

Koziół, Józef

Dwadzieścia lat transformacji polskiego sektora bankowego

Rocznik Żyrardowski 7, 183-205

2009

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Józef Koziół*

Dwadzieścia lat transformacji polskiego sektora bankowego**

Próby, a nawet zaangażowane wysiłki, reformy polskiego sektora bankowego w okresie po drugiej wojnie światowej były podejmowane wielokrotnie. Ich cele i rezultaty były diametralnie odmienne, stosownie do systemu politycznego i gospodarczego. W pierwszym okresie, a mam tu na myśli zwłaszcza koniec lat 40. ubiegłego wieku, rozpoczęto centralizację i koncentrację sektora bankowego, polegającą na przyjęciu i intensywnym wdrażaniu w naszym kraju systemu zwanego monobankiem. Jego istotą było skoncentrowanie pełnej obsługi praktycznie całej gospodarki w jednym banku, a mianowicie w Narodowym Banku Polskim, który bardzo szybko stał się nie tylko bankiem emisyjnym, ale także, a może nawet w szczególności, bankiem operacyjnym, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla podstawowej funkcji banku centralnego, jaką jest odpowiedzialność za jakość narodowego pieniądza oraz za politykę monetarną kraju. Przejął on bowiem klientów od likwidowanych banków, jak np. od Banku Gospodarstwa Krajowego (został on postawiony w stan likwidacji, w którym trwał aż do reaktywowania działalności w 1990 r.), oraz od Państwowego Banku Rolnego, którego działalność została zdecydowanie ograniczona, sprowadzona praktycznie do obsługi intensywnie tworzonych, uspołecznionych gospodarstw rolnych. Radykalnie ograniczono zakres działalności spółdzielczości bankowej, nie wspominając już o likwidacji banków z kapitałem prywatnym. Organizacja polskiego sektora bankowego została bezwzględnie podporządkowana nakazowo-rozdzielczemu systemowi zarządzania gospodarką, w którym rola pieniądza stała się drugorzędną z fatalnymi tego, oczywiście ujemnymi, następstwami dla efektywności podejmowanych nakładów oraz równowagi rynkowej.

Próby odejścia od tego systemu podjęto po październiku 1956 roku, czego wyrazem było m.in. poszerzenie zakresu działania Banku Rolnego oraz zwiększenie roli i samodzielności spółdzielczości oszczędnościowo-

* Dr prof. Wyższej Szkoły Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie.

** Rozszerzona wersja wykładu inauguracyjnego w roku akademickim 2008/09 w Wyższej Szkole Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie.

-pożyczkowej. Nadal jednak zachowano prymat planu rzeczowego nad pieniądzem oraz tzw. politycznych racji nad racjami ekonomicznymi, o czym świadczy m.in. zlikwidowanie w 1968 r. (wyłącznie ze względów politycznych) Banku Inwestycyjnego i przekazanie jego zadań praktycznie w całości do NBP.

Nieco inne cele i charakter, aczkolwiek kierunkowo podobny, miała reforma systemu bankowego w 1975 r. Polegała ona w szczególności na włączeniu w struktury organizacyjne NBP Powszechnej Kasy Oszczędności oraz utworzeniu Banku Gospodarki Żywnościowej, który powstał na bazie państwowego Banku Rolnego oraz Centralnego Związku Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych. W wyniku tego BGŻ stał się centralną spółdzielczą dla zrzeszonych w nim, z mocy ustawy, banków spółdzielczych.

Wymienione reformy polskiego sektora bankowego były ściśle podporządkowane socjalistycznemu, scentralizowanemu modelowi gospodarczemu, nawet jeśli w przesłankach do reformy z 1975 roku znajdujemy pewne akcenty ekonomiczne. Zdecydowanie odmienne od dotychczasowych były argumenty na rzecz reformy systemu bankowego, które formułowano na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Pojawiły się w nich coraz bardziej zdecydowane postulaty reformy polskiego systemu bankowego w kierunku respektowania oczekiwań rynku. Proces ten, ze względów politycznych, był nie tylko bardzo trudny, ale także stosunkowo długi. Od uchwalenia nowego Prawa bankowego w 1982 roku¹ do wdrożenia przynajmniej niektórych jego postanowień upłynęło kilka lat. Niniejszy artykuł dotyczy realnych zmian w polskim systemie bankowym zapoczątkowanych w końcu lat 80. ubiegłego wieku.

Od czego rozpoczynano?

Reformy w polskiej gospodarce zapoczątkowane w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku zmierzały w kierunku gospodarki rynkowej, w której pieniądź pełni właściwe mu funkcje. Podejmowane, różnorakie przedsięwzięcia systemowe i organizacyjne napotkały bariery polityczne, które, w miarę upływu czasu, pokonywano z różną skutecznością w poszczególnych latach ówczesnej dekady². Fundamentalnym wręcz warunkiem ich powodzenia była głęboka reforma systemu finansowego, w tym w szczególności sektora bankowego. Jego stan organizacyjny, ekonomicz-

¹ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r, DzU Nr 7, poz. 56.

² Bardzo obszerną, interesującą, bo faktograficzną, ilustrację politycznych realiów reform lat 80. przedstawił W. Baka w książce pt. *Zmagania o reformy*, Iskry, Warszawa 2007.

ny oraz instrumenty działania odpowiadały gospodarce uspołecznionej, głównie państwowej, o dużym jeszcze stopniu scentralizowania, mimo że już od początku lat osiemdziesiątych miały miejsce działania mające na celu dostosowanie sektora bankowego do, coraz bardziej dających o sobie znać, rynkowych cech polskiej gospodarki. Przyjęte w 1982 r. Prawo bankowe tworzyło bowiem warunki do powstawania nowych banków oraz niosło zapowiedź ich decentralizacji.

W 1987 r. funkcjonowało w Polsce zaledwie pięć banków ogólnokrajowych, jakimi były Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarki Żywnościowej, Bank Handlowy, Bank Polska Kasa Opieki SA, nowopowstały Bank Rozwoju Eksportu SA, który rozpoczął działalność z początkiem 1987 roku, oraz 1663 banki spółdzielcze, zrzeszone w BGŻ. Do najbardziej charakterystycznych cech ówczesnego sektora bankowego należały:

- duża koncentracja usług bankowych w NBP, który sprawował zarówno funkcję banku centralnego (o ograniczonej samodzielności), jak i banku operacyjnego obsługującego zdecydowaną większość gospodarki, a także budżet państwa i inne jednostki i organizacje publiczne;
- administracyjny podział rynku pomiędzy poszczególne banki ogólnokrajowe, co w istocie dawało im monopolistyczną pozycję wobec ich klientów, wykluczającą jakąkolwiek konkurencję w zakresie rodzaju i jakości usług bankowych;
- ekonomiczna słabość banków wynikająca z bardzo niskich, wyłącznie krajowych, kapitałów własnych, będących pochodną ówczesnego systemu ich kształtowania;
- dominacja, mimo stopniowych zmian, administracyjnych instrumentów kształtowania działalności banków, a tym samym ograniczona rola pieniądza. W tych warunkach narastała świadomość konieczności głębokich reform w polskim sektorze bankowym, których konsekwentnym orędownikiem był Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Gospodarczej, profesor Baka (późniejszy dwukrotny prezes NBP). Przyjęte w 1982 r. Prawo bankowe stworzyło co prawda możliwości powstawania nowych banków, jednakże pierwszym, realnym wyrazem tych reform była decyzja rządu z 1986 r., powołująca wspomniany już Bank Rozwoju Eksportu SA. Za początek ustrojowej transformacji sektora bankowego w Polsce można przyjąć zasadnicze zmiany wprowadzone dwoma ustawami z 31 stycznia 1989 r. Były nimi: ustawa Prawo bankowe oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim³. Te fundamentalne dla bankowości ustawy zdecydowały, że NBP stał się centralnym bankiem państwa, jego bankiem emisyjnym i centralną instytucją kredytową, rozliczeniową,

³ DzU Nr 4, poz. 21 i 22.

a także bankową centralą dewizową⁴. Do najważniejszych zmian wprowadzonych tymi ustawami należały:

- usamodzielnienie NBP, które zostało wzmocnione ustawą o NBP z 14 lutego 1992 roku, a ostatecznie Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej uchwaloną przez Parlament w 1997 roku;
- przyjęcie dwupoziomowej struktury organizacyjnej bankowości, w której NBP został uwolniony od działalności komercyjnej, podjętej przez wydzielone z tego banku dziewięć banków komercyjnych oraz nowotworzone banki o tym charakterze, a także banki spółdzielcze;
- zastąpienie w działalności banków instrumentów administracyjnych instrumentami ekonomicznymi, głównie takimi jak: stopa procentowa, kurs walutowy, operacje otwartego rynku, obowiązkowe rezerwy, dyskonto weksli;
- stworzenie prawnych warunków do konkurencji między bankami, co otworzyło możliwości powstawania nowych banków, w tym banków z kapitałem zagranicznym, oraz swobodnego wyboru banku przez klientów. W wyniku stworzonych prawnych i organizacyjnych warunków, w końcu 1989 roku działało w Polsce 25 banków krajowych, w tym usamodzielniony w 1987 roku PKO BP (w tej formie rozpoczął działalność w 1988 r.) oraz reaktywowany, a będący w likwidacji od końca lat czterdziestych Bank Gospodarstwa Krajowego, a także ponad 1600 banków spółdzielczych. Dużą rolę w twórczej implementacji przyjętych na początku 1989 r. ustaw odegrał prof. Leszek Balcerowicz, wicepremier i minister finansów w okresie od sierpnia 1989 r do 1992 r (oraz w latach 1997–1999, a następnie prezes NBP).

Najistotniejsze zmiany w sektorze bankowym w Polsce w okresie transformacji

Tempo zmian w sektorze bankowym w Polsce od przełomu lat 1988/89 było bardzo duże. Świadczą o tym liczne zmiany w Prawie bankowym oraz w innych normach prawnych decydujących o funkcjonowaniu banków. W wyniku nowelizacji Prawa bankowego, dokonanej 28 grudnia 1989 r.⁵ stworzone zostały warunki m.in. do przekształcania banków państwowych, a także państwowo-spółdzielczych w spółki akcyjne oraz do rozpoczęcia prywatyzacji banków.

⁴ Zob. M. Stefański, Kierunki ewolucji sektora bankowego w Polsce po 1989 r., Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek 2006, s. 26.

⁵ DzU z 1989 r, Nr 74, poz. 439.

Dla banków spółdzielczych bardzo istotnym było przyjęcie 20 stycznia 1990 r. ustawy o zmianach organizacji i działalności spółdzielczości⁶. Na jej podstawie BGŻ przestał pełnić funkcje centrali spółdzielczych, a banki spółdzielcze mogły decydować o samodzielnym funkcjonowaniu lub zrzeszaniu się w innych, tworzonych, bankowych strukturach organizacyjnych. W wyniku tego powstały w formie spółek akcyjnych banki zrzeszające, aczkolwiek większość banków spółdzielczych pozostała w strukturach BGŻ.

Z punktu widzenia liczby i struktury własnościowej banków przełomowym był 1990 r. To wówczas prezes NBP, w porozumieniu z ministrem finansów, wydał aż 49 zezwoleń na utworzenie nowych banków, z których już w tym roku działalność rozpoczęło 22 banki, w tym 3 z kapitałem zagranicznym. W końcu 1990 r. było 61 banków komercyjnych, w tym 40 nowo powstałych oraz ponad 1600 banków spółdzielczych. Decyzje podjęte w latach 1990–1992 sprzyjały tworzeniu banków z kapitałem zagranicznym, do czego zachęcały inwestorów także ulgi podatkowe.

⁷Tempo powstawania nowych banków w następnych latach zostało spowolnione. Wiązało się to m.in. z zaostrzeniem kryteriów ich tworzenia, a zwłaszcza podwyższenia wymaganego minimum kapitału własnego. Tym nie mniej powstało kilka banków do obsługi określonych gałęzi gospodarki narodowej (np. Bank Budownictwa Mieszkaniowego SA) czy też wybranych rynków (np. Bank Ochrony Środowiska SA). Stosunkowo oryginalnym bankiem jaki powstał w 1991 r., a rozpoczął działalność w pierwszym półroczu 1992 r., był „pierwszy w historii polskiej bankowości spółdzielczej, niezależny bank spółdzielczy. Był nim Spółdzielczy Bank Rozwoju <<Samopomoc Chłopska>>”⁸. Jego charakterystyczną cechą obok niezależności i ogólnokrajowego charakteru, było uwzględnienie w rozwiązaniach statutowych nie tylko Prawa bankowego i Prawa spółdzielczego, ale także – w pewnym stopniu – Kodeksu Handlowego. Fakt, iż jego członkami były osoby prawne (ponad 1600 gminnych spółdzielni „Samopomoc Chłopska”) umożliwił wówczas przyjęcie statutu pozwalającego członkom na dysponowanie liczbą głosów stosownie do liczby wniesionych udziałów (od 1 maja 2004 r. założycielami banku spółdzielczego mogą być tylko osoby fizyczne).

Początek lat 90. charakteryzowała też duża aktywność organizacyjno-inspiracyjna samych banków. Z ich inicjatywy powstał zwłaszcza Związek Banków Polskich, który zrzeszył nie tylko banki komercyjne, ale także ok. 60 banków spółdzielczych. W 1991 roku utworzona została Krajowa

⁶ DzU z 1990 r., Nr 6, poz. 30.

⁷ Zob. szerzej na ten temat M. Stefański, *Kierunki...*, op.cit.

⁸ *Ibidem*, s. 90. Opinia taka jest nieco dyskusyjna, gdyż istniał i funkcjonował już w Polsce ogólnokrajowy Bank Gospodarstwa Spółdzielczego, który został zlikwidowany w końcu lat 40. ubiegłego wieku.

Izba Rozliczeniowa SA, która stała się podstawowym ogniwem polskiego systemu rozliczeń pieniężnych. Rozpoczęto prace nad stworzeniem systemu gromadzenia informacji o niesolidnych dłużnikach, które stały się podstawą obecnie funkcjonującego Biura Informacji Kredytowej SA.

Istotnym wydarzeniem w sektorze bankowym było utworzenie w 1993 r. Polskiego Banku Inwestycyjnego SA. Powstał on na bazie oddziałów operacyjnych NBP, co ostatecznie uwolniło bank centralny od działalności komercyjnej. W końcu 1993 roku funkcjonowało w Polsce 87 banków komercyjnych, w tym 10 z przewagą kapitału zagranicznego oraz 1653 banki spółdzielcze.

Szybki przyrost liczby banków komercyjnych w warunkach ich słabości kapitałowej, braku wykwalifikowanych kadr, istniejących wówczas niedostatków w organizacji i funkcjonowaniu nadzoru bankowego oraz – co szczególnie ważne – ogromnych trudności finansowych przedsiębiorstw państwowych (choć nie tylko), stał się źródłem bardzo złej jakości należności kredytowych banków. Udział należności zagrożonych w łącznej sumie kredytów w 1993 r. wyniósł aż 31%, a banki zakończyły ten rok ujemnymi wynikami finansowymi. To wówczas opracowano program restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, w wyniku którego minister finansów przekazał bankom komercyjnym z większościowym udziałem Skarbu Państwa obligacje restrukturyzacyjne o wartości 4 mld zł⁹. Podjęto także środki umożliwiające restrukturyzację banków spółdzielczych w postaci obligacji restrukturyzacyjnych przeznaczonych na wykup ich trudnych wierzytelności przez banki zrzeszające, a także uruchomiono ulgi podatkowe. Ich podstawą była ustawa z 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ, na mocy której utworzono też 8 banków regionalnych zrzeszających banki spółdzielcze, które funkcjonowały obok wcześniej powstałych 3 banków zrzeszających. Zła sytuacja ekonomiczna banków była bezpośrednim powodem upadłości niektórych z nich, w szczególności banków spółdzielczych. W końcu 1994 roku aż 647 banków spółdzielczych realizowało programy naprawcze, a 329 kwalifikowało się do upadłości¹⁰, mimo udzielonej przez państwo pomocy. Rozpoczął się proces konsolidacji i łączenia banków, który przebiegał dość intensywnie w następnych latach. Tylko w okresie 1993–2001 skonsolidowano 16 banków komercyjnych, połączono 20 z nich, natomiast liczba połączonych w tym czasie banków spółdzielczych wynosiła 881, 131 ogłosiło upadłość, a 48 zostało zlikwidowanych.

Przedstawionej sytuacji sektora bankowego na początku lat 90. wychodziły naprzeciw nie tylko wspomniane decyzje prawne i organizacyjne.

⁹ Ibidem, s. 93.

¹⁰ Ibidem.

Bardzo szybko narastającym problemem, w warunkach upadłości i likwidacji niektórych banków, było bezpieczeństwo zgromadzonych w bankach lokat pieniężnych. Wzmocnienie nadzoru bankowego, wprowadzenie szeregu norm ostrożnościowych, zaostrożenie warunków tworzenia nowych banków, powstanie Związku Banków Polskich – zawodowego forum zrzeszającego banki oraz generującego liczne inicjatywy organizacyjne i prawne – sprzyjało systemowemu i ekonomicznemu porządkowaniu polskiego sektora bankowego, ale nie rozwiązywało problemu bezpieczeństwa zgromadzonych w nim depozytów. Problem był tym poważniejszy, że w owym czasie ogromną ich większość stanowiły oszczędności ludności (wg bankowej terminologii – depozyty pieniężne gospodarstw domowych), a Skarb Państwa przestał gwarantować ich bezpieczeństwo (początkowo ograniczył te gwarancje do depozytów zgromadzonych w Bankach Skarbu Państwa oraz BGŻ, a następnie całkowicie wycofał się z tego obowiązku). Tak więc problem przybrał charakter społeczno-ekonomiczny, osłabiający wiarygodność banków jako instytucji zaufania publicznego.

W tej sytuacji niezmiernie ważnym, wręcz fundamentalnym dla bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, było utworzenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego powołanego ustawą z 14 grudnia 1994 r.¹¹. Do jego podstawowych zadań należy gwarantowanie depozytów oraz udzielanie bankom pomocy w sytuacji zagrożenia ich wypłacalności. Powstanie tego ogniwa sektora bankowego nie tylko zwiększyło zaufanie deponentów do banków, ale także zbliżyło polski sektor bankowy do rozwiązań obowiązujących w Unii Europejskiej.

Niezmiernie ważnym dla transformacji sektora bankowego w Polsce był rok 1997, w którym uchwalono Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. To jej postanowienia jednoznacznie zdefiniowały Narodowy Bank Polski jako bank centralny naszego kraju, któremu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizacji polityki pieniężnej, a także ponosi on odpowiedzialność za wartość polskiego pieniądza. W tym też roku (23 sierpnia) Sejm uchwalił nowe Prawo bankowe, ustawę o NBP oraz ustawę o listach zastawnych i bankach hipotecznych¹².

Zarówno Konstytucja RP, jak i rozwinięta na jej podstawie ustawa o NBP w sposób precyzyjny zdefiniowały wspomnianą rolę banku centralnego i jego podstawowy cel, jakim jest „utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. Równocześnie, na mocy tych ustaw, powołana została Rada Polityki Pieniężnej, która w szczególności ustala założenia polityki pieniężnej, dokonuje ocen działalności Zarządu

¹¹ Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, DzU z 1995 r., poz. 18.

¹² DzU z 1997 r., Nr 140, poz. 938, 939 i 949.

NBP w zakresie ich realizacji, ustala stopy procentowe NBP, zasady i stopy rezerw obowiązkowych banków oraz zasady operacji otwartego rynku.

Szczególnie ważne postanowienia z punktu widzenia niezależności banku centralnego dotyczą trybu powoływania organów NBP, którymi są: jego Prezes, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd. Prezes jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP na okres 6 lat, przy czym nie może sprawować swej funkcji dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Rada Polityki Pieniężnej, składająca się z 10 osób, w tym Prezesa NBP, który jej przewodniczy, jest powoływana również na 6-letnią kadencję, w równej liczbie przez Prezydenta RP, Sejm i Senat. Członkiem Rady można być tylko przez jedną kadencję. Decyzje Rady, tego niezależnego organu NBP, są podejmowane większością głosów. Wiceprezesów i członków Zarządu NBP powołuje Prezydent RP na wniosek Prezesa NBP. Do 31 grudnia 2007 roku Prezes NBP był również przewodniczącym Komisji Nadzoru Bankowego, którego organem wykonawczym był Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, działający w strukturach organizacyjnych NBP. Od 1 stycznia 2008 r. nadzór bankowy został usytuowany w Komisji Nadzoru Finansowego.

Przedstawione rozwiązania, z wyjątkiem Komisji Nadzoru Bankowego, okazały się trwałe, mimo kilkakrotnej zmiany Prawa bankowego, sięgające swymi korzeniami do ustawy z 31 stycznia 1989 r. (znowelizowanej 28 grudnia 1989 r.), która stworzyła prawne warunki do kształtowania struktury bankowości zgodnie z regułami gospodarki rynkowej. Natomiast Prawo bankowe i ustawa o NBP uchwalone w 1997 r., a wprowadzone w życie z początkiem 1998 r., umożliwiły zmiany w polskiej bankowości pozwalające na jej istotne zbliżenie się do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej.

Stan polskiego sektora *m* bankowego w końcu XX wieku był diametralnie inny niż w drugiej połowie lat 80. Jego potencjał organizacyjny i ekonomiczny, struktura własnościowa oraz wyposażenie w nowoczesne narzędzia obsługi klientów, a także – co bardzo ważne – oferta produktów, są decydującymi czynnikami, które uprawniają do stwierdzenia, że uczyniony został radykalny postęp w zbliżeniu jakości usług bankowych w Polsce, do tych usług w krajach wysoko rozwiniętych. Banki dysponowały sprawnie działającymi instytucjami w zakresie nadzoru, bezpieczeństwa depozytów, rozliczeń pieniężnych, informacji i edukacji, których tworzenie rozpoczęto na przełomie lat 80/90. ubiegłego wieku. Mam tu na myśli zwłaszcza, obok Komisji Nadzoru Bankowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Związek Banków Polskich, Krajową Izbę Rozliczeniową, Biuro Informacji Kredytowej, Bankowe Przedsiębiorstwa Telekomunikacyjne TELBANK SA oraz POLCARD SA.

W końcu 2000 r. funkcjonowało w Polsce 73 banki komercyjne i 680 banków spółdzielczych. Banków w całości państwowych było dwa (PKO BP SA i BGK), 1 państwowo-spółdzielczy (BGŻ SA), a pozostałe banki komercyjne miały kapitał mieszany bądź (większość) wyłącznie prywatny. Na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych notowane były akcje 13 banków. Udział kapitału zagranicznego w kapitale akcyjnym polskiego sektora bankowego wynosił ok. 70%. Niezwykle ważnym było prawie dziesięciokrotne zwiększenie funduszy własnych tego sektora z 3,4 mld zł w 1993 r. do 33,9 mld zł w 2000 r.

Szczególne znaczenie dla ustrojowej i organizacyjnej transformacji polskiego sektora bankowego miały kolejne zmiany Prawa bankowego wprowadzone ustawą z dnia 1 kwietnia 2004 r.¹³. Umożliwiły one harmonizację szeregu krajowych rozwiązań prawnych dotyczących systemu bankowego z rozwiązaniami w Unii Europejskiej, której Polska stała się członkiem z dniem 1 maja 2004 r. Wprowadzone zmiany dotyczyły zwłaszcza możliwości zlecenia pewnych czynności bankowych instytucjom zewnętrznym (outsourcing, sekurytyzacja aktywów) oraz uprawnień Komisji Nadzoru Bankowego (zostały poszerzone) i rozwiązań statutowych banków (zwiększających ich przejrzystość także dla klientów)¹⁴.

Spośród przyjętych rozwiązań bardzo ważnym jest outsourcing, bowiem pozwala on na wykonywanie szeregu czynności, dotychczas zastrzeżonych dla banków, przez podmioty zewnętrzne – niebankowe. Zwiększa to dostęp klientów do produktów bankowych oraz umożliwia obniżkę kosztów samych banków. Przyjęte przy tym rozwiązania prawne jednoznacznie stanowią, że nie może być przedmiotem outsourcingu zarządzanie bankiem, w tym zwłaszcza zarządzanie ryzykiem bankowym oraz audyt wewnętrzny banku.

Istotne dla funkcjonowania polskiego sektora bankowego zmiany w normach prawnych regulujących jego funkcjonowanie nastąpiły w latach 2005–2007. Dotyczyły one rozwiązań instytucjonalnych i ostrożnościowych. Jeśli chodzi o ten pierwszy rodzaj zmian, to obejmuje on usytuowanie nadzoru bankowego. Ustawa z 21 lipca 2007 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, która weszła w życie z dniem 19 września tego roku, powołała Komisję Nadzoru Finansowego w miejsce instytucji dotychczas nadzorujących rynek ubezpieczeniowy, kapitałowy, emerytalny oraz bankowy. W odniesieniu do nadzoru bankowego (Komisji Nadzoru Bankowego i Generalnego Inspektoratu, działających w strukturach NBP) przyjęto, iż nastąpi to z dniem 1 stycznia 2008 roku. Objęcie nadzoru bankowego zintegrowanym

¹³ Ustawa o zmianie ustawy Prawo Bankowe o zmianie innych ustaw. DzU z 2004 r., Nr 9, poz. 870.

¹⁴ Szerzej o wprowadzonych zmianach zob. M. Stefański, *Kierunki...*, op. cit., s. 53–59.

nadzorem finansowym wzbudziło liczne zastrzeżenia przedstawicieli sektora bankowego, którzy podważali skuteczność tego rozwiązania z punktu widzenia reprezentowności powołanej instytucji oraz jej profesjonalizmu, w porównaniu z wcześniejszymi unormowaniami¹⁵. Podjęta przez Prezydenta RP, w formie projektu ustawy, próba przesunięcia terminu włączenia Komisji Nadzoru Bankowego do Komisji Nadzoru Finansowego na dzień 1 stycznia 2013 r. została przez Sejm odrzucona. Czas pokaże, na ile te decyzje były słuszne z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania sektora bankowego.

Nowelizacja Prawa bankowego dokonana przez Sejm 26 stycznia 2007 r., a wprowadzona w życie 1 kwietnia tego roku¹⁶, stała się podstawą sformułowania nowych, wyższych wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka bankowego. Wprowadzone zmiany uwzględniły treści dwóch dyrektyw UE, a mianowicie w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (2006/48/E) oraz w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (2006/49//E). Wzbogacono też dotychczasowe kategorie ryzyka bankowego o tzw. ryzyko operacyjne. Przyjęte rozwiązania, w Prawie bankowym oraz w wydanych na ich podstawie uchwałach Komisji Nadzoru Bankowego, mają na celu zapewnienie adekwatności kapitałów własnych banków do zmieniającego się charakteru oraz skali ryzyka bankowego, a także dostosowanie krajowych rozwiązań do wymienionych dyrektyw UE oraz do coraz bardziej integrującego się rynku europejskiego. Wprowadzone nowe wymagania ostrożnościowe są w istotnym stopniu konsekwencją zaleceń Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego (Bazylea II), w którego pracach uczestniczą od kilku już lat przedstawiciele polskiego nadzoru.

Cele syntetycznie scharakteryzowanych, najistotniejszych, prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych zmian warunków funkcjonowania polskiego sektora bankowego w latach 1989–2008 były jednoznaczne. Zmierzały one do zwiększenia jego ekonomicznych możliwości oddziaływania na gospodarkę, zapewnienia bezpieczeństwa gromadzonych w bankach depozytów pieniężnych, sprawności obrotu pieniężnego i rozliczeń oraz zwiększenia konkurencyjności banków na coraz bardziej integrującym się rynku europejskim. Niezwykle ważnym, wręcz wiodącym, motywem dokonywanych zmian, było stworzenie warunków do rozwoju gospodarki rynkowej w naszym kraju, chociaż z drugiej strony – bez politycznych decyzji zmieniających charakter polskiej gospodarki nie byłby możliwy przed-

¹⁵ Zob. m.in. Związek Banków Polskich, Raport o sytuacji ekonomicznej banków, Banki 2007, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa, kwiecień 2008.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r.

stawiony kierunek zmian sektora bankowego. Stąd też zmiany te stanowią o ustrojowej transformacji polskiego sektora bankowego.

Zanim przedstawimy aktualny stan polskiego sektora bankowego, a ściślej jego sytuację w 2007 r., warto zwrócić uwagę na zasadnicze dylematy, z jakimi borykał się on na początku okresu transformacji¹⁷.

Dylematy bankowości w Polsce w latach transformacji

Początek ustrojowej i gospodarczej polskiej transformacji wywołał duże i rosnące społeczne zainteresowanie stanem i funkcjonowaniem banków. Jest wiele tego powodów, szczególnie w gospodarce rynkowej, w której pieniądź ma zasadnicze znaczenie dla przebiegu procesów gospodarczych. Najogólniej mówiąc banki są instytucjami publicznego zaufania. Ich ekonomiczna sytuacja jest odzwierciedleniem sytuacji gospodarczej kraju. Ich stan jest swego rodzaju zwierciadłem stanu gospodarki. Gospodarka stanowi bowiem ich naturalne podglebie. To ona wyznacza aktywność i sytuację banków, tak jak jest decydującym czynnikiem o zamożności i perspektywach podmiotów gospodarczych i społeczeństwa każdego kraju. Zasobność kapitałowa banków, sprawność ich działania, bezpieczeństwo zgromadzonych środków oraz realizowane strategie są równocześnie czynnikami oddziałyującymi na gospodarkę i samopoczucie ich klientów.

Obok powyższych stwierdzeń odnoszących się do każdego kraju, w Polsce miały miejsce także inne okoliczności. Należą do nich zwłaszcza następujące:

- banki były swego rodzaju prekursorem głębokich reform w naszym kraju, jakie dokonały się na przełomie lat 80/90.;
- sektor bankowy stosunkowo najwcześniej rozpoczął systemowy proces prywatyzacji, czego wyrazem było m.in. powołanie w 1986 r. BRE SA, a w 1990 r. kilkunastu banków z kapitałem prywatnym oraz wejście na Warszawską Giełdę Papierów Wartościowych Banku Inicjatyw Gospodarczych SA (obecnie Millenium SA) niebawem po rozpoczęciu jej działalności;
- zdecydowane ograniczenie, zwłaszcza na początku transformacji, opiekuńczych funkcji państwa i głęboka deprecjacja zgromadzonych przez gospodarstwa domowe oszczędności stało się istotnym powodem zainteresowania społeczeństwa oszczędnościami i bezpiecznym ich lokowaniem, a tym samym sytuacją ekonomiczną banków;

¹⁷ Zob. szerzej na temat omawianej problematyki: J. Kozioł, Dylematy współczesnej bankowości w Polsce, Rocznik Żyrardowski, tom I, Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie, Żyrardów 2002, s. 27.

- stosunkowo szybkie i rosnące zainteresowanie kapitału zagranicznego inwestowaniem w polskim sektorze bankowym; w miarę wzrostu zaangażowania tego kapitału dość powszechnie stawiano pytanie „banki polskie, czy banki w Polsce?”.

Cztery zasadnicze problemy stały przed polską bankowością na progu transformacji. Problemy te nazywam dylematami, ponieważ ich rozwiązywanie wiąże się z dokonywaniem wyborów. Należały do nich:

– **dylemat kapitałowej zasobności banków**

Jest oczywistym, że wielkość kapitałów własnych w każdym banku decyduje o rozmiarach jego działalności wiążącej się z ryzykiem, strukturą i jakością usług oraz ich cenie, a także o nakładach na unowocześnienie oferty produktowej, które są wysoce kapitałochłonne. Wartość kapitałów własnych banku (funduszy własnych) jest zatem zasadniczym czynnikiem wyznaczającym jego możliwości rozwojowe, a w rezultacie tego – konkurencyjność i udział w rynku. Siła kapitałowa banku jest szczególnie ważna w dobie globalizacji, która z jednej strony zwiększa szanse na rozwój działalności i wyższy zwrot z kapitału, ale z drugiej – zwiększa ryzyko i rodzi nowe jego rodzaje. Niskie kapitały własne poszczególnych banków wyznaczają im rolę banków lokalnych, obsługujących niewielki rynek, skazują je na niskie zyski i duże ryzyko w przypadku dekonstrukcji.

Polskie banki weszły na ścieżkę transformacji z minimalnymi kapitałami własnymi. Jak podawał „The Banker” z lipca 2000 roku – jeszcze wówczas największy bank w Polsce pod względem kapitałowym (PKO SA) był dopiero na 350 miejscu w światowym rankingu banków. Wartość funduszy własnych całego sektora bankowego w Polsce wynosiła w końcu marca tego roku 26,5 mld zł (nieco ponad 6 mld USD, licząc po ówczesnym kursie), z czego na banki komercyjne przypadało 95,3%, a na banki spółdzielcze 4,3%¹⁸. Łączna, ówczesna kwota zasobności kapitałowej wszystkich polskich banków odpowiadała kapitałowi średniej wielkości banku europejskiego¹⁹. Równocześnie wielkość funduszy własnych poszczególnych banków była głęboko zróżnicowana, np. ok. 75% banków spółdzielczych posiadało te fundusze w kwocie niższej niż równowartość 300 tys. euro, przy wymaganej prawem europejskim co najmniej 1 mln euro.

Przedstawiona sytuacja w dziedzinie zasobności kapitałowej ostro stawiała kwestię sposobu jej zwiększenia, w warunkach skromnych, krajowych możliwości. W tej sytuacji rozpoczęły się procesy konsolidacji banków, pozyskiwania kapitałów z rynku publicznego oraz szerszego dopuszczenia do polskiego sektora bankowego kapitału zagranicznego.

¹⁸ Narodowy Bank Polski, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Sytuacja finansowa banków w I kwartale 2000 r., Warszawa, czerwiec 2000 r, s. 15.

¹⁹ M. Pamfil/Nowe Życie Gospodarcze, z 20 sierpnia 2000 r.

– dylemat własnościowy banków

Problem własnościowy w polskim sektorze bankowym budził i nadal rodzi stosunkowo najwięcej kontrowersji, przede wszystkim ze względu na udział kapitału zagranicznego. Angażowanie krajowego kapitału prywatnego było na ogół społecznie aprobowane, chyba że dotyczyło to banku, który nadużył zaufania klientów, jak np. Pierwszy Bank Komercyjny SA (potocznie zwany bankiem Bogatina). W pierwszych latach transformacji udział kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym był śladowy. Jeszcze w 1995 r. wynosił on ok. 5%, natomiast w drugiej połowie lat 90. nastąpiły w tym zakresie radykalne zmiany i już od 1999 r. przeważa kapitał zagraniczny 20%, przy czym w następnych latach udział ten (w kapitale akcyjnym banków) wzrósł do ponad 70%. Wysoki udział kapitału zagranicznego jest charakterystyczny praktycznie dla wszystkich krajów Europy Środkowo-Wschodniej, których gospodarki podlegały procesom transformacji. Początkowo banki w Polsce i na Węgrzech przodowały pod tym względem, a w następnych latach dołączyły do nich inne kraje będące obecnie członkami Unii Europejskiej. Wspólnymi cechami tych krajów była niska zasobność kapitałowa banków oraz ich państwowa własność. Można stwierdzić, że procesom prywatyzacji banków towarzyszył rosnący udział kapitału zagranicznego. Czesi próbowali prywatyzować banki głównie w oparciu o kapitał krajowy, co pociągnęło za sobą konieczność ich czterokrotnego dokapitalizowania. Należy jednak podkreślić, że różne były formy zmiany struktury własnościowej polskich banków. Zdecydowanie przeważała bezpośrednia sprzedaż akcji należących do Skarbu Państwa inwestorom zagranicznym, przy czym uzyskane ze sprzedaży środki nie zwiększały funduszy własnych banków, lecz zasilały budżet Państwa.

Głównymi motywami dopuszczenia do dużego zaangażowania kapitału zagranicznego w procesy prywatyzacji polskich banków były: bardzo szczupłe zasoby kapitału krajowego, pozyskiwanie know how od inwestorów zewnętrznych, respektowanie zobowiązań wobec OECD, której Polska była (i jest) członkiem, oraz Unii Europejskiej, do której członkostwa przygotowywała się kilka lat. Zapewne ważnym czynnikiem, aczkolwiek nie rozważanym w niniejszym opracowaniu, było pozyskiwanie środków z prywatyzacji przez budżet państwa. W 2000 r. oceniano, że wpływy te stanowiły ponad 4% całości wpływów budżetu uzyskiwanych z prywatyzacji kapitałowej²⁰.

Tak duży udział kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym ma dobre i niekorzystne strony. Pozytywnym elementem jest przejście odpowiedzialności za rozwój tych banków przez zasobniejszych, zagranicznych inwestorów, którzy wnoszą też do banków na ogół nowe formy

²⁰ Związek Banków Polskich, Banki 2000, Raport o sytuacji ekonomicznej banków, s. 65.

działania i produkty. Otwarcie się na kapitał zagraniczny uwiarygadniało też Polskę wobec tego kapitału, sprzyjając jego zaangażowaniu w polską gospodarkę. Inwestowanie w bankowość ma bowiem na ogół charakter długofalowy.

Nie sposób jednak nie dostrzegać niekorzystnych stron dominującego udziału kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym. Były one ostro formułowane w trakcie intensywnego wzrostu udziału tego kapitału, co miało miejsce zwłaszcza w końcu lat 90.²¹. Zwracano uwagę głównie na możliwość niekorzystnego wpływu inwestorów zagranicznych na realizację polityki pieniężnej i gospodarczej naszego kraju, przenoszenie dekoniunktury z krajów banków matek do kraju banków córek, transfer zysków oraz wiedzy o polskich klientach do ich zagranicznych konkurentów, a także ograniczenie możliwości zatrudnienia w bankach, będących własnością inwestorów zagranicznych, wysokoopłacanych, polskich menadżerów. Tym i innym bardzo krytycznym opiniom towarzyszyły informacje o stosunkowo niewielkim zaangażowaniu kapitału zagranicznego w bankach krajów będących wówczas członkami Unii Europejskiej, w których udział ten kształtował się w granicach do 20%.

Czy były inne możliwości prywatyzacyjno-kapitałowe polskich banków, a tym samym innej ich struktury własnościowej? Oczywiście tak, jednakże ich alternatywą było opóźnienie procesu budowy silnego sektora bankowego w Polsce, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla gospodarki i samych banków. Można mieć wiele uzasadnionych wątpliwości co do ścieżki prywatyzacji banków, ceny jaką uzyskiwano za ich sprzedaż kapitałowi zagranicznemu, ale nie zmienia to zasadniczego faktu, jakim była i jest konieczność zapewnienia warunków do rozwoju, konkurencyjności i bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego. Przykład dokonanej w 2004 r. częściowej prywatyzacji PKO BP SA (poprzez giełdę) wskazuje, że ekonomiczna efektywność dla państwa i przejrzystość wcześniejszych decyzji prywatyzacyjnych mogła być zdecydowanie większa, ale też finansowa zasobność polskiego rynku była w tym roku wyższa niż parę lat wcześniej.

Dylemat własnościowy w polskim sektorze bankowym nie został jeszcze zamknięty, jednakże zdobyte doświadczenia pozwalają wyrazić przekonanie, że obecny udział kapitału narodowego zostanie utrzymany, przy czym nie jest to równoznaczne z utrzymaniem udziału Skarbu Państwa.

– dylemat nowoczesności usług bankowych

Dylemat ten to w szczególności problem inwestowania w nowe technologie, wzbogacanie oferty usług bankowych, rozwój nowych kanałów

²¹ Zob. m.in. S. Nieckarz, Polskie banki czy banki w Polsce, *Magazyn Finansowy* 2000, nr 43 oraz P. Niedziółka, Spóźnione wnioski, *Magazyn Finansowy* 2000, nr 183.

dystrybucji i modernizacja tradycyjnych form sprzedaży, to inwestowanie w kapitał intelektualny. Wszystko to wymaga dużych nakładów, które w krótkiej perspektywie obniżają zyski. Banki od początku transformacji przodowały w stosowaniu nowych technologii w naszym kraju, to one stosunkowo najszybciej informatyzowały swoją działalność. Obecnie każdy liczący się bank w Polsce posiada już, bądź jest w końcowej fazie wdrażania, scentralizowany system informatyczny, a wykorzystanie Internetu w działalności informacyjno-sprzedażowej stało się swoistą normą. Liczba klientów korzystających z dostępu do rachunku bankowego przez Internet bardzo szybko rosła (od zera) i wynosiła w 2001 r. 565 tys., a już w czerwcu 2007 roku 10.819 tys.²². Problem nowoczesności usług bankowych został jednoznacznie rozstrzygnięty na ich korzyść, mimo iż nakłady na inwestycje w tym zakresie przejściowo obniżyły zwrot z kapitału właścicieli banków. Oczywiście czynnikiem rozstrzygającym o wyborze tempa i nowoczesności usług bankowych był rynek, zaostrażająca się walka konkurencyjna, a także perspektywa obniżki kosztów usług i wzrost zysku.

– dylemat bezpieczeństwa depozytów i transakcji bankowych

Dylemat ten, zawsze niezwykle ważny w działalności bankowej, był szczególnie wrażliwym na początku okresu transformacji. Mała siła kapitałowa banków, stopniowe odchodzenie od gwarantowania przez państwo depozytów, niski poziom nowoczesności techniki bankowej, luki w regulacjach nadzorczych, a także zróżnicowany poziom profesjonalizmu kadr pracowniczych, stanowiły istotne zagrożenie bezpieczeństwa depozytów, transakcji i banków.

Banki, bankowość są narażone na różnorakie, szczególnie duże ryzyka. Zagrożenia wynikające z dekonstrukcji gospodarczej, błędnej oceny partnera transakcji, zmiany stopy procentowej, kursu walutowego czy ryzyko w obszarze technologiczno-organizacyjnym, wymagają od banków stałych wyborów, opartych na wyrafinowanych metodach analizy i kwantyfikacji ryzyka. Następstwa błędnych wyborów, przekroczenia dopuszczalnego poziomu ryzyka, wśród których jednym z bardzo ważnych jest utrata płynności banku, powodują realne zagrożenia dla zgromadzonych w nich depozytów. Doświadczaliśmy tego w naszym kraju w pierwszych latach transformacji. Przyjęte w wyniku tych doświadczeń rozwiązania w postaci powołania Komisji Nadzoru Bankowego (obecnie Komisja Nadzoru Finansowego), podwyższenia wymaganego minimum kapitałowego, wprowadzenia norm ostrożnościowych, bieżącego monitorowania działalności banków i powstania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a w roku 2007 wdrożenia nowych wymogów kapitałowych, będących wynikiem zaleceń Komitetu

²² K. Pietraszkiewicz, *Bankowość polska w finansowaniu rozwoju kraju. Stan i perspektywy*, *Realia i co dalej...*, Nr 3 (03) 2007, Warszawa, s. 85.

Bazyłęjskiego, a jednocześnie ustaleniami odpowiednich Dyrektyw Unii Europejskiej, zdecydowanie ograniczyły ryzyko w polskim sektorze bankowym, czyniąc go porównywalnym pod względem tych rozwiązań z sektorami innych krajów Unii. Dalszy postęp w minimalizowaniu ryzyka bankowego będzie zależny od systematycznego podnoszenia kapitałów własnych, poziomu zarządzania ryzykami bankowymi i technologii obsługi operacji bankowych. Są to procesy kosztowne, wymagające doraźnych i długofalowych wyborów. Jak wynika z wielu doświadczeń, w tym także bardzo aktualnie widocznych w niektórych krajach, ich opóźnianie, bo zaniechanie oznaczałoby łamanie Prawa bankowego, prowadziłyby do niezwykle groźnych następstw, ujawnianych zwłaszcza w okresie dekonunktury gospodarczej.

Współczesny stan sektora bankowego w Polsce

Obecny stan polskiego sektora bankowego diametralnie różni się od stanu sprzed rozpoczęcia jego transformacji, co wynika z wielorakich, przedstawionych wcześniej przedsięwzięć oraz niżej przedstawionych wielkości liczbowych charakteryzujących jego działalność w latach 1994–2007, dla którego to okresu dysponujemy stosunkowo najbardziej porównywalnymi danymi²³.

W końcu 2007 roku działalność operacyjną w naszym kraju prowadziło 645 banków, w tym 50 banków komercyjnych, 13 oddziałów instytucji kredytowych oraz 582 banki spółdzielcze. Te ostatnie, z wyjątkiem Krakowskiego Banku Spółdzielczego, prowadziły działalność w ramach trzech banków zrzeszających, a mianowicie: Banku Spółdzielczości Polskiej SA (350), Gospodarczego Banku Wielkopolskiego SA (152) oraz Mazowieckiego Banku Regionalnego SA (79).

W końcu 2007 roku własnością Skarbu Państwa był tylko jeden bank, a mianowicie Bank Gospodarstwa Krajowego. Państwo kontrolowało bezpośrednio (lub pośrednio), posiadając większościowy pakiet akcji, trzy banki, to jest PKO BP SA, Bank Ochrony Środowiska SA oraz Bank Poczty SA „Tak samo jak w 2006 r., działalność operacyjną prowadziło siedem banków prywatnych z przewagą kapitału krajowego: Bank Współpracy Europejskiej SA, Noble Bank SA, Getin Bank SA, Inwest Bank SA oraz trzy banki zrzeszające banki spółdzielcze”²⁴. Interesująca była w tym roku (jest

²³ Dane te oraz inne wielkości dotyczące stanu sektora bankowego w Polsce w 2007 r. są zaczerpnięte z Raportu o sytuacji ekonomicznej banków pt. „Banki 2007”, przygotowanego przez Warszawski Instytut Bankowości na zlecenie Związku Banków Polskich. Warszawa, kwiecień 2007.

²⁴ K. Pietraszkiewicz, *Bankowość ...*, op.cit, s. 84.

nadal aktualna) struktura kapitałowa sektora bankowego. Udział inwestorów zagranicznych mierzony aktywami, kredytami i depozytami wynosił odpowiednio: 70,2%, 69,9% oraz 66%. Można wnosić, że udział kapitału zagranicznego w kapitale akcyjnym polskiego sektora bankowego kształtował się w granicach 70–75%.

Na potencjał organizacyjny banków składało się: 13 456 placówek, w tym 5603 oddziałów, 11 542 bankomatów oraz Internet, dzięki któremu dostęp do swojego rachunku w banku miało blisko 10 mln osób. Łączne zatrudnienie w bankach komercyjnych i w bankach spółdzielczych wynosiło w końcu 2007 roku blisko 167,2 tys. osób. Podkreślenia wymaga fakt, że wymienione wielkości były wyższe niż w 2006 roku. Szczególnie interesującym, ze względu na postępujący i już bardzo zaawansowany proces informatyzacji banków, jest wzrost o 897 liczby placówek bankowych oraz zatrudnionych pracowników o 9241 osób. Wynika on z szybko rosnącego ubankowienia gospodarki, a w szczególności gospodarstw domowych. Na przykład udział gospodarstw, które korzystają z rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego w łącznej liczbie gospodarstw domowych zwiększył się w ciągu ostatnich siedmiu lat z 54,5% do 75%, w tym w latach 2006–2007 o 9,9 p.p. O blisko 10 p.p. wzrósł też udział osób w wieku 15+ korzystających z usług bankowych i wynosił w 2007 roku 64%²⁵.

Od początku transformacji wielokrotnie wzrosła zasobność kapitałowa polskiego sektora bankowego, co już wcześniej podkreślano. Tylko w latach 1994–2007 wartość całkowitych funduszy własnych całego sektora wzrosła blisko siedmiokrotnie, a ich kwota wynosiła: w 1994 roku 10 206 mln zł, w 2000 roku 33 950 mln zł i w 2007 roku 69 765 mln zł. Ich udział w pasywach był jednak dość stabilny i wynosił odpowiednio: 8,2%, 7,9% i 8,7%.

Siła kapitałowa poszczególnych banków, a w ślad za tym ich udział w rynku i aktywach, była w 2007 r. bardzo zróżnicowana. Wyrazem tego jest m.in. fakt, iż 15 banków komercyjnych, których akcje notowane były na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych posiadało łącznie ponad 60% aktywów całego sektora. Udział aktywów banków spółdzielczych w aktywach całego sektora bankowego wynosił zaledwie 6,1%.

Duży wzrost dotyczy wartości aktywów sektora bankowego. W latach 1994–2007 dynamika tego wzrostu wyniosła prawie 642%, a ich suma (odpowiadająca sumie bilansowej netto sektora) wynosiła: w 1994 roku 124 923 mln zł, w 2000 roku 432 268 mln zł, a w 2007 roku 801 659 mln zł.

Na wzrost aktywów banków zasadniczy wpływ miała działalność kredytowa. Zadłużenie z tytułu udzielonych kredytów wzrosło w omawia-

²⁵ Ibidem, s. 47.

nym okresie ponad dziesięciokrotnie (wsk. dynamiki 1042%). Jego udział w łącznej sumie aktywów całego sektora bankowego rósł z 34% w 1994 r. do 45,2% w 2000 r. i 55,3% w 2007 r. Natomiast jego wielkość w poszczególnych latach kształtowała się następująco: w 1994 roku 42 512 mln zł, w 2000 roku 195 222 mln zł i w 2007 roku 443 115 mln zł.

Jak wynika z podanych wielkości, banki coraz aktywniej zasilały gospodarkę w środki finansowe. Po kilku latach depresji ekonomicznej na początku lat 90., polska gospodarka weszła w okres rozwoju. Wyrazem tego był szybki wzrost PKB, który w 1995 r. osiągnął 7%. W następnych latach tempo wzrostu PKB było zróżnicowane, ale zawsze dodatnie (4,1% w 2000 r., 3,7% w 2003 r. i 6,5% w 2007 r.). Szczególnie aktywne zasilanie gospodarki w środki kredytowe miało miejsce w drugiej połowie lat 90. Zadłużenie kredytowe firm w 2000 r. było prawie czterokrotnie wyższe niż w 1994 r. W następnych latach tempo wzrostu tego zadłużenia było niższe, czego wyrazem jest fakt, iż jego wartość w 2007 r. była wyższa od zadłużenia w 2000 r. tylko o 26%. Tak istotny spadek tempa wynikał z osłabienia dynamiki inwestycyjnej podmiotów gospodarczych oraz w dużym stopniu z poprawy ich sytuacji finansowej, wzrostu zasobów środków własnych.

Radykalne zmiany w omawianym okresie nastąpiły w relacjach kredytowych pomiędzy gospodarstwami domowymi (ludnością) a bankami. W całym omawianym okresie bardzo szybko zwiększało się zadłużenie ludności. Jego wartość w 1994 r. wyniosła 3266 mln zł, w 2000 r. 45 267 mln zł i w 2007 r. 243 559 mln zł, a wskaźnik dynamiki wynosił: w 2000 r. w stosunku do 1994 r. 1386% i w 2007 r. w stosunku do 2000 r. 538%. Udział zadłużenia kredytowego ludności w łącznej sumie kredytów sektora bankowego gwałtownie wzrastał z 7,7% w 1994 r. do 23,2% w 2000 r. i prawie 55% w 2007 r. Gospodarstwa domowe stały się, zwłaszcza w bieżącej dekadzie lat, bardzo chłonnym rynkiem kredytowym dla sektora bankowego w Polsce.

Jakkolwiek wielkość tego zadłużenia w stosunku do PKB jest w porównaniu z pozostałymi („starymi”) krajami Unii Europejskiej jeszcze niska, to jednak różnica ta w ostatnich latach znacznie się zmniejszyła. Zwraca przy tym uwagę fakt, iż zadłużenie kredytowe gospodarstw domowych coraz szybciej zbliża się do zgromadzonych przez nie w bankach oszczędności. O ile zadłużenie to w 1994 roku wynosiło 7,4% ich sumy, to w 2000 roku 23,9%, a w 2007 roku już 91,6%. Przez wiele lat oszczędności ludności finansowały głównie inne aktywa dochodowe banków. W ostatnich latach sytuacja w tym zakresie uległa zmianie i przy utrzymaniu dotychczasowego tempa wzrostu zadłużenia ludności jego wielkość już w najbliższych latach przekroczy wartość zgromadzonych przez nią oszczędności. Bardzo duży wpływ na tę sytuację ma niewątpliwie wzrost dochodów lud-

ności, ale równie ważnym czynnikiem jest otwarcie się banków na klientów indywidualnych. Popyt na kredyty hipoteczne, bo one głównie zdecydowały o dynamice zadłużenia kredytowego, został w istotnym stopniu wywołany przez banki. Zwiększyły one atrakcyjność oferty kredytowej, a zwłaszcza obniżyły oprocentowanie kredytów, wydłużyły ich okres spłaty, często także okres karencji, ograniczyły wymagania w zakresie minimalnego udziału środków własnych klientów, uprościły procedury, a także – nierzadko – kryteria ubiegania się o kredyty. Podkreślić należy, iż tak radykalny wzrost zadłużenia kredytowego ludności ma miejsce w warunkach pozytywnych perspektyw rozwoju polskiej gospodarki i rosnącego zaufania do banków.

Zasadniczym źródłem finansowania działalności banków są oszczędności klientów. Ich łączna suma, na którą składają się: oszczędności gospodarstw domowych, lokaty podmiotów gospodarczych oraz jednostek sektora budżetowego, wzrosła w latach 1994–2007 blisko siedmiokrotnie (70 676 mln zł w 1994 roku, 278 329 mln zł w 2000 roku i 473 789 mln zł w 2007 r.). W strukturze zgromadzonych w bankach oszczędności dominowały w całym wymienionym okresie oszczędności gospodarstw domowych, a ich udział wynosił: 62,3% w 1994 roku, 68,2% w 2000 roku i 56,1% w 2007 roku.

Dynamika oszczędności (670,4%) była znacznie niższa od dynamiki zadłużenia kredytowego (1042,3%). W tych warunkach w strukturze źródeł finansowania aktywów sektora bankowego zwiększał się udział środków pozyskiwanych od sektora finansowego (12,5% w 1994 roku, 18,4% w 2000 roku i 20,3% w 2008 roku), w tym zwłaszcza kredytów i pożyczek od banków zagranicznych (tzw. banków nierezydentów), których suma wynosiła w 2007 roku 33 307 mln zł (przyrost o 66,8% w stosunku do 2006 r.).

Ekonomicznym efektem, a zarazem celem działalności banków, w szczególności banków komercyjnych, podobnie jak i innych przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej, jest zysk i satysfakcjonujący zwrot z zaangażowanego kapitału. Sektor bankowy w całym omawianym okresie, z wyjątkiem 1994 roku (strata w kwocie 303 mln zł), osiągał zyski. Kształtowały się one następująco: zysk brutto – w 1995 r. 4 537 mln zł, w 2000 r. 6 260 mln zł i w 2007 r. 16 830 mln zł. Ze względu na obniżkę (z 27% do 19%) stopy podatku dochodowego od podmiotów gospodarczych, dokonaną na początku obecnej dekady lat, przyrost zysku netto był większy, a kwota tego zysku wynosiła odpowiednio: 2693 mln zł, 4410 mln zł i 12 343 mln zł. Osiągnięty w 2007 r. zysk netto był rekordowy w polskim sektorze bankowym w okresie ostatnich 17 lat. Tak korzystne wyniki finansowe były efektem wzrostu rozmiarów działalności banków, a w rezultacie ich przychodów odsetkowych i pozaodsetkowych, a także w istotnym stopniu efektem obniżki kosztów własnych. Należy jednak podkreślić, że ostatnie lata sprzyjały

zarówno nominalnemu, jak i realnemu (bardzo niska inflacja) wzrostowi zysku banków. Wynikało to w szczególności z wysokiego tempa rozwoju polskiej gospodarki i związanego z tym popytu na usługi bankowe, a równocześnie dobrej sytuacji finansowej przedsiębiorstw i innych klientów banków.

Jednym z ważnych mierników związku pomiędzy sytuacją gospodarczą kraju a wynikami finansowymi banków jest jakość ich należności kredytowych; jej poprawie towarzyszy spadek udziału kredytów zagrożonych w portfelu kredytowym. Taka sytuacja miała miejsce w ostatnich latach, w których udział kredytów zagrożonych systematycznie spadał (z 21% w końcu 2001 roku do 7,3% w 2005 roku oraz 5,9% w końcu roku 2007). Malą także bezwzględna suma kredytów zagrożonych. Zapewne na jakość portfela kredytowego pozytywnie wpłynęły też rosnące umiejętności pracowników w zakresie zarządzania ryzykiem kredytowym. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, iż pomimo rekordowo niskiego w 2007 r. (na tle omawianego okresu) wskaźnika udziału złych długów w polskim sektorze bankowym jego wielkość była prawie dwukrotnie wyższa niż średni wskaźnik w bankach „starych” krajów Unii Europejskiej, który wynosił 3%.

Przedstawiona syntetyczna charakterystyka obecnego stanu i działalności polskiego sektora bankowego pozwalają na sformułowanie następujących kilku konstatacji:

- w dotychczasowym okresie transformacji sektor bankowy w Polsce radykalnie zwiększył swój potencjał ekonomiczny, organizacyjny i technologiczny oraz przyjął rozwiązania prawne adekwatne do istniejących w innych krajach Unii Europejskiej, co umożliwi mu porównywalną ofertę i jakość obsługi klientów, zdecydowanie większe niż kilkanaście lat temu bezpieczeństwo depozytów i możliwości oddziaływania na gospodarkę;
- w porównaniu z bankami innych wysoko rozwiniętych krajów polski sektor bankowy, mimo ogromnego postępu i zmniejszenia luki ekonomicznej, nadal wymaga wzmocnienia. Przyjmując za miarę ekonomicznych różnic relację aktywów banków do PKB, to w Polsce wynosiła ona w 2007 r. 68,9% (w 2005 r. 60%, a w 2006 r. 65%), podczas gdy w 23 innych krajach UE wskaźnik ten był zdecydowanie wyższy i kształtował się w 2005 r.²⁶ od 85% na Węgrzech, 304% w Niemczech, 470% w Wielkiej Brytanii, 585% w Irlandii i aż 2702% w Luksemburgu. Ocenia się, że suma aktywów całego sektora bankowego w Polsce odpowiada przeciętnej wielkości banku europejskiego mieszczącego się w pierwszej dziesiątce;

²⁶ Ibidem, s. 89.

- ekonomiczna siła poszczególnych banków w Polsce jest głęboko zróżnicowana. Dotyczy to zwłaszcza banków spółdzielczych, które są najmniej zasobne kapitałowo, uwzględniając nawet ich lokalny charakter i rozmiary działalności;
- obecna struktura własnościowa sektora daje zdecydowaną przewagę kapitałowi zagranicznemu. Liczne obawy, jakie były zgłaszane w tym zakresie, w konfrontacji z niektórymi politycznym akcentami w zakresie zarządzania bankami z udziałem Skarbu Państwa, w praktyce w niewielkim stopniu się potwierdziły, ale równocześnie efektywność banków mających przewagę kapitału krajowego nie ustępuje efektywności banków z kapitałem zewnętrznym;
- wysokie tempo wzrostu zysków w ostatnich latach, ich rekordowy poziom w 2007 r. oraz wysoki zwrot z kapitału netto (19,8% w 2005 r., 23,31% w 2006 r. i 22,05% w 2007 r.), będące efektem wzrostu skali działalności, obniżki kosztów i poprawy jakości aktywów dochodowych, tworzą warunki nie tylko do zwiększenia funduszy własnych banków, ale także do obniżki, a co najmniej stabilizacji, poziomu prowizji i opłat usług bankowych, które w relacji do innych krajów UE są u nas wysokie;
- w bieżącej dekadzie lat nastąpił wzrost udziałów (z 7,7% w 1994 r., 23% w 2000 r. do 55% w 2007 r.) i dynamiki kredytów dla gospodarstw domowych (ludności), wskazujący na koncentrację zainteresowania banków tym segmentem rynku, wcześniej niedostrzeganym. Wzrost dochodów ludności i lepsze perspektywy rozwoju kraju są czynnikami sprzyjającymi jej ubankowieniu, a zarazem pobudzającymi obydwie strony do aktywności na rynku finansowym. Sprzyjają też kształtowaniu wizerunku banków jako instytucji publicznego zaufania i wspierania rozwoju kraju. Dynamika ta wymaga jednak uważnej obserwacji w kontekście finansowych możliwości obsługi kredytów hipotecznych przez ludność w przypadku obniżenia tempa wzrostu jej dochodów;
- wzrostowi oszczędności (lokat) towarzyszy wyższa dynamika zadłużenia kredytowego, którego poziom w 2007 r. zbliżył się do sumy zgromadzonych w bankach oszczędności. Wielokrotnie sygnalizowana nadpłynność sektora bankowego w Polsce odchodzi w przeszłość, stając się wyzwaniem dla banków do aktywniejszego pozyskiwania funduszy obcych;
- implementacja nowoczesnych technik bankowych i metod zarządzania ryzykiem zwiększyły bezpieczeństwo polskiego sektora bankowego. Jednak dwukrotnie wyższy wskaźnik udziału kredytów zagrożonych w polskich bankach, w porównaniu ze średnim wskaźnikiem w krajach UE, wskazuje na konieczność podnoszenia poziomu jakości zarządzania bankami, a w szczególności zarządzania ryzykiem.

Jaka perspektywa?

Współczesność stawia przed bankami nowe wyzwania i dylematy. Są one w bardzo dużym stopniu pochodnymi procesów globalizacji, konsolidacji i informatyzacji, ale także zupełnie nowych, coraz ostrzej sygnalizowanych niekorzystnych zjawisk na światowych rynkach finansowych. Kryzys na rynku kredytów hipotecznych Stanów Zjednoczonych (sławne kredyty subprime) oraz podobne, aczkolwiek na mniejszą skalę, zjawiska w kilku innych krajach zachodniej Europy, pochłonęły już setki miliardów dolarów. Rodzą one uzasadnione obawy o stabilność i bezpieczeństwo sektorów bankowych w innych krajach i należy się także w naszym kraju liczyć z zagrożeniami z zewnątrz. Nie wchodząc głębiej w tę problematykę, nasuwają się następujące istotne wnioski pod adresem polskiego sektora bankowego:

- głęboko zasadnym jest systematyczne umacnianie banków w zakresie rozwiązań prawnych, doskonaleniu umiejętności w zarządzaniu ryzykiem bankowym²⁷ i skuteczności nadzoru, ale równocześnie bezwzględnie konieczne jest zwiększanie siły kapitałowej banków. Wymaga to systematycznego i wyższego niż dotychczas wzrostu funduszy własnych banków, jako podstawy rozwoju ich aktywów dochodowych i aktywniejszego oddziaływania na gospodarkę. Konieczne jest większe zaangażowanie w ten proces strategicznych właścicieli banków, nawet kosztem zmniejszenia transferu zysków;
- wzrost zasobności polskiego rynku kapitałowego stwarza korzystne warunki do wzmocnienia udziału kapitału narodowego w krajowym sektorze bankowym. Kolejne decyzje prywatyzacyjne w odniesieniu do takich banków jak PKO BP SA oraz BOŚ SA powinny promować zaangażowanie krajowego kapitału. Co najmniej utrzymanie obecnej części sektora bankowego przez polski kapitał jest z wielu względów głęboko zasadne;
- szczególnej uwagi wymagają banki spółdzielcze. Przeszły one głęboki proces konsolidacji, zwiększania funduszy własnych oraz implementacji nowych technologii i metod zarządzania ryzykiem. Ich rola w społecznościach lokalnych jest zdecydowanie większa niż wynikałoby to z udziału w sumie bilansowej całego sektora bankowego w naszym kraju. Bariera rozwoju ich działalności w najbliższych latach może okazać się wielkość funduszy własnych. Ich wysiłek oraz dotychczasowa pomoc państwa w tym zakresie umożliwiły im sprostanie wymogom minimum kapitałowego, jednakże ze względu na zbliżające się wyzwania kontynuacja tej pomocy wydaje się niezbędna;

²⁷ Sporo miejsca tym tematом poświęcono na XIX Walnym Zgromadzeniu Związku Banków Polskich w kwietniu 2007 r. Znalazły one wyraz w uchwałach tego zgromadzenia.

- stan polskiej gospodarki, jej dobre perspektywy w ramach UE, stopień ubankowienia gospodarki i ludności, czynią z naszego kraju nadal bardzo atrakcyjny rynek dla rozwoju usług bankowych, ekonomicznej ich opłacalności. Stwarza to dobre perspektywy – zarówno dla rozwoju banków, jak i dla gospodarki oraz ludności. Duże znaczenie dla wykorzystania wynikających stąd szans ma stabilność reguł funkcjonowania banków, klarowna polityka makroekonomiczna i podatkowa, które to warunki kreują władze państwowe i w odpowiednim zakresie także samorząd terytorialny; wobec zagrożeń na rynkach finansowych niektórych krajów niezbędnym jest jasne określenie zadań i zasad funkcjonowania Komitetu Stabilności Finansowej, w skład którego wchodzi przedstawiciele ministra finansów, Komisji Nadzoru Finansowego i Narodowego Banku Polskiego. Komitet ten utworzony w grudniu 2007 r. pilnie wymaga regulacji ustawowych.

Warszawa, 7 sierpnia 2008 r.

Twenty years of transformation of Polish banking sector

Summary

In the first part of article author presents the changes in the banking system of Poland. They took place in the years 1964-1982. Exactly 1982 was the year when new banking law entered into force. It enabled the basis to create new banks. In 1987 only 5 banks operated in Poland. They had nationwide range. There were also 1663 cooperative banks.

After the political change in Poland in 1989 the new law was introduced. It enabled to transform state or cooperative owned banks into private ones. Also foreign capital participated in the process. At the end of 1990 there were 61 commercial banks and over 1600 cooperative banks. The Bank Guarantee Fund was created in 1994, and in 1997 new banking law was adopted.

73 commercial and 680 cooperative banks were functioning in Poland at the end of 2000. Important changes took place in 2000-07. At the end of 2007 operative activity was conducted by 645 banks included 50 commercial ones in majority of foreign capital, 13 branches of credit institutions and 582 cooperative banks. Only one bank was owned the state. The majority of shares belonged to state in the case of 3 banks.