



Janina Harasim

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Finansów i Ubezpieczeń
Katedra Bankowości i Rynków Finansowych
janina.harasim@ue.katowice.pl

Anna Niczyporuk

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Finansów i Ubezpieczeń
Katedra Bankowości i Rynków Finansowych
dyszy.ania@gmail.com

ZAGROŻENIA INTERESÓW KONSUMENTA ZWIĄZANE Z KORZYSTANIEM Z RACHUNKU BANKOWEGO I SPOSOBY ICH OGRANICZANIA

Streszczenie: Posiadanie rachunku bankowego jest wstępem do korzystania z bardziej złożonych usług finansowych, dlatego zagrożenia związane z jego użytkowaniem powinny być minimalizowane. Celem artykułu jest rozpoznanie zagrożeń związanych z posiadaniem rachunku bankowego i korzystaniem z usług płatniczych oraz sposobów ich ograniczania. Zidentyfikowano w nim pięć obszarów zagrożeń dotyczących: dostępu do rachunku, korzystania z niego, mobilności konsumenta, bezpieczeństwa cybernetycznego i ochrony danych oraz wynikające z niewystarczającej konkurencji na rynku. Opierając się na źródłach wtórnych (głównie regulacjach i dokumentach UE), wykazano, że minimalizowanie konkretnych rodzajów zagrożeń następuje w formie regulacji prawnych, zaś podnoszenie ogólnego poziomu ochrony interesu konsumenta – drogą działań instytucjonalnych oraz edukacji finansowej.

Słowa kluczowe: rachunek bankowy, usługi płatnicze, ochrona interesów konsumenta, dyrektywy PAD i PSD, edukacja finansowa.

JEL Classification: D18, G21, I22, K39.

Wprowadzenie

Rynek detalicznych usług finansowych szybko się rozwija. Konsumentom mogą korzystać z coraz większej liczby produktów, od najprostszych, takich jak rachunek bankowy (konto osobiste) i usługi płatnicze, do bardzo skomplikowanych usług inwestycyjnych czy produktów kredytowych, takich jak np. kredyt

hipoteczny. Rosnąca liczba produktów i ich złożoność powodują, że przeciętny konsument niedysponujący rozległą wiedzą finansową ma trudność z podjęciem decyzji o wyborze produktu finansowego adekwatnego do jego potrzeb, a po dokonaniu wyboru spotyka się z różnymi zagrożeniami związanymi z korzystaniem z wybranego produktu.

Mogłoby się wydawać, że zagrożenia te występują tylko w przypadku skomplikowanych usług finansowych, jednak istnieje wiele dowodów na to, że dotyczą one także produktów o podstawowym znaczeniu dla konsumenta, takich jak rachunek bankowy czy usługi płatnicze, stanowiących punkt wyjścia do korzystania z produktów finansowych o większym stopniu złożoności.

W niniejszym artykule podjęto problem zagrożeń związanych z korzystaniem z tych właśnie produktów na jednolitym rynku usług finansowych w Unii Europejskiej. Celem artykułu jest identyfikacja zagrożeń związanych z posiadaniem rachunku bankowego oraz korzystaniem z usług płatniczych oraz wykazanie, że możliwe jest ich ograniczanie drogą wprowadzania regulacji prawnych, instytucjonalnych form ochrony konsumenta oraz działań z zakresu edukacji finansowej.

1. Obszary zagrożeń interesów konsumenta w zakresie korzystania z rachunku bankowego i usług płatniczych

Z punktu widzenia konsumenta rachunek bankowy (ROR, konto osobiste) jest podstawowym narzędziem wspomagającym funkcjonowanie budżetu gospodarstwa domowego. Zapewnia on możliwość bieżącego śledzenia ruchu pieniądza, co z kolei jest warunkiem koniecznym racjonalnego zarządzania finansami osobistymi. Posiadanie rachunku bankowego jest miernikiem włączenia finansowego¹ i w wielu krajach jest uważane za pierwszy stopień zaawansowania bezgotówkowego konsumenta². Dzięki niemu możliwe jest bowiem korzystanie z innych usług i produktów bankowych, w tym płatności bezgotówkowych.

¹ W większości analiz dotyczących wykluczenia czy włączenia finansowego jego podstawowym miernikiem jest właśnie posiadanie lub nie rachunku bankowego. Warto jednak zauważyć, że w metodologii Banku Światowego badającego skalę wykluczenia/włączenia finansowego miarą tą jest posiadanie rachunku w formalnej instytucji finansowej, co jest pojęciem szerszym, może bowiem obejmować inne niż banki instytucje finansowe uprawnione do prowadzenia rachunków bieżących dla osób fizycznych (np. unie kredytowe czy instytucje mikrofinansowe). W raporcie Banku Światowego z 2015 r. do rachunków tego typu zaliczono także rachunki mobilne prowadzone przez operatorów telefonii komórkowej, szczególnie rozpowszechnione w krajach afrykańskich [Demirguc-Kunt i in., 2015, s. 4].

² Takie podejście reprezentuje np. Narodowy Bank Polski w badaniach nad włączeniem finansowym i mierzaniem poziomu zaawansowania bezgotówkowego [Tochmański, 2016, s. 34].

Pomimo faktu, iż rachunek bankowy jest stosunkowo mało skomplikowanym produktem finansowym, konsumenci mogą być narażeni na pewne zagrożenia utrudniające lub wręcz uniemożliwiające dostęp do tego produktu oraz czerpanie korzyści z jego posiadania. Wyniki licznych analiz prowadzonych od kilkunastu lat w Unii Europejskiej [Komisja Europejska, 2006; 2007; 2007a; 2015] prowadzą do wniosku, że zagrożenia te mogą występować w pięciu obszarach – zob. tabela 1:

1. Dostęp do rachunku.
2. Korzystanie z rachunku.
3. Mobilność konsumenta.
4. Bezpieczeństwo cybernetyczne i ochrona danych.
5. Niewystarczająca konkurencja na rynku.

Tabela 1. Zagrożenia związane z korzystaniem z rachunku bankowego i usług płatniczych

Obszar	Przykładowe zagrożenia
Dostęp do rachunku	<ul style="list-style-type: none"> – odmowa otwarcia ze względu na niskie dochody, miejsce zamieszkania – utrudniona możliwość porównywania ofert i cen rachunków oraz związanych z nimi i usług w różnych bankach/instytucjach – niski poziom wiedzy finansowej – brak świadomości konsumentów i brak zaufania do banków/instytucji finansowych
Korzystanie z rachunku	<ul style="list-style-type: none"> – nieuczciwe praktyki handlowe, np. sprzedaż wiązana/ sprzedaż produktów w pakietach – niedozwolone warunki w umowach (np. klauzule abuzywne) – nieprzejrzystość informacji o cenach i warunkach realizacji zleceń płatniczych
Mobilność konsumenta	<ul style="list-style-type: none"> – przeniesienie rachunku (zmiana dostawcy) – transgraniczne otwarcie rachunku bankowego przy fizycznej obecności klienta lub jej braku – korzystanie z transgranicznych usług płatniczych
Bezpieczeństwo cybernetyczne i ochrona danych	<ul style="list-style-type: none"> – niewłaściwe mechanizmy identyfikacji konsumenta – oszustwa, ewentualne nadużycia i incydenty związane z płatnościami – „wyciek” danych osobowych, wykorzystywanie ich do innych celów niż realizacja płatności
Niewystarczająca konkurencja na rynku	<ul style="list-style-type: none"> – wysoki poziom koncentracji rynku usług bankowych – ograniczenia w świadczeniu usług związanych z prowadzeniem rachunków i świadczeniem usług płatniczych przez podmioty niebankowe

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwszy obszar wymaga analizy czynników wpływających na ograniczenie dostępu do rachunku. Z licznych badań prowadzonych w Unii Europejskiej i poszczególnych krajach UE, w tym w Polsce, których przedmiotem były m.in. przyczyny nieposiadania rachunku bankowego, wynika, że najczęstszą z nich jest brak takiej potrzeby [np. Komisja Europejska, 2007b, s. 24; Maison, 2013, s. 22; 2017, s. 22; Koźliński, 2013, s. 47]. Wśród innych przyczyn wymienia się naj-

częściej preferowanie gotówki, nieposiadanie pieniędzy/oszczędności [Kozłiński, 2013, s. 47], zaś rzadziej wskazuje się na zbyt duże koszty, niewielkie korzyści płynące z posiadania rachunku czy brak zaufania do banków. W niewielu badaniach czy analizach zwraca się jednak uwagę na formalne utrudnienia związane z dostępem do rachunku. Występowanie takich przeszkód zostało zasygnalizowane w analizie przeprowadzonej przez Komisję Europejską w 2011 r. Według szacunków Komisji Europejskiej w tym czasie ok. 30-68 mln mieszkańców UE³ nie miało rachunku bankowego, w tym ok. 2,8 mln odmówiono otwarcia rachunku. Osoby te jako główne przyczyny odmowy wskazały: nieregularny dochód, niewłaściwą dokumentację bądź inne powody [Komisja Europejska, 2013a, s. 23].

Zdecydowanie najwięcej zagrożeń, na jakie jest narażony konsument, występuje na etapie korzystania z rachunku. Wiele z nich wynika z niskiego poziomu wiedzy finansowej bądź nieznajomości prawa przez konsumenta. Poza tymi czynnikami przyczynia się do nich także asymetria informacyjna. Instytucje finansowe będące lepiej poinformowanymi stronami transakcji wykorzystują tę lukę, stosując m.in. niedozwolone zapisy w umowach⁴ czy nieuczciwe praktyki handlowe, takie jak np. wprowadzające w błąd reklamy czy naruszanie obowiązków informacyjnych [Rutkowska-Tomaszewska, 2011, s. 87 i nast.]. Do tego typu praktyk należą także sprzedaż wiązana lub sprzedaż produktów w pakietach. Sprzedaż wiązana (*tying*) oraz sprzedaż łączona w postaci czystej (*pure bundling*) i mieszanej (*mixed bundling*) stanowią elementy szerszej kategorii praktyk określanych mianem *cross-selling*, których stosowanie w sektorze detalicznych usług finansowych uznaje się w doktrynie za potencjalnie nieuczciwe praktyki handlowe [Komisja Europejska, 2009, s. 13]. W przypadku takich praktyk znacznie utrudniona jest możliwość porównywania ofert i ich cen. Choć z pozoru korzystne dla konsumenta, ponieważ umożliwiają zakup produktów w pakietach po niższej cenie, praktyki sprzedaży łączonej i związanej w rzeczywistości sprawiają, że klient jest wręcz przymuszany do skorzystania z niepotrzebnych mu usług dodatkowych, np. ubezpieczenia dodawanego do rachunku bankowego. Działania takie ograniczają konkurencję pomiędzy dostawcami usług bankowych i mobilność klienta, który zostaje pozbawiony możliwości wyboru najkorzystniejszej oferty usługi sprzedawanej w pakiecie [Wojtczak,

³ Według badań Banku Światowego liczba ta wyniosła z kolei ok. 56 mln [Demirguc-Kunt, Klapper, 2012].

⁴ W Polsce rejestr takich klauzul prowadził do 17 kwietnia 2016 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta [www 3], zaś po tej dacie są one publikowane w bazie decyzji Prezesa UOKiK [www 2].

2012 s. 142]. Klienci powinni być zatem informowani, czy mają możliwość zakupu każdego produktu dostępnego w pakiecie osobno (np. ubezpieczenia od innego dostawcy), oraz powinni otrzymać jasne informacje na temat kosztów [Komisja Europejska, 2015, s. 10-11]. Częstym zagrożeniem, na jakie są narażeni konsumenci korzystający z rachunków bankowych i usług płatniczych, jest słaby dostęp do informacji i ich nieprzejrzystość. Już w 2007 r. Komisja Europejska stwierdziła, że mała transparentność informacji o produktach i cenach, ich niedostępność, różnorodność opłat i złożoność usług finansowych, a także związany z nimi brak możliwości porównań powodują, że klienci przy wyborze alternatywnych ofert nie kierują się ceną i warunkami umowy, lecz subiektywnymi kryteriami marki, renomy i bliskości usługodawcy [Komisja Europejska, 2007, s. 19-20]. Dziś z uwagi na rozwój nowoczesnych technologii oraz powszechne korzystanie z rachunków internetowych i mobilnych dokonywanie wyboru konkretnej oferty jest z pewnością łatwiejsze, jednak w najnowszych raportach Komisja Europejska zauważa, iż utrzymująca się niska przejrzystość na tym rynku stanowi istotną barierę utrudniającą zwłaszcza transgraniczne korzystanie z usług i produktów finansowych [Komisja Europejska, 2015, s. 14; 2017, s. 7].

Konsumenci napotkają także liczne problemy ograniczające ich mobilność. Wskazuje się na trzy aspekty mobilności, tj. zmianę rachunku w wymiarze krajowym (*national switching*), transgranicznym (*cross-border switching*), a także transgraniczne otwarcie rachunku bankowego przy fizycznej obecności klienta lub jej braku (*cross-border opening*). Przeniesienie rachunku bankowego (*switching*) stanowi jedną z dwóch alternatywnych form mobilności klienta⁵ i odnosi się do sytuacji, w której klient decyduje się na korzystanie z usług innej instytucji finansowej, rozwiązując jednocześnie umowę z poprzednim usługodawcą. Wśród barier w zakresie przenoszenia rachunków bankowych istotną rolę odgrywają: asymetria informacji i brak przejrzystości cen, sprzedaż łączona i wiązana, obciążenia administracyjne, a także opłaty za zamknięcie rachunku (w związku z wcześniejszym rozwiązaniem umowy) [Wojtczak, 2012 s. 139]. Przeniesienie rachunku wiąże się ponadto dla konsumenta z koniecznością sprostanania wymogom administracyjnym związanym z jednej strony z otwarciem nowego rachunku, z drugiej zaś z zamknięciem starego, a w konsekwencji z przeniesieniem salda rachunku, stałych poleceń przelewu i poleceń zapłaty oraz poinformowania wszystkich zainteresowanych, w tym wierzycieli wydających dyspozycje zapłaty o nowym numerze rachunku [Komisja Europejska, 2007, s. 27].

⁵ Drugą jest posiadanie rachunków bankowych w więcej niż jednym banku (*multi-banking*).

Ograniczenie mobilności konsumenta uniemożliwia mu dokonanie oceny i wyboru produktów, które najbardziej odpowiadają jego potrzebom, a także może dodatkowo narażać go na uciążliwe kary z tym związane. W rezultacie zmiana dostawców usług finansowych w UE jest na niskim poziomie. Jak wynika z ostatnich badań Eurobarometer przeprowadzonych w 2015 r., w ciągu 5 lat poprzedzających badanie aż 71% respondentów nie dokonało zmiany dostawcy żadnego z posiadanych produktów finansowych. Respondenci, którzy zdecydowali się na dokonanie takiego kroku, najczęściej zmieniali dostawcę samochodowych polis ubezpieczeniowych (13% respondentów) oraz rachunku bieżącego (7%), w przypadku pozostałych produktów finansowych odsetek respondentów, którzy zmienili dostawcę, wahał się od 1% do 4%. Zmiany rachunku dostawcy rachunku bieżącego najczęściej dokonywali Duńczycy (18%) i Czesi (13%), a najrzadziej Grecy (0%) i Portugalczycy (3%). W Polsce na zmianę dostawcy rachunku bieżącego zdecydowało się w analizowanym czasie 10% respondentów [Komisja Europejska, 2016a, s. 12-13].

Kolejnym źródłem zagrożeń jest aktywność transgraniczna posiadaczy kont bankowych. Uzyskiwanie dostępu do usług finansowych z dowolnego miejsca w Europie już 10 lat temu było trudne z uwagi na ograniczenia prawne i administracyjne, asymetrię informacji i niepewność co do wymogów, które należy spełnić, decyzje podejmowane przez banki oraz koszty otwarcia oraz zamknięcia [Komisja Europejska, 2007, s. 35-39]. Wiele z tych ograniczeń utrzymuje się do dziś. Mimo istnienia wspólnego europejskiego rynku dostawcy usług finansowych na ogół nie udostępniają swoich produktów na poziomie transgranicznym, jeśli nie posiadają oddziału ustanowionego na rynku docelowym. Z tego względu unijni konsumenci rzadko mogą uzyskać dostęp do jakichkolwiek usług finansowych poza krajem swojego pochodzenia [European Consumers Organization, 2011, s. 3]. Jak informuje Zielona Księga w sprawie detalicznych usług finansowych opublikowana w 2015 r. przez Komisję Europejską, mimo możliwości prawnych konsumentów, którzy ubiegają się o otwarcie lub dostęp do rachunków bankowych, spotykają się w większości przypadków z odmową oraz informacją, że nie kwalifikują się do otrzymania usług, jeśli nie przebywają w państwie dostawcy. Dostawcy internetowi z kolei mogą stosować techniki blokowania geograficznego, uniemożliwiając dostęp do stron internetowych i/lub przekierowując zainteresowanego do innych stron internetowych lub też uniemożliwiając zawarcie transakcji (wymagając określonych formatów danych ograniczonych do konkretnych państw, np. kodów pocztowych lub informacji dotyczących płatności). Praktyki te uniemożliwiają konsumentom ubieganie się o wybrane przez nich produkty [Komisja Europejska, 2015, s. 19]. W rezultacie

pomimo tego, że w 2015 r. 13,6 mln obywateli UE mieszkało poza państwem ich pochodzenia, w kwietniu 2016 r. odsetek konsumentów, którzy posiadali rachunek bieżący w innym państwie członkowskim, nie przekraczał 3%⁶ i nie zmienił się od 2011 r. [Komisja Europejska, 2016a, s. 7]. Konsumentów, którzy byliby zainteresowani zakupem usług w innym kraju członkowskim⁷, nie mają wystarczająco dużo zaufania i obawiają się: potencjalnie nadmiernych opłat, niezrozumiałych warunków i zapisów (w szczególności gdy są sporządzone w obcym języku), rodzaju i charakteru produktów oferowanych w obcym kraju, procedury egzekwowania praw w drodze rekompensaty i odszkodowania [Komisja Europejska, 2017, s. 4].

Kolejne zagrożenie – bezpieczeństwa cybernetycznego i ochrony danych – jest łącznie głównie z rozwojem technologii oraz pojawianiem się nowych podmiotów na rynku usług bankowych, które mogą mieć dostęp do danych klienta, a także środków zgromadzonych na jego koncie bankowym. Nowe technologie stwarzają z jednej strony duże możliwości w zakresie łatwiejszego dostępu do usług finansowych oraz do informacji na ich temat, poprawy obsługi klienta i obniżenia cen, z drugiej jednak mogą stanowić źródło wyzwań związanych z bezpieczeństwem cybernetycznym i ochroną danych osobowych. Coraz powszechniejsze stosowanie nowoczesnych technologii przez instytucje finansowe rodzi problem wykluczenia cyfrowego⁸, którego pochodną może być wykluczenie finansowe. Ponadto osoby korzystające ze zdalnego dostępu do rachunku oraz usług płatniczych są narażone na wiele niebezpieczeństw związanych z udostępnianiem danych osobowych, oprogramowaniem oraz używanym sprzętem. Wiele z tych zagrożeń zostało już dostrzeżonych i objętych regulacjami, którym podlegają jednak głównie banki oraz inne licencjonowane instytucje finansowe, natomiast nie są nimi objęte nowe podmioty pojawiające się coraz liczniej na rynku detalicznych usług finansowych, szczególnie aktywne

⁶ Największy odsetek osób posiadających rachunek bieżący w innym kraju członkowskim niż kraj ich pochodzenia występuje w Luksemburgu (13%), na Węgrzech (8%) oraz w Belgii, Irlandii i Wielkiej Brytanii (po 7%), zaś najmniejszy w Grecji (0%), Francji i Szwecji (po 1%). W Polsce odsetek ten wyniósł 4% i był wyższy o 1 pkt proc. w stosunku do 2011 r. [Komisja Europejska, 2016a, s. 8].

⁷ Większość konsumentów nie korzysta z transgranicznych usług finansowych, ponieważ, jak deklarują, są zadowoleni z usług ich krajowych dostawców.

⁸ Według danych GUS skala wykluczenia cyfrowego w Polsce systematycznie się zmniejsza, jednak nadal jest spora – w 2016 r. niespełna 20% gospodarstw domowych w Polsce nie miało dostępu do Internetu, były to głównie gospodarstwa bezdzietne, mieszkające w małych miastach i na wsi. Głównym powodem niekorzystania z Internetu był brak takiej potrzeby (70,6%), ale wśród innych istotnych powodów badani podawali: brak umiejętności (52,1%), wysokie koszty sprzętu (28%) i wysokie koszty dostępu (21,3%) [Główny Urząd Statystyczny, 2016, s. 5].

na rynku płatności, takie jak np. Google, Amazon, Facebook czy podmioty sektora FinTech. Pokusa nadużyć i wyłudzenia danych ze strony nowych podmiotów, zwłaszcza w dobie powszechnego korzystania z nowoczesnych technologii i szybkiego dokonywania zakupów (często praktycznie bez zastanowienia, z automatyczną autoryzacją transakcji), jest ogromna. Ponadto zarówno dotychczasowi uczestnicy rynku, jak i nowe podmioty coraz częściej gromadzą i wykorzystują ogromne zbiory danych (Big Data) pochodzące z różnych źródeł (m.in. swoich systemów transakcyjnych, dostępnych zewnętrznych baz danych czy też mediów społecznościowych). Dostęp do nich może spowodować wiele zagrożeń prywatności konsumenta⁹, w tym ograniczać jego wybór (np. poprzez profilowanie), umożliwiać monitorowanie jego zachowań i sterowanie jego wyborami.

Ostatnia grupa zagrożeń interesów konsumenta jest związana z niewystarczającym poziomem konkurencji na rynku detalicznych usług finansowych. W Zielonej Księdze podkreśla się, że rynki bankowości detalicznej i ubezpieczeń w krajach członkowskich cechują się w większości wysokim poziomem koncentracji i wykazują cechy świadczące o tym, iż nie są w pełni konkurencyjne, co ogranicza wybór konsumentów oraz wpływa negatywnie na wartość i jakość otrzymywanych przez nich produktów [Komisja Europejska, 2015, s. 9]. W 2015 r. udział pięciu największych banków (instytucji kredytowych) w sektorze bankowym wynosił w UE średnio 46%. W wielu krajach był on jednak bardzo wysoki, np. w Grecji wyniósł 95%, w Estonii – 89%, na Litwie – 87%, a w Holandii – 85%. Do krajów o najniższym poziomie koncentracji rynku mierzonej wskaźnikiem CR5 należały z kolei Niemcy i Luksemburg, gdzie wyniósł on 31% [European Central Bank, 2016, s. 77]. Wysokiemu poziomowi koncentracji towarzyszą ograniczenia regulacyjne lub o pozaregulacyjnym charakterze, utrudniające podmiotom pozabankowym dostęp do środków na rachunku bankowym lub świadczenie usług płatniczych. Dla przykładu, w przeciwieństwie do banków, instytucje płatnicze oraz instytucje pieniądza elektronicznego nie miały przez długi czas bezpośredniego dostępu do systemów rozliczeń i rozrachunku [Komisja Europejska, 2012 b, s. 12].

⁹ Wiele tego typu zagrożeń zostało zidentyfikowanych w raporcie Głównego Inspektora Danych Osobowych. Są wśród nich, poza profilowaniem: biometria, Internet rzeczy, wykorzystywanie technologii identyfikacji radiowej (RFID), Big Data itd. [Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, 2015, s. 6 i nast.].

2. Narzędzia ochrony interesów konsumenta na jednolitym rynku finansowym w Unii Europejskiej

Zagrożenia towarzyszące korzystaniu z usług finansowych, nawet tych o podstawowym charakterze, są więc liczne. Ich istnienie, a także specyficzny charakter usług finansowych powodują, że konsumenci powinni mieć zaufanie do świadczących je instytucji. Na wzrost zaufania konsumentów do korzystania z tych usług, zwłaszcza na zintegrowanym europejskim rynku finansowym, ma wpływ odpowiedni poziom bezpieczeństwa tych usług. Z tego względu bardzo istotne jest podnoszenie świadomości konsumentów, jako słabszej strony rynku, w zakresie przysługujących im praw oraz zapewnienie im odpowiedniej informacji o warunkach korzystania z usług finansowych [Bogacka-Kisiel (red.), 2012, s. 326].

Ochrona praw konsumenta stanowi jeden z priorytetowych celów Wspólnoty, realizowany od lat siedemdziesiątych XX w., kiedy to zaczęto przyjmować tzw. programy konsumenckie. Dopiero jednak Traktat o Unii Europejskiej z 1992 r. podniósł tę kwestię do rangi zasadniczego celu Unii [Rutkowska-Tomaszewska, 2013, s. 69-70], czego efektem było opracowanie polityki konsumenckiej zmierzającej do zapewnienia jednolitego minimalnego poziomu ochrony konsumenta we wszystkich państwach członkowskich¹⁰.

Termin „polityka konsumencka” jest definiowany jako świadome działania państwa zmierzające do ukształtowania takich warunków, które umożliwiają realizację dążeń konsumentów do możliwie najpełniejszego zaspokojenia – za pomocą posiadanych dochodów – odczuwanych potrzeb oraz oczekiwań. Jest ona podstawowym narzędziem, jakim dysponuje państwo, w celu umacniania pozycji konsumenta jako najsłabszego uczestnika rynku oraz ochrony jego interesów, które mogą być naruszone w kontaktach z profesjonalnymi wytwórcami oraz dystrybutorami dóbr i usług [Dąbrowska, Janoś-Kresło, Ozimek, 2005, s. 30]. W jej ramach organy wspólnotowe (takie jak Rada i Komisja Europejska) wydają wiele aktów nienormatywnych, takich jak rezolucje, plany i programy, a więc dokumentów formalnie niewiążących, które jednak nadają kierunek dalszym działaniom w zakresie wspólnotowej polityki ochrony konsumenta.

Polityka konsumencka Wspólnoty jest uzupełnieniem działań podejmowanych w tym zakresie przez państwa członkowskie. Ma ona pomóc rozwiązywać

¹⁰ Regulacja ta stanowi jednocześnie traktatowe uregulowanie zasady harmonizacji minimalnej. W art. 153 ust. 3 TWE przewidziano bowiem, że państwa członkowskie mogą wprowadzać lub utrzymywać ostrzejsze środki ochronne.

te problemy, które nie są możliwe do rozwiązania na poziomie indywidualnych konsumentów. Jej celem jest zapewnienie, by towary i usługi były bezpieczne, rynki miały przejrzysty i uczciwy charakter, a nieuczciwi handlowcy zostali wykluczeni z obrotu rynkowego [Komisja Europejska, 2007b, s. 10]. Jej istota sprowadza się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych konsumentów, a także wspierania prawa do informacji, edukacji i reprezentacji [Kieźel, 2007, s. 22].

Polityka ochrony praw konsumenta jest jednym z głównych filarów funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego, a zatem również jednolitego rynku usług finansowych, gdyż wymusza potrzebę zapewnienia i wyrównywania standardów ochrony konsumentów na obszarze wspólnego rynku.

Obecne ramy polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej zostały nakreślone w Europejskim Programie na Rzecz Konsumentów, który stanowi strategię dla unijnej polityki ochrony konsumentów, zgodnej z unijną strategią na rzecz wzrostu (Europa 2020). Celem ogólnym strategii polityki konsumenckiej UE jest wzmocnienie pozycji konsumentów poprzez zapewnienie możliwości wyboru, informacji, znajomości praw konsumenta oraz środków dochodzenia roszczeń.

W Europejskim Programie na Rzecz Konsumentów sformułowano natomiast następujące cele szczegółowe [Komisja Europejska, 2012, s. 8 i nast.]:

- wspieranie bezpieczeństwa konsumentów (zapewnienie, by produkty, usługi i żywność dostępne na terenie Unii Europejskiej były bezpieczne);
- poszerzanie wiedzy o prawach konsumentów (opracowano interaktywne narzędzia mające na celu dostarczanie konsumentom jasnych, rzetelnych informacji oraz edukowanie konsumentów i pomaganie im, aby mogli w pełni uczestniczyć w jednolitym rynku, np. Consumer Classroom);
- sprawniejsze egzekwowanie przepisów dotyczących ochrony konsumentów¹¹ (np. poprzez skoordynowane działania przeciwko naruszaniu prawa ochrony konsumentów w postaci akcji kontrolowania stron internetowych przeprowadzanych przez krajowe organy ochrony konsumentów, a także zapewnienie prostych, szybkich i tanich pozasądowych procedur dochodzenia roszczeń konsumenckich w wyniku przyjęcia dyrektywy w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów oraz rozporządzenia w sprawie internetowego rozstrzygnięcia sporów);

¹¹ W przypadku usług finansowych za istotny problem uznano zwłaszcza odmowę założenia rachunku bankowego, co jest nie tylko efektem wykluczenia finansowego czy społecznego, ale dotyka także osoby pracujące, studiuje lub mieszkające poza krajem swojego pochodzenia.

- dostosowanie prawa konsumenckiego oraz polityki konsumenckiej w kluczowych sektorach (takich jak: technologie cyfrowe, usługi finansowe¹², energetyka, turystyka i transport oraz żywność) do zmian zachodzących w otoczeniu ekonomicznym i społecznym (w tym zniesienie barier uniemożliwiających zakup online cyfrowych dóbr i usług).

E. Rutkowska-Tomaszewska wyróżnia kilka płaszczyzn działań państwa w zakresie kształtowania polityki konsumenckiej, które jednocześnie są środkiem służącym realizacji wymienionych wcześniej celów [Rutkowska-Tomaszewska, 2013, s. 69]. Są to:

- legislacja tworząca ramy prawne ochrony interesów konsumentów,
- budowanie infrastruktury organizacyjno-instytucjonalnej służącej ochronie konsumentów,
- kontrolowanie rynku przez różnego rodzaju inspekcje i sądownictwo będące środkiem dochodzenia roszczeń konsumentów,
- informacja i edukacja konsumencka mające na celu szerzenie wiedzy i wzrost świadomości konsumenckiej, aby w ten sposób umożliwić realizację praw konsumenckich w trakcie podejmowania decyzji oraz wyboru dóbr i usług.

Środki te, z wyjątkiem trzeciego, zalicza się do mechanizmów pozytywnej ochrony konsumenta, zaś trzeci do tzw. repulsywnych mechanizmów ochrony (związanych z dochodzeniem roszczeń). Przedmiotem dalszych rozważań będą mechanizmy pozytywnej ochrony konsumenta, tj. regulacje prawne, instytucje służące ochronie konsumenta oraz edukacja konsumencka, w tym w szczególności edukacja finansowa.

3. Sposoby ochrony praw konsumenta w zakresie korzystania z podstawowych usług finansowych

3.1. Regulacje tworzące ramy prawne ochrony interesów konsumenta

Podstawę szerokiej i kompleksowej ochrony konsumenta, jako strony słabiej przygotowanej do funkcjonowania w stosunkach gospodarczych z podmiotami profesjonalnymi, stanowią regulacje prawne. Na system prawa unijnego składają się przede wszystkim dyrektywy, rozporządzenia, decyzje, zalecenia

¹² Cele, które sformułowano w odniesieniu do sektora usług finansowych, to m.in. dalsze zwalczanie nieuczciwych praktyk, podniesienie świadomości konsumentów dotyczącej kosztów podstawowych usług bankowych oraz zwiększenie konkurencji na rynku w celu ułatwienia zmiany instytucji prowadzącej rachunek bieżący.

oraz opinie. W praktyce do regulowania zasad funkcjonowania jednolitego rynku finansowego oraz praw i obowiązków jego uczestników (w tym konsumentów) najczęściej wykorzystuje się dyrektywy. Z uwagi na fakt, iż wiążą państwa członkowskie odnośnie do zamierzonego skutku, pozostawiając władzom krajowym swobodę wyboru form i metod implementacji, dyrektywy są uważane za łagodniejszą formę ingerencji¹³ w ustawodawstwo krajowe [Woś, Rachocka, Kasperek-Hoppe, 2011, s. 149].

Podobnie jest w przypadku segmentu detalicznych usług finansowych, w tym korzystania z rachunków bankowych i usług płatniczych. W tabeli 2 przedstawiono najważniejsze regulacje unijne odnoszące się do sfery płatności, mające istotne znaczenie dla wzrostu ochrony interesów konsumenta na tym rynku¹⁴, przyporządkowując je do zidentyfikowanych wcześniej obszarów zagrożeń interesów konsumenta.

Tabela 2. Regulacje unijne zwiększające ochronę interesów konsumenta korzystającego z rachunku bankowego/płatniczego i usług płatniczych

Obszar	Najważniejsze unijne regulacje prawne	Przykładowe zmiany zwiększające poziom ochrony interesów konsumenta
1	2	3
Dostęp do rachunku	– dyrektywa PAD	– prawo do otwierania i korzystania ze zwykłych rachunków płatniczych w Unii
Korzystanie z rachunku	– dyrektywa PAD – dyrektywy PSD I i PSD II – SEPA – rozporządzenie MIFReg	– zapewnienie przejrzystości i porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi – ustanowienie jednolitych zasad dotyczących wykonywania usług płatniczych (w tym praw i obowiązków użytkowników oraz dostawców usług płatniczych) – standaryzacja płatności transgranicznych w euro i obniżenie ich kosztów – obniżenie opłaty interchange
Mobilność konsumenta	– dyrektywa PAD	– zasady dotyczące przenoszenia rachunków płatniczych
Bezpieczeństwo cybernetyczne i ochrona danych	– dyrektywa PSD II – rozporządzenie GDPR (RODO)	– wprowadzenie silnego uwierzytelnienia klienta – wzrost bezpieczeństwa płatności elektronicznych – wzrost ochrony danych osobowych konsumentów

¹³ Rozporządzenia unijne obowiązują wprost i bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich, stanowiąc tym samym silną ingerencję w ich porządek wewnętrzny, nie pozostawiając marginesu swobody (nie wymagają transformacji do krajowego porządku prawnego). Natomiast decyzje wydawane przez organy wspólnotowe mają charakter indywidualny i konkretny, więc również nie są odpowiednim środkiem regulacji. Zalecenia i opinie nie mają zaś mocy wiążącej (zob. art. 249 TWE) [Marak, Proś, 2007, s. 135].

¹⁴ Regulacji odnoszących się do rynku płatności jest znacznie więcej, np. rozporządzenia dotyczące płatności transgranicznych w euro, zalecenia EBC czy wytyczne EBA dotyczące bezpieczeństwa płatności elektronicznych.

cd. tabeli 2

1	2	3
Niewystarczająca konkurencja na rynku	<ul style="list-style-type: none"> - dyrektywy EMD I i EMD II - dyrektywy PSD I i PSD II 	Wprowadzenie nowych kategorii dostawców usług płatniczych: <ul style="list-style-type: none"> - instytucji pieniądza elektronicznego - instytucji płatniczych - TPP (<i>Third Party Providers</i>)

Legenda:

- dyrektywa PAD – dotycząca podstawowego rachunku płatniczego (2014/92/WE),
- dyrektywy PSD i PSD2 – dotyczące usług płatniczych (2007/64/WE oraz 2015/2366/WE),
- dyrektywy EMD i EMD2 – dotyczące instytucji pieniądza elektronicznego (2000/46/WE oraz 2009/110/WE),
- SEPA – *Single Payment Euro Area* (Jednolity Obszar Płatności a Euro) – samoregulacja sektora bankowego,
- rozporządzenie MIFReg – dotyczy opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych z wykorzystaniem karty (2015/751),
- rozporządzenie GDPR (RODO) – *General Data Protection Regulation*, Rozporządzenie ogólne o ochronie danych osobowych (2016/679).

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza treści poszczególnych aktów prawnych wymienionych w tabeli 2 przekracza ramy niniejszego artykułu. Wymienione w niej przykłady są zapisami o znaczeniu podstawowym, ponieważ ich celem jest ochrona interesu ekonomicznego konsumenta. Specjaliści z dziedziny prawa wskazują jednak także na inne, wspólne cechy charakterystyczne dla reżimów ochrony konsumenta w dyrektywach konsumenckich. Są to: obowiązek informacyjny, prawo do wycofania się z transakcji, kontrola treści umowy oraz przysługujące konsumentowi prawo do reprezentacji jego interesów i egzekwowania praw w drodze postępowania sądowego lub pozasądowego [Łętowska, 2002, s. 20-21].

Obowiązki informacyjne nałożone na instytucje finansowe są obecne we wszystkich dyrektywach wymienionych w tabeli 2. Dotyczą one wymagań co do medium i formy informacji, czasu jej podania, cech fizykalnych przekazu oraz jej treści. W dyrektywie PSD dotyczą one m.in. konieczności zapewnienia konsumentowi szerokiej informacji o transakcji – jej warunkach, przedmiocie, poziomie kosztów itp. Zapisy dotyczące poziomu kosztów są również obecne w dyrektywie PAD, w której na dostawców usług płatniczych nałożono ponadto obowiązek przedstawienia konsumentowi słowniczka terminów zawierającego „ujednolicone pojęcia” – wykaz najbardziej reprezentatywnych usług powiązanych z rynkiem płatności. Należące do tej kategorii postanowienia (najczęściej mające charakter bezwzględnie obowiązujący) drobiazgowo regulują zatem wiele kwestii, których podanie do wiadomości jest obowiązkiem ciążącym na instytucji finansowej. Warto podkreślić, że nałożenie na profesjonalistę obo-

wiązku informacyjnego odnosi się już nie tylko do fazy zawierania umowy, lecz także fazy przedkontraktowej oraz po zawarciu umowy. Mają one na celu zapewnienie wysokiego standardu przejrzystości (transparentności) umożliwiającego świadome i racjonalne zorientowanie się w bogactwie oferty i dokonanie stosownego wyboru. Zapisy zawarte w dyrektywach konsumenckich dają mu także prawo do wycofania się z transakcji. Zapewnia to wykorzystywana na szeroką skalę konstrukcja odwołania (odstąpienia od umowy) chroniąca przed zbyt szybkim definitywnym związaniem stosunku prawnego między konsumentem i jego kontrahentem. Tego typu zapisy dotyczą zwłaszcza umów zawieranych na odległość, a spośród usług płatniczych np. kart kredytowych. Ten środek ochronny jest motywowany przekonaniem, że konsumentowi jako gorzej poinformowanej stronie transakcji powinien przysługiwać dodatkowy czas do namysłu i oceny sytuacji.

Niektóre dyrektywy fragmentarycznie wprowadzają kontrolę treści umowy. Jest ona realizowana poprzez wprowadzenie wymogów co do formy czynności prawnych (np. wymóg, by umowa rachunku bankowego miała formę pisemną) oraz działania mające na celu wyeliminowanie klauzul abuzywnych z umów konsumenckich. Ten instrument ochronny sprawdza się zwłaszcza w obszarach, gdzie rynkowa przewaga partnera prowadzi do niesymetrycznego ukształtowania treści umowy (uprawnienia i ryzyko), czemu nawet dobrze poinformowany i przezorny konsument nie jest w stanie się przeciwstawić. Konsumentowi korzystającemu z podstawowych usług finansowych przysługuje również prawo do reprezentacji jego interesów i egzekwowania praw bądź to w drodze postępowania sądowego lub pozasądowego. Prawo to występuje zarówno w dyrektywie PAD, jak i dyrektywach PSD.

3.2. Instytucjonalne formy ochrony interesów konsumenta

Sformułowanie praw konsumentów przesądziło o rozwoju form instytucjonalnych ochrony ich interesów. Instytucjonalny wymiar polityki konsumenckiej można rozpatrywać dwojako: z punktu widzenia Unii Europejskiej jako całości oraz z punktu widzenia każdego kraju członkowskiego z osobna. Ramy polityki konsumenckiej są opracowywane i wdrażane na szczeblu Unii Europejskiej i na straży ich realizacji stoją powołane do tego instytucje rządowe. Zasięg działania tych instytucji jest ponadnarodowy, a istotą ich działania są dialog oraz wymiana informacji. Oprócz instytucji szczebla rządowego w Unii Europejskiej działają również liczne organizacje konsumenckie, podejmujące działania mające na celu

ochronę praw konsumenta, m.in. na rynku usług finansowych. Najważniejsze instytucje ochrony praw konsumenta w Unii Europejskiej zostały przedstawione w tabeli 3.

Tabela 3. Najważniejsze instytucje stojące na straży interesów konsumenta w UE

Institucje szczebla rządowego	Organizacje pozarządowe
<ul style="list-style-type: none"> • Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów (DG JUST) • Europejska Grupa Konsultacyjna ds. Konsumentów (European Consumers Consultative Group – ECCG) • Komitet Ekonomiczno-Społeczny – organ konsultacyjny, doradczy i opiniotwórczy głównych instytucji Unii Europejskiej (Komisji Europejskiej, Rady UE, Parlamentu Europejskiego) • Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (ang. European Banking Authority – EBA), wchodzący w skład Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego 	<ul style="list-style-type: none"> • Międzynarodowa Organizacja Związków Konsumentów – CI (Consumers International) • Europejskie Biuro Stowarzyszeń Konsumentów – BEUC (Bureau Européen des Unions des Consommateurs) • Europejskie Stowarzyszenie na Rzecz Koordynowania Reprezentacji Konsumentów w Normalizacji (ANEC)

Źródło: Opracowanie własne.

Wymienione w tabeli 3 organizacje rządowe i pozarządowe cechuje europejski lub nawet szerszy zasięg działania i stosunkowo szerokie spektrum działalności. W wymiarze europejskim nie funkcjonuje taka organizacja, która zajmowałaby się tylko i wyłącznie kwestiami ochrony konsumenta na rynku usług finansowych, zazwyczaj działają one na kilku polach i do kwestii ochrony praw konsumenta podchodzą kompleksowo.

Instytucjonalne formy ochrony interesów konsumentów w poszczególnych krajach członkowskich tworzą rozbudowany i zwarty system organizacyjny, który wykształcał się stopniowo wraz z rozwojem gospodarczym [Dutkiewicz i in., 2000, s. 26-27]. System ten różni się w poszczególnych krajach Unii Europejskiej w zależności od przyjętych w nim rozwiązań prawnych.

W krajach Unii Europejskiej można wyróżnić następujące modele systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów [Kaczorowska, Kurzyńska-Lipniewicz, 2009, s. 14]:

- model ombudsmana, w którym najważniejszą rolę pełni jednoosobowy urząd rzecznika praw konsumenta, będący władczą instytucją niezależną od struktur administracji, powoływaną na określony czas; model ten występuje w większości krajów skandynawskich;
- model administracyjny, w którym polityka konsumencka jest prowadzona przez jeden wyspecjalizowany organ, najczęściej usytuowany w minister-

stwach gospodarczych, dysponujący rozbudowaną strukturą terenową; model ten jest typowy dla Francji oraz Polski¹⁵,

- model sądowy, opierający się na działalności powszechnie dostępnych sądów, które w wyniku szybkich postępowań (tzw. sądy małych żądań) gwarantują pokrzywdzonemu konsumentowi sprawne uzyskanie rekompensaty; model ten jest stosowany w krajach anglosaskich;
- model niemiecki, cechujący się występowaniem silnych organizacji konsumenckich, którym państwo przekazuje środki finansowe na ich działalność, pozostawiając sobie funkcje koordynacyjne i kontrolne.

Organizacje rządowe mają na celu podejmowanie działań przyczyniających się do przyznania konsumentom większych praw na rynku usług finansowych, m.in. poprzez politykę pełnej i rzetelnej informacji dla nabywców, informowanie o akcjach i kampaniach mających na celu ochronę ich sytuacji i praw rynkowych, finansowanie badań, ekspertyz i konferencji naukowych na ten temat, wspieranie inicjatyw edukacyjnych z zakresu praw nabywcy i konsumenta. Dodatkowo organy nadzoru finansowego mają możliwość czasowego zakazu prowadzenia lub ograniczenia prowadzenia pewnych typów działalności finansowej.

Organizacje pozarządowe, poza promowaniem edukacji konsumenckiej, lobbują działania w zakresie ochrony i umocowania praw konsumenta na rynku usług finansowych mające na celu m.in. zapewnienie im dostępu do podstawowych usług finansowych, a co za tym idzie – zmniejszenie skali wykluczenia finansowego oraz zapewnienie konsumentom narzędzi umożliwiających dokonywanie optymalnego wyboru produktów finansowych dzięki niezależnemu doradztwu czy też dostarczeniu im właściwej informacji na ich temat [www 1]. Zapewniają one także narodowym ruchom ochrony praw konsumenta możliwość reprezentowania ich interesów na płaszczyźnie wspólnotowej. Z kolei narodowe organizacje konsumenckie zapewniają m.in. bezpośrednią pomoc konsumentom w postaci udzielania im porad (płatnych i bezpłatnych) oraz reprezentowania indywidualnych interesów konsumentów przed sądami.

¹⁵ W Polsce najważniejszą instytucją szczebla rządowego stojącą na straży praw konsumenta jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który prowadzi postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jego działania są wspomagane w skali lokalnej przez miejskich oraz powiatowych rzeczników konsumenckich podejmujących działania w przypadku naruszenia indywidualnych interesów konsumentów. Poza tym ochroną praw konsumentów na rynku usług finansowych zajmuje się Komisja Nadzoru Finansowego oraz Arbiter Bankowy (rynek usług bankowych), a także Rzecznik Finansowy (rynek ubezpieczeniowy) oraz Spółdzielczy Arbitraż Konsumentki (SKOK-i). Najważniejsze organizacje pozarządowe chroniące interesy konsumenta to: Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich oraz Stowarzyszenie Krzewienia Edukacji Finansowej.

3.3. Edukacja finansowa jako instrument ograniczania zagrożeń interesu konsumenta

Trzecim instrumentem ograniczania zagrożeń interesów konsumenta na rynku usług finansowych (w tym usług płatniczych) jest edukacja finansowa. Obejmuje ona „podejmowanie szeroko zakrojonych działań, mających na celu upowszechnianie wiedzy finansowej oraz wykształcenie pozytywnych nawyków, które prowadzą do podejmowania właściwych decyzji w zakresie zarządzania pieniędzmi” [Frączek, 2013, s. 120].

Edukacja finansowa umożliwia wykształcenie wśród społeczeństwa świadomości finansowej, aby obywatele mogli orientować się i mieć świadomość, jakie szanse i zagrożenia niosą zarówno typowe produkty finansowe, jak i te o dużym stopniu skomplikowania. OECD zauważa, że dzięki edukacji finansowej można uświadomić konsumentom – w krajach rozwijających się (gospodarkach wschodzących), że sektor finansowy przyczynia się do wzrostu gospodarczego i redukcji ubóstwa (biedy), zaś w gospodarkach rozwiniętych m.in. konieczność oszczędzania na emeryturę; pozwala ona również ograniczyć zjawisko nadmiernego zadłużania się i bankructw gospodarstw domowych [OECD, 2006, s. 2].

Z uwagi na specyfikę rynku usług finansowych edukacja finansowa powinna być rozpatrywana jako proces ciągły (*life long*), który umożliwia konsumentom podejmowanie lepszych, bardziej odpowiedzialnych decyzji, a podmioty strony podaźowej motywuje do konstruowania bezpiecznych i atrakcyjnych produktów, mających sprostać specyficznym potrzebom odbiorców [*Financial education...*, 2007, s. 3].

Unia Europejska zaangażowała poważne środki w realizację prawa konsumentów do edukacji, w tym edukacji finansowej. Prowadzi działania mające na celu realizację prawa konsumentów do edukacji, wspiera programy w publicznym szkolnictwie i mediach, proedukacyjne inicjatywy organizacji pozarządowych, ponadto zleca przeprowadzanie badań świadomości i opinii konsumenciej we wszystkich krajach członkowskich. Przykładem tych ostatnich są badania Eurobarometr pozwalające na uzyskanie opinii konsumentów w odniesieniu do 42 rynków, w tym rynków usług finansowych (jednym z nich jest rynek rachunków bankowych)¹⁶. Warto dodać, że rynki te należą do najgorzej

¹⁶ W celu przeanalizowania szerszych wzorców rynkowych, poszczególne rynki dóbr i usług zostały podzielone tematycznie na dziewięć rynkowych klastrów, w tym klaster usług bankowych, w którego skład weszły następujące rynki usług: Kredyty, pożyczki i karty kredytowe, Rachunki bankowe, Kredyty hipoteczne oraz Produkty inwestycyjne, prywatne konta emerytalne i papiery wartościowe [Market Monitoring Survey, 2015].

ocenianych pod względem większości stosownych kryteriów: porównywalności (*comparability*), zaufania (*trust*), problemów i szkód (*detriment*) oraz oczekiwań (*expectations*), co uzasadnia intensyfikację różnych form ochrony interesów konsumenta, w tym inicjatyw edukacyjnych.

W krajach europejskich wykorzystuje się różne narzędzia edukacji finansowej. Do najważniejszych należą narodowe strategie edukacji finansowej – według raportu OECD ponad 1/3 spośród 48 badanych krajów europejskich wdrożyła, rozwinęła lub zrewidowała takie strategie; poza zwiększaniem świadomości finansowej wspierają one reformy emerytalne, są elementem polityki ochrony konsumenta i przyczyniają się do wzrostu włączenia finansowego [OECD, 2016, s. 26]. Wiele krajów europejskich wykorzystuje zróżnicowane kanały dostarczania konsumentom informacji o produktach i usługach finansowych oraz wydarzeniach mogących mieć wpływ na ich finanse osobiste. Są wśród nich: strony internetowe¹⁷, narzędzia online¹⁸ (kalkulatory finansowe, gry, quizy, aplikacje mobilne itp.), kampanie informacyjne, dni edukacji finansowej i inne.

Większość inicjatyw edukacyjnych jest kierowana do osób dorosłych¹⁹, w tym szczególnie do tych, które nie korzystają w pełni z usług finansowych albo robią to od niedawna (np. młodzi konsumenci czy imigranci)²⁰. Jednak coraz więcej inicjatyw jest adresowanych do dzieci i młodzieży szkolnej, które to grupy dopiero zaczynają korzystać z podstawowych usług finansowych, takich jak rachunek bankowy czy usługi płatnicze. Obejmują one działania związane nie tylko z edukacją formalną, np. wprowadzanie edukacji finansowej do programów szkolnych (m.in. w Czechach, Danii, Estonii, Hiszpanii, Irlandii czy Wielkiej Brytanii), prowadzenie projektów pilotażowych z tego zakresu, szkolenie nauczycieli i dostarczanie im materiałów szkoleniowo-edukacyjnych (np.

¹⁷ Większość krajów europejskich ma taką stronę, np. Armenia – abcfinance.am, Belgia – wiki-fin.be, Hiszpania – finanzasparatodos.es, Irlandia – onsumerhelp.ie, Litwa – klientuskola.lv, Norwegia – finansportalen.no, Polska – www.manymany.info.pl, Portugalia – todoscontam.pt, Słowacja – fininfo.sk czy Wielka Brytania – moneyadvice.service.org.uk. Większość z nich jest prowadzonych przez organy nadzoru finansowego, ale we Francji istnieją dwie strony – jedna prowadzona przez nadzór finansowy (abe-infoservice.fr), a druga przez organizację konsumentką (lafinancepourtous.com), i to ta druga jest uważana za wiodącą.

¹⁸ Narzędziem, które może być pomocne w przypadku wyboru rachunku bieżącego, są porównywarki internetowe, które zgodnie z dyrektywą PAD, musi udostępnić każdy kraj członkowski UE.

¹⁹ Przykładem takiej inicjatywy może być Money skills for life organizowany przez National Consumer Agency (NCA) w Irlandii. Obejmuje on 6 zagadnień z zakresu zarządzania finansami osobistymi: zarządzanie pieniędzmi (wydatkami), oszczędzanie i inwestowanie, ubezpieczenia, pożyczanie pieniędzy, radzenie sobie z zadłużeniem i planowanie finansowe (emerytalne). Inicjatywa ta obejmuje pojedyncze spotkania lub serię spotkań prowadzonych przez trenera NCA, których uczestnicy otrzymują darmowy podręcznik pomagający w zarządzaniu finansami osobistymi [OECD, 2016, s. 38].

²⁰ Grupami objętymi intensywnymi działaniami edukacyjnymi są też osoby starsze, bezrobotne, o niskim dochodzie, nadmiernie zadłużone czy osoby mieszkające na wsi.

portal Consumer Classroom)²¹, ale także z edukacją nieformalną, takie jak np. gry edukacyjne, filmy wideo, działania w mediach społecznościowych itp.

Inicjatywy w zakresie edukacji finansowej mogą być także podejmowane przez organizacje konsumenckie oraz instytucje oferujące usługi finansowe²². Jednak w przypadku tych ostatnich trzeba mieć świadomość, że ich podstawowym celem jest promocja i zachęcanie do korzystania z produktów finansowych oferowanych przez te instytucje, a funkcja edukacyjna ma charakter drugoplanowy.

Mając na uwadze m.in. takie zagrożenia, OECD sformułowała rekomendacje odnośnie do zasad i dobrych praktyk w zakresie edukacji i świadomości finansowej. Zgodnie z nimi [OECD, 2006, s. 3]:

- rządy i inne zainteresowane podmioty powinny promować obiektywną, etyczną i skoordynowaną edukację finansową,
- edukacja finansowa powinna rozpoczynać się w szkołach, aby konsumenci mieli odpowiednią wiedzę w tym zakresie możliwie najwcześniej,
- edukacja finansowa powinna być dobrą praktyką w instytucjach finansowych, co zwiększyłoby ich wiarygodność i odpowiedzialność,
- edukacja finansowa powinna być wyraźnie oddzielona od przekazu komercyjnego; należy opracować odpowiednie kodeksy zachowań dla pracowników instytucji finansowych,
- instytucje finansowe powinny sprawdzać, czy klient czyta i rozumie informacje, szczególnie jeżeli dotyczą one długoterminowych zobowiązań lub usług finansowych z potencjalnie znaczącymi konsekwencjami finansowymi; nie można zastosować małego druku czy niezrozumiałych sformułowań w dokumentach,
- edukacja finansowa powinna koncentrować się na szczególnie istotnych aspektach planowania finansów osobistych, takich jak: podstawowe formy oszczędności, zadłużenie, ubezpieczenie, emerytury,

²¹ Consumer Classroom (który zastąpił program Dolceta – Development of Online Consumer Education Tools for Adults) to inicjatywa Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów Komisji Europejskiej dotycząca edukacji konsumenckiej (w tym edukacji finansowej). Serwis online jest adresowany do nauczycieli młodzieży w wieku 12-18 lat i ma ich zachęcić do podejmowania kwestii edukacji konsumentów w ramach różnych przedmiotów, np. przedsiębiorczości, matematyki, nauk społecznych lub przyrodniczych. Zawiera gotowe do zastosowania pomoce dydaktyczne (np. materiały do e-learningu, quizy, projekty), które umożliwiają przekazanie uczniom wiedzy na temat praw konsumenckich oraz wykształcenie praktycznych umiejętności przydatnych w codziennym poruszaniu się po rynku, w tym rynku detalicznych usług finansowych) [www 4].

²² W Polsce działania popularyzujące usługi płatnicze, w tym zwłaszcza płatności bezgotówkowe, podejmują m.in. Koalicja na Rzecz rozwoju Obrotu Bezgotówkowego i Mikropłatności powstała z inicjatywy Związku Banków Polskich, zrzeszająca kilkadziesiąt prywatnych i państwowych instytucji i działająca na rzecz promocji bezgotówkowych instrumentów płatniczych czy Fundacja Obrotu Bezgotówkowego (np. Wielka Loteria Bezgotówkowa).

- programy należy nakierować na budowanie zdolności finansowej (*financial capability*) i w miarę możliwości adresować je do konkretnych grup klientów oraz dopasowywać do indywidualnych potrzeb,
- należy uświadomić przyszłym emerytom konieczność oceny, czy posiadane przez nich publiczne i prywatne systemy (plany) emerytalne są wystarczające,
- należy promować narodowe kampanie informacyjne, specjalne strony internetowe, darmowe serwisy informacyjne i serwisy ostrzegające o niebezpieczeństwie wysokiego ryzyka związanego z korzystaniem z usług finansowych.

Podsumowanie

Posiadanie rachunku bankowego jest wstępem do korzystania z bardziej złożonych usług finansowych. Wraz z dostępnymi w jego ramach usługami płatniczymi należy do podstawowych detalicznych usług finansowych. W związku z tym zagrożenia związane z jego użytkowaniem powinny być minimalizowane. Badania i analizy prowadzone w Unii Europejskiej wskazują na pięć podstawowych obszarów zagrożeń związanych z tym produktem. Są to: utrudniony dostęp do rachunku, zagrożenia związane z korzystaniem z niego (np. niedostateczny dostęp do informacji i ich nieprzejrzystość, nieuczciwe praktyki handlowe), ograniczenie mobilności konsumenta (trudności w zmianie dostawcy bądź korzystaniu z usług transgranicznych), niedostateczny poziom bezpieczeństwa cybernetycznego i ochrony danych osobowych czy wreszcie niewystarczająca konkurencja na rynku zawężająca krąg dostawców takich usług, a co za tym idzie – ograniczająca wybór konsumenta.

W artykule wykazano jednak, że szczególnie w ostatnich latach powstało wiele regulacji prawnych, które znoszą istniejące zagrożenia lub przynajmniej ograniczają ich zasięg, zwiększając równocześnie konkurencję na rynku detalicznych usług finansowych. Szczególne znaczenie wśród nich mają dyrektywy w sprawie podstawowego (zwykłego) rachunku płatniczego (dyrektywa PAD) oraz dyrektywy w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa PSD oraz PSD2). Mają one najbardziej kompleksowy charakter i regulują wiele kwestii, ułatwiając m.in. dostęp do rachunku bieżącego, zmianę dostawcy, dostęp do informacji o rachunku i ich porównywalność, wprowadzają jasne zasady świadczenia usług płatniczych, podnosząc zarazem poziom bezpieczeństwa korzystania z płatności elektronicznych. O ile regulacje chronią interes konsumenta poprzez minimalizację konkretnych rodzajów zagrożeń występujących na rynku, o tyle instytucjonalne formy ochrony konsumenta oraz działania

z zakresu edukacji konsumenckiej, w tym edukacji finansowej, nie mają tak wyspecjalizowanego charakteru. Są to przedsięwzięcia o bardziej ogólnym charakterze w tym sensie, że podstawowe organizacje rządowe i pozarządowe oraz organizacje konsumenckie mają szerokie spektrum działania i zajmują się m.in. promowaniem praw konsumenta, dostarczaniem mu informacji, zwiększaniem jego świadomości nie tylko na rynku finansowym. Podobnie jest, jeśli chodzi o edukację konsumencką, choć w tym obszarze coraz wyraźniej zarysowują się działania z zakresu edukacji finansowej.

Literatura

- Bogacka-Kisiel E., red. (2012), *Finanse osobiste. Zachowania produkty – strategie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dąbrowska A., Janoś-Kresło M., Ozimek I. (2005), *Ochrona i edukacja konsumentów we współczesnej gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa.
- Demirguc-Kunt A., Klapper L., Singer D., van Oudheusden P. (2015), *The Global Findex Database 2014: Measuring Financial Inclusion around the World*, Policy Research Working Paper No. 7255. World Bank, Washington, DC. © World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21865> License: CC BY 3.0 IGO.
- Demirguc-Kunt A., Klapper L. (2012), *Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database*, Policy Research Working Paper No. 6025, World Bank, Washington, DC. © World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6042> License: CC BY 3.0 IGO.
- Dutkiewicz J., Łysoń U., Niepokulczycka M., Sieliwanowicz E. (2000), *Prawa konsumenta*, Difin, Warszawa.
- European Central Bank (2016), *European Financial Structures*, October, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/reportonfinancialstructures201610.en.pdf>.
- European Consumer Organization (2011), *Protecting Consumer Interests in the Retail Financial Services Area: Need for Independent and Efficient National Supervisors Everywhere in the E.U.*, <http://www.beuc.org/publications/2011-09879-01-e.pdf>.
- Financial Education and Better Access to Adequate Financial Services. Best Practices and Ways Forward to Combat Financial Exclusion in Europe Report* (2007), EU Projects FES, Vienna, April.
- Frączek B. (2013), *Obszary badań w zakresie poziomu wiedzy i edukacji finansowej społeczeństwa w Polsce i na świecie*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 173, „Innowacje w bankowości i finansach” – t. I.
- Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (2016), *Raport o ochronie danych osobowych*, http://www.giodo.gov.pl/487/id_art/9146/j/pl.

- Główny Urząd Statystyczny (2016), *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2016 r. Opracowanie sygnalne*.
- Iwanicz-Drozdowska M., Matuszyk A., Nowak A.K., Kitala R. (2009), *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, Raport z badań 04/S/0010/08, Kolegium Zarządzania i Finansów, Katedra Ubezpieczeń Gospodarczych, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Kaczorowska S., Kurzyńska-Lipniewicz A. (2009), *Prawne aspekty ochrony konsumenta w Polsce i w Unii Europejskiej*, Seria Wydawnicza Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona, Legnica.
- Kieźel E. (2007), *Przesłanki, istota i cele ochrony interesów konsumentów* [w:] E. Kieźel (red.), *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, Difin, Warszawa.
- Komisja Europejska (2006), *Interim Report II, Current Accounts and Related Services Sector Inquiry under Article 17 Regulation 1/2003 on retail banking*, 17 July.
- Komisja Europejska (2007), *Raport grupy ekspertów ds. mobilności klientów w zakresie rachunków bankowych*, Bruksela, 5 czerwca.
- Komisja Europejska (2007a), *Report on the Retail Banking Sector Inquiry*, Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission – Sector Inquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on retail banking (Final Report) [COM(2007) 33 final].
- Komisja Europejska (2007b), *Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013 Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony*, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów, KOM(2007) 99 wersja ostateczna. http://ec.europa.eu/consumers/archive/overview/cons_policy/doc/cps_0713_pl.pdf.
- Komisja Europejska (2009), *Tying and Other Potentially Unfair Commercial Practices in the Retail Financial Service Sector*, Final report submitted to the European Commission, DG Internal Market and Services, Centre for European Policy Studies (CEPS), 24 listopada 2009 r. ETD/2008/IM/H3/78.
- Komisja Europejska (2012), *A European Consumer Agenda – Boosting Confidence and Growth*, Brussels, 22.5.2012 COM(2012) 225 final, {SWD(2012) 132 final}.
- Komisja Europejska (2012a), *Special Eurobarometer 373 Retail Financial Services / Wave EB76.1 – TNS Opinion & Social*.
- Komisja Europejska (2012b), *Zielona Księga: W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez internet i za pośrednictwem urzędzeń przenośnych*, Bruksela, dnia 11.1.2012 KOM(2011) 941 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2013), *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Comparability of fees Related to Payment Accounts, Payment Account Switching and Access to Payment Accounts with Basic Features* {COM(2013) 266 final} {SWD(2013) 165 final} Brussels, 8.5.2013.

- Komisja Europejska (2013a), *Study on the Coverage, Functioning and Consumer Use of Comparison Tools and Third-party Verification Schemes for Such Tools*, Final report prepared by ECME Consortium (in partnership with DELOITTE) EAHC/FWC/2013 85 07.
- Komisja Europejska (2015), *Zielona księga w sprawie detalicznych usług finansowych. Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw*, Bruksela (2015) 630 final <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PL/1-2015-630-PL-F1-1.PDF>.
- Komisja Europejska (2016), *Market Monitoring Survey 2015*, Final Report, Part I, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/market_monitoring/docs/mms2015_final_report_part_i_en.pdf.
- Komisja Europejska (2016a), *Special Eurobarometer on Financial Products and Services No 446*, Wave EB85.1 – TNS opinion & social.
- Komisja Europejska (2017), *Consumer Financial Services Action Plan: Better Products, More Choice*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruksela, 23.3.2017, s. 4, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-financial-services-action-plan-23032017_en.pdf.
- Kozłiński T. (2013), *Zwyczaje płatnicze Polaków*, Narodowy Bank Polski, Departament Systemu Płatniczego, maj.
- Łętowska E. (2002), *Prawo umów konsumenckich*, Wydawnictwo Beck, Warszawa.
- Maison D. (2013), *Postawy Polaków wobec obrotu bezgotówkowego*, Raport z badania 2013 i analiza porównawcza z danymi z 2009 r., Narodowy Bank Polski, grudzień.
- Maison D. (2017), *Postawy Polaków wobec obrotu bezgotówkowego*, Raport z badania 2017 i analiza porównawcza z danymi z 2009 i 2013 r., Narodowy Bank Polski, luty.
- Marak K., Proś K. (2007), *Ochrona konsumenta usług finansowych w świetle prawa wspólnotowego – wybrane zagadnienia* [w:] B. Gnela (red.), *Ochrona konsumenta usług finansowych – wybrane zagadnienia prawne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Market Monitoring Survey 2015, Final Report, Part I, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/market_monitoring/docs/mms2015_final_report_part_i_en.pdf 17-18.
- OECD (2006), *The Importance of Financial Education*, OECD Policy Brief, www.oecd.org/finance/financial-education/37087833.pdf.
- OECD (2016), *Financial Education in Europe: Trends and Recent Developments*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254855-en>.
- Rutkowska-Tomaszewska (2011), *Nieuczciwe praktyki na rynku bankowych usług konsumenckich*, Lex WoltersKluwer Business, Warszawa.
- Rutkowska-Tomaszewska E. (2013), *Ochrona prawna konsumenta na rynku usług bankowych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Tochmański A. (2016), *Dlaczego warto korzystać z rachunków bankowych i płatności bezgotówkowych?* Departament Systemu Płatniczego NBP, https://www.nbp.pl/adf/adf_rachunki_bankowe.pdf.

Wojtczak D. (2012), *Usługi bankowe w regulacjach Unii Europejskiej*, Lex Wolters Kluwer Business, Warszawa.

Woś J., Rachocka J., Kasperek-Hoppe M. (2011), *Zachowania konsumentów: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań.

[www 1] <https://www.beuc.eu> (dostęp: 17.07.2017).

[www 2] https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf (dostęp: 22.07.2017).

[www 3] https://www.uokik.gov.pl/rejestr_klauzul_niedozwolonych2.php (dostęp: 22.07.2017).

[www 4] <https://www.consumerclassroom.eu/search-results> (dostęp: 22.07.2017).

CONSUMER INTEREST' THREATS CONCERNING THE USAGE OF BANKING ACCOUNTS AND WAYS TO REDUCE THEM

Summary: Having a banking account is usually the first step to use more complicated financial services. Because of that the access to such an account and its use could not be disruptive for consumers. The purpose of the paper is to explore threats concerning usage of a banking account and payment services and ways to reduce them. The five fields of these threats were identified: access to the account, usage of the account, consumer mobility, digital safety and data protection and threats resulting from the insufficient level of market competition. On the basis of desk resources (mostly UE regulations and documents), Authors have proved that particular threats of consumer interests have been reduced by establishing regulations but increasing the general level of consumer protection is not possible without institutional framework and financial education.

Keywords: banking account, payment services, consumer protection, PAD and PSD directives, financial education.