

Ryzyko w systemie płatniczym

Nadesłany: 06.05.13 | Zaakceptowany do druku: 16.05.13

Jakub Górka*

Zarządzanie ryzykiem systemu płatniczego wymaga skutecznego nadzoru. W Polsce pełniony jest on przez Narodowy Bank Polski i Komisję Nadzoru Finansowego. Stabilność finansowa kraju zależy m.in. od sprawnie i bezpiecznie wykonywanych rozliczeń pieniężnych. Systematycznie rośnie poziom obrotów w systemach płatności.

Jednym z celów artykułu jest określenie, w relacji do rocznego PKB, wartości strumienia pieniądza, który w 2012 r. był przedmiotem transferu w systemach płatności uznanych w Polsce za systemowo ważne (SORBNET i ELIXIR). Analizowane są również inne systemy płatności, w tym kartowe, które z roku na rok przetwarzają coraz większą liczbę i wartość transakcji. Poruszono wątek zarządzania płynnością przez polskie banki z punktu widzenia efektywności rozrachunku w pieniądzu banku centralnego. Ryzyka występujące w systemie płatniczym są ze sobą silnie skorelowane. Ważne zarówno z punktu widzenia nadzorców, jak i samych dostawców usług płatniczych jest zwracanie uwagi na wzajemne zależności pomiędzy różnymi rodzajami ryzyka i świadome kontrolowanie ich poziomu.

Słowa kluczowe: ryzyko, system płatniczy.

Risk in the payment system

Submitted: 06.05.13 | Accepted: 16.05.13

Risk management in the payment system requires effective oversight and supervision functions, which in Poland are performed by the National Bank of Poland and the Financial Services Authority respectively. The country's financial stability depends on smooth execution of payments, the level of which steadily grows.

One of the aims of the article is to measure in relation to the 2012 annual Poland's GDP the value of money flows, which was transferred in systemically important payment systems in Poland (SORBNET and ELIXIR). Other payment systems, including card payment systems, which from one year to another process bigger number and value of transactions, were also subject to analysis. A further issue addressed is the liquidity management of Polish banks evaluated from the perspective of settlement efficiency in the central bank's money. The risks in the payment system are highly correlated. Important from both – the viewpoint of supervisors and the payment service providers is to pay attention to the interdependence of risks and the aware control of their level.

Keywords: risk, payment system.

JEL: E42, E58, G28

* **Jakub Górka** – dr., Zakład Bankowości i Rynków Pieniężnych, Katedra Systemów Finansowych Gospodarki, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski.

1. Wprowadzenie

Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej omówiono wpływ systemu płatniczego i systemów płatności na stabilność finansową kraju. W drugiej części zdefiniowano rodzaje ryzyka towarzyszące rozliczeniom w systemach płatności – płynności, kredytowe, operacyjne, prawne i systemowe – a następnie wskazano na wzajemne zależności między nimi. W obu częściach artykułu wyeksponowano rolę nadzoru pełnionego przez Narodowy Bank Polski i Komisję Nadzoru Finansowego, określając różnice w celach, funkcjach i kompetencjach obu nadzorców. Relatywnie szeroko omawiane są systemy płatności funkcjonujące w Polsce oraz ich otoczenie prawne.

2. Wpływ systemu płatniczego i systemów płatności na stabilność finansową kraju

Zgodnie z ogólnie przyjętą definicją Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) system płatniczy to grupa instrumentów płatniczych, zestaw procedur bankowych oraz systemów międzybankowego transferu funduszy, które są wykorzystywane do zapewnienia obiegu pieniądza na danym obszarze geograficznym, zazwyczaj jednego kraju (NBP, 2004a, s. 5).

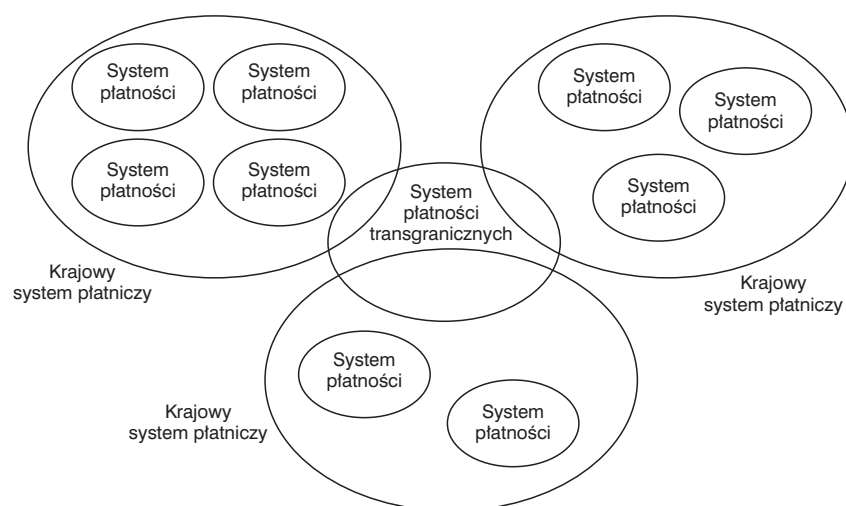
System płatniczy składa się z:

- instrumentów płatniczych umożliwiających dokonywanie transakcji (instrumentami takimi są: banknoty i monety oraz bezgotówkowe formy rozliczeń pieniężnych, w tym m.in. polecenie przelewu, karty płatnicze, czek rozrachunkowy, polecenie zapłaty),
- systemów płatności, które umożliwiają rozliczanie transakcji dokonanych za pomocą wymienionych instrumentów płatniczych.

Bezpieczeństwo systemu płatniczego jest warunkiem zachowania stabilności całego systemu finansowego. Dlatego często porównuje się system płatniczy do krwiobiegu gospodarki. Znaczenie systemu płatniczego rośnie również z powodu dynamicznego wzrostu liczby i wartości transakcji finansowych, które przekładają się na poziom obrotów w systemach płatności (Szczepańska, 2007, s. 65). Za utrzymanie stabilności finansowej odpowiadają: bank centralny, instytucje nadzoru finansowego, system gwarantowania depozytów oraz rząd (Sotomska-Krzysztofik i Szczepańska, 2006; Zaleska, Koleśnik i Obal, 2007). Niezależnie od roli regulatorów i instytucji wzmacniających bezpieczeństwo środków pieniężnych (np. Bankowy Fundusz Gwarancyjny) sami dostawcy usług płatniczych, w tym banki, pełnią ważną funkcję w budowie zaufania do systemu płatniczego. Ponadto w transferze środków istotna jest cała infrastruktura techniczna oraz powiązania pomiędzy uczestnikami systemu (Senderowicz, 2003).

Zakłócenia w funkcjonowaniu systemu płatniczego mogą spowodować problemy związane z płynnością u poszczególnych uczestników rozliczeń i na zasadzie domina wywołać zaburzenia w systemie finansowym jednego kraju,

a nawet w skrajnie niesprzyjających okolicznościach rozlać się na inne kraje, dając początek międzynarodowemu kryzysowi finansowemu. Systemy płatnicze porównuje się do systemu naczyń połączonych, w którym zaburzenia z jednego rynku mogą przenosić się za pośrednictwem instytucji finansowych na inne rynki (Harasim, 2011, s. 15). Problematyka bezpieczeństwa finansowego kraju i problematyka funkcjonowania systemu płatniczego są ze sobą nierozdzielnie związane (Borcuch, 2009, s. 120). Sieć bezpieczeństwa finansowego tworzy siatka powiązań instytucjonalno-organizacyjnych, która – gdy działa prawidłowo – pozwala zapobiec wystąpieniu zaburzeń systemu rozliczeń i pośrednictwa finansowego (Solarz, 2005, s. 90).



Rys. 1. System płatniczy i systemy płatności. Źródło: NBP. (2003). *Rynek kart płatniczych w Polsce*. Warszawa: NBP, s. 5.

Architektura systemu płatniczego w każdym kraju może być inna. Na krajowy system płatniczy nie składa się jeden powszechny i uniwersalny mechanizm dokonywania płatności, obsługujący transakcje każdego rodzaju – zarówno płatności hurtowe (wysokokwotowe), jak i detaliczne (niskokwotowe). W większości krajów działa więcej takich mechanizmów, wyodrębnionych w sposób instytucjonalny i prawny. Mechanizmy te nazywane są systemami płatności. Przez pojęcie systemu płatności rozumie się zatem system rozliczający w określony sposób transakcje danego rodzaju, np. system rozliczeń transakcji detalicznych lub system rozliczeń transakcji kartami płatniczymi (NBP, 2003, s. 5). System płatniczy składa się często z wielu systemów płatności (porównaj rysunek 1). Rozróżnienie pomiędzy pojęciami „system płatniczy” a „system płatności” jest słusznie zalecane przez polski

bank centralny. W języku angielskim istnieje jedno słowo – *payment system*, które mieści w sobie oba wymienione znaczenia, jednak w języku polskim warto dokonywać dystynkcji.

System płatności od strony prawnej zdefiniowany jest w dwóch ustawach – Ustawie o usługach płatniczych z dnia 19 sierpnia 2011 r. (uup) oraz w Ustawie o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami z dnia 24 sierpnia 2001 r. (uor). W ustawie o usługach płatniczych (art. 2, pkt 27) oznacza on system transferu środków pieniężnych oparty na formalnych i znormalizowanych regułach i wspólnych zasadach dotyczących przetwarzania, rozliczeń lub rozrachunku transakcji płatniczych. W ustawie o ostateczności rozrachunku (art. 1, ust. 1) system płatności to podlegające prawu polskiemu prawne powiązania pomiędzy co najmniej trzema instytucjami, z których co najmniej jedna jest bankiem centralnym, bankiem komercyjnym (lub szerzej instytucją kredytową), firmą inwestycyjną lub organem władzy publicznej, w ramach których to powiązań obowiązują wspólne dla tych uczestników zasady przeprowadzania rozliczeń lub realizacji ich zleceń rozrachunku.

System płatności pozwala na rozliczenie transakcji różnymi instrumentami płatniczymi. Są nimi: gotówka, karta płatnicza (debetowa, kredytowa, przedpłacona), polecenie przelewu, polecenie zapłaty i pieniądz elektroniczny. Zgodnie z definicją prawną (uup, art. 2, pkt 10) mianem instrumentu płatniczego określa się zindywidualizowane urządzenie lub uzgodniony przez użytkownika i dostawcę zbiór procedur, wykorzystywane do złożenia zlecenia płatniczego. Przez zlecenie płatnicze (uup, art. 2, pkt 36) rozumie się oświadczenie płatnika lub odbiorcy skierowane do jego dostawcy, zawierające polecenie wykonania transakcji płatniczej. Z kolei transakcją płatniczą została zdefiniowana w ustawie o usługach płatniczych jako zainicjowana przez płatnika lub odbiorcę wpłata, transfer lub wypłata środków pieniężnych (uup, art. 2, pkt 29).

Oprócz systemów płatności, w których przedmiotem transferu są środki pieniężne przekazywane zazwyczaj za jakiegoś rodzaju usługę lub towar nabyty na rynku realnym, istnieją również systemy rozrachunku papierów wartościowych, w których następuje zamiana płynności na instrument finansowy. W systemach tych powszechną zasadą jest *delivery versus payment*, a więc dostawa papieru wartościowego uwarunkowana równoczesnym dokonaniem płatności, czyli przekazaniem środków pieniężnych.

NBP prowadzi Rejestr Papierów Wartościowych (RPW), który jest obsługiwany przez dwa systemy operacyjne – system SKARBNET (dla bonów skarbowych) i SEBOP (dla bonów pieniężnych). Te systemy są kanałem technicznym transmisji impulsów pieniężnych, służąc w ramach operacji otwartego rynku realizacji polityki pieniężnej i wpływając bezpośrednio na stabilność monetarno-finansową kraju. RPW rządzi się procedurą rozrachunku brutto w czasie rzeczywistym (*Real Time Gross Settlement, RTGS*).

Kupno i sprzedaż bonów skarbowych i pieniężnych odbywa się w pieniądzu banku centralnego, utrzymywanym na rachunkach bieżących banków komercyjnych prowadzonych przez Departament Systemu Płatniczego NBP.

Z kolei Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych (KDPW) prowadzi tzw. kdpw_stream, czyli system depozytowo-rozliczeniowy w zakresie obrotu instrumentami finansowymi rynku regulowanego, a także alternatywnego systemu obrotu. KDPW zapewnia zarówno rozrachunek wielosejny, jak i RTGS.

Transakcje we wszystkich systemach rozrachunku papierów wartościowych rozliczane są w papierach wartościowych i środkach pieniężnych. Rozrachunek pieniężny odbywa się w prowadzonych przez NBP systemach wysokokwotowych (RTGS): SORBNET i TARGET2-NBP, który w styczniu 2012 r. zastąpił SORBNET-EURO. Potencjalne nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemów rozrachunku papierów wartościowych mogą wpłynąć destabilizująco na działanie systemu SORBNET, który jest rdzeniem całego systemu płatniczego w Polsce.

System SORBNET (System Obsługi Rachunków Bankowych), a od czerwca 2013 r. jego następcą SORBNET 2 umożliwia przetwarzanie zleceń w złotych pojedynczo, w drodze odrębnej realizacji każdego zlecenia płatniczego (rozrachunek brutto), czyli bez wzajemnej kompensaty zleceń (rozrachunek netto) i w czasie rzeczywistym (na bieżąco w ciągu dnia operacyjnego niezwłocznie po złożeniu zlecenia, a nie w sesjach). W ramach SORBNET-u przetwarzane są zlecenia międzybankowe, klientów niebankowych (za pośrednictwem banku prowadzącego rachunek rozliczeniowy), NBP, Krajowej Izby Rozliczeniowej (KIR) i KDPW.

Znaczenie systemu płatniczego w utrzymaniu stabilności finansowej wyraża się w konieczności stałego nadzoru pełnionego nad systemami płatności przez banki centralne i inne upoważnione organy władzy państwowej. Przy ocenie sprawności i bezpieczeństwa systemów płatności wykorzystywanymi przez NBP źródłami standardów międzynarodowych są głównie dwa dokumenty (NBP, 2003, s. 13):

1. Raport Komitetu ds. Systemów Płatności i Systemów Rozrachunku przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych z 2001 r. pt. „Podstawowe zasady dla systemowo ważnych systemów płatności” (*Core Principles for Systemically Important Payment Systems*). Raport, będący rozszerzeniem zaleceń Lamfalussiego z lat 90., zawiera dziesięć podstawowych zasad, które powinny być spełnione przez systemy płatności uznane przez krajowy bank centralny za systemowo ważne, a także cztery zasady dotyczące odpowiedzialności i zadań banków centralnych w odniesieniu do takich systemów.
2. Raport Europejskiego Banku Centralnego z 2003 r. pt. „Standardy nadzoru nad detalicznymi systemami płatności w euro” (*Oversight Standards for Euro Retail Payment Systems*). Wprowadza on m.in. podział detalicznych systemów płatności w euro na systemowo ważne (*Systemically*

Important Payment Systems, SIPS), ważne (*Prominent Importance Payment Systems*, PIPS) oraz pozostałe, w przypadku których szczegółowe wymagania może określić krajowy bank centralny.

W Polsce pod nadzorem NBP funkcjonują następujące systemy płatności:

- systemy płatności wysokokwotowych: SORBNET, TARGET2-NBP;
- systemy płatności detalicznych: ELIXIR, Euro ELIXIR, Express ELIXIR, BlueCash;
- systemy płatności kartowych: Krajowy System Rozliczeń, EasyPay (płatności kartowe) i SIM EasyPay (płatności mobilne).

Systemowo ważnymi systemami płatności nie są tylko systemy wysokokwotowe, lecz również za taki został uznany system płatności detalicznych ELIXIR, prowadzony przez Krajową Izbę Rozliczeniową (działającą od 1991 r., obecnie, zgodnie z art. 67 prawa bankowego z 1997 r., jej udziałowcami są polskie banki).

System	Liczba zleceń	Wartość zleceń	Średnie dzienne obroty	Średnia kwota zlecenia
SORBNET	3 mln	67,7 bln zł	269 mld zł	22,9 mln zł
ELIXIR	1462 mln	3,7 bln zł	15 mln zł	2,5 tys. zł

Tab. 1. Statystyki porównawcze systemów płatności SORBNET i ELIXIR (za 2012 r.). Źródło: opracowanie własne na podstawie NBP. (2013). *Ocena funkcjonowania systemu płatniczego w II półroczu 2012 r.* Warszawa: NBP.

Detaliczny charakter systemu płatności ELIXIR odzwierciedla liczba zleceń (prawie 1,5 mld w całym 2012 r., z czego zdecydowana większość w trybie uznaniowym, a tylko 1,5% w trybie obciążeniowym) i średnia kwota zlecenia (2,5 tys. zł). Zleceń w systemie SORBNET w ciągu 2012 r. było o wiele mniej (3 mln), jednak przeciętnie każde na kwotę prawie 23 mln zł. Wartość zleceń w 2012 r. w systemie SORBNET przekroczyła ponad 42 razy roczne PKB naszego kraju, natomiast wartość zleceń w systemie ELIXIR – ponad 2,3 razy. Te wyliczenia pokazują skalę transferów pieniędzy, które mają miejsce przez systemy płatności SORBNET (online brutto) i ELIXIR (offline netto) i dobrze tłumaczą, dlaczego te systemy są uznawane za systemowo ważne.

W systemach ELIXIR (rozliczenia w złotych) i Euro ELIXIR (rozliczenia krajowe i transgraniczne w euro) odbywają się w ciągu dnia trzy sesje rozliczeniowe na podstawie kompensaty wzajemnych zobowiązań i należności banków, po których następuje rozrachunek finalny w systemie SORBNET. Większość zleceń w systemie ELIXIR ma miejsce na podstawie polecenia przelewu, jednak zdarzają się też zlecenia oparte na poleceniach zapłaty, czekach rozrachunkowych i poleceniach zapłaty w systemie GOBI (Gospodarcze Obciążenie Bezpośrednie).

W 2012 r. pojawiły się na rynku polskim dwa innowacyjne systemy płatności – Express ELIXIR, którego operatorem jest KIR, i Blue Cash, którego

operatorem jest firma Blue Media. Pozwalają one na dokonanie przelewu w trybie natychmiastowym przez 7 dni w tygodniu i 24 godziny na dobę. Wprawdzie ich funkcjonalność nie jest jeszcze pełna, ale systematycznie wzrasta, co przejawia się między innymi w rosnącej liczbie obsługiwanych banków oraz wzrastającej liczbie i wartości zleceń.

W 2012 r. wartość transakcji dokonanych kartą płatniczą wyniosła 411 mld zł, z czego transakcje bezgotówkowe opiewały na 120 mld zł. Mimo że nie są to wartości tak wysokie jak w przypadku obrotów systemu ELIXIR, nie wspominając o systemie SORBNET, to jednak mają duże znaczenie w polskim systemie finansowym, ze względu na swój ścisły związek z transakcjami handlowymi na rynkach realnych. Krajowy System Rozliczeń, którego operatorem jest firma PolCard (od 2007 r. będąca własnością międzynarodowej korporacji First Data), jako polski system płatności znajduje się pod bezpośrednim nadzorem NBP, jednak systemy płatności Visa i MasterCard, przez które procesowana jest zdecydowana większość transakcji, nie podlegają bezpośredniemu nadzorowi polskiego banku centralnego, ponieważ nie są zarejestrowane w Polsce i świadczą usługi na podstawie jednolitego paszportu europejskiego. Systemy płatności kartowych EasyPay, na których funkcjonowanie zgodę otrzymała Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych, w praktyce nie przetwarzają żadnych transakcji.

Systemy płatności bazują na procedurze rozliczenia i rozrachunku. Rozliczenie poprzedza rozrachunek. Rozliczenie może być zdefiniowane jako proces przekazywania, uzgadniania i potwierdzania zleceń płatniczych prowadzący do wyliczenia ostatecznej pozycji netto banków, ewentualnie innych dostawców usług płatniczych (EBC, 2006, s. 24). Natomiast rozrachunek to przekazanie płynności między bankiem płatnika i odbiorcy, któremu towarzyszy z reguły wcześniejsze obciążenie rachunku płatnika i późniejsze uznanie rachunku odbiorcy w ich bankach. Zwiększanie liczby sesji rozliczeniowych w systemach offline netto oraz przechodzenie na systemy rozrachunku online brutto skutkuje zmniejszeniem opóźnień w transferach i redukcją wartości pieniądza w drodze. Może się jednak niekiedy wiązać z koniecznością ponoszenia wyższych kosztów operacyjnych systemu i wymagać nakładów inwestycyjnych związanych z rozbudową jego możliwości technicznych.

Rozrachunek odbywa się w pieniądzu banku centralnego, banków komercyjnych lub w pieniądzu prywatnym niebankowym (np. system waluty wirtualnej BitCoin). W Polsce w praktyce rozrachunek finalny pomiędzy bankami realizowany jest w systemie SORBNET.

Problematyka zarządzania płynnością w systemach płatności o znaczeniu systemowym i jej wpływ na stabilność finansową jest szeroko omawiana w literaturze (np. Afonso i Shin, 2011; Galbiati i Soramäki, 2011; Leinonen i Soramäki, 2005). W kontekście Polski ciekawych wniosków dostarcza badanie A. Grąt-Osińskiej i M. Pawliszyna (2007, s. 61 i 65), w którym wykorzystano symulator systemu płatniczego opracowany przez bank centralny Finlandii BoF-PSS2:

- banki mogłyby utrzymywać ponad dwukrotnie niższy poziom płynności śróddziennej (saldo początkowe dnia + kredyt śróddzienny) na potrzeby rozrachunku, niż robią to faktycznie, jednak na poziom utrzymywanej płynności banków wpływa wymóg posiadania w określonej wysokości na rachunkach w banku centralnym rezerwy obowiązkowej;
- pojawianie się większych opóźnień dopiero przy znacznym ograniczeniu płynności banków świadczy o wysokiej efektywności działania systemu płatności prowadzonego przez NBP.

3. Ryzyko w systemie płatniczym i nadzór nad systemem płatniczym

Rodzaje ryzyka występujące w systemie płatniczym są ze sobą powiązane. Istnieje między nimi zależność przyczynowo-skutkowa. Na wzajemne relacje i oddziaływanie poszczególnych rodzajów ryzyka finansowego zwraca uwagę między innymi M. Górski (2009, s. 218). Podobnie jest w przypadku kategorii ryzyka towarzyszących systemowi płatniczemu. Materializacja jednego rodzaju ryzyka może wywołać poważniejsze straty z tytułu innego rodzaju ryzyka. W przypadku systemu płatniczego mówi się o następujących rodzajach ryzyka (NBP, 2003, s. 7):

- ryzyku płynności,
- ryzyku kredytowym,
- ryzyku operacyjnym,
- ryzyku prawnym,
- ryzyku systemowym.

Niektórzy autorzy wyróżniają jeszcze ryzyko rozrachunku – zawierające w sobie ryzyko płynności i kredytowe – oraz ryzyko kontrahenta (Iwańczuk, 2011, s. 48–49).

Przez ryzyko płynności rozumie się brak możliwości wywiązania się w danym momencie przez uczestnika systemu płatności ze swojego zobowiązania. Rodzi to niepożądane skutki dla przeciwnej strony (beneficjenta płatności), który miał prawo oczekiwać wpływu środków pieniężnych. Nie otrzymując ich, kontrahent płatnika może potencjalnie zostać zmuszony do poniesienia dodatkowych kosztów związanych z refinansowaniem swoich zobowiązań.

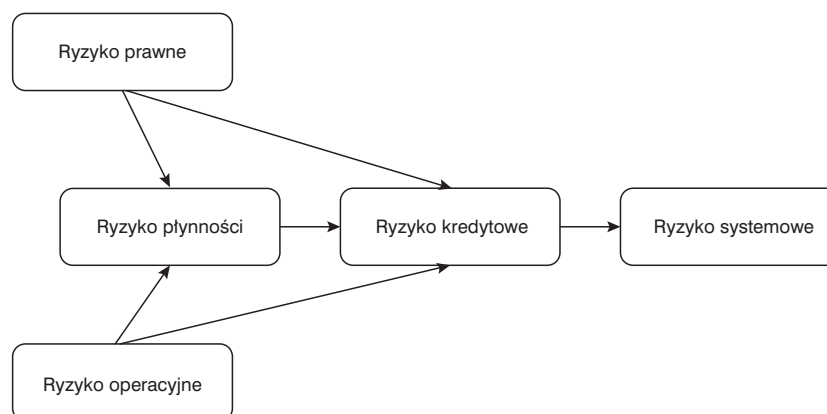
Ryzyko kredytowe pojawia się wówczas, gdy dłużnik nie jest w stanie wypełnić swojego zobowiązania płatniczego nie tylko w terminie wymagalności, ale także w dłuższym okresie. Ryzyko kredytowe może prowadzić do niewypłacalności dłużnika.

Ryzyko operacyjne ma swoje źródło w zawodności osób i systemów informatycznych, w błędach oprogramowania, w awariach urządzeń, w niewystarczających zabezpieczeniach technicznych. Może być też związane z działaniami ludzkimi, z jednej strony wynikającymi z braku kompetencji lub nieumyślnych błędów personelu, z drugiej zaś z umyślnych działań o charakterze przestępczym.

Ryzyko prawne wiąże się z sytuacją, w której niewłaściwa interpretacja i zastosowanie przepisów prawnych prowadzi do realnych strat uczestników systemu płatniczego.

Ryzyko systemowe, opisane w poprzednim punkcie rozdziału w kontekście stabilności finansowej, materializuje się wtedy, gdy niewypłacalność i brak uregulowania zobowiązań jednego z uczestników systemu płatności o znaczeniu systemowym (np. SORBNET lub ELIXIR) powoduje niezdolność do uregulowania zobowiązań po stronie innych uczestników. Reakcja łańcuchowa prowadzi do „zarażenia” kolejnych instytucji finansowych. Pojawiają się zatory płatnicze, maleje zaufanie między uczestnikami rynków. Firmy zaczynają bankrutować, wywołując poważne perturbacje w gospodarce.

Zależności między opisanymi rodzajami ryzyka prezentuje rysunek 2.



Rys. 2. Wzajemne zależności między rodzajami ryzyka w systemie płatniczym. Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie ryzykiem w systemie płatniczym polega na jego ciągłym monitorowaniu i stosowaniu odpowiednich zabezpieczeń. Warto pamiętać, że nie da się całkowicie wyeliminować ryzyka, jednak można nim świadomie zarządzać i zmniejszać skalę negatywnych konsekwencji o charakterze systemowym. W Polsce z jednej strony nad systemami płatności nadzór o charakterze systemowym (*oversight*) sprawuje Narodowy Bank Polski. Z drugiej strony nad dostawcami usług płatniczych nadzór ostrożnościowy (*supervision*) sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego.

Zarówno nadzór nad systemami płatności pełniony przez NBP, jak i nadzór ostrożnościowy pełniony przez KNF mają na celu zapewnienie stabilności finansowej w kraju, w tym sprawnego i niezakłóconego przeprowadzania rozliczeń pieniężnych. Nadzór banku centralnego tym jednak różni się od

nadzoru ostrożnościowego, że polega na nadzorowaniu systemów, nie zaś operatorów lub uczestników systemu.

Natomiast KNF ma prawo nadzorowania poszczególnych banków i pozostałych dostawców usług płatniczych (instytucji i biur usług płatniczych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, instytucji pieniądza elektronicznego itp. (art. 4 ustawy o usługach płatniczych). KNF czuwa nad bezpieczeństwem środków pieniężnych konsumentów i chroni ich prawa. Kontroluje ryzyko w nadzorowanych instytucjach, weryfikuje wysokość utrzymywanych przez nie funduszy własnych i prowadzoną gospodarkę finansową. KNF pełni funkcje licencyjne wobec dostawców usług płatniczych. Jest uprawniona do audytów w siedzibie jednostki, kontroli dokumentów finansowych, może też nakładać dotkliwe kary finansowe (nawet do 5 mln zł).

NBP sprawuje nadzór nad systemami płatności poprzez (NBP, 2004b, s. 2):

- dokonywanie oceny zasad funkcjonowania systemów płatności,
- bieżącą współpracę z operatorami i uczestnikami systemów,
- zbieranie danych statystycznych i informacji,
- sprawowanie funkcji inicjatora działań na rzecz rozwoju bezpiecznych i efektywnych systemów płatności.

Instrumentarium NBP w zakresie nadzoru nad systemami płatności jest skromniejsze niż KNF. Wynika to jednak z charakteru nadzoru sprawowanego przez bank centralny. NBP nie ma prawa bezpośredniej ingerencji w działalność podmiotów prowadzących systemy płatności, może jednak stosować perswazję moralną i oświadczenia publiczne. W określonych przypadkach, np. w stosunku do KDPW lub KIR, posiada uprawnienia właścicielskie, ponieważ jest właścicielem części kapitału akcyjnego tych spółek. NBP współpracuje ściśle z KNF, przez co nadzór systemowy i nadzór ostrożnościowy wzajemnie się uzupełniają.

Ważną rolę w polskim systemie płatniczym pełni Rada ds. Systemu Płatniczego – organ opiniodawczo-doradczy Zarządu NBP. Działająca od 1998 r. Rada zajmuje się bieżącą analizą i oceną polskiego systemu płatniczego oraz uregulowań prawnych dotyczących tego systemu. Rada spotyka się cyklicznie, cztery razy do roku. Stanowi forum wymiany poglądów i koordynacji działań, na którym mają okazję zetknąć się różni interesariusze płatności (przedstawiciele administracji publicznej, banków, KIR, KDPW, organizacji płatniczych, agentów rozliczeniowych, akceptantów itp.). Rada wpisuje się w działalność nadzorczo-regulacyjną w Polsce, chociaż formalnie nie posiada szerokich uprawnień. Jedną z ważniejszych inicjatyw, które wywarły pewien wpływ na polski system płatniczy było powołanie przez Radę w drugiej połowie 2011 r. Zespołu Roboczego ds. Opłaty Interchange. Zespół pełnił funkcję okrągłego stołu, przy którym spotkały się podmioty reprezentujące różne strony rynku płatności. Miał on za zadanie doprowadzić do rozwiązania problemu nadmiernie wysokich opłat *interchange* w Polsce. Odbyły się cztery spotkania Zespołu, ostatnie w marcu 2012 r.

Mimo że efekt pracy Zespołu nie przełożył się bezpośrednio na redukcję opłat, to jednak jego działalność należy ocenić pozytywnie.

Zgodnie z ustawą o ostateczności rozrachunku w systemach płatności prowadzenie i zmiana zasad funkcjonowania systemu płatności wymaga zgody prezesa NBP. Z kolei na mocy Ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych z dnia 12 września 2002 r. prezes NBP wydaje również zgodę na funkcjonowanie systemów autoryzacji i rozliczeń, prowadzonych przez agentów rozliczeniowych, którzy nie są bankami. Zgodnie z art. 2 pkt 17 ustawy systemem autoryzacji i rozliczeń są podlegające prawu polskiemu powiązania pomiędzy agentem rozliczeniowym, akceptantami i wydawcami elektronicznych instrumentów płatniczych, w ramach których określa się wspólne zasady przyjmowania zapłaty przy użyciu elektronicznych instrumentów płatniczych i rozliczeń z tego tytułu.

W I kwartale 2013 r. na rynku polskim funkcjonowało 15 niebankowych agentów rozliczeniowych, którym zgodę na prowadzenie systemu autoryzacji i rozliczeń wydał prezes NBP.

W 2013 r., przy okazji planowanej nowelizacji ustawy o usługach płatniczych, na skutek której zostanie m.in. uchylona ustawa o elektronicznych instrumentach (część z jej przepisów będzie przeniesiona do ustawy o usługach płatniczych), ustawodawca podejmuje próbę eliminacji z prawa polskiego instytucji systemu autoryzacji i rozliczeń, a także wprowadzenia terminu *acquiring* (w polskiej ustawie prawdopodobnie zostanie zachowane słowo angielskie), który ma się odnosić wyłącznie do czynności autoryzacyjnych z pominięciem usług rozliczenia i rozrachunku (wykonywanych w systemach płatności).

Nadzór nad systemami płatności, systemami autoryzacji i rozliczeń oraz dostawcami usług płatniczych prowadzony przez NBP i KNF niewątpliwie wpływa na zwiększenie bezpieczeństwa finansowego w kraju, niemniej wywołuje też pewne ryzyka biznesowe.

Podmioty świadczące usługi płatnicze mogą jednocześnie prowadzić systemy płatności i systemy autoryzacji i rozliczeń. Dlatego zwłaszcza rozpoczęcie działalności wiąże się z koniecznością pokonania dość znacznych barier wejścia, wynikających z nakazu spełnienia szeregu obowiązków formalnoprawnych wobec polskiego banku centralnego i urzędu nadzoru ostrożnościowego. Instytucja zamierzająca rozpocząć funkcjonowanie na polskim rynku w standardowy sposób (nie posługując się paszportem europejskim) musi ponieść relatywnie wysokie koszty początkowe, a następnie operacyjne – na bieżąco sprawozdając ze swojej działalności, chociaż nieco w odmiennym zakresie, do dwóch instytucji nadzorczych. Opóźnienia w wydawaniu zezwoleń mogą utrudnić prowadzenie działalności. Podmioty pragnące w Polsce rozpocząć działalność w formie instytucji płatniczych, nowej formie pośrednika finansowego, narzekały na wolny proces udzielania zezwoleń przez KNF. Po wejściu w życie ustawy o usługach płatniczych w październiku 2011 r. pierwsza instytucja (PayU), która uzyskała zezwolenie, musiała

na nie czekać do listopada 2012 r. Długa zwłoka w wydawaniu zezwoleń, mimo stosunkowo szybko złożonych wniosków, wynikała z wnikliwej analizy prowadzonej przez polskiego nadzorcę, konieczności uzupełniania wniosków o dodatkowe informacje i potrzeby wypracowania standardów oceny.

4. Zakończenie

O skali transferów pieniądza w polskim systemie płatniczym świadczy fakt, że wartość zleceń w 2012 r. w systemie SORBNET przekroczyła ponad 42 razy roczne PKB naszego kraju, natomiast wartość zleceń w systemie ELIXIR – ponad 2,3 razy. Zgodnie z kryteriami EBC i BIS oba systemy są uznawane za systemowo ważne.

Nadzór systemowy nad systemami płatności (*oversight*) pełni NBP, natomiast nadzór ostrożnościowy nad dostawcami usług płatniczych (*supervision*) – Komisja Nadzoru Finansowego. Nadzorcy zarządzają ryzykiem całego systemu płatniczego, w którym poważniejsze zakłócenia mogą zagrozić stabilności finansowej kraju. Ryzyka towarzyszące rozliczeniom w systemie płatniczym powodują też konieczność zarządzania na poziomie mikro, czyli poszczególnych dostawców usług płatniczych, w tym banków. Ryzyka są ze sobą wzajemnie powiązane. Materializacja jednego rodzaju ryzyka w systemie płatniczym (np. płynności lub operacyjnego) może wywołać poważniejsze ryzyko kredytowe, a skrajnie – poprzez reakcję łańcuchową – także ryzyko systemowe.

Przepisy prawa, ich zmiany i sposób sprawowania nadzoru przez NBP i KNF są ponadto źródłem ryzyka biznesowego dla dostawców usług płatniczych.

Bibliografia

- Afonso, G. i Shin, H. (2011). Precautionary Demand and Liquidity in Payment Systems. *Journal of Money, Credit and Banking*, 43 (October), 589–619, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1538-4616.2011.00454.x>.
- BIS. (2001). Core Principles for Systemically Important Payment Systems. Basel: Bank for International Settlements.
- Borcuch, A. (2009). *Globalny system pieniężny*. Warszawa: CeDeWu.
- EBC. (2003). Oversight Standards for Euro Retail Payment Systems. Frankfurt: European Central Bank.
- EBC. (2006). Jednolity Obszar Płatności w Euro. Zintegrowany Rynek Płatności Detalicznych. Frankfurt: Europejski Bank Centralny.
- Galbiati, M. i Soramäki, K. (2011). An agent-based model of payment systems. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 35 (6), 859–875, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jedc.2010.11.001>.
- Górski, M. (2009). *Rynkowy system finansowy*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Grąt-Osińska, A. i Pawliszyn, M. (2007). Poziomy płynności i opóźnienia w rozrachunku w systemie SORBNET – podejście symulacyjne przy użyciu symulatora systemów płatności BoF-PSS2. *Bank i Kredyt*, 38 (5), 53–66.

- Harasim, J. (2011). Uwarunkowania rozwoju rynku płatności detalicznych. W: J. Harasim, B. Frączek, G. Szustak, M. Klimontowicz (red.), *Europejski rynek płatności detalicznych* (s. 15–34). Warszawa: CeDeWu.
- Iwańczuk, A. (2011). *Systemy płatnicze i rynek płatności w Unii Europejskiej*. Warszawa: CeDeWu.
- Leinonen, H. i Soramäki, K. (2005). Simulating interbank payment and securities settlement mechanisms with the BoFPSS2 simulator. W: H. Leinonen (red.), *Liquidity, risks and speed in payment and settlement systems – a simulation approach* (s. 17–71). Bank of Finland Studies.
- NBP. (2003). *Rynek kart płatniczych*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- NBP. (2004a). *Rola NBP w zakresie nadzoru nad systemami płatności*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- NBP. (2004b). *Polityka Narodowego Banku Polskiego w dziedzinie nadzoru nad systemami płatności*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- NBP. (2013). *Ocena funkcjonowania systemu płatniczego w II półroczu 2012 r.* Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Senderowicz, K. (2003). Wymogi Unii Europejskiej oraz standardy międzynarodowe i ich wpływ na rozwój systemów płatności w Polsce. W: *Euro od A do Z* (s. 80–104). Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Solarz, J. (2005). *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości w Warszawie.
- Sotomska-Krzysztofik, P. i Szczepańska, O. (2006). Przejrzystość banków centralnych we wspieraniu stabilności finansowej. *Bank i Kredyt*, 37 (11–12), 12–26.
- Szczepańska, O. (2007). Rola banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego. *Bezpieczny Bank*, 35 (2–3), 61–79.
- Zaleska, M., Koleśnik, J. i Obal, T. (2007). Budowa zintegrowanego systemu ochrony klientów instytucji finansowych. *Bezpieczny Bank*, 35 (2–3), 98–115.
- Ustawa prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r. Dz.U. 1997 r. Nr 140, poz. 939.
- Ustawa o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami z dnia 24 sierpnia 2001 r. Dz.U. 2001 r. Nr 123, poz. 1351.
- Ustawa o elektronicznych instrumentach płatniczych z dnia 12 września 2002 r. Dz.U. 2002 r. Nr 169, poz. 1385.
- Ustawa o usługach płatniczych z dnia 19 sierpnia 2011 r. Dz.U. 2011 r. Nr 199, poz. 1175.