

INTEGRACJA RYNKÓW FINANSOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ od A do Z

7

lipiec
2007

Marta Penczar

Ochrona konsumenta na integrującym się rynku bankowym w Unii Europejskiej

- Założenia integracji rynku usług finansowych dla ludności
- Konsumentcka ocena standardów ochrony konsumenta na rynku usług finansowych w Unii Europejskiej
- Ochrona konsumenta na rynku kredytów konsumpcyjnych i mieszkaniowych
- Kierunki rozwoju ustawodawstwa konsumenckiego na rynku usług finansowych w przyszłości





MARTA PENCZAR

Marta Penczar

Instytut Badań
nad Gospodarką Rynkową

Ochrona konsumenta na integrującym się rynku bankowym w Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

Istotnym ogniwem integracji detalicznego rynku usług finansowych są konsumenci. Bez wyraźnego wzrostu ich zapotrzebowania na transgraniczne produkty finansowe nie będzie można mówić o pełnej integracji rynku. Stąd też na szczeblu unijnym podejmowane są liczne inicjatywy, których celem jest wzrost zaufania konsumentów do usług finansowych. Komisja Europejska podkreśla konieczność wzmocnienia ochrony prawnej konsumentów na jednolitym rynku usług finansowych przede wszystkim poprzez niwelowanie asymetrii informacyjnej pomiędzy dostawcami usług a ich klientami. Według ustawodawców wzrost obowiązków informacyjnych instytucji finansowych wobec konsumentów pozwoli m.in. na lepsze zrozumienie obowiązków i praw przysługujących klientom. Przyczyni się to jednocześnie do wzrostu konkurencji pomiędzy instytucjami, gdyż dzięki wystandaryzowanym informacjom o produktach konsumenci zyskają

możliwość porównywania ich cen i warunków umowy pośród ofert kilku różnych instytucji finansowych.

W niniejszym artykule scharakteryzowano główne inicjatywy legislacyjne w zakresie ochrony prawnej konsumentów na rynku kredytów dla ludności w UE, zgłoszone w programach FSAP i post-FSAP. Propozycje regulacji rynku kredytowego proponowane w tych dokumentach wprowadzają bowiem nowe zasady udzielania kredytów, oraz prawa i obowiązki po stronie kredytodawcy i kredytobiorcy. Ustawodawstwo konsumenckie na innych rynkach finansowych (np. ubezpieczeniowym, rynku płaćności) zostało omówione w innych dodatkach edukacyjnych z tej serii.



2. Geneza i istota ochrony konsumenta na rynku usług finansowych w Unii Europejskiej

Model rynku doskonałego zakłada istnienie konkurencji doskonałej, która poprzez działania samoregulacyjne zapewnia równowagę sił na rynku między stroną popytową i podaźową. W praktyce model rynku doskonałego jednak nie występuje. Istnieją znaczne różnice kompetencji i doświadczenia pomiędzy przedsiębiorstwami a konsumentami, na niekorzyść konsumentów. W celu zrównania układu sił na rynku potrzebne jest wzmocnienie praw konsumentów, tak aby mechanizm konkurencji nie był zakłócany. Ochrona konsumenta obejmuje różnorakie inicjatywy i działania podejmowane przez instytucje rządowe powołane do tego celu oraz organizacje konsumenckie dla zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa konsumenta na rynku.

Konieczność ochrony interesów konsumentów argumentuje się najczęściej występowaniem następujących zakłóceń na rynku (Rokicka 1998):

- ograniczenia konkurencji, zakłócenie zasad wolnej konkurencji,
- ograniczenia dostępu konsumentów do rzetelnej informacji, wzmocniane przez agresywny marketing dostawców usług i produktów,



- brak realnego wpływu konsumentów na warunki zawieranych umów,
- ograniczenia dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości wynikające z bariery finansowej, psychologicznej i kulturowej,
- ograniczenia reprezentacji konsumentów wynikające ze słabości ruchu konsumentckiego i trudności w dostępie do gremiów politycznych i gospodarczych.

Ochrona konsumentów na rynku usług finansowych ma szczególne znaczenie ze względu na ryzyko ekonomiczne, które ponosi klient zawierający transakcje z instytucją finansową. W literaturze podkreśla się (Łętowska 2004), że usługi finansowe charakteryzują się relatywnie małą przejrzystością, co wynika ze złożoności produktów. Dodatkowo deficyt wiedzy konsumenta dotyczyć może wszystkich etapów transakcji finansowej – przed zawarciem umowy, w trakcie jej trwania, a także po rozwiązaniu umowy. Ponadto ryzyko ekonomiczne ponoszone przez konsumentów usług finansowych jest wyższe niż w przypadku innych transakcji, co wynika także z elektroniczności transakcji finansowych.

Za początek nowej ery konsumeryzmu na świecie uznaje się wystąpienie prezydenta USA J.F. Kennedy'ego w Kongresie w 1962 r., zawierające słynne stwierdzenie „wszyscy jesteśmy konsumentami”. W Unii Europejskiej proces budowy praw konsumentów trwał wiele lat. Za przełomowy moment w tworzeniu europejskiego ustawodawstwa konsumentckiego uważa się rezolucje zawarte w pierwszym i drugim programie EWG dotyczącym polityki ochrony i informowania konsumentów z 1975 r. i 1981 r. (Maliszewska-Nienartowicz 2003), które dały impuls do dalszych prac w tej dziedzinie.

Zagadnienia związane z ochroną konsumenta na rynku usług finansowych zostały po raz pierwszy poruszone w planie działań Komisji na lata 1996–1998 (European Commission 1995) w sferze polityki konsumentckiej. Komisja Europejska za priorytet w tym okresie uznała poprawę dostępu konsumentów do informacji i edukacji, powstanie organizacji reprezentujących konsumentów oraz właśnie ochronę klientów na rynku usług finansowych.

Późniejsze działania regulatorów unijnych, mające na celu wzrost bezpieczeństwa konsumenta na rynku usług finansowych, zostały określone w następujących dokumentach:

- Traktat Amsterdamski, który wszedł w życie 1 maja 1999 r. Dotychczasowe prawa konsumenta zostały poszerzone m.in. o ochronę bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych konsumentów, prawo do informacji, edukacji i zrzeszania się konsumentów w celu ochrony swoich interesów. Rezultatem postanowień przyjętych w Traktacie Amsterdamskim było m.in. przyjęcie dyrektywy dotyczącej sprzedaży usług finansowych na odległość¹.
- Plan dotyczący polityki ochrony konsumenta na lata 1999–2001.
- Zielona Księga o ochronie konsumenta w UE z 2001 r. podsumowująca dokonania Wspólnoty w dziedzinie ustawodawstwa konsumenckiego. Dokument wskazywał na pozytywne zmiany w poziomie bezpieczeństwa konsumentów, które dokonały się w ostatnich latach. Z drugiej strony Zielona Księga podkreślała fragmentaryczny sposób ujmowania regulacji, jak również wybiórczy system ich stosowania.
- Strategia polityki konsumenckiej na lata 2002–2006, wskazująca na konieczność osiągnięcia wysokiego i powszechnego poziomu ochrony konsumenta na rynku wewnętrznym, efektywnego wdrażania regulacji konsumenckich w krajach członkowskich oraz włączenia instytucji prokonsumenckich w realizację priorytetowych celów wyznaczanych przez Unię Europejską.

Przedstawione powyżej główne źródła prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej przyczyniły się bezpośrednio do zainicjowania dyskusji na temat ochrony praw konsumenta na rynku usług finansowych. Skutkiem działań podjętych przez regulatorów unijnych w zakresie bezpieczeństwa konsumentów było powstanie podstaw ustawodawstwa konsumenckiego w krajach członkowskich Wspólnoty. Do głównych inicjatyw przed 1999 r., z punktu widzenia interesu ekonomicznego konsumentów, regulujących zasady funkcjonowania sektora bankowego w UE zalicza się:

- Dyrektywę o reklamie wprowadzającej w błąd oraz zmieniającą ją dyrektywę dotyczącą reklamy wprowadzającej w błąd w celu uwzględnienia reklamy porównawczej²,

¹ Directive 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 concerning the distance marketing of consumer financial services and amending Council Directive 90/619/EEC and Directives 97/7/EC and 98/27/EC, Official Journal L 271/16.

² Directive 97/55/EC of European Parliament and of the Council of 6 October 1997 amending Directive 84/450/EEC concerning misleading advertising so as to include comparative advertising, Official Journal L 290



- Dyrektywę w sprawie systemów gwarancji depozytów³ oraz systemów rekompensat dla inwestorów⁴, o których będzie mowa w jednym z kolejnych opracowań z tej serii,
- Dyrektywę w sprawie zbliżenia przepisów prawa, zarządzeń i postanowień administracyjnych państw członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego⁵,
- Dyrektywę w sprawie nieuczciwych klauzul w umowach konsumenckich⁶.

Zalecenia Komisji Europejskiej w sprawie wdrożenia prawa konsumenckiego do ustawodawstwa poszczególnych krajów członkowskich z reguły opierały się na zasadzie minimalnej harmonizacji. W praktyce okazało się, że model minimalnej harmonizacji w przypadku ustawodawstwa konsumenckiego nie sprzyja integracji rynku wewnętrznego i nie powoduje wzrostu transakcji transgranicznych z powodu zróżnicowanych standardów ochrony konsumentów w poszczególnych państwach.

3. Założenia integracji detalicznego rynku usług finansowych dla ludności

Kompleksowe podejście do ochrony praw konsumenta na rynku usług finansowych zaprezentowano dopiero w Planie działań w zakresie usług finansowych (FSAP – Financial Services Action Plan) w maju 1999 r., którego głównym celem była integracja rynku finansowego w Unii Europejskiej. Założenia integracji rynku usług dla ludności opierały się m.in. na zwiększaniu efektywności i konkurencyjności rynku pod względem oferowanych cen i produktów, zwiększeniu roli nowoczesnych kanałów dystrybucji usług. Zakładano, że wzrost bezpieczeństwa konsumentów na jednolitym rynku finansowym zostanie osiągnięty poprzez ni-

³ Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes, Official Journal L 135.

⁴ Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on investor-compensation schemes, Official Journal L 084.

⁵ Corrigendum to:87/102/EEC: Council Directive of 22 December 1986 for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit.

⁶ Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts, Official Journal L 095.


wielowanie utrudnień w dostępie do transgranicznych usług finansowych m.in. poprzez:

- zapewnienie konsumentom dostępu do rzetelnej i pełnej informacji o produktach,
- umożliwienie konsumentom dochodzenia roszczeń w stosunku do instytucji finansowych poprzez stworzenie sieci pozasądowych organów rozpatrujących spory.

Nie ulega wątpliwości, że w pełni funkcjonujący jednolity rynek detalicznych usług finansowych przyniósłby realne korzyści przeciętnym konsumentom. Faktem jest bowiem, że kraje członkowskie w ciągu lat wykształciły właściwe dla danej gospodarki regulacje prawne ochrony konsumentów, niepokrywające się z zakresem ochrony klientów w innych krajach Wspólnoty. W rezultacie produkty i usługi finansowe tworzone są pod kątem klientów narodowych, a ewentualna sprzedaż transgraniczna wymaga zaprojektowania produktu od nowa, stosownie do oczekiwań klientów i regulacji obowiązujących na danym rynku zagranicznym (Penczar 2004).

Zakładany w FSAP wzrost bezpieczeństwa konsumentów na rynku wewnętrznym opierał się m.in. na realizacji następujących działań (European Commission 1999):

- dyrektywa regulująca zasady działań marketingowych z wykorzystaniem środków przekazu w usługach finansowych,
- rekomendacja Komisji w sprawie akceptacji przez instytucje finansowe dobrych praktyk przy udzielaniu kredytów hipotecznych,
- raport Komisji informujący o faktycznych różnicach pomiędzy krajami członkowskimi w zakresie uregulowań praw konsumenta,
- komunikat Komisji dotyczący wspólnego rynku płatności,
- plan działania Komisji mający na celu przeciwdziałanie przestępstwom w systemie płatniczym,

- 
- komunikat Komisji dotyczący polityki w sprawie handlu elektronicznego usług finansowych,
 - budowa pozasądowej sieci rozpatrującej skargi konsumentów w spornych kwestiach z instytucjami finansowymi – FIN-NET.

Stopień realizacji FSAP przedstawiony przez Komisję Europejską w maju 2005 r. w dokumencie konsultacyjnym: **Zielonej Księdze w sprawie Polityki Usług Finansowych (2005–2010)**, wskazał na relatywnie słabe tempo integracji europejskiego rynku usług detalicznych. Z podsumowania dwuletniego procesu konsultacyjnego zainicjowanego przez Komisję wynika, że rynek detalicznych usług finansowych będzie w przyszłości wymagał szczególnej uwagi.

Rezultatem konsultacji ze środowiskami finansowymi i organizacjami konsumentskimi w zakresie zagadnień i pytań postawionych przez Komisję Europejską w Zielonej Księdze była **Biała Księga w sprawie Polityki Usług Finansowych 2005–2010**, wyznaczająca kierunki dalszych regulacji rynku finansowego w Europie.

Komisja Europejska uznała, że w celu przyspieszenia integracji rynku usług detalicznych, której warunkiem koniecznym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumenta, potrzebne jest podjęcie następujących inicjatyw:

- w dziedzinie kredytu mieszkaniowego – opublikowanie Białej Księgi w 2006 r., zawierającej niezbędne inicjatywy, które muszą zostać podjęte aby zintegrować europejski rynek kredytów mieszkaniowych;
- w dziedzinie kredytu konsumenckiego – opublikowanie 10 października 2005 r. zmodyfikowanej propozycji Dyrektywy;
- w dziedzinie usług rozliczeniowych – opublikowanie propozycji Dyrektywy w zakresie usług rozliczeniowych, która przyczyni się do wzrostu konkurencji i określi zasady dla użytkowników oraz prawa i obowiązki dla dostawców usług. Ta inicjatywa ma się przyczynić do budowy Jednolitego Obszaru Płatności w Euro (SEPA – *Single Euro Payments Area*).

Priorytety działań Komisji Europejskiej w zakresie usług finansowych dla ludności na najbliższe lata zostały przedstawione w Zielonej Księdze w sprawie detalicz-

nych usług finansowych na jednolitym rynku (Commission of the European Communities 2007), opublikowanej w dniu 30 kwietnia 2007 r. W opinii inicjatorów Zielonej Księgi postęp w zakresie integracji detalicznych usług finansowych będzie możliwy pod warunkiem:

- zapewnienia konkretnych korzyści konsumentom pod względem cen, jakości i możliwości wyboru,
- zwiększenia zaufania konsumentów do transgranicznych usług finansowych,
- wzmocnienia pozycji konsumentów na rynków usług finansowych.

Komisja Europejska podkreśla, że działania na rzecz zwiększenia integracji detalicznego rynku usług finansowych będą w najbliższych latach podejmowane tylko i wyłącznie pod warunkiem dodatniego bilansu korzyści dla konsumentów i gospodarki. W pierwszej kolejności należy oczekiwać inicjatyw gospodarczych, których skutkiem będzie wzrost sprzedaży transgranicznej usług finansowych oraz wzrost zaufania konsumentów.

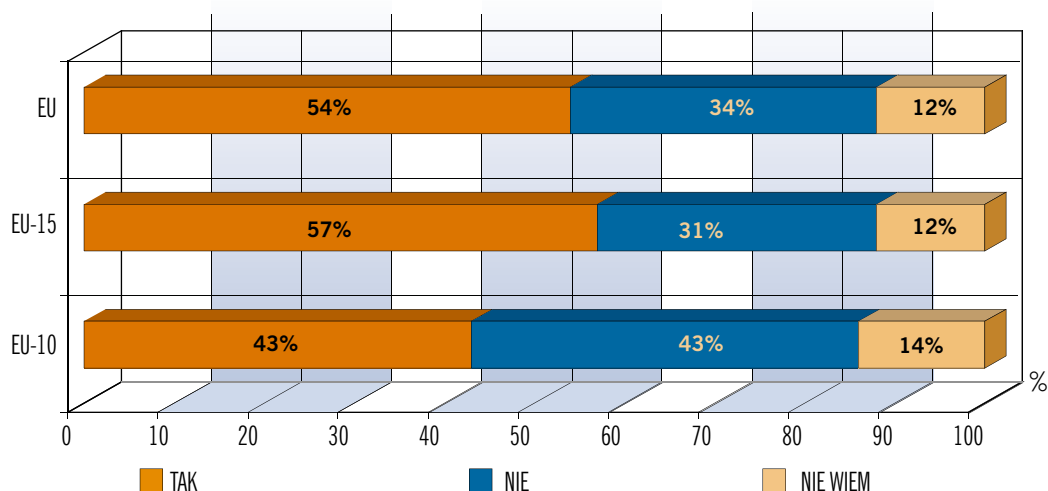


4. Konsumentcka ocena standardów ochrony konsumenta na rynku usług finansowych w Unii Europejskiej

Regulatorzy unijni w inicjatywnych mających na celu utworzenie jednolitego europejskiego rynku detalicznych usług finansowych podkreślają decydujące znaczenie wysokiego poziomu bezpieczeństwa konsumentów na rynku. Bez zapewnienia odpowiednich standardów ochrony konsumentów sprzedaż transgraniczna usług finansowych pozostanie incydentalna, a proces integracji rynku usług dla konsumenta będzie zahamowany.

Badania Komisji Europejskiej przeprowadzone w marcu 2006 r. wskazują jednak na stosunkowo liczny odsetek europejskich konsumentów, którzy istniejący poziom ochrony na rynku uznają za niewystarczający do obrony swoich interesów – 34%. Najniżej poziom bezpieczeństwa na rynku oceniają konsumenci z krajów śródziemnomorskich i Europy Środkowo-Wschodniej, najwyżej zaś w krajach skandynawskich.

wykres 1 **✚ CZY UWAŻASZ** że ustawodawstwo konsumencie w twoim kraju chroni twoje interesy?



Źródło: European Commission (2005a, s. 85).

Relatywnie wysoki wpływ na opinie konsumentów w zakresie oceny poziomu ochrony prawnej na rynku ma przejrzystość cen na rynku (42% respondentów). Ponadto zadaniem konsumentów europejskich gwarancją wysokiego poziomu standardów ochrony na rynku, w tym usług finansowych, są:

- prawo do zwrotu towarów lub usług bez podawania przyczyny w przypadku, gdy produkt został kupiony w domu, przez Internet, telefon (35%),
- prawo do wymiany, naprawy, obniżki cen, rozwiązania umowy w przypadku, gdy produkt został kupiony w domu, przez Internet, telefon (34%),
- prawo do otrzymania jasnych, pisemnych informacji o głównych warunkach umowy oraz cechach produktu lub usług (30%),
- łatwość porównywania ofert różnych dostawców, w tym warunków cenowych (27%),

- bezpieczeństwo kupowanych produktów i usług (27%),
- nadzór ze strony instytucji publicznych nad respektowaniem przez dostawców zasad ochrony konsumenta (24%),
- odpowiedni poziom informacji i doradztwa ze strony instytucji konsumenckich (24%).

W wyniku tego, że relatywnie wysoki odsetek europejskich konsumentów uznaje obowiązujące standardy ochrony konsumenta za niewystarczające do ochrony swoich interesów, proces integracji rynku usług finansowych dla ludności przebiega dość wolno. Z raportu dotyczącego ochrony konsumentów na rynku wewnętrznym wynika, że aż 70% konsumentów nie korzysta z transgranicznych usług finansowych. Pomimo obowiązującej w Unii Europejskiej swobody świadczenia usług gospodarstwa domowe nadal preferują współpracę z bankami krajowymi, w szczególności z bankami lokalnymi działającymi w ich najbliższym otoczeniu. Wynika to przede wszystkim z uwarunkowań kulturowych (łatwiej jest znaleźć wspólny język w przypadku współpracy z bankiem ze swojego regionu), mniejszej asymetrii informacyjnej w stosunkach klient – lokalny bank i bliskości geograficznej. Poza tym kraje członkowskie w ciągu lat wykształciły charakterystyczne dla danego rynku regulacje prawne ochrony konsumentów, niepokrywające się z zakresem ochrony klientów w innych krajach Wspólnoty. Powoduje to, że produkty i usługi finansowe tworzone są pod kątem klientów narodowych, a ewentualna sprzedaż transgraniczna wymaga zaprojektowania produktu od nowa, stosownie do wymagań klientów i regulacji obowiązujących na danym rynku zagranicznym. Usunięcie występujących obecnie barier polityczno-prawnych w świadczeniu transgranicznych usług finansowych umożliwiłoby rozpoczęcie standaryzacji oferty produktowej oraz centralizację przeprowadzanych operacji bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów funkcjonowania na zagranicznych rynkach. To z kolei bezpośrednio wpłynęłoby na możliwość zaoferowania konsumentom usług charakteryzujących się niższym kosztem – oprocentowaniem i prowizjami (Penczar 2004).



5. Znaczenie sądownictwa polubownego w podnoszeniu bezpieczeństwa konsumentów na rynku w Unii Europejskiej

Z punktu widzenia przeciętnego konsumenta transgraniczne usługi finansowe charakteryzują się wysokim stopniem niepewności. Komisja Europejska w *Planie działań w zakresie usług finansowych* z 1999 r. wysłała więc z inicjatywą powołania pozasądowego organu rozstrzygającego sporne kwestie pomiędzy konsumentem a instytucją finansową – FIN-NET (Europa Press Releases RAPID 2002). W opinii Komisji taka instytucja przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa konsumentów na rynku i wzrostu zaufania do transgranicznych usług finansowych. Potrzeba powstania FIN-NET wynika także z trudności w dostępie konsumentów do wymiaru sprawiedliwości. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji wynika bowiem, że aż 66% konsumentów z krajów Europy Środkowo-Wschodniej jest zdania, że rozwiązanie sporu z dostawcą usług na drodze sądowej jest bardzo skomplikowane.

Celem FIN-NET jest udzielanie pomocy konsumentom, którzy skorzystali z usług finansowych poza granicami swojego kraju, w uzyskaniu zadośćuczynienia w przypadku złamania powszechnych zasad świadczenia usług finansowych.

Pomysł budowy systemu rozwiązywania sporów konsumentów z instytucjami finansowymi opierał się na włączeniu funkcjonujących już na rynkach narodowych instytucji sądownictwa polubownego do jednej sieci, która miałaby zapewniać obsługę spraw w zakresie transakcji transgranicznych.

Do głównych zadań FIN-NET należy zaliczyć (European Commission 2005b):

- zapewnienie konsumentom łatwego dostępu do pozasądowych organów rozpatrujących skargi konsumentów (pomoc konsumentom w znalezieniu odpowiedniej instytucji stosownie do rodzaju skargi zgłaszanej przez konsumenta i podanie wszystkich niezbędnych informacji o danej instytucji w języku narodowym konsumenta),
- zapewnienie efektywnej wymiany informacji pomiędzy należącymi do sieci FIN-NET instytucjami europejskimi rozpatrującymi skargi konsumentów na instytucje finansowe, tak aby transgraniczne spory mogłyby być rozpatrywane szybko, efektywnie i profesjonalnie,

- zapewnienie spójności zasad rozpatrywania sporów w pozasądowych organach we wszystkich instytucjach europejskich zgodnie z powszechnym zbiorem zasad.

Sieć FIN-NET została zaprojektowana w taki sposób, aby konsument niezadowolony z jakości transgranicznych usług finansowych uzyskać we własnym kraju poradę w zakresie sposobów rozwiązania spornych kwestii finansowych. Narodowy członek sieci FIN-NET powinien pomóc konsumentowi w wypełnieniu niezbędnych dokumentów potrzebnych do rozpoczęcia procedury pozasądowej. Członek sieci FIN-NET kontaktuje się następnie z analogiczną organizacją w kraju, z którego pochodzi instytucja finansowa, w celu przekazania dokumentów sprawy i na dalszym etapie może, za zgodą konsumenta, prowadzić sprawę w jego imieniu.


Budowa FIN-NET jeszcze się nie zakończyła. Komisja Europejska dokłada wszelkich starań, aby do funkcjonującej obecnie sieci włączać nowe instytucje zajmujące się pozasądowym rozstrzygnięciem sporów konsumentów z instytucjami finansowymi. Polska instytucja sądownictwa polubownego – Bankowy Arbitraż konsumencki działający przy Związku Banków Polskich – została przyjęta do europejskiej sieci FIN-NET 5 stycznia 2006 r.

Ważnym zadaniem Komisji w tej dziedzinie jest ponadto edukacja konsumentów w zakresie korzystania z usług FIN-NET. Brak świadomości osób korzystających z usług bankowych, że przysługuje im prawo do zadośćuczynienia w przypadku braku satysfakcji z jakości transgranicznej usługi finansowej, może bowiem skutkować niskim poziomem zaufania do tych usług.



6. Nadmierne zadłużenie i problem uświadamiania klienta

Dynamiczny rozwój rynków kredytowych oraz nasilenie procesów integracyjnych w Unii Europejskiej rodzą pytanie, czy wraz z rosnącym poziomem zadłużenia Europejczyków w instytucjach finansowych wzrastać będzie ryzyko nadmiernego zadłużenia.



Zjawisko nadmiernego zadłużenia jest bardzo istotnym problemem dla wielu gospodarstw domowych w Europie. Mimo to nie istnieje jednolita definicja tego zjawiska w UE. W krajach europejskich nadmierne zadłużenie jest najczęściej definiowane szeroko, jako poziom zobowiązań, których spłata jest istotnym i realnym utrudnieniem dla gospodarstwa domowego.

Według innego podejścia, prezentowanego przez Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform w Wielkiej Brytanii (Kempson 2002), do określenia zjawiska nadmiernego zadłużenia wykorzystuje się dwa rodzaje wskaźników:

- obrazujący całkowity rozmiar problemu nadmiernego zadłużenia,
- związany z indywidualną percepcją zjawiska nadmiernego zadłużenia przez gospodarstwa domowe.

W podejściu tym do oceny zjawiska nadmiernego zadłużenia stosuje się zatem obiektywne i subiektywne wskaźniki, pozwalające na uzyskanie pełnego obrazu sytuacji, przedstawiające liczbę:

- osób prywatnych, które na spłatę zadłużenia niezabezpieczonego przeznaczają więcej niż 25% dochodów miesięcznych brutto,
- osób, które na spłatę zadłużenia całkowitego (zabezpieczonego i niezabezpieczonego) przeznaczają więcej niż 50% dochodów miesięcznych brutto,
- osób prywatnych mających więcej niż 4 umowy kredytowe,
- osób prywatnych, których zobowiązania kredytowe i pozakredytowe (rachunki za mieszkanie, telefon, energię) są nieobsługiwane od ponad 3 miesięcy,
- osób prywatnych deklarujących w badaniach, że poziom posiadanego zadłużenia i jego obsługa są dla nich istotnym utrudnieniem.

Problem nadmiernego zadłużenia rośnie wraz z liczbą zaciąganych zobowiązań. Gospodarstwa domowe, które mają cztery umowy kredytowe lub więcej, są bardziej narażone na problemy finansowe, niż te osoby, które deklarują posiadanie dwóch lub nawet trzech kredytów.


Z doświadczeń krajów zachodnich wynika, że problemem nadmiernego zadłużenia są potencjalnie zagrożone przede wszystkim następujące grupy ludności (Department of Trade and Industry 2003):

- osoby tuż po rozwodzie (52%),
- samotni rodzice (48%),
- osoby bezrobotne (43%),
- gospodarstwa domowe, którym urodziło się dziecko (42%),
- gospodarstwa domowe o bardzo niskim dochodzie (37%).

Nadmierne zadłużenie konsumentów jest najczęściej wynikiem nieprzewidywanych zmian sytuacji majątkowej konsumentów. Wyróżnia się trzy główne grupy czynników wpływających na rosnące problemy konsumentów z obsługą zadłużenia. Wiążą się one z:

- nagłą zmianą warunków funkcjonowania gospodarstwa domowego:
 - utrata pracy,
 - nagła choroba,
 - śmierć w rodzinie,
 - rozwód;
- istotnym ograniczeniem dotychczasowego poziomu dochodów gospodarstwa lub utrzymującym się niskim poziomem dochodów;
- nadmiernym zadłużeniem się i złym zarządzaniem środkami finansowymi przez konsumentów (mała wiedza na temat finansów).

Skuteczną metodą ograniczania nadmiernego zadłużenia mogą się okazać działania prewencyjne, polegające przede wszystkim na powszechnej edukacji kon-



sumentów. Dostrzega to Unia Europejska. Państwa Unii Europejskiej we Wspólnym Raporcie na temat Reintegracji Społecznej (Rada Unii Europejskiej 2001) podkreślają, że wśród działań prewencyjnych za główne działanie strategiczne należy uznać szkolenia i poradnictwo w zakresie zarządzania pieniędzmi oraz budżetem dla rodzin zagrożonych. Wśród działań zaradczych większość państw członkowskich opracowała strategie ułatwiania spłaty długów poprzez dopasowanie warunków oraz długości okresu spłat do możliwości finansowych osób zadłużonych, w szczególności możliwość wprowadzenia moratorium lub umorzenia długów.

Należy podkreślić, że obecne propozycje regulacji rynków kredytowych w Unii Europejskiej mają także na celu zwiększenie świadomości kredytowej konsumentów, m.in. w zakresie skutków zawarcia umowy kredytowej. Według nowych propozycji instytucje kredytowe zostaną zobowiązane do przekazywania pełniejszych informacji o produktach kredytowych i udzielania kredytów zgodnie z zasadą „odpowiedzialnego udzielania kredytów”. Zgodnie z założeniami regulatorów unijnych ma to przyczynić się do ograniczenia nadmiernego zadłużenia w krajach Unii Europejskiej.



7. Ochrona konsumenta na rynku kredytów konsumpcyjnych

Wyniki analiz przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej wskazały na znaczne różnice w ustawodawstwie dotyczącym kredytu konsumpcyjnego w poszczególnych krajach członkowskich. Jedną z przyczyn takiego stanu jest niedostateczne dopasowanie regulacji zawartych w obowiązującej dyrektywie 87/102/EWG (Council 1997) do bieżącej sytuacji na rynku kredytów konsumpcyjnych. Podkreśla się, że dyrektywa 87/102/EWG określała podstawy regulacji dla kredytu konsumenckiego i ustanawiała minimalny zakres ochrony prawnej konsumentów, jednak nie przyczyniła się do istotnego zintegrowania rynków kredytów konsumpcyjnych we Wspólnocie.

Skutkiem procesu konsultacyjnego Komisji Europejskiej była propozycja dyrektywy, przedstawiona we wrześniu 2002 r. (Commission of the European Communities 2002), w sprawie rewizji zasad funkcjonowania rynku kredytów konsumpcyjnych.

cyjnych. Dyrektywa proponuje całkowicie nowe podstawy przyznawania kredytu konsumentckiego.


Celem propozycji zawartych w dyrektywie było stworzenie ram prawnych dla bardziej przejrzystego, wydajnego i nowoczesnego (nowe metody kredytowania) rynku kredytów konsumpcyjnych, przy zachowaniu wysokiego poziomu ochrony konsumenta na rynku.

Istotną zmianą w stosunku do dyrektywy 87/102/EWG było wprowadzenie maksymalnej harmonizacji przepisów na terenie całej Wspólnoty. W opinii regulatorów pełna harmonizacja jest konieczna w celu zapewnienia wszystkim konsumentom:

- wysokiego i odpowiedniego poziomu ochrony ich interesów,
- odpowiedniego poziomu informacji,
- prawdziwego rynku wewnętrznego.

Jednolity rynek kredytów konsumpcyjnych w Unii Europejskiej będzie oznaczać dla konsumenta przede wszystkim wyższy poziom i porównywalny zakres ochrony prawnej. Ze względu na pełną harmonizację przepisów, zakładaną w propozycji Dyrektywy o kredycie konsumentckim, konsumenci będą mogli zaciągnąć kredyt na takich samych zasadach w każdym kraju UE, niezależnie od miejsca zawierania transakcji kredytowej. Oznacza to, że konsumenci otrzymają możliwość porównywania cen i warunków uzyskania kredytów oraz wyboru najlepszej dla nich oferty. W rezultacie należy oczekiwać wzrostu konkurencji pomiędzy instytucjami kredytowymi i, w konsekwencji tego, spadku cen i marż kredytowych. Warto jednak podkreślić, że na integrującym się rynku kredytów konsumentckich może dojść do przejściowego wzrostu cen usług kredytowych w pierwszym okresie po wprowadzeniu nowych regulacji. Może to wynikać z przerwania przez instytucje kredytowe na klientów części kosztów związanych z dostosowaniem do nowego prawa.

Projekt Dyrektywy kredytu dla konsumentów budzi wiele kontrowersji. Konflikt interesów zwolenników i przeciwników nowych propozycji uregulowania rynku kredytów konsumpcyjnych był widoczny już w Parlamencie Europejskim, w którym w kwietniu 2004 r. po pierwszym czytaniu przyjęto 152 poprawki do wstępnej



propozycji. Zmodyfikowany projekt Dyrektywy przyjęty przez Komisję Europejską w listopadzie 2004 r. został następnie przekazany do konsultacji z krajami członkowskimi i środowiskami działającymi na rynku kredytu konsumenckiego. Wynikiem prac konsultacyjnych z uczestnikami związanymi z rynkiem kredytowym jest zmodyfikowana **propozycja Dyrektywy dotycząca kredytu konsumenckiego przedstawiona 7 października 2005 r. (COM(2005)483)**. Podczas spotkania Rady Unii Europejskiej w dniu 25 maja 2007 r. osiągnięto polityczny kompromis co do dyrektywy w sprawie umów o kredyt konsumencki. W najbliższym czasie, po uzgodnieniu ostatecznego stanowiska Rady, dokument zostanie przekazany do drugiego czytania w Parlamencie Europejskim. Należy oczekiwać, że pełne wdrożenie przepisów nowej dyrektywy może nastąpić do końca 2008 r.

Analizując propozycje uregulowania sytuacji kredytobiorcy (konsumenta) zawarte w ostatnim dostępnym projekcie dyrektywy (z października 2005 r.), należy wskazać na istotne podniesienie dotychczasowych standardów ochrony konsumenta na rynku kredytów konsumpcyjnych. Wynikają one z jednej strony z integracji standardów ochrony konsumenta na rynku wewnętrznym, a z drugiej strony ze znacznego zwiększenia zakresu ochrony prawnej.

Ogólnie można stwierdzić, że większość nowych uregulowań dotyczących ochrony konsumenta zawartych w projekcie dyrektywy polega na zaostrzeniu obowiązków informacyjnych kredytodawcy względem kredytobiorcy. Za główne prawa i udogodnienia dla konsumenta wprowadzone w propozycji dyrektywy w zakresie kredytu konsumpcyjnego należy uznać:

- prawo do informacji i doradztwa,
- prawo do reklamy niewprowadzającej konsumenta w błąd,
- prawo do odstąpienia od umowy kredytowej,
- prawo do przedterminowej spłaty.

Dyrektywa proponuje wprowadzenie bardzo szerokich obowiązków informacyjnych na każdym etapie obejmującym sprzedaż kredytu: przed zawarciem umowy kredytowej, przy podpisywaniu umowy i w trakcie jej trwania.

Propozycja ustawodawcza w zakresie nowych zasad funkcjonowania kredytów konsumpcyjnych obliguje kredytodawcę już na etapie przed zawarciem umowy do przeprowadzenia wstępnej oceny zdolności kredytowej konsumenta oraz przedstawienia w formie pisemnej informacji niezbędnych do podjęcia przez kredytobiorcę decyzji o wyborze kredytu. Do takich informacji w dyrektywie zalicza się m.in.:

- czas trwania umowy,
- całkowitą kwotę kredytu, jego oprocentowanie oraz całkowity koszt kredytu (wyznaczony na podstawie jednolitego wzoru, APR),
- harmonogram płatności wraz ze wszystkimi innymi opłatami ponoszonymi przez konsumenta,
- okres, w którym kredytobiorca może odstąpić od umowy,
- koszty ewentualnej przedterminowej spłaty kredytu.

Tak szerokie obowiązki informacyjne mają na celu umożliwienie konsumentowi wybranie najkorzystniejszej dla niego oferty kredytowej, przy uwzględnieniu czynników cenowych i pozacenowych. Powszechnie uważa się, że konsumenci powinni mieć prawo do rzetelnej informacji przed zawarciem umowy kredytowej i możliwość porównania ofert kilku instytucji. Wydaje się jednak, że wymogi informacyjne zaproponowane przez ustawodawcę unijnego przed zawarciem umowy kredytowej są zbyt szerokie, tym bardziej że ich zakres jest prawie identyczny z informacjami zawartymi w samej umowie kredytowej. Oznacza to, że banki będą musiały ponieść realne koszty, nie mając pewności, iż konsument wybierze właśnie ich ofertę. Należy jednak podkreślić, że to jakość, a nie ilość informacji przyczynia się do podniesienia bezpieczeństwa kredytobiorcy na rynku. Zbyt duża dawka informacji przekazywana konsumentowi na wstępnym etapie wyboru oferty kredytowej może przyczyniać się do dezinformacji, która nie będzie korzystnie wpływać na wzrost zaufania do transgranicznych usług kredytowych i poziomu odczuwalnej ochrony prawnej.

Co więcej, regulatorzy unijni w rozdziale „informacje przed zawarciem umowy” (art. 5) zobowiązują kredytodawcę do „odpowiedzialnego udzielania kredytu”



(*principle of responsible lending*). Oznacza to, że podmiot udzielający kredytu powinien w „stosownym czasie” przed zawarciem umowy poinformować konsumenta o:

- ogólnych warunkach kredytowania (wskazanych powyżej),
- wadach i zaletach oferowanego produktu,
- tym, czy dana umowa kredytowa jest zgodna z potrzebami i sytuacją finansową konsumenta.

W praktyce oznacza to bardzo dużą odpowiedzialność po stronie kredytodawcy i, co za tym idzie, wzrost kosztów obsługi kredytu konsumenckiego dla banków. Z drugiej strony rodzi to postawę roszczeniową konsumentów, skutkującą brakiem samodzielności i odpowiedzialności za podejmowane działania finansowe i uwzględniania swojej sytuacji ekonomicznej. Co prawda, w memorandum wyjaśniającym do dyrektywy jest mowa o tym, że to konsument jest zawsze odpowiedzialny za podjęcie finalnej decyzji, niemniej jednak w samej dyrektywie takiego zapisu nie ma.

Ochrona konsumenta na rynku kredytów konsumpcyjnych obejmuje także wytyczne dla kredytodawców w zakresie standardowych informacji zawartych w reklamie (art. 4), tak aby działania marketingowe podejmowane przez instytucje finansowe nie wprowadzały klientów w błąd. W dyrektywie proponuje się, aby w przypadku podania w reklamie stopy oprocentowania bądź innego aspektu kosztu kredytu kredytodawcy byli zobligowani do przedstawienia w tej reklamie standardowych informacji o kredycie. Do standardowych informacji, które powinny być podane w sposób jasny, zwięzły i widoczny, zalicza się w dyrektywie:

- całkowitą kwotę kredytu,
- roczną stopę oprocentowania,
- czas trwania umowy kredytowej,
- wielkość, liczbę i częstotliwość spłat rat kredytowych,
- każdy rodzaj opłat związany z umową kredytową.

Powyższe informacje standardowe powinny być ponadto poparte reprezentatywnym przykładem. Wydaje się jednak wątpliwe, czy przyczyni się to jednoznacznie do wzrostu ochrony kredytobiorcy na rynku. W praktyce przy różnych podawanych w reklamach kwotach kredytu, okresach trwania umowy, częstotliwościach spłat i – co za tym idzie – zróżnicowanym całkowitym koszcie kredytu może się okazać, że przeciętny konsument nie będzie w stanie ocenić atrakcyjności danej oferty kredytowej. Można więc powiedzieć, że także w tym przypadku ilość informacji nie musi bezpośrednio wpływać na wzrost poziomu ochrony odczuwanego przez kredytobiorcę.


Zakres obowiązków informacyjnych kredytodawcy, przewidziany w propozycji nowej dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego, obejmuje także konieczność niezwłocznego poinformowania konsumenta o znacznej podwyżce stopy oprocentowania kredytu. Trudno odnieść się do określenia „znaczny” wzrost oprocentowania, gdyż propozycja dyrektywy nie precyzuje tego terminu. Ewentualne refinansowanie umowy w innym banku oznacza natomiast dla konsumenta po prostu poniesienie określonych dodatkowych kosztów.

Ochrona interesów ekonomicznych konsumentów przewidziana w propozycji dyrektywy przejawia się ponadto prawem kredytobiorcy do:

- odstąpienia od umowy kredytu w terminie 14 dni kalendarzowych bez podania przyczyn (art. 13),
- przedterminowej spłaty kredytu wraz z prawem uzyskania proporcjonalnego obniżenia całkowitego kosztu kredytu (art. 15).

W opinii autorki w przypadku decyzji konsumenta o przedterminowej spłacie kredytu, wynikającej na przykład z poprawy jego sytuacji finansowej, powinien on mieć prawo do adekwatnego zmniejszenia kosztów umowy kredytowej. Proporcjonalne zmniejszenie zobowiązań powinno jednak dotyczyć tylko tych kosztów, które wiążą się z długością trwania kredytu, a nie również tych, które zostały poniesione na początku i rozłożone w czasie (jak np. koszty związane z przeprowadzeniem oceny przez bank zdolności kredytowej).

Należy podkreślić, że zbyt silna pozycja konsumenta w niektórych kwestiach może nie prowadzić do wyrównania sił na rynku kredytów konsumpcyjnych, lecz jedynie powodować dodatkowe zakłócenia mechanizmu konkurencji. Propozycje



ustawodawcze polegające na niezbilansowanym obciążeniu tylko jednej strony rynku, w tym przypadku kredytodawców, mają z reguły skutki odmienne od założonych, czyli osłabiają, a nie wzmacniają ochronę prawną na rynku kredytów konsumpcyjnych w Unii Europejskiej.

8. Ochrona konsumenta na rynku kredytów mieszkaniowych

Ochrona konsumenta na rynku kredytów mieszkaniowych wydaje się szczególnie istotna i słuszna. Ryzyko ekonomiczne ponoszone przez kredytobiorcę przy podpisywaniu umowy o kredyt mieszkaniowy jest znacznie wyższe w porównaniu z innymi transakcjami zawieranymi przez konsumenta. Uwzględniając wielkość zobowiązań europejskich konsumentów z tytułu kredytów mieszkaniowych w przeliczeniu na jedną osobę (średnio w UE 25 – 11 tys. EUR), zadłużenie z tytułu kredytów mieszkaniowych jest z reguły największym zobowiązaniem konsumenta w stosunku do innych podmiotów.

Dążąc do likwidacji barier w dostępie do transgranicznych kredytów mieszkaniowych i budowy jednolitego rynku usług finansowych dla ludności w Unii Europejskiej, Komisja podkreśla konieczność zwiększenia poziomu ochrony konsumentów na rynku kredytów mieszkaniowych.

Interes ekonomiczny konsumenta na rynku kredytów mieszkaniowych w Unii Europejskiej uwzględniają przede wszystkim dwie inicjatywy:

- Kodeks dobrych praktyk z marca 2001 r. – Dobrowolny Kodeks Postępowania w zakresie informacji udzielanych przed zawarciem umowy,
- Zielona Księga, Kredyty hipoteczne w UE, z czerwca 2005 r.

W marcu 2001 r. Komisja Europejska wydała rekomendację (European Commission 2001) dotyczącą zakresu informacji przekazywanych konsumentom przez kredytodawców przed zawarciem umowy o kredyt na cele mieszkaniowe. Rekomendacja ta była wynikiem konsensusu europejskich stowarzyszeń konsumenckich i Stowarzyszenia Europejskiego Sektora Kredytowego oferującego kredyty mieszkaniowe. Rekomendacja Komisji ma charakter samoregulacji sektora kredytowego. Instytucje bankowe oferujące kredyty mieszkaniowe mogą więc

dobrowolnie zobowiązać się do przestrzegania zasad przewidzianych w Kodeksie Dobrych Praktyk.

Kodeks standaryzuje zakres informacji udzielanych konsumentom w skali europejskiej, przekazywanych według obowiązującego wszystkich członków „Europejskiego znormalizowanego arkusza informacyjnego”. Wdrożenie Kodeksu ma na celu uproszczenie porównywania produktów kredytowych różnych kredytodawców, także z innych krajów członkowskich.

Do podstawowych obowiązków instytucji finansowych uznających Kodeks należy dostarczenie konsumentom:

- ogólnych informacji o oferowanych produktach hipotecznych,
- informacji odnoszących się do potrzeb konkretnego klienta na etapie przed zawarciem umowy, które mają być przedstawione w „Europejskim znormalizowanym arkuszu informacyjnym”.

Rekomendacja Komisji wskazuje ponadto jednoznacznie na finalną odpowiedzialność konsumenta za podjętą decyzję finansową co do kredytu mieszkaniowego. Wydaje się, że jest to niezwykle ważne stwierdzenie, którego na przykład zabrakło w propozycji dyrektywy regulującej kwestię kredytu konsumpcyjnego, co wywołuje liczne kontrowersje w środowiskach bankowych.

Planowane w dobrowolnym kodeksie podniesienie standardów ochrony konsumenta uwzględnia prawo konsumenta do uzyskania informacji m.in. o:

- formach zabezpieczenia,
- rodzajach dostępnych kredytów mieszkaniowych wraz z krótkim opisem różnicującym produkty kredytowe o stałej i zmiennej stopie procentowej,
- orientacyjnej wysokości kosztów typowego dla klienta kredytu mieszkaniowego,
- dodatkowych kosztach związanych z udzieleniem kredytu – opłatach administracyjnych, ubezpieczeniowych,
- orientacyjnym harmonogramie spłat,



- możliwościach i warunkach przedterminowej spłaty.

Zakres informacji przekazywanych potencjalnemu kredytobiorcy w „Europejskim znormalizowanym arkuszu informacyjnym” jest stosunkowo szeroki, co może niestety powodować trudności z porównywaniem ofert różnych instytucji bankowych.

Wyniki badań przeprowadzonych przez Komisję, która zobowiązana jest do monitorowania stosowania i skuteczności kodeksu, wskazują na niedostateczny – z punktu widzenia budowy jednolitego rynku kredytów mieszkaniowych w UE – poziom wdrożenia i przestrzegania zasad dobrowolnego kodeksu. W konsekwencji Komisja zdecydowała się zintensyfikować działania zmierzające do integracji rynku kredytów mieszkaniowych. W opublikowanej w czerwcu 2005 r. Zielonej Księdze dotyczącej kredytów hipotecznych Komisja podjęła próbę oceny dotychczasowych osiągnięć w dziedzinie kredytu mieszkaniowego i zadeklarowała gotowość do podjęcia konkretnych inicjatyw w celu budowy jednolitego rynku kredytów mieszkaniowych.

W dokumencie Komisja wskazuje cztery główne obszary, na których należy podjąć zdecydowane działania. Zalicza do nich:

- ochronę konsumenta,
- kwestie prawne (wycena nieruchomości, opodatkowanie),
- zabezpieczenie hipoteczne (eurohipoteka, rejestry gruntów),
- sekurytyzację.

Zielona Księga nie przedstawia gotowych rozwiązań problemów i sposobów likwidacji barier. Wręcz przeciwnie, celem Komisji jest uzyskanie opinii, sugestii od uczestników rynku kredytów mieszkaniowych.

Komisja Europejska w dokumencie konsultacyjnym bardzo dużą wagę przykłada do wzmocnienia standardów ochrony konsumenta. Argumentuje to istnieniem dużej asymetrii informacyjnej na rynku kredytów mieszkaniowych, wynikającej m.in. z relatywnie wysokiego stopnia złożoności tych produktów kredytowych.


Do obszarów, na których Komisja planuje wzmocnić pozycję konsumenta, zalicza w pierwszej kolejności:

- politykę informacyjną,
- doradztwo kredytowe,
- kwestie przedterminowej spłaty kredytu (czy powinna być zagwarantowana prawnie, w jaki sposób powinny być kalkulowane opłaty),
- kwestie porównywalności stopy oprocentowania kredytów (czy APR służy celom informacyjnym, czy powinien istnieć jednolity europejski sposób kalkulacji APR),
- regulacje dotyczące wysokości i zmian oprocentowania (jakie są konsekwencje regulacji antylichwiarskich dla integracji rynków).

Uznając prawo do informacji za jedno z podstawowych praw ochrony konsumenta, Komisja chciałaby poznać opinie uczestników rynku kredytów mieszkaniowych na temat zakresu i ilości informacji udzielanych przez kredytobiorców przed zawarciem umowy optymalnych z punktu widzenia interesu konsumenta. Ze względu na niedostateczny poziom wdrożenia Kodeksu Dobrych Praktyk na rynku kredytów mieszkaniowych Komisja jest zainteresowana ewentualnymi skutkami przekształcenia dobrowolnego kodeksu w obowiązkowy.

W dokumencie konsultacyjnym podkreśla się ponadto znaczenie doradztwa dla poprawy jakości obsługi konsumentów na rynku kredytów mieszkaniowych. Z jednej strony Komisja uwzględnia ewentualny negatywny wpływ obowiązkowego doradztwa na wzrost cen produktów kredytowych i wzrost ryzyka prawnego kredytodawców. Z drugiej strony, wskazuje na pozytywne skutki obligatoryjnych usług doradczych, tj. wzrost zaufania konsumentów do usług kredytowych lub zapobieganie takim problemom, jak nadmierne zadłużenie.

Wraz z ukazaniem się Zielonej Księgi Komisja rozpoczęła etap konsultacji z uczestnikami rynku (bankami, organizacjami konsumenckimi) na temat nowych uregulowań rynku kredytów hipotecznych. Wynikiem tej dyskusji miała być Biała Księga przedstawiająca uzasadnione gospodarczo ini-



cjaływy niezbędne do integracji rynku kredytów hipotecznych w UE. Trwające konsultacje opóźniają opublikowanie Białej Księgi, które planowano na koniec 2006 r.

Różnice poglądów między środowiskiem bankowym i konsumenckim na temat przyszłości rynku kredytów mieszkaniowych w UE oraz zakresu poziomu ochrony konsumenta są znaczne. Opublikowany w grudniu 2006 r. raport (European Commission, Internal Market and Services DG 2006) ze spotkań grupy reprezentującej sektor bankowy i organizacje konsumenckie (*Mortgage Industry and Consumer Expert Group*) wskazuje na odmienne stanowiska tych środowisk niemal w każdej kwestii.

Osiągnięcie konsensusu w tej sprawie jest warunkiem rozpoczęcia budowy jednolitego rynku kredytów hipotecznych, choć z obecnej perspektywy wydaje się to dość odległym i długotrwałym procesem.

9. Dyrektywa w sprawie sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość

Usługi finansowe, w szczególności ze względu na swój niematerialny charakter, mogą być oferowane na odległość, z wykorzystaniem elektronicznych kanałów dystrybucji – telefonu, Internetu. Stworzenie ram prawnych takich transakcji umożliwi konsumentom dostęp do znacznie szerszej oferty produktowej, charakteryzującej się konkurencyjnymi cenami. Zagwarantowanie wysokich standardów ochrony konsumentów przy transakcjach zawieranych na odległość wzmocni poczucie bezpieczeństwa klientów na rynku i zapotrzebowanie na tego typu usługi.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom rynku, Parlament Europejski i Rada przedstawiły we wrześniu 2002 r. dyrektywę dotyczącą sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość (Commission of the European Communities 2002).

„Umową na odległość” określa się wszelką umowę dotyczącą usług finansowych zawartą pomiędzy usługodawcą a konsumentem w ramach zorganizowanej sprzedaży na odległość. Usługodawca do celów umowy korzysta z jednego lub kilku środków komunikacji na odległość włącznie do momentu zawarcia umowy.

Dyrektywa nie ma zastosowania w przypadku wykorzystywania środków porozumiewania się na odległość (Internetu, telefonu) wyłącznie w celu promocji i reklamy produktów finansowych.


Dyrektywa najwięcej miejsca poświęca standardom ochrony konsumenta dotyczącym jakości i zakresu informacji przekazywanych klientom zawierającym transakcje finansowe na odległość.

Obowiązki informacyjne dostawcy usług zostały zaszeregowane do czterech grup:

- w odniesieniu do dostawcy (podanie m.in. nazwy, adresu, kraju pochodzenia firmy oferującej określone usługi),
- w odniesieniu do usługi finansowej (konieczność opisanie głównych cech usługi finansowej oraz podania łącznej ceny, włączając w to wszystkie opłaty, koszty i wydatki oraz podatki płacone za pośrednictwem dostawcy),
- w odniesieniu do umowy na odległość (podanie m.in. faktu istnienia bądź nieistnienia prawa do wycofania się z umowy),
- w odniesieniu do działań naprawczych (podanie m.in. informacji o istnieniu funduszu gwarancyjnego lub poinformowanie o innych regulacjach kompensacyjnych i istnieniu pozasądowego mechanizmu rozstrzygnięcia sporów).

Warto zauważyć, że dyrektywa definiuje relatywnie duży zakres informacji przekazywanych konsumentom, co ma służyć podejmowaniu przez nich racjonalnych decyzji finansowych.

Kompleksowe podejście do ochrony prawnej konsumentów na rynku wewnętrznym uwzględnia oprócz prawa do informacji prawo do odstąpienia od umowy. Zgodnie z art. 6 dyrektywy dotyczącej sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość konsument ma zagwarantowane 14 dni kalendarzowych na odstąpienie od umowy bez stosowania kar i bez podawania przyczyny. W przypadku zawarcia umowy na odległość dotyczącej ubezpieczenia na życie i prywatnych emerytur gwarantowany termin odstąpienia od umowy powinien być wydłużony do 30 dni kalendarzowych.



Ochrona interesów konsumenta w umowach zawieranych na odległość przejawia się także zakazem świadczenia usług finansowych bez wcześniejszej zgody konsumenta, w przypadku gdy takie świadczenie obejmuje wniosek o natychmiastową lub odroczoną zapłatę za usługę.

Ze względu na brak fizycznego kontaktu między stronami przy zawieraniu umowy ewentualna płatność za usługę jest dokonywana za pomocą karty płatniczej. Dyrektywa obli- guje kraje członkowskie do umożliwienia konsumentowi złożenia wniosku o unieważnie- nie płatności w przypadku nieuprawnionego użycia karty płatniczej.

Nie ulega wątpliwości, że dynamiczny rozwój elektronicznych kanałów dystrybucji usług finansowych oraz możliwość zawierania umów na odległość są głównymi czynnikami wpływającymi na tempo integracji rynku usług finansowych dla ludności. Z kolei warun- kiem koniecznym popularyzacji transakcji zawieranych na odległość jest gwarancja wy- sokiego poziomu ochrony konsumenta przy tego typu transakcjach.

10. Kierunki rozwoju ustawodawstwa konsumentckiego na rynku usług finansowych w przyszłości – podsumowanie

Działania na rzecz budowy jednolitego rynku finansowego w Unii Europejskiej w znacznym stopniu przyczyniły się do poprawy ochrony prawnej konsumentów na rynku. Analiza standardów ochrony konsumenta w poszczególnych segmentach rynku finansowego wskazuje na zabezpieczenie jego interesów w większości transakcji finansowych. Powstają jednak pytania: czy konsumenci są świadomi przysługujących im praw, czy czują się dzięki temu bezpieczni, czy będą chętniej zawierać transakcje transgraniczne.

Badania opinii konsumentów i poznanie odpowiedzi na powyższe pytania po- zwolą wyznaczyć właściwy, optymalny dla rynku kierunek rozwoju ustawodaw- stwa konsumentckiego na rynku usług finansowych. W sytuacji gdy konsumenci mimo poprawy ich bezpieczeństwa na rynku usług finansowych nie będą zainte- resowani usługami transgranicznymi, trzeba będzie zastanowić się nad koniecz- nością ponoszenia przez instytucje finansowe wysokich kosztów dostosowaw- czych związanych z pełną harmonizacją przepisów prawnych we Wspólnocie. Może lepiej byłoby przyjrzeć się innym metodom, mniej kosztownym, przyczynia- jącym się do wzrostu wartości transakcji transgranicznych.

Przyszłe działania na rzecz ochrony konsumentów na rynku usług finansowych powinny iść w kierunku (Penczar 2004):

- 1) wzrostu świadomości konsumentów w zakresie przysługujących im praw,
- 2) edukacji finansowej konsumentów prowadzonej przez związki konsumenckie, instytucje rządowe i same instytucje bankowe,
- 3) niwelowania asymetrii informacji między stronami rynku – czyli między konsumentami a instytucjami finansowymi – a nie ingerencji w mechanizm cenowy,
- 4) poprawy konkurencyjności rynku w wymiarze transgranicznym, który jest gwarancją ochrony praw konsumentów na rynku detalicznych usług finansowych,
- 5) zapewnienia taniego, prostego i łatwo dostępnego systemu rozpatrywania sporów pomiędzy konsumentami a instytucjami finansowymi przy świadczeniu transgranicznych usług finansowych.



Bibliografia


Commission of the European Communities (2002), *Proposal for a directive of the European Parliament and of the council on the harmonisation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning credit for consumers*, COM(2002)443, Brussels.

Commission of the European Communities (2007), *Green Paper on Retail Financial Services in the Single Market*, COM(2007) 226 final.

Department of Trade and Industry (2003), *Fair, Clear and Competitive, The Consumer Credit Market in the 21th Century*, "White Paper", <http://www.dti.gov.uk/files/file23663.pdf>

European Commission (1995), *Priorities for Consumer Policy 1996-1998. Communication from the Commission*, COM (95) 519 final, Brussels.

European Commission (1999), *Implementing the framework for financial markets: Action Plan*, COM (1999)232, May 11, Brussels



European Commission (2001), *Commission Recommendation of 1 March 2001 on pre-contractual information to be given to consumers by lenders offering home loans*, C (2001) 477, Brussels.

European Commission (2002), *Commission moves to prepare extension of FIN-NET financial services complaints to future Member States*, Press release, Brussels.

European Commission (2005a), *Consumer Protection in the Internal Market*, "Special Eurobarometr, No. 252, September,
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs252_en.pdf

European Commission (2005b), *FIN-NET - Setting cross-border financial disputes out of court: Consumer guide*,
http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/services/eu-guide/finnet/finnet_en.pdf

European Commission (2006), *Mortgage Industry And Consumers Expert Group, Final Report*, http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/miceg/final_report-en.pdf

Kempson E. (2002), *Over-indebtedness in Britain*, Report to the Department of Trade and Industry, Personal Finance Research Centre,
<http://www.berr.gov.uk/files/file38667.pdf>

Łętowska E. (2004), *Europejskie prawo umów konsumenckich*, C.H. Beck, Warszawa

Maliszewska-Nienartowicz J. (2003), *Programy ochrony konsumenta w prawie Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie”, nr 4, s. 106–107.

Penczar M. (2004), *Integracja detalicznych usług finansowych w Unii Europejskiej*, *Niebieskie Księgi 2004, Rekomendacje nr 13*, Polskie Forum Strategii Liżbońskiej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.

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



NBP

Narodowy Bank Polski