
Problemy i poglądy

*Anna Iwańczuk-Kaliska**

ZASADY PRZYMUSOWEJ RESTRUKTURYZACJI BANKÓW A STABILNOŚĆ SYSTEMU PŁATNICZEGO – ANALIZA REGULACJI KRAJOWYCH

WSTĘP

W konsekwencji ostatniego globalnego kryzysu finansowego zostało wypracowane nowe podejście do postępowania z niewypłacalnymi bankami nazywane procedurą *resolution*. Stanowi ona kompleksowy mechanizm prawny i operacyjny polegający na dokonaniu restrukturyzacji lub likwidacji banku, przy jednoczesnym zachowaniu jego funkcji krytycznych i ochronie ubezpieczonych depozytów¹. Ramy prawne dla tej procedury w krajach członkowskich Unii Europejskiej wyznacza dyrektywa w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków². Instytucjonalna organizacja procesu *resolution* w Polsce wynika z uchwalonej 10 czerwca

* Doktor habilitowana Anna Iwańczuk-Kaliska jest pracownikiem Katedry Pieniądza i Bankowości na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

¹ O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Narodowy Bank Polski, Departament Stabilności Finansowej, Warszawa 2015, s. 22.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014.

2016 r. ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji³.

Punktem wyjścia w procesie *resolution* jest założenie, że likwidacja banku nie powinna wywoływać poważnych zakłóceń systemowych w sektorze finansowym⁴. Takie zagrożenie istnieje nie tylko w przypadku instytucji o dużej skali działalności mierzonej wartością aktywów, ale również w odniesieniu do banków odgrywających ważną rolę w infrastrukturze systemu finansowego. Z tego względu poza stosowaniem do instytucji ważnych systemowo (*systematically important financial institutions*) określenia „zbyt duże, by upaść” (*too big to fail*), używa się pojęcia „zbyt ważne, by upaść” (*too important to fail*) lub „zbyt powiązane, by upaść” (*too interconnected to fail*⁵). Znaczenie oraz powiązania banków uwidaczniają się między innymi w zakresie infrastruktury płatniczej (systemu płatniczego i jego elementów).

Likwidacja niektórych instytucji wymaga specjalnego podejścia, które zapobiegnie eskalacji kryzysu. Ważną sprawą w tym obszarze jest również ograniczenie negatywnych konsekwencji likwidacji banku dla systemów płatności oraz ich uczestników, a także utrzymanie bądź przejęcie tzw. krytycznych funkcji banku związanych z pośrednictwem w płatnościach. Kwestię tę podniosła między innymi Komisja Europejska, według której banki nie mogą z dnia na dzień zaprzestać pełnienia funkcji uczestnika systemu płatniczego⁶.

Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu jest mechanizm *resolution* rozpatrywany przez pryzmat stabilności systemu płatniczego. Celem artykułu jest ocena zasad przymusowej restrukturyzacji banków ustanowionych ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji z punktu widzenia zapewnienia stabilności systemu płatniczego, a w szczególności ciągłości funkcjonowania infrastruktury płatniczej.

Artykuł został podzielony na trzy części. W pierwszej z nich zdefiniowano system płatniczy oraz określono związek między jego funkcjonowaniem a stabilnością

³ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz. U. 2016 poz. 996.

⁴ Dotyczy to również zakłóceń w systemie płatniczym, które są trudno mierzalnym kosztem likwidacji banku (E.J. Frydl, M. Quintyn, *The Benefits and Costs of Intervening in Banking Crises*, [w:] *Bank Restructuring and Resolution*, D. Hoelscher (ed.), Palgrave Macmillan UK, 2006, s. 36).

⁵ Powiązania między instytucjami bankowymi mogą mieć charakter bezpośredni, np. poprzez ekspozycje wynikające z pożyczek międzybankowych, transakcji na instrumentach pochodnych, transakcji repo, lub pośredni, np. wynikający z udziału w systemach płatności i rozrachunku (S. Lumpkin, *Resolution of Weak Institutions: Lessons Learned from Previous Crisis*, Organisation for Economic Co-operation and Development: Financial Market Trends, 2008, s. 8).

⁶ European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Structural Measures Improving the Resilience of EU Credit Institutions*, 2014.

finansową. Odniesiono się również do problematyki systemu płatniczego jako elementu analizy makroostrożnościowej. Druga część artykułu zawiera ocenę zapisów ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji odnoszących się do systemów płatności oraz banków w roli pośredników w płatnościach. W ostatniej części opracowania poruszono zagadnienie planów przymusowej restrukturyzacji banków i ich znaczenia dla ciągłości funkcjonowania infrastruktury płatniczej.

1. SYSTEM PŁATNICZY JAKO ELEMENT STABILNOŚCI FINANSOWEJ I ANALIZY MAKROOSTROŻNOŚCIOWEJ

Pojęcie systemu płatniczego jest bardzo szerokie i nie odnosi się wyłącznie do pojedynczego mechanizmu umożliwiającego dokonywanie płatności⁷. System płatniczy jest określany jako całość instrumentów płatniczych, podmiotów świadczących usługi płatnicze oraz powiązań instytucjonalnych i infrastrukturalnych między tymi podmiotami, umożliwiających rozliczenia pieniężne oraz transfer pieniądza gotówkowego i bezgotówkowego na obszarze danego kraju lub za granicę i z zagranicy⁸. Powyższa definicja uwzględnia zarówno rolę banków jak i instytucji niebankowych w realizacji płatności w gospodarce. Podkreślić jednak należy, że kluczową rolę w transferze pieniądza w obecnych warunkach odgrywa sektor bankowy. Wynika to głównie z charakteru i zasad emisji współczesnego pieniądza⁹.

⁷ Indywidualny mechanizm transferu środków pieniężnych i rozliczeń bezgotówkowych określany jest mianem systemu płatności. Takie podejście wynika z obowiązujących przepisów (Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, Dz. U. 2001 Nr 123 poz. 1351 ze zm.; Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz. U. 2011 Nr 199 poz. 1175 ze zm.) oraz jest stosowane konsekwentnie w wiarygodnych opracowaniach, m.in.: B. Wróbel, A. Tochmański, *Ocena spełniania przez polski system płatniczy dziesięciu minimalnych zasad obowiązujących dla krajowych systemów płatniczych w Unii Europejskiej*, Narodowy Bank Polski, Materiały i Studia, 2001, nr 129; Narodowy Bank Polski, *Rola Narodowego Banku Polskiego w zakresie nadzoru nad systemami płatności*, Warszawa 2004; Narodowy Bank Polski, *System płatniczy w Polsce*, Departament Systemu Płatniczego, Warszawa 2008; A. Tochmański, *Miejsce obrotu bezgotówkowego w systemie płatniczym*, [w:] H. Żukowska, M. Żukowski (red.), *Obrót bezgotówkowy w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 13–34.

⁸ A. Iwańczuk-Kaliska, *Przemiany systemów płatniczych i ich konsekwencje dla banków centralnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2014, s. 37.

⁹ Jako środek płatniczy w rozliczeniach między podmiotami gospodarczymi wykorzystywane są głównie zobowiązania banków (pieniądz depozytowy). Ten fakt wyróżnia banki komercyjne spośród innych instytucji pośrednictwa finansowego (J.M. Lacker, *Payment Economics and the Role of Central Banks*, Bank of England, Payments Conference, 20 May 2005, s. 10; G. Gorton, A. Winton, A., *Financial Intermediation*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, 2002, No. 8928, s. 21).

Udział banków w pośrednictwie w płatnościach jest skutkiem ścisłego związku podstawowych usług świadczonych przez banki (udzielanie kredytów i przyjmowanie depozytów) z prowadzeniem rachunków bankowych i realizacją zleceń płatniczych klientów¹⁰. Jednakże, podczas gdy transfer pieniądza odbywa się głównie poprzez rachunki bankowe, w realizację płatności na różnych etapach są angażowane instytucje pozabankowe, a często pozafinansowe¹¹.

W literaturze oraz raportach badawczych podkreśla się odrębność systemów płatniczych poszczególnych państw, w tym również tych, które posiadają wspólną walutę i które działają w ramach tworzącego się jednolitego rynku płatności¹². Zakres przestrzenny funkcjonowania poszczególnych systemów płatniczych z reguły wyznaczają granice państw, w których istnieją odmienne rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne i regulacyjne w zakresie transferu pieniądza w formie gotówkowej i bezgotówkowej między finansowymi i niefinansowymi podmiotami gospodarczymi¹³.

Podstawową rolą systemu płatniczego jest umożliwienie obiegu pieniądza jako środka płatniczego¹⁴. W warunkach współczesnej gospodarki rynkowej system ten jest wykorzystywany w prowadzeniu działalności gospodarczej w skali krajowej, a dzięki jego powiązaniom z systemami innych państw – również w skali międzynarodowej. Prawidłowo skonstruowany system płatniczy spełnia cztery podstawowe funkcje w gospodarce¹⁵:

- ❖ zapewnia sprawne i bezpieczne mechanizmy transferu pieniądza występującego w różnych akceptowanych formach pomiędzy stronami dokonującymi transakcji lub podmiotami realizującymi zobowiązania płatnicze;

¹⁰ Według J. McAndrewsa i W. Roberdsa pośrednictwo w płatnościach zawsze stanowiło kluczowy obszar działalności banków, a ich udział w pośrednictwie finansowym był nierozzerwalnie związany z rolą w transferze pieniądza w gospodarce (J. McAndrews, W. Roberds, *Payment Intermediation and the Origins of Banking*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Working Paper 1999, No. 11, s. 32).

¹¹ T. Bradford, F. Hayashi, C. Hung, S. Rosati, R.J. Sullivan, Z. Wang, S.E. Weiner, *Nonbanks and Risk in Retail Payments: EU and U.S.*, [w:] E.M. Johnson (ed.), *Managing Information Risk and the Economics of Security*, Springer Publishing, 2009, s. 19; R.J. Sullivan, Z. Wang, *Nonbanks in the Payments System: Innovation, Competition, and Risk – A Conference Summary*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review, Third Quarter 2007, s. 85.

¹² Urzeczywistnieniem idei jednolitego rynku płatności jest koncepcja SEPA, która jest wdrażana we wszystkich państwach członkowskich UE w zakresie płatności w euro.

¹³ Niektóre elementy infrastruktury płatniczej mają charakter międzynarodowy (np. sieci komunikacyjne, systemy płatności transgranicznych), co powoduje częściową integrację i konsolidację krajowych systemów płatniczych.

¹⁴ Cel funkcjonowania systemu płatniczego w Polsce przyjęty przez Narodowy Bank Polski został określony w sposób bardzo ogólny. Obejmuje on umożliwienie szybkiego i bezpiecznego przepływu pieniędzy zarówno pomiędzy ludźmi, jak i podmiotami gospodarczymi.

¹⁵ A. Iwańczuk-Kaliska, *Przemiany systemów...*, op. cit., s. 39.

- ❖ dostarcza rozwiązania instytucjonalne gwarantujące ostateczność i nieodwołalność płatności;
- ❖ umożliwia ograniczanie ryzyka związanego z realizacją płatności i zarządzanie nim;
- ❖ zapobiega wystąpieniu kryzysu finansowego o charakterze systemowym¹⁶.

W kontekście bezpieczeństwa i sprawności systemu płatniczego ważne jest uwzględnienie jego powiązań z systemem bankowym. Systemy te łączą takie elementy, jak pieniądź (emitowany w systemie bankowym, transferowany w systemie płatniczym) oraz instrumenty płatnicze (udostępniane głównie przez banki, stosowane w celu transferu pieniądza w ramach obrotu gotówkowego i bezgotówkowego). Funkcjonowanie systemu bankowego i systemu płatniczego opiera się w dużej mierze na tej samej infrastrukturze. Tworzą ją przede wszystkim banki operacyjne i bank centralny. Banki są podstawowymi dostawcami usług płatniczych, a ponadto operatorami oraz głównymi uczestnikami systemów płatności.

Współczesne banki bez wątplenia pełnią istotną funkcję w infrastrukturze systemu płatniczego jako operatorzy i uczestnicy systemów płatności, a sektor bankowy jako całość umożliwia szeroki dostęp do usług płatniczych¹⁷. Kluczową sprawą dla stabilności systemu finansowego jest niedopuszczenie do sytuacji, aby zaprzestanie działalności przez jakikolwiek bank skutkowało ograniczeniem dostępu do usług płatniczych¹⁸. Kwestia ta jest często podnoszona w rozważaniach dotyczących restrukturyzacji lub likwidacji banków (tzw. *resolution*)¹⁹. W opinii Financial Stability Board (FSB)²⁰ skuteczna rezolucja powinna także zapewnić ciągłość usług

¹⁶ Ryzyko systemowe w obszarze systemu płatniczego można określić jako zagrożenie, że problemy jednego z uczestników systemu płatności, awaria systemu operacyjnego lub niedostępność sieci komunikacyjnej spowodują reakcję łańcuchową, która podważy zaufanie do stosowanych mechanizmów płatności. Ryzyko systemowe jest związane z istnieniem, za pośrednictwem systemów płatności, wzajemnych powiązań pomiędzy bankami i instytucjami finansowymi i występowaniem zjawiska „zarażania się” (*contagion*) (M. Sbracia, A. Zaghini, *Crises and Contagion: the Role of the Banking System*, Bank for International Settlements, Working Papers 2001, No. 1, s. 241–260). System płatniczy może być także kanałem transmisji kryzysu w systemie bankowym (O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *Resolution, czyli nowe podejście...*, *op. cit.*, s. 10).

¹⁷ European Central Bank, *Payments and Monetary and Financial Stability*, Frankfurt am Main: ECB-Bank of England 2008, s. 18.

¹⁸ G. Kaufman, *Banking and Public Policy: too Big to Fail*, *Economic Inquiry* 2015, 53(1), s. 2.

¹⁹ S.A. Seelig, *Techniques of Bank Resolution*, [w:] *Bank Restructuring and Resolution*, D. Hoelscher (ed.), Palgrave Macmillan UK, 2006, s. 99; M. Iwanicz-Drozdowska, *Fundamenty bezpieczeństwa banków*, [w:] T. Famulska (red.), *Szkice o finansach*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012, s. 113–114; J. Pollner, *Podział ryzyka i ponoszenie konsekwencji ryzyka – nowa generacja regulacji dotyczących uporządkowanej likwidacji*, [w:] *Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku – doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski*, Zeszyty BRE-CASE, 2013, nr 124, s. 18–19.

²⁰ Rada Stabilności Finansowej (FSB) jest międzynarodową organizacją, która monitoruje i wydaje zalecenia dotyczące globalnego systemu finansowego.

finansowych o znaczeniu systemowym, a także usług płatniczych oraz funkcji rozliczeniowych i rozrachunkowych²¹.

Problematyka prawidłowego funkcjonowania systemu płatniczego pojawia się często w kontekście stabilności finansowej²². T. Padoa-Schioppa²³ wśród instrumentów służących utrzymywaniu stabilności finansowej wymienia między innymi nadzór nad systemami płatności. O. Szczepańska²⁴ zwraca uwagę na ewolucję podejścia banków centralnych do kwestii odpowiedzialności za stabilność finansową. Jako jeden z nowych obszarów ich aktywności w tym zakresie wskazuje zaangażowanie w działania na rzecz bezpieczeństwa i stabilności systemów płatniczych. Warto dodać, że w ostatnich latach w aspekcie stabilności systemu finansowego wiele uwagi poświęcono zapewnieniu ciągłości działania infrastruktury systemu płatniczego²⁵. Zwrócono również uwagę na kwestię zarządzania ryzykiem operacyjnym w systemach płatności o znaczeniu systemowym²⁶.

Pojawiają się opinie, że wyznaczenie banków centralnych na strażników stabilności finansowej jest uwarunkowane ich kluczową rolą w systemie płatniczym²⁷. W literaturze prezentowane są również poglądy, że funkcja banku centralnego jako pożyczkodawcy ostatecznej instancji ma swoje źródło w prowadzeniu rachun-

²¹ Financial Stability Board, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 2014, s. 3.

²² Pojęcie stabilności finansowej jest różnie definiowane. Odmienne ujęcia zostały przedstawione między innymi w: S. Oosterloo, J. de Haan, *A Survey of Institutional Framework for Financial Stability*, De Nederlandsche Bank, Occasional Studies, 2003, Vol. 1, No. 4, s. 3; A. Houben, J. Kakes, G. Schinasi, *Toward a Framework for Safeguarding Financial Stability*, International Monetary Fund, Working Paper 2004, no. 101, s. 38–42; M. Zygierewicz, *Stabilność finansowa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, 2013, Vol. XLVII, s. 685–695. Niezależnie od przyjętej definicji stabilność systemu finansowego jest współcześnie uznawana za jeden z warunków efektywnego funkcjonowania systemu finansowego, w aspekcie narodowym i globalnym, jak również w ujęciu czynników zrównoważonego wzrostu gospodarki światowej (A. Matysek-Jędrzych, *Odpowiedzialność i przejrzystość banku centralnego w działaniach na rzecz stabilności finansowej*, Narodowy Bank Polski, Materiały i Studia, 2014, nr 303, s. 12).

²³ T. Padoa-Schioppa, *Central Banks and Financial Stability: Exploring the Land in Between*, The Second ECB Central Banking Conference on the Transformation of the European Financial System, 24–25 October, Frankfurt 2001, s. 22.

²⁴ O. Szczepańska, *Rola banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Bezpieczny Bank”, 2007, nr 2–3 (35), s. 65.

²⁵ Podstawą takiego podejścia jest określenie celu polityki w zakresie stabilności finansowej – stabilne świadczenie usług pośrednictwa finansowego dla podmiotów gospodarczych, w tym usług płatniczych, pośrednictwa kredytowego oraz zabezpieczenia przez ryzykiem (Bank of England, *The Role of Macroprudential Policy*, Discussion Paper, 2009, s. 9).

²⁶ K. McPhail, *Managing Operational Risk in Payment, Clearing, and Settlement Systems*, Bank of Canada, Working Papers, 2003, No. 2.

²⁷ S. Millard, V. Saporta, *Central Banks and Payment Systems: Past, Present and Future*, Background Paper to the Bank of England Conference on the „Future of Payments”, 19–20 May 2005, s. 7.

ków rozliczeniowych banków i udostępnianiu ostatecznego środka rozrachunku²⁸. Ich autorzy sugerują ponadto, że pierwsze formy nadzoru bankowego narodziły się w związku z koniecznością monitoringu sytuacji finansowej instytucji, dla których bank jako agent rozrachunkowy prowadził rachunki i rozliczenia.

W większości ujęć zaangażowanie banków centralnych w działania na rzecz stabilności finansowej nie jest jednak bezpośrednio związane z systemem płatniczym, ale z funkcją banków centralnych w gospodarce jako emitentów pieniądza gotówkowego oraz ze związkiem między stabilnością cen a stabilnością finansową²⁹. Jednakże należy podkreślić, że odgrywanie przez pieniądź przypisanej mu roli w gospodarce oraz skuteczne realizowanie polityki pieniężnej przez bank centralny wymagają sprawnego i bezpiecznego systemu płatniczego. System płatniczy jest więc niewątpliwie jednym z głównych obszarów stabilności finansowej.

Podejście do zagadnienia stabilności finansowej oraz roli banków centralnych w jej zapewnieniu zmieniło się wraz z globalnym kryzysem finansowym, który rozpoczął się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych³⁰. W następstwie kryzysu wiele państw zrewidowało swoje ramy instytucjonalne dla stabilności finansowej w kierunku wsparcia polityki makroostrożnościowej³¹. Celem makroostrożnościowego podejścia jest ograniczenie ryzyka wystąpienia ogólnosystemowego kryzysu finansowego, a w ostateczności zminimalizowanie jego kosztów dla gospodarki realnej³².

²⁸ We współczesnych systemach pieniężnych ostatecznym środkiem rozrachunku jest pieniądź banku centralnego. Bank centralny, mając na względzie płynność rozrachunków między bankami, może w okresie kryzysu zwiększyć podaż środka rozrachunku (M. Manning, E. Nier, J. Schanz, *The Economics of Large-value Payment and Settlement Systems: Theory and Policy Issues for Central Banks*, Oxford University Press, 2009, s. 4).

²⁹ O. Issing, *Monetary and Financial Stability: Is There a Trade-off?*, Bank for International Settlements, Conference on Monetary Stability, Financial Stability and the Business Cycle, 28–29 March 2003; O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 72.

³⁰ Kryzys przyczynił się do upadku niektórych paradygmatów związanych z postrzeganiem roli polityki banków centralnych w zakresie stabilności cen oraz stabilności makroekonomicznej (D. Giannone, M. Lenza, L. Reichlin, *Explaining the Great Moderation, It Is not the Shocks*, European Central Bank, Working Paper, 2008, No. 865; C. Borio, *Central Banking Post-crisis: What Compass for Unchartered Waters?*, Bank for International Settlements, Working Papers, 2011, No. 353, s. 2–3; C. Borio, *Rediscovering the Macroeconomic Roots of Financial Stability Policy: Journey, Challenges and a Way Forward*, Bank for International Settlements, Working Papers, 2011, No. 354, s. 6).

³¹ Zagadnienie to zostało poruszone między innymi w: B. Bernanke, *Monetary Policy and the Housing Bubble*, Speech at the Annual Meeting of the American Economic Association, Atlanta, Georgia, 3 January 2010, s. 21; E. Nier, J. Osiński, L. Jácom, P. Madrid, *Towards Effective Macroprudential Policy Frameworks: An Assessment of Stylized Institutional Models*, International Monetary Fund, Working Paper, 2011, No. 250.

³² C. Borio, *Implementing a Macroprudential Framework: Balancing Boldness and Realism*, Bank for International Settlements, 2010, s. 2. Inaczej cel ten można określić jako ograniczenie ryzyka systemowego, określanego jako zakłócenia w sprawnym funkcjonowaniu systemu finansowego.

Regulacje i nadzór makroostrożnościowy są uznawane za ważne narzędzia polityki promowania zdrowej gospodarki³³, umożliwiające również tłumienie procykliczności w systemie finansowym³⁴.

Polityka makroostrożnościowa odnosi się zatem do stosowania narzędzi nadzoru ostrożnościowego w celu wspierania stabilności systemu finansowego jako całości, a nie tylko poszczególnych funkcjonujących w jego ramach instytucji³⁵. Sposobem realizacji tego celu są działania polegające na³⁶:

- ❖ identyfikacji zagrożeń dla stabilności systemu finansowego,
- ❖ ocenie stopnia odporności systemu finansowego na wstrząsy (skali ryzyka systemowego),
- ❖ analizie systemu finansowego jako całości oraz jego powiązań z realną sferą gospodarki.

Jednym z elementów analizy makroostrożnościowej jest infrastruktura systemu finansowego, której istotną częścią jest system płatniczy³⁷. Krajowe systemy płatnicze oraz powiązania między nimi stanowią przedmiot oceny dokonywanej przez władze krajowe i instytucje międzynarodowe. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma nadzór banków centralnych nad systemami płatności i rozrachunku³⁸. Podstawowym elementem oceny wskazującym na makroostrożnościowy punkt widzenia jest ryzyko systemowe, którego źródłem mogą być niedoskonałości w funkcjonowaniu poszczególnych elementów systemu płatniczego lub czynniki zewnętrzne w stosunku do nich. Wśród czynników egzogenicznych największe znaczenie ma sytuacja

wego, które powodują straty dla całej gospodarki (R. Karkowska, *Ryzyko systemowe. Charakter i źródła indywidualizacji w sektorze bankowym*, Wolters Kluwer, Kraków 2015, s. 125).

³³ J. Hahm, F.S. Mishkin, H.S. Shin, K. Shin, *Macroprudential Policies in Open Emerging Economies*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, 2012, No. 17780, s. 1.

³⁴ R. Moreno, *Policymaking from a Macroprudential Perspective in Emerging Market Economies*, Bank for International Settlements, Working Papers, 2011, No. 336, s. 2; J.C. Trichet, *Intellectual Challenges to Financial Stability Analysis in the Era of Macroprudential Oversight*, Banque de France, Financial Stability Review, 2011, No. 15, s. 139–149.

³⁵ C. Borio, *Monetary and Prudential Policies at a Crossroads? New Challenges in the New Century*, Bank for International Settlements, Working Papers, 2006, No. 216, s. 16; J. Caruana, *Macroprudential Policy: What We Have Learned and Where We Are Going?* Keynote speech, Second Financial Stability Conference of the International Journal of Central Banking, Madrid, 17 June 2010, s. 2; G. Galati, R. Moessner, *Macroprudential Policy – a Literature Review*, Bank for International Settlements, Working Papers, 2011, No. 337, s. 6.

³⁶ O. Szczepańska, *Stabilność finansowa...*, *op. cit.*, s. 163.

³⁷ Zapewnienie stabilności oraz odpowiednich podstaw instytucjonalnych funkcjonowania systemów płatności i rozrachunku oraz izb rozliczeniowych jako elementów infrastruktury rynków finansowych jest wymieniane wśród celów pośrednich nadzoru makroostrożnościowego w Polsce (Komitet Stabilności Finansowej, *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Warszawa 2016, s. 13).

³⁸ A. Lamfalussy, *Keynote speech*, [w:] *The Future of Central Banking Under Post-crisis Mandates*, Ninth BIS Annual Conference 24–25 June 2010, Bank for International Settlements, Working Papers, 2011, No. 55, s. 8.

finansowa uczestników systemów płatności, głównie banków. Na tej płaszczyźnie zarysowują się powiązania między stabilnością systemu płatniczego a płynnością i wypłacalnością poszczególnych instytucji.

2. OCENA USTAWOWYCH ZASAD PRZYMUSOWEJ RESTRUKTURYZACJI BANKÓW W KONTEKŚCIE ZAPEWNIENIA STABILNOŚCI SYSTEMU PŁATNICZEGO

Wraz z uchwaleniem dnia 10 czerwca 2016 r. ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji³⁹ (zwanej dalej ustawą o BFG) wprowadzono mechanizm *resolution* oraz związany z nim obowiązek tworzenia dla banków planów przymusowej restrukturyzacji, które, jeżeli wystąpią ku temu przesłanki, zostaną wdrożone w celu spowodowania kontrolowanej upadłości. Zgodnie z ustawą (art. 81) plan przymusowej restrukturyzacji określa planowane działania wobec podmiotu w przypadku wszczęcia przymusowej restrukturyzacji oraz ocenę wykonalności tych działań.

Ustawa uwzględnia kwestię utrzymania stabilności systemu płatniczego w kilku aspektach. Po pierwsze, jako jeden z celów przymusowej restrukturyzacji określa zapewnienie kontynuacji realizowanych przez podmiot funkcji krytycznych⁴⁰ (art. 66). Funkcje te mogą wiązać się z pełnieniem przez daną instytucję ważnej roli pośrednika w płatnościach. Proces *resolution* powinien więc obejmować działania umożliwiające kontynuację funkcji rozliczeniowych banku, które zostały uznane za krytyczne. Treść ustawy jednoznacznie wskazuje na konieczność uwzględnienia w planie przymusowej restrukturyzacji opisu wariantów utrzymania dostępu do usług płatniczych i rozliczeniowych oraz oceny możliwości przeniesienia pozycji rozliczeniowych klienta (art. 81).

Po drugie, ustawa obejmuje ochroną zabezpieczenia ustanowione przez uczestników systemu płatności w związku z uczestnictwem w tym systemie na rzecz podmiotu prowadzącego lub innych uczestników systemu płatności lub systemu

³⁹ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym..., *op. cit.* Ustawa wdrożyła przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014).

⁴⁰ Funkcje krytyczne – usługi, operacje lub inna działalność podmiotu lub grupy, których zaprzestanie mogłoby prowadzić, w jednym lub kilku państwach członkowskich będących członkiem Unii Europejskiej, do zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki lub zagrozić stabilności finansowej ze względu na wielkość podmiotu lub grupy, ich udział w rynku, złożoność, działalność transgraniczną, powiązania gospodarcze lub finansowe, w szczególności uwzględniając możliwość wykonywania tych usług, operacji lub innej działalności przez inne podmioty (art. 2 ustawy o BFG).

rozrachunku (art. 68). Fundusz nie może zawiesić prawa do realizacji zabezpieczenia z majątku podmiotu w restrukturyzacji przez podmiot będący podmiotem prowadzącym lub uczestnikiem systemu płatności lub systemu rozrachunku, na rzecz którego zostało ustanowione zabezpieczenie w związku z uczestnictwem w tym systemie (art. 142). Zapis ten ma niebagatelne znaczenie dla skuteczności mechanizmu gwarancji rozrachunku w systemach płatności, który może być oparty na zabezpieczeniach.

Po trzecie, zgodnie z ustawą wszczęcie przymusowej restrukturyzacji nie powoduje wygaśnięcia pełnomocnictw udzielonych przez podmiot w restrukturyzacji w związku z jego uczestnictwem w systemie płatności lub w systemie rozrachunku, upoważniających do wprowadzania zleceń rozrachunku do systemu płatności lub do systemu rozrachunku lub do podejmowania działań prowadzących do wykonania zobowiązań powstałych w związku z wprowadzeniem zlecenia rozrachunku do takiego systemu (art. 113)⁴¹.

Po czwarte, według ustawy przymusowa restrukturyzacja nie wpływa na skutki prawne zlecenia rozrachunku wynikające z jego wprowadzenia do systemu płatności lub systemu rozrachunku oraz wyniki kompensowania w ramach tych systemów (art. 68). Ponadto zobowiązań podmiotu w restrukturyzacji z tytułu uczestnictwa w systemie płatności lub systemie rozrachunku nie obejmuje również przepis art. 144 dotyczący możliwości zawieszenia przez Fundusz wykonania wymagalnych zobowiązań podmiotu w restrukturyzacji do końca dnia roboczego następującego po dniu publikacji decyzji Funduszu o zawieszeniu wykonania zobowiązań. Ważne jest, że ustawa wyłącza z możliwości umorzenia lub konwersji zobowiązania podmiotu w restrukturyzacji wynikające z uczestnictwa w systemach płatności, zarówno wobec operatorów tych systemów, jak i ich uczestników, powstałe w wyniku uczestnictwa w takim systemie, które staną się wymagalne w terminie krótszym niż 7 dni (art. 206). Ustawodawca uznał więc nadrzędność obowiązków banku związanych z uczestnictwem w systemach płatności nad wieloma innymi zobowiązaniami. Dzięki tym zastrzeżeniom przymusowa restrukturyzacja nie spowoduje podważenia zasady nieodwołalności zleceń płatności wprowadzonych do systemu płatności.

Po piąte, zgodnie z ustawą Fundusz nie może zawiesić prawa do wypowiedzenia w odniesieniu do umowy o uczestnictwo w systemie płatności lub systemie rozrachunku, a także umów zawartych w związku z uczestnictwem w takim systemie, przysługującego podmiotowi prowadzącemu ten system oraz uczestnikowi tego systemu (art. 143). Ponadto Fundusz nie może, w drodze decyzji, dokonać zmiany warunków umowy o uczestnictwo w systemie płatności, której stroną jest podmiot

⁴¹ W polskiej praktyce dotyczy to między innymi upoważnień udzielonych Krajowej Izbie Rozliczeniowej przez uczestników systemu ELIXIR do kompensowania wzajemnych zobowiązań i należności wobec innych uczestników systemu oraz składania w ich imieniu zleceń obciążających rachunki bieżące w NBP (w systemie SORBNET2).

w restrukturyzacji, w tym dokonać rozliczenia umowy, przeniesienia praw z umowy na osobę trzecią lub wstąpić w miejsce strony umowy (art. 150). Powyższe zapisy ustawy skutkują tym, że podstawy funkcjonowania systemów płatności w tym zakresie są nadrzędne w stosunku do uprawnień Funduszu. Jest to uzasadnione w warunkach, w których wszystkie systemy płatności podlegają nadzorowi banku centralnego, który polega między innymi na wydawaniu zgody na stosowanie przez te systemy określonych zasad funkcjonowania.

W kontekście stabilności finansowej oraz ryzyka systemowego szczególną uwagę należy zwrócić na systemy płatności wysokokwotowych oraz inne systemowo ważne systemy płatności. Systemy te mogą być głównymi kanałami, przez które przenoszone są kryzysy występujące na krajowym lub międzynarodowym rynku finansowym⁴². Niezdolność jednego lub większej liczby uczestników do realizacji zobowiązań płatniczych, bez względu na powód, może spowodować, że inni uczestnicy nie będą w stanie spełnić swoich zobowiązań w wymaganym terminie. Zasady funkcjonowania systemów płatności, uznanych za istotne z systemowego punktu widzenia, uwzględniają prawdopodobieństwo upadłości uczestnika systemu i ograniczają jego konsekwencje dla innych uczestników⁴³. Zapobiegają więc zakłóceniom w systemie finansowym i utracie zaufania publicznego do niezawodności infrastruktury finansowej.

W ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji uwzględniono specyfikę funkcjonowania systemów płatności oraz wskazane wyżej międzynarodowe standardy. Zawarte w ustawie zastrzeżenia dotyczące niepodważalności podstaw prawnych rozliczeń i rozrachunków realizowanych w systemach płatności stanowią ochronę fundamentu właściwego funkcjonowania systemu płatniczego. Przepisy ustawy nie podważają również mechanizmów, które ograniczają wpływ likwidacji banku na pozostałych uczestników danego systemu płatności, czyli ryzyko rozprzestrzeniania się kryzysu za pośrednictwem infrastruktury płatniczej. Został więc spełniony podstawowy warunek stabilności systemu płatniczego.

Ustawa nie rozwiązuje jednak problemu negatywnych konsekwencji likwidacji banku dla dostępu do infrastruktury płatniczej. Wpływ przymusowej restrukturyzacji na stabilność systemu płatniczego w aspekcie utrzymania przez daną instytucję funkcji krytycznych w pośrednictwie w płatnościach będzie uzależniony od planu restrukturyzacji oraz możliwości jego realizacji w praktyce.

⁴² Bank for International Settlements, *Principles for Financial Market Infrastructures*, CPSS/IOSCO, Basel 2012, s. 5.

⁴³ Zasady te są oparte na międzynarodowych standardach zarządzania ryzykiem dla systemów płatności, w szczególności „Podstawowych zasadach dla systemowo ważnych systemów płatności” (*Core Principles for Systemically Important Payment Systems*), opracowanych przez Bank Rozrachunków Międzynarodowych (Bank for International Settlements, *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*, CPSS Publications, 2001, No. 43).

3. PLAN PRZYMUSOWEJ RESTRUKTURYZACJI JAKO SPOSÓB OGRANICZENIA NEGATYWNYCH SKUTKÓW LIKWIDACJI BANKU DLA CIĄGŁOŚCI FUNKCJONOWANIA INFRASTRUKTURY PŁATNICZEJ

W obszarze pośrednictwa w płatnościach najdotkliwsze konsekwencje upadłości banku są zwykle związane z utratą dostępu do usług płatniczych dla dużej liczby odbiorców. W dzisiejszych czasach może się wydawać, że nie stwarza to zagrożenia dla stabilności finansowej ze względu na dużą liczbę instytucji działających na rynku usług płatniczych. Jednakże każdy przypadek likwidacji banku powoduje przerwanie ciągłości funkcjonowania infrastruktury płatniczej. Ponadto nie można w tym zakresie pomijać ryzyka, że sytuacja kryzysowa związana z jedną instytucją doprowadzi do utraty zaufania do systemu płatniczego jako całości⁴⁴.

Z tego względu duże znaczenie w ograniczaniu skutków likwidacji banku dla ciągłości funkcjonowania infrastruktury płatniczej mają plany przymusowej restrukturyzacji. Skuteczność planu jest uzależniona od poziomu dostosowania go do sytuacji konkretnej instytucji⁴⁵. W procesie tworzenia planu kluczowe znaczenie ma właściwa identyfikacja krytycznych funkcji banku oparta na analizie konsekwencji zaprzestania działalności przez bank dla pośrednictwa w płatnościach.

Konsekwencje te zależą od różnych czynników indywidualnych i otoczenia. Financial Stability Board określa je czynnikami krytyczności⁴⁶. Odnosząc się do czynników dotyczących danego banku powinny być brane pod uwagę następujące kryteria:

- ❖ rodzaj i skala działalności podmiotów, które korzystają z usług płatniczych jako klienci;
- ❖ udział banku w danym segmencie rynku usług płatniczych;
- ❖ rola w realizacji wysokokwotowych zleceń płatniczych, w tym związanych z funkcjonowaniem rynku pieniężnego i kapitałowego;
- ❖ geograficzny zakres działania oraz zróżnicowanie realizowanych transakcji płatniczych pod względem walutowym;
- ❖ pełnienie funkcji agenta rozliczeniowego dla innych instytucji finansowych;
- ❖ integracja świadczonych usług płatniczych z transakcjami gospodarczymi realizowanymi za pośrednictwem elektronicznych kanałów sprzedaży;

⁴⁴ Zostało to zasygnalizowane w: G. Hoggarth, R. Reis, V. Saporta, *Costs of Banking System Instability: Some Empirical Evidence*, „Journal of Banking and Finance”, 2002, s. 825–855.

⁴⁵ M. Iwanicz-Drozdowska, J. Kerlin, P. Smaga, *Krajobraz po zmianach*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej w czasie globalnego kryzysu finansowego*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2015, s. 132.

⁴⁶ Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services*, 2013, s. 21.

- ❖ złożoność wykorzystywanych interfejsów;
- ❖ powiązanie usług płatniczych, rozliczeniowych i rozrachunkowych z innymi obszarami działalności banku.

Niektóre czynniki krytyczności odnoszą się do otoczenia, w którym funkcjonuje dana instytucja kredytowa w roli pośrednika w płatnościach. Należą do nich między innymi:

- ❖ segmentacja rynku usług płatniczych⁴⁷ (według rodzaju i wartości transakcji płatniczych z uwzględnieniem obszaru geograficznego i walutowego);
- ❖ koncentracja na rynku usług płatniczych⁴⁸;
- ❖ dostępność alternatywnych usług zapewniona dzięki konkurencji na rynku⁴⁹ powiązanej ze standaryzacją;
- ❖ struktura krajowego systemu płatniczego i jego powiązania z systemami innych krajów i systemami transgranicznymi;
- ❖ stopień powiązań pomiędzy segmentami rynku finansowego⁵⁰.

W rozpoznaniu krytycznych funkcji rozliczeniowych kluczowe znaczenie mają więc nie tylko parametry charakteryzujące dany bank. Planowanie przymusowej restrukturyzacji wymaga identyfikacji funkcji krytycznych również na podstawie wyników analizy systemu płatniczego w ujęciu instytucjonalnym i infrastrukturalnym. Dobór instrumentów przymusowej restrukturyzacji musi uwzględniać rolę banku w pośrednictwie w płatnościach oraz wynikające z niej powiązania z innymi elementami systemu płatniczego.

W kontekście stabilności systemu płatniczego ważne są następstwa przyjęcia określonej strategii przymusowej restrukturyzacji. Art. 110 ustawy o BFG stanowi, że Fundusz może stosować w tym zakresie następujące narzędzia:

⁴⁷ Odzwierciedleniem segmentacji rynku usług płatniczych jest funkcjonowanie różnych systemów płatności dedykowanych określonym rodzajom płatności.

⁴⁸ Wraz ze wzrostem koncentracji rośnie internalizacja transakcji płatniczych (rozliczanie w ramach działalności jednego pośrednika rozliczeniowego) oraz korzyści z ewentualnego zastosowania kompensaty zleceń płatniczych realizowanych przez uczestników danego systemu płatności. Koncentracji nie należy utożsamiać z centralizacją wynikającą ze struktury sektora bankowego oraz bezpośredniego dostępu do infrastruktury płatniczej (systemów płatności). Poziom centralizacji jest w tym zakresie pochodną odsetka banków będących uczestnikami systemu płatności. Zarówno wysoki poziom koncentracji na rynku usług płatniczych, jak i wysoki stopień centralizacji zwiększa zagrożenie rozprzestrzeniania się ewentualnego kryzysu między instytucjami finansowymi, czyli powoduje wzrost ryzyka systemowego (P. Haene, A. Sturm, *Behind the Scenes of Financial Markets: a Look at the Swiss Financial Market Infrastructure*, Swiss National Bank 2009, s. 8).

⁴⁹ Szczególne znaczenie w tym zakresie mają ewentualne bariery wejścia na rynek dla nowych usługodawców.

⁵⁰ Rozliczenie niektórych transakcji wymaga dwóch transferów różnych aktywów realizowanych za pośrednictwem odrębnych systemów. Dotyczy to np. transakcji na rynku papierów wartościowych, które wymagają transferu własności papierów wartościowych oraz transferu pieniądza (zapłaty).

- ❖ przejęcie przedsiębiorstwa, które oznacza sprzedaż upadającego banku w całości lub w części;
- ❖ stworzenie instytucji pomostowej, czyli specjalnego banku, do którego zostaną przeniesione dobre aktywa i zobowiązania (depozyty) zagrożonego banku;
- ❖ umorzenie zobowiązań banku w celu pokrycia jego strat lub konwersja zobowiązań na akcje w celu wzmocnienia bazy kapitałowej oraz umożliwienia dalszej działalności (tzw. *bail-in*);
- ❖ wydzielenie praw majątkowych polegające na przeniesieniu wątpliwych aktywów do podmiotu wyspecjalizowanego w zarządzaniu takimi aktywami.

W odniesieniu do funkcji rozliczeniowych banków wyłącznie przejęcie banku lub utworzenie instytucji pomostowej może stanowić bezpośrednio rozwiązanie problemu. Instrumenty te pozwalają na zapewnienie ciągłości świadczenia istotnych funkcji obejmujących między innymi realizację zleceń płatniczych klientów. W ich przypadku duże znaczenie ma dostęp podmiotu przejmującego lub instytucji pomostowej do systemu płatności, którego uczestnikiem jest restrukturyzowany bank. W tym kontekście ważne jest, że w art. 11 ustawy o BFG zaznaczono, iż Zarząd Funduszu określa termin, w którym podmiot przejmujący lub instytucja pomostowa nie mogą zostać wykluczone z uczestnictwa w systemie płatności. W przypadku gdy podmioty te nie spełniają warunków uczestnictwa w systemie płatności, którego uczestnikiem był podmiot w restrukturyzacji, a ich uczestnictwo w takim systemie jest niezbędne dla kontynuowania przejętej przez nie działalności podmiotu w restrukturyzacji, Fundusz może określić w drodze decyzji termin, nie dłuższy niż 24 miesiące, w którym podmiot przejmujący lub instytucja pomostowa nie mogą zostać wykluczone z uczestnictwa w takim systemie z powodu niespełniania tych warunków, o ile wykonują one istotne zobowiązania wynikające z uczestnictwa, w tym zobowiązania do płatności, a także zapewniają wymagane w danym systemie zabezpieczenia. Termin ten może zostać przedłużony przez Fundusz na wniosek podmiotu przejmującego (art. 176 i 191).

Zastosowanie rozwiązania w postaci umorzenia zobowiązań lub wydzielenia praw majątkowych wymaga dodatkowych działań w celu utrzymania funkcji rozliczeniowych. Dopuszcza je art. 149 ustawy o BFG, który stanowi, że Fundusz może powierzyć innemu bankowi wykonywanie czynności banku w restrukturyzacji, o których mowa w art. 5 i art. 6 ustawy Prawo bankowe. Ponadto Fundusz może, w drodze umowy zawartej na piśmie, powierzyć przedsiębiorcy lub przedsiębiorcy zagranicznemu wykonywanie w imieniu i na rzecz banku w restrukturyzacji pośrednictwa w zakresie czynności faktycznych związanych z działalnością bankową. Zapisy te stanowią furtkę do wyodrębnienia i przejęcia funkcji rozliczeniowych banku poddanego procesowi przymusowej restrukturyzacji przez inny bank.

PODSUMOWANIE

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że zasady przymusowej restrukturyzacji banków wynikające z przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji uwzględniają kwestię stabilności systemu płatniczego. W sposób formalny promują utrzymanie ciągłości funkcjonowania infrastruktury płatniczej oraz podtrzymują istniejące w praktyce funkcjonowania systemów płatności rozwiązania zapobiegające rozprzestrzenianiu się kryzysu pomiędzy uczestnikami systemu płatniczego. Nie ograniczają jednak w pełni negatywnych skutków procesu przymusowej restrukturyzacji banków dla stabilności systemu płatniczego. Faktyczną stabilność systemu płatniczego obejmującą ciągłość funkcjonowania infrastruktury płatniczej zapewnią odpowiednie plany przymusowej restrukturyzacji. Powinny one uwzględniać cechy indywidualnego banku oraz warunki rynkowe i systemowe, w jakich on funkcjonuje. Należy pamiętać o tym, że stabilność systemu płatniczego jest uzależniona również od ryzyka kryzysu o charakterze systemowym.

Streszczenie

Przedmiotem rozważań w artykule są konsekwencje zasad bankowego postępowania restrukturyzacyjnego dla funkcjonowania systemu płatniczego. Banki pełnią istotną funkcję pośredników w płatnościach oraz tworzą infrastrukturę systemu płatniczego. W tym kontekście ważne jest, że zasady przymusowej restrukturyzacji wynikające z zapisów ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji przewidują ochronę stabilności systemów płatności oraz funkcji krytycznych związanych ze świadczeniem usług płatniczych przez banki. Stabilność systemu płatniczego obejmująca ciągłość funkcjonowania infrastruktury płatniczej jest uzależniona od planów przymusowej restrukturyzacji. Proces planowania wymaga identyfikacji funkcji krytycznych według danych charakteryzujących indywidualny bank oraz wyników analizy systemu płatniczego w ujęciu instytucjonalnym i infrastrukturalnym.

Słowa kluczowe: system płatniczy, przymusowa restrukturyzacja banków, stabilność finansowa

Abstract

The article addresses the problem of consequences of the bank restructuring proceedings rules for operations of payment system. Banks play an important role of payments intermediaries and they create the payment system infrastructure. In this context, it is important that the principles of bank resolution under the provisions of the Act of 10 June 2016 on the Bank Guarantee Fund, the deposit guarantee scheme and bank resolution provide for protection of the stability of payment systems and of critical functions of banks related to payment services. The stability of the payment system, including the operation of payment infrastructure continuity is dependent on the bank resolution plans. The planning process requires the identification of critical functions. They are identified on the basis of data characterizing the individual bank and the results of the payment system analysis in the institutional and infrastructural approach.

Key words: payment system, bank resolution, financial stability

Bibliografia

- Bank for International Settlements, *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*, CPSS Publications, 2001, No. 43.
- Bank for International Settlements, *Principles for Financial Market Infrastructures*, CPSS/IOSCO, Basel 2012.
- Bank of England, *The Role of Macroprudential Policy*, Discussion Paper, 2009.
- Bernanke B., *Monetary Policy and the Housing Bubble*, Speech at the Annual Meeting of the American Economic Association, Atlanta, Georgia, 3 January 2010.
- Borio C., *Central Banking Post-crisis: What Compass for Unchartered Waters?*, Bank for International Settlements, Working Papers, 2011, No. 353.
- Borio C., *Implementing a Macroprudential Framework: Balancing Boldness and Realism*, Bank for International Settlements, 2010.
- Borio C., *Monetary and Prudential Policies at a Crossroads? New Challenges in the New Century*, Bank for International Settlements, Working Papers, 2006, No. 216.
- Borio C., *Rediscovering the Macroeconomic Roots of Financial Stability Policy: Journey, Challenges and a Way Forward*, Bank for International Settlements, Working Papers, 2011, No. 354.
- Bradford T., Hayashi F., Hung C., Rosati S., Sullivan R.J., Wang Z., Weiner S.E., *Non-banks and Risk in Retail Payments: EU and U.S.*, [w:] E.M. Johnson (ed.), *Managing Information Risk and the Economics of Security*, Springer Publishing, 2009.

- Caruana J., *Macroprudential Policy: What We Have Learned and Where We Are Going?* Keynote speech, Second Financial Stability Conference of the International Journal of Central Banking, Madrid, 17 June 2010.
- European Central Bank, *Payments and Monetary and Financial Stability*, Frankfurt am Main: ECB-Bank of England, 2008.
- European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Structural Measures Improving the Resilience of EU Credit Institutions*, 2014.
- Financial Stability Board, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 2014.
- Financial Stability Board, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services*, 2013.
- Frydl E.J., Quintyn M., *The Benefits and Costs of Intervening in Banking Crises*, [w:] *Bank Restructuring and Resolution*, D. Hoelscher (ed.), Palgrave Macmillan UK, 2006.
- Galati G., Moessner R., *Macroprudential Policy – a Literature Review*, Bank for International Settlements, Working Papers, 2011, No. 337.
- Giannone D., Lenza M., Reichlin L., *Explaining the Great Moderation, It Is not the Shocks*, European Central Bank, Working Paper, 2008, No. 865.
- Gorton G., Winton A., *Financial Intermediation*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, 2002, No. 8928.
- Haene P., Sturm A., *Behind the Scenes of Financial Markets: a Look at the Swiss Financial Market Infrastructure*, Swiss National Bank 2009.
- Hahn J., Mishkin F.S., Shin H.S., Shin K., *Macroprudential Policies in Open Emerging Economies*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, 2012, No. 17780.
- Hoggarth G., Reis R., Saporta V., *Costs of Banking System Instability: Some Empirical Evidence*, „Journal of Banking and Finance”, 2002.
- Houben A., Kakes J., Schinasi G., *Toward a Framework for Safeguarding Financial Stability*, International Monetary Fund, Working Paper, 2004, No. 101.
- Issing O., *Monetary and Financial Stability: Is There a Trade-off?*, Bank for International Settlements, Conference on Monetary Stability, Financial Stability and the Business Cycle, 28–29 March 2003.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Fundamenty bezpieczeństwa banków*, [w:] T. Famulska (red.), *Szkice o finansach*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012.
- Iwanicz-Drozdowska M., Kerlin J., Smaga P., *Krajobraz po zmianach*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej w czasie globalnego kryzysu finansowego*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2015.

- Iwańczuk-Kaliska A., *Przemiany systemów płatniczych i ich konsekwencje dla banków centralnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2014.
- Karkowska R., *Ryzyko systemowe. Charakter i źródła indywidualizacji w sektorze bankowym*, Wolters Kluwer, Kraków 2015.
- Kaufman G., *Banking and Public Policy: too Big to Fail*, „Economic Inquiry”, 2015, 53(1).
- Komitet Stabilności Finansowej, *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Warszawa 2016.
- Lacker J.M., *Payment Economics and the Role of Central Banks*, Bank of England, Payments Conference, 20 May 2005.
- Lamfalussy A., *Keynote speech*, [w:] *The Future of Central Banking Under Post-crisis Mandates*, Ninth BIS Annual Conference 24–25 June 2010, Bank for International Settlements, Working Papers, 2011, No. 55.
- Lumpkin S., *Resolution of Weak Institutions: Lessons Learned from Previous Crisis*, Organisation for Economic Co-operation and Development: Financial Market Trends, 2008.
- Manning M., Nier E., Schanz J., *The Economics of Large-value Payment and Settlement Systems: Theory and Policy Issues for Central Banks*, Oxford University Press, 2009.
- Matysek-Jędrych A., *Odpowiedzialność i przejrzystość banku centralnego w działaniach na rzecz stabilności finansowej*, Narodowy Bank Polski, Materiały i Studia, 2014, nr 303.
- McAndrews J., Roberds W., *Payment Intermediation and the Origins of Banking*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Working Paper, 1999, No. 11.
- McPhail K., *Managing Operational Risk in Payment, Clearing, and Settlement Systems*, Bank of Canada, Working Papers, 2003, No. 2.
- Millard S., Saporta V., *Central Banks and Payment Systems: Past, Present and Future*, Background Paper to the Bank of England Conference on the „Future of Payments”, 19–20 May 2005.
- Moreno R., *Policymaking from a Macroprudential Perspective in Emerging Market Economies*, Bank for International Settlements, Working Papers, 2011, No. 336.
- Narodowy Bank Polski, *Rola Narodowego Banku Polskiego w zakresie nadzoru nad systemami płatności*, Warszawa 2004.
- Narodowy Bank Polski, *System płatniczy w Polsce*, Departament Systemu Płatniczego, Warszawa 2008.
- Nier E., Osiński J., Jácom L., Madrid P., *Towards Effective Macroprudential Policy Frameworks: An Assessment of Stylized Institutional Models*, International Monetary Fund, Working Paper, 2011, No. 250.

- Oosterloo S., de Haan J., *A Survey of Institutional Framework for Financial Stability*, De Nederlandsche Bank, Occasional Studies, 2003, Vol. 1, No. 4.
- Padoa-Schioppa T., *Central Banks and Financial Stability: Exploring the Land in Between*, The Second ECB Central Banking Conference on the Transformation of the European Financial System, 24–25 October, Frankfurt 2001.
- Pollner J., *Podział ryzyka i ponoszenie konsekwencji ryzyka – nowa generacja regulacji dotyczących uporządkowanej likwidacji*, w: *Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku – doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski*, Zeszyty BRE-CASE, 2013, nr 124.
- Sbracia M., Zaghini A., *Crises and Contagion: the Role of the Banking System*, Bank for International Settlements, Working Papers, 2001, No. 1.
- Seelig S.A., *Techniques of Bank Resolution*, [w:] *Bank Restructuring and Resolution*, D. Hoelscher (ed.), Palgrave Macmillan UK, 2006.
- Sullivan R.J., Wang Z., *Nonbanks in the Payments System: Innovation, Competition, and Risk – A Conference Summary*, Federal Reserve Bank of Kansas City, „Economic Review”, Third Quarter 2007.
- Szczepańska O., Dobrzańska A., Zdanowicz B., *Resolution czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Narodowy Bank Polski, Departament Stabilności Finansowej, Warszawa 2015.
- Szczepańska O., *Rola banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Bezpieczny Bank”, 2007, nr 2–3 (35).
- Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Tochmański A., *Miejsce obrotu bezgotówkowego w systemie płatniczym*, [w:] H. Żukowska, M. Żukowski (red.), *Obrót bezgotówkowy w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Trichet J.C., *Intellectual Challenges to Financial Stability Analysis in the Era of Macroprudential Oversight*, Banque de France, Financial Stability Review, 2011, No. 15.
- Wróbel B., Tochmański A., *Ocena spełniania przez polski system płatniczy dziesięciu minimalnych zasad obowiązujących dla krajowych systemów płatniczych w Unii Europejskiej*, Narodowy Bank Polski, Materiały i Studia, 2001, nr 129.
- Zygierewicz M., *Stabilność finansowa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, 2013, Vol. XLVII.

Dokumenty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014.

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz. U. 2016 poz. 996.

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz. U. 2011 Nr 199 poz. 1175 ze zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, Dz. U. 2001 Nr 123 poz. 1351 ze zm.