

Małgorzata Solarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WYBRANE DZIAŁANIA ZARADCZE PODEJMOWANE PRZEZ PAŃSTWO W ZAKRESIE WALKI Z WYKLUCZENIEM FINANSOWYM

Streszczenie: Państwo to jeden z trzech podmiotów, obok instytucji finansowych i osób fizycznych, predestynowanych do walki z wykluczeniem finansowym, które przejawia się brakiem dostępu przez pewne grupy społeczne do podstawowych usług finansowych w odpowiedniej formie. Działania zaradcze podejmowane przez państwo w zakresie inkluzji finansowej realizowane są w wielu krajach na całym świecie. Dotyczą one przede wszystkim ochrony konsumenta na rynku produktów i usług finansowych, ustawowej regulacji rachunku bankowego „dla każdego” oraz kształtowania finansowej umiejętności gospodarstw domowych.

Słowa kluczowe: wykluczenie finansowe, inkluzja finansowa, ochrona konsumenta.

1. Wstęp

Współcześnie na skutek dynamicznych zmian społeczno-ekonomicznych, zachodzących w gospodarkach na całym świecie, pojawiają się nierówności nowego typu, a wśród nich wykluczenie finansowe¹. Ze względu na to, że niesie ono ze sobą wiele zagrożeń związanych chociażby z szeroko pojmowaną jakością życia czy pogłębianiem się rozwarstwień społecznych między bogatymi a ubogimi gospodarstwami domowymi, konieczne jest poszukiwanie rozwiązań mających na celu zapobieganie tym problemom. Działania te, określane mianem inkluzji finansowej, powinny być i już są podejmowane przez podmioty sektora państwowego, banki oraz samych wykluczonych w wielu krajach na świecie.

Pogląd taki, że państwo powinno interweniować w kwestii walki z wykluczeniem finansowym dotyczącym pewnych grup społecznych, ma swoich zwolenników i przeciwników. Ci pierwsi uważają, że troska o każdego obywatela, a w szczególności znajdującego się w trudnej sytuacji życiowej, bardzo często nie z własnej winy, należy do obowiązków państwa. Poza tym pozostawienie pewnych problemów samym sobie, np. nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych, jest złym rozwiązaniem. Narastające przeterminowane długi, z którymi rodzina sama nie jest w stanie sobie poradzić, szybko zepchną ją na margines społeczny, doprowadzą do

¹ J.P. Fitoussi, P. Rosanvallon, *Czas nowych nierówności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2000, s. 63.

jej wykluczenia społecznego, a tym samym konieczności ponoszenia przez państwo kosztów pomocy społecznej.

Z drugiej strony słyhać głosy przeciwników ingerencji państwa w rynek produktów i usług bankowych, który powinien być regulowany przez mechanizm rynkowy. To na nim instytucje finansowe oferują produkty i usługi, zabiegając przy tym o klientów. Jako komercyjne podmioty gospodarcze rezygnują z prowadzenia, generujących więcej kosztów niż efektów, placówek na obszarach o małym zaludnieniu. Odmawiają udzielenia kredytu osobie nieposiadającej zdolności kredytowej o niskich dochodach, niejako przy okazji chroniąc ją przed trudnościami finansowymi, które mogą pojawić się z obsługą długu w przyszłości. Banki na własne ryzyko zawierają umowę kredytową z osobą stojącą na progu pętli zadłużeniowej. Na nieterminowo regulowane długi pożyczkobiorców tworzy się specjalne rezerwy, stąd nie ma zagrożenia upadłości banku, a tym samym utraty środków deponentów. Z kolei chciwość i niewiedza gospodarstw domowych nie może stanowić usprawiedliwienia dla ich nieprzemysłanych działań.

Rozważając te za i przeciw, można by się zastanawiać, czy i w jakim stopniu osoby fizyczne muszą i chcą korzystać z kredytów, produktów oszczędnościowych lub rozliczeniowych oferowanych przez banki. Jeśli na tak postawione pytanie odpowiedź byłaby twierdząca, to znaczy sugerująca, że powinni oni mieć dostęp do odpowiednich dla nich produktów i usług finansowych, to uzasadnione jest rozważanie roli, jaką ma do spełnienia państwo w walce z wykluczeniem finansowym. Właśnie taki cel stawia sobie autorka niniejszego artykułu.

2. Wykluczenie finansowe – istota problemu i metody jego rozwiązywania

Wykluczenie finansowe jest na tyle nowym problemem badawczym, że nie doczekało się jeszcze jednej, powszechnie obowiązującej definicji. W raporcie przygotowanym w roku 2008 na zlecenie Komisji Europejskiej można przeczytać, że wykluczenie finansowe to proces, w którym obywatele mają problemy z dostępem i/lub korzystaniem z produktów i usług finansowych na głównym rynku (*mainstream market*), które są odpowiednie do ich potrzeb i umożliwiają im prowadzenie normalnego życia w społeczeństwie². Wśród usług finansowych potrzebnych przeciętnemu gospodarstwu domowemu należy wskazać konto osobiste, za którego pośrednictwem można korzystać z instrumentów rozliczeniowych. Często podkreśla się, że osoby fizyczne powinny mieć dostęp do depozytów i kredytów o rozsądnym poziomie oprocentowania, a także produktów ubezpieczeniowych³.

² L. Anderloni (red.), *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, European Commission, March 2008, s. 9.

³ M. Iwanicz-Drozdowska, P. Błędowski, *Finanse bliżej ludzi*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 264, s. E15.

Wykluczenie finansowe jest kategorią, którą niezmiernie trudno zdiagnozować i zmierzyć, choć takie próby są podejmowane przez ekspertów Banku Światowego⁴. Według nich 56% populacji osób dorosłych jest nieubankowiona (w ogóle nie korzysta z usług bankowych), oczywiście wskaźniki te kształtują się odmiennie dla krajów wysoko rozwiniętych i rozwijających się, gdzie wynoszą odpowiednio 17% i 64%⁵.

W Europie, mimo że to jeden z najbogatszych obszarów świata, ok. 84 mln mieszkańców (17% populacji) żyje poniżej granicy ubóstwa, wielu z nich napotyka poważne przeszkody w zdobyciu pracy, edukacji, mieszkania czy usług finansowych⁶. Cykliczne badania w tym zakresie prowadzi od kilku lat Komisja Europejska i ich wyniki publikuje w raporcie zatytułowanym *Poverty and Social Exclusion*. Z ankiety przeprowadzonej w 2010 r. wynika, że blisko jedna czwarta obywateli Unii Europejskiej odczuwa trudności przy pozyskaniu karty kredytowej, około jednej trzeciej napotkało przeszkody przy zaciąganiu pożyczki konsumenckiej, a co drugi ankietowany uważa, że kredyt hipoteczny jest trudno osiągalnym produktem bankowym. Przy czym pomiędzy poszczególnymi krajami UE występują bardzo duże różnice w dostępności poszczególnych produktów bankowych (por. tab. 1).

Tabela 1. Odsetek społeczeństwa wybranych krajów Unii Europejskiej, który ocenił jako trudny dostęp do najpopularniejszych produktów bankowych w 2010 r.

Kraj	Kredyt hipoteczny	Pożyczka konsumencka	Karta kredytowa	Karta płatnicza	Konto osobiste
Czechy	64%	28%	17%	11%	8%
Hiszpania	69%	55%	37%	28%	19%
Irlandia	38%	31%	19%	14%	12%
Niemcy	38%	25%	21%	8%	7%
Polska	49%	33%	24%	16%	14%
Rumunia	58%	53%	44%	35%	39%
Szwecja	28%	12%	11%	5%	6%
W. Brytania	42%	27%	20%	10%	7%
UE-27	47%	34%	27%	18%	15%

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Poverty and Social Exclusion...*, s. 51.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że wśród ankietowanych znaleźli się zapewne tacy, którzy spotkali się z rzeczywistą odmową sprzedaży jakiegoś produktu przez instytucję bankową, ale byli i tacy, którzy założyli, że napotkaliby trudności, gdyby chcieli z tych usług skorzystać. W odniesieniu do tej drugiej grupy mówi się

⁴ Por. *Financial Access 2009. Measuring Access to Financial Services around the World*, The Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank, Washington, September 2009 oraz *Access to Financial Services and the Financial Inclusion Agenda around the World: A Cross-Country Analysis with a New Data Set*, The Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank, Washington, January 2011.

⁵ *Access to Financial Services and the Financial Inclusion Agenda around the World...*, s. 3.

⁶ *Poverty and Social Exclusion. Report*, Special Eurobarometer 355, Brussels, December 2010, s. 9.

o samowykluczeniu finansowym, czyli sytuacji, gdy osoby fizyczne rezygnują z aktywnego uczestnictwa w systemie bankowym. Wyniki diagnozy postaw i zachowań związanych z wykluczeniem finansowym w Polsce, przeprowadzonej na zlecenie NBP w 2010 r., wskazują, że podstawowymi barierami związanymi z założeniem konta osobistego w banku są: brak zaufania do instytucji finansowych, lęk przed nowymi technologiami, kult gotówki czy niedostrzeganie korzyści, lecz jedynie kosztów związanych z posiadaniem rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego⁷. Samowykluczenie finansowe to szczególny problem, który należy zwalczać odpowiednimi narzędziami.

Działania, które mają na celu zapobieganie niepożądanemu społecznie zjawisku ekskluzji finansowej oraz przywracać osoby wykluczone do systemu finansowego określane są mianem inkluzji. Leżą one w gestii państwa (*government*), rozumianego szeroko jako administracja centralna i lokalna, instytucji pozarządowych oraz instytucji finansowych, a także samych gospodarstw domowych dotkniętych problemem wykluczenia finansowego. Do walki z wykluczeniem finansowym wykorzystywane są różne instrumenty odpowiednie dla poszczególnych grup społecznych dotkniętych problemem wykluczenia finansowego, przede wszystkim ludzi ubogich, starszych, nadmiernie zadłużonych, bezrobotnych, osób słabiej wykształconych czy zamieszkujących małe miejscowości.

Raport Banku Światowego zatytułowany *The Financial Access 2010* wskazuje na podstawowe działania prowadzone przez państwa w obszarze inkluzji finansowej. W 2009 r. badaniem ankietowym objęte zostały 142 kraje z całego świata, z których blisko połowa (45%) deklaruje, że posiada ogólnokrajowy program, strategię do walki z wykluczeniem finansowym⁸. Ankieta posłużyła do zidentyfikowania, w jakich obszarach prowadzone są, będące w kompetencji państwa, działania służące realizacji programu inkluzji finansowej. Uzyskane odpowiedzi przedstawiono na rysunku 1.

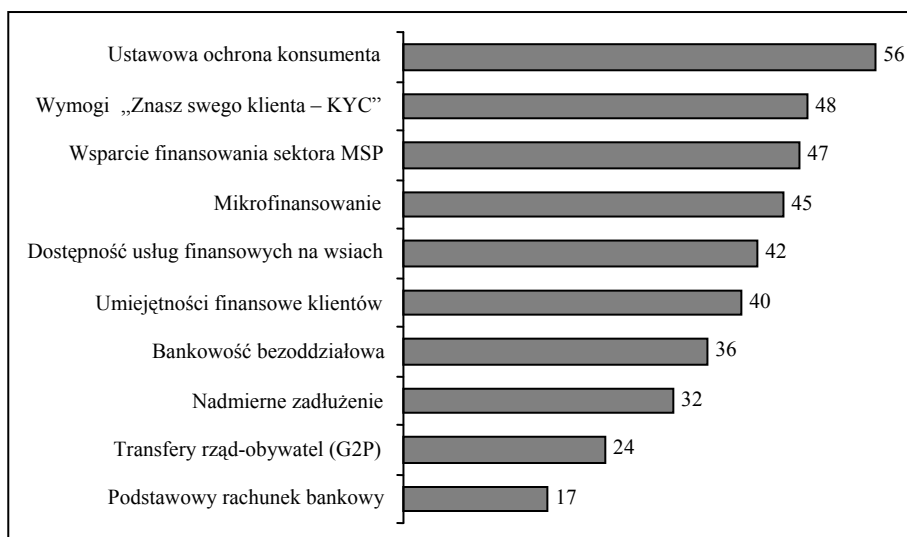
W 2009 r. około 86% z analizowanej grupy państw realizowało przynajmniej jedno z wymienionych działań, 71% stwierdziło, że mają co najmniej dwa obszary inkluzji finansowej w zakresie swojej odpowiedzialności, a około połowy ankietowanych deklaruowało posiadanie przynajmniej trzech obszarów pod swoim nadzorem⁹.

Najczęściej podejmowanym przez państwa działaniem zaradczym w zakresie walki z wykluczeniem finansowym jest ochrona konsumenta (rys. 1). Spośród ankietowanych państw aż 65 wdrożyło u siebie zmiany właśnie w tej materii. Jednak, aby ochrona konsumenta była efektywna, klienci muszą znać i rozumieć podstawowe właściwości produktów finansowych im oferowanych. Stąd bardzo ważna jest po-

⁷ D. Maisson, *Diagnoza postaw i zachowań związanych z wykluczeniem finansowym w Polsce – potencjał zmian*. Raport z badań ilościowych i jakościowych zrealizowanych dla Narodowego Banku Polskiego, www.nbp.pl/systemplatniczy/wykluczeniefinansowe/download/diagnoza_postaw_i_zachowan_zwiazanych_z_wykluczeniem_finansowym_w_polsce.pdf (27.12.2010).

⁸ *Financial Access 2010. The State of financial inclusion through of Crisis*, The Consultative Group to Assist the Poor, The World Bank Group, Washington 2010, s. 19.

⁹ *Access to Financial Services and the Financial Inclusion Agenda around the World...*, s. 14.



Rys. 1. Obszary, w których ankietowane kraje podjęły państwowe inicjatywy służące realizacji programu inkluzji finansowej (w %)

Źródło: *Financial Access 2010. The State of Financial Inclusion Through of Crisis...*, s. 20.

trzeba edukacji finansowej społeczeństwa, którą realizowano w 40% analizowanych gospodarek. Na tych właśnie obszarach działań zaradczych podejmowanych przez państwo w ramach inkluzji finansowej zostanie skoncentrowana uwaga w dalszej części niniejszego artykułu.

3. Działania legislacyjne podejmowane przez państwo w zakresie inkluzji finansowej

Działania legislacyjne podejmowane przez państwo w ramach inkluzji finansowej należałoby rozpatrywać w różnych kategoriach, tj. jako ustawodawstwo generalnie chroniące prawa konsumenta, ustawodawstwo poświęcone konkretnym produktom czy problemom rynku *consumer finance*, w tym gwarantujące roszczenie o podstawowy rachunek bankowy.

Potrzeba ochrony konsumenta w systemie finansowym nie jest nowym pomysłem. Więcej niż 80% państw (118) przebadanych na potrzeby raportu *Financial Access 2010* posiada przepisy prawne poświęcone przynajmniej pewnym aspektom finansowej ochrony konsumenta. W większości z nich kwestie związane z usługami finansowymi wpisane są ustawowo w szeroko pojętą ochronę praw konsumenta¹⁰. Przykładowo warto zwrócić uwagę na dyrektywę unijną 2005/29/WE dotyczącą nie-

¹⁰ Tamże, s. 24.

uczciwych praktyk handlowych stosowanych przez wszelkie podmioty gospodarcze wobec konsumentów. Dzieli ona te praktyki na agresywne i oszukańcze, polegające na działaniu lub zaniechaniu, tzn. takie, które nie zawierają wprost nieprawdy, ale podają tylko część istotnych informacji lub eksponują nie te najważniejsze dla konsumentów¹¹. Poza tym zapisy odnoszące się do ochrony konsumenta rozproszone są po różnych aktach prawnych, np. poświęconych systemom płatności, agencjom badającym zdolność kredytową, ubezpieczeniom, systemowi emerytalnemu itd.

Tylko w 67 państwach istnieją odrębne akty prawne poświęcone konkretnym produktom czy problemom rynku *consumer finance*. Wśród nich są m.in.: ustawy o kredycie konsumenckim, świadczeniu usług finansowych na odległość, ustawy antylichwiarskie czy o upadłości konsumenckiej. Ochrona prawna konsumenta usług bankowych dotyczy przede wszystkim nadużyć związanych z handlem elektronicznym i kartami płatniczymi. Znaczny potencjał zagrożeń mają niektóre formy kredytu konsumenckiego, z których część – mimo formalnego zakazu – odradza się w innych postaciach, jak systemy argentyńskie, „drapieżne pożyczanie”, transakcje wyłączne i związane¹². Państwo poprzez ustawę o kredycie konsumenckim nakłada na kredytodawcę zwiększone obowiązki informacyjne dotyczące m.in.: całkowitego kosztu kredytu, rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania, sposobu zabezpieczenia kredytu i związanych z nim opłat, uprawnienia do przedterminowej spłaty długu. Przepisy mają chronić kredytobiorców przed wygórowanymi opłatami oraz lichwiarskim oprocentowaniem.

Najbardziej typowym sposobem kontroli kosztów kredytu jest ograniczenie maksymalnego oprocentowania. Limity lichwy mogą być ustalane sztywno, ale według określonego, zmiennego w czasie, punktu odniesienia (np. stóp banku centralnego¹³, corocznych odsetek ustawowych), albo jednolicie, lecz także w zależności od rodzaju i warunków kredytu oraz ryzyka klienta. W tym drugim przypadku znaczenie uzyskują elastyczne formuły obliczeniowe, albowiem dla konkretnego gospodarstwa domowego istnieje potrzeba zbadania, czy koszt pożyczki nie jest nadmierny i nieuzasadniony.

W cytowanym raporcie Banku Światowego można przeczytać, że 38 państw ukierunkowało swoje działania na pomoc nadmiernie zadłużonym osobom fizycznym. Od instytucji kredytowych nadzór finansowy może wymagać bardziej przejrzystych i zaostrzonych zasad udzielania kredytów, w wielu krajach podkreślano, że szczególną rolę mają tu do odegrania biura gromadzące i udostępniające informacje o podmiotach zadłużonych, ułatwiające prawidłowe oszacowanie zdolności kredytowej potencjalnego klienta. Ponad 15 państw zadeklarowało, że w 2009 r. założyło

¹¹ W. Szpringer, *Spoleczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną społeczną*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 77.

¹² Tamże, s. 76.

¹³ Na przykład w Polsce maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie może w stosunku rocznym przekraczać czterokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego NBP (Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU 2005, nr 157, poz. 1316 ze zm.).

lub zreformowało działanie agencji prowadzących bazy kredytowe, aby w ten sposób móc zapobiegać nadmiernemu zadłużeniu. Na przykład w Portugalii ustawowo nakazano konsultację z tego typu instytucją, a w Panamie wprowadzono parametry ilościowe ograniczające wysokość możliwego zadłużenia jako wzajemną relację wartości pożyczki do dochodu pożyczkobiorcy¹⁴.

W wielu krajach funkcjonuje ustawa o upadłości konsumenckiej, mająca za zadanie oddłużyć gospodarstwa domowe, które popadły w trudności finansowe. Z przeprowadzonych obserwacji wynika, że na świecie istnieją dwa podstawowe modele upadłości konsumenckiej: amerykański i kontynentalny¹⁵. Pierwszy jest bardziej liberalny ze względu na dostępność do procedury upadłości i zawarte w niej liczne wyłączenia. Natomiast drugi większy nacisk kładzie na kwestie moralne, co wyraża się przez obowiązkowy plan spłaty i poradnictwo dla dłużników. W Polsce instytucja upadłości konsumenckiej pojawiła się w 2008 r., kiedy to weszły w życie przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁶. Niestety, jej skuteczność jest powszechnie krytykowana, chociażby ze względu na niewielką liczbę upadłości – na 1360 wniosków złożonych do dnia 31 sierpnia 2010 r. sądy ogłosiły upadłość w 19 przypadkach¹⁷. Wobec tego ustawa wymaga nowelizacji.

Gospodarstwa domowe o niskich dochodach, niemające rachunku bankowego, ponoszą często wyższe koszty płatności gotówkowych, co przyczynia się do pogłębienia ich wykluczenia finansowego. Stąd też w zakresie świadczenia usług finansowych istotne znaczenie ma idea „rachunku bankowego dla każdego”, tzn. uproszczonego konta osobistego z pewnymi ograniczeniami, jak chociażby brak możliwości debetu (*non-borrowing current account*). Sytuacja w tym zakresie jest zróżnicowana w poszczególnych krajach świata: w jednych wprowadzono ustawowe regulacje, które obligują banki do otwarcia rachunku na życzenie (np. Belgia, Francja, Hiszpania, Słowacja, Szwecja), a w innych nie zagwarantowano prawa do konta i pozostawiono tę kwestię uznaniu banków (np. Austria, Czechy, Irlandia, Niemcy, Polska, Wielka Brytania)¹⁸.

Oczywiste jest, że prawo do bazowego rachunku bankowego nie może być warunkowe, chociażby w odniesieniu do ustalenia tożsamości obywatela. Wymóg ten nie może być traktowany jako przejaw dyskryminacji czy wykluczenia. Wynika on z licznych przepisów, m.in. realizacji wymogów międzynarodowej regulacji „znasz

¹⁴ *Access to Financial Services and the Financial Inclusion Agenda around the World...*, s. 20-21.

¹⁵ Szerzej patrz M. Solarz, *Upadłość konsumencka w wybranych krajach*, [w:] G. Borys (red.), *Finanse i rachunkowość. Teoria i praktyka*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 16, Wrocław 2008, s. 311-322.

¹⁶ Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, DzU 2008, nr 234, poz. 1572 ze zm.

¹⁷ A. Roter, *Polskie doświadczenia w stosowaniu ustawy o upadłości konsumenckiej*, http://kpf.pl/obrazki/file/Prezentacje%20r%C3%B3wne/Andrzej_Roter_Polskie_doswiadczenia_w_stosowaniu_upadlosci_konsumenckiej_listopad_2010.pdf (3.03.2011).

¹⁸ W. Szpringer, wyd. cyt., s. 176.

swojego klienta” (KYC – *know-your-customer requirements*). Te zasady zostały tak zaprojektowane, aby mieć pewność, że system finansowy nie jest używany do niedozwolonych celów, takich jak pranie brudnych pieniędzy czy finansowanie terroryzmu. W ostatnich latach wiele państw (48) przygotowało do wdrożenia program KYC, jednakże wspomniane zasady mają szczególny charakter i często ich niezamierzoną konsekwencją są ograniczania dostępu do usług finansowych osobom biednym, nieposiadającym dokumentacji niezbędnej, by otworzyć rachunek bankowy czy zaciągnąć kredyt¹⁹. Regulacje te wymagają więc pogodzenia sprzecznych celów.

W 2004 r. w Belgii uchwalono ustawę o rachunku podstawowym. Regulacja przyznawała roszczenie o rachunek bankowy każdemu konsumentowi mieszkającemu w tym kraju, który nie ma innego konta. Opłata roczna za prowadzenie takiego rachunku wynosiła 12 euro, a funkcjonalność sprowadzała się do możliwości wykonywania przelewów, pobierania gotówki, otwierania depozytów czy wydawania karty debetowej. W celu zabezpieczenia skuteczności roszczenia o rachunek bankowy utworzono pozasądowy organ rozstrzygania sporów. Inicjatorami skargi mogą być konsumenci, organizacje konsumenckie oraz minister gospodarki. Bankom, które nie respektują prawa do konta, grozi kara grzywny od 500 do 20 000 euro. W 2007 r. parlament belgijski znowelizował ustawę dotyczącą rachunku podstawowego, wprowadzając dalsze gwarancje dla ich posiadaczy. Obecnie nie można wypowiedzieć umowy rachunku nawet wtedy, gdy dana osoba jest uwikłana w procedurę upadłościową. Konsument nie powinien mieć jednak zadłużenia wyższego niż 6000 euro. Ponadto środki w kwocie odpowiadającej minimalnej płacy są pod ochroną przez 30 dni od wpływu na rachunek²⁰.

Ustawową regulację dotyczącą podstawowego rachunku bankowego w 2009 r. wprowadziły: Bułgaria, Francja, Ghana, Indie, Włochy, Pakistan²¹. Natomiast w Niemczech samoregulacja banków w analizowanej kwestii nie sprawdziła się. Wiele instytucji bankowych odmawiało ludziom prawa do „konta dla każdego” (Girokonto auf Guthabenbasis), gdyż nie dawało ono bankom dostatecznych dochodów. W 2010 r. postanowiono rozwiązać ten problem, ustawowo wprowadzając produkt bankowy o nazwie Pfändungsschutzkonto (P-Konto). Regulacja chroni przed egzekucją komorniczą dochody z pracy, emerytury, świadczenia socjalne do wysokości 985,15 euro, ponadto istnieje możliwość powiększenia kwoty objętej ochroną w przypadku posiadania dziecka na utrzymaniu do 1355,91 euro i na każdą kolejną osobę, względem której ciąży na kliencie obowiązek alimentacyjny o 206,56 euro. P-Konto daje dłużnikom możliwość regulowania na bieżąco rachunków. Ustawodawca zezwala na posiadanie tylko jednego takiego konta, które otwierane jest na wniosek klienta²².

¹⁹ *Access to Financial Services and the Financial Inclusion Agenda around the World...*, s. 21.

²⁰ W. Springer, wyd. cyt., s. 179.

²¹ *Access to Financial Services and the Financial Inclusion Agenda around the World...*, s. 70-72.

²² *Pfändungsschutzkonto (P-Konto): Existenzminimum bleibt automatisch verfügbar*, <http://www.vz-nrw.de/UNIQ130012532419185/link752701A.html> (12.03.2011).

W Polsce, jak wspomniano, nie ma regulacji prawnych obligujących banki do otwierania rachunków bankowych wszystkim klientom. Z danych zaprezentowanych na zorganizowanej przez Narodowy Bank Polski konferencji pn. „Dostępne finanse”, która odbyła się w grudniu 2010 r., jednak wynika, że tylko 24% Polaków zapytanych, o to, czy każdy bank powinien mieć obowiązek otworzenia każdej osobie podstawowego rachunku bankowego, odpowiedziało zdecydowanie twierdząco²³.

4. Działania edukacyjne i doradcze podejmowane przez państwo w ramach inkluzji finansowej

Edukacja finansowa umożliwia wykształcenie wśród społeczeństwa świadomości finansowej (*financial literacy*), tak aby obywatele mogli orientować się i mieć świadomość, jakie szanse i zagrożenia niosą zarówno typowe produkty finansowe, jak i coraz to nowsze rozwiązania o dużym stopniu skomplikowania. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wydała wytyczne w dziedzinie edukacji finansowej. Podkreślają one rolę państw i rządów w promocji uczciwych, niezależnych od konkretnych dostawców i obiektywnych, programów, poprawy finansowych umiejętności konsumenta²⁴. Edukacja finansowa powinna się zaczynać możliwie najwcześniej, tj. w przedszkolu, w szkole. Powinna odróżniać się od komercyjnego doradztwa ze strony dostawców oraz skupiać się na kluczowych aspektach planowania finansowego (oszczędności, zadłużenie, ubezpieczenia, emerytury). Należy w tym celu wykorzystywać wszystkie dostępne media (radio, telewizję, Internet), w szczególności dla nieodpłatnych programów edukacyjnych. Edukację finansową powinno się adresować w sposób zróżnicowany do poszczególnych grup wrażliwych konsumentów jak ludzi młodych, starszych, biednych, bezrobotnych czy słabo wykształconych.

Wśród krajów, które opracowały i wdrożyły w życie rządowe programy, należy w szczególności wymienić prekursorów: Stany Zjednoczone Ameryki, Wielką Brytanię, Australię i Japonię. Departament Skarbu USA (US Treasury) w 2003 r. utworzył Financial Literacy and Education Commission, w Wielkiej Brytanii badaniem i wspomaganiem edukacji finansowej zajęła się Financial Services Authority (FSA). W Irlandii natomiast inicjatywą nakierowaną zarówno na edukację w zakresie finansów osobistych, jak i rozwiązywanie problemów osób nadmiernie zadłużonych jest Money Advice and Budgeting Service (www.mabs.ie) – MABS, którego misja brzmi: jesteśmy krajową, bezpłatną, poufną i niezależną usługą dla osób nadmiernie zadłużonych lub tych, którym zagraża popadnięcie w długi²⁵.

²³ T. Koźliński, *Wykluczenie płatnicze w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, <http://www.nbp.pl> (8.03.2011).

²⁴ W. Szpringer, wyd. cyt., s. 62.

²⁵ M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009, s. 15-16 i 55-56.

W 2009 r. działania w obszarze edukacji finansowej społeczeństwa prowadzono w 40% państw (por. rys. 1), m.in. w Argentynie, Brazylii, Kanadzie, Francji, Japonii, Polsce, Rosji, Szwecji, W. Brytanii, USA, Wenezueli czy na Węgrzech. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim wprowadzania do programów szkolnych zagadnień z edukacji finansowej, mających na celu kształtowanie umiejętności wśród obywateli od najmłodszych lat. Wśród podejmowanych inicjatyw należy zwrócić uwagę na „tygodnie umiejętności finansowych” (*financial literacy weeks*) czy wprowadzanie na rynek finansowych centrów edukacyjnych (*financial learning center*)²⁶. W niektórych krajach rozsyłano pocztą materiały edukacyjne do obywateli lub tworzono specjalne strony internetowe. Na przykład w Peru przeprowadzono kampanię reklamową skierowaną do masowego odbiorcy, informującą o korzyściach i ryzyku związanym z danym produktem bankowym.

Biorąc pod uwagę inicjatywy podejmowane w analizowanych, głównie wysoko rozwiniętych, krajach, należałoby dokonać ich podziału na:

- promujące korzystanie z konta bankowego (głównie dla osób o niskich dochodach),
- uczące zarządzania finansami osobistymi (w tym oszczędnościami),
- umożliwiające rozwiązywanie problemów osób nadmiernie zadłużonych,
- promujące nowoczesne formy płatności bezgotówkowych.

Edukacja finansowa jest najodpowiedniejszym narzędziem, jeśli chodzi o ograniczanie samowykluczenia, gdy osoby fizyczne rezygnują z uczestnictwa w systemie finansowym głównie z powodu nieznamości korzyści, jakie wynikają z posiadania poszczególnych produktów bankowych, nieumiejętności radzenia sobie w kontaktach z instytucjami finansowymi czy przekonania, że banki nie rozumieją „zwykłych” ludzi²⁷.

Działania podejmowane przez państwo w ramach walki z wykluczeniem finansowym powinny obejmować również doradztwo finansowe. Usługi doradcze pojawiły się wraz z dynamicznym rozwojem różnych produktów finansowych oferowanych na rynku. Niewyobrażalnie wzrosło zapotrzebowanie osób fizycznych na profesjonalne informacje i specjalistyczne porady w zakresie: dysponowania gotówką, zaciągania zobowiązań, inwestowania, czyli szeroko rozumianych finansów osobistych. Przy czym te najbardziej istotne dla podjęcia prawidłowej decyzji informacje są kosztowne i dlatego pomijane przy wyborze produktów finansowych przez osoby ubogie. Owszem, banki oferują usługi doradcze, ale są one ukierunkowane na sprzedaż własnych produktów, a zatem nie są to wskazówki obiektywne. Idealnym rozwiązaniem jest korzystanie z usług niezależnego doradcy finansowego, który odpłatnie gromadzi informacje z rynku, a następnie przygotowuje najlepszą ofertę dla danego klienta. Państwo, w trosce o klientów instytucji kredytowych, którzy nie

²⁶ *Access to Financial Services and the Financial Inclusion Agenda around the World...*, s. 20.

²⁷ S. Collard, E. Kempson, C. Whyley, *Tackling Financial Exclusion. An Area-Based Approach*, The Joseph Rowntree Foundation, Bristol 2001, s. 31-32.

posiadają umiejętności porównywania i wyboru najlepszych dla siebie, najtańszych produktów pożyczkowych, powinno zatroszczyć się o możliwość korzystania przez nich z usług doradczych bezpłatnie lub w cenie odpowiadającej ich możliwościom finansowym. W ten sposób wiele osób zaciągałoby optymalne zobowiązania „szyte na swoją miarę”. Tego typu projektem, realizowanym z inicjatywy państwa, w Wielkiej Brytanii jest niezależne doradztwo prowadzone w regionach zacofanych przez Financial Inclusion Fund.

5. Zakończenie

Do niedawna w zakresie ochrony konsumenta w systemie finansowym kładziony był nacisk na transakcje kredytowe, których podstawowym celem było ograniczanie „drapieżnego” pożyczania. Dotąd zajmowano się takimi kwestiami, jak upadłość konsumenta (oddłużenie), zakazy stosowania lichwiarskich odsetek, co miało stanąć na przeszkodzie nadużyciom ze strony pożyczkodawców. Z czasem jednak okazało się, że takie paternalistyczne podejście jest bardzo trudne do wprowadzenia w życie i niekiedy niepozbawione błędów. Obecnie postanowiono nieco zreformować tok myślenia i nie tyle stosować nakazy i zakazy względem kredytodawców, ile skupić się na klientach. Informować, edukować i dać narzędzia służące zabezpieczeniu ich praw.

Ochrona konsumenta i edukacja finansowa (szerzenie wiedzy i umiejętności finansowych) mogą przyczynić się do poprawy sprawności, przezroczystości, konkurencji i dostępności na rynkach finansowych przez redukcję asymetrii informacyjnych pomiędzy dostawcami a użytkownikami usług finansowych. Sama świadomość, że interesy konsumentów są chronione prawem, sprawia, że wzrośnie zaufanie do systemu finansowego, a tym samym zmniejszona zostanie skala samowykluczenia finansowego. Ponadto państwa powinny mieć na względzie to, że warto inwestować w edukację, ponieważ koszty wykluczenia finansowego mogą okazać się potem niewspółmiernie wyższe.

Literatura

- Access to Financial Services and the Financial Inclusion Agenda around the World: A Cross-Country Analysis with a New Data Set*, The Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank, Washington, January 2011.
- Anderloni L. (red.), *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, European Commission, March 2008.
- Collard S., Kempson E., Whyley C., *Tackling Financial Exclusion. An Area-Based Approach*, The Joseph Rowntree Foundation, Bristol 2001.
- Financial Access 2009. Measuring Access to Financial Services around the World*, The Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank, Washington 2009.
- Financial Access 2010. The State of financial Inclusion through of Crisis*, The Consultative Group to Assist the Poor. The World Bank Group, Washington 2010.

- Fitoussi J. P., Rosanvallon P., *Czas nowych nierówności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2000.
- Iwanicz-Drozdowska M., Błędowski P. *Finanse bliżej ludzi*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 264.
- Iwanicz-Drozdowska (red.), *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.
- Koźliński T., *Wykluczenie płatnicze w Polsce i innych krajach UE*, <http://www.nbp.pl> (8.03.2011).
- Maison D., *Diagnoza postaw i zachowań związanych z wykluczeniem finansowym w Polsce – potencjał zmian*. Raport z badań ilościowych i jakościowych zrealizowanych dla NBP, www.nbp.pl/system-platniczy/wykluczeniefinansowe/download/diagnoza_postaw_i_zachowan_zwiazanych_z_wykluczeniem_finansowym_w_polsce.pdf (27.12.2010).
- Pfändungsschutzkonto (P-Konto): Existenzminimum bleibt automatisch verfügbar*, <http://www.vz-nrw.de/UNI130012532419185/link752701A.html> (12.03.2011).
- Poverty and Social Exclusion. Report*. Special Eurobarometer 355, Brussels, December 2010.
- Roter A., *Polskie doświadczenia w stosowaniu ustawy o upadłości konsumenckiej*. http://kpf.pl/obrazki/file/Prezentacje%20r%C3%B3wne/Andrzej_Roter_Polskie_doswiadczenia_w_stosowaniu_upadlosci_konsumenckiej_listopad_2010.pdf (03.03.2011).
- Solarz M., *Upadłość konsumencka w wybranych krajach*, [w:] *Finanse i rachunkowość. Teoria i praktyka*, red. G. Borys, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 16, Wrocław 2008.
- Szpringer W., *Spoleczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, DzU 2008, nr 234, poz. 1572 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU 2005, nr 157, poz. 1316 ze zm.

SELECTIVE REMEDIAL ACTIVITIES PERFORMED BY THE GOVERNMENT IN PREVENTING FINANCIAL EXCLUSION

Summary: Government, which represents one of three entities, apart from financial institutions and natural persons, is predestined to fight financial exclusion manifesting itself in the lack of access, by some social groups, to basic financial services in an adequate form. Preventive measures undertaken by the government, regarding financial inclusion, are implemented in many countries worldwide. They mainly refer to consumer protection on the market of financial products and services, statutory basic account regulations and influencing financial skills of households.