

**Dr hab. Jolanta Puacz-Olszewska**

---

**BEZPIECZEŃSTWO FINANSOWE  
W RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
(2015-2022)**

---



Издаелство на Българската академия на науките  
“Проф. МаринДринов”  
Professor Marin Drinov Publishing House  
of Bulgarian Academy of Sciences  
Sofia 2023

## REVIEWERS:

**Igor Britchenko** – Doctor of Economics, Professor, Department of Economics and Security in Transport, University of Security Management in Košice, Slovakia

**Marcin Jurgilewicz** - Doctor of Sciences, Professor, Rzeszów University of Technology, Poland.

**Maksym Bezpartochnyi** – Doctor of Economics, Professor, Lviv Polytechnic National University, Ukraine

© Copyright by Jolanta Puacz-Olszewska, Bezpieczeństwo finansowe w Rzeczypospolitej Polskiej

Jolanta Puacz-Olszewska - ORCID:/ 0000-0002-8034-4502

The Bulgarian Academy of Sciences (Българска академия на науките, БАН)  
Sofia, Bulgaria 2023

**ISBN: 978-619-245-321-3**

Wybór problematyki dotyczącej zarządzania finansami w Rzeczypospolitej Polskiej do badań naukowych został podyktowany faktem długoletniej współpracy autora opracowania w sektorze bezpieczeństwa finansowego. Zagadnienie to nie jest również opracowywane stosunkowo często w piśmiennictwie naukowym, co uzasadnia pojęcie pogłębionych badań w tym zakresie. Głównym celem opracowania jest zaprezentowanie dyskursu nad bezpieczeństwem finansowym i pożądanymi kierunkami rozwoju oraz kształtowania przyszłych zjawisk w kontekście polityki fiskalnej, pieniężnej i nadzorczej w Polsce.

## Spis treści

<b>Wstęp .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Pojęcie i istota bezpieczeństwa finansowego.....</b>	<b>7</b>
1.1. Definicja bezpieczeństwa finansowego.....	7
1.2. Typologia zagrożeń bezpieczeństwa finansowego.....	18
1.3. Poziom bezpieczeństwa finansowego w Polsce .....	30
1.3.1. Popyt i produkcja .....	30
1.3.2. Inwestycje .....	32
1.3.3. Finanse publiczne.....	38
1.3.4. Handel Zagraniczny .....	40
1.3.5. Sytuacja finansowa przedsiębiorstw .....	41
1.3.6. Polityka pieniężna i rynki aktywów.....	44
1.4. Wpływ pandemii na ryzyko finansowe .....	57
1.5. Działania ograniczające ryzyka systemowe w finansach kraju.....	66
<b>2. Sieć bezpieczeństwa finansowego. Nadzór nad instrumentami finansowymi w Polsce67</b>	
2.1. Narodowy Bank Polski (cele, zadania, funkcje, instrumenty banku centralnego, status ustrojowy, operacje depozytowo-kredytowe, stopy procentowe, rezerwy obowiązkowe, operacje otwartego rynku).....	67
2.2. Komisja nadzoru Finansowego (status ustrojowy KNF, skład i organizacje KNF, cele nadzoru nad rynkiem finansowym sprawowanego przez KNF, zakres nadzoru, nadzór skonsolidowany, nadzór uzupełniający, zakres nadzoru, zadania KNF, funkcje, finansowanie KNF .....	77
2.3. Minister Finansów .....	85
2.4. Komitet Stabilności Finansów .....	89
2.5. Bankowy Fundusz Gwarancyjny.....	94
<b>3. Działanie Instytucji Państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego .....</b>	<b>96</b>
3.1. Monitorowanie i przeciwdziałanie zagrożeniom na rynku finansowym .....	96
3.2. Działania narodowego Banku Polskiego .....	97
3.3. Działania Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu .....	99
3.4. Działania Ministra Finansów.....	118
3.5. Współpraca kontrolowanych instytucji w ramach Komitetu Stabilności Finansowej	119
<b>4. Nadzór KNF nad podmiotami rynków finansowych .....</b>	<b>126</b>
4.1. Nadzór nad rynkiem bankowym.....	126
4.2. Nadzór nad rynkiem ubezpieczeniowym i emerytalnym .....	129

4.3. Rozpatrywanie skarg w UKNF na działalność nadzorowanych podmiotów .....	137
4.4. Przystąpienie do UE a finanse Polski .....	138
4.5. Polska na tle państw unijnych .....	143
4.5.1. Kursy wymiany EUR w stosunku do walut krajowych .....	143
4.5.2. Przeciętne kursy walut .....	149
4.5.3. Import .....	155
4.5.4. Eksport .....	162
4.5.5. Ceny żywności .....	169
4.5.6. Wysokości płac .....	177
4.5.7. Inflacja .....	184
4.5.8. Ceny energii .....	191
4.5.9. Rynek mieszkaniowy .....	199
<b>5. Działalność legislacyjna .....</b>	<b>208</b>
5.1. Wdrażanie przez Ministra Finansów postanowień dyrektyw unijnych .....	208
5.2. Wydawanie uchwał przez KNF .....	211
5.3. Opiniowanie przez KNF projektów regulacji unijnych	<b>Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.</b>
<b>Zakończenie .....</b>	<b>217</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>226</b>
<b>Spis rysunków .....</b>	<b>235</b>
<b>Spis tabel .....</b>	<b>239</b>
<b>Spis wykresów .....</b>	<b>240</b>

## Wstęp

Możliwość egzystencji i funkcjonowania człowieka w społeczeństwie jest bezpośrednio związana z problematyką bezpieczeństwa stanowiącego nieodłączną część życia każdej jednostki. Niezależnie od tego czy na przestrzeni lat, bariery i ograniczenia związane z kwestią bezpieczeństwa były dostrzegane i regulowane, czy wręcz przeciwnie – pomijane, to właśnie te problemy kształtowały wymiar postępu cywilizacyjnego. Prawa społeczne, w tym niezbywalne prawo człowieka do bezpieczeństwa, są efektem politycznych oraz moralnych norm zawieranych między poszczególnymi jednostkami, są wyznacznikiem kompromisu, który z kolei stanowi odzwierciedlenie i kwintesencję rozwoju cywilizacyjnego człowieka<sup>1</sup>.

Można by przypuszczać, że postawienie konkretnego twierdzenia i udowodnienie jego słuszności o prawie człowieka do bezpieczeństwa jest kwestią oczywistą w kontekście istoty tego pojęcia, jednak realnie, w aspekcie aksjologicznym jako nadrzędna wartość nie ma ono jednoznacznej definicji. Wieloaspektowy charakter interpretowania i formułowania koncepcji bezpieczeństwa sprawia, że obligatoryjna staje się analiza tego pojęcia pod kątem naukowym. Pomimo, że zagadnienie bezpieczeństwa nieustająco jest przedmiotem uwagi człowieka i powoływanych przez niego organizacji to formalnie zaistniało w środowisku naukowym dopiero początkiem XXI wieku<sup>2</sup>, kiedy to efektem prac prowadzonych w celu usystematyzowania dziedzin naukowych wraz z nauką o obronności, polityce, poznaniu i komunikacji społecznej, pedagogiką, psychologią oraz socjologią, naukę o bezpieczeństwie przyporządkowano do obszaru nauk społecznych<sup>3</sup>.

Analiza problematyki bezpieczeństwa przed wejściem w życie rozporządzenia, w większości była poruszana w branży wojskowej i innych, zbliżonych dziedzinach, jednak uznanie tej kwestii za odrębną naukę sprawiło, że procesy badawcze w tym zakresie uległy

---

<sup>1</sup> A. Czupryński, *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym*, [w:] J. Zboina (red.), *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu w XXI wieku*, Wyd. CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 11. Por. M. Jurgilewicz, *Rola podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, UPH, Siedlce 2017.

<sup>2</sup> Szerzej M. Jurgilewicz, *Rola terenowych organów administracji publicznej w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*, Difin, Warszawa 2023. Por. J. Wiatrowski, K. Wiatrowski, *Wpływ epidemii COVID-19 na sektor usług w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem medycznych zawodów zaufania publicznego*, Częstochowa 2022. J. Wiatrowski, *Prawne aspekty dostępności do wykonywania zawodów zaufania publicznego*, Scientific Journal of Polonia University nr 3(14)2015. P. Przybylski i in., *Edukacja i wychowanie na rzecz bezpieczeństwa i obronności – wybrane aspekty*, Polityka i Społeczeństwo, Tom 20 nr 3(2022). P. Przybylski et al., *Multidimensional Comparative Analysis of the House Price Index in Europe Between 2021-2022 in the Aspect of Economic Security*, Journal of Security and Sustainability Issues, Volume 12, Issue 1(2022). P. Przybylski i in., *Postreganie współczesnego bezpieczeństwa – wybrane aspekty*, Modern Management Systems, Volume 17(2022) No. 4.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, Dz. U. Nr 179 poz. 1065.

znacznej intensyfikacji. Innym ważnym czynnikiem determinującym zainteresowanie omawianą dyscypliną był wzrost świadomości społecznej w kwestii istoty bezpieczeństwa, a tym samym zapotrzebowanie na zgłębianie jego tematyki, definiowanie oraz prognozowanie jego rozwoju w każdym obszarze życia społecznego człowieka. W związku z rozpowszechnieniem bezpieczeństwa jako dziedziny naukowej, wiele uczelni wyższych utworzyło wydziały, instytuty, katedry i zakłady nauki o bezpieczeństwie, którym z uwagi na ich przymiotnikowe ukierunkowanie przydzielono całościową lub częściową analizę bezpieczeństwa. Ponadto, od strony dydaktycznej oraz pragmatycznej, otwarte zostały nowe kierunki studiów, których podstawowym celem jest kształcenie w zakresie bezpieczeństwa.

Wybór problematyki dotyczącej zarządzania finansami w Rzeczypospolitej Polskiej do badań naukowych został podyktowany faktem długoletniej współpracy autora opracowania w sektorze bezpieczeństwa finansowego. Zagadnienie to nie jest również opracowywane stosunkowo często w piśmiennictwie naukowym, co uzasadnia pojęcie pogłębionych badań w tym zakresie. Głównym celem opracowania jest zaprezentowanie dyskursu nad bezpieczeństwem finansowym i pożądanymi kierunkami rozwoju oraz kształtowania przyszłych zjawisk w kontekście polityki fiskalnej, pieniężnej i nadzorczej. Badając stabilność systemu fiskalnego należy przyglądać się stabilności systemu finansowego, decyzjom decydentów odpowiadającym za prowadzenie polityki pieniężnej i fiskalnej, a także instytucjom sieci bezpieczeństwa w zakresie oddziaływania na równowagę w gospodarce i jednocześnie na stabilność systemu finansowego.

# 1. Pojęcie i istota bezpieczeństwa finansowego

## 1.1. Definicja bezpieczeństwa finansowego

Bezpieczeństwo stanowiąc kluczową potrzebę każdej jednostki czy zbiorowości społecznej staje się jednocześnie fundamentalną potrzebą narodów oraz struktur międzynarodowych, a jego brak skutkuje poczuciem zagrożenia i niepokoju. Ogólnospołeczna koncepcja bezpieczeństwa dotyczy ochrony takich wartości jak: pewność, egzystencja, swoboda, stabilizacja, tożsamość (identyczność) czy gwarancja dobrobytu<sup>4</sup>.

Poczucie zagrożenia wiąże się bezpośrednio z pojęciami charakteryzującymi dwa jednocześnie różnorodne i pokrewne stany umysłowe, a mianowicie lęk i strach. Źródła lęku nie da się zidentyfikować, objawia się oczekiwaniem na nadchodzące (z zewnątrz lub wewnątrz) niebezpieczeństwo, stanowi zgeneralizowane poczucie jego braku. Strach z kolei jest stanem emocjonalnym, który dotyczy konkretnego obiektu lub sytuacji wzmagającej w podmiocie negatywne uczucie niepokoju, przed którym może się on zabezpieczyć, zmierzyć się lub je przetrwać. Poczucie braku zagrożenia wpisuje się do kanonu podstawowych i pierwotnych potrzeb człowieka bowiem<sup>5</sup>:

- każda jednostka ludzka stanowi żywy, biologiczny organizm, który posiada pierwotny instynkt samozachowawczy objawiający się m.in. dążeniem do gwarancji fizycznego bytu, przetrwania,
- człowiek jako byt emocjonalny oraz psychiczny, posiada poczucie własnej wartości i unikalności co sprawia, że działania są ukierunkowane na poznanie i potwierdzenie własnej tożsamości,
- człowiek jest organizmem obdarzonym wielowymiarową świadomością, której ważnym elementem jest zrozumienie własnej śmiertelności i przemijania co sprawia, że każda jednostka dąży do stworzenia własnego poczucia sensu istnienia.

Z uwagi na mnogość obszarów ludzkiego życia, w których bezpieczeństwo odgrywa kluczową rolę można je rozpatrywać w ujęciu wieloaspektowym, zarówno w wąskim jak

---

<sup>4</sup> R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1989, Nr 10, s. 50.

<sup>5</sup> I. Fudali, *Bezpieczeństwo społeczne a nowe zagrożenia społeczne*, [w:] M. Marszałek, G. Sobolewski, T. Konopka, A. Cyran, *Bezpieczeństwo RP w wymiarze narodowym i międzynarodowym*, Tom II, Wyższa Szkoła Handlowa im. Bolesława Markowskiego w Kielcach, Kielce 2011, s. 129.

i szerokim kontekście. W wąskim zakresie pojęcie to jest postrzegane jako umiejętność do przewycięzania przeciwności i konfrontacji z zagrożeniami, z kolei w szerokim wymiarze bezpieczeństwo wyraża się w umiejętności przetrwania oraz rozwoju. Wielowymiarowy charakter oraz mnogość kryteriów klasyfikacji sprawia, że identyfikowanie bezpieczeństwa w oparciu o unikalną kategoryzację jest zadaniem niezwykle trudnym do osiągnięcia. Od początków istnienia ludzkości zarówno dla indywidualnych jednostek, wszelkich grup społecznych oraz powoływanych przez nie organizacji jak i całych narodów, pierwotną, fundamentalną potrzebę stanowi poczucie bezpieczeństwa. W kontekście ogólnym, bezpieczeństwo i porządek publiczny polegają na stworzeniu takich warunków bytowania, które gwarantują ochronę życia, zdrowia, mienia oraz innych wartości przed działaniami niezgodnymi z prawem, a także dbają o ochronę norm współżycia i relacji społecznych, które standaryzują przepisy prawne oraz zwyczajowe. Literatura podmiotu wyszczególnia wiele zróżnicowanych definicji bezpieczeństwa, które stan ten opisują m.in. jako<sup>6</sup>:

- poczucie braku zagrożenia, spokoju oraz gwarancji ochrony przed nimi,
- przekonanie o nienaruszalnej, swobodnej egzystencji oraz możliwości niezagrażonego rozwoju podmiotu bezpieczeństwa,
- poczucie będące rezultatem zapewnienia odpowiednio zorganizowanej ochrony oraz obrony przed wszelkiego rodzaju działaniami militarnymi i pozamilitarnymi, których przebieg odbywa się przy użyciu narzędzi i metod wynikających z funkcjonowania aparatu państwa,
- niepodległość, autonomia terytorialna, a także możliwość niezależnego wyboru kierunku rozwoju politycznego i społecznego oraz poczucie stabilnej sytuacji materialnej.

Analizy prowadzone w zakresie rodzajów bezpieczeństwa pozwalają na wyszczególnienie trzech głównych wymiarów tego stanu. Należy do nich postrzeganie bezpieczeństwa w ujęciu<sup>7</sup>:

- 1) Przedmiotowym – wymiar ten odnosi się do dziedzin lub rodzajów bezpieczeństwa w zakresie militarnej oraz pozamilitarnej (bezpieczeństwo energetyczne, ekologiczne, socjalne, polityczne, finansowe) współpracy między państwami, a także indeksu wartości chronionych, zakresu środków oraz technik

---

<sup>6</sup> J. Zboina, *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 15-16.

<sup>7</sup> K. Budzowski, *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Kwartalnik Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Nr 2 (XI), Kraków 2013, s. 8.



w obszarze polityki bezpieczeństwa, a także koncepcji przestrzennej ochrony państwa.

- 2) Podmiotowym – aspekt ten dotyczy bezpośrednio podmiotów uczestniczących w życiu społecznym, a więc wszystkich indywidualnych jednostek, grup społecznych, narodów, państw, jak również pozapaństwowych podmiotów biorących udział w stosunkach międzynarodowych oraz wspólnoty międzynarodowej. W wymiarze podmiotowym wyszczególnia się podział na bezpieczeństwo państwowe oraz międzynarodowe.
- 3) Procesualnym – inaczej zwany wymiarem funkcjonalnym lub perspektywicznym, zwraca uwagę na istotną rolę jaką procesy społeczne odgrywają na poziomie międzynarodowym.

Z kolei w ujęciu naukowym bezpieczeństwo obejmuje obszerny zakres problemów, których nie da się szczegółowo uschematyzować, a jego gwarancja, zarówno dla indywidualnych jednostek jak i społeczeństwa ogółem stanowi nieocenioną wartość<sup>8</sup>. Poczucie bezpieczeństwa stanowi cel ludzkich starań, dążeń, trosk i pragnień będąc jednocześnie najważniejszą, naczelną potrzebę psychiczną każdego człowieka<sup>9</sup>.

Bezpieczeństwo może być również postrzegane w pozytywnym oraz negatywnym wymiarze. W korzystnym ujęciu formułuje przedmiot zainteresowania, a także kształtuje kierunek jego rozwoju. Z kolei postrzeganie w wariacie negatywnym jest bezpośrednio związane z innym, antonimicznym pojęciem, a mianowicie zagrożeniem, stanowiąc w tym ujęciu jego dokładne przeciwieństwo. Obydwa pojęcia wzajemnie się definiują, nie oznacza to jednak, iż poczucie braku zagrożenia powinno wpływać na bierność w zakresie rozwoju bezpieczeństwa, wręcz przeciwnie, możliwość wystąpienia ryzyka lub minimalizacja poziomu ochrony powinny intensyfikować działania podmiotu bezpieczeństwa w innych, istotnych dla jego rozwoju i przetrwania obszarach życia. Warto jednak zaznaczyć, że nie ma możliwości zbudowania poczucia bezpieczeństwa całkowicie eliminując założenie wystąpienia choćby najmniejszych zarówno realnych jak i jedynie teoretycznych zagrożeń. Niemniej jednak, rozpatrując o strukturze systemu bezpieczeństwa pożądane byłoby zwrócenie szczególnej uwagi na gwarancję przetrwania oraz rozwoju podmiotu bezpieczeństwa, bowiem to właśnie te

---

<sup>8</sup> J. Puacz-Olszewska, *The assessment of the administrative division of the Slovak Republic and its reforms taking economy and social matters into account, Reflexie Praxe na Otázky Verejnej Politiky a Ekonomiky*, Prava a Vernej Spavy Slovenska, 2017.

<sup>9</sup> M. Niewczas, J. Puacz-Olszewska, *Bezpieczeństwo edukacyjne w Polsce–aspekty prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, Tom 11, Dolnośląska Szkoła Wyższa 2017.

elementy determinują jego naturalną obronę przed zagrożeniami zapobiegając przyczynom ich powstawania, bez oczekiwania na wystąpienie negatywnych skutków tych zagrożeń<sup>10</sup>.

W związku z powyższym, zjawisko poczucia bezpieczeństwa należałoby postrzegać również jako element systemu wartości, który powinno się pielęgnować i dążyć do jego osiągnięcia. Można również wysnuć wniosek, iż bezpieczeństwo nie stanowi wyłącznie pierwotnej potrzeby każdego człowieka, ale jest również prawem natury, które determinuje rozwój i przetrwanie nie tylko jednostki ludzkiej, ale również wszystkich innych, biologicznych organizmów żywych. Pomimo, iż takie ujęcie zjawiska bezpieczeństwa nie jest powszechne i propagowane, to jest ono umotywowane występowaniem tzw. instynktu przetrwania wśród wszystkich gatunków. Jak dotąd nie udowodniono, że za proces dążenia podmiotu do osiągnięcia bezpieczeństwa odpowiada konkretny gen, niemniej jednak każdy żywy organizm wykształca mechanizm życia, obrony własnej czy rozwoju, który w naukach z zakresu biologii czy psychologii określany jest właśnie jako instynkt przetrwania gatunku. Podsumowując, bezpieczeństwo należy identyfikować również z czynnikiem biologicznym, stanem emocjonalnym, a przede wszystkim ze złożonym procesem charakteryzującym wszystkie żywe organizmy warunkując ich rozwój oraz byt<sup>11</sup>.

Kontynuując analizę problematyki bezpieczeństwa warto odnieść się do możliwości postrzegania tego zjawiska w aspekcie systemowym, zgodnie z którym system pełni funkcję społeczną w gwarantowaniu bezpieczeństwa, a cały proces charakteryzuje się dynamicznym przebiegiem oraz otwartą formą z systemem wewnętrznych oraz zewnętrznych powiązań, czego przyczyną jest m.in.<sup>12</sup>:

- koncepcja, że przedmiot oraz podmiot bezpieczeństwa występują w charakterze systemu, pozostają w stałej interakcji ze swoim otoczeniem, które również charakteryzuje się systemową konstrukcją,
- założenie, że przedmiot i podmiot bezpieczeństwa stanowią system, a ich elementami składowymi są podsystemy i związki, które powinno poddawać się indywidualnej analizie,
- założenie, że zarówno przedmiot bezpieczeństwa jak i jego bezpośrednie otoczenie stanowią źródło oraz cel zagrożenia. Oznacza to, że niekorzystne

---

<sup>10</sup> A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, *Bezpieczeństwo. Teoria-Badania-Praktyka*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2015, s. 10.

<sup>11</sup> Tamże, s. 10.

<sup>12</sup> L. Hofreiter, *Wstęp do studiów bezpieczeństwa*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Nauk o bezpieczeństwie, Kraków 2012, s. 40.

otoczenie może negatywnie wpływać na obiekt, który w następstwie może stanowić zagrożenie dla swojego otoczenia,

- koncepcja, że zarówno przedmiot, podmiot bezpieczeństwa jak i ich otoczenie rozwijają się i ulegają przekształceniom w czasie, a odstęp między początkiem powstania a trwaniem modyfikacji może wynosić od jednej sekundy aż po dziesiątki lub setki lat.

Biorąc pod uwagę aspekt systemowy, bezpieczeństwo podmiotu nie stanowi sumy wartości bezpieczeństwa jego poszczególnych elementów składowych, bowiem to najniższy czynnik będzie determinował poziom ochrony tego podmiotu. Przykładem może być interpretacja bezpieczeństwa państwa, w której pod uwagę należy wziąć wewnętrzne, zewnętrzne, finansowe, polityczne, militarne, środowiskowe, komunikacyjne oraz społeczne czynniki zagrożenia, gdzie o wyniku będzie decydowała właśnie ta najniższa oceniana wartość<sup>13</sup>.

Według M. Lisieckiego bezpieczeństwo stanowi świadome podejmowanie działań umożliwiających godne warunki egzystencji człowieka, gwarantujących minimalny, istniejący stopień bytu obywateli, odpowiedni poziom życia, a jednocześnie pozwalających na jego podwyższanie oraz optymalizowanie<sup>14</sup>. Postrzeganie bezpieczeństwa w aspekcie społecznym dotyczy problemów obywatelskich oraz instytucji, których zadaniem jest ich rozwiązywanie. W życiu codziennym zapewnienie bezpieczeństwa należy do głównych zadań środowiska społecznego bowiem stanowi ono niezbędny warunek dla odpowiedniego rozwoju, wychowania, aktywności oraz zaangażowania w życie społeczne każdej jednostki<sup>15</sup>.

Pierwszym z przytoczonych powyżej wymiarów tematycznych bezpieczeństwa społecznego jest obszar socjalny odnoszący się do indywidualnych jednostek oraz finansowych warunków ich życia, poprzez które mogą się one identyfikować z otoczeniem, od aktywności i pełnego zaangażowania w życie społeczne, po doświadczenie odrzucenia i marginalizację. Zjawisko bezpieczeństwa socjalnego jest bezpośrednio związane z całkowitym brakiem bądź niewystarczającą ilością zasobów finansowych warunkujących utrzymanie, w wyniku czego konieczne staje się zabezpieczenie społeczne, tak aby w razie potrzeby jednostka nie musiała być zdana wyłącznie na siebie, bezinteresowną troskę, wsparcie bliskich czy rynek.

---

<sup>13</sup> Tamże, s. 40.

<sup>14</sup> M. Lisiecki, *Diagnoza i prognoza rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli*, [w:] M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 276.

<sup>15</sup> T. Biernat, J. Gierszewski, *Wielowymiarowość bezpieczeństwa środowiska wychowawczego*, Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania”, Chojnice 2014, s. 21.

Bezpieczeństwo socjalne w takim ujęciu jest determinowane przez wiele problemów egzystencjonalnych, które towarzyszą człowiekowi od zarania dziejów, należą do nich m.in.: ubóstwo, bezrobocie, bezdomność, postawy roszczeniowe, czy przejawy patologii społecznych jak narkomania, alkoholizm czy prostytutka. Wszystkie wymienione problemy i dysfunkcje niosą za sobą szereg negatywnych konsekwencji dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa, zakłócają porządek społeczny dając początek powstawaniu konfliktów, przestępczości, agresji czy migracji. Nieuczestniczenie w rynku pracy ma związek z izolacją od życia publicznego, obniżeniem samooceny i oceny własnej wartości, zarówno indywidualnej jak i grupowej, a także poczuciem niesprawiedliwości społecznej<sup>16</sup>.

Analizując problematykę bezpieczeństwa w ujęciu społecznym można wyszczególnić dwa podstawowe obszary tematyczne, których dotyczy, a mianowicie: socjalny, odnoszący się do indywidualnej tożsamości (*social security*) oraz kulturowy dotyczący tożsamości kolektywnej (*societal security*). Zarówno jeden jak i drugi obszar umożliwia wyodrębnienie i klasyfikację pojedynczych jednostek, a także grup utożsamiających się z własną lub inną społecznością<sup>17</sup>.

Kulturowy obszar bezpieczeństwa społecznego odnosi się do określonej zbiorowości, przykładowo lokalnej społeczności lub narodu, które są postrzegane jako całość i porównywane z innymi społecznymi grupami, charakteryzującymi się odmienną kulturą. W obszarze tożsamości kolektywnej, poprzez nawiązywanie relacji międzykulturowych mogą występować ewentualne konflikty na tle religijnym, rasowym lub językowym, a tym samym integralność grup może być zagrożona. Jednym z głównych problemów tak postrzeganego bezpieczeństwa społecznego jest migracja, która determinuje liczne przekształcenia w strukturach społeczeństwa. Ponadto, poza masowym przemieszczaniem wymienia się również współzawodnictwo pionowe, powstałe w wyniku integracji i polegające na zaprzestaniu postrzegania własnej osoby jako odrębnej grupy, np. kiedyś poszczególne narody, obecnie zjednoczona Europa oraz współzawodnictwo poziome, dotyczące zmiany toku myślenia w wyniku oddziaływań ze strony dominujących kulturowo sąsiadów<sup>18</sup>.

W związku z powyższym, tożsamość pełni funkcję nadrzędnego, fundamentalnego czynnika umożliwiającego kategoryzację bezpieczeństwa społecznego wskazując na jego specyfikę oraz sektorowe, umowne granice. Poddając analizie sektor bezpieczeństwa

---

<sup>16</sup> M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo społeczne z perspektywy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Zeszyty Naukowe WSOWL, 169, Nr 3, Warszawa 2013, s. 7.

<sup>17</sup> M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, Warszawa 2006, s. 44.

<sup>18</sup> M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo społeczne z perspektywy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Zeszyty Naukowe WSOWL, 196, Nr 3, Warszawa 2013, s. 9.

politycznego, zgodnie z prezentowanym ujęciem, dotyczy ono procesu rządzenia oraz organów władzy państwowej, przy czym najwyższą wartością jest w tym przypadku suwerenność, którą można rozpatrywać w aspekcie zewnętrznym jako samowładność lub aspekcie wewnętrznym jako samorządność, a więc niezależność w wewnętrznych stosunkach. Innym sektorem jest bezpieczeństwo militarne polegające na zapewnieniu przetrwania oraz odnoszące się do kwestii wykorzystywania sił zbrojnych. Kolejne sektory dotyczą bezpieczeństwa ekonomicznego związanego z handlem, procesem produkcji oraz finansami, a także bezpieczeństwa ekologicznego, dla którego nadrzędną wartość stanowi trwały rozwój w obszarze zależności występujących między ludzką działalnością a środowiskiem naturalnym<sup>19</sup>.

Pojęcie bezpieczeństwa jest definiowane przede wszystkim w kontekście bezpieczeństwa państwa. W taki również sposób postrzegano potrzebę zapewnienia obywatelom tego rodzaju bezpieczeństwa co sprawiło, że jego pierwotny i personalny wymiar uległ stopniowej marginalizacji. Istnieje wiele publikacji naukowych analizujących problematykę zagadnienia bezpieczeństwa państwa. Z definicji, jest to stan gwarantujący prawidłowe funkcjonowanie państwa w głównych obszarach warunkujących jego rozwój, przetrwanie oraz niezależność w realizacji interesów państwowych w określonym obszarze bezpieczeństwa poprzez wykorzystywanie szans, minimalizację ryzyka, podejmowanie wyzwań, a także zapobieganie powstawaniu problemów zagrażających jego interesom. Kontynuując rozważania, bezpieczeństwo nie jest wyłącznie stanem braku zagrożenia, pewności, spadku napięcia lub uczucia spokoju, ale jest również złożonym procesem, który ulega przekształceniom w zależności od zmian zachodzących w jego uwarunkowaniach. Warunki zapewnienia bezpieczeństwa mają związek z jego wyzwaniami, sprzyjającymi okolicznościami oraz zagrożeniami. Zagadnienie bezpieczeństwa nie ma stałego charakteru i ulega ciągłym modyfikacjom, niemniej jednak z uwagi na rolę jaką odgrywa w życiu każdego podmiotu, niezależnie od jego obecnej i przyszłej sytuacji, powinno być wartością trwale dla niego zabezpieczoną<sup>20</sup>.

Jedną z dziedzin, dla której państwo w głównej mierze stanowi przedmiot bezpieczeństwa jest politologia. Jednocześnie można w tym aspekcie wyróżnić bezpieczeństwo międzynarodowe oraz wewnątrzpaństwowe. Zagadnienia związane z bezpieczeństwem międzynarodowym obejmowały tak szeroki zakres materiału, że aspekt ten stał się odrębną specjalizacją naukową, znaną w poszczególnych państwach jako studia nad bezpieczeństwem

---

<sup>19</sup> Tamże, s. 8-9.

<sup>20</sup> J. Zboina, *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 15-16.

czy będąc elementem szerszej domeny, jako stosunki międzynarodowe. Jednak bez względu na przyjęte teorie i modele bezpieczeństwa w tym obszarze, źródła naukowe jednoznacznie wskazują, że wartościami, które stanowią dla państwa nadrzędną wartość są<sup>21</sup>:

- niezależność,
- niepodległość,
- bytowanie,
- przetrwanie,
- prawo do swobodnego rozwoju cywilizacyjnego (społeczno-ekonomicznego),
- nienaruszalność terytorialna.

Wszystkie wymienione powyżej wartości dotyczą definicji bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym, jednak stałe przekształcenia jakie zachodzą w obszarze tego zagadnienia na płaszczyźnie stosunków międzynarodowych sprawiły, że różnice występujące między tymi dwoma wymiarami zaczęły zanikać. Współcześnie, eksperci z dziedziny przedmiotu rozważają, niezależnie od teorii oraz modeli jakie reprezentują, a także zgodnie z praktyką polityczną, jednomyślnie zakładają, że w wyniku dynamicznego wzrostu procesu internacjonalizacji w wielu obszarach m.in. gospodarczym, społecznym, politycznym czy kulturowym, a co za tym idzie licznych koligacji zachodzących obecnie między poszczególnymi państwami analizowane wymiary przenikają się i ulegają fuzji. Opisany powyżej proces powszechnie występuje pod pojęciem globalizacji, która zgodnie z opiniami badaczy specjalizujących się w zakresie stosunków międzynarodowych w znacznym stopniu zaciera granice państwa, przez co zjawiska negatywne mogą łatwiej przenikać w jego struktury, również te na poziomie wewnętrznym<sup>22</sup>.

Współcześnie, bezpieczeństwo międzynarodowe w oparciu o konwencjonalną definicję było rozpatrywane w polityczno-militarnych kategoriach, zostało jednak zastąpione szerszym pojęciem, zgodnie z którym jest to ogół zjawisk społeczno-ekonomicznych, jak również naturalnych zachodzących w obszarze państwa oraz oddziałujących na środowisko międzynarodowe i inne państwa. Oznacza to, że zgodnie z obecnym ujęciem bezpieczeństwo międzynarodowe określa szereg potencjalnych zagrożeń pochodzących ze sfery międzynarodowej, natomiast materializujących się wewnątrz państwa. Modyfikacje jakie zachodziły w definicji bezpieczeństwa międzynarodowego miały bezpośredni wpływ na inne,

---

<sup>21</sup> I. Pawlikowska, *Bezpieczeństwo jako cel polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004, s. 60.

<sup>22</sup> S. Sulowski, *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 16-18.

pokrewne pojęcie, a mianowicie bezpieczeństwo wewnętrzne, gdyż fuzja obydwu obszarów doprowadziła do przedefiniowania polityki bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>23</sup>.

Bezpieczeństwo państwa integruje jego wewnętrzny oraz zewnętrzny wymiar głównie na gruncie politologii, ale również łączy konwencjonalną definicję opierającą się na polityczno-militarnych kategoriach z bardziej innowacyjną koncepcją zwracającą uwagę na bezprecedensową wartość społeczeństwa, nie zaś wyłącznie państwa w wąskiej interpretacji władzy. Zagadnienie to można rozumieć jako bezpieczeństwo demokratycznego narodu, który unifikuje wszelkie potrzeby, zarówno indywidualne, zbiorowe, narodowe oraz publiczne, te wynikające z różnorodnych bodźców zewnętrznych, wewnątrzpaństwowych, jednostkowych, grupowych i środowiskowych, jak również te będące konsekwencją ludzkich działań<sup>24</sup>. Współczesna definicja bezpieczeństwa wewnętrznego państwa centralizuje również jego negatywne oraz pozytywne ujęcie, bowiem może być ono postrzegane jako obiektywne poczucie gwarancji przetrwania fizycznego, jak również prawo do swobodnego rozwoju<sup>25</sup>. Reasumując, w ramach bezpieczeństwa państwa zawierają się zarówno wartości istotne dla współistnienia narodu przejawiające się w formie władzy publicznej, jak i wartości dotyczące ogółu zjawisk społeczno-ekonomicznych funkcjonowania. Opisaną zależność przedstawia Rys.1.

Współcześnie coraz bardziej powszechne staje się twierdzenie, iż bezpieczeństwo narodowe stanowi dziedzinę o największym zakresie tematyki. Taka hipoteza może wynikać z szerokiego indeksu ewentualnych zagrożeń wynikających z wewnętrznych oraz zewnętrznych struktur państwa, ingerencji aktorów państwowych i międzynarodowych, a także procesów naturalnych oraz zdarzeń nieprzewidzianych. Ponadto problematyka bezpieczeństwa poruszana w aspekcie bezpieczeństwa narodowego odnosi się do wielu zróżnicowanych dziedzin jak kultura, demografia, ekonomia, ekologia, politologia, działalność militarna itd. Taką definicję omawianego zagadnienia prezentuje *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2013 r.*, w której wyszczególnia się cztery podstawowe obszary bezpieczeństwa narodowego<sup>26</sup>:

- ochronny,
- obronny,
- społeczny,

---

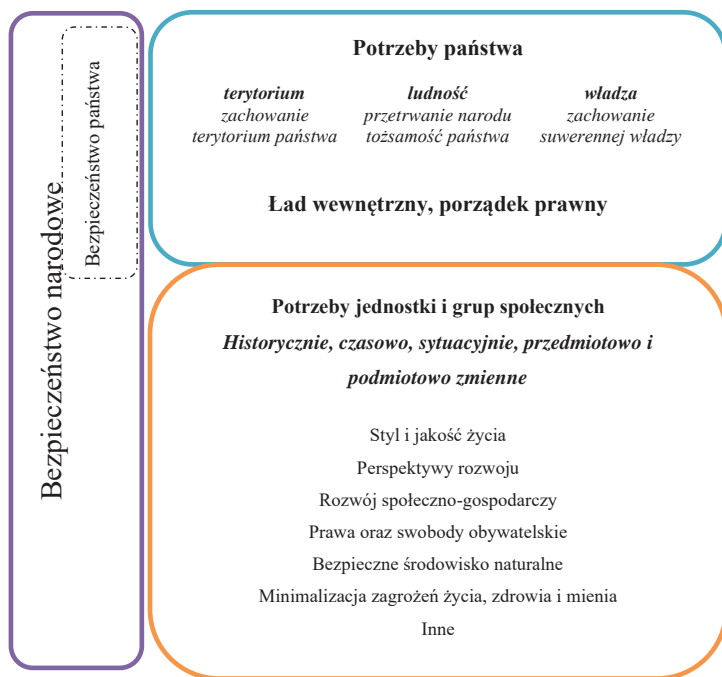
<sup>23</sup> Tamże, s. 16-18.

<sup>24</sup> W. Kitzler, *Bezpieczeństwo narodowe RP: podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 27.

<sup>25</sup> J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 35.

<sup>26</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2013, s. 19.

– gospodarczy.



**Rysunek 1.** Bezpieczeństwo narodowe oraz tradycyjne pojmowanie bezpieczeństwa państwa.  
Źródło: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP: podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011, s. 29.

Publikacje z zakresu politologii definiują bezpieczeństwo polityczne jako stan zagwarantowania ochrony systemu politycznego państwa przed wewnętrznymi oraz zewnętrznymi zagrożeniami, zapewniając jednocześnie swobodną realizację interesów państwowych społeczeństwa oraz państwa ogółem we wszystkich sektorach ich funkcjonowania oraz rozwoju<sup>27</sup>.

Bezpieczeństwo może być również analizowane w kontekście bezpieczeństwa ekonomicznego państwa i podobnie jak w przypadku definicji tego zjawiska w ujęciu ogólnym nie istnieje jednoznaczna definicja charakteryzująca ten termin<sup>28</sup>. Eksperti w zakresie

<sup>27</sup> N. Nowakowski, J. Rajchel, H. Szafran, R. Szafran, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski na tle strategii bezpieczeństwa wybranych państw*, TNP. S.A., Warszawa 2012, s. 130.

<sup>28</sup> ІГ, Брітченко, ОМ Момот, ВГ Саєнко, *Економічні проблеми розвитку підприємницької функції в секторах економіки національного господарства 2012*



omawianego obszaru bezpieczeństwa coraz częściej przyznają, że należałoby je rozpatrywać w oparciu o dwie kategorie. Pierwsza z nich dotyczy wartości, które państwo chroni, a które z uwagi na występowanie zróżnicowanych, negatywnych czynników są zagrożone, tak więc ujęcie to dotyczy próby określenia celu. Druga kategoria dotyczy działań mających na celu zminimalizowanie ilości potencjalnych zagrożeń lub ograniczenie negatywnych skutków jakie za sobą niosą. W związku z tym, podejście to polega na dążeniu do osiągnięcia danego stanu poprzez podejmowanie określonych działań<sup>29</sup>.

Analizując bezpieczeństwo ekonomiczne w wymiarze przedmiotowym, dotyczy ono posiadania bądź braku zasobów, które są niezbędne do gwarancji bezpieczeństwa państwa w aspekcie finansowym<sup>30</sup>. Nadrzędnym dobrem umożliwiającym zaspokajanie potrzeb ekonomicznych państwa, a co za tym idzie prawidłowe spełnianie jego fundamentalnych funkcji posiadanie dostatecznych środków finansowych<sup>31</sup>.

Wieloaspektowy charakter pojęcia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa wynika z mnogości instytucji, transakcji finansowych, sektorów rynku finansowego, a także klientów indywidualnych oraz organizacji działających na tychże rynkach, których ten stan dotyczy<sup>32</sup>. Bezpieczeństwo finansowe w obszarze działalności bankowej polega na utrzymaniu tzw. bilansu bankowego, czyli aktywów oraz pasywów na zbliżonym poziomie<sup>33</sup>.

Definicja bezpieczeństwa ekonomicznego w ujęciu ogólnym określa brak występowania negatywnych czynników, które mogą zagrażać stabilizacji finansowej organizacji, finansom na poziomie gospodarki rynkowej, zasobom osobistym pochodzącym z gospodarstw domowych, bankowości, ubezpieczeń itp.<sup>34</sup>. Skala funkcjonowania tego rodzaju bezpieczeństwa jest determinowana przede wszystkim poziomem liberalizacji jaki charakteryzuje daną gospodarkę rynkową, tak więc przepuszczalnością granic poszczególnych

---

<sup>29</sup> J. Puacz-Olszewska, *Bezpieczeństwo gospodarcze w Polsce*, Rzeszów 2020, s. 17-25.

<sup>30</sup> I. Didenko, J. Puacz-Olszewska, S. Lyeonov, A., Ostrowska- Dankiewicz, & Ciekanowski. Z., *Social safety and behavioral aspects of populations financial inclusion: A multicountry analysis*, *Jurnal of International Studies*, 13, 2, 2020, s. 348.

<sup>31</sup> J. Puacz-Olszewska, M. Niewczas, A. Zagórska, *Bezpieczeństwo współczesnego państwa na przykładzie polski. Zarys problematyki*, Warszawa 2018, s. 273.

<sup>32</sup> M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Stać bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu. Warszawa 2010.

<sup>33</sup> M. Marcinkowska, P. Wdowiński, S. Flejterski, S. Bukowski, M. Zygierewicz, *Wpływ regulacji sektora bankowego na wzrost gospodarczy – wnioski dla Polski*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i Studia” nr 305, Warszawa 2014.

<sup>34</sup> K. Jajuga, *Elementy nauki o finansach. Kategorie i instrumenty finansowe*, Polskie Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 2007.

państw, co daje możliwość generowania oraz swobodnego przepływu zasobów finansowych, zwykle bez konieczności ich fizycznego transferowania<sup>35</sup>.

Poziom bezpieczeństwa ekonomicznego na poziomie indywidualnych jednostek jest zależny od przejawianych przez nie zachowań. Badania przeprowadzone w 2011 roku przez J.S. Hackera dowodzą, że dla przeważającej części obywateli wyższym celem jest uzyskanie obecnie osiąganego poziomu dochodów, aniżeli jego intensyfikacja. Oznacza to, że gospodarstwa domowe dysponujące ograniczonym budżetem mogą charakteryzować się wyższym poziomem bezpieczeństwa finansowego, gdy w przypadku klasy średniej lub reprezentującej elity finansowe jest ono znacznie niższe, bowiem duży spadek lub całkowita utrata dochodów względem tych obecnie osiągniętych może mieć związek z niestabilnością lub recesją gospodarczą<sup>36</sup>.

Poziom bezpieczeństwa ekonomicznego jest zależny od wielu zarówno negatywnych jak i pozytywnych bodźców. Wśród czynników pozytywnych, rozumianych poprzez stabilność finansową wymienia się elementy tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego, do której należą: organizacje sprawujące nadzór nad utrzymaniem prawidłowego poziomu ochrony ekonomicznej, dyscyplina gospodarcza, systemy bezpieczeństwa, systemy nadzoru zewnętrznego i audytu, a także zapewnienie ochrony konsumentom rynku finansowego<sup>37</sup>.

Z praktycznego punktu widzenia bezpieczeństwo finansowe można postrzegać jako zbiór zintegrowanych podsystemów charakteryzujących działanie poszczególnych segmentów: polityki finansowej, inwestycyjnej, środowiskowej, społecznej czy ekonomicznej, które stanowią elementy składowe bezpieczeństwa państwa<sup>38</sup>.

## 1.2. Typologia zagrożeń bezpieczeństwa finansowego

Bezpieczeństwo stanowi pierwotną i fundamentalną potrzebę jednostek oraz całych społeczeństw, jest również nieodzownym elementem prawidłowego funkcjonowania państw i systemów międzynarodowych. Potrzeba ta jest warunkowana posiadaniem przez człowieka wielowymiarowej świadomości, dzięki której zdaje on sobie sprawę z istnienia zagrożeń oraz

---

<sup>35</sup> R. Bartkowiak, J. Ostaszewski, *Ekonomia, nauki o zarządzaniu, finanse i nauki prawne wobec światowych przemian kulturowych, społecznych, gospodarczych i politycznych*, Oficyna Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011.

<sup>36</sup> J.S. Hacker, *Catch My Fall: Income Risk and the Welfare State in Rich Democracies*, IARIW OECD Conference on Economic Insecurity Paris, France, November 22–23, 2011..

<sup>37</sup> A. Alińska, *Sieć bezpieczeństwa finansowego jako element stabilności funkcjonowania sektora bankowego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace”, nr 1, 2012.

<sup>38</sup> J. Puacz-Olszewska, *Bezpieczeństwo gospodarcze w Polsce*. Rzeszów 2020.

zna sposoby na minimalizowanie ryzyka ich występowania<sup>39</sup>. Zjawisko zagrożenia towarzyszy ludzkości od początku jej istnienia, a zależnie od źródła jego powstawania można wyszczególnić dwie podstawowe kategorie<sup>40</sup>:

- zagrożenia naturalne (klęski żywiołowe) - powodzie, mgły, gwałtowne opady atmosferyczne, huragany i silne wiatry, upały i susze, trzęsienia ziemi, gwałtowne wahania temperatur, osunięcia gruntu itp.,
- zagrożenia wywoływane działalnością człowieka - skażenia biologiczne, chemiczne i radiacyjne, przerwy w zasilaniu w wodę, gaz i energię, smog, zakłócenia w komunikacji i transporcie, epidemie chorób ludzi, masowe migracje, wojny, terroryzm, przestępczość.

Zagrożenie jest stanem destrukcyjnym, stanowi przyczynę zminimalizowania bądź całkowitego zaniku poczucia bezpieczeństwa, co z kolei prowadzi do niepożądanych stanów, bowiem każdy podmiot bezpieczeństwa, niezależnie czy jest to jednostka, społeczność, organizacja czy środowisko naturalne, charakteryzuje się zróżnicowaną podatnością i odpornością na dane zagrożenie co może przyczynić się do jego przekształcenia w realną szkodę. Szkody te mogą mieć zróżnicowany charakter i dotyczyć wielu obszarów ludzkiego życia m.in.<sup>41</sup>:

- psychiki - wywołujące poczucie winy, wstydu, strachu, prowadzące do zaburzeń w zachowaniu, obniżające samoocenę,
- godności osobistej - dotyczące naruszenia prywatności, zwyczajów i zachowań,
- relacji międzyludzkich - marginalizacja, wykluczenie, represje, dyskryminacja, stygmatyzacja, zachowania ksenofobiczne,
- sfery fizycznej – uszkodzenia ciała, choroby, dyskomfort, ból i inne dolegliwości, które prowadzą do czasowego lub trwałego uszczerbku na zdrowiu,
- dotyczące prawa - oskarżenia, postępowanie sądowe, aresztowanie,
- dotyczące sytuacji materialnej – związane z pośrednimi bądź bezpośrednimi stratami finansowymi.

---

<sup>39</sup> L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2012, s. 76-89.

<sup>40</sup> W. Zubrzycki, *Poznawcze aspekty zagrożeń*, [w:] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, *Bezpieczeństwo. Teoria-Badania-Praktyka*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2015, s. 26.

<sup>41</sup> Tamże, s.25-26.

Nauki społeczne definiują pojęcie zagrożeń jako niebezpieczne i niekorzystne dla interesów oraz kluczowych wartości określonego podmiotu (jednostek lub grup) zjawisko, które jest konsekwencją działań innych podmiotów życia społecznego<sup>42</sup>.

Zagrożenie w kwestii państwa i kraju jest pojmowane jako prawdopodobieństwo zdarzenia, które sprawi, że czynniki warunkujące odpowiednią egzystencję oraz rozwój społeczeństwa nie zostaną mu zapewnione bądź zostaną znacznie zredukowane<sup>43</sup>. Z kolei biorąc pod uwagę zagrożenie bezpieczeństwa państwa, jest ono rozpatrywane jako kompilacja wewnętrznych bądź międzynarodowych zdarzeń, w wyniku których może nastąpić destabilizacja niezagrażonych dotąd egzystencji i rozwoju państwa, naruszenie lub utrata jego niezależności, suwerenności, a także zachwianie jego integralności i prawidłowych relacji na poziomie międzynarodowym w konsekwencji dopuszczenia się przemocy psychologicznej, politycznej, finansowej, militarnej itp.<sup>44</sup>.

Za modelową definicję opisującą problematykę zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa ze strony różnych wartości, można wymienić tę prezentowaną przez J. Stańczyka, według którego zjawisko to jest wynikiem działania lub sekwencji zdarzeń, które<sup>45</sup>:

- mogą zagrażać organom państwa lub prywatnym organizacjom pozarządowym w zakresie ich prawa do swobody wyborów politycznych w obrębie tego kraju,
- mogą w istotnym stopniu i stosunkowo szybko zagrażać jakości życia społecznego w danym państwie.

Poczucie zagrożenia jest zjawiskiem subiektywnym, w związku z czym kategoryzacja tego stanu jest zadaniem niezwykle trudnym. Z uwagi na mnogość aspektów jakich może dotyczyć obszar tego zagadnienia, wymienia się wiele rodzajów zagrożenia, niemniej jednak biorąc pod uwagę potencjalne oraz realne przyczyny ich występowania można wyróżnić się cztery podstawowe grupy czynników mogących destrukcyjnie wpływać na ludzką egzystencję<sup>46</sup>:

- przyroda ożywiona – mikroorganizmy, fauna, flora,
- przyroda nieożywiona – trzęsienia ziemi, powódzie, susze, pożary i inne klęski żywiołowe,

---

<sup>42</sup> M. Cieślarczyk, *Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwań, szans i zagrożeń*, [w:] Zeszyty Naukowe AON, 35, Nr 2, 1999, s. 233.

<sup>43</sup> R. Wróblewski, *Wybrane problemy diagnozy bezpieczeństwa narodowego*, [w:] Zeszyty Naukowe AON, 1991 nr 3/4, s. 69.

<sup>44</sup> S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 61.

<sup>45</sup> J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 24.

<sup>46</sup> W. Zubrzycki, *Poznawcze aspekty zagrożeń*, [w:] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, *Bezpieczeństwo. Teoria-Badania-Praktyka*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2015, s. 26.

- artefakty – wytwory ludzkiej działalności, np. konstrukcje, maszyny, niebezpieczne substancje, materiały wybuchowe itp.,
- człowiek oraz społeczeństwo – konflikty zbrojne, zamieszki na tle religijnym, rasowym, podboje, terroryzm, niewolnictwo<sup>47</sup>.

Występowanie bądź możliwość wystąpienia zjawiska zagrożenia dotyczy pośrednio lub bezpośrednio konkretnego podmiotu, dla którego oznacza destrukcyjne konsekwencje, których intensywność zależy od charakteru danego zagrożenia. W związku z tym bardzo ważne jest poznanie istoty niebezpieczeństwa, określenie źródła jego powstawania oraz w oparciu o tą wiedzę opracowanie metod eliminujących zdarzenie bądź redukujących jego negatywne skutki<sup>48</sup>. Ramy bezpieczeństwa określa państwo, ono również klasyfikuje, które działania negatywnie wpływają, bądź mogą zakłócić zarówno jego prawidłowe funkcjonowanie, jak również egzystencję tworzącego je społeczeństwa<sup>49</sup>. Kwestie potencjalnej lub realnej możliwości wystąpienia niepożądanych, negatywnych zdarzeń, zjawisk, stanów itp. narzuca konieczność opracowania przez państwo metod zapobiegawczych, bowiem gwarancja bezpieczeństwa kraju pozostaje w dialektycznej relacji ze zjawiskiem zagrożenia i determinuje zdolność państwa do jego eliminacji bądź minimalizacji<sup>50</sup>.

Wśród ogółu negatywnych czynników jakie mogą wpływać na bezpieczeństwo narodowe (bezpieczeństwo państwa) można wyszczególnić zagrożenia dla jego zróżnicowanych sektorów (dziedzin), których klasyfikacja pozwala na wyodrębnienie dwóch podstawowych kategorii - zagrożeń militarnych i niemilitarnych realizowanych w zakresie tych segmentów<sup>51</sup>. Wśród niemilitarnych zagrożeń bezpieczeństwa wymienia się ryzyko m.in. w obszarze gospodarczym, politycznym, wewnętrznym czy ekologicznym państwa. Zgodnie z definicją zagrożenie bezpieczeństwa państwa może być rozpatrywane w dwóch ujęciach: w kontekście rodzaju zagrożeń, struktury oraz okoliczności ich występowania, a także możliwości ich minimalizacji bądź redukcji lub przez pryzmat oddziaływania tych zagrożeń na rozwój oraz przetrwanie państwa<sup>52</sup>. Obydwie kategorie pozwalają na wysnuć istotnych

<sup>47</sup> L.F. Korzeniowski, *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, EAS, Kraków 2008, s. 186.

<sup>48</sup> AB, Hикитин, ГП Бортникoв, АВ Федорченко, Маркетинг у банку: навч. Посіб, К.: КНЕУ, 2006

<sup>49</sup> T. Pado, *Pojęcie zadań publicznych w aspekcie zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2008, s. 242.

<sup>50</sup> K. Jałoszyński, *Koncepcja współczesnych działań antyterrorystycznych*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2003, s. 25.

<sup>51</sup> B. Uliasz, *Czynniki kształtujące poziom bezpieczeństwa państwa*, [w:] T. Bąk, Z. Ciekankowski, L. Szot, *Determinanty bezpieczeństwa człowieka a rozwój regionalny*, PWST-E w Jarosławiu, Jarosław 2013, s. 115.

<sup>52</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, J. Pawłowski (red.), AON, Warszawa 2002, s. 163.

wniosków w kwestii analizy zagrożeń oraz barier gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz wskazać dwie koncepcje w tym zakresie<sup>53</sup>:

- weryfikacja potencjalnych oraz realnych zagrożeń powinna odbywać się poprzez ocenę negatywnych skutków oddziaływań na obiekt bądź podmiot, które uniemożliwiają mu osiągnięcie bądź realizację istotnych dla niego wartości,
- umiejscawianie zagrożeń w powstających bądź trwających konfliktach, co umożliwia ich operacjonalizację.

Kontynuując rozważania, zgodnie z pierwszym stanowiskiem, zagrożenie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa należy rozpatrywać jako ryzyko utraty tzw. wartości chronionych dotyczących różnych obszarów życia, a także jako przeciwieństwo pojęcia bezpieczeństwa. Różnice w ich weryfikacji są zależne przede wszystkim od prezentowania odmiennych płaszczyzn czy obiektów zagrożeń jak system społeczno-gospodarczy bądź potencjał obronno-ekonomiczny. Przy przytoczonym przykładzie warto wspomnieć, iż kategoria potencjału gospodarczo-obronnego poprzedzała kategorię gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, a obecnie pierwsza została zaabsorbowana przez drugą, szerszą kategorię. Według Z. Kołodziejak zagrożenia gospodarcze w obszarze obronno-ekonomicznym dotyczącym gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa rozumie się jako szereg wewnętrznych oraz zewnętrznych bodźców, których pojawienie się może spowodować destabilizację bądź zahamowanie rozwoju w tym zakresie<sup>54</sup>.

Warto zaznaczyć, iż kryteria, na podstawie których wyznaczane są metody ewaluacji skutków działań wpływających destrukcyjnie na gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa, powinny być wdrażane jako element nadrzędnego systemu wartości. Wśród zagrożeń gospodarczego bezpieczeństwa państwa wymienia się te procesy i zjawiska, których konsekwencją mogą być<sup>55</sup>:

- zmniejszenie lub utrata zdolności rozwoju gospodarczego,
- brak możliwości swobodnego decydowania o procesach gospodarczych, gospodarczo-obronnych oraz ich udoskonalania,
- niewydolność w zakresie dystrybucji odpowiedniej ilości dóbr i usług,

---

<sup>53</sup> Z. Ciekawski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Wydział Humanistyczny, Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa, Siedlce 2016, s. 44.

<sup>54</sup> Tamże, s. 44-45.

<sup>55</sup> Tamże, s. 47.

- zmniejszenie bądź całkowita utrata szeroko rozumianego zaplecza niezbędnego dla wojsk walczących w czasie konfrontacji zbrojnych,
- brak gwarancji zachowania potencjału militarnego oraz rezerw gospodarczych w czasie zawieszenia na dostatecznym poziomie,
- deterioracja kraju, której miarą jest udział państwa w kształtowaniu dochodu krajowego, a także pozapaństwowy podział pracy w porównaniu do systemów gospodarczych środowiska zagranicznego.

Obecnie, bezpieczeństwo narodowe państwa jest pojmowane w szerszym rozumieniu aniżeli wyłącznie w politycznym oraz militarnym zakresie, na co w zdecydowanym stopniu miała wpływ globalizacja zagrożeń. Niemniej jednak zarówno polityczny jak i wojskowy aspekt bezpieczeństwa państwa stanowią istotny cel i element strategii bezpieczeństwa większości krajów<sup>56</sup>.

Wśród podstawowych zagrożeń, które mają współcześnie najbardziej destrukcyjny wpływ na środowisko międzynarodowe wymienia się<sup>57</sup>:

#### 1) akty terroru:

- ograniczenie praworządności i osłabienie struktur wspólnoty obywatelskiej,
- dążenie do wykształcenia stref układów i wpływów lub regionalnego zwierzchnictwa,
- zaburzenia w obszarze wzajemnego zaufania i konsolidacji społecznej w sytuacji kryzysu,
- próby wymuszeń na decyzjach państwa o jego uczestnictwie bądź rezygnacji z działalności w regionalnych organizacjach bezpieczeństwa,
- słabość i bezradność nowo powstałych, demokratycznych struktur w egzekwowaniu konstytucyjnego prawa i ochrony swojego społeczeństwa przed represjami ze strony uzbrojonych organizacji przestępczych,
- eliminacja linii podziału i zastąpienie ich nowymi,
- podejście konfrontacyjne, prezentowanie zimnowojennej mentalności i uprzedzeń ideologicznych;

---

<sup>56</sup> Z. Ciekankowski, B. Ulijasz, *Zwalczanie terroryzmu w Unii Europejskiej*, PWST-E w Jarosławiu, Jarosław 2015, s. 96.

<sup>57</sup> Z. Ciekankowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, s. 37-38.

## 2) zagrożenia militarne:

- bagatelizowanie przepisów zawartych w Kodeksie Postępowania Państw odnoszących się do zasad polityczno-wojennych w zakresie bezpieczeństwa kraju,
- obecność obcej armii na terytorium określonego państwa bez jego wyraźnej zgody,
- akceptowanie działań niezgodnych z obowiązującą konstytucyjnie władzą,
- używanie sił nieadekwatnych do aktualnych potrzeb misji wewnętrznych,
- niedostateczny demokratyczny nadzór nad wojskiem i organizowaniem planów operacyjnych,
- ignorowanie i lekceważenie przepisów w zakresie kontroli zbrojeń oraz tolerowanie takich zachowań,
- rozpowszechnianie narzędzi masowego rażenia, nielegalna dystrybucja materiałów oraz transfer technologii mogących mieć podwójne zastosowanie,
- niewspółmierna rozbudowa armii mogąca skutkować naruszeniem równowagi sił regionalnych lub subregionalnych;

## 3) zagrożenia w obszarze politycznym:

- niestosowanie się do przepisów prawa normalizowanych przez Kartę Narodów Zjednoczonych oraz paktów międzynarodowych,
- brak możliwości eliminacji wewnętrznych oraz zewnętrznych napięć, których źródłem są podziały na tle rasowym, etnicznym, skutki dążenia do niezależności czy konflikty terytorialne,
- niezadowolenie społeczne prowadzące do powstawania konfrontacyjne i agresywnych ruchów secesjonistycznych podważających integralność terytorialną państw;

## 4) zagrożenia społeczne (psychospołeczne):

- naruszenie podstawowych praw i wolności ludzkiej jednostki,
- dyskryminacja z uwagi na płeć, wiek, orientację seksualną, przynależność do mniejszości narodowych, językowych itp.,
- konflikty na tle religijnym, etnicznym czy kulturalnym,



- działania ruchów politycznych wyznających nietolerancyjne, agresywne zachowania jak rasizm, antysemityzm, seksizm, ksenofobia, etnocentryzm, skrajny nacjonalizm itp.,
- szykanowanie grup obywatelskich oraz ich przedstawicieli,
- ograniczenie wolności mediów i prasy,
- działalność zorganizowanych grup przestępczych, wpływy mafii, korupcja, nielegalny handel bronią, narkotykami, „pranie brudnych pieniędzy” itp.,
- brak ilustratywności działań organów władzy wykonawczej oraz administracyjnej w wewnętrznych sprawach państwa,
- oszustwa wyborcze, szykanowanie członków partii politycznych, nierówny dostęp do informacji, będące przejawem nieposzanowania prawa wolnych wyborów i zasad państwa demokratycznego,
- związki działań przestępczych ze strukturami państwowymi,
- manipulowanie aspektami dotyczącymi mniejszości narodowych oraz praw i wolności człowieka celem zdobycia politycznych układów lub regionalnego zwierzchnictwa;

#### 5) zagrożenia ekologiczne:

- migracje ekologiczne będące efektem ograniczenia wielkości obszaru bezpiecznego dla życia człowieka,
- konflikty na tle pozyskiwania zasobów naturalnych niezbędnych do odpowiedniego funkcjonowania państwa,
- nieodpowiedni bądź całkowity brak gospodarowania odpadami przemysłowo-komunalnymi,
- skażenia środowiska naturalnego – masowe zanieczyszczenie powietrza, wody,
- klęski żywiołowe oraz katastrofy przemysłowe,
- naruszenie gospodarki wodnej w środowisku.

Część z przytoczonych powyżej rodzajów zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa może się przenikać prowadząc do zjawiska synergii czego skutkiem jest intensyfikacja destrukcyjnych oddziaływań w wielu obszarach. Realne występowanie niektórych z tych zagrożeń jest określane mianem kryzysu lub konfliktu. Zdarza się, że obydwaj pojęcia są błędnie definiowane, bowiem kryzys może być postrzegany jako swego rodzaju wewnętrzny,

nadzwyczajny stan emocjonalny podmiotu, na którego pojawienie się mogą mieć wpływ zarówno czynniki wewnętrzne jak i zewnętrzne, a niekiedy może być również następstwem zdarzeń losowych takich jak klęski żywiołowe, katastrofy itp. Konflikt z kolei dotyczy konfrontacyjnej relacji jaka może wytworzyć się między podmiotami.

Okoliczności polityki bezpieczeństwa państwa w ujęciu ogólnym można podzielić na wewnętrzne oraz zewnętrzne. Wśród wewnętrznych uwarunkowań wymienia się bodźce społeczne, ekonomiczne czy polityczne, które mogą mieć zarówno twórczy jak i niszczący charakter. Ich destrukcyjne oddziaływanie nie tylko obniża potencjał kraju, ale również sprawia, że jest on mniej odporny na naciski z zewnątrz. Zewnętrzne uwarunkowania z kolei dotyczą konkretnego bloku państw, a także poziomu relacji jakie zostały wypracowane między krajem a organizacjami i innymi państwami. Reformy rynkowe, kryzys gospodarczy i konsekwencje finansowe jakie za sobą niesie, a szczególnie bezrobocie, intensyfikuje poziom społecznej frustracji, a co za tym idzie przestępczości i innych patologicznych zjawisk społecznych<sup>58</sup>.

Analiza oraz identyfikacja czynników mogących destrukcyjnie oddziaływać na bezpieczeństwo gospodarcze państwa sprawia, że powstaje szeroki indeks potencjalnych zagrożeń w tym zakresie. Celem niniejszego opracowania jest wyodrębnienie tych, które stanowią realne zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, co stanowi przedmiot analizy. Następnie podjęto próbę klasyfikacji tych zagrożeń opierając się na technice porównań wzajemnych. Identyfikując zagrożenia bezpieczeństwa gospodarczego państwa warto zwrócić szczególną uwagę na indeks opracowany przez M. Ciszka, według którego do źródeł zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego należą<sup>59</sup>:

- niekorzystny system podziału produktu krajowego brutto (PKB),
- nieprawidłowe obranie kierunku polityki finansowej oraz gospodarczej państwa,
- zapasy i struktura zasobów naturalnych państwa,
- infrastruktura produkcyjna, transportowa oraz łączność,
- zasoby ludzkie.

Produkt krajowy brutto wyznacza zagregowaną wartość dóbr i usług finalnych, które są generowane przez państwowe oraz zagraniczne bodźce produkcji w granicach danego kraju w określonym czasie (z reguły w ciągu jednego roku). Konsekwencją ustanowienia niekorzystnego systemu podziału i kształtowania PKB jest finansowanie określonych sektorów

---

<sup>58</sup> Tamże, s. 41.

<sup>59</sup> M. Ciszek, *Filozofia ujmowania zagrożeń ekonomicznych dla bezpieczeństwa narodowego RP i stabilności wewnętrznej państwa*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2013, 10, s. 47–58.

funkcjonowania państwa w sposób nierównomierny. Przykładowo, uzależnienie inwestycji od konkretnych kryteriów spełnianych przez wybrane sektory działalności może prowadzić do zakłóceń w innych obszarach wcześniej nastawionych na otrzymanie wyższego finansowania. W rezultacie optymalizacja zasobów finansowych państwa staje się zadaniem trudnym do osiągnięcia.

Kolejnym źródłem zagrożenia jest nieprawidłowe ukierunkowanie polityki finansowej oraz gospodarczej państwa, której zadaniem jest wybór tych obszarów, które dają możliwość pozyskania pewnych zasobów finansowych i oszczędności. Według G. Gołębiowskiego: polityka finansowa w wąskim znaczeniu powinna być postrzegana jako domena państwa, z uwagi na fakt, że podmioty inne niż państwo nie posiadają pełnej suwerenności w kwestii pieniądza (np. ustalanie stóp procentowych, stawek podatkowych czy tworzenie pieniądza). Postrzegając politykę finansową w takim ujęciu, za jej główne determinanty należy przyjąć te kraje, które są najchętniej finansowane, bądź te z których najczęściej pozyskuje się inwestorów<sup>60</sup>.

Nie sposób pominąć fakt, że obydwie analizowane powyżej zagrożenia bezpieczeństwa są zależne od zasobów naturalnych jakimi gospodaruje państwo. Brak występowania surowców bądź ograniczenie w ich wydobywaniu sprawia, że dany kraj jest zmuszony pozyskiwać niezbędne zasoby od innych państw. Przykładowo polskie zasoby naturalne są zależne w szczególności od Federacji Rosyjskiej, która jest głównym dystrybutorem ropy (rurociągiem „Przyjaźń”) oraz gazu (gazociąg jamalski). Na przykładzie Polski, zasoby surowców naturalnych stanowią ogniwo konsolidujące trzy podstawowe rodzaje bezpieczeństwa: gospodarcze, polityczne oraz energetyczne. Konsekwencją wielowymiarowego charakteru pozyskiwania zapasów jest zmniejszenie urozmaicenia kierunków, które są ich głównymi dostawcami<sup>61</sup>.

Kolejnym wymienionym przez M. Ciszka zagrożeniem jest brak bądź złe zarządzanie infrastrukturą produkcyjną, transportową lub łącznością co w znacznym stopniu może ograniczać możliwości rozwojowe państwa. Ciężko jest bowiem określać państwo bez rozbudowanej sieci dróg i autostrad oraz infrastruktury drogowej mianem innowacyjnego i zamożnego. Zgodnie ze źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce, istota

---

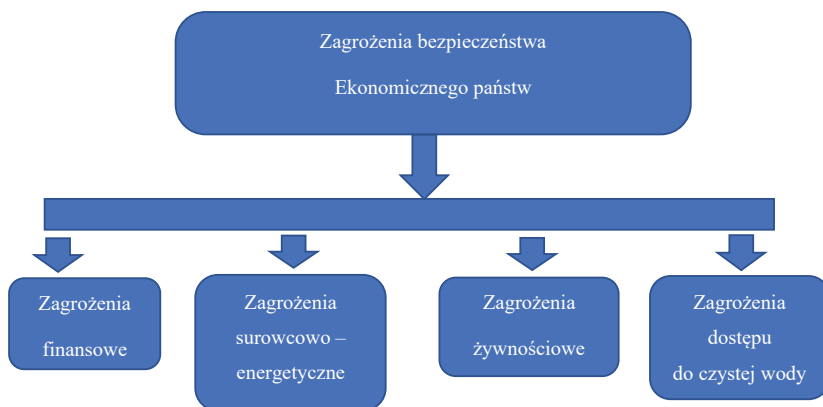
<sup>60</sup> G. Gołębiowski, *Znaczenie polityki finansowej i czynników społeczno-kulturowych dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2009, s. 56-68.

<sup>61</sup> A. Bralewski, *Zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego Polski*, Zeszyty Naukowe SGSP, Nr 68, Nr 4, 2018, s. 213-216.

bezpieczeństwa infrastruktury znalazła przełożenie w zespole przedsięwzięć organizacyjnych zwanych ochroną infrastruktury krytycznej (OIK)<sup>62</sup>.

Ostatnie wśród wymienionych zagrożeń dla bezpieczeństwa finansowego państwa są zasoby ludzkie, a mianowicie niewystarczająca ilość tych zasobów będąca skutkiem postępującego procesu starzenia się społeczeństwa, brakiem kwalifikowanych praktyków, czy brakiem jednostek chętnych do wykonywania pracy za proponowane przez pracodawców wynagrodzenie. Zagrożenia te w pewnym stopniu są zbieżne z koncepcją K. Księżopolskiego, który wyróżnia cztery bazyowe podzbiory zagrożeń bezpieczeństwa, wśród których wymienia (rys. 2)<sup>63</sup>:

- zagrożenia ekonomiczne,
- zagrożenia surowcowo-energetyczne,
- zagrożenia żywnościowe,
- zagrożenia wynikające z dostępu do czystej wody.



**Rysunek 2.** Zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Źródło: K. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne* [w:] *Ekonomika w bezpieczeństwie państwa w zarysie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wyd. Difin, Warszawa 2014, s. 77-85.

Prezentowanie takich elementów zagrożeń bezpieczeństwa gospodarczego państwa daje wiele możliwości zintegrowania zagrożeń będących konsekwencją podejmowanych decyzji politycznych, działań aktorów finansowych, nieprawidłowości w zakresie dostępu oraz

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.

<sup>63</sup> K. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne* [w:] *Ekonomika w bezpieczeństwie państwa w zarysie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wyd. Difin, Warszawa 2014, s. 77-85.

pozyskiwania zasobów energetycznych, a także niestabilnego dobrobytu socjalnego (w tym również zagrożeń żywnościowych) oraz ograniczonego dostępu do środków zapewniających podstawy egzystencji.

Wśród zjawisk zagrażających sferze ekonomicznej państwa należy wymienić wszelkie działania prowadzące do uraty zasobów finansowych warunkujących wypełnianie przez dany kraj podstawowych funkcji państwowych. Do zagrożeń tych należą m.in.: utrzymanie poziomu długu zagranicznego, który pozwala na regulację zobowiązań, zachowanie stabilności gospodarczej w czasie kryzysu ekonomicznego, zagwarantowanie solidnego i prawodawczego rozwoju gospodarczego poprzez eliminację zjawisk nielegalnych jak np. „raje podatkowe” czy oszustwa podatkowe. Następstwem wymienionych zjawisk jest z kolei występowanie takich zagrożeń jak wzrost wielkości długu międzynarodowego, bessa na rynkach finansowych czy „pranie brudnych pieniędzy”<sup>64</sup>.

K. Księżopolski jako kolejny rodzaj zagrożeń dla bezpieczeństwa finansowego wymienia ryzyko w zakresie obszaru surowcowo-energetycznego, który jak już wspomniano można rozpatrywać pod kątem dostępu do określonych zasobów energetycznych. Wśród zagrożeń w tym zakresie można wymienić wstrzymanie importu surowca, który nie ma odpowiednika w zasobach naturalnych państwa, bądź podwyższenie cen jego pozyskiwania. Biorąc pod uwagę aktualną sytuację Polski w tym zakresie, import ropy oraz gazu ziemnego jest w znacznym stopniu zależny od Rosji, co może niejednokrotnie stanowić kartę przetargową w potyczkach politycznych. Zgodnie z twierdzeniem J. Mazurkiewicza dywersyfikacja kierunków mogących stanowić źródło pozyskiwania gazu oraz ropy do Polski, zostały w związku z powyższym unormowane przepisami prawa, które wydano w formie Rozporządzenia Rady Ministrów<sup>65</sup>. Ustanawia ono, że minimalny poziom dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego importowanego przez firmę energetyczną z jednego źródła w danym roku kalendarzowym nie może być wyższy niż 70% – w latach 2017–2022 i 33% w latach 2023–026<sup>66</sup>.

Wymienione zagrożenia żywnościowe dotyczą ograniczeń w dostępie do produktów spożywczych niezbędnych do ludzkiej egzystencji. Problem ten dotyczy w szczególności państw Afryki, niemniej jednak obecnie osiąga również rozmiary globalne, bowiem w konsekwencji brak żywności prowadzi do dwóch innych, poważnych zagrożeń:

---

<sup>64</sup> A. Bralewski, *Zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego Polski*, Zeszyty Naukowe SGSP, Nr 68, Nr 4, 2018, s. 213-216.

<sup>65</sup> J. Mazurkiewicz, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Polityka Energetyczna”, 11, 2008, s. 313–322.

<sup>66</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2017 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego z zagranicy, Dz.U. 2017 poz. 902

- pierwsze jest konsekwencją fizycznego braku żywności, np. embargo na produkty spożywcze - przykładem mogą być polskie jabłka, na które nałożono embargo w Rosji,
- drugie będące skutkiem niestabilnych, nierzadko wzrastających cen towarów żywnościowych.

Analogicznie do zagrożeń żywnościowych, niedobór lub całkowity brak dostępu do wody pitnej stanowi poważne zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego kraju, bowiem może zaburzać zarówno prawidłową egzystencję jego obywateli jak i destabilizować ważne procesy produkcyjne<sup>67</sup>.

### 1.3. Poziom bezpieczeństwa finansowego w Polsce

Na bezpieczeństwo finansowe Polski składa się kilka wskaźników, których wielkości świadczą o dobrym bądź złym poziomie tego bezpieczeństwa. W niniejszym rozdziale analizie poddano wielkości: popytu i produkcji, inwestycji, finansów publicznych, handlu zagranicznego, sytuację finansową przedsiębiorstw, a także politykę pieniężną i rynki aktywów. Przeanalizowano również wpływ pandemii na ryzyko finansowe i działania ograniczające ryzyka systemowe w finansach kraju.

#### 1.3.1. Popyt i produkcja

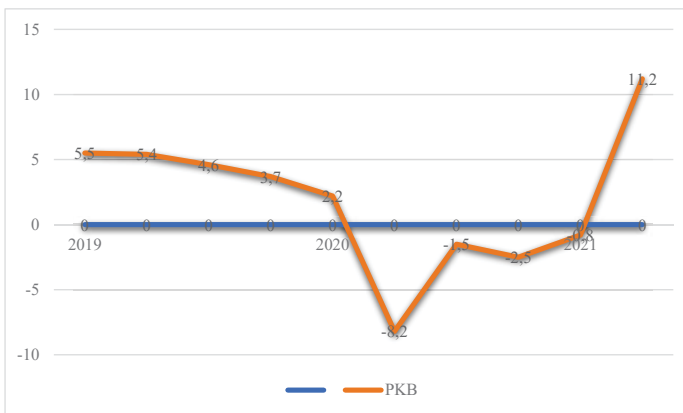
II kwartał 2021 roku cechował się wyraźną tendencją wzrostową PKB polskiej gospodarki (do 11,2% r/r wobec -0,8% r/r w I kw. br.), co w pewnym stopniu było zdeterminowane gwałtowną zapaścią gospodarki w II kwartale 2020 roku (8,2% r/r). Na dynamikę polskiego PKB w największym stopniu wpłynął wzrost poziomu konsumpcji prywatnej i zapasów, wraz z ujemnym eksportem netto. PKB rosło również dzięki spadkom liczby zakażeń na COVID od końca kwietnia 2021 roku, obniżeniu restrykcji przeciwepidemicznych oraz dostosowaniu przedsiębiorstw do odnalezienia się w sytuacji pandemii (Wykres 1, Tab. 1)<sup>68</sup>.

W rezultacie poziom PKB wzrósł powyżej poziomu sprzed pandemii. Według danych miesięcznych za III kwartał 2021 roku aktywność gospodarcza wykazywała stałą tendencję do

<sup>67</sup> Ł. Ambroziak, *Wpływ rosyjskiego embarga na polski handel rolno-spożywczy*, „Przemysł Spożywczy” 7, 2015, s. 2–7.

<sup>68</sup> [https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (18.02.2022)

odbudowy przy względnie niskim poziomie zakażeń Covid-19 oraz łagodniejszych restrykcjach w okresie letnim.



**Wykres 1.** Wzrost i struktura PKB

Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (15.03.2022)

**Tabela 1.** Struktura PKB w latach 2019-2021

	2019				2020				2021	
	q1	q2	q3	q4	q1	q2	q3	q4	q1	q2
<b>PKB</b>	<b>5,5</b>	<b>5,4</b>	<b>4,6</b>	<b>3,7</b>	<b>2,2</b>	<b>-8,2</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>11,2</b>
Spożycie prywatne	2,4	2,5	2,5	1,9	0,7	-6,0	0,2	-1,6	0,0	7,3
Spożycie publiczne	1,5	1,0	1,2	0,9	0,6	0,7	0,6	1,6	0,3	0,6
Nakłady brutto na środki trwałe	1,3	1,2	0,6	1,3	0,3	-1,4	-1,3	-3,8	0,2	0,9
Przyrost zapasów	-1,4	0,2	-0,5	-2,3	-0,4	-1,8	-2,1	1,1	-0,2	2,8
Eksport netto	1,8	0,6	0,8	1,9	1,0	0,4	1,1	0,2	-1,1	-0,3

Źródło: Badania własne na podstawie

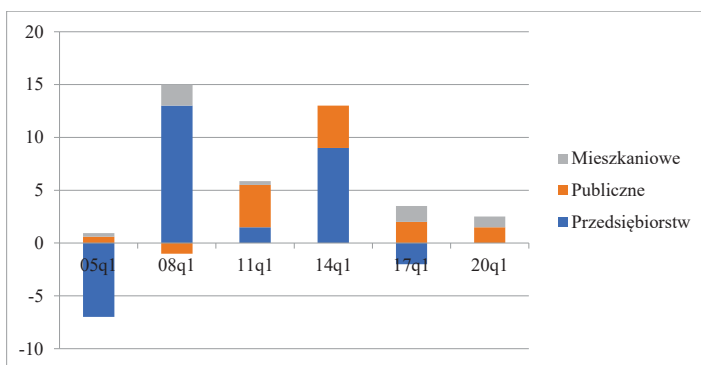
[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (15.03.2022)

PKB to wskaźnik określający stan gospodarki. Jak wynika z Tabeli 1 na dynamikę PKB w Polsce od 2019 do drugiego kwartału 2021 roku, miało wpływ wiele czynników. Najwyższą wartość Poziomu Krajowego Brutto zanotowano w drugim kwartale 2021 r. (11,2) co wynikało z wysokiej wartości spożycia prywatnego (7,3) oraz przyrostu zapasów (2,8). Ujemną wartość PKB zanotowano w drugim, trzecim i czwartym kwartale 2020 roku, a także w pierwszym okresie

2021 roku. W największym stopniu przyczyniły się do tego ujemne wartości nakładów brutto na środki trwałe, przyrostu zapasów oraz spożycia prywatnego.

### 1.3.2. Inwestycje

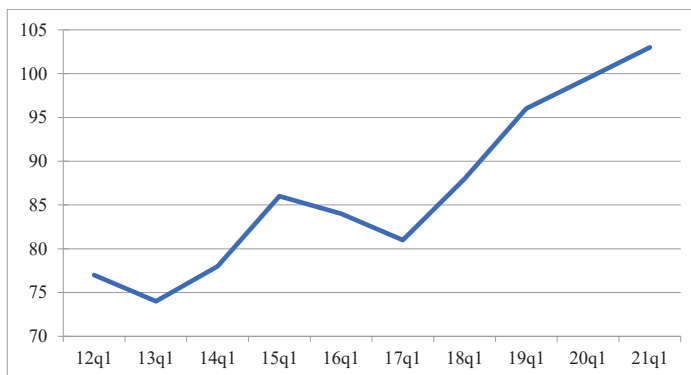
W II kwartale 2021 roku dynamika wzrostu inwestycji przyspieszyła do 5,6% r/r (wobec 1,7% r/r w I kw. br.; Wykres 2), głównie dzięki efektom bazy statystycznej (w II kw. 2020 r. poziom inwestycji raptownie spadł o 8,8% r/r z powodu ograniczeń przeciwepidemicznych; Wykres 2).



**Wykres 2.** Dynamika inwestycji w gospodarce

Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (15.03.2022)



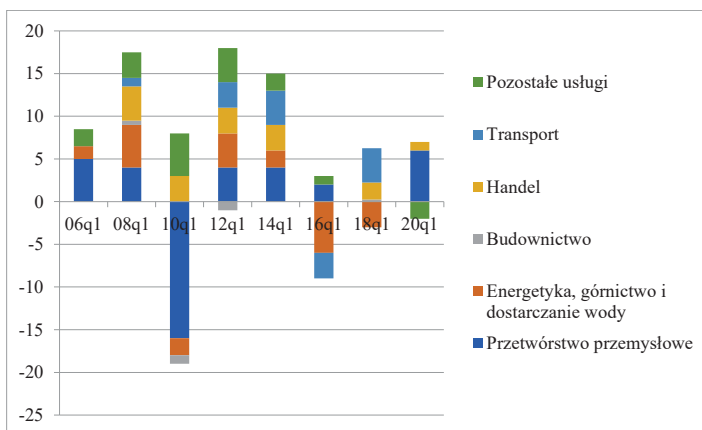
**Wykres 3.** Nakłady brutto na środki trwałe



Według szacunków NBP przyspieszenie dynamiki nakładów inwestycyjnych w stosunku do ubiegłego kwartału 2021 roku zostało spowodowane głównie przez przyspieszenie wzrostu inwestycji przedsiębiorstw oraz mieszkaniowych. Natomiast inwestycje publiczne nadal wykazywały się tendencją spadkową.

Pierwszy raz od wybuchu pandemii w II kwartale 2021 roku wzrósł roczny poziom inwestycji średnich i dużych przedsiębiorstw. Wzrost inwestycji odnotowano we wszystkich branżach, zaś branżą, w której inwestycje rosły najsilniej były branże handlowo-usługowe, które pod względem aktywności gospodarczej ucierpiały najmocniej w II kwartale 2020 roku z powodu restrykcji przeciwepidemicznych (Wykres 4).

Wzrost wykorzystania mocy produkcyjnych, które był czynnikiem, który dodatkowo wspierał wzrost aktywności gospodarczej. Według danych ankietowych NBP i danych GUS wzrost gospodarczy w 2021 roku osiągnął poziom sprzed pandemii (Wykres 5), czego powodem była także poprawa kondycji finansowej przedsiębiorstw. Z kolei na wzrost inwestycji ograniczająco mógł wpływać przedłużający się stan niepewności wobec przyszłego przebiegu pandemii i jego skutków w koniunkturze polskiej i światowej. Niepewność co do przyszłego stanu gospodarek stanowiących kluczowych partnerów handlowych Polski mogła przyczynić się do powściągliwości w inwestowaniu przez przedsiębiorstwa, których eksport stanowi dużą część dochodów.



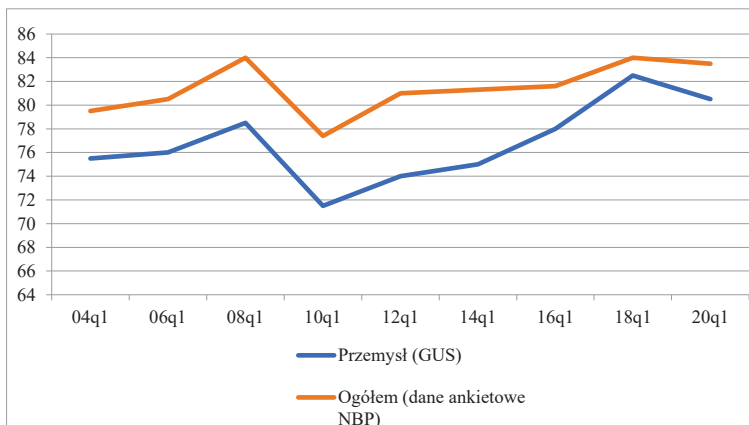
Wykres 4. Inwestycje średnich i dużych przedsiębiorstw niefinansowych według cen bieżących według podziału branżowego (t/r)

Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (15.03.2022)

Wyniki badań ankietowych NBP wykazały korzystne zmiany w aktywności inwestycyjnej form: w III kwartale 2021 roku wzrósł poziom zainteresowania firm nowymi inwestycjami oraz angażowaniem większych nakładów inwestycyjnych na cele inwestycyjne<sup>69</sup>.

Obliczenia NBP wskazują, iż powodem ujemnej dynamiki inwestycji publicznych w II kwartale 2021 roku była głównie redukcja środków przeznaczanych na inwestycje przez jednostki samorządu terytorialnego.



**Wykres 5.** Poziom wykorzystania zdolności wytwórczych przedsiębiorstw

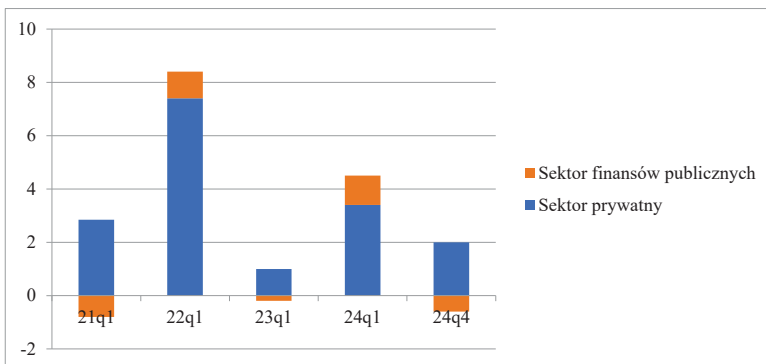
Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (15.03.2022)

W latach 2022-2024 przewiduje się dalszy wzrost, choć w wolniejszym niż w 2021 r. tempie, nakładów brutto na środki trwałe przedsiębiorstw (Wykres 6). O oczekiwanej kontynuacji odbudowy popytu inwestycyjnego przedsiębiorstw świadczą wyniki badań ankietowych (przeprowadzone jeszcze przed agresją zbrojną Rosji przeciw Ukrainie), zgodnie z którymi nastroje inwestycyjne firm – mimo pewnego pogorszenia – były lepsze niż odnotowane przed rokiem. W szczególności na wysokim poziomie kształtuje się nadal wskaźnik obrazujący plany wzrostu inwestycji na bieżący rok<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Szybki monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw, NBP, październik 2021 r.

<sup>70</sup> Szybki monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw, NBP, styczeń 2022 r.

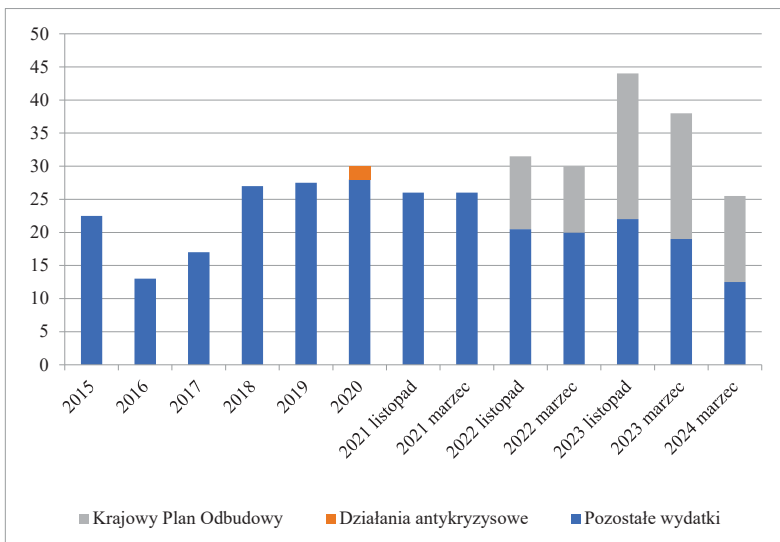


**Wykres 6.** Rozkład nakładów brutto na środki trwałe (%)

Źródło: Badania własne na podstawie Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej, *Raport o inflacji marzec 2022*, Warszawa 2022, s. 59.

Także w ciągu IV kwartału 2021 roku stopień wykorzystania zdolności produkcyjnych większość przedsiębiorstw miał podobny poziom w stosunku do zdolności produkcyjnych sprzed pandemii<sup>71</sup>. Wzrost nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw powinien być napędzany niskim poziomem automatyki i robotyki przemysłowej w Polsce oraz wzrostem kosztów pracy. Z drugiej strony, na krajowe perspektywy inwestycyjne negatywnie wpłynie militarna agresja Rosji na Ukrainę, prowadząca do wzrostu niepewności i wyższych cen surowców. Zwiększona zmienność kursu walutowego i przedłużające się zakłócenia łańcucha dostaw będą działać w tym samym kierunku.

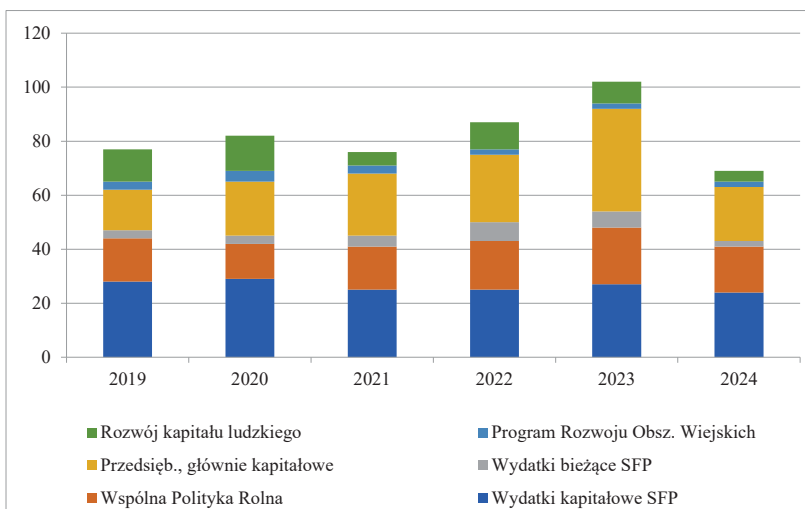
<sup>71</sup> Tamże.



**Wykres 7.** Wykorzystanie środków UE na inwestycje publiczne (mld zł)

Źródło: Badania własne na podstawie Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej, Raport o inflacji marzec 2022, Warszawa 2022, s. 59.

Pod kątem prognoz na lata 2023-2024 przewidywane jest obniżenie popytu na mieszkania. Ma to wynikać ze zwiększenia stóp procentowych NBP, co znacznie ograniczyło dostęp i zwiększyło koszty kredytów. Z drugiej strony, dedykowane wsparcie rodzinom na zakup mieszkań w ramach nowego programu Polski Ład ma pozytywnie wpłynąć na inwestycje w mieszkania, łagodząc negatywne skutki wyżej wymienionych czynników.



**Wykres 8.** Wydatki finansowane ze środków unijnych (w mld zł) – dekompozycja

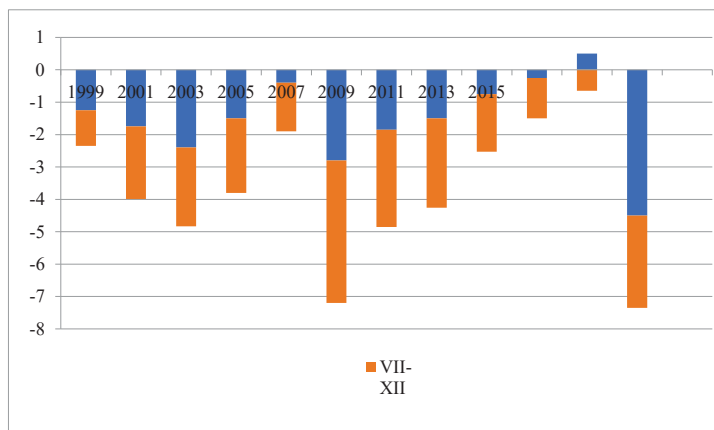
Źródło: Badania własne na podstawie Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej, *Raport o inflacji marzec 2022*, Warszawa 2022, s. 60.

W stosunku do ubiegłych trzech lat nieznacznie wzrósł poziom wydatków finansowanych środkami unijnymi. W 2022 roku wydatki te osiągnęły poziom ponad 80 mld zł, spośród których największą część stanowią wydatki na przedsiębiorstwa, głównie kapitałowe - ok. 22 mld zł, zaś najmniejszą- wydatki na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich- jedynie zaledwie kilka mld zł. Rekordową łączną wartość wydatków Polska ma osiągnąć w 2023 roku- przewidywana wysokość wydatków unijnych wynieść ma ponad 100 mld zł, spośród których w znacznym stopniu przeważać mają wydatki na przedsiębiorstwa, głównie kapitałowe- według prognoz wartość tych wydatków ma wynieść ok. 35 mld zł. Z kolei najniższy poziom wydatków ze środków unijnych ma zostać osiągnięty w 2024 roku. Zgodnie z projekcją w tym roku wydatki ze środków UE mają spaść do poziomu poniżej 70 mld zł. Dominującymi wydatkami w 2024 roku mają być wydatki kapitałowe SFP, czyli wydatki Sektora Finansów Publicznych- mają osiągnąć poziom ok. 25 mld zł. Na znaczeniu spadną również wydatki bieżące Sektora Finansów Publicznych, na Wspólną Politykę Rolną, oraz na rozwój kapitału ludzkiego. W ciągu badanego okresu najwyższą wartość miały wydatki związane z wydatkami kapitałowymi SFP w 2019 roku. Według prognoz zaś najwyższa wartość wydatków na WPR ma przypadać na rok 2023. W 2022 wydatki bieżące SFP osiągnęły najwyższą wartość na przestrzeni ubiegłych trzech lat.

### 1.3.3. Finanse publiczne

W pierwszej połowie 2021 r. sytuacja finansowa sektora finansów publicznych była korzystna. Wyniki sektora instytucji rządowych i samorządowych w klauzuli ESA2010 uległy znacznej poprawie w tym samym okresie poprzedniego roku. (co odpowiada -0,2% PKB, w porównaniu z -4,5% PKB w analogicznym okresie 2020 roku, Wykres 6). Poprawa ta wynikała głównie ze stopniowego wycofywania pomocy antykrzysowej, zwłaszcza ograniczonego wsparcia dla sektorów najbardziej dotkniętych zaostreniem restrykcji zdrowotnych nałożonych przez rząd pod koniec 2020 roku.

W efekcie, według szacunków NBP, koszt działań kryzysowych w I połowie 2021 roku spadł do poziomu 0,8% PKB, z 3,2% PKB z pierwszej połowy 2020 roku. Wraz z trwającym ożywieniem gospodarczym i wsparciem dochodów niepodatkowych znacznie wzrosły wpływy podatkowe, co przyczyniło się również do zmniejszenia wielkości deficytu sektora.



Wykres 9. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu ESA2010

Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (12.04.2022)

W I półroczu 2021 roku poziom wpływów podatkowych do budżetu państwa uległ wzrostowi o 21,5% r/r. Wysoka dynamika częściowo oddawała rezultat niskiej bazy dotyczącej restrykcji przeciwepidemicznych z II kwartału 2020 r. Jednak podatki w I półroczu 2021 roku odznaczały się relatywnie wysokim poziomem, również w zestawieniu z I półroczem 2019 r. (w tym zestawieniu wzrost osiągnął 13,4%), dzięki ożywieniu gospodarczemu, a więc i korzystnej sytuacji finansowej przedsiębiorstw. W I półroczu 2021 r. dochody podatkowe

budżetu państwa wzrosły o 21,5% r/r, zaś efekt bazy nie wpływał na nie znacząco, ponieważ restrykcje przeciw pandemiczne w III kwartale 2020 roku były o wiele łagodniejsze niż na samym początku pandemii. Wysoką dynamiką wzrostu odznaczały się również dochody budżetu państwa pozyskiwane ze sprzedaży uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Dochody klimatyczne wyniosły 14,7 mld zł, wobec 4,8 mld zł w analogicznym okresie ubiegłego roku, z czego większość pochodziła ze sprzedaży uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

Choć deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec czerwca br. był relatywnie niski. (5,7 mld zł), w pierwszym półroczu 2021 r. zadłużenie sektora wzrosło o 65,5 mld zł. Część wzrostu zadłużenia była spowodowana dłużnymi papierami wartościowymi wyemitowanymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (FPC) i Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR) w celu sfinansowania większości działań antykryzysowych (łącznie 31,4 mld zł w I półroczu 2021 roku).

Natomiast na ograniczenie zapotrzebowania na pożyczki wpłynęło dokonanie wpłaty z zysku NBP. Według ESA2010, większość zysków wpłacanych przez NBP do budżetu państwa (w sumie 8,9 mld zł) została rejestrowana jako transakcje finansowe i nie miała wpływu na deficyt sektora. Choć przyrost długu w I połowie 2021 roku był relatywnie wysoki, ożywienie gospodarcze powinno przyczynić się do spadku stosunku długu publicznego do PKB na koniec 2021 roku wobec 57,4% PKB z 2020 roku.

Ustawa budżetowa na 2022 r. (30 września 2021 r.) przewiduje, że w przyszłym roku sytuacja finansów publicznych ulegnie dalszej poprawie, a deficyt sektora zostanie zmniejszony (do 2,9% PKB według ESA 2010 względem rządowych obliczeń deficytu w 2021 r. na poziomie 5,3% PKB odnotowanego w trakcie notyfikacji fiskalnej). Sytuacja ma ulec poprawie nawet jeśli sektor zmian planowanych w ramach tzw. Polskiego Ładu negatywnie wpłynie na deficyt. W szczególności są to zmiany odnoszące się do opodatkowania przedsiębiorców i klina podatkowego. Według Ministerstwa Finansów<sup>72</sup> zmiany te wywołają redukcję dochodów budżetu państwa i samorządów w 2022 r. o 23,5 mld zł oraz wzrost dochodów NFZ o 7,0 mld zł. Jest to jednoznaczne z ubytkiem dochodów całego sektora łącznie na sumę 16,5 mld zł, tj. 0,6% PKB. Koszt wszystkich przewidywanych zmian w systemie podatkowym sektora publicznego ma osiągnąć nieco niższy poziom (11,4 mld zł, tj. 0,4% PKB), do czego mają przyczynić się działania uszczelniające system podatkowy.

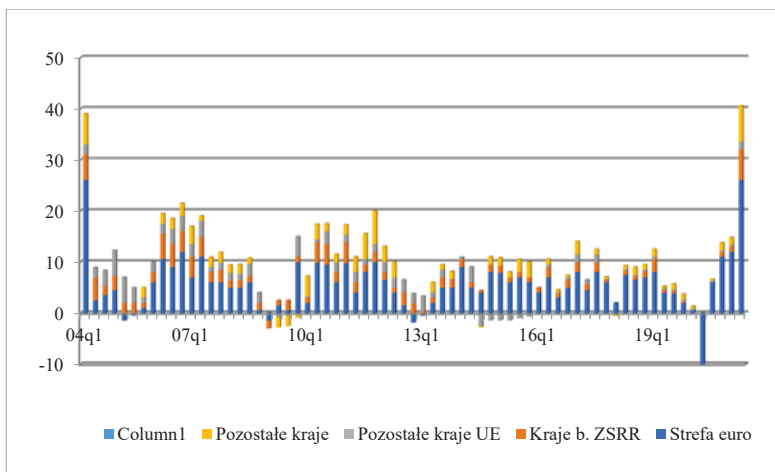
---

<sup>72</sup> Projekt nowelizacji Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw z 8 września 2021 r.

### 1.3.4. Handel Zagraniczny

W drugim kwartale 2021 r. polski handel nadal mocno się ożywił. Eksport (42,3% wzrost rok do roku i 16,6% wzrost rok do roku w I kwartale 2020) oraz import (48,2% wzrost rok do roku i 14,3% wzrost rok do roku w pierwszym kwartale 2018) znacznie przyspieszyły. Było to efektem głównie niskiej bazy związanego z gwałtownym spadkiem obrotów w II kwartale 2020 roku.

Tempo wzrostu poziomu eksportu w II kwartale 2021 roku było wyższe niż w I kwartale 2021 roku (Wykres 10). Główną przyczyną wzrostu tempa wzrostu eksportu było podwyższenie poziomu dynamiki sprzedaży do strefy euro. Ożywienie aktywności przemysłu w gospodarce przełożyło się na wzrost sprzedaży półproduktów i części wykorzystywanych do produkcji samochodów osobowych (Wykres 11).



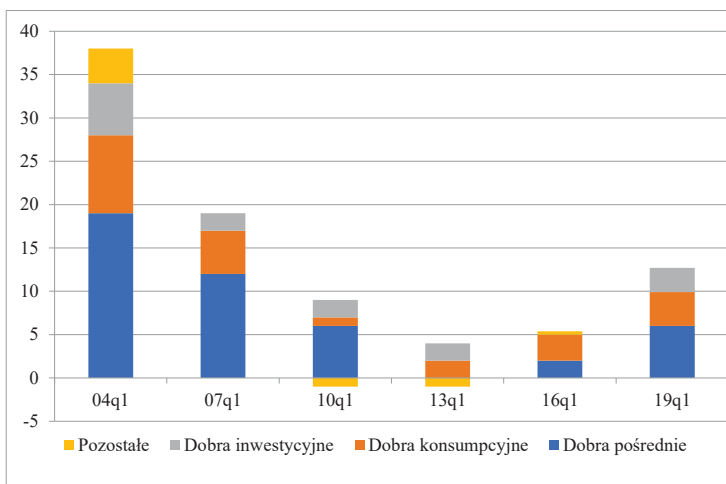
Wykres 10. Wkład grup krajów docelowych do dynamiki eksportu (r/r)

Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (12.04.2022)

Jednocześnie znaczny wzrost konsumpcji prywatnej stymulował eksport dóbr konsumpcyjnych, zwłaszcza dóbr tzw. trwałego użytku. Wzrost sprzedaży zewnętrznej towarów konsumpcyjnych i półproduktów jest również istotnym czynnikiem wzrostu eksportu do gospodarek spoza strefy euro.





Wykres 11. Wkład poszczególnych grup towarów do dynamiki eksportu (r/r)

Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (12.04.2022)

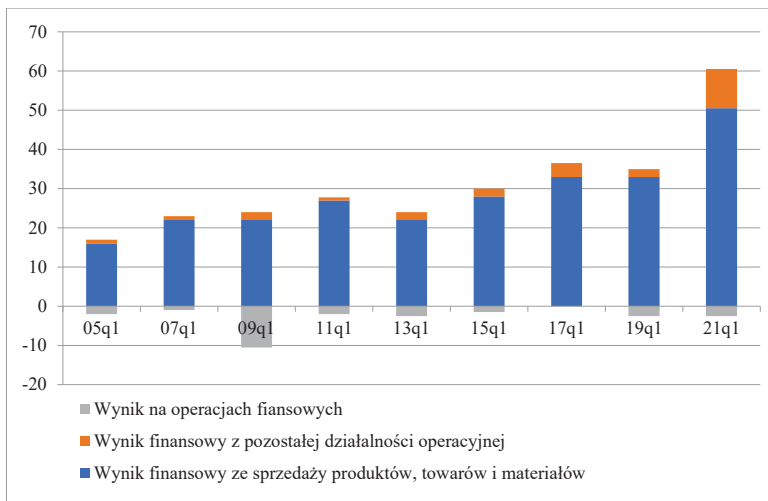
Do silnego wzrostu importu, zwłaszcza półproduktów, przyczyniło się również znaczne przyspieszenie wzrostu eksportu oraz ożywienie krajowej aktywności gospodarczej (wykres 11). W związku z rosnącymi cenami surowców na rynku światowym oraz chaosem w globalnym łańcuchu dostaw, ceny wielu towarów importowanych nadal rosły, co również sprzyjało wzrostowi wartości importu.

Dynamika importu dóbr konsumpcyjnych, zwłaszcza dóbr trwałego użytku, jest również wysoka, dzięki realizacji opóźnionego popytu przez polskie gospodarstwa domowe. Z kolei wzrost inwestycji krajowych sprzyjał importowi dóbr inwestycyjnych, zwłaszcza importowi pojazdów transportu przemysłowego. Po wzroście z II kwartału 2021 roku, w III kwartale 2021 roku doszło do ponownego osłabienia nominalnego i realnego efektywnego kursu złotego. Natomiast zgodnie z badaniami ankietowymi NBP, liczba eksporterów, którzy informowali o nieopłacalnym eksporcie w ostatnich kwartałach utrzymywała się na niskim poziomie.

### 1.3.5. Sytuacja finansowa przedsiębiorstw

W II kwartale 2021 roku sektora przedsiębiorstw znajdował się w korzystnej kondycji finansowej, zaś łączny zysk brutto sektora znacznie wzrósł w ujęciu do 2020 roku (Wykres 12).

Ze względu na silny eksport, popyt krajowy dalej rósł. Wyraźnie wzrósł także wynik z sprzedaży. Zysk z operacji finansowych i wyniki z pozostałej działalności operacyjnej również uległy poprawie w porównaniu z rokiem poprzednim.



**Wykres 12.** Wynik finansowy brutto sektora przedsiębiorstw i jego składowe

Źródło: Badania własne na podstawie

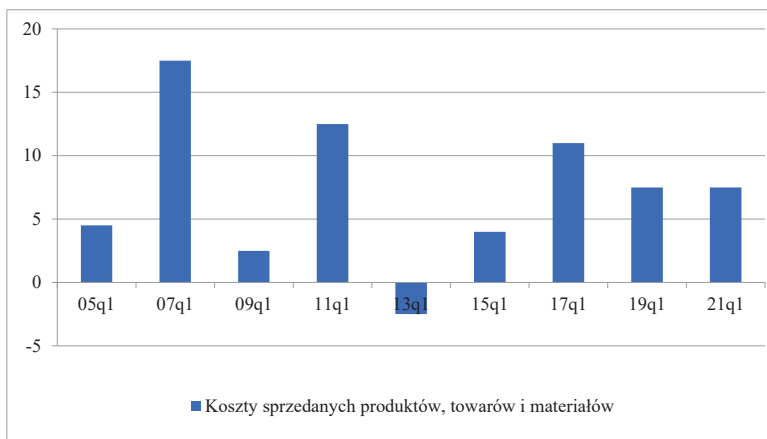
[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (12.04.2022)

Przyrost dochodów z tytułu sprzedaży produktów, materiałów i towarów miał przyczynę głównie w silnym odbiciu tych właśnie przychodów (wzrost o 29,6% r/r), ale głównie z powodu silnego spadku tych przychodów po wybuch pandemii Covid-19. W związku z tym firmy najbardziej dotknięte pandemią restrykcji, czyli działające w obszarze kultury i rozrywki, zakwaterowania oraz gastronomii, odnotowały największe odbicie w tego typu przychodach.

Odbicie przychodów ze sprzedaży produktów szło w parze z wzrostem dynamiki kosztów sprzedanych produktów (wzrost do 28,7% r/r). Wzrost ten spowodowało w głównej mierze szybkie tempo wzrostu cen towarów i surowców (wzrost o odpowiednio 51,4% i 28,9% r/r). Wraz z odbiciem przychodów ze sprzedaży produktów nastąpił także wzrost kosztów pracy, który wyniósł 14,0% r/r, a jednak był o wiele niższy niż wobec pozostałych kategorii kosztowych.

W efekcie, pomimo wyraźnie drożejących surowców i towarów, przedsiębiorstwom udało się utrzymać wysoką rentowność sprzedaży. Na bardzo korzystną sytuację finansową

przedsiębiorstw wskazują także odczyty innych wskaźników rentowności oraz wysoki odsetek rentownych firm (Wykres 13). Kondycja finansowa przedsiębiorstw jest jednak zróżnicowana między branżami i w niektórych z nich pozostaje słaba. W szczególności rentowność obrotu firm oferujących zakwaterowanie i usługi gastronomiczne jest nadal ujemna.



**Wykres 13.** Dynamika przychodów netto ze sprzedaży i kosztów związanych ze sprzedażą w sektorze przedsiębiorstw (r/r)

Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (12.04.2022)

Płynność sektora przedsiębiorstw w II kwartale 2021 roku również utrzyma się na bardzo wysokim poziomie. Pomimo spowolnienia w płatnościach transferowych wspieranych przez rząd, główny wskaźnik płynności (gotówki) wzrastał w ujęciu rocznym i kwartalnym.

Z danych ankietowych NBP wynika, że według przedsiębiorców ich sytuacja w III kwartale 2021 r. nadal się poprawia. Jednocześnie wyniki badania pokazują, że niektóre firmy mają coraz poważniejsze problemy związane z zakłóceniami globalnych łańcuchów produkcyjnych. W dłuższej perspektywie firmy spodziewają się również spowolnienia wzrostu popytu na produkty.

**Tabela 2.** Wybrane wskaźniki finansowe w sektorze przedsiębiorstw (proc.)

	średnia	2019				2020				2021	
	2010-2018	q1	q2	q3	q4	q1	q2	q3	q4	q1	q2

Wskaźnik rentowności sprzedaży	4,7	4,5	4,6	5,0	4,1	3,9	4,9	5,5	4,9	6,0	5,5
Wskaźnik rentowności obrotu netto	4,0	3,4	4,8	3,8	2,9	2,4	4,5	4,4	3,3	5,4	6,2
Odsetek firm rentownych	73,1	76,1	75,9	76,0	75,9	74,2	73,4	76,0	74,5	76,0	77,9
Odsetek firm o rentowności powyżej 5%	33,9	37,0	36,3	36,5	36,8	37,5	39,1	41,5	42,0	42,2	45,7
Wskaźnik płynności finansowej I stopnia	36,3	34,7	34,6	35,4	38,1	38,9	42,6	42,9	43,9	43,0	44,1
Wskaźnik rentowności aktywów	1,2	1,0	1,4	1,1	0,9	0,7	1,1	1,2	1,0	1,5	1,8
Udział zadłużenia z tyt. kredytów i pożyczek w sumie bilansowej	15,2	15,2	15,3	15,6	15,5	15,9	15,9	15,2	15,1	14,7	14,3

Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (12.04.2022)

Analiza Tab. 2 pozwala na wysunięcie wniosków, iż wskaźnik rentowności sprzedaży od 2019 do drugiej połowy 2021 r. kształtował się na podobnym poziomie. Także średnia wartość tego wskaźnika za lata 2010-2018 była zbliżona do wartości w kolejnych trzech latach. Tendencję wzrostową wykazywał wskaźnik mówiący o odsetku firm rentownych i odsetku firm o rentowności powyżej 5%. W przypadku pierwszego z wymienionych, jego wartość rosła z 73,1% w latach 2010-2018 do 77,9% w drugim kwartale 2021 r. Drugi wskaźnik wzrósł z 33,9% w latach 2010-2018 do 45,7% w drugim kwartale 2021 r. Wskaźnik płynności finansowej I stopnia również rósł od 2010 do 2021 r. Średnia wartość tego wskaźnika w latach 2010-2018 r. kształtowała się na poziomie 36,3% i systematycznie rosła, aby w drugim kwartale 2021 r. wynieść 44,1%.

### 1.3.6. Polityka pieniężna i rynki aktywów

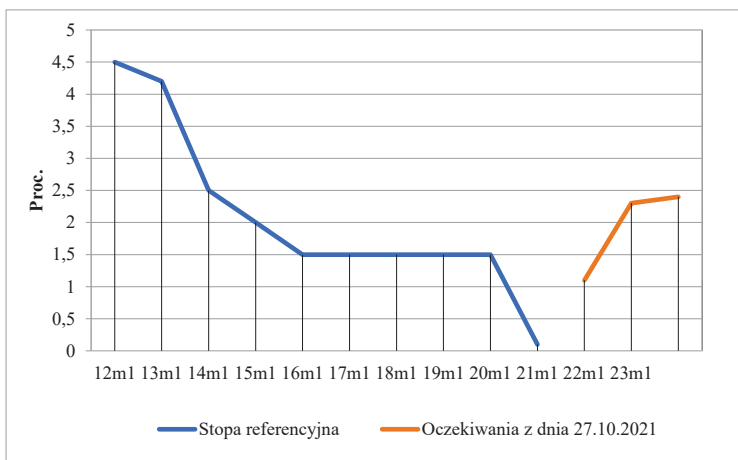
W celu obniżenia inflacji do poziomu wyznaczonego przez NBP w połowie października 2021 roku Rada podjęła decyzję o podwyższeniu stopy procentowej NBP, w tym stopy referencyjnej, o 0,4 pkt proc. do 0,50% (Wykres 14).

Ponadto do ustaleń Rady należało również ustanowienie poziomu pozostałych stóp procentowych NBP:

- poziom stopy lombardowej - 1,00%,

- poziom stopy depozytywnej - 0,00%,
- poziom stopy dyskontowej weksli - 0,52%,
- poziom stopy redyskontowej weksli - 0,51%.

Rada zdecydowała także o podniesieniu wysokości podstawowej stopy rezerwy obowiązkowej aż do czterokrotności poprzedniej wartości: z 0,5% do 2,0%. Na rynkach finansowych spodziewany jest wzrost stóp procentowych NBP w kolejnych kwartałach.

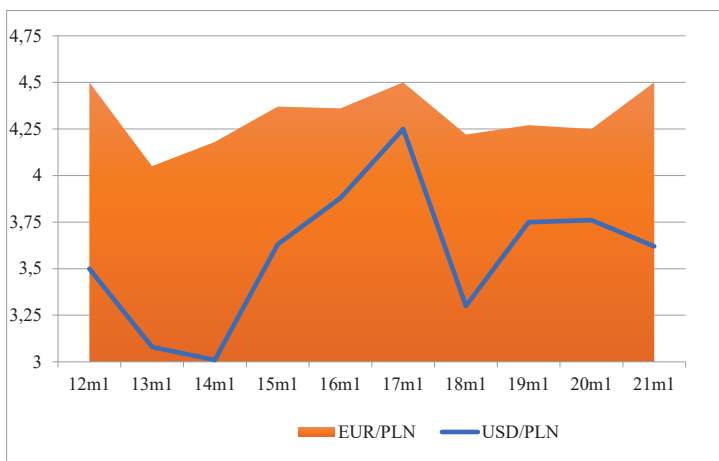


**Wykres 14.** Kształtowanie się stopy referencyjna NBP wraz z oczekiwaniami wynikającymi z kontraktów FRA zawieranych na okres 3-miesiący WIBOR

Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (22.04.2022)

Podobnie jak w wielu gospodarkach na świecie, rentowności polskich obligacji skarbowych znacznie wzrosły w ostatnich miesiącach 2021 roku. Wzrost rentowności obligacji wspierały następujące czynniki: bieżący wzrost inflacji i jej prognozowanych poziomów, kontynuacja ożywienia gospodarczego, wzrost stóp procentowych NBP i prognozowanie przez uczestników rynku wzrost stóp procentowych w najbliższych latach. Pomimo wzrostu, na koniec października 2021 roku rentowność 10-letnich obligacji skarbowych i tak nadal była niższa od długoterminowej średniej.

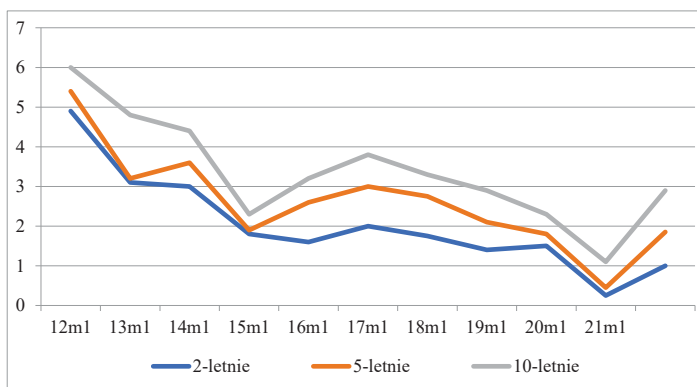


Wykres 15. Kurs euro i dolara amerykańskiego w złotych

Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (22.04.2022)

Polski złoty stracił na wartości tak jak większość pozostałych walut na świecie. Osłabił się on względem dolara amerykańskiego i względem euro, choć w nieco mniejszym stopniu (Wykres 16). Osłabienie kursu złotego zdeterminowały głównie czynniki globalne, takie jak oczekiwane przez Fed ograniczenie luzowania monetarnego, co znajduje odzwierciedlenie w aprecjacji dolara amerykańskiego wobec wielu walut w ostatnich miesiącach 2021 roku. Spadek salda obrotów bieżących do poziomów ujemnych w ostatnich miesiącach również przyczynił się do osłabienia kursu złotego, co m.in. miało związek ze wzrostem światowych cen surowców i paliw sprowadzanych do obrotu polskiego.

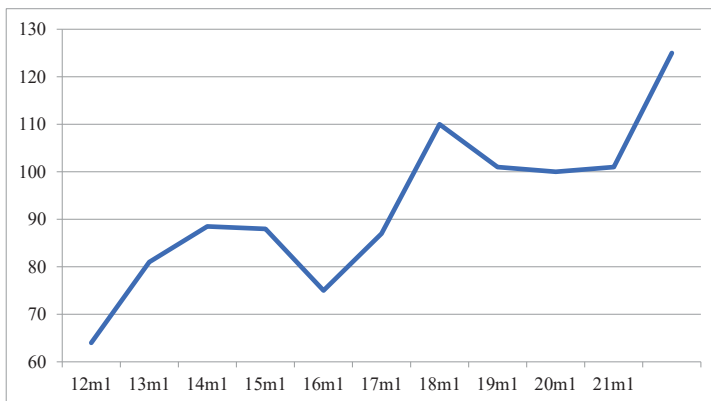


**Wykres 16.** Poziomy rentowności polskich obligacji skarbowych

Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (22.04.2022)

W związku z trwającym ożywieniem w polskiej gospodarce, dobrą kondycją finansową firm niefinansowych oraz poprawą perspektyw wyników sektora bankowego, kurs akcji GPW w Warszawie znacząco wzrósł, jak pokazano poniżej. Dlatego indeks WIG osiągnął w październiku 2021 roku szczytowy poziom niż kiedykolwiek przedtem.



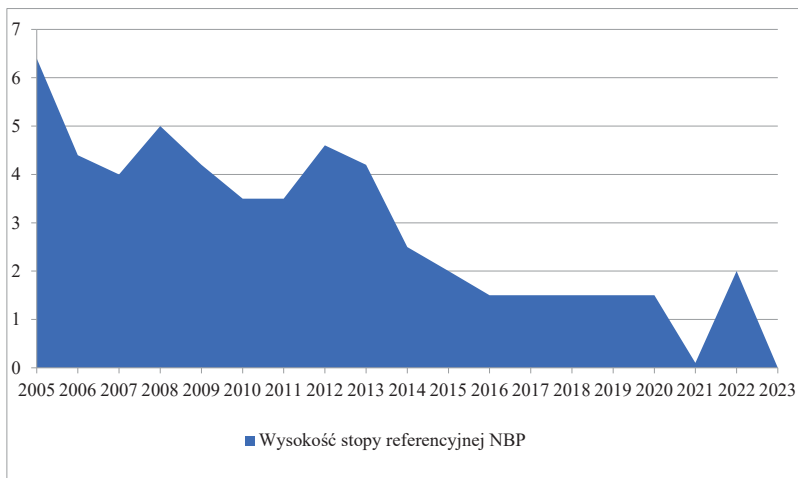
**Wykres 17.** Dynamika indeksu cen akcji WIG

Źródło: Badania własne na podstawie

[https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (22.04.2022)

Dnia 6 kwietnia 2022 roku ma zostać podjęta decyzja odnośnie kształtu przyszłych stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej. Według prognoz ekonomistów z Goldman Sachs RPP zdecydowanie o podwyższeniu głównej stopy referencyjnej o 75 punktów bazowych, co oznacza wzrost do 4,25%. Oznaczałoby to największy wzrost od grudnia 2012 roku. Dnia 1 kwietnia 2022 roku GUS podał dane odnoszące się do inflacji z marca 2022 roku. Według zgrubnych szacunków ceny konsumpcyjnych towarów i usług podniosły się aż o 10,9% w skali roku<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> TVN24 biznes, *O ile wzrosną stopy procentowe? Najnowsza prognoza wielkiego banku*, [https://tvn24.pl/biznes/najnowsze/article5627964.ece/igrafika\\_20220308\\_07.png](https://tvn24.pl/biznes/najnowsze/article5627964.ece/igrafika_20220308_07.png), (22.04.2022)



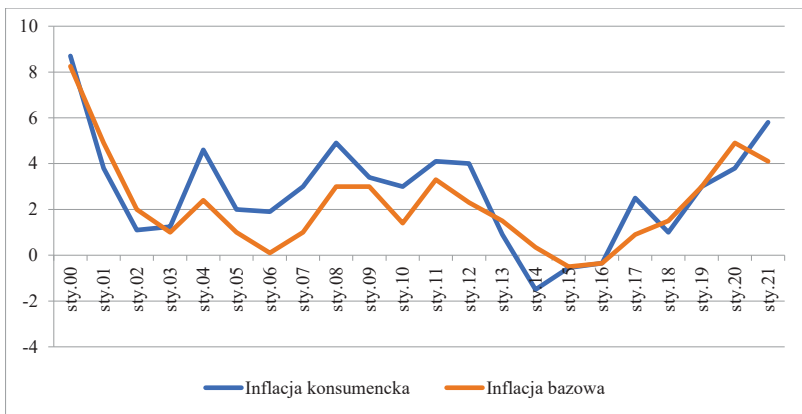
**Wykres 18.** Poziom stopy referencyjnej NBP (badania własne na podstawie TVN24 biznes, O ile wzrosną stopy procentowe? Najnowsza prognoza wielkiego banku, [https://tvn24.pl/biznes/najnowsze/article5627964.ece/igrafika\\_20220308\\_07.png](https://tvn24.pl/biznes/najnowsze/article5627964.ece/igrafika_20220308_07.png) (22.04.2022))

Po komunikacie Głównego Urzędu Statystycznego ekonomiści z Goldman Sachs uznali, iż kolejnym krokiem podjętym przez RPP będzie decyzja o podwyższeniu głównej stopy procentowej o 75 punktów bazowych, zaś decyzję o takim posunięciu podjęto przez RPP na marcowym posiedzeniu w 2022 roku. Jest to szóste z kolei zwiększenie poziomu stopy referencyjnej, której poziom wynosi aktualnie 3,50% i stanowi najwyższą jej wartość od lutego 2013 roku.

W ciągu ubiegłego roku poziom inflacji w Polsce gwałtownie wzrósł. Wzrost inflacji z poziomu 8,5% do 10,9% przypadł na marzec 2022 roku, o ponad 1 punkt procentowy więcej niż oczekiwano. Wskaźnik CPI wzrósł głównie z powodu wyżki cen energii i artykułów żywnościowych, przy inflacji bazowej zwiększonej o 0,2 punkty procentowe do poziomu 6,9%. Według ekonomistów z Goldman Sachs Rada Polityki Pieniężnej po raz kolejny podwyższy stopy procentowe o 75 punktów bazowych, czyli do 4,25%. Po spełnieniu się tej prognozy poziom stopy referencyjnej byłby najwyższy od grudnia 2012 roku, w którym wynosiła dokładnie tyle samo. Podczas gdy złoty zrekomensował część strat od momentu wybuchu wojny między Ukrainą a Rosją, presja cenowa na rynku surowców zmniejszyła się. Bynajmniej nie jest to powód do uznania, iż inflacja jest kontrolowana. Przewiduje się, iż mocna dynamik CPI utrzyma się w drugim kwartale 2022 roku. W takich okolicznościach spodziewany jest również wzrost stóp procentowych przez Radę Polityki



Pięniężnej do minimum 5,5%. Natomiast według Bartosza Sawickiego, analityka rynków finansowych z portalu Cinkciarz.pl, nowe dane o inflacji dają widoki na ponowne podniesienie stopy procentowej przez Radę Polityki Pieniężnej o 75 punktów bazowych<sup>74</sup>.



**Wykres 19.** Skutki presji cenowej w gospodarce Polski

Źródło: Badania własne na podstawie Twitter, Bartosz Sawicki, Inflacja w XXI wieku, <https://pbs.twimg.com/media/FPPoZ6cXwBAyCjG?format=png&name=4096x4096> (23.04.2022)

Rada Prezesów wykazuje gotowość do dostrojenia własnych narzędzi tak, aby przyczynić się do ustabilizowania inflacji do pożądanego poziomu 2% w perspektywie średniookresowej.

Wspomniany wyżej wskaźnik CPI (z j. angielskiego *Consumer Price Index*) zwany Indekssem cen Konsumentów lub Indekssem Kosztu Życia jest wskaźnikiem makroekonomicznym odnoszącym się do pomiaru kosztu życia w oparciu o zmiany cen. Wskaźnik CPI jest narzędziem makroekonomicznym mierzącym różnicę cen koszyka dóbr i usług<sup>75</sup>. CPI jest obliczany jako średnia ważona cen produktów i usług kupowanych przez typowe polskie gospodarstwa domowe. Obliczając CPI uwzględnia się statystyczny koszyk zakupów, który to w Polsce jest ustalany przez Główny Urząd Statystyczny w oparciu o analizę budżetową przeciętnych domostw, a mianowicie: każdego roku GUS ustala ilość i rodzaj produktów kupowanych przez mieszczące się w średniej typowe polskie gospodarstwo domowe, a także udział tych produktów i usług w wydatkach ogółem. Główny Urząd

<sup>74</sup> Tamże.

<sup>75</sup> XTB Online Trading, *Consumer Price Index (CPI)*, [https://www.xtb.com/pl/consumer-price-index-cpi-kb#:~:text=Indeks%20cen%20konsument%C3%B3w%20\(CPI\)%20jest,jako%20o%20indeksie%20kosztu%20C5%BCyca](https://www.xtb.com/pl/consumer-price-index-cpi-kb#:~:text=Indeks%20cen%20konsument%C3%B3w%20(CPI)%20jest,jako%20o%20indeksie%20kosztu%20C5%BCyca), (22.04.2022)

Statystyczny wylicza wskaźnik CPI na podstawie obserwacji zmian cen tych wybranych towarów i usług (lista obejmuje ok. 2000 pozycji, a ceny sprawdzane są raz lub dwa razy w miesiącu)<sup>76</sup>.

Bazując na zaktualizowanej ocenie i z uwagi na dynamiczne, niepewne otoczenie w dniu 10 marca 2022 roku Rada Prezesów poddała rewizji plany skupu aktywów APP w perspektywie najbliższych miesięcy. Przewidywane w programie miesięczne zakupy netto stopniowo, z miesiąca na miesiąc mają maleć o 10 mld euro: w kwietniu 2022 roku wyniosą 40 mld euro, w maju przewiduje się ich wysokość na 30 mld euro, zaś w czerwcu już na 20 mld euro. Skalowanie zakupów netto w ramach programu APP przewidywanych na III kwartał 2022 roku ma stanowić ocenę horyzontów gospodarczych przez Radę Prezesów oraz zależeć będzie od pojawiających się danych. Rada Prezesów dokona finalizacji zakupów netto w trzecim kwartale, jeśli nadchodzące dane potwierdzą oczekiwania, że średnioterminowe perspektywy inflacji nie osłabną się po zakończeniu przez Radę zakupów aktywów netto. Rada Prezesów jest gotowa zrewidować program skupu netto w oparciu o wielkość lub czas trwania, jeśli zmienią się średnioterminowe perspektywy inflacji i warunki finansowania będą niezgodne z dalszym podejściem Rady do celu na poziomie 2%.

Rada planuje także kontynuację całościowego reinwestowania spłaty kapitału zapadających papierów wartościowych zakupionych z racji programu APP przez dłuższy czas po rozpoczęciu podnoszenia podstawowej stopy procentowej EBC, i dopóki dopóty będzie zachodziła konieczność utrzymania zdecydowanie mniej zaostrzonej polityki pieniężnej.

Natomiast główna stopa operacji refinansujących oraz stopy kredytu lombardowego i depozytu w banku centralnym mają utrzymać się na stałym poziomie: 0,00%, 0,25% i -0,50%.

Wszelkie zmiany głównej stopy procentowej EBC będą wprowadzane jeszcze po sfinalizowaniu procesu zakupów netto przez Radę Prezesów. Kształtowanie się stóp procentowych EBC będzie uzależnione od przyszłego stanowiska Rady Prezesów odnośnie polityki pieniężnej oraz od jej strategicznego zobligowania do obniżenia poziomu inflacji do 2% w perspektywie średniookresowej. Rada Prezesów oczekuje zatem utrzymywanie się podstawowych stóp procentowych EBC na dotychczasowym poziomie, aż do momentu stwierdzenia przez Radę Prezesów osiągnięcia przez inflację poziomu 2% na długo wcześniej przed końcem prognozowanego okresu oraz gdy utrzyma się na tym poziomie do końca prognozowanego okresu, oraz gdy rada Prezesów uzna, iż inflacja bazowa uległa na tyle

---

<sup>76</sup> A. Hałka, A. Leszczyńska, *Wady i zalety wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych – szacunki obciążenia dla Polski*, SGH, „Gospodarka Narodowa”, 2011, s. 51–75.

wystarczającemu postępowi, aby mógł zostać jako zgodny z ukształtowaniem się poziomu inflacji w wysokości 2%<sup>77</sup>.

Kolejnym aspektem poddanym decyzji nakierowanej na redukcję poziomu inflacji jest tzw. nadzwyczajny program zakupów pandemicznych (PEPP)- Rada Prezesów dokonuje zakupów aktywów netto mieszczących się w programie PEPP w pierwszym kwartale 2022 roku w mniejszym natężeniu w porównaniu do kwartału ubiegłego. Zakupy miały zostać zakończone przez Radę Prezesów na końcu marca 2022 roku.

Reinwestycja spłat kapitału zapadających papierów wartościowych zakupionych w programie PEPP została zaplanowana przez Radę Prezesów minimum na koniec 2024 roku. Niezależnie od tego, przyszłe wyłączenie portfela PEPP będzie prowadzone tak, by odpowiedni porządek panujący w polityce pieniężnej nie został zakłócony.

Okazało się, iż podczas pandemii, w skrajnych przypadkach pewna kompromisowość w ustalaniu warunków i skupywaniu aktywów w programie APP mogła pomóc zniwelować nieprawidłowości wykryte podczas transmisji polityki monetarnej oraz przyczyniła się do zwiększenia skuteczności realizacji celów przez Radę Prezesów. W ramach mandatu Rady Prezesów elastyczność pozostanie elementem polityki pieniężnej w warunkach, w których ryzyko transmisji polityki pieniężnej zagraża stabilności cenowej. Przede wszystkim w przypadku powtórzenia się rozszczępienia rynku wywołanego pandemią koronawirusa, będzie możliwe elastyczne dostosowanie reinwestycji PEPP w dogodnym momencie, pod względem czasu, klasyfikacji aktywów czy też prawodawstwa, np. poprzez wykup obligacji Republiki Greckiej poza ramami długoterminowego wykupu, aby zapobiec przerwom w zakupach w tej jurysdykcji, które mogłyby zaburzyć transfer polityki pieniężnej do greckiej gospodarki w okresie jej ożywienia po regresie pandemicznym. Możliwe będzie ponowienie zakupów netto zgodnie z PEPP, w przypadku konieczności zrównoważenia destrukcyjnych skutków szoku pandemicznego.

Rada Prezesów kontynuuje kontrolowanie sytuację finansową banków i dba o to, że wygaśnięcie trzeciej serii ukierunkowanych długoterminowych operacji refinansujących (TLTRO III) nie utrudni płynności transferu polityki monetarnej. Rada Prezesów będzie również okresowo oceniać wkład ukierunkowanych operacji kredytowych w kształtowaniu polityki pieniężnej. Oczekiwaniem Rady Prezesów jest koniec obowiązywania specjalnych warunków stosowanych do TLTRO III przypadający na czerwcu bieżącego roku. Rada prezesów ponadto ustali kalibrację odpowiednią dla systemu oprocentowania rezerw, aby

---

<sup>77</sup> Ecb. Europa, *Decyzje w sprawie polityki pieniężnej*, 10 marca 2022, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220310~2d19f8ba60.pl.html>, (22.04.2022)

zdolność banków do finansowego pośredniczenia w sytuacji nadmiernej płynności nie została ograniczona przez prowadzenie polityki ujemnych stóp procentowych.

Niepewność otoczenia spowodowana atakiem Rosji na Ukrainę i wynikające z niej zagrożenia skutków inwazji, mogących zdestabilizować rynek finansowy sprawiły, iż Rada zdecydowała o wydłużeniu do 15 stycznia 2023 roku terminu operacji repo proponowanych bankom centralnym przez Eurosystem. W związku z tym instrument EUREP będzie nadal uzupełniał standardowy mechanizm zapewniania płynności w euro bankom centralnym nienależących do strefy euro. Łącznie narzędzia te stanowią zestaw ochronny w razie pilnej potrzeby zapewnienia płynności euro wywołanej dysfunkcjonalnym działaniem rynków nienależących do strefy euro, co może pogorszyć płynność transferu polityki monetarnej EBC. Wnioski banków centralnych dotyczące poszczególnych linii płynności w euro będą rozstrzygane indywidualnie przez Radę Prezesów<sup>78</sup>.

Prognozy inflacji i PKB są przygotowywane przez Departament Analiz i Badań Ekonomicznych (DABE) NBP i obrazuje przewidywaną sytuację gospodarki zakładającą niezmiennie stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego. Za koordynację przygotowani prognoz inflacji i PKB jest odpowiedzialny Wydział Prognoz i Projekcji DAE. Gdy prognoza zostanie zatwierdzona przez Zarząd Narodowego Banku Polskiego, następnie otrzymuje ją Rada Polityki Pieniężnej. Między innymi w oparciu o prognozy inflacji i PKB Rada Polityki Pieniężnej kształtuje poziom stóp procentowych NBP. Prognozę opracowuje się trzykrotnie w ciągu roku i podaje do wiadomości w marcu, lipcu i listopadzie, którą umieszcza się w czwartym rozdziale w raporcie na temat inflacji. Prognoza opracowywana jest w oparciu o model NECMOD. Bieżąca projekcja inflacji i PKB (opublikowana 11 marca 2022 r.).

**Tabela 3.** Opublikowana 10 marca prognoza inflacji i PKB

Wskaźniki	2022	2023	2024
<b>Wskaźnik inflacji CPI wyrażony w %</b>	10,8	9,0	4,2
<b>PKB w %</b>	4,4	3,0	2,7
<b>Stawka WIBOR 3M w %</b>	2,98	2,95	2,95

<sup>78</sup> TVN24 biznes, *O ile wzrosną stopy procentowe? Najnowsza prognoza wielkiego banku*, [https://tvn24.pl/biznes/najnowsze/article5627964.ece/igrafika\\_20220308\\_07.png](https://tvn24.pl/biznes/najnowsze/article5627964.ece/igrafika_20220308_07.png), (22.04.2022).

Źródło: Badania własne na podstawie Infor, Dwucyfrowa inflacja w Polsce w 2022 roku, 15.03.2022, [https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/5435497,Dwucyfrowa-inflacja-w-Polsce-w-2022-roku.html#:~:text=10%2C8%20proc.,Inflacja%20w%202022%20r.,proc.%2C%20a%20w%202024%20r.,\(22.04.2022\)](https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/5435497,Dwucyfrowa-inflacja-w-Polsce-w-2022-roku.html#:~:text=10%2C8%20proc.,Inflacja%20w%202022%20r.,proc.%2C%20a%20w%202024%20r.,(22.04.2022))

Czynnikami zidentyfikowanymi przez NBP jako potęgujące inflację, są ceny gazu, węgla, ropy naftowej oraz produktów żywnościowych, których wzrost jest wywołany nieregularnymi dostawami z Rosji i Ukrainy oraz zwyżką cen nawozów. Jeszcze w momencie wychodzenia z kryzysu spowodowanego pandemią czynniki cenowe oddziaływały na poziom inflacji, zaś Inwazja Rosji na Ukrainę dodatkowo je nasiliła. Kolejny czynnik godzący w stabilność polskiej gospodarki, to zwiększona niechęć do ryzyka, przejawiająca się wycofywaniem się z rynku inwestorów, osłabiając tym samym kurs złotego.

Według dyrektora Departamentu Analiz i Badań Ekonomicznych NBP Piotra Szpunara *zwiększona niechęć do ryzyka jest widoczna w opuszczaniu przez inwestorów rynków finansowych. Można uznać, iż obecne notowania złotego w stosunku do euro zblizają się do dolnego pułapu zyskowności importu, zaś obecne notowania złotego w stosunku do dolara już przekroczyły ten pułap*<sup>79</sup>.

W przypadku inflacji CPI najsilniejsza korekta w górę dotyczy cen energii i żywności, a w mniejszym stopniu – inflacji bazowej. W I połowie 2022 r. wzrost tych pierwszych dwóch komponentów będzie ograniczać wejście w życie rządowej Tarczy Antyinflacyjnej (por. punkt Nowe instrumenty polityki fiskalnej). Ze względu jednak na założone jej wygaśnięcie w III kw. 2022 r. Tarcza Antyinflacyjna będzie podnosić dynamikę cen energii i żywności w 2023 r., zwiększając skalę rewizji inflacji CPI w tym okresie w porównaniu do projekcji listopadowej<sup>80</sup>.

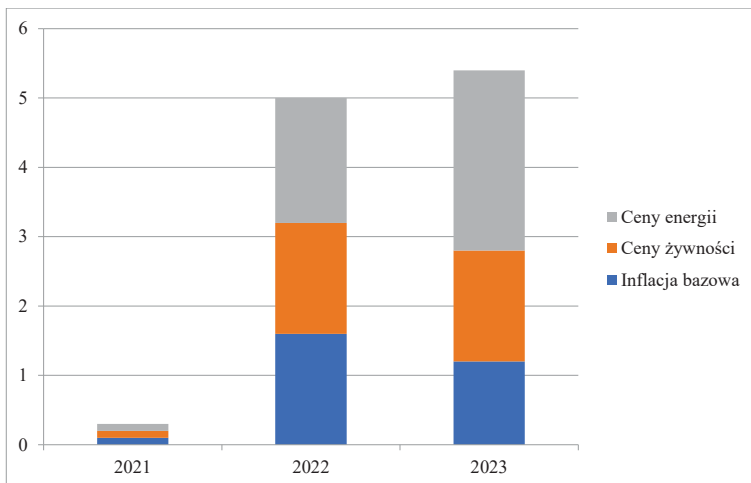
Ceny energii według prognoz na marzec 2023 roku w większym stopniu niż się spodziewano przełożyły się na wyższe ceny surowców energetycznych z rynku światowego na ceny gazu, energii elektrycznej i ciepła dla gospodarstw domowych, które pojawiły się z początkiem 2022 roku. Do wzrostu cen energii ciepłej i elektrycznej przyczyniła się również kontynuacja wzrostu cen praw do emisji CO<sub>2</sub> po zakończeniu listopadowej prognozy. Według aktualnych prognoz przewiduje się wzrost cen surowców energetycznych na rynkach światowych w latach 2022-2023 wyższy niż w poprzednim okresie projekcyjnym. Jest to dużej mierze konsekwencja militarnej agresji Rosji na Ukrainę<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Infor, *Dwucyfrowa inflacja w Polsce w 2022 roku*, 15.03.2022, [https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/5435497,Dwucyfrowa-inflacja-w-Polsce-w-2022-roku.html#:~:text=10%2C8%20proc.,Inflacja%20w%202022%20r.,proc.%2C%20a%20w%202024%20r.,\(04.04.2022\)](https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/5435497,Dwucyfrowa-inflacja-w-Polsce-w-2022-roku.html#:~:text=10%2C8%20proc.,Inflacja%20w%202022%20r.,proc.%2C%20a%20w%202024%20r.,(04.04.2022))

<sup>80</sup> Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej, *Raport o inflacji marzec 2022*, Warszawa 2022, s. 66.

<sup>81</sup> Tamże, s. 66.

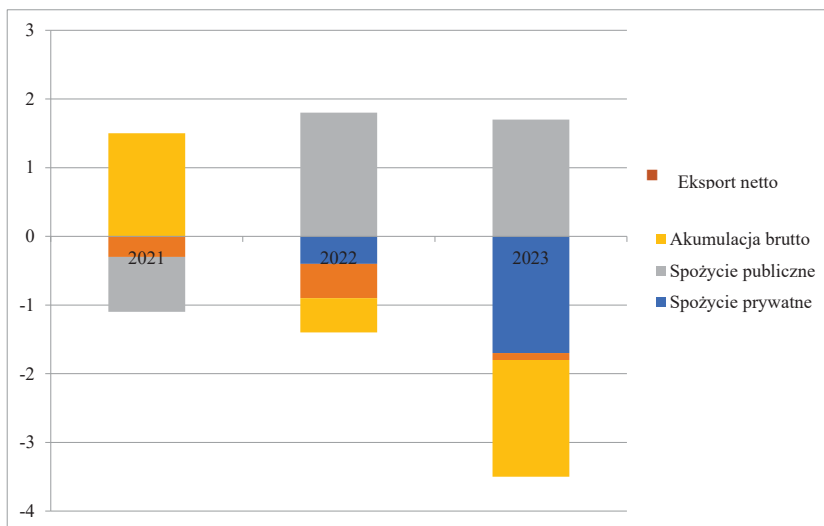


**Wykres 20.** Dekompozycja zmiany prognozy inflacji CPI pomiędzy marcem a listopadem  
 Źródło: Badania własne na podstawie Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej, Raport o inflacji marzec 2022, Warszawa 2022, s. 66.

Zmiana ta będzie sprzyjać wyższemu wzrostowi cen paliw w 2022 r. oraz wyższym cenom dla zarządzanych przez polskie spółki transportu energii w 2023 r. ze względu na opóźnienia spowodowane procesem taryfikacji. Do czasu rewizji w górę ścieżek cen żywności i cen bazowych, inflacja w latach 2022-2023 wynika z wyższych kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw (w tym kosztów energii i pracy) oraz wyższych cen produktów rolnych. W wyniku powyższych czynników wzrost kosztów produkcji kształtuje ceny produktów rodzimych oraz ceny wielu towarów importowanych. W tym samym kierunku pójdą konsekwencje zbrojnej agresji na Ukrainę i nałożenia sankcji na Rosję, prowadzących do poważnego ograniczenia podaży niektórych produktów rolnych i przemysłowych. Prognoza marcowa uwzględni również w większym stopniu kontynuację procesu inflacyjnego z powodu wydłużenia okresu częstych zmian cen, co stało się coraz bardziej powszechne. W związku z tym spadek inflacji CPI z obecnego wysokiego poziomu będzie się przedłużał w czasie, choć ścieżka aktywności gospodarczej jest niższa od poprzedniej prognozy, a co za tym idzie luka popytowa jest niewielka.

Rewizja w dół ścieżki PKB w obecnej prognozie wynika z szybszego niż w poprzedniej rundzie wzrostu cen w polskiej gospodarce. Z powodu wzrostu inflacji zostało znacznie obniżone tempo przyrostu dochodów do rozdysonowania przez gospodarstwa domowe, co przyczynia się do obniżenia wzrostu zapotrzebowania na konsumpcję rodzinną. Zwiększone

koszty operacyjne przedsiębiorstw doprowadziły również do obniżenia zysków, wpływając zniechęcająco na podejmowanie nowych inicjatyw inwestycyjnych przez polskie przedsiębiorstwa. W roku 2022 destrukcyjne oddziaływanie zjawiska rosnącej inflacji na aktywność gospodarczą jest niwelowane poprzez Tarczę Antyinflacyjną<sup>82</sup>.



**Wykres 21.** Dekompozycja zmiany projekcji dynamiki PKB między rundą marcową a listopadową (pkt proc.)  
 Źródło: Badania własne na podstawie Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej, *Raport o inflacji marzec 2022*, Warszawa 2022, s. 67.

Ścieżka PKB jest obniżana za sprawą zwiększenia poziomu stóp procentowych NBP, tuż po zamknięciu ubiegłego okresu prognostycznego. Względna cena konsumpcji bieżącej wzrasta w porównaniu z konsumpcją przyszłą, a wzrost ten ma wpływ ograniczający na dynamikę konsumpcji prywatnej.

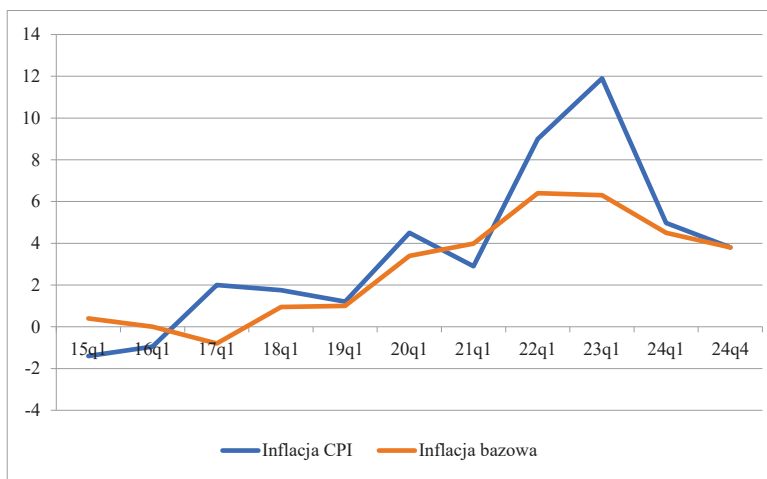
Analogiczne zjawisko zachodzi dla inwestycji i zasobów wywołane wzrostem poziomu kosztów pozyskiwania środków finansowych. Jednakże również podwyższenie poziomu inflacji, poprzez obniżenie realnych stóp procentowych redukuje ich destrukcyjne oddziaływanie na poziom popytu krajowego. Dalsze opóźnienia w zatwierdzeniu Krajowego Planu Odbudowy przez Komisję Europejską w 2022 r. spowodowały również obniżenie tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe.

<sup>82</sup> Tamże, s. 67.

Rosyjska inwazja na Ukrainę oraz sankcje dla Rosji w różnoraki sposób kształtują kierunek rozwoju gospodarki. Biorąc pod uwagę krótki okres czasu, bardziej w pozytywnym niż negatywnym stopniu wpłynie to na kształtowanie dynamiki polskiego PKB przy wzroście wydatków powiązanych z ucieczką uchodźców wojennych z Ukrainy. W dłuższej perspektywie czasowej prognoz to głównie zakłócenia handlu zagranicznego wpłynie na rozwój gospodarczy kraju oraz zwiększona częstotliwość zmian cen surowców w świecie, powodując rewizję w dół projekcji warunków gospodarczych<sup>83</sup>.

W kontekście gwałtownego szybowania wysokości cen energii na rynku światowym, w związku z nałożeniem sankcji na Rosję, obecnie obserwowany wzrost inflacji przyspieszy w kolejnych kwartałach 2022 roku i osiągnie tym samym poziom 12,1% w trzecim kwartale 2022 roku. wykres 26).

Proces ustalania cen podlega obecnie silnym negatywnym wstrząsom podażowym związanym z wysokimi cenami surowców energetycznych i produktów rolnych na rynkach światowych, gwałtownymi wzrostami cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> oraz przewlekłymi napięciami w globalnych sieciach dostaw. Powyższe spowodowało wiele nierównowagi na rynku, prowadząc do zwiększonej presji cenowej, w warunkach ożywienia popytu gospodarczego po okresie znacznych ograniczeń nałożonych przez wybuch epidemii.

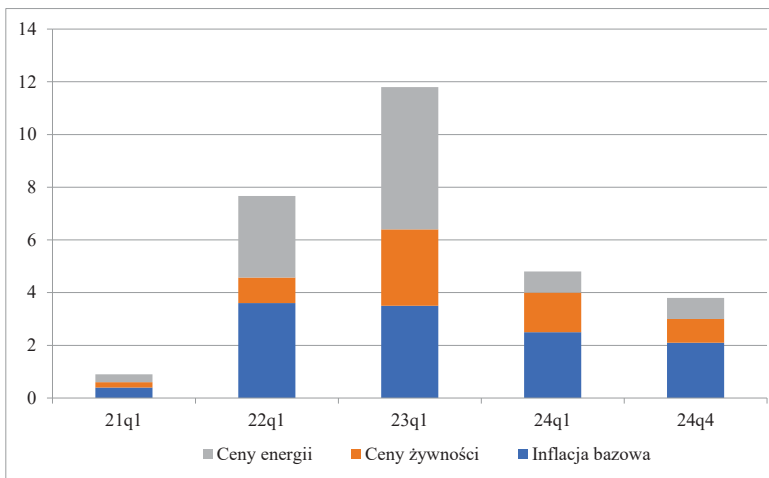


**Wykres 22.** Inflacja CPI i bazowa

Źródło: Badania własne na podstawie Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej, *Raport o inflacji marzec 2022*, Warszawa 2022, s. 63.

<sup>83</sup> Tamże, s. 68.





**Wykres 23.** Rozkład inflacji CPI (%) w ujęciu rocznym

Źródło: Badanie własne na podstawie Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej, *Raport o inflacji marzec 2022*, Warszawa 2022, s. 63.

## 1.4. Wpływ pandemii na ryzyko finansowe

Tuż przed i na początku pandemii COVID-19 stan polskiego systemu finansowego był na dobrym poziomie, bez poważnych nierównowag finansowych i makroekonomicznych. Dlatego analizowany system jako całość może wytrzymać skutki pandemii. Jednak niektóre instytucje kredytowe charakteryzowały się wcześniej wyższym ryzykiem i słabszym wyposażeniem kapitałowym, a w obecnej sytuacji ich działania naprawcze również były utrudnione.

W 2020 roku polski system bankowy wykazywał się odpowiednim poziomem gotowości do pełnienia swojej roli w kontekście płynności oraz kapitału. Z końcem czerwca 2020 roku zsumowany dla wszystkich banków w Polsce współczynnik adekwatności kapitałowej osiągnął poziom 20%, zaś Tier 1 – 18%. Kryterium płynności krótkoterminowej (LCR) dla wszystkich banków na koniec III kwartału 2020 r. przekroczyło 100%, a dla banków komercyjnych 199%. Z kolei kryterium płynności długoterminowej (NSFR) zgodnie z raportem KNF dla banków w trzecim kwartale 2020 roku osiągnęła 135%. Okres wzmózonej pandemii COVID-19 poddał egzaminowi sektor bankowy, który wyszedł z niego obronną ręką. Przyczyniły się do tego: solidne zaplecze kapitałowe oraz wsparcie przedsiębiorstw i osób fizycznych ze strony rządu. Program Ochrony Antykrzysowej zapewnia wsparcie finansowe

firmom i ich pracownikom, dając im środki umożliwiające funkcjonowanie podczas lockdownów.

Jednocześnie należy zauważyć, że poziom obciążenia finansowego sektora doprowadził do dalszego spadku jego wskaźników efektywności operacyjnej. Dał temu wyraz spadek wskaźników finansowych ROA i ROE odnotowany w przeważającej części banków. Średnie ROE w branży spadło z 6,7% w grudniu 2019 r. do 3,7% na koniec września 2020 r., a ROA z 0,7% do 0,4%. Jednocześnie wzrosła liczba przynoszących straty podmiotów banków spółdzielczych oraz małych i średnich banków komercyjnych<sup>84</sup>.

Stopa referencyjna spadła do 0,1% pomimo działań ochronnych rządu i decyzji Komitetu Polityki Pieniężnej (RPP) o obniżeniu stóp procentowych blisko zera. W efekcie na koniec września 2020 r. łączny zysk sektora bankowego wyniósł 5,9 mld zł, co oznacza spadek o 5,7 mld zł, tj. 49,2% w porównaniu z analogicznym okresem 2019 r.1. Tymczasem z informacji KNF wynika, że aż 9 banków komercyjnych i 11 banków spółdzielczych do końca III kwartału 2020 r. poniosło straty w wysokości 1,1 mld zł. Przy czym kluczowymi przyczynami odpowiedzialnymi za tak niską rentowność były: spadające marże odsetkowe, działalność w niewielkiej skali oraz portfele kredytowe o zbyt niskiej jakości. Jeszcze przed wybuchem pandemii banki te zmagaly się ze wspomnianymi problemami, które były spowodowane przede wszystkim nieodpowiednim podejściem do ryzyka, nie zaś gospodarką państwa. Dodatkowo spadające marże na depozytach zaostrzyły je, prowadząc do strat bilansowych.

Ochrona w ramach tarczy antykryzysowej pozwoliła przetrwać wielu firmom, nawet tym, które na początku 2020 roku nie znajdowały się w najlepszej sytuacji finansowej. Oczywiście są też branże, które mimo ochrony poniosły straty, a mogą to być: podróże, żywność, transport pasażerski, wystawy itp. Lockdowny i płynące z nich zakazy spowodowały ponad dwukrotne obniżenie poziomu sprzedaży w tych branżach wobec 2019 roku. Banki natomiast dostrzegają słabe perspektywy dla tych branż, klasyfikując je jako branże wysokiego ryzyka, przez co niechętnie udzielają kredytów podmiotom w nich działającym. W sytuacji przedsiębiorstw działających w tych branżach proponowane jest kontynuowanie udzielania pomocy Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR) wraz z pozostałymi instytucjami rządowymi, jednakże trudne jest stworzenie obiektywnych kryteriów klasyfikujących firmy na te, dla których jest jeszcze szansa na powrót po pandemii na rentowny poziom działalności oraz na podmioty całkowicie nierentowne. W przypadku podmiotów trwale nierentownych udzielenie

---

<sup>84</sup> J. Bartkiewicz, Gazeta SGH- życie uczelni, *Wpływ pandemii na polski system bankowy*, 29.12.2020, <https://gazeta.sgh.waw.pl/insight/wplyw-pandemii-na-polski-system-bankowy>, (03.04.2022)

wsparcia finansowego może zostać uznane marnotrawstwo środków publicznych, z wyjątkiem udzielania pomocy socjalnej. Udzielane wsparcie powinno jednak zawierać części związane ze szkoleniem, m.in. podnoszeniem kwalifikacji zawodowych<sup>85</sup>.

Nawiązując natomiast do położenia polskich banków z 2020 roku, warto nadmienić, iż poza ingerencją Rady Polityki Pieniężnej w redukcję stóp procentowych i zmiany wysokości rezerw obowiązkowych, decyzję o redukcji bufora ryzyka systemowego z 3% do 0% oraz utrzymywaniu zerowego poziomu bufora antycyklicznego podjął Komitet Stabilności Finansowej w sekcji makroostrożnościowej. Jednocześnie Komisja obniżyła wagę ryzyka gwarancji nieruchomości komercyjnych, z których kredytobiorcy korzystają na własną działalność gospodarczą, ze 100% do 50%. Dzięki temu banki uwolnią środki finansowe oraz będą posiadały większą możliwość kreacji kredytu, co z kolei pozytywnie wpłynie na polską gospodarkę. Zostały również wydane decyzje nadzorcze, zgodnie z którymi dokonano odroczenia praktycznego zastosowania rekomendacji S odnoszących się do kredytów hipotecznych na półroczu 2021 roku. Ograniczono także wypłacanie dywidend. Z kolei redukcja wag ryzyka przyczyniła się do odpisu tworzonego na MREL (akronim z j. ang. *Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities* oznaczający: Minimalny wymóg dotyczący środków własnych i zobowiązań kwalifikowalnych).

Każde z wymienionych powyżej działań, pomimo ich niewątpliwej przydatności i pożyteczności, nie były w stanie dokonać rekompensaty sektorowi bankowemu oscylującego wokół zera spadku stóp procentowych, oraz zbyt dużego obwarowania podatkami, zwłaszcza nadmiernym poziomem podatku bankowego. Obowiązująca procedura odliczania podatku bankowego od wartości aktywów banków z końcem miesiąca faktycznie skutkuje wyższymi podatkami nakładanymi na banki o dynamicznie rosnących aktywach. Jedynie obligacje Skarbu Państwa nie są objęte podatkiem bankowym od aktywów, co przekierowało uwagę banków na obligacje, na rzecz których na znaczeniu straciło kredytowanie gospodarki. Skutkiem tego stanu rzeczy jest fakt posiadania przez polskie banki w ramach swoich aktywów znacznej części obligacji skarbowych. Jednocześnie szybkość wzrostu udziału akcji kredytowej w bankowych wykazach aktywów i pasywów w ciągu ubiegłych 3 lat był zbliżony do poziomu 5%, zaś dynamika wzrostu udziału obligacji rządowych wynosi więcej niż 10% skali roku<sup>86</sup>. Zjawisko to podczas pandemii 2020 roku nasiliło się, ze względu na zapewnienie przez PFR oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) tarcz antykryzysowych, dzięki którym płynność

---

<sup>85</sup> Tamże.

<sup>86</sup> *Rozwój systemu finansowego w Polsce*, NBP, Warszawa 2020, s. 101.

w gospodarce została zachowana, zaś w reakcji na ryzyko kredytowe wielu branż, banki znacznie ograniczyły przyznawanie kredytów.

Rozmiary polskiego sektora bankowego w stosunku do PKB są stosunkowo niewielkie. Jego udział w generowaniu PKB stanowi ok. 90%, zaś średnia unijna wynosi aż 260%<sup>87</sup>. Zgodnie ze wskaźnikami ROA i ROE zwiększanie potencjału polskiego sektora bankowego jest możliwe jedynie za sprawą wygenerowanego zysku, który jest poświęcany na zwiększenie zaplecza kapitałowego. Zaś spadek zysków polskich banków wyklucza ten czynnik rozwoju polskiego sektora bankowego. Dawno minęły czasy, kiedy polskie banki działały bardzo sprawnie, a inwestorzy byli gotowi dużo zapłacić za przejścia przy obecnym poziomie obciążenia finansowego.

Przewidziane są znaczne wyzwania dla polskich banków po upływie pandemii. Takim wyzwaniem może być uporanie się z ryzykiem strat kredytowych jako owocu postępującego zjawiska bezrobocia oraz wynikającej z niego coraz trudniejszej sytuacji finansowej firm i osób fizycznych. Przy zerowych stopach procentowych banki są przeciążone ciężarem publicznym, odcinając możliwość znacznego poszerzenia zaplecza kapitałowego w celu pochłonięcia odnotowanych strat i kreacji kredytów. W tym kontekście nietrudno jest przewidzieć w jaki sposób zachowają się inwestorzy zagraniczni, którzy raczej nie będą skłonni do inwestycji w obliczu pojawienia się nowych, lepszych szans inwestowania na rynkach w innych krajach. Krajowy sektor bankowy ulegnie dalszej konsolidacji w przypadku wycofania się inwestorów zagranicznych z polskich banków. Może to wynikać ze zwiększonego udziału Skarbu Państwa i jego spółek zależnych w strukturze własnościowej polskiego sektora bankowego. To znacznie ograniczy konkurencję na rynku usług finansowych.

Kolejnym istotnym wyzwaniem istotnym dla polskich banków jest kwestia portfeli walutowych kredytów hipotecznych, z którą wiąże się ryzyko zwiększenia prowadzonych procesów zgodnie z wyrokiem TSUE. Rok 2019 obfitował w procesy sądowe wszczynane przez coraz większą liczbę polskich klientów, w wyniku których liczba wyroków przeciwko bankom wzrasta. W przypadku decyzji polskiego Sądu Najwyższego wykładni niekorzystnej dla banków, może to spowodować poważne straty, w posiadaniu których znajdują się portfele walutowych kredytów hipotecznych.

Przyglądając się ryzyku strat kredytowych i nadzorowi pozwalającego ustrzec się przed wyżej opisanego zjawiska redukcji ograniczenia udzielania kredytów spowodowanej nadmiernym ryzykiem związanym z udzielaniem kredytu, należy zwrócić szczególną uwagę

---

<sup>87</sup> Tamże, s. 97.

na ryzyko, jakie niesie ze sobą budowa aktualny portfel kredytowy spotykany w polskich bankach. W Polsce udział kredytów udzielanych przedsiębiorcom w kredytach ogółem w 2019 roku należał do najmniejszych wśród państw unijnych- udział ten wyniósł 32%, czyli brakowało 9% do średniej unijnej wynoszącej 41%. Ten trend uwypukla się w stosunku kredytów firmowych do wskaźnika PKB, który wynosi 18% w naszym kraju, zaś średnia unijna wynosi 53%. Ponadto rynek papierów wartościowych jest słabo rozwinięty<sup>88</sup>.

Spośród kredytów konsumpcyjnych dla osób fizycznych udział kredytów mieszkaniowych wynosi 62%, zaś średni udział unijny to 74%. W Polsce wyraźnie dominują kredyty konsumpcyjne, które przynoszą bankom spory dochód, lecz o dość wysokiej wartości i o długim horyzoncie czasowym – 5,6 lat. Kredyty konsumpcyjne w stosunku do PKB charakteryzują się udziałem należącym do najwyższych w Unii Europejskiej- ok. 20 %. W przypadku spowolnienia gospodarczego lub recesji pogorszenie jakości tego portfela miałyby istotny negatywny wpływ na wyniki banku ze względu na słabe zabezpieczenia kredytów konsumpcyjnych. Pogarszające się ich usługi będą wymagały odpowiednich rezerw.

Reasumując można stwierdzić, że jeśli polski sektor bankowy wkroczył w realia pandemiczne wyposażony w odpowiednio wysoki kapitał i cechujący się płynnością, minione trzy kwartały przyczyniły się do znacznych zakłóceń sektora bankowego. Nie tylko sektor bankowy stanął przed wieloma istotnymi wyzwaniami, lecz również jego otoczenie regulacyjne. Banki w znacznym stopniu finansują dług publiczny przy jednoczesnym wzroście deficytu budżetowego.

Aby banki nadal odgrywały rolę gospodarczego i finansowego zaplecza gospodarki, dobrze zaczerpnąć wiedzy z doświadczeń Europy Zachodniej. Od kryzysu z 2008 roku wciąż walczą o utrzymanie i odnawianie banków, mając jednocześnie na uwadze, iż przy osłabieniu rozwoju rynków kapitałowych, to właśnie banki są głównymi zaopatrzcicielami gospodarki w środki finansowe.

Pandemia zwiększyła ryzyko kredytowe i zmieniła charakter ryzyka w całym systemie finansowym. Zwłaszcza w niektórych segmentach rynku (kredyty mieszkaniowe i konsumpcyjne) możliwość nadmiernego kredytowania zmniejszyła się, zastąpiona ryzykiem nadmiernego ograniczenia dostępu do kredytu i negatywnym wpływem na rzeczywistą sytuację gospodarczą. Ze względu na charakter i intensywność obecnych wstrząsów pojawiają się nowe zagrożenia<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Tamże, s. 98–99.

<sup>89</sup> Raport o stabilności systemu finansowego, 2020.

Na rysunku 7 zostały przedstawione zmiany sposobu oceny słabych punktów systemu finansowego. Pandemia COVID-19 spowodowała w systemie finansowym Polski:

- 1) Wraz ze wzrostem udziału sektora bankowego w długi publicznym i obligacjach gwarantowanych przez Ministerstwo Finansów wzrosło znaczenie powiązania rządu z sektorem bankowym;
- 2) Ryzyko związane z kredytami mieszkaniowymi zmieniło się, a ze względu na wielkość portfela może mieć duży wpływ na kondycję sektora bankowego;
- 3) Ryzyko związane z kredytami konsumpcyjnymi może być ważnym źródłem strat kredytowych banków – w czasie pandemii dotyczy to całego portfela kredytowego ze względu na jego wielkość, wpływ obecnej sytuacji na sektor gospodarstw domowych oraz dużą podatność i wrażliwość kredytów na nagłe i nieprzewidziane sytuacje;
- 4) Kredyty korporacyjne nie stały się w ostatnim czasie źródłem ryzyk systemowych, ale ich znaczenie obecnie rośnie- skutkują one zakładanymi stratami kredytowymi występującego portfela sektora bankowego oraz mniejsza możliwości pozyskania nowych kredytów przez przedsiębiorców i wypłacalność firm staje się ograniczona;
- 5) Ryzyko obniżenia rentowności banków- pandemia negatywnie oddziałuje na wszelkie źródła dochodów banków. Jeśli nastąpi dłuższe i silniejsze spowolnienie, zmniejszy się zdolność banków do pozyskiwania funduszy. W szczególności zagraża to sektorowi skok i bankom spółdzielczych o niższej efektywności od banków komercyjnych;
- 6) Wyzwania związane z cyberryzykiem, jakie niesie ze sobą praca zdalna. Ze względu na ważną rolę zaufania publicznego i dużą zależność od informacji poufnych jest to niezwykle niebezpieczne dla instytucji finansowych. Jednocześnie obecna sytuacja doprowadziła do wzrostu liczby zdalnych kanałów pozyskiwania usług finansowych, a jej prawidłowe działanie ma ogromne znaczenie dla utrzymania zaufania klientów do instytucji finansowych. W tym zakresie ważną rolę odegrały wytyczne Komisji Nadzoru Finansowego, zwłaszcza te dotyczące wymagań dotyczących procesu wideoweryfikacji klientów banków,
- 7) Źródłem zagrożenia jest głównie ryzyko kredytowe banków – pandemia COVID-19 stoi w obliczu znacznego pogorszenia sytuacji finansowej

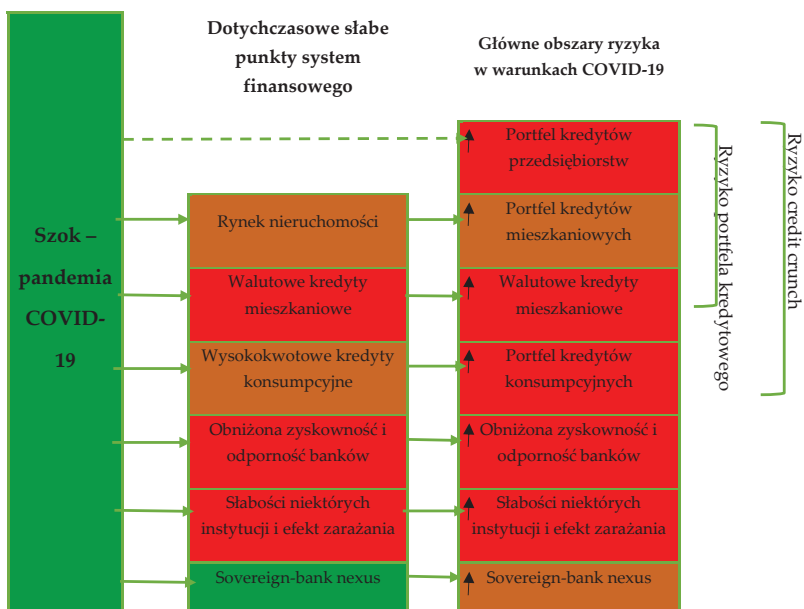
gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, co budzi uzasadnione obawy o spłatę większości rodzajów kredytów,

Spadek rentowności banków i rosnące ryzyko kredytowe zwiększają ryzyko nadmiernej niedostępności kredytu. Ze względu na charakter i skalę pandemii koronawirusa istnieje ryzyko niedostatecznej podaży kredytów.

Na rysunku 8 został przedstawiony mechanizm wpływu obecnego kryzysu na sektor finansów.

Wobec obecnej sytuacji rządy państw, instytucje międzynarodowe i banki centralne przystąpiły do natychmiastowych działań mających na celu niwelowanie siły negatywnych skutków pandemii. Działania te skupiają się wokół wszystkich obszarów gospodarczych. W tabeli 4 zestawiono działania na rzecz polityki gospodarczej w obliczu pandemii COVID-19 mające na celu zapewnienie stabilności finansowej.

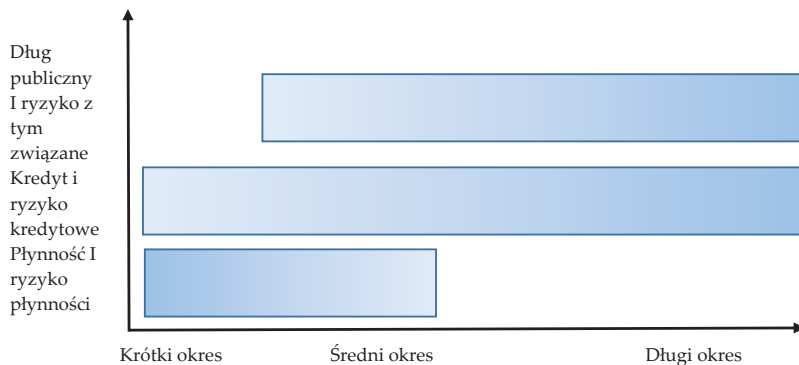
Strzałka pozioma na rysunku przedstawia wpływ wstrząsu COVID-19, gdzie: Strzałka przerywana przedstawia zmianę charakteru ryzyka. Kolor wskazuje intensywność ryzyka – od niskiego i średniego (zielony) do wysokiego (brązowy) do wysokiego (czerwony). Pionowa strzałka w zdefiniowanym obszarze ryzyka wskazuje, że ryzyko wzrosło.





**Rysunek 3.** Zmiany w ocenie słabych punktów w systemie finansowym

Źródło: Raport o stabilności systemu finansowego. Wydanie specjalne: skutki pandemii COVID-19, Narodowy Bank Polski, 2020.



**Rysunek 4.** Wymiar czasowy wpływu szoku COVID-19 na stabilność systemu finansowego

Źródło: Raport o stabilności systemu finansowego. Wydanie specjalne: skutki pandemii COVID-19, Narodowy Bank Polski, 2020.

**Tabela 4.** Działania polityki gospodarczej w reakcji na pandemię koronawirusa a utrzymanie stabilności finansowej

		Obszary polityki gospodarczej			
		Polityka fiskalna	Polityka pieniężna	Nadzór mikro-ostrożnościowy	Nadzór makro-ostrożnościowy
Cele działań	Zmniejszenie obciążeń finansowych sektora prywatnego w celu	✓	✓	✓	
	Utrzymanie finansowania gospodarki	✓	✓	✓	✓
	Zapewnienie płynności sektora bankowego		✓	✓	
	Zapewnienie płynności rynków finansowych		✓		



Analiza Raportu Narodowego Banku Polskiego pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków dających odpowiedź na temat potencjalnych skutków pandemii COVID-19 dla stabilności system finansowego w Polsce. Wynioskowano, że:

- Wpływ pandemii COVID-19 jest brzemienne w wiele skutków. Oddziałuje on zwłaszcza na funkcjonowanie oraz stabilność systemu finansowego- poziom stabilności zależy od rozważanego okresu.
- Gwałtowny wzrost niepewności wynikającej z pandemii błyskawicznie wywołał nagły regres płynności na rynkach finansowych oraz skokową tendencję zmian cen aktywów.
- W średnim przedziale czasowym zwiększenie się poziomu niechęci do ryzyka powoduje, iż utrzymanie finansowania gospodarki staje się priorytetem.
- W długim horyzoncie czasowym ryzyko może opierać się na większym niż uprzednio długi publicznym.
- Zapotrzebowanie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw na usługi finansowe znacznie spadło, co znacznie uszczupla dochody sektora finansowego.
- Spadła także wypłacalność gospodarstw domowych i firm, spadł więc ich potencjał do obsługi długu publicznego, prowadząc do utraty istniejących kredytów i zwiększonego ryzyka udzielenia nowych kredytów.
- Spadł poziom cen instrumentów rynków finansowych, a mianowicie na wartości straciły aktywa w bilansach instytucji finansowych, generując straty.

## 1.5. Działania ograniczające ryzyka systemowe w finansach kraju

W zaistniałych realiach covidowych najważniejszym zadaniem jest utrzymanie kredytów dla gospodarki przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności i bezpieczeństwa systemu finansowego. Działaniami ograniczającymi ryzyka systemowe w finansach są:

- 1) Wypracowanie przez banki rozwiązań usprawniających obsługę zadłużenia instytucji dotkniętych skutkami pandemii, np. czasowy odpoczynek od kredytu lub rozwiązania restrukturyzujące zadłużenie. Miałyby to złagodzić ryzyko upadłości podmiotów niefinansowych, a więc i mogłyby zapobiec kolejnym stratom kredytowym.
- 2) Zakłady ubezpieczeń, towarzystwa funduszy inwestycyjnych oraz instytucje kredytowe przede wszystkim mają za zadanie przekazywać całe zyski wypracowane w latach ubiegłych na poszerzanie bazy kapitałowej. Za sprawą dodatkowych funduszy własnych możliwe stanie się pokrycie spodziewanych strat jako skutków pandemii, zaś nadwyżka kapitału pozwoli utrzymać zapas akcji kredytowych bez przerywania świadczenia usług finansowych.
- 3) Współpraca banków z przedsiębiorstwami audytorskimi w celu stworzenia ujednoczonej metody raportowania strat kredytowych. Zmniejszając niepewność związaną z liczbą odpisów na kredyty bankowe zwiększy się stabilność finansowa banków, dzięki czemu będą one bardziej skłonne do udzielania kredytów.
- 4) Utrzymywanie przez banki podejścia polegającego na indywidualnej ocenie ryzyk i wystrzeganie się przez nie automatycznego przekładania oceny sytuacji poszczególnych branż na ocenę zdolności kredytowej osób w nich zatrudnionych i przedsiębiorstw w nich funkcjonujących. Pozwoli to zredukować ryzyko nadmiernego spadku podaży usług kredytowych.
- 5) Podejmowanie inicjatyw przez Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych ograniczających ryzyko płynności funduszy inwestycyjnych otwartych zarządzanych przez te instytucje. Instytucje powinny dążyć do utrzymywania wysokiego buforu płynności i używać narzędzi wspomagające zarządzanie płynnością finansową.

## **2. Sieć bezpieczeństwa finansowego. Nadzór nad instrumentami finansowymi w Polsce**

### **2.1. Narodowy Bank Polski (cele, zadania, funkcje, instrumenty banku centralnego, status ustrojowy, operacje depozytowo-kredytowe, stopy procentowe, rezerwy obowiązkowe, operacje otwartego rynku)**

Narodowy Bank Polski to bank centralny Rzeczypospolitej Polskiej. Jego działalność została uregulowana w Konstytucji RP z 1997 roku. NBP jest niezależny od pozostałych organów w państwie. Zgodnie ze Strategią Polityki Pieniężnej wdrożoną przez Radę Polityki Pieniężnej po 2003 roku, nadrzędnym celem działalności Narodowego Banku Polskiego jest redukcja inflacji do 2,5%, z dopuszczalnym odchyleniem o +/- 1 punkt procentowy oraz stabilizacja cen. Narodowy Bank Polski pełni następujące funkcje<sup>90</sup>:

- Regulacja podaży gotówki w obiegu gospodarczym oraz kreowanie pieniądza kredytowego - wiąże się to z ustalaniem stóp procentowych, sterowaniem podażą oraz z ustanawianiem rezerwy obowiązkowej banków komercyjnych.
- Bank państwa - z uwagi na ewidencję rozliczanie rachunków budżetu państwa. NBP obsługuje zadłużenie państwa zarówno państwowe jak i zagraniczne. Według artykułu 220 Konstytucji RP z 1997 roku pokrycie deficytu budżetowego za pomocą udzielenia kredytu rządowego przez NBP jest zabronione.
- Bank banków - z uwagi na zarządzanie rachunkami banków oraz gromadzi rezerwę obowiązkową banków komercyjnych.
- Instytucja dewizowa - NBP działa w zakresie zarządzania rezerwami dewizowymi.
- Funkcja emisyjna - NBP emituje pieniądź, który stanowi obowiązujący w Polsce środek płatniczy.

Do zadań NBP należą<sup>91</sup>:

---

<sup>90</sup> E. Myślak, *Narodowy Bank Polski w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 93-129.

<sup>91</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 2020 r. poz. 2027, z 2021 r. poz. 1598, z 2022 r. poz. 22., rozdz. I, art. 3.2.

- Dokonywanie rozliczeń pieniężnych;
- Działalność dewizowa według norm ustawowych;
- Bankowa obsługa budżetu państwa;
- Rozwój systemu bankowego;
- Nadzór nad płynnością banku i jego refinansowaniem;
- Przeciwdziałanie ryzykowi systemowemu;
- Opracowywanie statystyki pieniężnej i bankowej, bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej.

Narodowy Bank Polski działa w oparciu o strategię działania zwaną strategią polityki pieniężnej. W strategii tej NBP uwzględnia cele oraz środki realizacji celów monetarnych. Kluczową rolę w strategii NBP odgrywa tzw. kotwica nominalna, którą bank banków zobowiązuje się zrealizować. Kotwica monetarna jest to nominalna zmienna wyrażona w wartości liczbowej, a jej realizacja stanowi główny cel polityki pieniężnej kraju<sup>92</sup>.

Kotwica monetarna jest to zmienna występująca pod wieloma postaciami, m.in. wyraża się jako kurs walutowy, inflacja czy agregat monetarny. Nadrzędny cel stosowania tego narzędzia przez NBP to dążenie do ustabilizowania cen w obiegu gospodarczym, co w perspektywie długoterminowej jest konieczne z punktu widzenia efektywności alokacji zasobów. W ramach realizacji strategii polityki pieniężnej wyróżniamy następujące cele i narzędzia:

- Cel nadrzędny - jest to najważniejszy cel strategii NBP, który przyświeca od momentu założenia banku centralnego. Realizowana przez NBP polityka pieniężna nadaje priorytet stabilizowaniu cen w okresie długoterminowym, zaś w krótkoterminowym skupia się w głównej mierze na ograniczaniu stopnia zmienności w luce popytowej. Zachowanie cen oraz tendencji koniunkturalnych można obserwować pod kątem kształtowania się ich wartości wyrażonych we wskaźnikach makroekonomicznych, np. wskaźnik poziomu cen, inflacji bazowej, inflacji CPI, produktu narodowego netto (PNB).
- Cele pośrednie - te cele mogą podlegać wpływowi banku centralnego i są one związane z celem nadrzędnym, wykazując się stabilnością i przewidywalnością we wzajemnej zależności, a najczęściej stabilnością poziomu cen, która stanowi cel nadrzędny NBP. Wśród przykładów celów pośrednich banku centralnego

---

<sup>92</sup> F. Mishkin, *Monetary policy strategy*, The MIT Press, Cambridge 2007, s. 44.

można wymienić np. kursy walutowe lub prognozę inflacji (według Larsa Erika Oscara Svenssona)<sup>93</sup>.

- Cele operacyjne- są to cele ściśle i na bieżąco kontrolowane przez bank centralny, które służą do wywierania wpływu na cel nadrzędny oraz cele pośrednie. Celem operacyjnym jest np. stopa procentowa w obrębie rynku międzybankowego.
- Instrumenty - są nimi działania realizowane przez NBP w kierunku kontroli celu nadrzędnego oraz celu operacyjnego. Reprezentacyjnymi instrumentami NBP są przede wszystkim: działalność informacyjna banku wobec podmiotów gospodarczych, operacje walutowe, rezerwy obowiązkowe oraz operacje otwartego rynku.

Aby móc w pełni skutecznie realizować cele założone w strategii polityki pieniężnej, samo sformułowanie celów oraz posługiwanie się przez bank centralny instrumentami w kierunku ich realizacji nie wystarczy. Celem maksymalizacji efektywności realizacji polityki pieniężnej przez NBP, obrana i realizowana przezeń strategia powinna zostać upubliczniona i opatrzona wyjaśnieniami adekwatnymi dla poszczególnych podmiotów gospodarczych. Literatura zna dwa wiodące argumenty opowiadające się za przyjęciem i upublicznieniem przez NBP strategii polityki pieniężnej:

- 1) **Pierwszy argument** - dotyczy możliwości kształtowania przez NBP oczekiwań podmiotów gospodarczych odnośnie przyszłych stóp procentowych i dynamiki inflacji, a więc i szansa łagodzenia poczucia niepewności wobec przyszłych potencjalnych decyzji i poczynań banku centralnego. Według nurtu syntezy neoklasycznej, u podstaw której leży krzywa Phillipsa, bieżąca inflacja wraz z luką popytową zależą tak naprawdę od oczekiwań podmiotów gospodarczych wobec przyszłego poziomu inflacji oraz luki popytowej. Z kolei oczekiwania podmiotów gospodarczych wobec inflacji i luki popytowej kreują rzeczywistość gospodarczą w kraju. Oczekiwania te z kolei są celowo kreowane u podmiotów gospodarki przez NBP poprzez podanie do publicznej informacji prowadzonej aktualnie strategii polityki pieniężnej<sup>94</sup>. Siła tych oczekiwań ma moc sprawczą w lawinowym wywoływaniu skutków gospodarczych. Nie bez powodu Lars

---

<sup>93</sup> L.E.O. Svensson, *Inflation targeting in an open economy: strict or flexible inflation targeting?*, Discussion Paper Series, G97/8, Reserve Bank of New Zealand 1997, s. 2-11.

<sup>94</sup> G. Wesołowski, P. Żuk, *Rola komunikacji banków centralnych z otoczeniem*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2011, s. 97.

Svensson powiedział, iż „polityka pieniężna sprowadza się głównie do zarządzania oczekiwaniami podmiotów gospodarczych<sup>95</sup>”, zaś według Michaela Woodforda dla realizacji skutecznej polityki monetarnej „oprócz oczekiwań wobec polityki pieniężnej niewiele więcej kwestii ma znaczenie”<sup>96</sup>.

- 2) **Drugi argument**- sprowadza się do rozwiązania lub złagodzenia problemu niespójnej dynamiki polityki pieniężnej. Problem jest związany z podmiotami gospodarczymi, które oczekują, że banki centralne będą próbowały nieoczekiwanie zwiększyć ekspansję monetarną, aby przejściowo przyspieszyć dynamikę produkcji<sup>97</sup>. W przypadku prowadzenia przez NBP polityki pieniężnej według własnego uznania bez skrępowania przepisami prawnymi, podmioty gospodarcze są świadome prób podejmowania w przyszłości przez NBP poszerzania ekspansji monetarnej, aby doraźnie przyspieszyć koniunkturę i tym wnioskiem podmioty kierują się w swoich przewidywaniach inflacji. Ewentualny wzrost ekspansji monetarnej nie zaskoczyłyby zatem podmiotów gospodarczych i nie prowadziłyby do przyspieszenia dynamiki produkcji, lecz do zwiększenia poziomu inflacji. Według Blindera, chociaż banki centralne są w pełni świadome wszelkich zagrożeń związanych z inflacją i dążą do utrzymania jak najniższego pułapu, mogą znaleźć się pod presją polityków, aby wdrażać nazbyt agresywną politykę monetarną<sup>98</sup>. Jest to powód, dla którego NBP jest zobligowany do ustalenia tzw. kotwicy nominalnej, a także ogłoszenia realizowanej aktualnie strategii polityki pieniężnej. Dzięki takiemu zobowiązaniu istnieje dużo mniejsze prawdopodobieństwo, że NBP będzie dążyć do ekspansji pieniężnej, która poskutkowałaby zwiększeniem oczekiwań inflacyjnych, zaś w długoterminowym rezultacie wzrostem inflacji. Zobowiązanie to jest sposobem na zmniejszenie tendencji banku centralnego do podejmowania dyskrecjonalnych decyzji, a więc takich, które podejmowane są

---

<sup>95</sup> L. Svensson, *The euro appreciation and ECB monetary policy*, artykuł przygotowany na posiedzenie Komisji Gospodarczej i Monetarnej w Parlamencie Europejskim, <http://larseosvensson.se/files/papers/ep402.pdf>, Princeton University, 2004, s. 2.

<sup>96</sup> M. Woodford, *Inflation targeting and optimal monetary policy*, „Federal Reserve Bank of St. Louis Review”, 86, 4, 2004, s. 16.

<sup>97</sup> R. Barro, D. Gordon, *Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy*, „Journal of Monetary Economics”, 1983, 12, s. 101-121.

<sup>98</sup> F.S. Mishkin, *From monetary targeting to inflation targeting: lessons from the industrialized countries*, The Bank of Mexico Conference: „Stabilization and Monetary Policy: The International Experience”, Mexico City 2000, s. 23.

w oparciu o własne i niezależne uznanie. Dzięki temu oczekiwania podmiotów gospodarczych wobec cen pozytywnie wpływają na inflację.

Ponadto przyjęcie strategii i ogłoszenie celu polityki pieniężnej pozwala dokonać rozliczenia banku centralnego z realizacją tej strategii, na ile NBP jako bank centralny wypełnia zawarte w niej postanowienia. Jest to głównie uzasadnione wysoką niezależnością banku centralnego na tle pozostałych instytucji publicznych.

Dotychczasowe ramy prawne polityki pieniężnej oraz strategii polityki pieniężnej realizowane przez NBP są zgodne z porozumieniem w sprawie roli polityki pieniężnej w polityce stabilizacyjnej państwa. Na mocy Konstytucji P z 1997 r. oraz Ustawy o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r. bankowi centralnemu przyznano wysoki poziom niezależności, co może przyczynić się do skutków problemu dynamicznej niespójności polityki pieniężnej<sup>99</sup>.

Mandat banku centralnego wynika z dwóch ustaw: z Konstytucji, która mówi: „na Narodowym Banku Polski spoczywa odpowiedzialność za kształtowanie wartości pieniądza”, oraz z ustawy o NBP: „podstawowym celem działalności NBP jest stabilizacja cen, wraz z udzielaniem wsparcia Rządowi RP w realizacji polityki gospodarczej, pod warunkiem, że nie działa to na niekorzyść nadrzędnego celu banku centralnego”<sup>100</sup>.

Cel ten można osiągnąć przy skutecznej kontroli procesu inflacyjnego, co pozwala na rozwój narzędzi polityki pieniężnej wspierających utrzymanie dynamiki aktywności gospodarczej na ścieżce zrównoważonego wzrostu. Ustawa o NBP nakłada również obowiązek skoncentrowania się na stabilności sektora finansowego, co jest konieczne do prowadzenia skutecznej polityki pieniężnej, zwłaszcza w obliczu ostatniego kryzysu finansowego. Wykonanie tego zadania wymaga odpowiedniej organizacji polityki makroekonomicznej ostrożności, zapobiegającej zakłóceniom sektora finansowego.

Realizacja mandatu przez Narodowy Bank Polski opiera się na strategii celu inflacyjnego, przyjętej przez NBP w 1998 roku. W pierwszej kolejności po wdrożeniu tej strategii Rada Polityki Pieniężnej dla polityki monetarnej RP wyznaczyła cel, jakim była redukcja inflacji do poziomu mniej niż 4% na 2003 r. Realizację celu inflacyjnego ułatwiało coroczne wyznaczanie celów inflacyjnych. Cele inflacyjne ustalane pod koniec każdego roku nakreślały ścieżkę spowalniania tempa inflacji, oraz zależały od ustalonego pod koniec roku celu redukcji inflacji. Procentowa wartość celu inflacyjnego od 2004 roku wynosi  $2,5\% \pm 1$  pkt

---

<sup>99</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 227.

<sup>100</sup> Ustawa o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 3 ust. 1.

proc. Strategia celu inflacyjnego realizowana przez Komitet Polityki Pieniężnej została w olejnych kadencjach nieznacznie zrewidowana, choć jej podstawa nie zmieniła się znacząco od 2004 roku. Z drugiej strony, rewizje strategii polegają na większym rozważeniu zagrożeń polityki pieniężnej dla stabilności finansowej (w tym sugerowaniu możliwych przeciwności) oraz nacisku na elastyczność w realizacji polityki pieniężnej<sup>101</sup>. Zmianą zostało również dotknięte instrumentarium strategiczne, a zwłaszcza na sile przybrała wymiana informacji banku z otoczeniem. Przykładem tych zmian w historii NBP jest choćby nowa forma komunikacji z podmiotami gospodarczymi zwana *forward guidance*, stosowana w Polsce w 2013 roku. Metoda *forward guidance* oznacza, iż bank centralny komunikuje otoczeniu informacje na temat własnych przewidywań przyszłości zachowania stóp procentowych. Po metodę *forward guidance* banki centralne najczęściej sięgają w przypadku niemożności dalszych obniżek stóp procentowych, gdy ich poziom sięgnął dolnej granicy. Według prezesa NBP Adama Glapińskiego metoda ta nie zdała egzaminu. W listopadzie 2021 roku prezes zapowiedział, że nie ma zamiaru stosować metody *forward guidance* z uwagi na jej niepraktyczność oraz nieprzewidywalność dynamiki stóp procentowych<sup>102</sup>.

NBP ma za zadanie kształtować stopy procentowe na rynku monetarnym zgodnie z celem inflacyjnym. Jest to niezbędne dla wyznaczenia odpowiednich poziomów krótkookresowych nominalnych stóp procentowych, od których zależy oprocentowanie kredytów i depozytów dla banków komercyjnych. W następstwie zmian w oprocentowaniu tych zmiennych modyfikowane są: popyt, wielkość kredytu, oraz inflacja. Instrumentarium NBP stosowane w kształtowaniu polityki monetarnej państwa umożliwia oddziaływanie na wysokość stóp procentowych, do których zalicza się:

- rezerwę obowiązkową,
- operacje depozytowo-kredytowe,
- operacje otwartego rynku.

Obowiązkowe rezerwy są instrumentem NBP stosowanym w reakcji podaży pieniądza oraz usług kredytowych. Do rezerw obowiązkowych należą gromadzone przez NBP rezerwy obowiązkowe następujących podmiotów: banków, SKOK-ów oraz KSKOK-u (Krajowa Spółdzielcza Kasy Oszczędnościowo-Kredytowa), które stanowią spójną rezerwę

---

<sup>101</sup> W. Grostal i in., *Ewolucja strategii celu inflacyjnego w wybranych krajach*, Narodowy Bank Polski 2015, s. 75.

<sup>102</sup> W Gospodarce.pl, *Prezes NBP: nie będziemy wprowadzać forward guidance*, 03.11.2021, <https://wgospodarce.pl/informacje/103314-prezes-nbp-nie-bedziemy-wprowadzac-forward-guidance>, (01.01.2022)



obowiązkową<sup>103</sup>. Obowiązkiem utrzymywania rezerw obowiązkowych od 2014 roku zostały objęte SKOK-i oraz KSOK. Do 2014 roku obowiązek ten spoczywał wyłącznie na bankach, oddziałach banków oraz polskich oddziałach banków zagranicznych.

Celem stosowania instrumentu rezerwy obowiązkowej na rachunkach NBP jest ograniczanie nadpłynności banków oraz ograniczanie oddziaływania wahań płynności sektora bankowego na poziom stóp procentowych rynku transakcji instrumentami finansowymi (międzybankowego). Rynek ten stanowi najważniejszy segment na rynku pieniężnym. Ma on charakter rynku zamkniętego, na którym banki komercyjne wraz z bankiem centralnym zawierają transakcje krótko- i długoterminowymi depozytami międzybankowymi oraz aktywami płynnymi. W wyniku transakcji na rynku międzybankowych korzyścią dla banków jest zwiększenie niezależności od banku centralnego<sup>104</sup>.

Rezerwa obowiązkowa zgromadzona na rachunkach NBP jest pozyskiwana poprzez sprzedaż papierów wartościowych. Należy podkreślić, iż sprzedaż papierów wartościowych w ramach gromadzenia rezerwy obowiązkowej nie dotyczy środków pochodzących od innego banku krajowego, SKOK-u, KSKOK-u czy zwrotów środków otrzymanych od Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Stopa rezerwy obowiązkowej jest zależna od decyzji Rady Polityki Pieniężnej (RPP). Wysokość stopy rezerwy obowiązkowej od dnia 30 kwietnia 2020 roku wynosi 0,5% dla wszelkich depozytów, poza uzyskanymi w transakcjach typu *sell-buy-back* (sprzedaży bankom przez klientów swoich papierów wartościowych wraz z ustalonym terminem odkupu), transakcji warunkowego zakupu lub porozumienia odkupu (REPO) oraz środków otrzymanych na okres przynajmniej dwuletni, z zerową stopą rezerwy obowiązkowej. Podczas wyliczania rezerwy obowiązkowej podmioty korygują naliczoną rezerwę o 500 000 euro, zaś opocentowanie rezerwy obowiązkowej jest równe stopie referencyjnej.

Istnieje możliwość udzielania bankom przez NBP specjalnego kredytu jako zastrzyku gotówki uzupełniającego niedobory finansowe tych banków. Udzielony na takich warunkach kredyt nosi nazwę kredytu refinansowego, a więc pokrywającego luki finansowe. Może także pełnić funkcję naprawy banku. Warunkiem udzielenia przez NBP takiego kredytu jest wykazanie się przez banki zdolnością do spłaty zobowiązania z naliczonymi odsetkami w wymagalnych terminach. Udzielanie kredytu refinansowego może odbywać się na różnych warunkach, w zależności od porozumienia banków:

---

<sup>103</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 2020 r. poz. 2027, z 2021 r. poz. 1598, z 2022 r. poz. 22., rozdz. 6, Art. 38. 1.

<sup>104</sup> E. Pietrzak, M. Markiewicz, *Finanse, bankowość i rynki finansowe*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 83.

- Na zasadzie konkretnej sumy na rachunku kredytowym;
- Udzielenia kredytu lombardowego, czyli kredytu zabezpieczonego papierami wartościowymi do kwoty równej określonej części ich wartości nominalnej.

Operacje depozytowo-kredytowe- mają za zadanie niwelować wahania jednodniowych stóp międzybankowych. Jeżeli NBP prowadzi podstawowe operacje otwartego rynku o terminie 7 dni, wtedy najkrótsze, a zwłaszcza jednodniowe stopy międzybankowe mogą ulegać znacznym wahaniom. Wahania te są łagodzone przez proaktywne operacje kredytowo-depozytowe z bankami komercyjnymi. Należą do nich kredyty lombardowe i czasowe lokaty bankowe (depozyty na koniec dnia) w NBP. Operacje te regulują poziom stóp procentowych rynku pieniężnego, przy czym górną granicą stóp procentowych jest stopa kredytu lombardowego, zaś dolną granicę stanowi stopa depozytowa NBP<sup>105</sup>.

NBP udziela bankom kredytów lombardowych zabezpieczonych obligacjami skarbowymi. Kredyty lombardowe są udzielane bankom krótkoterminowo w celu poprawy płynności finansowej. Aby otrzymać taki kredyt banki muszą spełnić kilka warunków:

- przekazują pod zastaw bony skarbowe,
- banki mogą zaciągnąć kredyt lombardowy w maksymalnej kwocie stanowiącej 80% nominalnej wartości papierów wartościowych objętych zastawem,
- kredyt jest udzielany pod warunkiem spłacenia przez banki zaległych kredytów,
- spłata kredytu wypada w kolejnym dniu roboczym tuż po dniu jego przyznania.

W ofercie NBP znajdują się także jednodniowe depozyty. Wpłaty lokat przez banki mogą wpływać do końca dnia roboczego. Kwoty depozytu wzbogacone o należne odsetki są zwracane bankom następnego dnia roboczego. Oprocentowanie jednodniowych lokat jest wyznaczane na podstawie stopy zmiennej (depozytowej) ustalonej przez RPP. Pełnią one bardzo ważną rolę w regulowaniu poziomu krótkookresowych stóp. Walorem tego typu lokat jest umożliwienie bankom wykorzystania nadwyżek krótkoterminowych aktywów finansowych. Dzięki tak zagospodarowanym przez banki płynnym środkom niweluje się spadek krótkookresowych stóp procentowych na rynku międzybankowym tak, aby w przyszłości nie osiągnęły one poziomu niższego od stopy depozytowej. Jednodniowe depozyty pełnią więc funkcję kontrolno-regulacyjną.

---

<sup>105</sup> Narodowy bank Polski, *O NBP*, [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o\\_nbp/informacje/polityka\\_pieniezna.html#:~:text=Operacje%20kredytowo%20depozytowe%20NBP%20wp%20C5%82ywaj%20C4%85,pod%20zastaw%20skarbowych%20papier%C3%B3w%20warto%C5%9Bciowych,\(31.01.2022\)](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/informacje/polityka_pieniezna.html#:~:text=Operacje%20kredytowo%20depozytowe%20NBP%20wp%20C5%82ywaj%20C4%85,pod%20zastaw%20skarbowych%20papier%C3%B3w%20warto%C5%9Bciowych,(31.01.2022))

Kolejnym instrumentem NBP służącym realizacji obranej strategii finansowej są tzw. operacje otwartego rynku. To bank centralny inicjuje tego typu transakcje z bankami komercyjnymi. Transakcje te zawierane są poprzez:

- sprzedaż lub zakup papierów wartościowych,
- sprzedaż lub zakup dewiz,
- emitowanie dłużnych papierów NBP.

Celem operacji otwartego rynku jest zapewnienie równowagi pomiędzy popytem a podażą wkładów pieniężnych przechowywanych w NBP przez banki komercyjne, a także oddziaływanie przez NBP na krótkookresowe stopy procentowe.

Operacje otwartego rynku polegają na emisji przez bank centralny własnych 7 dniowych bonów pieniężnych. Dolna granica rentowności bonów pieniężnych jest wyznaczona przez poziom stopy referencyjnej.

Stopy procentowe- wśród stop procentowych wyróżnia się<sup>106</sup>:

- stopa referencyjna,
- stopa lombardowa,
- stopa depozytowa,
- stopa redyskontowa weksli,
- stopa dyskontowa weksli.

Stopa referencyjna	Stopa lombardowa	Stopa depozytowa	Stopa redyskontowa weksli	Stopa dyskontowa weksli
Poziom: 2,25%	Poziom: 2,75%	Poziom: 1,75%	Poziom: 2,30%	Poziom: 2,35%
Obowiązuje od dnia: 05.01.2022	Obowiązuje od dnia: 05.01.2022	Obowiązuje od dnia: 05.01.2022	Obowiązuje od dnia: 05.01.2022	Obowiązuje od dnia: 05.01.2022

**Rysunek 5.** Aktualnie obowiązujące stawki podstawowych stóp procentowych

Źródło: Badania własne na podstawie Narodowy Bank Polski, Podstawowe stopy procentowe NBP, <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy.html> (09.01.2022)

<sup>106</sup> Narodowy Bank Polski, *Podstawowe stopy procentowe NBP*, <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy.html>, (09.01.2022)

Stopa referencyjna – wyznaczana przez RPP stopa procentowa wyznaczająca dolną granicę oprocentowania depozytów międzybankowych<sup>107</sup>. Gdy stopa referencyjna wzrasta, w następstwie oprocentowania kredytów ulegają stopniowemu dostosowaniu – rosną adekwatnie do wzrostu stopy referencyjnej. Pełnią więc rolę kreacyjną popytu na kredyty. Koszty kredytów bankowych udzielane klientom instytucjonalnym i detalicznym są tym niższe, im niższy jest poziom stopy referencyjnej. Gdy poziom stopy referencyjnej wzrasta, można przewidzieć, że popyt na kredyty ulegnie spadkowi. Zaś gdy stopa referencyjna maleje, z reguły popyt wykazuje tendencję wzrostową. Wobec tego decyzje podmiotów gospodarczych odnośnie kredytowania są zależne od zmienności rynkowych realnych stóp procentowych<sup>108</sup>.

Stopa lombardowa – ma zastosowanie w ustalaniu górnej granicy oprocentowania kredytów międzybankowych. Stanowi oprocentowanie udzielanej bankom przez NBP pożyczki lombardowej. Wraz ze spadkiem stopy lombardowej następuje spadek marginalnego kosztu pieniądza pozyskiwanego przez banki<sup>109</sup>. Według ustawy antylichwiarskiej maksymalne oprocentowanie kredytu lombardowego nie może przewyższyć czterokrotności stopy lombardowej. W sytuacji nagłego zapotrzebowania banków na środki finansowe, cena pieniądza może przewyższyć poziom stopy lombardowej. W tym celu stopa lombardowa w przypadku niedostatku środków do pewnego stopnia hamuje wzrost rynkowych stóp procentowych<sup>110</sup>. Pełni więc rolę stabilizacyjną.

Stopa depozytowa – pełni rolę regulatora poziomu oprocentowania depozytów krótkoterminowych złożonych przez banki komercyjne w Narodowym Banku Polskim oraz warunkuje rentowność lokat i depozytów złożonych w bankach komercyjnych przez obywateli RP. Zwana jest „podłogą” na rynku bankowym, gdyż wyznacza dolny margines wysokości stopy depozytowej. Jest możliwie najniższym oprocentowaniem. Rentowność ta jest tym wyższa, im bardziej wzrasta wysokość stopy depozytowej<sup>111</sup>.

Stopa redyskontowa weksli – to stopa procentowa pobierana przez bank centralny otrzymujący od banku komercyjnego, uprzednio zdyskontowane przez bank komercyjny weksle. Gdy stopa redyskontowa osiąga wysoki poziom, w następstwie zmniejsza się podaż weksli, które to banki komercyjne oferują do redyskontowania, z uwagi na malejące

---

<sup>107</sup> A. Kaźmierczak, *Instrumenty i realizacja polityki pieniężnej*, [w:] W. Jaworski, Z. Zawadzka (red.), *Bankowość. Podręcznik akademicki*, Poltext, Warszawa 2005, s. 175.

<sup>108</sup> M. Brzoza-Brzezina, *Zagadnienie naturalnej stopy procentowej*, <https://docplayer.pl/5881166-Zagadnienie-naturalnej-stopy-procentowej.html>, (28.01.2022)

<sup>109</sup> B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 46.

<sup>110</sup> W. Jaworski, *Banki polskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1999, s. 53.

<sup>111</sup> A. Kaźmierczak, *Polityka pieniężna w gospodarce otwartej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 143.

zyski. Aby racjonalnie rozdysponować kredyty dla banków handlowych, NBP stosuje limity redyskontowe. Poprzez udzielanie pożyczek bankom komercyjnym Narodowy Bank Polski wpływa na możliwość udzielania przez nie kredytów. Wycena stopy redyskontowej przez NBP odbywa się poprzez ustanowienie wysokości stopy dyskontowej. Polityka dyskontowa przejawia się m.in. w udzielaniu przez NBP kredytów dyskontowych, których celem jest wsparcie banków komercyjnych znajdujących się na skraju upadłości. Tak pozyskane rezerwy pozwalają na przetrwanie banków komercyjnych w sytuacjach kryzysowych<sup>112</sup>. Dynamika zachowania stopy dyskontowej oddziałuje na koszty kredytów oraz stan bazy monetarnej. Gdy stopa dyskontowa rośnie, rosną także koszty kredytu, a co za tym idzie- baza monetarna zmniejsza się. Wraz z obniżeniem stopy dyskontowej maleją koszty kredytu, przez co baza monetarna powiększa się. Wobec tego, gdy następuje wzrost kredytów banku centralnego zwiększa się baza monetarna. Zaś przy spadku kredytów banku centralnego baza monetarna maleje.

Stopa dyskontowa weksli – jest to stopa "po której banki komercyjne przechowujące depozyty mogą pożyczyć rezerwy zaczerpnięte z banku centralnego"<sup>113</sup>. Ma ona szczególne znaczenie w dyskoncie weksli, oznaczającym kupno weksla przez bank przed upływem jego wymagalności. W okresie od momentu wykupienia do terminu płatności bank potrąca odsetki od weksla. Banki komercyjne muszą codziennie dysponować gotówką, zgodnie z ustaleniami banku centralnego.

## **2.2. Komisja nadzoru Finansowego (status ustrojowy KNF, skład i organizacje KNF, cele nadzoru nad rynkiem finansowym sprawowanego przez KNF, zakres nadzoru, nadzór skonsolidowany, nadzór uzupełniający, zakres nadzoru, zadania KNF, funkcje, finansowanie KNF**

Komisja Nadzoru Finansowego (KNF)- według ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym jest to organ odpowiedzialny za regulację i kontrolę rynku finansowego. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego KNF pełni funkcję centralnego organu administracji publicznej, nazywanego również „organem równym organom administracji rządowej”. KNF jako państwowa osoba prawna odpowiada za nadzór nad rynkiem finansowym.

---

<sup>112</sup> A. Jarosz, *Podstawy makroekonomii*, Wyd. Oficyna Wydawnicza Fundacji Uniwersyteckiej KUL. Filia w Stalowej Woli, Stalowa Wola 2004, s. 56.

<sup>113</sup> P. Samuelson, *Ekonomia tom 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 195.

Komisja Nadzoru Finansowego jako jednostka sektora finansów publicznych została powołana na mocy ustawy z 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym, która zaczęła obowiązywać 19 września 2006 roku. Jest to ustawa stanowiąca zasady działania KNF oraz jej mandat w ramach regulacji rynku finansowego. Na mocy tej ustawy zniesiono instytucję Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisji Nadzoru Bankowego<sup>114</sup>. Kompetencje ostatniej z nich objęła komisja Nadzoru Finansowego. Publiczne środki finansowe przeznaczone na realizację zadań przez KNF są kontrolowane i dysponowane według następujących przepisów:

- Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku,
- Ustawa o rachunkowości z 29 września 1994 roku,
- Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z 17 grudnia 2004 r.

KNF podobnie do innych organów państwowych z sektora finansów publicznych, na podstawie art. 11 Ustawy o finansach publicznych stanowi organ budżetowy, którego wydatki są finansowane środkami z budżetu państwa. Również wszelkie uzyskane dochody KNF przekazuje bezpośrednio na rachunek państwowy. W trosce o jak najlepszą realizację celów gospodarki finansowej Komisji, na podstawie ustawy budżetowej każdego roku sporządza się harmonogram dochodów oraz wartości graniczne dla wydatków KNF zgodnie z art. 11 ust. 3 u.f.p.

Zasady finansowania kosztów nadzoru rynku kapitałowego zostały poddane przełomowym zmianom, kiedy to 1 stycznia 2016 roku zaczęły obowiązywać przepisy ustawy z 12 czerwca 2015 roku modyfikujące ustawę o nadzorze rynku kapitałowego. Przełom nastąpił w wyniku nałożenia przez nową ustawę obowiązku obciążenia kosztami wielu podmiotów działających na rynku kapitałowym, które wcześniej nie ponosiły jakichkolwiek bezpośrednich kosztów stałych z racji prowadzenia działalności gospodarczej. Jednocześnie wdrożono regulacje prawne, w wyniku których dla sektora bankowego, ubezpieczeniowego i rynku kapitałowego wprowadzono nowe zasady rozliczeń należności związanych z kosztami nadzoru.

Nadzór nad rynkiem finansowym ma na celu zadbać o jego niezakłóconą działalność, bezpieczeństwo i stabilność funkcjonowania, przejrzystość, ochronę interesów jego podmiotów, oraz zwiększyć zaufanie publiczne do jego działań. W realizacji tego celu pomagają komunikacja z otoczeniem przez udostępnianie bieżących informacji o działalności rynkowej.

---

<sup>114</sup> S. Peszkowski, *Komisja Nadzoru Finansowego. System finansowania kosztów nadzoru nad rynkiem finansowym, Część I. Zasady ogólne*, Wyd. CEDUR, Warszawa 2016, s. 7.

Nadzór nad rynkiem finansowym jest sprawowany przez KNF także poprzez realizację celów zawartych w następujących ustawach:

- Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku o prawie bankowym,
- Ustawa z 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym,
- Ustawa z 15 kwietnia 2005 roku o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, ubezpieczeniowymi, reasekuracyjnymi oraz inwestycyjnymi należącymi do konglomeratu finansowego,
- Ustawa z 29 lipca 2005 roku o nadzorze nad rynkiem kapitałowym,
- Ustawa z 5 listopada 2009 roku o SKOK-ach,
- Ustawa z 19 sierpnia 2011 roku o usługach płatniczych<sup>115</sup>.

Komisja Nadzoru Finansowego wraz z Przewodniczącym KNF jest organem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF). Przewodniczący zarządza działalnością KNF i UKNF oraz jest ich reprezentantem. Statutowym zadaniem UKNF jest wsparcie KNF oraz Przewodniczącego w jego działalności. Natomiast działalność UKNF nadzoruje Prezes Rady Ministrów. Organizacja wewnętrzna UKNF jest ustanawiana w statucie przez Prezesa Rady Ministrów<sup>116</sup>.

Status państwowej osoby prawnej UKNF otrzymał 1 stycznia 2019 roku. Dzięki temu statusowi niezależność finansowa Urzędu wzrosła. UKNF koszty swojej działalności finansuje ze składek podmiotów objętych nadzorem. KNF z kolei uchwała dla UKNF roczny plan finansowy potwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów. Na koniec każdego roku Urząd przekazuje do zbadania roczne sprawozdanie finansowe przedsiębiorstwu audytorskiemu, wytypowanemu przez Prezesa Rady Ministrów, który także zatwierdza sprawozdanie finansowe z działalności Urzędu<sup>117</sup>. KNF sprawuje nadzór nad rynkiem finansowym w następujących obszarach:

- nadzór rynku bankowego;
- nadzór rynku ubezpieczeniowego;
- nadzór emerytalny;
- nadzór rynku kapitałowego;
- nadzór uzupełniający wobec instytucji kredytowych;

---

<sup>115</sup> [https://bip.knf.gov.pl/bip\\_portal/knf/zadania\\_knf](https://bip.knf.gov.pl/bip_portal/knf/zadania_knf) (03.02.2022)

<sup>116</sup> D. Domińska, *Status prawny KNF i UKNF*, 30.04.2021, [https://bip.knf.gov.pl/bip\\_portal/status\\_prawny](https://bip.knf.gov.pl/bip_portal/status_prawny), (06.02.2022)

<sup>117</sup> [https://bip.knf.gov.pl/bip\\_portal/status\\_prawny](https://bip.knf.gov.pl/bip_portal/status_prawny) (03.02.2022)

- nadzór instytucji oraz biur płatniczych, agencji ratingowych, a także polskich i zagranicznych instytucji elektronicznego pieniądza;
- nadzór firm inwestycyjnych;
- nadzór biur ubezpieczeniowych, zakładów reasekuracji;
- nadzór działalności pośredników i agentów kredytu hipotecznego;
- nadzór działalności SKOK-ów i KSKOK-u.

Swoje cele KNF osiąga poprzez pełnienie funkcji: regulacyjnej, licencyjnej dyscyplinującej oraz kontrolnej, gdyż KNF jest organem udzielającym pozwoleń na prowadzenie działalności następującym pomiotom:

- bankom,
- polskim instytucjom płatniczym,
- otwartym funduszom inwestycyjnym,
- skok-om,
- firmom inwestycyjnym,
- zakładom ubezpieczeniowym i reasekuracyjnym.

KNF posiada również uprawnienia do sięgania po środki dyscyplinujące, t.j. np. możliwość naliczania kar finansowych za nieprzestrzeganie przez nadzorowane podmioty obowiązujących przepisów prawa, a nawet wycofanie pozwolenia prowadzenia działalności. Ponadto KNF w uzasadnionych przypadkach wydaje stosowne zalecenia i rekomendacje dla podmiotów rynku finansowego dla zachowania równowagi całego sektora finansowego.

Do zadań KNF należy analiza i weryfikacja raportów napływających od instytucji finansowych pod względem spełniania przez nie wymogów kapitałowych. KNF może także sprawować kontrolę podmiotów objętych nadzorem. Istotne jest, że KNF nie podejmuje działań nadzorczych na podstawie wniosków klientów, lecz z urzędu. Należy przez to rozumieć, iż otrzymane przez KNF zawiadomienia o niespójnościach działalności podmiotów nadzorowanych mogą zapoczątkować postępowanie nadzorcze, lecz nie mogą uzasadnić użycia konkretnych działań nadzorczych przez KNF. Jednakże każde zgłoszenie o zakłóceniach funkcjonowania jakiegokolwiek podmiotu nadzorowanego są pomocne dla Komisji w ocenie kondycji tego podmiotu<sup>118</sup>.

Do zadań Komisji Nadzoru Finansowego należy także<sup>119</sup>:

- zagwarantowanie ciągłego rozwoju rynku finansowego;

---

<sup>118</sup> Knf.gov.pl, *Komisja Nadzoru Finansowego (KNF)*, 17.01.2022, [https://www.knf.gov.pl/dla\\_konsumenta/Ochrona\\_klienta\\_na\\_ryнку\\_usług\\_financeowych/KNF\\_\(06.02.2022\)](https://www.knf.gov.pl/dla_konsumenta/Ochrona_klienta_na_ryнку_usług_financeowych/KNF_(06.02.2022))

<sup>119</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U.2020.2059, rozdz. 2, art. 4.



- zapewnienie konkurencyjności rynku;
- działalność w kierunku zwiększenia innowacyjności rynku,
- polubowne rozwiązywanie sporów między podmiotami rynku finansowego;
- działalność informacyjno-edukacyjna na temat bieżącego stanu rynku finansowego, np. poprzez publikowanie komunikatów ostrzegawczych w mediach głównego nurtu;
- tworzenie projektów aktów regulujących nadzór rynku finansowego.

W skład obecnej struktury organizacyjnej Komisji Nadzoru Finansowego wchodzi Gabinet Komisji (GKO), Departament Komunikacji Społecznej (DKS), Departament Audytu Wewnętrzny (DAW) oraz 7 pionów: Pion Nadzoru Bankowego (PNB), Pion Nadzoru Rynku Kapitałowego (PNK), Pion Nadzoru Ubezpieczeniowego (PNU), Pion Strategii i Współpracy Międzynarodowej (PSW), Pion Zarządco-Organizacyjny (PZO), Pion Innowacyjno-Technologiczny (PIT) oraz Pion Prawno-Regulacyjny (PPR). Każdy z poszczególnych pionów dzieli się na kilka departamentów. Na czele Urzędu Komisji stoi Dyrektor Generalny, którym jest obecnie Kamil Mrocza<sup>120</sup>.

**Tabela 5.** Aktualny schemat organizacyjny Komisji Nadzoru Finansowego

Dyrektor Generalny-Kamil Mrocza						
Gabinet Komisji (GKO)						
Departament Komunikacji Społecznej (DKS)						
Departament Audytu Wewnętrznego (DAW)						
Pion Nadzoru Bankowego (PNB)	Pion Nadzoru Rynku Kapitałowego (PNK)	Pion Nadzoru Ubezpieczeniowego (PNU)	Pion Strategii i Współpracy Międzynarodowej (PSW)	Pion Zarządco-Organizacyjny (PZO)	Pion Innowacyjno-Technologiczny (PIT)	Pion Prawno-Regulacyjny (PPR)
-Departament Licencji Bankowych (DLB)	-Departament Firm Inwestycyjnych (DIF)	-Departament Licencji Ubezpieczeniowych (DLU)	-Departament Analityczno-Strategiczny (DAS)	-Departament Organizacji, Controllingu i Budżetowania (DOB)	-Departament Informatyki (DIT)	-Departament Prawny (DPP)
-Departament Bankowości Komercyjnej i	-Departament Funduszy	-Departament Nadzoru	-Departament Współpracy			-Departament Postępowań (DPS)

<sup>120</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Struktura Organizacyjna Urzędu Komisji*, 02.02.2022, [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/urzed\\_komisji/dane\\_teleadresowe\\_struktura](https://www.knf.gov.pl/o_nas/urzed_komisji/dane_teleadresowe_struktura), (06.02.2022)

Specjalistycznej (DBK)	Inwestycyjnych i Emerytalnych (DFF)	Ubezpieczeniowego i Monitorowania Ryzyk (DNM)	Międzynarodowej (DWM)	-Departament Zakupów (DZA)	-Departament Cyberbezpieczeństwa (DCB)	-Departament Compliance (DCO)
-Departament Bankowości Spółdzielczej (DBS)	-Departament Spółek Publicznych (DSP)	-Departament Inspekcji Ubezpieczeniowych (DIU)	-Departament Rozwoju Rynku Finansowego (DRF)	-Departament Administracji (DAD):	-Departament Innowacji Finansowych FinTech (DFT)	-Departament Praktyk Rynkowych (DPR)
-Departament Inspekcji Bankowych (DIB)	-Departament Nadzoru Obrotu (DNO)			*Departament Zarządzania Zasobami Ludzkimi (DZL)		-Departament Rozwoju Regulacji (DRR)
-Departament Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych Instytucji Płatniczych (DSI)				*Zespół Ochrony Informacji Tajnych (OIN)		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Komisja Nadzoru Finansowego, *Struktura Organizacyjna Urzędu Komisji*, 02.02.2022, [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/urzed\\_komisji/dane\\_teleadresowe\\_struktura](https://www.knf.gov.pl/o_nas/urzed_komisji/dane_teleadresowe_struktura), (06.02.2022)

Nadzór skonsolidowany – niewłaściwie utożsamiany z nadzorem zintegrowanym przejawiającym się w nadzorze skonsolidowanym, służącym do budowania współpracy i przepływu wiedzy pomiędzy instytucjami nadzoru finansowego. Nadzór skonsolidowany jest stosowany podczas oceny poprawności funkcjonowania grupy kapitałowej (holdingów i konglomeratów finansowych) jako całości i dotyczy jej sytuacji finansowej, a zwłaszcza: wypłacalności i adekwatności kapitałowej, koncentracji dużych kredytów, czy przestrzegania limitów koncentracji kapitałowej<sup>121</sup>. Celem nadzoru jest redukcja negatywnych skutków przenoszenia ryzyka, tzn. wykorzystania przez grupy kapitałowe tego samego kapitału w zabezpieczeniu działalności różnych podmiotów oraz rozwiązanie kwestii związanych z nakładaniem się mandatów podmiotów nadzorczych z poszczególnych segmentów rynku finansowego<sup>122</sup>.

<sup>121</sup> P. Zapadka, *Nadzór skonsolidowany - analiza prawa polskiego na tle regulacji Unii Europejskiej*, „Prawo Bankowe” 1999, nr 6, s. 106.

<sup>122</sup> M. Zalewska, *Nadzór bankowy i gwarantowanie depozytów*, [w:] W.L. Jaworski, Z. Zawadzka (red.), *Bankowość*, Warszawa 2001, s. 215.

Bank krajowy jest objęty nadzorem skonsolidowanemu, jeżeli uczestniczy on w następujących holdingach:

- 1) finansowym;
- 2) bankowych: krajowym i zagranicznym;
- 3) hybrydowym;
- 4) mieszanym.

Skonsolidowany nadzór nad bankami nie wyklucza stosowania przepisów ustawy normującej działalność banków jako objętych nadzorem indywidualnym<sup>123</sup>.

Wraz z podmiotami nadzorczymi innych państw KNF może zawrzeć konsensus dotyczący zakresu sprawowania nadzoru skonsolidowanego nad działalnością banków w holdingach<sup>124</sup>.

Nadzór uzupełniający ma na celu zapewnienie stabilności finansowej podmiotom takim jak: zakłady ubezpieczeniowe, instytucje kredytowe, firmy inwestycyjne oraz zakłady reasekuracyjne, które biorą udział w konglomeracie finansowym. Konglomeraty (holdingi) finansowe są wynikiem scalenia międzysektorowego (zanikania różnic między sektorami krajowego rynku finansowego) oraz międzynarodowego na światowych rynkach finansowych. Często aktywa konglomeratów finansowych w dużym stopniu tworzą PKB kraju. W ramach sprawowania nadzoru uzupełniającego badaniu poddaje się<sup>125</sup>:

- stopień koncentracji ryzyka wewnątrz konglomeratu;
- adekwatność kapitałową konglomeratu finansowego oddającą relację kapitał-ryzyko;
- zarządzanie ryzykiem;
- znaczące transakcje wewnątrz konglomeratu;
- poprawność kontroli działalności konglomeratu;
- ryzyko powstania konfliktów interesów podmiotów biorących udział w konglomeracie.

Krajowy organ nadzoru co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę sektorów finansowych, aby zweryfikować które grupy spełniają wymogi charakterystyczne dla

---

<sup>123</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz.U.2021.2439, Rozdz. 11b, art. 141f.

<sup>124</sup> Zapytaj prawnika, *Nadzór skonsolidowany*, <http://www.zapytajprawnika.pl/prawo-bankowe/nadzor-skonsolidowany/>, (06.02.2022)

<sup>125</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, Dz.U.2020.1413, rozdz. 1, art. 2.

holdingów finansowych, zwanych konglomeratami<sup>126</sup>. Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1) i 2) ustawy o nadzorze uzupełniającym, konglomerat finansowy jest grupą, której przewodzą podmiot regulowany, lub grupa, na czele której stoi podmiot regulowany i która spełnia wszystkie poniższe kryteria<sup>127</sup>:

- 1) podmiotem kierującym grupą jest podmiot dominujący podmiotu sektora finansowego, podmiot o znaczącym udziale kapitałowym w podmiocie sektora finansowego lub podmiot powiązany z podmiotem sektora finansowego umową o zarządzanie, wspomnianej w Kodeksie spółek handlowych;
- 2) co najmniej jeden podmiot w grupie działa w branży ubezpieczeniowej, a co najmniej jeden z podmiotów działa w branży bankowej lub usług inwestycyjnych;
- 3) działalność konsolidacyjna lub agregacyjna podmiotów działających w branży ubezpieczeniowej oraz podmiotów działających w branży bankowej i usług inwestycyjnych jest istotna, jeśli nastąpiło przekroczenie 10% przez średnią arytmetyczną wskaźnika struktury oraz wskaźnika wypłacalności sektora bądź jeśli suma bilansowa sektora najmniej znaczącego w grupie wynosi ponad 6 mld euro.

Według art. 7 ustawy o nadzorze uzupełniającym KNF określa limity kwalifikacyjne konglomeratu finansowego. Są on określane w oparciu o skonsolidowane i zaudytowane sprawozdania finansowe podmiotów konglomeratu. Jeżeli jednak podmioty konglomeratu pominęły opracowanie skonsolidowanego sprawozdania finansowego lub jeśli w ich sprawozdaniach brakuje wymaganych informacji, wtedy limity są wyznaczane poprzez zagregowane sumy bilansowe podmiotów uczestniczących, które są oparte na zbadanym, ustalonym rocznym sprawozdaniu finansowym, z uwzględnieniem sumy bilansowej podmiotów, w części proporcjonalnej do udziału kapitałowego grupy<sup>128</sup>.

W 2021 roku Komisja Nadzoru Finansowego przeprowadziła przegląd i w jego wyniku oceniła, iż Grupa PZU kontynuuje spełnianie wymogów niezbędnych do bycia uznaną za

---

<sup>126</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, Dz.U. 2020 poz. 1413,

<sup>127</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, Dz.U. 2005 nr 83 poz. 719, art. 4 ust. 1 pkt 1) i 2).

<sup>128</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/wspolpraca\\_miedzynarodowa/unia/konglomeraty,\(06.02.2022\)](https://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/konglomeraty,(06.02.2022))

konglomerat finansowy. Wobec tego stwierdzono obowiązek sprawowania nad nią nadzoru uzupełniającego zgodnie z ustawą z 15 kwietnia 2005 roku o nadzorze uzupełniającym (Dz.U. z 19.08.2020 r., poz.1413).

Co roku Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru publikuje aktualną listę konglomeratów finansowych identyfikowanych na obszarze Unii Europejskiej. Według aktualnej listy z 2021 roku na liście figurują powszechnie znane w Polsce instytucje bankowe, t.j. m.in.: BNP Paribas Group, Groupe Crédit Agricole, Nordea Bank Abp, AXA, Allianz, Generali, czy PZU Group<sup>129</sup>.

### 2.3. Minister Finansów

Minister Finansów w szczególności jest odpowiedzialny za stworzenie, realizacj  oraz kontrol  wykonania budżetu państwa. Ponadto minister odpowiada za:

- nadzór realizacji dochodów i wydatków państwowych, np. dochodów w formie podatków;
- obslug  systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, bezpieczeństwo finansowe kraju oraz za dlu publiczny;
- transgraniczną wsp lprac  na gruncie finansowym, płaniczym i kredytowym;
- inicjowanie polityki r dowej dotyczącej spraw związanych z rynkiem papierów wartościowych;
- realizacj  przepisów celnych i skarbowych;
- zadania związane z obslug  banków, zakł d w ubezpieczeń i funduszy inwestycyjnych oraz zadań związanych z obrotem papierami wartościowymi.

Obowiązki Ministra Finansów zostały uregulowane wieloma aktami prawnymi, takimi jak np.<sup>130</sup>:

- Ustawa z 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów,
- Zarządzenie Prezesa rady Ministrów z 21 lutego 2017 roku nr 13 w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów,

---

<sup>129</sup> Joint Committee List of Financial Conglomerates 2021 Financial Conglomerates with head of group in the EU/EEA, 17 December 2021, <https://www.eba.europa.eu/esas-publish-list-financial-conglomerates-2021>, (08.02.2022)

<sup>130</sup> A. Madziar, Biuro Ministra, *Zadania Ministra Finansów*, 08.03.2012, (06.02.2022)

- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 22 września 2017 roku nr 105 modyfikujące zarządzenie o nadaniu statutu Ministerstwa Finansów,
- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13 kwietnia 2018 roku nr 51 modyfikujące zarządzenie o nadaniu statutu Ministerstwu Finansów,
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 stycznia 2018 roku dotyczące uszczegółowienia działań Ministra Finansów,
- Ustawa z 4 września 1997 roku dotycząca działów administracji rządowej.

Konstytucyjny nakaz określania trybu i zasad emisji bonów skarbowych<sup>131</sup> został zawarty w ustawie o finansach publicznych w art. 216 ust. 2 Konstytucji RP: „Nabycia, zbycia i hipoteki nieruchomości, akcji lub udziałów oraz emitowanie papierów wartościowych przez Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski lub inne krajowe osoby prawne odbywają się według trybu i zasad ustawowych”<sup>132</sup>. Ten przepis prawny tworzy szczególne uprawnienia Ministra Finansów. Minister Finansów jest istotnym organem posiadającym prawo do emisji lub wystawiania skarbowych papierów wartościowych. Na podstawie art. 97 Ustawy o finansach Publicznych Ministra Finansów upoważniono do asygnowania rozporządzeń warunkujących emisję poszczególnych papierów wartościowych: „Minister Finansów przez rozporządzenie ustali warunki emitowania skarbowych papierów wartościowych”<sup>133</sup>. Ponadto do obowiązków Ministra Finansów należy wystosowanie listu emisyjnego, który zawiera szczegóły o warunkach emisji bonów skarbowych.

Uprawnienia Ministra Finansów można zaklasyfikować na podstawie charakteru świadczeń obowiązujących Skarb Państwa. Według ustawy o finansach publicznych Minister Finansów dysponuje prawem do emisji lub wystawienia bonów skarbowych o charakterze świadczeń pieniężnych na określonej kwotę. Minister Finansów może emitować bony skarbowe uprawniające do świadczeń niepieniężnych przysługujących w zamian za te papiery. Ponadto Ministra Finansów uprawniony jest do emisji bonów skarbowych na określone świadczenia niepieniężne<sup>134</sup>.

W szczególności Minister Finansów jako reprezentant Skarbu Państwa nie ma obowiązku zasięgnięcia opinii Prokuratorii Generalnej w sprawie zaciągania zobowiązań kredytowych, emisji bonów skarbowych czy jakichkolwiek innych czynności zarządczych

<sup>131</sup> J. Frątczak, *Istota skarbowych papierów wartościowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 8, 2005, s. 43.

<sup>132</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U.1997.78.483, art. 216 ust. 2.

<sup>133</sup> Ustawa o finansach Publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku, Dz.U.2021.0.305, art. 97.

<sup>134</sup> B. Kucia-Guściora, *Rola Ministra Finansów w zaciąganiu zobowiązań finansowych w imieniu Skarbu Państwa. Część I*, Roczniki Nauk Prawnych, Tom XXIX, Nr 4, 2019, s. 87.

wobec długu Skarbu Państwa. Nawet w przypadku przekroczenia wartości 100 000 000 zł Minister Finansów nie podlega takiemu obowiązkowi. Oceniając fakt wykluczenia ingerencji Prokuratury Generalnej można stwierdzić, iż autonomia Ministra Finansów uległa znacznemu wzmocnieniu oraz pozwoliła na znaczne usprawnienie procedury zaspokajania zapotrzebowania budżetu państwa na pożyczki<sup>135</sup>.

Jednakże uprawnienie do emitowania bonów skarbowych podlega ustawowym ograniczeniom co do ilości emitowanych papierów wartościowych. Limity te są wyznaczone ustawą budżetową każdego roku w celu zapobiegania wzrostu długu publicznego. Do dnia 07.02.2022 roku ministrem Finansów był Tadeusz Kościński, który podał się do dymisji.

Minister Finansów opracowuje budżet państwa, nadzoruje jego wykonywanie, realizację przychodów i rozchodów. Angażuje się również w sprawy dotyczące finansowania samorządów, oraz bezpieczeństwa finansowego kraju. Kontroluje dług Skarbu Państwa oraz dług publiczny. Wykonuje zadania związane z realizacją przepisów celnych i skarbowych. Nawiązuje i podtrzymuje współpracę finansową z zagranicą. Jest inicjatorem polityki rządowej w zakresie obrotu papierów wartościowych. Nadzoruje rynek finansowy oraz jego funkcjonowanie, do którego zalicza się podmioty takie, jak: banki, zakłady ubezpieczeń, czy zakłady funduszy inwestycyjnych.

Oprócz działań nadrzędnych realizuje również działania wspierające i ulepszające, które mają na celu wypracowanie systemu budżetowego o maksymalnej efektywności i spójności, takie jak<sup>136</sup>:

- połączenie planowania o perspektywie rocznej i wieloletniej,
- integracja z procesem budżetowym czynności związanych z analizą wydatków w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych,
- definiowanie na nowo jednostek sektora finansów publicznych oraz sposobów ich identyfikacji,
- wdrażanie nowych metod zarządzania budżetem państwa,
- dokonywanie klasyfikacji przychodów i rozchodów w sektorze finansów publicznych,
- tworzenie metodologii zdezagregowanego przewidywania poziomu wydatków,

---

<sup>135</sup> Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 3*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych*, Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 88.

<sup>136</sup> *Kierunki działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2017-2020*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2017, s. 11.

- konstruowanie i wdrażanie nowych wersji systemu przeglądu i planowania inwestycji.

Minister Finansów określa kierunki działania oraz rozwoju Ministerstwa Finansów, które raz do roku są poddawane ewaluacji w celu ukierunkowania działań MF na spełnienie oczekiwań społecznych oraz sprostanie zmiennym warunkom zewnętrznym.

W określeniu kierunków działania pomaga ustalenie wskaźników pomiaru celów dla poszczególnych kierunków rozwoju:

- 1) pierwszym i nadrzędnym kierunkiem rozwoju ustalonym przez Ministra Finansów jest „Zapewnienie stabilności i zwiększenie efektywności finansów publicznych”, które następnie jest rozbijane na 4 zasadnicze cele:
  - a) zapewnienie przestrzegania zasad bezpieczeństwa finansów publicznych,
  - b) wprowadzenie systemu budżetowego wspierającego osiągnięcie celów strategicznych i priorytetów rozwojowych w perspektywie wieloletniej,
  - c) wzmocnienie systemu zarządzania państwowymi aktywami i zobowiązaniami,
  - d) racjonalizacja systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) drugim kierunkiem rozwoju jest „wypracowanie rozwiązań systemowych gwarantujących wpływy z podatków, ceł i innych należności publicznoprawnych”, na który składają się następujące cele:
  - a) uszczelnienie systemu podatkowego,
  - b) zwiększenie wiedzy i kształtowanie pożądanych postaw społecznych w zakresie finansów i wypełniania obowiązków podatkowych;
- 3) trzecim kierunkiem rozwoju ustalonym przez MF jest „Poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej”, na który składają się dwa cele:
  - a) poprawa jakości i dostępności sprawozdań finansowych,
  - b) wspieranie rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw;
- 4) czwartym kierunkiem rozwoju jest „zapewnienie rozwiązań systemowych gwarantujących wzrost systemu finansowego”:
  - a) budowa przewag konkurencyjnych polskiego sektora finansowego;
- 5) piątym kierunkiem rozwoju jest natomiast „Zwiększenie zdolności skutecznej realizacji zadań przez organizację”:
  - a) wzmocnienie kompetencji analitycznych wspierających proces podejmowania decyzji strategicznych,



- b) zapewnienie realizacji priorytetów Polski w zakresie spraw MF na forum Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych,
- c) usprawnienie procesów zarządzania,
- d) zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników MF.

Ewaluację stopnia realizacji powyższych celów przeprowadza wyznaczona przez Ministra Finansów jednostka właściwa d.s. koordynacji planowania strategicznego.

Minister Finansów sporządza tzw. plany działalności Ministra Finansów dla budżetu, finansów publicznych oraz instytucji finansowych. Według art. 70 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku ministrowie kierujący wymienionymi działami administracji publicznej mają obowiązek corocznego sporządzania do końca listopada, planu działalności dla działów, którymi zarządzają na następny rok<sup>137</sup>.

## 2.4. Komitet Stabilności Finansów

Komitet Stabilności Finansowej (KSF) stanowi organ sprawujący nadzór makroostrożnościowy w Rzeczypospolitej Polskiej. Kompetencje KSF są normowane przez Ustawę o nadzorze makroostrożnościowym z 5 sierpnia 2015 roku, która zaczęła obowiązywać 1 listopada 2015 roku. Według art. 1 ustawy do funkcji nadzoru makroostrożnościowego należą:

- wykrywanie, ocena i monitorowanie rozwoju ryzyka wewnątrz systemu finansowego oraz w jego kręgu;
- redukcja lub usunięcie ryzyka systemowego poprzez użycie stosownych instrumentów makroostrożnościowych,
- wzmacnianie wydolności systemu finansowego w sytuacji ujawnienia się ryzyk systemowych<sup>138</sup>.

W 2008 roku Komitet Stabilności Finansowej pełnił najpierw rolę platformy współpracy w celu podtrzymywania stabilności polskiego systemu finansowego. Natomiast po wprowadzeniu w życie przełomowej Ustawy o nadzorze makroostrożnościowym uprawnienia mandat KSF zostały poszerzone o możliwość sprawowania nadzoru makroostrożnościowego.

---

<sup>137</sup> Ministerstwo finansów- plany działalności, <https://www.gov.pl/web/finanse/plany-dzialalnosci-kontrola-zarzadca>, (14.03.2022)

<sup>138</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. 2015 poz. 1513, art. 4 pkt 15.

Po tak przeprowadzonej rewolucji KSF pełni dwie istotne role. Jest on podmiotem kształtującym politykę makroostrożnościową oraz koordynuje działania zarządzania kryzysowego<sup>139</sup>. Nad wykonaniem prac nadzorczych czuwa Prezes Narodowego Banku Polskiego, obsługującego Komitet Stabilności Finansów. Za realizację zarządzania kryzysowego z kolei odpowiada Minister Finansów, zaś Komitetu jest obsługiwany przez MF.

Do instytucji bezpieczeństwa finansowego reprezentowanych przez Komitet Stabilności należą: KNF, NBP, FG oraz MF. Do Komitetu należą:

- Prezes NBP,
- Prezes Zarządu BFG,
- Minister Finansów,
- Przewodniczący KNF.

Do zadań Komitetu Stabilności Finansowej należą przede wszystkim:

- wykrywanie i analiza ryzyka wewnątrz systemu finansowego oraz w jego kręgu;
- zapewnianie sprawnego i niezakłóconego przepływu informacji między uczestników KNF oraz instytucjami, których są reprezentantami;
- wykrywanie instytucji finansowych stwarzających zagrożenie dla kontynuacji funkcjonowania systemu finansowego;
- podejmowanie działań niwelujących ujawnione zagrożenia godzące w stabilność finansową poprzez wydawanie rekomendacji;
- współpraca z organami nadzoru makroostrożnościowego, tj.: Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) oraz instytucjami międzynarodowymi.

Komitet Stabilności Finansowej w ramach sprawowania nadzoru makroostrożnościowego dysponuje jedynie instrumentami „miękkimi”, a więc KNF może mieć jedynie pośredni wpływ na sektor finansowy co oznacza, że Komitet nie ma prawa do wydawania regulacji prawnych określających warunki działania rynku finansowego w Polsce<sup>140</sup>. Oddziałując pośrednio na sektor finansowy KSF może wydawać<sup>141</sup>:

- stanowiska – kierowane do podmiotów systemu finansowego oraz należących do KSF, do których należą: Komisja Nadzoru finansowego, Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

---

<sup>139</sup> *Komitet Stabilności Finansowej- organ nadzoru makroostrożnościowego*, <https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx>, (09.02.2022)

<sup>140</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce. Ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Warszawa 2016, s. 17.

<sup>141</sup> *Komitet Stabilności Finansowej- organ nadzoru makroostrożnościowego*, <https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx>, (09.09.2022)

Stanowiska są wydawane przez KSF w momencie wykrycia źródła i przyczyn ryzyka odnotowanego w systemie finansowym. Stanowiska mają więc charakter ostrzegawczy;

- rekomendacje – ich adresatami są instytucje KSF, które są obejmowane obowiązkiem wdrożenia rekomendowanych działań lub obowiązkiem uzasadnienia przyczyn dla których te rekomendacje nie zostały przez nie wdrożone. Rekomendacje kierowane są do instytucji KNF w przypadku konieczności redukcji ryzyka systemowego. Rekomendacje te mogą odnosić się np. do wprowadzenia lub ponownego dostosowania instrumentów makroostrożnościowych w drodze rozporządzenia Ministra Finansów lub w drodze czynności nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego. W rekomendacji Komitetu zostaje wskazany termin, w którym właściwe podmioty zostały wezwane do podjęcia odpowiednich działań w celu zniwelowania poziomu ryzyka systemowego<sup>142</sup>.

Wdrażanie instrumentów makroostrożnościowych odbywa się za sprawą instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. W Ustawie o nadzorze makroostrożnościowym określono Ministra Finansów jako organ wyznaczony i upoważniony do wyznaczania poprzez wydanie rozporządzenia:

- poziomu bufora antycyklicznego i uznawania poziomu bufora antycyklicznego poszczególnych państw członkowskich bądź państw trzecich,
- poziomu bufora ryzyka systemowego i uznawania poziomu bufora ryzyka systemowego innych państw członkowskich,
- środków krajowych, omawianych w art. 458 rozporządzenia 575/2013, w sprawie: wysokości funduszy własnych, bufora ochronnego, wymagań płynnościowych, wymagań odnośnie wysokich ekspozycji, wag ryzyka ekspozycji wobec sektora nieruchomości mieszkaniowych, wag ryzyka ekspozycji w sektorze finansowym, oraz wymagań upubliczniania informacji.

Aby zrealizować cele nadzoru makroostrożnościowego przeciwdziała się generowaniu ryzyka systemowego oraz dąży się do zwiększania wydolności systemu finansowego celem ograniczania tego ryzyka poprzez odpowiednie środki zaradcze<sup>143</sup>. Działania prewencyjne

---

<sup>142</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. 2015 poz. 1513, art. 18.

<sup>143</sup> Tamże.

przeprowadzane są z użyciem instrumentów makroostrożnościowych, do których zaliczyć można:

- 1) instrumenty niezharmonizowane – niewskazane w CRR i CRD IV, a więc np. ograniczenie obciążeń dochodów bieżących kosztami obsługi zadłużenia lub ograniczenie stosunku kwoty kredytu do jego wartości zabezpieczenia<sup>144</sup>;
- 2) środki zharmonizowane, czyli środki przewidziane w art. 458 CRR31 w tym:
  - bufor antycykliczny – jest dodatkowym wymaganiami kapitałowym obowiązującym banki w celu redukcji poziomu ryzyka systemowego płynącego z cyklu kredytowego. Według art. 83 oraz art. 96 ustawy z 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym od dnia 1 stycznia 2016 roku bufor antycykliczny wynosi 0% stawki dla ekspozycji kredytowych w Polsce. W wysokości bufora powinny znajdować się: cykl kredytowy wraz z ryzykiem będącym skutkiem gwałtownego wzrostu akcji kredytowej<sup>145</sup>;
  - bufor ryzyka systemowego (BRS) – został wprowadzony w Polsce w celu zwiększenia wydolności banków stojących w obliczu negatywnych zjawisk poprzez utrzymywanie przez nie kapitałów na odpowiednio wysokim poziomie. Ma na celu zapobiegać długoterminowemu niecyklicznemu ryzyku systemowemu, zagrażającemu systemowi finansowemu. Stawka tego bufora wynosi 3%. Obowiązek utrzymywania BRS został zniesiony rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 19 marca 2020 roku<sup>146</sup>.

Nadzór makroostrożnościowy jest cyklem działań prowadzonym przez Komitet w czterech następujących etapach<sup>147</sup>:

- 1) pierwszy etap – identyfikuje ryzyka systemowe w oparciu o analizy finansowe dostarczone przez instytucje Komitetu. Komitet ustala charakter ryzyka, czy ryzyko ma charakter systemowy, oraz ustala plan działania;

---

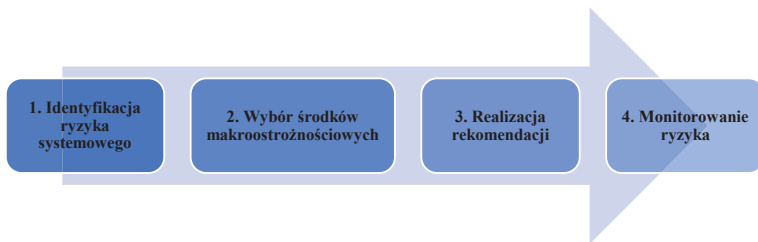
<sup>144</sup> B. Bierut, T. Chmielewski, A. Głogowski, A. Stopczyński, S. Zajączkowski, *Implementing Loan-To-Value and Debt-To-Income ratios: Learning from country experiences. The case of Poland. NBP Working Paper*, 2015, nr 212.

<sup>145</sup> M. Brzozowski., *CRD IV, CRR - instrumenty makroostrożnościowe*, Narodowy Bank Polski, s. 6.

<sup>146</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 marca 2020 r. uchylające rozporządzenie w sprawie bufora ryzyka systemowego, Dz.U. 2020 poz. 473.

<sup>147</sup> *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce. Ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Warszawa 2016, s. 17.

- 2) drugi etap – jeżeli podczas nadzoru wykryto ryzyko systemowe Komitet dobiera środki makroostrożnościowe w celu zniwelowania ryzyka systemowego, które następnie rekomenduje właściwym adresatom;
- 3) trzeci etap – podejmowane są działania zarekomendowane przez Komitet w celu wyeliminowania ryzyka systemowego;
- 4) czwarty etap – obejmuje monitorowanie ryzyka i skuteczności działań podejmowanych na wcześniejszych etapach nadzoru. Na podstawie wniosków z analizy Komitet może zalecić utrzymanie, modyfikację lub cofnięcie instrumentu makroostrożnościowego.



**Rysunek 6.** Etapy prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego

Źródło: Badania własne na podstawie Nadzór makroostrożnościowy w Polsce. Ramy instytucjonalno-funkcjonalne, Warszawa 2016, s. 17.

Oprócz wspomnianych zadań z zakresu nadzoru makroostrożnościowego, Komitet realizuje zadania z zarządzania kryzysowego w systemie finansowym wynikające z art. 6 ust 1 u.n.m<sup>148</sup>:

- zapewnienie właściwego przepływu informacji dotyczące realizacji zadań członków Komitetu;
- tworzenie procedur współpracy w sytuacjach zaistnienia zagrożenia stabilności systemu finansowego;
- nadzorowanie działań członków Komitetu w sytuacjach zagrożenia stabilności systemu finansowego lub wykrycia instytucji finansowych, których bieżąca lub prognozowana sytuacja finansowa może stanowić zagrożenie dla dalszej działalności instytucji.

W celu realizacji tych zadań Komitet może zawierać porozumienia z instytucjami realizującymi podobne zadania w państwach członkowskich, Europejskim Obszarze Gospodarczym, z bankami centralnymi należącymi do Europejskiego Systemu Banków

<sup>148</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. 2015 poz. 1513, art. 6.

Centralnych, w tym Europejskim Bankiem Centralnym oraz ministrami finansów i organami nadzoru nad rynkiem finansowym w państwach członkowskich UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>149</sup>.

Także w przypadku unormowań dotyczących uchwał Komitetu widoczne jest rozgraniczenie zadań dotyczących nadzoru makroostrożnościowego oraz z zakresu zarządzania kryzysowego. Uchwały dotyczące zadań polityki makroostrożnościowej podejmowane są większością głosów w jawnym głosowaniu w zgromadzeniu minimum trzech członków Komitetu łącznie z Przewodniczącym Komitetu, którego głos jest decydujący podczas rozstrzygania przy równej liczbie głosów<sup>150</sup>. Z kolei uchwały dotyczące zarządzania kryzysowego podejmuje się jednomyślnie. Polityka makroostrożnościowa jest w dużej mierze oparta na prognozach, co utrudnia osiągnięcie konsensusu wśród niezależnych członków, dlatego ustawodawca zdecydował się głosowanie większością kwalifikowaną<sup>151</sup>.

## 2.5. Bankowy Fundusz Gwarancyjny

Bankowy Fundusz Gwarancyjny powstał w oparciu o przepisy ustawy z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. 1995 r. nr 4 poz.18). Swoją działalność rozpoczął w pierwszej połowie 1995 r. (Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1866 z późn. zm.). Głównym zamierzeniem powstania funduszu było zabezpieczenie wierzytelności posiadaczy imiennych rachunków bankowych oraz pozostałych należności, które wynikały z pozostałych czynności bankowych na wypadek gdy bank okazałby się niewypłacalny<sup>152</sup>. Każde państwo, które jest członkiem Unii Europejskiej jest zobligowane do stworzenia co najmniej jednego systemu gwarantowania depozytów<sup>153</sup>.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny to instytucja odpowiedzialna za zarządzanie systemem gwarantowania depozytów w Polsce. Jest to instytucja, która gwarantuje zwrot depozytów zgromadzonych w bankach krajowych w przypadku ogłoszenia ich upadłości. Środki pieniężne gromadzone w bankach w Polsce są gwarantowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

---

<sup>149</sup> Tamże, art. 16.

<sup>150</sup> Tamże, art. 17 ust. 2.

<sup>151</sup> Nadzór makroostrożnościowy w Polsce. Ramy instytucjonalno-funkcjonalne, Warszawa 2016, s. 16.

<sup>152</sup> Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2017, s. 533.

<sup>153</sup> W. Szpringer, *Europejskie relacje banków*, Warszawa 1997, s. 108.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny oferuje również pomoc finansową dla banków, które stanęły w obliczu finansowych problemów, oraz gromadzenie i analiza informacji o instytucjach finansowych objętych systemem gwarantowania.

W celu prowadzenia działalności gwarancyjnej BFG dysponuje środkami finansowymi gromadzonymi przez banki w specjalnym, wyodrębnionym funduszu. W przypadku ogłoszenia upadłości przez którykolwiek z banków pozostałe są zobowiązane do dokonania wpłat na rzecz BFG, który otrzymane w ten sposób środki przeznacza na wypłaty dla deponentów. Na prowadzenie działalności gwarancyjnej BFG może wykorzystać także środki własne lub zaciągnąć pożyczkę w NBP.

### 3. Działanie Instytucji Państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego

#### 3.1. Monitorowanie i przeciwdziałanie zagrożeniom na rynku finansowym

Na bezpieczeństwo rynku finansowego mogą wpływać zarówno czynniki zewnętrzne jak i wewnętrzne, zwane ryzykami. Działalność instytucji finansowych napotyka na coraz większą liczbę nowych zagrożeń, z których wynikają ryzyka: np. ryzyko rynkowe, ryzyko dotyczące płynności finansowej, czy ryzyko kredytowe. Wszystkie ryzyka mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo instytucji finansowych, w tym ich bezpieczeństwo gotówkowe, informacyjne, informatyczne, bankowe oraz płynności finansowej<sup>154</sup>. Instytucje finansowe są zarządzane poprzez bieżący monitoring pojawiających się ryzyk bezpieczeństwa finansowego, aby umożliwić im sprawne i niezakłócone funkcjonowanie dla zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa, które samo w sobie stanowi cel ich istnienia, kryterium ich oceny i warunków działania.

Przez ryzyko bezpieczeństwa należy rozumieć zagrożenie zaburzeniem i nieprawidłowościami funkcjonowania instytucji finansowych oraz poniesieniem przez nie strat spowodowanych niewystarczającym poziomem zabezpieczenia jej danych oraz zasobów. Zasoby instytucji finansowych, które podlegają ścisłej ochronie to przede wszystkim zasoby ludzkie, kapitałowe i rzeczowe, a zwłaszcza zasoby pieniężne, które obarczone są ryzykiem wystąpienia procedury prania pieniędzy, które jest dość powszechne.

Do czynników wewnętrznych bezpieczeństwa finansowego zaliczamy:

- bezpieczeństwo zapewnione instytucjom finansowym, przez które należy rozumieć poziom wydolności ekonomicznej i finansowej oraz niezawodność systemu zarządzania ryzykiem,
- poziom bezpieczeństwa transakcji, na które składają się: przedmiot transakcji, sposób rozliczenia oraz wiarygodność finansowa stron transakcji,
- poziom bezpieczeństwa klientów rynków finansowych,

---

<sup>154</sup> M. Capiga, *Wielowymiarowość bezpieczeństwa finansowego banku – na przykładzie polskich regulacji prawnych*, „Bezpieczny Bank” 45, Nr 3, 2011, s. 54.



- poziom bezpieczeństwa wewnątrz segmentów na rynku finansowym, który opiera się na schematach funkcjonowania rynku oraz zachowań jego uczestników.

Natomiast do czynników zewnętrznych należą podmioty takie jak: bank centralny, rząd, organy sprawujące nadzór finansowy oraz gwarantujące depozyty<sup>155</sup>.

Błyskawiczny postęp technologiczny, procesy globalizacji oraz deregulacji rynku finansowego spowodowały, iż finanse publiczne stanęły w obliczu szeregu zagrożeń płynących z otoczenia, np. ryzyko prania brudnych pieniędzy, szara strefa niekontrolowanych transakcji, czy zwiększona podatność na kryzysy finansowe. Bezpieczeństwo systemu finansowego to działania podejmowane przez Państwo oraz instytucje finansowe poprzez zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, np. poprzez kontrolę wewnętrzną banków, audyty wewnętrzne, stanie na straży przestrzegania zasad ochrony danych osobowych, oraz ochronę informacji gospodarczych. Organem wiodącym w sprawowaniu nadzoru rynku finansowego jest Komisja Nadzoru Finansowego, której niezależny nadzór obejmuje<sup>156</sup>:

- rynek kapitałowy,
- rynek ubezpieczeniowy,
- rynek emerytalny,
- sektor bankowy,
- instytucje odpowiedzialne za pieniądź elektroniczny.

### **3.2. Działania Narodowego Banku Polskiego**

Realizując ustawowe zadania na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego NBP dokonuje analizy sposobu oddziaływania uwarunkowań rynków finansowych na finanse kraju. Analiza obejmuje bieżącą identyfikację i ocenę potencjalnych ryzyk dla polskich banków, a także rekomendację oraz wdrażanie działań prewencyjnych i łagodzących. Od 2001 roku rezultaty przeprowadzanych analiz opatrzone wnioskami i zaleceniami raportuje co pół roku w sprawozdaniu na temat równowagi polskiego systemu finansowego. W ramach analiz NBP również ankietuje banki w częstotliwości kwartalnej w celu rozeznania warunków panujących na rynkach kredytowych. Raporty z półrocznych i kwartalnych analiz ryzyk są publikowane

---

<sup>155</sup> J. Kraś, *Polityka banku centralnego a bezpieczeństwo finansowe państwa*, „Przegląd Strategiczny”, 1, 2013.

<sup>156</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz. U. z 2006 r. nr 157, poz. 1119.

szerokim kręgom adresatów i dostarczane organom na których spoczywa odpowiedzialność za utrzymywanie równowagi w polskiej bankowości.

NBP prowadzi monitoring w ramach którego dokonuje analiz szokowych a także ocenia zdolność banków do pokrywania strat kredytowych, będących skutkiem pogorszenia koniunktury. Rezultaty monitoringu są ujawniane w półrocznych raportach, zaś monitoring o charakterze bieżącym dostarcza codziennych informacji na temat rynków finansowych, o przestrzeganiu przez banki zasad płynności, kwartalnej ewaluacji nadzorczej banków handlowych. W sytuacji zlokalizowania przez NBP wszelkich zakłóceń na rynku bankowym przeprowadzany jest tzw. monitoring szczegółowy<sup>157</sup>.

NBP jako Bank Centralny wie dzie prym w nadzorze makroostrożnościowym, pod względem rozpoznania, oceny i redukcji ryzyka finansowego. Aby umożliwić przygotowanie do pełnienia tej roli w 2011 roku powołano Komitet Ryzyka Finansowego wchodzący w skład struktury NBP. Szczególnie istotną rolę wśród działań NBP odgrywa monitoring rozwoju polskiego systemu finansowego. Jest to szczególnie aspekt działalności NBP z uwagi na fakt, iż zbyt niski poziom tempa rozwoju usług finansowych jest przyczyną ograniczenia rozwoju gospodarki krajowej. Niedopuszczalne jest również doprowadzenie do sytuacji przeciwnej, gdy system finansowy ulega przerostowi- wtedy jego struktura ulega zniekształceniu na skutek błyskawicznego postępu rozwojowego, co z kolei może zwiększyć ryzyko pojawienia się kryzysu finansowego<sup>158</sup>.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa i rozwoju krajowego systemu finansowego NBP współdziała z Ministrem Finansów, Bankowym Funduszem Gwarancyjnym i Komisją Nadzoru Finansowego, które tworząc siatkę bezpieczeństwa finansowego są prezentowane przez Komitet Stabilności Finansowej, który z kolei odpowiada za podtrzymywanie stabilności systemu finansowego w czasie zagrożenia kryzysem lub jego trwania.

Narodowy Bank Polski angażuje się również w prace nad stabilnością finansową przeprowadzane przez instytucje międzynarodowe, a zwłaszcza Europejską Radę Ryzyka Systemowego. W ramach polskiej gospodarki finansowej istnieje wiele powiązań z Unią Europejską, wobec czego zyskuje na znaczeniu współpraca NBP z ERRS.

---

<sup>157</sup> Prezes Najwyższej Izby Kontroli Jacek Jezierski, Wystąpienie Pokontrolne, Warszawa, dnia 29 grudnia 2011 roku, s. 3.

<sup>158</sup> Narodowy bank Polski, *Działania na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego*, [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o\\_nbp/informacje/stabilnosc\\_finansowa.html#:~:text=Narodowy%20Bank%20Polski%20analizuje%20i,systemu%20finansowego%20od%202001%20r,\(09.03.2022\)](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/informacje/stabilnosc_finansowa.html#:~:text=Narodowy%20Bank%20Polski%20analizuje%20i,systemu%20finansowego%20od%202001%20r,(09.03.2022))

### 3.3. Działania Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu

KNF, czyli Komisja Nadzoru Finansowego, jest polskim organem finansowym powołanym ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym dnia 21 lipca 2006 roku w celu wykonywania kontroli rynku finansowego. Od 2006 roku KNF dysponuje uprawnieniami przejętymi od Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Z kolei w 2008 roku Komisja Nadzoru Finansowego nabyła kompetencje Komisji Nadzoru Bankowego.

Komisja Nadzoru Finansowego wywiązuje się ze swoich obowiązków za pośrednictwem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF), który realizuje zadania należące do KNF. Dnia 1 stycznia 2019 roku wskutek zmian ustawodawstwa o nadzorze finansowym Urząd Komisji Nadzoru Finansowego otrzymał status państwowej osoby prawnej. Dzięki takiemu rozwiązaniu urząd miał zyskać na niezależności finansowej, z uwagi na jego finansowanie przez podmioty objęte nadzorem UKNF.

Komisja Nadzoru Finansowego realizuje szeroki zakres obowiązków w ramach ustawy z dnia 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym, sprowadzających się zarówno do nadzorowania, jak i dbałości o prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, takie jak<sup>159</sup>:

- nadzór: bankowy, ubezpieczeniowy, emerytalny, rynku kapitałowego, instytucji płatniczych i pieniądza elektronicznego, agencji ratingowych, SKOK-ów i KSKOK-u,
- regulacja rynków finansowych,
- wsparcie inicjatyw proinnowacyjnych na rzecz rynku finansowego,
- zabiegi na rzecz prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych,
- zabiegi mające na celu rozwój rynków finansowych i podnoszenie ich konkurencyjności,
- ochrona interesów uczestników rynku finansowego,
- działalność edukacyjna na temat działania rynku finansowego,
- współpraca z PANA (Polska Agencja Nadzoru Audytowego),
- udział w sporządzaniu regulacji prawnych z zakresu nadzoru rynku finansowego,

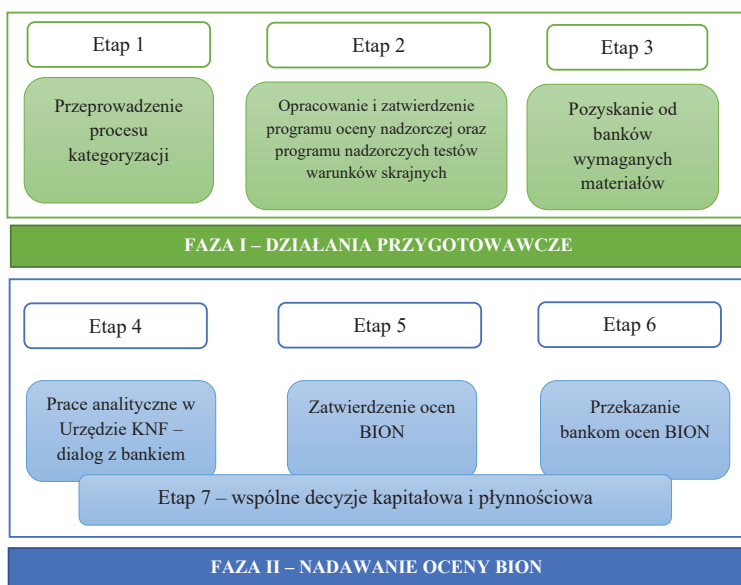
---

<sup>159</sup> T. Sowa, Mubi.pl, *KNF – Komisja Nadzoru Finansowego*, [https://mubi.pl/poradniki/komisja-nadzoru-finansowego/#:~:text=Do%20zadania%20KNF%20du%20nale%20C3%BCy,nadz%C3%B3r%20sprawuje%20Prezes%20Rady%20Ministr%C3%B3w,\(12.03.2022\)](https://mubi.pl/poradniki/komisja-nadzoru-finansowego/#:~:text=Do%20zadania%20KNF%20du%20nale%20C3%BCy,nadz%C3%B3r%20sprawuje%20Prezes%20Rady%20Ministr%C3%B3w,(12.03.2022))

- rozwiązywanie konfliktów uczestników rynku finansowego.

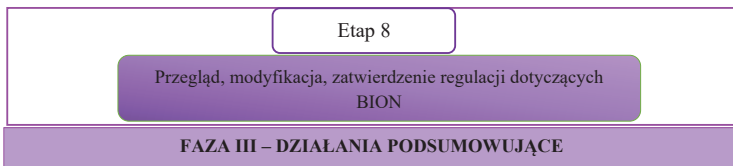
W ramach zapewnienia bezpieczeństwa Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór nad instytucjami finansowymi za pomocą wykorzystania mechanizmu nadzoru bazującego na badaniu i nadzorczej ocenie ryzyk zwanego BION, podczas którego mapowane są badane ryzyka. Mapy klasyfikujące ryzyka banków i firm inwestycyjnych biorą również pod uwagę ryzyko zaistnienia zjawiska prania brudnych pieniędzy, które to ryzyko może skutkować znacznymi stratami finansowymi, na skutek umyślnego lub nieumyślnego zaangażowania się przez pracowników lub klientów w ten proceder<sup>160</sup>.

BION to rozłożony w czasie proces, podczas którego obszary biznesowe banku i poszczególne rodzaje ryzyka są analizowane i oceniane pod kątem jakości zarządzania instytucji finansowych oraz ich adekwatności pod względem płynnościowym i kapitałowym. Adekwatność kapitałowa oznacza, że ryzyko podejmowane przez bank w ramach rozwoju swojej działalności, ma swoje pokrycie w posiadanym przez bank kapitale w określonym przedziale czasowym<sup>161</sup>. Przebieg i kolejność etapów cyklu BION zaprezentowano na poniższym rysunku (Rys. 8).



<sup>160</sup> M. Capiąga, *Bezpieczeństwo instytucji finansowych jako instytucji obowiązanych w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, s. 122.

<sup>161</sup> PKO Bank Polski, *Adekwatność kapitałowa*, [https://www.pkobp.pl/relacje-inwestorskie/adekwatnosc-kapitalowa/adekwatnosc/#:~:text=Zarz%C4%85dzanie%20adekwatno%C5%9Bci%C4%85%20kapita%C5%82ow%C4%85%20to%20proces,na%20ryzyko%20i%20horyzont%20czasowy,\(14.03.2022\)](https://www.pkobp.pl/relacje-inwestorskie/adekwatnosc-kapitalowa/adekwatnosc/#:~:text=Zarz%C4%85dzanie%20adekwatno%C5%9Bci%C4%85%20kapita%C5%82ow%C4%85%20to%20proces,na%20ryzyko%20i%20horyzont%20czasowy,(14.03.2022))



**Rysunek 7.** Dynamika przychodów netto ze sprzedaży i kosztów związanych ze sprzedażą w sektorze przedsiębiorstw (r/r)

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Metodyka badania i oceny nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych (Metodyka BION)*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, 28 kwietnia 2021, s. 11.

Ocenie BION poddaje się wszystkie banki komercyjne i spółdzielcze, która przypada na wspólną datę, przeważnie z końcem roku kalendarzowego wraz z istotnymi okolicznościami, jakie zaszły po upływie daty BION. Dla banków planujących przeprowadzenie pełnej kontroli lub połączenie banków dopuszczalną datą BION jest data kontroli lub data konsolidacji banków.

Istnieje zasada „tej samej daty BION”, która oznacza coroczne przeprowadzanie analiz nadzorczych banku o tej samej dacie w celu zachowania spójności analiz oraz harmonijnej koordynacji działań związanych z bankami zagranicznymi w ramach współpracy z nadrzędnymi regulatorami<sup>162</sup>.

Proces BION realizowany jest z pomocą indywidualnych spotkań panelowych z wytypowanymi w tym celu bankami. Banki typowane do spotkań panelowych są na podstawie następujących kryteriów doboru:

- aktualne oceny BION,
- zgodność banku z Planem Ochrony Kapitałowej,
- wdrożenie przez bank planu naprawczego podczas ubiegłych 12 miesięcy nie przekraczając daty BION.

Do udziału w spotkaniach panelowych w ramach procesu BION mogą być także zapraszane banki, w przypadku których doszło do nagłego zaistnienia zdarzeń istotnych z punktu widzenia wywierania wpływu na stopień realizacji danego ryzyka. Wszystkie banki mają prawo do ubiegania się o udział w takim spotkaniu, na którym mają możliwość przedstawienia zrealizowanych przez siebie działań nakierowanych na usprawnienie systemu zarządzania podjętych w okresie badania BION, oraz przekazania materiałów dowodowych

<sup>162</sup> Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Metodyka badania i oceny nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych (Metodyka BION)*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, 28 kwietnia 2021, s. 11.

z ewentualnymi dodatkowymi adnotacjami wyjaśniającymi. Spotkanie panelowe może zostać zorganizowane na wniosek banku pod warunkiem, że nie spowoduje to przedłużenia przebiegu procedury przyznawania ocen BION bankowi, zgodnie z góry ustalonym harmonogramem. Spotkanie panelowe banków przede wszystkim sprowadza się do przeprowadzenia rozmów oraz wypracowania w ich toku stanowiska banków odnośnie propozycji korekt lub działań o charakterze naprawczym<sup>163</sup>.

W spotkaniach panelowych obowiązkowe jest uczestnictwo następujących podmiotów:

- po stronie bankowej - są to przedstawiciele Zarządu banku, a zwłaszcza nadzorcy obszarów audytu wewnętrznego, zarządzania ryzykiem i finansami, a także komórka compliance (ds. zgodności),
- po stronie UKNF- należą do nich przedstawiciele departamentów bezpośrednio odpowiedzialnych za czynności nadzorcze wobec banków a także przedstawiciele dziedzin kontroli, licencjonowania i regulacji, którzy są zapraszani na podstawie indywidualnych zagadnień rozpoznanych podczas procesu BION,
- biegły rewident odpowiedzialny za zbadanie i analizę sprawozdania finansowego banku.

Podczas spotkania panelowego wymienione strony spotkania przedstawiają przygotowane przez siebie materiały na temat zaistniałych sytuacji:

- 1) Banki prezentują informacje na temat:
  - bieżących realiów ekonomicznych i finansowych banków z naciskiem na zagadnienia istotne dla oceny narażenia na ryzyko, a zwłaszcza bieżących zdarzeń zaistniałych w banku, które istotnie oddziałują na ujawnianie się ryzyk oraz skuteczność zarządzania ryzykami,
  - procesu i warunków wdrażania rekomendacji otrzymanych przez bank w toku realizacji procesu BION oraz czynności o charakterze kontrolnym.
- 2) Biegły rewident przedstawia własne rekomendacje i wnioski, jakie wyłoniły się podczas analizy sprawozdania finansowego,
- 3) Przedstawiciele UKNF prezentują:
  - kluczowe warunki i obserwacje dotyczące walidacji materiałów i analiz poczynionych w czasie procesu BION,

---

<sup>163</sup> Tamże, s. 13.

- zidentyfikowane obszary do poprawy.

W skład bloków tematycznych badanych podczas procesu BION wchodzi:

- zbadanie strategii oraz planów finansowych banku,
- obecnie stosowany model biznesowy banku.

Podejmując analizę jakościową modelu biznesowego, ważna jest ocena stopnia odporności banku na oddziaływanie źródeł ryzyka, jakimi są<sup>164</sup>:

- źródła makroekonomiczne (wynikające z oddziaływania zmian kursów walutowych),
- zmiany legislacyjne,
- tendencje rynkowe,
- zmiany sektorowe,
- zmienność konkurencyjności usług na rynku bankowym.

W wyniku przeanalizowania otoczenia biznesowego banku można wyłonić stosowane wytyczne, zalecenia, ostrzeżenia, czy rekomendacje organów sprawujących nadzór SSM (*Single Supervisory Mechanism*) o charakterze mikro ostrożnościowym oraz makroostrożnościowym, wystosowane dla banku<sup>165</sup>.

Analiza ilościowa modelu biznesowego banku jest przeprowadzana w oparciu o sprawozdania finansowe, prognozy oraz sprawozdawczość banku.

Poziom ryzyka jest oceniany poprzez obliczenie wskaźników ilościowych, których wstępne wyniki mogą być korygowane w weryfikacji eksperckiej. Ocena jest dokonywana na podstawie danych udostępnianych przez banki i dodatkowych formularzy ilościowych potrzebnych na rzecz realizacji procesu BION, oraz w oparciu o adnotacje do innych analiz poczynionych przez UKNF. Istotnych informacji dostarczają także wyniki kontroli, czy dane publikowane przez banki notowane na GPW w formie raportów bieżących i okresowych, oraz raporty sporządzone przez biegłych rewidentów.

---

<sup>164</sup> Tamże, s. 35.

<sup>165</sup> Tamże, s. 35.

**Źródła danych stanowiące podstawę oceny poziomu ryzyka**

Dane finansowe	Wyniki inspekcji	Dane z banków	Inne dostępne dane
Sprawozdanie finansowe <sup>1)</sup>	Wyniki inspekcji Kompleksowych	Formularze ilościowe przekazywane w ramach procesu BION	Raporty bieżące i okresowe <sup>3)</sup>
Sprawozdawczość Obowiązkowa	Wyniki inspekcji problemowych		Inne informacje przekazane w ramach bieżącego nadzoru oraz dostępne w zakresie publicznej
Raport Wskaźników Ekonomiczno-Finansowych. (Informacja powstająca na Bazie danych sprawozdawczych )	Wyniki postępowań wyjaśniających	Informacje Przekazane przez IPS <sup>2)</sup>  Informacje Przekazane przez banki	

**Rysunek 8.** Zestawienie źródeł danych do oceny poziomu ryzyka

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Metodyka badania i oceny nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych (Metodyka BION)*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, 28 kwietnia 2021, s. 143.

Badanie przeprowadzane dla banków może odbywać się w toku indywidualnym lub w formie przyrównywania na tle grupy podobnych banków, w których to uwzględnia się wypracowany wynik finansowy oraz kluczowe determinanty kształtujące te wyniki badanego banku oraz banków z porównywanej grupy. Celem analizy ilościowej modelu biznesowego banku jest określenie prognozy jego rentowności oraz zdolności osiągnięcia planowanych przez bank celów w 12 miesięcy od daty BION, przy uwzględnieniu następujących determinant:

- kształtu, uczestników i specyfiki otoczenia biznesowego,
- głównych uwarunkowań przesądzających o poziomie skuteczności realizacji celów banku,
- stabilność funkcjonowania banku oraz możliwości do generowania zysków na odpowiednim poziomie.

W ramach ukończenia realizacji procesu BION w stosunku do banków stosuje się odpowiednio dobrane środki nadzorcze, takie jak:



- udzielenie upomnienia,
- dodatkowe wymagania dotyczące środków własnych<sup>166</sup>,
- obowiązek spełnienia dodatkowych wymagań płynnościowych<sup>167</sup>,
- nałożenie na bank procedury zwiększonego nadzoru<sup>168</sup>.

W przypadku istotnego naruszenia przez bank ustalonych w art. 142 ustawy Prawo bankowe wymagań płynności, kapitałowych, przejrzystości oraz przepisów ochrony klienta, oprócz wymienionych środków nadzorczych, możliwe jest również użycie:

- ustalonych w art. 142 ustawy Prawo bankowe środków wczesnej interwencji,
- przewidzianych art. 3c ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym sankcji,
- tzw. interwencji produktowej- przewidzianych w art. 42 rozporządzenia MiFIR środków zakazujących lub limitujących dopuszczenie do obiegu handlowego i dystrybucyjnego instrumentów finansowych generujących istotne zagrożenia godzące w ochronę inwestorów.

Ponadto środki nadzorcze w formie kar nakładane są przez KNF następujących sytuacjach<sup>169</sup>:

- banki nie dysponują polityką dodatkowych usług świadczonych przez firmy audytorskie,
- brak polityki wyboru firmy audytorskiej obsługującej bank,
- nieprzestrzeganie następujących zaleceń:
  - ✓ odnośnie procedury wyboru firmy audytorskiej,
  - ✓ podpisania umowy badania audytorskiego na mniej niż 2 lata lub więcej niż 5 lat,
  - ✓ okresów karencji o charakterze obowiązkowym,
  - ✓ powiadamiania Komisji Nadzoru Finansowego o zmianie organu decydującego w sprawie wyboru firmy audytorskiej;
- nieprzestrzeganie obowiązków dotyczących rotacji firmy audytorskiej,
- nieprzestrzeganie zasad dotyczących składu oraz powoływania komitetu audytu wewnętrznego banku,

<sup>166</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz. U. 1997 Nr 140 poz. 939, art. 138 ust. 2 pkt 2.

<sup>167</sup> Tamże, art. 138 ust. 2 pkt 1.

<sup>168</sup> Tamże, art. 138c.

<sup>169</sup> Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, Dz.U.2020.0.1415, art. 192, ust. 1.

- manipulowanie wynikami badania poprzez wywieranie presji na audytorach i pozbawianie ich niezależności osądów.

Ukończenie procesu badawczego BION wieńczy ocena końcowa, którą poddaje się następującej interpretacji według przedziałów osiągniętych punktów<sup>170</sup>:

- 1) Ocena BION w przedziale 1,00 - 1,75 sygnalizuje dobrą kondycję analizowanego banku. Banki mieszczące się w tym przedziale nie wykazują istotnych zakłóceń pod względem bezpieczeństwa zgromadzonych środków; oraz realizują plan finansowy odpowiadający założeniom. Banki przy formułowaniu planu finansowego przyjęły realistyczne cele, które realizują w sposób konsekwentny. Strategie banków są zgodne z obecnym modelem biznesowym banku i możliwościami zarządzania.
- 2) Ocena BION 1,76 – 2,50 – Ogólna sytuacja banku jest zadowalająca. Pomimo pojawienia się zakłóceń funkcjonowania banku, nie zagrażają one bezpieczeństwu zgromadzonych na rachunkach bankowych środków. Stopień realizacji planów finansowych wykazuje jedynie nieznaczne odchylenie od założeń (przykładowo: wynik finansowy banku osiąga co najmniej 90% planowej wartości, czy niewielkie opóźnienia wykonywania zadań biznesowych). Prognozy finansowe banku opierają się na optymistycznych scenariuszach kształtu otoczenia biznesowego banku w przyszłości. Strategia banku odpowiada obecnemu modelowi biznesowemu banku, choć wiąże się z nią pewne ryzyko.
- 3) Ocena BION w przedziale 2,51- 3,25 wskazuje na liczne zastrzeżenia co do działalności banku. Jeżeli wykryte zakłócenia nie zostaną usunięte w porę, mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa zgromadzonych na rachunkach środków. Wdrożenie planu strategicznego/finansowego bardzo różni się od zakładanego: wynik finansowy zrealizowany jedynie w 50-90%; występują spore opóźnienia w wykonywaniu zadań biznesowych, zagrażające ich terminowości. Prognozy finansowe banku opierają się na nierealnych, nazbyt optymistycznych stwierdzeniach odnośnie kształtu otoczenia biznesowego banku w przyszłości. Strategia banku różni się znacznie z aktualnym modelem biznesowym.

---

<sup>170</sup> Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Metodyka badania i oceny nadzorczej banków komercyjnych, przesyłających oraz spółdzielczych (Metodyka BION)*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, 28 kwietnia 2021, s. 86.

- 4) Ocena BION mieszcząca się w przedziale 3,26-4,00 świadczy o dość niekorzystnej sytuacji banku. Wykryte zakłócenia w jego funkcjonowaniu istotnie oddziałują na poziom bezpieczeństwa zgromadzonych na rachunkach środków. Otrzymanie przez bank skrajnej wartości 4,00 w wyniku oceny BION może świadczyć o zbliżającej się upadłości banku. Poziom realizacji planów finansowych jest bardzo niski: wynik finansowy osiągnięty przez bank wynosi poniżej 50% planu, zaś opóźnienia wykonywania zadań biznesowych są tak duże, że niemożliwe jest dotrzymanie terminów ostatecznych. Prognozy finansowe banku zostały poczynione na bazie założeń oderwanych od rzeczywistości. Strategia przyjęta przez bank całkowicie nie zgadza się z aktualnym modelem biznesowym banku.
- 5) Ocena BION „F” z kolei oznacza, iż bank aktualnie znajduje się w zagrożeniu upadłości oraz, że zachodzi w jego przypadku przynajmniej jedna przesłanka wynikająca z art. 101 ust. 3 ustawy o BFG, tj.<sup>171</sup>:
- istnieje ryzyko, iż bank nie będzie mógł prowadzić działalności, co uzasadnia wycofanie zezwolenia na prowadzenie banku lub działalności maklerskiej przez organizację inwestycyjną,
  - poziom aktywów banku jest lub może stać się niedostateczny dla pokrycia zobowiązań,
  - bank nie spłaca długów w terminie lub istnieje takie prawdopodobieństwo, że nie będzie ich regulował;
  - aby bank mógł dalej działać, potrzebne są specjalne środki publiczne.

Głębokość i dokładność analizy obszarów działalności banku jest podyktowana rozmiarami jego działalności oraz obranym dla banku trybem BION. Zasady, według których określa się tryb i głębokość badania BION są zaprezentowane w *Metodyce BION*. Najgłębsze analizy przeprowadzane są dla banków, którym przypada tryb BION pełny, w którym oceniane są<sup>172</sup>:

- ilościowa analiza bankowego modelu biznesowego,
- kapitał banku,
- ryzyko zbyt wysokiej dźwigni finansowej,

---

<sup>171</sup> Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Metodyka badania i oceny nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych (Metodyka BION)*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, 28 kwietnia 2021, s. 86.

<sup>172</sup> Tamże, s. 144.

- ryzyko kredytowe,
- ryzyko rozliczenia,
- ryzyko kumulacji kredytowej,
- ryzyko rynkowe,
- ryzyko płynności,
- ryzyko finansowania,
- ryzyko operacyjne,
- ryzyko stopy procentowej portfela bankowego.

Ponadto KNF w ramach dyrektywy Wyłączalność II (Solvency II) stosuje formułę standardową kapitałowego wymogu wypłacalności zwanego SCR w systemie Wyłączalność II. Zgodnie z dyrektywą Solvency II zakład ubezpieczeń jest wypłacalny wtedy, gdy wskaźnik pokrycia (stosunek wartości środków własnych do wymogu kapitałowego) jest większy lub równy 1. Ubezpieczyciele muszą spełniać dwa wymogi kapitałowe: kapitałowy wymóg (SCR) oraz minimalny wymóg kapitałowy (MCR). W celu ujednoczenia ochrony ubezpieczających wymogi MCR oraz SCR są jednakowe w całej UE.

MCR jest minimalnym wymogiem kapitałowym pokryty kwalifikującą się kwotą podstawowych funduszy własnych, poniżej której ubezpieczający i beneficjenci będą stać w obliczu ryzyka na zabronionym poziomie. Szczegółowe zasady wyznaczania MCR miały zostać uregulowane aktami wykonawczymi do dyrektywy Solvency II<sup>173</sup>. W dyrektywie wyznaczono dolną granicę progu minimalnego wymogu, poniżej której nie można zejść<sup>174</sup>:

- 2,2 mln EUR na ubezpieczenia majątkowe,
- 3,2 mln EUR na ubezpieczenia na życie<sup>175</sup>,
- 3,2 mln EUR na działalność reasekuracyjną.

Kwota wskaźnika MCR jest obliczana i raz na kwartał przekazywana organowi nadzoru. Jej wartość nie może wynosić mniej niż 25% ani wyższa niż 45% od kwoty SCR. Jeżeli wartość MCR nie mieści się w przedziale referencyjnym, sytuację należy wyjaśnić organowi nadzorcemu, dzięki czemu może ona sprawnie monitorować sytuację finansową zakładów ubezpieczeń.

SCR jest kapitałowym wymogiem wypłacalności równym poziomowi środków własnych umożliwiającemu pokrycie znacznej części strat spowodowanych nieprzewidywanymi zdarzeniami oraz ma na celu zapewnienia asekuracji podmiotom ubezpieczającym oraz

---

<sup>173</sup> Art. 129 Dyrektywy Solvency II.

<sup>174</sup> Art. 129 Dyrektywy Solvency II.

<sup>175</sup> Art. 129 Dyrektywy Solvency II.

ubezpieczanym. Jego formuła kalkulacyjna koncentruje się na rzeczywistym profilu ryzyka ubezpieczyciela, biorąc pod uwagę oddziaływanie technik mitygacji ryzyka i rezultatów dywersyfikacji ryzyka. SCR można obliczyć przy użyciu standardowego wzoru (Modele nadzoru – Załącznik IV dyrektywy Wyplacalność II) bądź autorskiego modelu danej firmy ubezpieczeniowej. Wykorzystanie modeli wewnętrznych do określenia kwot SCR wymaga zatwierdzenia przez organy regulacyjne, a proces zatwierdzania modeli wewnętrznych również został znormalizowany w ustawodawstwie UE<sup>176</sup>.

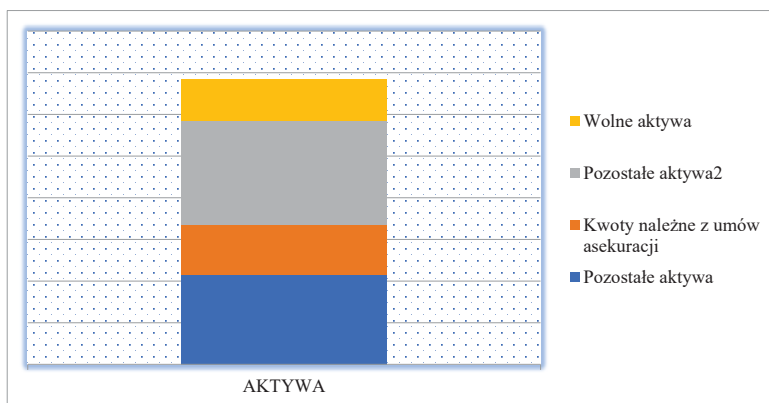
W przypadku zatwierdzonych funduszy własnych MCR określa minimalny poziom, poniżej którego wartość funduszu nie może zejść. Jeżeli wartość dopuszczonych bazowych środków własnych spadnie poniżej MCR, a ubezpieczyciel nie może niezwłocznie ich podnieść do poziomu wyznaczonego przez MCR, następuje wycofanie udzielonego zezwolenia. Ubezpieczyciele są również zobowiązani do posiadania zawsze kwalifikowanych środków własnych, które spełniają kapitałowy wymóg SCR – *Solvency Capital Requirement*. SCR odzwierciedlają pewną kwotę kwalifikujących się funduszy własnych, które umożliwiają ubezpieczycielom pokrycie znacznych strat i dają ubezpieczonym i beneficjentom wystarczającą pewność, że płatności zostaną dokonane w terminie.

Kapitałowy wymóg wypłacalności (KWW) jest równy wartości zmiany obciążonej ryzykiem bazowych środków własnych zakładu ubezpieczeń przy poziomie ufności wynoszącym 99,5% rocznie. KWW gwarantuje, że zakład ubezpieczeń wywiąże się ze swoich zobowiązań w ciągu najbliższych dwunastu miesięcy z prawdopodobieństwem aż 99,5%. Gdy środki własne zakładu ubezpieczeń są równe SCR, wtedy stopień prawdopodobieństwa jego upadłości wyniesie jedynie 0,5% w przyszłym roku<sup>177</sup>.

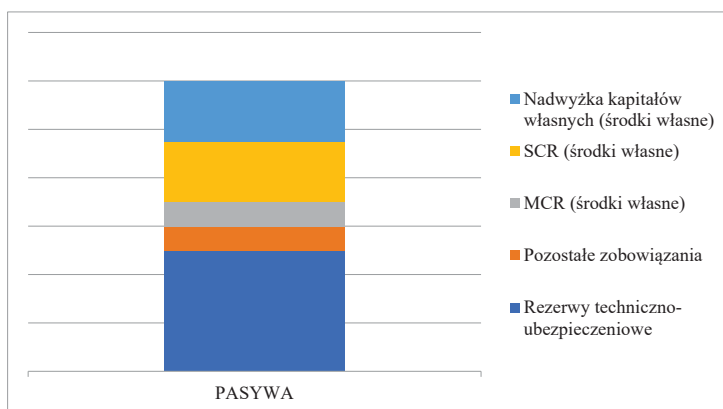
---

<sup>176</sup> D. Ringwelska, *Model wewnętrzny w systemie Wyplacalność II – droga do jego zatwierdzenia*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, Nr 1, 2010, s. 12-14.

<sup>177</sup> G. Szymański, D. Ringwelska, A. Charzyńska, *Formuła standardowa kapitałowego wymogu wypłacalności SCR w systemie Wyplacalności II*, Komisja Nadzoru Finansowego, Departament Monitorowania Ryzyk, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Wyd. CEDUR, 26-27 kwietnia 2012 r., s. 6.



**Wykres 24.** Wykres obrazujący wzorec struktury aktywów zakładów ubezpieczeń  
 Źródło: Badanie własne na podstawie G. Szymański, D. Ringwelska, A. Charzyńska, *Formuła standardowa kapitałowego wymogu wypłacalności SCR w systemie Wypłacalności II*, Komisja Nadzoru Finansowego, Departament Monitorowania Ryzyk, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Wyd. CEDUR, 26-27 kwietnia 2012 r., s. 6.



**Wykres 25.** Wykres obrazujący wzorec struktury pasywów zakładów ubezpieczeń  
 Źródło: Badanie własne na podstawie G. Szymański, D. Ringwelska, A. Charzyńska, *Formuła standardowa kapitałowego wymogu wypłacalności SCR w systemie Wypłacalności II*, Komisja Nadzoru Finansowego, Departament Monitorowania Ryzyk, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Wyd. CEDUR, 26-27 kwietnia 2012 r., s. 6.

SCR obejmuje wszelkie ryzyka wyrażone liczbowo, dotyczące działalności zakładów ubezpieczeniowych. Zakład ubezpieczeń dysponuje środkami własnymi środkami przewidzianymi na pokrycie SCR. Brany jest pod uwagę wpływ technik ograniczania ryzyka wtedy, gdy ryzyko kredytowe i inne ryzyka mające z nimi związek zostały odpowiednio zawarte w SCR. SCR jest obliczane co najmniej jeden raz w ciągu całego roku, a także

w przypadku kluczowych zmian w profilu ryzyka zakładu ubezpieczeń. Wyróżniamy następujące techniki niwelowania (mitygacji) ryzyka:

- finansowe- instrumenty pochodne,
- ubezpieczeniowe - SPV, reasekuracja.

Według założeń dyrektywy unijnej Solwency II<sup>178</sup>, zgodnie z definicją środki własne są to „...aktywa bez jakichkolwiek dających się przewidzieć zobowiązań i umożliwiające sfinansowanie strat będących skutkiem niekorzystnych zmian w otoczeniu wpływających na prowadzoną działalność, nie tylko z uwzględnieniem kontynuowania, lecz także jej upadłości.”<sup>179</sup>. Przepisy Dyrektywy przewidują, że fundusze własne zakładów ubezpieczeń mogą obejmować fundusze podstawowe i fundusze uzupełniające<sup>180</sup>, mogące pokryć ich straty. Ponieważ jednak nie wszystkie projekty to umożliwiają, wprowadzane są ograniczenia i restrykcje jakościowe i ilościowe. Ustalenie wysokości funduszy własnych<sup>181</sup>, pozwalających na pokrycie wymogu kapitałowego odbywa się w trzech krokach:

- 1) Wyznaczenie poziomu wymaganych funduszy własnych.
- 2) Kategoryzacja funduszy własnych.
- 3) Akceptowalność funduszy własnych.

Krok pierwszy sprowadza się do określenia wysokości funduszy własnych danego zakładu ubezpieczeniowego, poprzez zsumowanie podstawowych i uzupełniających funduszy własnych<sup>182</sup>.

Fundusze własne podstawowe należą do pozycji bilansu (wykazu aktywów i pasywów) ubezpieczycieli pokrywających kapitał ekonomiczny i stanowiące zwykłą aktywów nad pasywami. Nadwyżka aktywów nie może być obciążona jakimikolwiek dającymi się przewidzieć zobowiązaniami i musi być w stanie absorbować straty zarówno w przypadku rozpatrywanej kontynuacji działalności, jak i jej upadku. Kalkulację kwoty pokrywającej kapitał ekonomiczny przeprowadza się po wycenie składnika aktywów i zobowiązania w ujęciu ekonomicznym: składnik aktywów należy wycenić w kwocie, która może być przedmiotem

---

<sup>178</sup> CEIOPS, Draft CEIOPS' Advice for Level 2 Implementing Measures on Solvency II: Own funds – Article 97 and 99 – Classification and eligibility, „Consultation Paper” No. 46, CEIOPS-CP-46/09, 2 July 2009; [http://www.knf.gov.pl/Images/090702%20CP46%20L2-Advice-Own-Funds-Classification-and-eligibility\\_tcm75-11339.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/090702%20CP46%20L2-Advice-Own-Funds-Classification-and-eligibility_tcm75-11339.pdf), (29.03.2022)

<sup>179</sup> 8 Preambuły do Dyrektywy Solwency II, Ustęp 4.

<sup>180</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (2009/138/WE) – Solwency II, art. 75.

<sup>181</sup> G. Szymański, *Badanie QIS5 – Podsumowanie piątego ilościowego badania wpływu QIS% w Polsce*, [http://www.knf.gov.pl/Images/QIS5\\_17-03-11\\_tcm75-25915.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/QIS5_17-03-11_tcm75-25915.pdf), (29.03.2022)

<sup>182</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (2009/138/WE) – Solwency II, art. 86 i 87.

obrotu na warunkach rynkowych, zobowiązania zaś mogą być przenoszone lub rozliczane pomiędzy stronami zaangażowanymi w transakcję<sup>183</sup>.

Kapitał ekonomiczny (zwyżkę aktywów nad zobowiązaniami) jest pomniejszana o własne akcje należące do firmy ubezpieczeniowej. Do podstawowych funduszy własnych zalicza się również fundusze uzyskiwane z pożyczek podporządkowanych, pod warunkiem jeśli mogą one być wykorzystane w formie kapitału na wypadek likwidacji ubezpieczyciela. Uzupełniających funduszy własnych nie ujmuje się w bilansie. Kwalifikują się do nich aktualne zobowiązania wobec ubezpieczycieli, czyli należne im środki, które ubezpieczyciel może wykorzystać do pomnożenia swoich zasobów finansowych:

- zobowiązanie udziałowców do przekazania kolejnych wkładów pieniężnych,
- poprzez gwarancje i akredytywy,
- pozostałe zobowiązania na rzecz ubezpieczyciela<sup>184</sup>.

Gdyż uzupełniające środki własne w bilansie nie podlegają wycenie stosowanej w przypadku podstawowych środkach własnych, ich kwoty są ustalane drogą potwierdzenia przez organ nadzorczy, oceniający<sup>185</sup>: wypłacalność poszczególnych kontrahentów, możliwość pozyskania przez nie środków i informacje o skutkach poprzednich ponagleń do uiszczenia opłat.

Co do zasady kwota każdej dodatkowej pozycji samofinansującej się jest równa jej pełnej wartości nominalnej, pod warunkiem że może ona w pełni pokryć straty. Jeżeli pozycja środków uzupełniających nie absorbuje w pełni strat, jego wysokość ustalana jest na podstawie dość ostrożnych i zachowawczych założeń. Gdy organ nadzorczy decyduje się na zaakceptowanie poszczególnych pozycji środków własnych uzupełniających może wyznaczyć kwoty dla wszystkich pozycji lub metodę pomocną w ich wyznaczeniu.

Ponieważ dostępne środki własne ubezpieczyciela mogą mieć różną jakość i mogą w różnym stopniu pokrywać straty z punktu widzenia zabezpieczenia prowadzonej działalności ubezpieczeniowej – art. 88 dyrektywy Wypłacalność II, wobec tego na drugim etapie środki własne są grupowane według trzech kategorii. Klasyfikacja opiera się na źródłach pozycji środków własnych (ujęte w lub poza bilansem) oraz na dwóch cechach jakości, którymi muszą się charakteryzować w stopniu możliwie najwyższym<sup>186</sup>:

---

<sup>183</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (2009/138/WE) – Solvency II, art. 75.

<sup>184</sup> Tamże, art. 89 pkt. 1 lit. c).

<sup>185</sup> Tamże, art. 88.

<sup>186</sup> Tamże, art. 93.



- dostępność bezterminowa - możliwość wezwania do opłacenia pozycji środków własnych na pokrycia strat na okoliczność kontynuowania lub likwidacji działalności,
- podporządkowanie - przy likwidowaniu działalności zakładu ubezpieczeń całość środków własnych jest przeznaczana na pokrycie strat, przez co odroczone jest w czasie spłata ich części należnych posiadaczowi do momenty wywiązania się ze wszystkich zobowiązań.

Przy ocenie pozycji środków własnych koniecznym jest także dodatkowe uwzględnienie określonych czynników (kryteriów) stanowiących o stopniu spełniania podstawowych cech jakościowych:

- odpowiedni czas trwania - jeśli projekt ma termin zapadalności, należy uwzględnić pozycję środków własnych do terminu obowiązywania zobowiązań o charakterze ubezpieczeniowym i reasekuracyjnym,
- brak Obowiązkowych Opłat Serwisowych- program powinien być zwolniony z obligujących opłat stałych,
- brak Obowiązkowych Opłat Serwisowych - zwolnienie pozycji z opłat stałych,
- brak obciążeń- zwolnienie pozycji z obciążeń.

Klasyfikacji dokonuje się w oparciu o nieostre kryteria, ale uznają przyznanie danym środkom własnym trzech kategorii określających ich zdolność pod względem zdolności do pokrywania strat:

- 1) 1 kategoria - pozycję środków własnych zalicza się do 1 kategorii na podstawie pochodzenia bilansowego, do którego kwalifikują się podstawowe środki własne oraz charakteryzowanie się podstawowymi cechami jakościowymi, takimi jak: nieprzerwana dostępność i dostosowanie, ze względu na dostosowanie okresu pozycji do okresu zobowiązania, brak zachęt pobudzających do wykupu, oraz czy nie występują opłaty okresowe.
- 2) 2 kategoria – Zarówno podstawowe fundusze własne, jak i uzupełniające fundusze własne można zaklasyfikować do kategorii 2:
  - podstawowe fundusze własne muszą być w dużej mierze drugorzędne, biorąc pod uwagę dopasowanie okresu pozycji do okresu zobowiązania oraz brak zachęt do wykupu, stałych opłat i innych opłat. W przeciwieństwie do miar kategorii 1, kryterium wyróżniającym

jest stała dostępność, którą dana pozycja nie musi odznaczać się znacznym stopniu;

- uzupełniające środki własne muszą w dużej mierze charakteryzować się podstawowymi cechami jakościowymi: ciągłą dostępnością i zgodnością, z uwzględnieniem dostosowania czasu trwania projektu do czasu trwania zobowiązania oraz brakiem zachęt do umarzania, brakiem stałych opłat lub innych opłat. takie same kryteria jak dla kategorii 1, ale różniące się głównie źródłami pozabilansowymi.

- 3) 3 kategoria - obejmuje wszystkie podstawowe i pomocnicze pozycje samofinansowania, których nie można zaliczyć do kategorii 1 i 2, ale mogą pokrywać kapitałowe wymogi wypłacalności zgodnie z prawem.

Stosując powyższe kryteria (cechy pożądane) do identyfikacji pozycji, można im przypisać 3 poziomy jakości: wysoki, średni (dobry) i niski, odpowiadające definicji kategorii środków własnych, lecz z podziałem na bilansowe i pozabilansowe. Kapitałowi o wysokiej jakości przypada ocena według najwyższej – 1 kategorii, pozycjom kapitału własnego o średniej jakości przypada ocena według kategorii 2 (określanej jako dobrej), zaś kapitały o niskiej jakości są kwalifikowane do kategorii numer 3. W przypadku, gdy pozycje funduszy własnych pochodzą spoza bilansu ubezpieczyciela, można je uznać jedynie za kategorię 2, nawet jeśli jednocześnie spełniają wymagane podstawowe cechy jakościowe (ciągła dostępność i zgodność), zaś reszta pozycji jeśli są środkami własnymi są klasyfikowane do 3 kategorii<sup>187</sup>.

Jednakże, ponieważ mogą wystąpić zawilości w interpretacji, niezrozumienie lub błędna klasyfikacja cech jakościowych pozycji środków własnych w bilansie zakładów ubezpieczeniowych, klasyfikację ułatwia rejestr pozycji środków własnych spełniających kryteria, przypisujący każdej pozycji zestaw cech, na podstawie których będzie ona klasyfikowana. Jeśli pozycja nie znajduje się na liście, ubezpieczyciel jest odpowiedzialny za ocenę i klasyfikację pozycji zgodnie z wyżej wymienionymi kryteriami, która jest następnie zatwierdzana przez organ nadzorczy. Lista pojawi się dopiero w akcie wykonawczym<sup>188</sup>, jednak w uchwalonej Dyrektywie Wypłacalność II wymieniono 3 pozycje środków własnych, pozycje te przeznaczone są dla zakładów ubezpieczeń i zostały przypisane do predefiniowanych kategorii:

---

<sup>187</sup> R. Kurek, *Środki własne zakładów ubezpieczeń – ujęcie w Solwency II*, [https://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/WU/WU2\\_2011/kurek.pdf](https://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/WU/WU2_2011/kurek.pdf), (29.03.2022)

<sup>188</sup> Tamże.

- nadwyżki finansowania, ponieważ mają w dużej mierze fundamentalne cechy jakościowe: ciągłą dostępność i podporządkowanie, z uwzględnieniem zrównania czasu trwania pozycji z czasem trwania zobowiązania oraz braku zachęt do umorzenia, stałych opłat i innych opłat oraz pod warunkiem, że nie są uznawane za zobowiązania z tytułu ubezpieczeń i reasekuracji- mieszczą się w kategorii 1,
- akredytywy i gwarancje zarządzane na zasadzie trustu przez niezależnego powiernika i wystawione przez unijną instytucję kredytową na wniosek wierzycieli ubezpieczeniowych- mogą być zaliczone do kategorii 2,
- TUW lub inni armatorzy ubezpieczyciele ze zmiennymi składkami zapewniający jedynie ubezpieczenie casco statku (grupa 6), OC (grupa 12) i ochronę prawną (grupa 17), których członkowie mogą przekazać dodatkowe wkłady w następnych 12 miesiącach- można zakwalifikować do kategorii nr 2.

Natomiast w przypadku pozostałych należności od członków, które nie spełniają wcześniejszych warunków wpisują się w kategorię 2, jednakże muszą one wykazywać się znacznym stopniem natężenia podstawowych cech jakościowych: ciągłą dyspozycyjność i podporządkowanie, przy jednoczesnym zsynchronizowaniu czasu trwania pozycji oraz czasu trwania zobowiązań i braku zachęt pobudzających do wykupu, kosztów stałych i czy pozostałych zobowiązań.

W trzecim etapie określania wysokości środków własnych pozwalających na spełnienie wymogów kapitałowych, wielkość niektórych pozycji bilansowych (w zależności od przyznanej kategorii) ograniczana jest do określonego z góry limitu kwotowego.

Oczywiście najlepiej byłoby zakwalifikować jedynie podstawowe środki własne najwyższej kategorii do grupy środków własnych. Jest jednak trudno doprowadzić do takiej równowagi oraz często należy liczyć się z wysokimi nakładami finansowymi na ich utrzymywanie. Podstawowe i uzupełniające fundusze własne zaklasyfikowane do kategorii 2 i 3 są brane pod uwagę przy określaniu kwoty dostępnego kapitału, automatycznie przy założeniu, że nie we wszystkich przypadkach zapewniają one kompleksowe ubezpieczenie od strat (założenie likwidacji i kontynuacji działalności).

W rezultacie wprowadzono limity ilościowe, stanowiące dwa zestawy limitów związanych z ich uznaniem regulacyjnym<sup>189</sup>:

---

<sup>189</sup> Tamże.

- 1) Minimalny wymogu kapitałowego (MCR)- bierze pod uwagę jedynie podstawowe środki własne- nie uznaje uzupełniających środków własnych, zaś podstawowe środki własne należące do 2 kategorii nie mogą przekraczać 1/2.
- 2) W stosunku do SCR środki należące do kategorii 1 w środkach własnych powinny stanowić minimum 1/3 ich części, zaś środki należące do kategorii 3 nie mogą stanowić więcej niż 1/3. Wobec tego środki własne 2 kategorii mogą wynosić najwyżej 2/3 środków własnych. Założenia te przedstawione zostały w tabeli 6.

**Tabela 6.** Kwoty dopuszczonych środków własnych – limity na pokrycie wymogów kapitałowych

<b>Regulacyjne wymogi kapitałowe</b>	<b>Ograniczenia nadzorcze</b>
<b>Wskaźnik MCR</b>	Środki własne należące do pierwszej kategorii- minimum 1/2
	Podstawowe środki własne należące do drugiej kategorii- maximum 1/2
	Brak wykazanych środków własnych o charakterze uzupełniającym
<b>Wskaźnik SCR</b>	Podstawowe środki własne należące do pierwszej kategorii- minimum 1/3
	Środki własne należące do drugiej kategorii- maximum 2/3
	Środki własne należące do trzeciej kategorii- maximum 1/3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dyrektywy Solvency II (art. 98).

Limit wysokości funduszy własnych pozwalających na spełnienie wymogów kapitałowych dotyczy wyłącznie określenia wypłacalności ubezpieczyciela i ma znaczenie regulacyjne. Z drugiej strony ograniczenia dotyczące kwalifikowania środków własnych nie dotyczą zarządzania kapitałem wewnętrznym, a ewentualnym ograniczeniem jest uczynienie zarządzania środkami własnymi integralną częścią zarządzania firmą, co pozwala na lepszą kontrolę nad jej działalnością związane z tym ryzyko. Schemat wyznaczania kwot dostępnych dla ubezpieczycieli środków własnych na spełnienie wymogów kapitałowych dzieli je na trzy kategorie. Podział opiera się na regulacyjnych kryteriach dopuszczalności na pokrycie wymogów kapitałowych, w kolejności etapów, w których identyfikowane są fundusze własne,

z uwzględnieniem rozróżnienia na fundusze własne dostępne, dopuszczalne i dopuszczone<sup>190</sup>. Dyrektywa w polskim wydaniu stosuje zamiennie te pojęcia, co budzi wiele niejasności, co najlepiej widać w art. 98, w odniesieniu do limitu SCR pokrywającego kwoty środków własnych. Punkt art. 98 dyrektywy stanowi: „dopuszczone środki własne kwalifikujące się do kategorii 1 są równoważnością jednej trzeciej wszystkich dopuszczonych środków własnych”, zaś punkt b): „łączna kwota dopuszczonych pozycji kwalifikujących się do 3 kategorii wynoszą poniżej jednej trzeciej zsumowanych dopuszczalnych środków własnych”, zaś w dyrektywie w wydaniu angielskim zastosowano określenie *the total amount of eligible own funds*. Zgodnie z art. 100 polskiej wersji dyrektywy ubezpieczyciele muszą dysponować dopuszczonymi środkami własnymi w celu spełnienia kapitałowego wymogu wypłacalności, zaś jeśli dochodzi do sprzeczności z SCR, kwalifikowalny poziom zasobów własnych zostaje przywrócony<sup>191</sup>. Dla MCR przywraca się podstawowe dopuszczone środki własne (*eligible basic own funds*)<sup>192</sup>, zaś w sytuacji niezgodności z MCR mają zostać ustalone dopuszczone podstawowe środki własne<sup>193</sup>, co jest zbieżne z wydaniem angielskim (*eligible basic own funds*).

- 1) Do pierwszej grupy należą środki własne (*own funds*), do których należą wszystkie środki finansowe podstawowe (*basic own funds*) i uzupełniające (*ancillary own funds*) pozostające do dyspozycji ubezpieczyciela, zarówno bilansowe jak i pozabilansowe i „mogą być uwzględniane” podczas wyznaczania wysokości środków własnych służących pokryciu wymogów kapitałowych. Ustalenie dostępnych środków własnych wchodzi w skład pierwszego kroku w kierunku wyznaczenia kwot środków własnych służących spełnieniu wymogów kapitałowych- krok zwany „ustaleniem poziomu funduszy własnych”.
- 2) Druga grupa to dopuszczone środki własne- środki własne w bilansie zakładu ubezpieczeń, które mogą pokryć wymogi kapitałowe, gdyż wykazały się dostępnością i należą do kategorii jakościowej. Ponieważ jedynie część środków w pełni pokrywa straty likwidacji lub kontynuacji prowadzenia działalności przez zakład ubezpieczeń, środki własne pokrywające wymogi kapitałowe muszą być właściwie dobrane, poprzez eliminację pozycji bilansowych środków

---

<sup>190</sup> Tamże.

<sup>191</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (2009/138/WE) – Solvency II, art. 138, ust. 3.

<sup>192</sup> Tamże, art. 128.

<sup>193</sup> Tamże, art. 139, ust. 2.

własnych nieposiadających wymaganych atrybutów jakościowych. Z perspektywy nadzorczej lista dostępnych środków własnych sprowadza się jedynie do środków dopuszczalnych do spełnienia wymogów kapitałowych. Natomiast w drugim etapie - klasyfikacji środków własnych- wyznaczania wysokości środków własnych służących pokryciu wymogów kapitałowych wyszczególniane są grupy dopuszczalnych środków własnych.

- 3) Trzecią grupę funduszy własnych stanowią z kolei dopuszczone środki własne. Jest to grupa najważniejsza z perspektywy nadzorczej. W celu zwiększenia prawdopodobieństwa wypłacalności ubezpieczycieli wyznaczono limity o charakterze ilościowym, nałożone na kategorie z poprzednich faz procedury wyznaczania kwot pozycji bilansowych środków własnych zakładów ubezpieczeń. Kwalifikowalność funduszy własnych podlegających ograniczeniom regulacyjnym umożliwia rozróżnienie pomiędzy funduszami własnymi, które umożliwiają zakładom ubezpieczeń spełnienie wymogów kapitałowych. Wyszczególnienie „kwalifikowalnych” środków własnych jest realizowane w etapie trzecim, który sprowadza się do obliczenia kwot środków własnych wymaganych do spełnienia wymogów kapitałowych.

### **3.4. Działania Ministra Finansów**

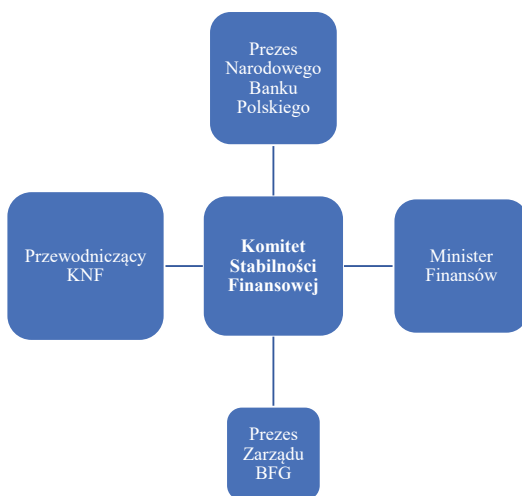
Mając na uwadze doświadczenia kryzysu bankowego 2008 r., Ministerstwo Finansów przygotowało projekty nowelizacji ustawy z dnia 12 lutego 2009 roku o wspieraniu przez Skarb Państwa instytucji finansowych oraz ustawy z dnia 12 lutego 2010 roku o dokapitalizowaniu instytucji finansowych. Dzięki tym ustawom w imieniu Skarbu Państwa Minister Finansów może wspomóc instytucje finansowe w przypadku utraty lub zagrożenia utraty wypłacalności. Pierwsza ustawa przewiduje narzędzia udzielania pomocy przez Skarb Państwa zagrożonym instytucjom finansowym, z kolei ustawa z dnia 12 lutego 2010 roku o dokapitalizowaniu instytucji finansowych nadaje Ministrowi Finansów uprawnienia do zagwarantowania przez Skarb Państwa wsparcia dodatkowym kapitałem niewypłacalnej instytucji finansowej lub – w razie potrzeby - jej przejęcie. Dzięki tym zmianom regulacyjnym programy pomocowe przysługują również Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej. Minister Finansów może ponadto zobowiązać KNF do kontrolowania instytucji finansowych pod kątem spełnienia przez nie warunków udzielenia im wsparcia na wypadek zagrożenia niewypłacalnością. Programy pomocy udzielanej przez MF zagrożonym instytucjom

finansowym przewidziane tymi ustawami były przedmiotem notyfikacji Komisji Europejskiej w częstotliwości półrocznej<sup>194</sup>.

Reasumując, Minister Finansów ma możliwość udzielenia bezpośredniego wsparcia finansowego instytucjom finansowym znajdującym się w sytuacjach kryzysowych, grożących niewypłacalnością. Dzięki nowelizacjom wyżej wymienionych ustaw kompetencje Ministra finansów w tej materii poszerzyły się.

### 3.5. Współpraca kontrolowanych instytucji w ramach Komitetu Stabilności Finansowej

Komitet Stabilności Finansowej działa pod kierownictwem Prezesa Narodowego Banku Polskiego i od 15 grudnia 2015 roku jest wykonawcą zadań z zakresu polityki makroostrożnościowej na mocy ustawy z o nadzorze makroostrożnościowym systemu finansowego i zarządzania kryzysowego z dnia 5 sierpnia 2015 roku<sup>195</sup>. Zgodnie z formułą makroostrożnościową Komitet Stabilności Finansowej ma charakter organu kolegialnego, którego uczestnikami są: prezes NBP, MF, przewodniczący KNF oraz prezes Zarządu BFG.



Rysunek 9. Członkowie Komitetu Stabilności Finansowej

<sup>194</sup> NIK, *Działania instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego*, informacja o wynikach kontroli, KBF-4101-05-00/2011, s. 17.

<sup>195</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 140, 680.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2020 roku, Warszawa 2021.

Komitet Stabilności Finansowej, w ramach obowiązków wynikających z ustawy, podejmuje uchwały dotyczące rekomendacji dla Ministra Finansów w sprawie utrzymywania wskaźnika bufora antycyklicznego, podczas posiedzeń członków KSF. Komitet posiada wgląd do przygotowywanych przez NBP corocznych raportów o stabilności systemu finansowego celem zlokalizowania najistotniejszych źródeł zagrożeń dla stabilności polskich finansów publicznych. W ostatnich latach KSF ocenił współpracę kontrolowanych instytucji pozytywnie. Podczas przeglądu sporządzonego przez NBP Raportu o stabilności systemu finansowego KSF ocenił, iż pomimo wpływu pandemii na gospodarkę kraju, krajowy sektor bankowy pozostał stabilny dzięki rozsądnej działalności instytucji kontrolowanych w ramach Komitetu Stabilności Finansowej. W II kwartale 2021 roku sektor finansowy wykazywał się zdolnością do pokrywania strat, ze względu na brak znacznych dysharmonii finansowych, wsparcie polityki fiskalnej, pieniężnej i makroostrożnościowej oraz ze względu na wysoki poziom kapitału systemu bankowego. Komitet Stabilności Finansowej za najbardziej prawdopodobne źródło ryzyk godzących w stabilność systemu finansowego uznał zagrożenie o podłożu prawnym mającym związek z mieszkaniowymi kredytami walutowymi. Komitet odnotował ponadto ryzyko związane ze spadkiem rentowności banków na podstawie kwartalnego badania instytucji reprezentowanych przez KSF<sup>196</sup>. Również współpraca członków Komitetu Stabilności Finansowej została pozytywnie oceniona przez NIK. Jednak jeszcze w 2009 roku kontrola NIK wykazała pewne zakłócenia w funkcjonowaniu KSF. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Finansów opóźniał się ze zwoływaniem posiedzeń Komitetu na wniosek jego członków; pod względem formalnym brakowało podpisów protokołów sporządzanych z posiedzeń Komitetu, zaś Prezes Narodowego Banku Polskiego zanegował zasadę zmiany przewodniczącego Komitetu na wypadek jego nieobecności. Po wykryciu tych zakłóceń zostały one zażegnane.

Od 1 stycznia 2010 roku do 30 września 2011 roku Komitet przeprowadził dziewięć posiedzeń na wniosek i w terminach ustalonych zgodnie przez członków KSF. Na spotkaniach omówiono kwestie podnoszone przez członków KSF, istotne dla monitorowania funkcjonowania rynków finansowych i oceny stabilności. Na posiedzeniach skupiono się na

---

<sup>196</sup> KZBS, *Komunikat Komitetu Stabilności Finansowej po posiedzeniu dotyczącym nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym*, [https://kzbs.pl/Komunikat-Komitetu-Stabilnosci-Finansowej-po-posiedzeniu-dotyczacym-nadzoru-makroostroznościowego-nad-systemem-finansowym\\_045.html](https://kzbs.pl/Komunikat-Komitetu-Stabilnosci-Finansowej-po-posiedzeniu-dotyczacym-nadzoru-makroostroznościowego-nad-systemem-finansowym_045.html), (17.03.2022)



tematyce związanej z aktualną sytuacją finansowego rynku krajowego i międzynarodowego, sytuacją wybranych podmiotów rynku finansowego, systemem gwarantowania depozytów bankowych, zagrożeniem utraty przez polskie banki długoterminowego wsparcia płynnościowego z zagranicy, oraz wynikami europejskich bankowych stress-testów. Po każdym posiedzeniu Komitetu sporządzano protokół raportujący jego przebieg, które następnie były podpisywane przez członków Komitetu na kolejnych posiedzeniach.

Dnia 16 czerwca 2011 roku w siedzibie NBP zostały przeprowadzone testy kryzysowe procedur Krajowego Planu Awaryjnego, podczas których weryfikacji poddano sposób współdziałania i komunikacji jego członków, oraz decyzje podejmowane w sytuacji bezpośredniego zagrożenia przykładowego banku kryzysem. W testach kryzysowych uczestniczyły zespoły uformowane z inicjatywy Stabilności Finansowej. W ramach testów oceniono funkcjonowanie KPA.

W 2020 roku zakres zadań Komitetu został poszerzony o obowiązek opiniodawczy. Od 2020 roku Komitet Stabilności Finansowej co kwartał przygotowuje opinie na temat poziomu wpłat kredytodawców na konto Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, w oparciu o którą Rada Funduszu ustala kwartalną wpłatę. Obowiązek kwartalnego opiniowania nałożyła na Komisję ustawa z dnia 9 października 2015 roku o wsparciu kredytobiorców, którym udzielono kredytów mieszkaniowych i mają problem z wypłacalnością<sup>197</sup>.

Na zakończenie każdego posiedzenia KSF-M udostępniane były decyzje wraz z uzasadnieniami Komitetu na stronie NBP w zakładce „Nadzór makroostrożnościowy”, w których umieszczano informacje o<sup>198</sup>:

- wskaźniku stosunku kredytów do PKB,
- stopie odchylenia od długookresowej dynamiki zmian wskaźnika stosunku kredytów do PKB,
- obowiązującym wskaźniku bufora antycyklicznego,
- wartości porównawczej dla wskaźnika bufora antycyklicznego.

Narodowy Bank Polski, postępując według upoważnienia KSF-M, tuż po przeprowadzeniu każdego posiedzenia przekazywał do ERRS informację dotyczącą aktualnie obowiązującego poziomu wskaźnika bufora antycyklicznego. Ponadto w 2020 roku Komitet realizował działania prewencyjne, mające zredukować negatywny wpływ pandemii COVID-19 do minimum na gospodarkę i finanse kraju.

---

<sup>197</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2138 oraz z 2021 r. poz. 11.

<sup>198</sup> Zgodnie z wymogami art. 25 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym.

Posiedzenie z I kwartału 2020 roku z dnia 16 marca miało na celu przede wszystkim dyskusję na temat stanu obecnego i proponowanych środków zaradczych w stosunku do oddziaływania pandemii na instytucje finansowe. Wszyscy członkowie KSF zostali szczegółowo zapoznani z przeglądem bufora ryzyka systemowego wynikającego z pandemii i zgodnie zadecydowali o konieczności niezwłocznego podjęcia kroków w kierunku zniwelowania oddziaływania skutków pandemii na sektor bankowy kraju. Komitet postanowił ponadto skierować się z prośbą do Ministra Finansów o możliwie jak najszybsze zwolnienie instytucji finansowych z obowiązku utrzymywania kapitału na pokrycie bufora ryzyka systemowego. W opinii Komitetu to posunięcie miałyby przyczynić się do zredukowania ryzyka zawężenia strumienia przepływu środków kredytowych do gospodarki krajowej, co z kolei miałyby umocnić stabilność finansową kraju.

Podczas posiedzenia z II kwartału 2020 roku z dnia 15 czerwca Komitet został poinformowany o wnioskach z cyklicznych raportów NBP:

- raportu dotyczącego kwestii stabilności systemu finansowego kraju pod kątem skutków pandemii,
- raportu opisującego równowagę gospodarki krajowej.

Komitet Stabilności Finansowej otrzymał od NBP informację na temat swojej działalności związanej z nadzorem makroostrożnościowym w 2019 roku oraz opowiedział się za dostarczeniem jej Marszałkowi Sejmu RP, którą następnie opublikowano na stronie internetowej NBP. Komitet otrzymał ocenę potencjalnych następstw wdrożenia instrumentów prawnych odnoszących się do „wakacji kredytowych” oraz wpływu na sektor bankowy. W opinii Komitetu, korzystanie przez klientów nawet w niewielkiej częstotliwości z rozwiązania „wakacji kredytowych” może pogorszyć płynność banków. Komitet ponadto zaakcentował istotność stosowania przez banki podejścia zorientowanego na niwelowanie kryzysu spowodowanego pandemią. Komitet zgodził się ponadto na zmianę terminu realizacji przez banki zmian w Rekomendacji S na czerwiec 2021 roku. Decyzja Komitetu została podyktowana faktem, iż zmiana ta miałaby nie mieć wpływu na ryzyko systemowe, zaś mogłaby złagodzić obciążenia operacyjne dla banków w ramach przeciwdziałania skutkom pandemii<sup>199</sup>.

Komitet uznał nową metodykę rozpoznawania tzw. Podmiotów Systemowo Istotnych, według której w skład grupy PSI kwalifikują się wszelkie instytucje kredytowe uznane za

---

<sup>199</sup> Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2020 roku, Warszawa 2021, s. 9.

O-SII. Ponadto została powołana przez Komitet grupa robocza ds. analizy sytuacji w sektorze banków spółdzielczych i SKOK w celu wsparcia funkcjonowania oraz stworzenia projektów rozwiązań dla sektorów banków spółdzielczych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

W ramach realizacji rekomendacji ERRS Komitet Stabilności Finansowej przeanalizował wyniki monitoringu ekspozycji na ryzyko banków fińskich, francuskich, estońskich i szwedzkich w ramach instrumentarium wzajemności narzędzi makroostrożnościowych mających zastosowanie w krajach unijnych w odniesieniu do wyników ekspozycji we Francji, Finlandii i Szwecji, KSF-M doszedł do wniosku, że nadal istnieją powody, dla których instrumenty te nie powinny zostać odwzajemnione.

Jeżeli chodzi o ekspozycje estońskie, KSF zniósł obowiązek kontynuowania przez NBP sprawowania monitoringu nad ekspozycjami polskich banków w Estonii z powodu zniesienia estońskiego bufora ryzyka systemowego w 2020 roku. Poddał także weryfikacji wyniki analiz identyfikujących i monitorujących państwa trzecie w celu uznawania oraz ustalania poziomów wskaźników bufora antycyklicznego na podstawie zalecenia ERRS/2015/1 o uznawaniu i ustalaniu wskaźników bufora antycyklicznego dla istotnych państw trzecich. Z analizy wynika, że w polskim systemie finansowym nie ma znaczących państw trzecich<sup>200</sup>.

Podczas posiedzenia z III kwartału z dnia 21 września 2020 roku Komitet weryfikował bieżące analizy trendów cechujących krajowy rynek mieszkań.

Członkowie Komitetu współpracują w ramach oceny potencjalnych zagrożeń płynących ze skutków pandemii COVID-19 na sektor nieruchomości mieszkaniowych, które wykazały, iż pomimo osłabienia aktywności na tym rynku podczas szczytowej koniunktury zaburzenia te nie miały mieć istotnego przełożenia na sektor bankowy. W ramach współpracy oceniany jest również poziom ryzyka kredytowego. Według oceny członków Komitetu segment kredytów mieszkaniowych jest obciążony mniejszym ryzykiem wystąpienia zapaści kredytowej w porównaniu z innymi kategoriami kredytów. Członkowie Komitetu nadzorowali także stopień zaawansowania prac grupy roboczej ds. analizy sytuacji w ramach sektora banków spółdzielczych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

KSF przedstawił swoje stanowisko dotyczące rozpoznawania innych instytucji mających istotne znaczenie systemowe oraz objęcia ich buforem innej instytucji mającej znaczenie systemowe. Podczas wykonywania zaleceń wydanych przez Europejską Radę ds.

---

<sup>200</sup> Tamże, s. 10.

Ryzyka Systemowego członkowie Komitetu zwrócili uwagę na bezzasadność uznawania belgijskiego instrumentu makroostrożnościowego<sup>201</sup>.

Komitet odniósł się do propozycji zmian metodyki wyznaczania MREL w celu wdrożenia znowelizowanego rozliczenia regulacyjnego BRRD II. Jego zadaniem była również analiza materiałów UKNF zatytułowanych „Ryzyko prawne wynikające z portfela RRE(FX) w sektorze banków komercyjnych”, obrazujących sytuację banków komercyjnych posiadających największy udział kredytów walutowych na tle aktywów pod względem ryzyka prawnego pochodzącego z ewolucji orzecznictwa polskich sądów w tej sprawie.

Podczas posiedzenia z IV kwartału z dnia 11 grudnia 2020 roku członkowie Komitetu, zauważyli wzrost ryzyka bezpośredniego wpływu orzeczeń sądowych na banki w sprawach kredytów walutowych. Członkowie Komitetu zweryfikowali analizy ryzyka prawnego wywołanego negowaniem treści umów kredytowych i kwestionowaniem wpływu rozwoju orzecznictwa polskich sądów na polski sektor bankowy. Komitet omówił możliwe zmiany w wysokości wpłat na Bankowy Fundusz Gwarancyjny i fundusz przymusowej restrukturyzacji, a także przesunięte terminy osiągnięcia wyznaczonych poziomów tych środków oraz ich konsekwencje dla zmniejszenia obciążeń banków. Członkowie Komitetu omówili analizy dotyczące sytuacji krajowego na rynku mieszkaniowym. Według wniosków z analiz główne źródła zagrożeń pandemii COVID-19 dotknęły sektor budowlany i deweloperski. Dostrzeżono niewielki związek możliwych zakłóceń rynku deweloperskiego z sektorem bankowym, który w stopniu minimalnym kredytuje rynek deweloperski. Komitet nadzoruje także prace Grupy ds. analizy sytuacji w sprawie sektora banków spółdzielczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Zostały przedstawione dwa sprawozdania raportujące stan tych sektorów. W drodze analizy Komitet przyjął wykaz wymagań Grupy i wydłużył okres działalności GRASS do marca 2021 roku. Komitet podjął decyzję o dostarczeniu do Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego raportów opisujących realizację:

- wdrożenia rekomendacji dotyczących uznawania i ustalania docelowych wysokości wskaźników bufora antycyklicznego odnośnie ekspozycji dla państw trzecich,
- wypełniania luk informacji o sektorze nieruchomości,
- w zakresie wymiany i zbierania informacji o oddziałach instytucji kredytowych w ramach celów polityki makroostrożnościowej,

---

<sup>201</sup> Tamże, s. 10.

- monitorowania wpływu moratorium na obsługę zadłużenia oraz programów gwarancji publicznych i innych środków fiskalnych chroniących realną gospodarkę w związku z pandemią COVID-19 na stabilność finansową,
- monitorowanie wpływu środków fiskalnych na stabilność finansową w odpowiedzi na kryzys wywołany pandemią.

## 4. Nadzór KNF nad podmiotami rynków finansowych

### 4.1. Nadzór nad rynkiem bankowym

Banki są poddawane nadzorowi w sposób dwutorowy: za pomocą nadzoru analitycznego o charakterze ciągłym, przede wszystkim dzięki wglądowi do sprawozdań finansowych banków oraz za pomocą nadzoru inspekcyjnego o charakterze okresowym, w oparciu o inspekcje banków:

- Nadzór analityczny - przeprowadza się go na podstawie kwartalnych ocen punktowych CAEL30 (z j. ang. *Capital, Assets, Earnings, Liquidity* - kapitał, aktywa, wynik finansowy, płynność) z audytu sprawozdań finansowych banków. CAEL 30 jest systemem przygotowanym w UKNF. Oceny punktowej dokonuje się poprzez analizę kwartalnych sprawozdań finansowych banków oraz wygenerowanych dla nich w NBP raportów wskaźników finansowych. Skala ocen mieści się w przedziale 1-5, z których 1 jest wartością oznaczającą najlepszą ocenę, zaś 5 najgorszą z możliwych<sup>202</sup>. Ocenie zostają poddane głównie: współczynnik wypłacalności (CAR - *Capital Adequacy Ratio*-współczynnik adekwatności kapitałowej), aktywa oraz wynik finansowy banku i określa poziom ryzyka z tym związany. UKNF poddaje analizie ratingi przyznane bankom w ramach systemu oceny punktowej CAEL 30, które następnie przekazuje bankom. Z reguły w ocenie CAEL nie są brane pod uwagę jakościowe aspekty zarządzania działalnością banku oraz kształtowania przez nie ryzyka. Nie uwzględnia się również dodatkowych kapitałów wymaganych do pokrycia tego ryzyka. Są to kwestie, które powinny zostać ujęte w rocznym badaniu i ocenie nadzorczej UKNF. Jest to podyktowane zapisem uchwały 2/2008 KNF z dnia 7 stycznia 2008 roku § 22 ust. 4 określającej tryb sprawowania nadzoru bankowego. Ustawa ta wdraża postanowienia wynikające z art. 124 dyrektywy nr 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego z 14 czerwca 2006 roku dotyczącej działalności instytucji kredytowych. Zbadanie aspektów jakościowych można zrealizować w drodze całościowej inspekcji lub ewaluacji kwestionariuszy BION uzupełnianych przez banki. W 2010 r. kompleksowy nadzór i ocena banków przeprowadzono oparciu o całościowe inspekcje

---

<sup>202</sup> NIK, *Działania instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego*, informacja o wynikach kontroli, KBF-4101-05-00/2011, s. 19.

8 spośród 49 banków komercyjnych oraz 47 spośród 576 banków spółdzielczych. W 2011 roku UKNF zaplanował przeprowadzenie oceny BION na wszystkich bankach. W październiku 2011 roku oceny BION zostały odnotowane dla 21 banków komercyjnych stanowiących 42,9% oraz 115 banków spółdzielczych stanowiących 20%. W bankach nieobjętych oceną BION nadzór został przeprowadzony w oparciu o kwartalne oceny nadzorcze CAEL, które jedynie wybiórczo oceniają ryzyka działalności banków. Powodem, dla którego wymóg corocznej oceny nie został spełniony była zbyt późna implementacja metody oceny nadzorczej BION. Metodykę BION rozpoczęto opracowywać w UKNF z początkiem 2008 roku, zaś po raz pierwszy jej zastosowanie w ocenianiu banków miało miejsce między sierpniem a wrześniem 2011 roku, co w efekcie daje ponad trzy lata. Prace nad metodyką BION uległy przedłużeniu, ponieważ okazała się być ona dość złożona, co spowodowało konieczność przeprowadzania jej zmian oraz wywołało komplikacje wynikające ze zmian organizacyjnych w UKNF, gdy miało miejsce opracowywanie założeń do tej metodyki. Prace spowalniało także zbyt późne rozpoczynanie analiz i zbyt powolne usuwanie zakłóceń występujących w testowym uruchomieniu BION. Sam proces testowy BION trwał 21 miesięcy, od lutego 2009 roku do listopada 2010 roku. Jednak zespół powołany przez Pion Nadzoru Bankowego UKNF do napisania zaktualizowanego podejścia BION rozpoczął prace dopiero w maju 2010 roku, około 15 miesięcy po rozpoczęciu testów. Najwyższa Izba Kontroli orzekła, iż należy usprawnić proces oceny nadzorczej działalności banków za pomocą metodyki BION. Usprawnienie było konieczne, ponieważ proces przyznawania ocen bankom komercyjnych według tej metodyki trwał aż ponad 5 miesięcy. Ten stan rzeczy miał miejsce do końca października 2011 roku. Natomiast w toku kontroli czterech wytypowanych ocen nadzorczych BION w kontekście wypełniania zasad i procedur obowiązujących przy ich przeprowadzaniu nie zostały odnotowane żadne uchybienia. Dla jednej tylko zbadanej oceny BION odnotowano istotną rozbieżność od wyników ocen poinspekcyjnych i ocen CAEL. Ocena nadana bankowi według BION była oceną wysoką - osiągnęła ona poziom 1,8 podczas gdy inspekcja z dnia 30 września 2010 roku wykazała zastrzeżenia co do zarządzania ryzykiem kredytów hipotecznych, zaś 30 czerwca i 31 grudnia 2010 roku nadano mu ocenę na poziomie 3 na podstawie metodyki CAEL.

Analizowany bank charakteryzował się bowiem niskim poziomem współczynnika wypłacalności oraz jednocześnie wysokim udziałem kredytów indeksowanych. Różnice w ocenie banku mogły zostać wywołane faktem, iż kwestie związane z przyjętymi przez bank politykami i procedurami zarządzania otrzymały stosunkowo dużą wagę w podejściu BION, podczas gdy poziom ryzyka prowadzenia działalności banku miał już mniejszy wpływ na jego ocenę końcową. Tak istotne różnice w ocenie banku wykazały wówczas konieczność kontynuacji analiz systemu wag używanych w metodyce nadzoru BION. Metodyka BION miała zostać poddana optymalizacji w celu zwiększenia spójności z ocenami przyznawanymi metodyką CAEL.

Nadzór analityczny przeprowadzono w oparciu o obserwację wykonywania zaleceń wydanych po inspekcjach zarówno problemowych, jak i całościowych. Z kolei zagrożenia nieujęte w sprawozdaniach okresowych zostały przeanalizowane w UKNF w oparciu o dane od banków pozyskane drogą ankietową. W działaniach wobec banków na wnioskach z nadzoru analitycznego opierano się w taki sposób, iż prezesom banków zostały przekazane zalecenia, oraz wykorzystano te wnioski w toku tworzenia i edycji rekomendacji KNF. W trakcie kontroli UKNF dokonał przeglądu 15 rekomendacji przekazanych bankom w latach 2000-2006. W efekcie przeglądu KNF przeprowadził nowelizację pięciu spośród rozważanych rekomendacji. Nowelizacji poddano rekomendacje dotyczące największych zagrożeń dla stabilności na rynku bankowym.

Najwyższa Izba Kontroli Uznała, iż UKNF zbyt długo rozpatrywał wnioski banków i z opóźnieniem udzielał żądanych przez banki interpretacji uregulowań nadzorczych. Opóźnienia te były wywołane różnorodnością jednostek organizacyjnych UKNF sprawujących nadzór nad bankami, co wymagało więcej czasu na ustalanie stanowisk uczestników nadzoru. Spośród przeanalizowanych 41 wniosków banków 29 otrzymało odpowiedzi po ponad 30 dniach, sześć z nich odpowiedzi udzielono po 60 dniach, zaś osiem banków otrzymało odpowiedź na wniosek po 90 dniach. Tak długi czas oczekiwania banków na odpowiedzi UKNF na wnioski może spowodować, iż w dłuższej perspektywie czasu banki mogą postępować wbrew obowiązującym przepisom ostrożnościowym<sup>203</sup>.

- Nadzór inspekcyjny - w zbadanych inspekcjach dokonanych w czterech wybranych bankach zestaw zadań inspekcyjnych oraz dokumenty poinspekcyjne były poprawne, przygotowane według metodyki i zasad inspekcji

---

<sup>203</sup> Tamże, s. 20.



kompleksowych. Banki do poddania inspekcji kompleksowych były wybierane na podstawie otrzymanych przez nie ocen podczas analizy oraz według oceny ich ważności w sektorze bankowym. Podczas inspekcji przeanalizowano ryzyka istotne w sektorze bankowym, a zwłaszcza ryzyko płynności i kredytowe. Zabrakło natomiast terminowości wydawania bankom zaleceń pionspekcyjnych. Spośród 39 zaleceń dostarczonych bankom w okresie 2009-2011 aż dla 26 z nich nie dotrzymano terminu 30 dni wynikającego z § 45 ust. 1 uchwały nr 2/2008 KNF, co daje 66% przypadków niedotrzymanych terminów. W czterech zaleceniach zostały z kolei przekroczone trzy miesiące, który jest ostatnim terminem wydawania bankom zaleceń pionspekcyjnych ustanowionym w § 45 ust. 2 te same uchwały<sup>204</sup>.

UKNF uzasadnił konieczność przedłużenia terminu, co uargumentował obowiązkiem ustalania w Urzędzie stanowisk dotyczących procedur działania i opiniowania. Z powodu ilości przeprowadzonych rozszerzeń praktyki przedłużania terminu stały się normą. Przedłużające się wydawanie bankom zaleceń pionspekcyjnych stanowi ryzyko spowolnionej reakcji banków na nieścisłości wykazane w inspekcji. Zbyt długi czas oczekiwania na przekazanie bankom zaleceń pionspekcyjnych został wykazany przez NIK w wyniku kontroli „Realizacji zadań dotyczących zapewnienia stabilności sektorowi bankowemu” z 2009 roku. Wykazana nieprawidłowość miała swoje podłoże w słabej organizacji uzgadniania zaleceń pionspekcyjnych dla banków.

## **4.2. Nadzór nad rynkiem ubezpieczeniowym i emerytalnym**

Nadzór analityczny zakładów ubezpieczeń i OFE został pozytywnie oceniony przez NIK. Nadzór analityczny otwartych funduszy emerytalnych i zakładów ubezpieczeń przeprowadzany w UKNF ma na celu zweryfikowanie poprawności prowadzonej przez nie działalności oraz czy jest prowadzona według obowiązujących przepisów. Nadzór przeprowadzany jest w oparciu o monitorowanie ich stabilności finansowej. Monitoring polega na przeglądzie miesięcznych, kwartalnych oraz rocznych sprawozdań finansowych zakładów ubezpieczeń, informujących o wypłacalności tych podmiotów. Z kolei Otwarte Fundusze Emerytalne są monitorowane na podstawie przekazywanych przez siebie dziennych

---

<sup>204</sup> Tamże, s. 21.

sprawozdaniach obrazujących sytuację finansową, pakiety inwestycji i sfinalizowane transakcje<sup>205</sup>.

Raporty okresowe składane przez te podmioty są wnikliwie weryfikowane przez UKNF, który m.in. sprawdza, czy zakłady ubezpieczeń spełniają wymogi wypłacalności określone w przepisach, czy towarzystwa emerytalne dysponują wystarczającymi kapitałami własnymi oraz czy OFE stosują się do ograniczeń inwestycyjnych. Od stycznia 2010 roku do lipca 2011 roku podczas inspekcji wykazano, iż sześciu spośród badanych ubezpieczycieli dysponowało niewystarczającymi środkami własnymi, naruszając tym samym paragraf 146. art. 1 ustawy z 22 maja 2003 roku o działalności ubezpieczeniowej, zaś u dziewięciu z nich zostało wykryte ryzyko pojawienia się zagrożenia dla ich wypłacalności. We wszystkich przypadkach organy regulacyjne działały w celu przywrócenia właściwych relacji finansowych poprzez zwiększenie udziałów spółek lub opracowanie krótkoterminowych planów wypłacalności. Ze wszystkich 218 stwierdzonych przypadków, w których Otwarte Fundusze Emerytalne dopuściły się przekroczenia ograniczeń inwestycyjnych KNF, 6 przypadków nieprawidłowości wynikało ze zlekceważenia ustawy z 28 sierpnia 1997 roku o funduszach emerytalnych. Dla każdego przypadku stwierdzonych nieprawidłowości podjęto działania naprawcze. Natomiast w przypadkach stwierdzonych przekroczeń limitów inwestycyjnych do których doszło w wyniku zdarzeń, które były poza kontrolą OFE, UKNF poddawał ciągłej kontroli ryzyko oraz przebieg usuwania zakłóceń.

W UKNF ocena BION stosowana jest od 2010 roku w nadzorze nad zakładami ubezpieczeń i uczestnikami rynku funduszy emerytalnych. Dzięki wdrożeniu oceny BION stosowanej wobec zakładów ubezpieczeń mogą one z wyprzedzeniem przygotować się do wypełnienia wymagań ustanowionych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej nr. 2009/138/WE z 25 listopada 2009 roku traktującej o podejmowaniu i prowadzeniu działalności ubezpieczeniowej oraz reasekuracyjnej. Dyrektywa miała zostać wdrożona dnia 31 marca 2013 roku według wyznaczonego harmonogramu. Powyższe rozwiązania zostały przyjęte, ponieważ w związku z rozwojem rynku ubezpieczeniowego i pojawieniem się nowych produktów, obowiązujące wymogi kapitałowe nie oddawały już adekwatnie wszystkich ryzyk, zagrażającym firmom ubezpieczeniowym<sup>206</sup>. W rezultacie wymogi te przestały spełniać swoją rolę polegającą na zapewnieniu bezpieczeństwa firmom ubezpieczeniowym. W momencie wdrożenia dyrektywy Wypłacalność II sprawowanie

---

<sup>205</sup> Tamże, s. 21.

<sup>206</sup> Tamże, s. 22.

nadzoru opierało się na analizie ryzyka prowadzenia działalności firm ubezpieczeniowych, co miało uzależnić wysokość kapitału ubezpieczycieli od podejmowanego przez nich ryzyka.

Wyłagalność podmiotów sektora ubezpieczeniowego (Wyłagalność II)- jest to projekt w ramach którego dokonano reformy dotychczasowego systemu, której celem było skonstruowanie takiego systemu wyłagalności, który bierze pod uwagę profil ryzyka prowadzonej działalności zagrażających zakładom ubezpieczeniowym i zakładom reasekuracyjnym. Po latach wyłężonej pracy Unii Europejskiej nowe dyrektywy i wszelkie rozporządzenia wykonawcze do dyrektywy zostały przyjęte i opublikowane z terminem składania wniosków 1 stycznia 2016 roku. W Polsce dyrektywa ta została transponowana ustawą z 11.09.2015 roku dotyczącej działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Rozporządzenia zezwalające i wykonawcze mają bezpośrednie skutki i nie muszą być przekładane na przepisy krajowe.

Dyrektywa Wyłagalność II (Solvency II) opiera się na trzech zasadniczych filarach stanowiących jej integralną część:

- Filary I obejmujący wymogi ilościowe,
- Filary II obejmujący wymogi jakościowe,
- Filary II obejmujący dyscyplinę rynkową.

Wymogi ilościowe filaru I dotyczą: rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, funduszy własnych, kapitałowego wymogu wyłagalności, wymogu minimalnego (MCR) oraz wymogu kapitałowego (SCR). W oparciu o nie dokonuje się wyceny kapitałowej oraz kalkulacji kapitału.

Wymogi jakościowe filaru II z kolei dotyczą: wymaganych funkcji, własnej oceny ryzyka oraz wyłagalności (ORSA), przeprowadzania kontroli nadzorczych oraz narzutów kapitałowych. Elementy te muszą te wymogi spełniać. Następnie w oparciu o te wymogi przeprowadzane są testy użyteczności. Filary II obejmuje swoim oddziaływaniem na wszelkie aspekty działalności gospodarczej ubezpieczycieli, na ich procesy i zasoby ludzkie. W jego ramach najsilniejszy akcent kładzie się na zarządzanie ryzykiem i ocenę wyłagalności ORSA. W skład jego głównych elementów wchodzi ponadto: całościowe zarządzanie, wymogi odnoszące się do reputacji i kompetencji, aktuariat, outsourcing, audyty wewnętrzne, oraz kontrole wewnętrzne<sup>207</sup>.

Następnie, dyscyplina rynkowa filaru III sprowadza się do przejrzystości, ujawnień, raportowania wyłagalności i wydolności finansowej (SFCR) w ujęciu jednostkowym

---

<sup>207</sup> <https://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/ORSA.pdf> (20.03.2022)

i grupowym. Aby doprowadzić wymogi dyscyplinujące do skutku, zalecane jest zwiększenie nacisków przez rynek kapitałowy nacisków agencji ratingowych.

Wszystkie wymienione wyżej aspekty poddawane są wewnętrznym kontrolom zgodności oraz audytom wewnętrznym. Schemat ten został zaprezentowany na rysunku 10.

<b>Podejście oparte na trzech filarach</b>		
<b>I Filar</b>	<b>II Filar</b>	<b>III Filar</b>
<p><b>Wymogi ilościowe:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe</li> <li>• Fundusze własne</li> <li>• Kapitałowy wymóg wypłacalności: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Minimalny (MCR)</li> <li>○ Wymagany (SCR)</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Wymogi jakościowe:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wymagane funkcje</li> <li>• Własna ocena ryzyka i wypłacalności (ORSA)</li> <li>• Kontrole nadzorcze</li> <li>• Narzut kapitałowy</li> </ul>	<p><b>Dyscyplina rynkowa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparentność</li> <li>• Ujawnienia Raport o wypłacalności i kondycji finansowej (SFCR)</li> <li>• Jednostkowe</li> <li>• Grupowe</li> </ul>
<p><b>Wycena rynkowa</b></p> <p><b>Kalkulacja kapitału</b></p>	<p><b>Testy użyteczności</b></p>	<p><b>Większy nacisk ze strony rynku kapitałowego</b></p> <p><b>Większy nacisk ze strony agencji ratingowych</b></p>
<p><b>Kontrola wewnętrzna, zgodność (compliance), audyt wewnętrzny</b></p>		

**Rysunek 10.** Podejście w ramach dyrektywy Solwency II (Wypłacalność II)

Źródło: Badania własne na podstawie <https://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/ORSA.pdf> (25.03.2022)

W ramach dyrektywy Solwency II nastąpił szereg zmian, które mają na celu ciągły rozwój i ulepszanie funkcjonowania podmiotów rynkowych. W skład zmian systemu wpisały się nowe zasady kalkulacji wymogów kapitałowych, nowe zasady dotyczące wyceny aktywów i pasywów, wzrost znaczenia wymogów jakościowych, poszerzenie zakresu informacji publikowanych przez podmioty rynku ubezpieczeniowego oraz organy nadzorcze<sup>208</sup>.

<sup>208</sup> KNF, *Wypłacalność podmiotów sektora ubezpieczeniowego (Wypłacalność II)*, 28 grudnia 2021, [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/wspolpraca\\_miedzynarodowa/unia/regulacje\\_i\\_dokumenty\\_powiazane/wypalacalnosc](https://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/regulacje_i_dokumenty_powiazane/wypalacalnosc), (25.03.2022)

Zmiany wynikające z dyrektywy objęły zarówno rynek ubezpieczeniowy, jak i metody i wytyczne nadzorowania tego rynku. W ramach dyrektywy wdrożono nową, wspólną dla całej Unii Europejskiej sprawozdawczość.

Na nowo ustanowionych zasadach wymogi kapitałowe wiążą się z ryzykiem ponoszonym przez zakłady ubezpieczeń oraz zakłady reasekuracji. Natomiast obliczając kapitałowy wymóg wypłacalności SCR, brane są pod uwagę nie tylko aspekty ubezpieczeniowe prowadzonej działalności jak w przypadku Wypłacalność I, lecz także aspekty inwestycyjne, do których należą ryzyka: rynkowe oraz kredytowe, oraz uwzględniany jest bufor kapitałowy na wypadek niezaplanowanych zdarzeń. Ponadto wprowadzono również możliwość obliczania wymagań SCR przy użyciu modelu wewnętrznego, skonstruowanego przez samych ubezpieczycieli zakłady i potwierdzonego w procesie decyzyjnym przeprowadzonym przez organ nadzorczy.

Rola elementów jakościowych znacznie wzrosła w ocenach regulacyjnych, które obejmują ocenę systemów zarządzania, w tym aspektów zarządzania kapitałem i profilami ryzyka. Niektóre z tych zagadnień zostały ocenione przez UKNF w procesie oceny BION. Novum, które stanowi ważny element jest własna ocena ryzyka i wypłacalności (ORSA). W jej ramach obowiązkiem zakładów ubezpieczeń raz zakładów reasekuracji jest zaprezentowanie swojego zapatrywania na ryzyko, oraz na ile są one w stanie spełnić wymogi regulacyjnych w przeciągu okresu dłuższego niż rok.

ORSA- wymaga od wszystkich ubezpieczycieli przeprowadzenia własnej oceny ryzyka i wypłacalności (ORSA) w ramach ich systemu zarządzania ryzykiem. Zasadniczo ORSA wchodzi w skład procedury skupionej wokół wyznaczania strategii ubezpieczyciela. Jest to proces, który powinien zostać stworzony przez zakłady ubezpieczeń, aby w oparciu o niego postępować oraz dokumentować jego realizację w celu udowodnienia stopnia zgodności z dyrektywą Solvency II. Według wytycznych ORSA ubezpieczyciele powinni dokonywać oceny pod względem<sup>209</sup>:

- 1) Po pierwsze: potrzeby w zakresie wypłacalności - opis zestawu ryzyk ubezpieczyciela,
- 2) Po drugie: ciągła zbieżność z wymogami odnoszącymi się do MCR, SCR i rezerw ubezpieczeniowych,
- 3) Po trzecie: stopień, w jakim zestaw ryzyk firmy stoi w sprzeczności z założeniami na których opiera się kalkulacja SCR,

---

<sup>209</sup> W. Florczak, *ORSA Seminarium Audytowe PIU*, Warszawa, 21 listopada 2013.

- 4) Po czwarte: ryzyka oddziałujące na zakład ubezpieczeń krótko- i długoterminowo.

Podejście według Solvency II niesie ze sobą szereg korzyści:

- możliwość poznania najlepszych praktyk- Ponieważ podstawami Solvency II jest proces zarządzania ryzykiem i kapitałem, stanowią główne obszary ORSA,
- przenikanie się 1 i 2 filaru - celem ORSA jest scalenie Filaru 1 odnoszącego się do wymogów kapitałowych i Filaru 2 dotyczącego oceny ryzyka, co ma przyczynić się do stworzenia odpowiedniego poziomu potrzeb dotyczących wypłacalności ubezpieczyciela,
- zarządzanie ryzykiem zakładu ubezpieczeń - system zarządzania ryzykiem obejmuje zintegrowane podejście ekspozycji na ryzyko ORSA,
- strategia biznesowa - z racji, iż ORSA oceną o charakterze prognostycznym, w jej ramach należy zidentyfikować przyszłe otoczenie biznesowe oraz jego strategię działania,
- ORSA grupowa - ORSA jest niezbędna także w grupie kapitałowej, ponieważ istnieje potrzeba spójnej oceny w całej grupie, aby zapewnić zrozumienie wszystkich ryzyk dla grupy i jej wypłacalności.

Istotnym nowym elementem jest również konieczność upubliczniania obszernych i rozbudowanych informacji przez ubezpieczycieli i reasekuranatów w celu zrównania szans zainteresowanych stron w dostępie do informacji. Jest to również wymagane od organu nadzoru, aby szerzej niż dotychczas ujmował informacje o realizowanym procesie nadzorczym, o jego perspektywach i o statystykach.

Nastąpiła również poważna zmiana zasad dotyczących nadzoru grupowego, polegająca na przejściu od koncepcji grupy jako zbioru indywidualnych podmiotów grupy stanowiącej jeden podmiot. Ma to swoje odzwierciedlenie w kalkulacji wypłacalności grupy, wdrożeniu stosowania sprawozdawczości grupowej, rozdysponowaniu kompetencji wśród grupowych organów nadzorczych a państwowymi organami nadzorczymi, z siedzibami jednostek zależnych.

Faktem jest, iż na znaczeniu zyskały aspekty jakościowe, które kładą większy nacisk na subiektywną niż obiektywną ocenę organu nadzorczego, oraz zmianie uległo podejście do nadzoru grupowego, przy jednoczesnym osiągnięciu celu, jakimi są jednolite zasady działania dla wszystkich podmiotów. Unii Europejskiej, stwarzając potrzebę działań harmonizujących praktyki regulacyjne wszystkich krajów UE. Realizacji tych założeń sprzyjają: podręcznik

stworzony przez EIOPA dotyczący prowadzenia nadzoru, wytyczne od EIOPA, współpraca na wysokim poziomie organów nadzorczych należących do grup roboczych EIOPA, czy przesyłanie do EIOPA danych pozyskanych w ramach raportowania Solvency II<sup>210</sup>.

EIOPA (z j. angielskiego: *European Insurance And Occupational Pensions Authority*- Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) jest to niezależny organ doradczy Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Jego misją jest poprawa ochrony konsumentów i odbudowa zaufania do systemu finansowego. Ma za zadanie zapewnić silne, skuteczne i spójne regulacje i nadzór, z uwzględnieniem interesów wszystkich państw członkowskich i odmiennego charakteru instytucji finansowych. Jego działania skupiają się również na staraniach w stronę bardziej zharmonizowanego i spójnego stosowania przepisów dla instytucji i rynków finansowych w całej UE, oraz w celu wzmocnienia nadzoru nad grupami transgranicznymi. EIOPA znajduje się w centrum nadzoru nad ubezpieczeniami i emeryturami pracowniczymi w UE<sup>211</sup>.

Zgodnie z projektem Wyłalalność II<sup>212</sup>:

1. Organy nadzorcze mają dysponować narzędziami umożliwiającymi holistyczną ocenę w jakiej sytuacji aktualnie znajduje się zakład ubezpieczeń w aspekcie wyłalalności- należy przez to rozumieć, iż poza aspektami ilościowymi nowy system bierze pod uwagę jakościowe czynniki gospodarczej działalności ubezpieczycieli, np. zarządzanie ludźmi.
2. System powinien być motywatorem dla ubezpieczycieli do bieżącego monitorowania ryzyk ich dotyczących.
3. Wymagania kapitałowe w ujęciu ilościowym powinny składać się z części minimalnego i docelowego.
4. Aby zapewnić spójność w całym sektorze finansowym, system Solvency II powinien być jak najbardziej zgodny z metodami i zasadami bankowymi.
5. System Solvency II jest skierowany w stronę maksymalizacji efektywności nadzoru wobec ubezpieczeniowymi konglomeratów kapitałowych i finansowych.
6. Nowy system jest odpowiedzią na potrzebę uporządkowania europejskich wytycznych księgowych, sprawozdawczych i nadzorczych.

---

<sup>210</sup> KNF, *Historia i założenia projektu*, 16 czerwca 2017, [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/wspolpraca\\_miedzynarodowa/unia/regulacje\\_i\\_dokumenty\\_powiazane/wyplacalnosc/aktualnosc/historia\\_zalozenia\\_projektu?articleId=27564&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/regulacje_i_dokumenty_powiazane/wyplacalnosc/aktualnosc/historia_zalozenia_projektu?articleId=27564&p_id=18), (25.03.2022)

<sup>211</sup> Tamże

<sup>212</sup> Tamże.

7. Przeprowadzenie wdrożenia projektu Wyłalalność II opierało się na procedurze Lamfalussy'ego.

Kontrole w postaci nadzoru analitycznego umożliwiają monitorowanie ryzyk, identyfikację pojawiających się zagrożeń oraz podejmowanie działań w celu ich eliminacji. W oparciu o stan rynku ubezpieczeniowego i potrzebę monitorowania zmian na rynku, UKNF przygotowuje analizę szczegółowych zagadnień istotnych dla stabilności tego rynku.

Badania te odnosiły się do: wdrożenia przez zakłady ubezpieczeń rekomendacji zawartych w planach naprawczych; prowadzenia działalności zagranicznych ubezpieczycieli w Polsce i krajowych ubezpieczycieli poza granicami Polski; sposobu rozdysponowania zysku i jego oddziaływanie na wyłalalność; odstąpienia całości lub części ubezpieczonych ryzyk katastroficznych na rzecz innego zakładu ubezpieczeń (reasekuracji), ogólnych warunków ubezpieczeniowych (OWU); kumulacji lokat inwestycyjnych, badania w zakresie oceny własnego ryzyka, wyłalalności i nadzorowania ryzyka w zakładach ubezpieczeniowych; wysokości stawek ubezpieczeniowych i poziom rentowności ubezpieczeń komunikacyjnych, kosztów zniszczeń popowodziowych oraz ich związku z pogorszeniem wyłalalności ubezpieczycieli.

Ocena funkcjonowania OFE oraz określanie celów nakierowanych na zwiększenie ich efektywności była dokonywana poprzez sprawowanie nadzoru analitycznego. UKNF zwrócił uwagę na uchybienia w funkcjonowaniu systemu OFE. W raportach uwzględniono w szczególności niekorzystne zjawiska, do których zaliczyć można: niezróżnicowane strategie inwestycyjne OFE stosowane przez uczestników systemu w zależności od ich wieku, tolerancję ryzyka, podobieństwo strategii inwestycyjnych stosowanych przez OFE, wysoki poziom ryzyka obniżenia poziomu kapitału emerytalnego w przypadku regresu na rynku finansowym przed spodziewanym czasem przejścia na emeryturę, niestosowanie przez OFE konkurencji cenowych, zbyt niskie wymagane progi wkładów pieniężnych dla PTE zagrażające pokryciu ewentualnych braków w funduszach, zakłócenia towarzyszące podczas akwizycji do Otwartych Funduszy Emerytalnych oraz bezpodstawnie ponoszone koszty działalności PTE spowodowane nadmiernymi nakładami przeznaczanymi na akwizycję<sup>213</sup>. Wyniki analizy oraz propozycje zmian mających na celu poprawę bezpieczeństwa funkcjonowania systemu funduszy emerytalnych zostały przedstawione przez UKNF podczas zebrań ekspertów opracowujących zmiany w regulacjach dotyczących sposobu organizacji działalności Otwartych Funduszy Emerytalnych.

---

<sup>213</sup> Raporty KNF z 2008 r. - Konkurencja na rynku OFE, Sytuacja finansowa powszechnych towarzystw emerytalnych w I połowie 2008 r.



Wykonywane przez UKNF inspekcje zakładów ubezpieczeń, OFE i PTE zostały pozytywnie ocenione przez NIK. Od 2010 do drugiego półrocza 2011 roku zostało przeprowadzonych 45 inspekcji UKNF. Inspekcje odbywały się według okresowych harmonogramów. Kontrola odbywa się na podstawie regularnego planu, a obiekty kontroli są wybierane w połączeniu z wynikami oceny ryzyka naruszeń, wynikami oceny ryzyka z BION oraz wynikami poprzednich kontroli. Najwyższa Izba Kontroli przeanalizowała kontrole charakteryzujące się najdłuższym czasem trwania. Rozpatrywane były wszystkie etapy kontroli: począwszy od wszczęcia procedur kontrolnych po wydanie zaleceń pokontrolnych. Badanie obejmuje trzy kontrole przeprowadzone przez UKNF, w których przesłano zalecenia pokontrolne od sześciu do 13 miesięcy po rozpoczęciu kontroli oraz trzy kontrole podmiotów rynku emerytalnego, w których stwierdzono zawiadomienia o nieprawidłowościach wysłane od siedmiu do dziewięciu miesięcy od rozpoczęcia kontroli. Rozszerzenie procedury kontrolnej jest spowodowane sytuacjami, w których kontrolowany korzysta z możliwości zakwestionowania treści umowy oraz złożenia organowi nadzorczemu dalszych wyjaśnień i uwag. Na wydłużenie proponowanego terminu dla trzech spraw wpłynął również zbyt długi czas negocjowanie konsensusu przez organy departamentów kontroli oraz organy departamentu nadzoru analitycznego.

### **4.3. Rozpatrywanie skarg w UKNF na działalność nadzorowanych podmiotów**

W badanym okresie do UKNF wpłynęło łącznie 13 306 skarg uczestników rynku finansowego na działalność w sektorze bankowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym i kapitałowym oraz 96 skarg wyrażających niezadowolenie z działalności prowadzonej przez jednostki organizacyjne UKNF. Podczas inspekcji wylosowanej próby 17 spośród wszystkich skarg NIK pozytywnie ocenił rozpatrywanie przez UKNF zażaleń i zastrzeżeń odnośnie działalności uczestników rynku finansowego objętych nadzorem oraz czynności związane ze składaniem wyjaśnień w odpowiedzi na napływające skargi na sposób funkcjonowania jednostek organizacyjnych UKNF. W ramach procedur nadzorczych UKNF żądał od podmiotów, na które złożone zostały zażalenia, aby je przeanalizować oraz odnieść się do zarzutów oskarżycieli. Wyjaśnienia zaskarżanych podmiotów zostały poddane analizie, której rezultaty kwartalnie raportowano. Rozpatrywanie skarg na jednostki organizacyjne UKNF NIK

ocenił jako prawidłowe, zaś skarżący otrzymywali odpowiedzi na stawiane przez nich zarzuty<sup>214</sup>.

KNF jest na bieżąco zawiadamiana o wszelkich pojawiających się w działalności nadzorowanych podmiotów zakłóceniach i niezgodnościach. Raporty o wadliwym działaniu nadzorowanych podmiotów są kluczowym źródłem do przeprowadzenia badania rynku finansowego. Tak pozyskane dane służą w analizie mechanizmów rynkowych oraz inicjowaniu działań w celu zwalczania zidentyfikowanych na rynku szkodliwych praktyk sprzecznych z przepisami prawa lub godzące w dobro interesów klientów. Powiadomienia o zaistniałych niezgodnościach opatrzone danymi osobowymi stanowią materiały służące do przeprowadzenia postępowania nadzorczego, między innymi przekazywania do podmiotów regulowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, będących przedmiotem zgłoszonych spraw.

#### **4.4. Przystąpienie do UE a finanse Polski**

Zanim Polska przystąpiła do Unii Europejskiej musiała spełnić szereg wymagań, zwłaszcza dotyczących przepływu gotówki w gospodarce, mianowicie wymagań dotyczących wolnego handlu, zgodnie z którymi państwo członkowskie w ramach akcesji do UE ma obowiązek umożliwić swobodny i nieograniczony dostęp przedsiębiorstwom krajowym do rynków zagranicznych, oraz umożliwienie rynkom zagranicznym dostępu do rynku wewnętrznego danego kraju. Członkostwo Polski w UE było uwarunkowane uczestnictwem w CEFTA (Środkowoeuropejskim Porozumieniu o Wolnym Handlu) i w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

W okresie przejściowym obowiązywały również pewne warunki, w tym osiągnięcie minimalnego poziomu akcyzy na papierosy oraz obniżenie stawek VAT w sektorze usług gastronomicznych i pozostałych. Pomimo spełnienia wielu warunków, aby wywalczyć miejsce we wspólnocie krajów Unii Europejskiej, Polska ze swojej strony niewiele włożyła do kasy unijnej w zamian za otrzymane wielomiliardowe wsparcie finansowe.

Polska dostaje z UE o wiele więcej pieniędzy niż wpłaca do budżetu unijnego. Jednakże przelewy środków z kasy UE same w sobie nie są najważniejszym interesem gospodarczym państw członkowskich.

---

<sup>214</sup> NIK, *Działania instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego*, informacja o wynikach kontroli, KBF-4101-05-00/2011, s. 23.

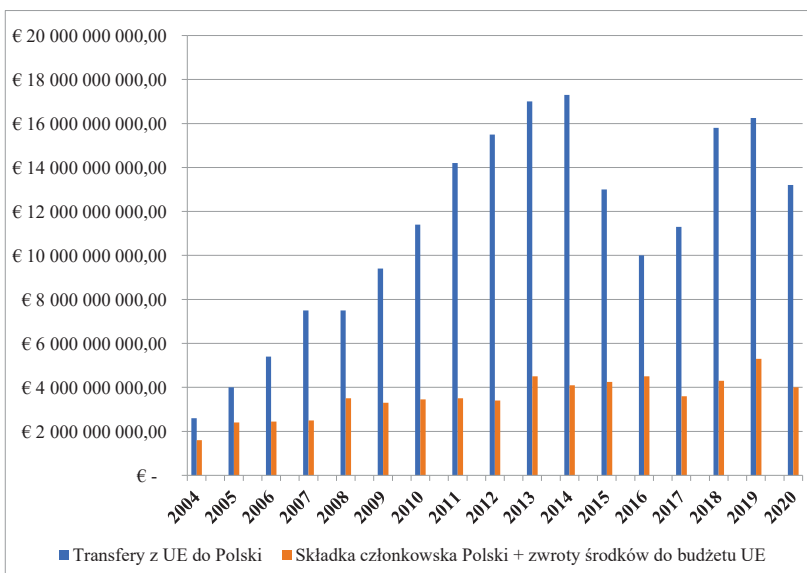
W opinii publicznej temat niewspółmierności przepływów finansowych z kasy unijnej do budżetu Polski wobec płaconych przez nasz kraj składek członkowskich budzi wiele kontrowersji i emocji. Zwłaszcza w momencie, gdy Polska wraz z Węgrami zawetowała budżet unijny. Głosy opinii publicznej w tej sprawie były podzielone i dość skrajne. Zwolennicy weta budżetu uważali go za niekorzystny dla Polski, zaś krytycy polskiego sprzeciwu uważają, iż Polska utrudniała w ten sposób redystrybucję środków unijnych dla grup społecznych i potrzebujących. Według szefa głównej frakcji w Parlamencie Europejskim, Manfreda Webera, rządy Polski i Węgier stworzyły fikcję opozycyjną, poprzez zanegowanie praworządności, który jest głównym wymogiem wstępnym podczas przyznawaniu funduszy UE<sup>215</sup>. Rozporządzenie Unii Europejskiej dotyczące uzależnienia przyznawania środków unijnych od tego na ile państwa członkowskie przestrzegają zasad praworządności państwa członkowskie przegłosowały większością kwalifikowaną; Polska i Węgry natomiast jako jedyne zgłosiły weto. Z powodu postawy polskiego rządu w Unii Europejskiej nie osiągnięto porozumienia ws. budżetu na lata 2021-2027 oraz w sprawie funduszu odbudowy.

Informacje przekazane przez Ministerstwa Finansów jednoznacznie wykazują dysproporcje między środkami otrzymanymi od UE a do niej wpłaconymi: od maja 2004 roku Polska otrzymała z budżetu unijnego o wiele więcej funduszy, niż przekazała na składkę członkowską. W ramach programów unijnych z budżetu UE do Polski od początku członkostwa do września 2020 roku popłynął strumień finansowy w łącznej wysokości opiewającej na 188 845 090 936 euro w przeliczeniach na złotówkę po różnych kursach; z czego znacznie przeważają fundusze przekazane na realizację polityki spójności- we wrześniu 2020 roku wyniosły one łącznie 121 462 430 787 euro, a także na cele wspólnej polityki rolnej - 61 209 955 416 euro. Natomiast z Polski do kasy unijnej od momentu akcesji do września 2020 roku trafiło jedynie 60 905 996 657 euro na opłacenie podstawowej składki, której wysokość oblicza się według dochodu narodowego brutto oraz niektórych ceł i danin publicznych. Najniższą część bilansu tworzą środki z tytułu zwrotów do budżetu unijnego, lecz ich znaczenie jest znikome - jedynie 170 667 754 euro<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> Bankier.pl, *Polska i Węgry zawetowały budżet UE i fundusz odbudowy*, 16.11.2020, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polska-i-Wegry-zawetowaly-budzet-UE-8002221.html>, (13.04.2022)

<sup>216</sup> Bankier.pl, M. Zuławiński, *Ile Polska dostała, a ile wpłaciła do Unii Europejskiej? Tłumaczmy*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ile-Polska-dostala-a-ile-wplacila-do-Unii-Europejskiej-Tlumaczmy-8009998.html>, (12.04.2022)



**Wykres 26.** Transferzy z UE do Polski

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bankier.pl, Żuławiński M., *Ile Polska dostała, a ile wpłaciła do Unii Europejskiej? Tłumaczymy*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ile-Polska-dostala-a-ile-wplacila-do-Unii-Europejskiej-Tlumaczymy-8009998.html>, (12.04.2022)

Według Forum Obywatelskiego Rozwoju średni transfer netto z UE do budżetu Polski w latach 2004-2020 wynosił 7,7 mld euro w skali roku, to zyski uzyskiwane przez Polskę z tytułu dostępu do wspólnego rynku unijnego wynosiły ponad 40 mld euro. Saldo wymiany środków finansowych między Polską a UE w latach 2004-2021 osiągnęło wartość dodatnią w wysokości około 141,8 mld euro.

Zgodnie z danymi Ministra Finansów od maja 2004 roku do końca listopada 2021 roku Polska wpłaciła do kasy unijnej ponad 68,6 mld euro składek oraz zwrotów. Jednocześnie Polska otrzymała wówczas od Unii Europejskiej niemal 210,4 mld euro. W badanym okresie Polska pozyskała dotacje unijne w wysokości:

- 137,2 mld euro na cele polityki spójności, które stanowiły 65,2% wartości transferów netto ogółem;
- Ok. 66 mld euro na cele polityki rolnej, które stanowiły 31,4% ogólnej wartości transferów netto;

- Ok. 7,2 mld euro na pozostałe cele, np. CEF, Fundusz Migracyjny, i pozostałe transfery, które stanowiły 3,4% ogólnej wartości transferów netto<sup>217</sup>.

Z kolei w okresie od stycznia do listopada 2021 roku dla Polski odnotowano dodatnie saldo rozliczeń z UE na poziomie 9,949 mld euro.

Ponadto dzięki unijnym wymogom swobody rynku, przedsiębiorstwa położone we wspólnym obszarze gospodarczym mogą wkroczyć na polski rynek i tam dokonywać transakcji zakupu i sprzedaży. Dzięki przynależności do UE pojawiła się również szansa ulokowania w Polsce swojego kapitału przez zagranicznych inwestorów w celu utworzenia miejsc pracy. Łatwo wywnioskować, iż zakłady produkcyjne położone np. na zachodzie Polski prowadząc handel międzynarodowy w głównej mierze korzystają z szybkich przewozów dóbr do Niemiec – potęgi gospodarczej znajdującej się w bezpośrednim sąsiedztwie z naszym krajem.

Oczywiście nie bez znaczenia pozostaje również kwestia taniej siły roboczej. Z drugiej jednak strony raporty wskazują, iż często wynagrodzenia oferowane przez firmy mające swoje filie w Polsce znacznie przewyższają wysokość wynagrodzeń proponowane przez firmy polskie – według raportu Sedlak&Sedlak w 2019 roku wynagrodzenia te wynosiły po 6000 zł w podmiotach zagranicznych i 4300 zł brutto w polskich firmach.

Bilans korzyści, jakie Polska odniosła z transferów netto z Unii europejskiej oraz wspólnego rynku UE wykazuje, iż na przestrzeni lat członkostwa Polski we Wspólnocie średnia wysokość transferów napływających ze wspólnego rynku znacznie przewyższa korzyści płynące z transferów netto z UE.

Według poniższego wykresu słupkowego średnia transferów ze wspólnego rynku unijnego w latach 2004-2020 w Polsce wyniosła 40,7 mld euro w cenach bieżących, zaś średnia transferów netto z UE wynosiła 7,7 mld euro. Oznacza to ponad pięciokrotną przewagę korzyści płynących z dostępu Polski do wspólnego rynku UE nad korzyściami wynikającymi z transferów netto z budżetu unijnego.

---

<sup>217</sup> Serwis Programu Inteligentny Rozwój, *141,8 mld euro zyskała Polska w rozliczeniach z budżetem Unii Europejskiej od początku członkostwa w UE*, 20.01.2022, <https://www.poir.gov.pl/strony/wiadomosci/1418-mld-euro-zyskala-polska-w-rozliczeniach-z-budzetem-unii-europejskiej-od-poczatku-czlonkostwa-w-ue/>, (20.04.2022)



**Wykres 27.** Korzyści Polski płynące z transferów netto z budżetu UE i wspólnego rynku UE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie

<https://twitter.com/ratrzeci/status/1331931682484723713/photo/1>, (12.04.2022)

Natomiast z funduszy otrzymanych przez nasz kraj przed akcesją do Unii Europejskiej (fundusze PHARE, ISPA oraz SAPARD) Polsce przyznano ok. 6 mld euro, zaś w pierwszych dwóch latach po akcesji ok. 10 mld euro. W latach 2007-13 do budżetu Polski miało wpłynąć łącznie 91 mld euro dotacji unijnych<sup>218</sup>:

1. Dotacje strukturalne w wysokości 59,5 mld euro przypadające na:

- Realizację 16 Regionalnych Programów Operacyjnych w wysokości 15,9 mld euro,
- Realizację Programów Operacyjnych Europejskiej Współpracy Terytorialnej opiewające na kwotę 0,6 mld euro,
- 5 ogólnokrajowych programów operacyjnych:
  - ✓ Program „Infrastruktura i Środowisko” dotowany na 21,3 mld euro,
  - ✓ Program „Kapitał Ludzki” sfinansowany na 8,1 mld euro,

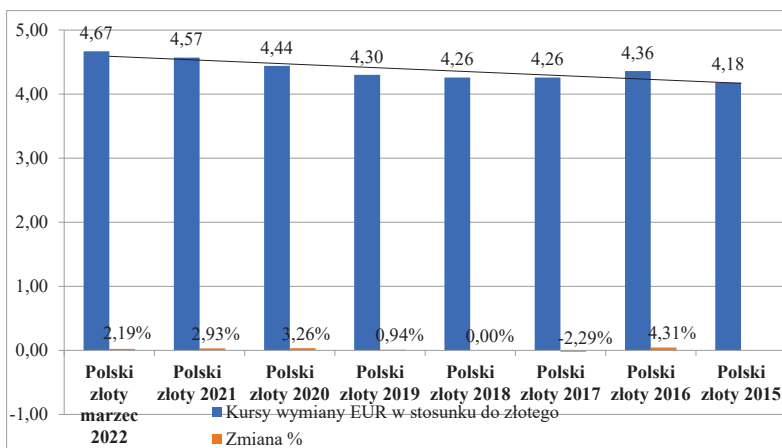
<sup>218</sup> T. Cukiernik, *Prawda i fałsz o dotacjach z UE*, <http://tomaszcukiernik.pl/artykuly/teksty-o-unii-europejskiej/prawda-i-falsz-o-dotacjach-z-ue/>, (12.04.2022)

- ✓ Program „Innowacyjna Gospodarka”, na którego realizację przyznano 7 mld euro,
  - ✓ Program „Rozwoju Polski Wschodniej” sfinansowano na 2,2 mld euro,
  - ✓ Program „Pomoc Techniczna”, na który przyznano 0,2 mld euro.
2. Dotacje na Wspólną Politykę Rolną na kwotę 27 mld euro.
  3. Dotacje na Strategię Lizbońską, wymiar sprawiedliwości oraz ochronę polskich granic w wysokości 4,5 mld euro.

## 4.5. Polska na tle państw unijnych

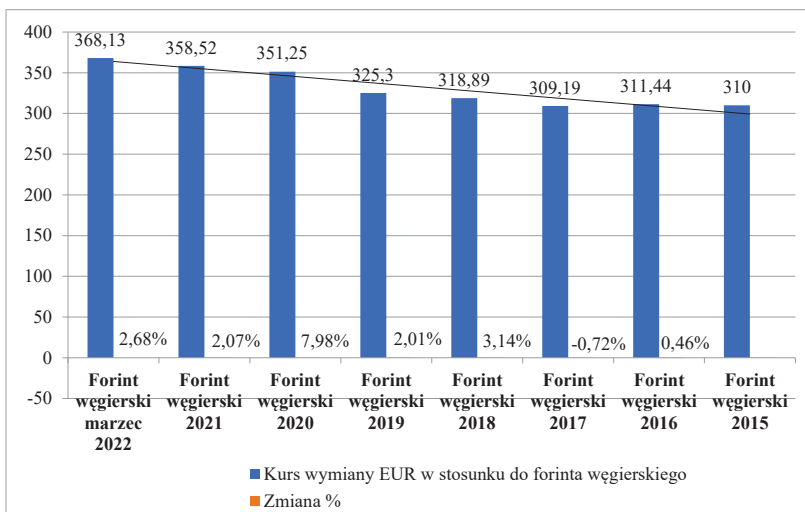
### 4.5.1. Kursy wymiany EUR w stosunku do walut krajowych

Na wycenę polskiej waluty wpływa polityka prowadzona przez Radę Polityki Pieniężnej, która od października 2021 roku do marca 2022 roku łącznie aż sześć razy podnosiła stopy procentowe w obronie polskiego złotego przed jego deprecjacją. Wzmocnienie jest nazywane aprecjacją i jest to spadek kursu, a jednocześnie wzrost wartości. Złotówka jest walutą tzw. rynków wschodzących i jej wartości często wahają się, stąd też zainteresowanie inwestorów złotówką jest znacznie mniejsze w porównaniu z walutami takimi jak dolar, euro czy frank szwajcarski. Kiedy złotówka rośnie w siłę, euro lub dolara można nabyć taniej.



Wykres 28. Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do złotego  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2021 roku za 1 euro Polacy płacili 4,57 zł, zaś w marcu 2022 roku 1 euro kosztowało 4,67zł. Wobec tego waluta polska osłabiła się w stosunku do roku 2021 roku o 2,19%. Najwyższy procentowy przyrost deprecjacji złotego w stosunku do euro odnotowano w 2016 roku- 4% wzrostu względem roku 2015, natomiast przeciwne zjawisko- aprecjacje, czyli wzmocnienie złotego, zaobserwowano w 2017 roku- spadek o 2% w stosunku do 2016 roku. Łącznie od roku 2015 do marca 2022 roku kurs wymiany euro w stosunku do złotego wzrósł o 49 groszy, co oznacza osłabienie polskiego złotego na przestrzeni ubiegłych 6 lat o 11,72%.



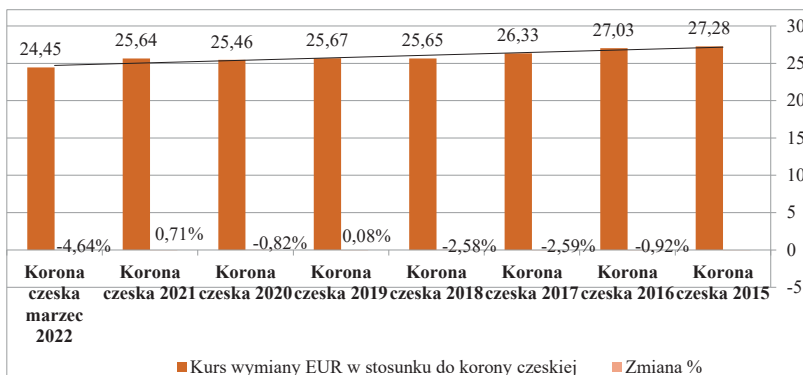
Wykres 29. Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do forinta węgierskiego  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2021 roku za 1 euro Węgry płacili 358,52 forintów, zaś w marcu 2022 roku 368,13 forintów. Oznacza to osłabienie węgierskiej waluty względem roku 2021 roku o 2,68%- o tyle wzrósł kurs wymiany euro w stosunku do forinta w marcu 2022 roku. Okresem o najwyższym wzroście kursu wymiany euro do forinta na Węgrzech jest rok 2020, w którym to w stosunku do roku 2019 kurs wymiany euro wzrósł aż o 7,98%. Jedynie w 2017 roku w badanym okresie forint wzmocnił się i zyskał 0,72%. Natomiast od roku 2015 do marca 2022 roku kurs wymiany euro w stosunku do waluty węgierskiej wzrósł o 18,75% (58,13 forintów), czyli o 7,03% więcej niż w Polsce.

W 2021 roku w Czechach 1 euro kosztowało 25,64 koron czeskich. W marcu 2022 roku czeska korona odnotowała spadek kursu euro wobec korony, a co za tym idzie wzmocnienie (deprecjacja) waluty- kurs euro do korony czeskiej wyniósł wtedy 24,45 koron, czyli

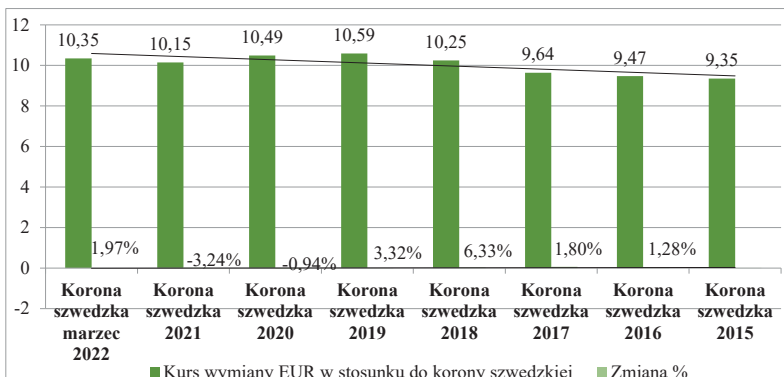


odnotowano spadek o 4,64%. Wobec tego czeska korona umocniła się o 1,19 korony. Najwyższy procentowy przyrost deprecjacji waluty czeskiej w stosunku do euro miał miejsce w 2021 roku- 0,71% wzrostu względem roku 2020 roku, natomiast najwyższy poziom aprecjacji zaobserwowano właśnie w marcu 2022 roku oraz w 2017 roku- spadek o 2,59% w stosunku do roku 2016. Łącznie od roku 2015 do marca 2022 roku kurs wymiany euro w stosunku do korony czeskiej zmalał o 2,83 korony, co oznacza umocnienie czeskiej korony w minionych latach o 27,28%.



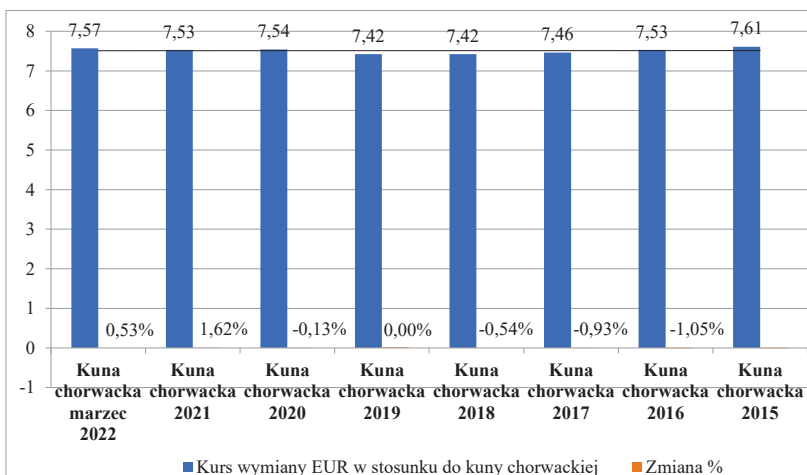
Wykres 30. Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do korony czeskiej  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2021 roku w Szwecji 1 euro kosztowało 10,15 koron szwedzkich. W marcu 2022 roku szwedzka korona odnotowała wzrost kursu euro, czyli osłabienie waluty, gdy kurs euro do korony szwedzkiej wyniósł 10,35 koron, czyli odnotowano wzrost kursu euro o 1,97%. Wobec tego korona szwedzka osłabiła się o 0,20 korony. Najwyższy procentowy przyrost deprecjacji (osłabienia) waluty szwedzkiej w stosunku do euro miał miejsce w 2018 roku- 6,33% wzrostu względem 2017 roku, natomiast najwyższy poziom aprecjacji (umocnienia) zaobserwowano w 2021 roku - spadek kursu euro o 3,24% w stosunku do roku ubiegłego. Łącznie od roku 2015 do marca 2022 roku kurs wymiany euro w stosunku do korony szwedzkiej wzrósł o 1 koronę, co oznacza osłabienie czeskiej korony w minionych latach o 10,70%, czyli o 1,02 mniej niż w Polsce.



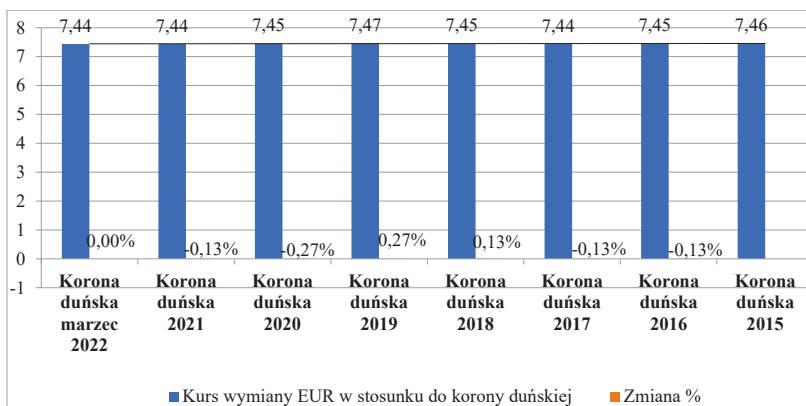
Wykres 31. Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do korony szwedzkiej  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2021 roku w Chorwacji 1 euro kosztowało 7,53 kuny. W marcu 2022 roku kuna chorwacka odnotowała minimalny wzrost kursu euro, czyli osłabienie waluty - kurs euro w stosunku do waluty chorwackiej wyniósł 7,53 kuny, czyli odnotowano wzrost kursu euro o 0,53% względem 2021 roku. Wobec tego kuna chorwacka osłabiła się o 0,04 korony. Najwyższy procentowy przyrost deprecjacji (osłabienia) waluty chorwackiej względem euro miał miejsce 2021 roku, natomiast najwyższy poziom aprecjacji (umocnienia) zaobserwowano w 2016 roku- spadek kursu euro o 1,05% w stosunku do roku 2015. Od roku 2015 do marca 2022 roku kurs wymiany euro w stosunku do kuny zmalał łącznie o 4%, co oznacza umocnienie waluty chorwackiej w minionych latach o 0,04 kuny.



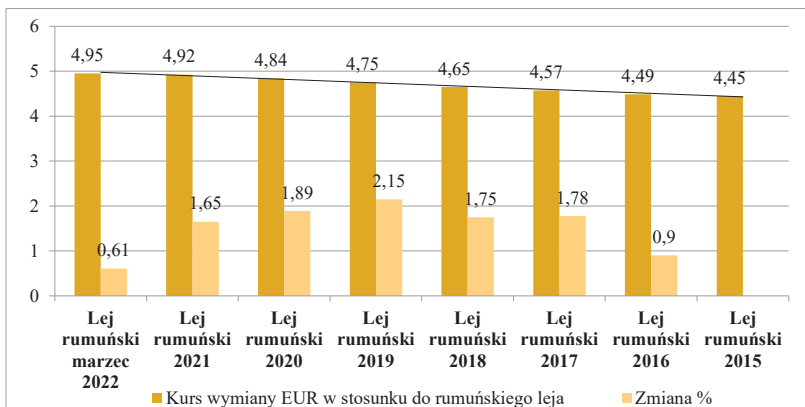
**Wykres 32.** Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do kupy chorwackiej  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2021 roku w Danii 1 euro kosztowało 7,44 korony duńskiej. W marcu 2022 roku kurs euro w stosunku do korony duńskiej pozostał taki sam. Również w 2017 roku kurs euro wynosił 7,44 korony. Najwyższy procentowy przyrost deprecjacji (osłabienia) waluty duńskiej względem euro miał miejsce 2019 roku- wzrost kursu euro o 0,27%, natomiast najwyższy poziom aprecjacji (umocnienia) zaobserwowano w 2020 roku- spadek kursu euro o 0,27% w stosunku do roku 2019. Od roku 2015 do marca 2022 roku kurs wymiany euro w stosunku do korony duńskiej zmalał łącznie o 0,27%, co oznacza umocnienie waluty chorwackiej w minionych latach o 0,02 korony.

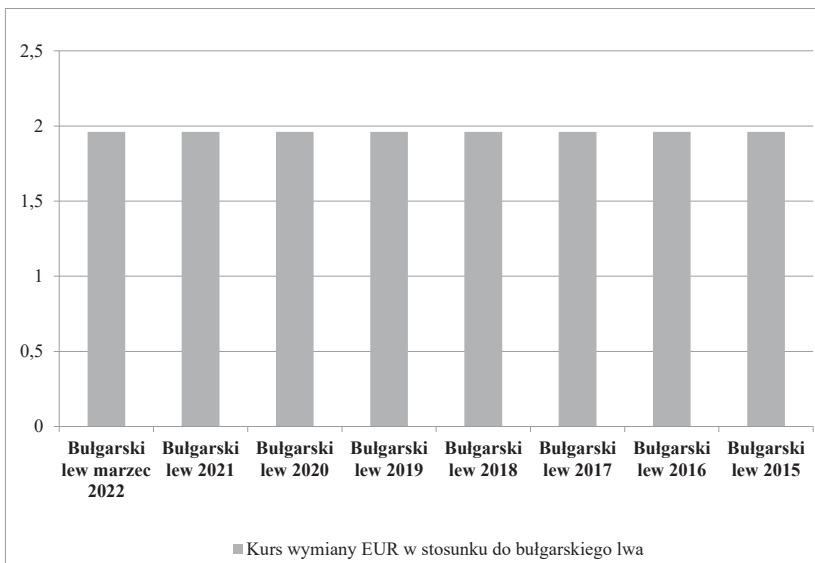


**Wykres 33.** Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do korony duńskiej  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2021 roku w Rumunii 1 euro kosztowało 4,92 leja. W marcu 2022 roku dla leja rumuńskiego odnotowano minimalny wzrost kursu euro, czyli osłabienie waluty. Kurs euro w stosunku do waluty rumuńskiej wyniósł wtedy 4,95 leja, czyli odnotowano wzrost kursu euro o 0,61% względem 2021 roku. Wobec tego lej rumuński osłabił się o 0,03 leja. Najwyższy procentowy przyrost deprecjacji (osłabienia) waluty rumuńskiej względem euro miał miejsce w 2019 roku- o 2,15%, zaś najniższy poziom deprecjacji zaobserwowano w 2022 roku - o 0,61% i w 2016 roku- o 0,9%. Od roku 2015 do marca 2022 roku kurs wymiany euro w stosunku do leja wzrósł łącznie o 10,10%, co oznacza osłabienie waluty rumuńskiej w minionych latach o 0,50 kupy.



Wykres 34. Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do leja rumuńskiego  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.



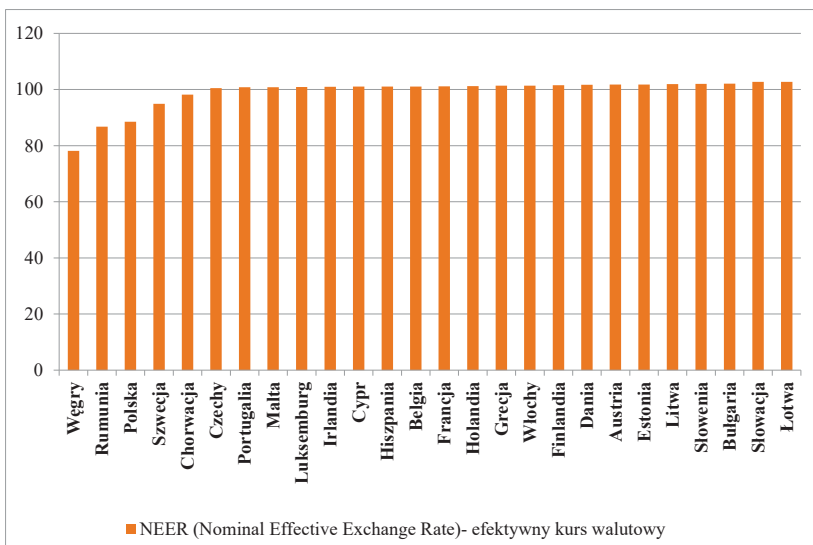
Wykres 35. Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do lwa bułgarskiego  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2021 roku w Bułgarii 1 euro kosztowało 1,96 BGN. W marcu 2022 roku dla lwa bułgarskiego nie odnotowano zmiany wartości kursu euro. Od 2015 roku do 2022 roku kurs wymiany euro w stosunku do BGN nie uległ nawet minimalnej zmianie.

## 4.5.2. Przeciętne kursy walut

Według danych Eurostatu przeciętne kursy walut krajów UE są wyrażane według indeksu NEER (*Nominal Effective Exchange rate*). NEER wyraża przeciętny kurs waluty, który jako indeks walutowy bierze pod uwagę strukturę transferów zagranicznych danego kraju. Jest to indeks średnich ważonych kursu waluty danego kraju w stosunku do walut krajów, które są jego partnerami handlowymi. Udział kursów poszczególnych krajów będących partnerami handlowymi danego państwa kształtowany jest przez udział tych krajów w wymianie handlowej z tym państwem, zaś wagi stanowią rozmiary handlu z danym krajem<sup>219</sup>. Wzrost wskaźnika NEER oznacza aprecjację, a spadek deprecjację - odwrotnie niż w przypadku zastosowania bezpośrednich notowań walut obcych. Jednostka miary NEER wyrażana jest w indeksie równym 100: Indeks 2010=100. Spadek poniżej wartości równej 100 oznacza deprecjację waluty.

W kwietniu 2022 roku miało miejsce znaczne osłabienie złotego względem ubiegłych dwóch miesięcy. Notowania złotego uległy znacznym wahaniom po wstrzymaniu przez Rosję dostaw gazu do Polski. Przepena złotego jest na tyle gwałtowna, iż względem głównych walut jego wartość jest najniższa od marca 2022 roku. W szczególności podczas pierwszej fali spadków euro było nieco powyżej poziomu 4,70 zł, najwyższego kursu dla euro od 29 marca.

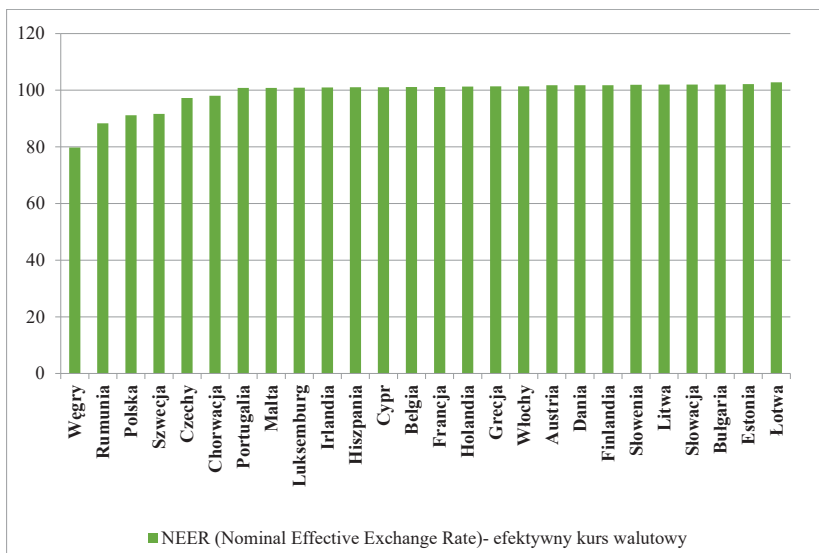


<sup>219</sup> D. Begg, R. Dornbusch, S. Fischer, *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

**Wykres 36.** Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2021 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

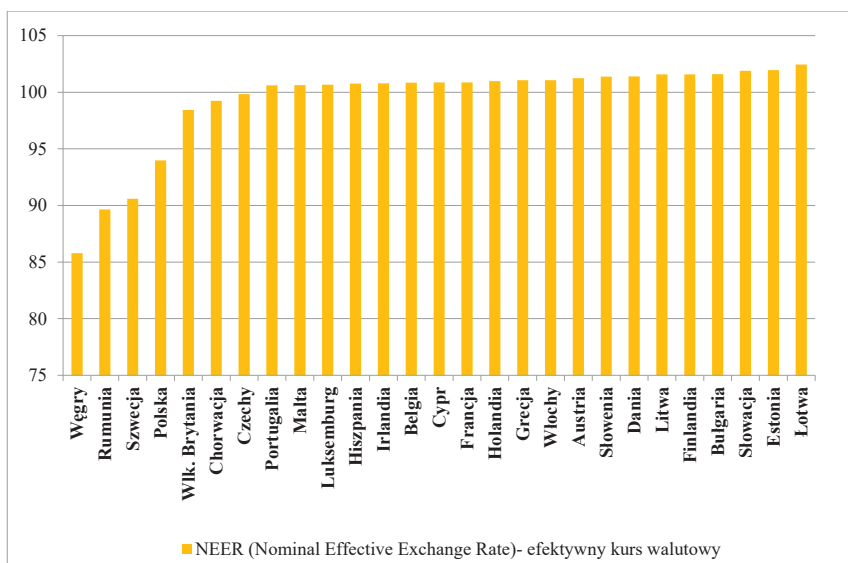
W 2021 roku Polska należała do czołówki 5 państw w UE, których waluta uległa deprecjacji, czyli osłabieniu. Pod tym względem Polska zajęła 24 miejsce w rankingu państw członkowskich z wynikiem 88,54. Jedyne Węgry i Rumunia odnotowały większy spadek wartości waluty- dla Węgrów odnotowano osłabienie waluty o 78,13 według wskaźnika NEER, zaś dla Rumunii- 86,8, czyli dla waluty rumuńskiej wskaźnik NEER wyniósł o 1,74 mniej niż dla Polski. W 2021 roku Polska odnotowała wysokość efektywnego kursu walutowego mniejszą niż w roku 2020, co oznacza osłabienie względem roku ubiegłego.

W głównej mierze deprecjacja złotego spowodowana została umocnieniem się dolara względem euro, ponieważ umocnienie się dolara przyczynia się do osłabienia złotego. Ponadto kolejnym uwarunkowaniem tego stanu rzeczy była sytuacja na granicy Polsko-Białoruskiej. Według niektórych badaczy rynku osłabiająca się złotówka mogła przyczynić się do wzrostu wskaźnika inflacji. Jeszcze w lipcu 2021 roku taka sugestia padła ze strony Najwyższej Izby Kontroli. Ponadto załamanie polskiej waluty było skutkiem rozpoczętego przez rząd Prawa i Sprawiedliwości sporu z Brukselą oraz wynikającym z tego sporu zablokowaniem unijnych środków z Krajowego Planu Odbudowy dla Polski.



**Wykres 37.** Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2020 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

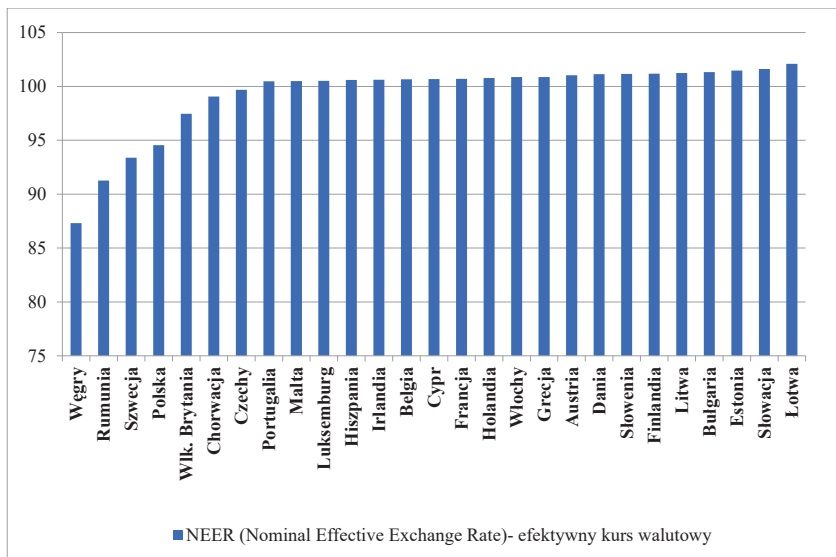
W 2020 roku Polska znalazła się w kręgu 6 wiodących państw w UE pod względem zjawiska deprecjacji, czyli osłabienia waluty. Tak jak w roku 2021 Polska zajęła 24 miejsce w rankingu państw członkowskich, jednak polska waluta była silniejsza niż w roku 2021, osiągając w 2020 roku wynik 91,16 wskaźnika NEER. Analogicznie do roku 2021 jedynie dla Węgier i Rumunii zaobserwowano większy spadek wartości waluty- dla Węgier osłabienie waluty wynosiło wówczas 79,8 co czyniło forinta najsłabszą walutą w Unii Europejskiej (o 11,36 mniej niż dla waluty polskiej), zaś dla Rumunii- 86,8 (o 2,86 mniej niż dla Polski). W głównej mierze deprecjacja złotego spowodowana została mocnym i niespodziewanym wzrostem kursu euro 18 grudnia 2020 roku, osiągając wartość 4,51 zł. W 2020 roku Polska odnotowała wysokość efektywnego kursu walutowego mniejszą niż w roku 2019, co oznacza osłabienie względem roku ubiegłego.



Wykres 38. Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2019 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2019 roku Polska znalazła się w kręgu 7 państw w UE przodujących pod względem osłabienia waluty, zajmując 23 miejsce w rankingu państw członkowskich. Jednakże w 2019 roku polska waluta była silniejsza niż w roku 2020, osiągając wynik 93,98 wskaźnika NEER. Większy spadek wartości waluty w porównaniu do Polski zaobserwowano dla Węgier, Rumunii i Szwecji- dla Węgier osłabienie waluty wynosiło wówczas 85,79, wobec czego węgierski forint był najsłabszą walutą spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej (o 7,59

mniej niż dla polskiego złotego), wskaźnik NEER dla Rumunii wyniósł- 89,64 (o 3,74 mniej niż dla Polski). W 2019 roku Polska odnotowała wysokość efektywnego kursu walutowego mniejszą niż w roku 2018, co oznacza osłabienie względem roku ubiegłego.



Wykres 39. Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2018 roku

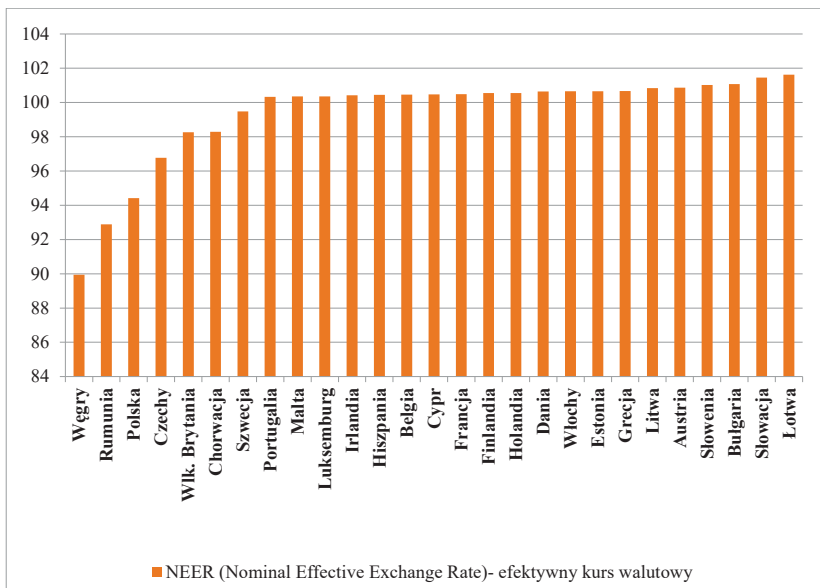
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Analogicznie do roku 2019 w 2018 roku Polska należała do 7 państw w UE, w których odnotowano deprecjację waluty, zajmując 23 miejsce w rankingu państw unijnych. Jednak w 2018 roku polska waluta była silniejsza niż w roku 2020, osiągając w 2018 roku wynik 94,54 wskaźnika NEER. Deprecjacja wartości waluty w porównaniu do Polski była większa u Węgier, Rumunii i Szwecji- dla Węgier efektywny kurs walutowy wyniósł wówczas 87,31, czyniąc węgierskiego forinta najmocniej osłabioną walutą spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej (wskaźnik NEER o 7,23 mniejszy niż dla polskiego złotego), wskaźnik NEER dla Rumunii wyniósł 89,64 (NEER o 3,74 mniejszy niż dla Polski), zaś dla Szwecji wyniósł 93,38 (NEER o 1,16 mniejszy niż dla Polski). W 2018 roku Polska odnotowała wysokość efektywnego kursu walutowego większą niż w roku 2017, co oznacza umocnienie względem roku ubiegłego.

W 2017 roku Polska należała do 7 państw w UE, w których odnotowano deprecjację waluty, zajmując 25 miejsce w rankingu państw unijnych. W 2017 roku polska waluta była

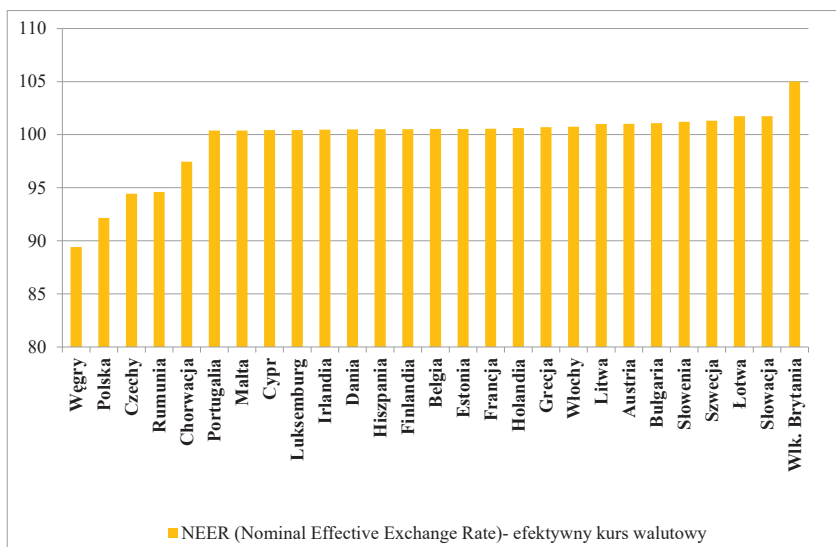


nieco słabsza niż w roku 2018, osiągając w 2017 roku wynik 94,42 wskaźnika NEER. Deprecjacja wartości waluty w porównaniu do Polski była większa u Węgier i Rumunii - dla Węgier efektywny kurs walutowy wyniósł wówczas 89,95, czyniąc węgierskiego forinta najmocniej osłabioną walutą spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej (wskaźnik NEER o 4,47 mniejszy niż dla polskiego złotego), wskaźnik NEER dla Rumunii wyniósł 91,27 (NEER o 1,56 mniejszy niż dla Polski). W 2017 roku Polska odnotowała wysokość efektywnego kursu walutowego większą niż w roku 2016, co oznacza umocnienie względem roku ubiegłego.



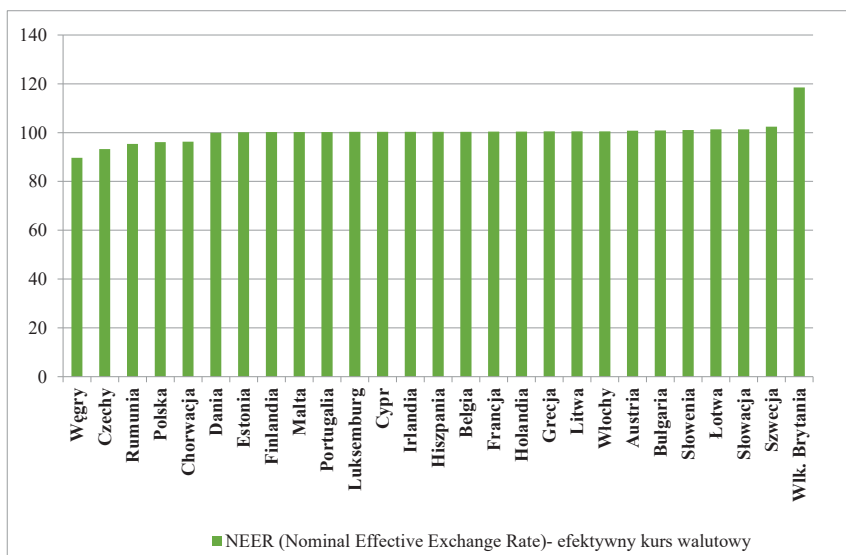
Wykres 40. Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2017 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2016 roku Polska należała do 5 państw w UE, w których odnotowano deprecjację waluty, zajmując 26 miejsce w rankingu państw unijnych. W 2016 roku polska waluta była słabsza niż w roku 2017, osiągając w 2016 roku wynik 92,16 wskaźnika NEER. Deprecjacja wartości waluty w porównaniu do Polski była większa jedynie u Węgier - dla Węgier efektywny kurs walutowy wyniósł wówczas 89,42, czyniąc węgierskiego forinta najmocniej osłabioną walutą spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej (wskaźnik NEER o 0,74 mniejszy niż dla polskiego złotego). W 2016 roku Polska odnotowała wysokość efektywnego kursu walutowego mniejszą niż w roku 2015, co oznacza osłabienie względem roku ubiegłego.



Wykres 41. Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2016 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.



Wykres 42. Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2015 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

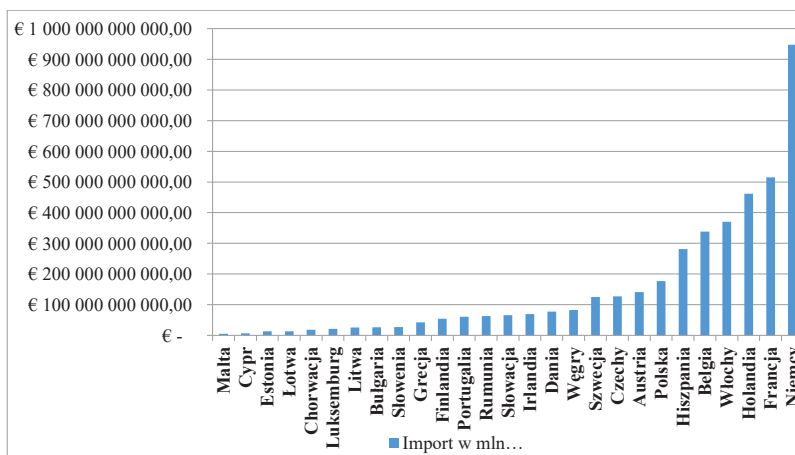
W 2015 roku Polska należała do 5 państw w UE, w których odnotowano deprecjację waluty, zajmując 24 miejsce w rankingu państw unijnych. W 2015 roku polska waluta była

mocniejsza niż w roku 2016, osiągając w 2015 roku wynik 96,1 wskaźnika NEER. Deprecjacja wartości waluty w porównaniu do Polski była większa u Węgier, Czech oraz Rumunii- dla Węgier efektywny kurs walutowy wyniósł wówczas 89,64, czyniąc węgierskiego forinta najmocniej osłabioną walutą spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej (wskaźnik NEER o 6,46 mniejszy niż dla polskiego złotego).

Z kolei dla Czech wysokość efektywnego kursu walutowego ukształtowała się na poziomie 93,29 (wskaźnik NEER o 2,81 mniejszy niż dla Polski); zaś dla Rumunii odnotowano poziom w wysokości 95,4 (Wskaźnik NEER o 0,7 mniejszy niż u Polski).

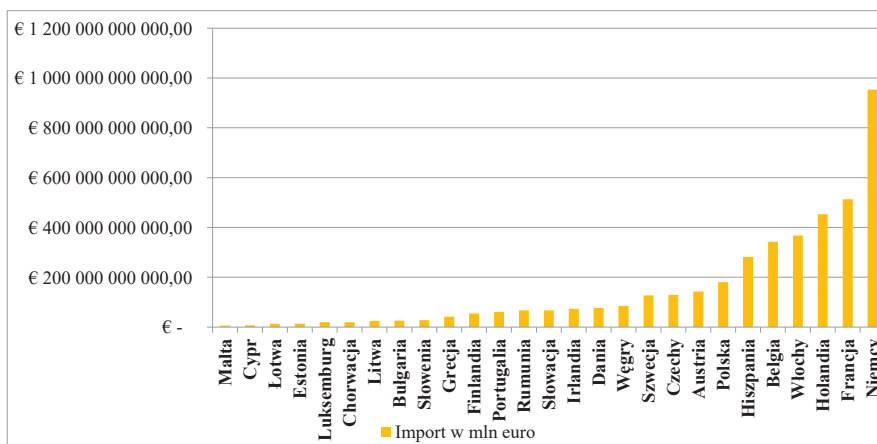
### 4.5.3. Import

W 2015 roku Polska należała do czołówki państw unijnych pod względem importu wyrażonego w mln euro, zajmując 7 miejsce z wynikiem 177 182 mln euro, ustępując kolejno: Hiszpanii (281 222,1 mln euro), Belgii (338 569,8), Włochom (370 484,4 mln euro), Holandii (461 797,1 mln euro), Francji (514 613,1 mln euro) oraz Niemcom (947 626,7 mln euro). Najniższy poziom importu został odnotowany dla Malty, która w 2015 roku wypracowała dochód z importu w wysokości 5 444,2 mln euro, Cypru- 6 338,4 mln euro oraz dla Estonii- 13 096,7 mln euro. Poziom wartości polskiego importu w 2015 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 770 444 700 000,00 euro, czyli o 81,30%.



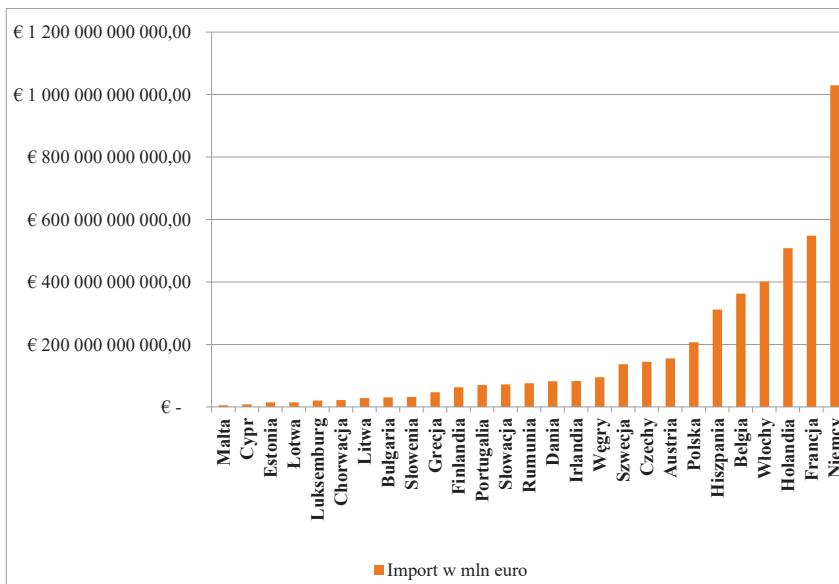
Wykres 43. Import w krajach UE w 2015  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2016 roku Polska utrzymała wysoką pozycję z 2015 roku na tle państw unijnych pod względem importu wyrażonego w mln euro, również zajmując 7 miejsce z wynikiem 180 285,4 mln euro, ustępując tym samym krajom: Hiszpanii (281 056,8 mln euro), Belgii (342 831,4 mln euro), Włochom (367 625,8 mln euro), Holandii (452 763,5 mln euro), Francji (513 099,5 mln euro) oraz Niemcom (953 760,9 mln euro). Najniższy poziom importu został odnotowany dla Malty, która w 2015 roku wypracowała dochód z importu w wysokości 5 811,1 mln euro, Cypru- 7 077,1 mln euro oraz dla Łotwy- 13 042,2 mln euro. Poziom wartości polskiego importu w 2016 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 773 475 500 000,00 euro, czyli o 81,10%.



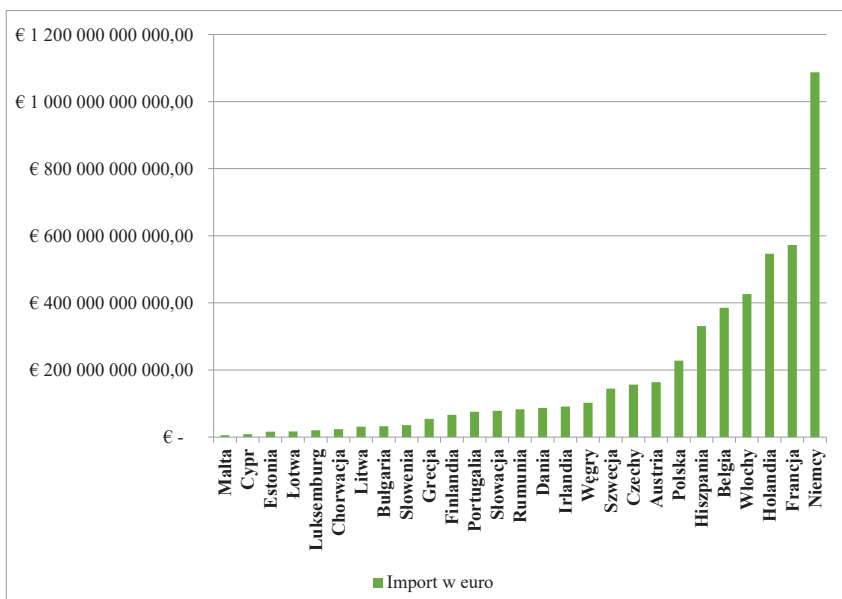
**Wykres 44.** Import w krajach UE w 2016  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2017 roku Polska utrzymała wysoką pozycję z 2016 roku na tle państw unijnych pod względem importu wyrażonego w mln euro, plasując się niezmiennie od 2015 roku na 7 miejscu z wynikiem 206 820,5 mln euro, ustępując tym samym krajom: Hiszpanii (311 651,2 mln euro), Belgii (362 585,6 mln euro), Włochom (401 487,2 mln euro), Holandii (508 372,6 mln euro), Francji (548 626,4 mln euro) oraz Niemcom (1 029 652,5 mln euro). Najniższy poziom importu został odnotowany dla Malty, która w 2017 roku wypracowała dochód z importu w wysokości 5 311,9 mln euro, Cypru- 8 149,1 mln euro oraz dla Estonii- 14 770,7 mln euro. Poziom wartości polskiego importu w 2017 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 822 832 000 000,00 euro, czyli o 79,91%.



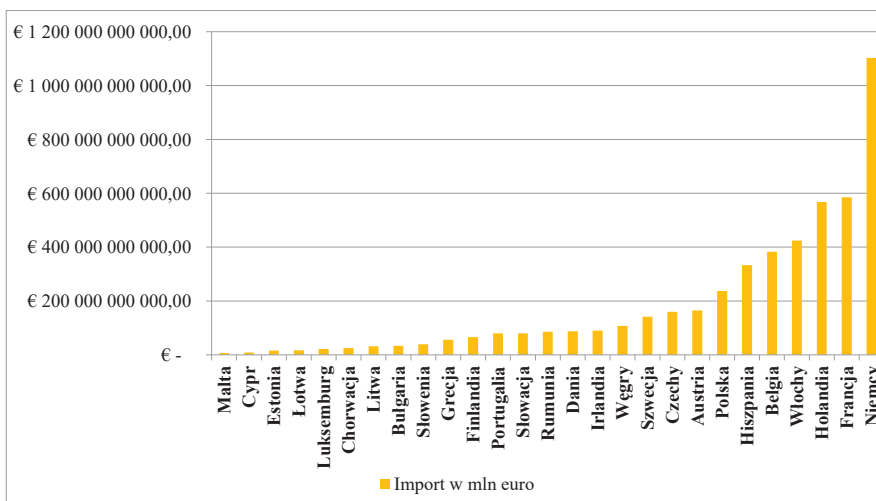
**Wykres 45.** Import w krajach UE w 2017  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2018 roku Polska pozostała na tej samej pozycji względem państw UE pod kątem importu, plasując się niezmiennie od 2015 roku na 7 miejscu, osiągając wynik w wysokości 227 769,4 mln euro, ustępując tym samym krajom: Hiszpanii (330 635,8 mln euro), Belgii (385 355,1 mln euro), Włochom (426 045,7 mln euro), Holandii (546 826,7 mln euro), Francji (572 576 mln euro) oraz Niemcom (1 087 431,3 mln euro). Najniższa wartość importu została zaobserwowana u Malty, która w 2018 roku wypracowała dochód z importu w wysokości 5 734,3 mln euro, Cypru- 9 166,4 mln euro oraz dla Estonii- 16 217,4 mln euro. Poziom wartości polskiego importu w 2018 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 859 634 900 000,00 euro, czyli o 79,05%.

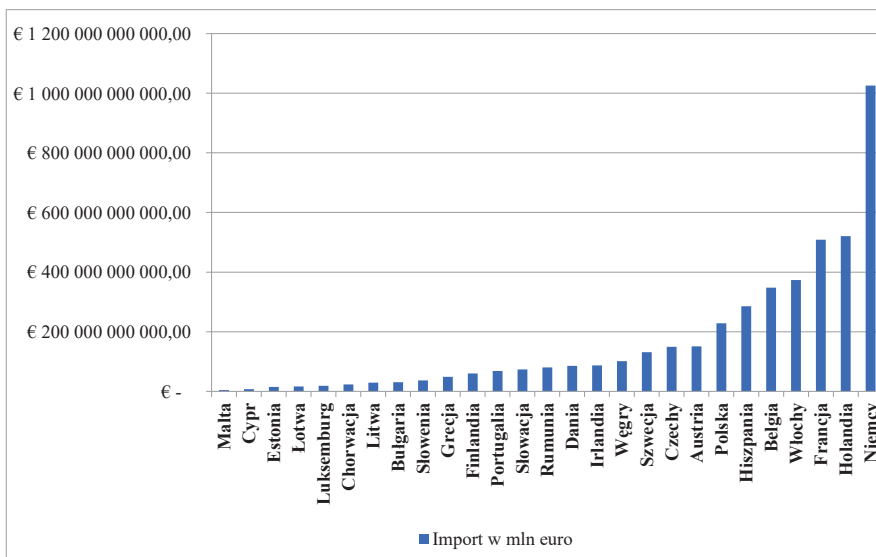


**Wykres 46.** Import w krajach UE w 2018  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2019 roku Polska również pozostała na tej samej pozycji względem państw UE pod kątem importu, plasując się niezmiennie od 2015 roku na 7 miejscu z wynikiem 236 990,9 mln euro, ustępując tym samym krajom: Hiszpanii (332 958,5 mln euro), Belgii (383 064,7 mln euro), Włochom (424 236,2 mln euro), Holandii (567 890,2 mln euro), Francji (584 682,5 mln euro) oraz Niemcom (1 102 153,3 mln euro). Najniższy poziom importu został odnotowany dla Malty, która w 2019 roku wypracowała dochód z importu w wysokości 6 594,3 mln euro, Cypru- 8 151,3 mln euro oraz dla Estonii- 16 102,8 mln euro. Poziom wartości polskiego importu w 2019 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 865 162 400 000,00 euro, czyli o 78,5 %.



Wykres 47. Import w krajach UE w 2019  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

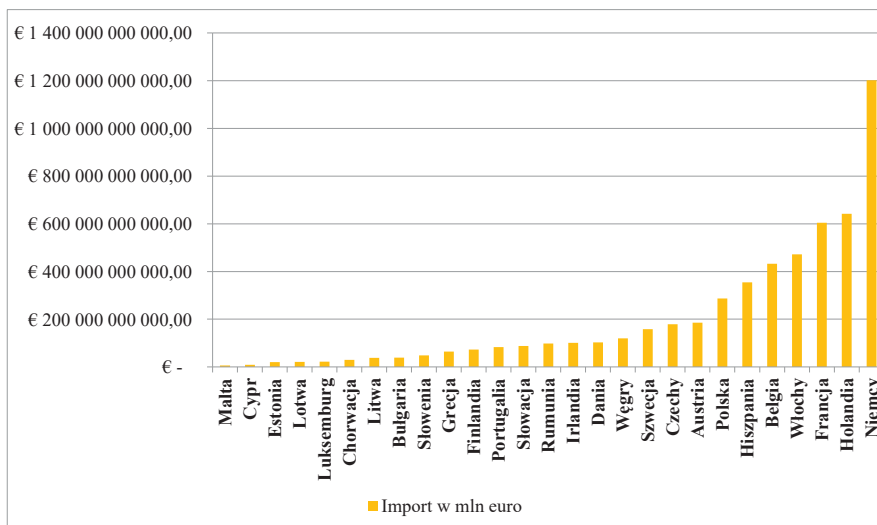


Wykres 48. Import w krajach UE w 2020  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2020 roku Polska również pozostała na tej samej pozycji względem państw UE pod kątem importu, plasując się niezmiennie od 2015 roku na 7 miejscu z wynikiem 228 651,5 mln euro, ustępując tym samym krajom: Hiszpanii (285 215,4 mln euro), Belgii (347 959,6 mln

euro), Włochom (373 428,3 mln euro), Francji (508 499,3 mln euro), Holandii (520 763,7 mln euro), oraz Niemcom (1 025 490,8 mln euro). Najniższy poziom importu został odnotowany dla Malty, która w 2020 roku wypracowała dochód z importu w wysokości 4 588,7 mln euro, Cypru- 7 657,7 mln euro oraz dla Estonii- 15 156,7 mln euro. Poziom wartości polskiego importu w 2020 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 796 839 300 000,00 euro, czyli o 77,7 %.

W 2021 roku Polska również pozostała na tej samej pozycji względem państw UE pod kątem importu, plasując się niezmiennie od 2015 roku na 7 miejscu z wynikiem 286 408,6 mln euro, ustępując tym samym krajom: Hiszpanii (354 170,3 mln euro), Belgii (432 069,2 mln euro), Włochom (472 070,1 mln euro), Francji (604 274,6 mln euro), Holandii (641 561,1 mln euro), oraz Niemcom (1 201 442,6 mln euro). Najniższy poziom importu został odnotowany dla Malty, która w 2021 roku wypracowała dochód z importu w wysokości 5 830,6 mln euro, Cypru- 8 603,4 mln euro oraz dla Estonii- 19 986,3 mln euro. Poziom wartości polskiego importu w 2021 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 915 034 000 000,00 euro, czyli o 76,16%.

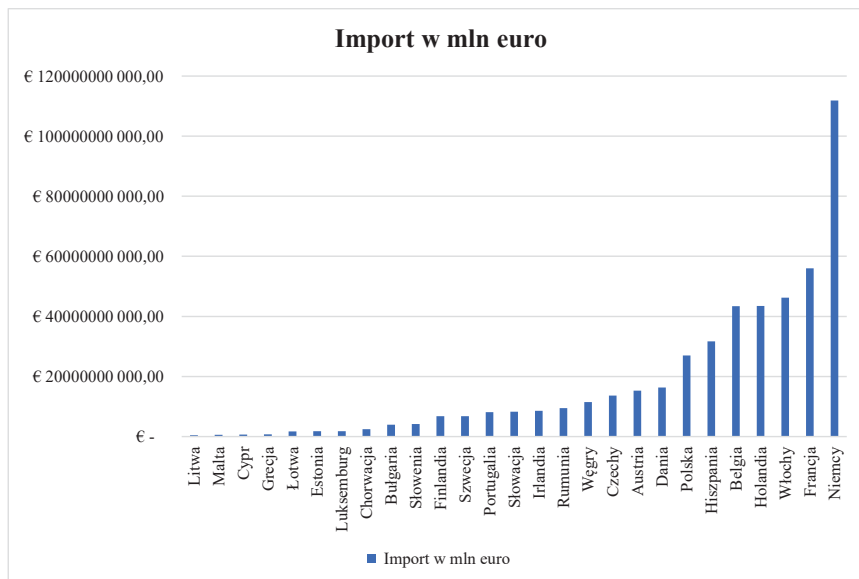


**Wykres 49.** Import w krajach UE w 2021  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2022 roku Polska również pozostała na tej samej pozycji względem państw UE pod kątem importu, plasując się na 7 miejscu z wynikiem 27 011 mln euro, ustępując tym samym krajom: Hiszpanii (31 665,5 mln euro), Belgii (43 379 mln euro), Holandii (43 443 mln euro),



Włochom (46 249 mln euro), Francji (56 021 mln euro), oraz Niemcom (111 887 mln euro). Najniższy poziom importu został odnotowany dla Malty, która w 2022 roku wypracowała dochód z importu w wysokości 567,7 mln euro, Cypru- 703, 353 mln euro oraz dla Łotwy – 1 724 mln euro. Poziom wartości polskiego importu w 2022 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 84 876 000 000 euro, czyli o 75,86%.



**Wykres 50.** Import w krajach UE w 2022 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Trading Economics, Import- lista krajów- Europa, <https://pl.tradingeconomics.com/country-list/imports?continent=europe>, (16.04.2022)

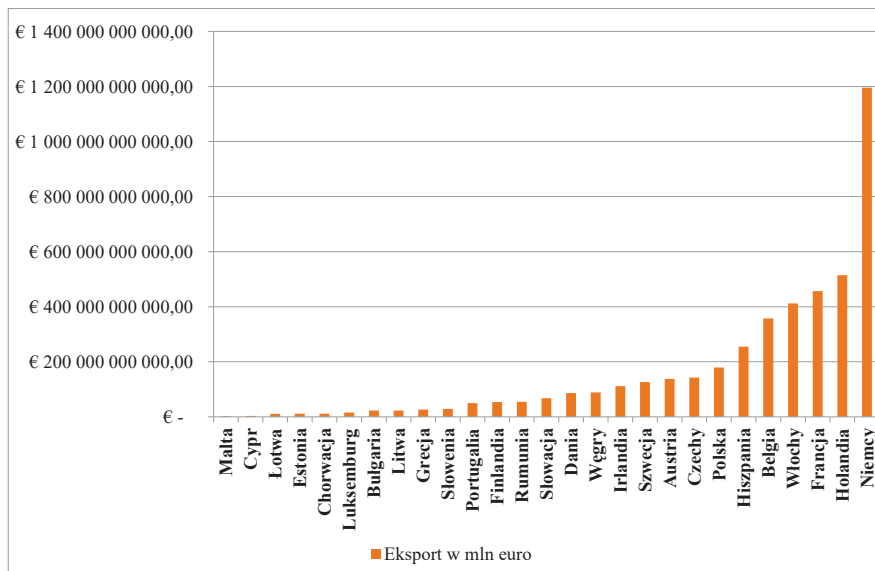
**Tabela 7.** Import w krajach UE w 2022 roku

Kraj UE	Ekspert w euro	Kraj UE	Ekspert w mln euro	Kraj UE	Ekspert w mln euro
<b>Austria</b>	15 286 000 000 EUR	<b>Francja</b>	56 021 000 000 EUR	<b>Malta</b>	567 700 000 EUR
<b>Belgia</b>	43 379 000 000 EUR	<b>Niemcy</b>	111 887 000 000 EUR	<b>Holandia</b>	43 443 000 000 EUR
<b>Bułgaria</b>	3 934 840 000 EUR	<b>Grecja</b>	774 000 000 EUR	<b>Polska</b>	27 011 000 000 EUR
<b>Chorwacja</b>	2 486 890 000 EUR	<b>Węgry</b>	11 494 000 000 EUR	<b>Portugalia</b>	8 142 000 000 EUR

<b>Cypr</b>	703 353 000 EUR	<b>Irlandia</b>	8 697 928 000 EUR	<b>Rumunia</b>	9 509 000 000 EUR
<b>Czechy</b>	13 672 510 000 EUR	<b>Włochy</b>	46 249 000 000	<b>Słowacja</b>	8 271 000 000
<b>Dania</b>	16 343 540 000 EUR	<b>Lotwa</b>	1 724 000 000 EUR	<b>Słowenia</b>	4 178 000 000 EUR
<b>Estonia</b>	1 791 000 000 EUR	<b>Litwa</b>	446 000 000 EUR	<b>Hiszpania</b>	31 665 600 000 EUR
<b>Finlandia</b>	6 800 000 000 EUR	<b>Luksemburg</b>	1 810 000 000 EUR	<b>Szwecja</b>	6 802 000 000 EUR

Źródło: Opracowanie własne.

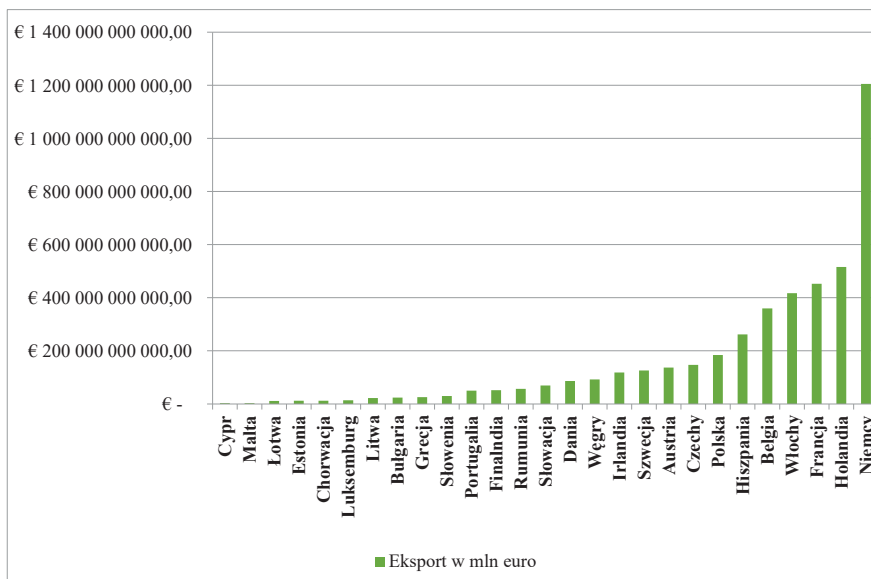
#### 4.5.4. Eksport



**Wykres 51.** Eksport w krajach UE w 2015 roku  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Pozycja Polski na tle państw Unii Europejskiej pod względem eksportu w 2015 roku ukształtowała się na podobnym poziomie jak w przypadku importu- Polska pozostała na tej samej pozycji względem państw UE, zajmując 7 miejsce z wynikiem 179 532,6 mln euro, ustępując tym krajom: Hiszpanii (254 599,4 mln euro), Belgii (357 771,8 mln euro), Włochom

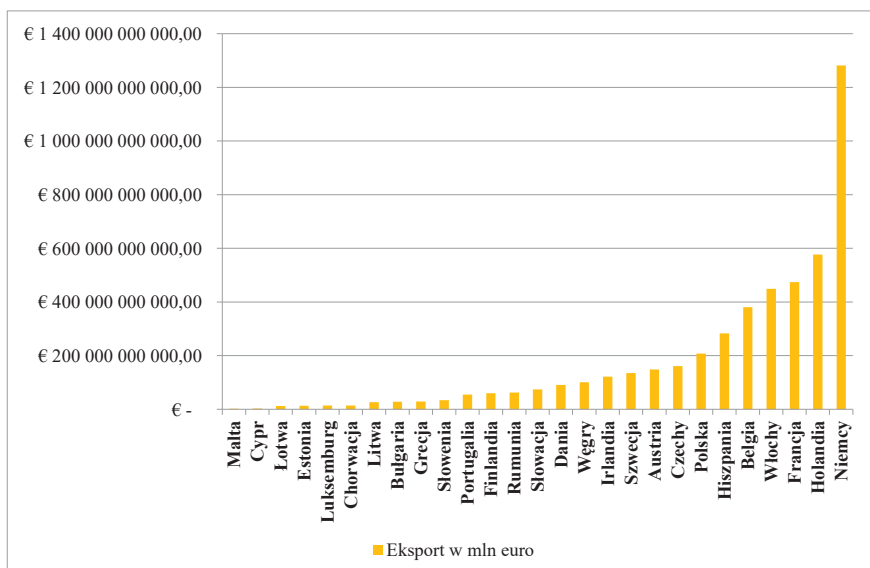
(412 291,3 mln euro), Francji (456 514,7 mln euro), Holandii (514 309,1 mln euro) oraz Niemcom (1 195 822,4 mln euro). Najniższy poziom eksportu został odnotowany dla Malty, która w 2015 roku wypracowała dochód w wysokości 2 355 mln euro, Cypru- 72 960,8 mln euro oraz dla Łotwy- 11 079,9 mln euro. Poziom wartości polskiego eksportu w 2015 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 1 016 289,8 mln euro, czyli o 84,99%.



Wykres 52. Eksport w krajach UE w 2016 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Również w rankingu krajów Unii Europejskiej pod względem eksportu w 2016 roku Polska pozostała na tej samej pozycji, zajmując 7 miejsce z wynikiem 184 171,3 mln euro, ustępując tym krajom: Hiszpanii (262 041,3 mln euro), Belgii (359 757,3 mln euro), Włochom (417 268,9 mln euro), Francji (453 075,8 mln euro), Holandii (515 934,6 mln euro) oraz Niemcom (1 195 822,4 mln euro). Najniższy poziom eksportu został odnotowany tym razem dla Cypru, który w 2015 roku osiągnął wynik z eksportu w wysokości 2 680,6 mln euro, Malty- 2 879,2 mln euro oraz dla Łotwy- 11 111,7 mln euro. Poziom wartości polskiego eksportu w 2016 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 1 021 317,5 mln euro, czyli o 84,72%. W stosunku do roku 2015 poziom polskiego eksportu w 2016 roku wzrósł o 4 638 700 000 euro, czyli o 2,52%.

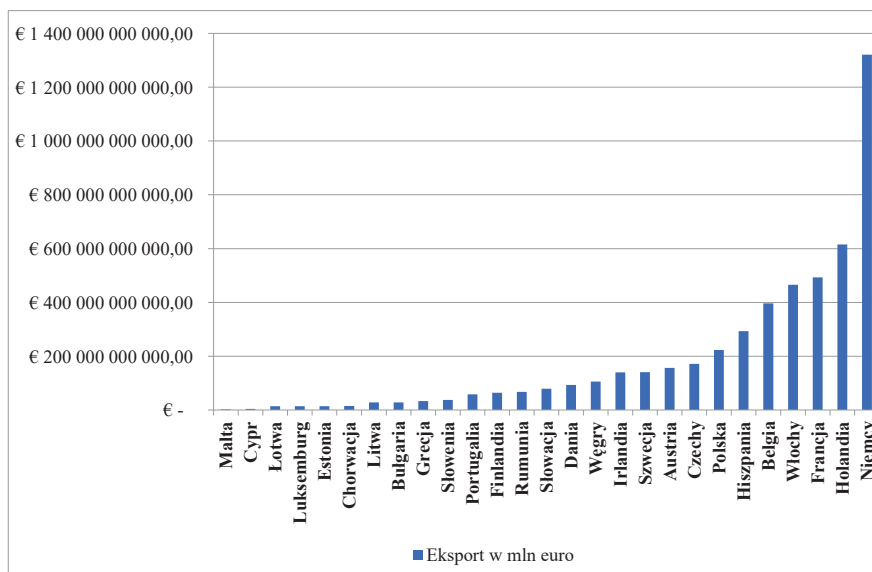
W 2017 roku pozycja Polski na tle państw Unii Europejskiej pod względem eksportu nie zmieniła się- Polska pozostała na tej samej pozycji względem państw UE, zajmując 7 miejsce z wynikiem 207 385,4 mln euro, ustępując tym krajom: Hiszpanii (283 094,6 mln euro), Belgii (380 590,4 mln euro), Włochom (449 129 mln euro), Francji (473 814,8 mln euro), Holandii (577 087,1 mln euro) oraz Niemcom (1 281 946,5 mln euro). Najniższa wartość eksportu została odnotowana dla Malty, która w 2017 roku wypracowała dochód z eksportu w wysokości 2 523,8 mln euro, Cypru- 2 904,4 mln euro oraz dla Łotwy - 12 469,4 mln euro. Poziom wartości polskiego eksportu w 2017 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 1 074 561,1 mln euro, czyli o 83,82%. W stosunku do roku 2016 poziom polskiego eksportu w 2017 roku wzrósł o 26 214 100 000 euro, czyli o 12,64%.



Wykres 53. Eksport w krajach UE w 2017 roku  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

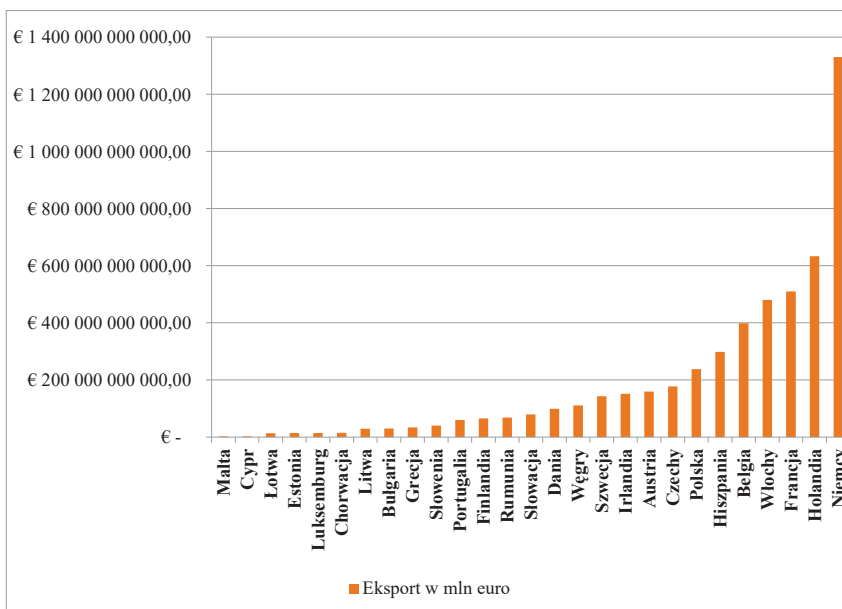
W 2018 roku pozycja Polski na tle państw Unii Europejskiej w rankingu wysokości wskaźnika eksportu również pozostała taka sama- pozycja Polski względem państw UE nie uległa zmianie, która od 2015 roku zajmuje 7 miejsce, osiągając wynik 223 213,1 mln euro, ustępując krajom: Hiszpanii (293 458,8 mln euro), Belgii (396 270 mln euro), Włochom (465 325,4 mln euro), Francji (492 964,1 mln euro), Holandii (615 600,7 mln euro) oraz Niemcom (1 320 732,4 mln euro). Najniższa wartość eksportu została odnotowana dla Malty,

która w 2017 roku wypracowała dochód z eksportu w wysokości 2 523,8 mln euro, Cypru- 2 904,4 mln euro oraz dla Łotwy- 12 469,4 mln euro. Poziom wartości polskiego eksportu w 2018 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 1 074 561,1 mln euro, czyli o 83,82%. W stosunku do roku 2016 poziom polskiego eksportu w 2017 roku wzrósł o 26 214 100 000 euro, czyli o 12,64%.



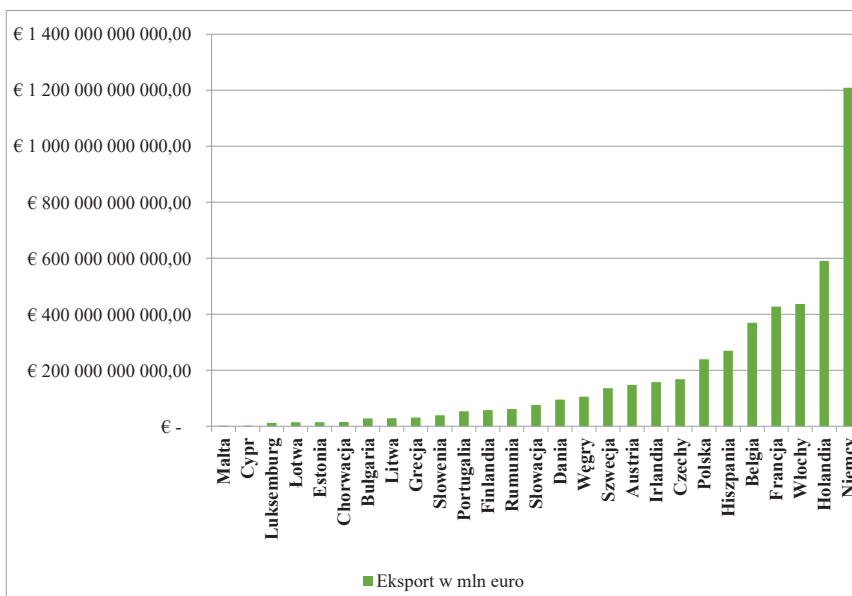
**Wykres 54.** Eksport w krajach UE w 2018 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2019 roku pozycja Polski na tle państw Unii Europejskiej w rankingu wysokości wskaźnika eksportu nie uległa zmianie, która od 2015 roku zajmuje 7 miejsce, osiągając w 2019 roku wynik z eksportu w wysokości 238 178,4 mln euro, ustępując krajom: Hiszpanii (298 337 mln euro), Belgii (399 102,2 mln euro), Włochom (480 352,1 mln euro), Francji (509 948,2 mln euro), Holandii (633 056,9 mln euro) oraz Niemcom (1 330 414 mln euro). Najniższa wartość eksportu została odnotowana dla Malty, która w 2019 roku wypracowała dochód z eksportu w wysokości 2 839,2 mln euro, Cypru- 3 079 mln euro oraz dla Łotwy- 14 034,7 mln euro. Poziom wartości polskiego eksportu w 2019 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 1 092 235,6 mln euro, czyli o 82,10%. W stosunku do roku 2018 poziom polskiego eksportu w 2019 roku wzrósł o 14 965 300 000 euro, czyli o 6,28%.



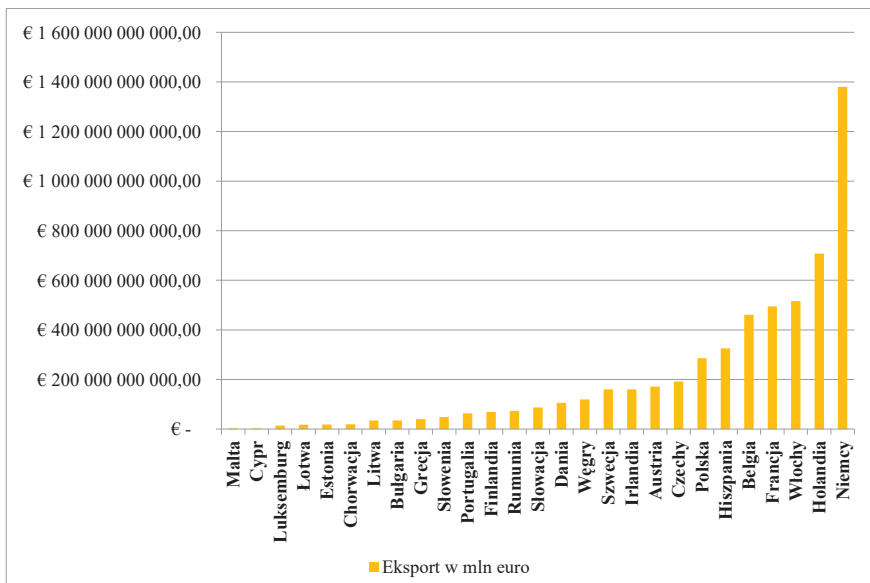
**Wykres 55.** Eksport w krajach UE w 2019 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2020 roku pozycja Polski na tle państw Unii Europejskiej w rankingu wysokości wskaźnika eksportu nie uległa zmianie, która od 2015 roku zajmuje 7 miejsce, osiągając w 2020 roku wynik z eksportu w wysokości 239 213,7 mln euro, ustępując krajom: Hiszpanii (269 521 mln euro), Belgii (369 673 mln euro), Francji (427 236,2 mln euro), Włochom (436 717,8 mln euro), Holandii (590 233,2 mln euro) oraz Niemcom (1 209 207,7 mln euro). Najniższa wartość wskaźnika eksportu została odnotowana dla Malty, która w 2020 roku wypracowała dochód z eksportu w wysokości 2 343,8 mln euro, Cypru- 2 696,9 mln euro oraz dla Luksemburga- 12 113,3 mln euro. Poziom wartości polskiego eksportu w 2020 roku różnił się od Niemieckiego o równowartość 969 994 mln euro, czyli o 80,22%. W stosunku do roku 2019 poziom polskiego eksportu w 2020 roku wzrósł o 1 035 300 000 euro, czyli o 0,43 %.



Wykres 56. Eksport w krajach UE w 2020 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

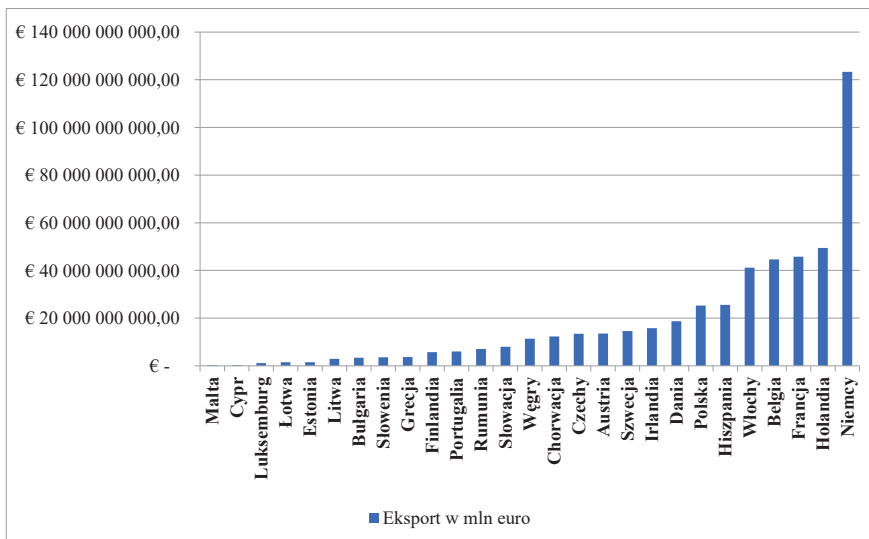
W 2021 roku pozycja Polski na tle państw Unii Europejskiej w rankingu wysokości wskaźnika eksportu nie uległa zmianie, która od 2015 roku zajmuje 7 miejsce, osiągając w 2021 roku wynik z eksportu w wysokości 285 831,5 mln euro, ustępując krajom: Hiszpanii (325 263,7 mln euro), Belgii (461 622,3 mln euro), Francji (494 740,2 mln euro), Włochom (516 261,8 mln euro), Holandii (707 994,8 mln euro) oraz Niemcom (1 380 050,9 mln euro). Najniższa wartość wskaźnika eksportu została odnotowana dla Malty, która w 2021 roku wypracowała dochód z eksportu w wysokości 2 637,5 mln euro, Cypru- 3215,5 mln euro oraz dla Luksemburga- 14 057,5 mln euro. Poziom wartości polskiego eksportu w 2021 roku różnił się od niemieckiego o równowartość 1 094 219,4 mln euro, czyli o 79,29%. W stosunku do roku 2020 poziom polskiego eksportu w 2021 roku wzrósł o 46 617 800 000 euro, czyli o 16,31%.



**Wykres 57.** Eksport w krajach UE w 2021 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2022 roku pozycja Polski na tle państw Unii Europejskiej w rankingu wysokości wskaźnika eksportu nie uległa zmianie, która od 2015 roku zajmuje 7 miejsce, osiągając w 2022 roku wynik z eksportu w wysokości 25 270 mln euro, ustępując krajom: Hiszpanii (25 542,6 mln euro), Belgii (44 651 mln euro), Francji (45 748 mln euro), Włochom (41 197 mln euro), Holandii (49 443 mln euro) oraz Niemcom (123 272 mln euro). Najniższa wartość wskaźnika eksportu została odnotowana dla Malty, która w 2022 roku wypracowała dochód z eksportu w wysokości 257,124 mln euro, Cypru- 295,497 mln euro oraz dla Luksemburga- 1 180 mln euro. Poziom wartości polskiego eksportu w 2022 roku różnił się od niemieckiego o równowartość 98 002 mln euro, czyli o 79,5%. W stosunku do roku 2021 poziom polskiego eksportu w 2022 roku zmalał o 260 561 500 285 euro, czyli o 91,16%.





Wykres 58. Eksport w krajach UE w 2022 roku

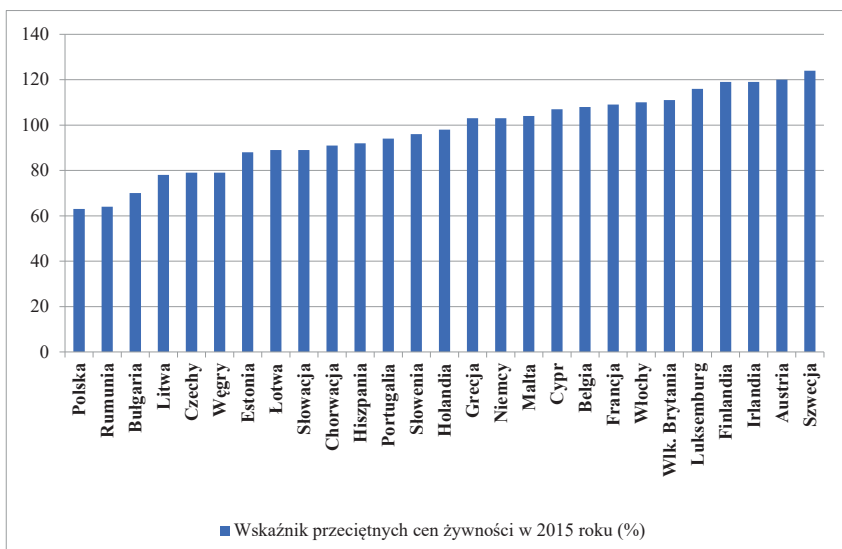
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Trading Economics, Eksport- lista krajów- Europa, <https://pl.tradingeconomics.com/country-list/exports?continent=europe>, (20.04.2022)

Tabela 8. Eksport w krajach UE w 2022 roku

Kraj UE	Eksport w mln euro	Kraj UE	Eksport w mln euro	Kraj UE	Eksport w mln euro
Luksemburg	1 180 000 000	Włochy	41 197 000 000	Polska	25 270 000 000
Lotwa	1 467 000 000	Rumunia	7 049 000 000	Belgia	44 651 000 000
Estonia	1 482 000 000	Słowacja	8 012 000 000	Francja	45 748 000 000
Litwa	2 951 000 000	Węgry	11 403 000 000	Holandia	49 443 000 000
Bulgaria	3 400 710 000	Chorwacja	12 300 000 000	Niemcy	123 272 000 000
Słowenia	3 569 000 000	Czechy	13 491 830 000	Malta	257 124 000
Grecja	3 646 000 000	Austria	13 579 000 000	Cypr	295 497 000
Finlandia	5 700 000 000	Szwecja	14 548 740 000	Irlandia	15 791 632 000
Portugalia	5 988 000 000	Dania	18 699 320 000	Hiszpania	25 542 600 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Trading Economics, Eksport- lista krajów- Europa, <https://pl.tradingeconomics.com/country-list/exports?continent=europe>, (16.04.2022)

#### 4.5.5. Ceny żywności

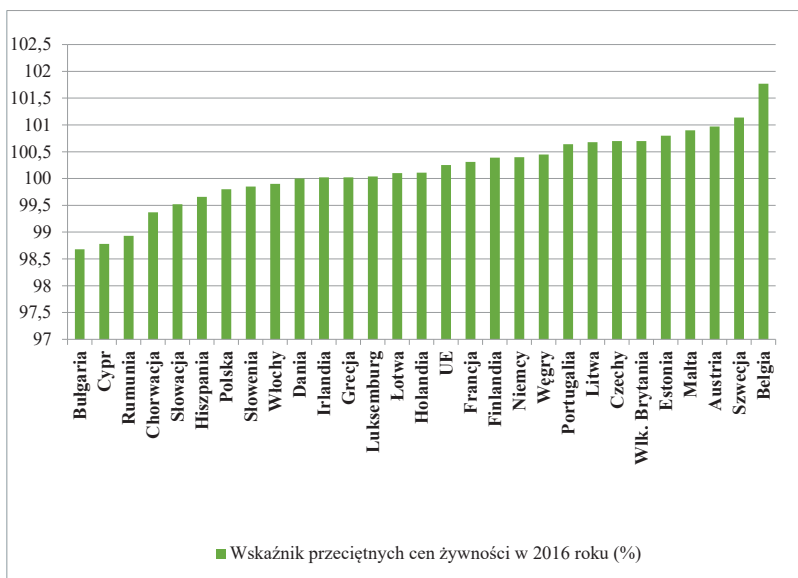


Wykres 59. Ceny żywności w krajach UE w 2015 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Forsal.pl, Cipiur J., Na tle Europy w Polsce żywność jest tania, <https://forsal.pl/artykuly/1026247,na-tle-europy-w-polsce-zywnosc-jest-tania.html>, (13.04.2022)

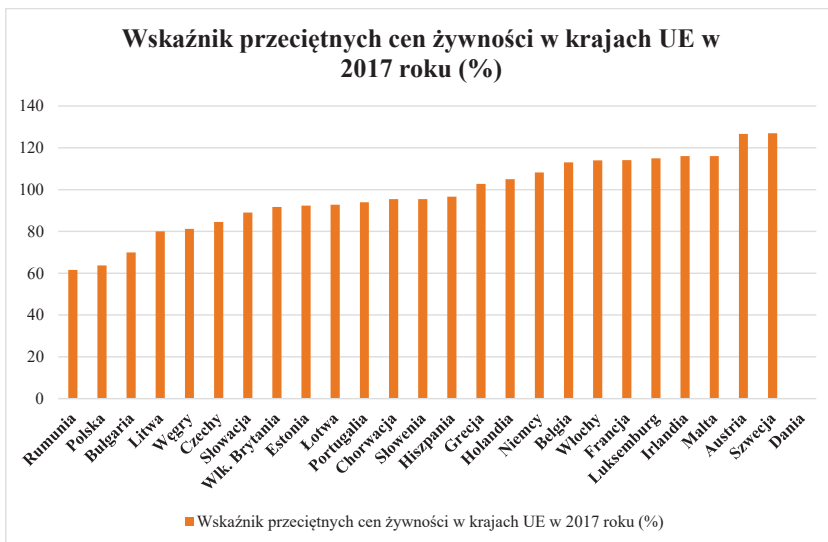
W 2015 roku Polska miała najtańszą żywność w całej Unii Europejskiej- ustępowała nawet Rumunii, w której wskaźnik przeciętnych cen żywności wyniósł 64%- to o 1 więcej niż w Polsce. Do pierwszej trójki krajów z rekordowo wysokimi cenami zaliczały się: Dania z wynikiem 145%, przekraczającym średnią unijną wynoszącą 100%; Szwecja, której wskaźnik przeciętnych cen żywności wyniósł 124%; oraz Austria dla której odnotowano wysokość wskaźnika na poziomie 120%. Polskę i Danię dzieliła więc przepaść wynosząca aż 82% różnicy wskaźnika przeciętnych cen żywności.

W 2016 roku sytuacja Polski pod względem cen żywności uległa znacznej zmianie- dla Polski odnotowano wynik w wysokości 99,8%, wobec tego od 2015 roku wskaźnik przeciętnych cen żywności dla Polski wzrósł o 36,8%. Na samym szczycie uplasowała się Belgia, z wynikiem 101,77%. Od Belgii dzieliło Polskę 1,34%. Na drugim miejscu znalazła się Szwecja, dla której wskaźnik wyniósł 101,14%, zaś na trzecim miejscu znalazła się Austria, osiągając 100,97% wskaźnika przeciętnych cen żywności w UE. Ogólnie w całej UE odnotowano niezbyt duże różnice w cenach- największa rozpiętość cen, pomiędzy Bułgarią, a Belgią wyniosła 2,46%.



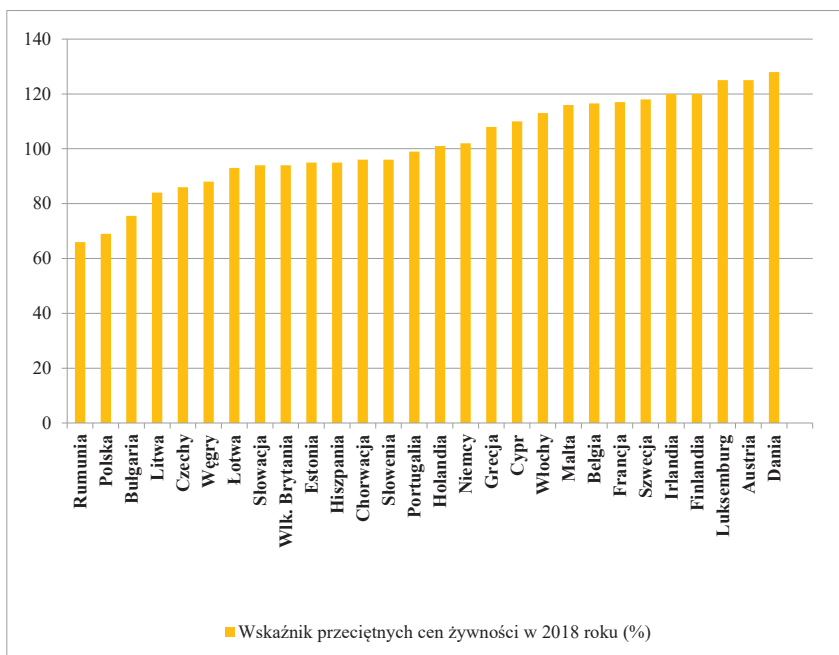
**Wykres 60.** Ceny żywności w krajach UE w 2016 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2017 roku ceny żywności w całej UE znacznie wzrosły w stosunku do roku 2016. Ceny polskich produktów spożywczych należały wówczas do najniższych we Wspólnocie, osiągając 63,7% wskaźnika. Niższe ceny żywności w 2017 roku od cen w naszym kraju zaobserwowano jedynie w Rumunii, gdzie wskaźnik wyniósł 61,6% . Pod względem drogiej żywności prym wiodła Dania, dla której wskaźnik przeciętnych cen żywności odnotowano na poziomie, aż 148%. Między Polską a Danią różnica wyniosła 84,3%. Dynamika różnic cenowych pomiędzy krajami UE w 2017 roku jest znacznie większa, z uwagi na dużą rozpiętość cenową- największa rozpiętość cen, pomiędzy Rumunią a Danią wyniosła 86,4%.



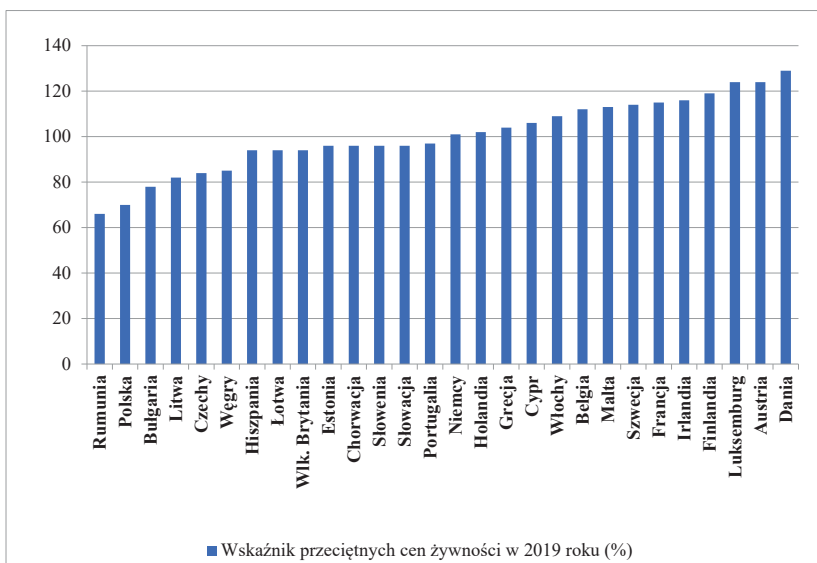
**Wykres 61.** Ceny żywności w krajach UE w 2017 roku  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2018 roku ceny żywności w krajach członkowskich ukształtowały się na wyższym poziomie w stosunku do roku 2017. Najwyższe ceny żywności w całej UE miała Dania, dla której wskaźnik przeciętnych cen żywności wyniósł 128%, czyli o 20% mniej niż w 2017 roku. Natomiast dla Polski zaobserwowano powolny, lecz konsekwentny wzrost cen produktów żywnościowych. Również i w tym roku polska żywność należała do najtańszych w Unii Europejskiej, zajmując przedostatnie miejsce w rankingu z wynikiem 69%, czyli o 5,3% więcej niż w roku ubiegłym. Najniższe ceny produktów spożywczych odnotowano wówczas w Rumunii, dla której wskaźnik przeciętnych cen żywności wyniósł 66%, czyli o 4,7% więcej wobec poprzedniego roku. Różnica między Danią a Polską wyniosła 59%, czyli mniej o niż w roku 2017. Znaczne zmniejszenie dystansu pomiędzy cenami polskiej a duńskiej żywności jest spowodowana gwałtownym spadkiem cen żywności w Danii w stosunku do roku 2017.



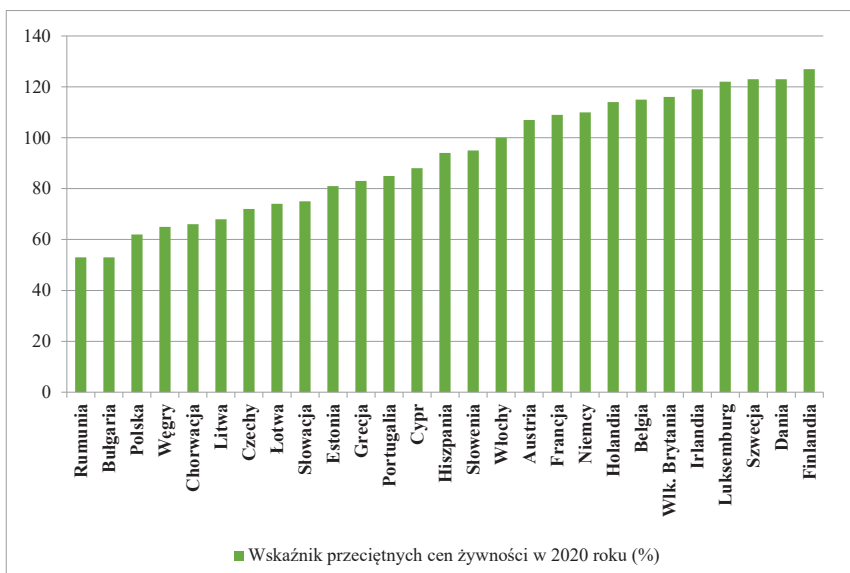
**Wykres 62.** Ceny żywności w krajach UE w 2018 roku  
Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2019 roku ceny produktów spożywczych państw unijnych nieznacznie wzrosły w stosunku do roku 2018. Państwem wiodącym prym pod względem wysokości cen żywności nadal była Dania, dla której wskaźnik przeciętnych cen żywności osiągnął 129%, czyli o 1% więcej niż w 2018 roku. Z kolei ceny polskiej żywności również wzrosły o dokładnie 1% względem roku 2018, osiągając wynik 70% wskaźnika przeciętnych cen żywności. Polska żywność po raz kolejny pozostała najtańsza w całej UE obok żywności rumuńskiej osiągającej poziom wskaźnika przeciętnych cen żywności w wysokości 66%, czyli o 4% mniej niż Polska. Dystans cenowy pomiędzy Danią a Polską w 2019 roku wynosił 59 %, czyli dokładnie tyle samo, co w 2018 roku.



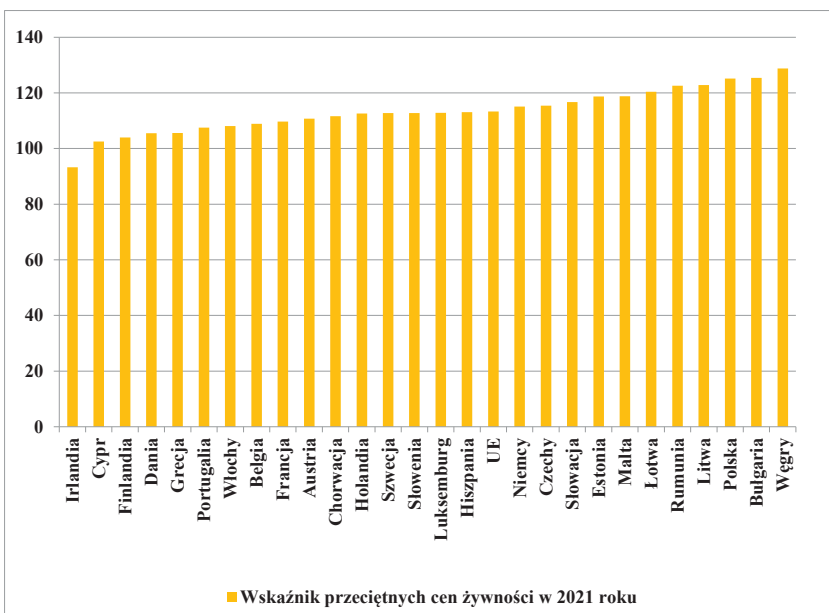
**Wykres 63.** Ceny żywności w krajach UE w 2019 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2020 roku ceny żywności w krajach Unii Europejskiej gwałtownie wzrosły w stosunku do roku 2019. Zmianie uległy również pozycje, jakie kraje unijne zajmowały dotychczas od lat w rankingu cen żywności- pierwszeństwo już nie należało do Danii, dla której wskaźnik przeciętnych cen żywności w 2020 roku osiągnął 123%, lecz do Finlandii, dla której odnotowano wynik w wysokości 127%. Z kolei dla cen polskiej żywności odnotowano tendencję spadkową- wskaźnik przeciętnych cen żywności dla Polski osiągnął wówczas wartość o 8% mniejszą względem roku 2019, osiągając wynik 62% wskaźnika. Jednak pomimo znacznego spadku ceny polskiej żywności tym razem poza żywnością rumuńską były również wyższe od żywności bułgarskiej osiągającej poziom wskaźnika przeciętnych cen żywności w wysokości 53%, czyli o 9% mniej niż Polska. Dystans cenowy pomiędzy Finlandią a Polską w 2020 roku wyniósł aż 65%.



**Wykres 64.** *Ceny żywności w krajach UE w 2020 roku*  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

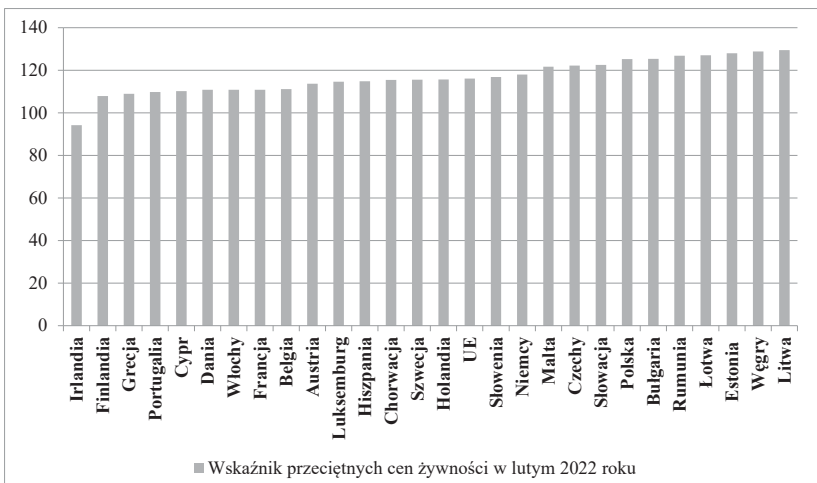
W 2021 roku tendencje cen żywności w krajach Unii Europejskiej uległy odwróceniu względem roku 2020. Pozycje, jakie kraje UE zajmowały dotychczas w rankingu cen żywności zmieniły się na niekorzyść Polski, która tym razem należała do czołówki państw z najdroższą żywnością we Wspólnocie. Dominująca dotąd Finlandia spadła na 25 miejsce w rankingu, dla której wskaźnik przeciętnych cen żywności w 2021 roku osiągnął 104,01%, czyli aż o 22,99% mniej niż w 2020 roku. Z kolei dla cen polskiej żywności odnotowano tendencję wzrostową- wskaźnik przeciętnych cen żywności dla Polski osiągnął rekordową od 2015 roku wartość w wysokości 125,2%, czyli o 63,2% większą względem roku 2020. W 2021 roku ceny polskiej żywności były niższe jedynie od żywności bułgarskiej osiągającej poziom wskaźnika przeciętnych cen żywności w wysokości 125,38% (o 0,18% mniej niż Polska) oraz węgierskiej osiągającej poziom wskaźnika w wysokości 128,83 (o 3,63% więcej niż Polska), jako najdroższej w całej UE. Natomiast najniższe ceny żywności w UE odnotowano tym razem dla Irlandii, dla której wskaźnik wyniósł 93,3%, czyli o 25,7% mniej niż w roku 2020.



Wykres 65. Ceny żywności w krajach UE w 2021 roku  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

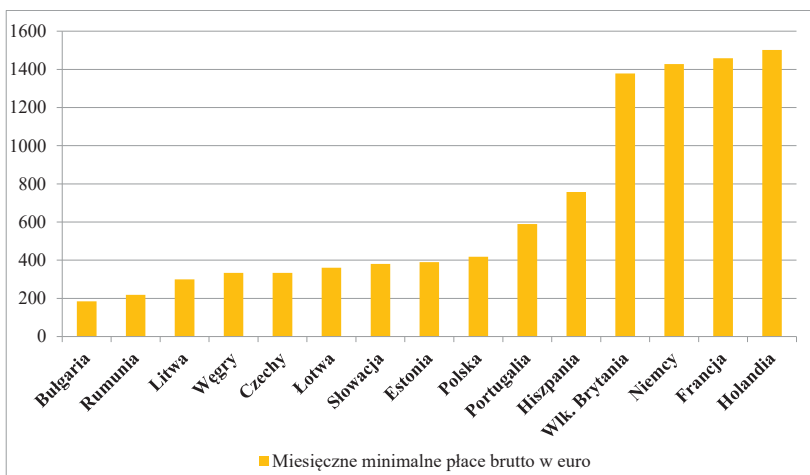
W lutym 2022 roku tendencje cen żywności w krajach Unii Europejskiej utrzymały się. Jednak Polska nie należała już do pierwszej trójki państw z najdroższą żywnością we Wspólnocie. Z trzeciego miejsca w rankingu cen żywności spadła na 7 miejsce z wynikiem w wysokości 125,2%, czyli dokładnie takim samym jak w zeszłym roku. Choć od zeszłego roku niezmiennie, jednakże ceny polskiej żywności nadal pozostawały dość wysokie na tle innych państw członkowskich. W 2022 roku ceny polskiej żywności były niższe jedynie od żywności bułgarskiej osiągającej poziom wskaźnika przeciętnych cen żywności w wysokości 125,38% (o 0,18 % więcej niż Polska), rumuńskiej osiągającej wynik 126,82 (o 1,62% więcej niż Polska), łotewskiej z wynikiem 127,01 (o 1,81% więcej niż Polska), estońskiej z wynikiem 127,97 (o 2,77% więcej niż Polska), węgierskiej osiągającej taki sam jak w zeszłym roku poziom wskaźnika w wysokości 128,83 (o 3,63% więcej niż Polska), oraz litewskiej ze wskaźnikiem w wysokości 129,44% (o 4,24% więcej niż Polska) jako najdroższej w całej UE. Wobec tego dominujące dotąd Węgry spadły na 2 miejsce w rankingu.





Wykres 66. Wskaźnik przeciętnych cen żywności w lutym 2022 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

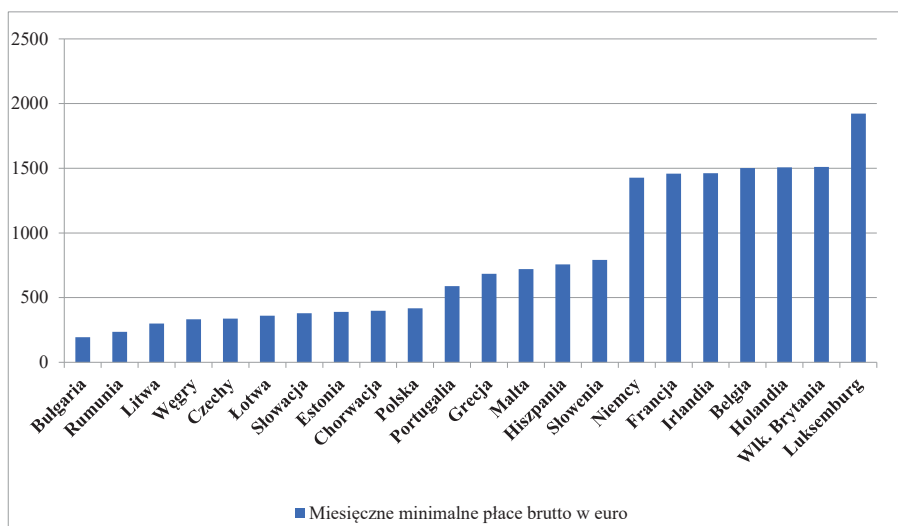
#### 4.5.6. Wysokości płac



Wykres 67. Płace minimalne w krajach UE w 2015 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2015 roku poziom minimalnych płac w krajach Unii Europejskiej znacznie różnił się pomiędzy krajami Europy Wschodniej a krajami Zachodnimi. Dla państw Europy Wschodniej,

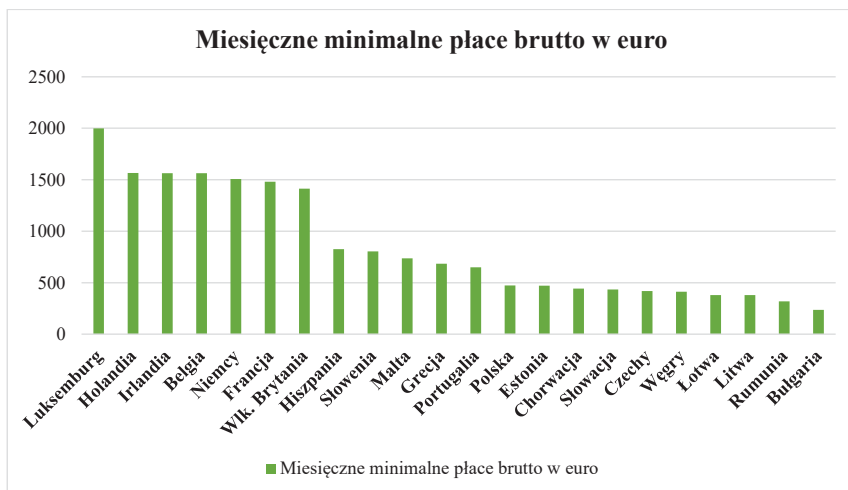
t.j. Bułgarii, Rumunii, Litwy, Węgier, Czech, Łotwy, Słowacji, Estonii i Polski, odnotowano wysokości płac minimalnych na poziomach niższych nawet o 171 euro- taka różnica została odnotowana dla Polski i Portugalii., gdzie Polska osiągnęła wynik na poziomie 418 euro wskaźnika miesięcznej płacy minimalnej. Państwem o najwyższym poziomie płac minimalnych w całej UE była wówczas Holandia, osiągając wynik miesięcznej płacy minimalnej brutto w wysokości 1502 euro- różnica pomiędzy Polską a liderem unijnym w 2015 roku wynosiła aż 1 084 euro. Krajem o najniższym poziomie płac minimalnych we Wspólnocie była Bułgaria, dla której odnotowano wysokość miesięcznej płacy minimalnej na poziomie jedynie 184 euro.



Wykres 68. Płace minimalne w krajach UE w 2016 roku  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2016 roku poziom dystansu w minimalnych płacach w krajach Unii Europejskiej pomiędzy krajami Europy Wschodniej a krajami Zachodnimi znacznie pogłębił się. Między państwami zachodnimi a wschodnimi, odnotowano wysokości płac minimalnych na poziomach niższych nawet o 637 euro- taka różnica została odnotowana dla Słowenii i Niemiec, gdzie Słowenia osiągnęła wynik na poziomie 791 euro wskaźnika miesięcznej płacy minimalnej, zaś Niemcy 1428 euro. Świadczy to o pogłębiających się dysproporcjach płacowych między Europą Zachodnią a Europą Wschodnią. Państwem o najwyższym poziomie płac minimalnych w całej UE był wówczas Luksemburg, osiągając wynik miesięcznej płacy minimalnej brutto w

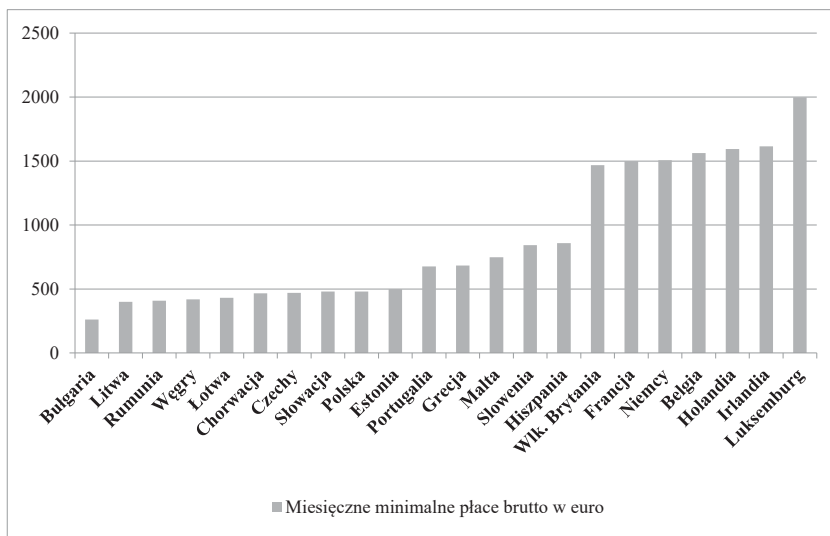
wysokości 1923 euro- przepaść płacowa pomiędzy Polską a liderem unijnym w 2016 roku wynosiła 1 505 euro. Sytuacja Polski pod względem płacowym w stosunku do roku 2015 nie zmieniła się- w 2016 roku wskaźnik miesięcznych płac minimalnych dla Polski wynosił 418 euro, czyli dokładnie tyle samo co w roku 2015. Krajem o najniższym poziomie płac minimalnych we Wspólnocie nadal była Bułgaria, dla której odnotowano wysokość miesięcznej płacy minimalnej na poziomie 194 euro.



**Wykres 69.** Płace minimalne w krajach UE w 2017 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

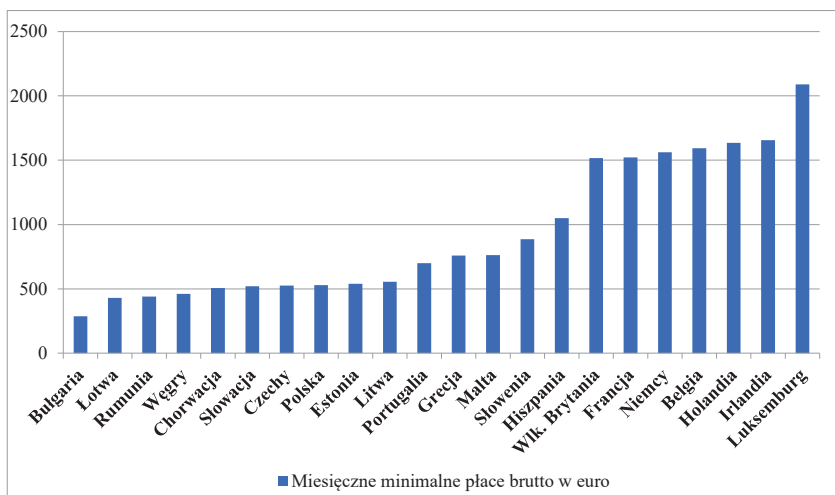
Choć w 2017 roku różnica w minimalnych płacach w krajach Unii Europejskiej pomiędzy krajami Europy Wschodniej a krajami Zachodnimi nadal była znacząca, jednak wyraźnie zmniejszyła się. Dysproporcje widoczne były również między państwami Europy Zachodniej. Dla państw Europy Zachodniej, odnotowano wysokości płac minimalnych na poziomach niższych o co najmniej 587,93 (o 49,07 euro mniej niż w 2016 roku) - taką różnicę zaobserwowano dla Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, gdzie Hiszpania osiągnęła wynik na poziomie 825,65 euro wskaźnika miesięcznej płacy minimalnej, zaś Wielka Brytania 1413,58 euro. Świadczy to o stopniowo zmniejszających się dysproporcjach płacowych między Europą Zachodnią a Europą Wschodnią. W 2017 sytuacja Polski poprawiła się, dla której odnotowano poziom miesięcznej płacy minimalnej w wysokości 473,27 euro, czyli o 55,27 euro więcej niż w 2016 roku. Państwem o najwyższym poziomie płac minimalnych w całej UE nadal był Luksemburg, osiągając wynik miesięcznej płacy minimalnej brutto w wysokości 1986,59 euro-

dystans płacowy pomiędzy Polską a Luksemburgiem wynosił wówczas 1 525,32 euro. Najniższy poziom zarejestrowano dla Bułgarii- 235,2 euro.



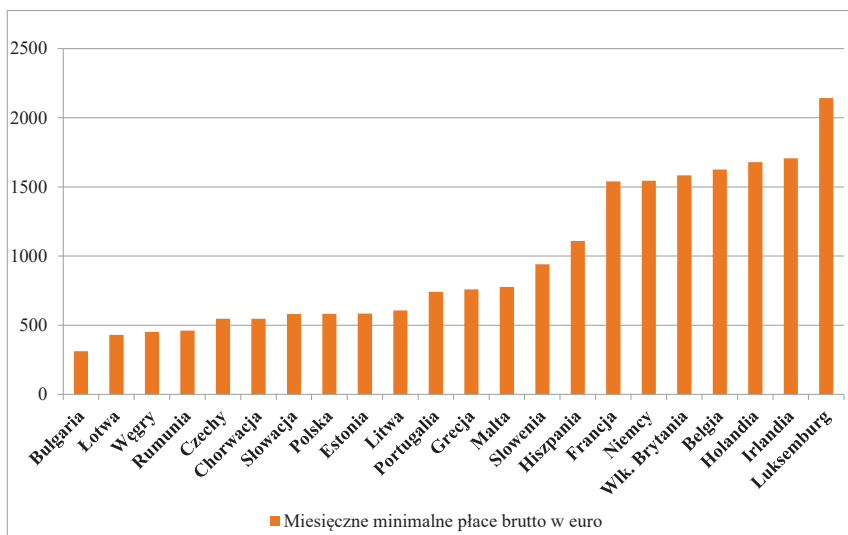
**Wykres 70.** Płace minimalne w krajach UE w 2018 roku  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2018 roku pomimo wciąż sporej różnicy w minimalnych płacach w krajach Unii Europejskiej pomiędzy krajami Europy Wschodniej a krajami Zachodnimi, dysproporcje te stopniowo zmniejszały się. Znaczne różnice płacowe można zauważyć także między państwami Europy Zachodniej- różnica między Hiszpanią a Wielką Brytanią w 2018 roku wynosiła 608,64 euro miesięcznej płacy minimalnej. W 2018 wysokość miesięcznej płacy minimalnej dla Polski wzrosła do poziomu 480,2 euro, czyli o 6,93 euro więcej w stosunku do 2017 roku. Pod względem wysokości miesięcznych płac w całej UE niezmiennie dominował Luksemburg, osiągając wynik miesięcznej płacy minimalnej brutto w wysokości 1998,59 euro, czyli dokładnie tyle samo co w roku 2017. Dystans płacowy pomiędzy Polską a Luksemburgiem wynosił wówczas 1518.39 euro, czyli o 6,93 euro mniej niż w zeszłym roku. Najniższy poziom zarejestrowano dla Bułgarii- 260,76 euro.



Wykres 71. Plące minimalne w krajach UE w 2019 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Choć w 2019 różnica w minimalnych płacach w krajach Unii Europejskiej pomiędzy krajami Europy Wschodniej a krajami Zachodnimi roku nadal była znacząca, dystans płacowy najwidoczniej zmniejszał się pomiędzy krajami Europy Zachodniej- różnica między Hiszpanią a Wielką Brytanią w 2019 roku wynosiła 467,11 euro miesięcznej płacy minimalnej (o 141,53 euro mniej niż w 2018 roku). Redukcja dysproporcji płacowych między krajami Europy Zachodniej pociągnęła za sobą nieznaczną zmianę w postaci coraz bardziej zmniejszającego się dystansu płacowego pomiędzy Europą Zachodnią, a Wschodnią- minimalna różnica wynosiła wówczas 633,48 euro (o 9,44 euro więcej niż w 2018 roku) pomiędzy Słowenią (886,63 euro) a Wielką Brytanią (1517,11 euro). W 2019 wysokość miesięcznej płacy minimalnej dla Polski wzrosła do poziomu 529,46 euro, czyli o 49,26 euro więcej w stosunku do 2018 roku. Pod względem wysokości miesięcznych płac w całej UE na pierwszym miejscu wciąż pozostawał Luksemburg, osiągając wynik miesięcznej płacy minimalnej brutto w wysokości 2089,75 euro, czyli o 91,16 euro więcej niż w 2018 roku. Dystans płacowy pomiędzy Polską a Luksemburgiem wynosił wówczas 1560,29 euro, czyli o 41,9 euro więcej niż w zeszłym roku. Najniższy poziom zarejestrowano dla Bułgarii- 286,33 euro.

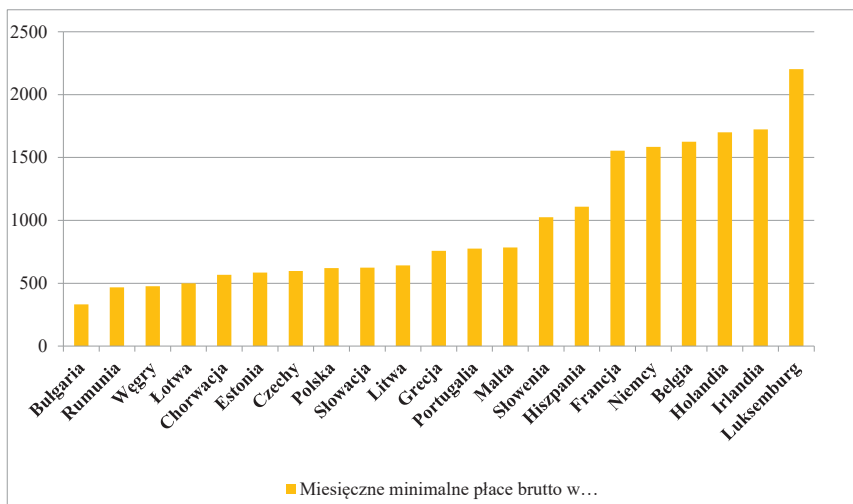


Wykres 72. Płace minimalne w krajach UE w 2020 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2020 roku poziom minimalnych płac w krajach Europy Zachodniej wciąż pozostawał o wiele wyższy w stosunku do państw uboższej Europy. Choć w 2020 roku Polska osiągnęła wynik na poziomie 583 euro wskaźnika miesięcznej płacy minimalnej (czyli o 53,54 euro więcej niż w stosunku do 2019 roku), nadal dzieliła ją ogromna przepaść pomiędzy Luksemburgiem, którego wynik miesięcznej płacy minimalnej brutto wynosił 2141,99 euro – różnica pomiędzy Polską a liderem unijnym w 2020 roku wynosiła 1558,99 euro, czyli o 1,3 euro więcej niż w zeszłym roku. Krajem o najniższym poziomie płac minimalnych we Wspólnocie była Bułgaria, dla której odnotowano wysokość miesięcznej płacy minimalnej na poziomie 311,89 euro.

W 2021 roku minimalne płace w krajach Unii Europejskiej wciąż sukcesywnie rosły. Jednakże dysproporcje płacowe pomiędzy krajami Europy Zachodniej a krajami Europy Wschodniej wciąż się utrzymywały na podobnym poziomie i były mocno widoczne. Pomimo, że w 2021 roku polskie miesięczne płace minimalne wynosiły 619,46 euro (czyli o 36,46 euro więcej niż w stosunku do 2020 roku), Polska wciąż pozostawała daleko w tyle za bogatymi państwami Zachodnimi. Dzieliła ją ogromna różnica płacowa pomiędzy przodującym w całej UE Luksemburgiem, którego wynik miesięcznej płacy minimalnej brutto wynosił 2201,95 euro – przepaść pomiędzy Polską a liderem unijnym w 2021 roku wynosiła 1582,49 euro, czyli o 23,5 euro więcej niż w zeszłym roku. Krajem o najniższym poziomie płac minimalnych we

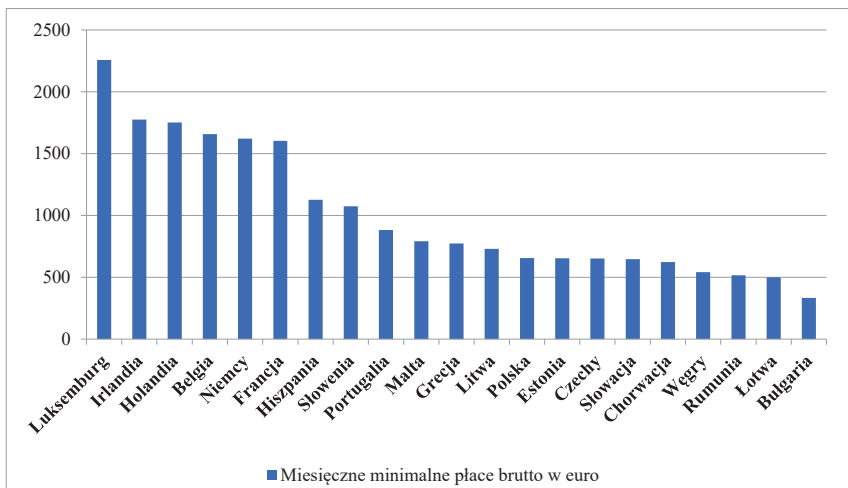
Wspólnocie niezmiennie od 2015 roku pozostawała Bułgaria, dla której odnotowano wysokość miesięcznej płacy minimalnej na poziomie 332,34 euro.



Wykres 73. Płace minimalne w krajach UE w 2021 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W styczniu 2022 roku minimalne płace w krajach Unii Europejskiej wciąż sukcesywnie rosły. Pomimo ogólnego wzrostu płac w całej UE różnice miesięcznych wypłat w euro pomiędzy krajami Europy Zachodniej a krajami Europy Wschodniej nadal utrzymywały na podobnym poziomie. Choć w 2022 roku polskie miesięczne płace minimalne wzrosły do poziomu 654,79 euro (o euro więcej niż w stosunku do 2021 roku), Polskę wciąż dzielił ogromny dystans od państwami Europy Zachodniej. Pomiędzy dominującym w całej UE Luksemburgiem, którego wynik miesięcznej płacy minimalnej brutto wynosił 2256,95 euro a Polską różnica płacowa wynosiła 1602,16 euro, czyli o 19,67 euro więcej niż w zeszłym roku. Świadczy to o pogłębiającej się dysproporcji pomiędzy naszym krajem a bogatym Zachodem, pomimo pozornej poprawy, jaką jest sukcesywny wzrost polskich płac. Krajem o najniższym poziomie płac minimalnych we Wspólnocie wciąż była Bułgaria, dla której odnotowano wysokość miesięcznej płacy minimalnej na poziomie 332,34 euro.



Wykres 74. Place minimalne w krajach UE w styczniu 2022 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

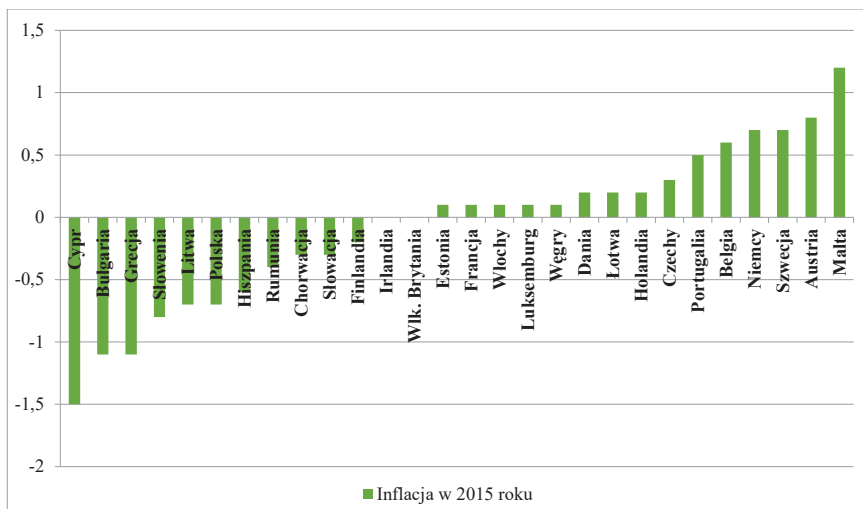
Reasumując, choć na przestrzeni lat zauważono stopniowo zmniejszające się dysproporcje pomiędzy krajami Europy Zachodniej a krajami Europy Wschodniej, jednak w przypadku najmniej zamożnych państw UE dysproporcje płacowe wciąż pogłębiają się w stosunku do bogatych państw Zachodu.

#### 4.5.7. Inflacja

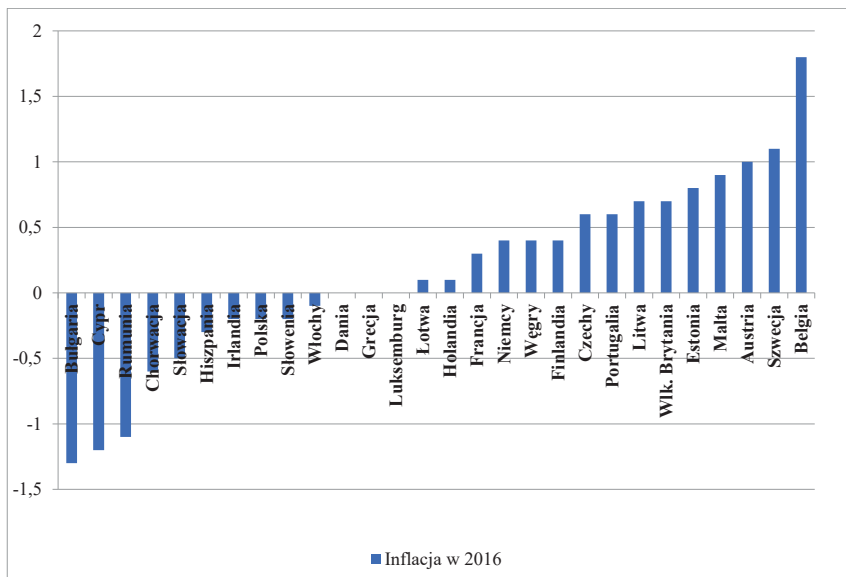
W 2015 roku zaobserwować można lustrzane zachowanie wysokości rocznej stopy inflacji w poszczególnych krajach UE: Ujemny poziom inflacji odnotowano dla: Cypru, Bułgarii, Grecji, Słowenii, Litwy, Polski, Hiszpanii, Rumunii, Chorwacji, Słowacji oraz Finlandii. Zerowy poziom inflacji osiągnęły jedynie Irlandia oraz Wielka Brytania. Do państw o najwyższym poziomie stopy inflacji w 2015 roku należały: Malta - z najwyższym poziomem stopy inflacji- 1,2%, Austria z wynikiem 0,8%, Szwecja ze wskaźnikiem stopy inflacji 0,7%, Niemcy- 0,7% oraz Belgia- 0,6%. Najniższy poziom inflacji powyżej 0% odnotowano dla Estonii, Francji, Włoch, Luksemburga, Węgier oraz Danii - w każdym z tych państw odnotowano poziom rocznej inflacji w wysokości 0,1%. Natomiast Polska jako państwo z najniższymi stopami inflacji osiągnęła wynik ujemny, w wysokości -0,7%. Ujemna inflacja jest znana pod terminem deflacji. Państwem o najniższym poziomie inflacji, a zarazem



najwyższym w UE wskaźniku deflacji w 2015 roku był Cypr, osiągając -1,5% rocznej stopy inflacji.



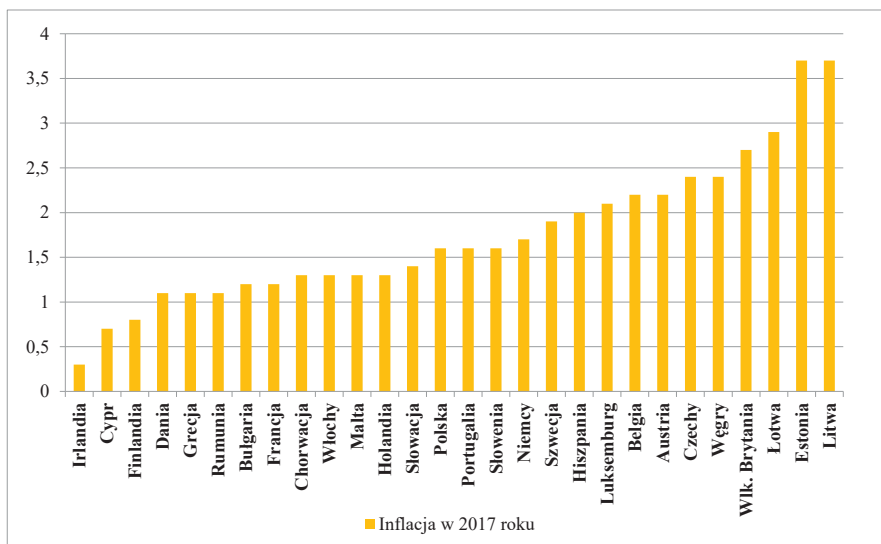
Wykres 75. Roczna stopa inflacji w 2015 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.



Wykres 76. Roczna stopa inflacji w 2016 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

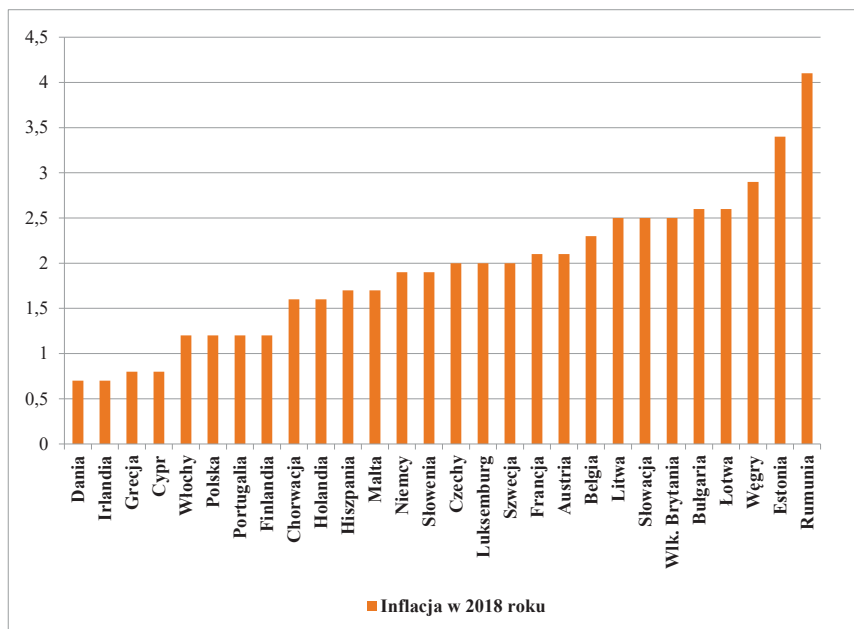
W 2016 roku lustrzane tendencje wysokości rocznej stopy inflacji w poszczególnych krajach UE nadal utrzymywały się w znacznym stopniu. Ujemny poziom inflacji odnotowano kolejno według wysokości dla: Bułgarii (-1,3%), Cypru (-1,2%), Rumunii (-1,1%), Chorwacji (-0,6%), Słowacji (-0,5%), Hiszpanii (-0,3%), Irlandii (-0,2%), Polski (-0,2%), Słowenii (-0,2%) oraz Włoch (-0,1%). Zerowy poziom inflacji osiągnęły: Dania, Grecja i Luksemburg. Do państw o najwyższym poziomie stopy inflacji w 2016 roku należały: Belgia z najwyższym poziomem stopy inflacji- 1,8%, Szwecja z wynikiem 1,1%, Austria ze wskaźnikiem stopy inflacji równym 1%, Malta- 0,9% oraz Estonia- 0,8%. Najniższy poziom inflacji powyżej 0% odnotowano dla Łotwy i Holandii - w każdym z tych państw odnotowano poziom rocznej inflacji w wysokości 0,1%. Natomiast Polska jako państwo z najniższymi stopami inflacji analogicznie do roku 2015 osiągnęła wynik ujemny w wysokości - 0,2% (o 0,5 wyższy niż w 2015 roku). Państwem o najniższym poziomie inflacji, a zarazem najwyższym w UE wskaźniku deflacji w 2016 roku była Bułgaria, osiągając -1,3% rocznej stopy inflacji.



Wykres 77. Roczna stopa inflacji w 2017 roku  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2017 roku ogólny poziom inflacji w całej Unii Europejskiej znacznie wzrósł w stosunku do 2016 roku. Tego roku dla żadnego z państw unijnych nie odnotowano ujemnego czy chociażby zerowego poziomu rocznej stopy inflacji. Krajami o najniższych we Wspólnocie,

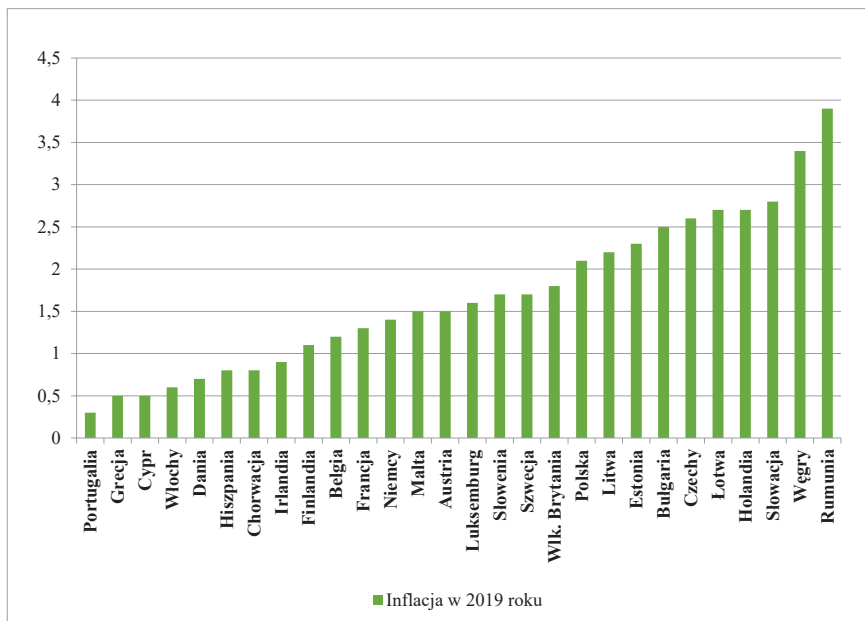
poniżej 1% stopach inflacji były: Irlandia, z wynikiem 0,3%, Cypr z roczną stopą inflacji w wysokości 0,7% oraz Finlandia, osiągając poziom stopy inflacji na poziomie 0,8%. Tym razem nasz kraj należał do państw z umiarkowanie wysokim poziomem stopy inflacji na tle reszty państw UE. Polska uplasowała się za Słowacją (1,4%), z wynikiem 1,6% na równi z Portugalią i Słowenią. Dla Polski jest to wynik aż o 1,7 wyższy w stosunku do roku 2016, z poziomu - 0,2%. Natomiast najwyższy poziom rocznej stopy inflacji został zaobserwowany na Litwie oraz Estonii w wysokości 3,7%. Polskę i Litwę dzieli różnica wynosząca 2,1%.



Wykres 78. Roczna stopa inflacji w 2018 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

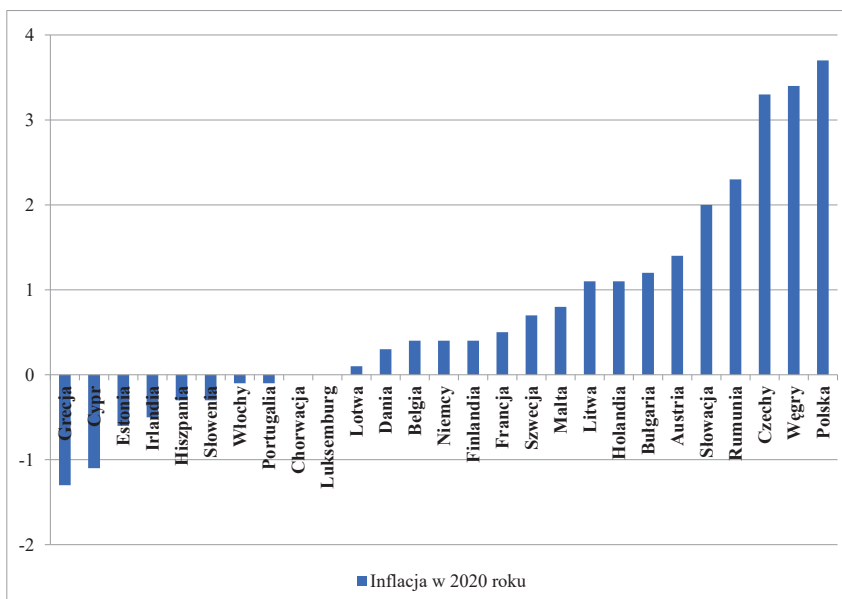
W 2018 roku ogólny poziom inflacji w całej Unii Europejskiej nieznacznie wzrósł w stosunku do 2017 roku. Również w tym roku dla wszystkich państw UE roczna stopa inflacji miała wynik dodatni. Państwami o najniższych we Wspólnocie, poniżej 1% stopach inflacji były: Dania, z wynikiem 0,7%, Irlandia z roczną stopą inflacji w wysokości 0,7%, Grecja, osiągając poziom stopy inflacji na poziomie 0,8%, oraz Cypr- 0,8%. Tego roku roczna stopa inflacji dla Polski wyniosła 1,2%, czyli o 0,4 mniej w stosunku do 2017 roku. Wobec tego nasz kraj należał do państw ze stosunkowo niskim poziomem stopy inflacji na tle państw UE. Polska

zajął miejsce w rankingu na równi z Włochami, Portugalią oraz Finlandią. Natomiast najwyższy poziom rocznej stopy inflacji tym razem został zaobserwowany w Rumunii (4,1%) i Estonii (3,4%). Polskę i Rumunię dzieliła różnica w wysokości 2,9%.



Wykres 79. Roczna stopa inflacji w 2019 roku  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2019 roku ogólny poziom inflacji w całej Unii Europejskiej wzrósł w stosunku do 2018 roku. Również w tym roku dla wszystkich państw UE roczna stopa inflacji miała wynik dodatni. Państwami o najniższych we Wspólnocie, poniżej 1% stopach inflacji były: Portugalia, z wynikiem 0,3%, Grecja z roczną stopą inflacji w wysokości 0,5%, Cypr, osiągając poziom stopy inflacji na poziomie 0,5%, Włochy z wynikiem 0,6%, Dania, osiągając 0,7% wskaźnika, Hiszpania- 0,8%, Chorwacja- 0,8%, oraz Irlandia- 0,9%. Tego roku roczna stopa inflacji dla Polski wyniosła 2,1%, czyli o 0,9 więcej w stosunku do 2018 roku. Wobec tego nasz kraj należał do państw z wysokim poziomem stopy inflacji na tle państw UE. Polska zajęła miejsce w rankingu pomiędzy Wielką Brytanią (1,8%) oraz Litwą (2,2%). Natomiast najwyższy poziom rocznej stopy inflacji wciąż obserwowano w Rumunii (3,9%) oraz na Węgrzech (3,4%). Polskę i Rumunię dzieliła wówczas różnica w wysokości 1,8%.

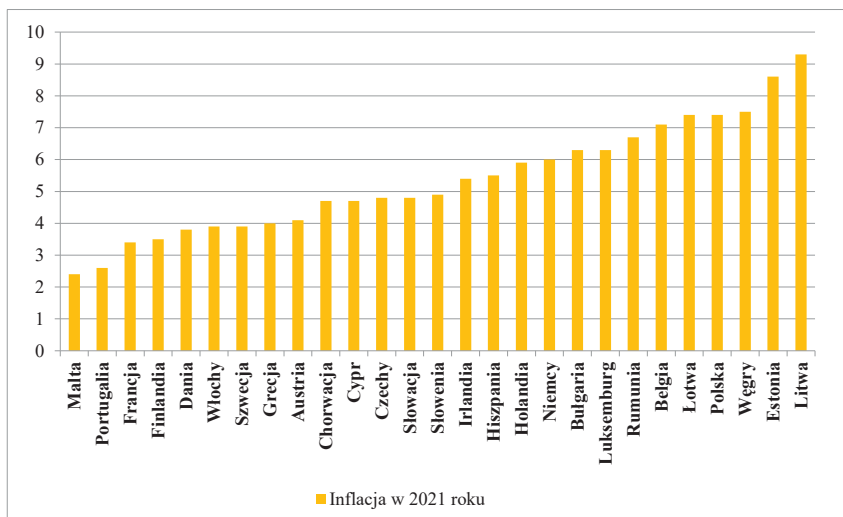


Wykres 80. Roczna stopa inflacji w 2020 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2020 roku ponownie zaobserwowano lustrzaną tendencję poziomów inflacji w krajach Unii Europejskiej. Ujemny poziom inflacji odnotowano kolejno według wysokości dla: Grecji (-1,3), Cypru (-1,1), Estonii (-0,6%), Irlandii (-0,5%), Hiszpanii (-0,3%), Słowenii (-0,3%), Włoch (-0,1%), oraz Portugalii (-0,1%). Zerowy poziom inflacji odnotowano z kolei dla Chorwacji i Luksemburga. Do państw o najwyższym poziomie stopy inflacji w 2020 roku należały: Polska osiągając I miejsce z wynikiem 3,7%, Węgry ze stopa inflacji w wysokości 3,4%, Czechy z wynikiem 3,3%, Rumunia 2,3% oraz Słowacja-2%. Natomiast najniższy poziom inflacji powyżej 0% odnotowano dla Łotwy (0,1%), Danii (0,3%) oraz Belgii na równi z Niemcami i Finlandią- 0,4%. Grecję i Polskę dzieliła wówczas różnica w wysokości 5%.

Według danych statystycznych Eurostatu do państw uninijnych o najwyższym poziomie wskaźnika inflacji w 2021 roku należały: Litwa (9,3%), Estonia (8,6), Węgry (7,5%), Polska (7,4%), Łotwa (7,4), Belgia (7,1%), Rumunia (6,7%) i Luksemburg (6,3%), zaś najniższy poziom inflacji poniżej 4% zaobserwowano na Malcie (2,4%), Portugalii (2,6%), Francji (3,4%), Finlandii (3,5%), Danii (3,8), we Włoszech (3,9) oraz w Szwecji (3,9%). W listopadzie 2021 roku najwyższy poziom inflacji w całej Unii Europejskiej przypadł Litwie, dla której odnotowano roczną stopę inflacji na poziomie aż 9,3%. W uninijnym rankingu 27 państw członkowskich Polska zajęła pod względem tempa wzrostu cen 4 miejsce, z wynikiem

7,4%. Zgodnie z klasyfikacją na towary i usługi największy wzrost cen odnotowano dla energii, której ceny wzrosły od o 27,5% w stosunku do listopada 2020 roku.



Wykres 81. Roczna stopa inflacji w 2021 roku

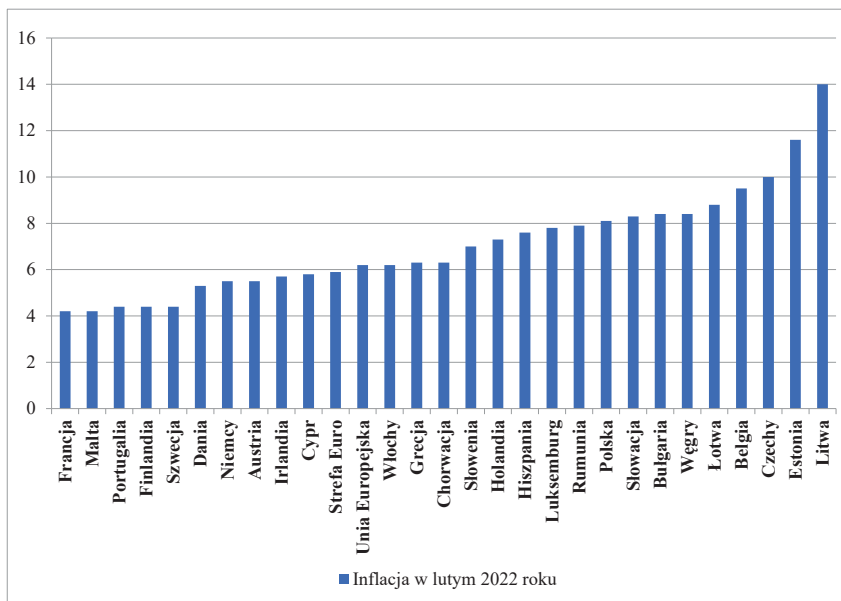
Źródło: Opracowanie własne na podstawie 300Gospodarka, Polska z czwartą najwyższą inflacją w UE. Eurostat podał nowe dane, 17.12.2021, <https://300gospodarka.pl/news/polska-z-czwarta-najwyzsza-inflacja-w-ue-eurostat-podal-nowe-dane>, dostęp: 22.04.2022.

W lutym 2022 roku wzrost cen w Polsce wyniósł 8,1%. Pod względem wysokości wskaźnika Polska zajęła dziewiąte miejsce. W rezultacie poziom inflacji w Polsce spadł z czwartego na dziewiąte. Spadek inflacji w Polsce w lutym był wynikiem wprowadzenia na początku ubiegłego miesiąca tarczy antyinflacyjnej. W efekcie obniżono stawki VAT, w tym do 0% zredukowano dla produktów spożywczych i gazu oraz do 8% dla paliw.

Zgodnie ze statystykami Eurostatu do państw z najwyższym poziomem inflacyjnego wskaźnika HICP stosowanego przez UE należały wówczas Litwa (14%), Estonia (11,6%) i Czechy (10%). Nazwa wskaźnika inflacji HICP jest akronimem angielskich słów: *Harmonised Index of Consumer Prices*, oznaczających zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych. Unijny wskaźnik inflacji HICP oblicza się zgodnie z uniwersalnym dla krajów UE wzorcem.

Według Głównego Urzędu Statystycznego dla Polski wskaźnik inflacji HICP został opracowany w oparciu o zaobserwowane zmiany cen reprezentatywnych towarów i usług konsumpcyjnych oraz system wag bazujący na spożyciu indywidualnym w gospodarstwach

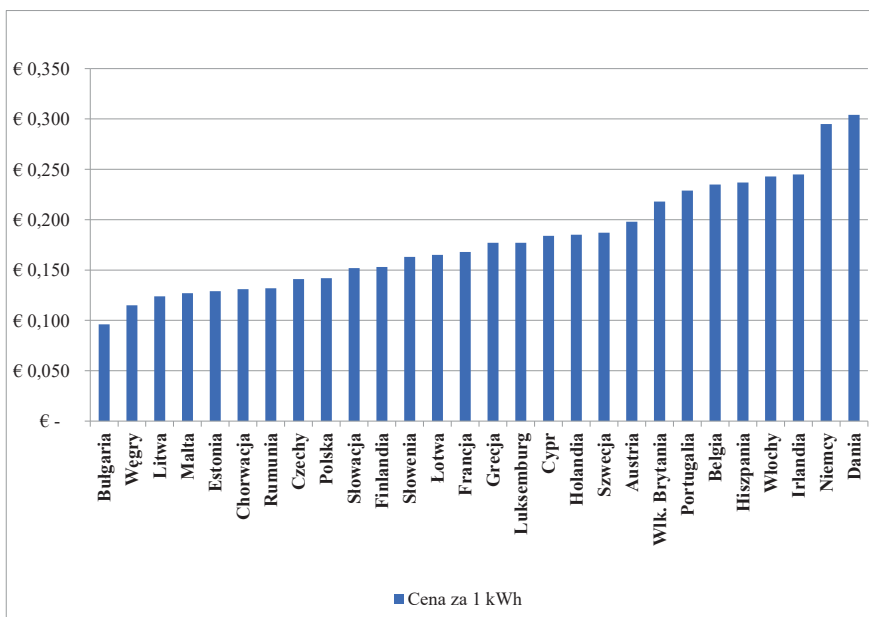
domowych.



Wykres 82. Roczna stopa inflacji w lutym 2022 roku  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

#### 4.5.8. Ceny energii

W 2015 roku ceny energii za 1 kWh w całej Unii Europejskiej znacznie się różniły. Do krajów o najniższych cenach za 1kWh energii poniżej 0,15 euro należały wówczas kolejno: Bułgaria (0,096 euro), Węgry (0,115 euro), Litwa (0,124 euro), Malta (0,127 euro), Estonia (0,129 euro), Chorwacja (0,131 euro), Rumunia (0,132 euro), Czechy (0,141 euro), oraz Polska (0,142 euro). Najniższa cena za energię w UE została odnotowana w wysokości 0,096 euro/1kWh dla Bułgarii. Z kolei do państw UE o najwyższych cenach energii należały: Dania (0,304 euro), Niemcy (0,295 euro), Irlandia (0,245 euro), Włochy (0,243 euro), Hiszpania (0,237 euro), Belgia (0,235 euro), Portugalia (0,229 euro) oraz Wielka Brytania (0,218 euro). Między Polską a unijnym liderem- Danią- odnotowano różnicę w wysokości 0,162 euro, czyli 53,29%.

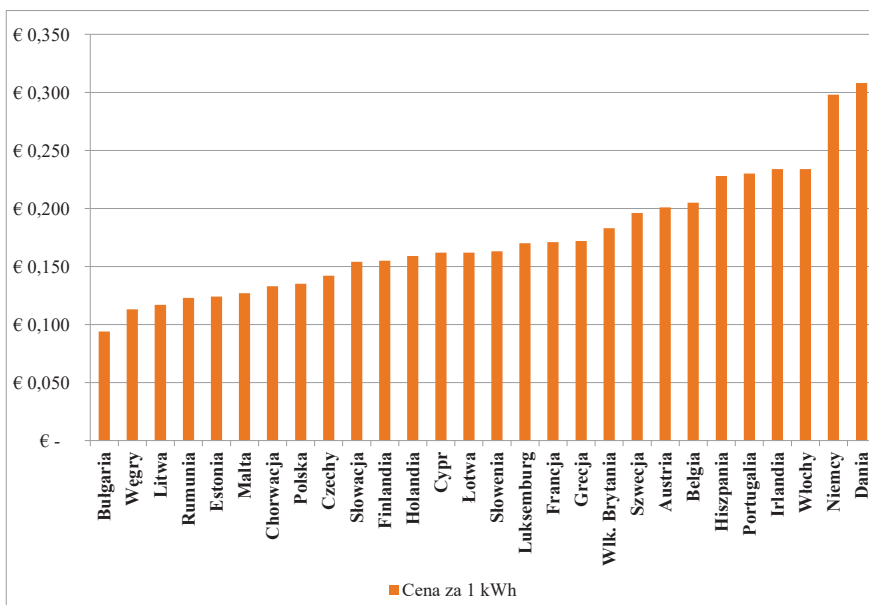


Wykres 83. Ceny za energię w krajach UE w 2015 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat Statistics Explained, Electricity prices, second half of year, 2014-2016 (EUR per kWh), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Electricity\\_prices,\\_second\\_half\\_of\\_year,\\_2014-2016\\_\(EUR\\_per\\_kWh\)\\_YB17.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Electricity_prices,_second_half_of_year,_2014-2016_(EUR_per_kWh)_YB17.png), (20.04.2022)

W 2016 roku ceny energii za 1 kWh w całej Unii Europejskiej pozostały na podobnym poziomie. Do krajów o najniższych cenach za 1kWh energii poniżej 0,15 euro należały kolejno według wysokości cen: Bułgaria (0,094 euro), Węgry (0,113 euro), Litwa (0,117 euro), (0,123 euro), Estonia (0,124 euro), Malta (0,127 euro), Chorwacja (0,133 euro), Polska (0,135 euro), oraz Czechy (0,142 euro). Najniższa cena za energię w UE została odnotowana w wysokości 0,094 euro/1kWh dla Bułgarii. Z kolei do państw UE o najwyższych cenach energii należały: Dania (0,308 euro), Niemcy (0,298 euro), Włochy (0,234 euro), Irlandia (0,234 euro), Portugalia (0,23 euro), Hiszpania (0,228 euro), oraz Belgia (0,205 euro). Między Polską a Danią odnotowano różnicę w wysokości 0,173, czyli o 0,011 euro więcej niż w roku 2015.

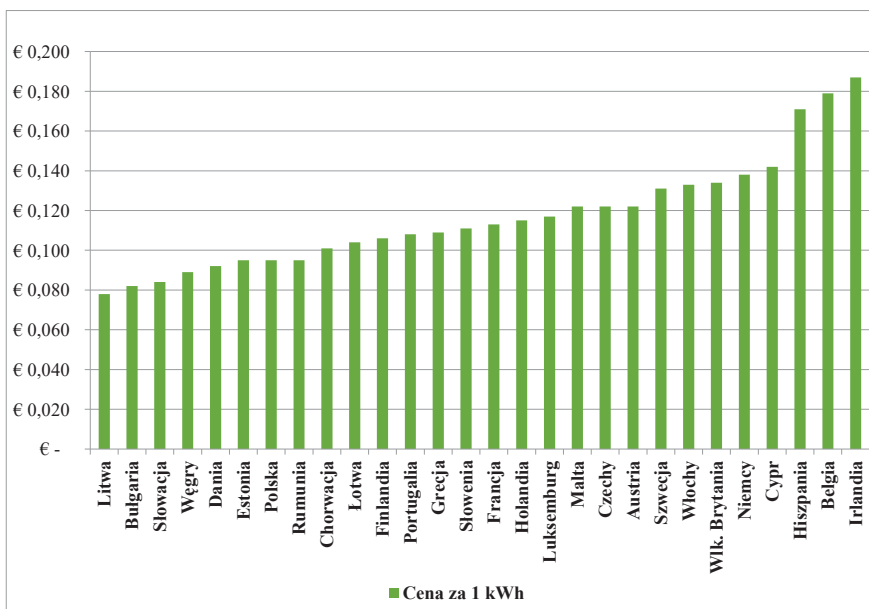




**Wykres 84.** Ceny za energię w krajach UE w 2016 roku

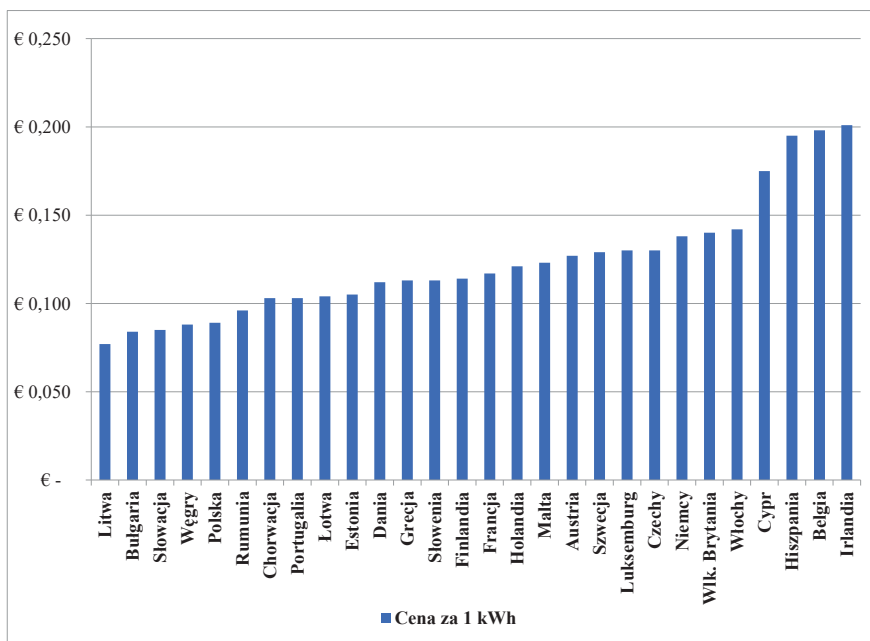
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat Statistics Explained, Electricity prices, second half of year, 2014-2016 (EUR per kWh), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Electricity\\_prices,\\_second\\_half\\_of\\_year,\\_2014-2016\\_\(EUR\\_per\\_kWh\)\\_YB17.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Electricity_prices,_second_half_of_year,_2014-2016_(EUR_per_kWh)_YB17.png), (20.04.2022)

W 2017 roku ceny energii za 1 kWh w całej Unii Europejskiej znacznie zmalały. Najwyższa unijna cena za 1 kWh energii wynosiła 0,187 euro (o 0,121 euro mniej niż w 2016 roku), zaś najniższa 0,078 (o 0,016 euro mniej niż w 2016 roku). Do krajów o najniższych cenach za 1 kWh energii poniżej 0,1 euro należały kolejno według wysokości cen: Litwa (0,078 euro), Bułgaria (0,082 euro), Słowacja (0,084 euro), Węgry (0,094 euro), Dania (0,092 euro), Estonia (0,095 euro), Polska (0,095 euro), oraz Rumunia (0,095 euro). Najniższa cena za energię w UE została odnotowana dla Litwy. Z kolei do państw UE o najwyższych cenach energii należały: Irlandia (0,187 euro), Belgia (0,179 euro), Hiszpania (0,171 euro), oraz Cypr (0,142 euro). Między Polską a Irlandią odnotowano różnicę w wysokości 0,092, czyli o 0,081 euro mniej niż w roku 2016.



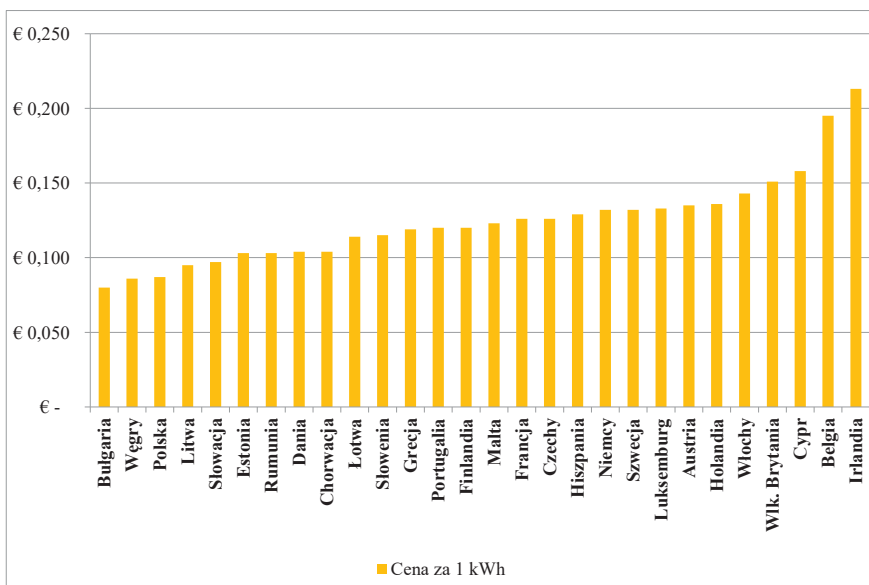
Wykres 85. Ceny za energię w krajach UE w 2017 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2018 roku ceny energii za 1 kWh w całej Unii Europejskiej nieznacznie wzrosły. Najwyższa unijna cena za 1 kWh energii wyniosła 0,201 euro (o 0,014 euro więcej niż w 2017 roku), zaś najniższa 0,077 (o 0,001 euro mniej niż w 2017 roku). Do krajów o najniższych cenach za 1kWh energii poniżej 0,1 euro należały kolejno: Litwa (0,077 euro), Bułgaria (0,084), Słowacja (0,085 euro), Węgry (0,088 euro), Polska (0,089 euro) i Rumunia (0,096 euro). Najniższa cena za energię w UE została odnotowana dla Litwy. Z kolei do państw UE o najwyższych cenach energii należały: Irlandia (0,201 euro), Belgia (0,198 euro), Hiszpania (0,195 euro), oraz Cypr (0,175 euro). Między Polską a Irlandią odnotowano różnicę w wysokości 0,112 euro, czyli o 0,05 euro więcej niż w roku 2017.



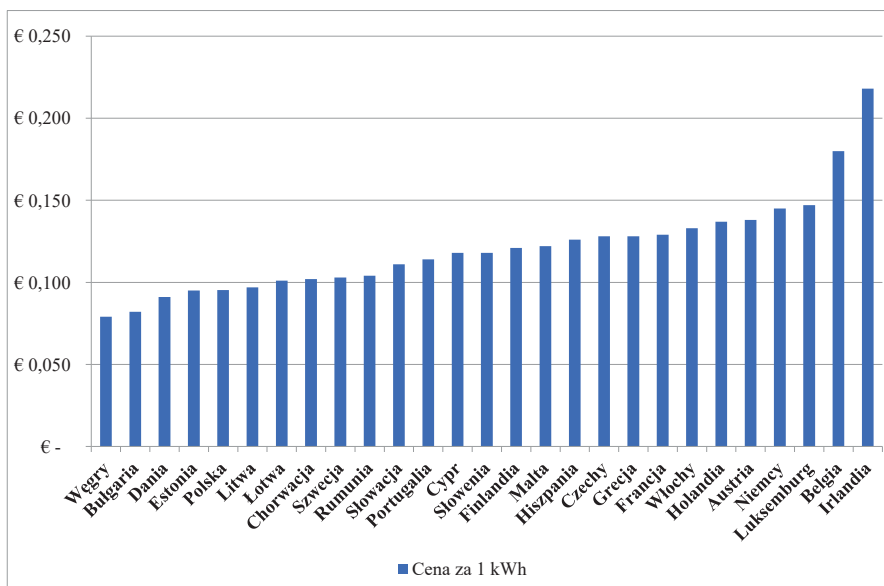
Wykres 86. Ceny za energię w krajach UE w 2018 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2019 roku ceny energii za 1 kWh w całej Unii Europejskiej nieznacznie wzrosły wobec 2018 roku. Najwyższą unijną ceną za 1 kWh energii wynosiła 0,213 euro (o 0,012 euro więcej niż w 2018 roku), zaś najniższa 0,08 (o 0,003 euro więcej niż w 2018 roku). Do krajów o najniższych cenach za 1 kWh energii poniżej 0,1 euro należały kolejno: Bułgaria (0,08 euro), Węgry (0,086 euro), Polska (0,087 euro), Litwa (0,095 euro), oraz Słowacja (0,097 euro). Tym razem najniższa cena za energię w UE została odnotowana dla Bułgarii. Z kolei do państw UE o najwyższych cenach energii należały: Irlandia (0,213 euro), Belgia (0,195 euro), Cypr (0,158 euro) oraz Wielka Brytania (0,151 euro). Między Polską a Irlandią odnotowano różnicę w wysokości 0,126 euro, czyli o 0,014 euro więcej niż w roku 2018.



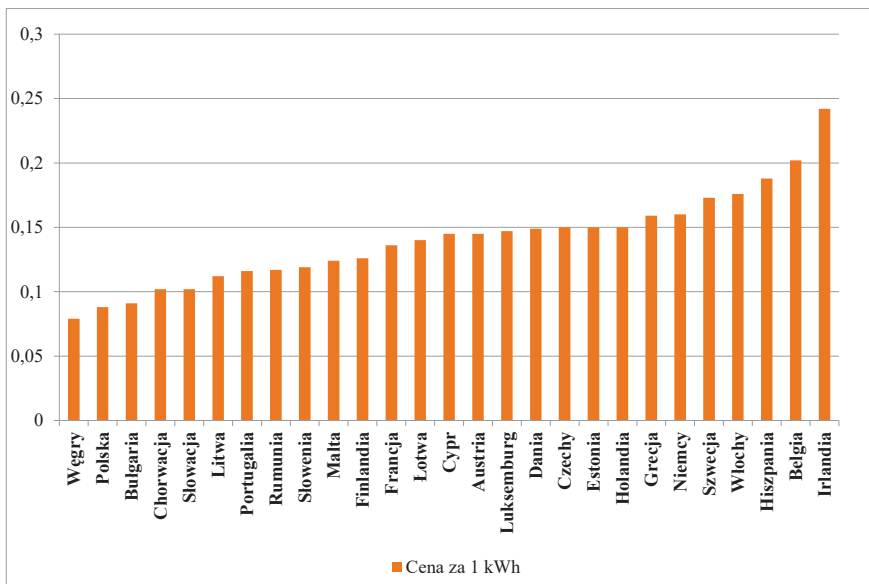
Wykres 87. Ceny energii w krajach UE w 2019 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2020 roku ceny energii za 1 kWh w całej Unii Europejskiej nieznacznie wzrosły wobec 2019 roku. Najwyższa unijna cena za 1 kWh energii wynosiła 0,218 euro (o 0,005 euro więcej niż w 2019 roku), zaś najniższa 0,079 (o 0,001 euro więcej niż w 2019 roku). Do krajów o najniższych cenach za 1 kWh energii poniżej 0,1 euro należały kolejno: Węgry (0,079 euro), Bułgaria (0,082 euro), Dania (0,091 euro), Estonia (0,095 euro), Polska (0,095 euro) oraz Litwa (0,097 euro). Tego roku najniższa cena za energię w UE została odnotowana dla Węgier. Z kolei do państw UE o najwyższych cenach energii należały: Irlandia (0,218 euro), Belgia (0,180 euro), Luksemburg (0,147 euro), Niemcy (0,145 euro), Austria (0,138 euro), Holandia (0,137 euro) oraz Włochy (0,133 euro). Między Polską a Irlandią odnotowano różnicę w wysokości 0,123 euro, czyli o 0,109 więcej niż w 2019 roku.



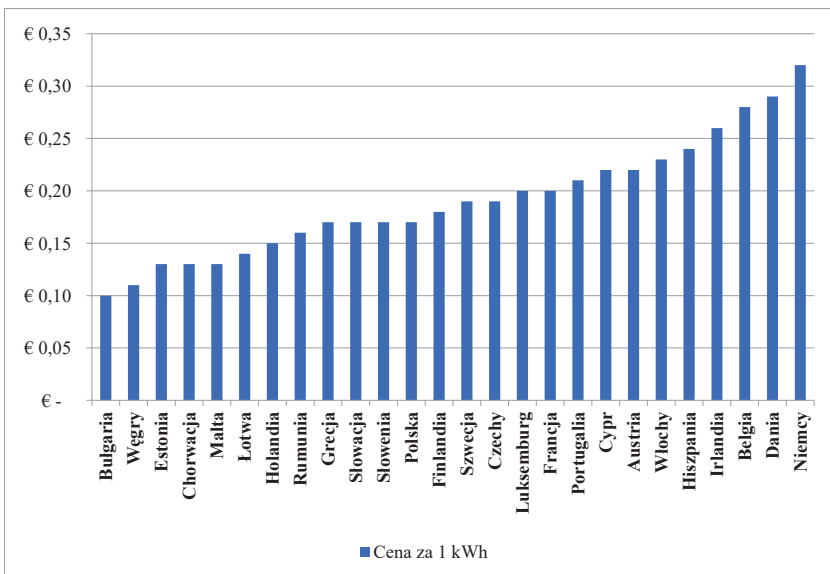
**Wykres 88.** Ceny energii w krajach UE w 2020 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2021 roku ceny energii za 1 kWh w całej Unii Europejskiej znacznie zmalały wobec 2020 roku, poza Irlandią. Najwyższa unijna cena za 1 kWh energii wynosiła 0,242 euro (o 0,024 euro więcej niż w 2020 roku), zaś najniższa 0,079, czyli dokładnie tyle samo co w 2019 roku. Do krajów o najniższych cenach za 1 kWh energii poniżej 0,1 euro należały kolejno: Węgry (0,079 euro), Polska (0,088 euro) oraz Bułgaria (0,091 euro). Tego roku najniższa cena za energię w UE została po raz kolejny odnotowana dla Węgier. Z kolei do państw UE o najwyższych cenach energii należały: Irlandia (0,242 euro), Belgia (0,202 euro), Hiszpania (0,188 euro), Włochy (0,176 euro), Szwecja (0,173 euro), Niemcy (0,16 euro), Grecja (0,159 euro) oraz Holandia (0,15 euro), Estonia (0,15 euro) oraz Czechy (0,15 euro). Między Polską a Irlandią odnotowano różnicę w wysokości 0,154 euro, czyli o 0,031 euro więcej niż w 2020 roku.



**Wykres 89.** Ceny energii w krajach UE w 2021 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

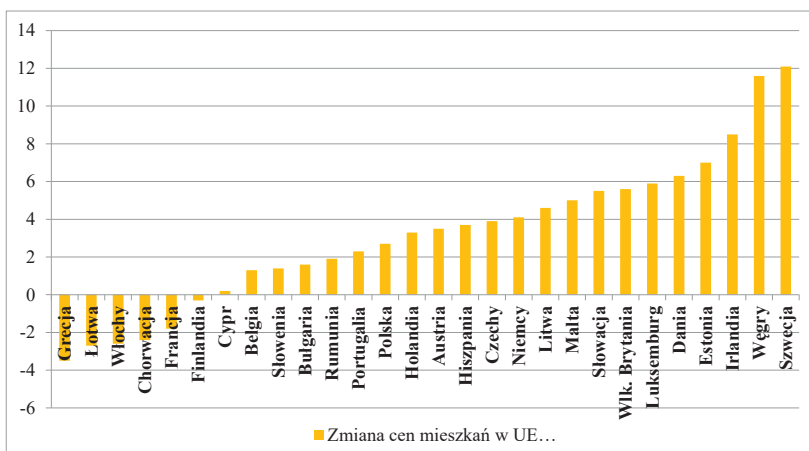
W 2022 roku ceny energii za 1 kWh w całej Unii Europejskiej znacznie wzrosły wobec 2020 roku. Najwyższa unijna cena za 1 kWh energii wynosiła wówczas 0,32 euro (o 0,078 euro więcej niż w 2021 roku), zaś najniższa 0,10 euro, czyli o 0,021 euro więcej niż w 2021 roku. Do krajów o najniższych cenach za 1 kWh energii do 0,15 euro należały kolejno: Bułgaria (0,10 euro), Węgry (0,11 euro), Estonia (0,13 euro), Chorwacja (0,13 euro), Malta (0,13 euro) oraz Łotwa (0,14 euro). Tego roku najniższa cena za energię w UE została odnotowana dla Bułgarii. Z kolei do państw UE o najwyższych cenach energii należały: Niemcy (0,32 euro), Dania (0,29 euro), Belgia (0,28 euro), Irlandia (0,26 euro), Hiszpania (0,24 euro), Włochy (0,23 euro), Austria (0,22 euro), Cypr (0,22 euro) oraz Portugalia (0,21 euro). Między Polską a Niemcami odnotowano różnicę w wysokości 0,15 euro.



Wykres 90. Ceny energii w krajach UE w styczniu 2022 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Komputer Świat, Gołabiowski Ł., Ceny prądu w Polsce i reszcie Europy. Gdzie jest taniej, a gdzie drożej?, 05.02.2022, <https://www.komputerswiat.pl/artykuly/redakcyjne/ceny-pradu-w-polsce-i-reszcie-europy-w-niektorych-krajach-jest-nawet-trzy-razy-taniej/9lwbjsp>, (28.04.2022)

#### 4.5.9. Rynek mieszkaniowy

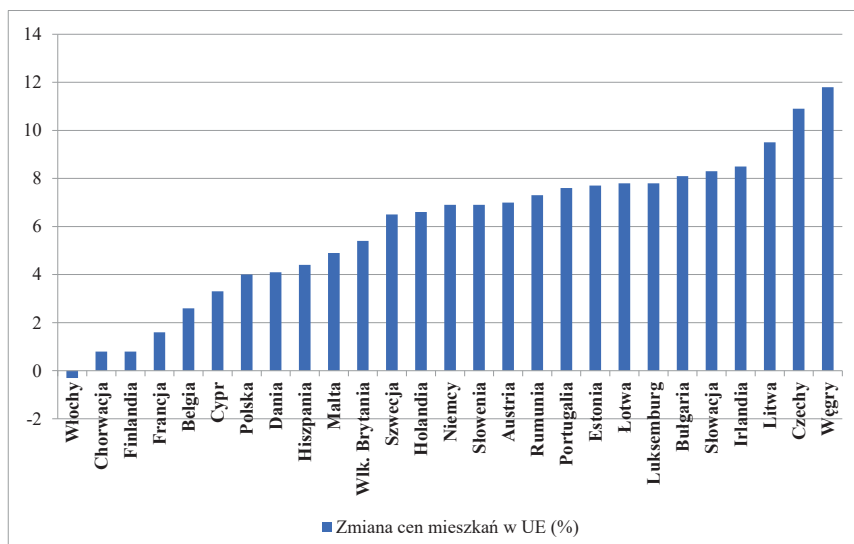


Wykres 91. Zmiana procentowa cen mieszkań w krajach UE w 2015 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Europejski semestr – zestawienie informacji tematycznych zmiany na rynku nieruchomości, European Commission, s. 3.

W 2015 roku rynek mieszkaniowy Unii Europejskiej w głównej mierze cechował się tendencją wzrostową. Do państw o najwyższym wzroście cen mieszkań należały: Szwecja (12,1%), Węgry (11,6%), Irlandia (8,5%), Estonia (7%), Dania (6,3%), Luksemburg (5,9%), Wielka Brytania (5,6%) oraz Słowacja (5,5%). Największy wzrost cen mieszkań zaobserwowano w Szwecji- 12,1% w stosunku do roku ubiegłego. Z kolei ceny polskich mieszkań wzrosły o 2,7%. Między Szwecją a Polską zachodziła różnica w wysokości 9,4%. Trend ujemny z kolei został odnotowany dla Grecji (-3,5%), Łotwy (-2,7%), Włoch (-2,6%), Chorwacji (-2,4%), Francji (-1,8%) i Finlandii (-0,3%). Największy spadek cen mieszkań odnotowano dla Grecji- ceny mieszkań zmalały o 3,5%.

W 2016 roku rynek mieszkaniowy Unii Europejskiej cechował się ogólną tendencją wzrostową. Do państw o najwyższym wzroście cen mieszkań należały: Węgry (11,8%), Czechy (10,9%), Litwa (9,5%), Irlandia (8,5%) Słowacja (8,3%), Bułgaria (8,1%), Luksemburg (7,8%), Łotwa (7,8%), Estonia (7,7%), Portugalia (7,6%), Rumunia (7,3%), Austria (7%), Słowenia (6,9%), Niemcy (6,9%), Holandia (6,9%) oraz Szwecja (6,5%). Największy wzrost cen mieszkań zaobserwowano na Węgrzech- wzrost o 11,8% w stosunku do roku 2015. Z kolei ceny polskich mieszkań wzrosły o 4%. Między Węgrami a Polską więc zachodziła różnica w wysokości 7,8%. Trend ujemny z kolei został odnotowany dla Włoch (-0,3%).

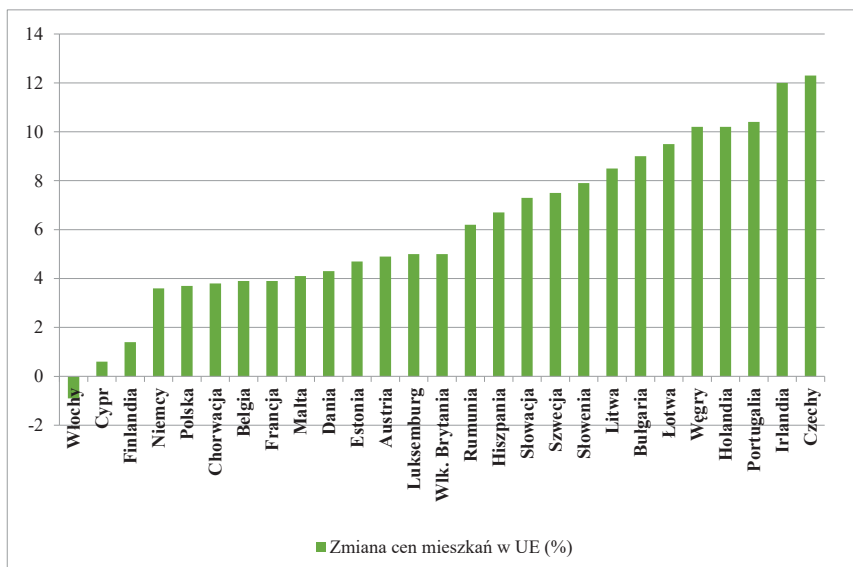


**Wykres 92.** Zmiany procentowe cen mieszkań w krajach UE w 2016 roku (r/r)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bankier.pl, Ceny mieszkań w Polsce na tle innych krajów Europy – są niskie i rosną wolno, 16.04.2018, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ceny-mieszkan-w-Polsce-na-tle-innych-krajow-Europy-sa-niskie-i-rosna-wolno-7583464.html>, (17.04.2022)



W 2017 roku rynek mieszkaniowy Unii Europejskiej cechował się ogólną tendencją wzrostową. W stosunku do roku 2016 odnotowano nieznaczny wzrost cen mieszkań. Do państw o najwyższym wzroście cen mieszkań należały: Czechy (12,3%), Irlandia (12%), Portugalia (10,4%), Holandia (10,2%), Węgry (10,2%), Łotwa (9,5%), Bułgaria (9%), Litwa (8,5%), Słowenia (7,9%), Szwecja (7,5%), Słowacja (7,3%) oraz Hiszpania (6,7%). Największy wzrost cen mieszkań zaobserwowano w Czechach- 12,3% w stosunku do roku 2017. Z kolei ceny polskich mieszkań wzrosły o 3,7% (o 0,3% mniej niż w roku ubiegłym). Między Czechami a Polską zachodziła więc różnica w wysokości 8,6%. Trend ujemny z kolei został odnotowany dla Włoch (-0,9%).

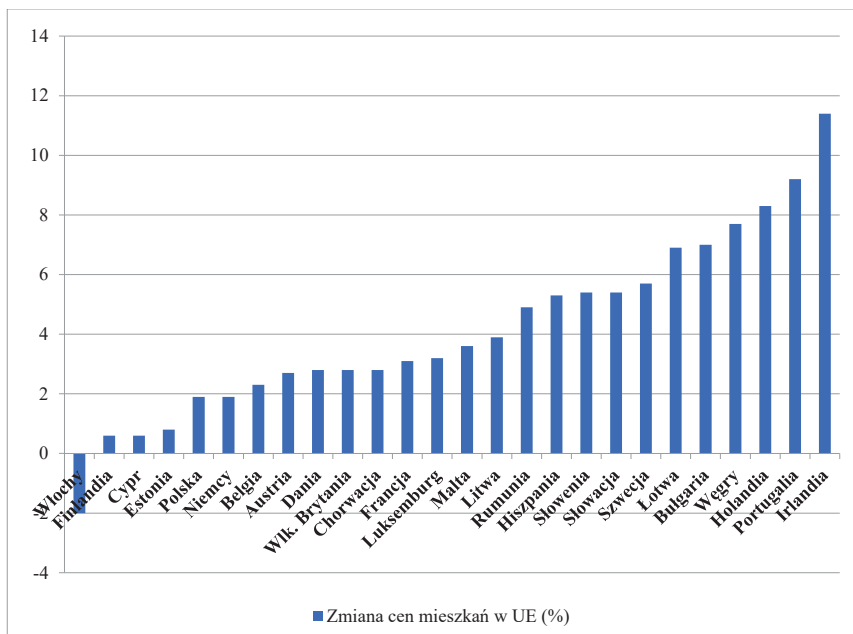


Wykres 93. Zmiany procentowe cen mieszkań w krajach UE w 2017 roku (r)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Locja.pl, *Ceny mieszkań w Europie*, <https://www.locja.pl/raport-rynkowy/ceny-mieszkan-w-europie,166>, (17.04.2022)

W 2018 roku rynek mieszkaniowy Unii Europejskiej cechował się ogólną tendencją wzrostową. W stosunku do roku 2017 odnotowano nieznaczny spadek cen mieszkań. Do państw o najwyższym wzroście cen mieszkań należały: Irlandia (11,4%), Portugalia (9,2%), Holandia (8,3%), Węgry (7,7%), Bułgaria (7%), Łotwa (6,9%), oraz Szwecja (5,7%). Największy wzrost cen mieszkań zaobserwowano w Irlandii- 11,4% w stosunku do roku 2017. Z kolei ceny polskich mieszkań wzrosły o 1,9% (o 1,8% mniej niż w roku 2017). Między

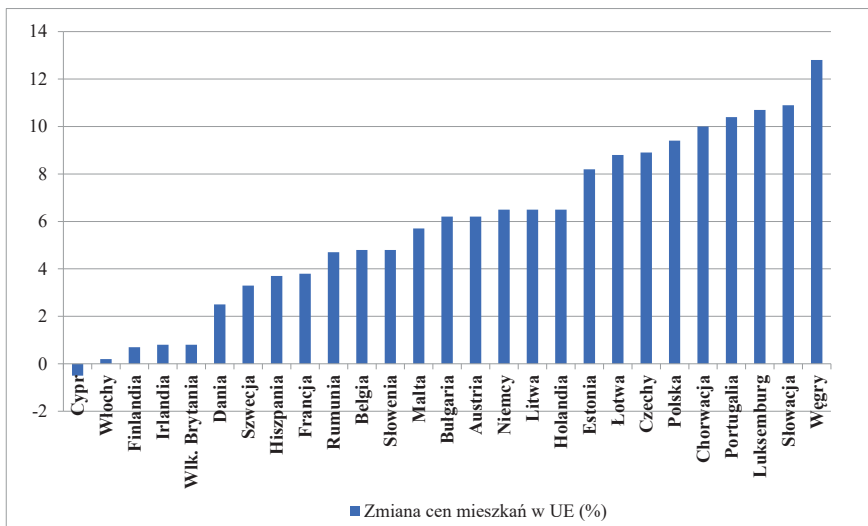
Irlandią a Polską zachodziła różnica w wysokości 9,5%. Trend ujemny z kolei został odnotowany dla Włoch na poziomie -2%.



Wykres 94. Zmiany procentowe cen mieszkań w krajach UE w 2018 roku (r/r)

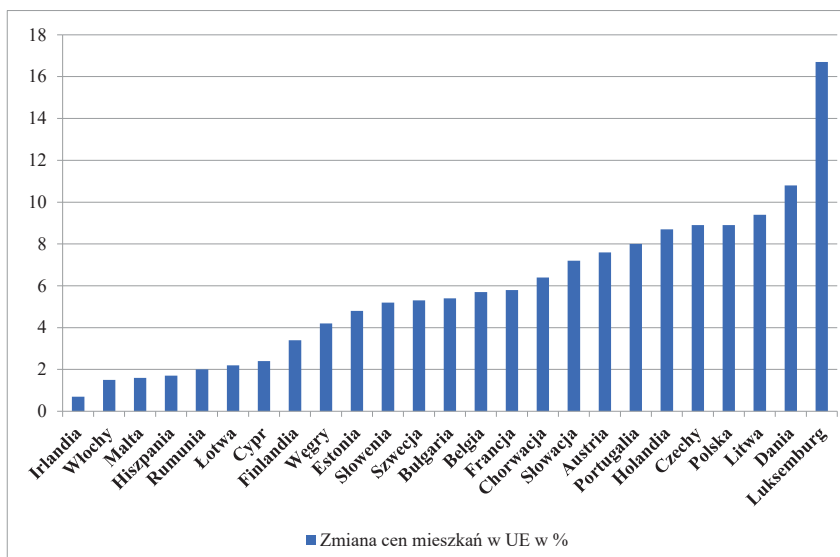
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Forsal.pl, Wilczkiewicz Ł., Mieszkania drożeją szybciej, 04.04.2018, <https://forsal.pl/artykuly/1115205,mieszkania-drozeja-szybciej.html>, (17.04.2022)

W 2019 roku rynek mieszkaniowy Unii Europejskiej cechował się ogólną tendencją wzrostową. W stosunku do roku 2017 odnotowano nieznaczny spadek cen mieszkań. Do państw o najwyższym wzroście cen mieszkań należały: Irlandia (11,4%), Portugalia (9,2%), Holandia (8,3%), Węgry (7,7%), Bułgaria (7%), Łotwa (6,9%), oraz Szwecja (5,7%). Największy wzrost cen mieszkań zaobserwowano w Irlandii- 11,4% w stosunku do roku 2017. Z kolei ceny polskich mieszkań wzrosły o 1,9% (o 1,8% mniej niż w roku 2017). Między Irlandią a Polską zachodziła różnica w wysokości 9,5%. Trend ujemny z kolei został odnotowany dla Włoch na poziomie -2%.



Wykres 95. Zmiany procentowe cen mieszkań w krajach UE w 2019 roku  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W 2020 roku rynek mieszkaniowy Unii Europejskiej również odznaczał się wyraźną tendencją wzrostową. W stosunku do roku 2019 odnotowano wzrost cen mieszkań. Do państw o najwyższym wzroście cen mieszkań należały: Luksemburg (16,7%), Dania (10,8%), Litwa (9,4%), Polska (8,9%), Czechy (8,9%), Holandia (8,7%), Portugalia (8%), Austria (7,6%), Słowacja (7,2%) oraz Chorwacja (6,4%). Największy wzrost cen mieszkań zaobserwowano w Luksemburgu- 16,7% w stosunku do roku 2019. Z kolei ceny polskich mieszkań wzrosły o 8,9% (o 0,5% mniej niż w roku 2019). Między Luksemburgiem a Polską zachodziła różnica w wysokości 7,8%. Najniższy wzrost cen w całej UE odnotowano natomiast w Irlandii- 0,7% wzrostu.

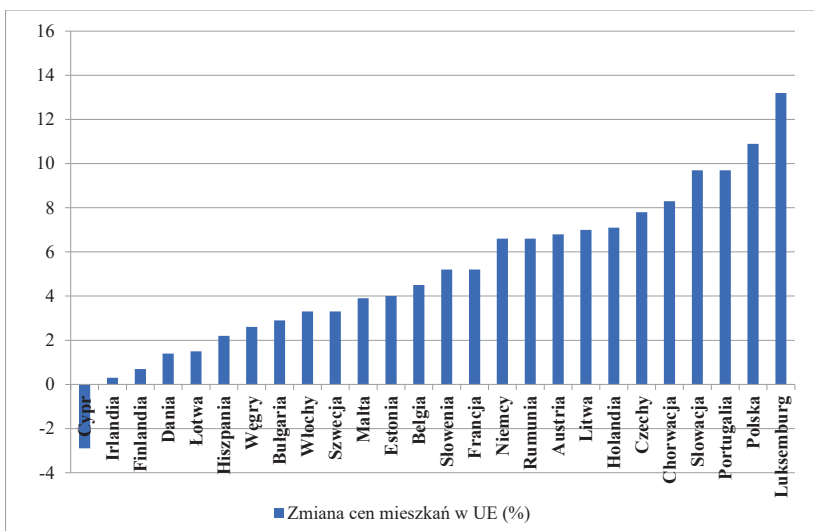


Wykres 96. Zmiany procentowe cen mieszkań w krajach UE w 2020 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W drugim kwartale 2020 r., który w większości państw członkowskich naznaczony był środkami powstrzymującymi transmisję COVID-19, ceny mieszkań mierzone za pomocą wskaźnika House Price Index wzrosły o 5 proc. w strefie euro i o 5,2 proc. w całej Unii w porównaniu z tym samym kwartałem poprzedniego roku. W pierwszym kwartale 2020 r. ceny mieszkań mierzone tym samym wskaźnikiem wzrosły odpowiednio o 5,1 proc. i 5,6 proc. Wśród państw członkowskich, dla których dostępne są dane, największe roczne wzrosty cen nieruchomości mieszkaniowych w drugim kwartale 2020 r. odnotowano w Luksemburgu, gdzie mieszkania podrożały o 13,3 proc. Drugim państwem, w którym ceny urosły najmocniej, była Polska. W ciągu roku mieszkania nad Wisłą podrożały o 10,9 proc.. Prawie 10-procentowy wzrost zanotowano też na Słowacji. Wśród państw członkowskich znalazły się też kraje, w których w ciągu ostatniego roku ceny mieszkań spadły. Według szacunków Eurostatu w drugim kwartale 2020 r. na Węgrzech mieszkania były tańsze niż w drugim kwartale 2019 r. o 5,6 proc., a na Cyprze - o 2,9 proc. W porównaniu z poprzednim kwartałem najwyższe wzrosty odnotowano w Luksemburgu (+ 4,4 proc.), Włoszech (+ 3,1 proc.) i Austrii (+ 2,5 proc.), natomiast spadki - na Węgrzech (-7,4 proc., w Estonii (-5,8 proc.), na Łotwie (-2,3 proc.), w Bułgarii (-1,1 proc.) i Irlandii (-0,1 proc.). W tym zestawieniu Polska z 2-proc. kwartalnym wzrostem cen, razem z Niemcami, znalazła się na szóstej pozycji wśród państw

z największym wzrostem cen mieszkań. W Polsce ceny mieszkań dużo mocniej rosły na rynku wtórnym niż na pierwotnym. Porównując ceny w drugim kwartale br. do kwartału sprzed roku widać, że nowe mieszkania podrożały o 5,3 proc., podczas gdy roczny skok cen na rynku wtórnym był na poziomie 15,4 proc. i to był największy wzrost cen mieszkań z drugiej ręki w całej Unii Europejskiej. W ujęciu kwartalnym wzrosty cen wynosiły odpowiednio 0,4 proc. w przypadku nowych mieszkań i 3,2 proc. w przypadku tych już wybudowanych.



Wykres 97. Zmiany średnich cen transakcji zakupu mieszkań w państwach Unii Europejskiej w II kwartale 2020 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Forsal, Polska w unijnej czołówce pod względem wzrostu cen mieszkań, 14.10.2020, <https://forsal.pl/nieruchomosci/mieszkania/artykuly/7847560,ceny-mieszkan-drugi-kwartal-2020-dane-eurostatu-polska-unia-europejska.html>, (16.04.2022)

Trzeci kwartał 2021 r. przyniósł przyspieszenie podwyżek cen mieszkań w Unii Europejskiej. Średnia cena transakcyjna zanotowana w UE w III kw. 2021 r. była o 3,1 proc. wyższa niż trzy miesiące wcześniej. Jak wynika z danych Eurostatu, Polska znalazła się wśród państw, w których zanotowano podwyżkę poniżej unijnej średniej. Względem II kw. 2021 r. wzrost nad Wisłą wyniósł 2,6 proc. Dla porównania, średnia kwota płacona za mieszkania najmocniej wzrosła w Czechach (+7,3 proc. k/k), Holandii (+5,9 proc. k/k) oraz na Litwie (+5,4 proc. k/k). Najniższy wzrost w relacji kwartalnej zanotowano w Rumunii (+0,1 proc. k/k) oraz Danii (+0,3 proc. k/k).

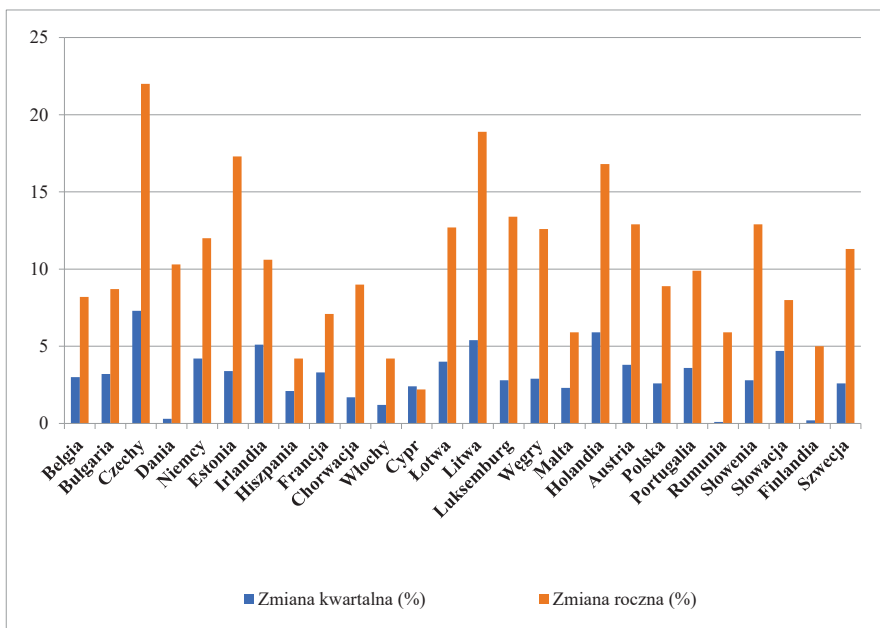
Wzrosty cen notowane w ostatnich kwartałach sprawiły, że w skali roku średnia kwota płacona za metr kwadratowy mieszkania w Czechach wzrosła w ciągu roku o 22 proc. więcej. Zwyżkę cen zaobserwowano również na Litwie (+18,9 proc. r/r), w Estonii (+17,3 proc. r/r) oraz Holandii (+16,8 proc. r/r). W przypadku całej UE wzrost w relacji rocznej wyniósł 9,2 proc. Zgodnie z danymi Eurostatu, wzrost na zbliżonym poziomie zanotowano w Polsce (+8,9 proc. r/r).

**Tabela 9.** Zmiany średnich cen transakcji zakupu i najmu mieszkań w państwach Unii Europejskiej w III kwartale 2021 roku

<b>Zmiany średnich cen transakcji zakupu mieszkań w państwach Unii Europejskiej w III kwartale 2021 roku</b>		
<b>Państwo unijne</b>	<b>Zmiana kwartalna (%)</b>	<b>Zmiana roczna (%)</b>
<b>UE</b>	+3,1	+9,2
<b>Strefa Euro</b>	+3,3	+8,8
Belgia	+3,0	+8,2
Bułgaria	+3,2	+8,7
Czechy	+7,3	+22,0
Dania	+0,3	+10,3
Niemcy	+4,2	+12,0
Estonia	+3,4	+17,3
Irlandia	+5,1	+10,6
Hiszpania	+2,1	+4,2
Francja	+3,3	+7,1
Chorwacja	+1,7	+9,0
Włochy	+1,2	+4,2
Cypr	+2,4	+2,2
Łotwa	+4,0	+12,7
Litwa	+5,4	+18,9
Luksemburg	+2,8	+13,4
Węgry	+2,9	+12,6
Malta	+2,3	+5,9
Holandia	+5,9	+16,8
Austria	+3,8	+12,9
<b>Polska</b>	<b>+2,6</b>	<b>+8,9</b>
Portugalia	+3,6	+9,9

Rumunia	+0,1	+5,9
Słowenia	+2,8	+12,9
Słowacja	+4,7	+8,0
Finlandia	+0,2	+5,0
Szwecja	+2,6	+11,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.



Wykres 98. Zmiany średnich cen transakcji zakupu mieszkań w państwach Unii Europejskiej w III kwartale 2021 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

## 5. Działalność legislacyjna

### 5.1. Wdrażanie przez Ministra Finansów postanowień dyrektyw unijnych

Generalnie stosowanie Dyrektywy uzależnione jest od przekształcenia swoich norm przez państwa członkowskie we własny porządek prawny, tj. jest w istocie równoznaczne ze zmianą działania państw członkowskich na odbiorców norm prawnych dokonanych zgodnie z Dyrektywą wobec wszystkich podmiotów w krajowym porządku prawnym. Decyzja o sposobie wdrożenia należy do państw członkowskich. Ich wybór jest ograniczony ze względu na obowiązek nadania kwestiom prawnym dyrektywy bezspornej mocy wiążącej w prawie krajowym. Przy tej swobodzie istnieje jednak potrzeba jednolitego terminu transpozycji w całej UE. Data wdrożenia określa ramy czasowe pełnego i ostatecznego przełożenia dyrektywy na prawo krajowe, której państwo nie może samodzielnie modyfikować. Od upływu tego okresu państwa członkowskie przejmują odpowiedzialność za przestrzeganie przepisów dyrektywy<sup>220</sup>.

Przekształcając dyrektywę, państwa członkowskie muszą kierować się zasadą pewności prawa i wydać bezwzględnie wiążący krajowy akt normatywny w celu implementacji dyrektywy. W szczególności dyrektywy, które muszą zapewniać określone prawa lub nakładać określone obowiązki w prawie krajowym, muszą być egzekwowane w prawie krajowym przepisami bezwzględnie obowiązującymi, tj. przepisami, których moc prawna nie może być kwestionowana. Posiadacze praw muszą znać swoje prawa i w razie potrzeby mieć możliwość dochodzenia ich w sądzie. Gdy krajowe przepisy ustawowe i wykonawcze ogłoszone w tym przypadku regulują odpowiednie prawa i obowiązki, ich poziom powinien być zgodny z poziomem określonym w przepisach krajowych<sup>221</sup>. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej istnienie przepisów krajowych może sprawić, że przekształcenie dyrektywy za pomocą krajowych przepisów ustawowych lub wykonawczych nie będzie miało racji bytu wyłącznie wtedy, gdy obowiązujące przepisy faktycznie umożliwiają całkowite zastosowanie dyrektywy oraz wtedy, gdy krajowe organy wykonawcze i sporne przepisy dyrektywy przyznają prawa jednostkom, a sytuacja prawna wynikająca z przepisów tych krajów jest wystarczająco dokładna i jasna, aby posiadacz praw mógł

---

<sup>220</sup> Z. Cieślak, *O skutkach prawnych niedotrzymania przez Polskę terminu implementacji dyrektywy 2002/14/WE*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 1(9) I-III 2006, s. 49.

<sup>221</sup> Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Zapewnienie skuteczności prawa (...)*, s.20.



zapoznać się ze wszystkimi swoimi uprawnieniami i obowiązkami oraz, w razie potrzeby powołują się na to w sądach krajowych<sup>222</sup>.

Transformacja dyrektyw powinna odbywać się w drodze ustaw i rozporządzeń, a wybór aktu normatywnego zależy głównie od systemu pochodzenia prawnego przyjętego przez dane państwo członkowskie. Ustawa jest podstawową formą rozporządzenia wykonawczego (narzędzie implementujące). W obszarach, w których spodziewane są częste zmiany dyrektywy, określone obszary można uregulować poprzez wprowadzenie mandatów ustawowych w drodze rozporządzeń wykonawczych, co umożliwi szybkie przełożenie dyrektywy na prawo krajowe po kolejnych zmianach dyrektywy.

Minister Finansów jest organem odpowiedzialnym za projektowanie aktów prawnych służących przełożeniu dyrektywy unijnych na prawo krajowe, które dotyczą funkcjonowania rynku finansowego.

Minister Finansów brał udział w pracach nad implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr. 2009/138/WE z 25 listopada 2009 roku dotyczącej działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>223</sup> oraz implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr. 2009/110/WE z 16 września 2009 roku dotyczącej działalności instytucji e-pieniądza i nadzoru ostrożnościowego, wprowadzającej zmiany do dyrektywy nr. 2005/60/WE i nr. 2006/48/WE oraz stanowiącej uchylenie dyrektywy nr. 2000/46/WE. Ich celem jest regulowanie mechanizmów funkcjonowania rynku finansowego oraz ochrona interesów klientów instytucji finansowych.

Na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr. 2009/138/WE z 25 listopada 2009 roku (Solvency II) został wdrożony nowy reżim wypłacalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracyjnych oraz uregulowano aspekty dotyczące zarządzania finansami zakładów ubezpieczeniowych, oraz zasady nadzoru dotyczące ich działalności. Termin wdrożenia dyrektywy kilkakrotnie się zmieniał, a Komisja Europejska nie określiła jeszcze ostatecznego terminu jej wdrożenia. Było to spowodowane faktem uzależnienia terminu opracowywania nowego reżimu wypłacalności ubezpieczycieli i reasekuranów uwarunkowane od przyjęcia nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej (zwanej Dyrektywą Omnibus II) w trakcie jej preparacji, która miała zmienić dyrektywę nr. 2009/138/WE. W ramach przygotowań do implementacji dyrektywy Solvency II (Wypłacalność II) Minister Finansów sporządził projekt wykazu założeń do następnej wersji ustawy regulującej działalność ubezpieczeniową i reasekuracyjną, mającą

---

<sup>222</sup> Sprawa C-492/07 Komisja v. Polska [2009].

<sup>223</sup> Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1 ze zm.

zastąpić ustawę z 22 maja 2003 dotyczącą nakładów ubezpieczeń<sup>224</sup>. Projekt ten wymagał aktualizacji ze względu na zmiany, jakie miała wprowadzić nadchodząca dyrektywa Omnibus II. Wobec tego w dniu 9 maja 2013 roku podczas posiedzenia Komitetu Rady Ministrów podjęto decyzję o nałożeniu na Ministra Finansów współpracującego z Ministrem Spraw Zagranicznych, Przewodniczącym KNF i Prezesem RCL (Rządowego Centrum Legislacji) obowiązku sporządzenia i przedłożenia do konsultacji Komitetowi do Spraw Europejskich projektu założeń do nowelizacji ustawy dotyczącej działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

Powstawanie i funkcjonowanie instytucji e-pieniądza reguluje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii europejskiej nr. 2009/110/WE z 16 września 2009 roku. Wyznacza również limity wysokości funduszy własnych i nakłada obowiązek objęcia ochroną środków pieniężnych zaangażowanych przez instytucje pieniądza elektronicznego. Ustanawia również sposób emisji i wykupu e-pieniądza oraz ustala krąg podmiotów, które mogą emitować instrument e-pieniądza. Dyrektywa miała zostać wdrożona do porządku prawnego 30 kwietnia 2011 roku, jednak w tym terminie nie doszła ona do skutku.

Została zaimplementowana jedynie fragmentarycznie na mocy ustawy z 19 sierpnia 2011 roku dotyczącej usług płatniczych<sup>225</sup>. Natomiast pozostałe, niezaimplementowane wcześniej regulacje dyrektywy dotyczące wykazu instytucji e-pieniądza, czy ochrony środków własnych tych instytucji, przełożono na polskie prawo ustawą z 12 lipca 2013 roku dotyczącą zmiany ustawy o usługach płatniczych<sup>226</sup>, a także na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z 25 września 2013 roku określającego metodę wyliczania wysokości stawki omawianej w ustawie o usługach płatniczych<sup>227</sup>.

W drugiej połowie 2011 roku powstał hipotetyczny projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw, który w styczniu 2012 roku przekazano do konsultacji resortu finansów oraz konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne trwały dłużej niż przewidywano. W toku procesu konsultacji społecznych wyłoniło się 230 uwag zgłoszonych przez podmioty zainteresowane nową ustawą. Ze względu na długie konsultacje społeczne projekt ustawy został rozpatrzony przez Komitet Stały Rady Ministrów w dniu 4 października 2012 roku. Projekt ustawy przekazano sekretarzowi Rady Ministrów dopiero 7 lutego 2013 roku, który po jego weryfikacji zalecił dodanie do wniosku projektów aktów

---

<sup>224</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 950 ze zm.

<sup>225</sup> Dz.U. Nr 199, poz. 1175 ze zm.

<sup>226</sup> Dz.U., poz. 1036.

<sup>227</sup> Dz.U., poz. 1146.

wykonawczych oraz załączenie do nich innych przewidzianych procedurą dokumentów. Projekt ustawy został przyjęty i zarekomendowany Radzie Ministrów przez Komitet Stałej Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 21 marca 2013 r. Projekt ustawy Rada Ministrów przyjęła 2 kwietnia 2013 roku, zaś ustawę uchwalono 12 lipca 2013 roku. Wobec tego cały proces finalizacji implementacji został opóźniony aż o ponad 26 miesięcy. Już w 2009 roku Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę na znaczące opóźnienia w implementacji zasad dyrektyw UE podczas kontroli działań Ministra Finansów zmierzających do stabilizacji sektora bankowego oraz w 2011 roku podczas nadzorowania działań Ministra w kierunku bezpieczeństwa w sektorze finansowym. Opóźnienia we wdrażaniu postanowień dyrektywy mogły ściągnąć na Polskę sankcje finansowe ze strony TSUE. Dlatego też działania związane z włączeniem przepisów dyrektywy unijnej do prawa krajowego powinny być prowadzone terminowo, aby proces legislacyjny mógł być zrealizowany na czas. W trakcie działań w powyższym zakresie Ministerstwo Finansów nie stwierdziło nieprawidłowości mających wpływ na ocenę i ocenę obszaru kontroli. Pomimo opóźnień we wdrażaniu Dyrektywy UE 2009/110/WE, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Finansów we wprowadzaniu do ustawodawstwa krajowego przepisów dyrektyw unijnych regulujących funkcjonowanie rynków finansowych z 16 września 2009 roku.

## **5.2. Wydawanie uchwał przez KNF**

Prawne formy działalności KNF obejmują m.in. uchwały wydawane na podstawie art. 11 ustawy o regulacji rynku finansowego<sup>228</sup>. Zgodnie z przepisem: „Komisja podejmuje decyzje w zakresie swoich kompetencji, między innymi podejmuje decyzje o charakterze administracyjnym oraz przepisy określone odrębnymi przepisami. Uchwały KNF są podejmowane w głosowaniu jawnym za pomocą zwykłej większości głosów, przy co najmniej czterech jej członkach, wśród których musi być obecny Przewodniczący Komisji bądź zastępca Przewodniczącego. W przypadku równości głosów decydujący jest głos Przewodniczącego Komisji, zaś gdy jest on nieobecny decyduje jego zastępca kierujący pracą KNF. Uchwały są podpisywane przez Przewodniczącego KNF lub jego zastępcę. Oprócz generalnego uprawnienia do wydawania uchwał, podstawą prawną wydawania uchwał przez KNF są akty szczególne.

---

<sup>228</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, DzU 2006 nr 157, poz. 1119 ze zm.

Do kompetencji KNF podczas podejmowania uchwał należą niektóre z przepisów Prawa bankowego, zwłaszcza art. 137 Prawa bankowego<sup>229</sup> zgodnie z którym na mocy uchwał sporządzane są bazy dokumentacyjne oraz informacje dla banków, standardy ostrożnościowe i dotyczące płynności finansowej banków, wytyczne odnośnie zarządzania ryzykiem, oraz wykaz rekomendowanych praktyk wspomagających stabilne zarządzanie ryzykiem. W drodze uchwały Komisja Nadzoru Finansowego publikuje wzór zabezpieczenia listów zastawnych oraz ustanawia zasady szczegółowe odnoszące się do kapitału założycielskiego w bankach hipotecznych<sup>230</sup>. Z drugiej strony, zgodnie z art. 44 ustawy dotyczącej obrotu instrumentami finansowymi KNF na mocy uchwały akceptuje praktyki przyjęte na rynku, zaś na mocy art. 105b ustawy o obrocie instrumentami finansowymi Komisja Nadzoru Finansowego podjęła uchwałę o określeniu oceny wiarygodności kredytowej jako aspektu wyliczania wymogów kapitałowych przez instytucje domów maklerskich<sup>231</sup>.

Pod względem treści uchwały KNF są zróżnicowane. KNF może wydawać uchwały noszące znamię postanowień bądź decyzji, według art. 11 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że uchwały i decyzje administracyjne nie stanowią odrębnych aktów prawnych KNF, ponieważ uchwała wydana przez KNF jest decyzją administracyjną samą w sobie, uchwałą podjętą na posiedzeniu KNF, która zawiera podstawę do rozstrzygnięcia sprawy<sup>232</sup>. Poza uchwałami o charakterze decyzji bądź postanowień, Komisja Nadzoru Finansowego jest mocodawcą uchwał odrębnych ogólnych oraz abstrakcyjnych. Tego rodzaju uchwały KNF stanowią środki nadzorcze uzupełniające, lecz w nadzorze bankowym uchwały będące aktami wykonawczymi są mają fundamentalne znaczenie. Tego rodzaju uchwały mają na celu uregulowanie stosowanie przepisów z zakresu rynku finansowego w indywidualnych przypadkach podejmowania decyzji administracyjnych na podstawie uznania administracyjnego, w szczególności interpretacji pojęć ogólnych i niejasnych<sup>233</sup>. Poprzez wydawanie uchwały KNF wypełnia luki w nadzorczych normach ostrożnościowych z prawa bankowego. Normy ostrożnościowe dedykowane bankom przez KNF są wiążące, oraz znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w ustawie Prawo bankowe<sup>234</sup>.

---

<sup>229</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r.- Prawo bankowe, Dz.U z 2002 r., nr 72, poz. 665, ze zm. (dalej „Prawo bankowe”).

<sup>230</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, Dz.U z 2003 r., nr 99, poz. 919 ze zm.

<sup>231</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz.U 2005, nr 183, poz. 1538 ze zm.

<sup>232</sup> Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II GSK 931/12, orzeczenia.nsa.gov.pl.

<sup>233</sup> R. Mroczkowski, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 266.

<sup>234</sup> B. Smykla, *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 441.

Uchwałami wydawanymi przez KNF są także zalecenia, wytyczne oraz rekomendacje powszechnie uznawane za nie wiążące prawnie, lecz są wiążące jedynie z upoważnienia KNF.

Rozważając charakter prawny uchwały KNF stanowisko Trybunału Konstytucyjnego polega na interpretacji kwestii uchwały KPWiG w wyroku z dnia 15 lipca 1996 r., sygn. U 03/9634, oraz, uchwał RPP oraz Zarządu NBP w ramach wyroku z 28 czerwca 2000 roku<sup>235</sup>. Choć wyroki Trybunału Konstytucyjnego zostały wydane w różnych stanach prawnych i należy je uznać za nieaktualne, to argumenty zawarte w tych wyrokach mają istotne implikacje dla określenia charakteru prawnego decyzji KNF.

Trybunał Konstytucyjny uznał uchwały KPWiG za akty normatywne z normami stanowiącymi wiążącą wykładnię urzędniczą, mogące stanowić fundament pod wydanie odrębnej decyzji o charakterze administracyjnym, w orzeczeniu z 15 lipca 1996 roku, akt U 03/96<sup>236</sup>. Uchwały noszą miano aktów normatywnych, a więc wyznaczających ogólne i abstrakcyjne normy prawne, z racji braku bezpośredniego, imiennego zaadresowania do imiennie określonego odbiorcy oraz nie są one wydawane w szczególnych, indywidualnych okolicznościach. Uchwały nie są samodzielnymi aktami prawnymi, ponieważ do ich wydania dochodzi w drodze tzw. delegacji ustawowych, zaś KPWiG nie jest upoważniona do wydawania uchwał wykonawczych do ustaw, zaś stanowione przez nią uchwały mogą pełnić rolę technicznych środków podczas decydowania w poszczególnych sprawach należących do jej kompetencji. W związku z tym wydawanie uchwał KPWiG z prawnego punktu widzenia było bezpodstawne, oraz naruszało zasady legalności i prawnego państwa demokratycznego.

Trybunał Konstytucyjny na mocy wyroku z 28 czerwca 2000 roku wydał orzeczenie o naturze prawnej uchwał NBP, dokonując wyboru pomiędzy decyzją uznającą je za akty prawne powszechnie obowiązujące, akty wewnętrzne lub akty prawa ogólnie stosowanego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zgodnie z Konstytucją organy NBP nie mają kompetencji do wydawania aktów prawa o charakterze generalnym, a możliwość traktowania ich decyzji jako aktów prawa generalnego zasadniczo wyklucza ich normatywny charakter. W związku z tym uchwały instytucji NBP określone w ustawie o Narodowym Banku Polskim<sup>237</sup> nie są aktami o charakterze powszechnym, a jedynie aktami prawa krajowego w ramach systemu prawa bankowego wyodrębnionych przez Prawo bankowe, ponieważ to banki są odbiorcami uchwał, pozostające funkcjonalnie zależne od NBP oraz w relacji zależności od Komisji Nadzoru Bankowego. W tej materii Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na niepewność co do

---

<sup>235</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99.

<sup>236</sup> Orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996, sygn. U 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31.

<sup>237</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, DzU 1997, nr 140, poz. 938 ze zm.

uznania zależności funkcjonalnej za podległość organizacyjną banków wobec NBP. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny uchwał NBP za akt prawa krajowego uzależnione jest zatem od dwóch przesłanek, które muszą zachodzić jednocześnie, tj. przesłanek o charakterze podmiotowym i przedmiotowym, aby nie zaburzać równowagi systemu aktów prawa krajowego, ponieważ w głębszym sensie zależności funkcjonalne pojawiają się niemal we wszystkich powiązaniach organu z poszczególnymi podmiotami. Według przesłanki podmiotowej wymagane jest aby uchwały były wydawane przez instytucje konstytucyjne, natomiast według przesłanki przedmiotowej do przedmiotów uchwały powinny należeć konstytucyjne czynności publiczne.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego jest zgodne ze stanowiskiem Sądu Najwyższego w sprawie decyzji KNB. Sąd Najwyższy uznał, że orzeczenia Komisji Nadzoru Bankowego nie mogą być zakwalifikowane jako powszechnie obowiązujące akty prawne, lecz mieszczą się w kategorii wewnętrznych aktów normatywnych w sensie konstytucyjnym. Sąd Najwyższy stwierdził: „Komisja Nadzoru Bankowego nie jest zgodnie z Konstytucją organem ustawodawczym. [...] Ustawowe uprawnienia nadzorcze Komisji Nadzoru Bankowego będącego centralnym organem państwowym oraz rozległe relacje łączące ten organ z bankami komercyjnymi sprawiają, że możliwe staje się stwierdzenie podległości banków, do których adresowane są akty wewnętrzne i zaklasyfikowanie uchwały do aktów prawa krajowego. Art. 93 Konstytucji stanowi, iż akty prawa krajowego w zakresie podmiotowym noszą znamiona systemu otwartego. Klauzula ta ustanawia właściwości krajowych aktów normatywnych zgodnie z którą można je wydawać bazując na ustawie, oraz których zgodność z powszechnie obowiązującym prawem poddaje się kontroli; mają one zastosowanie tylko do jednostek organizacyjnych podlegających ich wydającemu organowi i nie są podstawą decyzji organów państwowych wydawanych w stronę osób fizycznych i prawnych, czy pozostałych podmiotów prawnych<sup>238</sup>.

Pomysł zakwalifikowania uchwał wydawanych przez KNF do aktów powszechnie obowiązujących jest odrzucany przez doktrynę oraz orzecznictwo, choć poszczególne uchwały wydane przez KNF mają charakter aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, a przede wszystkim uchwały noszące znamiona norm ostrożnościowych dla banków jako podmiotów odrębnych<sup>239</sup>. Uchwał ogólnych wydanych przez KNF nie reguluje art. 87

---

<sup>238</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego- Izba Cywilna z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn.. I CKN 796/99, OSNC 6/2000, poz. 114.

<sup>239</sup> L. Góral, *Komentarz do art. 137 ustawy- Prawo bankowe*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 684.

Konstytucji<sup>240</sup>. Ponieważ brak jest uchwał w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, uchwały wydawane przez KNF nie mogą być traktowane jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, a KNF nie ma uprawnień do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego ze względu na zamknięte grono podmiotów dysponujących uprawnieniem do ustanawiania prawa powszechnie obowiązującego. Jednocześnie tak naprawdę uchwały KNF mają skutek powszechnie obowiązujących pomocniczych aktów normatywnych, podobnych do ustaw, a więc uchwały KNF są niekonstytucyjne jako akty normatywne. W związku z tym przepisy ustawy uprawniające KNF do wydawania uchwał zawierających normy o zasięgu ogólnym należy uznać za niekonstytucyjne, ponieważ upoważnianie KNF do ich wydawania jest nieuzasadnione z punktu widzenia Konstytucji<sup>241</sup>.

Według dualizmu systemu źródeł stanowienia prawa, uchwały KNF mogą zostać uznane za źródła prawa wewnętrznego, o otwartym systemie. Doktryna prawa mówi, iż uchwałom wydawanym przez KNF, wykluczonych z art. 87 Konstytucji, nie brak jakichkolwiek cech źródeł prawa krajowego, gdyż obejmują one normy zawierające obowiązujące normy podmiotowo ograniczone do adresata organizacyjnie podporządkowanego normie, a obowiązek przestrzegania tych norm jest uzasadniony podległością służbową odbiorcy względem organów administracyjnych<sup>242</sup>. Można zatem sądzić, że teoria, iż uchwała KNF jest aktem wewnętrznego zarządu, jest słuszna, co potwierdza praktyka KNF nadawania jej mocy obowiązującej w dniu jej ogłoszenia. Aby jednak decyzje KNF można było uznać za akty prawa krajowego, należy stwierdzić, że mają one charakter obligatoryjny, tj. są wydawane w oparciu o ustawę, zaś dotyczą wyłącznie jednostek organizacyjnych podlegających KNF i nie mogą być przesłankami do podejmowania decyzji w kierunku osób fizycznych i prawnych oraz są kontrolowane pod kątem przestrzegania powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Kwestią sporną dotyczącą uchwał wydawanych przez KNF jest podległość organizacyjna podmiotów objętych nadzorem, oraz niemożność wydawania decyzji podmiotom prawnym.

Ponieważ podmioty nadzorowane przez KNF jako adresaci uchwał muszą zajmować pozycję organizacyjnie podporządkowaną – argument, że uchwały KNF należy włączać do źródeł prawa wewnętrznego obowiązującego, budzi w doktrynie wiele pytań. Otóż uchwały

---

<sup>240</sup> L. Góral, *Komentarz do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, komentarz do art. 11*, Lexis Nexis, Warszawa 2013.

<sup>241</sup> E. Rutkowska, *Charakter prawny uchwał Komisji Nadzoru Finansowego (norm ostrożnościowych)*, [w:] E. Fojeik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 153.

<sup>242</sup> R. Mroczkowski, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 265-266.

dotyczą instytucji finansowych niezwiązanych organizacyjnie z KNF, a specyfiką wewnętrznymi aktów prawnych jest to, że dotyczą one tylko jednostek powiązanych organizacyjnie z organem, który wydał te akty. W kręgach orzeczniczych dystans organizacyjny odnosi się do więzi konstytucyjno-prawnej, czyli przedmiotowego i konstytucyjnie określonego zakresu działania podmiotów podległych, aby podmiot nadrzędny organizacji mógł ingerować w działalność podmiotu podległego na wszystkich etapach i w dowolny sposób dobrany do konkretnego celu<sup>243</sup>.

Kryterium podległości organizacyjnej powinno być ujmowane pod względem przyjętej przez prawo administracyjne koncepcji przynależności hierarchicznej. Zależność hierarchiczna oznacza jednostronną zależność niższego autorytetu od wyższego organu lub niższego podmiotu od wyższego podmiotu. Zależność tą współtworzą zależności: osobowa i służbowa, przy jednoczesnym ścisłym ich powiązaniu. W hierarchicznym systemie podporządkowania podległość służbową reprezentują możliwości wydawania przez wyższy organ poleceń urzędowych. W ramach zależności służbowych zarządzanie organami niższymi odbywa się poprzez dwa rodzaje działań: działania ogólne (zawiadomienia, wytyczne, polecenia, rozkazy) oraz działania osobiste w formie poleceń służbowych. Relacje organizacyjne wyrażane w kategoriach przynależności hierarchicznej to te między organami administracji publicznej, których treść jest zbliżona do treści relacji zachodzących między pracownikami urzędów a ich przełożonymi<sup>244</sup>. Wśród podmiotów objętych nadzorem oraz KNF brak organizacyjnej podległości, co stoi w sprzeczności z decyzją uznania uchwał KNF za akty prawa powszechnie obowiązującego.

Częściowo doktryna uznaje uchwały wydawane przez KNF za szczególne akty prawa powszechnie obowiązującego<sup>245</sup>. Uchwały KNF jako akty wewnętrzne mają szczególnie charakter prawny ze względu na fakt, iż uchwał te mogą być skierowane do podmiotów spoza struktury organizacyjnej KNF, lecz pozostające w zależności nadzorczej<sup>246</sup>. Dlatego na potrzeby uchwał KNF w sektorze bankowym pojęcie przynależności organizacyjnej należy interpretować szerzej niż w przypadku znaczenia przyjętego w prawie administracyjnym, tj. przy założeniu, że pojęcie przynależności organizacyjnej zawiera także przynależność o charakterze funkcjonalnym. W świetle doktryny i jurysdykcji wskazuje się na fakt, iż

---

<sup>243</sup> Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98.

<sup>244</sup> Wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00.

<sup>245</sup> R. Tupin, *Status prawny i kompetencje prawotwórcze organów Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 7–8, 1998, s. 9.

<sup>246</sup> C. Kosikowski, *Akty wykonawcze w prawie bankowym jako problem konstytucyjny*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa*, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1999, s. 384.



określenie organizacyjnej podległości, której nie należy mylić z przynależnością hierarchiczną, może opierać się na pewnym stosunku konstytucyjno-prawnym pomiędzy poszczególnymi podmiotami, na których opiera się akt stanowienia prawa krajowego. Podmiot jest funkcjonalnie podporządkowany, jeżeli organ upoważniający jest organem konstytucyjnym i uczestniczy w konstytucyjnie nałożonym zadaniu publicznym<sup>247</sup>. W związku z tym, skoro KNF nie należy do organów konstytucyjnych, to nie można uznać funkcjonalnej podległości banków względem KNF, wobec tego uznanie uchwał KNF za akty prawa wewnętrznego nie ma racji bytu.

Również wykładania celowościowa i systemowa sprzeciwiają się uznaniu uchwał wydawanych przez KNF za akty prawa wewnętrznego. Otóż bowiem podstawą wydawania przez KNF decyzji są jej własne uchwały, formalnie natomiast decyzje KNF mogą opierać się wyłącznie na ustawie lub na podstawie rozporządzenia administracyjnego wydanego z wyraźnym upoważnieniem wyszczególnionym w ustawie. Podstawy prawnej do wydawania decyzji wobec podmiotów objętych nadzorem nie mogą stanowić uchwały KNF, jednak KNF wydaje decyzji mocą własnych uchwał. Na uwagę zasługuje jednocześnie fakt, iż niezależnie od przyjętego nazewnictwa i formy, podjęcie decyzji jest równoznaczne z wszelkimi indywidualnymi rozstrzygnięciami w sprawach podmiotu prawa przez organ stosujący prawo, nakładające zobowiązania lub przyznające prawa. W związku z powyższym każda decyzja wydana przez KNF na podstawie tej uchwały jest nieważna, co doprowadzi do załamania działalności banków stosujących się do decyzji KNF. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego każda decyzja oparta na postępowaniu wewnętrznym jest decyzją bez podstawy prawnej, co oznacza, że jest nieważna<sup>248</sup>.

### 5.3 Opiniowanie przez KNF projektów regulacji unijnych

Ministerstwo Finansów jest reprezentantem Polski w pracach legislacyjnych UE. UKNF wraz z NBP przedstawiają swoje stanowiska odnoszące się do propozycji regulacji unijnych. Ogromne znaczenie dla polskich instytucji finansowych miał unijny projekt dyrektywy unijnej CRD IV. Podczas opracowywania projektu tej regulacji Komisja Europejska utworzyła grupy robocze, do których zaangażowano ekspertów z UKNF i MF. Przy

---

<sup>247</sup> R. Tupin, *Głosa do wyroku TK z dnia 28 czerwca 2000 (sygn. K 5/99)*, „Przegląd Sejmowy”, z. 1, 2001, s. 87.

<sup>248</sup> M. Kulesza, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, z. 2, 1998, s. 12.

opiniowaniu projektu regulacji CRD IV NBP zakwestionował identyczną we wszystkich państwach unijnych ogólnie narzuconą procedurę ustalania norm płynności. W swoim stanowisku broniąc tego poglądu zwrócił uwagę na konieczność ustalenia parametrów dla krótko- i długoterminowych standardów płynności na poziomie krajowym oraz przedłużenia ich wprowadzenia do pięciu lat, aby banki mogły w terminie dopasować się do nowych wytycznych. NBP uważa, że spełnienie kryteriów płynności długoterminowej oznacza, że przy wielkości polskiego sektora bankowego istnieje potrzeba rozszerzenia stabilnych źródeł finansowania oraz podjęcie wysiłków mających na celu pobudzenie rozwoju rynku narzędzi zwiększających dostęp do finansowania. Takim rynkiem jest przede wszystkim rynek obligacji nie skarbowych.

W toku procesu opiniodawczego Urząd KNF stwierdził, iż zaproponowane przez Komisję Europejską rozwiązania warunkujące zapewnienie odpowiedniej płynności w instytucjach kredytowych wykraczają daleko poza projekt z Bazylei, uprawniając nadzorców konsolidujących do decydowania o przeniesieniu stosowania wymagań płynnościowych ze skali lokalnej na skalę międzynarodowej grupy bankowej. Rozwiązania te mogłyby skutkować bowiem utratą przez lokalnych regulatorów kontroli nad warunkami płynnościowymi, a co za tym idzie – utratą zdolności do bezpośredniej reakcji w obliczu zaistnienia czynników zagrażających stabilności sektora kredytowego u państwa goszczącego. Negatywnie została również oceniona przez UKNF sugestia pozbawienia władz krajowych kompetencji, jaką jest nadzór płynności oddziałów bankowych. UKNF zwrócił również uwagę, że wprowadzenie możliwości przenoszenia aktywów pomiędzy spółkami zależnymi grupy kapitałowej na zasadach nierynkowych w trakcie procedury naprawczej może mieć negatywny wpływ na polski sektor bankowy. Tak sformułowane uwagi i zastrzeżenia zgłosili przedstawiciele Ministerstwa Finansów uczestniczący w pracach prowadzonych przez grupę roboczą Komisji Europejskiej, które następnie uwzględniono w projekcie Stanowiska Rządu odnośnie dyrektywy w ramach pakietu CRD IV<sup>249</sup>.

W Komisji Nadzoru Finansowego za opiniowanie i analizy inicjatyw legislacji unijnych odpowiada Departament Współpracy Międzynarodowej (DWM), który ma za zadanie zapewnić zgodność regulacji polskiego systemu prawnego z prawem europejskim. Do zadań personelu DWM w zakresie opiniowania projektów regulacji unijnych należy:

- Prowadzenie prac nad opracowywaniem Stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej odnośnie aktów legislacyjnych oraz innych inicjatyw unijnych;

---

<sup>249</sup> *Informacja o wynikach kontroli działania instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego*, NIK, KBF-4101-05-00/2011, s. 27.

- Współdziałal w pracach dotyczących ustanawiania wspólnych stanowisk państw Wspólnoty odnośnie konkretnych regulacji UE;
- Analizowanie procesu legislacyjnego aktów prawnych;
- Przeprowadzanie analizy unijnych aktów legislacyjnych;
- Analizowanie wpływu polskich aktów normatywnych na działania Ministerstwa;
- Opiniowanie, uzgadnianie dokumentów, materiałów i stanowisk, związanych z procesem decyzyjnym UE i współpracą międzynarodową.

Aby projekt wdrożenia do prawa krajowego regulacji unijnej mógł zostać uznany za kompletny, należy poddać ocenie sposób jej implementacji. W pierwszej kolejności, zanim zostanie wprowadzona jakakolwiek regulacja unijna, muszą zostać spełnione 3 nadrzędne zasady implementacji, aby można było mówić o implementacji prawa Unii Europejskiej: zasada powszechności, skuteczności i terminowości:

- Zasada powszechności i skuteczności - zasada powszechności mówi jasno, iż prawo unijne musi zostać zaimplementowane przy pomocy aktu prawnego powszechnie obowiązującego. Według art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do aktów prawa o mocy powszechnie obowiązującej kwalifikują się ustawy i rozporządzenia. Aby wykonywanie prawa Unii Europejskiej w świetle systemu prawnego RP było skuteczne, należy zapewnić powszechność obowiązywania aktu prawnego, który jest implementowany w prawie polskim. Dlatego też zasada powszechności jest bezpośrednio i nierozzerwalnie związana z zasadą skuteczności implementacji. W polskim systemie prawnym za najwłaściwszy instrument implementacyjny uznaje się ustawę<sup>250</sup>. Zaś w przypadku możliwości dotyczącej implementacji prawa unijnego poprzez rozporządzenie jest to kwestia pozostająca bez ostatecznego rozstrzygnięcia. Jednak można stwierdzić, iż brak formalnych przeszkód na drodze do zastosowania tego sposobu implementacji. Rozporządzenie można uznać za narzędzie pomocnicze<sup>251</sup>. Będzie to jednak wymagało zawarcia w ustawie odpowiednio szczegółowego upoważnienia. Szczególny nacisk

---

<sup>250</sup> J. Karczewski, *Konstytucyjny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego a efektywne wdrażanie prawa europejskiego- zarys podstawowych problemów*, [w:] M. Zubik, R. Puchty (red.), *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, Warszawa 2013, s. 53.

<sup>251</sup> S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] Wawrzyniak J., Laskowska M. (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 594.

kładziony jest na właściwe sformułowanie treści takiego upoważnienia, zwłaszcza odnoszącej się do zakresu regulowanych spraw wraz z zasadami formułowania treści aktu prawnego. Ponieważ dyrektywy unijne zasadniczo podlegają implementacji, nastąpi sytuacja, w której dane państwo należące do UE będzie miało dowolność w wyborze drogi implementacji z zastrzeżeniem, iż cele ustanowione w dyrektywie unijnej zostaną osiągnięte przez państwo członkowskie.

- Zasada terminowości- podczas implementacji należy zwrócić uwagę na fakt, na ile jest możliwe terminowe przeprowadzenie prac implementacyjnych. Polskę obowiązują bowiem określone ramy czasowe, w których ma być zapewniona skuteczność prawa UE w systemie prawnym RP. Niedotrzymanie tych terminów może skutkować zobowiązaniem państwa do zapłaty odszkodowania oraz wysokich kar<sup>252</sup>. Zgodnie z analizą dotychczasowej praktyki wprowadzania unijnych regulacji prawnych do prawa polskiego zaobserwowano nieustanne pojawianie się problemów z dotrzymaniem terminów implementacji prawa Unii Europejskiej. Wobec tego zasada terminowości implementacji jest nagminnie łamana. Bezpośrednim skutkiem łamania tej zasady jest brak skuteczności prawa unijnego w polskim systemie prawnym.

---

<sup>252</sup> N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za naruszenie prawa Wspólnot Europejskich*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 151-164.

## Zakończenie

Reasumując, poczucie bezpieczeństwa jest najbardziej fundamentalną potrzebą wszystkich ludzi, społeczności, narodów oraz instytucji międzynarodowych. W przypadku jego braku pojawia się napięcie, uczucie niepokoju czy wręcz panika. Ogólnie rzecz ujmując, poczucie bezpieczeństwa to pewność, że jednostka lub przedsiębiorstwo przetrwa i będzie istnieć; posiada niezbędne do prawidłowego funkcjonowania zasoby; kontynuuje swój byt i rozwija się. Wynika to z braku wystąpienia właściwie postrzeganych zagrożeń, ale też z twórczej, proaktywnej aktywności jednostki/podmiotu gospodarczego oraz rozważnych decyzji krajowych organów finansowych. Bezpieczeństwo jest czynnikiem zmieniającym się wraz z upływem czasu i w zależności od podejmowanej aktywności lub jej braku<sup>253</sup>.

Bezpieczeństwo jest jako pojęcie interdyscyplinarne jest naukowym obiektem zainteresowań w dziedzinie politologii, prawa, socjologii, ekonomii, czy historii. Jest pojęciem znanym już od starożytności. Termin bezpieczeństwa pochodzi od łacińskiego słowa *sine cura* i oznacza brak zagrożenia oraz i osłonę przed czynnikami zagrażającymi. W starożytnym Rzymie słowo *sine cura* miało negatywny wydźwięk i oznaczało słabość polityczną. Natomiast współczesne pojmowanie bezpieczeństwa ma dość pozytywne konotacje: oznacza bowiem poczucie spokoju, oraz pewności skuteczności zastosowanych zabezpieczeń<sup>254</sup>. Ogólnospołeczna koncepcja bezpieczeństwa dotyczy ochrony takich wartości jak: pewność, egzystencja, swoboda, stabilizacja, tożsamość (identyczność) czy gwarancja dobrobytu.

Rodzajem bezpieczeństwa poruszonym w niniejszej pracy jest bezpieczeństwo finansowe państwa. Zagrożeniem dla bezpieczeństwa finansowego kraju jest błędnie ukierunkowana polityka finansowa i gospodarcza kraju. Właściwie prowadzona polityka finansowa państwa powinna prowadzić do użycia w odpowiednim momencie takich rozwiązań i narzędzi, które umożliwią państwu uzyskanie niezawodnych strumieni finansowych. Bezpieczeństwo finansowe państwa jest uwarunkowane skutecznością i trafnością działań prowadzonych przez krajowe instytucje finansowe, takie jak: Narodowy Bank Polski, Minister Finansów, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Komisja Nadzoru Finansowego, czy Komitet

---

<sup>253</sup> J. Zajac, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] K. A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Warszawa 2009, s. 18.

<sup>254</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 27.

Stabilności Finansów. Każda z tych instytucji pełni odmienne role, które wzajemnie się uzupełniają i współprzyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa finansów kraju:

- Główną rolą Narodowego Banku Polskiego jest utrzymanie stabilności cen;
- Podstawową kompetencją Ministra Finansów jest projektowanie, opracowywanie, wykonywanie i monitorowanie budżetu państwa oraz obsługa długu publicznego. Minister Finansów jest organem odpowiedzialnym za projektowanie aktów prawnych przeznaczonych do transponowania dyrektyw unijnych o funkcjonowaniu rynku finansowego na prawo krajowe. Minister Finansów uczestniczył w implementowaniu dyrektywy Solwency II nr. 2009/138/WE z 25 listopada 2009 roku dotyczącej działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>255</sup> oraz w implementowaniu dyrektywy nr 2009/110/WE z 16 września 2009 roku o działalności instytucji e-pieniądza i nadzoru ostrożnościowego, stanowiącej sprostowanie dyrektywy nr. 2005/60/WE i nr. 2006/48/WE;
- Bankowy Fundusz Gwarancyjny z kolei zapewnia dysponentom zwrot depozytów zgromadzonych na kontach bankowych na wypadek upadłości banków;
- Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór nad rynkami: emerytalnym, ubezpieczeniowym i bankowym, wspiera innowacyjność, oraz finansową edukację społeczeństwa; do KNF na bieżąco napływają zgłoszenia o zaistniałych, informacje te są wykorzystywane przez KNF w analizie mechanizmów rynkowych oraz inicjowaniu działań w kierunku zwalczania szkodliwych praktyk rynkowych niezgodnych z prawem;
- Komitet Stabilności Finansów jako właściwy organ makroostrożnościowy zajmuje się rozpoznawaniem, oceną i obserwacją ryzyka systemowego oraz aktywnym przeciwdziałaniem ryzykom finansowym. Jest to organ kolegialny, tzn. reprezentujący Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, oraz Komisję Nadzoru Finansowego. Jego działalność ma za zadanie wspierać długoterminowy wzrost gospodarki państwa.

Każdy z wymienionych organów dysponuje odpowiednimi narzędziami, za pomocą których realizuje politykę bezpieczeństwa finansowego państwa.

---

<sup>255</sup> Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1 ze zm.

KNF sprawuje nadzór nad rynkiem bankowym za pomocą ciągłego nadzoru analitycznego (prowadzonego w oparciu o kwartalne oceny punktowe CAEL30) sprawozdań finansowych banków oraz okresowego nadzoru inspekcyjnego (analiza ryzyk istotnych w sektorze bankowym, zwłaszcza ryzyko płynności i kredytowe). Natomiast sprawując nadzór nad rynkiem ubezpieczeniowym i emerytalnym KNF poddaje analizie miesięczne, kwartalne i roczne sprawozdania finansowe. Od 2010 roku za pomocą metodyki BION KNF monitoruje stan finansów Otwartych Funduszy Emerytalnych i zakładów ubezpieczeń w oparciu o dzienne sprawozdania finansowe, pakiety inwestycyjne oraz sfinalizowanych transakcji. Na skutek wprowadzenia metodyki BION zakłady ubezpieczeń mogą znacznie lepiej przygotować się do spełnienia wymogów dyrektywy Parlamentu Europejskiego Solvency II Ne 2009/138/WE. W ramach dyrektywy Wyplacalność II ustanowiono podejście bazujące na trzech filarach: 1. Filary dotyczący wymogów jakościowych, obejmujący m. in. Kapitałowe wymogi wypłacalności; 2. Filary dotyczący wymogów jakościowych obejmujący m.in. własną ocenę ryzyka i wypłacalności ORSA; oraz 3. Filary dotyczący dyscypliny rynkowej, obejmujący m.in. raportowanie wypłacalności i kondycji finansowej SFCR.

Dyrektywa Wyplacalność II (Solvency II) sektora ubezpieczeniowego jest projektem UE, poprzez który zreformowano dotychczasowy system wypłacalności. Celem dyrektywy było stworzenie systemu wypłacalności uwzględniającego profil ryzyka prowadzonej działalności, na jakie narażone są zakłady ubezpieczeniowe i reasekuracyjne.

Niezwykle istotny wpływ na bezpieczeństwo finansowe naszego kraju ma fakt członkostwa w Unii Europejskiej. Bez wątpienia akcesja Polski do UE w znacznym stopniu przyczyniła się do kształtowania polityki finansowej kraju. Jednak ze względu na nagminne lekceważenie przez rząd pryncypiów UE oraz wydawanych przez nią dyrektyw i rekomendacji poziom bezpieczeństwa finansów Polski od lat jest nadwątlony. Badając kondycję finansową Polski na tle całej UE uwzględniono następujące aspekty:

- Kursy wymiany euro w stosunku do walut krajowych,
- Przeciętne kursy walut,
- Import,
- Eksport,
- Ceny żywności,
- Ceny mieszkań,
- Wysokości plac,
- Ceny energii,

– Roczna stopa inflacji.

W marcu 2022 roku 1 euro kosztowało 4,67zł. Oznacza to osłabienie waluty polskiej stosunku do roku 2021 roku o 2,19%. Najwyższy wzrost deprecjacji złotego w stosunku do euro zaobserwowany został jednak w 2016 roku w wysokości 4% w stosunku do roku 2015, z kolei odwrotną tendencję czyli wzmocnienie złotego, w największym natężeniu odnotowano w 2017 roku- spadek kursu złotego wynosił 2% w stosunku do 2016 roku. Łącznie od roku 2015 do marca 2022 roku kurs wymiany euro w stosunku do złotego wzrósł o 49 groszy, co oznacza osłabienie polskiej waluty przez ostatnie 6 lat o 11,72%.

W 2022 roku ceny energii za 1 kWh w całej Unii Europejskiej znacznie wzrosły wobec 2020 roku. Najwyższa unijna cena za 1 kWh energii wynosiła wówczas 0,32 euro (o 0,078 euro więcej niż w 2021 roku), zaś najniższa 0,10 euro, czyli o 0,021 euro więcej niż w 2021 roku. Najniższa cena za energię w UE została odnotowana dla Bułgarii. Z kolei do państw UE o najwyższych cenach energii należały: Niemcy (0,32 euro), Dania (0,29 euro), Belgia (0,28 euro), Irlandia (0,26 euro), Hiszpania (0,24 euro), Włochy (0,23 euro), Austria (0,22 euro), Cypr (0,22 euro) oraz Portugalia (0,21 euro). Między Polską a Niemcami odnotowano różnicę w wysokości 0,15 euro.

W lutym 2022 roku pod względem wysokości wskaźnika inflacji HICP Polska zajęła dziewiąte miejsce. Inflacja w UE wzrosła w lutym z 5,6% w styczniu. Tymczasem wzrost cen w Polsce spowolnił z 8,7% w styczniu. W rezultacie poziom inflacji w Polsce spadł z czwartego na dziewiąte. Spadek inflacji w Polsce w lutym był wynikiem wprowadzenia na początku ubiegłego miesiąca tarczy antyinflacyjnej. Spowodowało to obniżkę stawek VAT: do 0% zmniejszono dla produktów spożywczych i gazu oraz do 8% dla paliw. Jednak w marcu 2022 roku inflacja osiągnęła ponad 10%, zaś w kwietniu 12%. Ponadto w maju 2022 roku podwyższono wysokości stóp procentowych o 0,79 punktu procentowego, co nie wróży niczego dobrego jeśli chodzi o przyszły kształt poziomu inflacji.

W lutym 2022 roku pod względem tempa wzrostu cen żywności Polska zajęła 7 miejsce z wynikiem w wysokości 125,2%. W 2022 roku ceny polskiej żywności były niższe od żywności bułgarskiej osiągającej poziom wskaźnika przeciętnych cen żywności w wysokości 125,38%, rumuńskiej osiągającej wynik 126,82, łotewskiej z wynikiem 127,01, estońskiej z wynikiem 127,97, węgierskiej w wysokości 128,83 oraz litewskiej ze wskaźnikiem w wysokości 129,44% jako najdroższej w całej UE.

Choć w 2022 roku polskie miesięczne płace minimalne wzrosły do poziomu 654,79 euro, Polskę wciąż dzieli przepaść od państw bogatej Europy Zachodniej. Pomiędzy prowadzącym w całej UE Luksemburgiem, z wynikiem płacy minimalnej w wysokości 2256,95



euro a Polską różnica wynosi aż 1602,16 euro. Jest to sygnał, iż dysproporcje pomiędzy Polską a krajami zachodnimi wciąż się pogłębiają.

W trzecim kwartale 2021 średnia cena transakcyjna za mieszkania zanotowana w UE była o 3,1% wyższa niż trzy miesiące wcześniej. Według statystyk Eurostatu Polska należy do czołówki państw unijnych, w których podwyżka wyniosła poniżej unijnej średniej. W stosunku do II kwartału 2021 roku wzrost cen mieszkań polskich wyniósł 2,6 %. Natomiast najwyższy wzrost średniej kwoty płaconej za mieszkania odnotowano w Czechach (+7,3 proc. k/k). Przewiduje się, iż trend ten będzie przybierał na sile.

Podwyżki notowane w ostatnich kwartałach sprawiły, że w skali roku średnia kwota płacona za metr kwadratowy mieszkania w Czechach wzrosła w ciągu roku o 22 proc. Podwyżkę o więcej niż 15 proc. zanotowano także na Litwie (+18,9 proc. r/r), w Estonii (+17,3 proc. r/r) oraz Holandii (+16,8 proc. r/r). W przypadku całej UE wzrost w relacji rocznej wyniósł 9,2 proc. Zgodnie z danymi Eurostatu, podwyżkę na zbliżonym poziomie zanotowano w Polsce (+8,9 proc. r/r).

Reasumując, bezpieczeństwo finansowe Polski w 2022 roku stoi pod znakiem zapytania z racji słabnącej waluty, rosnącej inflacji, podnoszenia stóp procentowych, cen mieszkań, szybujących cen żywności, oraz cen energii. Ponadto nadal bardzo wiele brakuje nam do czołówki państw UE pod względem wysokości płac. Obywatele RP nie są w stanie odłożyć większych oszczędności z racji nieustannych wzrostów kosztów życia oraz wciąż podwyższanych stóp procentowych, które w zamyśle instytucji finansowych miały poprawić sytuację, lecz jak na ironię prowadzą w przeciwnym kierunku. W całej sytuacji plusem jest jednak fakt, iż ceny mieszkań w Polsce w porównaniu z krajami UE nie są tak bardzo wysokie. Wobec tego działania prowadzone przez wspomniane organy finansowe należy ocenić negatywnie. Ciężko stwierdzić, czy kierowały się one niefrasobliwością, niewystarczającym poglądem na sytuację czy też zupełnie świadomie działały na szkodę państwa, aby udowodnić swoją „wyższość” wobec dyrektyw unijnych.

## Bibliografia

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U.1997.78.483.
2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 2020 r. poz. 2027, z 2021 r. poz. 1598, z 2022 r. poz. 22.
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz.U.2021.2439.
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, Dz.U z 2003 r., nr 99, poz. 919 ze zm.
5. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, Dz.U.2020.1413.
6. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz.U 2005, nr 183, poz. 1538 ze zm.
7. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz. U. z 2006 r. nr 157, poz. 1119.
8. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.
9. Ustawa o finansach Publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku, Dz.U.2021.0.305.
10. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. 2015 poz. 1513.
11. Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, Dz.U.2020.0.1415.
12. Projekt nowelizacji Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw z 8 września 2021 r.
13. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, Dz. U. Nr 179 poz. 1065.
14. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, Dz. U. Nr 179 poz. 1065.
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 marca 2020 r. uchylające rozporządzenie w sprawie bufora ryzyka systemowego, Dz.U. 2020 poz. 473.

16. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, Dz.U. 2020 poz. 1413.
  17. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (2009/138/WE).
  18. Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II GSK 931/12, orzeczenia.nsa.gov.pl.
  19. Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99.
  20. Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98.
  21. Wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00.
  22. Orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996, sygn. U 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31.
  23. Postanowienie Sądu Najwyższego- Izba Cywilna z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn.. I CKN 796/99, OSNC 6/2000, poz. 114.
- 
1. Alińska A., *Sieć bezpieczeństwa finansowego jako element stabilności funkcjonowania sektora bankowego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace”, nr 1, 2012.
  2. Ambroziak Ł., *Wpływ rosyjskiego embarga na polski handel rolno-spożywczy*, „Przemysł Spożywczy” 7, 2015.
  3. Bartkiewicz J., *Gazeta SGH- życie uczelni, Wpływ pandemii na polski system bankowy*, 29.12.2020, <https://gazeta.sgh.waw.pl/insight/wplyw-pandemii-na-polski-system-bankowy>, (03.04.2022)
  4. Bartkowiak R., Ostaszewski J., *Ekonomia, nauki o zarządzaniu, finanse i nauki prawne wobec światowych przemian kulturowych, społecznych, gospodarczych i politycznych*, Oficyna Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011.
  5. Barro R., Gordon D, *Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy*, „Journal of Monetary Economics”, 1983, 12.
  6. Begg D., Dornbusch R., Fischer S., *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
  7. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2013.

8. Biernat T., Gierszewski J., *Wielowymiarowość bezpieczeństwa środowiska wychowawczego*, Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania”, Chojnice 2014.
9. Bierut B., Chmielewski T., Głogowski A., Stopczyński A., Zajączkowski S., *Implementing Loan-To-Value and Debt-To-Income ratios: Learning from country experiences. The case of Poland*. NBP Working Paper, 2015, nr 212.
10. Bralewski A., *Zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego Polski*, Zeszyty Naukowe SGSP, Nr 68, Nr 4, 2018.
11. Брігченко ІГ, ОМ Момот, ВГ Саєнко, Економічні проблеми розвитку підприємницької функції в секторах економіки національного господарства 2012
12. Brzeziński M., *Bezpieczeństwo społeczne z perspektywy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Zeszyty Naukowe WSOWL, 169, Nr 3, Warszawa 2013.
13. Brzoza-Brzezina M., *Zagadnienie naturalnej stopy procentowej*, <https://docplayer.pl/5881166-Zagadnienie-naturalnej-stopy-procentowej.html>, (28.01.2022)
14. Brzozowski B., *CRD IV, CRR - instrumenty makroostrożnościowe*, Narodowy Bank Polski.
15. Budzowski K., *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Kwartalnik Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Nr 2 (XI), Kraków 2013.
16. Capiga M., *Wielowymiarowość bezpieczeństwa finansowego banku – na przykładzie polskich regulacji prawnych*, „Bezpieczny Bank” 45, Nr 3, 2011.
17. Capiga M., Gradoń W., Szustak G., *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu. Warszawa 2010.
18. Capiga M., *Bezpieczeństwo instytucji finansowych jako instytucji obowiązanych w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.
19. CEIOPS, Draft CEIOPS’ Advice for Level 2 Implementing Measures on Solvency II: Own funds – Article 97 and 99 – Classification and eligibility, „Consultation Paper” No. 46, CEIOPS-CP-46/09, 2 July 2009; [http://www.knf.gov.pl/Images/090702%20CP46%20L2-Advice-Own-Funds-Classification-and-eligibility\\_tcm75-11339.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/090702%20CP46%20L2-Advice-Own-Funds-Classification-and-eligibility_tcm75-11339.pdf), (29.03.2022)
20. Ciekankowski Z., Uliasz B., *Zwalczanie terroryzmu w Unii Europejskiej*, PWST-E w Jarosławiu, Jarosław 2015.

21. Ciekankowski Z., Nowicka J., Wyrębek H., *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny.
22. Cieślarczyk M., *Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwań, szans i zagrożeń*, [w:] Zeszyty Naukowe AON, 35, Nr 2, 1999.
23. Cieślik Z., *O skutkach prawnych niedotrzymania przez Polskę terminu implementacji dyrektywy 2002/14/WE*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 1(9) I-III 2006.
24. Ciszek M., *Filozofia ujmowania zagrożeń ekonomicznych dla bezpieczeństwa narodowego RP i stabilności wewnętrznej państwa*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2013, 10.
25. Cukiernik T., *Prawda i fałsz o dotacjach z UE*, <http://tomaszcukiernik.pl/artykuly/teksty-o-unii-europejskiej/prawda-i-falsz-o-dotacjach-z-ue/>, (12.04.2022)
26. Czupryński A., *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym*, [w:] Zboina J. (red.), *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu w XXI wieku*, Wyd. CNBOP-PIB, Józefów 2014.
27. Czupryński A., Wiśniewski B., Zboina J., *Bezpieczeństwo. Teoria-Badania-Praktyka*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2015.
28. Didenko I., Puacz-Olszewska J., Lyeonov S., Ostrowska- Dankiewicz A., Ciekankowski Z., *Social safety and behavioral aspects of populations financial inclusion: A multicountry analysis*, *Jurnal of International Studies*, 13, 2, 2020.
29. Domińska D., *Status prawny KNF i UKNF*, 30.04.2021, [https://bip.knf.gov.pl/bip\\_portal/status\\_prawny](https://bip.knf.gov.pl/bip_portal/status_prawny), (06.02.2022)
30. Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994.
31. Florczak W., *ORSA Seminarium Audytowe PIU*, Warszawa, 21 listopada 2013.
32. Frątczak J., *Istota skarbowych papierów wartościowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 8, 2005.
33. Fudali I., *Bezpieczeństwo społeczne a nowe zagrożenia społeczne*, [w:] Marszałek M., Sobolewski G., Konopka T., Cyran A., *Bezpieczeństwo RP w wymiarze narodowym i międzynarodowym*, Tom II, Wyższa Szkoła Handlowa im. Bolesława Markowskiego w Kielcach, Kielce 2011.
34. Gołębiowski G., *Znaczenie polityki finansowej i czynników społeczno-kulturowych dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2009.

35. Grostal W. i in., *Ewolucja strategii celu inflacyjnego w wybranych krajach*, Narodowy Bank Polski 2015.
36. Góral L., *Komentarz do art. 137 ustawy- Prawo bankowe*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2007.
37. Góral L., *Komentarz do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, komentarz do art. 11*, Lexis Nexis, Warszawa 2013.
38. Hacker J.S., *Catch My Fall: Income Risk and the Welfare State in Rich Democracies*, IARIW OECD Conference on Economic Insecurity Paris, France, November 22–23, 2011.
39. Hałka A., Leszczyńska A., *Wady i zalety wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych – szacunki obciążenia dla Polski*, SGH, „Gospodarka Narodowa”, 2011.
40. Hofreiter L., *Wstęp do studiów bezpieczeństwa*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Nauk o bezpieczeństwie, Kraków 2012.
41. Нікітін АВ, ГП Бортніков, АВ Федорченко, *Маркетинг у банку: навч. Посіб*, К.: КНЕУ, 2006
42. Jajuga K., *Elementy nauki o finansach. Kategorie i instrumenty finansowe*, Polskie Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 2007.
43. Jałoszyński K., *Koncepcja współczesnych działań antyterrorystycznych*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2003.
44. Jarosz A., *Podstawy makroekonomii*, Wyd. Oficyna Wydawnicza Fundacji Uniwersyteckiej KUL. Filia w Stalowej Woli, Stalowa Wola 2004.
45. Jaworski W., *Banki polskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1999.
46. Jurgilewicz M., *Rola podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, UPH, Siedlce 2017.
47. Jurgilewicz M., *Rola terenowych organów administracji publicznej w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Difin, Warszawa 2023.
48. Karczewski J., *Konstytucyjny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego a efektywne wdrażanie prawa europejskiego- zarys podstawowych problemów*, [w:] M. Zubik, R. Puchty (red.), *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, Warszawa 2013.
49. Kaźmierczak A., *Instrumenty i realizacja polityki pieniężnej*, [w:] W. Jaworski, Z. Zawadzka (red.), *Bankowość*. Podręcznik akademicki, Poltext, Warszawa 2005.

50. Kaźmierczak A., *Polityka pieniężna w gospodarce otwartej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
51. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP: podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.
52. Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2012.
53. Korzeniowski L.F., *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, EAS, Kraków 2008.
54. Kraś I., *Polityka banku centralnego a bezpieczeństwo finansowe państwa*, „Przegląd Strategiczny”, 1, 2013.
55. Książkowski K., *Bezpieczeństwo ekonomiczne [w:] Ekonomika w bezpieczeństwie państwa w zarysie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wyd. Difin, Warszawa 2014.
56. Kucia-Guściora B., *Rola Ministra Finansów w zaciąganiu zobowiązań finansowych w imieniu Skarbu Państwa. Część I*, Roczniki Nauk Prawnych, Tom XXIX, Nr 4, 2019.
57. Kulesza M., *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, z. 2, 1998.
58. Kurek R., *Środki własne zakładów ubezpieczeń – ujęcie w Solvency II*, [https://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/WU/WU2\\_2011/kurek.pdf](https://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/WU/WU2_2011/kurek.pdf), (29.03.2022)
59. Lisiecki M., *Diagnoza i prognoza rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli*, [w:] M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2008.
60. Marcinkowska M., Wdowiński P., Flejterski S., Bukowski S., Zygierewicz M., *Wpływ regulacji sektora bankowego na wzrost gospodarczy – wnioski dla Polski*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i Studia” nr 305, Warszawa 2014.
61. Malec M., *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, Warszawa 2006.
62. Mazurkiewicz J., *Bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Polityka Energetyczna”, 11, 2008.
63. Mishkin F., *Monetary policy strategy*, The MIT Press, Cambridge 2007.
64. Mroczkowski R., *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
65. Myślak E., *Narodowy Bank Polski w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.

66. Niewczas M., Puacz-Olszewska J., *Bezpieczeństwo edukacyjne w Polsce–aspekty prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, Tom 11, Dolnośląska Szkoła Wyższa 2017.
67. Madziar A., *Biuro Ministra, Zadania Ministra Finansów*, 08.03.2012, (06.02.2022)
68. Mishkin F.S., *From monetary targeting to inflation targeting: lessons from the industrialized countries*, The Bank of Mexico Conference: „Stabilization and Monetary Policy: The International Experience”, Mexico City 2000.
69. Nowakowski N., Rajchel J., Szafran H., Szafran R., *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski na tle strategii bezpieczeństwa wybranych państw*, TNP. S.A., Warszawa 2012.
70. Ofiarski Z., *Komentarz do art. 3*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych, Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
71. Ofiarski Z., *Prawo bankowe*, Wolters Kulwer business, Warszawa 2017.
72. Pado T., *Pojęcie zadań publicznych w aspekcie zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2008.
73. Pawlikowska I., *Bezpieczeństwo jako cel polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004.
74. Peszkowski S., *Komisja Nadzoru Finansowego, System finansowania kosztów nadzoru nad rynkiem finansowym, Część I. Zasady ogólne*, Wyd. CEDUR, Warszawa 2016.
75. Pietrzak E., Markiewicz M., *Finanse, bankowość i rynki finansowe*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.
76. Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
77. Puacz-Olszewska J., *The assessment of the administrative division of the Slovak Republic and its reforms taking economy and social matters into account*, Reflexie Praxe na Otázky Verejnej Politiky a Ekonomiky, Prava a Vernej Spavy Slovenska, 2017.
78. Puacz-Olszewska J., Niewczas M., Zagórska A., *Bezpieczeństwo współczesnego państwa na przykładzie polski. Zarys problematyki*, Warszawa 2018.
79. Puacz-Olszewska J., *Bezpieczeństwo gospodarcze w Polsce*, Rzeszów 2020.



80. Pótorak N., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za naruszenie prawa Wspólnot Europejskich*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998.
81. Przybylski P. i in., *Edukacja i wychowanie na rzecz bezpieczeństwa i obronności – wybrane aspekty*, *Polityka i Społeczeństwo*, Tom 20 nr 3(2022).
82. Przybylski P. et al., *Multidimensional Comparative Analysis of the House Price Index in Europe Between 2021-2022 in the Aspect of Economic Security*, *Journal of Security and Sustainability Issues*, Volume 12, Issue 1(2022).
83. Przybylski P. i in., *Postrzeganie współczesnego bezpieczeństwa – wybrane aspekty*, *Modern Management Systems*, Volume 17(2022), No. 4.
84. Ringwelska D., *Model wewnętrzny w systemie Wyplacalność II – droga do jego zatwierdzenia*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, Nr 1, 2010.
85. Rutkowska E., *Charakter prawny uchwał Komisji Nadzoru Finansowego (norm ostrożnościowych)*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
86. Samuelson P., *Ekonomia tom 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
87. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Pawłowski J. (red.), AON, Warszawa 2002.
88. Smykla B., *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
89. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.
90. Sulowski S., *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
91. Svensson L.E.O., *Inflation targeting in an open economy: strict or flexible inflation targeting?*, Discussion Paper Series, G97/8, Reserve Bank of New Zealand 1997.
92. Svensson L., *The euro appreciation and ECB monetary policy*, artykuł przygotowany na posiedzenie Komisji Gospodarczej i Monetarnej w Parlamencie Europejskim, <http://larseosvensson.se/files/papers/ep402.pdf>, Princeton University, 2004.
93. Szpringer W., *Europejskie relacje banków*, Warszawa 1997.
94. Szymański G., Ringwelska D., Charzyńska A., *Formuła standardowa kapitałowego wymogu wypłacalności SCR w systemie Wyplacalności II*, *Komisja Nadzoru Finansowego*, Departament Monitorowania Ryzyk, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Wyd. CEDUR, 26-27 kwietnia 2012 r.

95. Szymański G., *Badanie QIS5 – Podsumowanie piątego ilościowego badania wpływu QIS% w Polsce*, [http://www.knf.gov.pl/ Images/QIS5\\_17-03-11\\_tcm75-25915.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/QIS5_17-03-11_tcm75-25915.pdf), (29.03.2022)
96. Tupin R., *Status prawny i kompetencje prawotwórcze organów Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 7–8, 1998.
97. Ulijasz B., *Czynniki kształtujące poziom bezpieczeństwa państwa*, [w:] T. Bąk, Z. Ciekanowski, L. Szot, *Determinanty bezpieczeństwa człowieka a rozwój regionalny*, PWST-E w Jarosławiu, Jarosław 2013.
98. *Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Metodyka badania i oceny nadzorowanej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych (Metodyka BION)*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, 28 kwietnia 2021.
99. Wiatrowski J., Wiatrowski K., *Wpływ epidemii COVID-19 na sektor usług w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem medycznych zawodów zaufania publicznego*, Częstochowa 2022.
100. Wiatrowski J., *Prawne aspekty dostępności do wykonywania zawodów zaufania publicznego*, Scientific Journal of Polonia University nr 3(14)2015.
101. Wesołowski G., Żuk P., *Rola komunikacji banków centralnych z otoczeniem*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2011.
102. Woodford M., *Inflation targeting and optimal monetary policy*, „Federal Reserve Bank of St. Louis Review”, 86, 4, 2004.
103. Wronkowska S., *Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] Wawrzyniak J., Laskowska M. (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
104. Zubrzycki W., *Poznawcze aspekty zagrożeń*, [w:] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, *Bezpieczeństwo. Teoria-Badania-Praktyka*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2015.
105. Zając J., *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] K. A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Warszawa 2009.
106. Zalewska M., *Nadzór bankowy i gwarantowanie depozytów*, [w:] W.L. Jaworski, Z. Zawadzka (red.), *Bankowość*, Warszawa 2001.
107. Zapadka P., *Nadzór skonsolidowany - analiza prawa polskiego na tle regulacji Unii Europejskiej*, „Prawo Bankowe” 1999, nr 6.

108. Zboina J., *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014.
109. Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1989, Nr 10.
110. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004.
111. Zubrzycki W., *Poznawcze aspekty zagrożeń*, [w:] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, *Bezpieczeństwo. Teoria-Badania-Praktyka*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2015.
1. [https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2021.pdf) (18.02.2022)
  2. [https://bip.knf.gov.pl/bip\\_portal/knf/zadania\\_knf](https://bip.knf.gov.pl/bip_portal/knf/zadania_knf) (03.02.2022)
  3. [https://bip.knf.gov.pl/bip\\_portal/status\\_prawny](https://bip.knf.gov.pl/bip_portal/status_prawny) (03.02.2022)
  4. <https://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/ORSA.pdf> (20.03.2022)
  5. Bankier.pl, Polska i Węgry zawetowały budżet UE i fundusz odbudowy, 16.11.2020, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polska-i-Wegry-zawetowaly-budzet-UE-8002221.html>, (13.04.2022)
  6. Bankier.pl, M. Żuławiński, *Ile Polska dostała, a ile wpłaciła do Unii Europejskiej?* Tłumaczymy, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ile-Polska-dostala-a-ile-wplacila-do-Unii-Europejskiej-Tlumaczymy-8009998.html>, (12.04.2022)
  7. Ecb. Europa, *Decyzje w sprawie polityki pieniężnej*, 10 marca 2022, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220310~2d19f8ba60.pl.html>, (22.04.2022)
  8. Infor, *Dwucyfrowa inflacja w Polsce w 2022 roku*, 15.03.2022, <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/5435497,Dwucyfrowa-inflacja-w-Polsce-w-2022-roku.html#:~:text=10%2C8%20proc.-,Inflacja%20w%202022%20r.,proc.%2C%20a%20w%202024%20r.>, (04.04.2022)
  9. Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2020 roku, Warszawa 2021.
  10. KNF, *Wyplacalność podmiotów sektora ubezpieczeniowego* (Wyplacalność II), 28 grudnia 2021, [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/wspolpraca\\_miedzynarodowa/unia/regulacje\\_i\\_dokumenty\\_powiazane/wyplacalnosc](https://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/regulacje_i_dokumenty_powiazane/wyplacalnosc), (25.03.2022)

11. KNF, *Historia i założenia projektu, 16 czerwca 2017*, [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/wspolpraca\\_miedzynarodowa/unia/regulacje\\_i\\_dokumenty\\_powiazane/wyplacalnosc/aktualnosc/historia\\_zalozenia\\_projektu?articleId=27564&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/regulacje_i_dokumenty_powiazane/wyplacalnosc/aktualnosc/historia_zalozenia_projektu?articleId=27564&p_id=18), (25.03.2022)
12. Komisja Nadzoru Finansowego, [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/wspolpraca\\_miedzynarodowa/unia/konglomeraty](https://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/konglomeraty), (06.02.2022)
13. *Kierunki działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2017-2020*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2017.
14. *Ministerstwo finansów - plany działalności*, <https://www.gov.pl/web/finanse/plany-dzialalnosci-kontrola-zarzadcza>, (14.03.2022)
15. NIK, *Działania instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego, informacja o wynikach kontroli*, KBF-4101-05-00/2011.
16. NIK, *Działania instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego, informacja o wynikach kontroli*, KBF-4101-05-00/2011
17. *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce*. Ramy instytucjonalno-funkcjonalne, Warszawa 2016.
18. Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej, Raport o inflacji marzec 2022, Warszawa 2022.
19. Narodowy bank Polski, O NBP, [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o\\_nbp/informacje/polityka\\_pieniezna.html#:~:text=Operacje%20kredytowe%2Ddepozytowe%20NBP%20wp%C5%82ywaj%C4%85,pod%20zastaw%20skarbowych%20papier%C3%B3w%20warto%C5%9Bciowych](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/informacje/polityka_pieniezna.html#:~:text=Operacje%20kredytowe%2Ddepozytowe%20NBP%20wp%C5%82ywaj%C4%85,pod%20zastaw%20skarbowych%20papier%C3%B3w%20warto%C5%9Bciowych), (31.01.2022)
20. Narodowy Bank Polski, Podstawowe stopy procentowe NBP, <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy.html>, (09.01.2022)
21. KZBS, *Komunikat Komitetu Stabilności Finansowej po posiedzeniu dotyczącym nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym*, [https://kzbs.pl/Komunikat-Komitetu-Stabilnosc-Finansowej-po-posiedzeniu-dotyczacym-nadzoru-makroostroznosciowego-nad-systemem-finansowym\\_045.html](https://kzbs.pl/Komunikat-Komitetu-Stabilnosc-Finansowej-po-posiedzeniu-dotyczacym-nadzoru-makroostroznosciowego-nad-systemem-finansowym_045.html), (17.03.2022)
22. *Rozwój systemu finansowego w Polsce*, NBP, Warszawa 2020.
23. Raporty KNF z 2008 r. - *Konkurencja na rynku OFE, Sytuacja finansowa powszechnych towarzystw emerytalnych w I połowie 2008 r.*
24. Szybki monitoring NBP. *Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw*, NBP, styczeń 2022 r.

25. Szybki monitoring NBP. *Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw, NBP*, październik 2021 r.
26. Sowa T., Mubi.pl, KNF – *Komisja Nadzoru Finansowego*, [https://mubi.pl/poradniki/komisja-nadzoru-finansowego/#:~:text=Do%20zada%C5%84%20KNF%2Du%20nale%C5%BCy,nadz%C3%B3r%20sprawuje%20Prezes%20Rady%20Ministr%C3%B3w,\(12.03.2022\)](https://mubi.pl/poradniki/komisja-nadzoru-finansowego/#:~:text=Do%20zada%C5%84%20KNF%2Du%20nale%C5%BCy,nadz%C3%B3r%20sprawuje%20Prezes%20Rady%20Ministr%C3%B3w,(12.03.2022))
27. Serwis Programu Inteligentny Rozwój, *141,8 mld euro zyskała Polska w rozliczeniach z budżetem Unii Europejskiej od początku członkostwa w UE*, 20.01.2022, <https://www.poir.gov.pl/strony/wiadomosci/1418-mld-euro-zyskala-polska-w-rozliczeniach-z-budzetem-unii-europejskiej-od-poczatku-czlonkostwa-w-ue/>, (20.04.2022)
28. TVN24 biznes, *O ile wzrosną stopy procentowe? Najnowsza prognoza wielkiego banku*, [https://tvn24.pl/biznes/najnowsze/article5627964.ece/igrafika\\_20220308\\_07.png](https://tvn24.pl/biznes/najnowsze/article5627964.ece/igrafika_20220308_07.png), (22.04.2022)
29. W Gospodarce.pl, *Prezes NBP: nie będziemy wprowadzać forward guidance*, 03.11.2021, [https://wgospodarce.pl/informacje/103314-prezes-nbp-nie-bedziemy-wprowadzac-forward-guidance,\(01.01.2022\)](https://wgospodarce.pl/informacje/103314-prezes-nbp-nie-bedziemy-wprowadzac-forward-guidance,(01.01.2022))
30. *Zapytaj prawnika, Nadzór skonsolidowany*, <http://www.zapytajprawnika.pl/prawo-bankowe/nadzor-skonsolidowany/>, (06.02.2022)
31. *XTB Online Trading, Consumer Price Index (CPI)*, [https://www.xtb.com/pl/consumer-price-index-cpi-kb#:~:text=Indeks%20cen%20konsument%C3%B3w%20\(CPI\)%20jest,jako%20o%20indeksie%20kosztu%20%C5%BCycia,\(22.04.2022\)](https://www.xtb.com/pl/consumer-price-index-cpi-kb#:~:text=Indeks%20cen%20konsument%C3%B3w%20(CPI)%20jest,jako%20o%20indeksie%20kosztu%20%C5%BCycia,(22.04.2022))

## Spis rysunków

<b>Rysunek 1.</b> Bezpieczeństwo narodowe oraz tradycyjne pojmowanie bezpieczeństwa państwa. ....	16
<b>Rysunek 2.</b> Zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. ....	28
<b>Rysunek 3.</b> Zmiany w ocenie słabych punktów w systemie finansowym .....	64
<b>Rysunek 4.</b> Wymiar czasowy wpływu szoku COVID-19 na stabilność systemu finansowego .....	64
<b>Rysunek 5.</b> Aktualnie obowiązujące stawki podstawowych stóp procentowych (badania własne na podstawie Narodowy Bank Polski, Podstawowe stopy procentowe NBP, <a href="https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy.html">https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy.html</a> ) .....	75
<b>Rysunek 6.</b> Etapy prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego .....	93
<b>Rysunek 7.</b> Dynamika przychodów netto ze sprzedaży i kosztów związanych ze sprzedażą w sektorze przedsiębiorstw ( $r/r$ ) .....	101
<b>Rysunek 8.</b> Zestawienie źródeł danych do oceny poziomu ryzyka .....	104
<b>Rysunek 9.</b> Członkowie Komitetu Stabilności Finansowej .....	119
<b>Rysunek 10.</b> Podejście w ramach dyrektywy Solvency (Wyplacalność) II .....	132

## Spis tabel

<b>Tabela 1.</b> Struktura PKB w latach 2019-2021 .....	31
<b>Tabela 2.</b> Wybrane wskaźniki finansowe w sektorze przedsiębiorstw (proc.) .....	43
<b>Tabela 3.</b> Opublikowana 10 marca prognoza inflacji i PKB.....	52
<b>Tabela 4.</b> Działania polityki gospodarczej w reakcji na pandemię koronawirusa a utrzymanie stabilności finansowej .....	64
<b>Tabela 5.</b> Aktualny schemat organizacyjny Komisji Nadzoru Finansowego.....	81
<b>Tabela 6.</b> Kwoty dopuszczonych środków własnych – limity na pokrycie wymogów kapitałowych .....	116
<b>Tabela 7.</b> Import w krajach UE w 2022 roku .....	161
<b>Tabela 8.</b> Eksport w krajach UE w 2022 roku .....	169
<b>Tabela 9.</b> Zmiany średnich cen transakcji zakupu i najmu mieszkań w państwach Unii Europejskiej w III kwartale 2021 roku.....	206

## Spis wykresów

<b>Wykres 1.</b> Wzrost i struktura PKB.....	31
<b>Wykres 2.</b> Dynamika inwestycji w gospodarce .....	32
<b>Wykres 3.</b> Nakłady brutto na środki trwałe.....	32
<b>Wykres 4.</b> Inwestycje średnich i dużych przedsiębiorstw niefinansowych według cen bieżących według podziału branżowego (r/r) .....	33
<b>Wykres 5.</b> Poziom wykorzystania zdolności wytwórczych przedsiębiorstw .....	34
<b>Wykres 6.</b> Rozkład nakładów brutto na środki trwałe (%) .....	35
<b>Wykres 7.</b> Wykorzystanie środków UE na inwestycje publiczne (mld zł) .....	36
<b>Wykres 8.</b> Wydatki finansowane ze środków unijnych (w mld zł) – dekompozycja .....	37
<b>Wykres 9.</b> Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu ESA2010 .....	38
<b>Wykres 10.</b> Wkład grup krajów docelowych do dynamiki eksportu (r/r).....	40
<b>Wykres 11.</b> Wkład poszczególnych grup towarów do dynamiki eksportu (r/r).....	41
<b>Wykres 12.</b> Wynik finansowy brutto sektora przedsiębiorstw i jego składowe .....	42
<b>Wykres 13.</b> Dynamika przychodów netto ze sprzedaży i kosztów związanych ze sprzedażą w sektorze przedsiębiorstw (r/r).....	43
<b>Wykres 14.</b> Kształtowanie się stopy referencyjna NBP wraz z oczekiwaniami wynikającymi z kontraktów FRA zawieranych na okres 3-miesiący WIBOR .....	45
<b>Wykres 15.</b> Kurs euro i dolara amerykańskiego w złotych.....	46
<b>Wykres 16.</b> Poziomy rentowności polskich obligacji skarbowych .....	47
<b>Wykres 17.</b> Dynamika indeksu cen akcji WIG .....	47
<b>Wykres 18.</b> Poziom stopy referencyjnej NBP (badania własne na podstawie TVN24 biznes, O ile wzrosną stopy procentowe? Najnowsza prognoza wielkiego banku, <a href="https://tvn24.pl/biznes/najnowsze/article5627964.ece/igrafika_20220308_07.png">https://tvn24.pl/biznes/najnowsze/article5627964.ece/igrafika_20220308_07.png</a> ).....	48
<b>Wykres 19.</b> Skutki presji cenowej w gospodarce Polski .....	49
<b>Wykres 20.</b> Dekompozycja zmiany prognozy inflacji CPI pomiędzy marcem a listopadem. 54	
<b>Wykres 21.</b> Dekompozycja zmiany projekcji dynamiki PKB między rundą marcową a listopadową (pkt proc.).....	55
<b>Wykres 22.</b> Inflacja CPI i bazowa.....	56
<b>Wykres 23.</b> Rozkład inflacji CPI (%) w ujęciu rocznym .....	57
<b>Wykres 24.</b> Wykres obrazujący wzorzec struktury aktywów zakładów ubezpieczeń .....	110
<b>Wykres 25.</b> Wykres obrazujący wzorzec struktury pasywów zakładów ubezpieczeń.....	110



<b>Wykres 26.</b> Transfery z UE do Polski.....	140
<b>Wykres 27.</b> Korzyści Polski płynące z transferów netto z budżetu UE i wspólnego rynku UE .....	142
<b>Wykres 28.</b> Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do złotego.....	143
<b>Wykres 29.</b> Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do forinta węgierskiego .....	144
<b>Wykres 30.</b> Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do korony czeskiej .....	145
<b>Wykres 31.</b> Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do korony szwedzkiej .....	146
<b>Wykres 32.</b> Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do kuny chorwackiej.....	147
<b>Wykres 33.</b> Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do korony duńskiej .....	147
<b>Wykres 34.</b> Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do leja rumuńskiego.....	148
<b>Wykres 35.</b> Zmiana kursu wymiany euro w stosunku do lwa bułgarskiego.....	148
<b>Wykres 36.</b> Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2021 roku.....	150
<b>Wykres 37.</b> Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2020 roku.....	150
<b>Wykres 38.</b> Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2019 roku.....	151
<b>Wykres 39.</b> Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2018 roku.....	152
<b>Wykres 40.</b> Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2017 roku.....	153
<b>Wykres 41.</b> Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2016 roku.....	154
<b>Wykres 42.</b> Efektywne kursy walutowe w krajach UE w 2015 roku.....	154
<b>Wykres 43.</b> Import w krajach UE w 2015 .....	155
<b>Wykres 44.</b> Import w krajach UE w 2016.....	156
<b>Wykres 45.</b> Import w krajach UE w 2017.....	157
<b>Wykres 46.</b> Import w krajach UE w 2018.....	158
<b>Wykres 47.</b> Import w krajach UE w 2019.....	159
<b>Wykres 48.</b> Import w krajach UE w 2020.....	159
<b>Wykres 49.</b> Import w krajach UE w 2021 .....	160
<b>Wykres 50.</b> Import w krajach UE w 2022 roku .....	161
<b>Wykres 51.</b> Eksport w krajach UE w 2015 roku .....	162
<b>Wykres 52.</b> Eksport w krajach UE w 2016 roku .....	163
<b>Wykres 53.</b> Eksport w krajach UE w 2017 roku .....	164
<b>Wykres 54.</b> Eksport w krajach UE w 2018 roku .....	165
<b>Wykres 55.</b> Eksport w krajach UE w 2019 roku .....	166
<b>Wykres 56.</b> Eksport w krajach UE w 2020 roku .....	167
<b>Wykres 57.</b> Eksport w krajach UE w 2021 roku .....	168
<b>Wykres 58.</b> Eksport w krajach UE w 2022 roku .....	169

<b>Wykres 59.</b> Ceny żywności w krajach UE w 2015 roku.....	170
<b>Wykres 60.</b> Ceny żywności w krajach UE w 2016 roku.....	171
<b>Wykres 61.</b> Ceny żywności w krajach UE w 2017 roku.....	172
<b>Wykres 62.</b> Ceny żywności w krajach UE w 2018 roku.....	173
<b>Wykres 63.</b> Ceny żywności w krajach UE w 2019 roku.....	174
<b>Wykres 64.</b> Ceny żywności w krajach UE w 2020 roku.....	175
<b>Wykres 65.</b> Ceny żywności w krajach UE w 2021 roku.....	176
<b>Wykres 66.</b> Wskaźnik przeciętnych cen żywności w lutym 2022 roku.....	177
<b>Wykres 67.</b> Płace minimalne w krajach UE w 2015 roku.....	177
<b>Wykres 68.</b> Płace minimalne w krajach UE w 2016 roku.....	178
<b>Wykres 69.</b> Płace minimalne w krajach UE w 2017 roku.....	179
<b>Wykres 70.</b> Płace minimalne w krajach UE w 2018 roku.....	180
<b>Wykres 71.</b> Płace minimalne w krajach UE w 2019 roku.....	181
<b>Wykres 72.</b> Płace minimalne w krajach UE w 2020 roku.....	182
<b>Wykres 73.</b> Płace minimalne w krajach UE w 2021 roku.....	183
<b>Wykres 74.</b> Płace minimalne w krajach UE w styczniu 2022 roku .....	184
<b>Wykres 75.</b> Roczna stopa inflacji w 2015 roku.....	185
<b>Wykres 76.</b> Roczna stopa inflacji w 2016 roku.....	185
<b>Wykres 77.</b> Roczna stopa inflacji w 2017 roku.....	186
<b>Wykres 78.</b> Roczna stopa inflacji w 2018 roku.....	187
<b>Wykres 79.</b> Roczna stopa inflacji w 2019 roku.....	188
<b>Wykres 80.</b> Roczna stopa inflacji w 2020 roku.....	189
<b>Wykres 81.</b> Roczna stopa inflacji w 2021 roku.....	190
<b>Wykres 82.</b> Roczna stopa inflacji w lutym 2022 roku .....	191
<b>Wykres 83.</b> Ceny za energię w krajach UE w 2015 roku.....	192
<b>Wykres 84.</b> Ceny za energię w krajach UE w 2016 roku.....	193
<b>Wykres 85.</b> Ceny za energię w krajach UE w 2017 roku.....	194
<b>Wykres 86.</b> Ceny za energię w krajach UE w 2018 roku.....	195
<b>Wykres 87.</b> Ceny energii w krajach UE w 2019 roku.....	196
<b>Wykres 88.</b> Ceny energii w krajach UE w 2020 roku.....	197
<b>Wykres 89.</b> Ceny energii w krajach UE w 2021 roku.....	198
<b>Wykres 90.</b> Ceny energii w krajach UE w styczniu 2022 roku.....	199
<b>Wykres 91.</b> Zmiany procentowe cen mieszkań w krajach UE w 2015 roku.....	199
<b>Wykres 92.</b> Zmiany procentowe cen mieszkań w krajach UE w 2016 roku (t/r) .....	200

<b>Wykres 93.</b> Zmiany procentowe cen mieszkań w krajach UE w 2017 roku (r/r).....	201
<b>Wykres 94.</b> Zmiany procentowe cen mieszkań w krajach UE w 2018 roku (r/r) .....	202
<b>Wykres 95.</b> Zmiany procentowe cen mieszkań w krajach UE w 2019 roku.....	203
<b>Wykres 96.</b> Zmiany procentowe cen mieszkań w krajach UE w 2020 roku.....	204
<b>Wykres 97.</b> Zmiany średnich cen transakcji zakupu mieszkań w państwach Unii Europejskiej w II kwartale 2020 roku .....	205
<b>Wykres 98.</b> Zmiany średnich cen transakcji zakupu mieszkań w państwach Unii Europejskiej w III kwartale 2021 roku .....	207