

ZAGROŻENIA DLA KONSUMENTÓW WYNIKAJĄCE Z ROZWOJU FINTECH WEDŁUG INSTYTUCJI EUROPEJSKICH



Agnieszka Butor-Keler

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Zarządzania

listopad 2018

Innowacje na rynku finansowym związane z rozwojem nowoczesnych technologii (FinTech) stanowią wyzwanie dla instytucji zajmujących się regulacjami w tym sektorze. Z jednej strony stanowią one dużą szansę na rozwój rynku finansowego i co do zasady są korzystne dla jego uczestników, dając im możliwość otrzymywania bogatszej, łatwo dostępnej i bardziej spersonalizowanej oferty. Z drugiej jednak strony rozwój FinTech generuje ryzyka dla konsumentów wynikające z takich czynników jak wysoki poziom skomplikowania nowych rozwiązań finansowych, brak odpowiednich umiejętności cyfrowych wielu konsumentów, zagrożenie dla prywatności i cyberprzestępczość czy wreszcie niedostateczna regulacja. Z natury rzeczy regulacje prawne zwykle stanowią odpowiedź na już powstałe problemy, a nie je poprzedzają.

Zagrożenia te są dostrzegane przez prawodawców i instytucje nadzorcze na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Potrzebę wprowadzenia regulacji chroniących interesy konsumentów zagrożonych rozwojem FinTech widzą również instytucje Unii Europejskiej. Znajduje to wyraz w szeregu dokumentów o charakterze niewiążącym, jak i aktach prawnych. Wybrane z nich zostaną przedstawione w niniejszej publikacji. Jej celem jest ustalenie, jakie istotne ryzyka dla interesów konsumenta w związku z rozwojem FinTech zidentyfikowały unijne instytucje oraz jakie działania zmierzające do przeciwdziałania tym zagrożeniom podjęły w ostatnich latach lub planują podjąć w najbliższym czasie.

Jednym z pierwszych aktów prawnych wprowadzonych na poziomie europejskim, a dotyczącym w istotnym zakresie problematyki związanej z FinTech była tzw. Dyrektywa PSD 2¹, której przepisy implementowano do polskiego systemu prawnego poprzez przyjęcie

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE

ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw². Przedmiotem PSD 2 jest przede wszystkim wprowadzenie kategorii „dostawcy usług będącego osobą trzecią” – *third-party payment service provider (TPP)*. Tym samym dopuszczono nową grupę podmiotów do procesu realizacji usług płatniczych. Jest to niezmiernie istotna zmiana, która ma zapewnić klientom możliwość szerszego wyboru usługodawcy przy korzystaniu z usług płatniczych. TPP otrzymały możliwość świadczenia nowych typów usług: inicjowania płatności (*Payment Initiation Service; PIS*) oraz dostępu do informacji o rachunku (*Account Information Service; AIS*). Podmioty te zostały jednak objęte obowiązkiem uzyskania odpowiednich uprawnień w formie zezwolenia lub wpisu do rejestru – w zależności od rodzaju świadczonych usług.

Jednocześnie dopuszczenie do świadczenia usług płatniczych nowej kategorii podmiotów wiąże się z koniecznością ograniczenia związanego z tym ryzyka dla konsumentów. Jest to również uzasadnione wzrostem liczby płatności elektronicznych oraz realizowanych przy pomocy urządzeń przenośnych i innych rodzajów usług płatniczych często nieobjętych regulacjami normatywnymi, w związku z którym identyfikowano liczne nadużycia i zagrożenia ochrony konsumentów. Stąd w dyrektywie zawarto regulacje chroniące ich interesy, w szczególności poprzez zawężenie kryteriów odpowiedzialności za dokonywane transakcje płatnicze do przypadków przez nich zawinionych³. Zakres ochrony konsumenta uległ rozszerzeniu również w związku ze zmianą zasad świadczenia usług pod względem bezpieczeństwa płatności. Szczególnie istotne znaczenie ma tu wprowadzenie tzw. silnego uwierzytelnienia płatności, jak również zmniejszenie kwoty limitu odpowiedzialności płatnika za nieautoryzowane transakcje płatnicze realizowane przy użyciu instrumentu płatniczego ze 150 do 50 euro limitu. Tym samym istotnemu zmniejszeniu uległ zakres odpowiedzialności konsumenta.

Z całą pewnością nowa regulacja ma ogromny wpływ na rozwój FinTech. Z jednej strony może stworzyć konkurencję dla instytucji bankowych, ale jednocześnie doprowadzić do nawiązania lub rozszerzenia współpracy pomiędzy bankami a firmami FinTech. Dużym wyzwaniem będzie dopuszczenie nowych podmiotów do wrażliwych baz danych oraz przekonanie konsumentów do korzystania z usług firm niebędących bankami.

i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylającej dyrektywę 2007/64/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG) Dz.U. L 337 z 23.12.2015.

² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1075)

³ W. Szpringer, *Kierunki regulacji sektora fin-tech na rynku usług finansowych*, Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego Alterum 2017, s. 54.

Jednocześnie nowe regulacje stanowią poważne wyzwanie, głównie techniczne, dla samych banków. Niektóre wymogi przewidziane przez dyrektywę wymagają bowiem wdrożenia nowych rozwiązań, przede wszystkim w zakresie bezpieczeństwa informacji oraz narzędzi uwierzytelniających.

Dotychczas wprowadzone regulacje nie są zdaniem unijnych instytucji wystarczające, również z punktu widzenia ochrony praw i interesów konsumentów. Dowodem tego jest Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Cyfryzacja i innowacyjne modele biznesowe w europejskim sektorze finansowym – skutki dla zatrudnienia i klientów” (opinia z inicjatywy własnej) (2017/C 246/02) z 26 kwietnia 2017 r.⁴ Przedstawiono w niej możliwości i zagrożenia dla konsumentów, które mają związek z cyfryzacją usług finansowych. Wśród zagrożeń wymieniono przede wszystkim skomplikowany, nieprzejrzysty, trudny do zrozumienia i ryzykowny charakter niektórych nowych produktów, niewystarczającą informację na temat produktów i związanych z nimi ryzyk, brak wystarczającej regulacji oraz kontroli działań nowych podmiotów w sektorze, niepewność prawa, ewentualną dyskryminację lub wykluczenie niektórych grup konsumentów oraz brak odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa informatycznego. W związku tym Komitet wskazał, że „wyzwania i zagrożenia dla konsumentów związane z cyfryzacją usług finansowych powinny zostać dokładnie zbadane w planie działania dotyczącym detalicznych usług finansowych oraz przez grupę zadaniową ds. FinTech, przy zagwarantowaniu ścisłej koordynacji działań DG JUST i DG FISMA, w szczególności w odniesieniu do kwestii ochrony konsumentów, np. w zakresie określenia, jakiego rodzaju dane powinny być wykorzystywane do oceny zdolności kredytowej, sposobu zapewnienia zrozumienia informacji przedkontraktowych oraz skutecznej kontroli tożsamości danej osoby w procesie jej sprawdzania.” Zaproponowano również wprowadzenie „znaku jakości”, który stanowiłby swego rodzaju certyfikat wiarygodności finansowania społecznego, zwiększający poziom zaufania między użytkownikami tego systemu. Wreszcie zarekomendowano wzmocnienie aktywności w sferze edukacji finansowej oraz umiejętności cyfrowych.

⁴ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Cyfryzacja i innowacyjne modele biznesowe w europejskim sektorze finansowym – skutki dla zatrudnienia i klientów” (opinia z inicjatywy własnej) Dz.U. C 246/8 z 28.7.2017

Co ciekawe EKES podkreślił także, że „cyfryzacja nie może nigdy zastąpić dobrych spersonalizowanych porad udzielanych przez wykwalifikowanego ludzkiego doradcę”, w związku z czym konieczne jest utrzymanie przez banki sieci oddziałów.

Istotne znaczenie ma także dokument, do którego odwołano się w powołanej wyżej opinii EKES, tj. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania w sprawie detalicznych usług finansowych: szersza oferta i lepsze produkty” z 23 marca 2017 r.⁵ W dokumencie tym przedstawiono działania podejmowane w celu stworzenia jednolitego unijnego rynku detalicznych usług finansowych, którego cechą byłoby oparcie na technologii, gwarantującej konsumentom najlepsze oferty, przy jednoczesnym zapewnieniu im odpowiedniej ochrony. Plan ten został przygotowany w związku z opublikowaną w 2015 r. przez tę samą instytucję Zieloną Księgą w sprawie detalicznych usług finansowych „Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw”⁶. W obu tych dokumentach podkreślono znaczenie budowania zaufania konsumentów i wzmocnienia ich pozycji na krajowym i unijnym rynku finansowym. Jak wskazano w Komunikacie z 23 marca 2017 r., „*UE podjęła już istotne kroki w kierunku stworzenia konkurencyjnego i bezpiecznego unijnego rynku detalicznych usług finansowych*”. Wśród nich wymieniono zapewnienie ochrony konsumenta przy korzystaniu z usług kredytowych, jak i dokonywaniu inwestycji. Jednocześnie podkreślono, że „*wiele tych środków prawnych jest jednak nadal stosunkowo nowych, w związku z czym nie osiągnęły one jeszcze swojego pełnego wpływu*”, aczkolwiek sektor finansowy podlega również ogólnym unijnym przepisom o ochronie konsumentów.

W Komunikacie z 23 marca 2017 r. wymieniono także konkretne działania, które Komisja Europejska planuje podjąć. Większość z nich ma zmierzać do stworzenia wspólnego rynku usług finansowych i umożliwienia klientom korzystania z jak najszerzej oferty usług. Jednak niektóre proponowane rozwiązania mają związek z rozwojem FinTech.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 23 marca 2017 r. *Plan działania w sprawie detalicznych usług finansowych: szersza oferta i lepsze produkty* COM(2017) 139 final

⁶ *Zielona Księga w sprawie detalicznych usług finansowych Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw*, Komisja Europejska COM(2015) 630 final

Należą do nich m. in. podniesienie jakości i zwiększenie wiarygodności internetowych porównywarek usług finansowych, jak również monitorowanie ryzyk związanych ze sprzedażą usług na odległość oraz ewentualna zmiana wymogów w tym obszarze, dotyczących w szczególności udzielania informacji. Zatem również Komisja dostrzega konieczność weryfikacji dotychczas obowiązujących wymogów, mających na celu ograniczenie ryzyk wynikających z asymetrii informacyjnej w relacjach pomiędzy firmami z sektora finansowego z konsumentami.

Ściśle nakierowany na problematykę rozwoju FinTech był niedawny Komunikat Komisji Europejskiej z 8 marca 2018 r. „*Plan działania w zakresie technologii finansowej: w kierunku bardziej konkurencyjnego i innowacyjnego europejskiego sektora finansowego*”⁷. Przedstawiono w nim wyzwania, które niosą ze sobą innowacje technologiczne, w szczególności kwestie dotyczące cyberprzestępczości, ochrony danych, integralności rynku oraz ochrony konsumentów i inwestorów, wskazując, że nieuwzględnienie tych wyzwań może prowadzić do podważenia zaufania i zachwiania stabilności całego systemu finansowego. Wskazano również na zagrożenia wynikające z powstawania nowych typów aktywów finansowych, jak chociażby kryptowalut, które łączą się z ryzykiem zmienności kursu i nadużyć. Zagrożenia te są przedmiotem rozmów i konsultacji, zmierzających do odpowiedniego dostosowania unijnych regulacji do pojawiających się potrzeb. Ponadto Komunikat wskazuje na pozytywne aspekty rozwoju FinTech i szanse dla konsumenta, takie jak ułatwienie dostępu do usług finansowych, ich usprawnienie, zautomatyzowanie procesów i poszerzenie ich dostępności. Komisja zapowiedziała również powołanie unijnego laboratorium FinTech, które ma zapewnić możliwość rozwoju nowych technologii, dyskusji, obserwowania szans i zagrożeń. Komunikat nie odnosi się jednak ściśle do ochrony konsumenta, nie daje również wytycznych w tym kierunku; wskazuje jednak na pewne zagrożenia związane z rozwojem FinTech oraz sugeruje prowadzenie dalszych działań nadzorczych i organizacyjnych.

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Plan działania w zakresie technologii finansowej: w kierunku bardziej konkurencyjnego i innowacyjnego europejskiego sektora finansowego* COM(2018) 109 final

Istotnym osiągnięciem Komisji jest powołanie grupy zadaniowej ds. technologii finansowej (FTTF), której zadaniem jest analiza innowacji technologicznych oraz formułowanie koncepcji niwelowania zagrożeń i wspierania pozytywnych praktyk w tym obszarze. Grupa ta może stanowić ważny element procesu prawodawczego na szczeblu unijnym.

Rozwój FinTech oraz wynikające z niego szanse i zagrożenia są również przedmiotem zainteresowania Parlamentu Europejskiego. Przykładem jest Rezolucja z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie FinTech: *wpływ technologii na przyszłość sektora finansowego*⁸. W dokumencie tym wskazano na istotną rolę zrównoważonego podejścia pomiędzy „regulacją instytucji” a „regulacją działalności” oraz podkreślono, że wszelkie zmiany w prawie powinny przede wszystkim zabezpieczać i wspierać konsumentów w procesie transformacji.

Zwrócono również uwagę na zagrożenia bezpieczeństwa konsumentów poprzez ryzyko ataków cyfrowych, brak ciągłości działania systemów, kradzież tożsamości, czy też brak wystarczającej wiedzy i świadomości konsumenta.

W związku z powyższym wezwano Komisję Europejską do stworzenia europejskiej strategii udostępniania danych oraz planu funkcjonowania technologii finansowej dla bezpieczeństwa konsumentów i zarządzania przez nich danymi osobistymi. Słusznie zatem Parlament Europejski jako kluczowy obszar wymagający interwencji instytucji europejskich (a następnie krajowych) zidentyfikował bezpieczeństwo informatyczne, w tym w zakresie danych osobowych.

W dokumencie Parlamentu zwrócono także uwagę na konieczność zastosowania analogicznych reguł ochrony konsumenta jak w przypadku standardowych usług finansowych, niezależnie od formy i kanału korzystania przez konsumenta z usług. Wydaje się to uzasadnione, aczkolwiek istnieje ryzyko, że objęcie firm FinTech regulacjami analogicznymi jak w przypadku podmiotów mocno zakorzenionych na rynku finansowym doprowadzi do ograniczenia tempa ich rozwoju. Wydaje się, że instytucje europejskie mają świadomość tego, iż nadmierna regulacja w obszarze FinTech nie jest zjawiskiem pożądanym, szczególnie wobec dużej konkurencji ze strony firm z państw stosujących bardzo ograniczone działania regulacyjne. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy już samo objęcie firm FinTech obowiązkami analogicznymi jak w przypadku banków, choćby tylko w zakresie ochrony konsumenta, nie zahamuje ich rozwoju.

⁸Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie *FinTech: wpływ technologii na przyszłość sektora finansowego* (2016/2243(INI))

Parlament podkreślił także wagę wzmocnienia jakości doradztwa finansowego dla konsumentów. W dokumencie wezwano również europejskie urzędy nadzoru do weryfikacji oraz analiz dokonywanych wraz z podmiotami z sektora prywatnego, obejmujących procesy technologiczne oraz działania konkurencyjne, celem eliminacji ryzyk i wsparcia rozwoju pozytywnych aspektów innowacji.

Kolejną instytucją unijną, która postawiła sobie za zadanie kształtowanie rynku finansowego z uwzględnieniem FinTech jest Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. W 2017 r. EUNB przeprowadził konsultacje w celu określenia głównych problemów i propozycji działań w tym obszarze. Następnie opublikowano „Mapę drogową FinTech⁹”, zawierającą podsumowanie tych konsultacji oraz zapowiedzi dalszych działań EUNB.

W obszarze ochrony konsumenta należą do nich w szczególności: usunięcie obszarów niedostatecznej regulacji, zapewnienie jednolitej ochrony konsumenta we wszystkich państwach członkowskich i określenie właściwego sposobu prezentacji informacji o usługach finansowych dla konsumentów. Ostatni z tych elementów wydaje się szczególnie istotny, a przy tym stosunkowo łatwy do wprowadzenia. Jednocześnie ujednolicenie obowiązków informacyjnych na obszarze Unii Europejskiej jest niezbędne dla wprowadzenia unii bankowej, która stanowi kluczowe wyzwanie w ramach integracji europejskiej w najbliższych latach.

Ponadto w 2019 r. EUNB dokona oceny możliwości zastosowania tzw. Dyrektywy ADR¹⁰ do działalności firm FinTech, a także zagrożenia wykluczeniem finansowym w kontekście stosowania algorytmów *big data*. Należy również wskazać, że EUNB podejmuje szereg bieżących działań w celu ochrony interesów konsumentów, obejmujących w szczególności publikowanie opinii i zastrzeżeń, m.in. w zakresie ryzyk związanych z obrotem kryptowalutami.

⁹ *The EBA's FinTech Roadmap conclusions from the Consultation on the EBA's approach to financial technology (fintech)*, European Banking Authority, 15 marca 2018

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich) Dz.U. L 165 z 18.6.2013

Podsumowanie

Z przedstawionych dokumentów opublikowanych przez poszczególne instytucje Unii Europejskiej wynika, że działaniom podejmowanym przez nie w celu ochrony konsumenta w związku z rozwojem FinTech towarzyszą następujące założenia:

1. Rozwój FinTech jest zjawiskiem pozytywnym, mogącym przyczynić się zarówno do polepszenia pozycji konsumenta na rynku usług finansowych jak i rozwoju europejskiego wspólnego rynku.
2. Regulacje w obszarze FinTech powinny być wprowadzane w bezpośrednim związku z działaniami zmierzającymi do stworzenia unii bankowej, z uwagi na dążenie do innowacyjnego charakteru wspólnego rynku.
3. Rozwój FinTech wymaga zabezpieczenia interesów konsumentów na rynku usług finansowych na obszarze Unii Europejskiej.
4. Konsument powinien mieć zagwarantowany określony poziom ochrony w każdym państwie członkowskim, nie mniejszy niż w swoim kraju.
5. Na poziomie wspólnotowym regulacji wymagają w szczególności kwestie dotyczące przeciwdziałania cyberprzestępczości, ochrony danych osobowych, zapewnienia konsumentom odpowiedniej informacji o usługach finansowych oraz przeciwdziałania zagrożeniu wykluczenia finansowego, a w zakresie przedmiotowym uregulowanie obrotu kryptowalutami.
6. Istotną rolę w procesie regulacji FinTech pełnią organy nadzorcze, które mają stanowić źródło informacji na temat postępów poszczególnych państw członkowskich w tym obszarze.
7. Źródłem wiedzy na temat potrzeb regulacyjnych związanych z rozwojem FinTech będzie również laboratorium FinTech utworzone przez Komisję Europejską, a także sami uczestnicy rynku, zapraszani do udziału w konsultacjach.
8. W celu osiągnięcia powyższych celów instytucje unijne muszą współdziałać, wymieniając się doświadczeniami oraz informacjami o zidentyfikowanych potrzebach regulacyjnych.

Cele stawiane przez instytucje unijne są bardzo zróżnicowane. Niektóre z nich są sformułowane w sposób ogólnikowy i trudno ustalić, w jaki sposób miałyby zostać osiągnięte; przykładem tak określonego celu jest poszerzenie wiedzy i świadomości konsumentów. Z kolei niektóre zadania są określone konkretnie, a ich wdrożenie w stosunkowo krótkim czasie jest realne i przypuszczalnie stosunkowo mało skomplikowane; należy do nich np. stworzenie porównywarki ofert usług płatniczych czy wdrożenie certyfikatów wiarygodności usługodawców. Wydaje się jednak, że problemem najpilniejszym do rozwiązania jest zapewnienie bezpieczeństwa rozumianego jako ochrona przed cyberprzestępczością, a także ochrona danych i prywatności.

Istotne jest przy tym, aby odpowiedzialność za zapewnienie odpowiednich standardów w tym obszarze nie ciążyła wyłącznie na bankach czy innych firmach z sektora finansowego, lecz by również instytucje państwa były odpowiednio przygotowane do przeciwdziałania nadużyciom w tym zakresie. Wydaje się, że aktualnie to właśnie po stronie organów władzy publicznej brak dostosowania do wyzwań związanych z innowacjami finansowymi jest najbardziej widoczny.

Niezmiernie istotnym elementem poszczególnych kierunków działania instytucji europejskich jest dostosowanie proponowanych rozwiązań do potrzeb związanych ze stworzeniem unii bankowej. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma to, czy tworzenie wspólnych regulacji będzie miało charakter rozszerzający (obowiązki przedsiębiorców z różnych państw członkowskich będą zrównywane poprzez ich rozszerzenie), czy też zostanie stworzony całkowicie nowy, wspólny system regulacji, dostosowany do potrzeb rozwijającego się rynku i wdrażanych innowacji. Dotychczasowe komunikaty w tym zakresie są niejasne.

Katowice, listopad 2018 r