



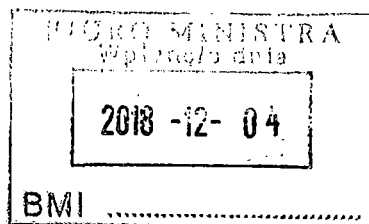
RPW/161189/2018 P
Data: 2018-12-04



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KBF.410.003.04.2018
P/17/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/010 - Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Ewa Trześniewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/59/2018 z dnia 18 czerwca 2018 r. 2. Joanna Haus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/60/2018 z dnia 19 czerwca 2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Czerwińska (od 9 stycznia 2018 r.). Poprzednio funkcję tę pełnili: <ul style="list-style-type: none">- Mateusz Morawiecki od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r.,- Paweł Szałamacha od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r.,- Mateusz Szczurek od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 559)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli, w wyniku kontroli działań legislacyjnych i edukacyjnych Ministra Finansów¹ na rzecz ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeniowym w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 28 września 2018 r., formułuje następującą ocenę opisową².

Minister Finansów rzetelnie opracował i przedłożył Radzie Ministrów projekty ustaw, których celem było wykonanie lub wdrożenie przepisów prawa Unii Europejskiej, zwiększających ochronę interesów klientów zakładów ubezpieczeń. Minister rzetelnie przeanalizował także postulaty legislacyjne i uwagi zgłaszane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisję Nadzoru Finansowego i Rzecznika Finansowego. Nieuwzględnienie części zgłoszonych propozycji zmian wiązało się zwykle z faktem, iż pozostawały one w sprzeczności z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami do projektów ustaw lub przyjęcie wnioskowanych przepisów byłoby sprzeczne z przepisami dyrektyw. Natomiast, zdaniem NIK, zaniechanie prac legislacyjnych na rzecz ochrony konsumentów, dotyczących udziału niezależnego rzeczoznawcy w procesie likwidacji szkód komunikacyjnych nie zostało poprzedzone rzetelną analizą proponowanej regulacji. Ministerstwo nie podjęło starań w celu wyjaśnienia rozbieżności w ocenie skutków regulacji, dotyczących ustanowienia takiego rzeczoznawcy.

¹ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o Ministrze Finansów należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw: budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, którym w okresie objętym kontrolą był Minister Finansów lub Minister Rozwoju i Finansów.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje w przedmiotowej kontroli 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, opisowa, negatywna.

Niewystarczające były działania Ministra Finansów na rzecz edukacji finansowej obywateli. Minister pomimo ustanowienia³ Pełnomocnika Rządu ds. Informacji i Edukacji Finansowej⁴, a następnie Zespołu Roboczego ds. działań edukacyjnych⁵, nie zrealizował zaleceń Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), dotyczących opracowania projektów rozwiązań służących przygotowaniu i wdrażaniu strategii edukacji finansowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania legislacyjne mające na celu wzmocnienie pozycji konsumentów na rynku ubezpieczeniowym

Opis stanu faktycznego

Źródło informacji, będących podstawą do podejmowania przez Ministerstwo Finansów działań legislacyjnych, związanych z ochroną praw klientów zakładów ubezpieczeń, stanowiły dane o funkcjonowaniu rynku ubezpieczeniowego, otrzymywane od innych podmiotów oraz uzyskiwane w trakcie prac zespołów, w których uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Finansów. Informacje te zawarte były między innymi w raportach Rzecznika Finansowego (wcześniej Rzecznika Ubezpieczonych) oraz sygnałach zgłaszanych przez instytucje publiczne, w tym Komisję Nadzoru Finansowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

- 1) W kontrolowanym okresie przedmiotem zawiadomień kierowanych przez klientów zakładów ubezpieczeń były w szczególności ubezpieczenia na życie z elementami inwestycyjnymi. Wskazywano w nich na problemy związane z konstrukcją umów zawierających postanowienia obciążające ubezpieczonych nadmiernymi kosztami, między innymi w formie opłat likwidacyjnych, a także stosowaniem nagannych praktyk sprzedaży tych produktów poprzez nieuwzględnianie ocen indywidualnych potrzeb ubezpieczonych i wprowadzanie w błąd klientów (misselling) co do czasu trwania umowy, spodziewanego wyniku inwestycji, możliwości odstąpienia od umowy i związanych z tym kosztów. Problemy związane z tego rodzaju ubezpieczeniami stały się przedmiotem szerszego zainteresowania Ministerstwa Finansów, po opublikowaniu w grudniu 2012 r. raportu Rzecznika Ubezpieczonych „Ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym”. Zagadnienia dotyczące ochrony osób nabywających produkty ubezpieczeniowe o charakterze inwestycyjnym zostały uwzględnione w ramach prowadzonych prac nad wdrożeniem regulacji Unii Europejskiej. W ich efekcie Ministerstwo Finansów przygotowało projekt ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, mający przede wszystkim na celu implementację przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej – Wypłacalność II⁶, w której uwzględniono również szereg regulacji o charakterze prokonsumenckim. Przepisy ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej⁷ (ustawa o dur) weszły – co do zasady – w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. W odniesieniu do umów ubezpieczenia na życie z elementem inwestycyjnym wprowadzone zostały między innymi: obowiązek zwiększenia zakresu informacji przekazywanych klientowi przed zawarciem umowy, zasada równomiernego rozłożenia w czasie wydatków z tytułu prowizji pośrednika ubezpieczeniowego, obowiązek badania potrzeb ubezpieczonego przed zawarciem

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2013 r. (Dz.U. poz. 490).

⁴ Pełnomocnika Rządu ds. Informacji i Edukacji Finansowej w zakresie Budżetu, Finansów Publicznych i Instytucji Finansowych oraz Ochrony Finansów Publicznych.

⁵ Zespołu Roboczego ds. działań edukacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego.

⁶ Dz. Urz. UE L 335 z 17.12.2009, str. 1 ze zm. Termin wejścia w życie tej dyrektywy był zmieniany i ostatecznie został określony na 1 stycznia 2016 r.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 999, ze zm.

umowy ubezpieczenia w celu określenia, jaka umowa jest dla niego odpowiednia, oraz możliwość odstąpienia od umów ubezpieczenia na życie z elementem inwestycyjnym do 60 dni po otrzymaniu pierwszej rocznej informacji o kształtowaniu się wysokości świadczeń wynikających z umowy, bez ponoszenia nadmiernych kosztów. W szerszym zakresie przepisy dotyczące ochrony ubezpieczających, ubezpieczonych przy dystrybucji ubezpieczeń zostały uregulowane w ustawie z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń⁸, implementującej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (dyrektywa IDD)⁹.

Kwestia zwiększenia przejrzystości informacji między innymi o ubezpieczeniowych produktach inwestycyjnych oferowanych inwestorom indywidualnym jest przedmiotem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczące detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP)¹⁰. W związku z tym rozporządzeniem, Ministerstwo Finansów przygotowało projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej¹¹, w którym zawarło regulacje umożliwiające Komisji Nadzoru Finansowego podejmowanie interwencji, polegającej na możliwości wydania zakazu lub ograniczenia wprowadzania do obrotu, dystrybucji lub sprzedaży ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych między innymi w przypadku obaw dotyczących ochrony inwestorów.

(dowód: akta kontroli str. 652-660, 747-751, 773-808, 1087-1327, 1439-1446, 1465-1479, 1492-1509, 1537-1549)

Zmiany wprowadzone ustawą o dur, umożliwiające między innym, pod pewnymi warunkami, odstąpienie od umowy wzmacniają pozycję nabywców ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych, jednak nie chronią nabywców takich produktów, którzy zawarli umowy przed wejściem w życie tej ustawy. W trakcie prac legislacyjnych przedstawiane były przez Ministra Finansów propozycje wprowadzenia regulacji umożliwiających odstąpienie od umów ubezpieczeń z elementem inwestycyjnym, zawartych przed datą wejścia w życie ustawy o dur. Nie zostały one jednak uwzględnione ze względu na szacunki przedstawione przez KNF, z których wynikało, że wprowadzenie takiego rozwiązania mogłoby spowodować destabilizację rynku ubezpieczeniowego i doprowadzić do upadłości znaczącej liczby zakładów ubezpieczeń. Na taką decyzję wpłynął także argument o możliwości naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz. W związku z nieprzyjęciem propozycji powyższej regulacji w odniesieniu do takich umów stosuje się przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym¹². Ustawą tą wprowadzono między innymi regulację, zgodnie z którą spory wynikłe z umowy ubezpieczenia mogą być rozstrzygane w drodze pozasądowego postępowania. W toku prowadzonego postępowania Rzecznik Finansowy przedstawia stronom propozycję zakończenia sporu. W przypadku braku polubownego zakończenia postępowania Rzecznik Finansowy sporządza opinię zawierającą szczegółową ocenę prawną stanu faktycznego przedmiotowego postępowania do wykorzystania przed sądem.

⁸ Dz. U. poz. 2486, ze zm.

⁹ Dz. Urz. UE L 26 z dnia 2.02.2016, str. 19, ze zm.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 352 z dnia 9.12.2014, str. 1, ze zm.

¹¹ Projekt skutkował uchwaleniem ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

¹² Dz.U. z 2016 r. poz. 892.

- 2) W trakcie prac nad przepisami chroniącymi konsumentów na rynku ubezpieczeń Ministerstwo Finansów analizowało propozycje zmian, przedstawiane przez inne instytucje publiczne, realizujące zadania związane z ochroną interesów klientów podmiotów działających na rynku finansowym. Niektóre z propozycji nie zostały uwzględnione.

Rzecznik Finansowy przedstawił propozycje uregulowania działalności tzw. kancelarii odszkodowawczych. Celem propozycji było między innymi zdefiniowanie czynności doradztwa odszkodowawczego, określenie podmiotów uprawnionych do wykonywania doradztwa i istotnych elementów umowy o dochodzenie roszczeń. Uregulowania te miałyby zapewnić lepszą ochronę interesów osób poszkodowanych poprzez określenie zasad ustalania wynagrodzenia firm odszkodowawczych, sposobu wypłacania uzyskanego odszkodowania i wymogów wobec osób świadczących takie usługi. Propozycje tych uregulowań były przedmiotem prac Podzespołu ds. tzw. kancelarii odszkodowawczych, utworzonego w ramach Zespołu Roboczego Rady Rozwoju Rynku Finansowego ds. przeglądu przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Na potrzebę zmian wskazywały instytucje rynku ubezpieczeniowego (Rzecznik Finansowy, Polska Izba Ubezpieczeń, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny), a sprzeciw wyrażali przedstawiciele podmiotów prowadzących działalność w zakresie doradztwa i pośrednictwa ubezpieczeniowego. W podsumowaniu prac Podzespołu wskazano na brak kompromisowego stanowiska. W efekcie projekt regulacji w tym zakresie nie stał się przedmiotem przedłożenia rządowego. W dniu 12 czerwca 2018 r. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP wniosła do Marszałka Senatu RP projekt ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (druk 862). Dnia 30 października 2018 r. senacki projekt ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego został wniesiony do Sejmu. Projekt tej ustawy przewiduje między innymi ograniczenie wysokości wynagrodzenia za czynności związane z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych, wprowadzenie wymogu zatwierdzenia przez klienta czynności prawnych dokonanych przez doradcę, które zmierzają do zrzeczenia się przysługującego klientowi roszczenia, wypłacanie odszkodowań bezpośrednio osobie poszkodowanej i wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu działalności w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1327, 1542-1544)

Ministerstwo Finansów nie zaakceptowało przedstawionej przez Rzecznika Finansowego propozycji dotyczącej uregulowania udziału niezależnego rzeczoznawcy w procesie likwidacji szkód komunikacyjnych, rozpatrywanej w ramach Zespołu Roboczego Rady Rozwoju Rynku Finansowego ds. przeglądu przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Podstawę powyższej decyzji stanowił brak zgody członków zespołu odnośnie skutków takiej regulacji, a w szczególności jej skutków finansowych. W trakcie kontroli Ministerstwo Finansów przedstawiło stanowisko, że ustawowa regulacja udziału niezależnego rzeczoznawcy w procesie likwidacji szkody mogłaby prowadzić do podwyższenia kosztów likwidacji szkód, a tym samym do rozwiązań, które prowadziłyby do dalszej podwyżki składki za obowiązkowe ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych.

Powyższa konkluzja o potencjalnym wzroście cen ubezpieczeń OC posiadaczy pojazdów mechanicznych została sformułowana po przedstawieniu szacunków przez UKNF, Rzecznika Finansowego i Polską Izbę Ubezpieczeń. UKNF oszacował wzrost składki na 0,51% do 10,19%, PIU nie przedstawiła oszacowania wzrostu ceny ubezpieczenia, podając jedynie szacowane dodatkowe obciążenie dla rynku ubezpieczeń w wysokości nawet do 100 mln zł, a Rzecznik Finansowy oszacował wzrost składki od jednej umowy w granicach od 5 gr do 1,13 zł. Dane te wskazują na bardzo dużą rozbieżność szacunków. Ministerstwo bez wyjaśnienia przyczyn rozbieżności zaprzestało przygotowania projektów uregulowań dotyczących udziału niezależnego rzeczoznawcy w procesie likwidacji szkody.

(dowód: akta kontroli str. 1548-1549)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, Ministerstwo Finansów powinno rzetelnie przeanalizować zagadnienie dotyczące udziału niezależnego rzeczoznawcy w procesie likwidacji szkód komunikacyjnych i poszukiwać możliwości eliminacji problemów, związanych z likwidacją szkód komunikacyjnych. Na celowość prowadzenia takich prac wskazuje w szczególności rosnąca liczba spraw sądowych, w których dochodzone są roszczenia odszkodowawcze od ubezpieczycieli.

2. Działania w zakresie zwiększenia wiedzy finansowej i kształtowania pożądanych postaw obywateli na rynku finansowym

Opis stanu faktycznego

Edukacja finansowa jest procesem, dzięki któremu konsumenci lepiej rozumieją pojęcia i produkty finansowe oraz związane z nimi ryzyka. W efekcie zyskują umiejętności, które sprawiają, że są bardziej świadomi ryzyk finansowych i możliwości dokonywania właściwych wyborów. Wiedzą dokąd udać się po pomoc oraz podejmują inne skuteczne działania mające na celu poprawę ich sytuacji finansowej¹³. Z tego względu OECD promuje wdrażanie przez państwa narodowych strategii edukacji finansowej. OECD wymieniła Polskę w grupie krajów, które rozważały lub planowały wprowadzenie narodowej strategii edukacji finansowej¹⁴. Zgodnie ze standardami OECD, narodowa strategia stanowi skoordynowane na szczeblu krajowym podejście do kwestii edukacji finansowej. Zdaniem Dyrektora Biura Komunikacji i Promocji Ministerstwa Finansów OECD jedynie zalecało opracowanie (nie wymagało) narodowych strategii edukacji finansowej.

W okresie objętym kontrolą zagadnienia z zakresu edukacji finansowej były przypisane do obowiązków szeregu komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów¹⁵. W okresie od dnia 2 marca 2013 r. do dnia 13 kwietnia 2016 r. ustanowiony był Pełnomocnik Rządu ds. Informacji i Edukacji Finansowej w zakresie Budżetu, Finansów Publicznych i Instytucji Finansowych oraz Ochrony Finansów Publicznych (dalej Pełnomocnik Rządu ds. spraw Edukacji Finansowej lub Pełnomocnik)¹⁶. Pełnomocnik odpowiadał między innymi za opracowanie systemu upowszechniania informacji dotyczącej zagadnień ekonomiczno-społecznych

¹³ Na podstawie definicji opracowanej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness, OECD, 2005.

¹⁴ Raport OECD Current Status of National Strategies for Financial Education z czerwca 2013 r.

¹⁵ Zadania związane z obsługą Pełnomocnika Rządu do spraw Informacji i Edukacji Finansowej w zakresie Budżetu, Finansów Publicznych i Instytucji Finansowych oraz Ochrony Finansów Publicznych a następnie Zespołu Roboczego ds. działań edukacyjnych realizowały następujące komórki Ministerstwa Finansów: Biuro Ministra (od stycznia 2014 r. do 1.10.2014 r.), Biuro Edukacji Finansowej (od 1.10.2014 r. do dnia 23 maja 2016 r.), Departament Rozwoju Rynku Finansowego (od stycznia 2014 r. do końca 2017 r.) oraz Biuro Komunikacji i Promocji (od 23.05.2016 r.).

¹⁶ Pełnomocnika ustanowiono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Informacji i Edukacji Finansowej w zakresie Budżetu, Finansów Publicznych i Instytucji Finansowych oraz Ochrony Finansów Publicznych (Dz.U. poz. 280). Zgodnie z § 1 ust. 2 ww. rozporządzenia Pełnomocnikiem miał być sekretarz albo podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów. Pełnomocnika zniesiono na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw Informacji i Edukacji Finansowej w zakresie Budżetu, Finansów Publicznych i Instytucji Finansowych oraz Ochrony Finansów Publicznych (Dz.U. poz. 490).

w zakresie objętym działaniami administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe¹⁷. Obsługę merytoryczną Pełnomocnika zapewniały Biuro Ministra Finansów, które odpowiadało za inicjowanie, koordynowanie oraz nadzór nad działaniami edukacyjnymi resortu finansów¹⁸, a następnie od 1 października 2014 r. Biuro Edukacji Finansowej, które odpowiadało za realizację zadań związanych z działalnością edukacyjną oraz promocyjną i informacyjną w zakresie spraw należących do właściwości Ministra Finansów. Ponadto do zadań Biura Edukacji Finansowej należało nadzorowanie długofalowych strategii i kampanii edukacyjnych¹⁹. Działalność Pełnomocnika ukierunkowana była głównie na informowanie i edukowanie społeczeństwa na temat podatków i planowanych w nich zmian²⁰. Problematyka związana z rynkiem ubezpieczeniowym nie była przedmiotem działań Pełnomocnika. W 2015 r. pod patronatem Pełnomocnika zorganizowano warsztaty, których efektem było opracowanie mapy interesariuszy edukacji finansowej w Polsce w podziale na 4 sektory: publiczny, biznesowy, organizacji pozarządowych i społeczny. Ponadto, opracowano zarys ścieżki edukacji finansowej, która miała stanowić dokument referencyjny w planowaniu działań dla poszczególnych grup odbiorców²¹. Warsztaty miały zainaugurować proces powstania porozumienia na rzecz edukacji finansowej, jednak odwołanie Pełnomocnika, zmiany priorytetów działania Ministerstwa, w tym ukierunkowane na uszczelnianie systemu podatkowego spowodowały, że efekty warsztatów nie zostały wykorzystane.

(dowód: akta kontroli str. 3-72a, 186-187, 193-196, 239-240, 387-424)

Po odwołaniu Pełnomocnika, w lipcu 2016 r. Minister Finansów powołał Zespół Roboczy do spraw działań edukacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego (zwany dalej Zespołem Roboczym lub Zespołem) w ramach Rady Rozwoju Rynku Finansowego. Prace Zespołu Roboczego koordynował Departament Rozwoju Rynku Finansowego do dnia 20 lutego 2018 r., a następnie zadanie to przejęło Biuro Komunikacji i Promocji.²² Do obowiązków Biura Komunikacji i Promocji (BKP) poza działalnością edukacyjną w zakresie spraw należących do właściwości Ministra Finansów należy między innymi przygotowanie i koordynowanie realizacji długofalowych strategii oraz opracowanie założeń w obszarze edukacji i promocji z zakresu spraw należących do właściwości Ministra Finansów. W styczniu 2018 r., w celu konsolidacji zadań związanych z edukacją finansową, w ramach BKP utworzono Zespół do spraw Systemu Edukacji Finansowej. Do jego kompetencji należy między innymi analizowanie i monitorowanie rynku finansowego pod kątem edukacji finansowej, w tym sporządzanie raportów, analiz, współpraca z Ministerstwem Edukacji Narodowej (MEN) i innymi podmiotami sektora edukacji w zakresie systemowego podejścia do edukacji finansowej, współpraca z OECD w zakresie edukacji finansowej oraz

¹⁷ Zakres zadań Pełnomocnika wynikał z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Informacji i Edukacji Finansowej w zakresie Budżetu, Finansów Publicznych i Instytucji Finansowych oraz Ochrony Finansów Publicznych.

¹⁸ Zadania te zostały określone w zarządzeniu nr 20/BMI/2013 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Ministra Ministerstwa Finansów.

¹⁹ Zadania te zostały określone w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych Biura Edukacji Finansowej, zatwierdzonych dnia 1 października 2014 r. i następnie dnia 19 lutego 2015 r.

²⁰ Informacje o działalności Pełnomocnika Rządu do spraw Informacji i Edukacji Finansowej w zakresie Budżetu, Finansów Publicznych i Instytucji Finansowych oraz Ochrony Finansów Publicznych, sporządzone za okres: od 2 marca 2013 r. do 1 marca 2014 r., następnie za okres od 2 marca 2014 r. do 1 marca 2015 r.

²¹ Opracowanie po warsztatach z wykorzystaniem design thinking, str. 20.

²² Podsekretarz Stanu w MF z upoważnienia Ministra Finansów poinformował w piśmie z dnia 20 lutego 2018 r. nr FN 1.706.6.2018 o objęciu przez Biuro Komunikacji i Promocji zadań związanych z obsługą Zespołu Roboczego ds. działań edukacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego.

współpraca z podmiotami rynku finansowego w zakresie opracowania dokumentów regulujących edukację finansową w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 82-110, 236-237, 534, 537-549)

Zadaniem Zespołu Roboczego do spraw działań edukacyjnych było wypracowanie rozwiązań, przyczyniających się do zwiększenia świadomości społecznej w zakresie rynku finansowego, a także budowa zaufania wobec poszczególnych segmentów tego rynku w Polsce. Do dnia 30 czerwca 2018 r. Zespół Roboczy odbył cztery spotkania, w których uczestniczyli między innymi przedstawiciele Narodowego Banku Polskiego, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Biura Rzecznika Finansowego oraz niektórych instytucji rynku finansowego (banków, zakładów ubezpieczeń). Spotkania poświęcono głównie kwestii określenia zasad współpracy instytucji zajmujących się edukacją finansową w Polsce, zaangażowaniu ich w prace nad wdrożeniem nowych podstaw programowych do przedmiotu „podstawy przedsiębiorczości” w ramach przeprowadzanej reformy szkolnictwa.²³ W efekcie prac Zespołu Roboczego było między innymi skierowanie przez Ministra Finansów do Ministra Edukacji Narodowej propozycji zagadnień do projektu nowej podstawy programowej. Ministerstwo Finansów pismem z dnia 28 kwietnia 2017 r., przedłożyło MEN propozycje zagadnień, które powinny zostać uwzględnione w podstawie programowej dla szkół ponadgimnazjalnych, która ma obowiązywać od 1 września 2019 r. Zaproponowane przez członków zagadnienia w założeniu miały wzbogacić program nauczania i przygotować polską młodzież do bezpiecznego i świadomego korzystania z usług finansowych. MEN nie udzieliło odpowiedzi, czy i w jakim zakresie uwzględniło wyżej opisane propozycje MF. Minister Finansów, w ramach konsultacji, w piśmie z dnia 28 lipca 2017 r. przekazał do MEN uwagi do treści załącznika nr 1 rozporządzenia w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia²⁴, w których uwzględnił zagadnienia opisane w piśmie z dnia 28 kwietnia 2017 r.

MEN uznało zgłoszone propozycje za zbyt szczegółowe, uzasadniając między innymi, że podstawa programowa z założenia formułuje treści nauczania na określonym stopniu ogólności.

(dowód: akta kontroli str. 73-81, 227-229, 262-287, 366-382, 530, 533)

Ponadto Zespół Roboczy dokonał podsumowania wstępnego przeglądu materiałów i programów edukacyjnych zgłoszonych przez jego członków. Z informacji udzielonej przez Dyrektora BKP wynika, że Zespół obecnie pracuje nad określeniem form wsparcia nauczycieli w zakresie realizacji zagadnień finansowych ujętych w podstawie programowej.

(dowód: akta kontroli str. 127-153)

W Ministerstwie Finansów nie zapadła decyzja o rozpoczęciu prac nad opracowaniem projektu narodowej strategii edukacji finansowej. Ministerstwo Finansów rozważyło wystąpienie do Komisji Europejskiej o przyznanie środków na ten cel z Programu wspierania reform strukturalnych²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 192-193)

Zespół Roboczy pomimo funkcjonowania od ponad dwóch lat, nie opracował koncepcji działalności oraz planu realizacji działań. Nie sformalizowano również

²³ Sprawozdania z posiedzeń Zespołu roboczego ds. zadań edukacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego z dnia: 31 stycznia 2017 r., 29 marca 2017 r., 21 marca 2018 r., 20 czerwca 2018 r.

²⁴ Pismo MF z dnia 28 lipca 2017 r. nr FS5.021.70.2017.

²⁵ Termin składania wniosków upływał 24 października 2018 r., tj. po zakończeniu kontroli.

zasad współpracy członków wchodzących w skład tego Zespołu. Ministerstwo Finansów uzasadniło to tym, że Zespół Roboczy jest ciałem kolegialnym co oznacza, że jego członkowie wspólnie podejmują decyzje o kierunkach działania. Decyzje Zespołu dokumentowane są w sprawozdaniach z posiedzeń. Działania podejmowane są dobrowolnie przez poszczególne instytucje reprezentowane w Zespole. Dlatego nie ma formalnego dokumentu zobowiązującego jego członków do określonych działań. Wobec faktu, że sprawozdania stanowią niejako plan jego działań, dotychczas nie ujmowano go w oddzielnym dokumencie.

(dowód: akta kontroli str. 240-241, 288-289, 292, 533)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, działania Zespołu Roboczego, utworzonego w ramach Rady Rozwoju Rynku Finansowego, nie były skuteczne. Powinny być one realizowane zgodnie z koncepcją, określającą jego kierunki działania, skierowane do różnych grup wiekowych i społecznych. Realizacja zadań powinna przebiegać na podstawie planu działań o charakterze długofalowym, opracowanego zgodnie z przyjętą koncepcją. Prace Zespołu Roboczego, choćby ze względu na jego kolegialny i niezobowiązujący charakter udziału poszczególnych członków, nie powinny, zdaniem NIK, również stanowić dla Ministerstwa Finansów usprawiedliwienia dla rezygnacji z prac nad opracowaniem narodowej strategii edukacji finansowej.

Opis stanu
faktycznego

Oprócz powyższych prac przedstawiciele Ministerstwa Finansów brali udział w badaniach i projektach związanych z edukacją finansową. W ramach współpracy z OECD uczestniczyli między innymi w zorganizowanych przez Międzynarodową grupę ds. edukacji finansowej (*International Network on Financial Education*, INFE) konferencjach oraz brali udział w badaniach:

- poziomu edukacji w zakresie długoterminowych oszczędności i inwestycji (*Questionnaire on Financial Education for long-term savings and investments*) w 2013 r.,
- kompetencji i wiedzy finansowej Polaków²⁶ w 2015 r. Wyniki badania²⁷ przeprowadzonego w porozumieniu z Narodowym Bankiem Polskim (NBP), w tym z zakresu ubezpieczeń wykazały, że respondenci byli krytyczni wobec swojego poziomu wiedzy ekonomicznej, w większości uważali, że ich wiedza na temat finansów reprezentuje poziom średni lub niski. Zaledwie 10% uznało, że ich wiedza jest na wysokim poziomie. Wyniki badania zostały opublikowane przez OECD w 2016 r. w opracowaniu *Financial Education in Europe. Trends and Recent Developments*,
- edukacji finansowej dla kobiet i dziewcząt (*Stocktake questionnaire on financial education for women and girls*) w 2016 r.,
- wykorzystywania w działaniach edukacyjnych postaw/zjawisk behawioralnych w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 192,198, 207-226, 349-365)

Ministerstwo Finansów sporadycznie podejmowało własne działania edukacyjne, natomiast uczestniczyło w licznych inicjatywach informacyjno-edukacyjnych, realizowanych przez inne instytucje. W listopadzie 2014 r. podpisało list intencyjny na rzecz informowania społeczeństwa o działalności instytucji niepodlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, w związku z prowadzoną przez Narodowy Bank Polski akcją „Nie daj się nabrać. Sprawdź zanim podpiszesz”. Ponadto uczestniczyło w toczącej się kampanii „A Ty kim będziesz kiedy bańka

²⁶ Porozumienie z dnia 23 września 2015 r. zawarte pomiędzy Ministerstwem Finansów a Narodowym Bankiem Polskim, w sprawie współfinansowania badania dotyczącego stanu wiedzy ekonomicznej Polaków w ramach projektu Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

²⁷ Raport badania kompetencji i wiedzy finansowej Polaków z dnia 14 grudnia 2015 r.

pełnie?”, prowadzonej przez KNF. Celem akcji było zwrócenie uwagi społeczeństwa na ryzyka związane z inwestowaniem w kryptowaluty oraz na rynku Forex, a także uwrażliwienie na fakt, że na rynku finansowym nie można wierzyć pomiotom oraz osobom oferującym szybki, pewny i wysoki zysk. Udział Ministerstwa Finansów w powyższych projektach polegał głównie na ich propagowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 199-201, 241-243)

Ministerstwo Finansów tylko w niewielkim zakresie w działaniach z edukacji finansowej wykorzystywało wyniki badań przeprowadzanych przez inne podmioty np. wyniki badań NBP przytoczyło przy omawianiu problematyki obszaru edukacji finansowej, podjętej w trakcie warsztatów zorganizowanych w 2015 r.²⁸

(dowód: akta kontroli str. 45, 199, 319-348)

Z informacji uzyskanej w trakcie kontroli wynika, że NBP w badanym okresie zrealizowało badania, mające na celu zdiagnozowanie wiedzy i świadomości ekonomicznej, finansowej różnych grup społecznych, w tym dzieci i młodzieży. Wyniki badań wskazują na stosunkowo niski poziom świadomości ekonomicznej respondentów i ograniczony zasób materiałów edukacyjnych. Przykładowo na podstawie analizy programów edukacyjnych zidentyfikowano małą liczbę: programów/działań skierowanych do dzieci na poziomie szkoły podstawowej i programów zawierających elementy przeznaczone dla rodziców. W wyniku badania stanu wiedzy i świadomości ekonomicznej studentów stwierdzono między innymi, że blisko dwie trzecie studentów wskazuje własne doświadczenie jako czynnik, który ma największy wpływ na stan wiedzy. Najczęściej wykorzystywanym i preferowanym źródłem wiedzy z zakresu finansów jest Internet. Znikomy odsetek badanych deklaruje fakt uczestniczenia w dodatkowych programach edukacyjnych z zakresu finansów.

(dowód: akta kontroli str. 325-326, 344-348)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, wyniki badania wskazują na potrzebę intensyfikowania edukacji finansowej. Prace podejmowane przez Ministerstwo Finansów nie zapewniły opracowania strategii narodowej edukacji finansowej. Opracowanie tego dokumentu było celowe, biorąc pod uwagę zidentyfikowany w badaniach niski poziom wiedzy finansowej społeczeństwa. Inicjatywa podejmowana przez Ministerstwo Finansów, pomimo znacznego upływu czasu, pozostała na etapie wstępnych analiz prowadzonych z innymi instytucjami, co do formy strategii oraz jej treści.

Do opracowania strategii nie wykorzystano Zespołu Roboczego ds. działań edukacyjnych, którego zadaniem było między innymi wypracowanie rozwiązań przyczyniających się do zwiększenia świadomości społecznej w zakresie rynku finansowego.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi o:

1. kontynuowanie prac w celu opracowania rozwiązań umożliwiających ograniczenie liczby sporów związanych z likwidacją szkód komunikacyjnych rozwiązywanych na drodze sądowej,

²⁸ Opracowanie po warsztatach z wykorzystaniem design thinking, str. 8.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

2. opracowanie strategicznego dokumentu, określającego kierunki edukacji finansowej w Polsce, jej cele i mierniki, ułatwiające rozliczalność osiąganych rezultatów,
3. zintensyfikowanie działań Ministerstwa Finansów w zakresie edukacji finansowej społeczeństwa w celu eliminowania nieuczciwych praktyk i wzmocnienie pozycji konsumentów na rynku ubezpieczeniowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

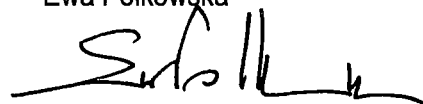
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 4 grudnia 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Ewa Polkowska



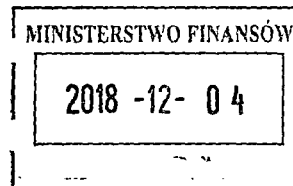
.....
podpis



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

KBF. 410.003.04.2018



Pani
Teresa Czerwińska
Minister Finansów

Za zwrotnym
potwierdzeniem odbioru