

W poszukiwaniu nowego paradygmatu ochrony konsumentów na rynkach finansowych

Jak chronić konsumenta na rynku finansowym? Modele i doświadczenia międzynarodowe

Jan Monkiewicz, Politechnika Warszawska

Warszawa, 11 października 2017

Plan prezentacji

- Filary nowego paradygmatu regulacyjnego
- Nowe podejście do ochrony konsumenta
- Model ochrony konsumenta G20
- Główne elementy modelu ochrony w UE
- Wnioski

Wprowadzenie

- Globalny kryzys finansowy ubiegłej dekady zakwestionował obowiązujący od lat 80 tych XX wieku paradygmat regulacyjny rynków finansowych oparty na wierze w wolną konkurencję oraz racjonalność i efektywność rynków finansowych
- Jest on obecnie zastępowany paradygmatem opartym na szczególnej roli państwa i dyscypliny regulacyjnej oraz ograniczonym zaufaniu do dyscypliny rynkowej
- Centralne miejsce w nowym paradygmacie zajęła perspektywa makroostrożnościowa w miejsce dominującego wcześniej podejścia mikroostrożnościowego
- Kwestie nowego podejścia ds. ochrony konsumentów stały się skutkiem nowego myślenia

Porównanie polityki mikro- i makroostrożnościowej

	Polityka mikroostrożnościowa	Polityka makroostrożnościowa
Cel główny	Zapobieganie upadłościom pojedynczych instytucji	Ochrona stabilności systemu finansowego jako całości
Cel ostateczny	Ochrona klientów i inwestorów	Ograniczenie kosztów makroekonomicznych kryzysów (spadku PKB)
Przedmiot nadzoru	Pojedyncze instytucje finansowe	System finansowy jako całość
Powiązania wzajemne pomiędzy instytucjami i wspólne ekspozycje	Mało istotne	Bardzo istotne

Źródło: Szpunar, P., Materiały i Studia, Zeszyt 278, NBP 2012

Podstawowe filary nowego paradygmatu

- Uznanie kluczowego znaczenia ryzyka systemowego dla systemu finansowego oraz uznanie szczególnej roli państwa w ograniczaniu ryzyka niestabilności systemu finansowego
- Zwiększona rola państwa w regulacji, nadzorze oraz w bezpośrednim oddziaływaniu na instytucje finansowe
- Zwiększona dywersyfikacja podejścia regulacyjnego i nadzorczego:
 - instytucje finansowe o znaczeniu globalnym,
 - narodowe instytucje systemowe,
 - operatorzy transgraniczni,
 - pozostali

Podstawowe filary nowego systemu, *cd*

- Upowszechnienie się zróżnicowanego oraz zdekomponowanego systemu nadzorczego: uzupełnienie nadzoru mikro o nadzór makro, oraz ochronę konsumenta
- Rozwój nowego systemu upadłościowego, opartego na postępowaniu administracyjnym oraz ograniczającego pomoc publiczną
- Uznanie systemowego znaczenia ubezpieczycieli oraz sektora ubezpieczeniowego i poddanie ich dodatkowym regulacjom

Stary i nowy konsensus regulacyjno-nadzorczy

Obszary	Postrzeganie rynków finansowych	Instrumentarium	Nadzór
Stary konsensus	<ul style="list-style-type: none"> ● Racjonalne, mądre i samo naprawiające się ● Innowacje finansowe ważnym składnikiem stabilności i bezpieczeństwa ● Struktury organizacyjno-zarządcze domeną wyboru prywatnego 	<ul style="list-style-type: none"> ● Dyscyplina rynkowa wspierana przez regulacyjną ● Rozbudowana transparentność ● Prywatny zarząd ryzykiem finansowym 	<ul style="list-style-type: none"> ● Formalny i powierzchowny ● Perspektywa mikro ● Bezpieczeństwo domeną prywatną ● Nadzór odizolowany od polityki
Nowy konsensus	<ul style="list-style-type: none"> ● Procykliczne i często zawodne ● Innowacje finansowe istotnym czynnikiem destabilizującym systemy finansowe ● Struktury organizacyjno-nadzorcze przedmiotem kontroli publicznej 	<ul style="list-style-type: none"> ● Dyscyplina regulacyjna wspierana przez rynkową ● Rozbudowane uprawnienia nadzoru ● Publiczny zarząd ryzykiem finansowym 	<ul style="list-style-type: none"> ● Materialny i głęboki ● Perspektywa makro ● Bezpieczeństwo domeną publiczną ● Nadzór infiltrowany przez politykę

Źródło: Opracowanie własne oraz Baker A - The new political economy of the macroprudential ideational shift, *New Political Economy*, 2013, vol. 18, No 1, s. 117

Nowe podejście do ochrony konsumentów

- Nowy paradygmat regulacyjny obejmuje także odmienne podejście do kwestii ochrony konsumentów na rynkach finansowych
- Nowe podejście odrzuca hipotezę mądrych i racjonalnych wyborów konsumenta i podkreśla rolę determinant behawioralnych
- Nowe podejście kwestionuje faktyczną przydatność przejrzystości i ujawnienia w prostej postaci jako skutecznych narzędzi ochrony konsumenta
- Nowe podejście akcentuje potrzebę rozwoju wyspecjalizowanych instytucji ochrony konsumentów, które winny być częścią całościowego podejścia nadzorczego

Stary i nowy konsensus konsumencki

	Postrzeganie konsumenta	Instrumentarium	Rola regulacji i nadzoru
Stary	<ol style="list-style-type: none"> 1. Racjonalni w zachowaniach 2. Umiejący dokonać mądrej oceny i wyboru na rynku 3. Dyscyplinujący rynek poprzez swoje decyzje 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ujawnienia rynkowe/disclosure 2. Konkurencja podmiotów na rynku 3. Polityka konsumencka domeną prawa prywatnego 4. Edukacja finansowa kwestia publiczną 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nadzór formalny i następczy 2. Regulacje skoncentrowane na zapewnieniu maksymalnej jawności i przejrzystości 3. Dominacja uregulowań lokalnych-słaba potrzeba współpracy transgranicznej
Nowy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Konsument w swych wyborach w znacznej części opiera się na przesłankach pozaekonomicznych 2. Nie ma kompetencji ani możliwości do dokonania racjonalnego wyboru 3. Dyscyplinujący wpływ na rynek jest ograniczony 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ujawnienia rynkowe uzupełnione istotnie przez administracyjne instrumenty ochrony konsumenta 2. Polityka konsumencka poddana reżymowi publicznemu 3. Edukacja finansowa zadaniem publicznym i prywatnym 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nadzór wyprzedzający 2. Regulacje konsumenckie nabierają znaczenia publicznego z uwagi na skutki makroostrożnościowe 3. Rośnie rola uregulowań międzynarodowych i globalnych

Model ochrony konsumentów G-20

1. Od 2010 roku /szczyt w Seulu/ do 2014 roku /szczyt w Brisbane/ kwestie ochrony konsumentów na rynku usług finansowych nabrały globalnego wymiaru i znalazły się w programach obrad G-20.
2. *High Level Principles on Financial Consumer Protection* przyjęte zostało przez G20 w Cannes w 2011 roku.
3. Potrzebę wzmocnienia ochrony konsumentów upatrują one w nasilonym transferze ryzyka finansowego do gospodarstw domowych, rosnącą złożonością produktów finansowych oraz gwałtownym postępem technicznym
4. Obejmują one 10 zasad, które rekomendują w szczególności:
 - włączenie do narodowych systemów prawnych, regulacyjnych i nadzorczych kwestii ochrony konsumentów usług finansowych,
 - poddanie dostawców usług finansowych i ich agentów nadzorowi konsumenckiemu przy szerokim wykorzystaniu współpracy z organizacjami konsumenckimi,

Model ochrony konsumentów G-20

- zobowiązanie dostawców usług do jednakowego i uczciwego traktowania konsumentów, co winno stanowić element ogólnego ładu instytucji finansowej i jej kultury
- zobowiązanie dostawców do maksymalnej jawności i przejrzystości w kontaktach z konsumentami oraz określenie wymogów dotyczących sposobu dystrybucji i zakresu jawności (np. konieczność ujawniania kolizji interesów),
- zobowiązanie do prowadzenia edukacji finansowej obywateli przez wszystkich interesariuszy
- zobowiązanie dostawców usług finansowych do odpowiedzialnego prowadzenia biznesu, tj. przyjmowania za swój cel nadrzędny jak najlepszego działania na rzecz konsumenta i wspierania jego ochrony, m.in. poprzez dokonywanie oceny zdolności finansowej konsumentów */financial capability/*, ich sytuacji i potrzeb a także badanie odpowiedniości produktów, przed wyrażeniem zgody na zawarcie umowy,
- zobowiązanie do stworzenia odpowiednich systemów ochrony aktywów konsumentów, w tym przed oszustwem i niewłaściwym wykorzystaniem,
- zobowiązanie do stworzenia systemów ochrony danych konsumentów przed niewłaściwym wykorzystaniem, w tym określenie celów i sposobów gromadzenia danych osobowych
- zobowiązanie krajów do utworzenia efektywnych systemów zgłaszania skarg i dochodzenia roszczeń, zarówno o charakterze publicznym jak i prywatnym
- zapewnienie przez państwo odpowiedniego poziomu konkurencji na rynku finansowym.

Model ochrony konsumentów G-20

- Dodatkowym elementem składowym Zasad Ogólnych stały się przyjęte w rezultacie decyzji G20 na szczycie w Los Cabos w czerwcu 2012 roku (Meksyk) efektywne sposoby ich implementacji, a więc przegląd najlepszych praktyk rekomendowanych w rozpatrywanym obszarze, dla polityków, legislatorów, nadzorców i regulatorów, a także instytucji finansowych.
- Całość praktyk została podzielona na praktyki powszechne (szeroko stosowane) oraz innowacyjne (dopiero wprowadzane)
- Pierwsze trzy Zasady Ogólne, a więc ujawniania i przejrzystości, odpowiedzialnego prowadzenia biznesu oraz systemów skargowych zostały zaaprobowane w 2013 roku na szczycie w Petersburgu, a pozostałe siedem w 2014 roku, na szczycie w Brisbane.
- Łącznie liczą one 76 stron tekstu, a więc dziesięć razy więcej niż zbiór Zasad Ogólnych

FinCoNet – instytucjonalizacja globalnej platformy nadzoru konsumentckiego

1. W 2013 zostaje powołana do życia w Lizbonie *International Financial Consumer Protection Organisation*, pierwsza instytucja globalna zrzeszająca organy nadzoru konsumentckiego w sektorze finansowym
2. W 2016 roku organizacja liczyła już 24 państw członkowskich, w tym m.in. UK, Brazylia, Niemcy, Japonia, Chiny, Australia, Kanada, Francja, Holandia, Irlandia, Włochy oraz miała 6 obserwatorów, w tym Bank Światowy, Komisja UE, OECD, IAIS. Została formalnie uznana przez FSB oraz G-20.
3. Organizacja zadeklarowała koncentrację na zagadnieniach bankowości i kredytu konsumentckiego.;
4. Wydała do tej pory dwa raporty nt odpowiedzialnego kredytowania/w 2014 i 2015/ oraz raport o płatnościach mobilnych oraz on-line

Nowe wymiary ochrony konsumentów na rynku finansowym UE

1. Ochrona konsumenta finansowego wykonywana jest na poziomie unijnym od 2011 przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeniowego (EIOPA) oraz przez Europejski Urząd Nadzorczy ds. Papierów Wartościowych (ESMA).
2. Ich kompetencje w zakresie ochrony konsumentów obejmują w szczególności kwestie wprost zapisane w regulacjach powołujących te instytucje:
 - działalność analityczną w zakresie trendów konsumenckich,
 - współdziałanie na rzecz lepszych standardów przejrzystości,
 - koordynację edukacji finansowej konsumentów,
 - inicjowanie ograniczeń w zakresie obrotu niektórymi produktami finansowymi,
 - problemy międzysektorowe koordynowane przez Podkomitet Ochrony Konsumentów i Innowacji Finansowych Komitetu Wspólnego europejskich agencji nadzorczych /ESAs/.

Podstawowe filary ochrony konsumenta w sektorze finansowym UE

- Regulacje informacyjne-właściwe zaopatrzenie konsumentów w informacje o produktach i usługach, z uwzględnieniem dorobku finansów behawioralnych i stosowania krótkich standardowych dokumentów prezentacyjnych /KID/
- Regulacje zachowań rynkowych-stosowanie wysokiej jakości zasad zachowań rynkowych dla osiągnięcia lepszych wyników w pracy instytucji finansowych z klientami oraz z uwzględnieniem kwestii konfliktu interesów, płatności dla stron trzecich /*inducements*/ i prymatu działania na rzecz klienta
- Regulacje produktowe: całkowicie nowatorskie podejście odnoszące się do jakości produktu, procesu zarządzania produktem oraz możliwości wykluczenia produktu z obrotu

Podstawowe dokonania EIOPA w zakresie ochrony konsumenta w 2016/2017

- **Styczeń 2016:** ogłoszenie dokumentu *”Strategiczne ramy całościowego nadzoru nad zachowaniami rynkowymi opartego na ryzyku i zapobiegawczym działaniu”*. Zakłada on przejście do nadzoru wyprzedzającego, odejście od kultury opartej zasadniczo na ujawnianiu i formalnej kontroli do ochrony opartej na interwencji w całym cyklu życia produktu oraz zakorzenieniu prokonsumenckiej kultury w firmach z naciskiem na nadzór prewencyjny i oparty na ryzyku,
 - stosowanie następujących środków:
 - ✓ *consumer trends reports* oraz opracowań *ad hoc*,
 - ✓ pogłębione monitorowanie rynku dla celów ogólnych oraz wykonywania zadań z zakresu *„product intervention powers”*,
 - ✓ dokonywanie przeglądów tematycznych w obszarach szczególnej troski konsumentkiej wykorzystując dane skargowe,
 - ✓ zbudowanie systemu wskaźników ryzyka zachowań rynkowych */retail risk indicators/*, jak np. wskaźniki szkodowości, wskaźniki zespolone, poziom prowizji, wskaźnik upadłości polis, itp., dla potrzeb systematycznego śledzenia rozwoju rynku i ryzyka konsumentkiego

Podstawowe dokonania EIOPA w zakresie ochrony konsumenta w 2016/2017

- **Marzec 2016 - publikacja wstępnych wytycznych nadzoru nad produktami i procesami zarządzania nimi, POG - *Product oversight and governance processes***
- Nowa inicjatywa dotycząca fazy: przygotowania produktu, wprowadzania go na rynek oraz stałego monitorowania pod kątem zagrożeń dla konsumentów. Obejmuje całość portfela ubezpieczeń
- Po raz pierwszy wychodzi z ochroną poza *point of sale*
- Ma opierać się na regulacjach i praktykach wewnętrznych w ZU jako część systemu zarządzania ryzykiem w ramach S2
- Dotyczy przygotowania produktu, jego sprzedaży oraz ciągłego monitorowania
- Opiera się na istnieniu obowiązkowych systemów wewnętrznych ZU, dopuszczających produkt do obrotu i przeprowadzania jego bieżących ocen z uwzględnieniem potencjalnych zagrożeń dla konsumentów

Podstawowe dokonania EIOPA w zakresie ochrony konsumenta w 2016/2017

- Postulowane elementy ram nadzorczych
 - określenie rynku docelowego, do którego produkt jest adresowany
 - określenie segmentów rynkowych, dla których produkt nie jest odpowiedni
 - dokonanie analizy i oceny oczekiwanego zachowania produktu w różnych scenariuszach stresowych
 - przeprowadzanie ciągłych analiz produktów i ich ewentualnych zagrożeń dla konsumentów
 - określenie właściwych kanałów dystrybucji oraz weryfikacja ich stosowania

Podstawowe dokonania EIOPA w zakresie ochrony konsumenta w 2016/2017

- **Listopad 2016:** publikacja raportu ws metodologii detalicznych wskaźników ryzyka
- **Grudzień 2016:** ogłoszenie materiału dyskusyjnego nt. możliwej harmonizacji ram uporządkowanej likwidacji i upadłości w ubezpieczeniach
- **Luty 2017:** przyjęcie standardowego kwestionariusza prezentacyjnego dla wszystkich produktów ubezpieczeń nie na życie /IPID/
- **Kwiecień 2017:** publikacja raportu tematycznego ws. bodźców pieniężnych i wynagrodzeń pomiędzy firmami zarządzania aktywami i zakładami ubezpieczeń.

Wnioski

1. Jesteśmy w momencie przełomowych zmian regulacyjno nadzorczych w świecie finansowym. Trwa poszukiwanie najlepszych prototypów regulacyjnych i nadzorczych. Obejmują one całą przestrzeń globalną oraz cały sektor finansowy. Szczególna rola inspirująco kontrolna G20
2. Elementem tych zmian jest zasadniczo nowe podejście do kwestii ochrony konsumentów, odchodzące od koncentracji na prostym ujawnianiu i przejrzystości po stronie instytucji finansowych oraz uznawaniu odpowiedzialności konsumenta za decyzje podjęte, na rzecz holistycznej współodpowiedzialności obydwu stron.
3. Rodzi się wyspecjalizowany obszar regulacji oraz nowy rodzaj nadzoru – nadzór nad ochroną konsumentów usług finansowych, dopełniający nadzór mikro- i makro-ostrożnościowy i nakładający wiele nowych zadań na państwo.
4. Nowa perspektywa konsumencka wprowadzając wiele elementów ocennych zwiększa złożoność warunków funkcjonowania instytucji finansowych

Dziękuję za uwagę

j.monkiewicz@onet.eu