
Problemy i poglądy

Olga Szczepańska*

ROLA BANKU CENTRALNEGO W SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

WSTĘP

Dbłość o stabilność finansową jest zadaniem wielowymiarowym, wymagającym zaangażowania wielu instytucji publicznych i prywatnych. Zespół instytucji, działających w określonym otoczeniu regulacyjnym, mający na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją, określany jest terminem **sieć bezpieczeństwa finansowego** (w wersji anglojęzycznej – *safety net*)¹. Wśród instytucji publicznych podstawowymi filarami instytucjonalnymi sieci bezpieczeństwa finansowego są:

- ❖ rządy (reprezentowane przez ministerstwa finansów),
- ❖ instytucje nadzoru finansowego,
- ❖ systemy gwarantowania depozytów,
- ❖ banki centralne.

Warto również zwrócić uwagę na to, że także sektor prywatny wypracowuje różne mechanizmy zabezpieczające, które służą wzmocnieniu dyscypliny rynkowej.

* Autorka jest pracownikiem Narodowego Banku Polskiego, Departamentu Systemu Finansowego. Olga.Szczepanska@mail.nbp.pl. Tekst odzwierciedla poglądy autorki i nie powinien być interpretowany jako oficjalne stanowisko NBP.

¹ Por. O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski, *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej, na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia”, Zeszyt nr 173, NBP, 2004, s. 8–9.

Podkreślenia wymaga fakt, że samo istnienie sieci bezpieczeństwa finansowego nie może być interpretowane jako gwarancja stabilności finansowej. Polityka publiczna ma jedynie na celu korygowanie niedoskonałości rynku i wspomaganie dyscypliny rynkowej, w celu ograniczenia zagrożenia dla stabilności finansowej oraz zminimalizowania kosztów kryzysu finansowego, gdy do niego dojdzie. Dlatego żadna z instytucji tworzących *safety net* z osobna oraz system jako całość nie są odpowiedzialne za stabilność finansową, a jedynie współdziałają na jej rzecz.

Działanie na rzecz stabilności finansowej jest procesem ciągłym i przebiega w dwóch głównych etapach, pomiędzy którymi granice są płynne:

1. **Etap zapobiegania kryzysom**, który obejmuje rozwiązania regulacyjne oraz instytucjonalne, określające podstawowe reguły gry rynkowej, zapobiegające podejmowaniu przez podmioty nadmiernego ryzyka, a także działania polegające na monitoringu, ocenie i wczesnej identyfikacji potencjalnych zagrożeń, aby móc wcześniej naprawić nieprawidłowości i zapobiec ich nasilaniu się w przyszłości.
2. **Etap zarządzania kryzysem**, który obejmuje także działania mające na celu rozwiązanie sytuacji kryzysowej, aby do maksimum ograniczyć skutki i koszty kryzysu².

Każdy z podmiotów tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego ma określone kompetencje i specjalizuje się w wypełnianiu różnych zadań na poszczególnych etapach działań na rzecz stabilności systemu finansowego. Poszczególne instytucje są komplementarne w stosunku do siebie i tak zaprojektowane, aby uzupełniły wzajemnie swoje działania. Skuteczność sieci bezpieczeństwa finansowego wymaga sprawnej współpracy pomiędzy jej poszczególnymi elementami, aby zachowana była ciągłość działań. Oprócz zwyczajowego podziału funkcji i kompetencji, wynikającego ze statutowych zadań poszczególnych instytucji *safety net*, coraz częściej wskazuje się na potrzebę formalizacji współpracy pomiędzy nimi. W niektórych krajach efektem takiej współpracy są porozumienia (ang. *memorandum of understanding*) zawierane między instytucjami tworzącymi sieć bezpieczeństwa finansowego. Najczęściej wymienianym przykładem jest *Memorandum of Understanding* w Wielkiej Brytanii, podpisane w 1997 roku przez rząd (reprezentowany przez Skarb Jej Królewskiej Mości), Bank Anglii i urząd nadzoru finansowego³.

² Niektórzy autorzy rozróżniają trzy etapy: 1) zapobiegania kryzysowi, 2) zarządzania kryzysem i 3) rozwiązania kryzysu (G. Schinasi, 2005).

³ *Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the FSA.* www.bankofengland.uk

1. Rola banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego

Na wstępie warto zaznaczyć, że gdy dla instytucji nadzoru finansowego oraz systemów gwarantowania depozytów uczestnictwo w *safety net* jest podstawowym, ustawowym zadaniem, to banki centralne i rządy mają inne funkcje, do których wypełniania zostały powołane w pierwszej kolejności. W przypadku banków centralnych celem podstawowym jest **stabilność cen**, natomiast stabilność finansowa traktowana jest jako warunek sprzyjający realizacji ustawowego celu banków centralnych. Podobnie w przypadku rządu, dla którego stabilność finansowa jest warunkiem sprzyjającym prowadzeniu polityki gospodarczej i społecznej.

Spośród instytucji *safety net* banki centralne mają najdłuższą historię działania na rzecz stabilności finansowej. Klasyczną funkcją pełnioną przez nie w sieci bezpieczeństwa finansowego jest **funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji** (ang. *Lender of Last Resort* – LoLR). Oznacza ona dyskrejonalne zasilenie w płynność pojedynczego banku lub całego systemu bankowego w reakcji na niekorzystny szok wywołujący nadzwyczajny wzrost popytu na pieniądź rezerwowy, który nie może zostać zaspokojony z innych źródeł (np. prywatnych)⁴. Współcześnie funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji określana jest również jako **awaryjne wsparcie płynnościowe** (ang. *Emergency Liquidity Assistance* – ELA). Funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji jest wykorzystywana na etapie zarządzania kryzysowego, a jej ostatecznym celem jest zahamowanie kryzysu, zanim rozprzestrzeni się on na cały system finansowy, lub poważną jego część. Oznacza to, że bank centralny podejmuje się realizacji tej funkcji tylko wówczas, gdy istnieje ryzyko systemowe.

Awaryjne zasilenie systemu bankowego w pieniądź rezerwowy może odbywać się za pośrednictwem odpowiednich instrumentów kredytowych banku centralnego. W zależności od charakteru kryzysu może ono być realizowane w dwojaki sposób⁵:

- 1) za pośrednictwem operacji bilateralnych z pojedynczym bankiem (ang. *banking policy*),
- 2) za pośrednictwem operacji otwartego rynku (tzw. *open market policy*), gdy kryzys polega na ogólnym wzroście popytu na pieniądź rezerwowy w całym systemie bankowym.

⁴ X. Freixas, C. Gianini, G. Hoggarth, F. Soussa, *Lender of Last Resort; a Review of Literature*, "Financial Stability Review", Bank of England, November 1999.

⁵ M. Goodfriend, R. King, *Financial Deregulation, Monetary Policy, and Central Banking*, Federal Reserve Bank of Richmond, Economic Review, May–June 1988, p. 12.

Banki centralne są z reguły ostrożne w formułowaniu oficjalnych deklaracji na temat pełnionej przez nie funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji. Polityka informacyjna w tym zakresie opiera się na zasadzie, którą prezes Fed w Nowym Jorku, E. G. Corrigan, określił terminem „konstruktywna niejednoznaczność” (ang. *constructive ambiguity*)⁶. Oznacza ona, że banki centralne nie podają do publicznej wiadomości informacji na temat funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji lub informacje te są ograniczone do niezbędnego minimum. Sprzyja to dyscyplinie rynkowej, ponieważ banki nie oczekują, że w przypadku kłopotów bank centralny udzieli im automatycznie wsparcia⁷. Taka polityka rekomendowana jest przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) w dokumencie pt. *Kodeks dobrych praktyk w zakresie przejrzystości w polityce pieniężnej i finansowej*⁸. Wśród 35 banków centralnych⁹ przeanalizowanych przez autorkę niniejszego artykułu, 21 otwarcie deklaruje, że pełni funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji, a 12 z nich publikuje informacje na temat zasad udzielenia awaryjnego wsparcia płynnościowego¹⁰. Zakres tych informacji jest zróżnicowany – od lakonicznych zapisów w ustawach o bankach centralnych, poprzez krótkie wzmianki na stronie internetowej, do publikacji w formie artykułów lub oficjalnych dokumentów. W większości przypadków banki centralne w oficjalnych publikacjach deklarują następujące zasady, które są zgodne z klasyczną doktryną pożyczkodawcy ostatniej instancji¹¹:

- 1) bank centralny interweniuje, gdy istnieje **zagrożenie dla stabilności całego systemu finansowego** (ryzyko systemowe);
- 2) awaryjne wsparcie płynnościowe jest udzielone bankom, które są uznane za **wypłacalne** – zasilenie w płynność nie może być lekarstwem na problem banku, jakim jest utrata kapitałów;
- 3) kredyt w ramach pożyczkodawcy ostatniej instancji może być udzielany jedynie pod warunkiem, że bank posiada **adekwatne zabezpieczenie**;
- 4) oprocentowanie kredytu powinno mieć charakter dyscyplinujący (ang. *penalty interest rate*), z uwagi na to, że bank centralny nie może subsydiować banków, które mają kłopoty z płynnością.

⁶ E. G. Corrigan, *Future Priorities in banking and Finance*, Remarks before the 62nd Annual Mid-Winter Meeting of the New York State Bankers' Association, 25 January 1990, Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review/Winter 1989–1990.

⁷ Bank of England, *Financial Stability and Central Banks*, Routledge, London 2001.

⁸ IMF, *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Fiscal Policies*, IMF, 1998.

⁹ 25 krajów UE, Szwajcaria, Norwegia, USA, Kanada, RPA, Australia, Nowa Zelandia, Izrael, Japonia, EBC.

¹⁰ Por. P. Sotomska-Krzysztofik, O. Szczepańska, *Przejrzystość banków centralnych we wspieraniu stabilności finansowej*, NBP, „Bank i Kredyt” Nr 11–12, 2006.

¹¹ B. Quinn, *Principles of lender of last resort*, Central Banking, Vol. III.4, 1993.

2. Ewolucja roli banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego

Wysokie koszty kryzysów finansowych, jakie miały miejsce w dalekiej i najnowszej historii, wskazują, że naturalnym punktem startu dla działań na rzecz stabilności finansowej powinien być etap zapobiegania powstawaniu i kumulowaniu się zagrożeń dla stabilności systemu finansowego. Po II wojnie światowej, w dobie obowiązywania systemu z *Bretton Woods*, funkcję prewencyjną spełniały rządy, które koncentrowały się na ograniczaniu swobody świadczenia usług finansowych, zarówno na poziomie kraju, jak i w odniesieniu do międzynarodowych przepływów kapitału. Ich zadanie polegało na zminimalizowaniu ryzyka podejmowanego przez podmioty gospodarcze i instytucje finansowe. Odbywało się to jednak kosztem efektywności i rozwoju systemu finansowego.

Postępująca od lat 80. XX wieku liberalizacja rynku finansowego, prowadząca do dynamicznego wzrostu aktywów systemu finansowego w relacji do PKB, oraz powodująca coraz silniejsze i bardziej skomplikowane powiązania systemu finansowego z gospodarką realną, sprawia, że na znaczeniu zaczęły zyskiwać mechanizmy pośredniego oddziaływania na system finansowy, w celu kreowania warunków sprzyjających pobudzaniu dyscypliny rynkowej. W tych okolicznościach nowego wymiaru zaczęła nabierać również rola banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego. Nowe podejście do kwestii odpowiedzialności za stabilność finansową znajduje wyraz w następujących obszarach aktywności banków centralnych:

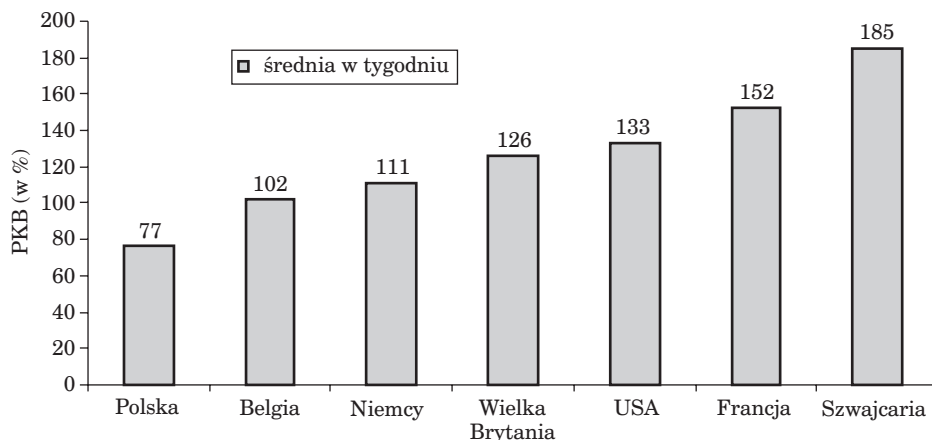
- ❖ wzroście zaangażowania w działania na rzecz bezpieczeństwa i stabilności systemów płatniczych,
- ❖ rozwoju nowego podejścia do identyfikacji i oceny zagrożeń dla stabilności systemu finansowego, określanego jako analiza makroostrożnościowa (ang. *macroprudential analysis*),
- ❖ wzroście znaczenia polityki informacyjnej, jako instrumentu wspierania stabilności finansowej.

2.1. System płatniczy

System płatniczy jest najważniejszym elementem infrastruktury rynków finansowych i zarazem całej gospodarki. Aby oddać jego znaczenie często porównuje się go do krwioobiegu gospodarki rynkowej, bez którego nie byłoby możliwe jej prawidłowe funkcjonowanie. Bezpieczeństwo systemu płatniczego jest warunkiem zachowania stabilności całego systemu finansowego. W ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci istotnie wzrosło znaczenie systemów płatniczych dla funkcjonowania go-

spodarki. Jest to konsekwencją dynamicznego wzrostu ilości i wartości transakcji finansowych i, w rezultacie, znacznego wzrostu wartości obrotów w systemach płatniczych. W krajach wysoko rozwiniętych tygodniowe wolumeny obrotów w najważniejszych systemach płatności przekraczają wartość rocznego PKB.

Rysunek 1. Wartość tygodniowych obrotów w głównych systemach płatniczych kraju w 2004 roku (w relacji do PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Statistics on Payment and Settlement Systems In selected countries – Figures for 2004*, CPSS Publication No.74, March 2006, BIS, www.bis.org oraz informacji na stronach internetowych banków centralnych.

Uzależnienie procesów gospodarczych od krajowych i międzynarodowych systemów płatności powoduje, że wszelkie zakłócenia w funkcjonowaniu tych systemów mogą z jeszcze większą siłą, niż w poprzednich dziesięcioleciach, zagrozić stabilności całego systemu finansowego. W efekcie, w latach 90. XX wieku kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa systemom płatniczym zaczęły być postrzegane jako jeden z priorytetów w polityce banków centralnych. Wobec powyższych warunkowań, funkcje banków centralnych we współczesnych systemach płatniczych koncentrują się w dwóch najważniejszych obszarach:

- 1) funkcji operacyjnej oraz
- 2) funkcji regulacyjnej i nadzorczej¹².

¹² T. Padoa-Schioppa, *Opening speech on the Conference “Private and Public Sector Challenges in the Payment System”*, organized by ECB and BIS in Frankfurt, 12 June 2003, www.ecb.int/press/key/date/2003/html/sp030612_1.en.html

Funkcja operacyjna polega na tworzeniu i prowadzeniu przez bank centralny systemów płatności. Bank centralny, będąc operatorem i właścicielem systemu płatniczego, bezpośrednio wpływa na cechy tego systemu już na etapie projektowania i w trakcie jego rozwoju. W większości krajów banki centralne prowadzą oraz są właścicielami, lub współwłaścicielami, co najmniej jednego systemu płatniczego. Dotyczy to głównie systemów wysokokwotowych (ang. *high-value payment systems*). Wysokokwotowe systemy płatnicze, inaczej określane są jako systemy hurtowe, ponieważ rozliczane są w nich płatności o dużej wartości, zazwyczaj pomiędzy bankami lub innymi instytucjami finansowymi i wymagają szybkiego transferu funduszy¹³. Systemy wysoko-kwotowe mają szczególnie istotne znaczenie dla banków centralnych, gdyż za ich pośrednictwem odbywa się rozliczenie transakcji wynikających z realizacji odpowiednich instrumentów polityki pieniężnej, takich jak operacje otwartego rynku, operacje kredytowe i depozytowe, rezerwa obowiązkowa.

W ramach **funkcji regulacyjnej i nadzorczej** w centrum uwagi banków centralnych jest dbałość o to, aby zostały poniesione dostateczne nakłady na redukcję ryzyka oraz odpowiednie zarządzanie tym ryzykiem przez system płatności. Jednocześnie brane jest pod uwagę również kryterium efektywności systemu, niewskazane jest bowiem budowanie całkowicie bezpiecznego systemu płatności, który byłby tak drogi, że nikt nie chciałby z niego korzystać. Nadzór nad systemami płatności odnosi się do systemu transferu funduszy, a nie do indywidualnych uczestników systemu¹⁴ i wyróżnia się następującymi cechami¹⁵:

- ❖ jest sprawowany wyłącznie przez banki centralne,
- ❖ ma na celu zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania systemów płatności,
- ❖ polega na kontroli systemów, a nie operatorów lub uczestników systemu,
- ❖ polega na prowadzeniu analiz dotyczących sposobów zaprojektowania i funkcjonowania systemów,
- ❖ może być sprawowany na podstawie odpowiednich regulacji prawnych, z wykorzystaniem instrumentów określonych w tych regulacjach, lub bez formalnych podstaw prawnych.

Nadzór nad systemami płatności (ang. *oversight*) sprawowany przez banki centralne, choć w języku polskim określane jest takim samym terminem, jak nadzór

¹³ *A Glossary of Terms used in payments and settlements systems*, Bank for International Settlements (BIS) CPSS, March 2003, p. 48.

¹⁴ *Blue Book: Payment and securities settlement systems In The European Union*, EBC, 2001.

¹⁵ *Rola Narodowego Banku Polskiego w zakresie nadzoru nad systemami płatności*, Narodowy Bank Polski (NBP), Warszawa 2004, s. 10–11.

bankowy (ang. *supervision*), to jednak ma inne znaczenie. Koncepcja nadzoru banków centralnych nad systemami płatności powstała i nabrała znaczenia w latach 90. XX wieku. Powstanie terminu „nadzór na systemami płatności” i sama idea stanowią odpowiedź banków centralnych na kilka charakterystycznych zjawisk, które obserwowane są na rynku finansowym w ostatnich latach¹⁶:

- ❖ dynamiczny wzrost liczby i wolumenu transakcji rozliczanych w systemach płatności,
- ❖ rosnąca centralizacja operacji u największych operatorów, czego konsekwencją jest wzrost ryzyka systemowego,
- ❖ rozwój technologii, który powoduje, że systemy stają się coraz bardziej skomplikowane technicznie, co w konsekwencji może powodować wzrost ryzyka operacyjnego,
- ❖ ekspansja prywatnych systemów płatności.

Tabela 1. Podstawowe „odpowiedzialności banku centralnego w stosunku do systemowo ważnych systemów płatności

„Odpowiedzialności” banku centralnego
A. Bank centralny powinien jednoznacznie określić swoje cele związane z systemem płatniczym oraz publicznie ujawnić swoją rolę i główne aspekty własnej polityki w odniesieniu do systemowo ważnych systemów płatności
B. Bank centralny powinien zapewnić zgodność systemów, których jest operatorem z „Podstawowymi zasadami”
C. Bank centralny powinien nadzorować zgodność z „Podstawowymi zasadami” systemów, których nie jest operatorem i powinien mieć możliwość sprawowania takiego nadzoru
D. Bank centralny, promując bezpieczeństwo i efektywność systemu płatniczego poprzez „Podstawowe zasady”, powinien współpracować z innymi bankami centralnymi oraz innymi odpowiednimi podmiotami krajowymi i zagranicznymi.

Źródło: *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*, Bank for International Settlements, BIS, 2001, na podstawie tłumaczenia w publikacji pt. *Rola Narodowego Banku Polskiego...*, op. cit., s. 19–20, www.nbp.pl

W styczniu 2001 roku Komitet ds. Systemów Płatności i Systemów Rozrachunku (działający w ramach Banku Rozrachunków Międzynarodowych) opublikował

¹⁶ *Central Bank oversight of payment and settlement systems*, Bank for International Settlements (BIS), CPSS, May 2005, BIS, www.bis.org

dokument pt. *Podstawowe zasady dla systemowo ważnych systemów płatności* (ang. *Core Principles for Systemically Important Payment Systems – CPSIPS*)¹⁷. Raport wymienia dziesięć „Podstawowych zasad” (ang. *Core Principles*), które powinny być spełnione przez systemy płatności, uznane w danym kraju za systemowo ważne. Ponadto dokument wyraźnie wskazuje na rolę banków centralnych w nadzorze nad systemami płatności, formułując *explicite* cztery zasady dotyczące kompetencji banków centralnych w odniesieniu do tych systemów. Zasady te określane są jako „Odpowiedzialności”. Dwie spośród tych zasad – „Zasada A” i „Zasada C” odnoszą się bezpośrednio do kwestii nadzoru banku centralnego nad systemami płatności.

2.2. Analiza makroostrożnościowa

Dynamicznie rosnący udział aktywów systemu finansowego w PKB oraz coraz silniejsze i bardziej skomplikowane powiązania systemu finansowego z gospodarką realną sprawiają, że monitorowanie pojedynczych instytucji nie jest wystarczającym źródłem wiedzy na temat kondycji całego systemu finansowego. Dlatego tradycyjne działania nadzoru finansowego skoncentrowane na indywidualnych podmiotach nie wystarczają w warunkach współczesnych systemów finansowych.

W ostatnim dziesięcioleciu wykształciło się nowe podejście do oceny stabilności finansowej. Polega ono na:

- ❖ analizie systemu finansowego jako całości i jego związków z realną sferą gospodarki,
- ❖ identyfikacji ryzyk dla stabilności systemu finansowego, oraz
- ❖ ocenie stopnia odporności systemu finansowego na potencjalne szoki.

Działania te określane są terminem analiz makroostrożnościowych (ang. *macroprudential*), w odróżnieniu od analiz mikroostrożnościowych (ang. *microprudential*), realizowanych w ramach dotychczasowej funkcji nadzoru bankowego i finansowego, skupionego na indywidualnych podmiotach. Analiza makroostrożnościowa w naturalny sposób stała się domeną banków centralnych¹⁸. Banki centralne, ze względu na zaangażowanie w analizy gospodarki dla potrzeb polityki pieniężnej, dysponują odpowiednio wykształconą kadrą, zasobami informacji oraz narzędziami analizy. Na uwagę zasługuje również fakt, że wzrost zaangażowania banków centralnych w analizy makroostrożnościowe zbiegł się w czasie z procesem wydziela-

¹⁷ *Core Principles for...*, *op. cit.*, www.bis.org

¹⁸ W ostatnim okresie również nadzory bankowe w większym stopniu wykorzystują podejście systemowe do oceny stabilności finansowej.

nia funkcji nadzoru nad systemem bankowym z banków centralnych. Wzorcowym przykładem jest Wielka Brytania, gdzie wraz z przesunięciem nadzoru bankowego do nowo utworzonej instytucji zintegrowanego nadzoru nad systemem finansowym (ang. *Financial Services Authority* – FSA) Bank Anglii zwiększył zaangażowanie w analizy systemu finansowego z perspektywy makroekonomicznej. Jednak po pewnym czasie zaangażowanie w analizy makroostrożnościowe zwiększyły również te banki centralne, które pełnią funkcję nadzoru na systemem bankowym lub nad całym systemem finansowym. Świadczy to o tym, że analiza makroostrożnościowa nie jest przez banki centralne postrzegana tylko jako alternatywa dla funkcji nadzoru, ale jest komplementarnym, w stosunku do funkcji nadzoru, narzędziem wspierania stabilności finansowej. Najważniejsze różnice pomiędzy podejściem mikro- i makro- do analizy stabilności finansowej zostały podsumowane w tabeli 2.

Tabela 2. Porównanie podejścia makroostrożnościowego i mikroostrożnościowego oceny stabilności finansowej

Wyszczególnienie	Metoda analizy	
	mikroostrożnościowa	makroostrożnościowa
Cel bezpośredni	ograniczenie zagrożenia dla pojedynczej instytucji finansowej	ograniczenie zagrożenia dla całego systemu finansowego
Cel ostateczny	ochrona deponentów i inwestorów	uniknięcie makroekonomicznych kosztów kryzysu (spadek PKB)
Korelacje i wzajemne powiązania pomiędzy instytucjami finansowymi	nieważne	ważne
Perspektywa oceny zagrożenia dla stabilności finansowej	z punktu widzenia ryzyka dla pojedynczej instytucji finansowej: podejście <i>bottom-up</i>	z punktu widzenia zagrożenia dla stabilności całego systemu: podejście <i>top-down</i>
Przedmiot analizy	pojedyncze instytucje – dane indywidualne	cały system finansowy – dane zagregowane
Perspektywa czasowa analizy	podejście oparte na przeszłości (ang. <i>backward looking</i>)	podejście skierowane na przyszłość (ang. <i>forward looking</i>)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: C. Borio, *Toward a macroprudential framework for financial supervision and regulation?*, BIS Working Paper No 128, February 2003, BIS, p. 2.

Przedmiotem analizy mikroostrożnościowej są podmioty indywidualne. Natomiast kluczowym elementem analizy makroostrożnościowej jest identyfikacja interakcji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu finansowego oraz kanałów wzajemnego oddziaływania między gospodarką realną i systemem finansowym.

2.3. Polityka informacyjna banku centralnego

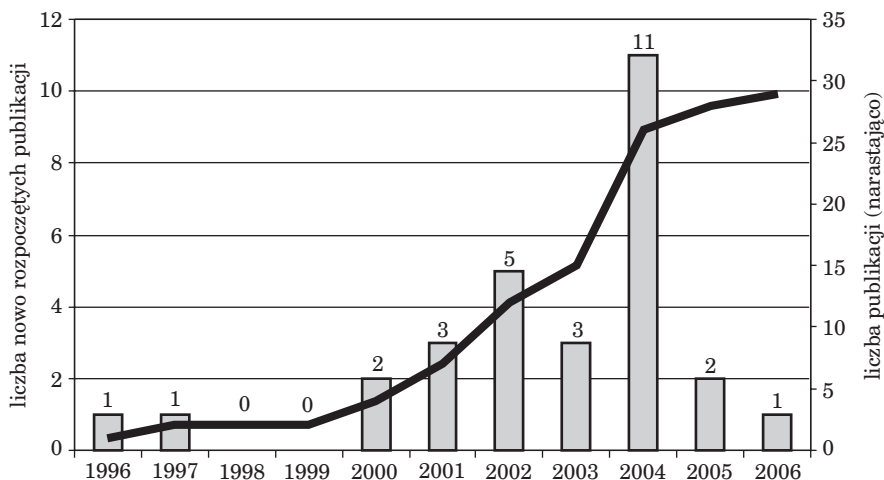
Wraz z zaangażowaniem się banków centralnych w analizy makroostrożnościowe systemu finansowego uznano, że istnieje potrzeba dzielenia się wynikami tych analiz z pozostałymi podmiotami sieci bezpieczeństwa finansowego, uczestnikami rynku finansowego oraz opinią publiczną. Pozwala to na ograniczenie powielania zadań w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego, ponieważ wnioski z analiz prowadzonych przez banki centralne mogą być wykorzystywane przez rządy, instytucje nadzoru finansowego i fundusze gwarancyjne.

Potrzeba komunikacji banku centralnego z uczestnikami rynku finansowego wynika z dążenia do ograniczenia zjawiska asymetrii informacji i wzbogacenia wiedzy uczestników rynku o zachowaniach innych podmiotów oraz możliwych konsekwencjach procesów zachodzących w systemie finansowym i gospodarce. Polityka informacyjna może również być ważnym i skutecznym instrumentem wspierania stabilności systemu finansowego. Dostęp do informacji daje podmiotom indywidualnym (instytucjom finansowym, przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym) możliwość oceny zagrożeń i stwarza warunki dla odpowiedniej korekty ich zachowań. Wobec faktu, że instrumenty finansowe stają się coraz bardziej skomplikowane, polityka informacyjna banku centralnego może również odgrywać bardzo ważną rolę edukacyjną w stosunku do społeczeństwa. Może ona wpływać na lepsze rozumienie przez społeczeństwo skomplikowanych procesów zachodzących w systemie finansowym i reguł, jakimi system ten się kieruje.

W obszarze komunikacji banku centralnego z rynkiem finansowym wzorem do naśladowania stały się raporty o inflacji, publikowane przez banki centralne, stosujące strategię bezpośredniego celu inflacyjnego. Kierując się przykładem raportów o inflacji, banki centralne rozpoczęły publikacje specjalnych raportów poświęconych kwestiom stabilności finansowej, najczęściej określanych jako raporty o stabilności finansowej (FSF). Pierwszy raport o stabilności systemu finansowego został opublikowany przez Bank Anglii w połowie 1996 roku, a następny przez Bank Szwecji w 1997 roku. Po 2000 roku nastąpił istotny przełom i coraz więcej banków centralnych rozpoczęło publikację wyników swoich badań i ocen sytuacji w systemie finansowym w formie raportów o stabilności finansowej. W okresie 1996–2000 publikację RSF rozpoczęło 7 banków centralnych, podczas gdy do 1999 roku były to tylko 2 banki centralne (Bank Anglii i Bank Szwecji). Natomiast

w latach 2001–2006 liczba nowych publikacji RSF wzrosła do 22, a najwięcej nowych publikacji rozpoczęto w 2004 roku¹⁹.

Rysunek 2. Publikacje raportów o stabilności finansowej w latach 1996–2006



Źródło: P. Sotomska-Krzysztofik, O. Szczepańska, *Przejrzystość banków...*, op. cit.

Raporty o stabilności finansowej są najważniejszą, ale nie jedyną, formą komunikacji banków centralnych z rynkiem. W coraz większym stopniu informacje są przekazywane przez banki centralne w inny sposób, niż za pośrednictwem raportów. Najczęściej wykorzystywane formy to²⁰:

- ❖ przemówienia przedstawicieli władz banku,
- ❖ komunikaty prasowe banku centralnego,
- ❖ informacje na stronie internetowej.

Narodowy Bank Polski wpisuje się w ogólnościwiatowy nurt zmian, jakie dokonują się w bankowości centralnej. W NBP prowadzone są analizy stabilności i rozwoju systemu finansowego. Od 2000 roku, opracowywane są raporty o stabilności finansowej, przy czym pierwsze z nich miały charakter wewnętrzny. Pierwszy

¹⁹ Na podstawie: P. Sotomska-Krzysztofik, O. Szczepańska, *Przejrzystość banków...*, op. cit.

²⁰ *Ibidem*.

raport został opublikowany w 2003 roku²¹. Obecnie NBP przedstawia w każdym roku 2 opracowania poświęcone *stricte* ocenie stabilności systemu finansowego – obejmujący cały poprzedni rok „Raport o stabilności systemu finansowego” oraz obejmujący półrocze „Przegląd stabilności systemu finansowego”, jak również publikuje roczny raport analizujący kierunki rozwoju systemu finansowego – „Rozwój systemu finansowego w Polsce”.

3. Wyzwania wynikające z członkostwa w UE

Sposób organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego w krajach należących do strefy euro charakteryzują dwie cechy:

- 1) harmonizacja regulacji,
- 2) decentralizacja funkcji instytucji *safety net* i realizacja ich na poziomie krajowym.

Regulacje nadzorcze w UE ewoluowały przez lata, jednak podstawowe ich cechy zaprojektowane zostały – szczególnie w zakresie usług detalicznych – dla systemów bankowych zorientowanych krajowo. Taki kształt nadzoru był wystarczający dopóki skala transgranicznej aktywności banków była ograniczona.

System bankowy w UE podlega wielu zmianom, wśród których najważniejsze z punktu widzenia regulacji to ²²:

- 1) łączenie się banków z różnych krajów, w efekcie czego powstają międzynarodowe grupy bankowe, oferujące usługi detaliczne w wielu krajach UE²³;
- 2) duże banki w coraz większym stopniu uzależniają się od finansowania na międzynarodowych rynkach finansowych, co przyczynia się do coraz silniejszych powiązań transgranicznych pomiędzy bankami i innymi instytucjami finansowymi oraz powoduje wzrost ryzyka systemowego w układzie międzynarodowym;
- 3) banki, działające transgranicznie, zaczynają koncentrować różne funkcje (zarządzanie ryzykiem, zarządzanie płynnością, decyzje kredytowe) w centrach kompetencyjnych, których lokalizacja może być inna, niż siedziba centrali banku, kierując się motywem korzyści skali i specjalizacji. W przypadku filii oznacza to utratę przez nie niezależności funkcyjnej i operacyjnej wobec banku macierzy-

²¹ Raport o stabilności systemu finansowego (czerwiec 2001 r.–grudzień 2002 r.), NBP, sierpień 2003 r.

²² J. Niemeier, *The regulatory framework for banks in the UE: An introduction*, Sveriges Riksbank, „Economic Review” No. 2, 2006, p. 6.

²³ Do 2000 roku proces łączenia się banków w UE dokonywał się głównie w ramach systemów krajowych, jednak po tej dacie obserwowany jest wzrost aktywności w zakresie połączeń transgranicznych.

stego. Ich samodzielna działalność nie jest możliwa, ponieważ większość strategicznych decyzji podejmowana jest w centrali, a istotne funkcje realizowane są przez inne podmioty będące w grupie bankowej;

- 4) zasada jednolitej licencji bankowej, wraz z regulacjami dotyczącymi statutu spółki europejskiej, daje ponadnarodowym grupom bankowym możliwość prowadzenia działalności w formie spółki europejskiej (ang. *European Company Statute*)²⁴. Oznacza to swobodę przekształcenia wszystkich zależnych spółek w oddziały. Skorzystanie z takiej możliwości zapowiedziała już szwedzka grupa bankowa Nordea Group, która ma istotne udziały w systemach bankowych krajów skandynawskich (40% rynku usług bankowych w Finlandii, 25% w Danii, 20% w Szwecji, 15% w Norwegii)²⁵.

Procesy integracji europejskiego systemu finansowego prowadzą do powstawania dużych i złożonych grup finansowych, które są obecne na rynkach finansowych wielu krajów. Zgodnie z raportem EBC (BSC) spośród ponad 10 tysięcy instytucji kredytowych, działających w państwach Unii Europejskiej w 2005 roku jedynie 46 z nich stanowiły banki o charakterze paneuropejskim. Niemniej jednak skupiają one 65% aktywów wszystkich banków europejskich, których wartość jest równa 175% unijnego PKB.

Banki o charakterze paneuropejskim dokonują ekspansji transgranicznej w nowych krajach członkowskich zdecydowanie częściej w formie filii (95%) niż za pośrednictwem oddziałów (5%). 17 spośród 46 największych europejskich grup bankowych posiada filie, które są istotne na rynkach państw goszczących (udział rynkowy przekraczający 5%). Natomiast oddziały grup bankowych są istotne w 5 krajach – w Szwecji, Rumunii, Estonii, na Litwie i na Łotwie.

Oprócz ewidentnych korzyści, jakie niesie integracja systemów finansowych w postaci zdynamizowania wzrostu gospodarczego, istnieją również pewne zagrożenia, wynikające z efektu zarażania. Powoduje on, że szoki makroekonomiczne oraz mikroekonomiczne mogą przenosić się z dużo większą siłą i łatwością. Z punktu widzenia Polski i krajów akcesyjnych ważnym kanałem przenoszenia się kryzysu bankowego jest kanał wzajemnych powiązań kapitałowych w relacjach spółka matka i spółka córka²⁶.

Obecnie w polskim sektorze bankowym dominują banki z kapitałem zagranicznym, które stanowią samodzielne podmioty (filie) działające na gruncie prawa polskiego. Banki zagraniczne mają znaczące udziały w 12 na 15 największych banków

²⁴ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2157/2001 w sprawie statutu spółki europejskiej z dnia 8 października 2001 roku i Dyrektywa Rady (WE) Nr 2001/86/WE uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników z dnia 8 października 2001 roku.

²⁵ Dane liczbowe z www.nordea.pl

²⁶ M. Iwanicz-Drozdowska, *Integracja rynków finansowych – jej rodzaje i znaczenie*, NBP, „Bank i Kredyt” Nr 1, 2007.

na rynku. Mniejsze znaczenie na polskim rynku odgrywają oddziały banków zagranicznych. Pod względem wielkości aktywów cztery największe oddziały zajmują miejsca między 25 a 31.

Wyzwaniem dla *safety net*, w tym dla banków centralnych, jest fakt, że ryzyka dla stabilności finansowej mają międzynarodowy charakter, natomiast instytucje *safety net* są odpowiedzialne za stabilność finansową w ramach swoich narodowych jurysdykcji. Z punktu widzenia banku centralnego oznacza to, że w przypadku kryzysu, gdy bank działający transgranicznie traci płynność to staje się naturalnie kandydatem do awaryjnego zasilenia w płynność przez kilka banków centralnych w różnych krajach. Nie została do tej pory rozstrzygnięta kwestia, który bank centralny powinien udzielić wsparcia płynnościowego – samodzielnie bank centralny kraju macierzystego, czy wspólnie z bankami centralnymi krajów goszczących.

Zdecentralizowana struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w strefie euro i kształt regulacji nadzorczych sprawia, że krajowe instytucje *safety net* (w tym banki centralne) są odpowiedzialne za ochronę swoich własnych systemów finansowych. Trudno jest oczekiwać, że w czasie kryzysu ich decyzje będą w satysfakcjonujący sposób uwzględniać interes innych krajów, w tym również interes ogólnoeuropejski. W sytuacji kryzysu o zasięgu międzynarodowym, nawet przy najlepszych intencjach, organizacja zarządzania kryzysem będzie utrudniona²⁷. Sytuacja krajów goszczących jest szczególnie trudna w przypadku, gdy w ramach ich jurysdykcji działają oddziały banków zagranicznych. Podczas, gdy filie stanowią w dużej mierze samodzielne podmioty, nad którymi nadzór sprawują władze kraju goszczącego, to w przypadku oddziału władze nadzorcze krajów goszczących nie mają nad nimi kontroli²⁸. Losy oddziału zależą od losów całej grupy bankowej. Gdy bank nie jest ważny systemowo w kraju macierzystym i władze tego kraju nie podejmą interwencji, kierując się tylko swoją percepcją ryzyka systemowego, wówczas bank centralny kraju goszczącego jest w sytuacji bez wyjścia. Nie ma instrumentów, aby interweniować wobec oddziału banku zagranicznego, choć powinien działać, aby chronić stabilność finansową w swoim kraju. Do tej pory w UE nie została rozstrzygnięta kwestia, który bank centralny powinien zasilać oddział banku zagranicznego i na jakich zasadach. Istnieje ryzyko, że zostanie zachwiana stabilność systemu finansowego w kraju goszczącym, w wyniku kryzysu, którego źródło powstało poza granicami kraju²⁹.

²⁷ Por. I. Mortimer-Schutts, *EU Regulatory and Supervisory Convergence: The case for dual system with choice*, The American Enterprise Institute and the Brookings Institution Joint Center for Regulatory Studies, December 2005, www.aci-brookings.org, p. 8.

²⁸ Por. D. Schoenmaker, S. Oosterloo, *Cross-Border Issues in European Financial Supervision*, w: D. Mayes, G. Wood (red.), *The Structure of Financial Regulation*, London 2005.

²⁹ Rozwiązaniem tego dylematu, który nie jest dyskutowany szerzej w tym referacie i na obecnym etapie byłby trudny do implementacji w UE, jest prawne ograniczanie możliwości działania

Taka sytuacja w obecnych warunkach w strefie euro ma charakter hipotetyczny – nie ma obecnie przykładu banku, który byłby niesystemowy w kraju macierzystym, ale miał oddział systemowy dla kraju goszczącego. Należy jednak brać pod uwagę możliwość wystąpienia takiej sytuacji w przyszłości. Wynikać to może z następujących zjawisk:

- ❖ banki mogą zmieniać swoją formę prawną i przekształcać filie w oddziały, korzystając z jednolitej licencji bankowej oraz statusu spółki europejskiej,
- ❖ filie w coraz większym stopniu uzależniają się od banku macierzystego w wyniku centralizacji pewnych funkcji w ramach grupy bankowej, w efekcie przestają być niezależnymi ekonomicznie od banku macierzystego podmiotami, zdolnymi do samodzielnego funkcjonowania.

Przy założeniu, że obecny kształt regulacji dotyczących sektora finansowego w UE zostanie zachowany i obowiązywać będzie zdecentralizowana struktura *safety net*, należy oczekiwać, że wzrastać będzie znaczenie współpracy pomiędzy instytucjami *safety net* – w tym również pomiędzy bankami centralnymi – w układzie transgranicznym. Inicjatywy, które już zostały wprowadzone w życie to:

- ❖ podpisanie Memorandum w sprawie ogólnych zasad współpracy pomiędzy nadzorami bankowymi i bankami centralnymi krajów UE w zakresie zarządzania sytuacjami kryzysowymi (**MoU 2003**)³⁰,
- ❖ podpisanie Memorandum nt. współpracy w zakresie zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej pomiędzy bankami centralnymi, instytucjami nadzoru bankowego i ministerstwami finansów krajów UE (**MoU 2005**)³¹.

Już od dłuższego czasu rozwijana jest bliska współpraca w układzie międzynarodowym pomiędzy nadzorami bankowymi krajów macierzystych i goszczących. Potrzebę takiej współpracy potwierdziła i silniej umocowała prawnie Dyrektywa CRD (ang. *Capital Requirement Directive*)³². Współpraca ta ma zarówno charakter bieżący, jak również ma obejmować sytuacje kryzysowe.

banków zagranicznych tylko do filii i utrudnienie otwierania oddziałów. Takie rozwiązanie jest stosowane na przykład w Nowej Zelandii.

³⁰ *Memorandum of Understanding on High-Level Principles of Co-operation between Banking Supervision and Central Banks of the European Union in Crisis Management Situations.*

³¹ *Memorandum Of Understanding On Co-Operation Between The Banking Supervisors, Central Banks And Finance Ministries Of The European Union In Financial Crisis Situations.*

³² **Directive 2006/48/EC Of The European Parliament And Of The Council Of 14 June 2006 Relating To The Taking Up And Pursuit Of The Business Of Credit Institutions, oraz Directive 2006/49/EC Of The European Parliament And Of The Council Of 14 June 2006 On The Capital Adequacy Of Investment Firms And Credit Institution, Official Journal Of The European Union, 30.6.2006.**

Natomiast w mniejszym stopniu taka współpraca organizowana była przez banki centralne. Jednak w ostatnim okresie sytuacja ta zaczyna się zmieniać. Najnowsze inicjatywy w tym zakresie to memoranda regionalne pomiędzy następującymi bankami centralnymi:

- Skandynawia – Memorandum zawarte przez banki centralne Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji w lipcu **2003 roku**³³
- Belgia i Holandia – Memorandum zawarte przez banki centralne w czerwcu **2006 roku**³⁴
- Kraje bałtyckie i Szwecja – Memorandum zawarte przez banki centralne Estonii, Łotwy, Litwy i Szwecji w grudniu **2006 roku**³⁵

Bilateralne i wielostronne porozumienia pomiędzy bankami centralnymi z różnych krajów pozwalają przygotować się do działania w sytuacji kryzysowej i dają możliwość wcześniejszego wypracowania zasad współpracy w przypadku konieczności działania jako pożyczkodawca ostatniej instancji wobec banków działających transgranicznie. Doświadczenia z kryzysu płynności wywołanego przez atak terrorystyczny na Nowy Jork 11 września 2001 roku są dobrym przykładem koordynacji działań pomiędzy bankami centralnymi. W celu zapewnienia płynności w rozliczeniach międzynarodowych w dolarach amerykańskich, Fed podjął decyzję o ustanowieniu tymczasowych, wzajemnych linii swapowych z EBC (12 września 2001 r.) oraz Bankiem Anglii (14 września 2001 r.), a 13 września 2001 roku Fed oraz Bank Kanady tymczasowo zwiększyły limit już istniejącej linii swapowej. Umowy pozwalały bankom centralnym na skorzystanie z kwot dolarowych (poprzez otrzymanie depozytów w Fed) dla zapewnienia płynności bankom lokalnym (których operacje zostały zaburzone przez atak na WTC), by mogły one rozliczyć swe transakcje dolarowe. W zamian banki centralne zobowiązały się do tworzenia odpowiednich depozytów na rzecz Fed w walutach lokalnych.

Doświadczenie to pokazuje, że współpraca banków centralnych jest potrzebna. Wcześniejsze opracowanie ramowych jej zasad może pozwolić na szybkie i zdecydowane działania w warunkach kryzysu, kiedy czas na wypracowanie decyzji jest z reguły bardzo krótki. W przyszłości należy liczyć się z tym, że znaczenie współpracy pomiędzy bankami centralnymi krajów UE będzie wzrastało.

³³ The MoU on the Management of a Financial Crisis in Banks with Cross-Border Establishments.

³⁴ The MoU between Commission Bancaire, Financière et des Assurances, De Nederlandsche Bank and Banque Nationale de Belgique/Nationale Bank van België on Co-operation in Crisis Situations.

³⁵ The MoU on the Management of a Financial Crisis in Banks with Cross-Border subsidiaries or branches.

Bibliografia

A Glossary of Terms used in payments and settlements systems, Bank for International Settlements (BIS) CPSS, March 2003.

Central Bank oversight of payment and settlement systems, Bank for International Settlements (BIS), 2005.

Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Fiscal Policies, IMF, 1998.

Core Principles for Systemically Important Payment Systems, Bank for International Settlements (BIS), 2001.

Corrigan E. G., *Future Priorities in banking and Finance*, Remarks before the 62nd Annual Mid-Winter Meeting of the New York State Bankers' Association, 25 January 1990, Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review/Winter 1989–1990.

Financial Stability and Central Banks, Bank of England, Routledge, London 2001.

Freixas X., Gianini C., Hoggarth G., Soussa F., *Lender of Last Resort; a Review of Literature*, "Financial Stability Review", Bank of England, November 1999.

Goodfriend M., King R., *Financial Deregulation, Monetary Policy, and Central Banking*, Federal Reserve Bank of Richmond, Economic Review, May–June 1988.

Iwanicz-Drozdowska M., *Integracja rynków finansowych – jej rodzaje i znaczenie*, NBP, „Bank i Kredyt” Nr 1, 2007.

Mortimer-Schutts I., *EU Regulatory and Supervisory Convergence: The case for dual system with choice*, The American Enterprise Institute and the Brookings Institution Joint Center for Regulatory Studies, December 2005.

Niemeyer J., *The regulatory framework for banks in the UE: An introduction*, Sveriges Riksbank, „Economic Review” No. 2, 2006.

Padoa-Schioppa T., *Opening speech* on the Conference “Private and Public Sector Challenges in the Payment System”, organized by ECB and BIS in Frankfurt, 12 June 2003.

Quinn B., *Principles of lender of last resort*, Central Banking, Vol. III.4, 1993.

Rola Narodowego Banku Polskiego w zakresie nadzoru nad systemami płatności, Narodowy Bank Polski (NBP), Warszawa 2004.

Schoenmaker D., Oosterloo S., *Cross-Border Issues in European Financial Supervision*, w: D. Mayes, G. Wood (red.), *The Structure of Financial Regulation*, London 2005.

Sotomska-Krzysztofik P., Szczepańska O., *Przejrzystość banków centralnych we wspieraniu stabilności finansowej*, NBP, „Bank i Kredyt” Nr 11–12, 2006.

Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., Pawlikowski A., *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej, na przykładzie wybranych krajów*, „Materiały i Studia”, Zeszyt nr 173, NBP, 2004.