

Jan MONKIEWICZ, Marek MONKIEWICZ

Elementy nowego podejścia do ochrony konsumenta na jednolitym rynku ubezpieczeniowym UE

Elements of a new approach to consumer protection in the EU single insurance market

Streszczenie: Wskutek globalnego kryzysu finansowego, ochrona konsumentów usług finansowych stała się celem szeregu inicjatyw regulacyjnych oraz obiektem zwiększonej penetracji badań naukowych. Aktualnie jesteśmy świadkami całkowitego przededefiniowania rodzajów i zakresu modelu ochrony konsumentów usług finansowych, stosowanych modeli nadzorczych, jak również porządku (układu) instytucjonalnego. Dzieje się tak w znacznym stopniu za sprawą ogólnej zmiany w paradygmacie nadzoru publicznego na rynkach finansowych. Artykuł stanowi przegląd podstawowych elementów nowego globalnego modelu ochrony konsumentów usług finansowych oraz prezentuje jego implementację na jednolitym rynku ubezpieczeniowym UE. Wskazuje ogromne zmiany, jakie zachodzą w tym względzie oraz ilustruje odejście od koncentracji na sprzedaży produktu, na rzecz podejścia holistycznego, opartego na całym cyklu życia produktu.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia, ochrona konsumentów usług finansowych, G20, misseling, zarządzanie produktem ubezpieczeniowym, ryzyka zachowań rynkowych

Summary: Financial consumer protection has become in the aftermath of a global financial crisis a target of numerous regulatory initiatives and an object of an increased academic penetration. We are witnessing a sharp redefinition of the type and scope of financial consumer protection model, applied supervisory models as well as institutional arrangement. This is by far and large a result of an overall change in the regulatory supervisory paradigm of the financial markets. The paper reviews principal elements of the new global financial consumer protection model and illustrates its implementation

in the single insurance market of the EU. It indicates dramatic changes in this regard and departure from point of sale to the whole life cycle approach.

Keywords: insurance, financial consumer protection, G20, misseling, product oversight and governance, product life cycle risk

JEL: G15, G32

Problematyka ochrony praw i interesów konsumentów na rynku finansowym stanowi od czasu globalnego kryzysu finansowego szybko rosnący przedmiot zainteresowania badań naukowych oraz działań praktycznych w świecie. Zwiększa się wyraźnie rola perspektywy konsumentkiej we wprowadzanych standardach regulacyjnych, praktykach nadzorczych oraz inicjatywach biznesowych. Łączy się to przede wszystkim ze zmianami w zakresie ogólnego paradygmatu regulacyjno-nadzorczego w sektorze finansowym po doświadczeniach globalnego kryzysu finansowego. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w licznych nowych publikacjach na ten temat. W literaturze krajowej warto zwrócić szczególną uwagę na trzy prace monograficzne: Doroty Czechowskiej, Lecha Gąsiorówicza i Jana Monkiewicza, a także Anny Jurkowskiej-Zeidler, Edyty Rutkowskiej-Tomaszewskiej oraz Aleksandry Wiktorow¹. W artykule dokonuje się przeglądu podstawowych elementów nowego modelu ochrony konsumentów usług finansowych w wymiarze globalnym oraz analizuje to na przykładzie implementacji nowego podejścia na jednolitym rynku ubezpieczeniowym UE.

Globalne ramy nowego modelu ochrony interesów konsumentów na rynku finansowym – model G20

Należy zauważyć, że w ciągu pierwszych kilku lat trwania globalnego kryzysu finansowego zagadnienia tworzenia lepszych warunków do ochrony interesów konsumentów usług finansowych nie znajdowały się w centrum zainteresowania zarządzania kryzysowego świata, jakim była wówczas grupa G20. Jej program był początkowo, w sposób niejako naturalny, wypełniony zagadnieniami z zakresu tradycyjnych zmian regulacyjnych odnoszących się do obszaru bezpieczeństwa systemu finansowego. Sytuacja ta zaczęła zmieniać się od 2010 roku, a dokładniej od szczytu G20 w Seulu. W dokumencie końcowym tego spotkania (ang. *Seoul Summit Document*) zamieszczony zostaje

¹ Czechowska I.D. (red.), *Etyka w relacjach instytucji finansowych z gospodarstwami domowymi*, Wydawnictwo UE, 2016; Gąsiorówicz L., Monkiewicz J. (red.), *Contemporary challenges of financial markets*, Faculty of Management, Warsaw University of Technology, 2019; Jurkowska-Zeidler, A. Rutkowska-Tomaszewska, E. Wiktorow, A. Monkiewicz J. (red), *Manipulacje i oszustwa na rynku finansowym*, PWN, 2020.

krótki paragraf zatytułowany *Wzmocnienie ochrony konsumentów* (ang. *enhancing consumer protection*), odnoszący się wprost do poprawy ochrony interesów konsumentów na rynkach finansowych.

Został on sformułowany następująco: *Zwróciliśmy się z prośbą do Rady Stabilności Finansowej (Financial Stability Board), pełniącej rolę faktycznego sekretariatu dla G20, aby podjęła razem z OECD oraz innymi organizacjami międzynarodowymi prace i przygotowała do następnego szczytu raport o opcjach w zakresie poprawy ochrony konsumentów usług finansowych poprzez świadomy wybór, oparty na jawności, przejrzystości oraz edukacji finansowej, ochronę przed oszustwami, nadużyciami oraz pomyłkami, a także poprzez system skarg oraz dochodzenia roszczeń*². Zapis ten stał się niejako konstytucją dla przyszłych działań w powyższym zakresie podejmowanych przez społeczność międzynarodową. Na wniosek prezydencji francuskiej, ministrowie finansów oraz prezesi banków centralnych krajów G20 na spotkaniu w Paryżu w lutym 2011 roku uzupełnili ten zapis wzywając OECD, FSB oraz inne organizacje międzynarodowe do opracowania wspólnych zasad ochrony konsumentów usług finansowych do szczytu G20 w Cannes, w październiku 2011 roku. W efekcie dla realizacji dyspozycji G20, w ramach wewnętrznego podziału pracy przyjęto, że FSB skoncentruje swoją uwagę na przygotowaniu raportu, zaś OECD obejmie koordynującą rolę w odniesieniu do przygotowania wspólnych zasad ochrony konsumentów usług finansowych. Członkowie FSB uzgodnili ponadto, że raport przygotowywany przez tę organizację dla potrzeb przywódców G20, będzie kładł szczególny nacisk na kwestie związane z relacjami ochrony konsumentów ze stabilnością finansową. Równocześnie przyjęto też z powodów pragmatycznych, że raport ten będzie dotyczył jedynie zagadnień kredytu konsumenckiego. Wydawało się to być rozwiązaniem sensownym z uwagi na centralną rolę kredytu jako produktu finansowego dla gospodarstw domowych oraz krótki czas realizacji zadania. Warto przypomnieć w tym kontekście, że globalne zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu tego instrumentu finansowego szacowano wówczas na około 40 bilionów USD, a więc na ok. 60 proc. PKB.³

Wspólne zasady ochrony, których przygotowanie znalazło się w jurysdykcji OECD, miały mieć dla odmiany charakter ogólny i odnosić się do całego rynku finansowego. W ten sposób pierwszy materiał miał możliwość stać się studium sektorowym, zaś drugi opracowaniem o charakterze uniwersalnym dla całego sektora finansowego. Obydwa te dokumenty zostały zaprezentowane i zaakceptowane na szczycie przywódców państw G20 w Cannes, w listopadzie 2011 r. W przyjętej deklaracji końcowej stwierdzili oni w tym kontekście: *Zgodziliśmy się z tym, że włączenie polityki ochrony konsumentów usług finansowych do ram regulacyjnych i nadzorczych służy wzmocnieniu stabilności finansowej; zaakceptowaliśmy raport FSB na temat ochrony konsumentów usług*

² *G20 The Seoul Summit Document*, Seoul, 12 November 2010, s. 10.

³ *Global Wealth Databook 2013*, Credit Suisse Research Institute, October 2013, s. 89.

*finansowych oraz ogólne zasady ochrony konsumentów usług finansowych, przygotowane przez OECD wspólnie z FSB. Będziemy wspierać pełną implementację tych zasad w naszych krajach oraz prosimy FSB i OECD wraz z innymi odpowiednimi organizacjami, o przygotowanie raportów na temat postępów w ich stosowaniu na kolejnych szczytach, a także o opracowanie dalszych wytycznych, jeśli okaże się to potrzebne.*⁴

W efekcie tematyka ochrony konsumentów na rynkach finansowych była kontynuowana na kolejnych szczytach G20: w Los Cabos (Meksyk, 18–19 wrzesień, 2012), w Sankt Petersburgu (Rosja, 5–6 wrzesień, 2013) oraz w Brisbane (Australia, 15–16 listopad, 2014).

Obydwa przyjęte na szczycie w Cannes dokumenty, tworzyły pewną koncepcyjną całość. Raport był syntetycznym przeglądem stanu ochrony konsumentów w obszarze kredytu konsumenckiego w krajach G20⁵. Powstał on w oparciu o informacje zebrane w tym celu przez FSB wśród krajów członkowskich G20. Jego szczególnie ważną częścią są główne spostrzeżenia i wnioski płynące z globalnego kryzysu finansowego w odniesieniu do zagadnień konsumenckich. Obejmują one w pierwszym rzędzie powołanie do życia w szeregu krajach, specjalnych urzędów ds. ochrony interesów konsumentów na rynkach finansowych.

Raport wskazał, że ważnym elementem zmian pro-konsumenckich w wielu jurysdykcjach – co nastąpiło również w ślad za doświadczeniami kryzysowymi – było przyjęcie regulacji odnoszących się do kształtowania zasad „odpowiedzialnego” kredytowania (*responsible lending*), a więc praktyk promujących takie udzielanie kredytów, które mają zapewnić w ostatecznym rozrachunku stabilność finansową systemu bankowego oraz bezpieczeństwo konsumentów, których nie można pozostawić samym sobie. Dziś wydaje się to być dla nas rzeczą oczywistą, ale wówczas mogło to być postrzegane jako wielka innowacja systemowa. Zasady takiego podejścia szybko upowszechniły się w innych segmentach rynku finansowego, w tym ubezpieczeniowym.

W raporcie zwrócona została także uwaga na ważną innowację w odniesieniu do ochrony konsumenckiej, jakimi stały się regulacje w zakresie możliwości bezpośrednich interwencji produktowych ze strony instytucji regulacyjnych. Raport podkreślił, że szczególnie aktywnym promotorem interwencji produktowych stała się brytyjska FCA, która m.in. wprowadziła także możliwość interwencji regulacyjnych w cały cykl życia produktu, od okresu jego planowania, poprzez jego rozwój, czy wreszcie jego dystrybucję. Stało się to inspiracją dla podejmowanych w ślad za tym działań na całym rynku finansowym krajów UE, o czym piszemy dalej⁶. Tak więc w sumie, pomimo ograniczonej objętości przyjęty przez przywódców dokument zawierał wiele inspiracji do dalszych działań.

⁴ *G20 Final Declaration*, Cannes, 4 November 2011, pkt 33.

⁵ *Consumer Finance Protection with particular focus on credit*, FSB, 26 October 2011.

⁶ Ramsay I., *Changing policy paradigms of EU consumer credit and debt regulation*, w: S. Weatherill, D. Leczykiewicz (eds.), *Images of the consumer in EU law*, Oxford Hart, 2015.

Kodyfikacja modelu G20

Drugi dokument, który powstał bezpośrednio z inicjatywy ministrów finansów oraz prezesów banków centralnych krajów grupy G20 w przedmiotowym zakresie, został przygotowany i zaprezentowany przez OECD w listopadzie 2011 roku na szczycie G20 w Cannes, pod nazwą *Ogólne zasady ochrony konsumentów usług finansowych grupy G20*⁷. Składał on się z dwóch części: wprowadzenia (ram, struktury) (ang. *framework*) oraz listy 10 rekomendacji, które miały służyć pomocą krajom G20 oraz innym zainteresowanym we wzmocnieniu ochrony konsumentów usług finansowych. W kolejnych latach zasady te były obudowywane wytycznymi operacyjnymi, przyjmowanymi na kolejnych szczytach przywódców G20. Pierwsza część zoperacjonalizowanych wytycznych została przyjęta na szczycie G20 w Petersburgu w 2013 r., zaś druga i ostatnia na szczycie w Brisbane⁸ w 2014 r.

We wprowadzeniu do „Zasad” zawarte są podstawowe przesłanki działań podjętych przez G20 oraz przyjęte reguły działania w przedmiotowym zakresie.

Otwiera je, niespotykane wcześniej w oficjalnych dokumentach stwierdzenie, że zaufanie konsumentów oraz ich wiara w dobrze funkcjonujący rynek finansowy wspierają w długim okresie stabilność finansową, wzrost, wydajność i innowacyjność. Ma więc ona znaczenie makroekonomiczne. Potrzebę wzmocnienia ochrony konsumentów usług finansowych uzasadnia się w nim wzmożonym transferem ryzyka finansowego do gospodarstw domowych, a także rosnącą złożonością produktów finansowych i gwałtownym postępem technicznym, któremu nie towarzyszy odpowiedni postęp w edukacji finansowej. Podkreśla się w nim, że gwałtowny rozwój rynków finansowych oraz wprowadzanych innowacji, brak regulacji lub słabe regulacje, normujące działalność podmiotów rynku finansowego, mogą nasilać ryzyko oszustwa, niewłaściwego wykorzystania i nadużycia wobec konsumentów. Zwraca się w tym kontekście uwagę, że szczególne zagrożenia tego rodzaju występują w przypadku konsumentów o niskich dochodach oraz o mniejszym doświadczeniu na rynku finansowym. Dlatego też, wzmocnieniu ochrony konsumentów winny towarzyszyć działania na rzecz inkluzji finansowej oraz edukacji finansowej. Równocześnie podkreśla się dla równowagi fakt, że prawa konsumenckie muszą iść w parze z ich obowiązkami.

Na liście zasad stanowiących drugą część opracowania znalazło się dziesięć propozycji zgrupowanych wokół następujących zagadnień:

- ram prawnych, regulacyjnych oraz nadzorczych,
- roli instytucji ochrony konsumenckiej,

⁷ *G-20 High level Principles on Financial Consumer Protection*, OECD, October 2011.

⁸ *Update report on the work to support the implementation of the G20 High Level Principles on financial consumer protection*, OECD, September 2013; *Effective approaches to support the implementation of the remaining high-level principles on financial consumer protection*, OECD, September 9, 2014.

- równego oraz uczciwego traktowania konsumentów,
- jawności i przejrzystości,
- odpowiedzialnego prowadzenia biznesu,
- edukacji finansowej,
- ochrony aktywów konsumentów przed oszustwem i niewłaściwym wykorzystaniem,
- ochrony danych konsumenckich i prywatności,
- postępowania ze skargami oraz roszczeniami.

Niektóre z nich mają charakter bezsporny i były już w szerokim zastosowaniu wcześniej, jak np. potrzeba wspierania edukacji finansowej czy ochrona aktywów i danych konsumenckich. Kilka z tych rekomendacji należy wszakże uznać za demonstrację nowego podejścia i szczególnie istotnych dla dalszych losów ochrony konsumentów usług finansowych.

Do takich rekomendacji można zaliczyć zalecenie włączenia zagadnień ochrony konsumentów usług finansowych do systemów prawnych, regulacyjnych i nadzorczych krajów, tak by stały się one ich integralną częścią. Dodatkowo zaleca się w niej także poddanie odpowiednim regulacjom oraz nadzorowi dostawców usług finansowych oraz ich agentów. W procesie tworzenia takich ram prawnych, zaleca się również szersze wykorzystanie współpracy z organizacjami konsumenckimi.

Do ważnych ustaleń zawartych w *Ogólnych zasadach* z pewnością należy rekomendacja o potrzebie tworzenia specjalnych instytucji nadzoru konsumenckiego w zakresie usług finansowych, z odpowiednimi kompetencjami, które pozwolą im właściwie realizować ich mandat. Podkreśla się zwłaszcza konieczność jasno zdefiniowanych celów ich działalności, odpowiedniego kształtu, niezależności operacyjnej, zdefiniowanych uprawnień sankcyjnych, a także zasad ich publicznej odpowiedzialności.

Należy podkreślić, że ważnym choć symbolicznym i ubocznym skutkiem podjętych przez G20 działań w zakresie przyjęcia globalnych standardów regulacji usług finansowych konsumentów, stało się przekształcenie w 2013 r. FinCoNet – luźnej sieci regulatorów i nadzorców w zakresie ochrony konsumentów na rynkach finansowych – w pełnoprawną i zwartą Organizację Ochrony Konsumentów Usług Finansowych (ang. *International Financial Consumer Protection Organisation*), zrzeszającą odpowiednie instytucje regulacyjne i nadzorcze kilkudziesięciu krajów. Za swój podstawowy cel nowa organizacja uznała wspieranie rozwoju właściwych zachowań rynkowych oraz zapewnienie silnej ochrony konsumenckiej poprzez nadzór nad zachowaniami rynkowymi. Swoje cele zamierza ona realizować głównie poprzez wspieranie współpracy międzynarodowej w zakresie stanowienia międzynarodowych standardów regulacyjnych w obszarze ochrony konsumentów usług finansowych, poprzez tworzenie forum nadzorczego do wymiany doświadczeń i informacji w obszarze ochrony konsumentów usług finansowych, poprzez oddziaływanie na działalność odpowiednich ciał między-

narodowych oraz promocję najlepszych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie działalności nadzorczej.

Wśród jej 20 członków znajdują się m.in. instytucje nadzoru konsumenckiego z Australii, Chin, Kanady, Francji, Niemiec, Indonezji, Japonii, Włoch, Korei Płd, Holandii, Wlk. Brytanii, Hiszpanii i Arabii Saudyjskiej. Wśród jej obserwatorów są m.in.: Komisja Europejska, IAIS, OECD oraz Bank Światowy. W swym początkowym okresie działania, nowa organizacja postanowiła skoncentrować swoją główną uwagę na sektorze bankowym. W 2014 r. przygotowała swój pierwszy raport *FinCoNet report on responsible lending*, w którym dokonano przeglądu narzędzi nadzorczych służących do kształtowania odpowiednich praktyk kredytowych. W styczniu 2016 r. opublikowała ona drugi raport z tego zakresu *Report on sales incentives and responsible lending*, w którym omówiony został wpływ bodźców sprzedażowych na sprzedaż produktów kredytowych. W ostatnim okresie organizacja zajęła się kwestiami wspólnymi dla całego sektora finansowego. W 2020 r. opublikowała raport na temat ochrony konsumentów przed niewłaściwymi przekazami reklamy finansowej (*Financial advertising and consumer protection*) oraz raport o wykorzystaniu narzędzi cyfrowych dla potrzeb nadzoru finansowego (*Suptech tools for market conduct supervision*). W lipcu 2021 r. opublikowany został raport o zarządzaniu produktami finansowymi dla potrzeb ochrony konsumentów (*Financial product governance and culture*).

Nowe podejście do ochrony praw konsumentów na jednolitym rynku ubezpieczeniowym Unii Europejskiej

Należy podkreślić, że kwestie ochrony konsumentów usług finansowych, w tym ubezpieczeniowych, znalazły się bezpośrednio w obszarze zainteresowań instytucji unijnych stosunkowo późno, bo dopiero wraz z powołaniem do życia w 2011 r. sektorowo zorientowanych Europejskich Organów Nadzorczych: w bankowości EBA, EIOPA (ubezpieczenia) i ESMA (papiery wartościowe). Z pewnością, jakiś wpływ na to rozwiązanie miały debaty prowadzone w tym czasie w G20 oraz postulat o potrzebie posiadania takich instytucji w przyjętych przez G20 *Wspólnych zasadach*, choć nie ma na to bezpośrednich dowodów. Obecnie, w związku z zachodzącymi zmianami wewnętrznymi w UE, stają się one kluczowymi zadaniami tych instytucji.

Co się tyczy ubezpieczeń, Europejski Organ Nadzoru nad Ubezpieczeniami i Pracowniczymi Funduszami Emerytalnymi – EIOPA – deklaruje, że jego podstawowymi celami w zakresie ochrony konsumenta jest zapewnienie przejrzystości, prostoty i dostępności do tego rynku oraz uczciwości działających na nim podmiotów rynkowych w ich relacjach z konsumentami. Cele te mają być osiągnięte poprzez:

- a) stworzenie warunków dla możliwości dokonywania przez konsumentów świadomych wyborów,
- b) stworzenie ram dla właściwych praktyk sprzedażowych,
- c) stworzenie warunków dla lepszego zarządzania produktami ubezpieczeniowymi, ich dostępnością oraz odpowiednością,
- d) wspieranie rozwoju skutecznych systemów rozstrzygania sporów,
- e) wspieranie rozwoju ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych chroniących ubezpieczonych przed ryzykiem niewypłacalności zakładów ubezpieczeń.⁹

Najważniejsze elementy agendy konsumenckiej EIOPA w ciągu ostatnich lat objęły szereg ważnych inicjatyw regulacyjnych z zakresu dystrybucji produktów inwestycyjno-ubezpieczeniowych: dyrektywa w sprawie tzw. PRIIPs (*Packaged Retail and Insurance Based Investment Products*), uprawnienia do ingerencji produktowych (*product intervention powers*), nowe regulacje z zakresu pośrednictwa ubezpieczeniowego, zwłaszcza zagadnienia eliminacji konfliktu interesów pośredników, sprzedaż internetową oraz wreszcie zagadnienia nadzoru i zarządzania produktami (*product oversight and governance arrangements*). Wszystkie one pozostają w wyraźnym związku z rekomendacjami modelu ochrony konsumentów wypracowanego przez G20.

W ramach potrzeby właściwego informowania przedkontraktowych konsumentów w odniesieniu do produktów ubezpieczeniowych o charakterze inwestycyjnym wdrożony został m.in. dokument KID (*Key Information Document*). Na kilku stronach przedstawia on klientowi cechy produktu, związane z nim zagrożenia i ryzyko, jego przeznaczenie oraz koszty. W zamierzeniach twórców ma to pozwolić klientowi na dokonanie właściwego wyboru pomiędzy produktami, a także między produktami i dostawcami. Regulacja ta obejmuje m.in. produkty ubezpieczeniowe z funduszami inwestycyjnymi, produkty strukturyzowane, produkty oparte na ubezpieczeniowych funduszach inwestycyjnych (*unit-linked*) oraz kontrakty przewidujące udział w zysku ubezpieczyciela (*with profits*).

Ale wiara w to, że naprawdę ochroni się konsumenta poprzez dostarczenie mu informacji niezbędnych do dokonania prawidłowego wyboru na etapie sprzedaży, wyraźnie w UE osłabła. Dlatego w tej samej dyrektywie pojawił się zapis, zgodnie z którym właściwe urzędy nadzoru zajmujące się problematyką konsumencką będą mogły takie produkty z rynku na pewien czas wycofywać lub ograniczać nimi obrót, jeżeli dojdą do wniosku, że działają one na szkodę interesów konsumentów. Takie uprawnienia ma także bezpośrednio EIOPA w odniesieniu do produktów, które będą mogły stanowić zagrożenie dla funkcjonowania całego rynku ubezpieczeniowego UE, dla stabilności jej rynku finansowego lub jego części, czy też rodzić poważne zagrożenie dla inwestora.

⁹ Zweimueller M., *EIOPA's strategic goals in the area of consumer protection*, 31st Progress seminar, 19 February 2015, Basel, prezentacja.

Szczególnie rewolucyjne zmiany w podejściu do obowiązującego dotychczas modelu ochrony konsumenta na rynku ubezpieczeniowym przynosi nowe zalecenie przygotowane z inicjatywy wszystkich trzech Europejskich Organów Nadzorczych – nadzór nad produktami oraz procedurami zarządzania nimi (*Product oversight and governance processes*). Dokument ten wzoruje się na rozwiązaniach zastosowanych już i przetestowanych w Wielkiej Brytanii, przez tamtejszy organ nadzoru konsumenckiego na rynkach finansowych – FCA.

Zawiera on dwa istotne nowe elementy: obejmuje zakresem swego działania wszystkie produkty ubezpieczeniowe oraz zakłada stosowanie przez zakłady ubezpieczeń ciągłego procesu oceny i walidacji sprzedawanych produktów z punktu widzenia interesów konsumentów. Duch tej regulacji nosi wyraźne znamiona postulatu „odpowiedzialnego prowadzenia biznesu”, lansowanego przez zasady rekomendowane przez G20. Regulacja ta zakłada, że zanim jakiegokolwiek produkt ubezpieczeniowy trafi na rynek, będzie on musiał przejść proces wewnętrznej ewaluacji oraz walidacji w instytucji finansowej. Ustali to dla kogo przeznaczony jest produkt, jakie ryzyka niesie, jakie będą jego koszty, kto ma go sprzedawać, jak będzie wyglądał system rozstrzygnięcia sporów, stosowane, opłaty, itp. Rekomendacja przewiduje też cykliczne sprawdzanie produktów już istniejących na rynku, oraz ich przegląd, który ma być wykorzystywany w działalności nadzoru.

Postulowane rozwiązanie stanowi bardzo głęboką zmianę w polityce konsumenciej UE. Zakłada bowiem po raz pierwszy, że dla efektywnej ochrony konsumenta nie wystarczy kontrolować cechy produktu występującego już na rynku oraz kontrolować zachowania sprzedażowe towarzyszące jego oferowaniu. Kontrola zaczynać się winna już w okresie planowania produktu i jego architektury. Podstawę prawną dla swojej interwencji w tym zakresie EIOPA upatruje w art. 41(1) dyrektywy o Solwency II, który stwierdza, że *kraje członkowskie będą wymagały od zakładów ubezpieczeń oraz reasekuracji posiadania skutecznych systemów ładu korporacyjnego pozwalających na rzetelne oraz ostrożne zarządzanie działalnością*. Wytyczne odnoszą się do wewnętrznych procesów, funkcji i strategii zakładów ubezpieczeń, których celem jest projektowanie produktów ubezpieczeniowych, ich wprowadzanie na rynek, monitorowanie oraz dokonywanie ich przeglądu w całym cyklu ich życia. Te wewnętrzne ramy czy urządzenia winny co do zasady w intencji EIOPA służyć osiągnięciu sześciu podstawowych efektów:

- doprowadzić do identyfikacji rynku docelowego produktu,
- doprowadzić do określenia segmentów rynkowych, dla których dany produkt uważany jest za nieodpowiedni,
- umożliwić przeprowadzenie analizy zachowania produktu przy różnych scenariuszach szokowych,
- umożliwić przeprowadzenie przeglądu produktów dla ustalenia czy nie mają one charakterystyk niekorzystnych dla konsumenta oraz dokonanie ewentualnych zmian,

- umożliwić określenie odpowiednich kanałów dystrybucji, biorąc pod uwagę zarówno charakterystyki produktu jak i ich nabywców,
- umożliwić przeprowadzenie weryfikacji działań podejmowanych w kanałach dystrybucji dla oceny stopnia ich zgodności z przyjętymi przez zakład ubezpieczeń ustaleniami.¹⁰

Tekst wytycznych przygotowany przez EIOA obejmuje 12 standardów-zaleceń. Pierwszy mówi o konieczności powołania do życia przez zakłady ubezpieczeń struktur umożliwiających nadzór i zarządzanie produktami, celem ograniczenia możliwych negatywnych skutków dla konsumentów, umożliwienia właściwego zarządzania konfliktami interesów w tym zakresie oraz dla zapewnienia, że interesy, cele oraz charakterystyki konsumentów zostaną należycie uwzględnione. Struktury o których mowa, winny być przedstawione w pisemnym dokumencie oraz podpisane przez kierownictwo instytucji. Ono też jest, zgodnie ze standardem drugim, odpowiedzialne ostatecznie za jego właściwe funkcjonowanie. Standard trzeci przewiduje, że zakłady ubezpieczeń winny regularnie dokonywać przeglądu stworzonego systemu nadzoru i zarządzania produktowego i dokonywać w nim zmian, jeśli uznają to za potrzebne. Standard czwarty zobowiązuje zakłady ubezpieczeń do stworzenia procedur, które zabezpieczą proces tworzenia produktu przed konfliktami interesów. Standard piąty zobowiązuje zakłady ubezpieczeń do przyjęcia odpowiednich kroków dla określenia rynku docelowego produktu, a także dla określenia grup konsumentów dla których oferowany produkt nie jest rekomendowanym rozwiązaniem. Ten standard zobowiązuje także zakłady ubezpieczeń do tego, żeby projektować i wprowadzać na rynek jedynie takie produkty, których cechy, koszty, ryzyka i kanały dystrybucji odpowiadają interesom, celom i charakterystykom rynku docelowego. Przy ocenie tego kryterium zakłady ubezpieczeń winny brać pod uwagę poziom informacji posiadanej przez konsumentów, a także poziom ich statusu materialnego (*degree of financial capability*). Standard szósty zobowiązuje zakłady ubezpieczeń do zapewnienia odpowiedniego poziomu kompetencji oraz wykształcenia osób zatrudnionych w procesie rozwoju produktu, tak by mogły one zrozumieć interesy, cele oraz charakterystyki nabywców. Standard siódmy zobowiązuje zakłady ubezpieczeń do testowania produktu przed wprowadzeniem go na rynek, a także sporządzania analiz scenariuszowych. Celem tych zabiegów winno być ustalenie czy wyniki analiz scenariuszowych odpowiadają celom nabywców w całym okresie swojego życia. Negatywne efekty analizy scenariuszowej z punktu widzenia rynku docelowego winny prowadzić do odpowiednich modyfikacji nowego produktu. Standard ósmy zobowiązuje zakłady ubezpieczeń do monitorowania na bieżąco produktów wprowadzonych na rynek pod kątem ich odpowiedniości dla rynku docelowego. Dla potrzeb produktów ubezpieczeń działu II EIOPA sugeruje, że oceny produktu mogą obejmować wskaźnik szkodowo-

¹⁰ *Consultation Paper on the proposal for guidelines on product oversight & governance arrangements by insurance undertakings*, EIOPA-BoS-14/150, 27 October 2014.

ści oraz politykę wypłaty odszkodowań. To by oznaczało m.in. konieczność dokonywania przeglądu produktów w sytuacji kiedy wskaźnik szkodowości odchyłałby się od przyjętych założeń. Standard dziewiąty zobowiązuje zakłady ubezpieczeń do podejmowania działań naprawczych, jeśli sprzedawany produkt okaże się nieodpowiedni dla rynku docelowego, w tym do przekazania odpowiedniej informacji do dystrybutorów produktu. Standard dziesiąty zobowiązuje zakłady ubezpieczeń do wyboru właściwych z punktu widzenia rynku docelowego kanałów dystrybucji, a także do zapewnienia sprzedawcom odpowiedniej informacji. Zakład ubezpieczeń zobowiązany jest również do tego, żeby sprzedawca przestrzegał przyjętych przez niego zasad zarządzania produktem, a w przypadku ich naruszenia, do podjęcia odpowiednich działań dyscyplinujących. Standard jedenasty przewiduje możliwość outsourcingu przez zakład ubezpieczeń jego zadań związanych z nadzorem i zarządzaniem produktem, ale pozostawia na nim pełną odpowiedzialność za wyniki. Standard dwunasty i ostatni zobowiązuje zakłady ubezpieczeń do dokumentowania wszystkich działań z zakresu systemu nadzoru i zarządzania produktami oraz do przechowywania wytworzonych dokumentów dla potrzeb kontrolnych, a także okazywania właściwym władzom.

Wspomniana rekomendacja wypełniała zapisy regulacyjne, które zostały zamieszczone w przyjętej w styczniu 2016 r. dyrektywie o dystrybucji ubezpieczeń (2016/97/EU), dostarczając odpowiednich instrumentów działania. W Polsce odpowiednie regulacje w postaci rekomendacji zostały opublikowane przez KNF w marcu 2016 roku.¹¹

Dokument jest znacznie bardziej rozbudowany niż w przypadku EIOPA. Zawiera on 31 rekomendacji podzielonych na następujące obszary:

1. Zasady ogólne,
2. Obowiązki zarządu i rady nadzorczej,
3. Zasady i procedury wewnętrzne rozwiązywanie konfliktu interesów dotyczących systemu zarządzania produktem,
4. Tworzenie produktu,
5. Pozyskiwanie klientów,
6. Zasady wynagradzania pracowników i pośredników,
7. Monitorowanie produktu,
8. Obsługa roszczeń i likwidacja szkody,
9. Rozpatrywanie skarg, w tym reklamacji,
10. Rozwiązywanie sporów z klientami,
11. Zarządzanie wadami,
12. Badanie satysfakcji klienta,
13. System kontroli wewnętrznej.

¹¹ *Rekomendacje dla zakładów ubezpieczeń dotyczące system zarządzania produktem*, KNF, Warszawa 22 marzec 2016.

Rekomendacje winny być stosowane w sposób proporcjonalny uwzględniając zróżnicowane podejście w zależności od charakteru, skali i złożoności ryzyka właściwego dla oferowanych produktów. Równocześnie rekomendacje są stosowane zgodnie z zasadą „zastosuj lub wyjaśnij”.

W styczniu 2016 r., EIOPA opublikowała kolejny dokument o fundamentalnym znaczeniu w zakresie ochrony konsumentów w sektorze ubezpieczeń zatytułowany *EIOPA's strategy towards a comprehensive risk-based and preventive framework for conduct of business supervision*¹². Stanowi on niejako zwieńczenie wcześniej wspomnianych inicjatyw i klarowną deklarację nowego podejścia do spraw konsumenckich w UE. Wyraźnie potwierdza się w tym dokumencie braki „starego” podejścia do kwestii ochrony konsumenta, które przypisywało podstawowe znaczenie do kontroli zachowań w punktach sprzedaży i co przyniosło w efekcie masowe zjawiska *misselingu*. Równocześnie konieczność nowego podejścia wynika także z ogromnej skali digitalizacji procesów ubezpieczeniowych. Nowe podejście podkreśla ścisłą współzależność kwestii ochrony konsumentów oraz kwestii bezpieczeństwa systemu ubezpieczeniowego. Podkreśla, że w określonych sytuacjach kwestie konsumenckie mogą być także generatorem rozwoju ryzyka systemowego. Nowe podejście EIOPA do ochrony konsumentów usług ubezpieczeniowych przyjmuje, że ochrona ta musi obejmować cały cykl życia produktu oraz, że większy nacisk winien być położony na kwestie zapobiegania wystąpieniu ryzyka konsumenckiego. Nowe podejście przyjmuje także konieczność zbudowania „konsumentocentrycznej” kultury w zakładach ubezpieczeń oraz zakłada gotowość do interwencji w tym zakresie instytucji nadzorczych. We wdrażaniu nowego podejścia przewiduje się m.in. wykorzystywanie pogłębionego monitorowania zjawisk rynkowych dla potrzeb ogólnych oraz dla celów interwencji produktowych, szerokie stosowanie przeglądów tematycznych odnoszących się do badań wybranych fragmentów działalności, a także zbudowania wskaźników wczesnego ostrzegania wystąpienia ryzyka konsumenckiego (*retail risk indicators*). Wskaźniki te mogą zawierać m.in. takie miary jak: wskaźniki szkodowości, wskaźniki zespolone, wskaźniki lapsów (upadłości polis), wskaźniki stosowanych prowizji, itp.

Implementacja tej strategii została pozytywnie oceniona w dokumencie przyjętym przez EIOPA w 2018 r.¹³ Równocześnie zapowiedziano w nim podjęcie szeregu nowych działań, zwłaszcza o charakterze analitycznym. Do takich można z pewnością zaliczyć dokument opublikowany przez EIOPA w 2019 r., w którym Urząd przedłożył ramy koncepcyjne dla oceny ryzyka zachowań rynkowych (*business conduct*) w całym cyklu życia produktu. We wprowadzeniu do tego dokumentu zawarte jest wyjaśnienie, że zarzą-

¹² *EIOPA's strategy towards a comprehensive risk-based and preventive framework for conduct of business supervision*, EIOPA-16/015, 11 January 2016.

¹³ *EIOPA's strategy for conduct of business supervision-next steps*, Eiopa-BoS-18-095, 22 April 2018.

dzanie ryzykiem zachowań rynkowych wymaga stosowania szerszego podejścia niż tylko takiego, które koncentruje się na kwestiach sprzedażowych, poprzez doradztwo i jawność. Niewłaściwe zachowania mogą być wynikiem charakteru produktów, sposobu w jaki są one dostarczane na rynek oraz także sposobu interakcji z konsumentami po zawarciu kontraktu. Ten zestaw ryzyk został określony jako ryzyka cyklu życia produktu.¹⁴

Podobny charakter nosi także najnowszy dokument prokonsumencki opublikowany przez EIOPA w 2020 r., w którym Urząd przedstawia swoją interpretację odnośnie do wymogów nadzorczych w kontekście zarządzania produktem, zawartych w dyrektywie o pośrednictwie ubezpieczeniowym z 2017 r. Jak zapisano w jego wprowadzeniu jego intencją jest: *zapewnienie większej jasności dla producentów ubezpieczeniowych oraz dystrybutorów w zakresie podejścia nadzorczego w odniesieniu do kwestii zarządzania produktem.*¹⁵

Wnioski

Reasumując można stwierdzić, że realizowana w ostatnich latach w UE polityka wzmocnienia ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeniowym, nawiązuje wyraźnie do dorobku normatywnego G20 w tym zakresie i jest w ogólnych zarysach zgodna z jego linią.

Nadchodzące lata zapowiadają wiele zmian doskonalących system ochrony interesów konsumentów usług finansowych. G20 kontynuuje swoje zainteresowania ryzykiem niewłaściwych zachowań instytucji finansowych (*misconduct risk*), rozszerzając przy tym obszar swojego oddziaływania na całość zagadnień klientowskich, a więc uwzględniając także interesy podmiotów instytucjonalnych, np. w liście z 9 kwietnia 2015 r. do ministrów finansów i prezesów banków centralnych, przewodniczący Rady Stabilności Finansowej, instytucji odpowiedzialnej za wdrożenie reform sektora finansowego zainicjowanych przez G20, wezwał do dalszego prowadzenia prac nad tymi zagadnieniami. Wydaje się, że zmierzać będziemy w najbliższym okresie w kierunku zapoczątkowanym przez model ochrony konsumentów grupy G20. W modelu tym odchodzi się od neoliberalnych koncepcji konsumenta, pozostawionego sam na sam z instytucjami finansowymi na rzecz modelu konsumenta wspomagane przez instytucje publiczne, które muszą równoważyć w jakiś sposób nierówne siły stron na rynku. Jego wybory będą także w związku z tym w jakimś sensie ograniczane poprzez prowadzone interwencje regulacyjne. Nic nie ma wszakże za darmo: więcej bezpieczeństwa oznacza mniej swobody, ale długookresowo może to opłacać się każdej ze stron.

¹⁴ *Framework for assessing conduct risk through the product life cycle*, EIOPA, 15 February 2019.

¹⁵ *EIOPA's approach to the supervision of product oversight and governance*, EIOPA, 8 October 2020.

Równocześnie upowszechnienie nowego modelu ochrony konsumentów usług finansowych wymagać będzie zbudowania odpowiednich umiejętności i systemów zarządczych po stronie instytucji finansowych. Dodatkowym czynnikiem sprawczym, o rosnącym znaczeniu, będzie postępująca cyfryzacja ubezpieczeń. Przyniesie to wiele nowych ryzyk i wyzwań w zakresie ochrony konsumentów na rynku finansowym. Wszystko to sprawia, że kwestie konsumenckie będą odgrywały w nadchodzących latach coraz większą rolę i będą zajmowały coraz więcej czasu zarządom tych instytucji.

Bibliografia

1. *Consultation Paper on the proposal for guidelines on product oversight & governance arrangements by insurance undertakings*, EIOPA-BoS-14/150, 27 October 2014.
2. *Consumer Finance Protection with particular focus on credit*, FSB, 26 October 2011.
3. Czechowska I.D. (red.) (2016), *Etyka w relacjach instytucji finansowych z gospodarstwami domowymi*, Wydawnictwa UŁ, Łódź, 2016.
4. EIOPA (2016), *EIOPA's strategy towards a comprehensive risk-based and preventive framework for conduct of business supervision*, EIOPA-16/015, 11 January 2016.
5. EIOPA (2018), *EIOPA's strategy for conduct of business supervision-next steps*, EIOPA-BoS-18-095, 22 April 2018.
6. EIOPA (2019), *Framework for assessing conduct risk through the product life cycle*, EIOPA, 15 February 2019.
7. EIOPA (2020), *EIOPA's approach to the supervision of product oversight and governance*, EIOPA, 8 October 2020.
8. Gąsioriewicz L., Monkiewicz J. (eds), (2019), *Contemporary challenges of financial markets*, Faculty of Management, Warsaw University of Technology, Warsaw, 2019.
9. *Global Wealth Databook* (2013), Credit Suisse Research Institute, October 2013.
10. G20(2010), *The Seoul Summit Document*, Seoul, 12 November 2010.
11. G20(2011), *Final Declaration*, Cannes, 4 November 2011,
12. Jurkowska-Zeidler A., Rutkowska-Tomaszewska E., Wiktorow A., Monkiewicz J. (red), (2020), *Manipulacje i oszustwa na rynku finansowym*, PWN, 2020.
13. KNF (2016), *Rekomendacje dla zakładów ubezpieczeń dotyczące system zarządzania produktem*, KNF, Warszawa, 22 marzec 2016.
14. OECD (2013), *Update report on the work to support the implementation of the G20 High Level Principles on financial consumer protection*, OECD, September 2013.
15. OECD (2014), *Effective approaches to support the implementation of the remaining high-level principles on financial consumer protection*, OECD, 9 September 2014.
16. Ramsay I. (2015), *Changing policy paradigms of EU consumer credit and debt regulation*, w: S. Wheatherill, D. Leczykiewicz (eds.), *Images of the consumer in EU law*, Oxford Hart, 2015.
17. Zweimueller M. (2015), *EIOPA's strategic goals in the area of consumer protection*, 31st Progress seminar, 19 February 2015, Basel, prezentacja.

* * *

Prof. zw. **Jan Monkiewicz**
Politechnika Warszawska
j.monkiewicz@onet.eu
ORCID: 0000000245315511

Dr hab. **Marek Monkiewicz**, prof. SGH
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
monki@sgh.waw.pl
ORCID: 0000000227880525