowych przed dostępem osób trzecich;
- wspieranie zaufania – poprzez zagwarantowanie, że instytucje finansowe działają w sposób profesjonalny, dotrzymując swoich obietnic.

Jednym z ważniejszych obszarów regulacji prawnych w zakresie ochrony konsumenta przyczyniających się do zwiększenia zaufania do systemu finansowego i wspierających jego stabilność jest zapewnienie konsumentowi ochrony antyupadłościowej. Przyjmuje ona postać systemów gwarancyjnych chroniących aktywa konsumenta w przypadku upadłości instytucji sektora finansowego. Aby taki system działał efektywnie i przyczyniał się do zwiększania stabilności systemu finansowego, poziom gwarancji (tzw. limity gwarancyjne) musi być ustalony na odpowiednim poziomie, tzn. takim, który w razie wystąpienia zaburzeń w systemie finansowym nie będzie powodował bodźców do wycofywania kapitału z banków. Ponadto musi być to system wiarygodny, o stabilnym systemie finansowania, co oznacza, że jest w stanie szybko i kompleksowo zaspokoić roszczenia klienta względem instytucji finansowej. Bardzo ważna jest również świadomość konsumentów istnienia takiej ochrony i znajomość zasad funkcjonowania systemów gwarancyjnych, w szczególności limitów gwarancyjnych i wyłączeń z systemu.

Dlatego też podnoszenie świadomości finansowej konsumentów i ich edukacja finansowa stanowi, obok regulacji prawnych, drugi główny kierunek działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa konsumenta na rynku finansowym. Obejmują one inicjatywy mające na celu zwiększenie wiedzy konsumentów o produktach finansowych, tak aby byli oni w stanie ocenić korzyści i ryzyko, a także dochodowość i koszty związane z korzystaniem z produktów i usług finansowych.

Dodatkowo raport Financial Stability Board wskazuje, że polityka ochrony konsumenta na rynku usług finansowych, wraz z podnoszeniem poziomu edukacji i świadomości finansowej, stanowi ważny element wysiłków na rzecz inkluzji

⁹ *Good Practices for Financial Consumer Protection, March 2011, Consultative Draft*, World Bank, Waszyngton 2011, s. 97.

finansowej – włączania do systemu finansowego klientów niebankowionych¹⁰. Dla tych, którzy do tej pory z różnych przyczyn nie korzystali z produktów i usług finansowych, inicjatywy idące w kierunku zwiększenia poziomu ich ochrony mogą stanowić ważny bodziec do włączenia się w system finansowy. Tak więc działania ukierunkowane na zwiększanie poziomu ochrony konsumenta na rynku finansowym, poza wzmocnieniem zaufania do systemu finansowego i wspieraniem jego stabilności, pośrednio przyczyniają się też do ograniczania zjawiska wykluczenia finansowego.

Zakończenie

Ochrona klienta staje się nieodłącznym elementem budowania zdrowego, stabilnego i konkurencyjnego systemu finansowego. Działania podejmowane na rzecz ochrony konsumenta na rynku usług finansowych przyczyniają się do zwiększania zaufania do systemu finansowego i wspierania jego stabilności, co jest szczególnie ważne w okresach coraz częstszego występowania zaburzeń na rynkach finansowych.

Doświadczenia kryzysu finansowego dotkliwie pokazały, jak problemy finansowe klientów detalicznych oraz niesatysfakcjonujący poziom ich ochrony mogą wpłynąć na system finansowy i całą gospodarkę. Poprzez wykorzystanie sekurytyzacji do transferowania ryzyka swoich klientów poza bank udzielający kredytów o obniżonej jakości, słabości finansów gospodarstw domowych zostały rozprzestrzenione na cały globalny system finansowy.

Istnienie ścisłego związku pomiędzy ochroną konsumenta a stabilnością finansową potwierdzają słowa prezes Federal Deposit Insurance Corporation, S. Bair: „Nie może być dłużej żadnych wątpliwości co do istnienia związku pomiędzy ochroną klienta przed nieuczciwymi praktykami i produktami instytucji finansowych a bezpieczeństwem i stabilnością systemu finansowego. Produkty i praktyki, które przyczyniają się do pogorszenia kondycji finansowej konsumentów i gospodarstw domowych, osłabiają fundamenty całej gospodarki”. Jak pokazały doświadczenia ostatniego kryzysu finansowego, ma to szczególne znaczenie w warunkach coraz bardziej skomplikowanych i nieprzejrzystych produktów finansowych, co stanowi zagrożenie nie tylko dla konsumentów na rynku usług finansowych, ale w szerszym ujęciu także dla samych instytucji, inwestorów czy całej gospodarki.

Bibliografia

1. *Consumer Finance Protection with particular focus on credit*, Financial Stability Board, 26 October 2011, Bazylea 2011.

¹⁰ *Consumer Finance Protection with particular focus on credit*, Financial Stability Board, 26 October 2011, Bazylea 2011, s. 3.

2. *Customer suitability in the retail sale of financial products and services*, Basel Committee on Banking Supervision. The Joint Forum, April, Bazylea 2008.
3. *Financial Literacy and Consumer Protection: Overlooked Aspects of the Crisis. OECD Recommendation on Good Practices on Financial Education and Awareness Relating to Credit*, OECD, June 2009.
4. *Good Practices for Financial Consumer Protection, March 2011, Consultative Draft*, World Bank, Waszyngton 2011.
5. Penczar M., *Ochrona konsumenta na integrującym się rynku bankowym Unii Europejskiej. Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, „Bank i Kredyt” 2007, nr 7.
6. Rokicka G., *Ustawodawstwo konsumenckie Unii Europejskiej (wybrane aspekty)*, [w:] K. Gutowska, I. Ozimek (red.), *Socjoekonomiczna i prawna sytuacja konsumentów w Polsce w obliczu integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1998.
7. Rutledge S.L., *Consumer Protection and Financial Literacy. Lessons from Nine Country Studies*, Policy Research Working Paper 5326, World Bank, 2010.

Consumer protection as an instrument of supporting financial stability

The article discusses the increasing role of consumer protection on the financial services market. Severe consequences of global financial crisis reveal the strong need to increase financial consumer protection in the process of restoring confidence to financial markets. Consumer protection promotes efficiency, transparency, competition of financial markets, contributing to its financial stability.