

Adam Baszyński

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

PRZEMIANY SYSTEMOWO-INSTYTUCJONALNE W SEKTORZE BANKOWYM W POLSCE W LATACH 1989–2009*

Streszczenie: Przemiany instytucjonalne – obok liberalizacji i stabilizacji – są zasadniczym elementem procesu transformacji gospodarczej. Zmiany legislacyjne przygotowane w II połowie lat 80. XX w. pozwoliły wdrożyć podstawy dwuszczeblowego sektora bankowego już na początku przemian gospodarczych. Obserwowana w kolejnych latach aktywność założycielska podmiotów prywatnych doprowadziła do powstania rozbudowanej struktury instytucjonalnej sektora bankowego w Polsce, opartego głównie na bankach uniwersalnych. Struktura ta osiągnęła w stosunkowo krótkim czasie dojrzałość instytucjonalną, która umożliwiła wypełnianie funkcji sektora bankowego w gospodarce narodowej oraz współpracę z systemami bankowymi rozwiniętych gospodarek rynkowych innych państw.

Słowa kluczowe: sektor bankowy, instytucje, transformacja gospodarcza

1. Wstęp

Okres powojenny w polskiej bankowości to czas budowania struktury monobanku opartej na koncentracji czynności bankowych w Narodowym Banku Polskim (NBP). Bank centralny wyposażono w tradycyjne atrybuty, takie jak monopol emisji pieniądza, oraz niektóre cechy banku komercyjnego, jak np. obsługa bankowa przedsiębiorstw państwowych. Narodowy Bank Polski utworzono na podstawie dekretu PKWN w Lublinie ze stycznia 1945 r.¹ Początkowo funkcjonował on jako typowy bank emisyjny będący bankiem państwowym nadzorowanym przez ministra skarbu. Wraz z kolejnymi reformami bankowymi² podejmowanymi przez rząd

* Praca powstała w ramach własnego projektu badawczego finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, projekt pt. *Wpływ koncepcji liberalnych na proces transformacji gospodarczej w Polsce*, nr NN 112 335534.

¹ Dekret z dnia 15 stycznia 1945 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 4, poz. 14).

² Por m.in.: dekret z dnia 18 grudnia 1945 r. o zmianie niektórych przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1928 r. o prawie bankowym (Dz.U. 1946, nr 2, poz. 10), dekret z dnia 25 października 1948 r. o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych (Dz.U. nr 52, poz. 410), dekret z dnia 25 października 1948 r. o zasadach i trybie

w Warszawie, funkcje banku centralnego podlegały swoistej ewolucji. Część funkcji NBP zanikła, jako nieprzystająca do potrzeb gospodarki centralnie zarządzanej, podczas gdy rozwijały się nowe funkcje, jak np. bankowa kontrola funduszu płac w przedsiębiorstwach, czy wykonywanie zadań powierzonych przez ministra skarbu³. NBP zaczął pełnić funkcję banku quasi-komercyjnego, wyposażonego w atrybut wyłączności kredytowej. Do połowy lat 70. XX w. NBP wchłaniał kolejne podmioty sektora bankowego⁴. Prywatne instytucje kredytowe już w 1945 r. pozbawiono praw prowadzenia działalności uniemożliwiając im wymianę znaków pieniężnych z okresu okupacji⁵, a w latach 1946–1947 ostatecznie cofnięto koncesje⁶ 42 bankom oraz 24 kantorom⁷, ustanawiając ostatecznie państwowy sektor bankowy.

W lutym 1982 r. uchwalono nowe ustawy prawo bankowe⁸ oraz o statucie NBP⁹. Zmieniły one ówczesny porządek prawny głównie w trzech obszarach: redefiniowano relację bank – przedsiębiorstwo, rozdzielono NBP od ministerstwa finansów oraz umożliwiono tworzenie nowych banków¹⁰. Bank centralny zaprzestał kontroli funduszu płac w przedsiębiorstwach¹¹, natomiast uzyskał uprawnienia do prowadzenia polityki pieniężno-kredytowej. Prezes NBP, jako szczególny organ administracji państwowej, uzyskał formalną niezależność od ministra finansów¹². Oprócz dotychczasowych form – państwowej, spółdzielczej oraz państwowo-spółdzielczej – ustawa dopuszczała tworzenie banków w formie spółek akcyjnych¹³.

likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego (Dz.U. nr 52, poz. 411), dekret z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz.U. nr 52, poz. 412), ustawę z dnia 2 grudnia 1958 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 72, poz. 356), ustawę z dnia 12 czerwca 1975 r. Prawo bankowe (Dz.U. nr 20, poz. 108).

³ Szerzej na temat budowania struktury monopolu bankowego w: H. Gronkiewicz-Waltz, *Bank centralny. Od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1992, s. 3–4.

⁴ Szerzej na temat upaństwowienia sektora bankowego w powojennej Polsce w: M. Bałtowski, *Gospodarka socjalistyczna w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 145–147.

⁵ Dekret z dnia 6 stycznia 1945 r. o deponowaniu i wymianie banknotów Banku Emisyjnego w Polsce (Dz.U. nr 1, poz. 2).

⁶ Na podstawie dekretu z dnia 18 grudnia 1945 r. o zmianie niektórych przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej..., dz. cyt.

⁷ M. Bałtowski, *Gospodarka socjalistyczna...*, dz. cyt., s. 146–147.

⁸ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe (Dz.U. nr 7, poz. 56).

⁹ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o statucie Narodowego Banku Polskiego (Dz.U. nr 7, poz. 57).

¹⁰ M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 145.

¹¹ Kompetencje te przekazano na podstawie ustaw z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. nr 24, poz. 122) oraz z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. nr 24, poz. 123).

¹² Prezesa powoływał odtąd Sejm na wniosek premiera. Por. ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe..., dz. cyt., art. 51, ust. 1. Kompetencje prezesa NBP określono w ustawie z dnia 26 lutego 1982 r. o statucie Narodowego Banku Polskiego..., dz. cyt., art. 21–27.

¹³ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe..., dz. cyt., art. 60 ust. 4.

Nowy porządek prawny ustanowiony w lutym 1982 r. rozpoczął przystosowywanie sektora bankowego do potrzeb gospodarki rynkowej. Zmiany miały wprawdzie charakter niemal wyłącznie deklaracyjny, tzn. nie wywołały znaczących przeobrażeń w sektorze, jednak stanowiły „zwiastuny nowego ustroju”¹⁴. Dopuszczono m.in. funkcjonowanie banków w postaci spółek akcyjnych, nawet z udziałem inwestorów zagranicznych, nie nazywając ich jeszcze bankami prywatnymi¹⁵. W praktyce ustawa z 1982 r. zachowywała *status quo*.

Zasadnicza dyskusja na temat konieczności reformy sektora bankowego rozpoczęła się w styczniu 1986 r. z inicjatywy NBP. Reformę zapoczątkowano od powołania dwóch zespołów zajmujących się umacnianiem pieniądza oraz kompleksowym przekształceniem systemu bankowego¹⁶, przyjmując, że „niezbędne jest oddzielenie funkcji depozytowo-kredytowych, które powinny być domeną samodzielnych banków, działających na zasadach komercyjnych, od funkcji emisyjnej, realizowanej przez bank centralny”¹⁷. W efekcie powstał szereg dokumentów¹⁸, które znacznie wyprzedziły reformy rynkowe w Polsce, przygotowując sektor bankowy do realiów gospodarki rynkowej.

Na koniec 1988 r. funkcjonowały na terytorium Polski następujące banki:

- Narodowy Bank Polski pełniący niektóre funkcje banku centralnego i komercyjnego;
- bank państwowy Powszechna Kasa Oszczędności (PKO BP), reaktywowany w 1987 r. w drodze (początkowo organizacyjnego, później także kapitałowego) wyodrębnienia ze struktur NBP w celu obsługi klientów detalicznych;
- funkcjonujący w formie spółki akcyjnej (ze 100-procentowym udziałem Skarbu Państwa) Bank Polska Kasa Opieki (Bank PeKaO SA), obsługujący operacje dewizowe ludności;
- działający w formie spółki akcyjnej (ze 100-procentowym udziałem Skarbu Państwa) Bank Handlowy w Warszawie, nastawiony na obsługę transakcji zagranicy;

¹⁴ M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza...*, dz. cyt., s. 145. Najbardziej rewolucyjnym wydaje się art. 5 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe..., dz. cyt., zawierający zapis na temat umacniania pieniądza polskiego, a więc typowego zadania banku centralnego w gospodarce rynkowej.

¹⁵ Kompetencje w zakresie decyzji o ich utworzeniu pozostały nadal w gestii rządu.

¹⁶ W. Baka, *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988–1995: studium monograficzno-porównawcze*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1997, s. 25.

¹⁷ Tamże, s. 29.

¹⁸ Wskazać należy m.in. na: *Reforma systemu bankowego (cele, założenia, kierunki)*, „Bank i Kredyt” 1987, nr 7; *Program umacniania pieniądza*, „Bank i Kredyt” 1987, nr 11–12; *Przebudowa organizacji i funkcji Narodowego Banku Polskiego i utworzenie sieci banków kredytowych (Drugi etap reformy bankowej)*, NBP, Warszawa, marzec 1988; *Realizacja drugiego etapu reformy bankowej (Rozwiązania szczegółowe)*, NBP, Warszawa, lipiec 1988.

- państwowo-spółdzielczy Bank Gospodarki Żywnościowej (BGŻ), utworzony w 1975 r. dla obsługi bankowej sektora rolno-spożywczego;
- prowadzący w okresie powojennym ograniczoną działalność Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK);
- funkcjonujący w formie spółki akcyjnej Bank Rozwoju Eksportu (BRE SA)¹⁹;
- Łódzki Bank Rozwoju, będący spółką przedsiębiorstw, instytucji i osób prywatnych.

Ponadto funkcjonowały jeszcze 1663 lokalne banki spółdzielcze, zrzeszone w BGŻ²⁰. Zmiany legislacyjne, które dokonały się w latach 80. XX w., zapoczątkowały pęknięcie jednolitej struktury państwowego monopolu bankowego.

2. Zmiany systemowe w sektorze bankowym²¹

2.1. Etap przełomu lat 1989–1992

Zwieńczeniem prac reformatorskich było przyjęcie w styczniu 1989 r. dwóch ustaw, które wyznaczyły kierunek zmian sektora bankowego w Polsce na okres początkowych reform transformacyjnych. Były to ustawa prawo bankowe²² oraz ustawa o NBP²³. Ustawy te zrekonstruowały ówczesny system bankowy – umożliwiły rozwój sieci banków komercyjnych oraz na nowo zdefiniowały funkcje banku centralnego. Stały się one fundamentem rozwoju bankowości uniwersalnej w Polsce. „Miały one charakter kompleksowej regulacji funkcjonowania systemu bankowego. System ten był strukturą względnie mało skomplikowaną”²⁴.

Równie ważną okazała się nowelizacja ustawy prawo bankowe z grudnia 1989 r. wchodząca w skład tzw. planu Balcerowicza²⁵. Wyeliminowano wówczas przepisy

¹⁹ Utworzony na podstawie ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe..., dz. cyt., rozpoczęła działalność w 1987 r. Współzałożycielami banku były Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą i Finansów, NBP, Banki: Handlowy SA, Pekao SA i BGŻ oraz tzw. centrale handlu zagranicznego.

²⁰ *System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, NBP, Warszawa 2001, s. 55.

²¹ Okres transformacji w literaturze dzieli się na dwa etapy: etap początkowy (przełomowy), utożsamiany z okresem 1989–1991 oraz etap stopniowych zmian transformacyjnych, co nastąpiło od 1992 r. Por. M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza...*, dz. cyt., s. 78. W zakresie rekonstrukcji sektora bankowego za koniec pierwszego etapu reform przyjmuje się grudzień 1992 r., kiedy zakończono dostosowania prawa bankowego do nowych warunków działania, co znalazło wyraz w nowelizacji prawa bankowego z 19 grudnia 1992 r. Szerzej: *System bankowy w Polsce...*, dz. cyt., s. 3 i 18.

²² Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (Dz.U. nr 4, poz. 21).

²³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 4, poz. 22).

²⁴ *System bankowy w Polsce...*, dz. cyt., s. 23.

²⁵ Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 74, poz. 438).

dotyczące planu kredytowego, wprowadzając jednocześnie samodzielność banków w zakresie oprocentowania depozytów i kredytów oraz prowizji od usług bankowych. Wzrosła wówczas ranga umowy kredytowej jako podstawy regulacji relacji bank – kredytobiorca²⁶.

W 1989 r. na bazie majątku NBP (w postaci 400 pozamiejscowych jednostek²⁷) wyodrębniono dziewięć państwowych banków uniwersalnych²⁸, które przejęły od NBP działalność depozytowo-kredytową²⁹. Z dniem 1 lutego 1989 r. działalność podjęły: Wielkopolski Bank Kredytowy w Poznaniu, Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi, Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie, Bank Zachodni we Wrocławiu, Bank Śląski w Katowicach, Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie, Bank Gdański w Gdańsku, Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie, Państwowy Bank Kredytowy w Warszawie. Instytucje te – funkcjonując początkowo w formie banków państwowych, a od 1991 r. w formie jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa – były głównym czynnikiem demonopolizacji sektora bankowego w Polsce.

Oprócz odgórnjej inicjatywy założycielskiej pojawiły się również pierwsze banki prywatne, powstałe na bazie kapitału mieszanego bądź obcego. Liberalna polityka licencyjna banku centralnego pozwoliła w końcu 1993 r. prowadzić działalność operacyjną 87 bankom komercyjnym³⁰.

Bankowość komercyjna w Polsce oparta została na modelu uniwersalnym, tj. gotowości do zaoferowania szerokiego wachlarza usług, zarówno dla gospodarstw domowych (klientów detalicznych), jak i przedsiębiorstw. Nurt ten dominował od początku rozwoju sektora bankowego w Polsce. Dopiero później (tj. w 1991 r.) pojawiły się pierwsze banki wyspecjalizowane, w tym banki: rozwoju³¹, hipoteczne³², kredytu samochodowego³³.

²⁶ W. Baka, *Transformacja bankowości polskiej...*, dz. cyt., s. 48.

²⁷ *System bankowy w Polsce...*, dz. cyt., s. 2.

²⁸ Powstały na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1988 r. w sprawie utworzenia poszczególnych banków (Dz.U. nr 21, poz. 137–145).

²⁹ W 1993 r. z NBP wyodrębniono dziesiąty bank – Polski Bank Inwestycyjny SA z siedzibą w Warszawie.

³⁰ *Sytuacja finansowa banków w 1999 r. Synteza*, NBP, GINB, Warszawa 2000, tab. 1, s. 24.

³¹ W 1991 r. powstał Polski Bank Rozwoju SA, a w 1993 r. wspomniany już PBI SA.

³² Kredyt hipoteczny wprowadzono w 1992 r. Wcześniej funkcjonował kredyty mieszkaniowe przydzielane i spłacane na specjalnych zasadach. Pierwsze banki hipoteczne to m.in.: Polsko-Amerykański Bank Hipoteczny SA, Bank Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego Bud-Bank SA.

³³ Przykładami są: prowadzący działalność operacyjną od 15 czerwca 1998 r. Fiat Bank Polska SA, prowadzący działalność operacyjną od 30 lipca 1998 r. Volkswagen Bank Polska SA, czy działający od 2000 r. Toyota Bank Polska SA.

Prawo bankowe już w pierwszych latach funkcjonowania sektora bankowego było wielokrotnie nowelizowane³⁴, również dzięki inicjatywom podejmowanym przez NBP³⁵. Pierwszy etap korekty instytucjonalnej zakończyła nowelizacja ustawy prawo bankowe z grudnia 1992 r.³⁶, która określiła limity zaangażowania kredytowego i kapitałowego oraz kontrolę przepływu własności akcji banków³⁷.

2.2. Etap stopniowych zmian po roku 1992

„Reforma systemu bankowego [będąca skutkiem kryzysu lat 1992–1993 – przyp. aut.] wprowadzana była [...] w wyjątkowo niesprzyjających dla banków warunkach zewnętrznych”³⁸. Radykalny program stabilizacji makroekonomicznej – zwany potocznie planem Balcerowicza – wyznaczył nowe parametry funkcjonowania przedsiębiorstw, a pośrednio – sektora bankowego w Polsce. W latach 1992–1993 ujawniono dramatycznie niską jakość należności kredytowych banków (tzw. złe długi)³⁹. Ich powstanie było skutkiem z jednej strony zmian społeczno-gospodarczych (uwolnienia bankowych stóp procentowych oraz redukcji dotacji budżetowych dla przedsiębiorstw), w efekcie czego pojawiły się trudności finansowe przedsiębiorstw państwowych (głównych klientów banków), oraz z drugiej strony niedostatkiem wykwalifikowanych kadr, potrafiących właściwie ocenić ryzyko kredytowe. Wprowadzono w związku z tym szereg kryzysowych rozwiązań, mających na celu wyprowadzenie banków ze złej sytuacji ekonomicznej i wdrożenie mechanizmów naturalizujących skutki ewentualnych przyszłych kryzysów. Stabilizacja sektora bankowego po nie najlepszym okresie narastania złych długów i pierwszych upadłości banków rozpoczęła się od przyjęcia stosownych rozwiązań normatywnych w postaci ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków⁴⁰ oraz ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁴¹.

³⁴ W rezultacie konieczne było ogłoszenie tekstów jednolitych obu ustaw bankowych: obwieszczenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 20 lipca 1992 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo bankowe (Dz.U. nr 72, poz. 359), obwieszczenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 20 lipca 1992 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 72, poz. 360).

³⁵ Por. dokument pt.: *Rozwój i modernizacja sektora bankowego w Polsce*, NBP, Warszawa 1990.

³⁶ Ustawa z dnia 19 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe i niektórych innych ustaw (Dz.U. 1993, nr 6, poz. 29).

³⁷ Szerzej: *System bankowy w Polsce...*, dz. cyt., s. 3 i 18.

³⁸ Tamże, s. 19.

³⁹ Tamże, s. 65.

⁴⁰ Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków (Dz.U. nr 18, poz. 82).

⁴¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. 1995, nr 4, poz. 18, tekst jedn.: Dz.U. 2000, nr 9, poz. 131).

Utworzenie dwuszczeblowego systemu bankowego w 1989 r. oraz znaczna liberalizacja funkcjonowania rynku usług bankowych od 1990 r. zapoczątkowała sekwencję kolejnych działań zmierzających do dostosowania sektora bankowego w Polsce do wymogów współczesnej gospodarki rynkowej. Kolejne kroki korekty systemowo-instytucjonalnej wyznaczone były czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Do czynników wewnętrznych zaliczyć należy zmieniającą się sytuację gospodarczą w kraju. Czynniki zewnętrzne stanowiły akcesje do kolejnych ugrupowań integracyjnych, takich jak OECD czy UE.

W sierpniu 1997 r. przeprowadzono kolejną, znaczną reformę funkcjonowania systemu bankowego, uchwalając nowe ustawy o NBP⁴² i prawo bankowe⁴³. W ustawach dokonano zasadniczej rekonstrukcji zasad „[...] prowadzenia działalności bankowej, tworzenia i organizacji banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych oraz zasad sprawowania nadzoru bankowego”⁴⁴. Następnie ustawę nowelizowano, harmonizując polskie prawo bankowe z rozwiązaniami przyjętymi w Unii Europejskiej⁴⁵.

Dla transformacji bankowości w Polsce istotne znaczenie miały również inne ustawy uchwalane w latach 90. Były to m.in. ustawy: o rachunkowości⁴⁶, o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej⁴⁷. Pierwsza z nich umożliwiła dokonywanie przejrzystej oceny sytuacji banków, a druga stanowiła podstawę procesu konsolidacji banków⁴⁸. Ważną zmianę w kolejnej dekadzie wprowadził również kodeks spółek handlowych⁴⁹.

2.3. Transformacja bankowości spółdzielczej

Odrębnym torem przebiegała transformacja bankowości spółdzielczej. Zasadnicze zmiany społeczno-gospodarcze mające miejsce w Polsce po 1989 r. dotknęły rów-

⁴² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 140, poz. 938).

⁴³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. nr 140, poz. 939).

⁴⁴ D. Appenzeller, W. Nowara, *Procesy upadłościowe banków komercyjnych na tle ewolucji sektora bankowego w latach 1989–2001*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 4, s. 109.

⁴⁵ W efekcie licznych nowel ustawy prawo bankowe i o NBP stały się dokumentami nieczytelnymi i trzeba było ogłaszać ich teksty jednolite, por.: obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo bankowe (Dz.U. nr 72, poz. 665), obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 2005, nr 1, poz. 2).

⁴⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. nr 121, poz. 591).

⁴⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej (Dz.U. nr 90, poz. 406).

⁴⁸ D. Appenzeller, W. Nowara, *Procesy upadłościowe banków...*, dz. cyt., s. 109–110.

⁴⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. nr 94, poz. 1037).

niez banki spółdzielcze oraz ich otoczenie⁵⁰. Zmiany prawa bankowego doprowadziły do wzrostu autonomii banków spółdzielczych, które w sposób niekontrolowany zaczęły rozszerzać przedmiot działalności oraz zasięg terytorialny.

Kluczowe znaczenie dla rozwoju bankowości spółdzielczej miały ustawy: nowelizacja prawa spółdzielczego⁵¹, o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ⁵², o zrzeszaniu się banków spółdzielczych⁵³.

Chaotyczny i niekontrolowany rozwój sektora bankowości spółdzielczej, w połączeniu z bezprecedensowym w swej skali zjawiskiem opóźnień w spłacie należności bankowych (wynikającym ze złej sytuacji ekonomicznej podmiotów kredytowanych przez banki spółdzielcze, tj.: rolników indywidualnych, rzemieślników i rozpoczynających działalność przedsiębiorców⁵⁴), doprowadził do kryzysu ekonomicznego tej grupy banków. Wywołało to potrzebę przeprowadzenia systemowej restrukturyzacji sektora. W efekcie podjętych prac uchwalono w czerwcu 1994 r. ustawę o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ, która na kolejne 5 lat wyznaczyła kierunki rozwoju bankowości spółdzielczej w Polsce. „Przyjęto model trójszczeblowej struktury spółdzielczego sektora bankowego, obejmujący banki spółdzielcze, banki regionalne oraz bank krajowy”⁵⁵. Nadzór nad tak powstałą strukturą miałyby prowadzić banki zrzeszające. Realizacja ustawy napotkała jednak trudności wynikające z braku możliwości utworzenia jednolitej struktury bankowości spółdzielczej. Poprawiła się natomiast sytuacja ekonomiczna banków spółdzielczych, głównie za sprawą napływu zewnętrznych środków pomocowych⁵⁶. Ustawodawca – przyjmując rozwiązania stosowane w Europie – zakładał konsolidację sprawozdań finansowych banków spółdzielczych i ich solidarną odpowiedzialność. Niechęć wywołana obawami przed solidarną odpowiedzialnością doprowadziła do zaniechania projektu i rozpoczęcia w 1999 r. prac nad nową ustawą regulującą działanie bankowości spółdzielczej.

Uchwalona w grudniu 2000 r. ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających na nowo określiła kierunki przekształceń bankowego sektora spółdzielczego. Zrezygnowano z trójszczeblowej struktury organizacyjnej na rzecz rozwiązania dwuszczeblowego, jednolitego dla

⁵⁰ *Banki spółdzielcze w Polsce*, NBP, Warszawa 2006, s. 14.

⁵¹ Ustawa z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz.U. nr 6, poz. 37).

⁵² Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 80, poz. 369).

⁵³ Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. nr 119, poz. 1252).

⁵⁴ Wpadli oni w tzw. pułapkę inflacyjną: wzrost inflacji przyczynił się do wzrostu stóp procentowych i utraty zdolności obsługi zadłużenia.

⁵⁵ *Banki spółdzielcze...*, dz. cyt. s. 19.

⁵⁶ Były to: kredyt weksłowy NBP, zwolnienie z obowiązku utrzymywania i odprowadzania rezerwy obowiązkowej, zaniechanie poboru podatku dochodowego od osób prawnych w 1995 i 1996 r., obligacje restrukturyzacyjne, pożyczki BFG.

całego sektora bankowego. Jednocześnie rozszerzono zakres kompetencji banków⁵⁷ spółdzielczych wprowadzając im stosowne wymogi⁵⁸. Ponadto stworzono nowe możliwości w zakresie zrzeszania się banków i konsolidacji banków zrzeszających.

Zmiany w sektorze banków spółdzielczych doprowadziły zaledwie do odzyskania przez niego pozycji ekonomicznej, którą dysponował na początku lat 90. XX w.

3. Zmiany instytucjonalne w sektorze bankowym

3.1. Zmiany w bankowości centralnej

W 1989 r. zmieniły się nie tylko funkcje, ale i pozycja banku centralnego w strukturze władz państwa. W gospodarce rynkowej bank centralny pełni następujące funkcje: banku emisyjnego, banku banków oraz banku państwa. Jako bank emisyjny ma wyłączne prawo wprowadzać do obiegu znaki pieniężne, zapewniać płynność ich obiegu oraz dbać o stabilną siłę nabywczą pieniądza. Jako bank banków, bank centralny jest odpowiedzialny za stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego. W tym celu organizuje system rozliczeń międzybankowych oraz uczestniczy w rynku międzybankowym, sprawuje nadzór bankowy bądź współuczestniczy w jego sprawowaniu. Jako bank państwa, bank centralny prowadzi bankową obsługę państwa oraz administruje państwowymi rezerwami walutowymi.

Kluczowe zadanie NBP – utrzymanie stabilnego poziomu cen⁵⁹ – realizowane było początkowo przez Prezesa, a następnie powierzone zostało ciału kolegialnemu. Rada Polityki Pieniężnej (RPP) jest organem NBP powołanym na mocy ustawy z 1997 r., do którego zadań należy ustalanie założeń oraz realizacja polityki pieniężnej kraju. Rada liczy dziesięć osób, w tym przewodniczącego, którym jest z urzędu Prezes NBP, oraz dziewięciu członków powoływanych w równej liczbie przez Prezydenta (w drodze postanowienia), Sejm i Senat (w drodze uchwał)⁶⁰. W celu realizacji swoich zadań RPP ustala: wysokość stóp procentowych NBP, stopy rezerwy obowiązkowej banków i wysokość jej oprocentowania, zasady operacji otwartego rynku, oraz zatwierdza plan finansowy i sprawozdanie z działalności NBP⁶¹.

Strategia polityki pieniężnej stosowana przez NBP ulegała w analizowanym okresie zasadniczym przeobrażeniom. W latach 1990–1998 NBP w realizacji celu podstawowego (finalnego) stosował strategię celów pośrednich. „Podejście to wy-

⁵⁷ Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających..., dz. cyt., art. 6.

⁵⁸ Tamże, art. 27, ust. 6.

⁵⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jednolity Dz.U. 2005, nr 1, poz. 2 z późn. zm.), art. 3, ust. 1. Wcześniej cel NBP określano jako umacnianie pieniądza polskiego. Por. Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim..., dz. cyt., art. 5, ust. 1.

⁶⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim..., dz. cyt., art. 13, ust. 1.

⁶¹ Tamże, art. 12, ust. 2.

wodziło się z dość powszechnego do połowy lat 90. [XX w. – przyp. aut.] przekonania, że bank centralny – wyznaczając jako cel nadrzędny stabilizowanie poziomu cen – powinien w swojej bieżącej działalności dysponować celami pośrednimi, których osiągnięcie zapewnia wpływ na realizację celu finalnego⁶². Przełom przyniosło dopiero uchwalenie w 1997 r. nowej konstytucji oraz nowej ustawy o NBP. Ukonstytuowanie Rady Polityki Pieniężnej pierwszej kadencji zaowocowało podjęciem decyzji o rozpoczęciu realizacji bezpośredniego celu inflacyjnego z dniem 1 stycznia 1999 r.

Narodowy Bank Polski prowadzi politykę monetarną w oparciu o klasyczną triadę instrumentów: rezerwę obowiązkową, operacje otwartego rynku oraz operacje depozytowo-kredytowe⁶³. Znaczenie poszczególnych instrumentów zmieniało się w latach transformacji.

Rezerwę obowiązkową stosuje się w Polsce od chwili utworzenia dwuszczeblowego sektora bankowego w 1989 r. Jest ona narzędziem ochrony środków depozytariuszy oraz instrumentem wpływającym na podaż pieniądza. Bank centralny ustala zarówno stopę rezerwy jak i zasady jej odprowadzania. Początkowo relatywnie wysoki poziom stóp rezerwy obowiązkowej uległ obniżeniu do 3%⁶⁴.

Głównym instrumentem polityki pieniężnej NBP są operacje otwartego rynku⁶⁵, pozwalające elastycznie realizować zadania banku w zakresie stabilizacji siły nabywczej pieniądza. Od połowy 1993 r. operacje otwartego rynku zaczęły zyskiwać na znaczeniu, stając się stopniowo najbardziej dogodnym instrumentem polityki pieniężnej. W ramach operacji absorbujących płynność bank centralny w Polsce może dokonywać warunkowej bądź bezwarunkowej sprzedaży bonów skarbowych, obligacji skarbowych oraz emisji bonów pieniężnych NBP. Natomiast w zakresie operacji zasilających w płynność NBP może stosować warunkowy bądź bezwarunkowy zakup bonów i obligacji skarbowych.

Operacje kredytowe NBP – głównie w postaci kredytu refinansowego – miały kluczowe znaczenie w zaopatrywaniu gospodarki w pieniądź w okresie gospodarki centralnie zarządzanej. Kredyt refinansowy – służący głównie finansowaniu inwestycji centralnych państwa – był stopniowo ograniczany w gospodarce rynkowej. Obecnie NBP stosuje dwa instrumenty łagodzące wahania krótkoterminowych stóp procentowych, tj. ceny pieniądza na rynku międzybankowym. Są to kredyt lom-

⁶² *Rola Narodowego Banku Polskiego w procesie integracji europejskiej*, NBP, Warszawa 2003, s. 12.

⁶³ Tamże, s. 12–13.

⁶⁴ Dane NBP: www.nbp.pl (dostęp: 13.04.2010).

⁶⁵ Operacje otwartego rynku zostały wprowadzone w formie niedojrzałego zarządzenia nr A 3 91 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 6 kwietnia 1991 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu aukcyjnej sprzedaży i odkupu przez banki od Narodowego Banku Polskiego papierów wartościowych* (Dz.U. NBP nr 3, poz. 7; nr 4, poz. 9; nr 7, poz. 19) oraz w formie dojrzałego zarządzenia nr A 7 92 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 17 grudnia 1992 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu aukcyjnego obrotu papierami wartościowymi pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim a bankami* (Dz.U. NBP nr 14, poz. 27).

bardowy i depozyt na koniec dnia, uruchamiane z inicjatywy banków komercyjnych. Stopa kredytu lombardowego wyznacza górną, a stopa depozytowa dolną granicę wahań krótkoterminowych stóp procentowych na rynku międzybankowym.

NBP w chwili przystąpienia Polski do UE stał się członkiem Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC)⁶⁶, co wymagało dokonania harmonizacji instrumentów polityki pieniężnej.

Bank centralny prowadzi również politykę kursową. Z dniem 1 stycznia 1990 r. wprowadzono w Polsce kurs stały względem dolara USA dokonując jednocześnie jego 42-procentowej dewaluacji. Zasadnicza zmiana systemu kursowego w Polsce nastąpiła w 1991 r. Polegała ona na wprowadzeniu w maju koszyka pięciu walut, a w październiku na odejściu od systemu sztywnego kursu walutowego na rzecz mechanizmu pełzającej dewaluacji⁶⁷. W kolejnych latach ograniczano miesięczną stopę dewaluacji, zwiększając jednocześnie dopuszczalne pasmo wahań kursu walutowego. Wreszcie 12 kwietnia 2000 r. uwolniono kurs złotego⁶⁸.

Zadaniem banku centralnego jest również prowadzenie nadzoru bankowego bądź uczestniczenie w nadzorze bankowym. Poszukiwanie najbardziej efektywnej formuły instytucjonalnej nadzoru bankowego w Polsce można podzielić na następujące etapy:

1) lata 1989–1997, kiedy nadzór bankowy w Polsce budowany był w ramach NBP⁶⁹;

2) lata 1998–2007, kiedy nadzór sprawowała Komisja Nadzoru Finansowego, której organem wykonawczym był wyodrębniony organizacyjnie z NBP Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego;

3) z dniem 1 stycznia 2008 r. obowiązki nadzorcze przejęła Komisja Nadzoru Finansowego.

Nadzór bankowy formułował swoje normy ostrożnościowe w postaci: zaleceń prezesa NBP, zarządzeń prezesa NBP, uchwał i rekomendacji KNB, uchwał i decyzji KNF.

Koncepcją szeroko promowaną w literaturze przedmiotu, w myśl zasad tzw. deregulacji, jest uznanie rynku za drugiego nadzorcę systemu bankowego. Rynek – w świetle doświadczeń gospodarki światowej ostatnich lat – nie dyscyplinuje w dostatecznym stopniu działań banków komercyjnych, co w efekcie doprowadziło do kryzysu finansowego lat 2007–2009.

⁶⁶ C. Leszczyńska, *Rzut oka na dzieje polskiej bankowości centralnej*, NBP, Warszawa, s. 31. ESBC obejmuje Europejski Bank Centralny (EBC) oraz narodowe banki centralne UE (NBC).

⁶⁷ P. Wyczański, M. Gołajewska, *Polski system bankowy 1990–1995*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1996, s. 51.

⁶⁸ Chronologię zmian systemowych polityki kursu walutowego w Polsce w latach 1990–2000 przedstawia D.K. Rosati, *Polityka kursu złotego w Polsce*, materiały konferencyjne, z. 1, WSB, Poznań 2001, s. 7.

⁶⁹ *System bankowy w Polsce...*, dz. cyt., s. 34.

Komisja Nadzoru Bankowego (KNB) była instytucją sprawującą nadzór nad działalnością banków w Polsce w okresie od 1 stycznia 1998 do 31 grudnia 2007 r. Komisja – powołana na mocy ustawy⁷⁰ – przejęła wcześniejsze kompetencje NBP oraz Prezesa NBP. Organem wykonawczym Komisji był działający w strukturach NBP Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego⁷¹. Od 1 stycznia 2008 r. kompetencje w zakresie nadzoru bankowego przejęła Komisja Nadzoru Finansowego.

Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) jest centralnym organem administracji państwowej, podległym prezesowi rady ministrów, sprawującym kontrolę nad rynkiem finansowym, tj. bankowym, kapitałowym, ubezpieczeniowym i emerytalnym⁷². Powołano ją 19 września 2006 r. na mocy ustawy⁷³. Pierwotnie KNF przejęła kompetencje Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, a od 1 stycznia 2008 r. – Komisji Nadzoru Bankowego.

Nadzór bankowy w Polsce – niezależnie od instytucji go sprawującej – odwołuje się do doświadczeń międzynarodowych, w szczególności do ustaleń Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego (BCBS). Jest to instytucja powołana w 1974 r. przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) w celu opracowania zasad bezpieczeństwa w sektorze bankowym⁷⁴. Wytyczne dotyczące zasad zarządzania ryzykiem oraz wielkości kapitałów określono w postaci tzw. Umowy Kapitałowej (1988) a następnie jej nowej wersji tzw. Nowej Umowy Kapitałowej (NUK). W 1997 r. Komitet określił 25 zasad niezbędnych do osiągnięcia efektywnego nadzoru⁷⁵.

3.2. Zmiany w bankowości komercyjnej

Bank handlowy (komercyjny) jest podmiotem, którego „główną funkcją jest zaspokajanie za pomocą kredytu zapotrzebowania na pieniądź, obsługiwanie obiegu pieniężnego oraz skupianie wolnych funduszy i przeistaczanie ich w fundusze funkcjonujące”⁷⁶. W celu realizacji postawionych przed nimi zadań banki funkcjonują w skomplikowanej strukturze instytucjonalnej rynku usług bankowych.

⁷⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim..., dz. cyt., art. 25.

⁷¹ Od maja 1989 r. dla sprawowania nadzoru bankowego powołano w strukturze NBP Departament Nadzoru Bankowego, który z początkiem 1990 r. zmienił nazwę na Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.

⁷² Nadzorowi właściwych ministrów podlegają: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, SKOK-i, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny oraz ubezpieczenia zdrowotnego w Narodowym Funduszu Zdrowia. Instytucje te wyłączone są spod nadzoru KNF.

⁷³ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. nr 157, poz. 1119).

⁷⁴ Szerzej na temat powstania i zadań BCBS: M. Koterwas, *Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego i jego wpływ na kształt nadzoru bankowego w świecie*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 10, s. 56–58.

⁷⁵ Tamże, s. 58–60.

⁷⁶ *Leksykon finansowo-bankowy*, red. Wł. Jaworski, PWE, Warszawa 1991, s. 23.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) to instytucja zarządzająca systemem gwarantowania depozytów w Polsce powołana z dniem 17 lutego 1995 r. na mocy ustawy⁷⁷. Podstawowym zadaniem BFG jest zwrot, do wysokości określonej ustawą, środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, w razie upadłości banku będącego uczestnikiem systemu gwarantowania depozytów. Ponadto Fundusz wspiera pomocą finansową banki realizujące programy sanacyjne, pomaga w fuzjach sanacyjnych oraz współdziała w zakresie czuwania nad bezpieczeństwem sektora bankowego.

Krajowa Izba Rozliczeniowa (KIR) to instytucja powołana w 1991 r. przez NBP, ZBP oraz 16 największych banków komercyjnych w celu dokonywania rozliczeń międzybankowych. Pierwotnie dokonywała rozliczeń za pomocą dokumentów papierowych w oparciu o system SYBIR⁷⁸, a 18 kwietnia 1994 r. wprowadziła system elektronicznych rozliczeń międzybankowych ELIXIR⁷⁹. Ponadto firma wprowadza na polski rynek nowoczesne rozwiązania z zakresu wymiany informacji elektronicznej⁸⁰.

Rada Banków powołana odgórnie ustawą jako organ koordynacyjny, konsultacyjny i opiniotwórczy banków⁸¹, w skład której weszli: prezes NBP, I zastępca prezesa NBP, prezesi i przedstawiciele określonych w ustawie banków (łącznie 14 osób) oraz przedstawiciel ministerstwa finansów i przedstawiciel CUP⁸². Zniesiono ją nowelizacją prawa bankowego w lutym 1992 r.⁸³

Funkcje Rady Banków przejął Związek Banków Polskich (ZBP), będący dobrowolną i samorządową organizacją banków reprezentującą ich wspólne interesy wobec banku centralnego oraz władz administracji wszystkich szczebli. Podstawą funkcjonowania związku jest ustawa o izbach gospodarczych⁸⁴ oraz statut⁸⁵. Związek powołano w styczniu 1991 r. z inicjatywy dziewięciu banków komercyjnych, w tym banku Polska Kasa Opieki SA oraz Powszechnej Kasy Oszczędności – banku państwowego, na wzór organizacji tego typu funkcjonujących w Polsce⁸⁶ i Eu-

⁷⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (tekst jednolity: Dz.U. 2009, nr 84, poz. 711).

⁷⁸ Zamknięty z dniem 1 lipca 2004 r.

⁷⁹ Od 1998 r. wszyscy członkowie Izby korzystają z systemu ELIXIR.

⁸⁰ Por.: www.kir.com.pl (dostęp: 15.04.2010).

⁸¹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (Dz.U. nr 4, poz. 21), art. 87.

⁸² Tamże, art. 88, ust. 1–6.

⁸³ Ustawa z dnia 14 lutego 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe i niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 20, poz. 78), art. 1, ust. 38.

⁸⁴ Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. nr 35, poz. 195 z późn. zm.).

⁸⁵ Tekst jednolity znajdujemy w uchwale nr 7 XIII Walnego Zgromadzenia ZBP z dnia 22 kwietnia 2002 r.

⁸⁶ W Polsce e okresie międzywojennym funkcjonował Związek Banków w Polsce.

ropie⁸⁷. Zadania Związku realizują powołane zespoły, rady, komitety i komisje. Przy ZBP działają również Sąd Polubowny (Arbitrażowy)⁸⁸ i Arbiter Bankowy⁸⁹. Sąd Polubowny służy rozpatrywaniu sporów w zakresie wykonania umów, w których dokonano tzw. zapisu na sąd polubowny. Natomiast Arbiter Bankowy rozstrzyga spory powstałe wyłącznie pomiędzy konsumentami a bankami, podlegające pozasądowemu postępowaniu rozjemczemu.

Odrębną reprezentację własnych interesów posiadają banki spółdzielcze. Krajowy Związek Banków Spółdzielczych (KZBS) z siedzibą w Warszawie powstał 12 lutego 2008 r. jako izba gospodarcza zrzeszająca na zasadach dobrowolności banki spółdzielcze, banki zrzeszające, związki rewizyjne banków spółdzielczych oraz podmioty współpracujące. Celem działania KZBS jest reprezentowanie i ochrona wspólnych interesów gospodarczych swoich członków, w szczególności wobec organów państwowych oraz podejmowanie i wspieranie działań na rzecz gospodarczego rozwoju sektora spółdzielczości bankowej⁹⁰.

Biuro Informacji Kredytowej (BIK) jest niezależną od banków instytucją pośredniczącą w przekazywaniu informacji o zobowiązaniach klientów banków, działającą na podstawie ustaw: prawo bankowe⁹¹, o udostępnianiu informacji gospodarczych⁹² oraz o ochronie danych osobowych⁹³. Już w 1991 r. utworzono przy Związku Banków Polskich „bankowy rejestr klientów czasowo nie wywiązujących się z zobowiązań”, którego zadaniem było gromadzenie informacji o nierzetelnych klientach banków. W latach 1996–1997 w gronie 20 banków (z inicjatywy PKO BP, PBK SA, BGŻ SA, Pekao SA i Banku Pocztowego SA) trwały prace przygotowawcze nad przystającym do potrzeb współczesnej gospodarki rynkowej bankowym systemem wymiany informacji. Ich zwieńczeniem było zgromadzenie założycielskie akcjonariuszy BIK SA, które odbyło się 29 października 1997 r. 29 listopada 2000 r. BIK udostępnił system informacji o klientach indywidualnych powstały we współpracy z uczestnikami systemu, tj. bankami oraz SKOK-ami. Od tego czasu liczba raportów przygotowywanych na temat klientów systematycznie wzrasta⁹⁴.

Oprócz banków działalność na rynku usług bankowych prowadzi tzw. parabanki. Parabank to instytucja finansowa świadcząca usługi podobne do bankowych, lecz funkcjonująca na podstawie odmiennych niż prawo bankowe przepisów. Pojęcie

⁸⁷ Przykładem dla inicjatorów były m.in. Związek Banków Austriackich, Stowarzyszenie Bankierów Brytyjskich, Francuskie Stowarzyszenie Banków czy Federalny Związek Banków Niemieckich.

⁸⁸ Powołany uchwałą Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z dnia 6 marca 1992 r.

⁸⁹ Inaczej Bankowy Arbitraż Konsumentcki.

⁹⁰ Statut Krajowego Związku Banków Spółdzielczych, par. 6.

⁹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe..., dz. cyt., art. 105, ust. 4.

⁹² Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz.U. nr 50, poz. 424).

⁹³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz.U. 2002, nr 101, poz. 926).

⁹⁴ W latach 2002–2008 roczna liczba raportów wzrosła z 3,2 do 19,9 mln. Dane BIK SA: www.bik.pl (dostęp: 15.04.2010).

parabanku nie jest precyzyjnie ustalone i obejmuje tak szerokie spektrum podmiotów jak: spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK-i), kasy budowlano-pożyczkowe, bankowe kasy mieszkaniowe, kantory wymiany walut, firmy leasingowe, factoringowe, firmy pośrednictwa kredytowego (franchising)⁹⁵.

Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe to instytucje finansowe, o charakterze parabankowym, działające w Polsce od 1992 r. początkowo wyłącznie na podstawie prawa spółdzielczego⁹⁶, a następnie na podstawie odrębnej ustawy⁹⁷ regulującej działalność SKOK. Są to niezarobkowe spółdzielnie gromadzące środki pieniężne członków, udzielające im pożyczek i kredytów, dokonujące rozliczeń finansowych oraz pośredniczące w zawieraniu umów ubezpieczeniowych⁹⁸. Zrzeszają się one w Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej, która pełni kontrolę nad działalnością SKOK⁹⁹. Według stanu na dzień 12 marca 2010 r. w Polsce funkcjonowało 61 central SKOK oraz 1795 placówek¹⁰⁰. Kasy zrzeszają ponad 2 mln członków dysponując kwotą aktywów równą 11,64 mln zł.

Instytucją parabankową są również kantory wymiany walut. Kantory walutowe to instytucje finansowe zajmujące się wymianą walut. Działalność kantorów wymiany walut uregulowana jest w rozdziale 4 ustawy Prawo dewizowe¹⁰¹.

Problem, przed którym stanęły banki po 1989 r. to brak odpowiednio przygotowanych kadr. Banki wykazały w tym względzie inicjatywę współtworząc szereg szkół kształcących kadry dla sektora bankowego. Były to m.in.: Szkoła Bankowa w Katowicach¹⁰², Gdańska Akademia Bankowa¹⁰³, Warszawski Instytut Bankowości¹⁰⁴. Instytucje te, dostarczając na rynek pracy wykwalifikowane kadry, współtworzyły nowoczesną strukturę rynku usług bankowych w Polsce.

⁹⁵ Przykładem jednej z pierwszych instytucji parabankowych w Polsce była Bezpieczna (sic!) Kasa Oszczędności Lecha Grobelnego.

⁹⁶ Staraniem Fundacji na rzecz Polskich Związków Kredytowych SKOK-i powstawały na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. nr 32, poz. 210, tekst jedn.: Dz.U. 2003, nr 188, poz. 1848).

⁹⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. 1996, nr 1, poz. 2).

⁹⁸ Tamże, art. 3 ust. 1.

⁹⁹ Tamże, art. 33 ust. 3.

¹⁰⁰ Dane na podstawie: www.skok.pl (dostęp: 12.03.2010).

¹⁰¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (Dz.U. nr 141, poz. 1178 z późn. zm.).

¹⁰² Obecnie Międzynarodowa Szkoła Bankowości i Finansów, utworzona w 1990 r. z inicjatywy Narodowego Banku Polskiego, partnera francuskiego Centre de Formation de la Profession Bancaire oraz 23 największych polskich banków. Rozpoczęła działalność 28 lutego 1991 r. Por.: www.isbf.katowice.pl (dostęp: 13.04.2010).

¹⁰³ GAB powstała w 1992 r. jako wyodrębniona organizacyjnie i finansowo część Fundacji Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, realizująca działalność edukacyjną. Por.: www.gab.com.pl (dostęp: 13.04.2010).

¹⁰⁴ WIB działa od 1992 r. Założycielami było 8 największych banków w Polsce oraz ZBP. Por.: www.wib.org.pl (dostęp: 13.04.2010).

4. Zakończenie

Podsumowując dotychczasowe rozważania, podkreślić należy, że „po 1989 roku polski system bankowy radykalnie się zmienił... [a] ...reformacja systemu bankowego była jednym z najważniejszych elementów reformy polskiej gospodarki”¹⁰⁵. Sprawnie przekształcono system monobankowy w wolnorynkowy¹⁰⁶.

Dzięki wcześniej podjętym działaniom reformatorskim, znacznie wyprzedzającym ogół zmian transformacyjnych, w Polsce przeprowadzono stosunkowo szybko demontaż struktury monobanku. „W intencji ustawodawcy uchwalenie ustaw z 1997 r. o NBP i prawo bankowe miało – w wymiarze normatywnym – zakończyć okres transformacji polskiego systemu bankowego”¹⁰⁷. Nie można ich jednak uznać za koniec zmian w prawie bankowym w ogóle. Konieczność dostosowania się do rozwiązań UE oraz Unii Ekonomicznej i Monetarnej (EMU) wymuszała i wymuszała będzie kolejne nowelizacje wraz z dalszym rozwojem systemu bankowego w Polsce¹⁰⁸. W 2010 r. „komercyjna część systemu bankowego jest strukturą wysoce złożoną instytucjonalnie i organizacyjnie”¹⁰⁹.

Polski sektor bankowy opiera się na systemie kontynentalnym¹¹⁰. Oprócz dominacji banków jako pośredników finansowych, wyróżnia go przewaga banków uniwersalnych z niszowymi bankami wyspecjalizowanymi. Również cechą polskiego sektora pośrednictwa finansowego jest jego zdominowanie przez sektor bankowy, który utrzymuje relatywnie wysoki udział w aktywach (por. rys. 1).

Wskaźniki transformacji Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBRD) dla sektora bankowego w Polsce zaprezentowano na rysunku 2. Polska była pierwszym spośród krajów podlegających transformacji ustrojowej, który uzyskał wskaźnik wyższy od 1. Oznacza to, że najwcześniej rozpoczęła reformy sektora bankowego. Później wyprzedziły ją inne kraje pod względem reform bankowych i liberalizacji stóp procentowych. Na koniec 2009 r. wyżej w rankingu znajdowały się: Chorwacja, Estonia, Węgry, a kraje takie jak Litwa, Łotwa i Słowacja wyrównały wynik Polski¹¹¹.

Dzięki podjętym reformom „polski system bankowy osiągnął instytucjonalno-funkcjonalną dojrzałość umożliwiającą pomyśle współdziałanie i integrację z nowoczesnymi systemami bankowymi państw Unii Europejskiej”¹¹². Postęp systemowo-

¹⁰⁵ *System bankowy w Polsce...*, dz. cyt., s. 1.

¹⁰⁶ Tamże, s. 3.

¹⁰⁷ Tamże, s. 10.

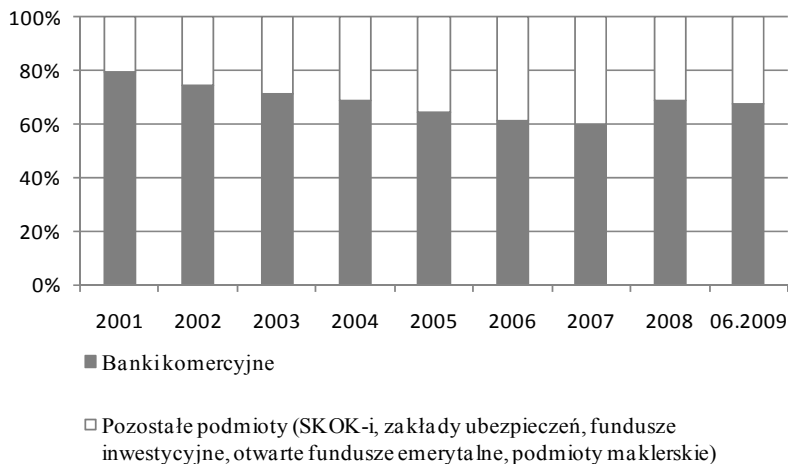
¹⁰⁸ Projekcje rozwoju polskiego sektora bankowego zawiera praca: *Polski sektor bankowy w perspektywie roku 2030*, red. J. Szambelańczyk, ZBP, SGH, Warszawa 2010.

¹⁰⁹ *System bankowy w Polsce...*, dz. cyt., s. 3 i 23.

¹¹⁰ Szerzej na temat rodzajów systemów bankowych por.: J.K. Solarz, *Rozwój systemów bankowych*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1996.

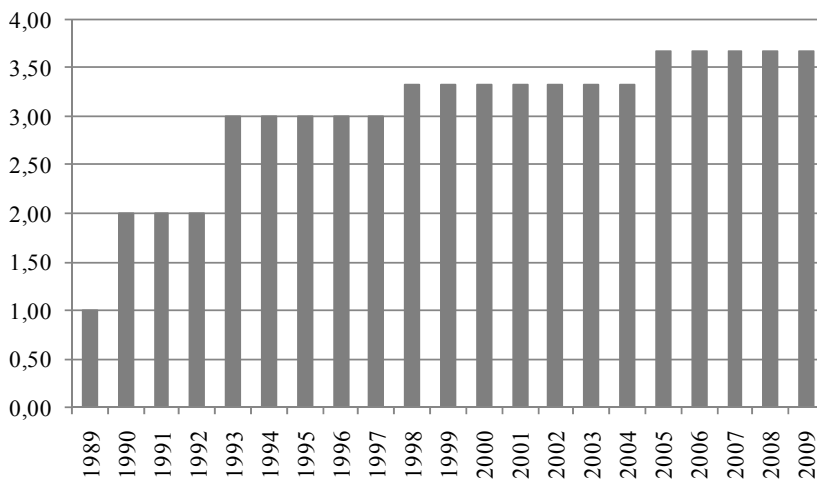
¹¹¹ Witryna internetowa EBOiR: www.ebrd.com (dostęp: 25.03.2010).

¹¹² W. Baka, *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988–1995: studium monograficzno-porównawcze*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1997, s. 82.



Rys. 1. Struktura aktywów systemu finansowego w Polsce w latach 2001–2009

Źródło: dane NBP: www.nbp.pl (dostęp: 24.03.2010).



Rys. 2. Reformy bankowe i liberalizacja stóp procentowych

Źródło: Witryna internetowa EBOiR: www.ebrd.com (dostęp: 25.03.2010).

-instytucjonalny dokonał się we wszystkich przejawach funkcjonowania sektora bankowego, m.in. w rozwoju oferty produktowej, unowocześnieniu technologii świadczenia usług bankowych, podwyższeniu jakości portfela kredytowego, tworzeniu warunków rozwoju rynku kapitałowego, zwiększeniu stabilności i bezpieczeństwa finansowego systemu bankowego, co nie byłoby możliwe bez podwyższenia poziomu profesjonalnego kadr bankowych¹¹³.

¹¹³ Tamże, s. 1031.

Literatura

1. Appenzeller D., Nowara W., *Procesy upadłościowe banków komercyjnych na tle ewolucji sektora bankowego w latach 1989–2001*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 4.
2. Baka W., *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988–1995: studium monograficzno-porównawcze*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1997.
3. Bałtowski M., *Gospodarka socjalistyczna w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
4. Bałtowski M., Miszewski M., *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
5. *Banki spółdzielcze w Polsce*, KNB, NBP, Warszawa 2006.
6. Dekret z dnia 18 grudnia 1945 r. o zmianie niektórych przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1928 r. o prawie bankowym (Dz.U. 1946, nr 2, poz. 10).
7. Dekret z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz.U. 1948, nr 52, poz. 412).
8. Dekret z dnia 25 października 1948 r. o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych (Dz.U. nr 52, poz. 410).
9. Dekret z dnia 25 października 1948 r. o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego (Dz.U. nr 52, poz. 411).
10. Dekret z dnia 6 stycznia 1945 r. o deponowaniu i wymianie banknotów Banku Emisyjnego w Polsce (Dz.U. nr 1, poz. 2).
11. Gronkiewicz-Waltz H., *Bank centralny. Od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1992.
12. Koterwas M., *Bazyłejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego i jego wpływ na kształt nadzoru bankowego w świecie*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 10.
13. *Leksykon finansowo-bankowy*, red. Wł. Jaworski, PWE, Warszawa 1991.
14. Leszczyńska C., *Rzut oka na dzieje polskiej bankowości centralnej*, NBP, Warszawa.
15. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo bankowe (Dz.U. nr 72, poz. 665).
16. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej polskiej z dnia 15 maja 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. nr 84, poz. 711).
17. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 października 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo Spółdzielcze (Dz.U. 2003, nr 188, poz. 1848).
18. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 2005, nr 1, poz. 2).
19. Obwieszczenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 20 lipca 1992 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo bankowe (Dz.U. nr 72, poz. 359).
20. Obwieszczenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 20 lipca 1992 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 72, poz. 360).
21. *Polski sektor bankowy w perspektywie roku 2030*, red. J. Szambelańczyk, ZBP, SGH, Warszawa 2010.
22. *Program umacniania pieniądza*, „Bank i Kredyt” 1987, nr 11–12.
23. Przebudowa organizacji i funkcji Narodowego Banku Polskiego i utworzenie sieci banków kredytowych (Drugi etap reformy bankowej), NBP, Warszawa, marzec 1988.
24. Realizacja drugiego etapu reformy bankowej (Rozwiązania szczegółowe), NBP, Warszawa, lipiec 1988.
25. Reforma systemu bankowego (cele, założenia, kierunki), „Bank i Kredyt” 1987, nr 7.
26. Rola Narodowego Banku Polskiego w procesie integracji europejskiej, NBP, Warszawa 2003.
27. Rosati D.K., *Polityka kursu złotego w Polsce*, materiały konferencyjne, z. 1, WSB, Poznań 2001.

28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1988 r. w sprawie utworzenia Wielkopolskiego Banku Kredytowego w Poznaniu (Dz.U. nr 21, poz. 145).
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1988 r. w sprawie utworzenia Powszechnego Banku Gospodarczego w Łodzi (Dz.U. nr 21, poz. 144).
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1988 r. w sprawie utworzenia Pomorskiego Banku Kredytowego w Szczecinie (Dz.U. nr 21, poz. 143).
31. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1988 r. w sprawie utworzenia Banku Zachodniego we Wrocławiu (Dz.U. nr 21, poz. 142).
32. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1988 r. w sprawie utworzenia Banku Śląskiego w Katowicach (Dz.U. nr 21, poz. 141).
33. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1988 r. w sprawie utworzenia Banku Przemysłowo-Handlowego w Krakowie (Dz.U. nr 21, poz. 140).
34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1988 r. w sprawie utworzenia Banku Gdańskiego w Gdańsku (Dz.U. nr 21, poz. 139).
35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1988 r. w sprawie utworzenia Banku Depozytowo-Kredytowego w Lublinie (Dz.U. nr 21, poz. 138).
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1988 r. w sprawie utworzenia Państwowego Banku Kredytowego w Warszawie (Dz.U. nr 21, poz. 137).
37. *Rozwój i modernizacja sektora bankowego w Polsce*, NBP, Warszawa, listopad 1990.
38. Solarz J.K., *Rozwój systemów bankowych*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1996.
39. Statut Krajowego Związku Banków Spółdzielczych.
40. Statut Związku Banków Polskich.
41. *System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, NBP, Warszawa 2001.
42. *Sytuacja finansowa banków w 1999 r.* Synteza, NBP, GINB, Warszawa 2000.
43. Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. – Prawo bankowe (Dz.U. nr 20, poz. 108).
44. Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej (Dz.U. nr 90, poz. 406).
45. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. 1995, nr 4, poz. 18).
46. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. 1996, nr 1, poz. 2).
47. Ustawa z dnia 14 lutego 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe i niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 20, poz. 78).
48. Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz.U. nr 50, poz. 424).
49. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. nr 94, poz. 1037).
50. Ustawa z dnia 18 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz.U. nr 127, poz. 1045).
51. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. nr 157, poz. 1119).
52. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej (Dz.U. nr 80, poz. 369).
53. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. nr 24, poz. 122).
54. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. nr 24, poz. 123).
55. Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe (Dz.U. nr 7, poz. 56).
56. Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o statucie Narodowego Banku Polskiego (Dz.U. nr 7, poz. 57).
57. Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 74, poz. 438).
58. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. nr 140, poz. 939).

59. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 140, poz. 938).
60. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz.U. 2002, nr 101, poz. 926).
61. Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków (Dz.U. nr 18, poz. 82).
62. Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. nr 35, poz. 195).
63. Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 4, poz. 22).
64. Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz.U. nr 4, poz. 21).
65. Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. 2000, nr 119, poz. 1252).
66. Wyczański P., Gołajewska M., *Polski system bankowy 1990–1995*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1996.
67. Zarządzenie nr A 3 91 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 6 kwietnia 1991 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu aukcyjnej sprzedaży i odkupu przez banki od Narodowego Banku Polskiego papierów wartościowych” (Dz.U. NBP nr 3, poz. 7; nr 4 poz. 9; nr 7 poz. 19).
68. Zarządzenie nr A 7 92 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 17 grudnia 1992 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu aukcyjnego obrotu papierami wartościowymi pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim a bankami” (Dz.U. NBP nr 14, poz. 27).

INSTITUTIONAL TRANSFORMATION IN THE POLISH BANKING SECTOR IN THE YEARS 1989–2009

Summary: Institutional transformation, in addition to the liberalization and stabilization, is an essential component of the process of economic transition. Institutional reconstruction of the banking sector was geared mostly to the dismantling of the state monopoly bank structure and to develop the functions of the banking sector, adequate to a modern market economy. Legislative changes prepared in the second half of the 80s of the twentieth century allowed to implement two-tier banking sector already in the beginning of economic transition. Foundational activity of private entities observed in subsequent years led to an extensive institutional structure of the universal banking sector in Poland.