

Prof.dr hab. Włodzimierz  
Szpringer

**Kierunki instytucjonalizacji polityki  
integracji społecznej oraz  
zapobiegania wykluczeniu  
finansowemu**

# Kryzys zaufania

**Należy powrócić do korzeni bankowości:  
„złotej reguły bankowej”,  
oparcia akcji kredytowej na stabilnej bazie depozytów,  
zabiegania o klienta detalicznego,  
ograniczania spekulacji rynkowej,  
budowania długofalowych relacji z klientami.  
Wzorce z bankowości spółdzielczej i spółdzielczości kredytowej**

# Problem wyzysku

**Wyzysk nie ma źródeł w prywatnej własności środków produkcji, ale istnieje przede wszystkim w sferze dystrybucji - jako rezultat wad w strukturze systemu pieniężnego.**

**Wewnętrznie sprzeczna, dwoista rola pieniądza jako środka wymiany ułatwiającego aktywność gospodarczą z jednej strony i narzędzia siły będącego w stanie zdominować rynek z drugiej strony.**

**Kluczowe pytanie - jak można przezwyciężyć charakterystyczną cechę pieniądza jako „lichwiarskiego” narzędzia władzy, nie eliminując przy tym jego pozytywnych właściwości jako neutralnego środka wymiany?**

# Ekonomiczna analiza prawa wymaga uzupełnienia o „prawną analizę ekonomii”.

- Traktowanie efektywności ekonomicznej jako jedyne kryterium oceny prawa ignoruje fakt, że sama ekonomia jest uwikłana w cele i wartości społeczne, kulturowe czy etyczne, których przekład na regulację jest możliwy w różnym stopniu i w różny sposób
- Regulacja – koregulacja – samoregulacja
- Kodeksy dobrych praktyk – nie są prawem, lecz określają standardy ochrony konsumenta i wykładni prawa konsumenckiego
- Regulacja powinna umożliwiać ewaluację zachowań ekonomicznych również przez pryzmat wartości etycznych

# Koncepcja ekonomii społecznej

- W krajach Unii Europejskiej inicjatywy w zakresie gospodarki społecznej są postrzegane jako rozwinięcie idei przedsiębiorczości o zobowiązania socjalne
- W przypadku inicjatyw gospodarki społecznej zysk z inwestycji nie stanowi wyłącznego celu
- Instytucje ekonomii społecznej wspierają taki model gospodarki, który przez prowadzone działania przyczynia się nie tylko do osiągnięcia korzyści ekonomicznych, ale także tworzy, podtrzymuje i rozwija lokalne więzi społeczne, promuje postawy aktywne, a nie roszczeniowe, środowisk i grup społecznych.

# Potrzeba redefinicja roli banków i parabanków w „społeczeństwie kredytowym”.

- Demokratyzacja oraz depersonalizacja kredytu. Kredytobiorca ma do czynienia z „instytucją” – zaufanie oraz lojalność doznają uszczerbku- i to po obu stronach
- Zasady sztuki bankowej nie pozwalają udzielać pożyczek każdemu „na życzenie”, a to rodzi ogromne konflikty i spory.
- Istnieje presja na banki, by poszerzały akcję kredytową także na rynek drugorzędny (*sub-prime*), co powoduje zagrożenia dla obu stron kontraktu – jest wszelako lepsze niż zapożyczanie się osób biednych, niezaradnych i wykluczonych (konsumentów wrażliwych) na „czarnym rynku” pożyczkowym, gdzie regulacja nie sięga lub nie jest skuteczna
- Banki prześcigają się w oferowaniu coraz nowszych form niezabezpieczonego pożyczania (kosztowne pożyczki gotówkowe, karty kredytowe), konsumenci mogą łatwo przekroczyć granicę nadmiernego zadłużenia, z którego nie mogą już wyjść o własnych siłach.

# Sprzeczności masowej penetracji ryнку drugorzędneɡo

- Dostawcy usług *consumer finance* pod presją konkurencji także chcą poszerzać swoją działalność na nowe segmenty rynku.
- Są oni wszelako oskarżani o „drapieżne pożyczanie” – sprzedaż drogich usług konsumentom wrażliwym (*vulnerable consumers*), co wpędza tych klientów w pułapkę zadłużenia oraz nie sprzyja integracji społecznej (w przypadku klientów wysokiego ryzyka usługi te muszą jednak być drogie, inaczej ta grupa klientów przeszłaby do „szarej strefy”)
- Prawodawca proponuje kilka instytucji, które powinny łagodzić ten konflikt interesów i skłaniać banki do akceptacji dobrych praktyk.

# Instytucje

## (czy, kiedy, co i jak regulować?)

- Z jednej strony, są to instrumenty ograniczające rynek, np. regulacje antylichwiarskie czy upadłość konsumencka. Niestety, ich ocena w kategoriach skutków regulacji i ekonomicznej analizy prawa jest ambiwalentna
- Z drugiej strony, mamy do czynienia z godnymi uwagi instytucjami obliczonymi na potrzeby biedniejszych kręgów społeczeństwa, których nie respektują w pełni banki globalne, nastawione na produkty dla konsumentów przeciętnych (*mainstream consumers*)
- Spośród tych instytucji można wymienić bankowość spółdzielczą, spółdzielczość kredytową typu *non-profit* (*credit unions*), banki alternatywne, a także pozabankowe instytucje mikropożyczkowe (*microlenders*)
- Realizacja „misji” tych instytucji musi wszakże respektować realia gospodarki rynkowej
- Społeczna odpowiedzialność banków (kodeksy dobrych praktyk jako element *corporate governance*) – przykłady samoregulacji w sferze zmiany banku i konta (mobilności konsumentów)

# Powszechne usługi finansowe

- W niektórych krajach, a także ostatnio w UE dużą wagę przykładana się do rozwoju powszechnych usług finansowych (rachunek bankowy)
- Usługi te – także dotowane przez państwo – pomagają zapobiegać wykluczeniu społecznemu i promować obrót bezgotówkowy.
- Usługi głównego nurtu („mainstreamu”) nie pasują bowiem do potrzeb konsumentów wrażliwych – idea finansów socjalnych („social finance”)
- Prosta replika usług głównego nurtu (mainstreamu) skutkuje najczęściej pogłębieniem wykluczenia społecznego – produkty te muszą być bowiem wówczas nieproporcjonalnie drogie
- Na tym tle ciekawe są badania nad współzależnością wykluczenia społecznego, finansowego i „cyfrowego” oraz rolą alternatywnych form bankowości (spółdzielczość)

# Kontekst instytucjonalny

- Ekonomia instytucjonalna (information asymmetry, adverse selection))
- Ekonomia społeczna (integracja społeczna)
- Koncepcja ordoliberalizmu i społecznej gospodarki rynkowej
- Idea społecznej odpowiedzialności (i etyki) biznesu
- Kodeksy dobrych praktyk, etyka, lojalność i zaufanie
- Poszerzona wizja interesariuszy (corporate governance)

# Nadmierne zadłużenie a wykluczenie społeczne

- **Nadmierne zadłużenie definiuje się jako niezdolność dłużnika do spłaty długów, bez poczucia nadmiernego ciężaru**
- **Wykluczenie społeczne jest procesem, w którym ludzie odczuwają tak znaczne problemy dostępu oraz trudności, iż nie są zdolni prowadzić normalnego życia**
- **Wykluczenie społeczne jest często określane jako brak dostępu do produktów finansowych „mainstreamu” – czy słusznie?**
- **Brak wyraźnego powiązania kwestii wykluczenia społecznego z kategorią „konsumentów wrażliwych”**
- **Niewłaściwa perspektywa dyskusji o dostępie do rachunku bankowego – produkty „mainstreamu” nie stanowią lekarstwa na wykluczenie**
- **Nadmierne zadłużenie – konsekwencją wykluczenia społecznego oraz barier dostępu i trudności życiowych**
- **Nadmierne zadłużenie jest przeważnie problemem konsumentów wrażliwych („kredyt z konieczności”), chociaż może także dotyczyć konsumentów przeciętnych, którzy się lekkomyślnie zadłużają („kredyt dla wygody”)**

# Wykluczenia społeczne

- **Brak adekwatnej i jednoznacznej definicji wykluczenia społecznego i nadmiernego zadłużenia**
- **Brak specjalnej troski o tzw. konsumentów wrażliwych (dyrektywa 29/2005 bez rezonansu?)**
- **Brak rachunku dla każdego, brak kredytu socjalnego, dyskryminacja osób ubogich, drapieżne pożyczanie, lojalność a mobilność klientów banków**
- **Ekspansywne, agresywne kampanie marketingowe na rynku finansowym (pożyczki gotówkowe, karty kredytowe)**
- **Edukacja finansowa pilnie potrzebna, dostosowana do cyklu życia rodziny i rodzaju gospodarstwa domowego,**
- **Przejrzystość musi być racjonalna – nadmiar informacji, których konsument i tak nie przetworzy, podraża pośrednictwo finansowe**
- **Użyteczność informacji dla konsumenta – kluczowym wyzwaniem (wiedza, umiejętności, zaufanie)**
- **Edukacja finansowa nie może zastąpić jakości usług finansowych i dostępu do nich na rozsądnych warunkach**
- **Koncepcja aktywności na przedpolu upadłości konsumenckiej (edukacja finansowa, odpowiedzialne udzielanie kredytu)**

# Integracja społeczna

- **Narodowy Program Integracji Społecznej – Zespół Zadaniowy ds.. Integracji Społecznej w MG – deklaratywność czy rzeczywista skuteczność**
- **W Polsce raczej pasywna niż aktywna polityka integracji społecznej**
- **Mix opieki socjalnej i ochrony konsumenta**
- **Brak właściwego adresowania, zbyt rozproszenie działań, słabość i brak systemowego charakteru polityki – tym samym brak efektów (zasiłki socjalne, dla bezrobotnych, „becikowe”, dobroczynność: dawanie „ryby”, a nie „wędkę”)**
- **Brak polityki prorodzinnej np. znaczących ulg podatkowych w związku z posiadaniem dzieci, brak realnego wsparcia dla edukacji, mśp, rozpad publicznej ochrony zdrowia**
- **Przeciwdziałanie „cyfrowemu wykluczeniu”- nadal słaby dostęp do Internetu poza wielkimi aglomeracjami**
- **Polityka liberalna, zorientowana rynkowo, na ludzi akceptujących ryzyko, wzrost gospodarczy rzekomo rozwiąże wszelkie problemy**
- **Ekonomiczna analiza prawa czy prawna analiza ekonomii – nie tylko efektywność ekonomiczna rozstrzyga o jakości życia**
- **Integracja społeczna – stabilność finansowa – godność ludzka – jakość życia – wartości niewymierne**

# Słabości regulacji antylichwiarskiej

- Słabsza dostępność kredytu
- Redukcja rodzajów kredytów oferowanych przez legalne instytucje
- Rozwój „czarnego rynku” pożyczek
- Rozwój licznych pomysłów „ucieczki” spod ustawy
- Ale w tym kontekście konieczna jest kluczowa uwaga:  
bez dodatkowych zabezpieczeń obsługa klientów „wysokiego ryzyka” przypuszczalnie w ogóle nie doszłaby do skutku, a z perspektywy integracji społecznej lepiej jest, gdy tacy klienci nie są spychani do „szarej strefy”

# Asymetria informacji

- Produkty finansowe jako „dobra zaufania” (a nie dobra, których jakość jest sprawdzalna w chwili zakupu lub tuż po)
- Kompleksowość produktów utrudnia porównania
- Ograniczona racjonalność (brak chęci i czasu na badanie wszystkich ofert rynkowych), wybór tylko zadowalający, inercja ze strony konsumenta
- Kryteria zastępcze (reputacja, renoma) jako substytut właściwych kryteriów wyboru (ceny, warunki)
- „Market for lemons” – „Adverse selection” – brak konkurencji jakościowej i indywidualizacji ocen scoringowych - reglamentacja kredytu

# Upadłość konsumencka – konwergencja modeli („fresh start” oraz „earned fresh start”)

- Ograniczanie dostępu do upadłości konsumenckiej dla osób nieuczciwych
- Ocena moralności płatniczej dłużnika (zapobieganie hazardowi moralnemu i lekkomyślnemu zadłużaniu się na koszt społeczeństwa)
- Stosowanie instytucji upadłości konsumenckiej do pasywnego zadłużenia, wynikającego z obiektywnych okoliczności (nie zawinionych przez uczciwego konsumenta)

# Edukacja finansowa – przejrzystość rynku

- Wolny rynek i prawo konkurencji spełniają przypisaną im rolę tylko w sytuacji, gdy konsument jest dobrze poinformowany i potrafi zrobić z tego użytek
- Konsumenci działają na wielu rynkach równocześnie, są oni zajęci (czas, jaki mogą i chcą poświęcić na badanie rynków i produktów, jest ograniczony).
- Usługi finansowe – to produkty zaufania („trust goods”) -prawo konsumenckie – koniecznym dopełnieniem prawa konkurencji

# Kredyt konsumencki - ochrona konsumenta czy osłona socjalna?

- mieszanie ochrony konsumenta z ochroną socjalną (regulacja lichwy, upadłość konsumencka)
- naruszanie równowagi praw i obowiązków stron umowy,
- zachowania oportunistyczne, nieuczciwe i nielojalne, postawy roszczeniowe, hazard moralny
- nadmierna ochrona obraca się nierzadko przeciwko tym, których chciano chronić

# Ochrona konsumenta

- brak pełnej jasności -

kogo, kiedy, przed czym, w jaki sposób i w  
jaki stopniu należy chronić

- kto to jest konsument -

próby przenoszenia statusu konsumenta na  
inne podmioty, np. drobnych deponentów,  
inwestorów, posiadaczy kart płatniczych,  
adresatów przelewów, małe i średnie firmy

- **czy słusznie?**

# Implementacja polityki na rzecz integracji społecznej

- Postulat separacji celów integracji społecznej oraz ochrony konsumenta – np. prawo socjalne, a nie prawo bankowe
- Wymóg daleko posuniętej ostrożności w stanowieniu i stosowaniu prawa socjalnego oraz konsumenckiego
- Częste porównania sytuacji hipotetycznych, a nie istniejących rzeczywiście
- Cele faktyczne nierzadko odmienne od deklarowanych, poszlaki zamiast „twardych” dowodów, prognozy zamiast oceny status quo, elastyczność, ale kosztem braku pewności prawnej
- Sytuacja regulacji i braku regulacji nie zawsze jest łatwa do porównania pod względem kosztów, a nawet brak możliwości dokonania pełnego rachunku kosztów

# Rację bytu ma zarówno ochrona konsumenta, jak i osłona socjalna

- Pogarsza się przejrzystość licznych rynków (telekomunikacja, energetyka, usługi finansowe, ochrona zdrowia, edukacja).
- Powstają nowe, trudne do opanowania rodzaje ryzyka (długoterminowe inwestycje, systemy emerytalne)
- Część pożyczkodawców działa na „czarnym rynku” pożyczek (poza Prawem bankowym, ustawą o kredycie konsumenckim itd.), stwarzając ogromne zagrożenia w szczególności dla konsumentów wrażliwych, a także nieuczciwą konkurencję dla legalnych dostawców usług consumer finance
- zjawisku „szarej strefy” nikt poważnie nie przeciwdziała, bo łatwiej się koncentrować na penalizowaniu działań „oficjalnej strefy”
- **Wielość dostawców i silna konkurencja powodują wzrost praktyk oszukańczych i nieuczciwych, które wpędzają ludzi w pułapkę zadłużenia (dialery, loterie, systemy argentyńskie, nieuczciwe oferty edukacyjne oraz zatrudnienia, drapieżne pożyczki gotówkowe - udzielane zwłaszcza w szarej strefie, gdzie nie ma ochrony prawnej konsumenta ).**