

Finanse

Bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego

Perspektywa makro-
i mikroekonomiczna

Iwona Dorota Czechowska
Joanna Stawska
Radosław Witczak



Bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego

Perspektywa makro-
i mikroekonomiczna



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Finanse

Bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego

Perspektywa makro-
i mikroekonomiczna

Iwona Dorota Czechowska
Joanna Stawska
Radosław Witczak

Iwona Dorota Czechowska, Joanna Stawska, Radosław Witczak – Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów
Katedra Bankowości Centralnej i Pośrednictwa Finansowego
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

RECENZENT

Krzysztof Waliszewski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Beata Koźniewska

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Monika Wolska-Bryl

SKŁAD I ŁAMANIE

Monika Wolska-Bryl

KOREKTA TECHNICZNA

Wojciech Grzegorzczak

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efectoro.pl

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/SergeyNivens

Publikacja sfinansowana ze środków Dziekana Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego

Publikacja powstała w wyniku realizacji projektu badawczego nr UMO-2017/26/D/HS4/00954
finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki

Wydrukowano z gotowych materiałów dostarczonych do Wydawnictwa UŁ

© Copyright by Authors, Łódź 2020

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2020

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10052.20.0.K

Ark. druk. 12,5

ISBN 978-83-8220-383-7

e-ISBN 978-83-8220-384-4

<https://www.doi.org/10.18778/8220-383-7>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 665 58 63

*Kiedy wszystko zdaje się działać przeciwko Tobie, pamiętaj,
że samolot startuje pod wiatr, nie z wiatrem*

Henry Ford

*Warto być uczciwym w życiu, choć nie zawsze się to opłaca.
Opłaca się być nieuczciwym, ale nie warto!*

Władysław Bartoszewski

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1	
Kształtowanie bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego poprzez politykę pieniężną i fiskalną	13
1.1. Wstęp	13
1.2. Polityka pieniężna i polityka fiskalna a stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego	17
1.3. Stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego – wybrane mierniki gospodarcze	28
1.4. Przykłady działań antykryzysowych wpływających na stabilność systemu finansowego w ramach polityki pieniężnej i fiskalnej	45
1.5. Podsumowanie	64
Rozdział 2	
Bezpieczeństwo obrotu gospodarczego w Polsce a wybrane instrumenty ordynacji podatkowej	67
2.1. Wstęp	67
2.2. Rozstrzygnięcie wątpliwości na rzecz podatnika	68
2.3. Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania	71
2.4. Interpretacje prawa podatkowego	80
2.4.1. Indywidualne interpretacje podatkowe	80
2.4.2. Ogólne interpretacje podatkowe	86
2.4.3. Utrwalona praktyka	87
2.5. Blokada rachunku bankowego w ramach STIR	89
2.6. Wykorzystanie regulacji dotyczących szacowania podstawy opodatkowania do kwestionowania kosztów podatkowych	91
2.7. Podsumowanie	106

Rozdział 3

Bezpieczeństwo jako wyzwanie systemu ochrony konsumenta na rynku finansowym **109**

- 3.1. Wstęp 109
- 3.2. Bezpieczeństwo finansowe – aspekt definicyjny 110
- 3.3. Regulacje ochrony konsumenta na rynku finansowym, w tym bankowym 119
- 3.4. Nowy paradygmat regulacyjny i zasady systemu ochrony konsumenta na rynkach finansowych 124
- 3.5. Zagrożenia, kaskada problemów i ich rozwiązania 132
- 3.6. Ignorancja finansowa po stronie konsumentów 149
- 3.7. Podsumowanie 159

Zakończenie 163

Bibliografia 173

Spis schematów i wykresów 197

Spis tabel 199

Wstęp

Dynamiczny rozwój rynków finansowych powoduje konieczność bardziej wnikliwego spojrzenia na bezpieczeństwo, stanowiące poważny problem dla współczesnego świata finansów. Termin bezpieczeństwo pojawia się w różnych dziedzinach i ma wiele znaczeń. Przedmiotem zainteresowania autorów niniejszej publikacji jest bezpieczeństwo finansowe, będące elementem bezpieczeństwa ekonomicznego. Bezpieczeństwo łączy się z jednej strony z zagrożeniami, problemami dla uczestników rynków, zwłaszcza konsumentów, konfliktami interesów, *missellingiem* itd. Z drugiej strony z bezpieczeństwem powiązane są rozwiązania o pozytywnych konotacjach, takich jak: etyka, moralność, społeczna odpowiedzialność biznesu, życzliwość w relacjach, zaufanie itd.

Pojmowanie bezpieczeństwa w ostatnich latach zmieniło się. W konsekwencji kryzysu na rynkach finansowych bezpieczeństwo stało się dobrem publicznym. Analizy bezpieczeństwa były już wykorzystywane w dotychczasowych badaniach, jednak rzadko są podejmowane próby łączenia bezpieczeństwa w różnych perspektywach, począwszy od skali makro, a skończywszy na ujęciu mikro. Przeważają publikacje monotematyczne, skoncentrowane na wąskim ujęciu bezpieczeństwa, odniesionego do wybranej grupy instytucji z sektora finansowego albo grupy klientów, czy określonego rodzaju transakcji (niewątpliwie, obecnie, jednym z dominujących tematów są teksty poświęcone cyberbezpieczeństwu). Biorąc powyższe pod uwagę, niniejsza publikacja stanowi nowatorskie ujęcie na tle dominującego sposobu myślenia o przedmiocie badań, którym jest bezpieczeństwo. Autorzy stawiają pytania badawcze, na które zwracano dotychczas mało uwagi. Poszukują odpowiedzi na temat charakteru powiązań między bezpieczeństwem systemu finansowego, jego stabilnością a ochroną konsumenta na rynkach finansowych, zastanawiają się, w jaki sposób można bezpieczeństwo zwiększać, ograniczając zagrożenia. Starają się zachować równowagę między odniesieniami wobec różnych uczestników rynku, takich jak: rząd, Ministerstwo Finansów, bank centralny, instytucje finansowe i wreszcie konsumenci. Wiedza na temat bezpieczeństwa systemu finansowego i jego uczestników jest wciąż niewystarczająca.

Najważniejszym celem publikacji jest zaprezentowanie dyskursu naukowego nad bezpieczeństwem finansowym i pożądanymi kierunkami rozwoju oraz kształtowania przyszłych zjawisk w kontekście polityki fiskalnej, pieniężnej, nadzorczej.

Monografia składa się z trzech zasadniczych części. W części pierwszej skupiono się na procesach kształtowania stabilności systemu finansowego poprzez decyzje decydentów odpowiadających za prowadzenie polityki pieniężnej i fiskalnej, a także innych instytucji tzw. sieci bezpieczeństwa. Celem tej części opracowania jest identyfikacja i ocena działań władz monetarnych, fiskalnych i innych instytucji gospodarczych, których znaczenie dla stabilności systemu finansowego analizowano szczególnie w kontekście współpracy władz gospodarczych. Działania głównie władz monetarnych i fiskalnych oceniono przede wszystkim w zakresie oddziaływania ich decyzji na równowagę w gospodarce i jednocześnie na stabilność systemu finansowego. Zaprezentowano i opisano wybrane wskaźniki makro- i mikroekonomiczne, odzwierciedlające kondycję systemu finansowego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej. Stabilność systemu finansowego oraz równowaga w gospodarce mogą być zagrożone poprzez sytuacje kryzysowe, jak chociażby globalny kryzys finansowy 2007–2009 czy kryzys COVID-19, który pojawił się na początku 2020 r. Takie szoki gospodarcze determinują decyzje władz monetarnych i fiskalnych oraz innych instytucji sieci bezpieczeństwa, do podjęcia niestandardowych kroków o charakterze antykryzysowym. Stąd, w rozdziale tym, opisano działania antykryzysowe władz gospodarczych, w odpowiedzi na kryzys finansowy 2007–2009 oraz kryzys COVID-19 w wybranych krajach lub grupie państw, tj. strefie euro, Stanach Zjednoczonych, Japonii, Szwecji, Brazylii, Australii i Polsce. Analizując wpływ kryzysów na kondycję gospodarczą wybranych państw oraz działania antykryzysowe decydentów, można zauważyć, że stabilność systemu finansowego i jednocześnie bezpieczeństwo finansowe danego kraju, powinno być oparte na współpracy pomiędzy władzami fiskalnymi, pieniężnymi oraz innymi podmiotami sieci bezpieczeństwa. Metody wykorzystane w niniejszej części to metody analizy treści, porównawcze oraz dyskursu naukowego. Porównano wyniki badań w literaturze krajowej i światowej oraz zastosowano metodę wnioskowania indukcyjnego.

Podstawowym celem drugiej części opracowania jest identyfikacja i ocena instrumentów występujących w ordynacji podatkowej w zakresie ich wpływu na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego. Realizacja tego celu uwzględnia zarówno spojrzenie makroekonomiczne, jak i mikroekonomiczne. Perspektywa makroekonomiczna zawiera analizę instrumentów, mających zmniejszyć skalę ucieczek przed podatkami i zwiększyć dochody budżetowe. Natomiast podejście mikro zwraca uwagę na zachowanie bezpieczeństwa działalności gospodarczej podatników. W zakresie realizowanego celu, szczególnej analizie poddano różne instrumenty, występujące w ordynacji podatkowej. Oceniono regulacje dotyczące rozstrzygnięcia wątpliwości na rzecz podatnika. Scharakteryzowano klauzule przeciwko unikaniu opodatkowania i możliwe skutki jej stosowania. Przedstawiono

interpretacje prawa podatkowego i ich znaczenie dla bezpieczeństwa działalności podatników. Zaprezentowano blokadę rachunku w ramach STIR i jej wpływ na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego. Opisano wykorzystanie szacowania podstawy opodatkowania do kwestionowania kosztów podatkowych. Jako metody badawcze zastosowano krytyczną analizę literatury przedmiotu oraz aktów prawnych, analizę studium przypadku w oparciu o orzeczenia sądów administracyjnych, a także analizę opisową.

W trzeciej i ostatniej części niniejszego opracowania skoncentrowano się na konsumencie usług finansowych i jego ochronie przed różnego rodzaju zagrożeniami. Takie podejście do tematu prezentuje z jednej strony perspektywę mikro, która odnosi się do pojedynczego konsumenta i jego decyzji finansowych. Z drugiej strony zbiorowość konsumentów i sieć instytucji finansowych tworzy system jako całość, co odpowiada ujęciu problemu bezpieczeństwa finansowego w perspektywie makroekonomicznej. Celem trzeciej części monografii jest identyfikacja i ocena bezpieczeństwa na rynku finansowym, przedstawionego z perspektywy ochrony konsumentów. Powyższa problematyka wpisuje się w szerszą dyskusję na temat bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego. W tej części tekstu, wykorzystując krajowe i zagraniczne źródła, jako metodę badawczą zastosowano *desk research* i analizę aktów prawnych. Poszukiwano odpowiedzi na pytanie badawcze, czy ochrona konsumentów stanowi jeden z ważnych obszarów bezpieczeństwa finansowego? W zakresie realizowanego celu, szczególnej analizie poddano: regulacje ochrony konsumenta na rynku finansowym, zwłaszcza bankowym, ukazano nowy paradygmat regulacyjny wraz z jego uwarunkowaniami, przedstawiono zagrożenia i kaskadę problemów, na które narażony jest konsument usług bankowych. Wśród nich, w ostatnim fragmencie tekstu zaprezentowano m.in. ignorancję finansową występującą po stronie konsumenta.

Niniejsza monografia jest adresowana do studentów uczelni ekonomicznych (oraz prawnych) i może być wykorzystana do pozyskiwania informacji w ramach toku studiów oraz w badaniach dotyczących wielu aspektów funkcjonowania systemu finansowego. Ponadto treści tu przedstawione mogą być użyteczne w procesach podejmowania decyzji przez uczestników rynku finansowego, pracowników instytucji finansowych czy kadry zarządzającej przedsiębiorstwami finansowymi.

Autorzy składają serdeczne podziękowania osobom, które nas wspierały, podkreślając, że ponosimy wyłączną odpowiedzialność za wszelkie uchybienia i ostateczną konstrukcję opracowania. Szczególne podziękowania kierujemy do Profesora Krzysztofa Waliszewskiego za podjęty trud recenzyjny oraz za merytoryczne uwagi i cenne wskazówki, które bezsprzecznie przyczyniły się do wzbogacenia przedstawionych w niniejszym opracowaniu treści. Chcielibyśmy wyrazić głęboką wdzięczność naszym bliskim za cierpliwość, wyrozumiałość i duchowe wsparcie. Dziękujemy Robertowi, Alicji, Julianowi, jak również Magdzie, Emilce, Michałkowi i Natalce oraz Ewie, Agnieszce i Irencie.

Rozdział 1

Kształtowanie bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego poprzez politykę pieniężną i fiskalną

1.1. Wstęp

Na bezpieczeństwo systemu finansowego, a jednocześnie na jego stabilność oddziałuje bardzo dużo czynników. Z. Stachowiak, St. Kurek i S. Kurek¹ definiują bezpieczeństwo ekonomiczne państwa jako stan jego odporności gospodarczej, umożliwiający odpowiednio dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy. Jak podkreślają M. Redo i P. Siemiątkowski², bezpieczeństwo ekonomiczne nabiera istotnego znaczenia na tle innych obszarów bezpieczeństwa, takich jak bezpieczeństwo militarne czy polityczne. Wynika to z postępującej globalizacji i finansyzacji gospodarek na świecie. Niektórzy autorzy, jak m.in. I. Jaźwiński³ czy J. Potulski⁴, piszą nawet o ekonomizacji bezpieczeństwa państwa. Stąd K. Raczkowski⁵ wskazuje na konieczność zarządzania bezpieczeństwem ekonomicznym, które opiera się m.in.

-
- 1 Z. Stachowiak, St. Kurek, S. Kurek, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://docplayer.pl/24339965-Bezpieczenstwo-ekonomiczne-rzeczypospolitej-polskiej.html> (dostęp: 24.07.2020).
 - 2 M. Redo, P. Siemiątkowski, *Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa*, Wydawnictwo UMK w Toruniu, Toruń 2017.
 - 3 I. Jaźwiński, *Polityka bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, Wybrane zagadnienia teoretyczne i uwarunkowania realizacyjne*, [w:] S. Wojciechowski, A. Potyrała (red.), *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, Difin, Warszawa 2014.
 - 4 J. Potulski, *Geopolityka w świecie ponowoczesnym*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2011.
 - 5 K. Raczkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2012.

na prewencyjnym identyfikowaniu zagrożeń dla funkcjonowania państwa, a także wzmocnianiu odporności na takie zagrożenia, jak również zdolności pokonywania kryzysów. Według M. Redo⁶, bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, jak i bezpieczeństwo narodowe, uwarunkowane jest skuteczną polityką gospodarczą w procesie stabilizacji i wspierania rozwoju społecznego-gospodarczego.

Wśród elementów oddziałujących na bezpieczeństwo finansowe, rozumiane jako stabilność finansowa, wymienia się najczęściej tzw. sieć bezpieczeństwa finansowego, która obejmuje systemy bezpieczeństwa, instytucje nadzorcze, ochronę klienta rynku finansowego, dyscyplinę rynkową, systemy kontroli i audytu zewnętrznego. Dokładniej, wśród elementów sieci bezpieczeństwa wskazuje się pożyczkodawcę ostatniej instancji (bank centralny), dysponenta publicznych zasobów (rząd), system gwarantowania depozytów, a następnie system nadzoru nad rynkiem finansowym, a w tym również nadzór bankowy. Sprawny nadzór nad rynkiem finansowym, a w tym bankowym, zapobiega sytuacjom kryzysowym w systemach bankowych w poszczególnych państwach. Skuteczne działania sieci bezpieczeństwa finansowego przyczyniają się również do ograniczania ryzyka systemowego (czyli sytuacji, kiedy kryzys jednej instytucji finansowej przenosi się na innych uczestników rynku i zakłóca funkcjonowanie systemu finansowego). Sytuacja kryzysowa może mieć długotrwałe, negatywne konsekwencje dla rozwoju gospodarczego, a przywrócenie zaufania do systemu finansowego może być kosztowne. Stąd zapewne państwa są zainteresowane i zarazem odpowiedzialne za tworzenie sieci bezpieczeństwa. Celem tworzenia instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa finansowego jest właśnie przeciwdziałanie ryzyku systemowemu i tym samym kryzysowi systemowemu. Sektor finansowy z pewnością jest narażony na czynniki, które destabilizują jego funkcjonowanie, jednak konieczne i istotne jest reagowanie oraz prowadzenie polityki dążącej do zachowania stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego. Warto jednak zauważyć, że np. A. Alińska, dokonując analizy skutków globalnego kryzysu finansowego i doświadczeń, wynikających ze zmian zachodzących na rynkach, zarówno w sektorze finansowym jak i w sferze realnej, podkreśla, że istnieje potrzeba rekonstrukcji sieci bezpieczeństwa finansowego. Ponadto, rekomenduje wyposażenie sieci bezpieczeństwa w nowe instrumenty i narzędzia, mające służyć utrzymaniu stabilności systemu bankowego (a tym samym finansowego) w Polsce, Europie i na świecie⁷. Ponadto A. Alińska podkreśla, że wobec instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego kierowane są największe wyzwania i oczekiwania uczestników rynku usług finanso-

6 M. Redo, *Znaczenie skuteczności polityki pieniężnej dla bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.

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

wych, jako istotnego elementu systemu finansowego pełniącego równocześnie rolę stabilizatora systemu finansowego⁸.

Dla stabilności systemu finansowego, a w konsekwencji również dla jego bezpieczeństwa, istotne znaczenie mają polityka pieniężna banku centralnego oraz polityka fiskalna rządu, oddziałując na gospodarkę oraz na siebie wzajemnie. Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja i ocena działań władz monetarnych, fiskalnych i innych instytucji gospodarczych, których znaczenie dla stabilności systemu finansowego analizowano szczególnie w kontekście konieczności współpracy władz gospodarczych. W niniejszym rozdziale skupiono się na oddziaływaniu na równowagę w gospodarce i na stabilność systemu finansowego, narzędzi polityki gospodarczej, czyli polityki pieniężnej i polityki fiskalnej. Podjęto również próbę zdefiniowania istoty i podkreślenia znaczenia sieci bezpieczeństwa finansowego, w kontekście stabilności systemu finansowego jako podstawy jego bezpieczeństwa. Dokonano analizy wybranych mierników makro- i mikroekonomicznych, odzwierciedlających kondycję systemu finansowego w Polsce oraz w krajach Unii Europejskiej. Przybliżono działania władz gospodarczych wybranych państw świata (strefy euro, Stanów Zjednoczonych, Japonii, Szwecji, Brazylii, Australii, Polski) w sytuacjach kryzysowych (takich jak globalny kryzys finansowy 2007–2009 oraz kryzys COVID-19, który rozpoczął się na początku 2020 r.), oddziałujących na stabilność systemu finansowego. Wśród metod zastosowanych w opracowaniu wykorzystano metody analizy treści, analizy dyskursu naukowego, a także analizy porównawczej. Posłużono się również metodą wnioskowania indukcyjnego i dokonano porównania wyników badań krajowych i światowych badaczy literatury przedmiotu.

Z kolei stabilność finansowa według J. Fidrmuc i F. Schardax, to brak poważnych zakłóceń czy kryzysów w danej gospodarce⁹. A. Icard podkreśla, że stabilność finansowa wiąże się ze wspólną odpowiedzialnością różnych podmiotów¹⁰. Na system finansowy składa się wiele elementów, tj. instrumenty, rynki, instytucje finansowe, a także zasady ich działania, regulacji oraz nadzoru. M. Próchniak i K. Wasiak podają, że w pewnym uproszczeniu system finansowy jest stabilny, gdy jego poszczególne elementy funkcjonują w sposób sprawny i efektywny. Wśród metod oceny sprawności i efektywności działania systemu finansowego może być

8 A. Alińska, *Rola i pozycja sieci bezpieczeństwa finansowego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego*, [w:] A. Alińska (red.), *Polityka monetarna i fiskalna a stabilność sektora finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2020, s. 22.

9 J. Fidrmuc, F. Schardax, *Increasing integration of applicant countries into international financial markets: Implications for financial and monetary stability*, „BIS Conference Papers” 2000, no. 8, s. 92.

10 A. Icard, *Comments on Mr R.W. Ferguson's paper*, [w:] *Challenges to Central Banking from Globalized Financial System*, Conference at the IMF, Washington DC 2002, s. 2–7.

opis i analiza jakościowa oraz ilościowa poprzez przedstawienie mierników odzwierciedlających funkcjonowanie elementów systemu finansowego¹¹.

A. Houben, J. Kakes i G. Schinasi wskazują na istotność identyfikacji źródeł niestabilności systemu finansowego. Autorzy ci podzielili je na dwie grupy, tj. endogeniczne i egzogeniczne. Endogeniczne źródła, to te bezpośrednio związane z systemem finansowym oraz egzogeniczne, czyli pochodzące spoza systemu finansowego, ale mogące oddziaływać na jego destabilizację poprzez kanały transmisji. A. Houben i in. zajmują się także badaniami ryzyka systemowego w podziale na te dwie grupy źródeł niestabilności systemu finansowego. Do obszaru źródeł endogenicznych zaliczają ryzyko instytucjonalne, rynkowe i związane z infrastrukturą. Również na poziomie makroekonomicznym mogą pojawić się czynniki destabilizujące system finansowy, takie jak szok cenowy albo brak równowagi politycznej¹².

M. Próchniak i K. Wasiak podkreślają, że prawidłowa analiza stabilności systemu finansowego powinna składać się ze wszystkich źródeł ryzyka i wrażliwości, które wymagają systematycznego monitorowania poszczególnych składowych elementów systemu finansowego, w tym: rynków finansowych, instytucji czy infrastruktury. Ponadto w analizie powinno uwzględnić się również powiązania międzysektorowe i międzynarodowe¹³.

L. Laeven i F. Valencia wskazują, że istotnym zagrożeniem dla systemu finansowego jest niestabilny sektor bankowy, spowodowany przez systemowe kryzysy bankowe (*systemic banking crisis*). Kryzysy bankowe charakteryzują się wykorzystaniem następujących instrumentów do stabilizacji systemu finansowego¹⁴:

- szerokie wsparcie płynności,
- istotne koszty restrukturyzacji,
- znaczące zakupy aktywów,
- znaczące gwarancje na zobowiązania,
- istotne nacjonalizacje.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na mierniki wczesnego ostrzegania przed pojawieniem się kryzysu walutowego lub kryzysu bankowego w gospodarkach. C. Reinhart, M. Goldstein i G. Kaminsky wymieniają grupę 25 wskaźników wczesnego ostrzegania przed kryzysami walutowym czy finansowym w krajach

11 M. Próchniak, K. Wasiak, *Analiza stabilności systemu finansowego w krajach UE na podstawie ilościowych wskaźników makroekonomicznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2014, t. 56, nr 5, s. 55.

12 A. Houben, J. Kakes, G. Schinasi, *Toward a Framework for Safeguarding Financial Stability*, „IMF Working Paper WP/04/101” 2004, June, s. 18.

13 M. Próchniak, K. Wasiak, *op. cit.*

14 L. Laeven, F. Valencia, *Resolution of Banking Crisis*, [in:] *Resolution of Banking Crisis*, [in:] G. Caprio Jr. (ed.), *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability: Political, Social, Cultural, and Economic Theories and Models*, Elsevier, London–Waltham, MA–San Diego, CA 2013, s. 236.

wschodzących. Na przykład, o kryzysie walutowym ostrzegać mogą istotne zmiany takich wskaźników, jak wzrost rzeczywistej stopy kursu wymiany w porównaniu do trendu, niższe ceny akcji, spadek w eksporcie, przekroczenie sald pieniądza M1, niska relacja rezerw międzynarodowych czy znaczny stosunek pieniądza M2 do rezerw międzynarodowych¹⁵. Rozważając przyczyny globalnego kryzysu finansowego 2007–2009, zauważono luki w sieci bezpieczeństwa finansowego, takie jak np. brak odpowiedniego organu odpowiedzialnego za monitorowanie i identyfikację zagrożeń dla stabilności finansowej. Podjęto zatem decyzje o wprowadzeniu formalnoprawnych ram polityki makroostrożnościowej w wielu krajach UE. Kryzys finansowy spowodował zatem wzmocnienie polityki makroostrożnościowej, co w rezultacie powinno pozytywnie oddziaływać na stabilność systemu finansowego¹⁶.

Odpowiednio ustalone prawo, regulacje bankowe i normy ostrożnościowe w istotnym stopniu oddziałują na stabilność systemu finansowego. Dbałość o stabilność finansową jest istotna, ponieważ wpływa na bezpieczeństwo transakcji przeprowadzanych w systemie finansowym oraz wzajemne zaufanie jednostek gospodarczych.

1.2. Polityka pieniężna i polityka fiskalna a stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego

Polityka pieniężna obok polityki fiskalnej, to istotna część polityki gospodarczej kraju. Bank centralny, realizując politykę pieniężną, dąży do osiągnięcia wybranych celów. Ostatecznie przyjęto, że celem realizacji polityki pieniężnej jest osiągnięcie i utrzymanie stabilności cen. Z kolei stabilność cen to, szczególnie w dłuższej perspektywie, kluczowy element stabilności gospodarczej i warunek długoterminowego wzrostu gospodarczego¹⁷. Celem polityki fiskalnej realizowanej przez rząd jest uzyskanie stabilności fiskalnej, która zakłada osiągnięcie długoterminowego, optymalnego poziomu zadłużenia, pozwalającego na efektywną realizację bieżących celów i zadań przez podmioty publiczne w gospodarce¹⁸.

15 C. Reinhart, M. Goldstein, G. Kaminsky, *Assessing financial vulnerability, an early warning system for emerging markets: Introduction*, MPRA Paper No. 13629, 2000, s. 27–28.

16 J. Stawska, *Regulacje makroostrożnościowe w kontekście ekonomicznych uwarunkowań stabilności systemu finansowego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, nr 16, s. 233.

17 J. Stawska, *Stopy procentowe a inwestycje w Polsce i strefie euro*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 48.

18 A. Alińska, *Antykryzysowa polityka fiskalna – cele, uwarunkowania i instrumenty*, „Annales Univesitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin–Polonia, section H” 2016, vol. L(1), s. 115.

Obie polityki gospodarcze, tj. polityka fiskalna oraz polityka pieniężna, mają istotne znaczenie w gospodarce. Istotny jest fakt, że polityki te, wpływając równocześnie na siebie, oddziałują na całą gospodarkę. Do literatury ekonomii wprowadzono pojęcie *policy mix*, jako kombinację polityki fiskalnej i pieniężnej. K. Kuttner, poddając te interakcje pieniężno-fiskalne głębszej analizie, wyodrębnił trzy podstawowe ich obszary, tj.¹⁹:

- interakcje, które odnoszą się do struktury finalnej popytu i produkcji,
- interakcje oparte na międzyokresowych ograniczeniach budżetowych,
- interakcje strategiczne spowodowane różnymi celami i preferencjami niezależnych władz, odpowiedzialnych za prowadzenie polityki pieniężnej i fiskalnej.

Biorąc pod uwagę kwestię stabilnego poziomu cen, szczególne znaczenie mają dwa pierwsze obszary interakcji fiskalno-monetarnych, czyli te związane ze strukturą popytu i podaży oraz ograniczeniami budżetowymi.

W kontekście stabilności systemu finansowego, a w konsekwencji również dla bezpieczeństwa finansowego w gospodarce, istotne jest oddziaływanie banku centralnego na stabilność cen poprzez kanał stóp procentowych jako podstawowy mechanizm transmisji impulsów polityki pieniężnej. Mechanizm ten został zaprezentowany na schemacie 1.1.

Należy podkreślić, że mechanizm transmisji impulsów monetarnych charakteryzują zróżnicowane opóźnienia w reakcji na impuls pierwotny, co w rezultacie skutkuje trudnościami w przewidywaniu efektów decyzji podjętych przez władzę monetarną. Bank centralny, zmieniając poziom stóp procentowych, oddziałuje na rynkowe stopy procentowe, a pośrednio na oprocentowanie kredytów i depozytów w bankach oraz inne stopy procentowe na rynkach finansowych²⁰.

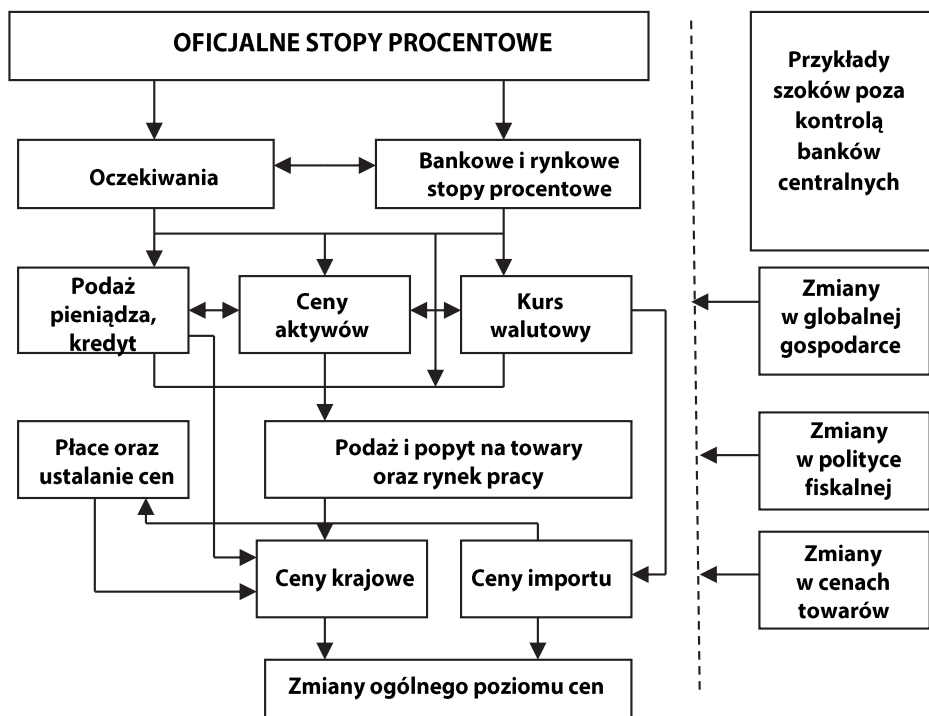
Na decyzje banków centralnych oddziałują w dużej mierze szoki, będące poza kontrolą banków centralnych, zmiany w globalnej gospodarce, zmiany w polityce fiskalnej oraz zmiany w cenach towarów. Te zewnętrzne szoki wpływają na opóźnienia w mechanizmie transmisji impulsów polityki pieniężnej, jak również na decyzje banków centralnych dotyczące polityki pieniężnej.

Bank centralny, zmieniając oficjalne stopy procentowe, wpływa na krańcowy koszt kapitału pozyskiwanego przez banki, zależnego jednocześnie od własnych zasobów i kapitału banków. Ma to znaczenie szczególnie w okresie kryzysów finansowych, ponieważ banki mają wtedy trudności z pozyskaniem środków na akcję kredytową oraz z podniesieniem kapitału własnego²¹.

19 K.N. Kuttner, *The Monetary – Fiscal Policy Mix: perspectives from the U. S.*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 11–12, s. 208–209.

20 *Monetary policy transmission in the euro zone*, „EBC Monthly Bulletin” 2000, no. 07, s. 43–58.

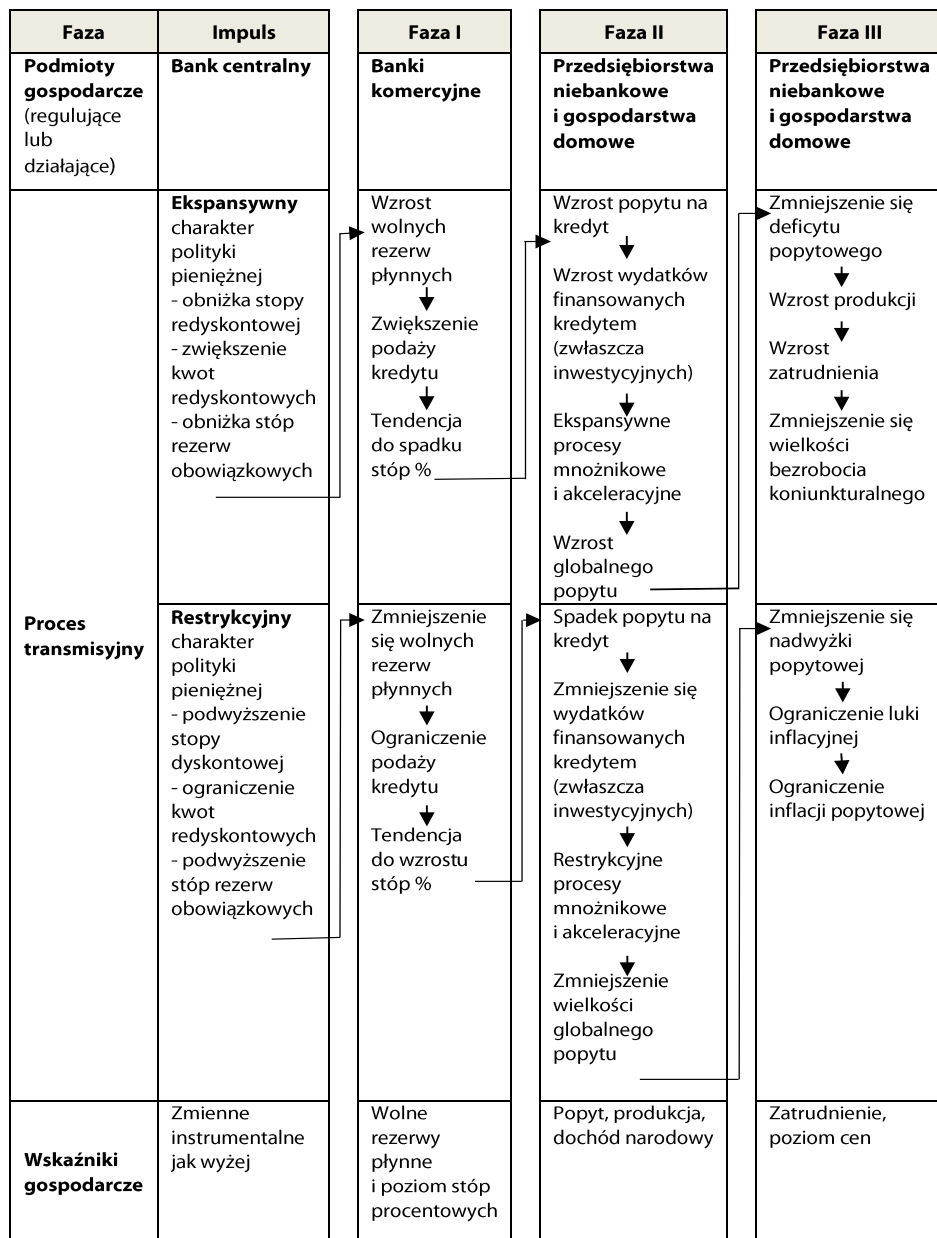
21 *Monetary policy transmission in the euro area, a decade after the introduction of the euro*, „Monthly Bulletin”, European Central Bank 2010/05, s. 85–98, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201005en_pp85-98en.pdf (dostęp: 30.08. 2020).



Schemat 1.1. Podstawowy kanał transmisji decyzji polityki pieniężnej

Źródło: tłumaczenie własne, ECB, *Monetary Policy, Transmission mechanism of monetary Policy*, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/transmission/html/index.en.html> (dostęp: 30.08.2020).

Wpływ decyzji banku centralnego na decyzje pozostałych uczestników systemu finansowego pozwala prześledzić schemat mechanizmu transmisji polityki pieniężnej na gospodarkę w wersji „koszt i dostępność kredytu”. Analizując zależności zaprezentowane na schemacie 1.2 należy zauważyć, że decyzje banku centralnego, oddziałując na gospodarkę mają istotne znaczenie w kontekście stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego. Impuls wysłany przez bank centralny poprzez proces transmisyjny dociera do banków komercyjnych i dalej do przedsiębiorstw niebankowych i gospodarstw domowych. Wskaźniki gospodarcze, na które ostatecznie bank centralny ma wpływ poprzez wysłany impuls pieniężny, to istotne zmienne dla stabilności gospodarki.



Schemat 1.2. Mechanizm transmisji zmian polityki pieniężnej na gospodarkę w wersji „koszt i dostępność kredytu”

Źródło: J.L. Bednarczyk, *Polityka pieniężna przeciw inflacji*, PWN, Warszawa 1990.

Ostatni kryzys finansowy, zapoczątkowany w latach 2007–2008 był przyczyną prowadzenia przez rządy wielu krajów dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, której skutki miały odzwierciedlenie w rosnących deficytach i długach finansów publicznych. Kryzys gospodarczy przyczynił się między innymi również do tego, że stopy procentowe spadły do poziomu bliskiego zera, co z kolei wiąże się z pułapką płynności, która występuje, gdy przestaje istnieć możliwość wykorzystania polityki pieniężnej do stymulowania popytu²². Dodatkowo, jak podkreśla np. A. Rzońca, stopa procentowa bliska zera zachęca do stymulacji fiskalnej²³.

Zauważono również, że występowanie zerowej granicy nominalnych stóp procentowych (*zero lower bound* – ZLB) przyczynia się do zwiększenia efektywności ekspansji fiskalnej, szczególnie w przypadku akomodacyjnego charakteru polityki pieniężnej (utrzymującej stopy procentowe na niskim poziomie). L.H. Summers zauważa, że za pośrednictwem instrumentów polityki fiskalnej można łatwiej i szybciej stymulować gospodarkę w okresie kryzysu niż za pomocą instrumentów polityki pieniężnej²⁴. A. Spilimbergo i inni, podkreślają, że właśnie ostatni kryzys finansowy przyczynił się do zmiany uwarunkowań prowadzenia polityki gospodarczej, co wpłynęło na poluzowanie dyscypliny fiskalnej przez rządy wielu krajów w warunkach polityki pieniężnej, ograniczonej niskimi stopami procentowymi, która nie była w stanie przynieść pożądanych rezultatów. Stąd, w ramach dyskrecjonalnej polityki fiskalnej uruchomiono pakiety fiskalne, które miały przyczynić się do przywrócenia równowagi w systemie finansowym i wpłynąć na wzrost agregatowego popytu w gospodarce²⁵.

W Stanach Zjednoczonych, Japonii, w strefie euro i wielu innych krajach obserwujemy zdecydowanie niskie stopy procentowe, które szczególnie po 2008 roku sukcesywnie zbliżały się do zerowej granicy albo nawet są ujemne. Zapewne polityka banku centralnego wpływa na decyzje rządu i odwrotnie, a tym samym jednocześnie na gospodarkę. Stąd, istotna jest analiza interakcji pomiędzy władzą monetarną a fiskalną w kontekście niskich czy ujemnych stóp procentowych. Jednocześnie należy pamiętać, że chociażby w strefie euro państwa członkowskie posiadają odrębne polityki fiskalne i wspólną politykę monetarną prowadzoną przez Europejski Bank Centralny, co z pewnością utrudnia prowadzenie skoordynowanej *policy mix*.

22 A. Wojtyna, *Skuteczność polityki pieniężnej w warunkach niskiej inflacji: problem zerowej granicy nominalnych stóp procentowych*, „Bank i Kredyt” 2001, nr 7.

23 A. Rzońca, *Kryzys banków centralnych. Skutki stopy procentowej bliskiej zera*, C.H. Beck, Warszawa 2014.

24 L.H. Summers, *Fiscal Stimulus Issues*, Testimony before the House Budget Committee, Washington 2008, http://larrysummers.com/wp-content/uploads/2012/10/1-16-08_Fiscal_Stimulus_Issues.pdf (dostęp: 26.07.2020).

25 A. Spilimbergo, S. Symansky, O. Blanchard, C. Cottarelli, *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF Staff Position Note, 2008/1, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2008/spn0801.pdf> (dostęp: 26.07.2020).

Powiązania pomiędzy polityką pieniężną i fiskalną opisywane są w literaturze przedmiotu w postaci wielu modeli i teorii. Takie modele, w których poziom cen wyznaczają aktualne limity budżetowe oparte są na fiskalnej teorii poziomu cen (*Fiscal theory of the price level* – FTPL). Teoria ta została opracowana przez M. Woodford, a następnie zmodyfikowana przez innych autorów²⁶. Polityka pieniężna w tej teorii odgrywa w najlepszym przypadku rolę pośrednika. Teoria ta opisuje zasady polityki fiskalnej i pieniężnej w taki sposób, że poziom cen określany jest wyłącznie przez dług publiczny i politykę fiskalną, co koliduje z poglądami monetarystów. FTPL była również krytykowana przez wielu autorów²⁷. Warto jednak zasygnalizować istnienie takiego podejścia do kształtowania zmiennych gospodarczych.

A. Dixit i L. Lambertini opracowali model strategicznej współpracy między władzami fiskalnymi i monetarnymi, w którym uwzględniono różne funkcje strat. Swoje badanie oparli na zredukowanej formie modelu Barro-Gordona²⁸. Bank centralny wybiera zmienną m , a władze fiskalne wybierają zmienną x . Zmienna m to rzeczywista zmienna polityki pieniężnej, taka jak podaż pieniądza lub nominalna stopa procentowa i określa składnik poziomu cen, więc wyższe m oznacza bardziej ekspansywną politykę pieniężną. Z kolei wyższa zmienna x oznacza większą dotację i bardziej ekspansywną politykę fiskalną. Polityki te oddziałują na poziom PKB y oraz na poziom inflacji π w danym kraju. A. Dixit i L. Lambertini podają, że ostateczny wynik takiej współpracy pomiędzy rządem i bankiem centralnym zależy od polityki fiskalnej x oraz tzw. „nieznanej” inflacji ($\pi - \pi^e$), a poziom PKB danego kraju jest wyrażony przez następujący wzór²⁹:

$$y = \bar{y} + ax + b(\pi - \pi^e) \quad (1)$$

a poziom cen jest wyrażony następującym wzorem³⁰:

$$\pi = m + cx \quad (2)$$

gdzie:

\bar{y} – naturalna stopa produkcji, bez polityki fiskalnej;

a – wpływ polityki fiskalnej na PKB;

26 M. Woodford, *Fiscal Requirements for Price Stability*, „Journal of Money, Credit and Banking” 2001, vol. 33, s. 669–728.

27 M. Bassetto, *Fiscal Theory of the Price Level*, NBER, [za:] <http://users.nber.org/~bassetto/research/palgrave/fttheorypost.pdf> (dostęp: 27.08.2020).

28 R.J. Barro, D.B. Gordon, *A positive theory of monetary policy in a natural-rate model*, „Journal of Political Economy” 1983, no. 91(3), June, s. 589–610.

29 A. Dixit, L. Lambertini, *Fiscal Discretion Destroys Monetary Commitment*, Princeton University, 2002.

30 *Ibidem*.

b – parametr skalarny dla efektu podaży w postaci niespodziewanej inflacji;

c – skalarny parametr wpływu polityki fiskalnej na inflację;

π – poziom cen w kraju;

π^e – racjonalne oczekiwania π przez sektor prywatny.

Natomiast poziom cen π to suma komponentu m , który jest kontrolowaną częścią polityki pieniężnej (lub jej początkowym stanem) oraz dalszego wkładu, wynikającego z polityki fiskalnej x .

Następnie, wzór (3) przedstawia funkcję straty społecznej dla władz fiskalnych, którą rząd stara się zminimalizować:

$$L_F = \frac{1}{2} [(\pi - \pi_F)^2 + \theta_F(y - y_F)^2 + 2\delta x] \quad (3)$$

Z kolei wzór (4) jest funkcją straty dla władz monetarnych, którą władza monetarna minimalizuje:

$$L_M = \frac{1}{2} [\theta_M(y - y_M)^2 + (\pi - \pi_M)^2] \quad (4)$$

gdzie:

π_F – to średni poziom ustalonych cen w gospodarce, który jest społecznie optymalny by zminimalizować zróżnicowanie cen;

π_M – cel inflacyjny dla władz monetarnych;

y_F – to takie PKB, które minimalizuje straty społeczne albo efektywny poziom produkcji;

y_M – docelowy poziom produkcji banku centralnego;

δ – to parametr dla *deadweight loss* polityki fiskalnej (jest to zbędna strata społeczna, wynikająca z obniżenia nadwyżki całkowitej spowodowanej zmniejszeniem wielkości produkcji na rynku zapewniającym efektywną alokację zasobów).

Polityka fiskalna może podnieść produkcję powyżej jej stopy naturalnej, ale spowoduje to straty, $\delta > 0$; y_M – to docelowa produkcja; θ_M – to preferencja produkcji w odniesieniu do celów dotyczących poziomu cen dla władzy monetarnej; θ_F – parametryzuje preferencje społeczne dotyczące produkcji w odniesieniu do celów dotyczących poziomu cen – $\theta_F > 0$; dodatkowo przyjęto, że bank centralny jest bardziej konserwatywny/restrykcyjny niż społeczeństwo/rząd, stąd: $\pi_M < \pi_F$ i $\theta_M < \theta_F$ i/lub $y_M < y_F$.

Ponadto w gospodarce występują stochastyczne szoki, których wektor realizacji przedstawiono poniżej:

$$z = (\bar{y}, a, b, c, \delta, y_M, y_F, \theta_F, \theta_M, \pi_M) \quad (5)$$

Jedynie π_F jest niestochastyczny. Po uwzględnieniu szoków można przejść do następujących zapisów wzorów:

$$y(z) = \bar{y} + ax(z) + b(\pi(z) - \pi^e) \quad (1')$$

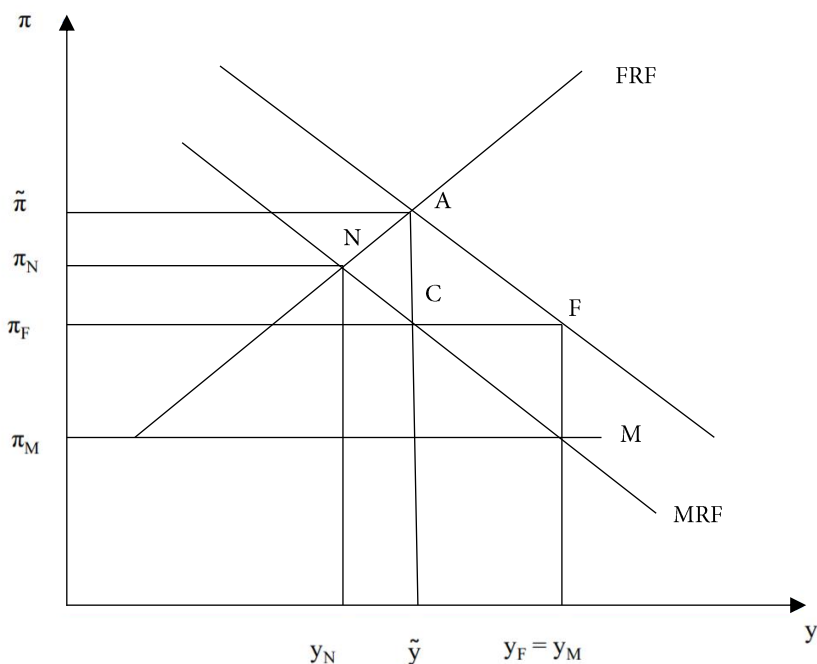
oraz

$$\pi(z) = m(z) + cx(z) \quad (2')$$

Oczekiwania sektora prywatnego kształtują się przed wystąpieniem któregośkolwiek z tych wstrząsów, nie zależą od z , stąd można je zapisać w następujący sposób:

$$\pi^e = E_Z [\pi(z)] \equiv f \pi(z) \quad (6)$$

W niniejszym opracowaniu wybrano tylko jeden przykład równowagi z zaangażowaniem polityki pieniężnej i polityki fiskalnej. Władza fiskalna wybiera x , przyjmując m jako dane, aby zminimalizować funkcję straty L_F ; Władza monetarna wybiera m , przyjmując x jako dane, aby zminimalizować jej funkcję straty L_M . Oba organy działają niekooperacyjnie i jednocześnie; jednak gdy dokonują wyboru, oczekiwania sektora prywatnego π^e są stałe. Obliczenia dotyczące funkcji reakcji władzy fiskalnej (FRF – *Fiscal Reaction Function*) i władzy monetarnej (MRF – *Monetary Reaction Function*) oraz wyniki równowagi Nasha dla poziomu cen i produkcji szeroko opisał A. Dixit i L. Lambertini³¹. Na schemacie 1.3 zaprezentowano równowagę Nasha, która znajduje się w punkcie N , będącym punktem przecięcia funkcji reakcji polityki pieniężnej MRF i polityki fiskalnej FRF. Produkcję oraz poziom cen w równowadze oznaczono odpowiednio: y_N oraz π_N . Punkt M to z kolei tzw. punkt szczęścia (*bliss point*) dla restrykcyjnej władzy monetarnej. Następnie punkt F – to tzw. punkt szczęścia dla społeczeństwa i władzy fiskalnej. Drugą najlepszą opcją-alokacją jest punkt C . Jest to przypadek raczej skrajny, ponieważ zakłada, że dobrobyt społeczny nie zależy od poziomu cen, jednak produkcja jest w tym punkcie wyższa, a poziom cen niższy niż w punkcie równowagi Nasha N .



Schemat 1.3. Równowaga Nasha

Źródło: A. Dixit, L. Lambertini, *Fiscal Discretion Destroys Monetary Commitment*, Princeton University, 2002.

Porównując jednak punkty równowagi N i C z innymi punktami, jak chociażby M i F , oba te wyniki są bardziej ekstremalne niż idealne punkty któregośkolwiek z decydentów. W przypadku, gdy władze gospodarcze niechętnie współpracują ze sobą, równanie Nasha generuje wyższy poziom inflacji i niższy poziom produkcji w porównaniu z najlepszym rozwiązaniem możliwym do osiągnięcia w danych okolicznościach. Przyczyną tego jest niedopasowanie między bankiem centralnym, dążącym do obniżenia produkcji i inflacji poniżej poziomów ustalonych przez rząd a rządem prowadzącym politykę fiskalną, zwiększającą inflację i produkcję powyżej poziomów określonych przez bank centralny. Jest to przypadek inflacyjnej polityki fiskalnej częściowo równoważonej przez politykę pieniężną³².

Warto jeszcze podkreślić, że polityka fiskalna może wpływać na inflację, ponieważ przy wysokim zadłużeniu często pojawia się pokusa obniżenia jego realnej wartości przez zwiększenie inflacji, a nie podatków. Zatem w przypadku chociażby

32 *Ibidem* oraz K.N. Kuttner, *Kombinacja (policy mix) polityki pieniężnej i fiskalnej z perspektywy amerykańskiej*, XXII Konferencja Naukowa NBP, Reformy strukturalne a polityka pieniężna, Falenty 2002.

„dominacji fiskalnej” dysproporcja między celami banku centralnego i rządu może znacznie osłabić pozycję władzy monetarnej, prowadząc tym samym do wyższej inflacji³³.

W celu stabilizacji gospodarki w krótkim okresie zwolennicy poglądów keynesowskich akceptują stosowanie aktywnej polityki fiskalnej. Podkreślają, że aktywna polityka fiskalna, czyli polityka sterowania łącznym popytem, wiążąca się z programami robót publicznych, programami wspomagania zatrudnienia czy programami wydatków transferowych, korzystnie oddziałuje na koniunkturę gospodarczą podczas kryzysów. W fazie kryzysu najczęściej popyt sektora prywatnego charakteryzuje niższa wrażliwość na zmiany poziomu stopy procentowej i dlatego relatywnie spada efektywność polityki pieniężnej. Ponadto, w warunkach bardzo niskich stóp procentowych, z którymi często wiąże się tzw. pułapka płynności zauważamy, że polityka monetarna może stać się nieefektywna. Wtedy to polityka fiskalna wpływa bezpośrednio na popyt globalny, natomiast polityka pieniężna wpływa na poziom wydatków sektora prywatnego w sposób pośredni (tj. za pośrednictwem rynkowej stopy procentowej), co może przyczyniać się do opóźnionego efektu w postaci wahań zmiennych realnych. W rezultacie, w czasie kryzysu, zarówno polityka fiskalna, jak i pieniężna, mogą mieć dodatkowo znacznie ograniczone możliwości reakcji na kryzys (reakcja polityki fiskalnej – z powodu opóźnień związanych z jej wdrożeniem, a polityki pieniężnej z powodu opóźnień wynikających z reakcji gospodarki)³⁴.

Decyzje banku centralnego i rządu są istotne w kontekście stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego. Działania władz gospodarczych – głównie rządu i banku centralnego – jeśli są skoordynowane, najczęściej w sposób pozytywny wpływają na gospodarkę i jej stabilność. Koordynacja działań władz gospodarczych wiąże się ze spójnym stosowaniem instrumentów polityki pieniężnej i fiskalnej, by w największym stopniu osiągnąć założone cele. Według W.D. Nordhaus³⁵, skoordynowana polityka makroekonomiczna ma miejsce wtedy, gdy stopy procentowe banku centralnego dostosowują się w taki sposób, by zneutralizować skutki polityki fiskalnej.

Bazując na modelach teorii gier, dotyczących interakcji monetarnych i fiskalnych, można zauważyć, że koordynacja polityki fiskalnej i monetarnej wspiera

33 T.S. Sargent, N. Wallace, *Some unpleasant monetarist arithmetic*, „Quarterly Review” 1981, vol. 5(3), p. 1–17.

34 M. Gajda-Kantorowska, *Analiza przydatności polityki fiskalnej do usuwania skutków kryzysu w krótkim, średnim i długim okresie*, [w:] Z. Dach (red.), *Polityka makroekonomiczna w warunkach kryzysu i jej wpływ na gospodarkę. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, p. 88–89.

35 W.D. Nordhaus, *Policy Games: Coordination and Independence in Monetary and Fiscal Policies*, „Brooking Paper on Economic Activity” 1994, no. 2.

gospodarkę (za: A.P. Blake i M. Weale³⁶; M. Demertzis, A. Hughes Hallet i N. Viegi³⁷; A. Dixit i L. Lambertini³⁸), zmniejszając ryzyko napięć i kosztów stabilności cen oraz zapewnia większą stabilność systemu finansowego (za: J.-P. Benassy³⁹; J.S. Chadha i C. Nolan⁴⁰; T.S. Sargent i N. Wallace⁴¹). Modele dają również wgląd w mechanizm konfliktów między bankiem centralnym i rządem. Ekspansywna polityka fiskalna często prowadzi do zacieśnienia polityki pieniężnej, jak podaje H. Bennet i N. Loayza⁴², podczas gdy zbyt restrykcyjna polityka pieniężna może zwiększyć koszty dezinflacji i rządowy koszt polityki fiskalnej łagodzącej skutki dezinflacji na co wskazuje C. Wyplosz⁴³. Według wielu ekonomistów koordynacja polityki pieniężnej i fiskalnej jest jedną z najlepszych opcji *policy mix*. Brak koordynacji polityki monetarnej i fiskalnej krytykował między innymi W.D. Nordhaus⁴⁴.

Polityka pieniężna i fiskalna mają na celu rozwój i stabilizację aktywności gospodarczej poprzez dbałość o stabilność cen w przypadku polityki monetarnej i wspieranie zatrudnienia lub wzrostu gospodarczego w przypadku polityki fiskalnej. Te różne cele wyjaśniają dlaczego rząd i bank centralny mają problem z koordynacją swoich decyzji. Z badania wykorzystującego matematyczne modele *policy mix* w celu określenia równowagi Nasha w niekooperacyjnej grze fiskalno-monetarnej, szczególnie w przypadku krajów, takich jak państwa członkowskie UE, które podlegają ograniczeniom instytucjonalnym wynika, że w równowadze Nasha deficyt budżetowy i stopa procentowa zależą od celu inflacyjnego (wyznaczonego przez władze monetarne), inflacji bazowej oraz limitu deficytu z Maastricht (na który wpływają władze gospodarcze krajów UE)⁴⁵.

36 A.P. Blake, M. Weale, *Cost of separating budgetary policy from control of inflation: A neglected aspect of central bank independence*, „Oxford Economic Papers” 1998, vol. 50(3), p. 449–467.

37 M. Demertzis, A. Hughes Hallet, N. Viegi, *An independent central bank faced with elected governments*, Research Memorandum WO no. 686, De Nederlandsche Bank, May 2002.

38 A. Dixit, L. Lambertini, *Interactions of commitment and discretion in monetary and fiscal policies*, „American Economic Review” 2003, no. 93(5), p. 1522.

39 J.-P. Benassy, *Fiscal policy and optimal monetary rules in a non-Ricardian economy*, „Review of Economic Dynamics” 2004, no. 6(3), p. 498–512.

40 J.S. Chadha, C. Nolan, *Optimal simple rules for the conduct of monetary and fiscal policy*, „Journal of Macroeconomics” 2007, no. 29(4), p. 665.

41 T.S. Sargent, N. Wallace, *op. cit.* oraz K.N. Kuttner, *Kombinacja...*

42 H. Bennett, N. Loayza, *Policy biases when the monetary and fiscal authorities have different objectives*, „Central Bank of Chile Working Papers” 2000, no. 66.

43 C. Wyplosz, *Fiscal discipline in EMU: Rules or Institutions?* 2002, Mimeo, http://www4.fe.uc.pt/jasa/m_i_2010_2011/fiscaldisciplineinmurulesorinstitutions.pdf (dostęp: 08.08.2020).

44 W.D. Nordhaus, *op. cit.*, p. 139–199.

45 J. Stawska, M. Malaczewski, A. Szymańska, *Combined monetary and fiscal policy: the Nash Equilibrium for the case of non-cooperative game*, „Economic Research-Ekonomska istraživanja” 2019, vol. 32(1), p. 3554–3569.

I. Woroniecka-Leciejewicz przeprowadziła analizę równowagi w grze monetarno-fiskalnej, podkreślając priorytety centralnego banku i rządu w prowadzeniu polityki gospodarczej. W badaniu przyjęto, że bank centralny dąży do minimalizacji inflacji, a rząd chce maksymalizować realny wzrost gospodarczy, uwzględniając wpływ deficytu budżetowego na wzrost PKB. Badania te wskazały, że władze gospodarcze starają się realizować swoje dominujące strategie, tj. wybrać restrykcyjną politykę pieniężną i ekspansywną politykę fiskalną lub obie polityki restrykcyjne⁴⁶.

W. Jakóbiak zaznacza, że w obszarze wewnętrznej zgodności *policy mix* szczególne znaczenie ma kwestia stabilności poszczególnych elementów *policy mix*, a także całego *policy mix*, co jest dodatkowo skorelowane z rzetelnością działań władz fiskalnych i monetarnych. Ponadto polityka pieniężna i fiskalna prowadzona jest w zróżnicowanych ramach czasowych, co oznacza, że dostosowania polityki pieniężnej do zmiennych warunków następują w sposób ciągły, a podmioty gospodarcze reagują na sygnały monetarne z umiarkowanym opóźnieniem. Natomiast dostosowania polityki fiskalnej mają charakter skokowy, a reakcje podmiotów na impulsy fiskalne wykazują większe opóźnienia. Zakłada się, że to głównie opóźnienia fiskalne zmniejszają skuteczność *policy mix*⁴⁷.

1.3. Stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego – wybrane mierniki gospodarcze

Działania w zakresie polityki pieniężnej i polityki fiskalnej wpływają na kształtowanie się równowagi w gospodarce danego kraju oraz w znacznym stopniu oddziałują na stabilność systemu finansowego w gospodarce. Dlatego decyzje władz gospodarczych – banku centralnego i rządu – mają istotne znaczenie dla utrzymania stabilności systemu finansowego w danym państwie. Władze gospodarcze, poprzez wykorzystywane instrumenty, oddziałują na stabilność systemu finansowego, co ma znaczenie w kontekście współpracy władz publicznych, szczególnie

46 I. Woroniecka-Leciejewicz, *Analiza policy-mix z uwzględnieniem interakcji decyzyjnych między bankiem centralnym a rządem i ich priorytetów*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Informatycznych Technik Zarządzania Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania. Współczesne Problemy Zarządzania” 2011, no. 1, s. 39–60.

47 W. Jakóbiak, *Koordinacja polityki pieniężnej i fiskalnej*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 2013, nr 92.

w okresach zawirowań na rynkach finansowych⁴⁸. V. Kałuzińska podkreśla, że sprawnie działający system finansowy jest powiązany ze sferą realną gospodarki, oddziałuje na kondycję gospodarki, a z kolei stan gospodarki może przyczynić się do zaburzeń zewnętrznych, które wpływają na system finansowy⁴⁹. T. Padoa-Schioppa definiuje stabilność finansową jako stan, w którym system finansowy wykazuje się zdolnością do wytrzymania wstrząsów bez poddania się nasilającym się zagrożeniom, niekorzystnie oddziałującym na alokację oszczędności, możliwość ich inwestycji oraz funkcjonowanie płatności w gospodarce⁵⁰. Z kolei J.K. Solorz podaje definicję stabilności finansowej jako stan dynamicznej i trwałej równowagi na powiązanych ze sobą rynkach finansowych⁵¹.

W celu oceny stabilności finansowej opracowano szereg miar ilościowych, które zostały opisane w literaturze. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)⁵² opracował zestaw wskaźników dobrej kondycji finansowej. Podobnie, J. Hawkins i M. Klau⁵³, W.R. Nelson i R. Perli⁵⁴ oraz D.F. Gray, R.C. Merton i Z. Bodie⁵⁵, zastosowali zmienne monitorujące, skupiając się na presji rynkowej, podatności na zagrożenia zewnętrzne i podatności systemu bankowego.

W tabeli 1.1 podsumowano powszechnie stosowane w literaturze miary stabilności systemu finansowego, koncentrując się na sześciu głównych sektorach. Sektor realny opisuje się najczęściej takimi wskaźnikami jak: wzrost PKB, sytuacja fiskalna rządu i inflacja. Wzrost PKB odzwierciedla zdolność gospodarki do tworzenia bogactwa i ryzyko przegrzania. Sytuacja fiskalna rządu wskazuje na to jaką zdolność posiada państwo do znajdowania finansowania swoich wydatków powyżej dochodów, a także odzwierciedla podatność kraju na niedostępność finansowania. Z kolei inflacja może wskazywać na strukturalne problemy

48 J. Stawska, *Stabilność systemu finansowego na tle działalności instytucji gospodarczych – banku centralnego i rządu*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017, t. CII, s. 243–257.

49 V. Kałuzińska, *Bank centralny wobec kwestii stabilności systemu finansowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, t. LXXI/1, s. 127.

50 T. Padoa-Schioppa, *Central Banks and Financial Stability: Exploring a Land in Between*, Second ECB Central Banking Conference Frankfurt am Main 24 and 25 October 2002, <http://www.ecb.int> (dostęp: 03.09.2020).

51 J.K. Solorz, *Międzynarodowy system finansowy*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2001, s. 195.

52 MFW – Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Financial Soundness Indicators: Compilation Guide*, marzec 2006.

53 J. Hawkins, M. Klau, *Measuring potential vulnerabilities in emerging market economies*, „BIS Working Papers” 2000, no. 91, October.

54 W.R. Nelson, R. Perli, *Selected indicators of financial stability*, 4th Joint Central Bank Research Conference on „Risk Measurement and Systemic Risk”, ECB Frankfurt am Main, November 2005.

55 D.F. Gray, R.C. Merton, Z. Bodie, *New framework for measuring and managing macrofinancial risk and financial stability*, „NBER Working Paper” 2007, no. 13607, November.

w gospodarce, a niezadowolenie społeczne ze zbyt wysokiej inflacji może przyczynić się do niestabilności politycznej⁵⁶.

Kolejny sektor to sektor przedsiębiorstw, którego poziom ryzyka można ocenić na podstawie jego wskaźników dźwigni finansowej i wskaźników wydatków. Ponadto, inne mierniki określające poziom ryzyka w sektorze przedsiębiorstw to: jego ekspozycja walutowa netto na kapitał własny oraz liczba wniosków o ochronę przed wierzycielami⁵⁷. Sektor przedsiębiorstw jest również determinowany przez decyzje władz monetarnych i fiskalnych, a kondycja przedsiębiorstw oddziałuje na stabilność gospodarki, dlatego szczególnie w okresach kryzysowych oczekuje się skoordynowanych działań władz gospodarczych w celu pobudzenia gospodarki⁵⁸.

Z kolei kondycję sektora gospodarstw domowych najczęściej ocenia się na podstawie jego aktywów (wartości netto), czyli – aktywa minus zobowiązania, a także dochodu do dyspozycji netto, czyli zarobki pomniejszone o konsumpcję, obsługę zadłużenia i spłatę kapitału. Zmienne te, czyli aktywa netto i dochody do dyspozycji netto pozwalają monitorować zdolność gospodarstw domowych do przetrwania nieoczekiwanych spadków⁵⁹.

Kolejna grupa wskaźników opisująca warunki w sektorze zewnętrznym to realne kursy walutowe, rezerwy walutowe, rachunek bieżący, przepływy kapitału, czy niedopasowanie terminów zapadalności/waluty. Mierniki te pomagają zauważyć nagle zmiany w kierunku napływu kapitału, utratę konkurencyjności eksportowej oraz trwałość zagranicznego finansowania długu krajowego. Istotnym zestawem wskaźników opisujących sektor finansowy i wskazującym na ewentualne problemy w sektorze bankowym lub finansowym są jeszcze agregaty monetarne, realne stopy procentowe, miary ryzyka dla sektora bankowego, wskaźniki kapitału i płynności banków, jakość portfela kredytowego, ratingi kredytowe oraz koncentracja czy systemowe ukierunkowanie ich działalności kredytowej. G. Gadanez i K. Jayaram wśród istotnych zmiennych opisujących warunki na rynkach finansowych wymieniają jeszcze: indeksy akcji, spread-y korporacyjne, premie za płynność i zmienność. Mierniki te, jak np. wysoki poziom spread-ów ryzyka, może być wskaźnikiem utraty zainteresowania inwestorów w ogóle ryzykiem i może wskazywać na potencjalne problemy z finansowaniem w części gospodarki⁶⁰. Zazwyczaj analiza stabilności finansowej wykorzystywałaby kilka zmiennych sektorowych, pojedynczo lub w połączeniu⁶¹.

56 B. Gadanez, K. Jayaram, *Measures of Financial Stability – A Review*, „IFC Bulletin” 2009, no. 31.

57 *Ibidem*.

58 J. Stawska, *Oddziaływanie decyzji władz monetarnych i fiskalnych (policy mix) na funkcjonowanie przedsiębiorstw w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, t. 401, s. 462–471.

59 B. Gadanez, K. Jayaram, *op. cit.*

60 *Ibidem*.

61 D. Worrell, *Quantitative assessment of the financial Sector: An integrated approach*, „International Monetary Fund Working Papers” 2004, no. 153.

Tabela 1.1. Wskaźniki opisujące stabilność systemu finansowego w podziale na sektory

Sektory	Miernik	Przedmiot miary	Właściwości sygnalizacyjne
Realna gospodarka	PKB wzrost	PKB, będący wskaźnikiem siły makroekonomii, jest kluczową miarą stosowaną zwłaszcza w połączeniu z takimi miarami, jak ekspansja kredytowa, deficyt budżetowy	Ujemne lub niskie wartości dodatnie wskazywałyby na spowolnienie; zbyt wysokie wartości mogą wskazywać na niezrównoważony wzrost
	Polityka fiskalna rządu	Zdolność rządu do znajdowania finansowania, podatność dłużnika państwowego na niedostępność finansowania	Wysokie wartości deficytu w stosunku do PKB mogą oznaczać niezrównoważone zadłużenie rządowe i wrażliwość dłużnika państwowego
	Inflacja	Tempo wzrostu różnych wskaźników cen	Wysoki poziom inflacji sygnalizowałby słabość strukturalną gospodarki i zwiększony poziom zadłużenia, potencjalnie prowadzący do zaostrenia warunków monetarnych i odwrotnie, niski poziom inflacji mógłby potencjalnie zwiększyć apetyt na ryzyko na rynkach finansowych
Sektor przedsiębiorstw	Całkowity dług do kapitału własnego	Dźwignia finansowa korporacji	Zbyt wysokie poziomy mogą sygnalizować trudności w wywiązywaniu się z zadłużenia
	Zarobki do odsetek i główne wydatki	Zdolność korporacji do wywiązywania się z zobowiązań płatniczych w oparciu o zasoby wewnętrzne	Nadmierne niski poziom płynności może sygnalizować brak możliwości wywiązania się z zobowiązań dłużnych
	Ekspozycja walutowa netto na kapitał własny	Niedopasowanie waluty	Wysokie poziomy tego wskaźnika mogą sygnalizować trudności w sektorze przedsiębiorstw wynikające z niekorzystnych ruchów walutowych
	Korporacyjne upadłości	Upadłości w sektorze przedsiębiorstw	Wysokie wartości mogą sygnalizować przyszłe problemy w sektorze bankowym, jeśli nie będą wystarczająco zabezpieczone
Sektor gospodarstw domowych	Aktywa gospodarstwa domowego (finansowe, nieruchomości)	Aktywa i zadłużenie można wykorzystać do obliczenia aktywów netto gospodarstwa domowego	Aktywa netto gospodarstw domowych i dochód do dyspozycji mogą mierzyć zdolność gospodarstw domowych do przetrwania (nieoczekiwanego) pogorszenia koniunktury gospodarczej
	Zadłużenie gospodarstw domowych		
	Dochód gospodarstwa domowego (praca, dochód z oszczędności)		
	Konsumpcja gospodarstwa domowego	Platności z tytułu dochodów, konsumpcji i obsługi zadłużenia można połączyć, aby obliczyć dochód do dyspozycji netto	
	Obsługa zadłużenia gospodarstw domowych i spłaty główne		

Tabela 1.1 (cd.)

Sektory	Miernik (Rzeczywiste) kursy wymiany	Przedmiot miary	Właściwości sygnalizacyjne
Sektor zewnętrzny (zagraniczny)	Rezerwy walutowe	Przeszacowanie/niedowartościowanie waluty	Przeszacowanie lub niedowartościowanie waluty może wywołać kryzys (odpływ kapitału, masowy napływ lub utrata konkurencyjności eksportowej)
	Rachunek bieżący/ przepływy kapitału	Zdolność kraju do przeciwdziałania wstrząsom zewnętrznym	Rezerwy poniżej krótkoterminowego zadłużenia zagranicznego lub poniżej trzymiesięcznego eksportu mogą sygnalizować problemy
	Niedopasowanie terminów zapadalności/waluty	Pozycja handlowa kraju	Znaczące deficyty handlowe wymagają dużych napływów kapitału w celu uzyskania finansowania; rodzi to problemy z trwałością takich wpływów
	Agregaty monetarne	Zróżnicowanie w strukturze waluty/zapadalności aktywów i zobowiązań	Niedopasowanie terminów zapadalności i waluty może narazić gospodarke na niekorzystne wstrząsy w przypadku niekorzystnych zmian kursów walutowych lub nagłego odwrócenia napływu kapitału
Sektor finansowy	(Rzeczywiste) stopy procentowe	Transakcje, oszczędzanie, kredyt	Nadmierny wzrost może sygnalizować presję inflacyjną
	Wzrost kredytów bankowych Wskaźniki dźwigni, NPL	Koszt kredytu, zdolność do przyciągania depozytów, stabilność zadłużenia	Rzeczywiste stopy procentowe powyżej prognozy, który prawdopodobnie przekroczy trend wzrostowy, powodują gwałtowne zmiany relacji długu do PKB; ujemne stopy realne mogą oznaczać, że banki będą miały trudności z przyciągnięciem depozytów
	Premie za ryzyko (CDS); składnik ryzyka kredytowego 3-miesięcznego LIBOR – spread-y OIS	Ryzyko sektora bankowego	Bardzo szybkemu wzrostowi kredytów często towarzyszy pogorszenie standardów kredytowych/większe ryzyko. Nadmiernie wysokie straty kredytowe, wskaźniki dźwigni i premie za ryzyko mogą zwiastować kryzys bankowy. Straty kredytów/PKB mogą mierzyć koszt kryzysu bankowego dla gospodarki
	Adekwatności kapitałowej	Rozmiar poduszki kapitałowej banków w celu pokrycia spodziewanych lub nieoczekiwanych strat	Nadmiernie niski poziom tego wskaźnika wskazuje na potencjalną niewypłacalność i może być zwiastunem kryzysu bankowego
	Współczynnik płynności	Wskaźnik łatwo dostępnych krótkoterminowych zasobów banków, które można wykorzystać na pokrycie zobowiązań rządowych lub innych	Zbyt niski poziom tego wskaźnika może doprowadzić do kryzysu systemowego
	Niezależne ratingi kredytowe banków	Indywidualna siła banków po uwzględnieniu wpływu gwarancji rządowych lub innych	Możliwy zbieżny wskaźnik kondycji banków, który prawdopodobnie wpłynie na ich przyszłe koszty finansowania
	Koncentracja sektorowa/ regionalna, ukierunkowanie systemowe	Koncentracja lub dywersyfikacja strategii kredytowej banków	Potrafi reprezentować szybkość propagacji szoków w gospodarce

Sektory	Miernik	Przedmiot miary	Właściwości sygnalizacyjne
Rynki finansowe	Zmiana indeksów akcji	Wartość netto, bieżąca wartość w przyszłości przepływy środków pieniężnych firm wchodzących w skład indeksu	Wzrost indeksu powyżej trendu lub bardzo wysokie poziomy wartości rynkowej do księgowej mogą wskazywać na bańkę cenową akcji
	Spread-y obligacji korporacyjnych	Ryzyko zadłużenia w porównaniu z instrumentami pozbawionymi ryzyka	Skoki spread-ów mogą wskazywać na wyższy poziom ryzyka, zmiany apetytu na ryzyko, zmiany we włączaniu wiadomości do cen przez rynek
	Płynność rynku (obligacje rządowe, składnik ryzyka płynności 3-miesięcznego LIBOR – spread-y OIS)	Cena związana z łatwością, z jaką można handlować instrumentami płynnymi	Skoki tych premii mogą odzwierciedlać zakłócenia w płynności rynku
	Zmienność	Intensywność ruchów cenowych na rynkach łatwość handlu na rynku	Niska zmienność może świadczyć o spokojnym rynku, ale także o błędach w procesie odkrywania cen. Wysoka zmienność może odzwierciedlać zakłócenie płynności rynku.
	Ceny domów	-	Bańka cen nieruchomości mieszkaniowych, boom konsumpcyjny napędzany wycofywaniem kapitału, potencjalne straty dla sektora finansowego w przypadku spadku cen

Źródło: opracowanie na podstawie: B. Gadanez, K. Jayaram, *Measures of Financial Stability – A Review*, „JFC Bulletin” 2009, no. 31.

W tabelach 1.2–1.5 zaprezentowano kilka wybranych wskaźników stabilności systemu finansowego w Polsce w latach 2000–2019. Wśród tych zmiennych znalazły się oficjalne aktywa rezerwowe (w mln euro) w Polsce, które świadczą o stabilnej polityce aktywów rezerwowych prowadzonej przez NBP. Można również zauważyć poprawę relacji rachunku bieżącego bilansu płatniczego do PKB, która w 2017 roku oraz 2019 roku była dodatnia.

Udział banków, wykazujących zysk netto w liczbie banków w % od 2015 roku sukcesywnie spadał (tabela 1.2). Mogło złożyć się na to kilka elementów, m.in.: znaczne obniżenie oficjalnych i rynkowych stóp procentowych, wprowadzenie dodatkowego podatku od instytucji finansowych, wzrost obciążeń banków na rzecz BFG, a także poszerzenie zakresu wydatków banków, które nie zostały uznane za koszt uzyskania przychodów dla celów podatkowych, co w rezultacie wpłynęło na wyniki finansowe banków pomimo znacznego ograniczenia kosztów działalności przez banki⁶².

Podaż pieniądza M3 w latach 2016–2019 nie wzrastała w istotnym stopniu, co najwyraźniej widać obserwując wskaźnik podaży pieniądza M3 jako % PKB (tabela 1.2). Zbyt wysoki wzrost podaży pieniądza mógłby teoretycznie wpłynąć na wzrost zasobów pieniężnych podmiotów gospodarujących – bankowych i niebankowych. Następnie mogłoby to przyczynić się do nierównowagi popytu na pieniądź i posiadanych zasobów pieniądza. W rezultacie prowadziłyby to do wzrostu wydatków na konsumpcję i inwestycje, a dalej na wzrost zagregowanego popytu i wzrost inflacji. Zbyt duży wzrost inflacji to zagrożenie dla stabilności cen i w konsekwencji nawet dla niestabilności systemu finansowego⁶³. Dodatnia zależność pomiędzy podażą pieniądza M3 a PKB per capita jest zgodna z teorią, że ilość pieniądza w gospodarce oddziałuje na aktywność gospodarczą oraz inflację. Większa ilość pieniądza w gospodarce przyczynia się do wzrostu gospodarki, ale również inflacji, z kolei niższa podaż pieniądza spowalnia gospodarkę i zmniejsza inflację⁶⁴.

Stopa referencyjna NBP począwszy od 2000 roku sukcesywnie spadała, osiągając od 2015 r. poziom 1,5%, który utrzymywał się niezmiennie do marca 2020 r. – kiedy w wyniku kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19, stopy referencyjne zostały trzykrotnie obniżone w pierwszej połowie 2020 r. osiągając w dniu 29 maja 2020 r. – historycznie najniższy poziom 0,10%.

62 *Raport o sytuacji ekonomicznej banków*, Banki 2019, Nr 10, Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości, 2020.

63 J.L. Bednarczyk, *op. cit.*, s. 34.

64 R. Pietrzyk, *Wprowadzenie do gospodarki i rynku finansowego*, <https://www.orlenwportfelu.pl/akademia/download/rozdzial-1-zaawansowany.pdf> (dostęp: 16.08.2020).

Tabela 1.2. Wybrane wskaźniki opisujące stabilność finansową (część I) w latach 2000–2019

Lata	Oficjalne aktywa rezerwowe w mln euro	Relacja rachunku bieżącego bilansu płatniczego do produktu krajowego brutto w %	Udział banków wykazujących zysk netto w liczbie banków w %	Podaż pieniądza M3 w mln zł	Podaż pieniądza M3 jako % PKB	Stopa referencyjna (stan w końcu roku) w %
2000	29 524	-6,0	b.d.	300 757,3	40,3	19,00
2001	30 067	-3,1	b.d.	329 704,7	42,3	11,50
2002	28 450	-2,8	96,8	326 124,9	40,2	6,75
2003	27 095	-2,5	97,4	345 144,8	40,8	5,25
2004	26 966	-5,5	97,7	377 534,5	40,5	6,50
2005	35 970	-2,6	98,0	427 125,4	43,1	4,50
2006	36 833	-4,0	98,0	495 309,5	46,3	4,00
2007	44 693	-6,3	97,2	561 623,8	47,3	5,00
2008	44 139	-6,7	97,1	666 231,3	51,8	5,00
2009	55 221	-4,0	97,7	720 232,5	52,5	3,50
2010	69 991	-5,4	96,9	783 648,5	54,2	3,50
2011	75 722	-5,2	97,2	881 496,3	56,3	4,50
2012	82 577	-3,7	97,0	921 412,5	56,5	4,25
2013	77 144	-1,3	97,0	978 908,2	59,1	2,50
2014	82 645	-2,1	97,0	1 059 015,3	61,6	2,00
2015	86 894	-0,5	96,8	1 154 992,6	64,2	1,50
2016	108 064	-0,3	95,5	1 265 675,2	68,0	1,50
2017	94 550	0,1	96,3	1 324 368,6	66,6	1,50
2018	102 268	-1,0	95,3	1 446 092,6	68,4	1,50
2019	114 511	0,5	95,0	1 565 639,8	69,1	1,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne> (dostęp: 06.08.2020).

T. Chmielewski i inni przeprowadzili badania, na podstawie których doszli do wniosku, że najsilniejsza i najszybsza reakcja aktywności gospodarczej na zmianę krótkoterminowej stopy procentowej następuje w fazie ożywienia gospodarki. Natomiast najwolniejsza i najsłabsza reakcja ma miejsce częściej w okresie recesji. Z kolei maksymalna reakcja rocznej dynamiki PKB pojawia się po pół roku po zmianie stóp procentowych. T. Chmielewski i inni podają, że tempo wzrostu PKB spada w czasie około pół roku od 0,1 punktu procentowego do 0,3 punktu procentowego⁶⁵. Oczywiście efektywność polityki stóp procentowych banku centralnego i czas, w jakim jej impulsy wpływają na gospodarkę poprzez mechanizmy

65 T. Chmielewski, M. Kapuściński, A. Kocięcki, T. Łyziak, J. Przystupa, E. Stanisławska, E. Wróbel, *Mechanizm transmisji polityki pieniężnej w Polsce. Stan wiedzy w 2017 roku*, „Materiały i Studia” 2018, nr 330.

transmisji, zależą od wielu czynników strukturalnych. Stopy procentowe odgrywają jednak znaczną rolę w procesach gospodarczych, stąd ich analiza jest kluczowa w procesie podejmowania decyzji przez decydentów⁶⁶.

W tabeli 1.3 zaprezentowano wskaźniki powiązane z sytuacją w sektorze publicznym w Polsce, czyli wydatki sektora finansów publicznych ogółem w mln zł, deficyt GG (*General Government*) oraz dług GG jako % PKB oraz stopę bezrobocia rejestrowanego ogółem w %.

Począwszy od 2000 r. stopa bezrobocia w Polsce oscylowała pomiędzy 11,2% a 20%. Dopiero w 2008 r. spadła do 9,5%, jednak w 2009 r. wzrosła do 12,1%. Od 2015 r. stopa bezrobocia w Polsce sukcesywnie spada. Stopa jest powiązana z wieloma miernikami gospodarczymi. Wyniki ujemnej zależności pomiędzy bezrobociem a wzrostem gospodarczym uzyskał A.M. Okun na danych statystycznych, dotyczących Stanów Zjednoczonych⁶⁷. W literaturze istnieją przykłady ujemnej relacji pomiędzy stopą bezrobocia a inflacją, która opiera się na krzywej Philippsa sformułowanej przez E. Phelps'a i krytykowanej przez M. Friedmana. M. Friedman proponował zastąpić ujemną zależność między inflacją a bezrobociem również ujemną relacją, ale pomiędzy trajektorią inflacji a stopą bezrobocia⁶⁸. Ujemna i istotna statystycznie zależność pojawia się w literaturze pomiędzy stopą bezrobocia a inwestycjami. Już J.M. Keynes zauważał zależności pomiędzy tymi zmiennymi pisząc, że prywatna działalność inwestycyjna powinna być uzupełniana przedsięwzięciami finansowymi ze środków publicznych, które najlepiej gdyby były przeznaczane zwłaszcza na rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej (czyli budowę dróg, zapór wodnych, regulację rzek, sieci kanalizacyjnych, szpitali czy szkół)⁶⁹.

W opisywanym okresie 2000–2019, na zmienne z zakresu finansów publicznych oddziaływało wiele zróżnicowanych czynników: gospodarczych, społecznych i politycznych. Kryzys finansowy 2007–2009 był czynnikiem, który w istotnym stopniu przyczynił się do wzrostu deficytu GG (wykraczającego poza kryterium z Maastricht, 3% PKB) i wpłynął na decyzję Rady Unii Europejskiej⁷⁰ o nałożeniu na Polskę procedury nadmiernego deficytu (*Excessive Deficit Procedure* – EDP).

66 J. Stawska, K. Miszczyńska, *The Impact of the European Central Bank's Interest Rates on Investments in the Euro Area*, „Gospodarka Narodowa” 2017, t. 291(5), s. 51–72.

67 A.M. Okun, *Potential GNP: Its Measurement and Significance*, [in:] Proceedings of Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association, American Statistical Association, Alexandria, VA 1962, s. 89–104.

68 M. Friedman, *The role of monetary policy*, „The American Economic Review” 1968, nr 58(1).

69 J. Słodaczuk, *Teoria ekonomiczna J. M. Keynesa*, PWN, Warszawa 1959, s. 191–192.

70 Decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2009 r. stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu w Polsce (2009/589/EC).

Tabela 1.3. Wybrane wskaźniki opisujące stabilność finansową (część II) w latach 2000–2019

Lata	Stopa bezrobocia rejestrowanego ogółem w %	Wydatki sektora finansów publicznych ogółem, w mln zł	Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych % PKB	Dług instytucji rządowych i samorządowych w % PKB	Inflacja CPI	PKB w %
2000	15,1	293 115,8	-3,0	36,5	8,5	4,60
2001	17,5	329 682,6	-4,8	37,3	3,6	1,20
2002	18,0	351 064,8	-4,8	41,8	0,8	2,00
2003	20,0	365 252,8	-6,1	46,6	1,7	3,60
2004	19,0	387 834,6	-5,0	45,0	4,4	5,10
2005	17,6	412 130,7	-4,0	46,6	0,7	3,50
2006	14,8	442 609,5	-3,6	47,3	1,4	6,20
2007	11,2	483 182,4	-1,9	44,5	4	7,00
2008	9,5	535 837,6	-3,6	46,7	3,3	4,20
2009	12,1	590 019,8	-7,3	49,8	3,5	2,80
2010	12,4	636 314,3	-7,4	53,5	3,1	3,60
2011	12,5	662 708,7	-4,9	54,5	4,6	5,00
2012	13,4	683 567,4	-3,7	54,1	2,4	1,60
2013	13,4	698 746,3	-4,2	56,0	0,7	1,40
2014	11,4	715 863,6	-3,6	50,8	-1	3,30
2015	9,7	731 706,8	-2,6	51,3	-0,5	3,80
2016	8,2	747 974,2	-2,4	54,3	0,8	3,10
2017	6,6	790 279,7	-1,5	50,6	2,1	4,90
2018	5,8	861 213,4	-0,2	48,8	1,1	5,30
2019	5,2	923 703,5	-0,7	46,0	3,4	4,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne> (dostęp: 06.08.2020).

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że niestabilność finansów publicznych przejawia się we wzroście oprocentowania obligacji skarbowych, we wzroście długu publicznego i wzroście dynamiki kredytów zagrożonych (tabela 1.3 i 1.4). Z pewnością jakość portfela kredytowego jest dokładnie monitorowana przez banki, ponieważ wzrost kredytów zagrożonych jest niepokojącym sygnałem dla stabilności systemu finansowego⁷¹. Ponadto, wraz ze wzrostem zadłużenia państwa może pojawić się spowolnienie gospodarcze lub nawet recesja, słaba jakość instytucji i deficyt budżetowy. Wśród źródeł niestabilności systemu finansowego upatruje się wyższą stopę inflacji, większe wahania kursu walutowego i szybszy przyrost kredytów zagrożonych (tabela 1.4). Z kolei poprawa jakości rządów, wyższe

71 J. Stawska, *Wpływ polityki banków komercyjnych na stabilność rynków finansowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia” 2014, t. 48(1), s. 167.

tempo wzrostu gospodarczego przyczyniają się do niższych stóp oprocentowania obligacji skarbowych i tym samym oddziałują na poprawę stabilności finansowej⁷².

W przypadku dodatniej zależności pomiędzy stopą inflacji a wzrostem gospodarczym można powołać się na część badań w literaturze opracowanych przez np. J. Tobin⁷³ czy R. Mundell⁷⁴, które potwierdzają pozytywne relacje między stopą inflacji a stopą akumulacji kapitału, co w rezultacie świadczy o pozytywnym oddziaływaniu inflacji i wzrostu gospodarczego. Należy również podkreślić, że wielu autorów wskazuje, że w zależności od poziomu inflacji może ona promować, ale i szkodzić wzrostowi gospodarczemu. Tak jak R. Lucas⁷⁵ czy D. Romer⁷⁶ wyjaśniają, że niska inflacja umożliwiła przezwycięzenie sztywności nominalnej cen i płac, a dodatkowo może wpłynąć na ponowne wyrównanie się względnych cen w wyniku zmian strukturalnych w produkcji w czasie szybkiej modernizacji. Z kolei wysoka inflacja przyczynia się do powstania tzw. kosztów zdzieranych żelówek oraz kosztów zmian cen, co jest czynnikiem zniechęcającym do podejmowania długoterminowych inwestycji.

Tabela 1.4. Kredyty zagrożone gospodarstw domowych i przedsiębiorstw ogółem – ich udział w portfelu (%) w latach 2004–2019

Rok	Kredyty zagrożone ogółem	Rok	Kredyty zagrożone ogółem
2004	10,1%	2012	7,7%
2005	7,4%	2013	7,4%
2006	5,2%	2014	7,0%
2007	4,0%	2015	6,6%
2008	4,7%	2016	6,2%
2009	7,1%	2017	5,9%
2010	7,8%	2018	6,8%
2011	7,3%	2019	6,4%*

* Ze względu na brak danych porównywalnych pokazano jakość kredytów konsumpcyjnych od gospodarstw domowych (*Raport o sytuacji ekonomicznej banków*, „Banki 2019” 2020, nr 10, Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości).

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów: *Raport o sytuacji banków w 2011 r., 2014 r., 2015 r., 2017 r.*, KNF, Warszawa 2012, 2015, 2016, 2018.

72 B. Pietrzak, *Nowe spojrzenie na stabilność systemu finansowego – mechanizmy pomocy*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2017, nr 155, s. 53–54.

73 J. Tobin, *Money and economic growth*, „Econometrica” 1965, no. 33, s. 671–684.

74 R. Mundell, *Growth, stability and inflationary finance*, „Journal of Political Economy” 1965, no. 73, s. 97–109.

75 R. Lucas, *Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs*, „The American Economic Review” 1973, vol. 63, no. 3, s. 326–334.

76 D. Romer, *Advanced Macroeconomics*, second edition, Textbook, McGraw-Hill, New York 2001.

O stabilności sektora bankowego świadczy między innymi wskaźnik wypłacalności banków, czyli współczynnik adekwatności kapitałowej. Informuje on o relacji funduszy własnych banków do sumy aktywów i pozycji pozabilansowych ważonych ryzykiem. Współczynnik ten w Polsce jest relatywnie wysoki, co oznacza, że banki dysponują wystarczającym kapitałem do absorpcji skutków spowolnienia gospodarczego. Współczynnik kapitału Tier I pozostaje w Polsce na stabilnym poziomie, nie ulegając istotnym zmianom od trzech lat (2017–2019), co świadczy o stabilności bazy kapitałowej w sektorze bankowym (tabela 1.5).

Tabela 1.5. Współczynnik wypłacalności banków i współczynnik kapitału TIER I w latach 2004–2019

Rok	Współczynnik wypłacalności	Współczynnik kapitału TIER I	Rok	Współczynnik wypłacalności	Współczynnik kapitału TIER I
2004	15,4	b.d.	2012	14,7	13,1
2005	14,6	b.d.	2013	15,8	14,2
2006	13,2	b.d.	2014	14,7	14,1
2007	12,1	b.d.	2015	16,3	14,7
2008	10,8	b.d.	2016	17,7	15,9
2009	13,3	b.d.	2017	19,0	17,0
2010	13,8	12,4	2018	19,1	17,1
2011	13,1	11,7	2019	19,1	17,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport o sytuacji ekonomicznej banków*, „Banki 2019” 2020, nr 10, Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości; *Monitoring banków 2014*, GUS, Warszawa 2015; *Raport o sytuacji banków w 2014 r.*, KNF, Warszawa 2015.

W niniejszym opracowaniu zaprezentowano również wybrane zmienne makroekonomiczne w krajach UE w latach 2004–2019. Wśród wybranych mierników znalazły się takie zmienne jak: stopa wzrostu realnego PKB, krótkoterminowa stopa procentowa, *General Government* deficyt oraz inflacja HICP. Wybór tych wskaźników podyktowany był tym, że są one w obszarze decyzji władz gospodarczych – banku centralnego i rządu, a jednocześnie mają one pośredni lub bezpośredni wpływ na stabilność systemu finansowego.

W tabeli 1.6 przedstawiono dane dotyczące stopy wzrostu realnego PKB – jako zmiana procentowa w stosunku do roku poprzedniego – dla krajów Unii Europejskiej w latach 2004–2019. Dane te umożliwiają obserwację, jak w omawianym okresie, w różnych krajach UE zachowywała się istotna dla stabilności systemu finansowego zmienna makroekonomiczna. Obserwując stopę wzrostu PKB w krajach UE w latach 2004–2019 należy podkreślić, że w okresie kryzysu finansowego 2007–2009 tylko w Polsce odnotowano wzrost PKB w latach 2008–2009. Dodatkowo po kryzysie finansowym w wielu krajach stopa wzrostu PKB nawet uległa obniżeniu, a w niektórych krajach, jak np. we Włoszech, była niższa niż przed

kryzysem. W czasie kryzysu 2007–2009 najniższy wzrost gospodarczy odnotowały: Litwa, Łotwa i Estonia, a w okresie kryzysu finansów publicznych, który pojawił się po problemach na rynkach finansowych najwyższe spadki PKB odnotowały: Grecja, Portugalia, Hiszpania, Włochy i Cypr. Z kolei najwyższy wzrost gospodarczy w 2019 r. odnotowały: Irlandia, Węgry i Malta.

W kontekście stabilności systemu finansowego warto przeanalizować wysokość krótkoterminowych stóp procentowych w krajach UE w latach 2004–2019. W tabeli 1.7 zaprezentowano trzymiesięczną stopę rynku międzybankowego w ujęciu rocznym jako krótkoterminową stopę procentową w krajach UE. W krajach strefy euro stopa ta w 2004 roku wynosiła 2,1%, z kolei już w 2019 r. spadła poniżej zera (-0,4%). W okresie kryzysu finansowego trzymiesięczna krótkoterminowa stopa procentowa w strefie euro wzrosła do 4,3% w 2007 roku i 4,6% w 2008 r., co związane było ze wzrostem inflacji powyżej celu inflacyjnego ($\leq 2\%$). Najwyższe krótkoterminowe stopy procentowe zanotowano w omawianym okresie w Rumunii, Bułgarii i na Węgrzech, ale również w Chorwacji, Polsce i Wielkiej Brytanii. W 2019 r. najwyższe stopy procentowe zanotowano w Wielkiej Brytanii (2,2%), Czechach (2,1%) i w Polsce (1,7%).

W tabeli 1.8 znajdują się dane dotyczące GG – *General Government* deficytu jako % PKB w krajach UE w latach 2004–2019. Zmienna ta jest również istotna w kontekście stabilności systemu finansowego. W okresie kryzysu wśród krajów o najwyższym GG deficycie znalazły się: Grecja, Portugalia, Łotwa, Litwa, Hiszpania, Słowacja, Rumunia i Wielka Brytania. Najniższe deficyty w latach 2008–2009 zanotowały: Szwecja, Estonia, Dania i Luksemburg. Z kolei już w latach 2016–2017 jedynie Hiszpania, Francja i Malta nie spełniały kryterium z Maastricht dotyczącego wysokości deficytu. Ekspansywność polityki fiskalnej wielu krajów w okresie kryzysu finansowego można uzasadnić chęcią ograniczenia negatywnych skutków recesji. Działania te przyczyniły się m.in. do narastania deficytów i długów publicznych w wielu krajach.

Dla stabilności systemu finansowego istotna jest również inflacja. W tabeli 1.9 przedstawiono inflację HICP jako roczną, średnią stopę zmian w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2019. W omawianym okresie kraje o najwyższej inflacji to: Rumunia, Łotwa, Bułgaria, Węgry, Estonia oraz Litwa. W tych krajach inflacja wzrosła głównie w czasie kryzysu finansowego i były to kraje UE, które nie należały do strefy euro (Estonia, Łotwa i Litwa przystąpiły do strefy euro już po kryzysie finansowym). W krajach strefy euro, w czasie kryzysu finansowego w 2008 r. najwyższą inflację odnotowano w Słowenii (choć Słowenia dołączyła do strefy euro w 2007 r.), Belgii, Cyprze i na Malcie (Cypr i Malta przystąpiły do strefy euro w 2008 r.). Następnie inflacja zaczęła spadać w większości krajów UE, a wiele krajów zanotowało deflację. W 2019 roku najniższą inflację zaobserwowano w Portugalii oraz Grecji, a najwyższą w Rumunii.

Tabela 1.6. Realna stopa wzrostu PKB w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2019

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgia	3,6	2,3	2,6	3,7	0,4	-2,0	2,9	1,7	0,7	0,5	1,6	2,0	1,5	1,9	1,5	1,4
Bulgaria	6,4	7,2	6,8	6,6	6,1	-3,4	0,6	2,4	0,4	0,3	1,9	4,0	3,8	3,5	3,1	3,4
Czechy	4,8	6,6	6,8	5,6	2,7	-4,7	2,4	1,8	-0,8	0,0	2,3	5,4	2,5	5,2	3,2	2,3
Dania	2,7	2,3	3,9	0,9	-0,5	-4,9	1,9	1,3	0,2	0,9	1,6	2,3	3,2	2,0	2,4	2,3
Niemcy	1,2	0,7	3,8	3,0	1,0	-5,7	4,2	3,9	0,4	0,4	2,2	1,5	2,2	2,6	1,3	0,6
Estonia	6,8	9,5	9,7	7,6	-5,1	-14,4	2,7	7,4	3,1	1,3	3,0	1,8	2,6	5,7	4,8	4,3
Irlandia	6,8	5,7	5,0	5,3	-4,4	-5,1	1,8	0,6	0,1	1,2	8,6	25,2	2,0	9,1	8,5	5,6
Grecja	5,1	0,6	5,7	3,3	-0,3	-4,3	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,7	-0,4	-0,2	1,5	1,9	1,9
Hiszpania	3,1	3,7	4,1	3,6	0,9	-3,8	0,2	-0,8	-3,0	-1,4	1,4	3,8	3,0	2,9	2,4	2,0
Francja	2,8	1,7	2,4	2,4	0,3	-2,9	1,9	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	1,1	2,3	1,8	1,5
Chorwacja	4,2	4,3	5,0	5,3	1,8	-7,4	-1,5	-0,3	-2,2	-0,5	-0,1	2,4	3,5	3,1	2,7	2,9
Włochy	1,4	0,8	1,8	1,5	-1,0	-5,3	1,7	0,7	-3,0	-1,8	0,0	0,8	1,3	1,7	0,8	0,3
Cypr	5,0	4,9	4,7	5,1	3,6	-2,0	2,0	0,4	-3,4	-6,6	-1,9	3,4	6,7	4,4	4,1	3,2
Łotwa	8,3	10,7	11,9	10,0	-3,3	-14,2	-4,5	6,3	4,1	2,3	1,9	3,3	1,8	3,8	4,3	2,2
Litwa	6,6	7,7	7,4	11,1	2,6	-14,8	1,5	6,0	3,8	3,6	3,5	2,0	2,6	4,2	3,6	3,9
Luksemburg	3,6	3,2	5,2	8,4	-1,3	-4,4	4,9	2,5	-0,4	3,7	4,3	4,3	4,6	1,8	3,1	2,3
Węgry	4,8	4,2	4,0	0,2	1,1	-6,7	0,7	1,8	-1,5	2,0	4,2	3,8	2,2	4,3	5,1	4,9
Malta	0,4	3,8	1,8	4,0	3,3	-2,5	3,5	1,4	2,8	4,9	9,0	10,9	5,8	6,5	7,3	4,7
Holandia	2,0	2,1	3,5	3,8	2,2	-3,7	1,3	1,6	-1,0	-0,1	1,4	2,0	2,2	2,9	2,4	1,7
Austria	2,7	2,2	3,5	3,7	1,5	-3,8	1,8	2,9	0,7	0,0	0,7	1,0	2,1	2,5	2,4	1,6
Polska	5,1	3,5	6,2	7,0	4,2	2,8	3,6	5,0	1,6	1,4	3,3	3,8	3,1	4,9	5,3	4,1
Portugalia	1,8	0,8	1,6	2,5	0,3	-3,1	1,7	-1,7	-4,1	-0,9	0,8	1,8	2,0	3,5	2,6	2,2
Rumunia	10,4	4,7	8,0	7,2	9,3	-5,5	-3,9	2,0	2,1	3,5	3,4	3,9	4,8	7,1	4,4	4,1
Słowenia	4,4	3,8	5,7	7,0	3,5	-7,5	1,3	0,9	-2,6	-1,0	2,8	2,2	3,1	4,8	4,1	2,4
Słowacja	5,3	6,6	8,5	10,8	5,6	-5,5	5,7	2,9	1,9	0,7	2,8	4,8	2,1	3,0	3,9	2,4
Finlandia	4,0	2,8	4,0	5,3	0,8	-8,1	3,2	2,5	-1,4	-0,9	-0,4	0,5	2,8	3,3	1,5	1,1
Szwecja	4,3	2,9	4,7	3,4	-0,5	-4,3	6,0	3,2	-0,6	1,2	2,7	4,5	2,1	2,6	2,0	1,2
W. Brytania	2,4	3,2	2,8	2,4	-0,3	-4,2	1,9	1,5	1,5	2,1	2,6	2,4	1,9	1,9	1,3	1,5

Źródło: Eurostat A: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115> (dostęp: 26.08.2020).

Tabela 1.7. Krótkoterminowa stopa procentowa w krajach UE w latach 2004–2019

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgia	2,1	2,2	3,1	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Bułgaria	3,7	3,6	3,7	4,9	7,1	5,7	4,1	3,8	2,3	1,1	0,8	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0
Czechy	2,4	2,0	2,3	3,1	4,0	2,2	1,3	1,2	1,0	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	1,3	2,1
Dania	2,2	2,2	3,2	4,4	5,3	2,5	1,2	1,4	0,6	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3	-0,4
Niemcy	2,1	2,2	3,1	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Estonia	2,5	2,4	3,2	4,9	6,7	5,9	1,6	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Irlandia	2,1	2,2	3,1	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Grecja	2,1	2,2	3,1	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Hiszpania	2,1	2,2	3,1	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Francja	2,1	2,2	3,1	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Chorwacja	7,3	6,2	4,5	5,7	4,7	7,9	2,3	2,9	2,7	1,3	1,0	1,3	0,9	0,6	0,5	0,5
Włochy	2,1	2,2	3,1	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Cypr	4,7	4,3	3,4	4,2	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Łotwa	4,2	3,1	4,4	8,7	8,0	13,1	2,0	1,0	0,9	0,4	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Litwa	2,7	2,4	3,1	5,1	6,0	7,1	1,8	1,7	1,1	0,5	0,3	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Luksemburg	2,1	2,2	3,1	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Węgry	11,5	6,7	7,2	7,9	8,8	9,1	6,2	6,6	8,1	4,2	2,5	1,5	1,0	0,2	0,1	0,2
Malta	2,9	3,2	3,5	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Holandia	2,1	2,2	3,1	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Austria	2,1	2,2	3,1	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Poliska	6,2	5,2	4,2	4,8	6,3	4,3	3,9	4,6	4,9	3,0	2,5	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Portugalia	2,1	2,2	3,1	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Rumunia	19,1	8,4	8,1	7,2	12,3	11,3	6,5	5,6	5,1	4,0	2,3	1,1	0,6	0,9	2,9	3,0
Słowenia	4,7	4,0	3,6	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Słowacja	4,4	2,6	4,1	4,0	3,9	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Finlandia	2,1	2,2	3,1	4,3	4,6	1,2	0,8	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Szwecja	2,1	1,7	2,3	3,6	3,9	0,4	0,5	1,7	1,3	0,9	0,4	-0,3	-0,7	-0,7	-0,7	-0,4
W. Brytania	4,6	4,8	4,8	6,0	5,7	1,3	0,7	0,9	0,8	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,7	2,2

Źródło: Eurostat B: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp: 26.08.2020).

Tabela 1.8. General Government deficit w UE w latach 2004–2019

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgia	-0,2	-2,7	0,2	0,1	-1,1	-5,4	-4,1	-4,3	-4,3	-3,1	-3,1	-2,4	-2,4	-0,7	-0,8	-1,9
Bulgaria	1,8	1,0	1,8	1,1	1,6	-4,0	-3,1	-2,0	-0,3	-0,4	-5,4	-1,7	0,1	1,1	2,0	2,1
Czechy	-2,4	-3,0	-2,2	-0,7	-2,0	-5,5	-4,2	-2,7	-3,9	-1,2	-2,1	-0,6	0,7	1,5	0,9	0,3
Dania	2,1	5,0	5,0	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,5	-1,2	1,1	1,2	0,1	1,8	0,7	3,7
Niemcy	-3,3	-3,3	-1,7	0,3	-0,1	-3,2	-4,4	-0,9	0,0	0,0	0,6	0,9	1,2	1,2	1,9	1,4
Estonia	2,4	1,1	2,9	2,7	-2,6	-2,2	0,2	1,1	-0,3	0,2	0,7	0,1	-0,5	-0,8	-0,6	-0,3
Irlandia	1,3	1,6	2,8	0,3	-7,0	-13,8	-32,1	-12,8	-8,1	-6,2	-3,6	-2,0	-0,7	-0,3	0,1	0,4
Grecja	-8,8	-6,2	-5,9	-6,7	-10,2	-15,1	-11,2	-10,3	-8,9	-13,2	-3,6	-5,6	0,5	0,7	1,0	1,5
Hiszpania	-0,1	1,2	2,1	1,9	-4,6	-11,3	-9,5	-9,7	-10,7	-7,0	-5,9	-5,2	-4,3	-3,0	-2,5	-2,8
Francja	-3,6	-3,4	-2,4	-2,6	-3,3	-7,2	-6,9	-5,2	-5,0	-4,1	-3,9	-3,6	-3,6	-2,9	-2,3	-3,0
Chorwacja	-5,0	-3,7	-3,1	-2,2	-2,8	-6,0	-6,5	-7,9	-5,4	-5,3	-5,3	-3,3	-1,0	0,8	0,2	0,4
Włochy	-3,5	-4,1	-3,6	-1,3	-2,6	-5,1	-4,2	-3,6	-2,9	-2,9	-3,0	-2,6	-2,4	-2,4	-2,2	-1,6
Cypr	-3,7	-2,2	-1,0	3,2	0,9	-5,4	-4,7	-5,7	-5,6	-5,8	-8,7	-1,0	0,3	2,0	-3,7	1,7
Łotwa	-1,2	-0,5	-0,5	-0,6	-4,3	-9,6	-8,7	-4,3	-1,4	-1,2	-1,6	-1,4	0,2	-0,8	-0,8	-0,2
Litwa	-1,4	-0,3	-0,3	-0,8	-3,1	-9,1	-6,9	-9,0	-3,1	-2,6	-0,6	-0,3	0,2	0,5	0,6	0,3
Luksemburg	-1,4	-0,2	1,9	4,4	3,5	-0,2	-0,4	0,6	0,5	0,8	1,3	1,3	1,8	1,3	3,1	2,2
Węgry	-6,6	-7,8	-9,3	-5,1	-3,8	-4,8	-4,5	-5,2	-2,3	-2,6	-2,8	-2,0	-1,8	-2,5	-2,1	-2,0
Malta	-4,3	-2,6	-2,5	-2,1	-4,2	-3,2	-2,4	-2,4	-3,5	-2,4	-1,7	-1,0	1,0	3,3	1,9	0,5
Holandia	-1,8	-0,4	0,1	-0,1	0,2	-5,1	-5,2	-4,4	-3,9	-2,9	-2,2	-2,0	0,0	1,3	1,4	1,7
Austria	-4,8	-2,5	-2,5	-1,4	-1,5	-5,3	-4,4	-2,6	-2,2	-2,0	-2,7	-1,0	-1,5	-0,8	0,2	0,7
Polska	-5,0	-4,0	-3,6	-1,9	-3,6	-7,3	-7,4	-4,9	-3,7	-4,2	-3,6	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7
Portugalia	-6,2	-6,1	-4,2	-2,9	-3,7	-9,9	-11,4	-7,7	-6,2	-5,1	-7,4	-4,4	-1,9	-3,0	-0,4	0,2
Rumunia	-1,1	-0,8	-2,1	-2,7	-5,4	-9,1	-6,9	-5,4	-3,7	-2,1	-1,2	-0,6	-2,6	-2,6	-2,9	-4,3
Słowenia	-1,9	-1,3	-1,2	0,0	-1,4	-5,8	-5,6	-6,6	-4,0	-14,6	-5,5	-2,8	-1,9	0,0	0,7	0,5
Słowacja	-2,3	-2,9	-3,6	-2,1	-2,5	-8,1	-7,5	-4,5	-4,4	-2,9	-3,1	-2,7	-2,5	-1,0	-1,0	-1,3
Finlandia	2,2	2,7	4,0	5,1	4,2	-2,5	-2,5	-1,0	-2,2	-2,5	-3,0	-2,4	-1,7	-0,7	-0,9	-1,1
Szwecja	0,4	1,8	2,2	3,4	1,9	-0,7	0,0	-0,2	-1,0	-1,4	-1,5	0,0	1,0	1,4	0,8	0,5
W. Brytania	-3,1	-3,1	-2,8	-2,7	-5,1	-10,1	-9,3	-7,5	-8,2	-5,5	-5,6	-4,6	-3,3	-2,5	-2,2	-2,1

Źródło: Eurostat C: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina200&plugin=1> (dostęp: 26.08.2020).

Tabela 1.9. Inflacja HICP w krajach UE w latach 2004–2019

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgia	1,9	2,5	2,3	1,8	4,5	0,0	2,3	3,4	2,6	1,2	0,5	0,6	1,8	2,2	2,3	1,2
Bulgaria	6,1	6,0	7,4	7,6	12,0	2,5	3,0	3,4	2,4	0,4	-1,6	-1,1	-1,3	1,2	2,6	2,5
Czechy	2,6	1,6	2,1	2,9	6,3	0,6	1,2	2,2	3,5	1,4	0,4	0,3	0,6	2,4	2,0	2,6
Dania	0,9	1,7	1,8	1,7	3,6	1,0	2,2	2,7	2,4	0,5	0,4	0,2	0,0	1,1	0,7	0,7
Niemcy	1,8	1,9	1,8	2,3	2,8	0,2	1,1	2,5	2,2	1,6	0,8	0,7	0,4	1,7	1,9	1,4
Estonia	3,0	4,1	4,4	6,7	10,6	0,2	2,7	5,1	4,2	3,2	0,5	0,1	0,8	3,7	3,4	2,3
Irlandia	2,3	2,2	2,7	2,9	3,1	-1,7	-1,6	1,2	1,9	0,5	0,3	0,0	-0,2	0,3	0,7	0,9
Grecja	3,0	3,5	3,3	3,0	4,2	1,3	4,7	3,1	1,0	-0,9	-1,4	-1,1	0,0	1,1	0,8	0,5
Hiszpania	3,1	3,4	3,6	2,8	4,1	-0,2	2,0	3,0	2,4	1,5	-0,2	-0,6	-0,3	2,0	1,7	0,8
Francja	2,3	1,9	1,9	1,6	3,2	0,1	1,7	2,3	2,2	1,0	0,6	0,1	0,3	1,2	2,1	1,3
Chorwacja	2,1	3,0	3,3	2,7	5,8	2,2	1,1	2,2	3,4	2,3	0,2	-0,3	-0,6	1,3	1,6	0,8
Włochy	2,3	2,2	2,2	2,0	3,5	0,8	1,6	2,9	3,3	1,2	0,2	0,1	-0,1	1,3	1,2	0,6
Cypr	1,9	2,0	2,2	2,2	4,4	0,2	2,6	3,5	3,1	0,4	-0,3	-1,5	-1,2	0,7	0,8	0,5
Łotwa	6,2	6,9	6,6	10,1	15,3	3,3	-1,2	4,2	2,3	0,0	0,7	0,2	0,1	2,9	2,6	2,7
Litwa	1,2	2,7	3,8	5,8	11,1	4,2	1,2	4,1	3,2	1,2	0,2	-0,7	0,7	3,7	2,5	2,2
Luksemburg	3,2	3,8	3,0	2,7	4,1	0,0	2,8	3,7	2,9	1,7	0,7	0,1	0,0	2,1	2,0	1,6
Węgry	6,8	3,5	4,0	7,9	6,0	4,0	4,7	3,9	5,7	1,7	0,0	0,1	0,4	2,4	2,9	3,4
Malta	2,7	2,5	2,6	0,7	4,7	1,8	2,0	2,5	3,2	1,0	0,8	1,2	0,9	1,3	1,7	1,5
Holandia	1,4	1,5	1,6	1,6	2,2	1,0	0,9	2,5	2,8	2,6	0,3	0,2	0,1	1,3	1,6	2,7
Austria	2,0	2,1	1,7	2,2	3,2	0,4	1,7	3,6	2,6	2,1	1,5	0,8	1,0	2,2	2,1	1,5
Poliska	3,6	2,2	1,3	2,6	4,2	4,0	2,6	3,9	3,7	0,8	0,1	-0,7	-0,2	1,6	1,2	2,1
Portugalia	2,5	2,1	3,0	2,4	2,7	-0,9	1,4	3,6	2,8	0,4	-0,2	0,5	0,6	1,6	1,2	0,3
Rumunia	11,9	9,1	6,6	4,9	7,9	5,6	6,1	5,8	3,4	3,2	1,4	-0,4	-1,1	1,1	4,1	3,9
Słowenia	3,7	2,4	2,5	3,8	5,5	0,8	2,1	2,1	2,8	1,9	0,4	-0,8	-0,2	1,6	1,9	1,7
Słowacja	7,5	2,8	4,3	1,9	3,9	0,9	0,7	4,1	3,7	1,5	-0,1	-0,3	-0,5	1,4	2,5	2,8
Finlandia	0,1	0,8	1,3	1,6	3,9	1,6	1,7	3,3	3,2	2,2	1,2	-0,2	0,4	0,8	1,2	1,1
Szwecja	1,0	0,8	1,5	1,7	3,3	1,9	1,9	1,4	0,9	0,4	0,2	0,7	1,1	1,9	2,0	1,7
W. Brytania	1,3	2,1	2,3	2,3	3,6	2,2	3,3	4,5	2,8	2,6	1,5	0,0	0,7	2,7	2,5	1,8

Źródło: Eurostat D: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp: 26.08.2020).

Na zaprezentowane powyżej zmienne oddziałuje wiele czynników ekonomicznych, ponadto istnieje złożony system integracji gospodarczej i politycznej w krajach UE, w tym asymetria cykli budżetowych czy politycznych i związany z tym oportunizm wyborczy. Wśród czynników zaburzających relacje między zmiennymi w zakresie polityki pieniężnej i fiskalnej znajdują się: zróżnicowane cele i preferencje władz gospodarczych, opóźnienia w realizacji polityki fiskalnej i pieniężnej, a także wewnętrzne i zewnętrzne impulsy gospodarcze, takie jak kryzysy finansowe.

Zapewne globalny kryzys finansowy wpłynął na wyniki gospodarcze w krajach UE, co miało odzwierciedlenie w poziomie stabilności systemu finansowego. W obliczu wyzwań, które pojawiły się w wyniku kryzysu 2007–2009, władze monetarne i fiskalne podjęły szereg decyzji, których część postrzegana jest jako działania skoordynowane, a inne za mniej lub nawet za nieskoordynowane. Każdy kryzys jest inny i decyzje władz gospodarczych często są bezprecedensowe. Warto jednak podkreślić, że banki centralne i rządy starały się odpowiadać potrzebom społeczeństwa i gospodarki, podejmując nowatorskie decyzje, które nie miały miejsca nigdy wcześniej. Globalny kryzys finansowy wydawał się najdotkliwszym kryzysem finansowym od czasów Great Depression z początku XX wieku. Jednak wtedy nikt nie spodziewał się jaki charakter będzie miał kolejny kryzys, który rozpoczął się w 2020 r. – kryzys COVID-19.

1.4. Przykłady działań antykryzysowych wpływających na stabilność systemu finansowego w ramach polityki pieniężnej i fiskalnej

Zaburzenia na rynku kredytów *subprime* w USA przerodziły się w kryzys ekonomiczny, który objął swoim zasięgiem większość krajów na świecie. W związku z tym wiele instytucji publicznych podjęło określone działania o różnej formie i zakresie. Część z tych działań przyniosło pozytywne efekty, a część przybrała negatywne następstwa, jak chociażby pogorszenie stanu finansów publicznych w wielu krajach⁷⁷. Globalny kryzys finansowy 2007–2009 zmusił władze gospodarcze wielu krajów do podejmowania działań antykryzysowych, a wysokie koszty kryzysów finansowych zwykle obligują do podejmowania aktywności w celu ochrony

77 A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, CeDeWu, Warszawa 2015, s. 7.

systemu finansowego przed procesem destabilizacji⁷⁸. W tej części pracy zaprezentowane zostaną rozwiązania, dotyczące prowadzenia polityki pieniężnej i fiskalnej w wybranych państwach na świecie, w kontekście współdziałania władz gospodarczych w tych krajach i ich wpływu na stabilność systemu finansowego. Opisane działania ograniczają się do decyzji rządów i banków centralnych wybranych krajów lub grupy państw (strefa euro) podjętych w wyniku zagrożeń dla systemu finansowego, spowodowanych przez czynniki zewnętrzne jak: globalny kryzys finansowy (który rozpoczął się w USA w 2007 r. a w Europie w 2008 r.) oraz tzw. „koronawirus kryzys” albo kryzys COVID-19, który pojawił się na świecie wraz z pandemią koronawirusa pod koniec 2019 r.

Wśród wybranych państw znalazły się Stany Zjednoczone, z tego względu, że decyzje gospodarcze podejmowane w tym kraju stanowią istotny punkt odniesienia dla wielu gospodarek na świecie (aż 85% transakcji walutowych dotyczy dolara amerykańskiego). Strefa euro wraz z EBC to istotna grupa państw, której działania oddziałują na gospodarkę wielu krajów europejskich. Bank centralny Szwecji to najstarszy bank centralny o zdecydowanej ugruntowanej reputacji, a polityka rządu szwedzkiego to przykład polityki fiskalnej o stabilnych finansach publicznych i rozbudowanej polityce podatkowej. Japonia to kraj, który od początku lat 90. XX wieku próbuje pobudzić wzrost gospodarczy, przy polityce niskich stóp procentowych i luzowaniu ilościowym – jednocześnie osiągając wysokie wskaźniki rozwoju społecznego (HDI – *Human Development Index*)⁷⁹. Japonia znalazła się w 2018 r. na 19. pozycji w rankingu HDI dla 189 państw⁸⁰. Kolejnym krajem, którego antykryzysowe działania banku centralnego i rządu opisano, w odpowiedzi na kryzysy: finansowy 2007–2009 oraz COVID-19, jest Australia. Chociaż strategia celu inflacyjnego została przyjęta po raz pierwszy przez Bank Nowej Zelandii, to właśnie bank centralny Australii był jednym z pierwszych banków, który na początku lat 90. XX wieku przyjął tę strategię. Warto podkreślić, że Bank Rezerwy Australii (RBA) odpowiada za wartość dolara australijskiego. Ponadto, Australia to kraj, który znajduje się bardzo wysoko w rankingu HDI, osiągając np. w 2018 r. 6. miejsce⁸¹ na świecie. Wśród omawianych państw znalazła się również Brazylia, której gospodarka należy do jednej z kluczowych wschodzących gospodarek znajdujących się w recesji lub na skraju recesji. Ostatnim wśród omawianych w niniejszym rozdziale państw jest Polska. Zapewne, nie należy porównywać skali działań władz gospo-

78 J. Stawska, *Znaczenie instytucji bezpieczeństwa w aspekcie kryzysu finansowego ze szczególnym uwzględnieniem nowych trendów w nadzorze finansowym*, [w:] P. Urbanek (red.), *Ekonomia i Zarządzanie w teorii i praktyce, Tom 1: Mikro- i makroekonomiczne aspekty polityki ekonomicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

79 HDI – wskaźnik ten pozwala ocenić stopień rozwoju krajów pod względem średniej długości życia, miernika skolaryzacji i dostosowanego dochodu realnego.

80 Human Development Report 2019, United Nations Development Programme, New York 2019.

81 *Ibidem*.

darczych w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe w Polsce i chociażby w USA czy w Australii, jednak podjęto próbę podsumowania niektórych rozwiązań międzynarodowych i porównania ich z decyzjami decydentów gospodarczych w Polsce

Strefa euro

Wśród pierwszych wniosków, które pojawiły się po wybuchu globalnego kryzysu finansowego 2008–2009 w krajach UE była konieczność przynajmniej czasowego zwiększenia potencjału fiskalnego UE, co pozwoliłoby na skoordynowane dostarczanie pakietów ratunkowych, zarówno dla niespokojnych instytucji finansowych, jak i państw członkowskich⁸².

W okresie wychodzenia z kryzysu zapoczątkowanego w krajach europejskich w latach 2008–2009, zdecydowano, że zacieśnianie polityki fiskalnej szczególnie przez tzw. peryferyjne kraje strefy euro, to niezbędny czynnik dla odbudowania zaufania międzynarodowych inwestorów. W czasie kryzysu, brak skutecznego mechanizmu zarządzania kryzysem oraz nieskoordynowane działania podejmowane przez poszczególne kraje potęgowały tylko napięcia na rynkach. Dopiero po zapowiedzi przez EBC (European Central Bank) programu *Outright Monetary Transactions* (OMT) i uruchomieniu go w III kw. 2012 r., rozpoczęto proces przywracania stabilności na rynkach finansowych. Kolejne decyzje w kierunku przywracania stabilności to uruchomienie przez EBC programu *Quantitative Easing* (QE) czy decyzja o utworzeniu europejskiej unii bankowej⁸³.

Resumując, w końcowej fazie kryzysu EBC: zdecydował o wprowadzeniu ujemnego oprocentowania stopy depozytowej (*deposit facility*); ukierunkował tzw. dłuższe operacje refinansujące (TLTROs – *Targeted Longer-Term Refinancing Operations*) na wspieranie kredytów bankowych dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych; dążył do wsparcia presji na obniżanie struktury terminowej stóp procentowych poprzez program zakupu aktywów (APP – *Asset Purchase Programmes*), obejmujący papiery wartościowe sektora prywatnego i publicznego; oraz wprowadził *Forward Guidance* w celu komunikowania o kształcie swojej polityki w przyszłości⁸⁴.

Warto podkreślić, że w krajach UE podejmowano również wiele działań z obszaru polityki makroekonomicznej na szczeblu unijnym, których celem było wzmocnienie dyscypliny fiskalnej oraz korygowanie nierównowagi makroekonomicznej. Przykładem takich działań jest chociażby przyjęty w 2011 roku przez

82 M. Dąbrowski, *The global financial crisis: Lessons for European Integration*, „CASE Network Studies & Analyses” 2009, no. 384, s. 30.

83 E. Stawasz-Grabowska, W. Grabowski, *Rynek obligacji skarbowych w strefie euro w okresie kryzysu*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 14.

84 ECB, *Monetary policy decisions*, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/decisions/html/index.en.html> (dostęp: 30.08.2020).

Parlament Europejski pakiet sześciu aktów prawnych, tzw. sześciopak, w którego skład weszły następujące dokumenty:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania,
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu,
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

Warto podkreślić, że decyzje fiskalne krajów UE pozostają w gestii poszczególnych członków UE.

W przypadku pandemii COVID-19, która pojawiła się w Europie na początku 2020 roku EBC ogłosił program zakupów ratunkowych na wypadek pandemii (PEPP – *Pandemic Emergency Purchase Programme*) o wartości 1 350 mld euro. EBC wprowadzając ten program miał na celu obniżenie kosztów finansowania zewnętrznego i zwiększenie akcji kredytowej w strefie euro. Od 2014 roku EBC rozpoczął programy zakupu aktywów, a PEPP jest uzupełnieniem już wcześniej uruchomionych programów. EBC wprowadzając PEPP w odpowiedzi na kryzys COVID-19 miał na celu pomoc obywatelom, firmom i rządowi w uzyskaniu dostępu do funduszy, których mogą potrzebować, aby przetrwać kryzys⁸⁵.

Podstawowe stopy procentowe w strefie euro są na historycznie niskich poziomach. Od 16 marca 2016 r. podstawowa stopa EBC – *main refinancing operations rate* – wynosi 0%, stopa kredytowa – *marginal lending facility* – 0,25%, natomiast stopa depozytowa – *deposit facility* – (-0,4%), a od 18 września 2019 r. (-0,5%). EBC utrzymując tak niskie stopy procentowe wpływa na niskie koszty finansowania zewnętrznego. Niższy koszt zaciągnięcia kredytu ułatwia konsumenten-

85 ECB, *Our response to the coronavirus pandemic*, <https://www.ecb.europa.eu/home/search/coronavirus/html/index.en.html> (dostęp: 30.08.2020).

tom i przedsiębiorstwom pożyczanie środków i powinien wspierać wydatki oraz inwestycje⁸⁶.

EBC zdecydował również o mniejszej ilości funduszy, czyli „kapitału”, które banki muszą przechowywać jako bufor w przypadku wahań na rynkach. Ponadto zdecydowano o większej elastyczności dla banków w zakresie terminów i procedur nadzoru. Działania te miały sprawić, aby banki strefy euro mogły skupić się na odgrywaniu kluczowej roli jako pożyczkodawcy w czasie sytuacji kryzysowej. Ponadto EBC oczekuje, aby banki wykorzystały uwolnione środki do pokrycia strat i wsparcia gospodarki, a nie decydowały się na wypłatę dywidend⁸⁷.

Z kolei w ramach pomocy ze środków UE, 23 kwietnia 2020 r. postanowiono o uchwaleniu unijnego funduszu odbudowy, w celu złagodzenia skutków kryzysu COVID-19. Następnie 21 lipca, przywódcy UE ogłosili pakiet odbudowy o wartości 750 mld euro w postaci instrumentu *Next Generation EU*. Ponadto uzgodniono również długofalowy budżet UE na lata 2021–2027 na kwotę 1 074,3 mld EUR, z którego będą również wspierane inwestycje w transformację cyfrową i ekologiczną. Reasumując, wraz z kwotą 540 mld EUR, która została wyasygnowana na zabezpieczenia dla pracowników, firm i państw członkowskich – łącznie unijny pakiet odbudowy przewidziano na kwotę 2 364,3 mld EUR. Jest to tzw. plan odbudowy dla Europy (po pandemii COVID-19)⁸⁸.

Stany Zjednoczone

Do porównania interakcji (*policy mix*) dla Stanów Zjednoczonych i strefy euro oraz skutków polityki fiskalnej i pieniężnej A. Afonso i L. Gonçalves zastosowali podejście SVAR. Ich wyniki pokazały, że te dwa przypadki polityki pieniężnej różnią się. W przypadku Stanów Zjednoczonych zauważono dowody keynesowskiej polityki pieniężnej, co nie ma miejsca w strefie euro. W przypadku strefy euro, biorąc pod uwagę skutki globalnego kryzysu gospodarczego i finansowego, istnieją dowody na niekeynesowską politykę fiskalną (ekspansywna konsolidacja fiskalna), która z kolei nie występuje w USA. W przypadku Stanów Zjednoczonych potwierdzono tradycyjną, odwrotną zależność między stopami procentowymi polityki pieniężnej a inflacją. Natomiast w UGW zauważono istnienie zagadki cenowej⁸⁹ – wzrost cen po wzroście stopy procentowej (częstej w badaniach SVAR). W obu przypadkach polityka pieniężna wydaje się działać uzupełniająco. Analizując

86 ECB, *Key ECB interest rates*, https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html (dostęp: 30.08.2020).

87 ECB, *Our response...*

88 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/coronavirus/covid-19-economy/> (dostęp: 21.09.2020).

89 M. Kapuściński, T. Łyziak, J. Przystupa, E. Stanisławska, A. Sznajderska, E. Wróbel, *Mechanizm transmisji polityki pieniężnej w Polsce. Co wiemy w 2013 roku?*, „Materiały i Studia” 2014, nr 306, s. 23–24.

związek między wydatkami publicznymi a podatkami, pojawiły się dowody przemawiające za dążeniem do oszczędności fiskalnych⁹⁰.

FED po kryzysie finansowym 2007–2008 wykorzystywał *Forward Guidance*, komunikując o przyszłych planach na temat krótkoterminowych stóp procentowych. W następstwie stabilizacji sytuacji po globalnym kryzysie finansowym, prognozy *Forward Guidance* wycofano, jednak w odpowiedzi na kryzys COVID-19, FED ponownie rozpoczął wykorzystywanie *Forward Guidance*. 15 marca 2020 r. FED obniżył krótkoterminowe stopy procentowe do zera i ogłosił, że oczekuje utrzymania tego, docelowego przedziału do czasu gdy znajdzie się na drodze do osiągnięcia maksymalnego zatrudnienia i stabilności cen⁹¹.

Podobnie tzw. luzowanie ilościowe – *Quantitative Easing* (QE), czyli zakup aktywów na wielką skalę (*large-scale asset purchases*) było również szeroko wykorzystywane w USA w czasie globalnego kryzysu finansowego. W latach 2009–2014, FED zwiększył bilans poprzez zakup papierów wartościowych o 3,7 bln dolarów w czasie trzech rund luzowania ilościowego. 23 marca 2020 r. FED ogłosił, że zwiększył zakup papierów wartościowych, w tym papierów wartościowych zabezpieczonych hipotecznie (MBS) – np. komercyjne MBS – emitowane przez agencje rządowe lub przedsiębiorstwa sponsorowane przez rząd. Dodatkowo 15 marca 2020 r. FED ogłosił, że po raz pierwszy w historii obniża stopę rezerwy obowiązkowej do zera⁹².

W przypadku polityki pieniężnej w USA odpowiedź FED na COVID-19 wyróżnia się w porównaniu do reakcji banku centralnego w czasie Wielkiej Depresji (*Great Depression*) albo globalnego kryzysu finansowego 2007–2009. Reagując na skutki pandemii koronawirusa, FED zdecydowanie rozszerzył swoją funkcję pożyczkową o zakup papierów wartościowych, których zazwyczaj nie można zabezpieczyć ani nie są zabezpieczeniem. FED stworzył ułatwienia kredytowe dla firm niefinansowych i *municipalities* (odpowiednik gmin w Polsce), które odnotowały załamanie dochodów. Dodatkowo, FED uruchomił nawet instrumenty dla firm, które nie mają już ratingu inwestycyjnego lub są zbyt małe, aby mieć ratingi kredytowe. FED udzielił pomocy finansowej zapobiegawczo zanim zostałby ogłoszony brak dostępu do kredytu. Pomoc ta jest dostępna od 90 dni do pięciu lat (tabela 1.6)⁹³.

W tabeli 1.10 zaprezentowano programy awaryjne wprowadzone przez FED w odpowiedzi na kryzys COVID-19. Podzielono je na utworzone przed wejściem w życie ustawy CARES (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security*) oraz utworzone po wejściu w życie tej ustawy.

90 A. Afonso, L. Gonçalves, *The policy mix in the US and EMU: Evidence from a SVAR analysis*, „The North American Journal of Economics and Finance” 2020, vol. 51.

91 J.K. Jackson, M.A. Weiss, A.B. Schwarzenberg, R.M. Nelson, *Global Economic Effects of COVID-19*, „Congressional Research Service” 2020, August, s. 53.

92 *Ibidem*.

93 M. Labonte, *The Federal Reserve’s Response to COVID-19: Policy Issues*, „Congressional Research Service” 2020, no. June 12, s. 10–11.

Tabela 1.10. Programy awaryjne Rezerwy Federalnej dotyczące COVID-19 (miliardy USD)

Nazwa programu	Ogłoszony limit rozmiaru programu	Exchange Stabilization Fund Funds Pledged
Ułatwienia/programy utworzone przed wejściem w życie ustawy CARES		
Commercial Paper Funding Facility	b.d.	10 mld USD
Primary Dealer Credit Facility	b.d.	0 mld USD
Money Market Fund Liquidity Facility	b.d.	10 mld USD
Primary Market Corporate Credit Facility/Secondary Market Corporate Credit Facility	750 mld USD	75 mld USD
Term Asset-Backed Securities Loan Facility	b.d.	10 mld USD
Ułatwienia/programy utworzone po wejściu w życie ustawy CARES		
Paycheck Protection Program (PPP) Lending Facility	b.d.	0 mld USD
Main Street Lending Program	600 mld USD	75 mld USD
Municipal Liquidity Facility	500 mld USD	35 mld USD
Razem	b.d.	215 mld USD

Źródło: M. Labonte, *The Federal Reserve's Response to COVID-19: Policy Issues*, „Congressional Research Service” 2020, no. June 12, s. 8.

Ustawa CARES podpisana przez prezydenta 27 marca 2020 r. zawiera pakiet stymulacyjny dla gospodarki amerykańskiej o wartości 2,2 biliony dolarów. W pakiecie przewidziano bezpośrednie płatności dla podatników, pożyczki i gwarancje dla linii lotniczych i innych branż, pomoc w przypadku małych firm, powstanie funduszy pożyczkowych dla przemysłu, miast i stanów, a także stanowych i lokalnych funduszy stymulacyjnych⁹⁴.

FED, mając możliwość zapewnienia płynności rynkom finansowym poprzez pożyczanie gotówki w drodze umów *repo* z głównymi dealerami, czyli dużymi rządowymi dealerami papierów wartościowych, będącymi animatorami rynku, przed globalnym kryzysem finansowym traktował ten instrument jako metodę kierowania stopą funduszy federalnych. Po kryzysie finansowym transakcje *repo* nie były już wykorzystywane aż do września 2019 roku. Następnie 12 marca 2020 r. FED dodatkowo zaproponował 3-miesięczne *repo* w wysokości 500 mld dolarów i miesięczne *repo* o wartości 500 mld dolarów tygodniowo do końca miesiąca. Z kolei 31 marca FED ogłosił utworzenie programu transakcji *repo* dla zagranicznych i międzynarodowych władz monetarnych (FIMA *Repo Facility* – *Foreign and International Monetary Authorities*), który działa jak pula zagranicznych transakcji *repo*. Instrument ten umożliwia tym instytucjom tymczasową wymianę amerykańskich papierów skarbowych na USD. Instrument ma współpracować z liniami swapowymi (*Currency Swap Lines*), aby zapewnić dostępność waluty USD w celu zaspokojenia globalnego popytu i jest dostępny dla szerszej grupy banków

94 J.K. Jackson, M.A. Weiss, A.B. Schwarzenberg, R.M. Nelson, *op. cit.*, s. 56.

centralnych niż linie swapowe⁹⁵. W ramach programu linii swapowych dla banków zagranicznych (*Foreign Central Bank Swap Lines*) FED ma „stałe linie swapowe” z głównymi zagranicznymi bankami centralnymi, aby zapewnić im finansowanie w dolarach amerykańskich, które z kolei mogą pożyczać swoim bankom w swoich jurysdykcjach. FED 15 marca 2020 r. obniżył koszt korzystania z tych linii swapowych, a 19 marca 2020 r. rozszerzył linie swapowe na dziewięć kolejnych banków centralnych⁹⁶.

Japonia

Japonia na początku lat 90. XX wieku została dotknięta kryzysem finansowym, który przenosząc się na sferę realną spowodował, że kraj ten od wielu lat zmagają się z niskim wzrostem gospodarczym oraz deflacją (w latach 1993–2013 średni poziom inflacji wynosił 0%). W odpowiedzi na skutki kryzysu Bank Japonii uruchamiał szereg programów, wykorzystując tradycyjne i niekonwencjonalne instrumenty polityki pieniężnej, oddziałując na inflację i wzrost gospodarczy. W 2008 r., w celu ograniczenia konsekwencji globalnego kryzysu finansowego, Bank Japonii ponownie przystąpił do polityki poluzowania ilościowego w ramach *Special Fund Supplying Operations* (SFSO). W październiku 2010 r. Bank Japonii podjął decyzję o powrocie do polityki zerowej stopy procentowej. Uruchomił program *Comprehensive Monetary Easing* lub inaczej nazywany *Quantitative Easing 2*. W ramach tego programu bank centralny skupował dłużne papiery korporacyjne, jednostki funduszy inwestycyjnych oraz krótko i długoterminowe rządowe papiery dłużne. Następnie powstał kolejny program *Stimulating Bank Lending Facility* (SBLF), mający dostarczyć płynności bankom komercyjnym (wartość programu to 15 bilionów jenów). W 2013 r. ogłoszono program reflacji⁹⁷, zmian gospodarczych (wprowadzony przez premiera Shinzo Abe), który miał pomóc wyjść japońskiej gospodarce ze stagflacji (podniesiono cel inflacyjny z 1% do 2%, wprowadzono program *Quantitative and Qualitative Monetary Easing*, oraz zastosowano *Forward Guidance*)⁹⁸.

W 2020 r., w odpowiedzi na kolejny kryzys, rząd Japonii podjął szereg decyzji, które miały na celu zapewnienie bezpieczeństwa społeczeństwu i przeciwdziałanie skutkom kryzysu COVID-19 oraz zadbanie o stabilność systemu finansowego. Decyzje dotyczącego pierwszego pakietu reagowania kryzysowego zostały ogłoszone 13 lutego 2020 r. Wśród rozwiązań dotyczących gospodarki w pierwszym pakiecie

95 *Ibidem*, s. 53-54.

96 B.L. Schwemle, *Federal Executive Agencies: Selected Pay Flexibilities for COVID-19 Response*, „Congressional Research Service In Focus” 2020, 3 April (IF11489).

97 Reflacja to zwiększenie skali inflacji. Jest to reakcja na okres kiedy ceny kształtują się poniżej kosztów produkcji.

98 I. Skibińska-Fabrowska, *Polityka pieniężna banku Japonii prowadzona w reakcji na długotrwały kryzys gospodarczy – próba uogólnienia doświadczeń*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2014, t. 6(42), nr 2, s. 191–208.

znalazły się punkty dotyczące wsparcia pożyczkowego dla sektora MŚP. 10 marca 2020 r. ogłoszono drugi pakiet reagowania kryzysowego, w którym między innymi zapowiedziano dodatkowe wsparcie pożyczkowe dla przedsiębiorstw, jak również wzmożono wsparcie zatrudnienia w kraju. W trzecim pakiecie reagowania kryzysowego ogłoszonym 7 kwietnia 2020 r. skoncentrowano się na stymulowaniu gospodarki. Całkowita kwota tego pakietu to 117 bilionów jenów, co odpowiada 22% PKB Japonii. Z tego pakietu 3/4 budżetu przeznaczono na zatrudnienie, wsparcie przedsiębiorczości, inwestycje publiczne, promocję konsumpcji i inne. Dodatkowo, 27 maja 2020 r. rząd ogłosił pakiet dodatkowych bodźców gospodarczych, którego wartość wyniosła 117 bilionów jenów (w ramach tego pakietu znalazły się punkty dotyczące wsparcia czynszów dla sektora MŚP, a także pożyczki podporządkowane dużym firmom)⁹⁹.

Bank Japonii, mając na uwadze trudności w finansowaniu przedsiębiorstw i osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą oraz zapewnienie poczucia bezpieczeństwa uczestnikom rynków finansowych, zdecydował się na zwiększenie poluzowania polityki pieniężnej w marcu i kwietniu 2020 r. W celu zwiększenia płynności finansowania Bank Japonii zdecydował się na wdrożenie działań, takich jak np. wzrost zakupów obligacji korporacyjnych, w tym obligacji CP (*Commercial Papers*)¹⁰⁰, a także ustanowił i wzmocnił specjalne operacje dostarczania funduszy w celu ułatwienia finansowania w odpowiedzi na kryzys wywołany pojawieniem się nowego koronawirusa (COVID-19). Czterokrotnie zwiększył maksymalną kwotę pozostającą do wykupu z tytułu obligacji CP i korporacyjnych, które mają zostać zakupione, z około 5 bilionów jenów do 20 bilionów jenów. Działania banku centralnego w Japonii są istotnym przykładem działań władzy monetarnej z myślą o utrzymaniu stabilności na rynkach finansowych. Bank Japonii podjął jeszcze kilka innych działań w odpowiedzi na kryzys związany z pojawieniem się pandemii COVID-19¹⁰¹:

- wzmocnił operacje zasilające fundusze w dolary amerykańskie na podstawie porozumienia osiągniętego przez sześć głównych banków centralnych,
- zadeklarował aktywne zakupy funduszy giełdowych (ETF – *Exchange-Traded Funds*) oraz japońskich funduszy powierniczych na rynku nieruchomości (J-REIT – *Japan Real Estate Investment Trusts*),

99 KPMG, *Japan. Government and institution measures in response to COVID-19*, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/japan-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (dostęp: 19.08.2020).

100 Krótkoterminowe papiery dłużne emitowane przez przedsiębiorstwa.

101 H. Kuroda, *Novel Coronavirus (COVID-19): Economic and Financial Developments and the Responses Taken by the Bank of Japan*, Research Institute of Japan, Tokio, [za:] https://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen_2020/data/ko200514a1.pdf (dostęp: 19.08.2020).

- potwierdził dalsze aktywne zakupy japońskich obligacji rządowych (JGB – *Japanese Government Bonds*) i bonów skarbowych z dyskontem (T-Bills – *Treasury Bills*).

W związku z tym, że Bank Japonii dostarczył gospodarce dolarów amerykańskich o wartości ponad 20 bilionów jenów, koszty finansowania w dolarach amerykańskich japońskich instytucji i firm finansowych aktywnych na arenie międzynarodowej wyraźnie spadły. Innym działaniem Banku Japonii w celu utrzymania stabilności systemu finansowego była decyzja o podwojeniu tempa zakupów ETF do około 12 bilionów jenów rocznie, co doprowadziło do ograniczenia zmienności japońskich cen akcji. Bank Japonii przeprowadzał już zakupy JGB na dużą skalę. Jednak uwzględniając spadek płynności na rynku obligacji oraz wpływ na ten rynek wzrostu liczby emisji obligacji rządowych w odpowiedzi na nadzwyczajne działania gospodarcze, Bank Japonii zdecydował się na dalsze aktywne zakupy zarówno JGB, jak i T-Bills w celu utrzymania stabilności na rynku obligacji i ustabilizowania krzywej dochodowości na niskim poziomie. Bank Japonii zadeklarował, że zamierza doprowadzić do tego, aby rentowności 10-letnich JGB pozostały na poziomie około zera procent. Dlatego wyjaśnił, że zakupi niezbędną ilość JGB bez ustalania górnego limitu. W połączeniu z intensywnymi reakcjami fiskalnymi rządu, w tym nadzwyczajnymi środkami gospodarczymi, te środki łagodzenia polityki pieniężnej wzmocnią efekty tak zwanej kombinacji polityk monetarnych i fiskalnych¹⁰². Są to działania ważne dla całej gospodarki oraz uwidaczniają możliwość szybkiej reakcji banków centralnych na kryzysy zewnętrzne zagrażające stabilności systemu finansowego.

Szwecja

Bank centralny Szwecji – Riksbank zaostriął nadzór nad płynnością na rynku już latem 2007 r., gdy tylko pojawiły się pierwsze problemy na międzynarodowych rynkach finansowych. Natomiast zaraz po ogłoszeniu upadłości przez Lehman Brothers 15 września 2008 r., Riksbank zdecydował o: wprowadzeniu środków wsparcia płynności, wsparciu płynnościowym dla poszczególnych instytucji i pożyczkach dla krajów sąsiednich (Riksbank zawarł umowy swapowe z bankami centralnymi Łotwy, Estonii i Islandii, udzielając im w ten sposób wsparcia finansowego, co przyczyniło się do ochrony makroekonomicznej i stabilności finansowej w tych krajach). Działania te obejmowały: oferowanie pożyczek w koronach szwedzkich z dłuższymi niż zwykle terminami zapadalności, pożyczki również w innych walutach niż korona szwedzka, zwiększony dostęp do kredytów poprzez akceptację większej liczby rodzajów zabezpieczeń, zezwolenie większej liczbie instytucji finansowych na pożyczanie od Riksbanku i awaryjne wsparcie płynności-

102 *Ibidem*.

we dla dwóch indywidualnych banków – Kaupthing Bank Sverige and Carnegie Investment Bank¹⁰³.

Dodatkowo, w przypadku groźby poważnych zakłóceń w systemie finansowym Biuro Zadłużenia – *Debt Office* – mogło udzielić prewencyjnego wsparcia rentowym instytucjom o znaczeniu systemowym¹⁰⁴. Wśród działań szwedzkiego rządu należy wymienić ogłoszenie pakietu antykryzysowego o łącznej wartości 83 mld koron szwedzkich (2,7%PKB) w 2008 r. i 2009 r. Większość tej pomocy dotyczyła cięć podatkowych oraz zwiększenia wydatków na edukację, infrastrukturę i kwestie socjalne¹⁰⁵.

W Szwecji również podjęto decyzje dotyczące zapobiegania skutkom kryzysu COVID-19. Pakiet fiskalny obejmuje pomoc kapitałową, która wynosi od 544 mld SEK (koron szwedzkich) do 832 mld SEK, co daje odpowiednio 10,8% do 16,6% PKB z 2019 r. W ramach pomocy przewidziano pożyczki dla MŚP, wyższe finansowanie dla sektora mediów, kultury i sportu, edukacji i szkoleń, tymczasowo wyższe zasiłki dla bezrobotnych, czasowe obniżki składek pracodawców na ubezpieczenie społeczne, rozwój edukacji, tymczasowe dopłaty do czynszu dla słabszych sektorów, dodatkowe wydatki na dopłaty do pensji za krótkoterminowe urlopy, tymczasowe wypłaty z tytułu zwolnień chorobowych, dodatkowe ogólne dotacje dla gmin i regionów, tymczasowe dotacje dla przedsiębiorstw na pokrycie kosztów stałych – oparte na utracie obrotów, inwestycje w infrastrukturę, dodatki mieszkaniowe dla rodzin z dziećmi. Władze Szwecji zdecydowały nawet o odroczeniu trzymiesięcznej wartości składek na ubezpieczenia społeczne firm, podatku VAT i podatków od wynagrodzeń na okres 12 miesięcy. Udzielono gwarancji kredytowych dla szwedzkich linii lotniczych, czy państwowych gwarancji kredytowych dla pożyczek dla przedsiębiorstw¹⁰⁶.

W ramach działań z obszaru polityki pieniężnej podjęto następujące decyzje: obniżono oprocentowanie pożyczek jednodniowych początkowo o 55 punktów bazowych do 0,2%, a następnie do 0,1%, pozostawiając stopę *repo* na niezmiennym poziomie 0%; zaoferowano pożyczki do 500 miliardów SEK dla przedsiębiorstw za pośrednictwem banków, wprowadzono nową linię kredytową, która umożliwiła pożyczanie bankom nieograniczonej kwoty przy odpowiednim zabezpieczeniu z terminem zapadalności 3 i 6 miesięcy. Zdecydowano o wzroście

103 Riksbank, *The financial crisis 2007–2009*, <https://www.riksbank.se/en-gb/financial-stability/the-riksbanks-financial-stability-tasks/preparedness-to-manage-a-financial-crisis/the-financial-crisis-2007-2009/> (dostęp: 03.09.2020).

104 *Financial Crisis Management. The Swedish National Debt Office's work on financial stability*, Reg. no Dnr RG 2018/518, https://www.riksdagen.se/globalassets/dokument_eng/financial-stability/financial-crisis-management.pdf (dostęp: 03.09.2020).

105 S. Czech, *Szwedzka polityka antykryzysowa wobec recesji z lat 2008–2009*, „Studia Ekonomiczne” 2013, vol. 130, s. 37.

106 IMF, *Policy Responses to COVID-19*, 2020, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (dostęp: 21.08.2020).

zakupów papierów wartościowych do 500 miliardów SEK w 2020 r. i 2021 r., a co istotne, papiery wartościowe mogą obejmować obligacje rządowe i komunalne, listy zastawne i papiery wartościowe emitowane przez przedsiębiorstwa. Ustanowiono instrument swapowy w wysokości 60 mld USD pomiędzy Riksbank i Rezerwą Federalną USA, tzw. porozumienie walutowe. Ponadto, umożliwiono zaciąganie pożyczek przez banki w dolarach amerykańskich pod zastaw do 60 mld USA. W ramach polityki makrofinansowej złagodzone antycykliczny bufor kapitałowy o 2,5 punktu procentowego oraz umożliwiono tymczasowo naruszanie przez banki wskaźnika pokrycia wpływów netto (LCR – *Liquidity Coverage Ratio*) dla poszczególnych walut i dla wszystkich walut zawieszono amortyzację do 31 sierpnia 2021 r. (banki i pożyczkobiorcy mogą czasowo obniżyć lub zawiesić spłatę amortyzacji) oraz wydłużono okres dostosowywania się banków do nowych minimalnych wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych (MREL) do 2024 r. (od 2022 r.)¹⁰⁷.

Australia

W czasie globalnego kryzysu finansowego (GFC – *Global Financial Crisis*), który rozpoczął się w latach 2007–2008, Australia nie doświadczyła istotnego spowolnienia gospodarczego. Tempo wzrostu gospodarczego jednak uległo spowolnieniu, gwałtownie wzrosła stopa bezrobocia i nastąpił okres podwyższonej niepewności. Australia jednak w porównaniu z innymi krajami notowała stosunkowo dobre wyniki gospodarcze, czego przyczyną mógł być między innymi fakt, że australijskie banki miały bardzo niskie ekspozycje na amerykańskim rynku nieruchomości i w ich bankach. Australijski Urząd Regulacji Ostrożnościowych (*Australian Prudential Regulation Authority* – APRA) skupiał się na standardach kredytowych, a kredyty *subprime* i inne kredyty wysokiego ryzyka stanowiły tylko niewielką część pożyczek w Australii. Australijska gospodarka w dużej mierze była stymulowana przez eksport surowców do Chin, których gospodarka szybko wyszła z kryzysu finansowego. Działania rządu w Australii, który podjął ekspansywną politykę fiskalną i udzielił gwarancji na depozyty i obligacje wyemitowane przez australijskie banki miały również charakter łagodzący skutki globalnego kryzysu finansowego. Dodatkowo, po kryzysie APRA zaostrzył przepisy bankowe, a we współpracy z organem nadzoru rynku finansowego i korporacyjnego oraz Australijską Komisją Papierów Wartościowych i Inwestycji, aby zwiększyć odporność sektora finansowego i prywatnego, wspólnie zaostrzyły standardy udzielania kredytów¹⁰⁸.

107 *Ibidem*.

108 Reserve Bank of Australia, *The Global Financial Crisis*, <https://www.rba.gov.au/education/resources/explainers/pdf/the-global-financial-crisis.pdf?v=2020-08-29-20-05-25> (dostęp: 29.08.2020).

W Australii w marcu 2020 roku w celu zapewnienia skoordynowanych działań odnoszących się do zarządzania koronawirusem powołano Gabinet Krajowy oraz organ doradczy – Krajową Komisję Koordynacyjną COVID-19. Wprowadzono wiele rozwiązań, których celem było wsparcie jak największej liczby uczestników australijskiej gospodarki. Wśród przykładów można wymienić zarządzenia dotyczące zmian w prawie upadłościowym, które mają zapewnić natychmiastową pomoc osobom mającym trudności finansowe z powodu skutków koronawirusa. Ponadto, wprowadzono tymczasowe umorzenie długów czy zmiany w ogłoszeniach o upadłości¹⁰⁹.

Bank Rezerw Australii (RBA – *Reserve Bank of Australia*) jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki pieniężnej i monitorowanie stabilności sektora finansowego. RBA w odpowiedzi na kryzys wywołany przez COVID-19 pełnił swoje obowiązki poprzez następujące działania¹¹⁰:

- obniżył docelową stopę gotówkową do 0,25%,
- zapewnił 90 miliardów dolarów poprzez *Term Funding Facility*, czyli instrument finansowania terminowego w celu obniżenia kosztów finansowania w systemie bankowym,
- zapewnił płynność sektorowi bankowemu poprzez znaczne rozszerzenie codziennych operacji otwartego rynku,
- zapewnił płynność rynkowi obligacji rządu Australii poprzez zakup papierów wartościowych rządu Australii na rynkach wtórnych,
- zawarł walutowe linie swapowe z zagranicznymi bankami centralnymi, aby zapewnić dostęp australijskiego sektora finansowego do wymiany walutowej.

W celu zapewnienia płynności w dolarach amerykańskich, Bank Rezerw Australii oraz Rezerwa Federalna Stanów Zjednoczonych ustanowiły tymczasową linię swapową. W ramach linii swapowej umożliwiono Bankowi Rezerwy dostęp do 60 miliardów USD w zamian za dolary australijskie. Instytucje finansowe działające w Australii mają zatem dostęp do dolarów amerykańskich poprzez transakcje *repo* w Banku Rezerw. Ponadto należy podkreślić, że Bank Rezerw ściśle współpracował z rządem Australii oraz australijskimi organami nadzoru finansowego nad skoordynowaną reakcją na kryzys COVID-19¹¹¹.

Australijski Urząd Regulacji Ostrożnościowych jako niezależny organ ustawowy odpowiedzialny za nadzór i zapewnienie ostrożnościowej stabilności instytucji w sektorach bankowym, ubezpieczeniowym i emerytalnym, w odpowiedzi na COVID-19 podjął szereg konkretnych środków. W celu ochrony przepływu

109 Parliamentary Library. Information. Analysis. Advice, *COVID-19 Australian Government roles and responsibilities: An overview*, „Research Paper Series” 2019-20, May 2020.

110 *Ibidem*.

111 Reserve Bank of Australia, *Supporting the Economy and Financial System in Response to COVID-19*, <https://www.rba.gov.au/covid-19/> (dostęp: 30.08.2020).

kredytów do gospodarki oraz zapewnienia dobrej kondycji tych sektorów, podjął następujące decyzje¹¹²:

- zmienił swoje podejście ostrożnościowe i nadzorcze do kwestii związanych z COVID-19,
- wydał wskazówki ostrożnościowe bankom w celu nakreślenia ich oczekiwań w odpowiedzi na COVID-19. APRA zapowiedział, że banki mogą być zmuszone do wykorzystania niektórych z ich obecnych dużych buforów kapitałowych w celu ułatwienia kredytowania gospodarki,
- odroczył wdrożenie międzynarodowych standardów kapitałowych Bazylea III o rok,
- wydał bankom i ubezpieczycielom wskazówki dotyczące zarządzania kapitałem oraz zakomunikował, że spodziewa się ograniczenia przez banki uznaniowego podziału kapitału w najbliższych miesiącach (np. dywidendy).

Brazylia

W następstwie wielkiego globalnego kryzysu finansowego w latach 2007–2009 władze gospodarcze Brazylii zdecydowały się na odejście od reform instytucjonalnych ram polityki pieniężnej i fiskalnej. Rząd uruchomił ekspansywną politykę fiskalną¹¹³ w celu wyjścia z kryzysu, a następnie przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Bieżące wydatki (głównie na zabezpieczenia społeczne i świadczenia socjalne) jednak nadal rosły, wyprzedzając wzrost gospodarki i ściąganie podatków¹¹⁴. Można podsumować, że okres ten charakteryzował się ekspansją fiskalną, której podstawą były inwestycje publiczne i transfery redystrybucyjne. Następnie, zdecydowano się na obniżki podatków i dopłaty do inwestycji prywatnych w czasie застоju inwestycji publicznych. W rezultacie ta kombinacja polityki fiskalnej okazała się nieskuteczna w zapobieganiu pogorszenia koniunktury gospodarczej¹¹⁵.

Na początku 2015 r. nastąpił wzrost inflacji przy słabym wzroście gospodarczym napędzanym głównie wzrostem konsumpcji. Zauważono, że w Brazylii występowała tzw. krucha koordynacja polityk makroekonomicznych oraz ko-

112 Parliamentary Library. Information. Analysis. Advice, *op. cit.*

113 Podobnie, w Sri Lance w odpowiedzi na kryzys finansowy – 2008–2009, zaostrzono ponownie w 2009 r. politykę pieniężną w celu uniknięcia niekorzystnych skutków światowego kryzysu finansowego, co odniosło znaczący sukces. Po globalnym kryzysie finansowym Sri Lanka praktykowała strukturę *policy mix* z ekspansją wydatków rządowych (bez obniżania podatków), gdzie polityka pieniężna działała jako polityka akomodacyjna (Central Bank of Sri Lanka, *Annual Reports 2009, 2013*, CBSL Publication).

114 J.A. Afonso, E.C. Araújo, B.G. Fajardo, *The role of fiscal and monetary policies in the Brazilian economy: Understanding recent institutional reforms and economic changes*, „The Quarterly Review of Economics and Finance” 2016, no. 62, s. 41–55.

115 R.O. Orair, S.W. Gobetti, *Brazilian fiscal policy in perspective: From expansion to austerity*, „Working Paper” 2017, no. 160, August, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), s. 3.

nieczność podjęcia nowych rozwiązań instytucjonalnych¹¹⁶. Zdecydowano się na politykę oszczędności fiskalnych.

W roku 2020 władze gospodarcze Brazylii – tak jak władze większości państw świata – stanęły przed niestandardowym wyzwaniem pandemii COVID-19. W Brazylii, rząd oraz bank centralny i banki publiczne opracowali pakiet bodźców gospodarczych¹¹⁷, który oszacowano na 150 mld USD, w celu stawienia czoła ekonomicznym skutkom COVID-19. Wśród działań przewidzianych w pakiecie znalazły się między innymi¹¹⁸:

- poluzowanie celu fiskalnego powyżej prognozowanego wcześniej deficytu,
- wsparcie dla najbardziej potrzebujących obywateli w postaci między innymi 13. pensji czy dodatku płacowego, przeniesienie składek na ubezpieczenia na wypadek bezrobocia oraz świadczeń dla pracowników, którzy zarabiają równowartość maksymalnie dwóch wynagrodzeń minimalnych do FGTS, czyli funduszu gwarancyjnego stanowiącego 0,7% brazylijskiego PKB, wzmocnienie Bolsa Familia (programu pomocy społecznej rządu Brazylii),
- pomoc dla pracowników nieformalnie zatrudnionych i samozatrudnionych,
- złagodzenie prawa pracy w celu utrzymania miejsc pracy,
- wsparcie finansowe dla branży lotniczej,
- wsparcie dla małych i średnich firm,
- przedłużenie spłaty podatków,
- wsparcie finansowe dla stanów,
- zwiększenie płynności na rynkach wraz z uwolnieniem 40 mld USD w postaci obowiązkowych depozytów,
- wsparcie ze strony BNDES (Krajowy Bank Rozwoju Gospodarczego i Społecznego) i banków publicznych.

Bank Centralny Brazylii (Brazil's Central Bank – BCB) w następstwie wydażeń gospodarczych związanych z pandemią COVID-19 zdecydował m.in. o dalszych obniżkach¹¹⁹ podstawowej stopy procentowej BCB. Tzw. *Federal Fund rate to*

116 J.A. Afonso, E.C. Araújo, B.G. Fajardo, *op. cit.*

117 Podobnie, w zdecydowanie mniejszej Sri Lance rząd zdecydował o wprowadzeniu m.in. świadczeń materialnych dla rodzin i osób o niskich dochodach; przekazano dodatkowe środki dla seniorów, osób niepełnosprawnych, rolników, osób z wybranymi chorobami; zawieszono spłaty rat kredytów, wprowadzono ulgi w ratach leasingowych dla osób samozatrudnionych oraz ulgi dla przedsiębiorstw, które nie są w stanie wpłacić wynagrodzeń swoim pracownikom i inne. *COVID-19 Response and counter measures in Sri Lanka*, https://www.adrc.asia/publications/disaster_report/pdf/covid19/LKA_eng.pdf (dostęp: 01.09.2020).

118 KPMG, *Brazil. Government and institution measures in response to COVID-19*, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/brazil-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (dostęp: 26.08.2020).

119 W wielu krajach na świecie, w wyniku pandemii koronawirusa obniżano stopy procentowe, np. bank centralny Sri Lanki (CBSL – *Central Bank of Sri Lanka*) w marcu 2020 r. obniżył stopy procentowe o 25 pkt bazowych oraz ustawową stopę rezerw o 1 pkt bazowy (obecnie – 20.09.2020 r. - *Standing Deposit Facility Rate* wynosi 4,5%, *Standing Lending Facility Rate*

stopa procentowa Selic, która jest średnią stopą oprocentowania pożyczek międzybankowych *overnight* zabezpieczonych rządowymi papierami wartościowymi, zarejestrowanymi w specjalnym systemie rozliczeń i powiernictwa (*Special System of Clearance and Custody – Selic*). Na początku 2020 roku, stopa Selic wynosiła 4,5%, a we wrześniu 2020 r. obniżono ją do historycznie niskiego poziomu 2%¹²⁰. W Brazylii podjęto wiele kroków z zakresu polityki fiskalnej i pieniężnej, aby wspomóc gospodarkę w walce ze skutkami pandemii COVID-19. Niepokojący jest jednak fakt, że siła z jaką pandemia „uderzyła” w społeczeństwo Brazylii może być tak silna, że pomoc oferowana przez rząd i banki może być znikoma albo po prostu niewystarczająca.

Polska

Wraz z pojawieniem się pierwszych symptomów kryzysu finansowego w Europie, we wrześniu 2008 r. (upadek Lehman Brothers), polskie władze gospodarcze w ramach sieci bezpieczeństwa (*safety net*) rozpoczęły prace antykryzysowe. Zadaniem sieci bezpieczeństwa finansowego jest zapewnienie uczestnikom rynku finansowego warunków sprzyjających do prowadzenia aktywnej działalności. W skład sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce wchodzi takie instytucje jak: Minister Finansów, Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny czy Komitet Stabilności Finansowej. W ramach działalności sieci bezpieczeństwa 21 grudnia 2007 r. podpisano Porozumienie, na mocy którego powołano Komitet Stabilności Finansowej. Celem działalności Komitetu jest podjęcie współpracy na rzecz wspierania stabilności krajowego systemu finansowego, a także wymiana informacji oraz koordynacja działań¹²¹.

W październiku 2008 roku zostały ogłoszone dwa kompleksowe pakiety działań opracowane przez Ministerstwo Finansów i NBP, które miały przywrócić zaufanie i właściwe funkcjonowanie rynku finansowego. Oba pakiety zostały zaakceptowane przez Radę ECOFIN (*Economic and Financial Affairs Council*)¹²². Była to w pewnym sensie antykryzysowa odpowiedź władz gospodarczych.

W pakiecie regulacyjnym opracowanym przez Ministerstwo Finansów przewidziano powstanie Komitetu Stabilności Finansowej oraz zmiany w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, zwiększające poziom ochrony depozytów (z sumy 22 500 euro do 50 000 euro) a także postanowiono zrezygnować z koase-

to 5,5% a *Statutory Reserve Ratio* 2%). CBSL kontynuował ekspansywną politykę pieniężną w celu stymulowania gospodarki. Central Bank of Sri Lanka, [za:] <https://www.cbsl.gov.lk/en/rates-and-indicators/policy-rates> (dostęp: 20.09.2020).

120 BCB [za:] <https://www.bcb.gov.br/en> (dostęp: 20.09.2020).

121 J. Stawska, *Normy ostrożnościowe oraz działania antykryzysowe instytucji bezpieczeństwa finansowego a aktywność kredytowa banków*, [w:] J.L. Bednarczyk (red.), *Finansowe determinanty wzrostu w gospodarce globalnej*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2010, s. 195–206.

122 *Ibidem*.

kuracji i zapewnić pełną gwarancje depozytów (wcześniej 100% gwarancji podlegały depozyty o równowartości 1 000 euro, a środki w przedziale 1 000 euro – 22 500 euro gwarantowano tylko w 90%). W drugim pakiecie opracowanym przez NBP, nazwanym „Pakiet Zaufania” (wprowadzonym w październiku 2008 r.), skoncentrowano się na zwiększaniu dostępu dla banków do pozyskania płynności złotowej poprzez rozszerzanie zabezpieczeń operacji z bankiem centralnym. W tym celu NBP uruchomił następujące działania¹²³:

- przeprowadzanie zasilających operacji otwartego rynku *repo* o terminie zapadalności do 3 miesięcy albo do 6 miesięcy,
- dokonywanie operacji swapów walutowych o charakterze zasilającym banki w płynność na parach walut USD/PLN, EUR/PLN, CHF/PLN,
- umożliwienie zabezpieczania kredytu refinansowego depozytem walutowym,
- wprowadzenie zmian w systemie operacyjnym kredytu lombardowego w postaci zmniejszenia *haircut* z 20% do 15% wartości nominalnej zastawianych papierów wartościowych podczas określania poziomu zabezpieczenia dla kredytu lombardowego,
- rozszerzenie listy aktywów będących zabezpieczeniem dla kredytu lombardowego w NBP (obligacje komunalne, listy zastawne, obligacje EBI, papiery skarbowe nominowane w walutach obcych),
- kontynuowanie emisji 7-dniowych bonów skarbowych jako podstawowych instrumentów sterylizacji nadpłynności w sektorze bankowym,
- zwiększenie częstotliwości operacji otwartego rynku w przypadku pojawienia się takiej konieczności, w taki sposób, aby elastycznie reagować na zmiany płynności i stabilizować stopę POLONIA wokół stopy referencyjnej.

Ponadto, w ramach wspierania systemu finansowego, NBP w styczniu 2009 r. przedterminowo wykupił obligacje NBP (8,2 mld zł), dodatkowo obniżył stopę rezerwy obowiązkowej z 3,5% do 3%, a poza „Pakiem Zaufania” wprowadzono „Pakiet na Rzecz Rozwoju Akcji Kredytowej”¹²⁴.

W obliczu kryzysu COVID-19 władze gospodarcze w Polsce również podjęły niezbędne działania antykryzysowe. Wśród działań instytucji sieci bezpieczeństwa wymienia się między innymi następujące decyzje: KNF wystosowało informację (26 marca 2020 r.) do banków i zakładów ubezpieczeniowych, aby zatrzymały cały wypracowany zysk z lat poprzednich oraz przygotowały zestaw działań pod nazwą „Pakiet Impulsów Nadzorczych na Rzecz Bezpieczeństwa i Rozwoju”; Rząd w Polsce ogłosił 18 marca 2020 r. pakiet działań pt. „Tarcza Antykryzysowa” o wartości 43–50 mld zł (ok. 2% PKB), w ramach której przewidziano wsparcie dla podmiotów gospodarczych, gospodarstw domowych, sektora ochrony zdrowia oraz systemu finansowego; uruchomiono program wsparcia finansowego przedsiębiorstw o wartości 100 mld zł (ok. 4% PKB) realizowany przez Polski Fundusz Rozwoju;

123 *Przegląd stabilności systemu finansowego*, NBP, Warszawa 2008, s. 10–12.

124 Raport roczny 2009, NBP, Warszawa 2010, s. 16.

Narodowy Bank Polski – NBP obniżył stopy procentowe do 0,1% (stopa referencyjna), stopę rezerwy obowiązkowej do 0,5%, zastosowano operacje *repo* zasilające sektor bankowy w płynność oraz rozpoczęto zakup obligacji skarbowych i dłużnych papierów wartościowych gwarantowanych przez Skarb Państwa; Komitet Stabilności Finansowej zarekomendował zniesienie bufora ryzyka systemowego (3%)¹²⁵. W rezultacie, po wejściu w życie 31 marca 2020 r. pierwszej części pakietu pomocowego przygotowanego przez rząd (Tarcza antykryzysowa), w dniu 18 kwietnia wprowadzono kolejną część – tzw. „Tarcza Antykryzysowa 2.0”, następnie 15 maja 2020 r. pojawiła się tzw. „Tarcza Antykryzysowa 3.0” oraz 23 czerwca 2020 r. – „Tarcza Antykryzysowa 4.0”. W ramach tych pakietów przewidziano złagodzenie reguły finansowej, co oznaczało, że samorzady będą mogły się bardziej zadłużyć; bogatsze samorzady nie musiały wpłacać rat tzw. „janosikowego” w czerwcu i lipcu 2020 r.; ogłoszono wakacje kredytowe zawieszające spłatę kredytu do 3 miesięcy; ułatwienia w przeprowadzaniu przetargów w dobie pandemii; pożyczki, poręczenia i gwarancje na cele inwestycyjne i operacyjne; pakiety miały zapobiec utracie miejsc pracy, bankructwom, zamykaniu zakładów pracy oraz zmniejszaniu obrotów i przychodów przedsiębiorstw, i wiele innych. Całkowita wartość Pakietu oszacowano na 212 mld zł, czyli ok. 10% PKB¹²⁶.

Podsumowując, należy podkreślić, że o stabilności globalnego systemu finansowego decyduje wiele czynników. W czasie pandemii COVID-19 istotne znaczenie ma zmiana nawyków zdrowotnych ludności oraz umiejętność wykorzystania zarządzania ryzykiem systemowym przez instytucje finansowe i rządy poszczególnych państw (ponieważ tę pandemię można traktować jako urzeczywistnienie się ryzyka systemowego)¹²⁷. Z pewnością wszystkie omawiane kraje lub grupa państw – jak strefa euro, podjęły szereg działań antykryzysowych, zarówno w przypadku kryzysu finansowego 2007–2009, jak i w dobie pandemii COVID-19. Warto także zauważyć, że kryzysy mają odmienny charakter, jednak skutki obu przyniosły istotne straty: społeczne, ekonomiczne i demograficzne.

Kryzys COVID-19 to zewnętrzny szok dla gospodarek świata, który dotknął znacząco zarówno popyt, jak i podaż. Działania rządów, poprzez wstrzymanie całej działalności gospodarczej tylko do niezbędnej do funkcjonowania, doprowadziły do obniżenia poziomu aktywności gospodarczej, a w konsekwencji do ograniczenia podaży i popytu. Niestety te efekty popytowe mogą być odczuwalne

125 *Raport o stabilności system finansowego, Wydanie specjalne: skutki pandemii COVID-19*, NBP, czerwiec 2020.

126 PWC, <https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/2020/formy-dofinansowania-dla-firm.pdf> (dostęp: 21.09.2020) oraz *Tarcza 4.0 z podpisem prezydenta RP*, z dnia 23.06.2020 r., <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/tarcza-40-z-podpisem-prezydenta-rp2> (dostęp: 21.09.2020).

127 J.K. Solarz, K. Waliszewski, *Pandemia czy wojna pokoleń?*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2020, czerwiec, s. 112.

w długim okresie, przede wszystkim ze względu na spadek liczby osób zatrudnionych¹²⁸. Jak wskazują J. Norman, Y. Bar-Yam i N. Taleb, większość decydentów nie zdaje sobie sprawy z tego, że nie wie, jak powinno się obiektywnie rozwiązać zaistniałą sytuację decyzyjną. Obecnie obserwujemy najwyższy stopień niepewności, tzn. pełną świadomość, że wiemy, że nie znamy istoty pandemii COVID-19¹²⁹. Kryzys gospodarczy związany z pandemią COVID-19 oddziałuje na gospodarkę świata nie tylko poprzez kanał podażowy, nastroje społeczne, kanał popytowy, ale również poprzez kredyt i stabilność systemu finansowego. Oddziaływanie kryzysu na gospodarkę poprzez ten ostatni kanał związane jest z silnymi spadkami cen aktywów finansowych i wzrostem awersji do ryzyka; ze spadkiem dostępności kredytu dla przedsiębiorstw i problemami płynnościowymi; ze wzrostem złych kredytów i spadkiem stabilności sektora finansowego (istotne pośrednie ryzyko makroekonomiczne)¹³⁰. Zdaniem Rady Stabilności Finansowej działającej przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei, pandemia COVID-19 stanowi bezprecedensowy szok, który popchnął globalną gospodarkę w recesję, której głębokości i czasu trwania nie znamy¹³¹.

Analizując działania opisywanych banków centralnych, można zauważyć, że wszystkie te banki stosują strategię celu inflacyjnego, dbając tym samym o stabilność cen. W obliczu kryzysów banki te zdecydowały się na obniżki stóp procentowych, a w odpowiedzi na kryzys COVID-19, stopy procentowe przez niektóre z tych banków zostały obniżone do historycznie niskich poziomów. O ile w Japonii podstawowa stopa procentowa od 2016 r. wynosi (-0,10%), w Szwecji 0,00% (od lipca 2011 r. do grudnia 2018 r. wynosiła (-0,5%), a w strefie euro, EBC obniżył podstawową stopę procentową do 0,00% w marcu 2016 roku, FED w grudniu 2008 r. obniżył podstawową stopę procentową do 0,00-0,25, to w Polsce dopiero w maju 2020 r., w wyniku pandemii COVID-19, stopa referencyjna została obniżona do 0,10%. Podobnie, jeśli chodzi o stosowanie tzw. luzowania ilościowego (QE), to najwcześniej wykorzystywano je w Japonii, potem w wyniku kryzysu 2007-2009, QE zostało zastosowane na szeroką skalę również przez FED, następnie przez EBC, aż w wyniku kryzysu COVID-19 również wykorzystuje się QE w Polsce. Zatem w analizowanych krajach od dłuższego czasu stosowano ekspansywną politykę pieniężną, a w czasie kryzysów ekspansywność polityki pieniężnej była jeszcze pogłębiana. Podobnie w przypadku polityki fiskalnej, w obliczu

128 M. Demertzis, A. Sapir, S. Tagliapietra, G.B. Wolff, *An effective economic response to the Coronavirus in Europe*, Bruegel 2020, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/03/PC062020_ECOFIN_Coronavirus.pdf (dostęp: 08.06.2020).

129 J. Norman, Y. Bar-Yam, N.N. Taleb, *Systemic risk of pandemic via novel pathogens – Coronavirus: A note*, New England Complex Systems Institute, January 26, 2020.

130 J. Grzeszak, F. Leśniewicz, P. Śliwowski, I. Świącicki, *Pandemics. Zestaw narzędzi fiskalnych i monetarnych w dobie kryzysów*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020, s. 9.

131 J.K. Solarz, K. Waliszewski, *Całościowe zarządzanie ryzykiem systemowym. Pandemia COVID-19*, edu-Libri, Kraków-Legionowo 2020.

kryzysów, rządy decydowały się na zwiększanie ekspansji fiskalnej. W wyniku kryzysu finansowego 2007–2009 w wielu omawianych krajach wystąpił kryzys finansów publicznych, który doprowadził do zmiany kierunku polityki fiskalnej z ekspansywnej na restrykcyjną. Z kolei w dobie pandemii COVID-19, władze fiskalne również zdecydowały o prowadzeniu ekspansywnej polityki fiskalnej, decydując się na nadmiernie wysokie deficyty budżetowe i długi publiczne.

1.5. Podsumowanie

Bank centralny i rząd to instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego, które poprzez swoje decyzje z pewnością wywierają istotny wpływ na gospodarkę i na stabilność systemu finansowego. Na banki centralne nałożono obowiązek utrzymania stabilnego poziomu cen, z kolei cele rządów dotyczą głównie redystrybucji dochodów, zapewnienia odpowiedniego poziomu dóbr publicznych, co przy dotyczących obu polityk – ograniczeniach budżetowych, sprawia, że odmienność celów obu decydentów prowadzi w krótkim okresie najczęściej do konfliktów. Jak wskazuje P. Marszałek¹³², to koordynacja polityki pieniężnej i fiskalnej rozumianej jako wspólne decydowanie przez niezależne instytucje gospodarcze o kształcie polityki gospodarczej, stanowi, *ceteris paribus*, warunek osiągnięcia stabilności cen, który jest niezbędny do prawidłowego funkcjonowania mechanizmu gospodarki.

Tak też, w okresach kryzysu szczególnie istotna wydaje się funkcja stabilizacyjna polityki fiskalnej, ponieważ przy wykorzystaniu narzędzi budżetowych wpływa na stabilność makroekonomiczną państwa. Ta funkcja stabilizacyjna opiera się na dążeniu do jak najbardziej stabilnego wzrostu gospodarczego przy optymalnym wykorzystaniu potencjału ekonomicznego kraju i jednocześnie wymaga ona do jej realizacji współdziałania instrumentów polityki pieniężnej¹³³. Stąd większa koordynacja polityki pieniężnej i fiskalnej jest niezbędna dla uniknięcia lub skutecznego przeciwdziałania w przyszłości problemom naruszającym stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego.

Na stabilność systemu finansowego oddziałuje wiele czynników makro- i mikroekonomicznych o charakterze endogenicznym i egzogenicznym, a od władz gospodarczych oczekuje się reakcji na zachodzące procesy gospodarcze. Szczególnie w sytuacjach kryzysowych bank centralny, rząd i inne instytucje sieci bezpieczeństwa zobligowane są do podjęcia adekwatnych do sytuacji działań. W okresie

132 P. Marszałek, *Koordynacja polityki pieniężnej i fiskalnej jako przesłanka stabilności poziomu cen*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s.183.

133 *System finansowy w Polsce*, t. 1, Z. Polański, B. Pietrzak, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 290–291.

globalnego kryzysu finansowego 2007–2009 oraz panującego kryzysu COVID-19, instytucje monetarne i fiskalne stanęły przed bezprecedensowymi wydarzeniami początku XXI wieku. Obserwując decyzje władz gospodarczych wybranych państw lub grupy krajów (strefy euro, Stanów Zjednoczonych, Polski, Japonii, Szwecji, Brazylii czy Australii) można zauważyć, że w obliczu kryzysów władze gospodarcze podejmują wiele kroków, których celem jest zachowanie równowagi gospodarczej i tym samym pozytywne oddziaływanie na stabilność systemu finansowego.

W celu przezwyciężenia kryzysu finansowego 2007–2009 zastosowano niekonwencjonalne środki polityki pieniężnej i odwołano się do dyskrecjonalnych instrumentów fiskalnych (szczególnie w Stanach Zjednoczonych zwiększono wydatki do niespotykanych rozmiarów, natomiast w krajach europejskich skala wydatków była mniejsza, choć też przyczyniła się do wzrostu deficytów budżetowych). Z kolei, w wyniku działań antykryzysowych podjętych przez większość państw na świecie w odpowiedzi na kryzys COVID-19, pogorszyły się perspektywy wzrostu gospodarczego oraz wskaźniki zadłużenia publicznego tych państw, jednocześnie stwarzając ryzyko materializacji zagrożenia dla stabilności ich systemu finansowego. Władze monetarne i fiskalne również zdecydowały o prowadzeniu niekonwencjonalnej polityki pieniężnej i ekspansywnej polityki fiskalnej, decydując się chociażby na istotne pogłębienie nierównowagi finansów publicznych, a w wielu krajach na znaczne zagrożenie równowagi budżetowej. Uzasadnieniem tych decyzji władz gospodarczych są silne wstrząsy, takie jak kryzysy, wojny, kataklizmy czy klęski żywiołowe, które są wystarczającym powodem odejścia od sztywnych reguł wydatkowych, skonstruowanych w celu utrzymania równowagi budżetowej.

Zatem stabilność systemu finansowego, a tym samym bezpieczeństwo finansowe kraju, wymaga współpracy pomiędzy władzami fiskalnymi i monetarnymi oraz innymi instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego. Zapewne skupienie się decydentów na działaniach nakierowanych na ochronę stabilności finansowej krajów oraz na poprawieniu elastyczności i skuteczności polityki gospodarczej, przyczynią się do wzmocnienia bezpieczeństwa ekonomicznego państw.

Rozdział 2

Bezpieczeństwo obrotu gospodarczego w Polsce a wybrane instrumenty ordynacji podatkowej

2.1. Wstęp

Bezpieczeństwo systemu finansowego ma wielowymiarowy charakter. Z punktu widzenia makroekonomii przejawia się między innymi w bezpieczeństwie finansów publicznych, natomiast rozpatrując kwestie bezpieczeństwa na poziomie mikro zwrócić należy uwagę na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego poszczególnych przedsiębiorców.

Jednym z istotnych elementów związanych zarówno z bezpieczeństwem systemu finansów publicznych, jak i obrotu gospodarczego podmiotów, jest system podatkowy. Związki pomiędzy systemem podatkowym a bezpieczeństwem obrotu gospodarczego mogą mieć różnorodny charakter. Zbyt wysokie obciążenia podatkowe mogą przyczyniać się do redukcji aktywności gospodarczej lub zwiększania się szarej strefy. Podobne skutki może powodować niestabilne i zmienne prawo podatkowe. Również skomplikowany system podatkowy może przyczyniać się do ograniczania zakresu prowadzonej działalności gospodarczej, a tym samym do zachwiania stabilnej sytuacji gospodarczej. Zarazem należy zauważyć, że tolerowanie przez państwo oszustw podatkowych może powodować nieuczciwą konkurencję wobec pomiotów wypełniających swoje obowiązki podatkowe, co również może powodować zmniejszenie skali prowadzonej działalności gospodarczej. Dlatego w systemie podatkowym powinny występować instrumenty przeciwdziałające oszustwom podatkowym. Należy mieć na uwadze, że podstawowym celem podatku jest gromadzenie środków finansowych na potrzeby państwa. Zarazem jednak wskazane jest także, aby system podatkowy również zawierał mechanizmy,

które będą zwiększać bezpieczeństwo obrotu gospodarczego. Natomiast instrumenty zmierzające do zwiększenia wpływów podatkowych nie powinny nadmiernie przyczyniać się do zmniejszenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Podstawowym aktem polskiego systemu podatkowego jest ordynacja podatkowa. Zawiera ona różne instrumenty, które mogą wpływać na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego w Polsce.

Celem opracowania jest identyfikacja i ocena instrumentów występujących w ordynacji podatkowej w zakresie ich wpływu na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego.

W zakresie realizowanego celu szczególnej analizie poddano następujące instrumenty występujące w ordynacji podatkowej:

- rozstrzyganie wątpliwości na rzecz podatnika,
- klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania,
- interpretacje prawa podatkowego,
- blokada rachunku w ramach STIR,
- wykorzystanie szacowania podstawy opodatkowania do kwestionowania kosztów podatkowych.

2.2. Rozstrzyganie wątpliwości na rzecz podatnika

Jednym z podstawowych instrumentów w zakresie ogólnego prawa podatkowego mogącym zwiększyć bezpieczeństwo obrotu gospodarczego jest klauzula rozstrzygania wątpliwości na rzecz podatnika.

Jednym z postulatów wysuwanych wobec systemu podatkowego jest jego zrozumiałość dla podatników. Postulat ten nie zawsze jest realizowany w polskim systemie podatkowym.

Przepisy podatkowe w Polsce nie zawsze są jasne. Bywają one sformułowane niejednoznacznie. Sposób ich interpretacji budzić może wątpliwości. Organy podatkowe w takich samych sytuacjach wydają różne – czasem sprzeczne ze sobą – interpretacje. Również sądy administracyjne nie zawsze tak samo interpretują określony przepis. Trzeba pamiętać, że to podatnik w pierwszej kolejności musi odpowiednio dokonać wykładni przepisu. Wynika to z faktu, że przepisy ordynacji podatkowej wskazują dwa podstawowe sposoby powstawania zobowiązań podatkowych¹:

1 Art. 21 ust 1. pkt 1,2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. 2019, poz. 900 ze zm.

- z mocy prawa (technika samoobliczenia podatku),
- w wyniku doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że systemy podatkowe polskie jak i w innych krajach zostały oparte na samoobliczeniu oraz obliczeniu płatniczym podatku. Oznacza to, że na podmiotach innych niż organy podatkowe spoczywa obowiązek właściwego zastosowania przepisów podatkowych dla konkretnego stanu faktycznego. Podatnik musi przeprowadzić prawidłową analizę swojej sytuacji prawno-podatkowej oraz obliczyć podatek².

W przypadku powstawania zobowiązania podatkowego w wyniku doręczenia decyzji ustalającej jego wysokość, ciężar prawidłowego obliczenia podatku przenoszony jest na organy podatkowe.

Podział wynikający z ordynacji podatkowej jest przez niektórych autorów zajmujących się powyższą tematyką uważany za uproszczony. Zobowiązania podatkowe zawsze powstają w związku z zaistnieniem okoliczności określonych w prawie. Bardziej odpowiedni byłby podział na zobowiązania powstające samoistnie oraz w wyniku stosowania aktów prawnych³.

Zarazem wyrażany jest pogląd, że niezależnie od przyjętej nomenklatury, istotny jest skutek powstawania zobowiązań podatkowych. W zobowiązaniach powstających z mocy prawa nie występuje żadne działanie organów podatkowych. To podatnik (ewentualnie płatnik, inkasent) musi dokonać analizy swojej sytuacji prawno-podatkowej oraz obliczyć prawidłowo wysokość zobowiązania podatkowego. Działania organów podatkowych sprowadzają się do kontroli czy nastąpiło właściwe obliczenie zobowiązania podatkowego. Pojawiają się one dopiero na etapie weryfikacji obliczeń przeprowadzonych przez podatnika⁴.

W Polsce obowiązuje przede wszystkim technika samoobliczenia podatku. Stosuje się ją do praktycznie prawie wszystkich najważniejszych podatków (jak VAT, PIT, CIT). Oznacza to, że to podatnik musi nie tylko znać przepisy, ale także poprawnie interpretować. To on zobowiązany jest, dla danego stanu faktycznego, do zastosowania odpowiednich regulacji. Jeśli przepisy są sformułowane w niejasny sposób, to podatnik może popełnić błąd, odczytując niepoprawnie normę prawną, wcale nie mając na celu popełnienia oszustwa podatkowego. Jego błąd może wynikać z faktu, że sam przepis jest sformułowany w taki sposób, iż może być różnie interpretowany.

Dlatego wskazywano na potrzebę wprowadzenia regulacji dotyczącej rozstrzygnięcia wątpliwości na rzecz podatnika. Wysuwane były postulaty wprowadzenia zasady *in dubio pro tributario*, czyli wprowadzenia reguły stanowiącej, że w przypadku

2 A. Mariański (red.), *Doradca podatkowy podczas kontroli skarbowej*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 32.

3 J. Naczyńska, *Powstawanie zobowiązań podatkowych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 10, s. 61.

4 *Ibidem*, s. 61–62.

wystąpienia wątpliwości należy je rozstrzygać na korzyść podatnika⁵. Również w orzecznictwie powoływano się na zasadę rozstrzygania wątpliwości dotyczących stanu faktycznego na korzyść podatnika⁶.

Od 1.01.2016 r. wprowadzono do ordynacji podatkowej przepis, którego celem jest implementacja zasady rozstrzygnięcia wątpliwości przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika. Zgodnie z normami niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika⁷.

Zdaniem niektórych autorów regulacja ma na celu zwiększenie ochrony podatnika zwłaszcza w sytuacjach wprowadzania przepisów podatkowych, których jakość legislacyjna budzi wątpliwości. Podatnik nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji związanych z funkcjonowaniem wadliwych przepisów⁸. W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, że sama idea rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika została zaimplementowana do polskiego porządku prawnego w sposób niezręczny. Wskazuje się, że analizowany przepis ma stanowić swego rodzaju wentyl bezpieczeństwa, w sytuacji, gdy określone przepisy prawa podatkowego nie spełniają wymogów w zakresie jasności i precyzyjności tak, aby podatnik nie ponosił konsekwencji niedochowania odpowiedniego poziomu jakości legislacji⁹.

Wskazuje się, że omawiana zasada pojawia się znacznie częściej w uzasadnieniach orzeczeń sądowych. Jedno z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (syng. akt SK 48/15) odnosi się m.in. do zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatników. Zdaniem H. Litwińczuk orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego przyczyni się do pełniejszego rozumienia istoty tej zasady i jej stosowania. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w odniesieniu do tej zasady, że¹⁰:

- jej przestrzeganie jest warunkiem koniecznym zapewnienia podatnikom niezbędnego poziomu bezpieczeństwa prawnego,
- jej interpretowanie w sposób subiektywny jest całkowicie bezpodstawne (wątpliwości powstają na gruncie przyjętych w kulturze prawnej reguł wykładni, a nie subiektywnych wątpliwości interpretatora zależnych od jego wiedzy i umiejętności),
- stosowanie jej dopiero po uwzględnieniu wszelkich innych rodzajów wykładni prowadzi do oczywistego absurdu, wykluczając spełnianie przez nią rzeczywistej funkcji,

5 A. Tałasiewicz, *Trzeba zmienić nie tylko przepisy, ale i podejście urzędników*, „Rzeczpospolita” 2014, 13 lutego, s. C8.

6 Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt II FSK 2317/11, opublikowano w: Lex, wyd. el.

7 Art. 2a ordynacji podatkowej, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ...

8 L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, Lex 2020, wyd. el.

9 M. Guzek, M. Stefaniak, *Problem czy nieścisłość?*, „Rzeczpospolita” 2015, 23 listopada, wyd. el.

10 H. Litwińczuk, *Wątpliwości rozstrzygać na korzyść podatników*, wywiad przeprowadzony przez M. Pogroszewską, „Rzeczpospolita” 2018, 28 czerwca, s. A16.

- wystarczy, gdy jej zastosowanie poprzedzi stwierdzenie, że staranna aplikacja wykładni językowej i odrzucenie wariantów interpretacyjnych niespełniających wymogów systemowych nie dało jednoznacznego rezultatu.

Bez wątpienia samo wprowadzenie takiej klauzuli z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego należy ocenić bardzo pozytywnie (co również stwierdził Trybunał Konstytucyjny). Zastosowanie zasady *in dubio pro tributario* jest jak najbardziej zasadne dla osób, które nie oszukują, a ich spory z organami podatkowymi mogą wynikać ze skomplikowanych przepisów podatkowych. Niestety ograniczenia w zakresie tajemnicy skarbowej znacznie utrudniają zbadanie, jak często podatnicy powołują się na tę zasadę w postępowaniu podatkowym i czy jest ona uwzględniana przez organy podatkowe.

Rozstrzyganie wątpiwości na rzecz podatnika nie dotyczy wątpiwości dotyczących stanu faktycznego. Przeprowadzone postępowanie podatkowe może powodować występowanie wątpiwości co do ustalenia stanu faktycznego. Klauzula takich sytuacji nie obejmuje. Warto rozważyć czy nie należałoby wprowadzić takiej klauzuli do regulacji podatkowych. Przyjmując że tak, to ewentualne przepisy w tym zakresie powinny zostać umieszczone w przepisach proceduralnych. Wydaje się że najwłaściwszym miejscem byłyby zasady ogólne określone w rozdz. 1, w dziale IV ordynacji podatkowej poświęconemu postępowaniu podatkowemu. Pamiętać należy, że przepisy tego rozdziału stosowane są również w ramach innych niż postępowania podatkowe procedurach służących do wymiaru podatku. Należą do nich czynności sprawdzające, kontrola podatkowa, kontrola celno-skarbowa.

2.3. Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania

Nałożenie podatku powodować może różne reakcje podatnika. Może on dążyć do zmniejszenia kwoty płaconego podatku. Najogólniej działania polegające na zmniejszeniu kwoty płaconego podatku mogą mieć charakter legalny lub niezgodny z prawem.

W literaturze występują bardzo różne określenia związane z reakcją podatnika na nałożenie podatków i podjęcie działań zgodnych z prawem lub nielegalnych. Autorzy używają różnych sformułowań na często takie same działania. Ewentualnie używają takich samych sformułowań odmiennie je definiując.

Przykładowo, sformułowanie ucieczka przed podatkiem oznaczać może ogólnie zjawiska zmniejszania obciążeń podatkowych (zarówno te legalne, jak i nielegalne)¹¹. Jak również termin ucieczka przed podatkiem może być użyty

11 G. Klamecka-Roszkowska, *Ucieczka przed podatkiem i sposoby jej przeciwdziałania*, [w:] J. Sikorski (red.), *Podatki a polityka fiskalna państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku

w znaczeniu węższym, jako jedna z postaw wobec podatku obok zapłacenia należnego podatku, stosowania strategii podatkowej¹². Dla potrzeb analizowanej problematyki termin ucieczek przed podatkiem będzie miał szerokie znaczenie jako zjawisko przejawiające się w postaci działań legalnych (bez naruszenia prawa), jak i nielegalnych (z naruszeniem prawa).

Wyróżniając działania mające na celu zgodne z prawem zmniejszanie obciążeń podatkowych należy zauważyć, że można spotkać się z różnymi klasyfikacjami ucieczek przed podatkami, a także różnymi ich nazwami, np. optymalizacji podatkowej¹³, stosowanie strategii podatkowej¹⁴. Jednym z istotnych zagadnień związanych z legalnymi sposobami niepłacenia podatku są agresywne optymalizacje podatkowe.

Ich kwalifikacja oraz nazewnictwo budzi ogromne kontrowersje w literaturze. Jest również określane mianem nadużycia podatkowego, wyboru drogi najmniej opodatkowanej¹⁵ lub agresywnego planowania podatkowego. Stosowana jest również nazwa unikania opodatkowania¹⁶. Należy zaznaczyć, że używane jest również określenie obejścia prawa podatkowego. Zarazem niektórzy autorzy wskazują na różnice pomiędzy pojęciami obejścia prawa a unikania opodatkowania¹⁷.

Zjawisko obejścia prawa podatkowego jest związane z problematyką obejścia prawa w ogóle. Wskazuje się, że koncepcja obejścia prawa jest znana już od czasów prawa rzymskiego, w którym to sformułowano definicję obejścia prawa jako: *contra legem facit, qui id facit quod lex prohibet, in fraudem vero, qui salvis verbis legis sententiam eius circumvenit* („przeciwko ustawie działa ten, kto działa w sposób sprzeczny z jej brzmieniem, a oszukańczo w stosunku do ustawy ten, kto działając

ku, Białystok 2002, s. 145; A. Gołdyn, *Przyczyny ucieczki przed podatkiem*, „Monitor Podatkowy” 1996, nr 6, wyd. el.

- 12 T. Famulska, *Oddziaływanie systemu podatkowego na rynek finansowy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1998, s. 23 i n. [za:] J. Iwin-Garzyńska (red.), *Opodatkowanie przedsiębiorstw. Wybrane zagadnienia*, Difin, Warszawa 2013, s. 136.
- 13 J. Wyciśłok, *Optymalizacja podatkowa. Legalne zmniejszanie obciążeń podatkowych*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 29.
- 14 J. Sokołowski, *Strategia podatkowa przedsiębiorstwa. Jak zmniejszyć obciążenia podatkowe*, PWN, Warszawa 1994.
- 15 Z. Kukulski, *Klauzula generalna obejścia prawa podatkowego – rozwiązanie problemu czy więcej nowych kłopotów*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Procedury podatkowe – gwarancje procesowe czy instrument fiskalizmu*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 56.
- 16 Sz. Bryndziak, *Treaty shopping jako mechanizm optymalizacji podatkowej*, [w:] J. Iwin-Garzyńska (red.), *Opodatkowanie przedsiębiorstw. Wybrane zagadnienia*, Difin, Warszawa 2013, s. 109; D. Gajewski, opinia do artykułu *Ciężar uszczelnienia ponoszą podatnicy*, „Rzeczpospolita” 2018, 28 czerwca, s. A16.
- 17 Zob. szerz. różne definicje unikania opodatkowania i różnice w stosunku do pojęcia obejścia prawa podatkowego J. Jankowski, *Optymalizacja podatkowa w podatkach dochodowych dopuszczalność i prawne granice*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 10–22.

zgodnie z jej brzmieniem, obchodzi jej intencję¹⁸). Tym samym, przez pojęcie obejścia prawa należy rozumieć czynność nieobjętą zakazem prawnym, ale przedsięwziętą w celu osiągnięcia skutku zakazanego przez prawo. Przy czym obejście prawa stanowią również czynności prawne, które zmierzają do skutku dozwolonego przez prawo, ale w sposób przez prawo nieprzewidziany, w sytuacji, gdy istnieją ograniczenia stawiane przez ustawodawcę dla osiągnięcia określonego skutku¹⁹.

Pod pojęciem obejścia prawa uważa się takie celowe kształtowanie stosunków z punktu widzenia prawa prywatnego, w wyniku którego podatek nie należy się, pomimo osiągnięcia przez podatnika takich samych skutków gospodarczych, jakie mogły zostać osiągnięte przez zawarcie umowy inaczej kwalifikowanej z punktu widzenia prawa cywilnego, a tym samym podlegającej opodatkowaniu²⁰. Obejście prawa jest definiowane jako „takie ukształtowanie przez podatnika jego sytuacji faktycznej przy wykorzystaniu legalnych konstrukcji prawa cywilnego, by nie odpowiadała ona określonemu podatkowemu stanowi faktycznemu²¹”. Jednak pojęcie to jest również rozumiane jako zatajenie rzeczywistej sytuacji prawnej, przez upozorowanie takiej operacji, która jest niżej opodatkowana. Następuje wykorzystanie przepisów prawa, np. kodeksu cywilnego, wbrew celom założonym przez ustawodawcę dla danej regulacji²². Zarazem jednak należy odróżnić od obejścia prawa czynności pozorne. Nie zawsze jest to łatwe i w praktyce podatkowej określona czynność prawna może zostać zaklasyfikowana jako obejście prawa, ale także jako czynność pozorna²³. Terminem agresywnego planowania podatkowego posługuje się Komisja Europejska. „Agresywne planowanie podatkowe polega na wykorzystywaniu aspektów technicznych systemu podatkowego lub rozbieżności pomiędzy dwoma systemami podatkowymi w celu zmniejszenia zobowiązania podatkowego. Jako przykład spełniający tę definicję Komisja UE wskazuje podwójne odliczenia i podwójne nieopodatkowanie, tj. sytuacje gdy dochód nie jest opodatkowany w państwie źródła i jest zwolniony z opodatkowania w państwie stałego pobytu²⁴”.

18 K. J. Stanik, *Obejście i nadużycie prawa w prawie podatkowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 5, s. 50.

19 J. Wyciśłok, *op. cit.*, s. 42–43.

20 M. Kalinowski, *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 96–97.

21 Z. Kukulski, *op. cit.*, s. 56.

22 Zob. H. Litwińczuk, *Regulacje prawne zapobiegające obchodzeniu przepisów prawa podatkowego*, [w:] A. Kostecki (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 74–79.

23 H. Litwińczuk, „Obejście” prawa podatkowego – glos w dyskusji, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Procedury podatkowe – gwarancje procesowe czy instrument fiskalizmu*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 42–43.

24 Bogucka K., http://212.191.71.5/han/Lex/lex.uni.lodz.pl/lex/index.rpc#hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=ABC_Notatka.191725&full=1 (dostęp: 20.12.2012).

S. Rosmarin wyróżnia obejście prawa w ujęciu węższym i szerszym. Przy pojęciu węższym jest to celowe ukształtowanie stosunków z punktu widzenia prawa prywatnego w taki sposób, iż podatek nie pojawia się, mimo osiągnięcia przez podatnika (płatnika) tych samych skutków gospodarczych, jak przy sytuacji tylko inaczej kwalifikowanej z punktu widzenia prawa prywatnego a obłożonej daniną²⁵. W znaczeniu szerszym oznacza takie celowe ukształtowanie stosunków, że podatek nie należy się, mimo osiągnięcia przez tegoż płatnika tych samych skutków, w szczególności gospodarczych, jak przy sytuacjach obłożonych podatkiem²⁶.

Obejście prawa związane jest ze stosowaniem zasady wolności unikania opodatkowania polegającej na swobodzie obniżania ciężarów podatkowych. Według niektórych poglądów w przypadku obejścia prawa następuje nadużycie tej zasady²⁷. Zarazem wskazuje się, że instytucja obejścia prawa podatkowego ma swoje korzenie w cywilistycznej koncepcji obejścia prawa, chociaż się od niej różni²⁸. W literaturze występują poglądy, według których wyodrębnia się obejście prawa jako odrębny rodzaj ucieczek przed podatkami, występujący obok legalnych i nielegalnych form zmniejszania obciążeń podatkowych²⁹. Co więcej, wyrażana jest opinia, zgodnie z którą obchodzenie przepisów podatkowych za pomocą odpowiednich konstrukcji prawnych nie jest zakazane. Tym samym, jest to działanie zgodne z prawem³⁰. Wskazuje się na występowanie tak zwanej zasady westminsterskiej, zgodnie z którą każdy człowiek, jeśli tylko jest w stanie, ma prawo tak poprowadzić swoje sprawy, by płacić niższy podatek, pod warunkiem, że jest to zgodne z prawem. Jeśli dzięki swej pomysłowości uda się mu obniżyć obciążenia podatkowe, to nie może zostać przymuszony do ich zwiększenia³¹.

Jednakże z drugiej strony uznaje się, że unikanie opodatkowania jest sprzeczne z celami opodatkowania. W efekcie uznaje się, że organy podatkowe mają prawo do badania, jaki był rzeczywisty cel zawarcia umowy, a tym samym uznaje się

25 S. Rosmarin, *Prawo podatkowe a prawo prywatne w świetle wykładni prawa*, Lwów, 1939, s. 224, [za:] A. Krukowski, *Czynność cywilnoprawna jako narzędzie w obejściu prawa*, [w:] M. Münnich, A. Zdunek (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce: optymalizacja podatkowa a obejście prawa podatkowego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 13.

26 *Ibidem*, s. 13.

27 A. Krukowski, *Czynność cywilnoprawna jako narzędzie w obejściu prawa*, [w:] M. Münnich, A. Zdunek (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce: optymalizacja podatkowa a obejście prawa podatkowego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 13.

28 *Ibidem*, s. 12–13.

29 Por. R. Oberheide, *Die Bekämpfung der Steuerumgehung*, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin 1998, s. 31; K. Reding, W. Mueller, *Einführung in die Allgemeine Steuerlehre*, Vahlen, Monachium 1999, s. 216.

30 M. Kalinowski, *op. cit.*, s. 191; A. Mariański, *Komentarz do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, Kurpisz, Poznań 2000, s. 18–19; B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 78.

31 Sz. Bryndziak, *op. cit.*, s. 109.

obejście prawa za nielegalny sposób zredukowania obciążeń podatkowych³². Wyróżnianie sfery pośredniej pomiędzy legalnymi a nielegalnymi sposobami zmniejszania obciążeń podatkowych nie wydaje się właściwe. Bez wątplenia występują takie działania, co do których zachodzi wątpliwość, czy są one zgodne z prawem, czy też nie. Zarazem, w zależności od postanowień prawnych poszczególnych państw, dane zachowanie podatnika może zostać uznane za legalne, w innym zaś kraju takie samo postępowanie nie będzie już zgodne z prawem. Jednakże każda czynność podatnika może zostać przyporządkowana do grupy czynów dozwolonych przez prawo lub zabronionych. Nawet, jeśli z punktu widzenia moralności, podjęte przez podatnika kroki budzić będą wątpliwości, to można uznać, czy są one legalne czy nie.

Zgodzić się należy z opiniami wskazującymi, że w przypadku wątpliwości dotyczących kwalifikacji danego zachowania do zgodnych z prawem lub z nim niezgodnych, wątpliwości takie mają jedynie charakter przejściowy. W wyniku stosowania prawa w konkretnym stanie faktycznym organ podatkowy musi ustalić czy postępowanie podatnika jest akceptowane na gruncie prawa podatkowego czy też nie³³.

Warto wskazać, że obejście skutkuje zmniejszaniem ciężarów podatkowych, a w efekcie zmniejsza wpływy budżetowe. Zarazem przyczynia się do nieefektywnego wykorzystania zasobów. Wykazywane w literaturze działania podatników w Wielkiej Brytanii, Francji polegające na zamurowywaniu okien w celu uniknięcia podatku obliczanego na podstawie ich ilości nie byłyby podejmowane, gdyby nie przyczyniały się jedynie to oszczędności podatkowych³⁴.

Zdaniem B. Brzezińskiego pojęcie legalnego unikania opodatkowania brzmi tak, jak gdyby zawierało w sobie *contradictio in adiecto*; jest to jednak określenie języka prawniczego, oznaczające sytuację, w której podatnik³⁵:

- tak układa bieg swoich spraw, aby minimalizować obciążenie podatkowe,
- postępowanie to nie jest sprzeczne z prawem,
- administracja podatkowa nie aprobuje postępowania podatnika, stojąc na stanowisku, że osiągnięte przezeń korzyści podatkowe są bezzasadne, ale jednocześnie administracja podatkowa nie jest w stanie (bądź z jakichś względów nie chce) pozbawić podatnika wspomnianych korzyści.

32 Zob. szerz. H. Litwińczuk, *Regulacje...*, s. 74–79; P. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse Publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 583–584.

33 A. Bernal, *Legalne i nielegalne metody ucieczki przed podatkiem a obejście prawa*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Procedury podatkowe – gwarancje procesowe czy instrument fiskalizmu*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 135–136.

34 F. Bierbrauer, *Steuervermeidung vermeiden: Sollten wir das wollen?*, „Ifo Schnelldienst“ 2013, no. 11, s. 11.

35 B. Brzeziński, *Wykładnia prawa – tzw. obejście ustawy podatkowej – glosa – I SA/Gd 771/01*, „Monitor Podatkowy” 2002, nr 6, Legalis, wyd. el.

Sytuacja, o której mowa w ostatnim warunku, może być rezultatem stanowiska judykatury w odniesieniu do określonej kategorii spraw. To sąd w ostatecznym rachunku wytycza granice dozwolonego (legalnego) unikania opodatkowania³⁶.

Zgodnie z zasadą akcji i reakcji, skoro podatnicy podejmują działania zmierzające do agresywnego planowania podatkowego, to państwa podejmują działania przeciwdziałające takim zachowaniem. W efekcie działań podatników wprowadza się instrumenty mające na celu przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania.

W literaturze wyrażana jest opinia uznająca, że obejście prawa jako działanie, którego skutkiem jest pomniejszenie obciążeń podatkowych lub ich całkowita eliminacja nie mogą być uznane za działanie nielegalne lub naganne, jeśli nie polegają na podejmowaniu działań sprzecznych z prawem. Jednakże ze względu na fakt, iż takie zachowania stoją w sprzeczności z celami opodatkowania, powstaje kwestia otwarta dopuszczalnego sposobu ich ograniczania³⁷. Występują różne instrumenty mające na celu przeciwdziałanie nadużyciom prawa. Według jednej z klasyfikacji zapobieganie obejściu prawa może być przeprowadzane poprzez gospodarczą wykładnię prawa oraz wprowadzenie klauzul zapobiegających obejściu prawa³⁸.

Gospodarcza wykładnia prawa polega na stosowaniu funkcjonalnej wykładni przepisów tak, aby wiązać skutki podatkowe nie z formą, a z treścią gospodarczą czynności³⁹. Przeciwdziałaniu obejścia prawa służy odpowiedni sposób wykładni przepisów prawa podatkowego. Jest to znana w szczególności w systemach anglosaskich (USA, Wlk. Brytania) doktryna orzecznicza *substance over form*. Zakłada ona pierwszeństwo treści ekonomicznej czynności prawnej nad jej formą⁴⁰.

Natomiast klauzule zapobiegające obejściu prawa można podzielić na ogólne i szczególne. Klauzula ogólna to generalna norma prawna, która umożliwi organom podatkowym sankcjonowanie zachowań podatników wykazujących cechy obejścia prawa podatkowego⁴¹. Klauzula szczególna przeciwdziała zachowaniom podatników w ściśle określonych sytuacjach, np. cienkiej kapitalizacji, stosowaniu cen transferowych⁴².

W polskim systemie prawa podjęto próbę wprowadzenia klauzuli ogólnej zapobiegającej obejściu prawa. W 2003 r. wprowadzono przepisy przewidujące zapobieganie unikaniu opodatkowania poprzez wybór czynności prawnej⁴³. Jednak

36 *Ibidem*, wyd. el.

37 Z. Kukulski, *op. cit.*, s. 59.

38 M. Roszkowski, H. Filipczak, *Legalnie i nielegalnie podatnicy próbują zmniejszyć płacone podatki*, „Rzeczpospolita” 2007, 12 listopada, s. df8.

39 *Ibidem*.

40 H. Litwińczuk, *Regulacje...*, s. 75.

41 M. Roszkowski, H. Filipczak, *op. cit.*, s. df 8.

42 *Ibidem*, s. df 8.

43 H. Dzwonkowski, A. Huchla, C. Kosikowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz, ABC*, LEX 2003, wyd. el.

wprowadzone regulacje zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. Przy czym Trybunał Konstytucyjny nie odrzucił z góry możliwości zastosowania klauzuli obejścia prawa. Jednakże w wydanym wyroku wskazał na wysokie wymagania, jakie powinien spełniać odpowiedni przepis⁴⁴.

Ustawodawca podjął decyzję o ponownym wprowadzeniu klauzuli obejścia prawa. W polskim systemie prawnym obowiązuje ona od 15 lipca 2016 r. jako klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania i pozwala w uproszczeniu kwestionować czynności, które dają podatkowe korzyści. Wprowadzenie tego typu rozwiązań zakładała również dyrektywa Unijna. Zgodnie z przepisami czynność nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej, jeżeli osiągnięcie tej korzyści, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu, było głównym lub jednym z głównych celów jej dokonania, a sposób działania był sztuczny (unikanie opodatkowania)⁴⁵.

„Przy zastosowaniu klauzuli skutki podatkowe dokonania danej czynności mogą być określone, (...) albo poprzez odmówienie działaniom podatnika jakiegokolwiek skuteczności na gruncie prawa podatkowego, albo też ich reklasyfikację. W pierwszym przypadku dokonana przez podatnika czynność uznaje się za niebyłą (§ 5), warunkiem całkowitego pominięcia czynności jest jednak wykazanie, że osiągnięcie korzyści podatkowej było jedynym celem dokonania czynności. Ustalając konsekwencje podatkowe, nie bierze się pod uwagę sztucznych działań podatnika. Reklasyfikacja (§ 2–4) polega na określeniu skutków na podstawie takiego stanu rzeczy, jaki mógłby zaistnieć, gdyby dokonano czynności odpowiedniej. Czynność odpowiednia, zdefiniowana w § 3, to normalne działanie podatnika w danych okolicznościach, nienastawione głównie na ucieczkę od opodatkowania. Jest to więc odtworzenie przez organ działań podatnika w sytuacji, gdy nie działałby on jedynie po to, aby uzyskać korzyść podatkową. Warto zwrócić uwagę na to, że podatnik (§ 4) ma prawo wskazać „czynność odpowiednią”. Wówczas organ określa skutki podatkowe na podstawie wskazanej przez podatnika czynności. Za „czynność odpowiednią” może też być uznane zaniechanie działania (§ 3)”⁴⁶.

Przepisy określają zasady prowadzenia postępowania podatkowego w związku z zastosowaniem klauzuli. Przewidują między innymi wydawanie opinii przez Radę do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania. Regulacje określają także zasady wydawania tzw. opinii zabezpieczających, a także możliwość odwrócenia skutków zastosowania w przeszłości przez podatnika unikania opodatkowania⁴⁷.

Do końca 2018 r. klauzula pozwalała podważać transakcje dające korzyści powyżej 100 tys. zł rocznie. Od 1 stycznia 2019 r. ten limit został zlikwidowany. Zatem organy podatkowe mogą zakwestionować każdą operację dającą nawet

44 H. Litwińczuk, „Obejście”..., s. 40–42.

45 Art. 119a ordynacji podatkowej, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ...

46 L. Etel (red.), *op. cit.*

47 Zob. szerz. art. 119g-119zfn ordynacji podatkowej, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ...

minimalne oszczędności podatkowe⁴⁸. Przepisy dotyczące klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania nie mają zastosowania w sprawach dotyczących VAT⁴⁹.

W literaturze wskazuje się, że celem klauzuli nie jest odebranie podatnikom możliwości legalnego minimalizowania obciążeń podatkowych. Możliwości legalnego minimalizowania obciążeń podatkowych będą się kończyły, gdy podatnik, chcąc ograniczyć opodatkowanie, będzie podejmował działania sztuczne, niezajdujące uzasadnienia ekonomicznego. Wtedy stosowana może być klauzula jako środek, który umożliwi organom podatkowym pominięcie takich działań, ewidentnie sprzecznych z celem obowiązujących przepisów prawa podatkowego. Podatek zostanie ustalony zgodnie z typowym przebiegiem zdarzeń gospodarczych, uwzględniającym warunki działania podatnika i cele gospodarcze, które chciał on osiągnąć. W efekcie zastosowanie klauzuli będzie prowadziło do opodatkowania podatnika na normalnych zasadach, bez możliwości uzyskania planowanej korzyści podatkowej. Będzie on opodatkowany tak, jakby nie było sztucznych działań (aktów), których zasadniczym celem było unikanie opodatkowania⁵⁰.

Zdaniem H. Litwińczuk „klauzulę należy rozpatrywać w kontekście regulacji przeciwko unikaniu opodatkowania jako całości. Nie ma ona zastosowania do podatku od towarów i usług ze względu na odrębną normę przeciwko nadużyciom w tym podatku. Nie powinna być też stosowana przed normami szczególnymi przeciwko unikaniu opodatkowania, które znajdują się w ustawach o podatkach dochodowych i umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania. Ustawodawca stanowi, że klauzuli nie stosuje się, jeżeli inne przepisy prawa podatkowego pozwalają na przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania. Jeżeli natomiast żadna z norm szczególnych nie może być zastosowana lub jej zastosowanie nie pozwala na wyeliminowanie unikania opodatkowania, to dopiero ma zastosowanie klauzula ogólna. Pełni ona w systemie podatkowym funkcję tzw. *last resort*, środka ostatecznego, a oczywiście najlepiej byłoby, gdyby jej znaczenie ograniczyło się do funkcji prewencyjnej”⁵¹.

Administracja skarbowa w latach 2016–2019 wszczęła niewiele postępowań związanych z zastosowaniem klauzuli o unikaniu opodatkowania.

Dane zawarte w tabeli 2.1 pokazują, że w latach 2016–2019 organy podatkowe wszczęły 24 postępowania związane z zastosowaniem klauzuli o unikaniu opodatkowania. Wydaje się, że na razie klauzula ta ma zastosowanie faktycznie prewencyjne.

48 P. Wojtasik, *Firma zongluje kosztami. Fiskus: to nie obejście prawa*, „Rzeczpospolita” 2019, 25 lutego, wyd. el.

49 M. Pogroszewska, *Mniej pytań, więc i odmów mniej*, „Rzeczpospolita” 2019, 26 lipca, wyd. el.

50 L. Etel (red.), *op. cit.*

51 H. Litwińczuk, *Wątpliwości...*, s. A16.

Tabela 2.1. Liczba wszczętych postępowań związanych z zastosowaniem klauzuli o unikaniu opodatkowania w latach 2016–2019

Rok	2016	2017	2018	2019*
Liczba wszczętych postępowań	–	–	6	18

*dane nie obejmują grudnia 2019 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Rochowicz, *Skarbówka się rozpędza*, „Rzeczpospolita” 2019, 13 grudnia, wyd. el.

Problem unikania opodatkowania dotyka bezpośrednio kwestii bezpieczeństwa w zakresie obrotu gospodarczego. Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą dążyć będą do minimalizacji obciążeń podatkowych. Podejmując decyzje gospodarcze uwzględniają również czynniki podatkowe. Wprowadzenie klauzuli unikania opodatkowania zwiększa ryzyko prowadzonej działalności gospodarczej. Działania podatnika niemające na celu agresywnej optymalizacji mogą zostać za takie potraktowane.

Wskazuje się, że wprowadzenie klauzuli obejścia prawa spowodowało dużą niepewność wśród przedsiębiorców, a nowelizacja przepisów w 2019 r. jeszcze ją spotęgowała⁵². Ministerstwo Finansów wydaje komunikaty, w których wskazuje na działania, które mogą być uznane za unikanie opodatkowania. Przykładowo Szef Krajowej Administracji Skarbowej wydał komunikat, w którym ostrzegał przed przenoszeniem znaków towarowych między firmami, bowiem może zostać w takiej sytuacji zastosowana klauzula obejścia prawa⁵³.

Z punktu widzenia zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego wskazane jest, aby Ministerstwo Finansów wydawało w jak najszerszym zakresie komunikaty dotyczące działań podatników. Z jednej strony mogą być komunikaty, które wskazywałyby na działania akceptowane w ramach legalnych form optymalizacji podatkowej, ale nie uznawanych za unikanie opodatkowania. Z drugiej strony, publikowane mogą być komunikaty, w których wymienianoby działania mogące skutkować zastosowaniem klauzuli przeciwdziałającej unikaniu opodatkowania. Można rozważyć wprowadzenie opiniowania w obu przypadkach przez Radę komunikatów wydawanych przez Ministerstwo Finansów. Taki krok wymagałby zmian legislacyjnych dodających do uprawnień Rady opiniowanie komunikatów wydawanych przez Ministerstwo Finansów.

Rozważyć można również przywrócenie limitu oszczędności podatkowych, w ramach którego klauzula nie byłaby stosowana. Wydaje się, że legalne operacje

52 M. Wilk, Komentarz eksperta do *Firma żongluje kosztami. Fiskus: to nie obejście prawa*, „Rzeczpospolita” 2019, 25 lutego, wyd. el.

53 P. Wojtasik, *Rodzinne darowizny na celowniku skarbowki*, „Rzeczpospolita” 2017, 1 września, wyd. el.

gospodarcze dające minimalne oszczędności podatkowe nie powinny być przedmiotem kontroli podatkowych. Przyczyniłoby się to do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego małych przedsiębiorstw. Kwestia ustalenia limitu może być przedmiotem dalszych badań naukowych i dyskusji.

2.4. Interpretacje prawa podatkowego

W zakresie interpretacji prawa podatkowego można wskazać na trzy instrumenty mające wpływ na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego:

- indywidualne interpretacje podatkowe,
- ogólne interpretacje podatkowe,
- utrwalona praktyka.

2.4.1. Indywidualne interpretacje podatkowe

Jednym z instrumentów mających wpływ na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego są indywidualne interpretacje podatkowe. Wydawane są one przed Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej. Biorąc pod uwagę skutki dla podatnika należy wyróżnić interpretacje dotyczące zdarzenia przyszłego lub zaistniałego stanu faktycznego. Otrzymanie indywidualnej pisemnej interpretacji podatkowej ma chronić podatnika, który się do niej zastosował. Jeśli podatnik zastosował się do interpretacji dotyczącej zdarzenia przyszłego, a okazało się, że była ona błędna, to podatnik nie będzie ponosił negatywnych konsekwencji. Nie musi zapłacić podatku, odsetek od zaległości podatkowych, a także nie ponosi sankcji karno-skarbowych. W przypadku, gdy podatnik zastosował się do interpretacji dotyczącej zaistniałego stanu faktycznego, a ona okazała się błędna, to podatnik musi zapłacić podatek. Nie musi jednak płacić odsetek od zaległości podatkowych a także nie ponosi sankcji karno-skarbowych⁵⁴.

„Na podatniku spoczywa obowiązek wyczerpującego przedstawienia zaistniałego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego. W przypadku, gdy pominięto istotne dla oceny sprawy okoliczności lub jeżeli zawarte we wniosku informacje okażą się nieprawdziwe, wydana interpretacja traci moc ochronną. Trzeba zauważyć, że w ramach postępowania interpretacyjnego organ nie przeprowadza postępowania dowodowego. Jeżeli uzna on, że opis zawarty we wniosku jest niepełny, może jedynie wezwać wnioskodawcę celem uszczegółowienia opisu stanu faktycz-

54 H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2020, wyd. el.

nego (zdarzenia przyszłego). Zdecydowanie szerszymi uprawnieniami dysponuje organ w ewentualnym postępowaniu wymiarowym (...). Prowadząc postępowanie dowodowe w takim postępowaniu, organ może zbadać faktyczne cele i intencje określonej czynności podatnika. Gdyby doszedł do wniosku, że wskazują one na odmienną stan faktyczny względem opisu przedstawionego przez podatnika w postępowaniu interpretacyjnym, mógłby odmówić podatnikowi możliwości zastosowania ochrony wynikającej z wydanej interpretacji indywidualnej⁵⁵. Wydanie interpretacji nie jest kosztowne dla podatnika, bowiem opłata za jej wydanie wynosi 40 zł za odpowiedź na jeden stan faktyczny⁵⁶.

Na istotne znaczenie dla podatników analizowanego instrumentu wskazuje liczba interpretacji wydawanych przez państwowe organy podatkowe⁵⁷ w latach 2008–2019, co pokazuje wykres 2.1.



Wykres 2.1. Liczba indywidualnych pisemnych interpretacji wydanych przez państwowe organy podatkowe w latach 2008–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Krajowa Informacja Skarbowa, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2019 roku*, Bielsko-Biała 2020, s. 10, https://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6735367/Informacja_o_dzialalnosci_KIS_w_2019.pdf (dostęp: 08.07.2020).

- 55 R. Mierkiewicz, Komentarz eksperta do *Premia za niską szkodowość nie podlega opodatkowaniu VAT*, „Rzeczpospolita” 2019, 5 kwietnia, wyd. el.
- 56 Art. 14f ordynacji podatkowej, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ...
- 57 Na przestrzeni lat 2007–2019 zmieniały się organy uprawnione do wydawania indywidualnych interpretacji podatkowych. Dane obejmuje te pisemne interpretacje, które były wydawane przez organy podatkowe kontrolowane przez Ministra Finansów. Od reformy administracji skarbowej wprowadzonej w marcu 2017r. uprawnionym do wydawania pisemnych interpretacji jest Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. Jednakże pisemne interpretacje mogą być również wydawane przez samorządowe organy podatkowe.

Jak pokazują dane zawarte na wykresie 2.1, rocznie wydawanych jest co najmniej 20 tys. interpretacji. Przy czym ich liczba zmieniała się na przestrzeni badanego okresu. W latach 2008–2011 następował wzrost wydawanych interpretacji podatkowych. Podatnicy zaczęli przekonywać się o skuteczności omawianego instrumentu. W praktyce widzieli jego znaczenie dla zmniejszenia ryzyka podatkowego. Zresztą doradcy podatkowi zachęcali do skorzystania z tego wniosku o wydanie interpretacji podatkowej. Wzrost mógł też być spowodowany zmianami w przepisach. Podatnicy poprzez otrzymanie pisemnej interpretacji dążyli do potwierdzenia czy dobrze rozumieją określony przepis, który uległ zmianie. W latach 2011–2015 wydawano rocznie około 36–38 tys. interpretacji podatkowych. Od roku 2016 zauważyć można spadek liczby wydawanych indywidualnych interpretacji.

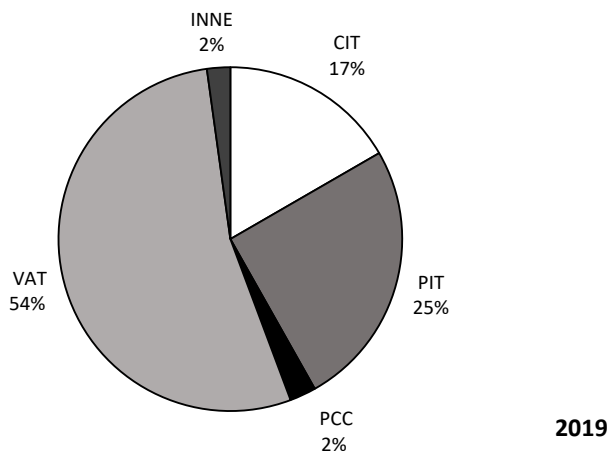
Przyczyną spadku liczby wydawanych interpretacji może być wprowadzenie działań uszczelniających system podatkowy. Podatnicy planujący działania mające na celu osiągnięcie legalnymi sposobami zmniejszenie obciążeń podatkowych występowali z wnioskiem o potwierdzenie czy ich działania były zgodne z prawem i czy zamierzone korzyści mogłyby być osiągnięte. Uszczelnienie spowodowało, że podejmowanie konkretnych działań stało się nieopłacalne podatkowo, a tym samym nie ma potrzeby składania wniosku o wydanie interpretacji podatkowej. Inną przyczyną może być zwiększenie liczby odmów odpowiedzi na pytania podatników oraz zmniejszenie odsetka interpretacji, które potwierdzają stanowisko podatnika. Raport firmy doradczej Grant Thornton z czerwca 2018 r. dotyczący interpretacji wydawanych w 2017 roku pokazuje, że w badanym roku organy podatkowe odmówiły wydania interpretacji dla 7,5 tys. wniosków. Jednym z powodów odmawiania wydania interpretacji jest powołanie się na klauzulę obejścia prawa. Według raportu organy podatkowe powołały się na nią, odmawiając wydania interpretacji w takich sprawach, jak przekształcenia, aporty, programy motywacyjne dla pracowników, przenoszenie znaków towarowych, a także rodzinne darowizny. Urzędnicy zakładają, że takie operacje mają na celu uniknięcie podatku. W związku ze zwiększeniem liczby odmów wydania interpretacji zmniejszył się odsetek interpretacji, które potwierdzają stanowisko podatnika w porównaniu do złożonych wniosków. W przypadku 59% złożonych wniosków o interpretację w 2017 r. organ zgodził się ze stanowiskiem podatnika. W poprzednich latach (2014–2016) odsetek ten wynosił 72–75 procent⁵⁸. Natomiast według informacji Ministerstwa Finansów w 2016 r., wydano łącznie 2,8 tys. postanowień o odmowie wszczęcia postępowania interpretacyjnego. To 8% ogólnej liczby wniosków o interpretację. W 2017 r. wydano 1,8 tys. odmów, co stanowi 6% złożonych wniosków. W 2018 r. wydano 1,4 tys. postanowień o odmowie wszczęcia postępowania interpretacyjnego, czyli 5% ogólnej liczby wniosków. Jako powody odmowy wydania interpretacji

58 P. Wojtasik, *Coraz trudniej dostać pozytywną interpretację*, „Rzeczpospolita” 2018, 28 czerwca, s. A13.

Ministerstwo Finansów wskazuje m.in.: żądanie interpretacji stanu faktycznego, a nie wykładni przepisu prawa materialnego, żądanie przeprowadzenia postępowania dowodowego, tj. badania dokumentów, wielowariantowość, abstrakcyjność i niezindywidualizowany charakter wniosku, czy też fakt, że wniosek dotyczy interpretacji wyłącznie lub w znacznej mierze przepisów niepodatkowych. Natomiast Ministerstwo Finansów zaprzecza, że interpretację trudniej było uzyskać w wyniku wprowadzenia w lipcu 2016 r. klauzuli przeciw unikaniu opodatkowania. Według stanowiska Ministerstwa Finansów odmowa wydania interpretacji z tego powodu dotyczy marginesu wniosków rozpatrywanych przez dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej – w granicach 2%⁵⁹.

Pomimo spadku liczby wydawanych interpretacji podatkowych należy docenić działania służb skarbowych w tym zakresie. Przyczyniają się one do zmniejszenia ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej. Należy podkreślić, że tak rozwinięta pomoc dla podatników (przy bardzo niewielkich kosztach ponoszonych przez zainteresowanych w związku ze złożeniem wniosku) nie jest spotykana w innych państwach.

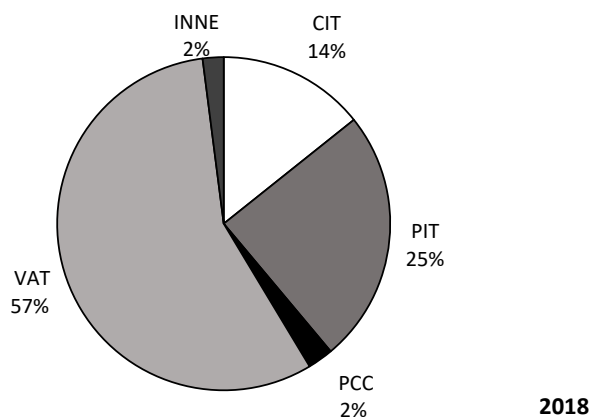
Przydatność dla podatników poszczególnych podatków instrumentu jakim są indywidualne interpretacje może pokazać struktura wydawanych interpretacji. Udział poszczególnych podatków w wydawanych interpretacjach w 2019 r. pokazuje wykres 2.2.



Wykres 2.2. Udział indywidualnych pisemnych interpretacji wydanych przez państwowe organy podatkowe dotyczące poszczególnych podatków w 2019 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Krajowa Informacja Skarbowa, *op. cit.*, s. 12.

Dane zawarte na wykresie 2.2 pokazują, że w 2019 r. najczęściej interpretacji – ponad połowa dotyczyła podatku od towarów i usług. Dla podatku dochodowego od osób fizycznych wydano 25% wszystkich interpretacji, a 17% interpretacji wyjaśniało wątpliwości występujące w podatku dochodowym od osób prawnych. Natomiast strukturę wydawanych interpretacji w 2018 r. pokazuje wykres 2.3.



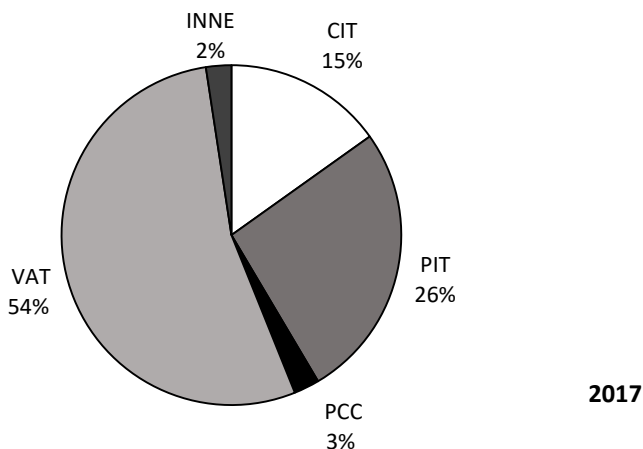
Wykres 2.3. Udział indywidualnych pisemnych interpretacji wydanych przez państwowe organy podatkowe dotyczące poszczególnych podatków w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Krajowa Informacja Skarbowa, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej za 2018 rok*, Bielsko-Biała 2019, s. 12, <https://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6735367/Informacja+o+dzialno%C5%82alno%C5%9Bci+2018.pdf> (dostęp: 08.07.2020).

Jak pokazują dane zawarte na wykresie 2.3, wyjaśnienia dotyczące podatku od towarów i usług posiadały 57% udział we wszystkich wydanych interpretacjach w roku 2018. Dla podatku dochodowego od osób fizycznych wydano 1/4 wszystkich interpretacji. Natomiast 14% interpretacji wyjaśniało wątpliwości występujące w podatku dochodowym od osób prawnych.

Podobnie jak w badanych latach 2018–2019, dla roku 2017 interpretacje związane z podatkiem od towarów i usług były najistotniejsze w wydawanych interpretacjach.

Dane zawarte na wykresie 2.4 pokazują, że w 2018 r. 54% interpretacji dotyczyło podatku od towarów i usług. Dla podatku dochodowego od osób fizycznych wydano 26% wszystkich interpretacji, a 15% interpretacji wyjaśniało wątpliwości występujące w podatku dochodowym od osób prawnych.



Wykres 2.4. Udział indywidualnych pisemnych interpretacji wydanych przez państwowe organy podatkowe dotyczące poszczególnych podatków w 2017 r.

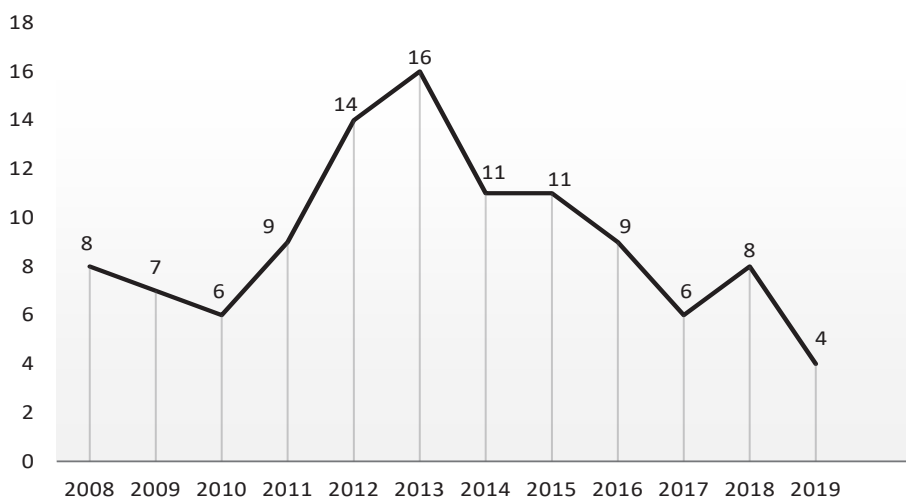
Źródło: opracowanie własne na podstawie Krajowa Informacja Skarbowa, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej za 2017 rok*, Bielsko-Biała 2018, s. 10, <https://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6735367/Informacja+z+dzialalnosc%20KIS+za+rok+2017.pdf> (dostęp: 08.07.2020).

Analiza informacji zawartych na wykresach 2.2–2.4 wskazuje, że to podatek od wartości dodanej budzi najczęściej wątpliwości. Chociaż podatników podatku dochodowego od osób fizycznych jest znacznie więcej niż podatników (z punktu widzenia prawa) innych podatków, to udział interpretacji wydawanych dla tego podatku do wszystkich interpretacji wahał się w przedziale 25–26%. Dla podatników podatku dochodowego od osób prawnych wydawano około 14–17% interpretacji. Podatek od czynności cywilnoprawnych powodował wydanie 3% interpretacji. Pozostałe interpretacje dotyczyły akcyzy, ordynacji podatkowej i innych danin. Chociaż akcyza stanowi istotny element wpływów podatkowych, to podatników (z punktu widzenia prawa) tego podatku jest stosunkowo niedużo. Występowanie wątpliwości w zakresie tego podatku automatycznie skutkować będzie niewielkim udziałem wydawanych interpretacji.

Warto zauważyć, że udział interpretacji dotyczących poszczególnych danin w ogóle wydawanych interpretacji jest w miarę stabilny. Zatem należy liczyć, że w przyszłości również wskazane podatki będą generowały wydawanie pisemnych interpretacji. Uzasadniony wydaje się wniosek, że instytucja pisemnych indywidualnych interpretacji podatkowych jest przydatna dla podatników. Przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Występowanie wątpliwości w zakresie poszczególnych podatków co do ich prawidłowego stosowania może zostać rozstrzygnięte dzięki wydawanym przez organy podatkowe interpretacjom podatkowym.

2.4.2. Ogólne interpretacje podatkowe

Następnym instrumentem przewidzianym w ordynacji mogącym wpłynąć na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego są ogólne interpretacje podatkowe. Wydawane są przez Ministra Finansów. Zastosowanie się do nich daje taką ochronę jak w przypadku zastosowania się do indywidualnej interpretacji podatkowej. Jednak liczba rocznie wydawanych ogólnych interpretacji podatkowych nie jest duża (zob. wykres 2.5).



Wykres 2.5. Liczba ogólnych interpretacji wydanych przez Ministerstwo Finansów w latach 2008–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy danych <https://sip.mf.gov.pl/> (dostęp: 09.07.2020).

Jak pokazują dane zawarte w wykresie 2.5, rocznie wydawanych jest od 4 do 16 interpretacji ogólnych. Należy uznać, że wydawano niewiele ogólnych interpretacji podatkowych. Być może przyjęto w Ministerstwie Finansów założenie, że wydanie ogólnych interpretacji podatkowych ma mieć miejsce w wyjątkowych sytuacjach.

Należy zalecić zmianę podejścia w tym zakresie. Wydanie większych ilości ogólnych interpretacji podatkowych nie oznacza wystąpienia większej liczby przepisów powodujących powstawanie wątpliwości. Biorąc pod uwagę zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego należy częściej stosować ten instrument. Problemów interpretacyjnych jest wiele, a ich rozwiązanie przez wydanie ogólnych interpretacji jest jak najbardziej wskazane.

Przykładem pozytywnie odebranej przez ekspertów interpretacji ogólnej jest ustosunkowanie się przez Ministerstwo Finansów do kwestii opodatkowania usług świadczonych na rzecz podmiotów leczniczych, np. szpitali, przez zewnętrzne podmioty. Komentujący wydaną interpretację wprost stwierdzają, że jest ona korzystna dla szpitali⁶⁰.

Występują sytuacje, kiedy osoby zajmujące się problematyką podatkową apelują o wydanie interpretacji ogólnej przez Ministerstwo Finansów. Taka sytuacja dotyczyła np. problematyki opodatkowania gruntów leśnych i rolnych pod liniami energetycznymi⁶¹.

2.4.3. Utrwalona praktyka

Kolejnym instrumentem mającym wpływ na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego jest utrwalona praktyka. Zgodnie z przepisami, przez utrwaloną praktykę interpretacyjną, rozumie się wyjaśnienia zakresu i sposobu stosowania przepisów prawa podatkowego, dominujące w interpretacjach indywidualnych wydawanych w takich samych stanach faktycznych lub w odniesieniu do takich samych zdarzeń przyszłych oraz w takim samym stanie prawnym, w trakcie okresu rozliczeniowego oraz w okresie 12 miesięcy przed rozpoczęciem tego okresu rozliczeniowego.

Wprowadzenie tego instrumentu należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Nie każdy podatnik musi występować z wnioskiem o indywidualną interpretację, jeśli jest informowany przez organy podatkowe, że określone działanie w zakresie podatków jest poprawne. Jednakże bywają sytuacje, kiedy przepis się nie zmienia, ale zmienia się jego interpretacja.

Przykładem, w którym mogą mieć zastosowanie regulacje w zakresie utrwalonej praktyki są zasady dotyczące momentu rozliczania kosztów. Zgodnie z przepisami, koszty uzyskania przychodów bezpośrednio związane z przychodami, poniesione w latach poprzedzających rok podatkowy oraz w roku podatkowym, są potrącalne w tym roku podatkowym, w którym osiągnięte zostały odpowiadające im przychody. Koszty uzyskania przychodów, inne niż koszty bezpośrednio związane z przychodami, są potrącalne w dacie ich poniesienia. Jeżeli koszty te dotyczą okresu przekraczającego rok podatkowy, a nie jest możliwe określenie, jaka ich część dotyczy danego roku podatkowego, w takim przypadku stanowią koszty uzyskania przychodów proporcjonalnie do długości okresu, którego dotyczą. Za dzień poniesienia kosztu uzyskania przychodów, uważa się dzień, na który ujęto koszt w księgach rachunkowych (zaksięgowano) na podstawie otrzymanej faktury

60 M. Ignatowicz, T. Kassel, *Porządek w szpitalnym VAT*, „Rzeczpospolita” 2018, 5 lutego, wyd. el.

61 R. Draba, D. Paszko, *Jaki podatek od lasów*, „Rzeczpospolita” 2018, 1 czerwca, s. A18.

(rachunku), albo dzień, na który ujęto koszt na podstawie innego dowodu w przypadku braku faktury (rachunku), z wyjątkiem sytuacji, gdy dotyczyłoby to ujętych jako koszty rezerw albo biernych rozliczeń międzyokresowych kosztów⁶².

Przepisy nie zostały sformułowane jasno w zakresie momentu rozliczania kosztów pośrednich. Ich interpretacje budzić mogą wątpliwości⁶³.

Po wprowadzeniu przepisów organy podatkowe przyjęły generalnie jednolite stanowisko, że dniem poniesienia kosztu podatkowego jest dzień, na który ujęto go na koncie kosztowym w księgach rachunkowych. Organ podatkowy stwierdziła, że moment ujęcia kosztów wyznacza data obciążenia wyniku, a nie zaksięgowania zdarzenia w ewidencji. Administracja skarbową przyjmowała, że analizowany przepis implementuje wprost do przepisów podatkowych reguły wynikające z prawa bilansowego⁶⁴.

Wskazać jednak można orzeczenia sądów, w których wyrażono odmienny pogląd. Przykładowo w jednym z wyroków NSA uznał, że koszty pośrednie potrącane są w dacie ich poniesienia. Jeśli spółka nie ma jak ich przypisać do konkretnego okresu, to podatkowo rozlicza je w dacie poniesienia, bez sięgania do reguł prawa bilansowego. Przewodniczący składu orzekającego wyraził nawet nadzieję, że minister finansów uwzględni zawarte w orzeczeniu stanowisko w swoich interpretacjach i sprawy dotyczące tej kwestii przestaną trafiać na wokandy⁶⁵.

Organ podatkowy jednak pomimo wydawanych niekorzystnych dla siebie wyroków nadal uznawały, że sposób rozliczenia kosztów dla celów bilansowych wpływa na rozliczenia podatkowe. Jednak na przełomie 2018/2019 roku organy podatkowe zaczęły zmieniać podejście. Zaczęły uważać, że o tym czy dany wydatek może zostać przyporządkowany do długości okresu, którego dotyczy, decydować będą przepisy prawa podatkowego, a nie sposób jego księgowania na potrzeby prawa bilansowego⁶⁶.

Zatem nastąpiła zmiana sposobu rozumienia przepisów, chociaż same regulacje nie uległy zmianie. Podatnicy, którzy przed rokiem 2019 stosowali się do wyjaśnień organów podatkowych w zakresie momentu rozliczania kosztów, a nie posiadają indywidualnej interpretacji w tym zakresie, mogliby w związku ze zmianą podejścia organów podatkowych odczuwać zagrożenie zakwestionowania ich przyjętego sposobu ujmowania momentu rozliczania kosztów. Jednak wtedy zastosowanie będzie miała regulacja dotycząca utrwalonej praktyki. W razie kontroli za lata np. 2016 i zakwestionowania przez kontrolujących momentu rozliczania

62 Art. 15ust 4, 4d, 4e ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 865 ze zm.

63 E. Walińska, A. Mariański, *Rozliczanie kosztów w czasie w podatkach dochodowych po 1 stycznia 2007 roku*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 3, s. 7–12.

64 K. Tomala, *Czy przepisy bilansowe mogą decydować o koszcie podatkowym*, „Rzeczpospolita” 2017, 5 lipca, wyd. el.

65 *Fiskus przegrywa kolejny już raz*, „Rzeczpospolita” 2015, 11 czerwca, wyd. el.

66 M. Pogroszewska, *Łatwiej będzie rozliczyć inwestycje*, „Rzeczpospolita” 2019, 5 marca, wyd. el.

kosztów należy powołać się na utrwaloną praktykę. Zatem podatnicy nie powinni ponosić negatywnych skutków stosowania się do przyjętego sposobu rozliczenia. Może jednak powstać pytanie, w jaki sposób podatnik może udowodnić, że stosował się do przyjętej praktyki. Ile interpretacji musi wskazać, aby uznać, że ta praktyka była utrwalona. Należy też zauważyć, że to podatnicy muszą na bieżąco śledzić nie tylko zmiany przepisów, ale ewentualne zmiany w zakresie ich interpretowania.

2.5. Blokada rachunku bankowego w ramach STIR

W związku z występującymi przestępstwami skarbowymi do ordynacji podatkowej wprowadzono regulacje umożliwiające blokadę środków pieniężnych znajdujących się na rachunku bankowym podatnika. Do podjęcia decyzji o blokadzie rachunku bankowego wykorzystuje się mechanizm monitorowania rachunków bankowych (STIR). Samo pojęcie STIR oznacza System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej. System ten jest wykorzystywany do analizy przepływów pieniężnych na rachunkach bankowych. W wyniku przeprowadzonej analizy Szef Krajowej Administracji Skarbowej ma uprawnienia do zablokowania rachunku bankowego podatnika.

Blokada rachunku jest szczególnym rodzajem instrumentu, który ma uniemożliwić czasowe dysponowanie przez podmiot środkami pieniężnymi w celu zapobiegania wyłudzeniom skarbowym. Instrument ten został wprowadzony do przepisów przede wszystkim w ramach walki z nadużyciami i oszustwami, w szczególności typu karuzelowego, w podatku od towarów i usług, ale może być on zastosowany również w związku z takimi wyłudzeniami w innych podatkach. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że skala wyłudzeń w istotny sposób godzi w bezpieczeństwo finansowe państwa. Dokonanie blokady zapobiega transferowi środków zgromadzonych na rachunkach przez podmioty podejrzewane o dokonywanie wyłudzeń skarbowych w wybrane miejsce na świecie do innej instytucji finansowej⁶⁷.

Przepisy wskazują dwa podstawowe kryteria, którymi ma kierować się Szef Krajowej Administracji Skarbowej, wydając postanowienie o blokadzie. Pierwszym kryterium jest wystąpienie wysokiego ryzyka wykorzystywania działalności banków lub SKOK-ów do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Drugim kryterium jest stwierdzenie, że blokada jest konieczna, aby temu przeciwdziałać. Obie przesłanki powinny być spełnione łącznie⁶⁸. „Do namierzania

67 S. Babiarz i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz, wyd. XI*, Lex 2019, wyd. el.

68 A. Tarka, *Pochopna blokada wykończy firmy*, „Rzeczpospolita” 2018, 7 maja, s. A16.

podejrzanych rachunków służy specjalny algorytm. Zgodnie z przepisami, urzędnicy biorą pod uwagę pięć przesłanek: ekonomiczne, geograficzne, przedmiotowe, behawioralne oraz kryterium powiązań. Analizują m.in. czy transakcje mają uzasadnienie ekonomiczne i czy w danej branży występuje wysokie zagrożenie wyłudzeń skarbowych⁶⁹. W literaturze wskazuje się, że algorytm wykorzystywany przez Krajową Administrację Skarbową należy do tzw. zautomatyzowanych systemów podejmowania decyzji (*Automated Decision Making* – ADM). Systemy ADM łączą infrastrukturę techniczną i procedury społeczne, by delegować na komputerowe modele część decyzyjności będącej dotychczas w rękach ludzi⁷⁰.

Blokada jest wprowadzana do 72 godzin – na podstawie art. 119zv i może zostać przedłużona do 3 miesięcy⁷¹. Proponując wprowadzenie blokady rachunku administracja skarbowa zapowiadała, że blokada konta ma być instrumentem nadzwyczajnym i nie będzie nadużywana⁷². Przy wprowadzaniu mechanizmu blokady rachunku doradcy podatkowi wyrażali obawę, że instytucja ta może być nadużywana. Jej użycie wobec podatników, którzy przypadkowo wpadną w system blokady, może spowodować, że finanse przedsiębiorstwa będą zagrożone. Nawet krótki brak dostępu do pieniędzy może zachwiać płynnością firmy⁷³. Ekspert podatkowi porównywali wprowadzenie możliwości blokowania rachunku w ramach STIR do wyposażenia służb skarbowych w broń atomową⁷⁴.

Efektem działania systemu STIR było zablokowanie od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r. 311 rachunków bankowych, które należały do 71 podmiotów, na łączną kwotę ok. 35,2 mln zł. W 2018 r. zablokowano rachunki bankowe 39 podmiotów na łączną kwotę 10,2 mln zł⁷⁵. Można uznać, że blokada rachunków w ramach systemu STIR nie jest nadużywana. Występowanie takiego instrumentu przyczynia się do zmniejszenia skali wyłudzeń podatku i zwiększa bezpieczeństwo państwa. Jednak należy pamiętać, że dla poszczególnych podmiotów stosowanie blokady może stanowić zagrożenie ich funkcjonowania. Dotyczy to szczególnie tych podmiotów, które faktycznie nie są zaangażowane w działania związane z przestępstwami podatkowymi. Obiektywna ocena wymaga jednakże dostępu do danych objętych tajemnicą skarbową. Dla celów badań rozważyć można analizę orzeczeń sądowych wydawanych w związku ze stosowaniem analizowanych przepisów. Sam system STIR jest wykorzystywany jako narzędzie do typowania

69 M. Pogroszewska, *Fiskus blokuje konta z rozważą*, „Rzeczpospolita” 2018, 5 listopada, wyd. el.

70 N. Mileszyk, B. Paszcza, A. Tarkowski, *Zautomatyzowane podejmowanie decyzji w służbie społeczeństwu*, Fundacja Centrum Cyfrowe Klub Jagielloński, Kraków–Warszawa 2019, s. 28.

71 Art. 119zv, 119zw ordynacji podatkowej, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ...

72 J. Rudowski, *Sądy liczą na rozsądek*, wywiad przeprowadzony przez A. Tarka, „Rzeczpospolita” 2018, 7 maja, s. A16.

73 A. Tarka, *Pochopna...*, s. A 16.

74 A. Tarka, *Skarbowka wygrała sprawę o przedłużenie blokady konta*, „Rzeczpospolita” 2020, 28 lutego, wyd. el.

75 <https://www.gov.pl/web/finanse/uszczelnienie-systemu-podatkowego> (dostęp: 15.07.2020).

podejrzanych transakcji oraz podmiotów które powinny być kontrolowane. Według informacji podanych przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów, system STIR „w 2018 r. przeanalizował 7 mld transakcji, a w 2019 r. 12 mld. Precyzyjność algorytmu pozwoliła na skokowy wzrost efektywności STIR. W 2019 r. liczba wykrytych przy jego pomocy uszczupień wzrosła czterokrotnie, do 584 mln zł, liczba zablokowanych środków sześciokrotnie, a liczba rachunków wykorzystywanych do prania pieniędzy i wyłudzeń zwrotu VAT, z których lada chwila mogły zostać wycofane środki, skoczyła aż trzynastokrotnie”⁷⁶.

2.6. Wykorzystanie regulacji dotyczących szacowania podstawy opodatkowania do kwestionowania kosztów podatkowych⁷⁷

Organy administracji skarbowej wyposażone są w różne instrumenty, które mają na celu przeciwdziałanie oszustwom podatkowym. Mogą one być jednak wykorzystywane w sposób przyczyniający się do faktycznego zwiększenia obciążeń podatkowych niż wynika to bezpośrednio z przepisów dotyczących określonego podatku. Stare przysłowie mówi, że „diabeł tkwi w szczegółach”. Należy je przywołać na wstępie, aby móc dokładnie zanalizować kwestię wykorzystania regulacji dotyczących szacowania podstawy opodatkowania do kwestionowania kosztów podatkowych. W analizie tej problematyki stykają się bowiem przepisy ordynacji podatkowej oraz podatków dochodowych. W przepisach przewidziano możliwość przeprowadzenia szacowania podstawy opodatkowania. Przepisy określające opodatkowanie dochodów pozwalają na jego ustalanie w drodze oszacowania. Jednak w piśmiennictwie wyrażana jest opinia, że taki sposób wyliczania dochodu powinien mieć charakter wyjątkowy i należy go stosować w ostateczności według zasad przewidzianych w ordynacji podatkowej⁷⁸.

W ordynacji podatkowej określone zostały zasady szacowania podstawy opodatkowania.

76 J. Jędrzejkowski, *Karuzele vatowskie zniknęły z polskiego systemu podatkowego*, „Rzeczpospolita” 2020, 10 marca, s. A22.

77 Podrozdział powstał na podstawie publikacji working papers: R. Witczak, *Szacowanie dochodu w procesie zapewniania bezpieczeństwa obrotu gospodarczego*, [w:] J. Michalak (red.), *Doskonalenie metod rachunkowości i finansów śledczych w procesie zapewniania bezpieczeństwa obrotu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi” nr 1 (w druku).

78 A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *PIT. Komentarz*, LEX 2013, wyd. el.; A. Mariański, D. Strzelec, M. Wilk, *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz*, LEX 2012, wyd. el.

Zgodnie z przepisami organ podatkowy określa podstawę opodatkowania w drodze oszacowania, jeżeli⁷⁹:

- brak jest ksiąg podatkowych lub innych danych niezbędnych do jej określenia lub
- dane wynikające z ksiąg podatkowych nie pozwalają na określenie podstawy opodatkowania lub
- podatnik naruszył warunki uprawniające do korzystania ze zryczałtowanej formy opodatkowania.

Warto zwrócić uwagę na szeroki zakres rozumienia ksiąg podatkowych. Rozumie się przez to księgi rachunkowe, podatkową księgę przychodów i rozchodów, ewidencje oraz rejestry, do których prowadzenia do celów podatkowych na podstawie odrębnych przepisów, obowiązani są podatnicy, płatnicy lub inkasenci⁸⁰. Tak szerokie określenie ksiąg podatkowych jest uzasadnione. Dla celów ustalenia podstawy opodatkowania podatnicy wykorzystywać mogą różne rejestry. Szeroka definicja obejmuje zatem wszelkie instrumenty, które służą do zapisywania danych księgowych.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pojęcie nierzetelności i wadliwości ksiąg może być mylnie i zamiennie interpretowane⁸¹. Dla oceny nierzetelności ksiąg decydujące znaczenie ma fakt czy na jej podstawie można prawidłowo ustalić podstawę opodatkowania. Jeśli zawiera wszystkie zapisy zdarzeń gospodarczych mających wpływ na ustalenie podstawy opodatkowania, to jest księgą rzetelną. Natomiast jeśli opiera się na dowodach nieodzwierciedlających rzeczywiste zdarzenia, to jest nierzetelna⁸². Zatem, gdy w księdze nie są zarejestrowane wszystkie zdarzenia, należy ją traktować jako nierzetelną. Przykładem nierzetelności są rozbieżności pomiędzy wpisami w księdze a dowodami źródłowymi, brak zaewidencjonowania wykonanych usług lub poniesionych kosztów⁸³. Jednakże wpisanie faktycznie poniesionych wydatków jako kosztów, które nie spełniają podatkowej definicji kosztów lub przekraczają limity określone w przepisach nie powoduje uznania księgi za nierzetelną⁸⁴. Również nieracjonalność wydatku nie skutkuje stwierdzeniem nierzetelności księgi⁸⁵. Jako przykład wadliwości podawane jest przyporządkowanie w księdze błędnej stawki VAT⁸⁶.

79 Art. 23 ordynacji podatkowej, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ...

80 Art. 3 pkt 4 ordynacji podatkowej, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ...

81 A. Melezini, *Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie prawidłowości rozstrzygnięć organów skarbowych w kwestii stwierdzenia wadliwości lub nierzetelności ksiąg podatkowych*, [w:] R. Dowgier (red.), *Rozstrzygnięcia organów podatkowych i skarbowych*, Temida 2, Białystok 2014, s. 191.

82 *Ibidem*, s. 191.

83 *Ibidem*, s. 191–192.

84 *Ibidem*, s. 191.

85 *Ibidem*, s. 192–194.

86 *Ibidem*, s. 192.

Występują poglądy, które wskazują, że to podatnika obciąża ryzyko związane z błędnym prowadzeniem ksiąg, co w konsekwencji powoduje konieczność oszacowania podstawy opodatkowania. W takiej sytuacji szacowanie, które ze swej istoty prowadzi do ustalenia danych jedynie przybliżonych może powodować, że podatnik poniesie negatywne konsekwencje zaniedbań w ewidencjonowaniu zdarzeń gospodarczych⁸⁷. Wystąpienie wyżej wskazanych przyczyn nie zawsze oznacza konieczność przeprowadzenia szacowania. Przepisy nakazują organom podatkowym odstąpienie od określenia podstawy opodatkowania w drodze oszacowania, jeżeli dane wynikające z ksiąg podatkowych, uzupełnione dowodami uzyskanymi w toku postępowania, pozwalają na określenie podstawy opodatkowania⁸⁸.

Jednym z praktycznych problemów pojawiającym się w związku z szacowaniem dochodu jest możliwość szacowania kosztów. Podstawowym elementem konstrukcji podatku dochodowego jest możliwość pomniejszenia przychodu o koszty. W przypadku kosztów podatkowych szczególne znaczenie ma ich definicja, sposób dokumentacji, moment ustalenia.

Zgodnie z przepisami dotyczącymi podatków dochodowych, kosztem są wydatki poniesione w celu osiągnięcia przychodów oraz zachowania lub zabezpieczenia źródła przychodów.

Możliwość ujęcia kosztów dla celów podatkowych uzależniona jest od spełnienia określonych warunków. Do tych warunków należy zaliczyć przede wszystkim⁸⁹:

- definitywny charakter poniesionego kosztu,
- związek z prowadzoną przez podatnika działalnością gospodarczą,
- odpowiednie udokumentowanie.

W literaturze wyrażana jest opinia, że „wprawdzie powyższe przesłanki nie wynikają bezpośrednio z komentowanego przepisu, jednak w praktyce stanowią istotne kryterium badania, czy dany wydatek podatnika stanowi koszt uzyskania przychodu. Niejednokrotnie niespełnienie przez podatnika jednego z kryteriów uznania wydatków za koszt uzyskania przychodów ustalonych w orzecznictwie powodowało przegraną podatnika w sporze z organami podatkowymi, skutkującą brakiem możliwości uznania kwestionowanych przez organy podatkowe wydatków podatnika za koszty uzyskania przychodów”⁹⁰.

Co do zasady koszty powinny być poniesione definitywnie, co między innymi oznacza, że nie następuje zwrot poniesionych wydatków.

Co więcej, powinien istnieć związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wydatkiem a wielkością uzyskanego przychodu lub funkcjonowaniem źródła przychodu.

87 Wyrok NSA w Warszawie z dnia z 4 lipca 2013 r., sygn. akt (II FSK 2067/11), opublikowany w: „Rzeczpospolita” 2013, 15 lipca, wyd. el.

88 Por. art. 23 par. 2 ordynacji podatkowej, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ...

89 W. Pietrasiewicz, M. Romańczuk, *Koszty uzyskania przychodów. Komentarz*, Legalis 2014, wyd. el.

90 *Ibidem*, wyd. el.

Jeśli określony wydatek ma być zaliczony do kosztów podatkowych, to powinien on dać się ocenić jako niezbędny bądź przynajmniej pożyteczny dla uzyskania przychodu, ewentualnie dać możliwość uzyskania przychodu lub też zapewnienia możliwości funkcjonowania firmy⁹¹.

Z kwestią ponoszenia kosztów jest bezpośrednio związany problem ciężaru dowodu. Ciężar dowodu wskazuje, który z uczestników postępowania podatkowego powinien przedstawić źródła dowodowe, wskazać środki dowodowe w celu wykazania prawdziwości twierdzeń, tak aby można było udowodnić daną okoliczność⁹². Odnośnie ustalenia, na kim spoczywa ciężar dowodu poniesienia kosztu, w literaturze występują różne opinie. Jednym z rozwiązań jest uznanie, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na podmiocie, który z tego faktu wywodzi skutki prawne. Skoro podatnik pomniejsza przychody o określone wydatki, to odnosi ewidentną korzyść. W efekcie to na nim spoczywa ciężar dowodu⁹³.

W literaturze przedmiotu przedstawiane są także odmienne poglądy. Wskazuje się, że z przepisów ordynacji podatkowej należy wysnuć wniosek, iż podstawowym zadaniem organu podatkowego jest przeprowadzenie z urzędu postępowania podatkowego. Organ podatkowy nie może na stronę przerzucać obowiązku wyczerpującego przeprowadzenia postępowania dowodowego. To organ podatkowy powinien dążyć do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy niezależnie od postawy strony. Co więcej, na poparcie tej tezy wskazuje się samą konstrukcją podatku dochodowego. Skoro opodatkowaniu podlega dochód, a nie sam przychód, to koszty stanowią integralny element konstrukcji podatku. Odliczenie kosztów nie jest żadną ulgą czy też przywilejem podatkowym⁹⁴. Wyrażane są opinie, że koszty muszą być racjonalnie i gospodarczo uzasadnione⁹⁵.

Ważnym elementem wpływającym ma możliwość zaliczenia wydatków do kosztów jest ich dokumentowanie. Wskazuje się, że dla potrzeb ewidencji bilansowej, koszt może powstać na skutek szacunków jego wartości. Natomiast ujęcie kosztów dla celów podatkowych może nastąpić wyłącznie na podstawie oficjalnych dokumentów⁹⁶. Rozróżnia się dokumentowanie pod względem formalnym

91 J. Bielawny i in., *Komentarz do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 409.

92 A. Hanusz, *Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia podatkowego*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2006, s. 181.

93 K. Bortlik, A. Dmowski, R. Dworcak i in., *Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Komentarz*, Difin, Warszawa 2008, s. 330; S. Babiarz, L. Błystak, B. Dauter i in., *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz 2009*, Unimex, Wrocław 2009, s. 474.

94 W. Nykiel, A. Mariański (red.), *Komentarz do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych 2010*, ODDK, Gdańsk 2010, s. 343–344.

95 E. Kosakowski, *Podatki dochodowe w obrocie gospodarczym. Wybrane zagadnienia*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce Zarząd Główny Centralny Ośrodek Szkolenia Zawodowego, Warszawa 2010, s. 38.

96 M. Krupa, *Przychody i koszty na przełomie roku wymagają szczególnej uwagi*, „Rzeczpospolita” 2014, 3 lutego, wyd. el.

i rzeczywistym⁹⁷. Dokumentowanie pod względem rzeczywistym utożsamiane jest z rzetelnym prowadzeniem ksiąg podatkowych⁹⁸.

Jako dowody wymienia się listy płac, uwiarygodnione protokoły, przelewy, rozliczenie rozchodu materiałów lub towarów, amortyzacji, podróży służbowej, deklaracje podatkowe⁹⁹.

Występują różne opinie w zakresie możliwości zaliczania do kosztów wydatków, które zostały wadliwie lub w niepełny sposób udokumentowane. Według jednego z podejść, wydatki wadliwie lub w niepełny sposób udokumentowane mogą zostać uwzględnione, jeśli ich poniesienie zostanie udowodnione innymi wiarygodnymi dowodami.

W piśmiennictwie wskazuje się, że szczególne problemy występują w przypadku dokumentowania wykonanych usług. Dla niektórych rodzajów usług niematerialnych nie sporządza się żadnych szczególnych dokumentów potwierdzających ich wykonanie. Są one zaliczone do kosztów jedynie na podstawie wystawionej faktury lub rachunku. W praktyce występują sytuacje, kiedy organy kwestionują wystąpienie samego kosztu, jeśli nie jest on potwierdzony innym dokumentem, np. pisemnym dowodem wykonania usługi. Takie stanowisko organów podatkowych jest krytykowane. Uważa się, że sama umowa o świadczeniu usług, faktury i dowody zapłaty mogą być wystarczającym dowodem na wykonanie usługi¹⁰⁰.

W literaturze wyrażana bywa opinia, że podatki dochodowe nie określają reguł, według których następuje dokumentowanie kosztów. Zarazem jednak wskazuje się na odwołanie zawarte w przepisach podatkowych, dotyczące prowadzenia ewidencji księgowej¹⁰¹. Zgodnie z normami „podatnicy są obowiązani do prowadzenia ewidencji rachunkowej, zgodnie z odrębnymi przepisami, w sposób zapewniający określenie wysokości dochodu (straty), podstawy opodatkowania i wysokości należnego podatku za rok podatkowy”¹⁰². Zatem podatnicy powinni przestrzegać zasad obowiązujących w rachunkowości. Oznacza to między innymi, że za dowód księgowy mogą być uznane tylko prawidłowo wystawione dokumenty. Nie mogą być zatem dowodem kserokopie rachunków¹⁰³.

W zakresie związków pomiędzy zaliczeniem wydatku do kosztów a jego udokumentowaniem występują dwa podejścia: restrykcyjne i liberalne.

Zgodnie z podejściem restrykcyjnym, warunkiem uznania określonego wydatku za koszt podatkowy jest jego udokumentowanie w sposób zgodny z przepisami o rachunkowości. Dokument niemający waloru dokumentu księgowego nie może

97 S. Jakubowski, *Uznanie wydatku za koszt podatkowy*, „Rzeczpospolita” 2013, 16 października, s. C8.

98 *Ibidem*, s. C8.

99 E. Kosakowski, *op. cit.*, s. 40.

100 W. Nykiel, A. Mariański (red.), *op. cit.*, s. 339.

101 J. Bielawny i in., *op. cit.*, s. 410.

102 Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. ...

103 J. Bielawny i in., *op. cit.*, s. 410.

być podstawą do ujęcia danego wydatku za koszt podatkowy. Według tego podejścia, reprezentowanego przez niektóre organy podatkowe, podatnik, który nie posiada dowodów potwierdzających faktyczne poniesienie kosztów, nie może ich odjąć od przychodów¹⁰⁴.

Wymóg posługiwania się dowodami księgowymi przenosi ciężar dowodu na podatnika w odpowiedniej formie. Niedopełnienie obowiązków w zakresie dokumentów niesie ze sobą wszelkie negatywne konsekwencje¹⁰⁵.

Podejście liberalne uznaje, że nie należy wprost stosować przepisów o rachunkowości do rozstrzygnięć dla potrzeb podatkowych. Zakres obowiązku podatkowego może być określony tylko ustawami podatkowymi. Zatem poniesienie wydatku może być udowodnione każdym dowodem. Zgodnie z prezentowanym podejściem, przepisy nie określają zasad, według których powinny być dokumentowane koszty. Uchybienie regułom wynikającym z prawa bilansowego nie pozbawia podatnika prawa do ujęcia kosztów podatkowych. Poniesienie kosztu można udowodniać dowolnym dowodem. Popelnione przez podatnika drobne lub większe uchybienia formalne nie zwalniają organów podatkowych z obowiązku wyjaśnienia, czy dany wydatek był poniesiony w celu osiągnięcia przychodów¹⁰⁶.

Ujmowanie kosztów podatkowych w przypadku szacowania podatku dochodowego dla prowadzonej działalności ma swój praktyczny wymiar. Przeprowadzone badania w zakresie orzecznictwa wskazują na występowanie różnych stanowisk sądów administracyjnych.

Wskazać można na opinię stwierdzającą, że obalenie domniemania prawidłowości ksiąg podatkowych nie pozbawia ich właściwości „normalnego” dowodu i mogą być one wykorzystywane jako zwykły dowód w postępowaniu. Przesłanką przeprowadzenia szacowania jest uznanie ksiąg podatkowych za nierzetelne. Nie można go stosować, jeśli nie zostaną zakwestionowane same księgi. Ustalenie, że podatnik zaliczył wydatek w koszt, który został następnie zakwestionowany przez organ podatkowy, ponieważ wykonawcy widniejący na fakturach nie mogli wykonać pracy (choć same prace bez wątplenia zostały wykonane) nie oznacza obowiązku szacowania takich kosztów. Mogą one zostać zakwestionowane, a opodatkowaniu będzie podlegał sam przychód bez pomniejszania o koszty¹⁰⁷.

Problematykę szacowania kosztów pokazuje jedna z analizowanych spraw. Dotyczyła ona podatnika zajmującego się działalnością handlową polegającą na sprzedaży towarów, tj. nowych płyt CD i DVD z muzyką, bajkami i filmami oraz opro-

104 W. Nykiel, A. Mariański (red.), *op. cit.*, s. 337.

105 Wyrok NSA z dnia 15 maja 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2537/95, opublikowany w: *Komentarz do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy Sp. z o.o., Warszawa 2012.

106 W. Nykiel, A. Mariański (red.), *op. cit.*, s. 337–338.

107 Por. Wyrok WSA w Łodzi 10 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Łd 1498/10, opublikowany w: „Rzeczpospolita” 2011, 14 marca, s. D4.

gramowania i doładowania do telefonów komórkowych. Sprzedaż prowadzona była za pośrednictwem portalu internetowego Allegro w 2011 r. Formalnie podatnik nie był zarejestrowany jako prowadzący działalność gospodarczą. Zdaniem organów kontrolnych, w celu prowadzenia sprzedaży podatnik wykorzystywał dwa konta internetowe zarejestrowane na własne nazwisko, a także cztery konta zarejestrowane na inne osoby. Podatnik między innymi twierdził, że sprzedawane towary pochodziły z prowadzonej przez niego do 1996 r. działalności gospodarczej wytwórczej (fonograficznej). Organ kontrolny nie dał wiary wyjaśnieniom podatnika i stwierdził, że podatnik nie przedłożył żadnych dokumentów potwierdzających tezę, że towary sprzedawane w 2011 r. pochodziły z prowadzonej przez niego do 1996 r. działalności gospodarczej. Zdaniem organów administracji skarbowej zebrany materiał wykazał, że sprzedaną objęte były przedmioty nowe, odnośnie których podatnik nie udokumentował rzetelnego, wiarygodnego źródła pochodzenia. Podatnik odwołał się od decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, ale odwołanie nie przyniosło skutku. Podatnik zdecydował się na zaskarżenie decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję uznając, że „organ podatkowy określając podstawę opodatkowania, również w drodze oszacowania, ma obowiązek ustalić koszt uzyskania przychodu z tytułu sprzedaży towarów handlowych w wysokości kosztów poniesionych na zakup tych towarów. Obowiązek ten dodatkowo uzasadniony jest treścią art. 23 § 5 O.p., który nakazuje przy oszacowaniu podstawy opodatkowania określenie jej w sposób jak najbardziej zbliżony do rzeczywistej podstawy opodatkowania. Z treści przytoczonych przepisów wynika, że rzeczywista podstawa opodatkowania przy działalności handlowej powinna uwzględniać koszt zakupu towarów, które zdaniem organu zostały sprzedane w danym roku podatkowym”. Według sądu podatnik nie udowodnił, że dokonywał sprzedaży towarów pochodzących z dawnej zamkniętej działalności gospodarczej. Jednak ze względu na prowadzoną faktycznie działalność gospodarczą w roku 2011, zdaniem składu sędziowskiego, należało dokonać szacowania kosztów pomimo faktu, że nie zostały one w ogóle udokumentowane. Sąd wskazał również organowi podatkowemu, w jaki sposób należy przeprowadzić szacowanie kosztów. Według sądu „organ podatkowy, przy oszacowaniu podstawy opodatkowania, powinien posłużyć się metodą porównawczą zewnętrzną. W oparciu o tę metodę organ powinien ustalić, jaką przeciętną marżę handlową uzyskuje się przy handlu takimi towarami jak w niniejszej sprawie. Organ powinien ustalić tę marżę w postaci wskaźnika procentowego w stosunku do ceny zakupu sprzedanych towarów lub w stosunku do przychodu uzyskanego z ich sprzedaży. Posługując się tą marżą, na podstawie kwoty przychodu uzyskanego przez Skarżącego ze sprzedaży przedmiotowych towarów, który jak wykazano w zaskarżonej decyzji jest udokumentowany, możliwe będzie ustalenie kosztu zakupu przedmiotów sprzedanych w roku podatkowym”¹⁰⁸.

108 Wyrok NSA z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt II FSK 3780/17, opublikowany w: Lex.

Na takie rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną złożył organ podatkowy. Naczelny Sąd Administracyjny przyznał rację organowi podatkowemu i uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że podatnik sprzedawał w 2011 r. towary, które, pomimo jego twierdzeń, nie pochodziły ze zlikwidowanej w 1996 r. działalności. Powołując się na regulacje art. 22 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych uznał, że zasadniczo każdy wydatek celowo poniesiony z zamiarem uzyskania przychodu powinien być uznany za koszt uzyskania przychodu, poza wydatkami wyraźnie wymienionymi w katalogu w art. 23 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Jednakże według składu sędziowskiego oceniając, czy dany wydatek stanowi koszt uzyskania przychodów nie można w przypadku podatników prowadzących działalność gospodarczą pomijać regulacji zawartej w art. 24 i art. 24a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dla podatników prowadzących działalność gospodarczą ustalenie dochodu następuje na podstawie księgi przychodów i rozchodów albo ksiąg rachunkowych, prowadzonych zgodnie z odrębnymi przepisami. Zatem zadaniem sądu, aby wydatek mógł stać się kosztem uzyskania przychodu, musi być prawidłowo (tj. zgodnie z odpowiednimi przepisami) udokumentowany. Zarazem sąd zwrócił uwagę, że sposób dokumentowania wydatków zależy od rodzaju ewidencji księgowej prowadzonej przez podatnika. W analizowanym przypadku podatnik powinien zastosować wówczas obowiązujące rozporządzenia Ministra Finansów z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów (Dz.U. nr 152, poz. 1475 z późn. zm.). Wskazują one między innymi na sposoby dokumentowania wydatków (kosztów) w prowadzonej podatkowej księdze przychodów i rozchodów. Sąd przywołał treść przepisów „zgodnie z § 26 tego rozporządzenia, zapisy w księdze dotyczące wydatków (kosztów) są dokonywane na podstawie dowodów, o których mowa w § 12–16. Stosownie natomiast do § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia, podstawą zapisów w księdze są dowody księgowe, którymi są:

- 1) faktury VAT, w szczególności faktury VAT marża, faktury VAT RR, faktury VAT MP, dokumenty celne, rachunki oraz faktury korygujące i noty korygujące, zwane dalej „fakturami”, odpowiadające warunkom określonym w odrębnych przepisach lub
- 2) inne dowody, wymienione w § 13 i 14, stwierdzające fakt dokonania operacji gospodarczej zgodnie z jej rzeczywistym przebiegiem i zawierające co najmniej:
 - a) wiarygodne określenie wystawcy lub wskazanie stron (nazwę i adresy) uczestniczących w operacji gospodarczej, której dowód dotyczy,
 - b) datę wystawienia dowodu oraz datę lub okres dokonania operacji gospodarczej, której dowód dotyczy z tym, że jeżeli data dokonania operacji gospodarczej odpowiada dacie wystawienia dowodu, wystarcza podanie jednej daty,

- c) przedmiot operacji gospodarczej i jego wartość oraz ilościowe określenie, jeżeli przedmiot operacji jest wymierny w jednostkach naturalnych,
- d) podpisy osób uprawnionych do prawidłowego udokumentowania operacji gospodarczych – oznaczone numerem lub w inny sposób umożliwiający powiązanie dowodu z zapisami księgowymi dokonany na jego podstawie¹⁰⁹.

Co istotne, Naczelny Sąd Administracyjny nie zakwestionował możliwości dowodzenia faktu poniesienia określonych kosztów różnymi dowodami. Zwrócił jednak uwagę, że organy podatkowe muszą dysponować dowodami chociażby pośrednimi, aby móc zweryfikować te wydatki z uwzględnieniem regulacji wynikających z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w tym wypadku z art. 22 ust. 1. Skład sędziowski stwierdził, że jednak podatnik takich dowodów nie dostarczył. Co więcej, podatnik twierdził, że sprzedawane w 2011 r. płyty zostały wytworzone w ramach działalności fonograficznej prowadzonej do 1996 r., a nie zostały nabyte od innych podmiotów.

Dlatego sąd uznał, że koszt nieudokumentowany dowodem źródłowym, który dotyczy towarów, co do których brak jest podstaw faktycznych, że zostały legalnie zakupione, nie może zostać uwzględniony przy ustalaniu dochodu. Stwierdzenie to dotyczy także szczególnych zasad ustalania dochodu wynikających z art. 24b ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych a dotyczących szacowania.

Według sądu nie można pomijać faktu, że zasady ustalania dochodu, w tym także w drodze szacowania, odnoszą się do tej grupy podatników, która prawidłowo prowadzi swoje księgi podatkowe i w konsekwencji na ich podstawie można określić wysokość poniesionych kosztów. Sąd stwierdził, że podatnik ksiąg podatkowych nie prowadził i nie wykazał faktu nabycia towarów, które sprzedawał w 2011 r., a także nie wykazał jakichkolwiek dowodów na poniesienie przez niego kosztów uzyskania przychodu w postaci zakupu nowych płyt CD i DVD oraz oprogramowania. Dlatego skład sędziowski zgodził się z tezą podnoszoną w orzecznictwie, że szacowanie nie może dotyczyć samej okoliczności poniesienia wydatku, gdyż faktu tego z natury oszacować nie można. Stąd Naczelny Sąd Administracyjny nie zgodził się z Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, który jego zdaniem faktycznie poprzez zastosowanie instytucji szacowania podstawy opodatkowania doprowadziłby do zastąpienia obowiązku udowodnienia faktu poniesienia wydatków ich szacowaniem¹¹⁰.

Kolejna analizowana sprawa dotyczyła podatnika prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie handlu zbożami, paszami i koncentratami w formie spółki cywilnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lipca 2019 r. sygn. akt III SA/Wa 2852/18). W trakcie prowadzonej kontroli organy podatkowe stwierdziły, że podatnik dokonywał zakupów towarów handlowych

109 *Ibidem*.

110 *Ibidem*.

(takich jak pszenica, kukurydza, jęczmień, pszenżyto, śruta kukurydziana itp.) bez dowodu zakupu. Zdaniem organów, podatnik także nierzetelnie ewidencjonował zdarzenia gospodarcze w zakresie dokonywanej sprzedaży towarów handlowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił decyzję organu podatkowego dopatrując się błędów w zakresie wymiaru przychodów. Natomiast w przypadku kosztów organ podatkowy stwierdził, że nie dokonywano oszacowania wydatków poniesionych na nabycie towarów handlowych w celu zaliczenia ich do kosztów uzyskania przychodów, ponieważ podatnik nie dysponował dowodami zakupu. Podatnik nie wskazał również miejsc, w których nabywał towar, ani też danych identyfikujących sprzedawców, aby umożliwić organom podatkowym przeprowadzenie dodatkowych dowodów. Zdaniem organu podatkowego, skoro podatnik nie przedstawił wszystkich dowodów potwierdzających poniesienie wydatku, to nie można było zaliczyć ich jako koszt uzyskania przychodu. Podatnik domagał się, aby organ dokonał oszacowania kosztów uzyskania przychodów w zakresie nabytych towarów. Argumentował przy tym, że skoro przyjął, że te towary były, to musiały zostać kupione, a przy braku dowodów księgowych na ich zakup organ podatkowy zobowiązany jest do dokonania oszacowania kosztów na podstawie odpowiednich przepisów ordynacji podatkowej. Jednak z takim stanowiskiem podatnika co do niezasadnego odstąpienia od oszacowania kosztu nie zgodził się sąd. Zauważył on bowiem, że towary, co do których podatnik domagał się uznania za koszt, zostały stwierdzone poprzez podliczenie wielkości udokumentowanej sprzedaży i stanu magazynowego na koniec 2014 roku. Porównując to ze stanem magazynowym na początek roku oraz fakturami zakupu, organ stwierdził jaka jego zdaniem była ilość (waga) towarów, co do których brakuje dowodów zakupu. Skład sędziowski zauważył, że organ podatkowy po prostu policzył wagę towaru „na wejściu” i „na wyjściu” i nie dokonał co do tego asortymentu żadnych operacji poza policzeniem tego, co wynika z dokumentacji źródłowej. Ustalenie organu podatkowego nie wpłynęło na wysokość określonego w decyzji zobowiązania podatkowego. Zatem organ podatkowy nie ingerował w tym zakresie w przychody ani w koszty, lecz przyjął je takimi, jakie były w świetle dokumentacji przedstawionej przez podatnika. Organ podatkowy niczego tu nie zmienił. Skład sędziowski zauważył, że podatnik wykazał sprzedaż określonych towarów, ale w swojej dokumentacji nie wykazał uprzednio kosztów jego nabycia. Zdaniem sądu podatnik przed kontrolą nie dopatrywał się tego, że wykazywane przez niego koszty są za małe w stosunku do wykazywanej wielkości sprzedaży. Natomiast według sądu organ podatkowy nie dokonał w tym zakresie żadnego wielkiego odkrycia, nie prowadził dochodzenia – tylko podsumował dane wynikające z dokumentacji (faktury i stan magazynowy). Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że nie ma tu przestrzeni prawnej do oszacowania podstawy opodatkowania. Powołał się na utrwaloną linię orzecznictwa sądów administracyjnych, uznając, że nie ma tu podstaw, aby „doszacować” wysokość kosztów uzyskania przychodów poprzez uwzględnienie wielkości domniemanych zakupów. Zatem sąd nie zgodził się z wnioskami podatnika i nie

dostrzegł podstawy, aby w tym przypadku oszacować wysokość kosztów uzyskania przychodów¹¹¹.

W powyższych analizowanych sprawach nie było wątpliwości, że podatnicy faktycznie dysponowali towarem, który sprzedawali. Jednak organy podatkowe nie dokonały szacowania kosztów związanych z tymi stwierdzonymi towarami, ze względu na brak odpowiedniej dokumentacji. W związku z szacowaniem kosztów pojawia się także kwestia możliwości ich oszacowania w przypadku udokumentowania ich tzw. pustymi fakturami.

W literaturze przedstawiany jest pogląd, zgodnie z którym podatnik, zawierając transakcję z kontrahentami o nieustalonej tożsamości i bez zachowania należytej staranności, pozbawia się nie tylko prawa do odliczenia podatku naliczonego, lecz także zaliczenia wydatków do kosztów ich uzyskania. Do uznania wydatku za koszt uzyskania przychodów niezbędne jest nie tylko zaistnienie konkretnego zdarzenia gospodarczego, polegającego na zakupie towaru lub usługi u konkretnego sprzedawcy za konkretną cenę, lecz także odpowiednie udokumentowanie tej operacji. Nie wystarczy wykazanie, że podatnik mógł gdziekolwiek nabyć towar lub usługę i wykorzystać je w działalności gospodarczej, aby wydatek ten móc zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów. Instytucja oszacowania nie może być zastosowana w celu omięcia wymogu wykazania, iż określony wydatek został faktycznie poniesiony, a ponadto został poniesiony w celu uzyskania przychodów. Jeżeli podatnik ewidencjonuje faktury nieodzwierciedlające rzeczywistego przebiegu zdarzeń gospodarczych, a wynikające z nich kwoty ujmuje w księgach podatkowych po stronie kosztów uzyskania przychodów, to tym samym nie stosuje się do zasad rzetelnego prowadzenia ksiąg podatkowych, uniemożliwiając określenie dochodu z uwzględnieniem dowodu, jaki stanowiły te księgi. Nie można z przepisów podatkowych wywieść twierdzenia, że organ podatkowy jest zobowiązany do oszacowania kosztów uzyskania przychodów w sytuacji, gdy podatnik zaniedbuje swoje obowiązki w zakresie dokumentowania zdarzeń gospodarczych. Przykładowo, nie wystarczy wykazanie, że podatnik mógł gdziekolwiek nabyć paliwo i zużyć je, by wydatek z tym związany stanowił koszt uzyskania przychodów. Faktura, która nie odzwierciedla rzeczywistości gospodarczej, nie jest dokumentem, który pozwala zweryfikować związek wydatku z przychodem podatnika. Z tych względów brak jest podstaw do oszacowania kosztów uzyskania przychodów w sytuacji, gdy nie ma wiarygodnych dowodów jednoznacznie i miarodajnie potwierdzających ich poniesienie¹¹².

Podobny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 12 marca 2019 r. sygn. akt II FSK 1390/17 stwierdzając, że nie ma podstaw do szacowania wysokości wydatków, jeśli podatnik rzeczywiście nie wykazał, że je poniósł. W analizowanej sprawie

111 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/Wa 2852/18, opublikowany w: Lex, wyd. el.

112 S. Babiarz i in., *op. cit.*

kobieta prowadziła działalność gospodarczą w zakresie agencji reklamowej, w której dokonywała druku materiałów reklamowych, wykonywania stron internetowych, prowadzenia lokalnej gazety, a także świadczenia usług informatycznych. W trakcie kontroli podatkowej Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej stwierdził, że prowadząca działalność nie udowodniła, iż w badanym okresie poniosła wydatki, które zaliczyła do kosztów uzyskania przychodu. Strona nie wykazała, iż poniosła deklarowane przez siebie koszty uzyskania przychodu. Pomimo wielokrotnych wezwań organu podatkowego, nie przedłożyła zarówno podatkowej księgi przychodów i rozchodów, jak i pełnej dokumentacji źródłowej, w tym dowodów potwierdzających rzekomo poniesione koszty uzyskania przychodu, wyjaśniając, iż dokumenty te zostały skradzione. Zdaniem sądu kradzież samochodu z parkingu strzeżonego, w którym znajdowała się cała dokumentacja papierowa wraz z nośnikami pamięci, nie uzasadniają przeprowadzenia oszacowania. Brak ksiąg podatkowych nie oznacza konieczności szacowania, skoro zgromadzone w prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu dowodowym materiały umożliwiają określenie zarówno przychodu, jak również kosztów uzyskania przychodu. Prowadząca działalność, aby uniknąć niekorzystnych dla siebie skutków podatkowych – wobec utraty oryginałów dokumentacji – winna zaoferować organom podatkowym wiarygodne dowody na okoliczność poniesienia wydatków, czego nie uczyniła. Prowadząca działalność bezskutecznie była wzywana o przedłożenie odtworzonej dokumentacji w postaci duplikatów faktur zakupu VAT, dokumentów sprzedaży, urządzeń księgowych, ewentualnie innych dowodów potwierdzających dane z tych dokumentów. Także w przesyłanych pismach zaświadczając się niepamięcią Skarżąca nie wskazała adresów firm, w jakich zaopatrywała się w towary niezbędne do świadczonych usług. Według składu sędziowskiego niedopuszczalne jest obciążanie organów podatkowych nieograniczonym obowiązkiem poszukiwania faktów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, zaś podatnik, w szczególności wobec utraty dokumentacji, nie może przerzucać całego ciężaru dowodu na organ.

Do kwestii możliwości szacowania kosztów w przypadku posługiwania się przez podatników pustymi fakturami ustosunkował się także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 kwietnia 2019 r. sygn. akt 1519/17. W sprawie tej podatnik zajmował się handlem złomem. Organy podatkowe uznały, że posługiwał się pustymi fakturami w celu obniżenia podstawy opodatkowania. Podatnik twierdził, że faktycznie transakcje wystąpiły i wnosił o szacowanie kosztów zakupu złomu. W skardze kasacyjnej podatnik podnosił, że WSA w Rzeszowie błędnie zaaprobował stanowisko organów podatkowych w przedmiocie odmowy zastosowania metody oszacowania podstawy opodatkowania. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się z Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, „że aby dany wydatek mógł być zaliczony do kosztów uzyskania przychodów, to musi być wydatkiem rzeczywiście poniesionym. Jego poniesienie musi mieć ponadto związek z prowadzoną przez danego podatnika działalnością gospodarczą, celem poniesienia wydatków jest osiągnięcie przychodów, poniesienie wydatku

musi być należycie udokumentowane, przy czym samo udokumentowanie wydatku nie stanowi automatycznie podstawy do zaliczenia tej kwoty do kosztów uzyskania przychodów¹¹³. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził stanowisko WSA w Rzeszowie, według którego „nawet jeśli podatnik dokonał faktycznie zakupu złomu, ale od innych podmiotów niż wskazanych na fakturach, to nie można było przyjąć, że faktury te dokumentowały rzeczywiste transakcje gospodarcze. Nie można zatem przyjąć, że poniesienie wydatku wynikającego z zakwestionowanych, fałszywych faktur jest udokumentowane i potwierdzone¹¹⁴. W analizowanej sprawie, według Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie było podstaw do oszacowania kosztów uzyskania przychodów. Według składu sędziowskiego „instytucja oszacowania nie może służyć ustalaniu zdarzeń istotnych podatkowo, a jedynie dookreśleniu wartości pieniężnej transakcji istotnych z punktu widzenia opodatkowania, a których sam fakt zaistnienia potwierdzony został innymi dowodami. W przypadku nierzetelnego dokumentowania operacji gospodarczych, które mogą wpływać na koszty uzyskania przychodów, odmowa uznania wynikających z nich wydatków za koszty uzyskania przychodów nie nakłada na organy podatkowe ani obowiązku przeprowadzenia oszacowania tych kosztów, ani poszukiwania dowodów pozwalających na określenie ich w inny sposób. Okoliczność, że spółka, której skarżący był współnikiem dysponowała określonymi ilościami złomu, nie wystarcza do wykazania faktu i wysokości kosztów ewentualnie poniesionych na jego nabycie¹¹⁵.”

Zarazem jednak wskazuje się, że występują orzeczenia dopuszczające oszacowanie w celu ustalenia wysokości kosztów, o ile, obiektywnie rzecz biorąc, nabywca towaru wykazał się należyłą starannością, a nabywając towar, nie wiedział i nie mógł wiedzieć, że uczestniczył w transakcji wykorzystywanej do popełnienia oszustwa¹¹⁶.

W kolejnej analizowanej sprawie przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży i naprawy samochodów używanych. Organ podatkowy stwierdził między innymi, że podatnik zaniżał wartość sprzedawanych pojazdów poprzez wystawianie faktur, na których widniały kwoty znacznie odbiegające od cen, za które samochody zostały rzeczywiście sprzedane. Wnioski takie zostały wysnute na podstawie danych uzyskanych z miesięcznika „Pojazdy samochodowe. Wartości rynkowe” Info-Ekspert, Wydawnictwo Stowarzyszenia Rzeczoznawców Samochodowych – Ekspertmot, wyjaśnień składanych przez podatnika oraz zeznań świadków. Podatnik przyznał, że zaniżał kwoty przychodu uzyskanego ze sprzedaży zakupionych na terenie Niemiec samochodów oraz, że o powyższym fakcie poinformował Urząd Celny w celu ustalenia wartości tych pojazdów dla

113 Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt 1519/17, opublikowany w: Lex, wyd. el.

114 *Ibidem*.

115 *Ibidem*.

116 S. Babiarz i in., *op. cit.*, wyd. el.

prawidłowego obliczenia podatku akcyzowego. Również świadkowie – nabywcy środków transportu potwierdzili, że płacili większe kwoty, niż wynikało to z wartości wskazanych na wystawionych fakturach. Wartość przychodów ze sprzedaży samochodów została ustalona na podstawie zeznań świadków oraz podatnika. Organ konfrontował podawane kwoty przez zeznających z wykazami cen samochodów zawartych we wspomnianym specjalistycznym miesięczniku Info-Expert. Dlatego Naczelnik Urzędu Skarbowego uznał, że zastosował metodę inną niż przewidzianą wprost w przepisach. Przedsiębiorca stwierdził, że kwoty nabycia sprowadzanych z zagranicy samochodów również nie były zgodne ze stanem faktycznym. Wartość samochodu była zaniżana. Jednak urząd skarbowy odmówił podwyższenia wartości nabycia sprzedanych samochodów. Zarazem podatnik argumentował, że dla potrzeb wymiaru podatku akcyzowego urząd celny dokonał podwyższenia wartości zakupu sprowadzanych samochodów, ustalając ich wartość na podstawie przeciętnych cen stosowanych dla danej marki samochodów. Sposób szacowania przyjęty przez urząd skarbowy został zaakceptowany przez sąd administracyjny. Warto zwrócić uwagę na argumentację dotyczącą odrzucenia skargi w zakresie przyjęcia kosztów w wysokości wykazanych na fakturach zakupu. Sąd stwierdził, że co do zasady ciężar dowodu w postępowaniu podatkowym spoczywa na organach podatkowych, to niekiedy konstrukcja przepisów materialno prawnych sprawia, że inicjatywa dowodowa zostaje przerzucona na stronę. Taka sytuacja występuje w podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie ustalania kosztów uzyskania przychodu. Zatem to podatnik powinien był wykazać, w jakiej rzeczywiście wysokości poniósł wydatki związane z zakupem samochodów, a nie ograniczyć się jedynie do stwierdzenia, że je zaniżał. Dla sądu istotne znaczenie miał również fakt, że w trakcie prowadzonego postępowania, podatnik nie składał wniosków dowodowych o przesłuchanie sprzedawców samochodów. Dlatego postępowanie organów podatkowych było w tym zakresie prawidłowe¹¹⁷.

Występuje jednak również odmienne stanowisko uznające, że w przypadku nierzetelnych faktur nie należy jedynie odrzucać kosztów z nich wynikających, ale także dokonać szacowania ich wartości. Przykładem takiej opinii jest sprawa, w której organy podatkowe ustaliły, że podatnik nabywał towary, jednakże żaden dowód w sposób bezpośredni lub pośredni nie świadczy, że dostawy tego towaru dokonały wskazane na fakturach spółki. Okoliczności sprawy zdaniem organu podatkowego uzasadniały korektę kosztów uzyskania przychodu. Z tego względu z kosztów uzyskania przychodów wyłączono wartości przedmiotowych faktur. Jednocześnie bezsporny fakt obrotu towarem stanowił dla organów podatkowych przesłankę do szacunkowego ustalenia wartości kosztów zakupu złomu, który podlegał sprzedaży. Sąd administracyjny zaakceptował takie postępowanie organów administracji skarbowej, stwierdzając, że „sama faktura nie tworzy kosztów. Nie

117 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Go 805/11, opublikowany w: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 06.08.2020).

jest zatem tak, że kosztami są kwoty określone na fakturze, zwłaszcza, że w niniejszej sprawie rzetelność faktur została skutecznie podważona. Całkowity brak dowodów zapłaty należności wykazanych na przedmiotowych fakturach uzasadniał przystąpienie do oszacowania podstawy opodatkowania¹¹⁸. Podobne stanowisko jest wyrażane w części literatury przedmiotu¹¹⁹ oraz orzecznictwie sądowym¹²⁰.

Podnosi się, że przedsiębiorcy skarżą się na zbyt restrykcyjne podejście organów administracji skarbowej w sprawie dokumentowania kosztów podatkowych i kwestionowanie takich wydatków ze względu na formalne błędy w dokumentach będących podstawą do ich zaksięgowania. Organy podatkowe całkowicie pomijają koszty – w jej ocenie – nienależycie udokumentowane. Efektem takich działań jest to, że podatek dochodowy staje się podatkiem przychodowym¹²¹.

Wyrażana jest opinia, że skoro „w krajowym systemie prawnym istnieje instytucja oszacowania podstawy opodatkowania, a sam fakt jej funkcjonowania, a w związku z tym także kosztów uzyskania przychodów, potwierdza, że faktyczne koszty prowadzenia działalności gospodarczej nie mogą pozostawać obojętne podatkowo. Poniesione wydatki w związku z prowadzoną działalnością powinny z założenia obniżać przychód”¹²².

Restrykcyjne podejście organów administracji skarbowej może zachwiać bezpieczeństwem obrotu gospodarczego. Nastąpić może przekształcenie podatku dochodowego w podatek przychodowy. Należy podkreślić, że działania niezgodne z prawem należy karać. Jeśli podatnik nie prowadził odpowiednio dokumentacji powinien ponosić tego konsekwencje. Analizowana kwestia szacowania kosztów nie jest jednoznaczna. Instytucja szacowania podstawy opodatkowania ma na celu wymiar zobowiązania podatkowego. Natomiast nie jest jej zadaniem nakładanie sankcji. Szacowanie podstawy opodatkowania służy do ustalenia podatku jaki powinien zapłacić podatnik, jeśli nie posiadamy pełnych informacji wynikających z ksiąg podatkowych. Brak szacowania kosztów w podatkach dochodowych, przekształca instytucję szacowania podstawy opodatkowania w rodzaj sankcji. Faktycznie następuje zapłata podatku od przychodu.

Jednak nie można zauważyć, że praktyka organów podatkowych, powodująca brak odliczenia kosztów podatkowych ze względu na niedopełnienie warunków w zakresie dokumentowania kosztów, może prowadzić do sytuacji, w której nie opłaca się ewidencjonować kosztów w ogóle. W razie kontroli nastąpić powinno ich szacowanie. Jednak sytuacja podatnika, który ma szacowane koszty, może być

118 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 1008/08, opublikowany w: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 20.11.2012).

119 R. Kubacki, *Leksykon podatku dochodowego od osób fizycznych 2012*, Unimex, Wrocław 2012, s. 702.

120 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 września 2012 r., sygn. akt I SA/Łd 686/12, opublikowany w: Lex nr 1225144.

121 J. Matarewicz, *Faktura to niejedyny dowód*, „Rzeczpospolita” 2018, 1 czerwca, s. A18.

122 *Ibidem*.

lepszą niż podatnika, wobec którego szacowanie nie będzie stosowane. Bowiem jeśli taki podatnik nieprawidłowo dokumentował koszty, to istnieje ryzyko, że zostaną one całkowicie wyłączone z podstawy opodatkowania.

Nie mogą być akceptowane działania, które powodują, że w korzystniejszej sytuacji znajdują się podatnicy, którzy nie wypełniają prawidłowo obowiązków podatkowych, np. nie prowadzą ewidencji przewidzianej przez przepisy. Konsekwencją tego jest szacowanie podstawy opodatkowania, w tym kosztów. Natomiast podatnicy prowadzący ewidencje wymagane przez przepisy prawa, ale błędnie dokumentujący koszty, mogą mieć je całkowicie wyłączone z podstawy opodatkowania. Korzystniejsze traktowanie podmiotów, które nie prowadzą ewidencji księgowych w ogóle, w porównaniu do tych podatników, którzy popełniają błędy, ale prowadzą ewidencje wymagane przez przepisy prawa, zagraża bezpieczeństwu obrotu gospodarczego. Zachęca bowiem do popełnienia oszustw podatkowych. Wylimitowanie takiej sytuacji wymaga ochrona obrotu gospodarczego.

Konieczna może się okazać interwencja ustawodawcy. Być może należy w podatkach dochodowych wprowadzić regulację pozwalającą na udowodnienie kosztów uzyskania przychodów za pomocą różnych środków dowodowych. Wówczas podatnicy zasadniczo prawidłowo prowadzący ewidencje podatkowe nie ponosiliby skutków błędnej dokumentacji kosztów, o ile oczywiście byłoby w stanie udowodnić, że faktycznie ponieśli koszt w celu osiągnięcia przychodu. Ich sytuacja nie byłaby gorsza od tych podatników, którzy przykładowo w ogóle nie prowadzą ewidencji.

Ewentualnie innym rozwiązaniem jest uznanie ksiąg podatkowych za nierzetelne w każdym przypadku braku odpowiedniej dokumentacji. Wtedy konsekwencją jest szacowanie dochodu w każdym przypadku. Elementem dochodów są również koszty, zatem należy również szacować koszty. Podatnicy prowadzący ewidencje wymagane przez przepisy prawa, ale błędnie dokumentujący koszty, mogliby wtedy łatwiej wykazać dla potrzeb szacowania fakt ponoszenia określonych kosztów. Tym samym takie koszty powinny zostać uwzględnione w podstawie opodatkowania.

2.7. Podsumowanie

Bezpieczeństwo systemu finansowego ma wielowymiarowy charakter. Perspektywa makroekonomiczna obejmuje analizę instrumentów, mających zmniejszyć skalę ucieczek przed podatkami i zwiększyć dochody budżetowe, w efekcie czego następuje zwiększenie bezpieczeństwa finansów publicznych. Natomiast rozpatrując kwestie bezpieczeństwa na poziomie mikro, należy zwrócić uwagę na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego poszczególnych przedsiębiorców. Jednym

z istotnych elementów związanych zarówno z bezpieczeństwem systemu finansów publicznych, jak i obrotu gospodarczego podmiotów jest system podatkowy. Podstawowym aktem prawnym konstytuującym polski system podatkowy jest ordynacja podatkowa. Ordynacja podatkowa zawiera różne instrumenty mające wpływ zarówno na bezpieczeństwo systemu finansów publicznych, jak i obrotu gospodarczego. Należą do nich między innymi: rozstrzygnięcie wątpliwości na rzecz podatnika, klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, interpretacje prawa podatkowego, blokada rachunku w ramach STIR, wykorzystanie szacowania podstawy opodatkowania do kwestionowania kosztów podatkowych.

Instrumenty, takie jak klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, blokada rachunku w ramach STIR, wykorzystanie szacowania podstawy opodatkowania do kwestionowania kosztów podatkowych przyczyniać się mają do przeciwdziałania ucieczkom przed podatkiem, a w konsekwencji do zwiększenia dochodów budżetowych.

Są instrumenty, które jednoznacznie przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Należą do nich rozstrzygnięcie wątpliwości na rzecz podatnika, interpretacje prawa podatkowego. Występują jednak także instrumenty, których charakter nie jest taki jednoznaczny. Zaliczają się do nich klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, blokada rachunku w ramach STIR, wykorzystanie szacowania podstawy opodatkowania do kwestionowania kosztów podatkowych. Ich występowanie jest jak najbardziej uzasadnione z punktu widzenia bezpieczeństwa i ochrony interesów skarbu państwa. Zarazem jednak mogą one zmniejszać bezpieczeństwo obrotu gospodarczego dla samych podatników.

Obok omówionych elementów systemu podatkowego mających wpływ na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, występują jeszcze liczne inne instrumenty systemu podatkowego, które mogą wymagać dokładniejszej analizy. Należą do nich kwestia dobrej wiary, raportowanie schematów podatkowych, bezpieczna przystań, uprzednie porozumienia cenowe, podatek u źródła, elektroniczne kasy fiskalne, przesyłanie danych za pomocą środków teleinformatycznych, jednolity plik kontrolny. Istotne znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego mogą mieć również szerokie uprawnienia służb skarbowych. Przepisy pozwalają administracji skarbowej na pozyskiwanie i gromadzenie różnego typu danych. Przykładowo, należą do nich dane dotyczące informacji o rachunkach bankowych. W ramach kontroli operacyjnej, służby skarbowe uprawnione są między innymi do uzyskiwania danych dotyczących bilingów, zakładania podsłuchu, kontroli korespondencji. Z punktu widzenia praw podatnika są to bez wątpienia istotne zagadnienia wymagające odrębnych szerokich analiz.

Rozdział 3

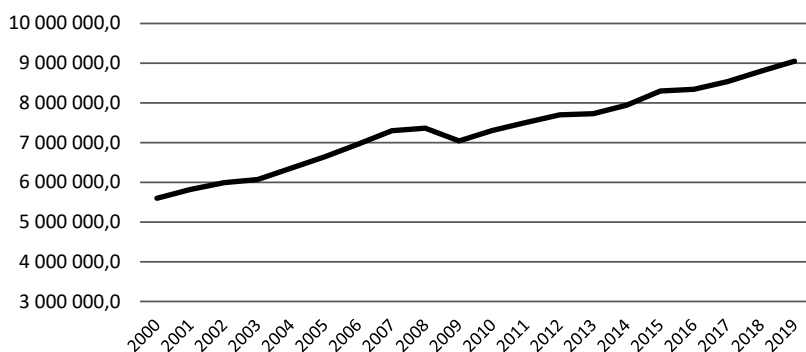
Bezpieczeństwo jako wyzwanie systemu ochrony konsumenta na rynku finansowym

3.1. Wstęp

Konsumenci mają duże znaczenie dla funkcjonowania gospodarki, o czym świadczy np. poziom PKB i jego ciągły wzrost tworzony przez wydatki konsumenckie (zob. wykres 3.1). Analiza informacji zawartych na wykresie 3.1 pokazuje, że w badanym okresie 2000–2019 można zauważyć rosnącą tendencję spożycia prywatnego w 28 krajach UE.

Biorąc pod uwagę systematyczny wzrost znaczenia konsumentów na różnego rodzaju rynkach, dbanie o ich indywidualny dobrobyt będzie wpływać na rozwój gospodarczy. Zatem, aby tak było, konsument musi czuć się bezpiecznie, zwłaszcza na jednym z największych i najważniejszych rynków w gospodarce, czyli rynku finansowym. Na tym rynku konsument otoczony jest wieloma instytucjami finansowymi, które dostarczając mu usługi finansowe dopuszczają się nadużyć i oszustw (czasami świadomie albo też nie). W takich okolicznościach, biorąc pod uwagę słabszą pozycję konsumenta, zagrożenie jego ekonomicznych interesów, należy otoczyć go ochroną. Przejawem złego funkcjonowania rynków finansowych są szkody odczuwane przez konsumentów. System ochrony konsumentów na rynku usług finansowych może poprzez różnego rodzaju narzędzia monitorować jego funkcjonowanie. Jednym z narzędzi są reklamacje oraz alternatywne, bo pozasądowe, metody rozwiązywania sporów. Do lepszego zrozumienia zachowań konsumentów służą eksperymenty behawioralne, a do sprawdzenia jakości i rzetelności działania finansowych usługodawców różne metody – jedną z nich

jest np. *mystery shopping*. Bezpieczeństwo, także na rynku finansowym będące gwarantem rozwoju społeczeństwa, to stan nietrwały, wymagający ciągłej troski, podejmowania wyzwań i przeciwdziałania zagrożeniom. Właśnie problematyka bezpieczeństwa w perspektywie ochrony konsumenta na rynku usług finansowych będzie przedstawiona w niniejszej części opracowania.



Wykres 3.1. Spożycie prywatne w UE (28 krajów) w mln €, ujęcie roczne

Źródło: Eurostat, GDP and main components (output, expenditure and income), https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en (dostęp: 16.08.2020).

Celem tej części opracowania będzie identyfikacja i ocena bezpieczeństwa na rynku finansowym, przedstawionego z perspektywy ochrony konsumentów. W tej części tekstu poszukiwana będzie odpowiedź na pytanie badawcze, czy ochrona konsumentów stanowi jeden z ważnych obszarów bezpieczeństwa finansowego? W zakresie realizowanego celu, szczególnej analizie poddano: regulacje ochrony konsumenta na rynku finansowym, zwłaszcza bankowym, ukazano nowy paradygmat regulacyjny wraz z jego uwarunkowaniami, przedstawiono zagrożenia i kaskadę problemów, na które narażony jest konsument rynku usług bankowych. Wśród nich, w ostatnim fragmencie tekstu zaprezentowano m.in. ignorancję finansową występującą po stronie konsumenta.

3.2. Bezpieczeństwo finansowe – aspekt definicyjny

Hasło „bezpieczeństwo” występuje w powszechnym użyciu, a potrzeba bezpieczeństwa jest jedną z najważniejszych potrzeb. W literaturze można odnaleźć wiele definicji bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo to niewątpliwie kategoria, będąca przedmiotem analizy kryminalnej. W takim ujęciu bezpieczeństwo to stan, w którym

podmiot, w sytuacji konfliktu z innym podmiotem ma zdolność do podejmowania suwerennych i legalnych decyzji¹. Bezpieczeństwo można traktować jako dobro publiczne, występujące w społeczeństwie ryzyka². Zainteresowanie tematyką bezpieczeństwa wynika ze wzrostu niepewności i zagrożeń dla poszczególnych jednostek i społeczeństw. M. Leszczyński, definiując bezpieczeństwo, odwołuje się do innych autorów. Według Z. Stachowiaka, bezpieczeństwo to: „brak czegoś, co jest niezbędne do zachowania życia, rozwoju, utrzymania roli społecznej”³. Według innego autora, R. Zięby, bezpieczeństwo „można określić jako pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub eliminowania), ale powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego”⁴. Bezpieczeństwo jest przykładem dobra publicznego, ponieważ z jego konsumpcji nie można wyłączyć żadnego członka danej zbiorowości, a za dostarczanie i wytwarzanie bezpieczeństwa odpowiedzialne jest państwo. W literaturze przedmiotu występuje również pojęcie „kultura bezpieczeństwa”, określana jako zbiór elementów. Ważne elementy kultury bezpieczeństwa to zasady i reguły obowiązujące w zachowaniach społecznych⁵. Jak podaje D. Fatuła, bezpieczeństwo to stan oznaczający „brak ryzyka utraty, zniszczenia lub ingerencji w wartości bez zgody danej jednostki”, chociaż (...) „bezpieczeństwo nie musi oznaczać brak zagrożeń”⁶. Taka interpretacja bezpieczeństwa łączy się z syntezą różnego rodzaju ryzyk, na które narażony jest klient. Z realizacją potrzeby bezpieczeństwa powiązane jest minimalizowanie skutków zagrożeń. Występuje wiele rodzajów bezpieczeństw, które ze względu na obszar można podzielić na bezpieczeństwo: osobiste, publiczne, społeczne, powszechne, narodowe, regionalne, lokalne itd.⁷ Jednym z rodzajów bezpieczeństwa jest „bezpieczeństwo ekonomiczne”⁸, definiowane jako niezakłócone funkcjonowanie

-
- 1 A. Ibek, *Bezpieczeństwo, problem niepewności w analizie informacji*, [w:] P. Chlebowicz, (red.) *Zagrożenia w sektorze bankowym. Analiza kryminalna zjawisk oraz możliwości przeciwdziałania*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2013, s. 30.
 - 2 Taki właśnie tytuł nosi opracowanie jednego z autorów. Zob. szerz. M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo jako dobro publiczne w społeczeństwie ryzyka*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2020, nr 61(1).
 - 3 Z. Stachowiak, *Teoria i praktyka mechanizmu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Ujęcie instytucjonalne*, Wyd. AON, Warszawa 2002, s. 38.
 - 4 R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1(86), s. 8.
 - 5 D. Fatuła, *Elementy kultury bezpieczeństwa a zachowania klientów instytucji finansowych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2018, nr 33(4), s. 17–34.
 - 6 *Ibidem*, s. 18–19.
 - 7 B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011, s. 11–13.
 - 8 M. Leszczyński, *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2017, nr 4(6), s. 83–89.

gospodarek albo całość działań, których celem jest wytworzenie, sprawiedliwa dystrybucja i konsumpcja dostępnych dóbr, w ramach wymiany rynkowej oraz osiągania dobrobytu społeczeństwa⁹.

Bezpieczeństwo finansowe jest elementem bezpieczeństwa ekonomicznego. Czasami oba pojęcia są utożsamiane, co wynika z przenikania ich poszczególnych elementów. Jednakże analizując bezpieczeństwo ekonomiczne w kontekście przedmiotowych zagrożeń można wyróżnić bezpieczeństwo¹⁰:

- surowcowo-energetyczne,
- żywnościowe (łącznie z dostępem do wody pitnej),
- technologiczne,
- finansowe.

Pośród wyżej wymienionych zagrożeń, te o charakterze finansowym należą niewątpliwie do wiodących. W literaturze przedmiotu często bezpieczeństwo finansowe kojarzone jest z finansyzacją gospodarki, czyli nadmiernym rozrostem wobec sfery realnej znaczenia sektora finansowego¹¹. Pojawia się również określenie bezpieczeństwo pośrednictwa finansowego¹².

Problematykę bezpieczeństwa dotyczącego finansów można rozpatrywać wieloaspektowo¹³, w ujęciu przedmiotowym, np. bezpieczeństwo finansów publicznych, bezpieczeństwo transakcji, czy podmiotowym jako bezpieczeństwo systemu finansowego, czy instytucji finansowych oraz innych podmiotów, zwłaszcza klientów systemu finansowego. Bezpieczeństwo systemu finansowego jest bardzo ważne ze względu na jego szczególne znaczenie w perspektywie pojedynczych instytucji (układ mikroekonomiczny), ale także ich zbiorowości i zbiorowości ich klientów (układ makroekonomiczny). W ujęciu makroekonomicznym problem polega na tym, że w stosowanym przez instytucje finansowe modelu biznesowym bardzo często wykorzystywane są jako źródło finansowania środki zewnętrzne, czyli środki klientów. Oznacza to, że właścicielami długu są nieprofesjonalni uczestnicy rynku, niemający kompetencji, aby skutecznie oddziaływać na użytkowników kapitału. Powstaje w ten sposób, jak zauważa J. Monkiewicz, niesymetryczny bilans finanso-

9 M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo jako...*, s. 119.

10 M. Redo, P. Siemiątkowski, *Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa*, Wydawnictwo UMK w Toruniu, Toruń 2017, s. 9.

11 P. Marszałek, *Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 306, s. 235–246; M. Ratajczak, *Finansyzacja gospodarki*, „*Ekonomista*” 2012, vol. 3, s. 281–302; M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo ekonomiczne w warunkach postępującej finansyzacji*, „*Studia i Prace Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania US*” 2016, nr 44(3), s. 165–174.

12 J.K. Solarz, *Bezpieczeństwo pośrednictwa finansowego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie Wydawnictwo SAN” 2017, t. XVIII, z. 9, cz. II, s. 157–169.

13 M.W. Płachta, *Ochrona bezpieczeństwa finansowego w unii europejskiej: wybrane zagadnienia*, [w:] M. Kozielska (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2019, rok XII, nr 4(45), s. 24.

wania strat i przejmowania dodatkowych korzyści. Źródłem nadmiernego ryzyka w instytucjach finansowych mogą być także zarządy firm, które poprzez stosowany system wynagrodzeń wpływają na osiągnięte w krótkiej perspektywie wyniki¹⁴. Na rynku usług finansowych dochodzi do konfliktu interesów. Występują dwa rodzaje tego typu konfliktów: pomiędzy instytucją finansową a jej klientami oraz pomiędzy interesami klientów danej instytucji finansowej¹⁵. Do przykładów działań powodujących konflikty można zaliczyć: doradztwo na szkodę klienta (*biased client advice*), wiążaną sprzedaż usług (*involuntary cross-selling*), błędy w realizacji poleceń klienta, w szczególności nieuzasadnione opóźnienia (*failure to execute*), zbyt dużą ilość informacji w celu „rozmycia” informacji istotnych (*misleading disclosure*), naruszenia prywatności danych osobowych (*violation of privacy*)¹⁶.

Ochrona konsumenta jest istotna nie tylko w skali mikroekonomicznej, pojedynczej finansowej transakcji i pojedynczego klienta/konsumenta, ale też w ujęciu makroekonomicznym. Brak skutecznych ram ochrony konsumentów na rynkach finansowych ma negatywny wpływ na stabilność systemu finansowego, kształtowaną przez architekturę finansową, czyli: instytucje, zasady, reguły, politykę i procedury, których celem jest zapobieganie, a także ograniczanie skutków kryzysów finansowych¹⁷. Wobec tego, punktem wyjścia do dalszych rozważań jest teza, że ochrona konsumentów stanowi jeden z ważnych obszarów bezpieczeństwa finansowego. W literaturze przedmiotu występuje pogląd, że bezpieczeństwo finansowe, dotyczące instytucji sektora finansowego czy rynku finansowego utożsamiane jest ze stabilnością¹⁸. Jednak, jak podaje A. Jurkowska-Zeidler, stabilność finansowa jest elementem bezpieczeństwa finansowego, czyli braku zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń¹⁹. Stabilność finansowa oznacza sytuację, w której

14 J. Monkiewicz, *Wyzwania współczesnego nadzoru nad rynkiem finansowym*, [w:] L. Gąsioriewicz, J. Monkiewicz (red.), *Wyzwania współczesnych rynków finansowych*, „Management Sciences Series” 2019, vol. VII, s. 63.

15 I. Walter, *Reputational risk and conflicts of interest in banking and finance: The evidence so far*, [in:] J. Aronson, H. Parmet, R. Thornton (eds), *Variations in Economic Analysis. Essays in Honor of Eli Schwartz*, Springer New York, NY 2008, s. 18 i n.

16 I. Walter, *Conflicts of Interest and Market Discipline Among Financial Services Firms*, „European Management Journal” 2004, no. 22(4), s. 361–376, [za:] P. Frątczak *Umowy bankowe a stabilność finansowa*, „Bezpieczny Bank” 2015, nr 4(61), s. 75; I. Walter, *Reputational...*

17 M. Giovanoli, *A New Architecture for the Global Financial Market: Legal Aspects of International Financial Standard Setting*, [in:] M. Giovanoli (ed.), *International Monetary Law. Issues for the New Millennium*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 3–59; M. Fedorowicz, *O normatywnym pojęciu stabilności finansowej na rynku finansowym Unii Europejskiej w nowej architekturze nadzorczej*, „Studia Europejskie” 2017, nr 4, s. 73–94.

18 Z. Brodecki, A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo prawne a rynek finansowy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2009, nr 127, s. 287.

19 A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 166–171; M. Iwanicz-

system finansowy, bez zakłóceń wypełnia swoje funkcje²⁰. Inaczej jest to taki stan, w którym ryzyko systemowe nie występuje. Odpowiednią dla tej części książki definicję, łączącą stabilność i bezpieczeństwo finansowe można odnaleźć w opracowaniu autorstwa K. Wasiak i B. Pietrzak. Według tych autorów bezpieczny system finansowy/bankowy charakteryzuje się wysokim poziomem stabilności oraz utrzymującym się zaufaniem (wiarygodnością) klientów²¹. Pojęcie i cel stabilności bardzo często pojawia się w unijnych i krajowych aktach prawnych, dotyczących rynku finansowego, zarówno w uzasadnieniach, jak i preambułach²². W tego typu tekstach występują odwołania np. do: „zapewnienia stabilności finansowej podmiotów gospodarczych”, „zachowania stabilnego i zróżnicowanego środowiska bankowego”²³. Trzeba podkreślić, że ochronie stabilności finansowej nadano wagę polityczną, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, uznając ją za globalne dobro publiczne²⁴. Geneza pojęcia stabilności finansowej jest łączona z realizacją zadań bankowości centralnej, w ramach której jej wykonawcy skupiają się na realizacji celu stabilności cenowej i finansowej²⁵. Trzeba pamiętać, odwołując się do M. Fedorowicz, że „zapewnienie stabilności finansowej jest właśnie sumą stabilności finansowej we wszystkich jej wymiarach. Występowanie stanu stabilności finansowej musi zatem w praktyce uwzględniać i kojarzyć interesy wszystkich uczestników na rynku finansowym i szerzej – w systemie finansowym UE”²⁶. Bezpieczeństwo finansowe określa się jako stabilność systemu finansowego i bezpieczeństwo jego słabszych uczestników. Konsumenci są stroną słabszą wobec finansowych usługodawców. W literaturze przedmiotu można odnaleźć wyjaśnienia przyczyn braku tej równowagi. Wyjaśniając przyczyny słabszej pozycji konsumenta zwraca się uwagę również na niedoskonałości rynku²⁷, brak racjonal-

-Drozdowska, *Definicje i determinanty stabilności finansowej*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Stabilność finansowa*, NBP, Warszawa 2014.

- 20 B. Pietrzak, K. Wasiak, *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego – aspekty instytucjonalne i operacyjne*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2017, nr 1, s. 123.
- 21 *Ibidem*.
- 22 M. Fedorowicz, *O normatywnym...*, s. 74.
- 23 D. Wojtczak-Samoraj, *Kilka uwag na temat otoczenia regulacyjnego rynku finansowego Unii Europejskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 5, s. 96–101.
- 24 Z. Brodecki, A. Jurkowska-Zeidler, *op. cit.*, s. 287.
- 25 O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008; P. Smaga, *Rola banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej*, CeDeWu, Warszawa 2014; A. Matysek-Jędrych, *Odpowiedzialność i przejrzystość banku centralnego na rzecz stabilności finansowej*, „Materiały i Studia NBP” 2014, nr 303.
- 26 M. Fedorowicz, *O normatywnym...*, s. 82.
- 27 N. Chater, S. Huck, R. Inderst, *Consumer decision-making in retail investment services: A behavioural economics perspective*, Report to the European Commission, SANCO, November 2010, s. 3.

ności w postępowaniu konsumentów²⁸, spowodowany m.in. asymetrią informacji²⁹ czy asymetrią podziału ryzyka³⁰, a także narzucaniem warunków umów³¹. Poszczególne podmioty działające na rynkach finansowych mogą być oponentami, co oznacza, że należy brać pod uwagę dwie strony danej transakcji. Na przykład, z jednej strony występowanie wzorców umów, wadliwie skonstruowanych, które biorąc pod uwagę masowy charakter usług finansowych (zwłaszcza bankowych), mogą wpływać na destabilizację w sektorze i generowanie ryzyka systemowego. Z drugiej strony, różnego rodzaju aktywność klientów (począwszy od ignorancji finansowej, poprzez patologie, a skończywszy na działalności przestępczej) może również burzyć stabilność finansową i zwiększać ryzyko systemowe³².

Pomimo możliwości generowania zagrożeń dla stabilności systemu finansowego przez obie strony transakcji finansowych, nie występuje między nimi stan równowagi. Pozycja konsumenta usług finansowych jest słabsza niż pozycja finansowego

-
- 28 P. Muller, S. Devnani, R. Heys, J. Suter, *Consumer protection aspects of financial services. Study*, Directorate General for Internal Policies. Policy Department A: Economic and Scientific Policy, European Parliament, Brussels 2014, s. 30; W.B. DeHart, J.E. Friedel, J. M. Lown, A.L. Odum, *The effects of financial education on impulsive decision making*, „PloS one” 2016, vol. 11(7), e0159561.
- 29 Powszechnie podkreśla się w literaturze przedmiotu, że konsument jest słabszym od instytucji finansowej uczestnikiem rynku usług finansowym, m.in. ze względu na asymetrię informacji. Zob. np. E. Pawłowska-Szawara, *Asymetria informacji na rynku bankowych kredytów konsumenckich w Polsce*, Difin, Warszawa 2020; A. Chymis, I.E. Nikolaou, K. Evangelinos, *Environmental Information, Asymmetric Information and Financial Markets: A Game – Theoretic Approach*, „Centre of Planning and Economic Research” 2010, vol. 113; L. Czapiewski, J. Kubiak, *Syntetyczny miernik poziomu asymetrii informacji (SMAI)*, [w:] *Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka, t. 1*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, nr 271; E. Pawłowska, *Rola rachunkowości w ograniczaniu zjawiska asymetrii informacji pomiędzy bankiem a interesariuszami*, [w:] M. Andrzejewski (red.), *Sprawozdawczość i rewizja finansowa jednostek zainteresowania publicznego. Kierunki zmian*, Difin, Warszawa 2016; E. Rutkowska-Tomaszewska, *Manipulowanie informacją w zakresie odpłatności za usługi bankowe i prawne mechanizmy przeciwdziałania tym nadużyciom*, [w:] W. Rogowski (red.), *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego. Nadzór makro stabilnościowy. Nadzór bankowy SKOK. Instrumenty finansowe*, Oficyna Allerhand, Kraków–Warszawa 2014, s. 297 i n. Na ciekawy problem związany z asymetrią zwraca uwagę J.K. Solarz, powołując się na p. Dembińskiego, a mianowicie pisze, że występuje nie tylko asymetria stron kontraktu, ale także asymetria rozumienia informacji. J. K. Solarz, *Bezpieczeństwo...*, s. 160.
- 30 Asymetria podziału ryzyka oznacza, że instytucje finansowe dostarczają konsumentom/klientom niepełną, niewłaściwą informację, nie dotyczącą wszystkich aspektów ryzyka, co może stanowić zagrożenie dla potencjalnego konsumenta a szerzej stabilności finansowej i bezpieczeństwa rynku finansowego. A. Jurkowska-Zeidler, *Asymetria ryzyka a zasada sprawiedliwości społecznej na tle problemu kredytów we frankach szwajcarskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 35.
- 31 M. Fedorowicz, *Koncepcja prawna finansowego stosunku prawnorynkowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny. Rok LXXX” 2018, z. 2, s. 11.
- 32 *Ibidem*, s. 9–17.

usługodawcy. Dlatego też bezpieczeństwo konsumenta³³ na rynku finansowym jest przedmiotem specjalnej ochrony prawnej. Produkt finansowy może być dla jego nabywcy niebezpieczny³⁴. Niebezpieczny produkt, występujący na rynku finansowym, zdaniem autorki B. Pachuca-Smulska, jest produktem dla konsumenta nieadekwatnym, nie odpowiada jego potrzebom, wiekowi czy sytuacji życiowej³⁵. Z powodu braku przejrzystości, dużego skomplikowania, a także poważnych konsekwencji wynikających z nieprawidłowości transakcji na rynku finansowym nie tylko dla usługobiorców, ale także dla ich rodzin³⁶, konsument tego rynku podlega szczególnej ochronie, dalej posuniętej niż konsument innych usług. Dodatkowe argumenty, przemawiające za ochroną konsumentów na rynkach finansowych, to fakt częstego nieposiadania wiedzy finansowej, a także problemy dotyczące oceny ryzyka. Powszechnie uznaje się, że ochrona konsumentów na rynku usług finansowych jest uzasadniona, na co wpływa nie tylko słabość konsumenta, a także moralny i etyczny wymiar ochrony przed nieuczciwymi praktykami³⁷. Trzeba zauważyć, że istnieje również ekonomiczne uzasadnienie funkcjonowania tej ochrony³⁸. Autorzy: M. Kriese, J.Y. Abor, E. Agbloyor poddali analizie związek między ochroną konsumenta na rynkach finansowych a wzrostem gospodarczym. Wykorzystali w tym celu informacje pochodzące z *World Bank Good Practices for Financial Consumer Protection* (2012) i *G20 High-Level Principles on FCP* (2011), dotyczące takich obszarów jak: traktowanie konsumentów *fair*³⁹, odpowiedzialne

33 O.P. Ardic i in. przedstawiają wyniki badania dotyczącego regulacji ochrony konsumentów w 142 krajach. Ustalenia wskazują, że chociaż przepisy dotyczące ochrony konsumentów obowiązują w większości krajów, niekoniecznie dotyczą one kwestii specyficznych dla usług finansowych. O.P. Ardic, A. Ibrahim Joyce, N. Mylenko, *consumer protection laws and regulations in deposit and loan services: A cross-country analysis with a new data set*, „Policy Research Working Paper” 2011, no. 5536.

34 B. Pachuca-Smulska, *Nowy „paradygmat” ochrony konsumenta na rynku finansowym w świetle zmian regulacyjnych i instytucjonalnych po kryzysie finansowym 2007–2009*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2018, t. CIX, nr 109, s. 109 i n. A także powoływana tam literatura: E. Warren, *Unsafe at Any Rate, Democracy*, „A Journal of Ideas” 2007, no. 5(8), Summer, <https://democracyjournal.org/category/magazine/5/> (dostęp: 02.08.2020). Usługa finansowa w Polsce w perspektywie niebezpiecznego produktu T. Nieborak, *Zakaz missellingu jako przykład zastosowania behawioralnej koncepcji prawa?*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 3(19), s. 29–48.

35 B. Pachuca-Smulska, *op. cit.*, s. 120.

36 H. Micklitz, J. Stuyck, E. Terryn, *Cases, materials and text on consumer law*, Hart Publishing, Portland 2010.

37 P. Harvey, D. Parry, *The law of consumer protection on fair trading*, Butterworths Tolley, Edinburgh 1992.

38 M. Kriese, J.Y. Abor, E. Agbloyor, *Financial consumer protection and economic growth*, „International Journal of Emerging Markets” 2019, vol. 14, no. 5, s.1060–1080.

39 Pojęcie *fair, fairness*- odpowiada pojęciu sprawiedliwości, bezstronności. W praktyce interpretacja pojęcia *fairness* różni się w zależności od kultury, od grup demograficznych, grup społeczno-ekonomicznych. Spośród wielu określeń dotyczących pojęcia *fairness*, kilka

udzielanie pożyczek, monitorowanie *compliance*, nadzorowanie, rozstrzyganie sporów, ujawnianie informacji. Jako mierniki wzrostu gospodarczego, rozwoju kapitału ludzkiego, rozwoju finansowego i inwestycji, wykorzystano wzrost PKB *per capita* i roczny, procentowy wzrost PKB. Z przeprowadzonych badań wyniknęły wnioski, że posiadanie przepisów, dotyczących egzekwowania, sprawiedliwego traktowania, odpowiedzialnego udzielania pożyczek i rozwiązywania sporów wiąże się odpowiednio z około 5, 6, 10% wyższym wzrostem PKB na mieszkańca. Nie udowodniono natomiast, że regulacje dotyczące ujawniania informacji i monitorowania zgodności są związane ze wzrostem gospodarczym. Uzyskane w toku tych badań ustalenia są istotne, ponieważ podkreślają znaczenie ochrony detalicznego konsumenta finansowego, niebędącego inwestorem dla wzrostu gospodarczego, a tym samym stanowią bodziec do kontynuowania działań w kierunku ustanowienia skutecznych systemów ochrony konsumentów w celu przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Uzyskane w toku tego badania wnioski sugerują, że działania wspierające sprawiedliwe traktowanie, odpowiedzialne udzielanie pożyczek oraz zapewnianie możliwości rozwiązywania sporów i środków odwoławczych można wprowadzić w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego. Ponadto, co bardzo istotne, wskazano, że samo istnienie regulacji dotyczących ochrony konsumentów na rynku usług finansowych może nie mieć żadnego wpływu na wzrost gospodarczy. W istniejącej literaturze sugeruje się, że aby przepisy były skuteczne, muszą być poparte odpowiednimi zasobami i uprawnieniami nadzorczymi⁴⁰.

Kolejny, ciekawy wątek, dotyczący ochrony konsumenta to obecna w literaturze przedmiotu szeroka dyskusja na temat identyfikacji podmiotów ochrony rynku usług finansowych i ich definicji. Tymi podmiotami mogą być szeroko rozumiani klienci (konsumenci, płatnicy, deponenci, inwestorzy, kredytobiorcy)⁴¹. W aktualnych regulacjach (stan na 2020 r.), zazwyczaj ogranicza się ochronę do szczególnej grupy podmiotów, którą stanowią konsumenci. System ochrony konsumentów ma za zadanie tworzenie przyjaznego otoczenia prawnego i instytucjonalnego, a także kształtowanie pożądaných i eliminowanie negatywnych, z perspektywy konsumentów, praktyk rynkowych⁴². Dzięki takim działaniom wzmacniane jest

z nich dotyczy ochrony konsumenta na rynku finansowym, łącząc się z takimi zagadnieniami jak: kontrola asymetrii informacji, kontrola konfliktu interesów, dostęp do usług finansowych bez barier, brak dyskryminacji w traktowaniu poszczególnych konsumentów rynków finansowych, krajowych i zagranicznych. S. Lumpkin, *Consumer Protection and Financial Innovation: A Few Basic Propositions*, „OECD Journal: Financial Market Trends” 2010, vol. 1, s. 1–23, <https://doi.org/10.1787/fmt-2010-5km7k9tp2jxv> (dostęp: 12.08.2020).

40 M. Kriese, J.Y. Abor, E. Agbloyor, *op. cit.*, s. 1060-1080.

41 P. Frątczak, *op. cit.*, s. 68.

42 A. Barembuch, *Pozycja i świadomość konsumenta na rynku usług finansowych – diagnoza i perspektywy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 694: Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2011, nr 22, s. 344.

bezpieczeństwo na rynku i w systemie finansowym, rośnie poziom bezpieczeństwa finansowego.

Definicje konsumenta są przedstawiane zarówno w literaturze ekonomicznej, jak i prawnej⁴³. W uproszczeniu, w perspektywie ekonomicznej, konsument to podmiot ekonomiczny spożywający nabyte usługi czy produkty. Klient natomiast to podmiot potencjalnie zainteresowany nabyciem danego dobra czy usługi⁴⁴. W dominujących dla ochrony konsumenta definicjach konsumenta, związanych z naukami prawnymi jest on opisywany jako osoba fizyczna, dokonująca z przedsiębiorcą czynności prawnej, w celach niezwiązanych z jej działalnością gospodarczą czy profesjonalną⁴⁵. Ciekawym problemem jest kwestia zakresu podmiotów ochrony na rynku usług finansowych. Dyskusja dotyczy wąskiego lub szerokiego ujęcia podmiotowego tej kategorii⁴⁶. Lepszym rozwiązaniem jest zastępowanie konstrukcji „przedsiębiorca–konsument”, koncepcją „podmiot silniejszy–podmiot słabszy”. Oznacza to potrzebę ochrony podmiotów, niebędących profesjonalistami, nie tylko konsumentów, ale szerzej klientów⁴⁷, czy także innych grup podmiotów. Ten kierunek ewolucji znajduje odzwierciedlenie w działaniach regulatorów, którzy wkraczają nie tylko w stosunki zobowiązaniowe B2C (*business to consumer*, umowy z konsumentami), ale także S2C (*supplier to client*, umowy pomiędzy podmiotami o silnie zróżnicowanej pozycji rynkowej)⁴⁸. Przykładem tego typu polskich regulacji, w których zawarto odniesienie, nie tylko do ochrony konsumenta, ale także klienta usług finansowych, jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r.

43 I.D. Czechowska, K. Waliszewski, *Instytucje bankowe i niebankowe na rynku detalicznych usług finansowych w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 144–146.

44 M. Samson, *Rozwój idei ochrony konsumenta po 1962 r. Konsument w ujęciu prawnym i ekonomicznym*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 3(63), s. 169; W. Chrobak, *Ochrona konsumenta na rynku usług bankowych*, [w:] R. Pukała (red.), *Zarządzanie podmiotami gospodarczymi i instytucjami. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej im. Ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu, Jarosław 2012; E. Kieźel (red.), *Konsument i jego zachowania na rynku europejskim*, PWE, Warszawa 2010, s. 29; J. Kufel, H. Mruk, *Konsument jako instytucja ekonomiczna i prawna* [w:] *Ochrona prawna konsumenta w uregulowaniach publicznoprawnych*, „Zeszyty Naukowe. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 1998, nr 264, s. 7–21.

45 Art. 44 pkt 1 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, Dz.U. 2014, poz. 827.

46 B. Gnela, *Zakres podmiotowy przepisów ustawy o usługach turystycznych dotyczących ochrony klienta (konsumenta) a zakres podmiotowy umowy o imprezę turystyczną*, [w:] P. Cybula, J. Raciborski (red.), *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wyższa Szkoła Turystyki i Rekreacji w Suchoj Beskidzkiej, Sucha-Beskidzka 2008, s. 48–65; T. Pajor, *Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych*, [w:] M. Pyziak-Szafnicka, P. Książak, *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Wydanie II, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 254.

47 K. Południak-Gierz, *Konsument czy klient? Zmiana sposobu wyznaczenia podmiotów wymagających ochrony w kontekście wybranych rynków regulowanych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2016 nr 2, s. 61–75; Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, Dz.U. 2017, poz. 2270.

48 K. Południak-Gierz, *op. cit.*, s. 73.

o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym⁴⁹. Kolejnym przykładem rozszerzenia zakresu ochrony na podmioty inne niż konsument w Polsce jest przepis kodeksu cywilnego (art. 3855 k.c.), który stanowi, że stosowanie przepisów art. 3851–3853 k.c. i tym samym ochrony przed klauzulami abuzywnymi, dotyczy również innych niż konsument osób fizycznych, zawierających umowę bezpośrednio związaną z ich działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynika, że nie ma ona dla niej charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nią działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

3.3. Regulacje ochrony konsumenta na rynku finansowym, w tym bankowym

W okresie pokryzysowym, po roku 2009 wystąpiło nasilenie obciążeń regulacyjnych na europejskim rynku finansowym, również w jego głównym segmencie – sektorze bankowym. Z pokryzysowych regulacji instytucji nadzorujących wynikały działania dyscyplinujące (środki oddziaływania na postępowanie jednostek nadzorowanych⁵⁰), różnego rodzaju sankcje, przybierające formę kar pieniężnych, czy zawieszenia uprawnień zawodowych lub pozbawienia licencji⁵¹. Intensywność tych działań może świadczyć, zarówno o efektywności zarządzania ryzykiem *compliance*⁵² przez instytucje finansowe (unikanie kar i sankcji finansowych za naruszanie przepisów prawa), jak i motywowaniu do przestrzegania wymagań opisanych w regulacjach, normach czy zaleceniach⁵³. Pojawia się w tym przypadku zagadnienie skuteczności prawa, efektywności regulacji prawnych, będących przedmiotem rozważań ekonomicznej analizy prawa. W teorii prawa, efektywność postrzegana jest jako realizacja celu zamierzonego przez prawodawcę, ocena jego skutków, również społecznych (np. potencjalne koszty ratowania ze środków

49 Dz.U. 2017, poz. 2270.

50 J. Monkiewicz, *Wyzwania...*, s. 60.

51 A. Michór, *Administracyjnoprawna ochrona konsumenta na rynku finansowym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne XVI” 2018, nr 16.1(3), s. 113–115.

52 E. Łosiewicz-Dniestrzańska, *Ryzyko braku zgodności w banku*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia” 2014, vol. 48(4), s. 107–116.

53 I. Chaikowvska, *Zasada zapewnienia zgodności i działania dyscyplinujące organów nadzoru bankowego w okresie pokryzysowym*, „Bezpieczny Bank” 2019, nr 3(76), s. 29-53, doi: 10.26354/bb.2.3.76.2019; P. Gołędzinowski, *Wpływ regulacji systemu bankowego na jego efektywność*, „Materiały i Studia” 2009, nr 235, s. 11.

publicznych zagrożonych upadkiem instytucji)⁵⁴. Jak podaje S. Kasiewicz, w obszarze metod ewaluacji skutków regulacji widoczny jest postęp. W celu tej ewaluacji wykorzystywane są dwie metodyki: analiza kosztów i korzyści (*Benefit-Cost Analysis*) oraz ocena skutków (*Impact Assessment*). Ponadto pojawiły się dwie dodatkowe metodyki o charakterze uzupełniającym i pogłębiającym ocenę jakości regulacji: metodyka oceny ryzyka regulacyjnego i respektowania zasady proporcjonalności⁵⁵. W przypadku metodyki oceny ryzyka regulacyjnego dokonuje się wyborów, uwzględniających rodzaj i poziom ryzyka tolerowanego przez regulatora w kontekście politycznym⁵⁶. Natomiast metodyka, wykorzystująca do stanowienia prawa europejskiego zasadę proporcjonalności polega na proporcjonalnym rozłożeniu ciężarów, czyli różnicowania regulacji, nie tylko ze względu na skalę wielkości banków, ale również zróżnicowania efektów wobec: korzyści, kosztów i ryzyka. Przy czym, jak podkreśla S. Kasiewicz, w przypadku zbyt dużego zróżnicowania efektów regulacji, może pojawić się problem poszukiwania bardziej dogodnych rozwiązań i wykorzystywania arbitrażu regulacyjnego⁵⁷. Cytowany poprzednio autor wskazuje na generalną zasadę, wynikającą z proporcjonalności regulacji, która polega na tym, aby „nie wprowadzać do porządku prawnego legislacji (regulacji), które dla podmiotów regulowanych kreują ciężary (obciążenia) regulacyjne (głównie wyrażone w kosztach) wyższe od oczekiwanych korzyści (pozytywnych efektów), przy danym poziomie ryzyka”⁵⁸.

Ważne jest zatem tworzenie, racjonalne interpretowanie oraz egzekwowanie prawa i wskazanie standardowych, minimalnych lub maksymalnych obowiązków instytucji finansowych wobec klientów, którym oferowane są usługi finansowe⁵⁹.

54 T. Nieborak, *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa*, Wydawnictwa Naukowe UAM, Poznań 2016, s. 47–52. Zagadnienie skuteczności prawa było domeną prawników ale stopniowo rośnie odwoływanie się do tej problematyki także przez ekonomistów. W przypadku publikacji naukowych polskich autorów, ekonomistów, jednym z wiodących jest S. Kasiewicz, patrz np. S. Kasiewicz, L. Kurkliński, Wł. Szpringer, *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, WIB ALTERUM, Warszawa 2014; S. Kasiewicz, *Nowe trendy w systemie regulowania usług bankowych*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2017, nr 45(4), s. 7–21; S. Kasiewicz, *Teoria i praktyka zarządzania ryzykiem regulacyjnym w sektorze finansowym*, WIB ALTERUM, Warszawa 2017; S. Kasiewicz, *PSD2 – krytyczny przystanek na drodze do nowej ery bankowości*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018; S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Respektowanie zasady proporcjonalności w opinii banków spółdzielczych na przykładzie rekomendacji KNF*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018, nr 168, s. 79–99.

55 S. Kasiewicz, *Nowe...*, s. 7. I podane tam źródła dotyczące oceny ryzyka regulacyjnego J. Black, *Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt*, [in:] *Risk and regulatory policy: Improving the governance of risk*, OECD, Paris 2010, s. 185–224; S. Kasiewicz, *Teoria...* oraz S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *op. cit.*; S. Kasiewicz, L. Kurkliński, Wł. Szpringer, *op. cit.*

56 J. Black, *op. cit.*, s. 185–224.

57 S. Kasiewicz, *Nowe...*, s. 9.

58 S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *op. cit.*, s. 80.

59 M. Fedorowicz, *O normatywnym...*, s. 89.

Regulacje dotyczące rynków finansowych są zróżnicowane. Można wskazać np. regulacje makroekonomiczne, alokacyjne, strukturalne, organizacyjne, ale także ostrożnościowe i ochronne, związane z prawami konsumenckimi na rynku finansowym⁶⁰. Jedną z wielu grup regulacji dedykowanych instytucjom finansowym⁶¹ stanowią regulacje bankowe. Niewątpliwie dużą rolę wśród regulacji banków, funkcjonujących w Unii Europejskiej odgrywał tzw. pakiet CRDIV/CRR (*Capital Requirements Directive IV*⁶², *Capital Requirements Regulation*⁶³). Regulacje międzynarodowe i krajowe, odnoszące się do banków, obejmowały kilka zasadniczych obszarów. Biorąc pod uwagę fakt, że w literaturze przedmiotu występują opinie o niewystarczającej ochronie konsumentów, zwłaszcza na rynku kredytów hipotecznych, co spowodowało naruszenie bezpieczeństwa finansowego i przyczyniło się do globalnego kryzysu finansowego⁶⁴, jeden z obszarów regulacji dotyczył ochrony konsumentów. Były to regulacje poświęcone⁶⁵:

- bezpieczeństwu banków oraz poprawie zarządzania (kapitał, płynność, dźwignia finansowa, zwiększanie poziomu ostrożności),
- infrastrukturze i transparentności produktów bankowych,
- kontroli przepływów finansowych i ich raportowania,
- ochronie konsumentów, inwestorów, deponentów,
- pośredników kredytu konsumenckiego i hipotecznego.

W ramach wzmacniania ochrony konsumentów na rynku usług bankowych i wkraczania władz w relacje między jego uczestnikami, podkreśla się znaczenie

60 J. Monkiewicz, *Wyzwania...*, s. 61.

61 Zob. szerz. C. Lübberding, H. Schulte-Nölke, M. Thase, A. Wiewiórowska-Domagalska, *Contribution to Growth: Legal Aspects of Protecting European Consumers. Delivering improved rights for European citizens and businesses*, STUDY. Requested by the IMCO committee, European Parliament 2019, s. 59–69.

62 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L176 z 27.06.2013, s. 338–431 z późniejszymi zmianami).

63 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L176 z 27.06.2013, s. 1–337, z późniejszymi zmianami).

64 A. Jurkowska-Zeidler, *Konsekwencje zmian w systemie ochrony konsumenta usług finansowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXVI, s. 193–209.

65 K. Kalicki, *Makroekonomiczne i branżowe uwarunkowani szoku regulacyjnego*, [w:] L. Kurkliński, B. Lepczyński (red.), *Polityka państwa wobec sektora bankowego w Polsce. Konsekwencje sektorowe i makroekonomiczne*, Alterum Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego, Warszawa 2019, s. 35.

międzynarodowych wysiłków, których efektem są regulacje⁶⁶ ustanowione od 2008 r. przez Parlament Europejski, takie jak⁶⁷:

- Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki⁶⁸,
- Dyrektywa 2009/110 /UE w sprawie pieniądza elektronicznego⁶⁹,
- Dyrektywa 2009/22 /WE w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów⁷⁰,
- Dyrektywa 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów⁷¹,
- Dyrektywa 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów konsumenckich⁷²,
- Dyrektywa 2014/17/UE w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi⁷³,
- Dyrektywa 2014/92/UE w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowych rachunków płatniczych⁷⁴,

66 Ewolucja prawa konsumenckiego była podnoszona przez wielu autorów. Zob. np. I.D. Czechowska, K. Waliszewski, *Instytucje...*, s. 144.

67 Z powodu rozległości analizowanego problemu przedstawiono jedynie najbardziej istotne regulacje. C. Lübberding, H. Schulte-Nölke, M. Thase, A. Wiewiórowska-Domagalska, *op. cit.*, s. 62–63; K. Langenbacher, T. Tröger, L. Milione, A. Roth, *EU Mapping 2017: Systematic overview on economic and financial legislation*, „Study for the ECON Committee”, European Parliament, Brussels 2017, s. 39–42.

68 Directive 2008/48/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on credit agreements for consumers and repealing Council Directive 87/102/EEC, OJ L133/66, 22.5.2008, p. 66.

69 Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC, OJ L 26, 10.10.2009, p. 7.

70 Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests, OJ L 110, 1.5.2009, p. 30; as amended; consolidated version (2016).

71 Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 304, 22.11.2011, p. 64.

72 Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR), OJ L 165, 18.6.2013, p. 63.

73 Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010 (Mortgage Credit Directive), OJ L 60, 28.2.2014, p. 34; as amended; consolidated version (2014).

74 Directive 2014/92/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on the comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features, OJ L 257/214, 28.8.2014.

- Dyrektywa 2014/49/UE w sprawie systemów gwarancji depozytów zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia przepisów ustanawiających co najmniej jeden system gwarantowania depozytów⁷⁵,
- Dyrektywa 2015/2366 / UE w sprawie usług płatniczych (PSD 2)⁷⁶,
- Rozporządzenie 2013/524 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich⁷⁷,
- Rozporządzenie 2015/751 w sprawie wielostronnych opłat *interchange*⁷⁸.

Powyższe regulacje świadczą o ciągłym podnoszeniu i rozszerzaniu poziomu ochrony konsumenta na rynku usług bankowych. W ramach ingerencji w swobodę umów wprowadza się zasadę, że postanowienia umów o usługę finansową nie mogą być mniej korzystne dla usługobiorców niż przepisy ustawy z sankcją nieważności i nakazem stosowania odpowiednich przepisów⁷⁹. Trzeba powtórzyć za E. Rutkowską-Tomaszewską, że powyższe reguły mają charakter rozproszony i niejednorodny, co może wpływać na ograniczanie ich skuteczności⁸⁰. Celem regulacji ustanowionych w okresie pokryzysowym jest znajdowanie kompromisu między interesem ekonomicznym konsumentów i interesem finansowych usługodawców, przy założeniu, że bezpieczeństwo finansowe jest dobrem publicznym. Poprzez te regulacje konsumenci, bardziej świadomi (zwłaszcza kosztów), lepiej poinformowani na etapie przedtransakcyjnym i transakcyjnym, mający możliwości łatwiejszego porównania ofert, mogą podejmować bardziej racjonalne decyzje dotyczące: kredytów konsumenckich, hipotecznych, rachunków płatniczych. Powyższe regulacje powodują konsekwencje m.in. w postaci określonych zasad działania, a także wymogów podejmowania działalności przez kredytodawców i pośredników kredytowych.

75 Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit-guarantee schemes (DGSD) (recast), OJ L 173, 12.06.2014, p. 149; as amended; consolidated version (2014).

76 Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC. OJ L 337, 23.12.2015, p. 35.

77 Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR), L 165/1, 18.6.2013.

78 Regulation (EU) No 2015/751 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on interchange fees for card-based payment transactions (MIFs), OJ L 123, 19.5.2015, p. 1.

79 Zob. szerzej. E. Rutkowska-Tomaszewska, *Prawo ochrony konsumenta*usług finansowych w świetle założenia racjonalnego ustawodawcy-kilka wybranych uwag*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3978. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, CXX/2, s. 481-483, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.120.85> (dostęp: 16.08.2020).

80 *Ibidem*, s. 484.

Oprócz wyżej wymienionych aktów prawnych, ustalonych w okresie od 2008 r., związanych bezpośrednio z sektorem bankowym, występują także tzw. regulacje międzysektorowe (uchwalone we wcześniejszym okresie), mające również wpływ na poziom ochrony konsumentów. Są to zwłaszcza⁸¹: dyrektywa Rady 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich⁸², dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym⁸³.

3.4. Nowy paradygmat regulacyjny i zasady systemu ochrony konsumenta na rynkach finansowych

W literaturze przedmiotu pojawia się dyskusja na temat słabości ram ochrony konsumentów na rynkach finansowych⁸⁴, rewizji dotychczasowego postrzegania kwestii ochrony praw i interesów konsumentów na rynku finansowym oraz uznania nowego paradygmatu⁸⁵. Nowe rozwiązania w tym obszarze pojawiły się jako

81 A. Jurkowska-Zeidler, *Konsekwencje...*, s. 196.

82 Dyrektywa z dnia 5 kwietnia 1993 r., Dz.U. L 95 z 21.4.1993, s. 29.

83 Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 on concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council ('Unfair Commercial Practices Directive'), L.149/22, 11.6.2005, p. 22.

84 M. Melecky, S. Rutledge, *Financial Consumer Protection and the Global Financial Crisis*, Munich Personal RePEc Archive, World Bank 2011, s. 1–21.

85 B. Pachuca-Smulska, *op. cit.*, s. 107–126 i powoływana tam literatura: I. Ramsay, *Changing Policy Paradigms of EU Consumer Credit and Debt Regulation*, [in:] D. Leczykiewicz, S. Weatherill (eds), *The Image of the Consumer in EU Law*, Hart, Bloomsbury 2016, s. 159–182. Patrz także: L. Kastner, *Much Ado About Nothing?: Transnational Civil Society, Consumer Protection and Financial Regulatory Reform*, „Review of International Political Economy” 2014, vol. 21(6), s. 1313; T. Williams, *Who Wants to Watch? A Comment on the New International Paradigm of Financial Consumer Market Regulation*, „Seattle University Law Review” 2012, no. 36, s. 1217–1241; J. Monkiewicz, M. Monkiewicz, *Tendencje rozwoju ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeniowym. Nowe koncepcje i rozwiązania*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2015, nr 18(10), s. 5–18; J. Monkiewicz, M. Monkiewicz, *Ochrona konsumentów w nowym paradygmacie regulacyjno-nadzorczym rynków finansowych*, [w:] J. Monkiewicz, M. Orlicki (red.), *Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym w Polsce. Współczesne wyzwania*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2015. Zob. D. Cyman, *Nowy model ochrony konsumenta*, [w:] A. Drwiłło, A. Jurkowska-Zeidler (red.), *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Pol-

konsekwencje kryzysu na rynkach finansowych⁸⁶. W wyniku kryzysu zmniejszyło się zaufanie do instytucji finansowych, zakwestionowano wiarę w konkurencję, która gwarantuje samoregulację, poddano w wątpliwość efektywność polityki mikroostrożnościowej. Zaufanie ma istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu finansowego. Odniesienie do zaufania można odnaleźć w większości najważniejszych aktów europejskiego i polskiego prawa rynku finansowego, np. pojawia się kontekst utraconego zaufaniu uczestników rynku, czy banku jako instytucji zaufania publicznego, a także rozważa się zaufanie w perspektywie utrzymania stabilności⁸⁷.

W czasie kryzysu finansowego okazało się, że analiza nieoptymalnych, nieefektywnych pojedynczych transakcji jest niewystarczająca. Pomimo tego, że koszty tych niekorzystnych transakcji ponosili usługobiorcy, to bardzo potrzebne okazało się uwzględnienie również skali tych transakcji, ich masowego charakteru i wynikających z nich trudnych do oszacowania kosztów społecznych i gospodarczych⁸⁸.

W ramach poszukiwań nowych rozwiązań zbudowano zasady polityki makroostrożnościowej, której podstawę stanowi ochrona stabilności systemu finansowego i bezpieczeństwo rynku finansowego⁸⁹, natomiast prawnej ochronie konsumenta w Unii Europejskiej nadano charakter strategiczny. Bezpieczeństwo finansowe, według nowego konsensusu regulacyjno-nadzorczego rynków finansowych staje się domeną publiczną. Ustalono występowanie dotychczasowych zaniedbań w zakresie ochrony konsumenta na rynku finansowym. Zauważono, że dynamiczny wzrost sprzedaży kredytów hipotecznych, konsumenckich, produktów strukturyzowanych, a także kart kredytowych wpłynął na powiększenie zadłużenia klientów detalicznych i spowodował ryzyko systemowe oraz zagrożenie stabilności systemu finansowego⁹⁰. Uświadomiono, że brak dostatecznej ochrony praw konsumentów może destabilizować cały system finansowy, dlatego jednym z głównych elementów nowego paradygmatu regulacyjno-nadzorczego uczyniono nadzór nad ochroną praw i interesów konsumenckich, co jest interesem prywatnym

ska, Warszawa 2017, s. 366, a także E. Rutkowska-Tomaszewska, *Prawo ochrony...*, s. 488–499; A. Jurkowska-Zeidler, *Konsekwencje...*, s. 198 i n.

86 Niewystarczająca ochrona konsumentów, zwłaszcza na rynku kredytów hipotecznych w USA i nie tylko doprowadziła do znacznych szkód dla konsumentów, ale była głównym czynnikiem przyczyniającym się do globalnego kryzysu. W UE niewłaściwa sprzedaż produktów finansowych również spowodowała znaczne szkody dla konsumentów. P. Muller, S. Devnani, R. Heys, J. Suter, *op. cit.*, s. 1–141.

87 T. Nieborak, *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, rok LXXIX, z. 3, s. 170.

88 P. Frątczak, *op. cit.*, s. 71.

89 I.D. Czechowska, *Architektura bezpieczeństwa i ochrony interesów konsumentów rynków finansowych*, [w:] A. Szymańska (red.), *Ubezpieczenia i finanse. Rozwój i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017, s. 33–34.

90 B. Pachuca-Smulka, *op. cit.*, s. 110.

i publicznym⁹¹. Stopniowo zmienia się paradygmat regulacyjno-nadzorczy rynku finansowego. Zaczynają być widoczne zmiany w systemie ochrony konsumentów. Pojawiły się nowe przesłanki mające wpływ na kształtowanie tego systemu. Nie sprawdziło się funkcjonujące w praktyce orzecniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej określenie konsumenta jako: należycie poinformowanego, świadomego, rozsądnego, uważnego, ostrożnego, krytycznego, spostrzegawczego, samodzielnego, wykształconego⁹². Podstawę systemu ochrony interesów konsumentów na rynkach finansowych według poprzedniego paradygmatu stanowiło założenie o racjonalności zachowań konsumentów. Zgodnie z teorią racjonalnego zachowania, konsumenci są racjonalni w podejmowaniu decyzji, przygotowani do oceny możliwych wariantów wyboru ekonomicznego w perspektywie kosztów i korzyści⁹³. Dokonują takiego wyboru, który w największym stopniu uwzględni ich preferencje. Mając na uwadze funkcjonowanie powyższej zasady oczekiwano od podmiotów finansowych zapewnienia „odpowiedniego stanu otwartości i jawności (*disclosure*) oraz przejrzystości (*transparency*)”⁹⁴ w ramach dostarczanych informacji.

Paradygmat teorii racjonalnego konsumenta zakwestionowano, analizując globalny kryzys finansowy i biorąc pod uwagę osiągnięcia teoretyczne w ramach ekonomii behawioralnej⁹⁵. Ustalono, że konsument nie działa racjonalnie⁹⁶. Podejmuje decyzje⁹⁷ często pod wpływem czynników psychologicznych⁹⁸, jego możliwości poznawcze są ograniczone, a czasem nadmiar informacji przeszkadza w podejmowaniu racjonalnych decyzji. Konsument ma często problemy w podejmowa-

-
- 91 J. Monkiewicz, *Wyzwania...*, s. 69 i powoływane tam źródło: World Bank, *Global survey on consumer protection and financial literacy: Oversight frameworks and practices in 114 economies*. Washington, D.C. 2014.
- 92 D. Cyman, *Kierunki zmian ochrony konsumenta usług finansowych w Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H–Oeconomia” 2016, nr 50(4), s. 39–48.
- 93 J. Jacoby, *Is it Rational to Assume Consumer Rationality? Some Consumer Psychological Perspectives on Rational Choice Theory*, „Roger Williams University Law Review” 2000, vol. 6, s. 81–162.
- 94 J. Monkiewicz, *Wyzwania...*, s. 70.
- 95 Np. G. Loewenstein, D. Prelec, *Anomalies in Intertemporal Choice: Evidence and an Interpretation*, „Quarterly Journal of Economics” 1992, vol. 107(2), s. 573–597. Zestawienie publikacji zajmujących się finansami behawioralnymi zob. J. Paule-Vianez, R. Gómez-Martínez, C. Prado-Román, *A bibliometric analysis of Behavioural finance with mapping analysis tools*, „European Research on Management and Business Economics” 2020, no. 26, s. 71–77.
- 96 S. Agarwal, M. Bos, *Rationality in the consumer credit market: Choosing between alternative and mainstream credit*, Handbook of US Consumer Economics. Academic Press, New York, NY 2019, s. 121–139; P. Muller, S. Devnani, R. Heys., J. Suter, *op. cit.*, s. 30.
- 97 P. Houdek, P. Koblavský, D. Štastný, M. Vranka, *Consumer Decision Making in the Information Age*, „Society” 2018, vol. 55(5), s. 422–429.
- 98 A. Tversky, D. Kahneman, *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, „Science” 1974, no. 185, s. 1124–1131.

niu rozsądnych decyzji finansowych⁹⁹. To oznacza, że nie działa wypracowany przez unijne orzecznictwo¹⁰⁰ model przeciętnego konsumenta, z uwzględnieniem czynników społecznych, kulturowych i językowych, dostatecznie dobrze poinformowanego, dostatecznie uważnego i ostrożnego. Ponadto, zgodnie z nowym paradygmatem, rynek jest niestabilny, procykliczny i ma tendencje do zachowań stadnych¹⁰¹. Ważnymi źródłami diagnozy i rekomendacji zmian w zakresie ochrony konsumenta były m.in. *Consumer Protection Aspects of Financial Services*¹⁰² a także *Green Paper on Retail Financial Services*¹⁰³. W tych opublikowanych dokumentach ustalono zalecenia dotyczące wzmocnienia i ujednoczenia systemu ochrony konsumentów na europejskim rynku usług finansowych, dotyczące dostosowania oferowanych w sposób właściwy i rzetelny usług adekwatnych do ich potrzeb; inaczej, eliminowanie niewłaściwie dobranych transakcji, powodujących straty u konsumentów (transakcje typu *misselling*), zamiast dotychczasowego nacisku na obowiązek dostarczania konsumentom, przez instytucje finansowe, wielu informacji. Z informacjami na rynku finansowym łączy się szereg problemów¹⁰⁴. Mogą to być problemy związane z kosztami ich wytworzenia, celowego wprowadzania w błąd lub oszukiwania, przekazywania fałszywych informacji, albo pomijania ważnych faktów czy dostarczania informacji niekompletnych. Inny problem związany z informacjami dotyczy sytuacji, w której usługobiorca ma wszystkie potrzebne informacje, ale nie potrafi zrobić z nich użytku¹⁰⁵. Zapewnianie klientom większej ilości informacji i opcji wyboru może wydawać się dobrą polityką. Jednak z powodu ograniczonej uwagi i zasobów poznawczych, klienci detaliczni nie są w stanie skutecznie wykorzystać wszystkich dostępnych informacji, a zatem nie mogą skorzystać z wolności wyboru. Kiedy wyczerpują się zasoby poznawcze i uwaga, podejmowanie decyzji przez klientów staje się płytkie i intuicyjne, często

99 I.D. Czechowska, W. Zatoń, *Problemy klientów usług finansowych oraz ich uwarunkowania*, „Bank i Kredyt” 2018, nr 3, s. 289–320; J.Y. Campbell, H. Jackson, B. Madrian, P. Tufano, *Consumer financial protection*, „Journal of Economic Perspectives” 2011, vol. 25, s. 91–93.

100 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz do tzw. „Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych” czyli dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. Opis przeciętnego konsumenta – pkt 18 preambuły do dyrektywy 2005/29/WE. W polskim prawie definicja *przeciętnego konsumenta* wprowadzona na mocy ustawy z dnia 23 sierpnia 2017 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, Dz.U. 2017, poz. 2070.

101 A. Baker, *The new political economy of the macroprudential ideational shift*, „New Political Economy” 2019, vol. 18, s. 112–139.

102 P. Muller, S. Devnani, R. Heys, J. Suter, *op. cit.*

103 *Green Paper on Retail Financial Services. Better products, more choice, and greater opportunities for consumers and businesses*, European Commission, Brussels, 10.12.2015 COM 2015, 630 final.

104 S. Mckecnie, F. Akinbami, *Financial services and consumer protection after the crisis*, „International Journal of Bank Marketing” 2011, no. 29(2), s. 6 i n.

105 *Ibidem*.

niezdolne do uwzględnienia ważnych aspektów określonych sytuacji – mimo że informacje te są łatwo dostępne. Intuicyjne podejmowanie decyzji może prowadzić do nieoptymalnych wyników, przeceniania znaczenia najbardziej istotnych wskazówek i pomijania mniej oczywistych, przyszłych konsekwencji. Choć stwarza to zapotrzebowanie na doradców w podejmowaniu decyzji, co mogłoby być zaspokojone przez rynki finansowe, jednak w niektórych obszarach powoduje konieczność zastosowania polityki regulacyjnej. Analizując powyższe kwestie można wskazać konkretne przykłady problemów z podejmowanymi decyzjami, wynikających z ograniczonej uwagi klientów, wraz z rozwiązaniami opartymi na podejściu ekonomii behawioralnej¹⁰⁶, np. „negatywne zjawiska oderwania decyzji od szerszego kontekstu (np. efekt wąskich ram, zjawisko mentalnego księgowania) czy też błędów związanych z niepoprawną analizą ryzyka, w tym nadmierną pewnością własnych osądów (np. efekt ponadprzeciętności, efekt kalibracji, iluzja kontroli i nierealistyczny optymizm) oraz zachowania stadne¹⁰⁷.

Niewystarczające informacje i praktyki oszukańcze mogą prowadzić do spadku zaufania konsumentów i ich mniejszej aktywności w systemie finansowym¹⁰⁸. Podsumowując, jak twierdzą D. Dias i K. Mckee, regulacje i nadzór są niewystarczające do rozwiązania wszystkich problemów związanych z ochroną konsumentów. Czasami problemy wynikają z braku zrozumienia, wiedzy i świadomości konsumentów w zakresie usług finansowych¹⁰⁹ oraz mechanizmów dochodzenia roszczeń¹¹⁰. Dlatego powszechnie uważa się, że ochronie finansowej powinny towarzyszyć włączenie finansowe i edukacja finansowa¹¹¹.

Proces zmian systemu regulacji związanych z ochroną konsumenta rozpoczął się na poziomie krajowych rozwiązań, był obecny również na poziomie UE oraz organizacji OECD. W USA, w 2010 r. uchwalono ustawę Dodd-Frank Wall

106 P. Houdek, P. Koblavský, D. Šťastný, M. Vranka, *op. cit.*

107 P. Frączek, *op. cit.*, s. 75. A. Szyszka, *Behawioralne aspekty kryzysu finansowego*, „Bank i Kredyt” 2009, nr 40(4), s. 5–30.

108 P. Cartwright, *Banks, consumers and regulation*, Hart Publishing, Portland 2004.

109 Np. brak świadomości konsumentów dotyczący prawidłowości procedur składania skarg i reklamacji na podmioty finansowe, czy brak przejrzystych i kompleksowych ram dochodzenia roszczeń.

110 D. Dias, K. Mckee, *Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options*, CGAP 2010, s. 1–20.

111 J. Koćwin, *Ochrona i edukacja konsumenta. Instytucjonalne zapobieganie działaniom nieetycznym i nieprawidłowościom w branży usług finansowych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu: Instytucje w teorii i praktyce” 2015, vol. 13, issue 405, s. 157–172; I.D. Czechowska, *Powiązania między edukacją i świadomością finansową a aktywnością klientów na rynku usług finansowych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, nr 18, z. 7, cz. 2, s. 151–164; B. Frączek, *Zakres i formy edukacji finansowej w Polsce oraz jej skutki*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 339, s. 45–57.

Street Reform and Consumer Protection Act¹¹², a także powołano w roku 2011, przez prezydenta Baracka Obamę, wyspecjalizowaną agencję Consumer Financial Protection Bureau (CFPB), skupiającą działalność wszystkich instytucji, zajmujących się ochroną konsumentów na rynku usług finansowych¹¹³. Podobne działania podjęto na terenie Unii Europejskiej. W 2009 r. Komisja Europejska ogłosiła konieczność „przywracania zaufania konsumentów do rynków finansowych”¹¹⁴. Na poziomie globalnym (OECD i G20) w roku 2010, na szczycie w Seulu przywódcy grupy G20 włączyli problematykę ochrony konsumentów w ramach regulacji nadzorczych do działań wzmacniających stabilność finansową na świecie¹¹⁵. W opracowanym modelu ochrony konsumentów na rynku finansowym znalazły się: ochrona instytucjonalna i prawna, dostęp do informacji i edukacji finansowej. W 2011 r., w ramach OECD ogłoszono zasady ochrony na rynku finansowym¹¹⁶. Szczegółowe wytyczne zatytułowane *Dobre Praktyki w zakresie ochrony konsumentów finansowych* zostały opublikowane przez Bank Światowy w 2012 r. Stanowiły one narzędzie diagnostyczne do oceny reżimów prawnych i regulacyjnych związanych z ochroną konsumentów w różnych krajach. Wytyczne Banku Światowego (2012) obejmują konkretne kwestie związane z różnymi sektorami finansowymi, takimi jak: bankowość, ubezpieczenia i rynki papierów wartościowych. Przedstawiają kilka wspólnych, dobrych praktyk, które mają zastosowanie do wszystkich konsumentów na rynkach finansowych¹¹⁷. Trzeba nadmienić, że w sprawozdaniu z wdrożenia reform finansowych G20, sporządzonego według stanu na rok 2019 i opublikowanego w czerwcu 2020 r., większość krajów (oprócz Chin, Korei,

112 V.V. Acharya, T. Cooley, M. Richardson, R. Sylla, I. Walter, *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act: Accomplishments and Limitations*, „Journal of Applied Corporate Finance” 2011, vol. 23(1), s. 43–56.

113 L.J. Kennedy, P.A. McCoy, E. Bernstein, *The Consumer Financial Protection Bureau: Financial Regulation for the twenty-First Century*, „Cornell Law Review” 2012, vol. 97, s. 1145–1176. A także informacje o tym podmiocie, <https://www.consumerfinance.gov/about-us/> (dostęp: 27.07.2020).

114 B. Pachuca-Smulska, *op. cit.*, s. 112.

115 G20 High Level Principles and the FSB report on consumer finance protection, www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.pdf (dostęp: 28.07.2020).

116 *High Level Principles on Financial Consumer Protection* <https://www.oecd.org/g20/topics/financial-sector-reform/48892010.pdf> (dostęp: 28.07.2020). Ustalono 10 ogólnych zasad, które mają służyć jako przewodnik we wzmacnianiu ochrony konsumentów finansowych. Uznano ochronę konsumenta finansowego za centralny element ram prawnych i nadzorczych, udzielając mandatu organom nadzorczym odpowiedzialnym za ochronę konsumentów finansowych, wskazano potrzebę sprawiedliwego traktowania konsumentów, wprowadzono zakaz oszustw i wykorzystywania słabszej pozycji konsumenta, podkreślono znaczenie ujawniania i przejrzystości informacji, podkreślono rolę edukacji finansowej i efektywnego rozwiązywania sporów.

117 H. Ahmed, I.R. Ibrahim, *Financial consumer protection regime in Malaysia: Assessment of the legal and regulatory framework*, „Journal of Consumer Policy” 2018, no. 41(2), s. 159–175.

Republiki Południowej Afryki i Szwajcarii) zadeklarowało, że ich ramy finansowej ochrony konsumenta są zgodne z przedstawionymi wcześniej rekomendacjami¹¹⁸.

W 2010 r. utworzono Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority EBA), którego jednym z zadań jest wspieranie ochrony konsumentów usług finansowych w całej UE, poprzez identyfikowanie i reagowanie na szkody, których konsumenci mogą doświadczyć albo zagrożeń w kontaktach z firmami finansowymi. W opisie zadań EBA podkreślono, że zagwarantowanie zaufania konsumentów UE do systemów finansowych i bankowych w całej UE jest podstawowym aspektem wydajności i sprawnego funkcjonowania sektora bankowego UE¹¹⁹. Kolejnym obszarem, na którym utworzono instytucję wyspecjalizowaną w ochronie konsumenta była Wielka Brytania i podmiot o nazwie: Financial Conduct Authority (FCA). Głównym celem tej instytucji jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych, natomiast jednym z celów operacyjnych zapewnienie ochrony konsumentom¹²⁰.

Autorzy pracujący na rzecz Banku Światowego w 2014 r., w ramach opracowania *Global survey on consumer protection and financial literacy*¹²¹ odnotowali, że konieczna jest reforma ochrony konsumentów na rynku finansowym¹²². W najnowszej (2017) iteracji *Dobrych praktyk dla finansowej ochrony konsumentów*, autorów powiązanych z Bankiem Światowym stwierdzono, że takie kategorie jak: stabilność finansowa, integralność finansowa, integracja finansowa i ochrona konsumentów na rynkach finansowych powinny się wzajemnie uzupełniać. Ponadto podkreślono, że silny system ochrony konsumentów ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia poszerzonego dostępu do przynoszących korzyści usług finansowych, a także wskazano, że ważnym celem ochrony jest utrzymanie zaufania konsumentów do systemu finansowego. W przedstawionych *Good Practices* z 2017 r. zwrócono uwagę, że większość konsumentów znajduje się w niekorzystnej sytuacji w relacjach biznesowych z jakimkolwiek dostawcą usług finansowych i wymaga kompleksowej ochrony¹²³.

118 *Implementation of G20/FSB financial reforms in other areas*, Summary of key findings based on the 2019 FSB Implementation Monitoring Network (IMN) survey, Financial Stability Board, 8 June 2020, s. 27, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/IMN-summary-report-2019.pdf> (dostęp: 12.08.2020).

119 EBA, *The European Banking Authority at a Glance*, 2016, <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1401372/e8686db2-6390-4c52-ad06-bc8d24b7aeb5/EBA%20AT%20A%20GLANCE.pdf> (dostęp: 28.07.2020).

120 <https://www.fca.org.uk/about> (dostęp: 28.07.2020). A także S. Mckecnie, F. Akinbami, *op. cit.*

121 I. Ramsay, T. Williams, T. Peering, *Forward, 10 Years After: International Policy and Consumer Credit Regulation*, „Journal of Consumer Policy” 2020, vol. 43(1), s. 209–226.

122 World Bank, *Global...*

123 World Bank, *Good Practices for Financial Consumer Protection*. Washington, D.C. 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28996/122011-PUBLIC-GoodPractices-WebFinal.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 28.07.2020); I. Ramsay, T. Williams, T. Peering, *op. cit.*

Biorąc pod uwagę przesłanki związane ze stabilnością finansową i bezpieczeństwem rynku finansowego w Polsce, stopniowo dostosowywano krajowy system ochrony konsumenta do rozwiązań unijnych, implementując wprowadzane na tym szczeblu regulacje. Punktem wyjścia do wprowadzenia zmian były m.in. wnioski z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli. W ramach tych wniosków wskazano, że ochrona praw klientów rynku finansowego jest nieskuteczna, zwłaszcza z powodu braku koordynacji między podmiotami, które się tą kontrolą zajmują. W toku kontroli ustalono, że w większości badanych wzorców umów występowały zapisy niezgodne z przepisami lub naruszające interesy konsumentów, rozbudowany system niedozwolonych klauzul umownych powoduje utrudnienia w jego korzystaniu, sądy polubowne są w niewielkim stopniu wykorzystywane do rozstrzygania sporów między klientami a podmiotami finansowymi, klienci instytucji pożyczkowych są w niewielkim stopniu chronieni¹²⁴. W ustawie z 2015 r., o ochronie konsumentów¹²⁵ zalecono skuteczne zwalczanie nieuczciwych praktyk rynkowych na rynku usług finansowych, które polegają na oferowaniu konsumentowi produktów niedostosowanych do jego potrzeb (*misselling*). Strukturę instytucjonalną systemu ochrony konsumenta w Polsce od 2015 r. uzupełnia Rzecznik Finansowy¹²⁶. Ustalono także mechanizm szybszego i bardziej skutecznego eliminowania z wzorców umownych klauzul naruszających interesy konsumentów. Określono termin rozpatrywania reklamacji. Wprowadzono możliwość nakładania kar. Podsumowując występujące zmiany, należy zauważyć, że w ramach ochrony konsumenta na rynku usług finansowych, w miejsce nacisku na likwidację asymetrii informacji między uczestnikami transakcji finansowych i związanych z tym licznych dla instytucji finansowych obowiązków informacyjnych, obecnie (2020 r.) podkreśla się znaczenie właściwego dopasowania usługi finansowej do potrzeb klienta masowego. Uważa się także, że zmiany regulacyjne i związane z nimi obowiązki, a także możliwość dotkliwych, finansowych kar dla instytucji finansowych mogą stanowić źródło ryzyka systemowego, przy czym zakłada się, że koszty związane z nowymi ramami regulacyjnymi mogą być przenoszone na konsumentów¹²⁷.

124 Wyniki kontroli planowej P/13/038 Funkcjonowanie Systemu Ochrony Praw Klientów Podmiotów Rynku Finansowego przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, NIK Warszawa 2014, (8.4.2014), <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6423,vp,8193.pdf> (dostęp: 28.07.2020).

125 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 1634.

126 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, Dz.U. 2019, poz. 2279.

127 A. Jurkowska-Zeidler, *Konsekwencje...*, s. 208.

3.5. Zagrożenia, kaskada problemów i ich rozwiązania

Z funkcjonowaniem rynku usług finansowych wiąże się ryzyko dla konsumentów. W literaturze przedmiotu akcentuje się nieprawidłowości działania finansowych usługodawców. Nadużywanie przewagi instytucji finansowych wobec klientów i wynikające z niej negatywne efekty określane są terminem *misselling*. Transakcje zawierane na rynkach finansowych generują dla konsumentów wiele problemów. Część z tych problemów jest konsekwencją nieodpowiednich relacji instytucji finansowych z konsumentami, dotyczących np. sprzedaży produktów niedopasowanych do potrzeb konsumenta¹²⁸. Na rynku finansowym pojawiają się nieuczciwe praktyki rynkowe, oszustwa (nadużycia) i manipulacje. W literaturze przedmiotu wskazuje się na usługi finansowe, niekorzystne dla konsumentów, powodujące problemy, występujące pod różnymi nazwami, np. *disruptive services*, *consumer detriment*, *misleading customers* czy *misselling*. Usługi finansowe są uznane za *disruptive*, jeżeli konsekwencje nieodpowiedniej sprzedaży lub sprzedaży usług niepotrzebnych klientowi mogą spowodować poważne szkody finansowe¹²⁹. Wadliwe modele biznesowe, sprzedaży i wynagradzania pracowników prowadzą do oferowania usług finansowych klientom, którzy ich nie potrzebują albo takim, którzy nie mogą sobie na nie pozwolić¹³⁰.

Sprzedaż nieodpowiednich produktów/usług, niedostarczających właściwego poziomu użyteczności dla konsumentów, inaczej *misselling*, występuje w wielu branżach. *Misselling* jest głównym, powtarzającym się problemem w branży usług finansowych¹³¹. Definiując *misselling* można odwołać się do J. Cichorskiej, która przedstawiła interesujące zestawienie wyjaśnień tego pojęcia¹³². Otóż autorka wskazała, że większość definicji *missellingu* zawiera odniesienie do nieetycznego zachowania sprzedawców, wprowadzającego klientów w błąd¹³³ oraz sprzedawania

128 *Misselling* dotyczy przede wszystkim produktów bankowych i ubezpieczeniowych ale można go również zidentyfikować na rynku nie bankowych kredytów konsumenckich. Zob. szerz. M. Paleczna, *Misselling na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w świetle aktualnych problemów rynkowych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny (iKAR)” 2019, nr 8(8), s. 50–64.

129 P. Muller, S. Devnani, R. Heys, J. Suter, *op. cit.*, s. 24.

130 D. Cyman, *Kierunki...*, s. 40; J. Cichorska, *Misselling, czyli sprzedaż niepotrzebnych instrumentów finansowych i jej skutki. Stan prawny w Polsce i Wielkiej Brytanii*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2017, nr 24, s. 19–22.

131 K. Nizioł, *Misselling usług finansowych Problemy i uwarunkowania prawno-ekonomiczne*, Wydawnictwo US, Szczecin 2020.

132 *Ibidem*.

133 A. Butor-Keler, *Misselling a ochrona konsumenta na rynku usług finansowych*, „Studia Ekonomiczne” 2017, nr 326, s. 9–20.

nieodpowiednich produktów, niedopasowanych do potrzeb konsumentów¹³⁴. Do *missellingu* mogą przyczyniać się niewłaściwe zachowania firm, specyfika funkcjonowania rynku, a także błędy po stronie regulatorów. *Misselling* może być efektem norm kulturowych, czy nagradzania pracowników premiami za agresywny system sprzedaży wywołany presją na menedżerach, aby osiągnęli krótkoterminowe cele sprzedażowe¹³⁵. *Misselling* dotyczy wielu różnych produktów np. rachunków bankowych, pożyczek konsumenckich i ubezpieczeń. Istotne zagrożenie tworzą sytuacje występowania masowego *missellingu*, w przypadku którego pojedynczy produkt lub grupa powiązanych produktów jest sprzedawana dużej liczbie konsumentów. Za przykłady masowego *missellingu*, instytucja zajmująca się ochroną konsumentów w Wielkiej Brytanii Financial Conduct Authority, uznaje hipoteki na życie i emerytury kapitałowe. Zdarzają się również przypadki *missellingu* na poziomie indywidualnego klienta, któremu doradca finansowy zaleca kupno nieodpowiednich dla niego produktów¹³⁶. Ciekawe opracowanie na temat *missellingu* przedstawiła M. Szakun, w którym analizowała jego pojęcie, genezę, a zwłaszcza prawne mechanizmy przeciwdziałania temu procederowi¹³⁷. *Misselling* jest niekorzystnym zjawiskiem, ponieważ szkodzi nie tylko konsumentom usług finansowych, ale także branży finansowej i szeroko pojętej gospodarce. Występowanie *missellingu* oznacza, że klienci pozyskują produkty nieodpowiednie, których nie potrzebują, albo też rezultaty funkcjonowania tych produktów są dla klientów niezadawalające. Wprowadzanie klientów w błąd może mieć poważne konsekwencje dla reputacji instytucji finansowej w postaci utraty zaufania, zaostżenia regulacji oraz w formie grzywnien i odszkodowań wypłacanych poszkodowanym klientom. Nieuczciwa sprzedaż podważa zaufanie publiczne do sektora usług finansowych jako całego systemu, a także do organów regulacyjnych i innych organów publicznych, powodując ryzyko braku stabilności finansowej.

Kategoria *missellingu*, uznana za jeden z rodzajów praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, została wprowadzona do regulacji i objęta sankcją w przypadku jej stosowania, w postaci art. 24, ust.2, pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (uokik)¹³⁸. W uzasadnieniu do wprowadzenia zmian w mechanizmach regulacyjnych ustawodawca zwrócił uwagę na potrzebę uczciwości

134 M. Krasnodębska-Tomkiel, *Misselling, czyli sprzedaż nieetyczna*, „Gazeta Bankowa 2016, nr 6, s. 14.

135 Financial Conduct Authority and Financial Ombudsman Service, *Financial services mis-selling: Regulation and redress*, Report by the Comptroller and Auditor General, London 2016, s. 14.

136 *Ibidem*.

137 M. Szakun, *Misselling na rynku usług finansowych (pojęcie, geneza i prawne mechanizmy przeciwdziałania temu zjawisku w świetle doświadczeń krajowych i międzynarodowych)*, [w:] *Nieprawidłowości na rynku finansowym z perspektywy ochrony konsumenta – Raport DKN*, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2019, s. 59–74.

138 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy... Szerz. na temat *missellingu* usług finansowych w kontekście naruszenia dobrych obyczajów zob. A. Dobaczewska, *Misselling*

kupieckiej wobec konsumentów, zwłaszcza na rynku usług finansowych, z którym łączy się bardzo duże ryzyko. W uzasadnieniu do projektu ustawy (uokik) za przykład działań o charakterze *missellingu* uznano instrumenty finansowe połączone z dużym ryzykiem inwestycyjnym, takie jak: ubezpieczenia na życie i dożycie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, kredyty hipoteczne denominowane w walutach obcych oraz tzw. chwilówki. Zgodnie z tą ustawą przedsiębiorca powinien proponować nabycie usług finansowych, odpowiadających potrzebom konsumenta, uwzględniając informacje dotyczące jego indywidualnych cech, takich jak: wiek, stan zdrowia, doświadczenie i wiedzę dotyczącą produktu oraz sytuację materialną¹³⁹. W odniesieniu do tych zapisów pojawiają się różne problemy interpretacyjne, np. w jaki sposób przedsiębiorca będzie ustalał potrzeby indywidualnego klienta i oceniał, czy dana usługa odpowiada jego potrzebom. Bazowanie na stereotypach, że osoba w podeszłym wieku jest niezainteresowana skomplikowanym i ryzykownym produktem finansowym może być krzywdzące i powodować zarzut dyskryminacji wobec tej grupy klientów. Wprowadzanie konsumentów w błąd może wynikać z nierealistycznych celów sprzedażowych, niewłaściwych systemów motywacyjnych, zwiększających presję wywieraną na pracowników. System wynagrodzeń zbudowany w niewłaściwy sposób zachęcał do wykroczeń i podejmowania nadmiernego ryzyka, wzmacniając kulturę, w której niskie standardy często uważano za normalne¹⁴⁰.

W raporcie European Banking Authority (EBA) z 2017 r.¹⁴¹ również odniesiono się do problemów powiązanych z systemem wynagrodzeń pracowników sektora bankowego. W tym raporcie podkreślono, że problematyka zachęt sprzedażowych, zarówno w odniesieniu do wynagrodzeń prowizyjnych, jak i wynagrodzeń pracowników działu sprzedaży, była istotna w wielu państwach członkowskich. Zdaniem tego europejskiego bankowego nadzorca (EBA) metody sprzedaży bezpośrednio wpływały na zachowanie konsumentów oraz wybór usług i produktów finansowych. Obowiązująca zasada, że pośrednik był wynagradzany w formie prowizji w oparciu o wielkość sprzedaży, mogła wywołać konflikt interesów między dążeniem pośrednika do maksymalizowania zysków a interesem konsumenta i powstanie potencjalnej straty finansowej dla konsumentów z powodu nieodpowiednich lub nadmiernie wycenionych produktów. Problemy konsumentów rynku usług bankowych, związane wynagrodzeniami pracowników tego sektora

usług finansowych w kontekście naruszenia dobrych obyczajów, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2018, t. CIX, s. 25–42.

139 M. Ganczar, Art. 24 ust. 2 pkt 4 – nowa praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów w świetle nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2015 r., Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2015, s. 3.

140 I.D. Czechowska, K. Waliszewski, *Misselling, czyli sprzedaż niepotrzebnych instrumentów finansowych i jej skutki. Stan prawny w Polsce i Wielkiej Brytanii*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2017, nr 24, s. 19–31.

141 EBA, *Consumer Trends Report 2017*, 2017, s. 23-24.

łączyły się z brakiem informacji o obowiązkach doradców finansowych oraz podawaniem nieprawdziwych informacji na ten temat lub informacji wprowadzających w błąd. Podsumowując, zwrócono uwagę na praktyki wynagradzania, które wynikały z założonych celów zysku lub sprzedaży. W konsekwencji praktyk zarządzania wynikami pracowników, nastawionych na wysokie wyniki sprzedaży, połączonych z programami motywacyjnymi, klienci mieli problemy z brakiem przejrzystości oferowanych produktów, a ich zaufanie do sektora bankowego uległo zmniejszeniu¹⁴². Jako „sztandarowe” przykłady tego typu działań są wskazywane produkty *bancassurance*, w ramach których do produktów bankowych dodawane są produkty ubezpieczeniowe, których sprzedaż bywa nieuzasadniona z punktu widzenia interesów klienta. W ramach planów sprzedaży pracownicy mają narzuconą realizację określonej liczby umów i osiągnięcie określonej wielkości przychodów. W ten sposób na pracownikach wymuszane są działania nieetyczne, w postaci sprzedaży produktów, których pracownicy często nie rozumieją, produktów nieodpowiednich dla konsumenta¹⁴³.

W celu rozwiązania problemów związanych z wynagrodzeniem sprzedawców EBA opublikował wytyczne dotyczące polityki wynagrodzeń i praktyk związanych ze sprzedażą i dostarczaniem produktów i usług bankowości detalicznej (EBA/GL/2016/06)¹⁴⁴. Wytyczne, obowiązujące od stycznia 2018 r. mają na celu przeciwdziałanie niepożądanym skutkom polityki i praktyki wynagrodzeń, które mogą prowadzić do niewłaściwego postępowania i nieuprawnionej sprzedaży produktów finansowych przez personel sprzedaży. Wytyczne dotyczą wynagrodzeń wypłacanych pracownikom, zatrudnionym przez instytucje kredytowe, wierzycieli niebędących bankami, pośredników kredytowych, instytucji płatniczych i instytucji pieniądza elektronicznego, przy sprzedaży hipotek, pożyczek osobistych, depozytów, rachunków płatniczych, usług płatniczych i/lub pieniądza elektronicznego¹⁴⁵.

Realizacja planów sprzedaży w sektorze bankowym łączy się z problematyką wynagrodzeń, zwłaszcza wynagrodzeń zmiennych, która została zauważona i opisana w Dyrektywie CRD IV z 2013 r.¹⁴⁶, implementowanej w Polsce w 2017 r. W związku z koniecznością implementacji Dyrektywy CRD IV, Minister Finansów i Rozwoju wydał 6 marca 2017 r. rozporządzenie w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego

142 *Ibidem*.

143 K. Trzeciak, *Ochrona praw konsumenta w kontekście realizacji tzw. planów sprzedaży w banku komercyjnym*, „Journal of Finance and Financial Law” 2017, vol. 2(14), s. 104.

144 EBA, *Guidelines on remuneration policies and practices related to the sale and provision of retail banking products and services. Final Report*, EBA/GL/2016/06.

145 *Ibidem*.

146 Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms.

sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w bankach¹⁴⁷. Zgodnie z Dyrektywą CRD IV i Rozporządzeniem, a także Wytycznymi European Banking Authority¹⁴⁸, polityka wynagrodzeń powinna określać zarówno stałe, jak i zmienne składniki wynagrodzenia wszystkich pracowników banku. Wobec wynagrodzenia zmiennego wprowadzono ograniczenie w postaci relacji w stosunku do wynagrodzenia stałego. Stosunek zmiennych składników wynagrodzenia do stałych składników wynagrodzenia nie może, co do zasady, przekraczać 100% i może zostać podwyższony maksymalnie do 200%. W przypadku, gdy wysokość zmiennych składników wynagrodzenia zależy od wyników, podstawą do przyznania, określenia i wypłaty wynagrodzenia jest ocena wyników: danej osoby, danej jednostki organizacyjnej oraz wyników banku krajowego w obszarze odpowiedzialności tej osoby, z uwzględnieniem wyników całego banku krajowego. Ocena wyników odbywa się za okres co najmniej 3 lat. Wypłata od 40 do 60% wynagrodzenia zmiennego (w zależności od jego wysokości) podlega odroczeniu na okres od 3 do 5 lat i może być ograniczana lub wstrzymywana przez bank w razie naruszenia lub wystąpienia niebezpieczeństwa naruszenia określonych przepisów, dotyczących sytuacji finansowej banku. Wypłata wynagrodzenia powinna być wstrzymana, ograniczona lub odmówiona w sytuacji złych wyników banku. W ramach polityki wynagrodzeń powinny być określone kryteria stałych i zmiennych składników wynagrodzenia, stałe składniki powinny być zależne od doświadczenia zawodowego i zakresu odpowiedzialności związanej z pełnioną funkcją; zmienne składniki powinny być zależne od zrównoważonych i dostosowanych do ryzyka wyników lub innych czynników określonych w polityce wynagrodzeń¹⁴⁹.

W raporcie EBA (European Banking Authority), opublikowanym w 2019 r. przedstawiono produkty i usługi bankowości detalicznej, znajdujące się w zakresie uprawnień tego nadzorca z tytułu ochrony konsumentów. Wskazano takie produkty i usługi, wobec których zaobserwowano, na terenie UE trendy, z których wynikały *potencjalne szkody* dla konsumentów. Zaliczono do nich: kredyty hipoteczne¹⁵⁰, kredyty konsumenckie¹⁵¹ oraz usługi płatnicze, usługi związane z pie-

147 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w bankach, Dz.U. 2017, poz. 637.

148 EBA, *Guidelines on remuneration...*

149 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6 marca 2017 r. ...

150 F. Zunzunegui, *Mortgage Credit Mis-selling of Financial Products. Study*, Policy Department for Economic and Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Brussels 2018.

151 O. Cherednychenko, J.M. Meindertsma, *Mis-Selling of Financial Products: Consumer Credit. Study*, European Union, Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Brussels 2018.

niędzem elektronicznym, rachunki związane z płatnościami, depozyty i depozyty strukturyzowane¹⁵².

Poniżej, jako aktualny przykład, zostaną przedstawione, na podstawie powyższego raportu (EBA *Consumer Trends Report*)¹⁵³ wnioski dotyczące produktów i usług bankowych, które powodowały szkody dla konsumenta (*consumer detriment*¹⁵⁴) w okresie 2018–2019. *Consumer detriment* jest różnie definiowany¹⁵⁵. Przez szkodę konsumenta określa stratę lub szkodę, której konsument może doświadczyć w wyniku zakupu towarów lub usług, niespełniających wskazanych wymagań, niezależnie od tego, czy jest to spowodowane niską jakością czy zawyżoną ceną. Zgodnie z zaleceniem OECD w sprawie podejmowania decyzji w zakresie polityki konsumenckiej szkoda dla konsumenta oznacza krzywdę lub stratę, której doświadczają konsumenci, kiedy np.¹⁵⁶:

- są wprowadzani w błąd przez nieuczciwe praktyki rynkowe w dokonywaniu zakupów towarów lub usług,
- płacą więcej, niż by zapłacili, gdyby byli lepiej poinformowani,
- są poszkodowani z powodu nieuczciwych warunków umownych,
- nabywane towary i usługi nie spełniają ich oczekiwań w zakresie jakości, dostarczenia (np. dostarczone nieterminowo), funkcjonowania, jakości wykonania lub warunków dostawy (są niezgodne z informacjami przekazanymi konsumentowi przed transakcją).

Szkoda dla konsumenta może przybierać różne formy: mieć charakter strukturalny (tj. dotyczyć wszystkich konsumentów) lub indywidualny, być widoczna dla konsumentów lub ukryta; finansowa lub niefinansowa. Szkoda dla konsumenta może być widoczna dla konsumentów od razu lub pojawić się po pewnym czasie, albo też pozostać w ukryciu¹⁵⁷. Szkoda dla konsumenta jest związana z problemami

152 EBA, *Consumer Trends Report 2019*, 2019, s. 46–68. Zob. również inne badania np. dotyczące zaangażowania i szkód/problemów konsumenckich w UK. W tych badaniach uwzględniono także problemy związane z finansami np. z: oszczędzaniem, bieżącym rachunkiem, kartą kredytową czy hipoteką, *Consumer Engagement and Detriment Survey*, Department for Business Innovation & Skills, TNS 2014. Czy starsze badania dotyczące np. Australii: G. Peacock, E. Okerstrom, S. Bondjakov, *Consumer Detriment Survey*, Consumer Affairs Victoria, Consumer Policy Branch Department of Justice, Melbourne 2006.

153 EBA, *Consumer Trends Report 2019*, 2019.

154 P. Lunt, L. Miller, J. Körting, J. Ungema, *The psychology of consumer detriment*, A conceptual review published as paper „OFT 792” 2006, January, [za:] *An analysis of the issue of consumer detriment and the most appropriate methodologies to estimate it*, Final Report for DG SANCO by Europe Economics, London 2007, s. 3.

155 Zob. szerz. O. Cherednychenko, J.M. Meindertsma, *Mis-Selling...*, s. 9.

156 OECD, *Recommendation on Consumer Policy Decision Making*, 2014, s. 3–4, <http://www.oecd.org/sti/consumer/Toolkit-recommendation-booklet.pdf> (dostęp: 03.08.2020).

157 *Ibidem*.

konsumenckimi, które mogą stanowić podstawę do kształtowania polityki i ustalania priorytetów w ramach działań egzekwujących¹⁵⁸.

Szkoda (*consumer detriment*) stanowi ważne zagadnienie badawcze dla tematyki związanej z konsumentem¹⁵⁹. Analizując szkody, badana jest opinia konsumentów na temat zadowolenia z ogólnych warunków rynkowych oraz konkretnych kwestii konsumenckich. Badania ogólnych warunków rynkowych przeprowadzono w Danii, Unii Europejskiej, Japonii i Wielkiej Brytanii¹⁶⁰.

Tabela 3.1. Badania dotyczące *consumer detriment*

Organizacja	Data	Temat	Liczba uczest.	Oszcowana wielkość szkód	% PKB
Consumer Affairs Victoria, Australia	2006	Szkoda więcej niż dwa razy	1 000	AUD\$ 3,15 mld	1,5
Consumer Authority, Holandia	2008	Charakter i zakres nieuczciwości	70 000	579 mln €	0,09
(Former) Office of Fair Trading (OFT), UK	2008	Osobiste straty finansowe	11 004	6,6 mld £	0,37
Department for Business Innovation and Skills, UK	2014	Sześć głównych kategorii produktów i usług	4 127	4,15 mld £	0,22
US FTC	2011	Oszustwa	3 638	37,8 mln przypadków	b.d.
Competition and Consumer Protection Commission, Irlandia	2014	Badanie ankietowe	2 504	5,0 mln €	0,02
Australian Treasury	2016	Badanie	5 408	16,31 mld AUD \$	0,93
Citizens Advice, UK	2016	Badanie	4 200	23 mld £	1,17
European Commission	2017	Szkoda: bezpośrednie koszty, strata czasu, minus odszkodowan/rozszerzenie	16 000	20,3 mld € do 58,4 mld €	0,13–0,38
US FTC	2017	21 rodzajów oszustw masowe rynki	3 717	61,8 mln przypadków; 40 mln dorosłych; mediana strat 100 US\$	b.d.
Consumer Affairs Agency, Jap.	2018	Częstotliwość szkód, reklamacje	10 000	4,9 trylionów ¥	0,9

Źródło: A. Barker, *Measuring consumer detriment and the impact of consumer policy: Feasibility study*, OECD Digital Economy Papers No. 293, OECD, Paris 2020, s. 17, <https://doi.org/10.1787/0c2e643b-en> (dostęp: 03.08.2020).

158 A. Barker, *Measuring consumer detriment and the impact of consumer policy: Feasibility study*, OECD Digital Economy Papers No. 293, OECD, Paris 2020, s. 4, <https://doi.org/10.1787/0c2e643b-en> (dostęp: 03.08.2020).

159 *Ibidem*, s. 14–16.

160 OECD, *Enhancing Consumer Policy Making: The Role of Consumer Surveys*, OECD, Paris 2012.

W szczególności, co dwa lata (od 2008 r.) KE tworzyła tablicę wyników dotyczącą warunków konsumenckich, która opiera się na badaniach postaw konsumentów i detalistów wobec handlu transgranicznego i ochrony konsumentów. Część badań koncentruje się na szacowaniu szkód konsumenckich. W tabeli 3.1 przedstawiono uporządkowane w sposób chronologiczny badania dotyczące szkód konsumenckich, w tym w: Australii, Holandii, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Unii Europejskiej, Japonii. We wskazanych badaniach stosowano: różną metodykę, liczbę ankietowanych uczestników (w przypadku Japonii badanie obejmowało nawet 10 000 konsumentów), sposób szacowania szkody, zakres badań. Biuro Ekonomiczne FTC w USA opublikowało czwarty już raport na temat dokonanych oszustw konsumentów na rynku masowym w USA. Ankiety przeprowadzono w latach 2004, 2007 i 2013, 2017¹⁶¹. W tych badaniach poszukiwano związku między różnymi cechami konsumentów a prawdopodobieństwem wiktyimizacji, również odpowiedzi na pytanie, w jakich okolicznościach dochodzi do takich transakcji, w jaki sposób są realizowane, a także, czy można je powstrzymać¹⁶².

Zanim zostaną ukazane problemy, z którymi mierzą się konsumenci w UE, korzystając z usług sektora bankowego, warto chociaż w skrócie przedstawić informacje liczbowe na jego temat (ze względu na ograniczone łamy niniejszej monografii autorka w ramach charakterystyki sektorów bankowych skomentuje informacje liczbowe dotyczące sektora bankowego w Polsce, w odniesieniu do sektorów bankowych w innych krajach, przede wszystkim unijnych). W przypadku analizy sektorów bankowych w UE trzeba odnotować fakt, że liczba instytucji kredytowych w systemie bankowym w Polsce, zajmuje pod tym względem drugą pozycję pośród innych systemów bankowych UE, po systemie bankowym w Niemczech (Niemcy 1 584, Polska 647). Pod względem zatrudnienia system bankowy w Polsce zajmuje już czwartą pozycję, po systemach bankowych w trzech dużych krajach europejskich: Niemcy, Francja, Włochy (Niemcy 564 935, Francja 408 941, Włochy 274 056 i Polska 166 011 – zob. tabela 3.2).

161 K. Anderson, *Mass Market Consumer Fraud in the United States: A 2017 Update*, Staff Report of the Bureau of Economics, Federal Trade Commission, Washington 2019.

162 M. Deliema, E. Fletcher, C. Kleffer, G. Mottola, R. Pessanha, M. Trumpower, *Exposed to Scams: What separates victims from non-victims?*, 2019, <https://longevity.stanford.edu/wp-content/uploads/2019/09/ScamTrackerIssueBrief-ExposedToScamsReducedFile.pdf> (dostęp: 10.08.2020).

Tabela 3.2. Zestawienie podstawowych informacji o instytucjach kredytowych w UE oraz ich głównych produktach (stan w 2019 r.). Aktywa, kredyty, depozyty (mln €)

Wyszczególnienie	Liczba instytucji kredytowych	Aktywa	Kredyty	Depozyty	Zatrudnienie
Austria	544	845 380	565 048	513 276	71 798
Belgia	88	1 001 881	601 842	664 939	51 740
Cypr	32	69 861	48 538	42 784	8 946
Niemcy	1 584	7 775 993	4 981 050	4 857 395	564 935
Estonia	37	26 207	24 608	18 020	5 317
Hiszpania	200	2 645 174	1 622 579	1 843 490	179 055
Finlandia	257	628 492	374 908	234 683	20 796
Francja	409	8 810 390	5 412 610	4 701 364	408 941
Grecja	37	292 595	190 919	178 114	39 382
Irlandia	327	1 101 935	332 900	302 891	27 940
Włochy	508	3 669 283	2 388 626	2 623 710	274 056
Litwa	85	30 064	26 672	24 235	9 165
Luksemburg	135	1 077 297	470 964	455 247	26 317
Łotwa	54	22 792	18 128	15 318	7 345
Malta	24	44 435	19 805	23 291	5 044
Holandia	93	2 320 609	1 384 483	1 181 180	72 199
Portugalia	141	390 771	239 657	283 121	50 819
Słowenia	17	40 639	28 130	31 942	9 683
Słowacja	27	82 005	61 155	61 934	19 539
Strefa Euro	4 599	30 875 794	18 792 622	18 086 933	1 853 017
Bułgaria	26	57 133	38 367	41 776	29 991
Chorwacja	22	60 202	44 320	43 117	20 028
Czechy	59	286 090	209 579	166 485	40 244
Dania	98	1 056 444	668 793	320 447	41 737
Węgry	60	126 053	65 236	82 234	39 434
Polska	647	461 749	321 283	316 511	166 011
Rumunia	34	104 334	65 301	74 686	53 737
Szwecja	153	1 284 115	831 558	509 420	52 255
Wielka Brytania	390	9 035 347	4 078 704	3 886 742	370 083
Kraje spoza strefy euro	1 489	12 471 467	6 323 141	5 441 418	813 520
EU 28	6 088	43 347 161	25 115 763	23 528 351	2 666 537

Źródło: <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2019/08/1-1-1500x517.png> (dostęp: 10.08.2020).

W przypadku poziomu aktywów, system bankowy w Polsce znajduje się w okolicach połowy niniejszego zestawienia. W grupie krajów będących w UE, ale poza strefą euro, pod tym względem zajmujemy czwartą pozycję na dziewięć krajów (Wielka Brytania 9 036 647 mln €, następnie Szwecja z poziomem aktywów w systemie bankowym 1 284 115 mln €, Dania 1 056 444 mln € i wreszcie Polska 461 749 mln €). Podobna kolejność występuje pod względem wielkości kredytów, Polska

tak jak poprzednio jest na czwartym miejscu w swojej grupie (Wielka Brytania 4 078 704 mln €, Szwecja 830 558 mln €, Dania 668 793 mln € i Polska 321 283 mln €). wreszcie pod względem wielkości depozytów w badanym roku 2019, również system bankowy w Polsce, jak poprzednio zajmował czwarte miejsce (Wielka Brytania 3 886 742 mln €, Szwecja 509 420 mln €, Dania 320 447 mln € i system bankowy w Polsce 316 511 mln €).

Po skróconej charakterystyce liczbowej sektorów bankowych można przejść do zasadniczej kwestii tej części monografii, czyli problemów konsumentów na rynku usług bankowych w UE. Poniżej zostaną zaprezentowane problemy, które występują najczęściej i łączą się z takimi produktami bankowymi jak:

- kredyty hipoteczne,
- kredyty konsumenckie,
- pieniądze elektroniczne oraz usługi płatnicze.

Trzeba stwierdzić, że spośród różnych produktów bankowych kredyty hipoteczne stanowią jeden z bardziej istotnych w tym obszarze przykładów¹⁶³. Pożyczki, kredyty hipoteczne są oferowane przez instytucje kredytowe, towarzystwa budowlane lub innych pożyczkodawców. Zazwyczaj zabezpiecza je własność. Mają zwykle niższą cenę/oprocentowanie i dłuższy okres spłaty niż w przypadku innych rodzajów kredytów konsumenckich. Jednakże, niewywiązanie się konsumentów ze zobowiązań spłaty tego rodzaju kredytów może doprowadzić do poważnego uszczerbku majątku i przejęcia oraz odsprzedaży nieruchomości konsumenta. W okresie przed zawarciem umowy kredytodawca musi zaakceptować lub odrzucić wniosek konsumenta o kredyt hipoteczny. Ważną cechą charakteryzującą ten rodzaj kredytu jest podjęcie poważnej decyzji o istotnych skutkach finansowych w długim okresie dla całej rodziny. Dyrektywa, regulująca ten rynek (MCD) nakłada na pożyczkodawców obowiązek oceny konsumenckiej zdolności kredytowej, zgodnie ze wspólnymi normami UE. Ponadto, zapewnia konsumentom poprzez europejski znormalizowany arkusz informacyjny (European Standardised Information Sheet ESIS) szczegółowe informacje na temat warunków umowy, w tym prawa konsumenta do spłaty kredytu wcześniej niż określono w umowie („przedterminowa spłata”). MCD wprowadza również wymagania dotyczące obliczania rocznej stopy oprocentowania (RRSO)¹⁶⁴.

W raporcie EBA wskazano następujące rodzaje problemów¹⁶⁵, które były zgłaszane przez różne instytucje związane z ochroną konsumentów na rynku kredytów

163 Directive 2014/17/EU... Implementowana do Polski w ramach ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, Dz.U. 2017, poz. 819. Powyższa dyrektywa oraz rozporządzenie nr 1093/2010/UE zakazuje powiązania wynagrodzenia pośredników od celów sprzedażowych.

164 Directive 2014/17/EU..., p. 34.

165 Przykładowa analiza nieprawidłowości na rynku kredytów hipotecznych zob. M. Penczar, *Analiza nieprawidłowości na rynku kredytów hipotecznych obciążonych ryzykiem walutowym*,

hipotecznych w UE (z czego najwięcej przypadków dotyczyło pierwszych trzech grup problemów)¹⁶⁶:

- poziom zadłużenia gospodarstw domowych,
- praktyki kredytowe,
- poziom opłat i prowizji oraz ich przejrzystość,
- wyzwania związane z wcześniejszą spłatą kredytu hipotecznego,
- refinansowanie kredytu hipotecznego.

Najczęściej problematyczne kwestie związane z kredytami hipotecznymi¹⁶⁷ zgłaszanymi przez właściwe organy, w większości państw członkowskich, dotyczyły poziomu zadłużenia konsumentów¹⁶⁸, wpływu niskich stóp procentowych oraz odpowiedzialnych praktyk kredytowych. Szereg właściwych organów również zgłosiło problemy związane opłatami i prowizjami pobieranymi od konsumentów przy zaciąganiu kredytu hipotecznego.

Podkreślono także wyzwania, na jakie napotykają konsumenci, chcący przedterminowo spłacić kredyt hipoteczny¹⁶⁹, w tym kwestię nieuzasadnionych opóźnień. Zauważono, że konsumenci zaangażowali się w refinansowanie kredytu hipotecznego lub zdecydowali spłacić wcześniej istniejący kredyt hipoteczny, aby skorzystać z niższych stóp procentowych. Odnotowano także, że konsumenci dokonywali restrukturyzacji zaległego kredytu hipotecznego, aby wywiązać się ze zobowiązań spłaty kredytu hipotecznego. W takich okolicznościach zdarzało się, że instytucje kredytowe nie chciały renegotjować warunków związanych z istniejącą umową pożyczki lub przedstawiły konsumentom niekorzystne warunki refinansowania, prawdopodobnie w celu zachęcenia konsumentów do powstrzymania się od zerwania istniejącej umowy kredytu hipotecznego. Jeżeli chodzi o reklamacje¹⁷⁰ zgłoszone w roku 2017 na działalność instytucji finansowych, to 23% z nich dotyczyło kredytów hipotecznych. Najczęstszymi przyczynami skarg konsumentów w związku z kredytami hipotecznymi były opłaty i koszty, w tym początkowe koszty związane z uruchomieniem kredytu hipotecznego i powiązane opłaty, kwe-

[w:] *Nieprawidłowości na rynku finansowym z perspektywy ochrony konsumenta* – Raport Doradczy Komitet Naukowy przy Rzeczniku Finansowym, Warszawa 2019, s. 114–123, https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/05/DKN_Raport_nieprawidlowosci_wrzesien2019.pdf (dostęp: 14.08.2020).

166 EBA, *Consumer Trends Report 2019*, 2019, s. 12–16.

167 F. Zunzunegui, *Mis-selling of Financial Products: Mortgage Credit. Study*, Policy Department for Economic and Scientific and Quality of Life Policies; European Parliament, Belgium, Brussels 2018.

168 EBA, *Guidelines on creditworthiness assessment. Final Report*, EBA/GL/2015/11, p. 4.

169 Zob np. W. Kaczmarczyk, *Commission for granting a loan as an instrument for transferring the cost to a consumer by financial institutions in Poland*, „Bezpieczny Bank” 2020, nr 2(79), s. 104–116.

170 Reklamacje konsumentów rynków finansowych są także badane w USA. Zob. np. K. Bastani, H. Namavari, J. Shaffer, *Latent Dirichlet allocation (LDA) for topic modeling of the CFPB consumer complaints*, „Expert Systems With Applications” 2019, no.127, s. 256–271.

stie związane z udzieleniem i odmową udzielenia kredytu hipotecznego, umowy, produkty ubezpieczeniowe związane z kredytami hipotecznymi, błędy techniczne, kredyty hipoteczne w walutach obcych oraz sprawy administracyjne i związane z obsługą klienta¹⁷¹.

Kolejnym produktem bankowym, który generował dużą liczbę problemów i skarg/reklamacji w okresie 2018–2019, według EBA były kredyty konsumenckie¹⁷², obejmujące różne produkty, od pożyczek dla osób fizycznych, kredytów w rachunku bieżącym, poprzez kredyty na zakup samochodów, kredyty odnawialne, karty kredytowe i inne. W dyrektywie regulującej ten rynek (CCD)¹⁷³ zalecono tworzenie przejrzystego, wydajnego i dobrze funkcjonującego, wewnętrznego rynku kredytów konsumenckich UE, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Ustalono zbiór zasad dotyczących informacji udzielanych konsumentom przed zawarciem umowy i informacji umownych. W szczególności zwracano uwagę na to, że konsumenci muszą otrzymać odpowiednie i wyczerpujące informacje o warunkach i kosztach kredytu oraz o swoich zobowiązaniach, tak aby mogli podjąć świadomą decyzję o zawarciu umowy o kredyt. Informacje przed zawarciem umowy muszą być dostarczane w standardowym formacie. Według postanowień dyrektywy CCD pożyczkodawcy są obowiązani udzielić konsumentom odpowiednich wyjaśnień, aby umożliwić konsumentowi ocenę, czy proponowana umowa odpowiada ich potrzebom i sytuacji finansowej, a także ocenić ich zdolność kredytową przed zawarciem umowy o kredyt czy znaczącym podwyższeniem kwoty kredytu¹⁷⁴.

W raporcie EBA wskazano następujące rodzaje problemów, które były zgłaszane przez różne instytucje związane z ochroną konsumentów na rynku kredytów konsumenckich w UE¹⁷⁵:

- wysoki koszt krótkoterminowego kredytu konsumenckiego,
- niewłaściwe wykorzystanie kredytu konsumenckiego,
- złe praktyki oceny zdolności kredytowej,
- nadmierne zadłużenie i zaległości w spłacie,
- niewystarczające informacje przed zawarciem umowy,
- niewystarczające informacje w całym okresie obowiązywania umowy.

Jeśli chodzi o kredyt konsumencki, główne problemy zidentyfikowane przez właściwe organy dotyczą¹⁷⁶: trendów pojawiających się w dystrybucji określonych

171 EBA, *Consumer Trends Report 2019*, 2019, s. 16–17.

172 *Ibidem*.

173 Directive 2008/48/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on credit agreements for consumers and repealing Council Directive 87/102/EEC. Dyrektywa CCD.

174 EBA, *Consumer Trends Report 2019*, 2019, s. 20–21.

175 *Ibidem*, s. 21.

176 O. Cherednychenko, J. M. Meindertsmas, *Mis-Selling...*, s. 9–17.

produktów, takich jak krótkoterminowy, bardzo kosztowny kredyt konsumencki¹⁷⁷ (zwany również kredytem natychmiastowym, szybkim kredytem lub chwilówką¹⁷⁸) oraz kredyt odnawialny, a także odpowiedzialne kredytowanie¹⁷⁹. W przypadku wysokokosztowych, krótkoterminowych kredytów konsumenckich odnotowano ich częste udzielenie w trybie *online* lub za pośrednictwem aplikacji mobilnych. Koszt tych kredytów był znacznie wyższy niż kredytów standardowych, m.in. z powodu wyższego szacowanego ryzyka niewypłacalności. Ocena zdolności kredytowej często opiera się na automatycznych algorytmach, co powoduje niepokój o wystarczająco zweryfikowaną zdolność klienta do spłaty. Zauważono, że instytucje udzielające krótkoterminowych, wysokokosztowych kredytów¹⁸⁰ pozostają poza kompetencjami właściwych organów nadzorczych, ponieważ są w pełni cyfrowymi dostawcami kredytów, działającymi na rynku w ramach swobody świadczenia usług. Inna kwestia związana z kredytem konsumenckim, zidentyfikowana jako istotna dla konsumentów, dotyczy braku zgodności między celem zaciągania pożyczki przez konsumentów a rodzajem dostarczanego im produktu kredytowego, w szczególności kredytu odnawialnego. Zauważono ponadto, że konsumenci wybierają karty kredytowe o niskich wskaźnikach spłaty, aby płacić niskie raty, co oznacza, że amortyzacja kapitału jest dokonywana w bardzo długim okresie. To, w połączeniu z wysokimi stopami procentowymi może spowodować zapłatę przez konsumentów znacznej kwoty odsetek. Problem stanowi także nieodpowiednia ocena zdolności kredytowej¹⁸¹. Odnotowano możliwość wpływu na budżet rodziny, w przypadku, gdy kredyt konsumencki jest zaciągany w sposób nieodpowiedzialny, powodując duże zaległości, co jak podkreślono stanowi kluczowe kwestie na tym rynku. Zwrócono uwagę na przekazywanie przez instytucje finansowe konsumentom niewystarczających informacji przed zawarciem umowy, zwłaszcza informacji dotyczących warunków kredytu, kar i wcześniejszej spłaty. Jeżeli chodzi o reklamacje zgłoszone w roku 2017 na działalność instytucji finansowych, to 17% z nich dotyczyło kredytów konsumenckich. Głównymi przyczynami skarg konsu-

177 European Parliament, *Consumer Protection Aspects of Financial Services: Study*, February 2014, p. 54.

178 Office of Fair Trading, *Payday Lending: Compliance Review Final Report*, March 2013, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/532ad55eed915d0e5d00038d/oft1481.pdf> (dostęp: 14.08.2020).

179 O. Cherednychenko, J. M. Meindertsma, *Irresponsible Lending in the Post-Crisis Era: Is the EU Consumer Credit Directive Fit for Its Purpose?*, „Journal of Consumer Policy” 2019, vol. 42, s. 483–519.

180 M. Paleczna, *Misselling...*; M. Paleczna, *Problem nieetycznych zachowań na rynku niebankowych kredytów konsumenckich*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2018, t. CIX, s. 127–144.

181 P. Gałązka, *Różnice w ocenie zdolności kredytowej konsumenta w państwach członkowskich UE jako ograniczenie jednolitego rynku kredytów – analiza w kontekście zasady minimalizacji danych z art. 5 RODO*, „Internetowy kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 8(8), s. 92–100.

mentów w związku z tymi kredytami były: poziom opłat¹⁸², problemy z informacjami na etapie przed zawarciem umowy i w jej trakcie, wierzytelnościami i windykacją, poziomami stóp procentowych i kwestiami zarządzania, zaległościami, naliczanymi stopami procentowymi, problemy ze spłatą lub obciążenia z tytułu wcześniejszej spłaty¹⁸³, opłaty i prowizje oraz anulowanie kredytu¹⁸⁴.

Kolejnymi produktami, wskazywanym w raporcie EBA jako powodujące szkody dla konsumentów były usługi płatnicze i pieniądze elektroniczne¹⁸⁵. W tym przypadku zakłada się, że, bezpieczne, wydajne, innowacyjne i przyjazne dla użytkownika płatności są korzystne dla konsumentów, umożliwiając im dostęp do towarów i usług. Usługi płatnicze są definiowane w raporcie określającym konsumenckie trendy na rynkach bankowych w UE jako czynności instytucji finansowych lub czynności wykonywane przez konsumentów, które wiążą się z lokowaniem, przekazywaniem lub wypłacaniem środków i które są wykonywane przy użyciu różnych instrumentów płatniczych, w tym kart płatniczych, zazwyczaj debetowych i kart kredytowych, a także polecenia przelewu, czeków, polecenia zapłaty i pieniądza elektronicznego.

Tabela 3.3. Całkowita liczba płatności według rodzaju usługi płatniczej 2013–2017 (w mln)

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Wszystkie karty z wyjątkiem funkcji pieniądza elektronicznego	46 248,5	50 355,3	55 806,5	62 215,8	69 198,4
Polecenia przelewu	26 982,1	26 676,3	28 907,5	30 440,8	32 105,0
Polecenie zapłaty	23 289,6	21 814,7	23 584,3	24 209,4	25 116,6
Elektroniczna portmonetka	–	2 097,0	2 388,2	2 843,4	3 417,6
Czeki	3 902,8	3 616,2	3 322,6	3 026,7	2 692,9
Inne usługi płatnicze	422,5	1 337,4	1 558,0	1 608,7	1 592,7

Źródło: EBA, *Consumer Trends Report 2019*, 2019, s. 25.

182 W Polsce zob. np. P. Nowak, *Ochrona konsumenta przez ustawowe limitowanie opłat kredytowych*, „Przedsiębiorczość – Edukacja [Entrepreneurship – Education]” 2019, nr 15(1), s. 230–241.

183 Polska zob. szerz. E. Rutkowska-Tomaszewska, *Redukcja kosztów kredytu konsumenckiego a przedterminowa jego spłata w świetle art. 49 ustawy o kredycie konsumenckim*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2018, t. C, s. 163–177.

184 EBA, *Consumer Trends Report 2019*, 2019, s. 22–23.

185 Trzeba podkreślić że usługi płatnicze uregulowane poprzez Dyrektywę PSD2 nie zostały opisane w zestawieniu EBA, ponieważ powyższa dyrektywa obowiązuje od 2018 r.

Na podstawie informacji, przedstawionych w tabeli 3.3 można zauważyć, że w 2017 r. najważniejszymi formami płatności były karty, polecenia przelewu i polecenia zapłaty, odpowiednio: 51,6%, 24% i 18,7% wszystkich transakcji. Całkowita liczba płatności bezgotówkowych w UE wzrosła do 134 mld w 2017 r., czyli o 7,3% więcej niż rok wcześniej. Należy podkreślić, że rynek płatności w UE za pomocą pieniądza elektronicznego rośnie systematycznie każdego roku. Mając na uwadze powyższe zmiany, regulatorzy systemu przyjęli¹⁸⁶, obowiązującą od 2018 r. Dyrektywę PSD2¹⁸⁷, której celem jest promowanie udogodnień dla klientów, ich ochrona, a także wspieranie konkurencji, ułatwianie innowacji, wzmacnianie bezpieczeństwa i wnoszenie wkładu w jednolity rynek płatności w UE. W interesie konsumentów, w odniesieniu do tego typu produktów, wprowadzono zmiany dotyczące wzmocnienia ich bezpieczeństwa w postaci¹⁸⁸:

- silnego uwierzytelniania klienta i bezpiecznej komunikacji,
- ustalenia zasad opracowania, obsługi i prowadzenia centralnego rejestru elektronicznego prowadzonego przez EUNB, który dostarcza zbiorczych i aktualnych informacji o instytucjach płatniczych i pieniądza elektronicznego posiadających zezwolenie w UE,
- ustalenia dla instytucji kredytowych, firm inwestycyjnych, instytucji płatniczych i pieniądza elektronicznego wytycznych, dotyczących środków bezpieczeństwa w odniesieniu do zagrożeń operacyjnych i zagrożeń bezpieczeństwa,
- ustalenia zasad dotyczących procedur składania skarg do dostawców usług płatniczych.

W raporcie EBA wskazano następujące rodzaje problemów, zgłaszane przez różne instytucje związane z ochroną konsumentów na rynku usług płatniczych w UE¹⁸⁹:

- zgodność z wymogami bezpieczeństwa i ochrony, mającymi zastosowanie do nowych i innowacyjnych usług i technologii płatniczych, wprowadzanych na unijny rynek płatności,
- nieautoryzowane i/lub oszukańcze transakcje płatnicze,
- formułowanie i przejrzystość opłat oraz prowizji związanych z rachunkami płatniczymi¹⁹⁰,

186 Przegląd regulacji usług płatniczych na terenie UE zob. szerzej: *Regulations as a tool to increase consumer protection on the European retail payment market*, „Journal of Economics and Management” 2018, vol. 31(1), s. 50–74.

187 Directive (EU) 2015/2366...

188 EBA, *Consumer Trends Report 2019*, 2019, s. 30.

189 *Ibidem*, s. 32.

190 W naukach ekonomicznych a zwłaszcza w finansach pojawiła się tzw. teoria racjonalnej nieuwagi (ang. *rational inattention* RI). W ramach tej teorii podkreślono, że konsumenci świadomie odcinają się od informacji ze względu na koszty jej pozyskania i przetworzenia zob. Ch. Sims, *Implication of rational inattention*, „Journal of Monetary Economics” 2003, vol. 50, issue 3, s. 665–690; B. Mackowiak, F. Matejka, M. Wiederholt, *Rational inattention: A disci-*

Spośród zgłaszanych problemów, dotyczących usług płatniczych, podnoszono kwestię nieuzasadnionego poziomu opłat i prowizji, przejrzystość informacji o opłatach i prowizjach. Ponadto, zidentyfikowano nieautoryzowane i/lub oszukańcze transakcje płatnicze i wiążące się z tym ryzyko strat finansowych. Bardzo często ofiary tych działań to wrażliwe grupy konsumentów, np. osoby starsze¹⁹¹. Argumentowano przy tym, że niski poziom wiedzy finansowej i edukacji konsumentów to duży problem, ponieważ konsumenci przekazują swoje dane osobowe bez świadomości możliwych nadużyć. Zauważono, że nadużywanie skradzionych kart płatniczych jest nadal powszechnym problemem i że konsumenci zwykle nie rozumieją obowiązujących przepisów, zwłaszcza w sytuacjach transgranicznych. Przykładowo, poziom skarg, dotyczących usług płatniczych w 2017 r. był stosunkowo wysoki, średnio stanowił w UE 33% (i mediana 19%) wszystkich skarg. Najczęstszymi przyczynami reklamacji konsumentów na usługi płatnicze były: problemy z korzystaniem z usługi, niewykonane przelewy, nieprawidłowe wykonanie poleceń przelewu i poleceń zapłaty, zlecenia anulowania, nieautoryzowane transakcje, oraz „opłaty i prowizje” a także nieautoryzowane i/lub oszukańcze transakcje płatnicze¹⁹². Ponadto, w badanym okresie przedmiotem skarg były depozyty, a zwłaszcza depozyty strukturyzowane, ale liczba skarg związanych z tymi produktami była o wiele mniejsza niż w poprzednim okresie.

Trzeba przyznać, że czasami finansowi usługodawcy działają przeciwko interesom konsumentów, w sposób legalny, wykorzystując czynniki/skłonności behawioralne. W literaturze przedmiotu można odnaleźć sprawozdania z badań empirycznych, dotyczących wykorzystania przez wydawców kart kredytowych behawioralnych czynników w celu kształtowania opłat i stóp procentowych. Dzięki takim badaniom uzyskujemy odpowiedź na pytanie, w jaki sposób wystawcy kart kredytowych wykorzystują strukturę sztywnych warunków umowy (opłaty, stopy procentowe) w połączeniu z projektem listu ofertowego, skierowanego do różnych grup klientów. Posiadając wiedzę, które cechy karty są wyraźnie widoczne dla klientów, a których oni nie dostrzegają, można ukryć te parametry kart, które

plined behavioral model, „CEPR Discussion Papers” 2018, no. 13243. Interesujące badanie dotyczące problemów z wyborem przez klientów kart kredytowych o zróżnicowanych stopach procentowych (interpretacja oferty) zob. szerzej M. Galenianos, A. Gavazza, *Regulatory interventions in consumer financial markets: The case of credit cards*, 2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3405897 (dostęp: 12.08.2020).

191 Specyfika starszego konsumenta i jego zachowania wobec zmian społecznych, finansowych i technologicznych zob. S. Nikou, *Mobile technology and forgotten consumers: the young-elderly*, „International Journal of Consumer Studies” 2015, no. 39(4), s. 294–304; L. Berg, *Consumer vulnerability: Are older people more vulnerable as consumers than others?*, „International Journal of Consumer Studies” 2015, no. 39(4), s. 284–293; J.J. Xiao, C. Chen, C.L. Sun, *Age differences in consumer financial capability*, „International Journal of Consumer Studies” 2015, no. 39(4), s. 387–395.

192 EBA, *Consumer Trends Report 2019*, 2019, s. 37–38.

są niekorzystne dla klientów. W Stanach Zjednoczonych kluczowym czynnikiem różniącym umowy dotyczące kart kredytowych, jest pobieranie wyższych opłat lub występowanie większych obciążeń pod koniec okresu obowiązywania umowy albo na jego początku. Na przykład wiele kart oferuje niskie stawki za rozpoczęcie okresu użytkowania i wysokie opłaty za opóźnienia i przekroczenie limitu, podczas gdy inne karty są raczej opłacane z góry i pobiera się w ich przypadku opłaty roczne oraz regularne RRSO¹⁹³. Rosnąca literatura dotycząca teorii umów behawioralnych sugeruje, że opłaty z opóźnieniem są atrakcyjne dla konsumentów o krótkowzrocznych lub niespójnych czasowo preferencjach, co skwapliwie wykorzystują wydawcy kart, stosując w późniejszym okresie wyższe opłaty¹⁹⁴. Ponadto wydawcy kart różnicują oferty, jedne przedkładając konsumentom wyrafinowanym, a inne konsumentom naiwnym. Oferują różnym grupom konsumentów różne warunki umów, odmienne struktury cenowe i programy nagród. Analiza literatury behawioralnej, dotyczącej umów pokazuje, że karty oferowane mniej wykształconym klientom zawierają więcej produktów, bardziej obciążonych pod koniec upływu umówionego terminu¹⁹⁵.

Oprócz produktów stwarzających konsumentom problemy, powodujących u nich szkody (*consumer detriment*) można także zidentyfikować inne generatory problemów. W raporcie EBA wskazano także aktualne zagadnienia/tematy, które według opinii różnych podmiotów powiązanych z ochroną konsumentów mają znaczenie dla jakości tych relacji w sektorze bankowym (czyli obszary, stanowiące potencjalne źródło problemów). Zaliczono do nich m.in. opłaty i prowizje, nadmierne zadłużenie, odpowiedzialne udzielanie pożyczek i ocenę zdolności kredytowej, finansową świadomość i edukację, przejrzystość/transparentność i ujawnianie informacji na etapie przedkontraktowym, naruszenia tajemnicy danych, cyberbezpieczeństwo i transgraniczną sprzedaż produktów i usług¹⁹⁶. Z wyżej wymienionych generatorów problemów, główne obawy konsumentów dotyczą braku przejrzystości oraz nieuzasadnionych poziomów opłat i prowizji, związanych z produktami i usługami finansowymi. Bardzo często konsumenci, rozważający zakup tych produktów i usług, nie są świadomi całkowitego kosztu, albo faktycznie zapłacona cena jest znacznie wyższa niż cena wskazana w informacjach przed zawarciem umowy. Bardzo istotne z punktu widzenia konsumentów są kwestie odpowiedzialnego kredytowania i złych praktyk oceny zdolności kredytowej, wydłużania maksymalnych okresów spłaty, dostarczania niezamówionych produk-

193 H. Ru, A. Schoar, *Do credit card companies screen for behavioral biases*, „BIS Working Papers” 2020, no. 842.

194 S. Della Vigna, U. Malmendier, *Contract Design and Self-Control: Theory and Evidence*, „The Quarterly Journal of Economics” 2004, vol. 119(2), s. 353–402; P. Heidhues, B. Kószegi, *Exploiting Naïvete about Self-Control in the Credit Market*, „The American Economic Review” 2010, vol. 100(5), s. 2279–2303.

195 P. Heidhues, B. Kószegi, *op. cit.*

196 EBA, *Consumer Trends Report 2019*, 2019, s. 46–68.

tów np. kart kredytowych. Ponadto problemy stwarzają praktyki: wprowadzającej w błąd sprzedaży i wprowadzającej w błąd reklamy (*misleading selling practices, misleading advertising*), prowadzące do nabycia nieodpowiedniej, niedopasowanej do potrzeb usługi.

Instytucje finansowe, prezentując ofertę potencjalnym klientom, ukazują przede wszystkim ich atrakcyjne funkcje, np. niski początkowo poziom kosztów, możliwość wykorzystania zbieranych punktów, wykorzystanie usługi typu *cash back*. Przyciągając klientów, którzy nie rozumieją oferowanych warunków kredytu, emitent pozyskuje grupę pożyczkobiorców, których charakteryzować może prawdopodobieństwo braku możliwości spłaty kredytu. Jedną z metod przeciwdziałania takim zagrożeniom jest poszerzanie wiedzy finansowej i ekonomicznej, świadomości finansowej, w szczególności w odniesieniu do cyfrowej edukacji finansowej dla najbardziej wrażliwych klientów¹⁹⁷. Również instytucje finansowe powinny przedstawiać wyjaśnienia dotyczące oferowanych produktów i usług, umożliwiające konsumentom ocenę użyteczności i dopasowania do ich potrzeb i sytuacji finansowej.

Charakteryzując zespół problemów dla konsumentów na rynku usług bankowych podkreśla się również kwestię innowacji technologicznych, które mogą potencjalnie zwiększyć ryzyko dla konsumentów, m.in. poprzez utratę lub bezprawne wykorzystanie ich danych. Dlatego też warto podejmować zintegrowane działania, których celem będzie zapobieganie zagrożeniom informatycznym, biorąc pod uwagę perspektywę mikroostrożnościową, z nadrzędnymi celami w postaci ochrony konsumentów¹⁹⁸, która w ostatecznym rozrachunku łączy się z perspektywą makroostrożnościową, stabilnością systemu finansowego i jego bezpieczeństwem.

3.6. Ignorancja finansowa po stronie konsumentów

Dla równowagi trzeba wspomnieć, że również konsumenci rynku usług finansowych nie są pozbawieni wad. Na potwierdzenie tej tezy można odwołać się do literatury przedmiotu. J. Campbell, brytyjski autor, o dużym uznaniu w sferze badań ochrony konsumenta, wymienia pięć rodzajów ignorancji finansowej, charakteryzujących gospodarstwa domowe, takie jak: nieznanomość pojęć finansowych, warunków umowy, historycznych przebiegów wydarzeń i tendencji na rynkach finansowych, zachęt/bodźców wykorzystywanych do sterowania konsumentami,

197 M. DeLiema, E. Fletcher, C. N. Kieffer, G. R. Mottola, R. Pessanha, M. Trumpower, *op. cit.*

198 EBA, *Consumer Trends Report 2019*, 2019, s. 46–71.

a także nadmierne zaufanie do finansowej wiedzy i umiejętności¹⁹⁹. Ponieważ ostatni punkt łączy się z pierwszym i dotyczy stosunkowo popularnego zagadnienia naukowego, poniżej w tekście zostaną przedstawione cztery pierwsze z nich.

Nieznajomość pojęć finansowych

Jak zauważa brytyjski autor, mając na uwadze wyniki różnych badań, wiele gospodarstw domowych nie rozumie nawet najbardziej podstawowych pojęć potrzebnych do rozwiązania problemu związanego z wyborem usług finansowych²⁰⁰. Taki stan nazwano „finansowym analfabetyzmem (*financial illiteracy*)”. Autorzy: J.S. Hastings, B.C. Madrian i W.L. Skimmyhorn²⁰¹ oraz A. Lusardi i O.S. Mitchell²⁰² zrealizowali dwa kompleksowe badania na ten temat, w których zamieszczono obszerny przegląd literatury. W ostatnim dziesięcioleciu do pomiaru rozumienia finansów przez gospodarstwa domowe, w kontekście pojęciowym stosowano standardowy zestaw pytań. A. Lusardi i O.S. Mitchell sformułowały trzy pytania: jedno, które dotyczy kumulacji płatności odsetek w czasie, a drugie – efektów kompensacji inflacji i nominalnych stóp procentowych realnej siły nabywczej oraz pytanie trzecie, dotyczące relatywnego ryzyka inwestowania w pojedyncze akcje i fundusze wspólne inwestowania²⁰³. W badaniu National Financial Capability Study (NFCS) z 2009 r. dodano dwa kolejne pytania, jedno dotyczące porównania 15-letnich i 30-letnich kredytów hipotecznych, a drugie dotyczące relacji między stopami procentowymi a cenami obligacji. Na podstawie zebranych informacji, w trakcie kolejnej serii tego badania, w 2018 r. ustalono, że finansowy analfabetyzm jest powszechny w Stanach Zjednoczonych i dotyka 40% społeczeństwa (spadek w stosunku do roku 2017, w którym ten poziom wynosił 44%)²⁰⁴. Jak zauważa J.Y. Campbell, pytania dotyczące wiedzy finansowej, występujące w literaturze przedmiotu jako pytania tzw. Wielkiej Piątki, są często stosowane, ze względu na to, że są proste i krótkie, czyli łatwe do umieszczenia w kwestionariuszach ankietowych. Ze względu na ich popularność odpowiedzi można porównać z wieloma innymi badaniami, prowadzonymi na całym świecie, np. badanie PISA

199 J.Y. Campbell, *Restoring rational choice: The challenge of consumer financial regulation*, „American Economic Review” 2016, no. 106(5), s. 9.

200 Na podstawie J.Y. Campbell, *Restoring...*, s. 10–11.

201 J.S. Hastings, B.C. Madrian, W.L. Skimmyhorn, *Financial Literacy, Financial Education, and Economic Outcomes*, „Annual Review of Economics” 2013, vol. 5, s. 347–373.

202 A. Lusardi, O. S. Mitchell, *The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence*, „Journal of Economic Literature” 2014, vol. 52(1), s. 5–44.

203 A. Lusardi, O. S. Mitchell, *Planning and Financial Literacy: How Do Women Fare?*, „American Economic Review” 2008, vol. 98(2), s. 413–417, [za:] J.Y. Campbell, *Restoring...*

204 J.T. Lin, C. Bumcrot, T. Ulicny, G. Mottola, G. Walsh, R. Ganem, C. Kieffer, A. Lusardi, *The State of U.S. Financial Capability: The 2018 National Financial Capability Study*, FINRA Investor Education Foundation, Washington 2019, s. 33.

(Programme for International Student Assessment)²⁰⁵. Niskie wyniki w zakresie umiejętności finansowych są związane z niskimi dochodami, zamożnością i wykształceniem, co oznacza, że szczególnym problemem jest analfabetyzm finansowy – podobnie jak nieoptymalne zachowania inwestycyjne wśród osób o niskim statusie społeczno-ekonomicznym²⁰⁶.

Nieznajomość warunków umowy

To kolejny rodzaj niedostatku po stronie konsumenta usług finansowych. Trudności, które konsumenci mają z finansami, są związane nie tylko z brakiem umiejętności liczenia. Istnieją również empiryczne badania, przynoszące dowody na to, że konsumenci nie rozumieją warunków umów finansowych, co jest konsekwencją nieprzeczytania informacji zamieszczonych na umowach, napisanych tzw. „drobnym drukiem”. Na przykład B. Bucks i K. Pence pokazują, że kredytobiorcy hipoteczni, posiadający kredyty hipoteczne o zmiennej stopie procentowej (ARM) nie biorą pod uwagę uwarunkowań i zakresu, w jakim oprocentowanie tych kredytów może ulec zmianie²⁰⁷. V. Stango i J. Zinman pokazują, że konsumenci często nie zdają sobie sprawy z okoliczności, powodujących powstawanie opłat za debet w rachunku bieżącym²⁰⁸. Czasami konsumenci nie ufają deklaracjom instytucji finansowych, ponieważ podejrzewają, że oferta jest „zbyt piękna, aby była prawdziwa”. Ponadto, jak zauważa J.Y. Campbell, w sytuacji gdy gospodarstwa domowe nie mają świadomości wszystkich kosztów produktu finansowego i ich uwarunkowań, firmy mają motywację do obniżenia istotnych kosztów „początkowych” i powiększania niejasnych kosztów „zaplecza”. Zatem złożoność produktów finansowych może być celowa i zamierzona²⁰⁹.

Ignorowanie historycznych przebiegów wydarzeń i tendencji na rynkach finansowych

Jest racjonalne i uzasadnione, aby podejmując decyzje finansowe dotyczące np. oszczędzania konsumenci brali pod uwagę przewidywanie prawdopodobnych

205 Np. *PISA 2018. Results, Are Students Smart about the Money?*, vol. IV, PISA, OECD Publishing, Paris 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/48ebd1ba-en.pdf?expires=1597489111&id=id&accname=guest&checksum=2BA0021C1A902FBF765599F8CB6D9574> (dostęp: 16.08.2020).

206 J.Y. Campbell, *Restoring...*, s. 12.

207 B. Bucks, K. Pence, *Do Borrowers Know Their Mortgage Terms?*, „Journal of Urban Economics” 2008, no. 64(2), s. 218–233, [za:] J. Y. Campbell, *Restoring...*, s. 12.

208 V. Stango, J. Zinman, *Limited and Varying Consumer Attention: Evidence from Shocks to the Salience of Bank Overdraft Fees*, „Review of Financial Studies” 2014, no. 27(4), s. 990–1030, [za:] J.Y. Campbell, *Restoring...*, s. 12.

209 Patrz w niniejszym opracowaniu: wykorzystanie skłonności behawioralnych przez usługodawców. A także: J.Y. Campbell, *Restoring...*, s. 12. I cytowana tam literatura: S. Della Vigna, U. Malmendier, *op. cit.*; M. Grubb, *Overconfident Consumers in the Marketplace*, „Journal of Economic Perspectives” 2004, vol. 29(4), s. 9–36.

zwrotów z alternatywnych strategii inwestycyjnych, na podstawie dostępnych danych historycznych. Jednak w wielu przypadkach konsumenci/inwestorzy polegają na własnych, ograniczonych doświadczeniach i przekonaniach, nie biorą pod uwagę innych inwestycji, z którymi nie mieli do tej pory do czynienia. Zwiększając swoją aktywność inwestycyjną decydują się na akcje i branże, w których osiągnęli wysokie zyski, takiego typu przedsięwzięcia, które są im znane, uważając je za bardziej bezpieczne. Wybierają także krajowe inwestycje ignorując inwestycje zagraniczne. Oznacza to, że konsumenci rynków finansowych mogą także być stronniczy²¹⁰.

Nieznajomość zachęt/bodźców wykorzystywanych do sterowania konsumentami

Ostatnim aspektem ignorancji finansowej konsumentów według J.Y. Campbella jest naiwność, błędne rozumienie zachęt ze strony finansowych usługodawców i w konsekwencji podejmowanie nieodpowiednich decyzji. Istnieją bezpośrednie dowody powszechności tego zjawiska. Takie dowody zawiera np. Raport dla Komisji Europejskiej z 2001 r., autorów: N. Chater, S. Huck i R. Inderst²¹¹. Wniosek wypływający z tego raportu, uzyskany w wyniku przeprowadzonej ankiety, wśród europejskich nabywców detalicznych produktów finansowych wskazuje, że ponad 40% przebadanych nie wie o jakichkolwiek płatnościach dokonywanych na rzecz dostawców produktów finansowych. Podobnie sytuacja wygląda na rynku papierów wartościowych, gdzie analitycy zazwyczaj pokazują kupującym wzrostową tendencję instrumentów finansowych, czemu drobnicy inwestorzy ufają. Poza tym problem polega na tym, że detaliczni uczestnicy rynku nie potrafią robić użytku z posiadanych informacji o występujących tendencjach, co wynika z czynników behawioralnych mających wpływ na podejmowane decyzje²¹².

Od wiktyimizacji do patologii

Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat aktywności konsumenta na rynku usług finansowych, w tym bankowych, trzeba zauważyć nie tylko wprowadzanie w błąd oraz oszukańcze działania finansowych usługodawców, ale także niedoskonałości usługobiorców. W tym przypadku można odnotować zróżnicowane postawy, które opisują sytuację konsumenta na rynku usług finansowych i zawierają się w ujęciu: od bycia ofiarą do bycia sprawcą, od wiktyimizacji przez moralność finansową do patologii i przestępstw. Będąc sprawiedliwym, trzeba

210 M. Grinblatt, M. Keloharju, *How Distance, Language, and Culture Influence Stockholdings and Trades*, „Journal of Finance” 2001, vol. 56(3), s. 1053–1073; G. Huberman, *Familiarity Breeds Investment*, „The Review of Financial Studies” 2001, vol. 14(3), s. 659–680, [za:] J.Y. Campbell, *Restoring...*, s. 12.

211 N. Chater, S. Huck, R. Inderst, *op. cit.*, tab. 4.50, [za:] J.Y. Campbell, *Restoring...*, s. 14.

212 J.Y. Campbell, *Restoring...*, s. 14.

stwierdzić, że skala zachowań patologicznych, wykroczeń i nadużyć, po stronie konsumentów i ich konsekwencje są o wiele mniejsze, niż potencjalne zachowania patologiczne po drugiej strony transakcji, czyli po stronie pracowników firm finansowych i zarządzających nimi menedżerów.

Wiktyimizacja

Wiktyimizacja to pojęcie właściwe dla psychologii i kryminologii. W słowniku PWN to pojęcie jest wyjaśnione jako „działanie wyrządzające komuś krzywdę, sprawiające, że dana osoba staje się jego ofiarą”²¹³. Wiktymologia natomiast to gałąź nauki, koncentrująca się na problematyce pokrzywdzenia przestępstwem czy (biorąc pod uwagę cechy indywidualne ofiary) analiza relacji łączących ofiarę ze sprawcą, a także przyczynienie się ofiary do przestępstwa²¹⁴. Jak słusznie zauważa M. Solarz, jeżeli konsument czuje się pokrzywdzony, poniósł materialne lub niematerialne straty, w wyniku określonego zdarzenia i relacji z usługodawcą, może pojawić się ryzyko wiktyimizacji²¹⁵. W ramach wiktymologii jako nauki, odnotowano, że część przestępstw nie zostałaby popełnionych bez aktywnej roli ofiary²¹⁶, czyli jej nieostrożnego, niefrasobliwego, a czasem prowokacyjnego zachowania, a także, że niektóre osoby można uznać za szczególnie predystynowane do bycia pokrzywdzonymi²¹⁷. Ryzyko wiktyimizacji, czyli prawdopodobieństwo doznania krzywdy finansowej i emocjonalnej może dotknąć osoby/konsumentów słabszych społecznie, mniej wykształconych, o mniejszej świadomości finansowej, także takich, których charakteryzują wyżej wspomniane aspekty ignorancji finansowej. Oznacza to, że za wiktyimizację na rynku usług finansowych odpowiedzialny jest przede wszystkim sprawca, w tym przypadku instytucja finansowa oraz system społeczno-polityczno-ekonomiczny, regulacje prawne, niezapewniające konsumentom bezpieczeństwa²¹⁸, ale także, w pewnym stopniu odpowiada za nie ofiara, która w swoim działaniu wykazuje szereg niedostatków. Oznacza to, że poszkodowani konsumenci mogą być traktowani jako osoby winne, ze względu na brak odpowiedniej przezorności, a także umiejętności oceny ryzyka. Zgodnie z łaćcińską zasadą *caveat emptor* (niech kupujący sam się strzeże).

213 *Słownik języka polskiego* <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wiktyimizacja.html> (dostęp: 10.08.2020).

214 E. Bieńkowska, *Wiktymologia. Koncepcje, kierunki badań, perspektywy*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, s. 5–16.

215 M. Solarz, *Wiktyimizacja klientów bankowych w Polsce – przyczyny i wybrane sposoby ograniczania*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, nr 1(27) s. 31–47.

216 Zob. szerzej M. DeLiema, E. Fletcher, C. N. Kieffer, G. R. Mottola, R. Pessanha, M. Trumppower, *op. cit.*

217 W. Klaus, D. Woźniakowska-Fajst, *Związki między wiktyimizacją oraz ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, „Archiwum Kryminologii” 2012, t. XXXIV, s. 47–50.

218 M. Solarz, *Wiktyimizacja...*, s. 33.

Zaburzenia systemu moralności finansowej w perspektywie etyki konsumentckiej

Jak podaje A. Lewicka-Strzałecka etyczne zachowania konsumentów nie są częstym przedmiotem analiz. Powszechnie zakłada się, że ze względu na swoją słabszą pozycję konsumenci powinni być chronieni. Tymczasem, jak zauważa cytowana autorka, jest to jednostronny obraz rzeczywistości, w którym nie uwzględnia się moralności nabywców. W praktyce gospodarczej nie tylko konsumenci są wykorzystywani, ale również usługodawcy odczuwają straty, będące konsekwencją nadużyć czy oszustw usługobiorców z tytułu wyłudzonych kredytów, nienależnych odszkodowań itp. Tego typu działania można rozpatrywać w ramach moralności ekonomicznej, której częścią są etyczne standardy konsumentów²¹⁹. Zdaniem A. Lewickiej-Strzałeckiej, odwołującej się do literatury przedmiotu²²⁰, moralność ekonomiczną można pojmować jako społeczną percepcję reguł sprawiedliwości i moralnej strony ładu gospodarczego, kształtowanej przez ekonomiczny kontekst, a także kulturowy wymiar, przejawiający się w zachowaniach jednostkowych²²¹. Operacjonalizacja moralności ekonomicznej konsumentów została przedstawiona w badaniu Europejskiego Sondażu Społecznego²²², poprzez pytania o:

- zaufanie do poszczególnych sektorów rynku,
- osobiste doświadczenia nieetycznych praktyk,
- obawy przed nieuczciwym traktowaniem,
- przyzwolenie dla nieetycznych praktyk na rynku,
- stosunek do prawa i powinności społecznych,
- postrzeganie roli biznesu i miejsca konsumentów na rynku,
- deklarowanie wykroczeń konsumentckich.

W toku badań ustalono, że „poczucie deprywacji wpływa na poziom wykroczeń konsumentckich w tych krajach, w których normy społeczne wskazują na dewiacyjny charakter wykroczeń, natomiast w krajach, w których nadużycia spotykają się z większym przyzwoleniem typu „wszyscy tak robią”, ma ono znaczenie drugorzędne²²³. Ważne dla etyki konsumentckiej były badania rozpoczęte przez J. Muncy i S. Vitell, którzy zbudowali narzędzie badawcze do analizy zachowań konsumentów oraz stopnia ich akceptacji²²⁴. Przy okazji moralności ekonomicz-

219 A. Lewicka-Strzałecka, *Moralność finansowa konsumentów jako konstrukt teoretyczny i jego empiryczna reprezentacja na przykładzie polskich konsumentów*, „Przegląd Socjologiczny” 2016, nr 65(3), s. 41–44.

220 C.A. Lopes, *Consumer morality in times of economic hardship: evidence from the European Social Survey*, „International Journal of Consumer Studies” 2010, no. 34, s. 112–120, [za:] A. Lewicka-Strzałecka, *Moralność finansowa konsumentów...*

221 A. Lewicka-Strzałecka, *Moralność finansowa konsumentów...*, s. 44.

222 European Social Survey, *Europejski Sondaż Społeczny ESS-2004*, Edycja 2, 2004.

223 C.A. Lopes, *op. cit.*, s. 112–120.

224 J. Muncy, S.J. Vitell, *Consumer Ethics: An Investigation of the Ethical beliefs of the final Consumer*, „Journal of Business Research” 1993, vol. 27, s. 297–311.

nej pojawiła się jej finansowa perspektywa, moralność finansowa, dotycząca ogółu standardów i zasad akceptowanych i wykorzystywanych w działaniu przez konsumentów i biznes w sferze finansów²²⁵. Empirycznej identyfikacji deklaratywnej moralności finansowej Polaków dokonała A. Lewicka-Strzałecka poprzez pytania, dotyczące poziomu usprawiedliwienia zachowań konsumentów naruszających normy prawne lub standardy moralne²²⁶. Na podstawie doświadczeń instytucji finansowych, mających doświadczenia z popełnianymi nadużyciami oraz biorąc pod uwagę inne badania, konsumentom zadano pytania, o akceptację nadużyć, czyli czy można usprawiedliwić, działanie gdy ktoś m.in.²²⁷:

- posługuje się cudzym dokumentem tożsamości, by uzyskać kredyt,
- zawyża wartość poniesionych szkód, by uzyskać nienależne odszkodowanie,
- zataja informacje, uniemożliwiające wzięcie kredytu,
- zmienia często rachunki bankowe, aby uniknąć zajęcia środków przez komornika,
- przepisuje majątek na rodzinę, aby uciec przed wierzycielem,
- zaciąga kredyt, nie zapoznając się dokładnie z warunkami spłaty.

W drugiej części tego badania postawiono konsumentom szereg pytań, dotyczących anomii rynku finansowego (dysfunkcjonalności instytucji w sferze finansów). Były to pytania o opinię typu, czy uważa Pani/Pan, że²²⁸:

- oferty produktów finansowych często zawierają „haczyki” i niedomówienia,
- instytucje finansowe zarabiają zbyt dużo kosztem klientów,
- ubezpieczyciele często zaniżają należne odszkodowania,
- instytucje państwa skutecznie zabezpieczają interesy finansowe obywateli,
- większości instytucji finansowych można ufać,
- w Polsce osoby unikające oddawania długów są źle widziane w swoim środowisku.

Rezultaty uzyskane z cyklu badań oraz określone prawidłowości wskazują na normatywną i afektywną stronę badanych, czyli nierzeczywiste zachowanie konsumentów, ale raczej ich system wartości. W wyniku badań opracowano i ustalono *Indeks Akceptacji Nieetycznych Zachowań Finansowych*, syntetyczną miarę „społecznego przyzwolenia na naruszenie przez konsumentów norm prawnych bądź standardów etycznych w sferze finansowej”²²⁹. Przykładowo, w 2019 roku

225 A. Lewicka-Strzałecka, *Moralność finansowa konsumentów...*, s. 47.

226 A. Lewicka-Strzałecka, *Moralność finansowa Polaków*, Raport z badań – IV edycja, na zlecenie KPF w Polsce, https://zpf.pl/pliki/raporty/moralnosc_finansowa_polakow_2019.pdf (dostęp: 11.08.2020).

227 *Ibidem*, s. 12.

228 A. Lewicka-Strzałecka, *Moralność finansowa Polaków*, Raport z badań – II edycja, na zlecenie KPF w Polsce, file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/moralnosc_finansowa_polakow_raport_2017.pdf s. 26 (dostęp: 11.08.2020).

229 A. Lewicka-Strzałecka, *Moralność finansowa polskich konsumentów*, „Annales. Ethics in Economic Life” 2019, vol. 22, no. 2, s. 41–54.

poziom tego wskaźnika wyniósł 41, co oznacza, że Polacy są skłonni usprawiedliwiać odstępstwa od zasad w ponad dwu piątą sytuacji, czyli zakres społecznego przyzwolenia na nadużycia konsumenckie w obszarze finansów jest bardzo duży. Kobiety i osoby starsze wykazują niższą tolerancję wobec nadużyć. Powodem, który usprawiedliwia nadużycia konsumenckie, zdaniem respondentów, są trudności finansowe, a także nieuczciwość po stronie instytucji finansowych. Konsument jest postrzegany jako ofiara, co wpływa na „moralność retributywną”, której istota polega na popełnianiu nadużyć, w konsekwencji wyrównywania rachunków, zgodnie z regułą wzajemności²³⁰.

Patologiczne zachowania konsumentów na rynku usług finansowych (*consumer misbehaviour*)

Część konsumentów na rynkach finansowych narusza normy społeczne, przejawia destruktywne zachowania, pojawia się tzw. konsument z problemami, a jego zachowanie jest określone jako patologia, zachowanie dysfunkcyjne, anormalne. To zjawisko może być rozumiane jako niezgodne z powszechnie obowiązującymi zasadami rynkowymi, szkodliwe albo niekorzystne zachowania konsumentów²³¹; przy czym zachowania patologiczne nie są zachowaniami nielegalnymi, niezgodnymi z prawem, mającymi charakter kryminalny²³². Powołując się na poprzedni fragment opracowania, w którym opisano wyniki badań dotyczące moralności finansowej Polaków, trzeba stwierdzić, że konsumenci coraz częściej liberalnie traktują albo akceptują nadużycia konsumenckie, niedawno uważane za niekorzystne czy patologiczne. Mając powyższe na uwadze można wskazać różnego rodzaju patologie na rynkach finansowych, a także ich uwarunkowania. Analiza konsumenckich zachowań wskazuje na następujące rodzaje patologii²³³: nałogi, oszustwa, (internetowy) terroryzm konsumencki (w wyniku złej obsługi konsument niszczy wizerunek przedsiębiorstwa), traktowanie konsumenta jako towaru, np. prostytutka. W przypadku zachowań patologicznych konsumentów na rynkach finansowych wskazuje się na różnego rodzaju usługi powiązane ze środkami pieniężnymi: pozyskiwanie, oszczędzanie, inwestowanie, dokonywanie płatności, inwestowanie, ubezpieczenie.

230 *Ibidem*, s. 49. Konsumenci usprawiedliwiają swoje nieetyczne zachowania zachowaniami tego typu po stronie usługodawców, zwłaszcza dużych, międzynarodowych korporacji finansowych. Zob. szerz. S. Smyczek, *Determinanty rozwoju patologicznych zachowań konsumentów na rynkach finansowych*, „Handel Wewnętrzny” 2016, nr 2(361), s. 370.

231 S. Smyczek, *Badania patologii w zachowaniach konsumentów na rynku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 460, s. 178.

232 S. Smyczek, *Determinanty...*, s. 365–366.

233 *Ibidem*, s. 366. Zob. także S. Smyczek, *Badania...*, s. 178.

Wnioski wynikające z przeprowadzonych przez S. Smyczka badań w 2015 r., dotyczących patologii w zachowaniach konsumentów, dokonane na celowo dobranej próbie, odpowiadającej strukturze badanej zbiorowości w Polsce, w postaci kwestionariusza ankietowego, były następujące. Na rynku usług finansowych, w ramach zachowań patologicznych konsumenci najczęściej dokonują oszustw poprzez przekazywanie instytucjom finansowym sfałszowanych dokumentów i sfałszowanych informacji. Konsumenci są aktywni w obszarze hazardu moralnego (pokusy nadużycia widocznej zwłaszcza w odniesieniu do polis ubezpieczeniowych, świadomie nie ubezpieczają majątku albo zaniżają jego wartość). Konsumenci się uzależniają, zwłaszcza od kart kredytowych. Ponadto stosują wobec finansowych usługodawców terroryzm konsumencki, np. w postaci nieuzasadnionego racjonalnymi przyczynami bojkotu. Natomiast za główne czynniki determinujące tego typu patologie²³⁴ respondenci uznali: niespełnione aspiracje, neutralizację, odwet konsumencki²³⁵ (odnoszenie do nieetycznych, niesprawiedliwych zachowań instytucji finansowych²³⁶), brak kar wobec grup odniesienia czy wreszcie poszukiwanie silnych wrażeń²³⁷.

Ze względu na oddziaływanie zachowań konsumentów na instytucje finansowe konieczne staje się także zidentyfikowanie ich działań nielegalnych, zaliczanych do przestępstw. Przykładem tego typu działań²³⁸ jest przestępczość bankowa, a zwłaszcza oszustwa kredytowe²³⁹. Oszustwo, inaczej wyłudzenie kredytowe można interpretować jako doprowadzenie innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem, za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wykorzystania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania²⁴⁰. Zjawisko oszustwa kredytowego, dokonanego za pomocą podrobionego dokumentu, można interpretować według art. 297 kodeksu karnego jako

234 R.A. Fullerton, G. Girish, *Repercussions of promoting an ideology of consumption: consumer misbehavior*, „Journal of Business Research” 2004, vol. 57(11), s. 1239–1249.

235 J.C. Huefner, H.K. Hunt, *Consumer retaliation as a response to dissatisfaction*, „Journal of Consumer Satisfaction Dissatisfaction and Complaining Behavior” 2000, vol. 13, s. 61–79.

236 Patrz moralność *retrybutywna*, której istota polega na popełnianiu nadużyć jako wyrównywaniu rachunków, zgodnie z regułą wzajemności. A. Lewicka-Strzałecka, *Moralność finansowa polskich...*, s. 49.

237 S. Smyczek, *Determinanty...*, s. 371.

238 Oszustwa kredytowe stanowią 99% przestępstw finansowych. Zob. szerzej S. Juszczyk, T. Żak, *Skala i kierunki zmian wyłudzeń kredytów w Polsce*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość” 2013, nr 1(2), s. 87.

239 K. Buczkowski, *Oszustwo kredytowe (art. 297 k.k.) – ocena skuteczności zwalczania patologii w pozyskiwaniu środków na cele gospodarcze*, „Prawo w Działaniu Sprawy Karne” 2012, nr 11, s. 91–122.

240 J. Karaźniewicz, *Wybrane zagadnienia prawne związane ze zwalczaniem oszustw kredytowych*, [w:] P. Chlebowicz (red.), *Zagrożenia w sektorze bankowym. Analiza kryminalna zjawisk oraz możliwości przeciwdziałania*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2013, s. 127.

działanie, którego celem jest nieuczciwe przywłaszczenie udzielonego zasilania finansowego w postaci kredytu, pożyczki itp. W tego typu przestępstwach kredyt jest pozyskiwany na podstawie przedstawienia choćby jednego, nieprawdziwego dokumentu lub nierzetelnego oświadczenia, z naruszeniem ustalonych procedur kredytowych. Z sytuacją oszustwa kredytowego mamy do czynienia wtedy, gdy dochodzi do wyłudzenia kredytu za pomocą kradzionych lub podrobionych dokumentów, ale także wtedy, gdy kredytobiorcy nie mają zamiaru ich spłacać²⁴¹. Takie działania prowadzi do udzielania tzw. złych kredytów, bez odpowiednich zabezpieczeń. Jak zauważyła J. Karaźniewicz, tego typu przestępstwa dotyczyły w większości kredytów konsumpcyjnych, o stosunkowo niewielkiej wartości (5 tys. zł)²⁴². Na tej podstawie można scharakteryzować tego typu przestępców jako jedną z grup drobnych i działających na własny rachunek oszustów, posiadających bieżące problemy finansowe²⁴³. Informacje na temat wyłudzeń kredytowych są podawane przez: Związek Banków Polskich, Biuro Informacji Kredytowej S.A. i Komendę Główną. Występujące różnice między danymi pochodzącymi z tych źródeł wynikają z faktu, że np. kredyt przyznany na podstawie prawdziwych dokumentów, ale niespłacony w pierwszych trzech okresach jest zgłaszany przez banki do organów ścigania jako wyłudzenie kredytu. Na liczbę oszustw kredytowych wpływa koniunktura na rynku – i tak, szybszy rozwój gospodarczy w Polsce w latach 2003–2007 powodował wzrost liczby wyłudzeń tego typu. Wzrosty w tym obszarze były także konsekwencją łatwiejszego dostępu do kredytów. Podsumowując, chociaż konsumenckie oszustwa kredytowe są w bardzo dużym stopniu wykrywalne (95%)²⁴⁴, dotyczą stosunkowo niewielkich kwot, a straty nie są wymierne finansowo, co nie wpływa znacząco na stabilność finansową systemu bankowego²⁴⁵, ale deformują rynek finansowy a także obniżają satysfakcję innych konsumentów, poprzez wzrost cen usług bankowych i wprowadzenie bardziej rygorystycznych wymagań oraz restrykcyjnych procedur²⁴⁶.

241 S. Juszczyk, T. Żak, *op. cit.*, s. 84.

242 J. Karaźniewicz, *op. cit.*, s. 131.

243 S. Juszczyk, T. Żak, *op. cit.*, s. 85.

244 Na temat przeciwdziałania przestępstwom finansowym zob. np. R. Ładysz, M. Kiedrowicz, G. Bliźniuk, *Przetwarzanie i analiza zasobów typu Big Data w przeciwdziałaniu przestępstwom finansowym*, [w:] *Metody i narzędzia informatyczne wykorzystywane w zwalczaniu przestępstw finansowych*, https://www.researchgate.net/profile/Girish_Punj/publication/223632471_Repercussions_of_promoting_an_ideology_of_consumption_Consumer_misbehavior/links/5c1953d6299bf12be38a130d/Repercussions-of-promoting-an-ideology-of-consumption-Consumer-misbehavior.pdf (dostęp: 13.08.2020).

245 S. Juszczyk, T. Żak, *op. cit.*, s. 93.

246 A. Lewicka-Strzałocka, *Moralność finansowa polskich...*, s. 42.

3.7. Podsumowanie

Rynki finansowe są niezmiernie dynamiczne. Dotyczy to także sektora bankowego. Debata dotycząca ochrony konsumentów, skupiająca się na relacjach między klientem detalicznym a instytucją finansową, miała miejsce na różnych poziomach, lokalnych i międzynarodowych oraz koncentrowała się na bezpiecznym dla konsumentów funkcjonowaniu różnych usług i produktów finansowych. Ochronę konsumentów na rynkach finansowych uzasadnia słabsza pozycja konsumenta wobec profesjonalistów, z szerokim zapleczem prawników. Jednakże ochrona konsumentów na tym rynku jest potrzebna także z punktu widzenia instytucji finansowych, ponieważ pomaga sprostać zagrożeniom, które pojawiają się w kontaktach z klientami detalicznymi. Rynek usług bankowych ma charakter masowy, i ze względu na skalę zagrożeń problemy tam występujące mogą wpłynąć na zachwianie stabilności finansowej i bezpieczeństwa całej gospodarki. W przypadku braku silnej ochrony konsumentów na rynkach finansowych korzyści dla wzrostu gospodarki mogą zostać utracone lub poważnie osłabione. Ochrona konsumentów finansowych jest kluczowa na współczesnym rynku finansowym. Sprzyja wydajności, przejrzystości, odpowiedzialności i poprawia jakość zarządzania instytucjami finansowymi. Konsumenci w sektorze finansowym w dużym stopniu przyczyniają się do rozwoju gospodarki kraju²⁴⁷. Skuteczna ochrona konsumenta finansowego ma na celu zapewnienie sprawiedliwego traktowania w momencie uzyskiwania produktów i usług finansowych od banków komercyjnych, zapewnia większe wykorzystanie środków finansowych i szersze włączenie finansowe. Instrumenty ochrony konsumentów, np. dotyczące ujawniania informacji, zasady i przepisy dotyczące transakcji finansowych oraz mechanizmy składania skarg, mogą być skuteczne tylko wtedy, gdy konsumenci są poinformowani o produktach i posiadają wiedzę na temat swoich uprawnień. Ochrona konsumenta jest niezbędna w przypadkach: słabej znajomości finansów, niewystarczającej wiedzy na temat złożonych, strukturalnych produktów finansowych, zwiększonego zadłużania gospodarstw domowych, niejasnych, trudnych do zrozumienia informacji o tendencjach rynkowych, niskiej świadomości, kupowania produktów i usług nie spełniających potrzeb i celów a także podejmowania nadmiernego ryzyka²⁴⁸.

Jak słusznie zauważają V. Sathyalakshmi i M. Selvakumar, ochrona konsumentów jest kwestią o najwyższym znaczeniu we współczesnym porządku światowym²⁴⁹. Ochrona konsumentów może przyczynić się do poprawy wydajności, przejrzystości, konkurencji i dostępu do rynków finansowych poprzez

247 Zob. szerz. M. Kriese, J.Y. Abor, E. Agbloyor, *op. cit.*, s. 1060–1080.

248 V. Sathyalakshmi, M. Selvakumar, *Factors of Financial Consumer Protection of Commercial Banks*, „International Journal of Banking, Risk and Insurance” 2019, vol. 7(2), s. 64.

249 *Ibidem*.

zmniejszenie asymetrii informacji i nierównowagi sił wśród dostawców i użytkowników usług finansowych²⁵⁰. Gwałtowny wzrost wykorzystania usług finansowych wskazał na potrzebę wzmocnienia regulacji finansowych i intensyfikacji edukacji konsumentów w celu przywrócenia ich zaufania do systemu finansowego, zgodnie z zasadami uczciwości, przejrzystości, odpowiedzialności, ochrony i wzmocnienia pozycji²⁵¹. Tego typu działania w ostatecznym rozrachunku doprowadzą do wzmocnienia stabilności finansowej. Jak zauważa S. Kasiewicz, występującym zmianom na rynku towarzyszy wysoka niepewność, niestabilność, złożoność i nieciągłość. Dla kształtowania rynku usług bankowego i relacji między finansowymi usługodawcami a ich klientami ważne są regulacje. Za ich pomocą regulatorzy mogą wpływać na: strukturę, formy konkurencji, pozycję klienta, oferowane produkty, zarządzanie ryzykiem, a także oddziaływać na stabilność i bezpieczeństwo sektora finansowego i całego systemu społeczno-gospodarczego. W takich warunkach istotna jest ocena przyszłych tendencji, z możliwością reakcji na pozytywne i negatywne wydarzenia²⁵². Interesującym wyzwaniem badawczym jest także zidentyfikowanie czynników wpływających na ochronę konsumentów na rynkach finansowych i ustalenie ich znaczenia.

Odpowiedzi na tak postawiony problem badawczy poszukiwali dwaj autorzy: V. Sathyalakshmi i M. Selvakumar. Posługując się analizą czynnikową, na podstawie informacji, pochodzących z kwestionariusza ankietowego ustalili, które czynniki w największym stopniu wpływają na ochronę konsumentów na rynkach bankowych. Wnioski wynikające z tych badań dotyczyły wskazania siedmiu grup czynników powiązanych z ochroną konsumentów na rynku usług finansowych, takich jak: odnoszenie się do konsumentów i etyka pracy, jawność i przejrzystość, konkurencja i rozpatrywanie skarg, ochrona przed oszustwami, sprawiedliwe i uczciwe (*fair*) traktowanie, wpływ na relacje osób trzecich i konflikt interesów²⁵³. Odnoszenie się do konsumentów i etyka pracy to najbardziej istotne z czynników, wpływających na społeczny odbiór ochrony konsumentów na rynku bankowym. Profesjonalne podejście pracowników banku będzie sprzyjać pozytywnej ocenie ochrony przez klientów. Ujawnianie/publikowanie i przejrzystość informacji o działaniu banku, przedstawianie ich w jasnym, zrozumiałym języku, to kolejny czynnik wpływający na ocenę ochrony konsumentów. Biorąc pod uwagę ochronę konsumenta na rynku bankowym, istotne są występujące tam wątpliwości interpretacyjne czy konstrukcyjne. Problem polega na tym, że doprecyzowywanie

250 World Bank, *Global...*, s. 1.

251 E. Rutkowska-Tomaszewska, *Zaufanie do rynku finansowego i instytucji finansowych jako przedmiot ochrony prawnej (kilka uwag na tle nadużyć instytucji finansowych wobec klientów)*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, z. 9, cz. II, s. 15–28.

252 S. Kasiewicz, *Nowe...*, s. 7. I podane tam źródło: M. Marcinkowska, P. Wdowiński, S. Flejterski, S. Bukowski, M. Zygierewicz, *Wpływ regulacji sektora bankowego na wzrost gospodarczy – wnioski dla Polski*, NBP, „Materiały i Studia” 2014, nr 305.

253 V. Sathyalakshmi, M. Selvakumar, *op. cit.*, s. 67–73.

zwrotów np. „należyta staranność”, „świadomy klient”, „racjonalne postępowanie” oznacza z jednej strony przyrost regulacji, inflację przepisów nadzorczych, a z drugiej strony coraz więcej szczegółów w przepisach nadzorczych, które pomimo większej transparentności i przejrzystości, mają również charakter inflacyjny, ponieważ ograniczają zasadę swobody umów, w imię zapewnienia stabilności finansowej na rynku²⁵⁴.

Kolejny czynnik wpływający na zaufanie do systemu bankowego to stosowanie skutecznego mechanizmu rozpatrywania skarg. Ponadto, banki powinny zwrócić szczególną uwagę na ochronę i tajemnicę danych klientów, a także stosować procedury i mechanizmy kontrolne do identyfikowania i rozwiązywania naruszeń bezpieczeństwa informacji. Powinny także traktować klientów w sposób uczciwy oraz kontrolować działania osób trzecich, wchodzących z nimi w kontakt. Ostatnim na tej liście czynników powiązanych z oceną ochrony konsumentów jest zagadnienie konfliktu interesów i mechanizmów ich rozwiązywania²⁵⁵.

Ochrona konsumentów na rynkach finansowych to obszar badań, który zawiera wiele ekscytujących i ważnych tematów. Jego podjęcie ma wymiar społecznej użyteczności, zarówno w perspektywie makro- jak i mikroekonomicznej. Jest to zagadnienie ważne dla konsumentów, instytucji finansowych, sektorów rynku finansowego, ale także dla stabilności systemu finansowego i bezpieczeństwa gospodarki czy gospodarek na całym świecie. Wzmocnienie ochrony spowoduje, że konsumenci wyedukowani, doinformowani, znający swoje prawa, będą podejmować ważne decyzje finansowe, często mające długoterminowe konsekwencje.

Ze względu na ograniczone łamy niniejszego opracowania nie podjęto szeregu wartościowych, interesujących tematów, które mogłyby być przedmiotem interdyscyplinarnych rozważań, dotyczących ochrony konsumentów na rynkach finansowych, takich jak np. zbadanie związku zmian technologicznych i innowacji typu *fintech* a ochroną konsumentów w perspektywie dostępu i przydatności transakcji, mechanizmów powiększania wiedzy, umiejętności i świadomości finansowej, instrumentów i mechanizmów ochrony takich jak: alternatywny tryb dochodzenia roszczeń, pozwy zbiorowe, specyfika działania poszczególnych instytucji wchodzących w skład systemu ochrony konsumentów na rynkach finansowych, system nakładania kar za praktyki naruszające zbiorowe interesy, specyfika funkcjonowania grup społecznych, szczególnie narażonych na podejmowanie ryzykownych decyzji, a także praktyki oszukańcze, zwłaszcza wobec ludzi młodych i seniorów.

254 Za: M. Fedorowicz, *Koncepcja...*, s. 16.

255 V. Sathyalakshmi, M. Selvakumar, *op. cit.*, s. 67–73.

Zakończenie

Bezpieczeństwo systemu finansowego to element bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Kraj o wyższym poziomie bezpieczeństwa ekonomicznego wiąże się ze stanem odporności gospodarczej, który umożliwia dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy. W obliczu postępującej globalizacji i finansyzacji gospodarek, konieczne jest zarządzanie bezpieczeństwem ekonomicznym, które opiera się na prewencyjnym identyfikowaniu zagrożeń dla funkcjonowania państwa oraz na wypracowaniu odporności na kryzysy i rozwiązań w celu pokonania tych kryzysów. Z pewnością bezpieczeństwo ekonomiczne państwa uwarunkowane jest skuteczną polityką gospodarczą w procesie stabilizacji i stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Stąd na stabilność systemu finansowego istotny wpływ mają polityka pieniężna banku centralnego i polityka fiskalna rządu, a stabilność finansowa wiąże się ze wspólną odpowiedzialnością różnych podmiotów. Ta odpowiedzialność dotyczy również identyfikacji źródeł niestabilności systemu finansowego, jak i wypracowania skutecznych rozwiązań w sytuacjach zagrożeń i kryzysów w systemie finansowym. Odpowiednio ustalone prawo, regulacje bankowe, normy ostrożnościowe, a przede wszystkim instytucje w znacznym stopniu oddziałują na bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego.

Polityka pieniężna oraz polityka fiskalna stanowią istotny element polityki gospodarczej kraju oddziałując na siebie, wpływają na gospodarkę. Jeśli decyzje banku centralnego i rządu są skoordynowane, wtedy najczęściej wpływają na gospodarkę i jej równowagę w sposób pozytywny. Skoordynowane działania władz gospodarczych opierają się na spójności wykorzystywanych instrumentów polityki monetarnej i fiskalnej, w taki sposób, aby w optymalnym stopniu osiągnąć założone cele. Modele teorii gier wskazują, że koordynacja polityki pieniężnej i fiskalnej wspiera gospodarkę poprzez zmniejszenie ryzyka napięć i kosztów stabilności cen, a tym samym przyczynia się do bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego. Warto jednak podkreślić, że zarówno bank centralny, jak i rząd, mają różne cele i preferencje, stąd koordynacja ich działań nie jest łatwym zadaniem. Oczywiście, nawet dążenie władz gospodarczych do różnych celów, nie stoi na przeszkodzie

osiągnięcia równowagi Nasha w ich niekooperacyjnej grze monetarno-fiskalnej. W grze Nasha, decydenci mają równy status, równocześnie wybierają swoją strategię i traktują strategię drugiego gracza jako daną. Bank centralny podejmuje decyzję dotyczącą wartości jego instrumentów, taką, która daje mu preferowaną wypłatę, a decyzje rządu traktuje jako dane. Z kolei rząd przyjmuje za dane posunięcia banku centralnego, określając wartość swoich instrumentów w taki sposób, by osiągnąć najlepszą dla siebie wypłatę. Decyzje tych graczy prowadzą do równowagi Nasha, w której żaden z decydentów, zmieniając swoją politykę nie jest w stanie poprawić swojej sytuacji. Dodatkowo decyzje władz monetarnych i fiskalnych są podejmowane w złożonych warunkach gospodarczych, obejmujących m.in.: zmienność, szoki gospodarcze, w tym kryzysy, oczekiwania podmiotów gospodarczych czy reguły przyjęte w gospodarce. W rezultacie decyzje banku centralnego i rządu są istotne w kontekście stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego. Jeśli działania władz gospodarczych są skoordynowane, wtedy najczęściej wpływają na gospodarkę i jej stabilność w sposób pozytywny.

Stabilny system finansowy to taki, który wykazuje zdolność do wytrzymywania wstrząsów bez poddania się nasilającym się zagrożeniom. Podobnie definiuje się stabilność systemu finansowego jako stan dynamicznej i trwałej równowagi na powiązanych ze sobą rynkach finansowych. W pierwszej części niniejszej książki zaprezentowano wiele najczęściej wykorzystywanych mierników stabilności systemu finansowego dla Polski w latach 2000–2019 oraz wybrane wskaźniki dla krajów UE w latach 2004–2019. Na podstawie analizy tych zmiennych zauważono, że zapewne kryzys finansowy 2007–2009 wpłynął na wyniki gospodarcze w krajach UE i tym samym oddziaływał na poziom stabilności systemu finansowego. W obliczu tych wyzwań władze gospodarcze podjęły szereg decyzji, których część postrzegana jest jako działania skoordynowane, inne za mniej lub nawet za nieskoordynowane. Z pewnością część decyzji władz gospodarczych w odpowiedzi na wspomniany kryzys finansowy była bezprecedensowa. Banki centralne, rządy i inne instytucje z sieci bezpieczeństwa podejmowały decyzje, które miały odpowiadać oczekiwaniom i potrzebom społeczeństwa oraz gospodarki. Wydawało się, że globalny kryzys finansowy zapoczątkowany w latach 2007–2009, który przerodził się szczególnie w Europie w kryzys finansów publicznych, pogrążył wiele krajów UE w kryzysie zadłużenia na kilka lat. Nikt jeszcze wtedy nie spodziewał się charakteru i dotkliwości kolejnego kryzysu COVID-19, który rozpoczął się na początku 2020 r.

W odpowiedzi na globalny kryzys finansowy 2007–2009 władze gospodarcze zostały zobligowane do podjęcia działań antykryzysowych w celu ochrony systemu finansowego przed procesem destabilizacji. Działania antykryzysowe władz gospodarczych w wybranych krajach takich jak: strefa euro, Stany Zjednoczone, Japonia, Szwecja, Brazylia, Australia i Polska, opierały się na bezprecedensowych decyzjach w obliczu kryzysu finansowego. Władze monetarne zdecydowały się na zastosowanie niekonwencjonalnej polityki pieniężnej (wprowadzonej w Japonii już na początku lat 90. XX wieku) oraz dyskrecjonalnych instrumentów polityki

fiskalnej. Z kolei w obliczu kryzysu COVID-19, który zdecydowanie dotknął większość państw na świecie, skala materializacji zagrożenia dla stabilności systemu finansowego wielu państw jest wyższa niż w przypadku globalnego kryzysu finansowego. Stąd władze monetarne i fiskalne w wielu krajach kontynuują, a w innych dopiero wprowadziły, niekonwencjonalną politykę pieniężną oraz ekspansywną politykę fiskalną, licząc się ze skutkami pogłębiania równowagi finansów publicznych. Z pewnością omawiane kryzysy mają odmienny charakter i skalę, jednak skutki obu spowodowały straty społeczne, ekonomiczne i demograficzne – a właściwie strat i kosztów ograniczania skutków kryzysu COVID-19 w momencie powstawania tego opracowania nikt nie jest jeszcze w stanie oszacować, ponieważ pandemia koronawirusa nie ustępuje. Z pewnością banki centralne, rządy i instytucje sieci bezpieczeństwa w reakcji na omawiane kryzysy podjęły wiele kroków w celu zachowania równowagi gospodarczej, stabilności systemu finansowego i jego bezpieczeństwa. O ile decyzje władz gospodarczych w wyniku wspomnianych kryzysów są uzasadnione koniecznością dbania o równowagę w gospodarce, to następstwa podjętych decyzji mogą mieć nieprzewidywalne skutki, które mogą być trudno akceptowalne dla społeczeństwa. W sytuacji dotkliwego kryzysu instytucje gospodarcze powinny współpracować w celu ograniczenia, a nawet minimalizacji, negatywnych konsekwencji kryzysu dla stabilności oraz bezpieczeństwa systemu finansowego i gospodarki.

Niemal wszystkie rządy i banki centralne na świecie prowadzą działania, których celem jest ochrona gospodarki przed szokiem wywołanym kryzysem COVID-19 i wprowadzonymi ograniczeniami. Podjęte przez władze gospodarcze decyzje są w pewnej mierze wzorowane na rozwiązaniach zastosowanych podczas poprzednich kryzysów. W przypadku pandemii koronawirusa banki centralne zareagowały nawet szybciej niż podczas globalnego kryzysu finansowego 2007–2009, próbując uspokoić rynki oraz umożliwić w różny sposób finansowanie zwiększonych deficytów i długów publicznych. 65 banków centralnych na świecie obniżyło (już na początku kwietnia 2020 r.) stopy procentowe, część banków centralnych rozpoczęła skup aktywów, w tym obligacji rządowych. Wprowadzono pakiety stymulacyjne, w krajach UE podjęto kroki regulacyjne, np. poluzowanie zasad udzielania pomocy publicznej, odstąpiono od sztywnych reguł deficytu budżetowego wynikających z Pakietu Stabilności i Wzrostu oraz uruchomiono pomoc finansową. Pomimo wspólnych działań instytucji gospodarczych, z pewnością rozpoczynający się kryzys będzie bezprecedensowy w skali światowej i wysoce możliwy jest scenariusz głębokich recesji w wielu krajach. Warto jednak, by decydenci podjęli się wszelkich starań, najlepiej poprzez koordynację swoich działań, by zminimalizować zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa systemów finansowych.

System podatkowy jest jednym z istotnych elementów systemu finansowego, mających wpływ na jego bezpieczeństwo zarówno w skali makroekonomicznej, jak i mikroekonomicznej. Rozpatrując kwestie bezpieczeństwa na poziomie

makro zwrócić należy uwagę na bezpieczeństwo systemu finansów publicznych. Natomiast perspektywa mikroekonomiczna obejmuje analizę elementów systemu podatkowego, mogących wpłynąć na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego podatników. Podstawowym aktem prawnym konstytuującym polski system podatkowy jest ordynacja podatkowa. Ordynacja podatkowa zawiera różne instrumenty, mające wpływ zarówno na bezpieczeństwo systemu finansów publicznych, jak i obrotu gospodarczego. Ich stosowanie może zmniejszyć skalę ucieczek przed podatkami i zwiększyć dochody budżetowe, w efekcie czego następuje zwiększenie bezpieczeństwa finansów publicznych. Zarazem jednak, ich wykorzystanie oddziałuje na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego poszczególnych przedsiębiorców. W pracy dokonano analizy zarówno z punktu widzenia makroekonomicznego, jak i mikroekonomicznego następujących instrumentów zawartych w ordynacji podatkowej: rozstrzyganie wątpliwości na rzecz podatnika, klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, interpretacje prawa podatkowego, blokada rachunku w ramach STIR, wykorzystanie szacowania podstawy opodatkowania do kwestionowania kosztów podatkowych.

Instrumenty, takie jak klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, blokada rachunku w ramach STIR, wykorzystanie szacowania podstawy opodatkowania do kwestionowania kosztów podatkowych przyczyniać się mają do przeciwdziałania ucieczkom przed podatkiem, a w konsekwencji do zwiększenia dochodów budżetowych. Zapewnienie bezpieczeństwa systemu finansów publicznych, poprzez zmniejszenie skali ucieczek przed podatkami (zarówno w jej legalnych, jak i nielegalnych formach), stało się jednym z priorytetów prowadzonej polityki w skali makro. Pomimo występujących głosów krytycznych należy je utrzymać, chociaż nie oznacza to, że nie warto ulepszać ich funkcjonowania. Natomiast rozstrzyganie wątpliwości na rzecz podatnika, interpretacje prawa podatkowego przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, co należy ocenić pozytywnie.

Przeprowadzona analiza wskazuje na instrumenty, które jednoznacznie przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego podatników. Należą do nich rozstrzyganie wątpliwości na rzecz podatnika, interpretacje prawa podatkowego. W zakresie interpretacji prawa podatkowego można wskazać na trzy instrumenty mające wpływ na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego. Są to indywidualne interpretacje podatkowe, ogólne interpretacje podatkowe, utrwalona praktyka. Szczególne znaczenie dla zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego podatników mają interpretacje prawa podatkowego. Rocznie wydawanych jest przez organy podatkowe ponad 20 000 indywidualnych interpretacji przepisów prawa. Należy zwrócić uwagę, że wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego nie jest kosztowne dla podatnika, bowiem opłata za jej wydanie wynosi 40 zł za odpowiedź na jeden stan faktyczny. Bez wątpienia niewielkie koszty ich wydania wpływają na dużą liczbę składanych rocznie wniosków. Wydawanie pisemnych indywidualnych interpretacji podatkowych jest

przydatne dla podatników. Występowanie wątpliwości w zakresie poszczególnych podatków co do ich prawidłowego stosowania może zostać rozstrzygnięte dzięki wydawanym przez organy podatkowe interpretacjom podatkowym. Dla bezpieczeństwa działalności gospodarczej znaczenie mają również przepisy dotyczące stosowania utrwalonej praktyki w zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego. Bywają sytuacje, kiedy nie następuje zmiana przepisów prawa podatkowego, lecz zmienia się interpretacja przepisów i ich stosowanie przez organy administracji skarbowej. Dlatego możliwość powołania się przez podatnika na fakt, że stosował się do utrwalonej praktyki należy jednoznacznie ocenić pozytywnie. Może jednak powstać pytanie, w jaki sposób podatnik może udowodnić, że stosował się do przyjętej praktyki, ile interpretacji musi wskazać, aby uznać, że ta praktyka była utrwalona. Należy też zauważyć, że to podatnicy muszą na bieżąco śledzić nie tylko zmiany przepisów, ale ewentualne zmiany w zakresie ich interpretowania.

Występują jednak także instrumenty, których charakter w zakresie wpływu na bezpieczeństwo systemu finansowego nie jest jednoznaczny. Zaliczają się do nich klauzula unikania opodatkowania, blokada rachunku w ramach STIR, wykorzystanie szacowania podstawy opodatkowania do kwestionowania kosztów podatkowych. Ich występowanie jest jak najbardziej uzasadnione z punktu widzenia bezpieczeństwa i ochrony interesów Skarbu Państwa. Zarazem jednak mogą one zmniejszać bezpieczeństwo obrotu gospodarczego dla samych podatników. Występowanie takich instrumentów przyczynia się do zmniejszenia skali wyłudzeń podatku i zwiększa bezpieczeństwo państwa. Jednak należy pamiętać, że dla poszczególnych podmiotów ich stosowanie może stanowić zagrożenie ich funkcjonowania. Dotyczy to szczególnie tych podmiotów, które faktycznie nie są zamieszane w działania związane z przestępstwami podatkowymi. Szczególnie niebezpieczna dla zwykłych podatników jest blokada rachunku w ramach STIR, aczkolwiek jest ona dotychczas wykorzystywana przez organy administracji skarbowej w wyjątkowych sytuacjach. Znacznie częściej stosuje się odmowę uwzględniania kosztów uzyskania przychodów w przypadku szacowania podstawy opodatkowania. Restrykcyjne podejście organów administracji skarbowej w zakresie odmowy uwzględniania kosztów uzyskania przychodów w przypadku szacowania podstawy opodatkowania może zachwiać bezpieczeństwem obrotu gospodarczego. Nastąpić może przekształcenie podatku dochodowego w podatek przychodowy. Należy podkreślić, że działania niezgodne z prawem należy karać. Jeśli podatnik nie prowadził odpowiednio dokumentacji, powinien ponosić tego konsekwencje. Instytucja szacowania podstawy opodatkowania ma na celu wymiar zobowiązania podatkowego. Natomiast nie jest jej zadaniem nakładanie sankcji. Szacowanie podstawy opodatkowania służy do ustalenia podatku, jaki powinien zapłacić podatnik, jeśli nie posiadamy pełnych informacji wynikających z ksiąg podatkowych. Brak szacowania kosztów w podatkach dochodowych, przekształca instytucję szacowania podstawy opodatkowania w rodzaj sankcji. Faktycznie następuje zapłata podatku od przychodu.

W zakresie analizowanych zagadnień związanych z bezpieczeństwem systemu finansów publicznych, jak i działalności gospodarczej, wskazać można na pewne rekomendacje. Należy zmienić politykę Ministerstwa Finansów w zakresie wydawanych ogólnych interpretacji podatkowych. Powinny one być wydawane częściej i dotyczyć problemów, jakie zgłaszane są przez podatników poprzez składanie wniosków o wydanie indywidualnych interpretacji prawa podatkowego. Wydaje się, że stworzenie komórki zajmującej się analizą najczęściej zgłaszanych problemów przez podatników, w efekcie wskazujących na potrzebę uregulowania określonej kwestii w ramach ogólnych interpretacji podatkowych, nie jest bardzo kosztochłonne. Szczególnie, jeśli uwzględnimy fakt, że analiza dotycząca najczęściej zgłaszanych przez podatników problemów w indywidualnych interpretacjach podatkowych jest przeprowadzana i publikowana w corocznych sprawozdaniach sporządzanych przez Krajową Informację Skarbową. Z punktu widzenia zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego wskazane jest, aby Ministerstwo Finansów kontynuowało praktykę wydawania ostrzeżeń w zakresie działań, które mogą zostać uznane za takie, wobec których organy administracji skarbowej mogą zastosować klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania. Z jednej strony mogą być wydawane komunikaty, które wskazywałyby na działania akceptowane w ramach legalnych form optymalizacji podatkowej, ale nie uznawanych za unikanie opodatkowania. Z drugiej strony publikowane powinny być komunikaty, w których wymieniano by działania mogące skutkować zastosowaniem klauzuli przeciwdziałającej unikaniu opodatkowania. Można rozważyć wprowadzenie opiniowania w obu przypadkach przez Radę do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania komunikatów wydawanych przez Ministerstwo Finansów. Taki krok wymagałby zmian legislacyjnych dodających do uprawnień Rady do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania opiniowanie komunikatów wydawanych przez Ministerstwo Finansów. Rozważyć można również przywrócenie limitu oszczędności podatkowych, w ramach którego klauzula nie byłaby stosowana. Wydaje się, że legalne operacje gospodarcze dające minimalne oszczędności podatkowe nie powinny być przedmiotem kontroli podatkowych. Przyczyniłoby się to do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego małych przedsiębiorstw. Kwestia ustalenia limitu może być przedmiotem dalszych badań naukowych i dyskusji. Konieczna wydaje się być interwencja ustawodawcy w zakresie problematyki wykorzystania szacowania podstawy opodatkowania do kwestionowania kosztów podatkowych. Rozważyć należy wprowadzenie w podatkach dochodowych regulacji pozwalającej na udowodnienie kosztów uzyskania przychodów za pomocą różnych środków dowodowych. Ewentualnie, innym rozwiązaniem jest uznanie ksiąg podatkowych za nierzetelne w każdym przypadku braku odpowiedniej dokumentacji. Wtedy konsekwencją jest szacowanie dochodu w każdym przypadku. Elementem dochodów są również koszty, zatem należy również szacować koszty. Podatnicy prowadzący ewidencje wymagane przez przepisy prawa, ale błędnie

dokumentujący koszty, mogliby wtedy łatwiej wykazać dla potrzeb szacowania fakt ponoszenia określonych kosztów. Tym samym takie koszty powinny zostać uwzględnione w podstawie opodatkowania.

Bezpieczeństwo systemu finansowego jest bardzo ważne w perspektywie pojedynczych instytucji (układ mikroekonomiczny), ale także ich zbiorowości i zbiorowości klientów (układ makroekonomiczny). Problematykę bezpieczeństwa finansów można rozpatrywać w ujęciu przedmiotowym, np. bezpieczeństwo finansów publicznych, bezpieczeństwo transakcji, czy podmiotowym, jako bezpieczeństwo systemu finansowego, indywidualnych instytucji finansowych oraz klientów systemu finansowego. Bezpieczeństwo finansowe, dotyczące instytucji sektora finansowego czy rynku finansowego utożsamiane jest ze stabilnością, czyli sytuacją, w której system finansowy bez zakłóceń wypełnia swoje funkcje, lub sytuację bez występowania ryzyka systemowego. Ochronie stabilności finansowej nadano wagę polityczną, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, uznając ją za globalne dobro publiczne. Negatywny wpływ na stabilność systemu finansowego ma brak skutecznych ram ochrony konsumentów. Zagrożenie bezpieczeństwa konsumenta na rynku usług finansowych wynika z braku przejrzystości, dużego skomplikowania, a także konsekwencji transakcji. Powszechnie uznaje się, że ochrona konsumentów na rynku usług finansowych jest uzasadniona. Ochronę konsumentów uzasadnia słabsza pozycja konsumenta wobec finansowych usługodawców. Ochrona jest potrzebna, z punktu widzenia instytucji finansowych, ponieważ ogranicza zagrożenia, pojawiające się w kontaktach z masowymi klientami detalicznymi, które, w ostatecznym rozrachunku mogą wpłynąć na zachwianie stabilności finansowej i bezpieczeństwo całej gospodarki. Konsumenci w sektorze finansowym w dużym stopniu przyczyniają się do rozwoju gospodarki. Ich ochrona sprzyja wydajności, przejrzystości, odpowiedzialności i poprawia zarządzanie instytucjami finansowymi. Podmiotowy zakres ochrony na rynku usług finansowych jest przedmiotem dyskusji. Występuje tendencja do zastępowania konstrukcji „przedsiębiorca–konsument” koncepcją „podmiot silniejszy–podmiot słabszy”. Ten kierunek ewolucji znajduje odzwierciedlenie w działaniach europejskich regulatorów.

W okresie pokryzysowym wystąpiło nasilenie obciążeń regulacyjnych na europejskim rynku finansowym, również w jego głównym segmencie, sektorze bankowym. Z regulacji wynikały działania dyscyplinujące, różnego rodzaju sankcje, przybierające formę kar pieniężnych czy zawieszenia uprawnień zawodowych lub pozbawienia licencji. Intensywność tych działań może świadczyć zarówno o efektywności zarządzania ryzykiem, jak i motywowaniu do przestrzegania wymagań regulacyjnych. Zagadnienia skuteczności czy efektywności prawa, to przedmiot rozważań ekonomicznej analizy prawa. W teorii prawa efektywność postrzegana jest jako realizacja celu zamierzonego przez prawodawcę, ocena jego skutków, również społecznych. Występuje zalecenie, żeby ustalając regulacje

kierować się zasadą proporcjonalności, czyli niewprowadzania regulacji, które kreują obciążenia regulacyjne wyższe od oczekiwanych korzyści, przy danym poziomie ryzyka. Regulacje rynku finansowego świadczą o ciągłym podnoszeniu i rozszerzaniu poziomu ochrony konsumenta. Poprzez te regulacje konsumenci, bardziej świadomi, lepiej poinformowani na etapie przedtransakcyjnym i transakcyjnym, mający możliwości łatwiejszego porównania ofert, mogą podejmować racjonalne decyzje dotyczące: np. kredytów konsumenckich, hipotecznych czy rachunków płatniczych.

W literaturze przedmiotu pojawia się dyskusja na temat słabości ram ochrony konsumentów na rynkach finansowych i uznania nowego paradygmatu. Wątpliwości wzbudzała efektywność polityki mikroostrożnościowej. Zauważono, że brak dostatecznej ochrony praw konsumentów może destabilizować system finansowy. Nie sprawdziło się funkcjonujące w praktyce orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej określenie konsumenta jako: należycie poinformowanego, świadomego, rozsądnego, uważnego, ostrożnego, krytycznego, spostrzegawczego, samodzielnego, wykształconego oraz racjonalnego. Ustalono, że konsument nie działa racjonalnie. Podejmuje nieracjonalne decyzje pod wpływem czynników psychologicznych, jego możliwości poznawcze są ograniczone, na co również wpływa nadmiar informacji. Problemy konsumentów wynikają z braku zrozumienia, wiedzy oraz świadomości w zakresie usług finansowych i mechanizmów dochodzenia roszczeń. Dlatego powszechnie uważa się, że ochronie finansowej powinno towarzyszyć włączenie finansowe i edukacja finansowa.

Debata dotycząca ochrony konsumentów koncentrowała się na bezpiecznym funkcjonowaniu różnych usług i produktów finansowych. Na rynku finansowym występuje praktyka niewystarczających informacji i działań oszukańczych, m.in. sprzedaż produktów niedopasowanych do potrzeb konsumenta czy nieuczciwe praktyki rynkowe, oszustwa i manipulacje. Powyższe nadużycia wynikają często z mechanizmów wynagradzania, które są konsekwencją realizacji celów sprzedaży. Konsumenti rynków finansowych są narażeni na szkody. Spośród różnych produktów bankowych kredyty hipoteczne stanowią jeden z bardziej istotnych przykładów, z których użytkowaniem dla konsumentów w UE łączą się problemy. Można wskazać następujące rodzaje problemów, łączących się z tymi produktami: poziom zadłużenia gospodarstw domowych, praktyki kredytowe, poziom opłat i prowizji oraz ich przejrzystość, wcześniejsza spłata, refinansowanie. Kolejnym produktem bankowym, który generował dużą liczbę problemów i skarg/reklamacji, były kredyty konsumenckie. W tym przypadku pojawiły się problemy dotyczące: wysokiego kosztu krótkoterminowego kredytu, niewłaściwego wykorzystania, złych praktyk oceny zdolności kredytowej, nadmiernego zadłużenia i zaległości w spłacie, niewystarczających informacji przed zawarciem, a także w całym okresie obowiązywania umowy. Oprócz produktów stwarzających konsumentom problemy, powodujących u nich szkody można także zidentyfikować inne generatory

problemów, np. innowacje technologiczne, które mogą potencjalnie zwiększyć ryzyko m.in. poprzez utratę lub bezprawne wykorzystanie ich danych osobowych.

Zagrożenie bezpieczeństwa konsumentów na rynku finansowym wynika również z działań samych konsumentów. W literaturze przedmiotu wskazuje się cztery rodzaje ignorancji finansowej charakteryzujących gospodarstwa domowe, takie jak: nieznajomość pojęć finansowych, warunków umowy, historycznych przebiegów wydarzeń i tendencji na rynkach finansowych, zachęt/bodźców wykorzystywanych do sterowania konsumentami, a także nadmierne zaufanie do własnej wiedzy finansowej i umiejętności. Kolejne zagadnienie istotne dla bezpieczeństwa konsumentów to ich moralność. W praktyce gospodarczej nie tylko konsumenci są wykorzystywani, ale również usługodawcy odczuwają straty, wynikające z nadużyć, oszustw usługobiorców z tytułu wyłudzonych kredytów, nienależnych odszkodowań itp. Tego typu działania można rozpatrywać w ramach tzw. moralności ekonomicznej. Moralność ekonomiczną można opisać jako społeczną percepcję reguł sprawiedliwości i moralnej strony ładu gospodarczego, kształtowanej przez ekonomiczny kontekst, a także kulturowy wymiar, przejawiający się w zachowaniach jednostkowych. Na rynku finansowym można także zaobserwować patologiczne zachowania konsumentów, ponieważ część konsumentów narusza normy społeczne, przejawia zachowania: destruktywne, dysfunkcyjne, anormalne. Zachowania patologiczne nie są zachowaniami nielegalnymi, niezgodnymi z prawem, mającymi charakter kryminalny. Do działań nielegalnych zalicza się np. przestępczość bankową i oszustwa kredytowe. Oszustwo, inaczej wyłudzenie kredytowe można interpretować jako doprowadzenie określonej osoby do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem, za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wykorzystania błędu czy niezdolności do należytego rozumienia podjętego działania.

Ochrona konsumentów na rynkach finansowych to obszar badań, który zawiera wiele ekscytujących i ważnych tematów. Jego podjęcie ma wymiar społecznej użyteczności, zarówno w perspektywie makro jak i mikroekonomicznej. Jest to zagadnienie ważne dla konsumentów, finansowych instytucji, sektorów rynku finansowego, ale także dla stabilności systemu finansowego i bezpieczeństwa gospodarki czy gospodarek na całym świecie. Wzmocnienie ochrony konsumentów spowoduje pozytywne skutki. Konsumenci, wyedukowani, doinformowani, znający swoje prawa, ale także traktowani życzliwie i ze zrozumieniem, będą podejmować ważne decyzje finansowe, mające konsekwencje dla ich rodzin, a biorąc pod uwagę masowość usług finansowych, także dla stabilności całej gospodarki.

Bibliografia

- Acharya V.V., Cooley T., Richardson M., Sylla R., Walter I., *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act: Accomplishments and Limitations*, „Journal of Applied Corporate Finance” 2011, vol. 23(1).
- Afonso A., Gonçalves L., *The policy mix in the US and EMU: Evidence from a SVAR analysis*, „The North American Journal of Economics and Finance” 2020, vol. 51.
- Afonso J.A., Araújo E.C., Fajardo B.G., *The role of fiscal and monetary policies in the Brazilian economy: Understanding recent institutional reforms and economic changes*, „The Quarterly Review of Economics and Finance” 2016, no. 62.
- Agarwal S., Bos M., *Rationality in the consumer credit market: Choosing between alternative and mainstream credit*, Handbook of US Consumer Economics. Academic Press, New York, NY 2019.
- Ahmed H., Ibrahim I.R., *Financial consumer protection regime in Malaysia: Assessment of the legal and regulatory framework*, „Journal of Consumer Policy” 2018, no. 41(2).
- Alińska A., *Antykryzysowa polityka fiskalna – cele, uwarunkowania i instrumenty*, „Annales Univesitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin–Polonia, section H” 2016, vol. L(1).
- Alińska A., *Rola i pozycja sieci bezpieczeństwa finansowego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego*, [w:] A. Alińska A. (red.), *Polityka monetarna i fiskalna a stabilność sektora finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2020.
- Alińska A., *Sieć bezpieczeństwa finansowego jako element stabilności funkcjonowania sektora bankowego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2012, nr 1.
- Alińska A., Pietrzak B. (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, CeDeWu, Warszawa 2015.
- An analysis of the issue of consumer detriment and the most appropriate methodologies to estimate it*, Final Report for DG SANCO by Europe Economics, London 2007.
- Anderson K., *Mass Market Consumer Fraud in the United States: A 2017 Update*, Staff Report of the Bureau of Economics, Federal Trade Commission, Washington 2019.
- Ardic O.P., Ibrahim Joyce A., Mylenko N., *Consumer protection laws and regulations in deposit and loan services: A cross-country analysis with a new data set*, „Policy Research Working Paper” 2011, no. 5536.
- Babiarz S. i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz, wyd. XI*, Lex 2019, wyd. el.

- Babiarz S., Błystak L., Dauter B. i in., *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz 2009*, Unimex, Wrocław 2009.
- Baker A., *The new political economy of the macroprudential ideational shift*, „New Political Economy” 2019, vol. 18.
- Barembur A., *Pozycja i świadomość konsumenta na rynku usług finansowych – diagnoza i perspektywy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 694: Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2011, nr 22.
- Barker A., *Measuring consumer detriment and the impact of consumer policy: Feasibility study*, OECD Digital Economy Papers No. 293, OECD, Paris 2020, <https://doi.org/10.1787/0c2e643b-en> (dostęp: 03.08.2020).
- Barro R.J., Gordon D.B., *A positive theory of monetary policy in a natural-rate model*, „Journal of Political Economy” 1983, vol. 91(3), June.
- Bartosiewicz A., Kubacki R., *PIT. Komentarz*, LEX 2013, wyd. el.
- Bassetto M., *Fiscal Theory of the Price Level*, NBER, <http://users.nber.org/~bassetto/research/palgrave/fttheorypost.pdf> (dostęp: 27.08.2020).
- Bastani K., Namavari H., Shaffer J., *Latent Dirichlet allocation (LDA) for topic modeling of the CFPB consumer complaints*, „Expert Systems With Applications” 2019, no.127.
- BCB, <https://www.bcb.gov.br/en> (dostęp: 20.09.2020).
- Bednarczyk J.L., *Polityka pieniężna przeciw inflacji*, PWN, Warszawa 1990.
- Benassy J.-P., *Fiscal policy and optimal monetary rules in a non-Ricardian economy*, „Review of Economic Dynamics” 2004, vol. 6(3).
- Bennett H., Loayza N., *Policy biases when the monetary and fiscal authorities have different objectives*, „Central Bank of Chile Working Papers” 2000, vol. 66.
- Berg L., *Consumer vulnerability: Are older people more vulnerable as consumers than others?* „International Journal of Consumer Studies” 2015, no. 39(4).
- Bernal A., *Legalne i nielegalne metody ucieczki przed podatkiem a obejście prawa* [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Procedury podatkowe – gwarancje procesowe czy instrument fiskalizmu*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Bielawny J. i in., *Komentarz do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy Sp. z o.o., Warszawa 2012.
- Bieńkowska E., *Wikymologia. Koncepcje, kierunki badań, perspektywy*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
- Bierbrauer F., *Steuervermeidung vermeiden: Sollten wir das wollen?*, „Ifo Schnelldienst” 2013, no. 11.
- Black J., *Risk-based regulation: Choices, practices and lessons being learnt*, [in:] *Risk and regulatory policy: Improving the governance of risk*, OECD, Paris 2010.
- Blake A.P., Weale M., *Cost of separating budgetary policy from control of inflation: A neglected aspect of central bank independence*, „Oxford Economic Papers” 1998, vol. 50(3).
- Bogucka K., http://212.191.71.5/han/Lex/lex.uni.lodz.pl/lex/index.rpc#hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=ABC_Notatka.191725&full=1 (dostęp: 20.12.2012).
- Bortlik K., Dmowski A., Dworczak R. i in., *Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Komentarz*, Difin, Warszawa 2008.

- Brodecki Z., Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo prawne a rynek finansowy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2009, nr 127.
- Bryndziak Sz., *Treaty shopping jako mechanizm optymalizacji podatkowej*, [w:] J. Iwin-Garzyńska (red.), *Opodatkowanie przedsiębiorstw. Wybrane zagadnienia*, Difin, Warszawa 2013.
- Brzeziński B., *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Dom Organizatora, Toruń 2001.
- Brzeziński B., *Wykładnia prawa – tzw. obejście ustawy podatkowej – glosa – ISA/Gd 771/01*, „Monitor Podatkowy” 2002, nr 6, Legalis, wyd. el.
- Bucks B., Pence K., *Do Borrowers Know Their Mortgage Terms?*, „Journal of Urban Economics” 2008, no. 64(2).
- Buczowski K., *Oszustwo kredytowe (art. 297 k.k.) – ocena skuteczności zwalczania patologii w pozyskiwaniu środków na cele gospodarcze*, „Prawo w Działaniu Sprawy Karne” 2012, nr 11.
- Butor-Keler A., *Misselling a ochrona konsumenta na rynku usług finansowych*, „Studia Ekonomiczne” 2017, nr 326.
- Campbell J.Y., *Restoring rational choice: The challenge of consumer financial regulation*, „American Economic Review” 2016, no. 106(5).
- Campbell J.Y., Jackson H., Madrian B., Tufano P., *Consumer financial protection*, „Journal of Economic Perspectives” 2011, vol. 25.
- Cartwright P., *Banks, consumers and regulation*, Hart Publishing, Portland 2004.
- Central Bank of Sri Lanka, <https://www.cbsl.gov.lk/en/rates-and-indicators/policy-rates> (dostęp: 20.09.2020).
- Central Bank of Sri Lanka, *Annual Reports 2009*, CBSL Publication.
- Central Bank of Sri Lanka, *Annual Reports 2013*, CBSL Publication.
- Chadha J.S., Nolan C., *Optimal simple rules for the conduct of monetary and fiscal policy*, „Journal of Macroeconomics” 2007, no. 29(4).
- Chaikowvska I., *Zasada zapewnienia zgodności i działania dyscyplinujące organów nadzoru bankowego w okresie pokryzysowym*, „Bezpieczny Bank” 2019, nr 3(76), doi: 10.26354/bb.2.3.76.2019.
- Chater N., Huck S., Inderst R., *Consumer decision-making in retail investment services: A behavioural economics perspective*, Report to the European Commission, SANCO, November 2010.
- Cherednychenko O., Meindertsma J.M., *Irresponsible Lending in the Post-Crisis Era: Is the EU Consumer Credit Directive Fit for Its Purpose?*, „Journal of Consumer Policy” 2019, vol. 42.
- Cherednychenko O., Meindertsma J.M., *Mis-Selling of Financial Products: Consumer Credit*, Study, European Union, Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Brussels 2018.
- Chmielewski T., Kapuściński M., Kocięcki A., Łyziak T., Przystupa J., Stanisławska E., Wróbel E., *Mechanizm transmisji polityki pieniężnej w Polsce. Stan wiedzy w 2017 roku*, „Materiały i Studia” 2018, nr 330.
- Chrobak W., *Ochrona konsumenta na rynku usług bankowych*, [w:] R. Pukała (red.), *Zarządzanie podmiotami gospodarczymi i instytucjami. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej im. Ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu, Jarosław 2012.

- Chymis A., Nikolaou I.E., Evangelinos K., *Environmental Information, Asymmetric Information and Financial Markets: A Game – Theoretic Approach*, „Centre of Planning and Economic Research” 2010, vol. 113.
- Cichorska J., *Misselling, czyli sprzedaż niepotrzebnych instrumentów finansowych i jej skutki. Stan prawny w Polsce i Wielkiej Brytanii*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2017, nr 24.
- Consumer Engagement and Detriment Survey*, Department for Business Innovation & Skills, TNS 2014.
- Consumer Financial Protection Bureau, <https://www.consumerfinance.gov/about-us/> (dostęp: 27.07.2020).
- Council Directive 1993/13/EEC of the European Economic Community and of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts, OJ L 95/29 21.4.1993.
- COVID-19 Response and counter measures in Sri Lanka*, https://www.adrc.asia/publications/disaster_report/pdf/covid19/LKA_eng.pdf (dostęp: 01.09.2020).
- Cyman D., *Kierunki zmian ochrony konsumenta usług finansowych w Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H–Oeconomia” 2016, nr 50(4).
- Cyman D., *Nowy model ochrony konsumenta*, [w:] A. Drwiłło, A. Jurkowska-Zeidler (red.), *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- Czapiewski L., Kubiak J., *Syntetyczny miernik poziomu asymetrii informacji (SMAI)*, [w:] *Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka, t. 1*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, nr 271.
- Czech S., *Szwedzka polityka antykrzysowa wobec recesji z lat 2008–2009*, „Studia Ekonomiczne” 2013, vol. 130.
- Czechowska I.D., *Architektura bezpieczeństwa i ochrony interesów konsumentów rynków finansowych*, [w:] A. Szymańska (red.), *Ubezpieczenia i finanse. Rozwój i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017.
- Czechowska I.D., *Powiązania między edukacją i świadomością finansową a aktywnością klientów na rynku usług finansowych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, nr 18, z. 7, cz. 2.
- Czechowska I.D., Waliszewski K., *Instytucje bankowe i niebankowe na rynku detalicznych usług finansowych w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2019.
- Czechowska I.D., Waliszewski K., *Misselling, czyli sprzedaż niepotrzebnych instrumentów finansowych i jej skutki. Stan prawny w Polsce i Wielkiej Brytanii*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2017, nr 24.
- Czechowska I.D., Waliszewski K., *Mis-selling in Finance as an Effect of Excessive Concentration on Sales*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, nr 19(1), part 1.
- Czechowska I.D., Zatoń W., *Problemy klientów usług finansowych oraz ich uwarunkowania*, „Bank i Kredyt” 2018, nr 3.
- Dąbrowski M., *The global financial crisis: Lessons for European Integration*, „CASE Network Studies & Analyses” 2009, no. 384.
- Decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2009 r. stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu w Polsce (2009/589/EC).
- DeHart W.B., Friedel J.E., Lown J.M., Odum A.L., *The effects of financial education on impulsive decision making*, „PloS one” 2016, vol. 11(7): e0159561.

- Deliema M., Fletcher E., Kleffer C., Mottola G., Pessanha R., Trumpower M., *Exposed to Scams: What separates victims from non-victims?*, 2019, <https://longevity.stanford.edu/wp-content/uploads/2019/09/ScamTrackerIssueBrief-ExposedToScamsReducedFile.pdf> (dostęp: 10.08.2020).
- Della Vigna S., Malmendier U., *Contract Design and Self-Control: Theory and Evidence*, „The Quarterly Journal of Economics” 2004, vol. 119(2).
- Demertzis M., Hughes Hallet A., Viegi N., *An independent central bank faced with elected governments*, Research Memorandum WO no. 686, De Nederlandsche Bank, May 2002.
- Demertzis M., Sapir A., Tagliapietra S., Wolff G.B., *An effective economic response to the Coronavirus in Europe*, Bruegel 2020, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/03/PC062020_ECOFIN_Coronavirus.pdf (dostęp: 08.06.2020).
- Dias D., Mckee K., *Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options*, CGAP 2010.
- Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC, OJ L 337, 23.12.2015.
- Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 on concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council ('Unfair Commercial Practices Directive'), L.149/22, 11.6.2005.
- Directive 2008/48/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on credit agreements for consumers and repealing Council Directive 87/102/EEC, OJ L133/66, 22.5.2008.
- Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC, OJ L 26, 10.10.2009.
- Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests, OJ L 110, 1.5.2009.
- Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 304, 22.11.2011.
- Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR), OJ L 165, 18.6.2013.

- Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC (1) and Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament OJ L 176/338, 27.6.2013.
- Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010 (Mortgage Credit Directive), OJ L 60, 28.2.2014.
- Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit-guarantee schemes (DGSD) (recast), OJ L 173, 12.06.2014.
- Directive 2014/92/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on the comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features, OJ L 257/214, 28.8.2014.
- Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz.U. L 95 z 21.4.1993.
- Dixit A., Lambertini L., *Fiscal Discretion Destroys Monetary Commitment*, Princeton University, 2002.
- Dixit A., Lambertini L., *Interactions of commitment and discretion in monetary and fiscal policies*, „American Economic Review” 2003, vol. 93(5).
- Dobaczewska A., *Misselling usług finansowych w kontekście naruszenia dobrych obyczajów*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2018, t. CIX.
- Draba R., Paszko D., *Jaki podatek od lasów*, „Rzeczpospolita” 2018, 1 czerwca.
- Dzwonkowski H. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2020, wyd. el.
- Dzwonkowski H., Huchla A., Kosikowski C., *Ordynacja podatkowa. Komentarz, ABC*, LEX 2003, wyd. el.
- EBA, *Consumer Trends Report 2017*, 2017.
- EBA, *Consumer Trends Report 2019*, 2019.
- EBA, *The European Banking Authority at a Glance*, 2016, <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1401372/e8686db2-6390-4c52-ad06-bc8d24b7aeb5/EBA%20AT%20A%20GLANCE.pdf> (dostęp: 28.07.2020).
- EBA, *Guidelines on creditworthiness assessment. Final Report*, EBA/GL/2015/11.
- EBA, *Guidelines on remuneration policies and practices related to the sale and provision of retail banking products and services. Final Report*, EBA/GL/2016/06.
- ECB, *Key ECB interest rates*, https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html (dostęp: 30.08.2020).
- ECB, *Monetary policy decisions*, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/decisions/html/index.en.html> (dostęp: 30.08.2020).
- ECB, *Monetary Policy, Transmission mechanism of monetary Policy*, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/transmission/html/index.en.html> (dostęp: 30.08.2020).
- ECB, *Our response to the coronavirus pandemic*, <https://www.ecb.europa.eu/home/search/coronavirus/html/index.en.html> (dostęp: 30.08.2020).
- Etel L. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, Lex 2020, wyd. el.

- European Parliament, *Consumer Protection Aspects of Financial Services: Study*, February 2014.
- European Social Survey, *Europejski Sondaż Społeczny ESS-2004*, Edycja 2, 2004.
- Eurostat A: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115> (dostęp: 26.08.2020).
- Eurostat B: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp: 26.08.2020).
- Eurostat C: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina200&plugin=1> (dostęp: 26.08.2020).
- Eurostat D: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp: 26.08.2020).
- Eurostat, GDP and main components (output, expenditure and income) https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en (dostęp: 16.08.2020).
- Famulska T., *Oddziaływanie systemu podatkowego na rynek finansowy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1998, [za:] J. Iwin-Garzyńska (red.), *Opodatkowanie przedsiębiorstw. Wybrane zagadnienia*, Difin, Warszawa 2013.
- Fatuła D., *Elementy kultury bezpieczeństwa a zachowania klientów instytucji finansowych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2018, nr 33(4).
- Fedorowicz M., *Koncepcja prawna finansowego stosunku prawnorynkowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny. Rok LXXX” 2018, z. 2.
- Fedorowicz M., *O normatywnym pojęciu stabilności finansowej na rynku finansowym Unii Europejskiej w nowej architekturze nadzorczej*, „Studia Europejskie” 2017, nr 4.
- Fidrmuc J., Schardax F., *Increasing integration of applicant countries into international financial markets: Implications for financial and monetary stability*, „BIS Conference Papers” 2000, no. 8.
- Financial Conduct Authority and Financial Ombudsman Service, *Financial services mis-selling: Regulation and redress*, Report by the Comptroller and Auditor General, London 2016.
- Financial Crisis Management. The Swedish National Debt Office's work on financial stability*, Reg. no Dnr RG 2018/518, https://www.riksgalden.se/globalassets/dokument_eng/financial-stability/financial-crisis-management.pdf (dostęp: 03.09.2020).
- Fiskus przegrywa kolejny już raz*, „Rzeczpospolita” 2015, 11 czerwca, wyd. el.
- Frączek B., *Zakres i formy edukacji finansowej w Polsce oraz jej skutki*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 339.
- Frątczak P., *Umowy bankowe a stabilność finansowa*, „Bezpieczny Bank” 2015, nr 4(61).
- Friedman M., *The role of monetary policy*, „The American Economic Review” 1968, no. 58(1).
- Fullerton R.A., Girish G., *Repercussions of promoting an ideology of consumption: Consumer misbehavior*, „Journal of Business Research” 2004, vol. 57(11).
- G20 High Level Principles and the FSB report on consumer finance protection, www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.pdf (dostęp: 28.07.2020).
- Gadanez B., Jayaram K., *Measures of Financial Stability – A Review*, „IFC Bulletin” 2009, no. 31.
- Gajda-Kantorowska M., *Analiza przydatności polityki fiskalnej do usuwania skutków kryzysu w krótkim, średnim i długim okresie*, [w:] Z. Dach (red.), *Polityka makroekonomiczna w warunkach kryzysu i jej wpływ na gospodarkę. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Gajewski D., opinia do artykułu *Ciążar uszczelnienia ponoszą podatnicy*, „Rzeczpospolita” 2018, 28 czerwca.

- Galenianos M., Gavazza A., *Regulatory interventions in consumer financial markets: The case of credit cards*, 2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3405897 (dostęp: 12.08.2020).
- Gałązka P., *Różnice w ocenie zdolności kredytowej konsumenta w państwach członkowskich UE jako ograniczenie jednolitego rynku kredytów – analiza w kontekście zasady minimalizacji danych z art. 5 RODO*, „Internetowy kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 8(8).
- Ganczar M., *Art. 24 ust. 2 pkt 4 – nowa praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów w świetle nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2015 r.*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2015.
- Gaudemet P., Molinier J., *Finanse Publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- Giovanoli M., *A New Architecture for the Global Financial Market: Legal Aspects of International Financial Standard Setting*, [in:] M. Giovanoli (ed.) *International Monetary Law. Issues for the New Millennium*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Global survey on consumer protection and financial literacy: Oversight frameworks and practices in 114 economies*, „The World Bank” 2013, no. 88773.
- Gnela B., *Zakres podmiotowy przepisów ustawy o usługach turystycznych dotyczących ochrony klienta (konsumenta) a zakres podmiotowy umowy o imprezę turystyczną*, [w:] P. Cybula, J. Raciborski (red.), *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wyższa Szkoła Turystyki i Rekreacji w Suchej Beskidzkiej, Sucha-Beskidzka 2008.
- Gołędzinowski P., *Wpływ regulacji systemu bankowego na jego efektywność*, „Materiały i Studia” 2009, nr 235.
- Gołdyn A., *Przyczyny ucieczki przed podatkiem*, „Monitor Podatkowy” 1996, nr 6, wyd. el.
- Gray D.F., Merton R.C., Bodie Z., *New framework for measuring and managing macrofinancial risk and financial stability*, „NBER Working Paper” 2007, no. 13607, November.
- Green Paper on Retail Financial Services. Better products, more choice, and greater opportunities for consumers and businesses*, European Commission, Brussels, 10.12.2015 COM 2015, 630 final.
- Grinblatt M., Keloharju M., *How Distance, Language, and Culture Influence Stockholdings and Trades*, „Journal of Finance” 2001, vol. 56(3).
- Grubb M., *Overconfident Consumers in the Marketplace*, „Journal of Economic Perspectives” 2004, vol. 29(4).
- Grzeszak J., Leśniewicz F., Śliwowski P., Świącicki I., *Pandemics. Zestaw narzędzi fiskalnych i monetarnych w dobie kryzysów*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020.
- Guzek M., Stefaniak M., *Problem czy nieścisłość?*, „Rzeczpospolita” 2015, 23 listopada, wyd. el.
- Hanusz A., *Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia podatkowego*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2006.
- Harasim J., Klimontowicz M., *Regulations as a tool to increase consumer protection on the European retail payment market*, „Journal of Economics and Management” 2018, vol. 31(1).
- Harvey B., Parry D., *The law of consumer protection on fair trading*, Butterworths Tolley, Edinburgh 1992.
- Hastings J.S., Madrian B.C., Skimmyhorn W.L., *Financial Literacy, Financial Education, and Economic Outcomes*, „Annual Review of Economics” 2013, vol. 5.

- Hawkins J., Klau M., *Measuring potential vulnerabilities in emerging market economies*, „BIS Working Papers” 2000, no. 91, October.
- Heidhues P., Kőszegi B., *Exploiting Naivete about Self-Control in the Credit Market*, „The American Economic Review” 2010, vol. 100(5).
- High Level Principles on Financial Consumer Protection*, <https://www.oecd.org/g20/topics/financial-sector-reform/48892010.pdf> (dostęp: 28.07.2020).
- Houben A., Kakes J., Schinasi G., *Toward a Framework for Safeguarding Financial Stability*, „IMF Working Paper WP/04/101” 2004, June.
- Houdek P., Koblavský P., Štastný D., Vranka M., *Consumer Decision Making in the Information Age*, „Society” 2018, vol. 55(5).
<https://sip.mf.gov.pl/> (dostęp: 09.07.2020).
- <https://www.consumerfinance.gov/about-us/> (dostęp: 27.07.2020).
- <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2019/08/1-1-1500x517.png> (dostęp: 10.08.2020).
- <https://www.fca.org.uk/about> (dostęp: 28.07.2020).
- <https://www.gov.pl/web/finanse/uszczelnienie-systemu-podatkowego> (dostęp: 15.07.2020).
- Huberman G., *Familiarity Breeds Investment*, „The Review of Financial Studies” 2001, vol. 14(3).
- Huefner J.C., Hunt H.K., *Consumer retaliation as a response to dissatisfaction*, „Journal of Consumer Satisfaction Dissatisfaction and Complaining Behavior” 2000, vol. 13.
- Human Development Report 2019, United Nations Development Programme, New York 2019.
- Ibek A., *Bezpieczeństwo, problem niepewności w analizie informacji*, [w:] P. Chlebowicz (red.), *Zagrożenia w sektorze bankowym. Analiza kryminalna zjawisk oraz możliwości przeciwdziałania*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2013.
- Icard A., *Comments on Mr R.W. Ferguson’s paper*, [w:] *Challenges to Central Banking from Globalized Financial System*, Conference at the IMF, Washington DC 2002.
- Ignatowicz M., Kassel T., *Porządek w szpitalnym VAT*, „Rzeczpospolita” 2018, 5 lutego, wyd. el.
- IMF Working Paper WP/04/101, czerwiec 2004.
- IMF, *Policy Responses to COVID-19*, 2020, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (dostęp: 21.08.2020).
- Implementation of G20/FSB financial reforms in other areas*, Summary of key findings based on the 2019 FSB Implementation Monitoring Network (IMN) survey, Financial Stability Board, 8 June 2020, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/IMN-summary-report-2019.pdf> (dostęp: 12.08.2020).
- Iwanicz-Drozdowska M., *Definicje i determinanty stabilności finansowej*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Stabilność finansowa*, NBP, Warszawa 2014.
- Jackson J.K., Weiss M.A., Schwarzenberg A.B., Nelson R.M., *Global Economic Effects of COVID-19*, „Congressional Research Service” 2020, August.
- Jacoby J., *Is it Rational to Assume Consumer Rationality? Some Consumer Psychological Perspectives on Rational Choice Theory*, „Roger Williams University Law Review” 2000, vol. 6.
- Jakóbiak W., *Koordinacja polityki pieniężnej i fiskalnej*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 2013, nr 92.
- Jakubowski S., *Uznanie wydatku za koszt podatkowy*, „Rzeczpospolita” 2013, 16 października.

- Jankowski J., *Optymalizacja podatkowa w podatkach dochodowych dopuszczalność i prawne granice*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Jaźwiński I., *Polityka bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, Wybrane zagadnienia teoretyczne i uwarunkowania realizacyjne*, [w:] S. Wojciechowski, A. Potyrała (red.), *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, Difin, Warszawa 2014.
- Jędrzejkowski J., *Karuzele vatowskie zniknęły z polskiego systemu podatkowego*, „Rzeczpospolita” 2020, 10 marca.
- Jurkowska-Zeidler A., *Asymetria ryzyka a zasada sprawiedliwości społecznej na tle problemu kredytów we frankach szwajcarskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 35.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Jurkowska-Zeidler A., *Konsekwencje zmian w systemie ochrony konsumenta usług finansowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXVI.
- Juszczak S., Żak T., *Skala i kierunki zmian wyłudzeń kredytów w Polsce*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość” 2013, nr 1(2).
- Kaczmarczyk W., *Commission for granting a loan as an instrument for transferring the cost to a consumer by financial institutions in Poland*, „Bezpieczny Bank” 2020, nr 2(79).
- Kalicki K., *Makroekonomiczne i branżowe uwarunkowania szoku regulacyjnego*, [w:] L. Kurkliński, B. Lepczyński (red.), *Polityka państwa wobec sektora bankowego w Polsce. Konsekwencje sektorowe i makroekonomiczne*, Alterum Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego, Warszawa 2019.
- Kalinowski M., *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2001.
- Kałużyńska V., *Bank centralny wobec kwestii stabilności systemu finansowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, t. LXXI/1.
- Kapuściński M., Łyziak T., Przystupa J., Stanisławska E., Sznajderska A., Wróbel E., *Mechanizm transmisji polityki pieniężnej w Polsce. Co wiemy w 2013 roku?*, „Materiały i Studia” 2014, nr 306.
- Karaźniewicz J., *Wybrane zagadnienia prawne związane ze zwalczaniem oszustw kredytowych*, [w:] P. Chlebowicz (red.), *Zagrożenia w sektorze bankowym. Analiza kryminalna zjawisk oraz możliwości przeciwdziałania*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2013.
- Kasiewicz S., *Nowe trendy w systemie regulowania usług bankowych*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2017, nr 45(4).
- Kasiewicz S., *PSD2 – krytyczny przystanek na drodze do nowej ery bankowości*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018.
- Kasiewicz S., *Teoria i praktyka zarządzania ryzykiem regulacyjnym w sektorze finansowym*, WIB ALTERUM, Warszawa 2017.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., *Respektowanie zasady proporcjonalności w opinii banków spółdzielczych na przykładzie rekomendacji KNF*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018, nr 168.

- Kasiewicz S., Kurkliński L., Szpringer Wł., *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, WIB ALTERUM, Warszawa 2014.
- Kastner L., *Much Ado About Nothing?: Transnational Civil Society, Consumer Protection and Financial Regulatory Reform*, „Review of International Political Economy” 2014, vol. 21(6).
- Kennedy L.J., McCoy P.A., Bernstein E., *The Consumer Financial Protection Bureau: Financial Regulation for the twenty-First Century*, „Cornell Law Review” 2012, vol. 97.
- Kieźel E. (red.), *Konsument i jego zachowania na rynku europejskim*, PWE, Warszawa 2010.
- Klamecka-Roszkowska G., *Ucieczka przed podatkiem i sposoby jej przeciwdziałania*, [w:] J. Sikorski (red.), *Podatki a polityka fiskalna państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002.
- Klaus W., Woźniakowska-Fajst D., *Związki między wiktylizacją oraz ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, „Archiwum Kryminologii” 2012, t. XXXIV.
- Koćwin J., *Ochrona i edukacja konsumenta. Instytucjonalne zapobieganie działaniom nieetycznym i nieprawidłowościom w branży usług finansowych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu: Instytucje w teorii i praktyce” 2015, vol. 13, issue 405.
- Kosakowski E., *Podatki dochodowe w obrocie gospodarczym. Wybrane zagadnienia*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce Zarząd Główny Centralny Ośrodek Szkolenia Zawodowego, Warszawa 2010.
- KPMG, *Brazil. Government and institution measures in response to COVID-19*, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/brazil-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (dostęp: 26.08.2020).
- KPMG, *Japan. Government and institution measures in response to COVID-19*, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/japan-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (dostęp: 19.08.2020).
- Krajowa Informacja Skarbowa, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej za 2017 rok*, Bielsko-Biała 2018, s. 10, <https://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6735367/Informacja+z+dzia%C5%82alno%C5%9Bci+KIS+za+rok+2017.pdf> (dostęp: 08.07.2020).
- Krajowa Informacja Skarbowa, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej za 2018 rok*, Bielsko-Biała 2019, <https://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6735367/Informacja+o+dzia%C5%82alno%C5%9Bci+2018.pdf> (dostęp: 08.07.2020).
- Krajowa Informacja Skarbowa, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2019 roku*, Bielsko-Biała 2020, https://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6735367/Informacja_o_dzialalnosci_KIS_w_2019.pdf (dostęp: 08.07.2020).
- Krasnodębska-Tomkiel M., *Misselling, czyli sprzedaż nieetyczna*, „Gazeta Bankowa” 2016, nr 6.
- Kriese M., Abor J.Y., Agbloyor E., *Financial consumer protection and economic growth*, „International Journal of Emerging Markets” 2019, vol. 14, no. 5.
- Krukowski A., *Czynność cywilnoprawna jako narzędzie w obejściu prawa*, [w:] M. Münnich, A. Zduńnek (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce: optymalizacja podatkowa a obejście prawa podatkowego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
- Krupa M., *Przychody i koszty na przełomie roku wymagają szczególnej uwagi*, „Rzeczpospolita” 2014, 3 lutego, wyd. el.
- Kubacki R., *Leksykon podatku dochodowego od osób fizycznych 2012*, Unimex, Wrocław 2012.

- Kufel J., Mruk H., *Konsument jako instytucja ekonomiczna i prawna*, [w:] *Ochrona prawna konsumenta w uregulowaniach publicznych*, „Zeszyty Naukowe. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 1998, nr 264.
- Kukulski Z., *Klauzula generalna obejścia prawa podatkowego – rozwiązanie problemu czy więcej nowych kłopotów*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Procedury podatkowe – gwarancje procesowe czy instrument fiskalizmu*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Kuroda H., *Novel Coronavirus (COVID-19): Economic and Financial Developments and the Responses Taken by the Bank of Japan*, Research Institute of Japan, Tokio, https://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen_2020/data/ko200514a1.pdf (dostęp: 19.08.2020).
- Kuttner K.N., *Kombinacja (policy mix) polityki pieniężnej i fiskalnej z perspektywy amerykańskiej*, XXII Konferencja Naukowa NBP, Reformy strukturalne a polityka pieniężna, Falenty 2002.
- Kuttner K.N., *The Monetary – Fiscal Policy Mix: perspectives from the U. S.*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 11–129.
- Labonte M., *The Federal Reserve’s Response to COVID-19: Policy Issues*, „Congressional Research Service” 2020, no. June 12.
- Laeven L., Valencia F., *Resolution of Banking Crisis*, [in:] G. Caprio Jr. (ed.), *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability: Political, Social, Cultural, and Economic Theories and Models*, Elsevier, London–Waltham, MA–San Diego, CA 2013.
- Langenbucher K., Tröger T., Milione L., Roth A., *EU Mapping 2017: Systematic overview on economic and financial legislation*, „Study for the ECON Committee”, European Parliament, Brussels 2017.
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne w warunkach postępującej finansyzacji*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania US” 2016, nr 44(3).
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo jako dobro publiczne w społeczeństwie ryzyka*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2020, nr 61(1).
- Leszczyński M., *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2017, nr 4(6).
- Lewicka-Strzałecka A., *Moralność finansowa konsumentów jako konstrukt teoretyczny i jego empiryczna reprezentacja na przykładzie polskich konsumentów*, „Przegląd Socjologiczny” 2016, nr 65(3).
- Lewicka-Strzałecka A., *Moralność finansowa Polaków*, Raport z badań – II edycja, na zlecenie KPF w Polsce, file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/moralnosc_finansowa_polakow_raport_2017.pdf s. 26 (dostęp: 11.08.2020).
- Lewicka-Strzałecka A., *Moralność finansowa Polaków*, Raport z badań – IV edycja, na zlecenie KPF w Polsce, https://zpf.pl/pliki/raporty/moralnosc_finansowa_polakow_2019.pdf (dostęp: 11.08.2020).
- Lewicka-Strzałecka A., *Moralność finansowa polskich konsumentów*, „Annales. Ethics in Economic Life” 2019, vol. 22, no. 2.
- Lin J.T., Bumcrot C., Ulicny T., Mottola G., Walsh G., Ganem R., Kieffer C., Lusardi A., *The State of U.S. Financial Capability: The 2018 National Financial Capability Study*, FINRA Investor Education Foundation, Washington 2019.

- Litwińczuk H., „Obejście” prawa podatkowego – głos w dyskusji, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Procedury podatkowe – gwarancje procesowe czy instrument fiskalizmu*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Litwińczuk H., *Regulacje prawne zapobiegające obchodzeniu przepisów prawa podatkowego*, [w:] A. Kostecki (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Zakamycze, Kraków 2000.
- Litwińczuk H., *Wątpliwości rozstrzygać na korzyść podatników*, wywiad przeprowadzony przez M. Pogroszewską, „Rzeczpospolita” 2018, 28 czerwca.
- Loewenstein G., Prelec D., *Anomalies in Intertemporal Choice: Evidence and an Interpretation*, „Quarterly Journal of Economics” 1992, vol. 107(2).
- Lopes C.A., *Consumer morality in times of economic hardship: Evidence from the European Social Survey*, „International Journal of Consumer Studies” 2010, no. 34.
- Lucas R., *Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs*, „The American Economic Review” 1973, vol. 63, no. 3.
- Lumpkin S., *Consumer Protection and Financial Innovation: A Few Basic Propositions*, „OECD Journal: Financial Market Trends” 2010, vol. 1, <https://doi.org/10.1787/fmt-2010-5km7k9tp2jxv> (dostęp: 12.08.2020).
- Lunt P., Miller L., Körting J., Ungema J., *The psychology of consumer detriment*, A conceptual review published as paper „OFT 792” 2006, January.
- Lusardi A., Mitchell O.S., *The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence*, „Journal of Economic Literature” 2014, vol. 52(1).
- Lusardi A., Mitchell O.S., *Planning and Financial Literacy: How Do Women Fare?*, „American Economic Review” 2008, vol. 98(2).
- Lübberding C., Schulte-Nölke H., Thase M., Wiewiórowska-Domagalska A., *Contribution to Growth: Legal Aspects of Protecting European Consumers. Delivering improved rights for European citizens and businesses*, STUDY. Requested by the IMCO committee, European Parliament 2019.
- Ładysz R., Kiedrowicz M., Bliźniuk G., *Przetwarzanie i analiza zasobów typu Big Data w przeciwdziałaniu przestępstwom finansowym*, [w:] *Metody i narzędzia informatyczne wykorzystywane w zwalczaniu przestępstw finansowych*, https://www.researchgate.net/profile/Girish_Punj/publication/223632471_Repercussions_of_promoting_an_ideology_of_consumption_Consumer_misbehavior/links/5c1953d6299bf12be38a130d/Repercussions-of-promoting-an-ideology-of-consumption-Consumer-misbehavior.pdf (dostęp: 13.08.2020).
- Łosiewicz-Dniestrzańska E., *Ryzyko braku zgodności w banku*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H–Oeconomia” 2014, vol. 48(4).
- Mackowiak B., Matejka F., Wiederholt M., *Rational inattention: A disciplined behavioral model*, „CEPR Discussion Papers” 2018, no. 13243.
- Marcinkowska M., Wdowiński P., Flejterski S., Bukowski S., Zygierewicz M., *Wpływ regulacji sektora bankowego na wzrost gospodarczy – wnioski dla Polski*, NBP, „Materiały i Studia” 2014, nr 305.
- Mariański A., *Komentarz do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, Kurpisz, Poznań 2000.
- Mariański A. (red.), *Doradca podatkowy podczas kontroli skarbowej*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.

- Mariański A., Strzelec D., Wilk M., *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz*, LEX 2012, wyd. el.
- Marszałek P., *Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 306.
- Marszałek P., *Koordinacja polityki pieniężnej i fiskalnej jako przesłanka stabilności poziomu cen*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Matarewicz J., *Faktura to niejedyny dowód*, „Rzeczpospolita” 2018, 1 czerwca.
- Matysek-Jędrych M., *Odpowiedzialność i przejrzystość banku centralnego na rzecz stabilności finansowej*, „Materiały i Studia NBP” 2014, nr 303.
- Mckecnie S., Akinbami F., *Financial services and consumer protection after the crisis*, „International Journal of Bank Marketing” 2011, no. 29(2).
- Melecky M., Rutledge S., *Financial Consumer Protection and the Global Financial Crisis*, Munich Personal RePEc Archive, World Bank 2011.
- Melezini A., *Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie prawidłowości rozstrzygnięć organów skarbowych w kwestii stwierdzenia wadliwości lub nierzetelności ksiąg podatkowych*, [w:] R. Dowgier (red.), *Rozstrzygnięcia organów podatkowych i skarbowych*, Temida 2, Białystok 2014.
- MFW – Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Financial Soundness Indicators: Compilation Guide*, marzec 2006.
- Michór A., *Administracyjnoprawna ochrona konsumenta na rynku finansowym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne XVI” 2018, nr 16.1(3).
- Micklitz H., Stuyck J., Terry, E., *Cases, materials and text on consumer law*, Hart Publishing, Portland 2010.
- Mierkiewicz R., *Komentarz eksperta do artykułu Premia za niską szkodowość nie podlega opodatkowaniu VAT*, „Rzeczpospolita” 2019, 5 kwietnia, wyd. el.
- Mileszyk N., Paszcza B., Tarkowski A., *Zautomatyzowane podejmowanie decyzji w służbie społeczeństwu*, Fundacja Centrum Cyfrowe Klub Jagielloński, Kraków–Warszawa 2019.
- Milewski R. (red.), *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Monetary policy transmission in the euro area, a decade after the introduction of the euro*, „Monthly Bulletin”, European Central Bank 2010/05, s. 85–98, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201005en_pp85-98en.pdf (dostęp: 30.08. 2020).
- Monetary policy transmission in the euro zone*, „EBC Monthly Bulletin” 2000, no. 07.
- Monitoring banków 2014*, GUS, Warszawa 2015.
- Monkiewicz J., *Wyzwania współczesnego nadzoru nad rynkiem finansowym*, [w:] L. Gąsiorkiewicz, J. Monkiewicz (red.), *Wyzwania współczesnych rynków finansowych*, „Management Sciences Series” 2019, vol. VII.
- Monkiewicz J., Monkiewicz M., *Ochrona konsumentów w nowym paradygmacie regulacyjno-nadzorczym rynków finansowych*, [w:] J. Monkiewicz, M. Orlicki (red.), *Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym w Polsce. Współczesne wyzwania*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2015.
- Monkiewicz J., Monkiewicz M., *Tendencje rozwoju ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeniowym. Nowe koncepcje i rozwiązania*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2015, nr 18(10).

- Muller P., Devnani S., Heys R., Suter J., *Consumer protection aspects of financial services. Study*, Directorate General for Internal Policies. Policy Department A: Economic and Scientific Policy, European Parliament, Brussels 2014.
- Muncy J., Vitell S.J., *Consumer Ethics: An Investigation of the Ethical beliefs of the final Consumer*, „Journal of Business Research” 1993, vol. 27.
- Mundell R., *Growth, stability and inflationary finance*, „Journal of Political Economy” 1965, no. 73.
- Naczyńska J., *Powstawanie zobowiązań podatkowych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 10.
- Nelson W.R., Perli R., *Selected indicators of financial stability*, 4th Joint Central Bank Research Conference on „Risk Measurement and Systemic Risk”, ECB Frankfurt am Main, November 2005.
- Nieborak T., *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, rok LXXIX, z. 3.
- Nieborak T., *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa*, Wydawnictwa Naukowe UAM, Poznań 2016.
- Nieborak T., *Zakaz missellingu jako przykład zastosowania behawioralnej koncepcji prawa?*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 3(19).
- Nikou S., *Mobile technology and forgotten consumers: the young–elderly*, „International Journal of Consumer Studies” 2015, no. 39(4).
- Nizioł K., *Misselling usług finansowych Problemy i uwarunkowania prawno-ekonomiczne*, Wydawnictwo US, Szczecin 2020.
- Nordhaus W.D., *Policy Games: Coordination and Independence in Monetary and Fiscal Policies*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1994, no. 2.
- Norman J., Bar-Yam Y., Taleb N.N., *Systemic risk of pandemic via novel pathogens – Coronavirus: A note*, New England Complex Systems Institute, January 26, 2020.
- Nowak P., *Ochrona konsumenta przez ustawowe limitowanie opłat kredytowych*, „Przedsiębiorczość – Edukacja [Entrepreneurship – Education]” 2019, nr 15(1).
- Nykiel W., Mariański A., *Komentarz do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych 2010*, ODDK, Gdańsk 2010.
- Oberheide R., *Die Bekaempfung der Steuerumgehung*, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin 1998.
- OECD, *Enhancing Consumer Policy Making: The Role of Consumer Surveys*, OECD, Paris 2012.
- OECD, *Recommendation on Consumer Policy Decision Making*, 2014, <http://www.oecd.org/sti/consumer/Toolkit-recommendation-booklet.pdf> (dostęp: 03.08.2020).
- Office of Fair Trading, *Payday Lending: Compliance Review Final Report*, March 2013, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/532ad55eed915d0e5d00038d/oft1481.pdf> (dostęp: 14.08.2020).
- Okun A.M., *Potential GNP: Its Measurement and Significance*, [in:] Proceedings of Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association, American Statistical Association, Alexandria, VA 1962.
- Orair R.O., Gobetti S.W., *Brazilian fiscal policy in perspective: From expansion to austerity*, „Working Paper” 2017, no. 160, August, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

- Pachuca-Smulska B., *Nowy „paradygmat” ochrony konsumenta na rynku finansowym w świetle zmian regulacyjnych i instytucjonalnych po kryzysie finansowym 2007–2009*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2018, t. CIX, nr 109.
- Padoa-Schioppa T., *Central Banks and Financial Stability: Exploring a Land in Between*, Second ECB Central Banking Conference Frankfurt am Main 24 and 25 October 2002, <http://www.ecb.int> (dostęp: 03.09.2020).
- Pajor T., *Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych*, [w:] M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Wydanie II, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Palczna M., *Misselling na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w świetle aktualnych problemów rynkowych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny (iKAR)” 2019, nr 8(8).
- Palczna M., *Problem nieetycznych zachowań na rynku nie bankowych kredytów konsumenckich*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2018, t. CIX.
- Parliamentary Library. Information. Analysis. Advice, *COVID-19 Australian Government roles and responsibilities: An overview*, „Research Paper Series” 2019-20, May 2020.
- Paule-Vianez J., Gómez-Martínez R., Prado-Román C., *A bibliometric analysis of Behavioural finance with mapping analysis tools*, „European Research on Management and Business Economics” 2020, no. 26.
- Pawłowska E., *Rola rachunkowości w ograniczaniu zjawiska asymetrii informacji pomiędzy bankiem a interesariuszami*, [w:] M. Andrzejewski (red.), *Sprawozdawczość i rewizja finansowa jednostek zainteresowania publicznego. Kierunki zmian*, Difin, Warszawa 2016.
- Pawłowska-Szawara E., *Asymetria informacji na rynku bankowych kredytów konsumenckich w Polsce*, Difin, Warszawa 2020.
- Peacock G., Okerstrom E., Bondjakov S., *Consumer Detriment Survey*, Consumer Affairs Victoria, Consumer Policy Branch Department of Justice, Melbourne 2006.
- Penczar M., *Analiza nieprawidłowości na rynku kredytów hipotecznych obciążonych ryzykiem walutowym*, [w:] *Nieprawidłowości na rynku finansowym z perspektywy ochrony konsumenta – Raport Doradczy* Komitet Naukowy przy Rzeczniku Finansowym, Warszawa 2019, https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/05/DKN_Raport_nieprawidlowosci_wrzesien2019.pdf (dostęp: 14.08.2020).
- Pietrasiewicz W., Romańczuk M., *Koszty uzyskania przychodów. Komentarz*, Legalis 2014, wyd. el.
- Pietrzak B., *Nowe spojrzenie na stabilność systemu finansowego – mechanizmy pomocy*, „Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2017, nr 155.
- Pietrzak B., Wasiak K., *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego – aspekty instytucjonalne i operacyjne*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2017, nr 1.
- Pietrzyk R., *Wprowadzenie do gospodarki i rynku finansowego*, <https://www.ornlwportfelu.pl/akademia/download/rozdzial-1-zaawansowany.pdf> (dostęp: 16.08.2020).
- PISA 2018. *Results, Are Students Smart about the Money?*, vol. IV, PISA, OECD Publishing, Paris 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/48ebd1ba-en.pdf?expires=1597489111&id=id&acname=guest&checksum=2BA0021C1A902FBF765599F8CB6D9574> (dostęp: 16.08.2020).

- Płachta M.W., *Ochrona bezpieczeństwa finansowego w unii europejskiej: Wybrane zagadnienia*, [w:] M. Kozielska (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa*, „Przegląd naukowo-metodyczny” 2019, rok XII, nr 4(45).
- Pogroszewska M., *Fiskus blokuje konta z rozważą*, „Rzeczpospolita” 2018, 5 listopada, wyd. el.
- Pogroszewska M., *Łatwiej będzie rozliczyć inwestycje*, „Rzeczpospolita” 2019, 5 marca, wyd. el.
- Pogroszewska M., *Mniej pytań, więc i odmów mniej*, „Rzeczpospolita” 2019, 26 lipca, wyd. el.
- Południak-Gierz K., *Konsument czy klient? Zmiana sposobu wyznaczania podmiotów wymagających ochrony w kontekście wybranych rynków regulowanych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2016, nr 2.
- Potulski J., *Geopolityka w świecie ponowoczesnym*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2011.
- Próchniak M., Wasiak K., *Analiza stabilności systemu finansowego w krajach UE na podstawie ilościowych wskaźników makroekonomicznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2014, t. 56, nr 5.
- Przegląd stabilności systemu finansowego*, NBP, Warszawa 2008.
- PWC, <https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/2020/formy-dofinansowania-dla-firm.pdf> (dostęp: 21.09.2020).
- Raczkowski K., *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2012.
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/coronavirus/covid-19-economy/> (dostęp: 21.09.2020).
- Ramsay I., *Changing Policy Paradigms of EU Consumer Credit and Debt Regulation*, [in:] D. Leczykiewicz, S. Weatherill (eds), *The Image of the Consumer in EU Law*, Hart, Bloomsbury 2016.
- Ramsay I., Williams T., Peering T., *Forward, 10 Years After: International Policy and Consumer Credit Regulation*, „Journal of Consumer Policy” 2020, vol. 43(1).
- Raport o stabilności system finansowego, Wydanie specjalne: skutki pandemii COVID-19*, NBP, czerwiec 2020.
- Raport o sytuacji banków w 2011 r., KNF, Warszawa 2012.
- Raport o sytuacji banków w 2014 r., KNF, Warszawa 2015.
- Raport o sytuacji banków w 2015 r., KNF, Warszawa 2016.
- Raport o sytuacji banków w 2017 r., KNF, Warszawa 2018.
- Raport o sytuacji ekonomicznej banków, Banki 2019, Nr 10, Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości, 2020.
- Raport roczny 2009, NBP, Warszawa 2010.
- Ratajczak M., *Finansyzacja gospodarki*, „Ekonomista” 2012, vol. 3.
- Reding K., Mueller W., *Einfuehrung in die Allgemeine Steuerlehre*, Vahlen, Monachium 1999.
- Redo M., *Znaczenie skuteczności polityki pieniężnej dla bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Redo M., Siemiątkowski P., *Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa*, Wydawnictwo UMK w Toruniu, Toruń 2017.
- Regulation (EU) No 751/2015 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on interchange fees for card-based payment transactions (MIFs), OJ L 123, 19.5.2015.

- Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC, and repealing Commission Decision 2009/78/EC, L331/12, 15.12.2010, p. 12. and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012, L 176/1, 27.6.2013.
- Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR), L 165/1, 18.6.2013.
- Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012, L 176/1, 27.6.2013.
- Regulations as a tool to increase consumer protection on the European retail payment market*, „Journal of Economics and Management” 2018, vol. 31(1).
- Reinhart C., Goldstein M., Kaminsky G., *Assessing financial vulnerability, an early warning system for emerging markets: Introduction*, MPRA Paper No. 13629, 2000.
- Reserve Bank of Australia, *The Global Financial Crisis*, <https://www.rba.gov.au/education/resources/explainers/pdf/the-global-financial-crisis.pdf?v=2020-08-29-20-05-25> (dostęp: 29.08.2020).
- Reserve Bank of Australia, *Supporting the Economy and Financial System in Response to COVID-19*, <https://www.rba.gov.au/covid-19/> (dostęp: 30.08.2020).
- Riksbank, *The financial crisis 2007–2009*, <https://www.riksbank.se/en-gb/financial-stability/the-riksbanks-financial-stability-tasks/preparedness-to-manage-a-financial-crisis/the-financial-crisis-2007-2009/> (dostęp: 03.09.2020).
- Rochowicz P., *Skarbówka się rozpędza*, „Rzeczpospolita” 2019, 13 grudnia, wyd. el.
- Romer D., *Advanced Macroeconomics*, second edition, Textbook, McGraw-Hill, New York 2001.
- Rosmarin S., *Prawo podatkowe a prawo prywatne w świetle wykładni prawa*, Lwów 1939, [za:] A. Krukowski, *Czynność cywilnoprawna jako narzędzie w obejściu prawa*, [w:] M. Münnich, A. Zdunek (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce: optymalizacja podatkowa a obejście prawa podatkowego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
- Roszkowski M., Filipczak H., *Legalnie i nielegalnie podatnicy próbują zmniejszyć płacone podatki*, „Rzeczpospolita” 2007, 12 listopada.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w bankach, Dz.U. 2017, poz. 637.
- Ru H., Schoar A., *Do credit card companies screen for behavioral biases*, „BIS Working Papers” 2020, no. 842.
- Rudowski J., *Sądy liczą na rozsądek*, wywiad przeprowadzony przez A. Tarka, „Rzeczpospolita” 2018, 7 maja.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Manipulowanie informacją w zakresie odpłatności za usługi bankowe i prawne mechanizmy przeciwdziałania tym nadużyciom*, [w:] W. Rogowski (red.), *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego. Nadzór makrostablinościowy. Nadzór bankowy SKOK. Instrumenty finansowe*, Oficyna Allerhanda, Kraków–Warszawa 2014.

- Rutkowska-Tomaszewska E., *Prawo ochrony konsumenta usług finansowych w świetle założenia racjonalnego ustawodawcy – kilka wybranych uwag*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3978. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, CXX/2, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.120.85> (dostęp: 16.08.2020).
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Redukcja kosztów kredytu konsumenckiego a przedterminowa jego spłata w świetle art. 49 ustawy o kredycie konsumenckim*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2018, t. C.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Zaufanie do rynku finansowego i instytucji finansowych jako przedmiot ochrony prawnej (kilka uwag na tle nadużyć instytucji finansowych wobec klientów)*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, z. 9, cz. II.
- Rzońca A., *Kryzys banków centralnych. Skutki stopy procentowej bliskiej zera*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Samson M., *Rozwój idei ochrony konsumenta po 1962 r. Konsument w ujęciu prawnym i ekonomicznym*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 3(63).
- Sargent T.S., Wallace N., *Some unpleasant monetarist arithmetic*, „Quarterly Review” 1981, vol. 5(3).
- Sathyalakshmi V., Selvakumar M., *Factors of Financial Consumer Protection of Commercial Banks*, „International Journal of Banking, Risk and Insurance” 2019, vol. 7(2).
- Schwemle B.L., *Federal Executive Agencies: Selected Pay Flexibilities for COVID-19 Response*, „Congressional Research Service In Focus” 2020, 3 April (IF11489).
- Sims Ch., *Implication of rational inattention*, „Journal of Monetary Economics” 2003, vol. 50, issue 3.
- Skibińska-Fabrowska I., *Polityka pieniężna banku Japonii prowadzona w reakcji na długotrwały kryzys gospodarczy – próba uogólnienia doświadczeń*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2014, t. 6(42), nr 2.
- Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wiktyimizacja.html> (dostęp: 10.08.2020).
- Smaga P., *Rola banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej*, CeDeWu, Warszawa 2014.
- Smyczek S., *Badania patologii w zachowaniach konsumentów na rynku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 460.
- Smyczek S., *Determinanty rozwoju patologicznych zachowań konsumentów na rynkach finansowych*, „Handel Wewnętrzny” 2016, nr 361(2).
- Sokołowski J., *Strategia podatkowa przedsiębiorstwa. Jak zmniejszyć obciążenia podatkowe*, PWN, Warszawa 1994.
- Solarz J.K., *Bezpieczeństwo pośrednictwa finansowego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie Wydawnictwo SAN” 2017, t. XVIII, z. 9, cz. II.
- Solarz J.K., *Międzynarodowy system finansowy*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2001.
- Solarz J.K., Waliszewski K., *Całościowe zarządzanie ryzykiem systemowym. Pandemia COVID-19*, edu-Libri, Kraków–Legionowo 2020.
- Solarz J.K., Waliszewski K., *Pandemia czy wojna pokoleń?* „Finanse i Prawo Finansowe” 2020, czerwiec.
- Solarz M., *Wiktyimizacja klientów bankowych w Polsce – przyczyny i wybrane sposoby ograniczania*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, nr 1(27).
- Sołdaczuk J., *Teoria ekonomiczna J. M. Keynesa*, PWN, Warszawa 1959.

- Spilimbergo A., Symansky S., Blanchard O., Cottarelli C., *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF Staff Position Note, 2008/1, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2008/spn0801.pdf> (dostęp: 26.07.2020).
- Stachowiak Z., *Teoria i praktyka mechanizmu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Ujęcie instytucjonalne*, Wyd. AON, Warszawa 2002.
- Stachowiak Z., Kurek St., Kurek S., *Bezpieczeństwo ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://docplayer.pl/24339965-Bezpieczenstwo-ekonomiczne-rzeczypospolitej-polskiej.html> (dostęp: 24.07.2020).
- Stango V., Zinman J., *Limited and Varying Consumer Attention: Evidence from Shocks to the Saliency of Bank Overdraft Fees*, „Review of Financial Studies” 2014, no. 27(4).
- Stanik K.J., *Obejście i nadużycie prawa w prawie podatkowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 5.
- Stawasz-Grabowska E., Grabowski W., *Rynek obligacji skarbowych w strefie euro w okresie kryzysu*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Stawska J., *Do monetary and fiscal policy variables matter for the economy in Poland?*, „Ad Alta. Journal of Interdisciplinary Research” 2019, vol. 9(2).
- Stawska J., *The fiscal theory of the price level in the context of the policy mix*, International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Science & Arts 2017, Proceedings Book 1: Modern Science, Economics & Tourism, t. 4, 2017.
- Stawska J., *Normy ostrożnościowe oraz działania antykryzysowe instytucji bezpieczeństwa finansowego a aktywność kredytowa banków*, [w:] J.L. Bednarczyk (red.), *Finansowe determinanty wzrostu w gospodarce globalnej*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2010.
- Stawska J., *Oddziaływanie decyzji władz monetarnych i fiskalnych (policy mix) na funkcjonowanie przedsiębiorstw w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, t. 401.
- Stawska J., *The phenomenon of low interest rates in the context of monetary and fiscal interaction (policy mix)*, International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Science & Arts 2017, Proceedings Book 1: Modern Science, Economics & Tourism, t. 4, 2017.
- Stawska J., *Regulacje makroostrożnościowe w kontekście ekonomicznych uwarunkowań stabilności systemu finansowego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, nr 16.
- Stawska J., *Stabilność systemu finansowego na tle działalności instytucji gospodarczych – banku centralnego i rządu*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017, t. CII.
- Stawska J., *Stopy procentowe a inwestycje w Polsce i strefie euro*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Stawska J., *Wpływ polityki banków komercyjnych na stabilność rynków finansowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia” 2014, t. 48(1).
- Stawska J., *Znaczenie instytucji bezpieczeństwa w aspekcie kryzysu finansowego ze szczególnym uwzględnieniem nowych trendów w nadzorze finansowym*, [w:] P. Urbanek (red.), *Ekonomia i Zarządzanie w teorii i praktyce, Tom 1: Mikro- i makroekonomiczne aspekty polityki ekonomicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

- Stawska J., Malaczewski M., Szymańska A., *Combined monetary and fiscal policy: the Nash Equilibrium for the case of non-cooperative game*, „Economic Research-Ekonomska istraživanja” 2019, vol. 32(1).
- Stawska J., Miszczyńska K., *The Impact of the European Central Bank’s Interest Rates on Investments in the Euro Area*, „Gospodarka Narodowa” 2017, t. 291(5).
- Summers L.H., *Fiscal Stimulus Issues*, Testimony before the House Budget Committee, Washington 2008, http://larrysummers.com/wp-content/uploads/2012/10/1-16-08_Fiscal_Stimulus_Issues.pdf (dostęp: 26.07.2020).
- System finansowy w Polsce*, t. 1, Z. Polański, B. Pietrzak, B. Woźniak (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Szakun M., *Misselling na rynku usług finansowych (pojęcie, geneza i prawne mechanizmy przeciwdziałania temu zjawisku w świetle doświadczeń krajowych i międzynarodowych)*, [w:] *Nieprawidłowości na rynku finansowym z perspektywy ochrony konsumenta – Raport DKN*, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2019.
- Szczepeńska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Szyska A., *Behawioralne aspekty kryzysu finansowego*, „Bank i Kredyt” 2009, nr 40(4).
- Tałasiewicz A., *Trzeba zmienić nie tylko przepisy, ale i podejście urzędników*, „Rzeczpospolita” 2014, 13 lutego.
- Tarcza 4.0 z podpisem prezydenta RP*, z dnia 23.06.2020 r., <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/tarcza-40-z-podpisem-prezydenta-rp2> (dostęp: 21.09.2020).
- Tarka A., *Pochopna blokada wykończy firmy*, „Rzeczpospolita” 2018, 7 maja.
- Tarka A., *Skarbowka wygrała sprawę o przedłużeniu blokady konta*, „Rzeczpospolita” 2020, 28 lutego, wyd. el.
- Tobin J., *Money and economic growth*, „Econometrica” 1965, no. 33.
- Tomala K., *Czy przepisy bilansowe mogą decydować o koszcie podatkowym*, „Rzeczpospolita” 2017, 5 lipca, wyd. el.
- Trzeciak K., *Ochrona praw konsumenta w kontekście realizacji tzw. planów sprzedaży w banku komercyjnym*, „Journal of Finance and Financial Law” 2017, vol. 2(14).
- Tversky A., Kahneman D., *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, „Science” 1974, no. 185.
- Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, Dz.U. 2017, poz. 819.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 865 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, Dz.U. 2014, poz. 827.
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2017 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, Dz.U. 2017, poz. 2070.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, Dz.U. 2017, poz. 2270.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 1634.

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. 2019, poz. 900 ze zm.
- Walińska E., Mariański A., *Rozliczanie kosztów w czasie w podatkach dochodowych po 1 stycznia 2007 roku*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 3.
- Walter I., *Conflicts of Interest and Market Discipline Among Financial Services Firms*, „European Management Journal” 2004, no. 22(4).
- Walter I., *Reputational risk and conflicts of interest in banking and finance: The evidence so far*, [in:] J. Aronson, H. Parmet, R. Thornton (eds), *Variations in Economic Analysis. Essays in Honor of Eli Schwartz*, Springer New York, NY 2008.
- Warren E., *Unsafe at Any Rate, Democracy*, „A Journal of Ideas” 2007, no. 5(8), Summer, <https://democracyjournal.org/category/magazine/5/> (dostęp: 02.08.2020).
- Wilk M., Komentarz eksperta do *Firma zongluje kosztami. Fiskus: to nie obejście prawa*, „Rzeczpospolita” 2019, 25 lutego, wyd. el.
- Williams T., *Who Wants to Watch? A Comment on the New International Paradigm of Financial Consumer Market Regulation*, „Seattle University Law Review” 2012, no. 36.
- Wiśniewski B. (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011.
- Witczak R., *Szacowanie dochodu w procesie zapewniania bezpieczeństwa obrotu gospodarczego*, [w:] J. Michalak (red.), *Doskonalenie metod rachunkowości i finansów śledczych w procesie zapewniania bezpieczeństwa obrotu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi”, nr 1 (w druku).
- Wojtasik P., *Coraz trudniej dostać pozytywną interpretację*, „Rzeczpospolita” 2018, 28 czerwca.
- Wojtasik P., *Firma zongluje kosztami. Fiskus: to nie obejście prawa*, „Rzeczpospolita” 2019, 25 lutego, wyd. el.
- Wojtasik P., *Rodzinne darowizny na celowniku skarbowki*, „Rzeczpospolita” 2017, 1 września, wyd. el.
- Wojtczak-Samoraj D., *Kilka uwag na temat otoczenia regulacyjnego rynku finansowego Unii Europejskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 5.
- Wojtyna A., *Skuteczność polityki pieniężnej w warunkach niskiej inflacji: problem zerowej granicy nominalnych stóp procentowych*, „Bank i Kredyt” 2001, nr 7.
- Woodford M., *Fiscal Requirements for Price Stability*, „Journal of Money, Credit and Banking” 2001, vol. 33.
- World Bank, *Global survey on consumer protection and financial literacy: Oversight frameworks and practices in 114 economies*, World Bank, Washington, D.C. 2014.
- World Bank, *Good Practices for Financial Consumer Protection*, Washington, D.C., 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28996/122011-PUBLICGoodPractices-WebFinal.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 28.07.2020).
- Woroniecka-Leciejewicz I., *Analiza policy-mix z uwzględnieniem interakcji decyzyjnych między bankiem centralnym a rządem i ich priorytetów*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Informatycznych Technik Zarządzania Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania. Współczesne Problemy Zarządzania” 2011, no. 1.
- Worrell D., *Quantitative assessment of the financial Sector: An integrated approach*, „International Monetary Fund Working Papers” 2004, no. 153.

- Wyciśłok J., *Optymalizacja podatkowa. Legalne zmniejszanie obciążeń podatkowych*, C.H Beck, Warszawa 2013.
- Wyniki kontroli planowej P/13/038 Funkcjonowanie Systemu Ochrony Praw Klientów Podmiotów Rynku Finansowego przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, 8.4.2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6423,vp,8193.pdf> (dostęp: 28.07.2020).
- Wyposz C., *Fiscal discipline in EMU: Rules or Institutions?* 2002, Mimeo, http://www4.fe.uc.pt/jasa/m_i_2010_2011/fiscaldisciplineinemurulesorinstitutions.pdf (dostęp: 08.08.2020).
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt II FSK 2067/11, opublikowany w: „Rzeczpospolita” 2013, 15 lipca, wyd. el.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt II FSK 2317/11, opublikowano w: Lex, wyd. el.
- Wyrok NSA z dnia 15 maja 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2537/95, opublikowany w: *Komentarz do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy Sp. z o.o., Warszawa 2012.
- Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt 1519/17, opublikowany w: Lex, wyd. el.
- Wyrok NSA z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt II FSK 3780/17, opublikowany w: Lex, wyd. el.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Go 805/11, opublikowany w: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 06.08.2020).
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Łd 1498/10, opublikowany w: „Rzeczpospolita” 2011, 14 marca.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 września 2012 r., sygn. akt I SA/Łd 686/12, opublikowany w: Lex nr 1225144.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/Wa 2852/18, opublikowany w: Lex wyd. el.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 1008/08, opublikowany w: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 20.11.2012).
- Xiao J.J., Chen C., Sun C.L., *Age differences in consumer financial capability*, „International Journal of Consumer Studies” 2015, no. 39(4).
- Zasoby witryny internetowej GUS, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne> (dostęp: 06.08.2020).
- Zięba R., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1(86).
- Zunzunegui F., *Mis-selling of Financial Products: Mortgage Credit. Study*, Policy Department for Economic and Scientific and Quality of Life Policies; European Parliament, Belgium, Brussels 2018.
- Zunzunegui F., *Mortgage Credit Mis-selling of Financial Products. Study*, Policy Department for Economic and Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Brussels 2018.

Spis schematów i wykresów

Schemat 1.1.	Podstawowy kanał transmisji decyzji polityki pieniężnej	19
Schemat 1.2.	Mechanizm transmisji zmian polityki pieniężnej na gospodarkę w wersji „koszt i dostępność kredytu”	20
Schemat 1.3.	Równowaga Nasha	25
Wykres 2.1.	Liczba indywidualnych pisemnych interpretacji wydanych przez państwowe organy podatkowe w latach 2008–2019	81
Wykres 2.2.	Udział indywidualnych pisemnych interpretacji wydanych przez państwowe organy podatkowe dotyczące poszczególnych podatków w 2019 r.	83
Wykres 2.3.	Udział indywidualnych pisemnych interpretacji wydanych przez państwowe organy podatkowe dotyczące poszczególnych podatków w 2018 r.	84
Wykres 2.4.	Udział indywidualnych pisemnych interpretacji wydanych przez państwowe organy podatkowe dotyczące poszczególnych podatków w 2017 r.	85
Wykres 2.5.	Liczba ogólnych interpretacji wydanych przez Ministerstwo Finansów w latach 2008–2019	86
Wykres 3.1.	Spożycie prywatne w UE (28 krajów) w mln €, ujęcie roczne	110

Spis tabel

Tabela 1.1.	Wskaźniki opisujące stabilność systemu finansowego w podziale na sektory	31
Tabela 1.2.	Wybrane wskaźniki opisujące stabilność finansową (część I) w latach 2000–2019	35
Tabela 1.3.	Wybrane wskaźniki opisujące stabilność finansową (część II) w latach 2000–2019	37
Tabela 1.4.	Kredyty zagrożone gospodarstw domowych i przedsiębiorstw ogółem – ich udział w portfelu (%) w latach 2004–2019	38
Tabela 1.5.	Współczynnik wypłacalności banków i współczynnik kapitału TIER I w latach 2004–2019	39
Tabela 1.6.	Realna stopa wzrostu PKB w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2019	41
Tabela 1.7.	Krótkoterminowa stopa procentowa w krajach UE w latach 2004–2019	42
Tabela 1.8.	<i>General Government</i> deficyt w UE w latach 2004–2019	43
Tabela 1.9.	Inflacja HICP w krajach UE w latach 2004–2019	44
Tabela 1.10.	Programy awaryjne Rezerwy Federalnej dotyczące COVID-19 (miliardy USD)	51
Tabela 2.1.	Liczba wszczętych postępowań związanych z zastosowaniem klauzuli o unikaniu opodatkowania w latach 2016–2019	79
Tabela 3.1.	Badania dotyczące <i>consumer detriment</i>	138
Tabela 3.2.	Zestawienie podstawowych informacji o instytucjach kredytowych w UE oraz ich głównych produktach (stan w 2019 r.). Aktywa, kredyty, depozyty (mln €)	140
Tabela 3.3.	Całkowita liczba płatności według rodzaju usługi płatniczej 2013–2017 (w mln)	145

