

Działania edukacyjne i informacyjne Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie funkcjonowania rynku finansowego jako element kształtowania jego stabilności

1. Wprowadzenie

System finansowy państwa uznać należy z całą pewnością za jeden z najważniejszych elementów współcześnie funkcjonujących systemów gospodarczych państw. W literaturze przedmiotu jest on określany jako mechanizm współtworzenia oraz przepływu siły nabywczej pomiędzy podmiotami¹. Jego najważniejszym elementem jest rynek finansowy. O jego znaczeniu decydują między innymi zadania przez niego realizowane, w tym w szczególności jego rola w łączeniu na zasadach rynkowych podmiotów posiadających wolne środki finansowe z podmiotami reprezentującymi popyt na nie. Zaspokajając ten popyt na pieniądź, rynek finansowy przyczynia się do zwiększenia obiegu dóbr i kapitału w gospodarce².

Rynek finansowy jako część systemu finansowego powinien być jednak rozpatrywany w szerszej perspektywie, obejmującej przede wszystkim system gospodarczy państwa, będący z kolei częścią jego systemu społecznego. Zależności jakie istnieją pomiędzy poszczególnymi z wymienionych elementów, uznać należy za fundamentalne dla zrozumienia istoty rynku finansowego, mechanizmów jego funkcjonowania, a przede wszystkim regulacji. Założenie to ma szczególne znaczenie współcześnie, w dobie kryzysu finansowego. Postawić należy w tym miejscu tezę, iż wszelka aktywność podejmowana, a dotycząca funkcjonowania rynku finansowego, musi być rozpatrywana przez pryzmat pojedynczej jednostki, człowieka, będącego ostatecznym (i najważniejszym) z odbiorców usług oferowanych przez sektor finansowy. Bez jego bowiem środków fi-

¹ M. Lemonnier, *Europejskie modele instrumentów finansowych*, Wolters Kluwer business Warszawa 2011, s. 227.

² A. Dmowski, D. Prokopowicz, *Rynki finansowe*, Difin Warszawa 2010, s. 22; P. Wajda, *Rynki finansowe jako przedmiot szczególnego zainteresowania prawodawcy*, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 7-8, s. 115 i n.

nansowych (a także popytu na nie) niemożliwe byłoby funkcjonowanie systemu finansowego, a także gospodarczego państwa. Z tego też względu w procesie regulacji rynku finansowego zawsze powinny być brane pod uwagę konsekwencje, jakie rodzi ona w ostateczności dla odbiorcy usług finansowych. W założeniu ma być on podmiotem racjonalnym (*homo oeconomicus*), podejmującym swe decyzje w sposób przemyślany, w oparciu o posiadane informacje i wiedzę. Niemniej jednak poza ową racjonalną stroną konsumenta usług finansowych, istnieją jeszcze inne elementy wpływającego na podejmowane przez niego decyzje. Wskazać w tym miejscu należy chociażby na zachowania innych uczestników rynku, prowadzące niejednokrotnie do tzw. zachowań stadnych na rynku, czy też po prostu ułomność natury ludzkiej, objawiającą się między innymi zwiększoną jej podatnością do podejmowania działań ryzykownych, będących niejednokrotnie przejawem zwykłej, ludzkiej chciwości.

Z tego też względu koniecznym staje się podejmowanie kroków, które w rezultacie doprowadzą do zwiększenia świadomości finansowej odbiorcy usług oferowanych przez rynek finansowy. Obejmować one powinny przede wszystkim szeroko rozumianą działalność informacyjną oraz edukacyjną. Pierwsza z nich nawiązuje do tzw. idei ochrony konsumenta poprzez informację, która rekompensować ma konsumentowi brak profesjonalnej wiedzy i umiejętności zarówno na etapie zawierania umowy, jak i jej wykonania.³ Natomiast działalność edukacyjna związana jest z rozwijaną od dłuższego czasu koncepcją edukacji finansowej, prowadzonej w społeczeństwie przez określone podmioty, w tym także i organy nadzoru nad rynkiem finansowym. Informacja w połączeniu z edukacją finansową stanowią z kolei o zaufaniu klienta usług finansowych.

2. Zaufanie jako element kształtujący stabilność systemu finansowego

Zaufanie jest słusznie określane jako jeden z najważniejszych aktywów posiadanych przez podmioty finansowe. Stanowi ono fundament stabilności rynku finansowego państwie, od której uzależnione jest z kolei niezachwiane funkcjonowanie tego państwa. Państwo bowiem prowadząc swoją politykę finansową, jest z reguły uzależnione od podmiotów finansowych, które niejednokrotnie finansują jego potrzeby finansowe. Z utratą zaufania do danej instytucji finansowej wiąże się tzw. zjawisko zarażenia (ang. *contagion effect*), które poprzez tzw. efekt domina (ang. *knock-on effect*) ogarnąć może kolejne tego rodzaju podmioty i w konsekwencji prowadzić do upadku wielu z nich⁴.

³ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Naruszenie obowiązków informacyjnych banków w prawie umów konsumenckich*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 21.

⁴ R. Mroczkowski, *Instytucjonalnoprawne aspekty zarządzania kryzysem finansowym*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, J. Głuchowski, A. Po-

Z tego też względu państwo decyduje się na ingerencję w funkcjonowanie rynku finansowego, tworząc przy tym szereg regulacji i instytucji odpowiadających za niezachwiane funkcjonowanie rynku. W literaturze przedmiotu, omawiając problematykę zaufania do sektora finansowego, wskazuje się na zjawiska towarzyszące rozwojowi współczesnych rynków finansowych w dobie globalizacji. Stawiana jest przy tym niezwykle ważna i trafna teza o kształtowaniu obecnie tzw. społeczeństwa globalnego ryzyka. W swej zaawansowanej nowoczesności społeczeństwo bogacąc się przyczynia się jednocześnie do tzw. społecznej produkcji ryzyka, co z kolei wymusza kształtowanie nowych sposobów zabezpieczania się przed nim⁵.

W rozważaniach na temat zaufania stawia się tezę, iż proces globalizacji przyczynia się do jego zniszczenia. Dzieje się tak za sprawą podważania i osłabiania najważniejszych czynników niezbędnych do kreacji silnego i rozpowszechnionego zaufania społecznego. Globalizacja bowiem utrudnia kalkulację, ocenę wiarygodności osób, ról społecznych i stoi na drodze w kształtowaniu się kultury zaufania⁶. Elementy te widoczne są także w odniesieniu do rynku finansowego. Mimo, iż proces globalizacji prowadzi między innymi do ujednocniania się rynków finansowych oraz ułatwia transfer kapitałów i ich pozyskiwanie, to jednak poprzez swą złożoność utrudnia także pojedynczym podmiotom dokonanie racjonalnej oceny podejmowanych działań. Widoczne jest to chociażby przy zawieraniu przez niego umowy kredytu, której towarzyszą określone w niej warunki, spisane na dziesiątkach stron, przy wykorzystaniu pojęć i konstrukcji niezrozumiałych dla przeciętnego konsumenta. Podobnie ma się rzecz chociażby z inwestycjami na rynku kapitałowym, które niejednokrotnie obciążone wysokim stopniem ryzyka, prezentowane i postrzegane są jako potencjalne źródło przyszłych pewnych i bezpiecznych zysków.

Dlatego też państwo pozostawia sobie prawo do nadzoru nad rynkiem finansowym, wskazując przy tym na przesłanki jego ustanowienia. Do najważniejszej z nich zalicza się fakt, iż podmiot finansowy w odróżnieniu od innych podmiotów gospodarczych powinien spełniać warunki, jakie stawiane są instytucjom zaufania publicznego. Jest to istotne, bowiem, jak każdy podmiot działający w warunkach wolnej konkurencji, także i on dąży do maksymalizacji swoich zysków. Jednakże czyniąc to, musi on mieć na względzie fakt, iż wykorzystuje w tym celu środki powierzone jemu przez obywateli, co z kolei znajduje swe implikacje regulacyjne w postaci systemu nadzoru nad funkcjonowaniem tego rodzaju podmiotu. System ten zakreśla granice „rozważnego” gospodaro-

morska, J. Szolno-Koguc [red.], Wydawnictwo KUL, Lublin 2007, s. 84.

⁵ S. Flejterski, B. Świecka, *Elementy finansów i bankowości*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 23.

⁶ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007, s. 382.

wania oszczędnościami społeczeństwa, a także zapobiega ewentualnemu rozprzestrzenianiu się skutków kryzysu finansowego wywołanego przez określony element danej architektury finansowej⁷.

W przypadku Polski podmiotem nadzorującym rynek finansowy jest powołany z dniem 19 września 2006 r. na mocy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (dalej: ustawa o KNF)⁸ organ administracji publicznej – Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF)⁹.

3. Komisja Nadzoru Finansowego i jej inicjatywy w zakresie edukacji finansowej

Na podstawie art. 4 ustawy o KNF do zadań Komisji należy między innymi sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym, a także podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu tego rynku. Celem zaś nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, jak również zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawach normujących jego segmenty.

Wśród wymienionych celów zwraca uwagę zapewnienie zaufania do rynku finansowego. I choć cel ten nie został zdefiniowany w dalszej części ustawy, to z pewnością jednym ze sposobów jego realizacji są określone w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o KNF działania edukacyjne i informacyjne w zakresie funkcjonowania rynku finansowego podejmowane przez organ nadzoru. Jak już bowiem wskazano powyżej, informacja w połączeniu z edukacją finansową w istotny sposób wpływają na kształtowanie zaufania klienta usług finansowych do systemu finansowego. Edukacja finansowa to także ważny element w rozwoju gospodarczym państwa. Jako element szeroko rozumianej edukacji, stanowi ona jedną z trzech części tzw. trójkąta wiedzy, na który składają się poza nią także badania naukowe i innowacje.¹⁰

Edukacja finansowa definiowana jest jako zespół szeroko podejmowanych działań mających na celu upowszechnianie wiedzy oraz wykształcenia wśród obywateli pozytywnych nawyków, które prowadzić będą do podejmowania odpowiednich decyzji zwią-

⁷ W. Baka, *Bankowość europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 41-42.

⁸ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157, poz. 1119 z późn. zm.).

⁹ B. Smykla, *Nadzór bankowy w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym – wybrane zagadnienia*, Prawo Bankowe 2007, nr 1, s. 48 i n.

¹⁰ D. Hübner, *Rola edukacji i nauki w rozwoju gospodarczym*, Bank i Kredyt 2006, nr 5-6, s. 48.

zanych z zarządzaniem osobistymi finansami i efektywnego dysponowania środkami finansowymi.¹¹ Jej celem jest wykształcenie tzw. świadomości finansowej (ang. *financial literacy*) w społeczeństwie, a poprzez to umożliwienie dokonania oceny szans i zagrożeń charakterystycznych dla rynku finansowego i wykorzystywanych na nim instrumentów.¹²

Szczególną uwagę na konieczność kształtowania edukacji finansowej zwraca OECD i Unia Europejska. Pierwszy z wymienionych podmiotów od wielu lat prowadzi prace dotyczące opracowywania standardów w zakresie edukacji finansowej. Między innymi za sprawą kryzysu roku 2007 OECD opracowało zbiór rekomendacji dotyczący dobrych praktyk w zakresie edukacji finansowej związanej z instytucją kredytu¹³. Stanowią one, iż celem edukacji ma być, w szczególności:

- rozwój wiedzy, rozumienia, umiejętności oraz świadomości niezbędnych do pojmowania prawa i obowiązków kredytobiorcy,
- umiejętność znalezienia najważniejszych informacji na temat danej transakcji,
- rozwijanie podstawowych umiejętności w zakresie planowania finansowego, z uwzględnieniem przyszłych dochodów oraz zmian w życiu osobistym,
- a także zrozumienie konsekwencji podejmowania niewłaściwych wyborów.

Problematyka edukacji finansowej stanowi także ważny element działań Unii Europejskiej związanych z budową jednolitego detalicznego rynku usług finansowych. Zapoczątkowane zostały one w 2007 r., wydaniem przez Komisję Europejską stosownego komunikatu zatytułowanego „Edukacja finansowa”¹⁴. Zwraca w nim uwagę na konieczność postrzegania jej jako procesu ciągłego (ang. *life long*), prowadzonego przez całe życie. W opinii organów unijnych badania przeprowadzane na całym świecie wskazują, że poziom wiedzy z zakresu finansów i podstaw ekonomii jest wśród konsumentów zasadniczo niski, co wynika między innymi z faktu, iż rodzaje oraz stopień skomplikowania usług finansowych (np. pochodnych instrumentów finansowych) rośnie na skutek innowacji i globalizacji. W cytowanym dokumencie stawia się określone tezy stanowiące zarazem uzasadnienie dla podejmowanych działań. I tak w opinii Komisji Europejskiej:

- dla wielu osób świat finansów jest trudny do zrozumienia,
- ludzie często przeceniają własną wiedzę na temat usług finansowych,
- wiele osób nie potrafi planować przyszłości pod względem finansowym lub wybiera produkty, które nie odpowiadają ich potrzebom.

¹¹ M. Iwanicz-Drozdowska, *Edukacja finansowa*, Infos 2010, nr 15, s. 1.

¹² *Ibidem*.

¹³ Financial Literacy and Consumer Protection: Overlooked Aspects of the Crisis. OECD recommendation on financial education and awareness relating to credit.

¹⁴ Komunikat Komisji. Edukacja finansowa, Bruksela, dnia 18.12.2007 r., KOM(2007) 808 wersja ostateczna.

Sytuacja ta z całą pewnością dotyczy także i Polski, czego dowodem są wyniki rozmaitych badań przeprowadzanych między innymi przez Narodowy Bank Polski, Związek Banków Polskich czy też Fundację Kronenberga. Jak uważa M. Iwanicz-Drozdowska, wskazują one na¹⁵:

- brak planowania i kontroli swoich finansów,
- nieumiejętność wykształcenia nawyku systematycznego oszczędzania,
- brak zaufania do instytucji finansowych, co przekłada się na ograniczony zakres korzystania z ich usług.

Za niezwykle trafny uznać należy w tym względzie postulat autorki o konieczności prowadzenia cyklicznych badań poziomu edukacji finansowej w polskim społeczeństwie, które przeprowadzane powinny być przede wszystkim z inicjatywy KNF. Ich wynikiem powinno być opracowywanie stosownych projektów wdrażanych już na poziomie przedszkolnym.

Nie oznacza to, iż KNF nie czyni starań w zakresie zwiększania świadomości finansowej polskiego społeczeństwa. Analiza działań w tym względzie pozwala wyróżnić trzy zasadnicze ich kierunki:

- edukację społeczeństwa, w szczególności na poziomie systemu szkolnego i akademickiego,
- edukację osób reprezentujących podmioty nadzorowane,
- oraz edukację poprzez działania nadzorcze. Pamiętać bowiem należy, iż edukacja finansowa ma stanowić uzupełnienie środków legislacyjnych służących zapewnieniu konsumentom usług finansowych odpowiedniej ich ochrony. Jednak wykorzystanie określonej kategorii tych środków, w sposób pośredni oddziałuje na zachowania tak klientów, jak i samych instytucji finansowych objętych nadzorem. Przykładem tego rodzaju środków są przede wszystkim rekomendacje wydawane przez KNF (np. Rekomendacja T – dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych).¹⁶

Pierwsze z dwóch wymienionych inicjatyw podejmowane są przez polski organ nadzoru w ramach projektu pod nazwą Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku (CEDUR). Podstawową formą działalności CEDUR są konferencje i seminaria szkoleniowe

¹⁵ M. Iwanicz-Drozdowska, *Edukacja finansowa*, s. 2.

¹⁶ O istocie rekomendacji, ze szczególnym uwzględnieniem ich charakteru prawnego zob. M. Olszak, *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2010, nr 11, s. 2 i n.; M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Temida 2, Białystok 2011; T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2009, nr 11, s. 63; E. Fojcik-Mastalska, *Podstawowe źródła prawa bankowego po nowelizacji*, *Prawo Bankowe* 2002, nr 4, s. 51-52; A. Skoczylas, *Środki ochrony banku w postępowaniu przed Komisją Nadzoru Bankowego (wybrane zagadnienia)*, *Prawo Bankowe* 2002, nr 2, s. 53-61.

adresowane do określonych grup odbiorców, takich jak: profesjonalni uczestnicy rynku finansowego (przedstawiciele podmiotów nadzorowanych) oraz nieprofesjonalni uczestnicy rynku finansowego, w szczególności: sędziowie i prokuratorzy, notariusze oraz przedstawiciele mediów.

Jak podaje KNF na swych stronach internetowych, w latach 2008-2010 w ramach projektu CEDUR zorganizowano 108 bezpłatnych warsztatów i seminariów, w których wzięło udział blisko 7,8 tys. osób reprezentujących wszystkie wyżej wymienione grupy odbiorców. Poza tym działalność organu obejmuje edukację szkolną i akademicką, prowadzenie witryny edukacyjnej manymany.info.

4. Wnioski

Podsumowując stwierdzić należy, iż w dobie dynamicznie rozwijających się rynków finansowych i rosnącego tym samym ryzyka finansowego oraz pojawienie się coraz to nowszych, bardziej skomplikowanych form inwestycji, konieczna staje się promocja edukacji finansowej społeczeństwa. Jej rezultatem ma być zwiększenie się jego świadomości finansowej, a tym samym i zaufania do sektora finansowego. Niemniej ważną rolę procesu kształcenia w zakresie finansów, jest także wyrabianie określonych pozytywnych nawyków, w tym umiejętności oszczędzania oraz planowania finansowego. Niestety, jak dowodzą badania, znaczna część Polaków ma problem zarówno ze zrozumieniem podstawowych procesów ekonomicznych, jak i z zachowaniem płynności finansów osobistych. Dlatego za pozytywną uznać należy realizację swych ustawowych zadań w zakresie edukacji finansowej przez KNF. Powinny być one jednym z elementów logicznego i sukcesywnie wprowadzanego procesu edukacji finansowej, który rozpoczynać powinien się już na etapie przedszkolnym. Poza KNF powinny zostać zaangażowane w ten proces także właściwe ministerstwa, bank centralny, podmioty reprezentujące rynek finansowy, a także system gwarantowana depozytów. Tylko takie kompleksowe podejście może doprowadzić do wykształcenia się świadomego finansowo społeczeństwa, co z pewnością będzie korzystne dla rozwoju gospodarczego naszego kraju, wspieranego rodzimymi oszczędnościami, wykorzystywanymi przez stabilny i bezpieczny sektor finansowy, cieszący się powszechnym zaufaniem obywateli.

