

# Rola banków w systemie edukacji finansowej w Polsce<sup>1</sup>

## *The role of banks in the financial education system in Poland*

### **Abstrakt**

Przedmiotem artykułu jest weryfikacja tezy, że bankom należy przypisać rolę w systemie edukacji finansowej i powinno to znaleźć odzwierciedlenie w politykach publicznych i instrumentach regulacyjnych. Po pierwsze ze względu na systemową rolę banków w realizacji celów regulacji rynku finansowego, obejmujących stabilność systemu finansowego oraz ochronę konsumentów. Po drugie z powodu adekwatności instytucjonalnej banków, tj. zdolności do oddziaływania na uczestników rynku w sytuacjach podejmowania decyzji finansowych. Metodologia opracowania jest interdyscyplinarna i odwołuje się do teorii regulacji, ekonomii oraz badań nad politykami publicznymi, uzupełnionych analizą dogmatycznoprawną. Studium przypadku Krajowej Strategii Edukacji Finansowej dla Polski ukazuje, iż obecne ujęcie edukacji finansowej w ramach polityki publicznej w Polsce nie zapewnia jej powiązania z podmiotami, które współkształtują decyzje uczestników rynku, co skutkuje niedopasowaniem między celami regulacyjnymi a strukturą instytucjonalną ich realizacji. Remedium na ten rozdźwięk może stanowić przypisanie bankom szczególnej roli w systemie edukacji finansowej.

### **Słowa kluczowe**

Edukacja finansowa, bank, regulacja rynku finansowego, ochrona konsumenta na rynku finansowym, instytucja zaufania publicznego.

### **Abstract**

*The purpose of the article is the verification of a hypothesis that banks ought to have a distinct role in financial education, which should be made clear in both public policy and regulatory instruments. The reasoning is based on two complementary arguments. First is the systemic role of banks for the realisation of the goals of financial regulation, which comprise financial stability and consumer protection. The second argument is the institutional adequacy of banks, that is their capability*

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł stanowi rezultat realizacji zadań badawczych w ramach projektu pt. *Przeciwdziałanie wykluczeniu finansowemu osób starszych w erze cyfryzacji – regulacyjna mapa drogową*, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (nr projektu 2023/51/D/H55/01563).

*of affecting the actions of market participants as they make financial decisions. The methodology of the study is interdisciplinary and draws from regulatory theory, economics, public policy studies, with supplementary role of dogmatic legal analysis. A case study of the Polish National Strategy for Financial Education shows that the current framing of financial education in Poland is disconnected from the entities co-shaping the decisions of market participants. This leads to a dissonance between the regulatory objectives and the subject-structure of their realisation. A remedy for this discrepancy is assigning banks specific roles within the financial education system.*

### **Keywords**

*Financial education, bank, financial market regulation, financial consumer protection, public trust entity.*

ANNE-MARIE WEBER  
HELENA KORDASIEWICZ

### **Uwagi wprowadzające**

W czerwcu 2024 r. Rada Ministrów zatwierdziła Krajową Strategię Edukacji Finansowej dla Polski (dalej: „Strategia”, „KSEF”)<sup>2</sup>, która wyznacza kierunki polityki publicznej w obszarze edukacji finansowej w Polsce. Struktura podmiotowa Strategii została oparta na równorzędnym traktowaniu zróżnicowanych typologicznie interesariuszy. Instytucje finansowe, w tym banki, nie zostały w KSEF wyróżnione jako odrębna kategoria, a w konsekwencji nie przypisano im bezpośrednio funkcji w systemie edukacji finansowej.

To spostrzeżenie skłania do refleksji nad znaczeniem edukacji finansowej dla funkcjonowania rynku finansowego, a tym samym nad jej miejscem w teleologii regulacji tego rynku. Powstaje pytanie, czy instytucje finansowe powinny być traktowane jako podmioty współodpowiedzialne za realizację edukacji finansowej oraz jakie wynikają z tego konsekwencje dla kształtowania polityk publicznych, takich jak Strategia, jak również dalej idących instrumentów regulacyjnych.

Zakres opracowania został zawężony do banków świadczących na rzecz konsumentów usługi bankowości detalicznej<sup>3</sup>. Przedmiotem analizy jest weryfikacja tezy, że **bankom należy przypisać rolę w systemie edukacji**

<sup>2</sup> Krajowa Strategia Edukacji Finansowej dla Polski (2023), <https://www.gov.pl/web/finanse/krajowa-strategia-edukacji-finansowej>.

<sup>3</sup> Przyjęte zawężenie wynika ze znacznego zróżnicowania funkcjonalnego instytucji finansowych oraz zakresu świadczonych przez nie usług. Uwzględnienie całego spektrum podmiotów sektora finansowego wymagałoby analizy prowadzonej w podziale na poszczególne ich kategorie, co wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Na jego potrzeby pojęcie bankowości detalicznej przyjmowane jest zgodnie z definicją zawartą w art. 5 pkt 30 ustawy z 26.04.2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 731).

## finansowej, co może nastąpić przez przyjęcie odpowiednich polityk publicznych oraz instrumentów regulacyjnych.

W celu uchwycenia znaczenia edukacji finansowej dla funkcjonowania rynku finansowego oraz określenia roli banków w tym obszarze, metodologia przyjęta w tym opracowaniu ma charakter interdyscyplinarny i odwołuje się do nurtów teorii regulacji rozwijanych w naukach prawnych, ekonomii oraz badaniach nad politykami publicznymi. Uzupełniająco zastosowano metodę dogmatycznoprawną, polegającą na analizie obowiązujących przepisów prawa oraz aktów polityki publicznej, na potrzeby rekonstrukcji celów regulacji rynku finansowego oraz identyfikacji dostępnych instrumentów regulacyjnych. Analiza KSEF pełni w tym kontekście funkcję studium przypadku, umożliwiającego konfrontację przyjętych założeń teoretycznych z rozwiązaniami przyjętymi na poziomie polityki publicznej w Polsce.

## Edukacja finansowa w świetle celów regulacji rynku finansowego

### Znaczenie kompetencji finansowych

Edukacja finansowa jest współcześnie uznawana za istotny element polityk publicznych, zarówno w wymiarze społecznym, jak i gospodarczym<sup>4</sup>. Wynika to ze znaczenia, jakie przypisuje się poziomowi kompetencji finansowych (*financial literacy*) dla wspomagania dobrostanu finansowego (*financial well-being*) jednostek<sup>5</sup>. Kompetencje finansowe definiowane są najczęściej jako kombinacja świadomości, wiedzy, umiejętności, postaw oraz zachowań niezbędnych do podejmowania racjonalnych decyzji finansowych i osiągnięcia indywidualnego dobrostanu finansowego<sup>6</sup>. W literaturze podkreśla się, że wyższy poziom wiedzy finansowej sprzyja podejmowaniu bardziej racjonalnych decyzji dotyczących oszczędzania i inwestowania, poprawia zarządzanie zadłużeniem, wzmacnia skłonność do planowania emerytalnego, a także zwiększa uczestnictwo w rynku finansowym i sprzyja akumulacji majątku<sup>7</sup>. Tym samym, **edukacja finansowa wspiera funkcjonowanie rynku finansowego po stronie popytowej**. Wskazuje się przy tym, że racjonalne zarządzanie środkami pieniężnymi stanowi kluczowy element budowania

<sup>4</sup> OECD (2015). National Strategies for Financial Education. OECD/INFE Policy Handbook, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/11/national-strategies-for-financial-education-oecd-infe-policy-handbook\\_8a22c019/a8916d0e-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/11/national-strategies-for-financial-education-oecd-infe-policy-handbook_8a22c019/a8916d0e-en.pdf), dalej: „OECD/INFE 2015”, s. 3.

<sup>5</sup> OECD (2023), OECD/INFE 2023 International Survey of Adult Financial Literacy, [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-infe-2023-international-survey-of-adult-financial-literacy\\_56003a32-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-infe-2023-international-survey-of-adult-financial-literacy_56003a32-en.html), s. 6, 8, dalej: „OECD/INFE 2023”; European Banking Authority, Report on Financial Education, 2019/2020, EBA/Report/2020/12, dalej: „EBA Report”, s. 7; H. Gradstein S., Abbas i O. Tomilova, *Building a Financial Education Approach: A Starting Point for Financial Sector Authorities – Financial Inclusion Support Framework: Technical Note*, 2021, s. 1, 14; OECD/INFE 2015, s.15; OECD (2012), OECD/INFE High-level Principles on National Strategies For Financial Education, [https://www.oecd.org/en/publications/2012/08/oecd-infe-high-level-principles-on-national-strategies-for-financial-education\\_46a44cf1.html](https://www.oecd.org/en/publications/2012/08/oecd-infe-high-level-principles-on-national-strategies-for-financial-education_46a44cf1.html), dalej: „OECD/INFE 2012”, s. 7.

<sup>6</sup> OECD/INFE 2023, s. 6.

<sup>7</sup> A. Lusardi, O.S. Mitchell, *The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence*, Journal of Economic Literature 2014, vol. 52(1), s. 34; H. Gradstein i in., *Building...*, s. 14.

odporności finansowej jednostek<sup>8</sup>. W tym ujęciu edukacja finansowa przyczynia się do zwiększenia zdolności jednostki do efektywnego uczestnictwa w życiu finansowym, a przez to w szerszej pojętych relacjach gospodarczych i społecznych<sup>9</sup>.

Znaczenie edukacji finansowej ujawnia się szczególnie wyraźnie w kontekście ochrony konsumentów usług finansowych<sup>10</sup>, stanowiącej jeden z podstawowych celów regulacyjnych rynku finansowego<sup>11</sup>. Coraz większą uwagę poświęca się bowiem sposobom ograniczania negatywnych konsekwencji niewystarczającej wiedzy finansowej oraz niezdolności do podejmowania świadomych decyzji ekonomicznych. Brak odpowiednich kompetencji powoduje, że konsumenci nie są w stanie w pełni zrozumieć ani wykorzystać możliwości oferowanych przez złożone rynki finansowe. Czyni to ich również szczególnie podatnymi na nadużycia i oszustwa finansowe<sup>12</sup>. Tradycyjne instrumenty ochrony konsumentów na rynku finansowym, oparte na obowiązkach informacyjnych oraz standardach postępowania instytucji finansowych, nie zawsze prowadzą do ich rzeczywistej ochrony. **Edukacja finansowa jako mechanizm *ex ante* pełni funkcje ochronne, ograniczając ryzyko korzystania przez konsumentów z nieadekwatnych produktów finansowych.** Nawet najbardziej rozbudowane ramy regulacyjne mają bowiem ograniczoną skuteczność, jeżeli uczestnicy rynku nie dysponują podstawową wiedzą na temat usług finansowych<sup>13</sup>. Edukacja finansowa może być zatem postrzegana jako uzupełnienie repertuaru instrumentów odnoszących się do zachowań rynkowych (*conduct regulation*)<sup>14</sup>.

Edukacja finansowa istotna jest również w kontekście przeciwdziałania wykluczeniu finansowemu, które stanowi szczególnie przejaw nieskuteczności rynku finansowego w zakresie zapewnienia powszechnego dostępu do usług finansowych<sup>15</sup>. Przyjmuje się, że obok czynników podaźowych, takich jak

<sup>8</sup> OECD (2021), G20/OECD-INFE Report on supporting financial resilience and transformation through digital financial literacy, [www.oecd.org/finance/supporting-financial-resilience-and-transformation-through-digital-financial-literacy.htm](http://www.oecd.org/finance/supporting-financial-resilience-and-transformation-through-digital-financial-literacy.htm), dalej: „G20/OECD-INFE”, s. 7.

<sup>9</sup> OECD/INFE 2015, s. 7.

<sup>10</sup> EBA Report, s. 7.

<sup>11</sup> J. Armour, D. Awrey, P. Davies, L. Enriques, J. N. Gordon, C. Mayer, J. Payne, *Principles of Financial Regulation*, Oxford University Press 2016, s. 62-64.

<sup>12</sup> M. Deevy, S. Lucich i M. Beals, Scams, Schemes, and Swindles: A Review of Consumer Financial Fraud Research, Financial Fraud Research Center at Stanford Center on Longevity 2012.

<sup>13</sup> EBA Report, s. 9.

<sup>14</sup> OECD/INFE 2012, s. 3.

<sup>15</sup> A.-M. Weber, A.-C. Mittwoch, W. Stefaniuk, W. Herbert-Homenda, *Digitalizing the commercial banking business model – vanishing bank branches and the risks of financial exclusion of the elderly* [w:] *Commercial Banking in Transition* (red. G. Gimigliano, M. Bodellini, D. Singh), Palgrave Macmillan 2024, s. 106; A.-M. Weber, W. Stefaniuk, W. Herbert-Homenda, *Cyfrizacja rynku finansowego a dostęp osób starszych do usług finansowych – zarys problemu na tle zjawiska znikających placówek bankowych* [w:] *Wyzwania dla prawa konsumenckiego w wymiarze globalnym, lokalnym i regionalnym* (red. M. Namysłowska, K. Podgórski, E. Sługocka-Krupa), Warszawa 2022, s. 39; A. Atkinson, F.-A. Messy, *Measuring Financial Literacy: Results of the OECD INFE Pilot Study*, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions 2012, no. 15, OECD Publishing, p. 16-18; OECD/INFE 2015, s.11; E. Cichowicz, *The use of modern technology by financial institutions in combating financial exclusion*, *Annales. Ethics in Economic Life* 2018, vol. 21, no. 5, s. 110-111; E. Cichowicz, *Edukacja finansowa jako kluczowa metoda walki z wykluczeniem finansowym* [w:] *Finanse osobiste* (red. K. Waliszewski), Polska Akademia Nauk. Czasopisma i Monografie PAN, s. 329-337.

struktura rynku, dostępność usług czy uwarunkowania infrastrukturalne, znaczącą rolę odgrywają kompetencje finansowe jako czynnik popytowy<sup>16</sup>. **Niewystarczająca wiedza finansowa ogranicza korzystanie z usług finansowych nawet przy ich formalnej dostępności.** Edukacja finansowa wspiera tym samym ochronę konsumentów, nie tylko w ramach rynku, lecz także jako zapewnienie dostępu do niego.

W ostatnich latach szczególnego znaczenia nabiera powiązanie edukacji finansowej z kompetencjami cyfrowymi (*digital literacy*)<sup>17</sup>. Postępująca cyfryzacja usług finansowych sprawia, że zdolność konsumentów do korzystania z nich jest coraz silniej uzależniona od ich umiejętności posługiwania się narzędziami cyfrowymi. Zwraca się uwagę, że osoby znajdujące się w sytuacji zwiększonej wrażliwości finansowej często jednocześnie charakteryzują się niższym poziomem kompetencji cyfrowych<sup>18</sup>. Postuluje się, aby rozwój edukacji finansowej obejmował dziś również wzmacnianie kompetencji cyfrowych, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa, przeciwdziałania oszustwom oraz świadomego korzystania z usług online<sup>19</sup>.

Na ujęcie edukacji finansowej z perspektywy dobrostanu finansowego jednostki nakładają się zagregowane skutki ekonomiczne kompetencji finansowych<sup>20</sup>. **Na poziomie makroekonomicznym znaczenie edukacji finansowej realizuje cel regulacyjny, jakim jest stabilność systemu finansowego**<sup>21</sup>. Łącznie decyzje podejmowane przez jednostki wpływają na poziom ryzyka w całym systemie finansowym, co dotyczy w szczególności decyzji związanych z zadłużeniem, strukturą oszczędności oraz alokacją aktywów<sup>22</sup>. Wskazuje się, że edukacja finansowa ogranicza skalę nadmiernego zadłużenia, zwiększa zdolność gospodarstw domowych do absorpcji szoków ekonomicznych oraz sprzyja bardziej racjonalnym decyzjom inwestycyjnym<sup>23</sup>. Zbiorowa odporność finansowa jednostek przekłada się zatem na odporność systemu finansowego jako całości.

<sup>16</sup> A. Atkinson, F-A. Messy, *Measuring...*, s. 16-18; OECD/INFE 2015, s.11.

<sup>17</sup> OECD/INFE 2023, s. 6; EBA, Report, s. 19-21.

<sup>18</sup> OECD (2022), OECD/INFE Guidance on digital delivery of financial education, [www.oecd.org/financial-education/INFE-guidance-on-digital-delivery-of-financial-education.htm](http://www.oecd.org/financial-education/INFE-guidance-on-digital-delivery-of-financial-education.htm), s. 9; A-M. Weber i in., *Digitalizing...*, s. 89-91; A-M. Weber i in., *Cyfryzacja...*, s. 18-22.

<sup>19</sup> Joint Committee of European Supervisory Authorities, Thematic Report on national financial education initiatives on digitalization, with a focus on cybersecurity, scams and fraud, 12.01.2023, JC 2022 81, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esa\\_thematic\\_report\\_on\\_financial\\_education.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esa_thematic_report_on_financial_education.pdf), s. 6.

<sup>20</sup> OECD (2022), Financial Literacy in Poland: Relevance, evidence and provision. [Znajomość zagadnień finansowych w Polsce: Znaczenie, dane i oferta edukacyjna], <https://www.oecd.org/finance/financial-education/Financial-Literacy-Poland-Polish.pdf>, s. 3, 12; A. Lusardi, O. S. Mitchell, *The Economic...*, s. 5-7; EBA, Report, s. 8; A. Lusardi, *Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications*, Swiss Journal of Economics and Statistics 2019, 155(1); R. Husiatyńska, *Wpływ edukacji finansowej na świadomość podejmowanych decyzji finansowych przez społeczeństwo*, Europa Regionum 2018, nr 34, s. 42.

<sup>21</sup> J. Armour i in., *Principles...*, s. 64.

<sup>22</sup> A. Lusardi, O.S. Mitchell, *The Economic...*, s. 5-7; EBA, Report, s. 7.

<sup>23</sup> T. Jappelli, M. Padula, *Investment in financial literacy and saving decisions*, Journal of Banking & Finance 2013, 37(8), s. 779-2792; Gradstein i in., *Building...*, s. 2, 14; OECD (2022), Evaluation of National Strategies for Financial Literacy, <https://www.oecd.org/financial-education/evaluation-of-national-strategies-for-financial-literacy.htm>, p. 8; EBA Report, s. 8.

Edukacja finansowa wpływa na zaufanie do rynku finansowego w perspektywie makroekonomicznej<sup>24</sup>. Niski poziom kompetencji finansowych sprzyja sytuacjom, w których jednostkowe straty lub negatywne doświadczenia prowadzą do uogólnionej utraty zaufania, osłabienia aktywności inwestycyjnej lub wycofania środków z systemu finansowego<sup>25</sup>. Edukacja finansowa zmniejsza ten efekt poprzez rozwój rozumienia ryzyka i mechanizmów działania rynku finansowego, co umożliwi bardziej adekwatną ocenę zdarzeń rynkowych i ogranicza podatność na reakcje o charakterze stadnym. W konsekwencji **edukacja finansowa wzmacnia stabilność całego systemu finansowego zmniejszając ryzyko wystąpienia efektów systemowych o charakterze kaskadowym**, w tym zjawisk takich jak panika bankowa (*bank run*).

### *Edukacja finansowa jako polityka publiczna*

Od początku XXI w. polityki wspierające edukację finansową stały się przedmiotem rosnącego zainteresowania rządów i organizacji międzynarodowych. Istotnym impulsem był kryzys finansowy z 2008 r., który uwidoczniał skalę deficytów kompetencji finansowych oraz ich negatywne konsekwencje dla gospodarstw domowych, rynków finansowych i gospodarki jako całości<sup>26</sup>.

Wiodącą rolę w kształtowaniu międzynarodowych standardów w tym obszarze odegrała Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz działająca w jej ramach Międzynarodowa Sieć ds. Edukacji Finansowej (*International Network on Financial Education*, INFE). Jednym z istotnych rezultatów była publikacja „Ogólnych Zasad dotyczących Krajowych Strategii Edukacji Finansowej”<sup>27</sup>. Dokument ten zawiera wnioski z dotychczasowych doświadczeń państw OECD i stanowi obecnie punkt odniesienia dla państw rozwijających krajowe strategie edukacyjne. Edukacja finansowa została również włączona do agendy Banku Światowego<sup>28</sup> oraz Grupy G20<sup>29</sup>. W 2025 r. Komisja Europejska ogłosiła Strategię UE na rzecz wiedzy finansowej<sup>30</sup>. Na poziomie Unii Europejskiej znaczenie edukacji finansowej podkreślono także m.in. w ramach inicjatywy Unii rynków kapitałowych, wskazując, że odpowiedni poziom wiedzy finansowej

<sup>24</sup> OECD/INFE 2015, s. 7; EBA, Report, s. 19; KSEF, s. 7; w odniesieniu do zaufania jako podstawowej wartości rynku finansowego por. T. Nieborak, *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa*, Wydawnictwo Naukowe UAM 2016, s. 111-115.

<sup>25</sup> E. Wymeersch, *Objectives of Financial Regulation and their Implementation in the European Union* [w:] *European Financial Regulation: Levelling the Cross-Sectoral Playing Field* (red. V. Colaert, D. Busch i T. Incalza), Hart Publishing 2019, s. 39.

<sup>26</sup> A. Lusardi, O.S. Mitchell, *The Economic...*, s. 34; OECD/INFE 2015, s. 3.

<sup>27</sup> OECD International Network on Financial Education, <https://www.oecd.org/en/networks/infe.html>.

<sup>28</sup> World Bank Group (2016). Financial education programs and strategies: approaches and available resources (English). Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/901211472719528753>.

<sup>29</sup> G20/OECD-INFE.

<sup>30</sup> Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE na rzecz wiedzy finansowej, Bruksela 30.09.2025 r., COM(2025) 681 final.

stanowi podstawę zdolności obywateli do podejmowania racjonalnych decyzji ekonomicznych oraz warunków ich dobrostanu finansowego<sup>31</sup>.

Fakt, że blisko 100 państw wdrożyło formalne strategie edukacji finansowej, świadczy o odejściu od modelu, w którym kształtowanie kompetencji finansowych pozostawiano wyłącznie mechanizmom rynkowym<sup>32</sup>. Również Polska przyjęła KSEF jako dokument wyznaczający kierunki polityki publicznej w tym obszarze. Uwagę zwraca jednak instytucjonalne ukształtowanie tych strategii, w szczególności określenie podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację. Kluczowego znaczenia nabiera pytanie o rolę instytucji finansowych, w tym banków, jako podmiotów uczestniczących w procesie podnoszenia kompetencji finansowych.

## Banki a edukacja finansowa

### *Argument systemowej roli*

Truizmem jest konstatacja, że **banki pełnią dla funkcjonowania rynku finansowego i gospodarki kluczową rolę**. Wynika ona z podstawowych funkcji banków, realizowanych przez przyjmowanie depozytów, udzielanie kredytów oraz prowadzenie rozliczeń pieniężnych. W ramach tych funkcji banki łączą środki pochodzące z wielu, zazwyczaj niewielkich depozytów i przekształcają je w finansowanie o większej skali, dostosowane do potrzeb kredytobiorców<sup>33</sup>. Jednocześnie przekształcają krótkoterminowy charakter depozytów w finansowanie o dłuższym horyzoncie oraz przejmują i zarządzają ryzykiem związanym z udzielaniem kredytów<sup>34</sup>. W ten sposób umożliwiają przepływ kapitału w gospodarce, uczestniczą w procesie kreacji pieniądza oraz zapewniają infrastrukturę płatniczą warunkującą bieżące funkcjonowanie obrotu gospodarczego<sup>35</sup>.

Specyfika działalności bankowej powoduje, że obok wskazanych funkcji o pozytywnym znaczeniu dla rynku finansowego i gospodarki, **banki są również źródłem ryzyka dla konsumentów**<sup>36</sup>. Co kluczowe, generowane

<sup>31</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Unia rynków kapitałowych dla obywateli i przedsiębiorstw – nowy plan działania, Bruksela, 24.09.2020 r., COM(2020) 590 final, s. 13, gdzie wskazano, że „[S]olidna wiedza finansowa jest podstawą zdolności obywateli do podejmowania dobrych decyzji finansowych i podstawą ich dobrostanu finansowego”.

<sup>32</sup> Gradstein i in., *Building...*, s. 6.

<sup>33</sup> J. Armour i in., *Principles...*, s. 277.

<sup>34</sup> J. Armour i in., *Principles...*, s. 277.

<sup>35</sup> K. Zielińska-Lont, *Unia bankowa i jej znaczenie dla funkcjonowania sektora bankowego Unii Europejskiej*, Łódź 2020, s. 57-58.

<sup>36</sup> Por. E. Rutkowska-Tomaszewska, A. Sychniak, *Nieprawidłowe praktyki banków wobec konsumentów na rynku usług bankowych w Polsce w świetle skarg konsumentów do organów ochrony w latach 2011-2018 w ujęciu statystycznym* [w:] *Zarys wybranych problemów z zakresu finansów i rachunkowości* (red. A. Cwiąkała-Małys, A. Malarkiewicz-Jakubów, S. Wrzosek), Wrocław 2020, s. 115-142; E. Rutkowska-Tomaszewska, *Misselling i inne nadużycia wobec konsumentów na rynku usług finansowych*, [w:] *Manipulacja i oszustwa na rynku finansowym. Perspektywa konsumenta. Wykrywanie, przeciwdziałanie, zapobieganie* (red. A. Jurkowska-Zeidler, E. Rutkowska-Tomaszewska, A. Wiktorow, J. Monkiewicz), Warszawa 2020, s. 31-60; E. Sługocka-Krupa, *Ryzyka w usługach finansowych i ich wpływ na bezpieczeństwo ekonomicznych interesów konsumentów – wybrane aspekty* [w:] *Óchrona klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych* (red. E. Rutkowska-Tomaszewska), Warszawa 2017.

przez działalność banków zagrożenia wykraczają poza relacje kontraktowe z poszczególnymi klientami<sup>37</sup> i mogą prowadzić do poważnych zaburzeń systemowych<sup>38</sup>. Banki funkcjonują bowiem w systemie rezerwy cząstkowej oraz przy wysokim poziomie dźwigni finansowej, co oznacza, że finansują długoterminowe aktywa krótkoterminowymi depozytami przy relatywnie niskim udziale kapitału własnego<sup>39</sup>. Ponadto, w złej sytuacji banki mogą wykazywać tendencję do utrzymania się na rynku za wszelką cenę (zjawisko *go for broke*)<sup>40</sup> oraz nadużywać swoją pozycję w gospodarce (zjawisko *moral hazard*)<sup>41</sup>. Ryzyka podejmowane przez banki mogą zatem być przenoszalne na inne grupy uczestników rynku, a w sytuacjach skrajnych prowadzić do efektów zarażania (*contagion effect*) w systemie finansowym<sup>42</sup> oraz wywoływać negatywne konsekwencje dla gospodarki realnej<sup>43</sup>. Dostrzeżenie tej ambiwalentnej roli banków ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia ich miejsca w teleologii regulacji rynku finansowego<sup>44</sup>.

**Systemowa rola banków znajduje odzwierciedlenie ich kwalifikacji jako instytucji zaufania publicznego<sup>45</sup>.** Pojęcie to odnosi się do podmiotów, których działalność ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania systemu gospodarczego oraz opiera się na instytucjonalnie zabezpieczonym zaufaniu uczestników rynku<sup>46</sup>. Z uwagi na wspomniany efekt zarażania, zaufanie jakim społeczeństwo darzy banki jest kluczowe z tego względu, że może mieć wpływ na stabilność sektora finansowego, ale także

<sup>37</sup> T. Zieliński, *Współczesny bank wobec paradygmatu zaufania publicznego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2013, t. XLVII, nr 3, s. 673, który wskazuje na konieczność postrzegania banku przez pryzmat finansów publicznych, a nie jedynie finansów prywatnych.

<sup>38</sup> J. Armour i in., *Principles...*, s. 275, 279-278; E. Wymeersch, *Objectives...*, s. 42.

<sup>39</sup> J. Armour i in., *Principles...*, s. 275-276.

<sup>40</sup> B. Zdanowicz, *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, Bezpieczny Bank 2007, t. 34, nr 1, s. 9.

<sup>41</sup> K. Zielińska-Lont, *Unia bankowa...*, s. 60.

<sup>42</sup> E. Wymeersch, *Objectives...*, s. 41.

<sup>43</sup> A. Santomero, *Deposit Insurance: Do We Need It and Why*, The Wharton School, University of Pennsylvania, 1997, passim; K. Zielińska-Lont, *Unia bankowa...*, s. 47; A. Jakubowska, *Financial Institutions as an Example of Institutions of Public Trust*, Managerial Economics 2013, vol. 14, s. 66-68.

<sup>44</sup> J. Armour i in., *Principles...*, s. 275, 279-281.

<sup>45</sup> Tak por. J. Szambelańczyk, *Bezpieczeństwo systemów bankowych a ochrona depozytów*, Bank 1999, nr 3, s. 78; B. Zdanowicz, *Podstawowe...*, s. 8; K. Zielińska-Lont, *Unia bankowa...*, s. 47; J. Dybiński [w:] J. Dybiński, *Prawo Bankowe. Komentarz*, Legalis 2026, art. 22a, nt 44; M. Dąbrowska, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, Bezpieczny Bank 2002, nr 2-3, s. 133-134; A. Janiak, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, Glosa 2003, s. 17; E. Gruszczyńska-Broźbar, *Bank jako instytucja zaufania publicznego w świetle notowań giełdowych* [w:] *Funkcjonowanie rynku pieniężnego i kapitałowego* (red. W. Przybylska-Kapuścińska), Poznań 2005, s. 111; P. Wajda, *Administracyjnoprawne aspekty zarządzania ryzykiem walutowym w banku*, Przegląd Prawa Publicznego 2009, nr 10, s. 46; M. Mikliński, *Kilka uwag na temat banku jako instytucji zaufania publicznego*, Financial Law Review 2016, nr 1(2), s. 83-103; por. także uchwała SN z 30.04.1999 r. (III CZP 61/98), Legalis; wyrok TK z 17.01.2001 r. (K 5/00); wyrok SN z 25.11.2005 r. (V CSK 396/05); wyrok SN z 21.10.2010 r. (236/10); wyrok SN z 14.04.2003 r. (I CKN 308/01); wyrok SA w Warszawie z 2.04.2009 r. (VI ACa 1071/07); wyrok SA w Warszawie z 7.05.2015 r. (I ACa 1262/14); odmiennie por. T. Zieliński, *Współczesny...*, s. 673-683, który poddaje krytyce, że obecnie banki „nie zasługują już na miano instytucji zaufania publicznego”, jednocześnie sugerując, że należałoby ten stan przywrócić.

<sup>46</sup> W zakresie analizy cech instytucji zaufania publicznego por. T. Zieliński, *Współczesny...*, s. 675-681.

całej gospodarki<sup>47</sup>. Stąd uzasadnione jest poddanie banków intensywnej regulacji<sup>48</sup>.

W literaturze coraz wyraźniej akcentuje się społeczną rolę banków, wykraczającą poza ich tradycyjnie ujmowaną funkcję ekonomicznie pożytecznych pośredników finansowych<sup>49</sup>. **Banki postrzegane są jako instytucje osadzone w szerszym porządku społeczno-gospodarczym, których działalność pozostaje ściśle powiązana z realizacją interesu publicznego**<sup>50</sup>. Banki nie są więc klasycznymi przedsiębiorcami, ale powinny działać z uwzględnieniem dualizmu „kryterium rynkowego” i „kryterium zaufania publicznego”<sup>51</sup> i realizować w ten sposób swoistą „misję społeczną”<sup>52</sup>. Wskazuje się w tym kontekście, że system bankowy może być kwalifikowany jako dobro publiczne<sup>53</sup>, a usługi bankowe jako *sui generis* usługi publiczne<sup>54</sup>. Rolę banku wobec społeczeństwa należy wówczas określić jako służebną<sup>55</sup>.

Przypisanie bankom takiej roli wynika zarówno z charakteru powierzanych im funkcji, w szczególności gromadzenia depozytów i alokacji kapitału, jak i z ich znaczenia dla stabilności systemu finansowego oraz bezpieczeństwa obrotu gospodarczego<sup>56</sup>. Banki funkcjonują na podstawie swoistej „społecznej licencji”, która uzasadnia oczekiwanie, że ich działalność będzie uwzględniać nie tylko cele komercyjne, lecz także szersze konsekwencje społeczne<sup>57</sup>. Przejawem tej ewolucji jest rosnące znaczenie standardów ładu korporacyjnego, które obejmują również relacje banków z klientami i ich wpływ na kształtowanie zachowań rynkowych<sup>58</sup>. Jak wskazał SA w Warszawie, szersze obowiązki banku w zakresie zawieranych relacji kontraktowych

<sup>47</sup> E. Wymeersch, *Objectives...*, s. 40; A. Janiak, *Bank...*, s. 17; K. Zielińska-Lont, *Unia bankowa...*, s. 62.

<sup>48</sup> M. Dąbrowska, *Bank...*, s. 131; B. Zdanowicz, *Podstawowe...*, s. 8; K. Zielińska-Lont, *Unia bankowa...*, s. 59; E. Radziszewski, *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne*, Poradnik klienta usług finansowych, Komisja Nadzoru Finansowego 2013, s. 12-13.

<sup>49</sup> D. Korenik, *Refleksja na temat społecznej odpowiedzialności banku komercyjnego*, Bezpieczny Bank 2011, vol. 45, nr 3, s. 22-41; R. Chybiński, *Społeczna rola banków komercyjnych – obowiązek czy dobra wola?*, Przegląd Prawa Publicznego 2018, nr 7-8, s. 110.

<sup>50</sup> A. Keller, *The Public Role of Banks: A New Narrative Born?*, Journal of International Banking Law Review 2022, s. 2-3.

<sup>51</sup> Na ten dualizm celów wskazują: A. Przygoda, *Znaczenie kryterium rynkowego i kryterium zaufania publicznego dla funkcjonowania współczesnego banku komercyjnego*, Bezpieczny Bank 2011, vol. 45, nr 3, s. 84-106; T.J. Dąbrowski, *Współczesny bank – między instytucją zaufania publicznego a przedsiębiorstwem*, Bezpieczny Bank 2017, t. 66, nr 1, s. 129-148.

<sup>52</sup> T. Zieliński, *Współczesny...*, s. 673.

<sup>53</sup> A. Przygoda, *Znaczenie...*, s. 100.

<sup>54</sup> L. Góral, *Nadzór bankowy*, Warszawa 1998, s. 169.

<sup>55</sup> D. Korenik, *Odpowiedzialność banku komercyjnego. Próba syntezy*, Warszawa 2009, s. 7-8; D. Korenik, *Refleksja na temat społecznej odpowiedzialności banku komercyjnego*, Bezpieczny Bank 2011, vol. 45, nr 3, s. 23; W.L. Jaworski, A. Szelałowska, *Służebna rola banków w polskiej gospodarce*, Zeszyty Naukowe UEK 2014, t. 10, nr 934, s. 19-34.

<sup>56</sup> T.J. Dąbrowski, *Współczesny bank – między instytucją zaufania publicznego a przedsiębiorstwem*, Bezpieczny Bank 2017, nr 1(66), s. 130-131.

<sup>57</sup> R. Chybiński, *Społeczna rola banków komercyjnych – obowiązek czy dobra wola?*, Przegląd Prawa Publicznego 2018, nr 7-8, s. 110; A. Keller, *The Public...*, s. 2-3; T. Williams, *Empowerment of Whom and for What? Financial Literacy Education and the New Regulation of Consumer Financial Services*, Law and Policy 2007, 29(2).

<sup>58</sup> H. Liang, L. Renneboog, *Corporate Social Responsibility and Sustainable Finance: A Review of the Literature*, ECGI Finance Working Paper 2020, s. 3-5.

„obejmują w szczególności rzetelne zapoznanie kontrahenta z oferowanym produktem wraz z przedstawieniem mu zasad jego funkcjonowania, a także dokładnej informacji o ryzyku związanym z posługiwaniem się konkretnym produktem”. Ponadto, sąd wskazał, że bank „powinien wykazywać szczególną staranność, obejmującą także dbałość o właściwą orientację po stronie podmiotów korzystających z jego usług, wynika przy tym z szeregu norm wynikających z ustawodawstwa krajowego, jak i obowiązującego w Polsce prawodawstwa Unii Europejskiej”.

Choć z perspektywy celów regulacji rynku finansowego zasadnicze znaczenie przypisuje się ryzykom systemowym, należy podkreślić, że ich źródłem mogą być w wielu przypadkach ryzyka powstające na poziomie relacji między bankiem a konsumentem. Relacje te generują zróżnicowane kategorie ryzyk, uwarunkowane w szczególności sposobem projektowania produktów, komunikowania informacji oraz organizowania procesu podejmowania decyzji finansowych. Banki aktywnie współkształtują środowisko decyzyjne konsumentów, wpływając na sposób rozumienia ryzyka oraz dokonywane wybory. Oddziaływanie to nie ogranicza się przy tym wyłącznie do decyzji podejmowanych w ramach oferty bankowej, a może wpływać na decyzje o rezygnacji z usług bankowych i korzystaniu z alternatywnych form finansowania, w tym usług podmiotów funkcjonujących poza sektorem bankowym, takich jak instytucje pożyczkowe czy podmioty parabankowe<sup>59</sup>. W tym sensie **relacja bank-konsument stanowi element szerszego procesu decyzyjnego, którego rezultaty mogą kształtować strukturę uczestnictwa w rynku finansowym oraz poziom ekspozycji konsumentów na ryzyka o zróżnicowanym charakterze.**

Tradycyjnie realizacja celów regulacyjnych rynku finansowego w ramach relacji bank-konsument ujmowana jest w ramach kilku strategii. Zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną przez J. Armour i in., strategie regulacji rynku finansowego obejmują: (1) regulację dostępu do rynku (*entry regulation*), (2) regulację zachowań rynkowych (*conduct regulation*), (3) regulację informacyjną (*information regulation*), (4) regulację ostrożnościową (*prudential regulation*), (5) regulację ładu korporacyjnego (*governance regulation*), (6) mechanizmy ochronne o charakterze ubezpieczeniowym (*insurance*) oraz (7) mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*resolution*)<sup>60</sup>. W tym ujęciu działania z zakresu edukacji finansowej były dotychczas kwalifikowane jako element regulacji informacyjnej<sup>61</sup>. Wynikało to z założenia, że edukacja finansowa jest dostarczana przede wszystkim przez podmioty publiczne i pozostaje w istocie poza relacją bank-konsument. Tym samym proces edukacji nie był rozpatrywany jako element działalności instytucji finansowych.

<sup>59</sup> I. Jakubowska-Branicka, M. Grochowski, *Economic Exclusion as a Predictor of Cascade Exclusion: A Case Study of Loan Companies in Poland*, Polish Sociological Review 2019, t. 4, nr 208, s. 459-476.

<sup>60</sup> J. Armour i in., *Principles...*, s. 72-79.

<sup>61</sup> J. Armour i in., *Principles...*, s. 76.

Przyjęcie argumentacji rozwijanej w niniejszym artykule prowadzi jednak do wniosku, że przedstawiona klasyfikacja wymaga rewizji w kontekście znaczenia kompetencji finansowych dla realizacji celów regulacji rynku finansowego. Nie oddaje ona bowiem w pełni roli banków w kształtowaniu środowiska decyzyjnego uczestników rynku. W świetle ustaleń dotyczących znaczenia kompetencji finansowych dla realizacji celów regulacji rynku finansowego (por. do części artykułu na temat znaczenia kompetencji finansowych) zasadne jest przyjęcie, że współczesne ujęcie instrumentarium regulacyjnego wymaga szerszego uwzględnienia strony popytowej. Z tej perspektywy cele regulacji rynku finansowego, w szczególności ochrona konsumentów oraz stabilność systemu, realizowane są przez ograniczanie ryzyk powstających na poziomie relacji bank-klient.

**Edukacja finansowa może być w tym kontekście postrzegana jako rozwinięcie regulacji zachowań rynkowych (*conduct regulation*), ukierunkowane na zwiększenie zdolności uczestników rynku do właściwej oceny własnych potrzeb i preferencji finansowych, a także ryzyka.** Włączenie edukacji finansowej *explicite* do instrumentarium tej strategii regulacyjnej pozwala uchwycić jej funkcję jako mechanizmu współkształtującego warunki skuteczności regulacji rynku finansowego.

Powyższe rozumienie roli banków w systemie edukacji finansowej nie stanowi rozszerzenia ich funkcji, lecz konsekwencję ich systemowej pozycji w strukturze rynku finansowego. Skoro bowiem realizacja celów regulacji rynku finansowego, w szczególności ochrony konsumentów i stabilności systemu (por. do części artykułu na temat znaczenia kompetencji finansowych), pozostaje powiązana z poziomem kompetencji finansowych, a banki współkształtują środowisko, w którym kompetencje te są wykorzystywane w procesach decyzyjnych, ich zaangażowanie w działania edukacyjne stanowi spełnianie tych celów.

### *Argument adekwatności instytucjonalnej*

Obok uzasadnienia normatywnego udziału banków w edukacji finansowej, wynikającego z ich systemowej roli, należy rozważyć ich adekwatność instytucjonalną, tj. porównanie zdolności różnych podmiotów do realizacji danej funkcji. Koncepcja porównawczej analizy instytucjonalnej rozwinięta przez N.K. Komesara zakłada, że przypisanie określonych funkcji instytucjom publicznym lub prywatnym wymaga porównania dostępnych rozwiązań przy uwzględnieniu ich ograniczeń. Kluczowe znaczenie mają koszty decyzyjne, ograniczenia informacyjne oraz zdolność instytucji do reagowania na problemy o charakterze zbiorowym. Ocena ma charakter relatywny i zależy od kontekstu instytucjonalnego. W tym ujęciu żadna instytucja nie jest optymalna w sposób abstrakcyjny, a wybór ma zawsze charakter relatywny i kontekstowy<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> N.K. Komesar, *Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy*, Chicago 1994, s. 3-8, 23-28.

Z tej perspektywy należy porównać banki z innymi kategoriami podmiotów zaangażowanych w podnoszenie kompetencji finansowych. Edukacja o charakterze ogólnym, ukierunkowana na budowanie podstawowej wiedzy i postaw finansowych, realizowana jest przede wszystkim w ramach systemu edukacji formalnej przez instytucje publiczne oświaty i szkolnictwa. System ten umożliwia przekazywanie wiedzy w sposób uporządkowany, długookresowy oraz powszechnie dostępny. Jednocześnie nie jest ona powiązana z konkretnymi sytuacjami, w których uczestnicy rynku podejmują decyzje finansowe. Organizacje społeczne oraz inicjatywy prywatne natomiast mogą uzupełniać system poprzez działania skierowane do określonych grup odbiorców. Ich działalność ma jednak ograniczony zasięg i nie ma charakteru systemowego. Co istotne, działania te zazwyczaj nie są trwale powiązane z momentem podejmowania decyzji finansowych przez konsumentów.

Na tym tle **banki wyróżniają się kombinacją cech instytucjonalnych, które pozwalają na realizację edukacji finansowej związanej bezpośrednio z procesem decyzyjnym.** Po pierwsze, banki funkcjonują w ramach bezpośrednich i powtarzalnych relacji z klientami, które obejmują momenty podejmowania decyzji dotyczących wyboru produktu, poziomu ryzyka oraz kosztów. Po drugie, banki dysponują informacjami o zachowaniach finansowych klientów, co z kolei pozwala identyfikować obszary zwiększonego ryzyka, co umożliwia identyfikację obszarów wymagających wsparcia. Po trzecie, posiadają zdolność oddziaływania na procesy decyzyjne poprzez sposób prezentacji informacji oraz konstrukcję produktów finansowych. Po czwarte, dysponują rozwiniętą infrastrukturą umożliwiającą realizację działań na dużą skalę. W konsekwencji, banki kreują na skalę masową środowisko dla podejmowania przez konsumentów decyzji finansowych. Jak wskazano powyżej (por. do części artykułu na temat argumentu systemowej roli) nie dotyczy to tylko decyzji podejmowanych w ramach oferty bankowej, ale może także kształtować decyzje o rezygnacji z usług bankowych i korzystaniu z alternatywnych form finansowania.

Znaczenie cech instytucjonalnych wpływających na zdolność banków do oddziaływania na kompetencje finansowe podkreślają ustalenia dotyczące efektywności instrumentów edukacji finansowej. Wskazuje się bowiem, że **edukacja finansowa jest najbardziej skuteczna, gdy towarzyszy korzystaniu z usług finansowych i jest dostarczana w „momencie decyzji”, tym samym łącząc przekaz edukacyjny z konkretną sytuacją rynkową oraz profilem odbiorcy**<sup>63</sup>. Działania edukacyjne banków wpisują się w model wspierania bezpiecznego korzystania z usług finansowych poprzez dostarczanie informacji adekwatnych do konkretnej sytuacji i profilu odbiorcy<sup>64</sup>.

Jednocześnie **działalność banków wiąże się z napięciem między funkcją oddziaływania na decyzje konsumentów a realizacją celów komercyjnych.**

<sup>63</sup> Gradstein i in., *Building...*, s. 30.

<sup>64</sup> OECD (2022), *Evaluation of...*, s. 13, 22.

Może to prowadzić do selektywnego kierowania działań edukacyjnych oraz zacierania granicy między edukacją a komunikacją marketingową<sup>65</sup>. W konsekwencji przypisanie bankom roli w edukacji finansowej wymaga odpowiedniego ukształtowania ram regulacyjnych. Obejmuje to rozróżnienie funkcji edukacyjnej i promocyjnej, ustanowienie standardów jakości i przejrzystości przekazu oraz mechanizmów koordynacji i rozliczalności<sup>66</sup>.

Niezależnie od tych ryzyk, w ujęciu porównawczej analizy instytucjonalnej banki posiadają względną przewagę instytucjonalną w zakresie edukacji finansowej powiązanej z korzystaniem z usług finansowych. Wynika ona z ich bezpośredniego udziału w procesach decyzji finansowych podejmowanych przez konsumentów decyzyjnych oraz z dostępu do informacji i infrastruktury umożliwiającej oddziaływanie na dużą skalę. Z tej perspektywy przewaga instytucjonalna banków polega na zdolności do oddziaływania na mechanizmy, poprzez które cele regulacyjne są urzeczywistniane w praktyce. Uzasadnia to przyjęcie, że banki powinny być włączane w struktury realizacji polityk edukacji finansowej.

## **Studium przypadku krajowej strategii edukacji finansowej**

### *Geneza i założenia koncepcyjne*

KSEF stanowi pierwszy kompleksowy dokument wyznaczający kierunki polityki publicznej w obszarze edukacji finansowej w Polsce<sup>67</sup>. Jej opracowanie wpisuje się w szerszy trend umiędzynarodowiania standardów w tym obszarze, w szczególności w model promowany przez OECD/INFE, zakładający tworzenie krajowych strategii jako narzędzi koordynacji działań edukacyjnych. Prace nad jej przygotowaniem zostały zainicjowane w 2021 r. przez Radę Edukacji Finansowej, a następnie rozwinięte przez Ministerstwo Finansów przy wsparciu OECD w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego Komisji Europejskiej. Istotnym elementem procesu było opracowanie raportu diagnostycznego, który dostarczył empirycznej podstawy dla identyfikacji głównych problemów oraz wyznaczenia kierunków interwencji<sup>68</sup>.

Na poziomie koncepcyjnym KSEF opiera się na założeniu, że kluczowym problemem wymagającym interwencji publicznej jest niedostateczny poziom kompetencji finansowych społeczeństwa oraz rozproszenie działań edukacyjnych. W tym sensie Strategia odpowiada na klasyczny problem koordynacyjny w politykach publicznych, polegający na braku spójności działań podejmowanych przez różne podmioty oraz na niewystarczającym wykorzystaniu efektów

<sup>65</sup> L. Lusardi, O.S. Mitchell, *The Economic...*, s. 21-24.

<sup>66</sup> OECD/INFE 2012, s. 13-15.

<sup>67</sup> W zakresie diagnozy stanu edukacji finansowej przed wdrożeniem KSEF por. M. Suska, *Edukacja finansowa w Polsce na tle rozwiązań europejskich*, Studia i Praca Kolegium Zarządzania i Finansów 2023, Zeszyt 192, s. 47-66.

<sup>68</sup> OECD (2022), *Financial Literacy...*

skali i synergii. Jednocześnie przyjmuje ona założenie, że problem niedostatecznych kompetencji finansowych może być rozwiązany przede wszystkim poprzez poprawę organizacji i koordynacji istniejących działań, a nie poprzez wprowadzanie nowych, wiążących instrumentów regulacyjnych.

**Przyjęty model interwencji ma charakter „miękki” i nie ustanawia obowiązków prawnych ani nie przewiduje instrumentów egzekwowania realizacji jej celów.** Opiera się na mechanizmach koordynacyjnych, rekomendacjach oraz dobrowolnym zaangażowaniu uczestników rynku. W ujęciu teorii polityk publicznych Strategia może być kwalifikowana jako instrument proceduralny lub meta-regulacyjny, którego funkcją jest organizowanie działań innych aktorów, a nie bezpośrednio i wiążące oddziaływanie na zachowania adresatów regulacji<sup>69</sup>. Kluczowe znaczenie ma konstrukcja podmiotowo-instytucjonalna Strategii, w szczególności sposób przypisania ról poszczególnym kategoriom aktorów.

### *Luka instytucjonalna*

KSEF opisuje katalog podmiotów uczestniczących w działaniach edukacyjnych, oparty na kilku szerokich kategoriach interesariuszy. Obejmuje on sektor publiczny, środowisko akademickie, sektor prywatny oraz organizacje pozarządowe. **W przyjętej konstrukcji instytucje finansowe nie zostały wyodrębnione jako odrębna kategoria podmiotowa. Dotyczy to także banków, które zostały ujęte zbiorczo w ramach sektora prywatnego.** Takie ujęcie ogranicza możliwość przypisania im określonej funkcji w systemie edukacji finansowej oraz utrudnia ocenę zakresu ich współodpowiedzialności za realizację celów Strategii. Choć Strategia formułuje te cele, nie rozdziela w sposób precyzyjny ról i odpowiedzialności poszczególnych kategorii interesariuszy. **W efekcie edukacja finansowa zostaje ujęta jako zadanie publiczne, w którego realizacji interesariusze sektora prywatnego uczestniczą w sposób fakultatywny.**

Peryferyjne ujęcie banków w KSEF pozostaje w sprzeczności z ich rolą w systemie finansowym. Banki stanowią główny punkt styku konsumenta z rynkiem finansowym oraz oddziałują na decyzje podejmowane w relacjach kontraktowych. Jednocześnie relacje te mogą generować ryzyka w warunkach niedostatecznych kompetencji finansowych. Jak wykazano na początku artykułu, edukacja finansowa wzmacnia skuteczność realizacji celów regulacji rynku finansowego, a za udziałem banków w jej realizacji przemawiają ich pozycja systemowa oraz adekwatność instytucjonalna. Strategia nie przekłada tych ustaleń na rozwiązania instytucjonalne. **W konsekwencji na tle przyjętej struktury podmiotowej ujawnia się luka instytucjonalna.**

Zbiorcze ujęcie interesariuszy sektora prywatnego prowadzi do agregacji podmiotów o odmiennym profilu instytucjonalnym, obejmującej banki i inne instytucje regulowane, przedsiębiorców oferujących usługi

<sup>69</sup> A.S. Bali, M. Howlett, J.M. Lewis, M. Ramesh, *Procedural policy tools in theory and practice*, Policy and Society 2021, 40(3), s. 295-311.

około finansowe oraz organizacje społeczne. Prowadzi to do zatarcia różnicy między podmiotami, które w kluczowym zakresie współkształtują warunki realizacji celów regulacji rynku finansowego, a podmiotami o ograniczonym zasięgu i wpływie. Utrudnia to również kształtowanie instrumentów regulacyjnych umożliwiających prowadzenie edukacji finansowej w powiązaniu z momentem podejmowania decyzji jako uzupełnienia edukacji formalnej. Edukacja powiązana z podejmowaniem decyzji finansowych wymaga bowiem regulacyjnego „zakotwiczenia”.

Konsekwencją tej konstrukcji jest ograniczenie roli banków w edukacji finansowej do działań fakultatywnych. Odpowiada to założeniu, że działania edukacyjne banków są „mile widziane”<sup>70</sup>. Strategia nie przypisuje im funkcji wykonawczych ani nie określa standardów dotyczących treści i jakości działań edukacyjnych. Nie przewiduje również mechanizmów raportowania ani rozwiązań koordynacyjnych ograniczających rozproszenie inicjatyw i niespójność przekazu w ramach działań edukacyjnych prowadzonych przez banki. W rezultacie **istnieje ryzyko podporządkowania działań edukacyjnych banków celom marketingowym, a nie interesowi publicznemu.**

### **Implikacje dla polityki publicznej i regulacji**

#### ***Wypełnienie luki na poziomie polityki publicznej (KSEF)***

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że luka instytucjonalna zidentyfikowana w KSEF powinna zostać w pierwszej kolejności zaadresowana na poziomie polityki publicznej. Oznacza to **konieczność rewizji założeń Strategii w taki sposób, aby tworzyła ona ramy instytucjonalne dla systemowego włączenia banków w działania na rzecz podnoszenia kompetencji finansowych.** KSEF, jako instrument polityki publicznej o charakterze kierunkowym, nie powinna sama przesądzać o szczegółowych obowiązkach regulacyjnych, lecz powinna wyznaczać strukturę podmiotową, zakres ról oraz kierunki dalszych działań, które mogą być następnie rozwijane przy użyciu instrumentów regulacyjnych.

Pierwszym krokiem powinno być wyróżnienie banków jako odrębnej kategorii interesariuszy w systemie edukacji finansowej. Zmiana ta powinna wiązać się z określeniem funkcji, jakie banki mogą pełnić w realizacji celów Strategii. Drogowskaz w tym zakresie mogą stanowić rekomendacje OECD, które wyróżniają podstawowe kategorie działań<sup>71</sup>. Po pierwsze, banki mogą **uczestniczyć w projektowaniu inicjatyw edukacyjnych.** Po drugie, banki mogą **prowadzić własne działania edukacyjne,** w szczególności

<sup>70</sup> Tak: M. Solarz, *Rola Banków w inkluzji finansowej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka 2010, nr 121, s. 140-153, podobnie I. Kuchciak, J. Wiktorowicz, *Empowering Financial Education by Banks – Social Media as a Modern Channel*, Journal of Risk and Financial Management 2021, vol. 14, nr 118, <https://doi.org/10.3390/jrfm14030118>.

<sup>71</sup> OECD (2014). OECD/INFE Guidelines for Private and Not-For-Profit Stakeholders in Financial Education, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/05/oecd-infe-guidelines-for-private-and-not-for-profit-stakeholders-in-financial-education\\_84405404/3b197c5a-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/05/oecd-infe-guidelines-for-private-and-not-for-profit-stakeholders-in-financial-education_84405404/3b197c5a-en.pdf), dalej: „OECD/INFE 2014”, s. 6.

w obszarach związanych z korzystaniem z usług bankowych. Po trzecie, banki **mogą wspierać finansowanie działań edukacyjnych** prowadzonych przez podmioty publiczne i społeczne. Kierunkowo, te obszary „wkładu” banków w edukację finansową powinny zostać ujęte w treści Strategii.

Jednocześnie Strategia powinna wyraźnie identyfikować potrzebę ustanowienia standardów działań edukacyjnych realizowanych przez banki. Na poziomie polityki publicznej oznacza to wskazanie konieczności opracowania zasad rozróżniania działalności edukacyjnej od komunikacji marketingowej, określenia wymogów jakości i przejrzystości przekazu oraz zapewnienia dostępności działań dla różnych grup odbiorców. KSEF powinna zatem pełnić funkcję inicjującą wobec procesu tworzenia standardów, które mogą być następnie rozwijane w drodze instrumentów regulacyjnych.

Istotnym elementem rewizji Strategii powinno być także **określenie ról organów publicznych** w zakresie wyznaczania celów, koordynacji i ewaluacji działań, a także rolę organu nadzoru finansowego w zakresie kształtowania standardów oraz monitorowania zaangażowania sektora bankowego<sup>72</sup>. Szczególną rolę w tym zakresie mogłaby pełnić KNF<sup>73</sup>, która stosownie do art. 4 ust. 1 pkt. 4 u.n.r.f.<sup>74</sup> podejmuje działania edukacyjne i informacyjne w zakresie funkcjonowania rynku finansowego. Jak wskazuje Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), krajowe organy nadzoru finansowego mogą rozwijać standardy jakości, kodeksy postępowania oraz inne instrumenty służące ograniczeniu konfliktów interesów, zwłaszcza w sytuacji zaangażowania sektora prywatnego<sup>75</sup>. Istotne znaczenie w tym zakresie ma również koordynacja i wspólne wypracowanie standardów we współpracy z organizacjami branżowymi<sup>76</sup>.

### *Instrumenty regulacyjne*

Korekta KSEF nie wyczerpuje konsekwencji wynikających z przypisania bankom roli w systemie edukacji finansowej. Strategia może wyznaczać kierunki polityki publicznej, lecz jej charakter nie zapewnia trwałego i rozliczalnego zaangażowania banków. Z tego względu **konieczne jest rozważenie instrumentów regulacyjnych, które mogłyby utrwalić tę rolę oraz zapewnić odpowiednie standardy jej realizacji**. Takie podejście pozostaje spójne z tezą, że edukacja finansowa realizowana przez banki może stanowić element szeroko rozumianej regulacji zachowań rynkowych (por. do części artykułu na temat argumentu systemowej roli).

<sup>72</sup> Por. Omar Alonso Patiño, Laura Marcela Patiño Gutiérrez, *Financial Education and Inclusion: The Role of Banks*, International Journal of Sustainable Entrepreneurship and Corporate Social Responsibility 2019, vol. 4, issue 1, p. 57.

<sup>73</sup> Gradstein i in., *Building...*, s. 4 „Financial sector authorities are well placed to provide guidance [...] that can help encourage providers to integrate financial education holistically<sup>11</sup> into their day-to-day operations and interactions with consumers.”; EBA, Report, s. 8, „National authorities’ role (including the NSAs) in initiating, designing and implementing national strategies for financial education is significant”.

<sup>74</sup> Ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2059, ze zm.), dalej: „u.n.r.f.”.

<sup>75</sup> EBA, Report, s. 9.

<sup>76</sup> OECD/INFE 2014, s. 11.

**Pierwszą grupę stanowią miękkie instrumenty regulacyjne. W analizowanym kontekście możliwe są dwa odrębne modele ich przyjęcia.** Pierwszy polega na wypracowaniu standardu rynkowego, a następnie jego instytucjonalnej „aprobacie” przez organ nadzoru. W tym ujęciu standard edukacji finansowej dla banków mógłby zostać opracowany przez interesariuszy rynku finansowego w ramach organizacji branżowej, a następnie uzyskać formalne poparcie KNF w drodze uchwały rekomendującej jego stosowanie. Model ten odpowiada konstrukcji przyjętej w odniesieniu do Kanonu Dobrych Praktyk Rynku Finansowego, który został opracowany przez środowisko rynkowe, a następnie na podstawie uchwały nr 99/08 z 18.03. 2008 r. na podstawie art. 11 ust. 1 u.n.r.f. objęty rekomendacją KNF. Drugi model polega na bezpośrednim ukształtowaniu standardu edukacji finansowej realizowanej przez banki przez organ nadzoru w formie rekomendacji. W tym przypadku KNF mogłaby wydać rekomendację dotyczącą edukacji finansowej prowadzonej przez banki na podstawie art. 137 ust. 1 pkt 5 p.b.<sup>77</sup>.

**Drugą grupę stanowią instrumenty o charakterze wiążącym, określające obowiązki banków związane z edukacją finansową.** W tym zakresie można rozważyć obowiązek przyjęcia przez bank polityki edukacji finansowej, zatwierdzanej na poziomie organów banku. Polityka taka mogłaby określać cele działań edukacyjnych, grupy odbiorców, standardy jakości, sposób zarządzania konfliktem interesów oraz mechanizmy ewaluacji. Uzupełnieniem mogłoby być okresowe raportowanie o działaniach edukacyjnych. Uzupełnieniem tego rozwiązania mogłoby być wprowadzenie obowiązku okresowego raportowania o działaniach edukacyjnych. Ponadto możliwe jest określenie minimalnych obowiązków materialnych, obejmujących wybrane obszary szczególnie istotne z punktu widzenia ochrony konsumentów, takie jak kredyt konsumencki i hipoteczny, usługi płatnicze, bezpieczeństwo cyfrowe oraz przeciwdziałanie oszustwom finansowym.

**Trzecia grupa instrumentów regulacyjnych skupia się na finansowaniu edukacji finansowej.** Można rozważyć mechanizmy finansowania działań edukacyjnych przez sektor bankowy, w szczególności w formie funduszu branżowego lub składek przeznaczonych na programy realizowane przez podmioty publiczne, organizacje społeczne lub partnerstwa wielopodmiotowe<sup>78</sup>. Tego rodzaju rozwiązania wymagają jasnych zasad alokacji środków, przejrzystych kryteriów oceny projektów oraz mechanizmów ograniczających wpływ interesów komercyjnych na treść działań edukacyjnych.

<sup>77</sup> Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1896 ze zm.), dalej: „p.b.”. Szerzej na temat charakteru prawnego rekomendacji por. T. Nieborak [w:] K. Osajda, J. Dybiński *Prawo bankowe. Komentarz*, Legalis 2026, art. 137; T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, Przegląd Prawa Publicznego 2009, nr 11; Z. Ofiarski, *Status prawny i funkcje rekomendacji wydawanych przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz Komitet Stabilności Finansowej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2017, nr 9; M. Olszak, *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2010, nr 11.

<sup>78</sup> OECD/INFE 2012, s. 16, „Financial contributions by the private sector [...] should be actively encouraged. Financial contributions by the private sector can include a levy on the industry”.

**Czwarta grupa instrumentów regulacyjnych odnosi się do praktyki nadzorczej.** W tym ujęciu aktywność edukacyjna banków mogłaby zostać uwzględniona w ramach nadzoru nad ładem wewnętrznym, zarządzaniem ryzykiem, ochroną konsumenta oraz sposobem oferowania produktów. Podejście to pozostaje spójne ze stanowiskiem wyrażonym przez EBA, zgodnie z którym edukacja finansowa stanowi uzupełnienie regulacji zachowań rynkowych oraz nadzoru nad systemem finansowym, przyczyniając się do zwiększenia skuteczności obowiązków informacyjnych oraz poprawy funkcjonowania rynku<sup>79</sup>.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdza zasadność tezy, że bankom należy przypisać rolę w systemie edukacji finansowej, co wymaga jej uwzględnienia w odpowiednio ukształtowanych politykach publicznych oraz instrumentach regulacyjnych. Uzasadnienie tego wniosku wynika zarówno z systemowej roli banków w realizacji celów regulacji rynku finansowego, jak i z ich szczególnej adekwatności instytucjonalnej do prowadzenia działań w zakresie edukacji finansowej. W tym świetle brak wyraźnego ujęcia banków w strukturze podmiotowej systemu edukacji finansowej, tak jak ma to miejsce w KSEF, należy ocenić jako lukę instytucjonalną.

W świetle tych ustaleń zasadne jest sformułowanie postulatów zmian zarówno na poziomie polityki publicznej, jak i przyjęcie odpowiednich instrumentów regulacyjnych. **W KSEF należałoby wyodrębnić banki jako szczególnych interesariuszy oraz przypisać im funkcje w systemie edukacji finansowej odpowiadające ich roli systemowej i adekwatności instytucjonalnej.** Strategia powinna jednocześnie wskazywać potrzebę opracowania standardów działań edukacyjnych oraz określać ramy koordynacji i ewaluacji ich realizacji. **Na poziomie regulacyjnym wymaga to rozważenia instrumentów umożliwiających trwałe i odpowiedzialne zaangażowanie banków, w tym w szczególności instrumentów miękkich w postaci wytycznych lub rekomendacji nadzorczych, a także bardziej sformalizowanych rozwiązań dotyczących standardów organizacyjnych, przejrzystości działań oraz ich rozliczalności.**

Należy podkreślić, że przyjęte wnioski i postulaty napotykać pewne wyzwania i ograniczenia. Zaangażowaniu banków w działania na rzecz podnoszenia kompetencji finansowych muszą towarzyszyć zabezpieczenia przed podporządkowaniem tych działań celom komercyjnym. W rekomendacjach OECD wskazano na konieczność monitorowania i sterowania wkładem sektora prywatnego w edukację finansową w celu zarządzania potencjalnymi konfliktami interesów<sup>80</sup>. Istnieje ryzyko, że instytucje finansowe są skłonne do koncentrowania swoich wysiłków edukacyjnych

<sup>79</sup> EBA Report, s. 19.

<sup>80</sup> OECD/INFE 2012 s. 12; OECD/INFE 2015, s. 8; OECD/INFE 2014, s. 10-11.

na najbardziej dochodowych i najłatwiej dostępnych klientach oraz do preferowania krótkoterminowej perspektywy w działaniach, inicjatywach i alokacji zasobów<sup>81</sup>. Rozwój programów edukacji finansowej przez sektor bankowy nie powinien wiązać się z promocją ani marketingiem konkretnych produktów lub usług finansowych<sup>82</sup> i tym samym wymaga odpowiedniego ukształtowania standardów oraz mechanizmów nadzorczych. Projektowanie instrumentów regulacyjnych musi przy tym uwzględniać ryzyko przejmowania procesu regulacyjnego przez interesy sektora regulowanego (*regulatory capture*)<sup>83</sup>.

Przedstawiona analiza wyznacza również dalsze kierunki badań. Dotyczą one w szczególności projektowania instrumentów regulacyjnych, o których mowa powyżej, oraz warunków skuteczności różnych modeli instytucjonalnych w tym zakresie. Wymaga to podejścia interdyscyplinarnego, łączącego analizę prawną z ustaleniami ekonomii, w tym w szczególności ekonomii behawioralnej, socjologii oraz badaniami nad politykami publicznymi. Dalszych badań wymaga także rola innych niż banki instytucji finansowych w systemie edukacji finansowej.

#### **DR ANNE-MARIE WEBER**

Katedra Prawa Handlowego  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warszawski  
ORCID: 0000-0001-7164-7571

#### **HELENA KORDASIEWICZ**

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk  
Specjalistka w Departamencie Cyberbezpieczeństwa  
Komisji Nadzoru Finansowego  
ORCID: 0000-0003-0677-1204

Poglądy wyrażone w publikacji są poglądami osobistymi autorki i nie wyrażają oficjalnego stanowiska instytucji, w której jest zatrudniona

### **BIBLIOGRAFIA**

1. Armour J., Awrey D., Davies P., Enriques L., Gordon J.N., Mayer C., Payne J., *Principles of Financial Regulation*, Oxford University Press 2016.
2. Atkinson A., Messy F-A., *Measuring Financial Literacy: Results of the OECD INFE Pilot Study*, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions 2012, no. 15, OECD Publishing.
3. Bali A.S., Howlett M., Lewis M., Ramesh M., *Procedural policy tools in theory and practice*, Policy and Society 2021, 40(3).
4. Ben-Shahar O., Schneider C.E., *The Failure of mandated Disclosure*, University of Pennsylvania Law Review 2010, nr 659.

<sup>81</sup> OECD/INFE 2014, s. 6.

<sup>82</sup> OECD/INFE 2012, s. 12.

<sup>83</sup> J. Armour i in., *Principles...*, s. 91.

5. Birkland T.A., *An Introduction to the Policy Process*, 4th ed., Routledge 2015.
6. Busch D., *A Banks Duty of Care: Perspectives from European and Comparative Law Part I*, *European Business Law Review* 2019, 30 (Issue 1).
7. Cichowicz E., *The use of modern technology by financial institutions in combating financial exclusion*, *Annales. Ethics in Economic Life* 2018, vol. 21, no. 5.
8. Czech T., *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2009, nr 11.
9. Dąbrowska M., *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, *Bezpieczny Bank* 2002, nr 2-3.
10. Dąbrowski T.J., *Współczesny bank – między instytucją zaufania publicznego a przedsiębiorstwem*, *Bezpieczny Bank* 2017, nr 1(66).
11. Deevy M., Lucich S. i Beals M., *Scams, Schemes, and Swindles: A Review of Consumer Financial Fraud Research*, *Financial Fraud Research Center at Stanford Center on Longevity* 2012.
12. Dybiński J. [w:] J. Dybiński, *Prawo Bankowe. Komentarz*, *Legalis* 2026, art. 22a.
13. European Banking Authority, *Report on Financial Education*, 2019/2020, EBA/Report/2020/12.
14. Flejterski S., *W poszukiwaniu nowego paradygmatu zarządzania przedsiębiorstwem bankowym* [w:] *Zarządzanie organizacjami usługowymi* (red. A. Panasiuk, K. Rogoziński), Poznań 2009.
15. Góral L., *Nadzór bankowy*, Warszawa 1998.
16. Gradstein H., Abbas S. i Tomilova O., *Building a Financial Education Approach: A Starting Point for Financial Sector Authorities – Financial Inclusion Support Framework: Technical Note*, 2021.
17. Gruszczyńska-Broźbar E., *Bank jako instytucja zaufania publicznego w świetle notowań giełdowych* [w:] *Funkcjonowanie rynku pieniężnego i kapitałowego* (red. W. Przybylska-Kapuścińska), Poznań 2005.
18. Husiatyńska R., *Wpływ edukacji finansowej na świadomość podejmowanych decyzji finansowych przez społeczeństwo*, *Europa Regionum* 2018, nr 34.
19. Jakubowska A., *Financial Institutions as an Example of Institutions of Public Trust*, *Managerial Economics* 2013, vol. 14.
20. Janiak A., *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, *Głosa* 2003, nr 2.
21. Joint Committee of European Supervisory Authorities, *Thematic Report on national financial education initiatives on digitalization, with a focus on cybersecurity, scams and fraud*, 12.01.2023, JC 2022 81, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esa\\_thematic\\_report\\_on\\_financial\\_education.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esa_thematic_report_on_financial_education.pdf).
22. Keller A., *The Public Role of Banks: A New Narrative Born?*, *Journal of International Banking Law Review* 2022.
23. Komesar N.K., *Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy*, Chicago 1994.

24. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Unia rynków kapitałowych dla obywateli i przedsiębiorstw – nowy plan działania, Bruksela, 24.09.2020 r., COM(2020) 590.
25. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE na rzecz wiedzy finansowej, Bruksela 30.09.2025 r., COM(2025) 681.
26. Liang H., Renneboog L., *Corporate Social Responsibility and Sustainable Finance: A Review of the Literature*, ECGI Finance Working Paper 2020.
27. Lusardi A., *Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications*, Swiss Journal of Economics and Statistics 2019, 155(1).
28. Lusardi A., Mitchell O.S., *The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence*, Journal of Economic Literature 2014, vol. 52(1).
29. Mayer C., *Prosperity: Better business makes greater good*, Oxford 2019.
30. Mikliński M., *Kilka uwag na temat banku jako instytucji zaufania publicznego*, Financial Law Review 2016, nr 1(2).
31. Moloney N., *How to protect investors: Lessons from the EC and the UK*, Cambridge University Press 2010.
32. Nieborak T. [w:] K. Osajda, J. Dybiński, *Prawo bankowe. Komentarz*, Legalis 2026.
33. OECD (2014). OECD/INFE Guidelines for Private and Not-For-Profit Stakeholders in Financial Education, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/05/oecd-infe-guidelines-for-private-and-not-for-profit-stakeholders-in-financial-education\\_84405404/3b197c5a-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/05/oecd-infe-guidelines-for-private-and-not-for-profit-stakeholders-in-financial-education_84405404/3b197c5a-en.pdf), dalej: „OECD/INFE 2014”.
34. OECD (2015). National Strategies for Financial Education. OECD/INFE Policy Handbook, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/11/national-strategies-for-financial-education-oecd-infe-policy-handbook\\_8a22c019/a8916d0e-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/11/national-strategies-for-financial-education-oecd-infe-policy-handbook_8a22c019/a8916d0e-en.pdf), dalej: „OECD/INFE 2015”.
35. OECD (2021), G20/OECD-INFE Report on supporting financial resilience and transformation through digital financial literacy, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/10/g20-oecd-infe-report-on-supporting-financial-resilience-and-transformation-through-digital-financial-literacy\\_daa54bfe/0132c06d-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/10/g20-oecd-infe-report-on-supporting-financial-resilience-and-transformation-through-digital-financial-literacy_daa54bfe/0132c06d-en.pdf).
36. OECD (2021), G20/OECD-INFE Report on supporting financial resilience and transformation through digital financial literacy, [www.oecd.org/finance/supporting-financial-resilience-and-transformation-through-digital-financial-literacy.html](http://www.oecd.org/finance/supporting-financial-resilience-and-transformation-through-digital-financial-literacy.html).
37. OECD (2022), Financial Literacy in Poland: Relevance, evidence and provision. [Znajomość zagadnień finansowych w Polsce: Znaczenie, dane i oferta edukacyjna], <https://www.oecd.org/finance/financial-education/Financial-Literacy-Poland-Polish.pdf>.

38. OECD (2023), OECD/INFE 2023 International Survey of Adult Financial Literacy, [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-infe-2023-international-survey-of-adult-financial-literacy\\_56003a32-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-infe-2023-international-survey-of-adult-financial-literacy_56003a32-en.html).
39. OECD/INFE 2015, s. 15; OECD (2012), OECD/INFE High-level Principles on National Strategies For Financial Education, [https://www.oecd.org/en/publications/2012/08/oecd-infe-high-level-principles-on-national-strategies-for-financial-education\\_46a44cf1.html](https://www.oecd.org/en/publications/2012/08/oecd-infe-high-level-principles-on-national-strategies-for-financial-education_46a44cf1.html).
40. Ofiarski Z., *Status prawny i funkcje rekomendacji wydawanych przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz Komitet Stabilności Finansowej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2017, nr 9.
41. Olszak M., *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2010, nr 11.
42. Rutkowska-Tomaszewska E., *Misselling i inne nadużycia wobec konsumentów na rynku usług finansowych [w:] Nadużycia wobec konsumentów na rynku finansowym: wykrywanie, przeciwdziałanie, zapobieganie* (red. A. Jurkowska-Zeidler, E. Rutkowska-Tomaszewska, A. Wiktorow, J. Monkiewicz), Warszawa 2020.
43. Rutkowska-Tomaszewska E., Sychniak A., *Nieprawidłowe praktyki banków wobec konsumentów na rynku usług bankowych w Polsce w świetle skarg konsumentów do organów ochrony w latach 2011-2018 w ujęciu statystycznym [w:] Zarys wybranych problemów z zakresu finansów i rachunkowości* (red. A. Ćwiąkała-Małys, A. Malarkiewicz-Jakubów, S. Wrzosek), Wrocław 2020.
44. Santomero A., *Deposit Insurance: Do We Need It and Why*, The Wharton School, University of Pennsylvania, 1997.
45. Sługocka-Krupa E., *Ryzyka w usługach finansowych i ich wpływ na bezpieczeństwo ekonomicznych interesów konsumentów – wybrane aspekty [w:] Ochrona klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych* (red. E. Rutkowska-Tomaszewska), Warszawa 2017.
46. Solarz M., *Rola Banków w inkluzji finansowej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka 2010, nr 121.
47. Suska M., *Edukacja finansowa w Polsce na tle rozwiązań europejskich*, Studia i Praca Kolegium Zarządzania i Finansów 2023, Zeszyt 192, s. 47-66.
48. Szambelańczyk J., *Bezpieczeństwo systemów bankowych a ochrona depozytów*, Bank 1999, nr 3.
49. T. Jappelli, Padula M., *Investment in financial literacy and saving decisions*, Journal of Banking & Finance 2013, 37(8).
50. Wajda P., *Administracyjnoprawne aspekty zarządzania ryzykiem walutowym w banku*, Przegląd Prawa Publicznego 2009, nr 10.
51. Weber A.-M., Mittwoch A.-C., Stefaniuk W., Herbet-Homenda W., *Digitalizing the commercial banking business model – vanishing bank*

- branches and the risks of financial exclusion of the elderly* [w:] *Commercial Banking in Transition* (G. Gimigliano, M. Bodellini, D. Singh), Palgrave Macmillan 2024.
52. Weber A.-M., Stefaniuk W., Herbet-Homenda W. *Cyfryzacja rynku finansowego a dostęp osób starszych do usług finansowych – zarys problemu na tle zjawiska znikających placówek bankowych* [w:] *Wyzwania dla prawa konsumenckiego w wymiarze globalnym, lokalnym i regionalnym* (red. M. Namysłowska, K. Podgórski, E. Sługocka-Krupa), Warszawa 2022.
53. Williams T., *Empowerment of Whom and for What? Financial Literacy Education and the New Regulation of Consumer Financial Services*, *Law and Policy* 2007, 29(2).
54. World Bank Group (2016). *Financial education programs and strategies: approaches and available resources* (English). Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/901211472719528753>.
55. Wymeersch E., *Objectives of Financial Regulation and their Implementation in the European Union* [w:] *European Financial Regulation: Levelling the Cross-Sectoral Playing Field* (red. V. Colaert, D. Busch i T. Incalza), Hart Publishing 2019.
56. Zdanowicz B., *Podstawowe dylematy i kryteria wyboru formuły systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, *Bezpieczny Bank* 2007, t. 34, nr 1.
57. Zielińska-Lont K., *Unia bankowa i jej znaczenie dla funkcjonowania sektora bankowego Unii Europejskiej*, Łódź 2020.
58. Zieliński T., *Współczesny bank wobec paradygmatu zaufania publicznego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2013, t. XLVII, nr 3.