

System bankowy w Polsce w latach 1989–1990

The Banking System in Poland in 1989–1990

*Paweł Wyczański**

pierwsza wersja: 11 grudnia 2006 r., ostateczna wersja: 26 lutego 2007 r., akceptacja: 6 marca 2007 r.

Streszczenie

Celem artykułu jest wyjaśnienie genezy sektora bankowego poprzez prezentację stanu sektora na przełomie lat 1989 i 1990 na podstawie dostępnych dokumentów i analiz. Artykuł omawia cele reform, ówczesny stan prawny, makroekonomiczne warunki działania sektora bankowego, jego kształt oraz realizowaną wobec niego politykę, w tym licencyjną, a także skutki podjętych działań. Podjęto próbę periodyzacji reformowania systemu – okresu reform w ramach gospodarki planowej z elementami rynku oraz okresu reform w pełni rynkowych. Przeanalizowano problemy, które wystąpiły podczas reformowania systemu. Należały do nich luki w zakresie kompetencji personelu, niedostosowanie struktur organizacyjnych, niewłaściwe zasady rachunkowości. Opisano metody ich rozwiązywania, w tym utworzenie nadzoru bankowego, przygotowanie odpowiednich regulacji prawnych, a także ewolucję sterowania systemem bankowym przez bank centralny.

Słowa kluczowe: banki, reformy, transformacja gospodarcza, prawo bankowe

Abstract

The purpose of the present article is to describe the origins of the Polish banking sector and its condition in the years 1989–1990 on the basis of accessible analyses and documents. The article discusses the objectives of reforms, their contemporary legal environment, macroeconomic conditions for the functioning of the banking sector, its overall shape, policies implemented with regard to it, including the licensing policy, and, last but not least, the results of the undertaken measures. An attempt at specifying the stages of reforms has also been made: the period of reforms within the planned economy with some market components and the period of fully market oriented reforms. The difficulties that emerged in the reform process are discussed such as insufficient personnel competencies, inappropriate organizational structures, inadequate accounting standards. The methods of solving those difficulties have been described, including the creation of the banking supervision, drafting of prudential regulation and the evolution of the role of the central bank within the banking system.

Keywords: banks, reforms, economic transformation, banking act
JEL: G21, G32, G34

Wstęp

Od wydania ostatniej, całościowej publikacji (Baka 1997) omawiającej początki obecnego systemu bankowego minęło już 10 lat. Czas mija, a osoby, które uczestniczyły w przebudowie systemu bankowego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, odeszły albo odchodzą od aktywnej działalności. Dla wielu dzisiejszych pracowników banków i innych instytucji sektora finansowego przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych to odległa w czasie, oświadczenie nieznaną historią. W ostatnim roku widoczny był wzrost zainteresowania genezą polskiego systemu bankowego. Niniejsze opracowanie ma na celu wypełnienie pewnych luk i wyjaśnienie genezy obecnego stanu rzeczy, pokazanie, że obecnie system bankowy jest zasadniczo odmienny niż na progu reform, czyli na przełomie lat 1989 i 1990. Dokonam tego poprzez rzetelne przedstawienie ówczesnego stanu rzeczy, przede wszystkim na podstawie dostępnych dokumentów i analiz, niektórych trudno dostępnych. Stąd też podstawowym celem niniejszego opracowania jest w miarę wszechstronne przedstawienie sytuacji w sektorze bankowym w początkowym okresie reform (transformacji), zarysowanie ówczesnego stanu prawnego, warunków działania sektora bankowego, jego kształtu oraz realizowanej wobec niego polityki, a także skutków podjętych wówczas działań. Niniejszy artykuł skonstruowany jest następująco: po wstępie omówione są warunki rozpoczęcia transformacji, w tym stan systemu bankowego przed rozpoczęciem reform, cele reform i ich przebieg. W części poświęconej problemom okresu początkowego analizowane są luki kompetencyjne, obciążenia z przeszłości, a także przedsięwzięcia podjęte w celu pobudzenia rozwoju nowych produktów i konkurencji między bankami. Kolejna część omawia sprawę dostępu do informacji, a następnie kwestie zabezpieczenia kredytów i organizacji banków. Omawiając warunki makroekonomiczne funkcjonowania sektora bankowego, przedstawiono pokrótce reformy gospodarcze z lat 1989–1990, kwestię inflacji oraz narzędzia wykorzystywane do sterowania działalnością banków. Następna część przedstawia stan i ewolucję uwarunkowań prawnych, w tym regulacji NBP, powstanie nadzoru bankowego oraz wpływ zasad rachunkowości i przepisów podatkowych na wyniki finansowe banków. Przedmiotem kolejnej części są: infrastruktura bankowa, w tym system rozliczeniowy, sieć łączności, zasady ochrony depozytów, system gwarancji kredytów, a ponadto rozwój międzybankowego rynku pieniężnego. W następnych częściach zawarto analizy procesu powstawania rynkowego systemu bankowego w latach 1989–1990, politykę licencyjną, sytuację finansową banków, a także działania na rzecz budowy rynkowego systemu bankowego w zakresie polityki go-

spodarczej oraz zmiany prawne. Ta konstrukcja ma służyć w miarę pełnemu przedstawieniu sytuacji w sektorze bankowym, warunków działania banków, a następnie realizacji reform i uzyskanych efektów. W początkowym etapie transformacji sektora bankowego występowały liczne luki prawne i problemy wynikające z braku doświadczenia w prowadzeniu działalności instytucji komercyjnych. Problemy te trzeba było jak najszybciej rozwiązać, gdyż mogły prowadzić do pojawienia się zagrożeń dla funkcjonowania sektora bankowego i obiegu pieniądza oraz wystąpienia zaburzeń obejmujących całą gospodarkę. Podejmowane działania były nowatorskie nie tylko na skalę krajową, ale również w całym regionie. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jak szybko poradziło sobie z wypełnieniem tych luk, co udało się osiągnąć w pierwszych latach transformacji. Skupiono się na okresie 1989–1990, który jednak nie był jednorodny, gdyż zachodziły wówczas głębokie zmiany polityki makroekonomicznej, co utrudnia jego analizowanie. Czasem analiza dotyczyła późniejszych wydarzeń, gdy stanowiło to zamknięcie wcześniej rozpoczętych procesów albo skutek wcześniejszych decyzji.

1. Warunki rozpoczęcia transformacji systemu bankowego w Polsce

1.1. Różnice w roli banków w gospodarce centralnie planowanej i w gospodarce rynkowej

W Polsce do początku 1989 r., podobnie jak w innych krajach o gospodarce nakazowo-rozdziałowej, funkcjonował model systemu bankowego określany mianem monobanku (Baka 1997). Polegał on na łączeniu w jednej instytucji funkcji banku centralnego i banku finansującego gospodarkę. Oprócz Narodowego Banku Polskiego istniało również kilka większych instytucji oraz rozdrobnione, podporządkowane BGŻ banki spółdzielcze (1662), jednak banki te mogły działać wyłącznie w ściśle określonym zakresie, zgodnie z narzuconą specjalizacją¹. Dominowało odgórne sterowanie działalnością banków, a ich rola była bierna, podporządkowana realizacji planu kredytowego². Z kolei plan kredytowy był elementem szerszego planu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Nie sprzyjało to nabywaniu doświadczenia w prowadzeniu samodzielnej polityki kredytowej przez banki. Przypi-

¹ Np. Bank Handlowy specjalizował się w obsłudze handlu zagranicznego przedsiębiorstw i zadłużenia zagranicznego Polski, do Banku Pekao SA należało zbieranie depozytów walutowych ludności i obsługa przekazów z zagranicy, Powszechna Kasa Oszczędności specjalizowała się w gromadzeniu oszczędności gospodarstw domowych i udzielaniu długoterminowych kredytów mieszkaniowych, a podstawowym zadaniem Banku Gospodarki Żywnościowej było kredytowanie PGR i przetwórstwa rolno-spożywczego.

² Analiza efektywności finansowanych projektów, mimo że stosowana przez banki, miała drugorzędne znaczenie względem realizacji planów rzeczowych.

sanie przedsiębiorstw do konkretnych oddziałów banków powodowało z kolei, że banki nie musiały i nie mogły starać się o pozyskanie klientów i ich dobrą obsługę. W okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej także uzyskiwane przez banki wyniki finansowe nie były istotne. Jedną z przesłanek reform systemu bankowego było dążenie, przede wszystkim ze strony władz NBP, do realizacji dwóch przedsięwzięć wzajemnie uzależnionych i uwarunkowanych, tj. umocnienia pieniądza oraz utworzenia dwuszczeblowego systemu bankowego i jego decentralizacji (Baka 1997). Uznano, że tylko usamodzielnienie banków komercyjnych może zapewnić zmianę zasad finansowania gospodarki i dzięki temu przyczynić się do nadania pieniądza właściwej mu roli gospodarczej. Model funkcjonowania banków przyjęty w gospodarce nakazowo-rozdzielczej powodował, że w 1989 r., w momencie podejmowania decyzji o przejściu na nowe zasady i tworzeniu nowego ustroju gospodarczego większość pracowników starych i nowo powstałych banków nie miała ani właściwego przygotowania, ani doświadczenia niezbędnego do działania w gospodarce rynkowej. Doświadczenia uzyskane w bankach działających w ramach gospodarki nakazowo-rozdzielczej były bardzo mało przydatne. Dotyczyło to także metod zarządzania i kwalifikacji kadr³. Warto jednak podkreślić, że sektor bankowy należał do tych, których przebudowę rozpoczęto najwcześniej, kompleksowo i konsekwentnie, i jako pierwszy dostosował się do nowych uwarunkowań (zarazem je kształtując)⁴.

1.2. Cele reform systemu bankowego

Reformy systemu bankowego przedsięwzięte w latach 1989–1990 można podzielić z grubsza na dwa etapy. Pierwszy z nich stanowił próbę zreformowania systemu bankowego jeszcze w ramach gospodarki nakazowo-rozdzielczej, przez usamodzielnienie podmiotów gospodarczych, w tym banków, i wyeliminowanie bezpośredniego sterowania działalnością gospodarczą przez państwo, na rzecz sterowania pośredniego, za pomocą stóp procentowych, kursu waluty i innych parametrów ekonomicznych. Ten okres obejmował lata 1988–1989. Bezpośrednim celem ówczesnych reform systemu bankowego było dążenie do zbudowania konkurencyjnego systemu bankowego przez jego demonopolizację, czyli odejście od specjalizacji i po-

działu rynku między wieloma instytucjami (Baka 1997). Podstawowym sposobem wprowadzenia konkurencji miało być utworzenie z placówek NBP dziewięciu banków regionalnych oraz dopuszczenie do działania na rynku nowych podmiotów bankowych o różnej strukturze własnościowej (Baka 1997, Aneks II). Miało to prowadzić do rozwoju pośrednictwa finansowego, mobilizacji oszczędności gospodarstw domowych i wykorzystania ich do finansowania gospodarki. Jednocześnie miał nastąpić rozwój rozliczeń bezgotówkowych, obniżający koszty transakcji i zwiększający pewność obrotu gospodarczego. Do realizacji tych zamierzeń niezbędna była samodzielność ekonomiczna banków, które miały się skupić na finansowaniu efektywnych projektów i podmiotów. Takie podejście oznaczało zmianę zasad i dotychczasowej praktyki ekonomicznej alokacji środków w gospodarce. Alokacja środków przez samodzielnie gospodarujące banki miała się przyczynić do zmiany w funkcjonowaniu gospodarki, dzięki wyeliminowaniu bezpośredniego wpływu państwa na decyzje podmiotów gospodarczych i przejścia do gospodarki mieszanej – planowo-rynkowej. Celem nadrzędnym było natomiast nadanie złotemu cech prawdziwego pieniądza, spełniającego wszystkie jego funkcje, czyli środka wymiany, miernika wartości, pośrednika wymiany i środka płatniczego (zwalniającego od zobowiązań). Reforma systemu bankowego miała ułatwić jego realizację i stanowiła jego niezbędny warunek (Baka 1997). Jednak ten wątek nie stanowi zasadniczego nurtu niniejszego opracowania. Już w drugiej połowie 1989 r., po wyborach z czerwca 1989 r., a następnie powołaniu rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego, można było zauważyć, że reformowanie gospodarki nabrało nowej dynamiki. Celem reform stało się budowanie w pełni rynkowego systemu gospodarczego w Polsce, jednak za moment podjęcia tych reform przyjęto umownie styczeń 1990 r.

1.3. Budowa dwuszczeblowego systemu bankowego

Decyzje o wyłączeniu bankowości komercyjnej z NBP zostały podjęte na długo przed rozpoczęciem okresu transformacji gospodarczej i stanowiły realizację programu reform z 1986 r., opracowanego w NBP (Baka 1997). Wyłączenie Powszechnej Kasy Oszczędności z NBP przewidywała już ustawa Prawo bankowe z 1982 r.⁵ Jej wyodrębnienie ze struktur NBP nastąpiło w listopadzie 1987 r., a banków komercyjnych (tzw. Dzwiańki) w lutym 1989 r. (Baka 1997), zaraz po uchwaleniu nowego Prawa bankowego⁶. W latach osiemdziesiątych w czasie obowiązywania Prawa bankowego z 1982 r. utworzono tylko dwa nowe banki, przy-

³ W bankach wyłonionych z NBP udział pracowników z wyższym wykształceniem wynosił w 1989 r. od 20% do 33% (Baka 1997).

⁴ Reforma systemu bankowego była elementem tzw. drugiego etapu reformy gospodarczej, który wprowadzono od lutego 1988 r. Deklarowanymi celami reformy były: osiągnięcie równowagi pieniężnej dzięki nadaniu równych praw planowaniu finansowemu i rzeczowemu; inicjowanie przemian strukturalnych, popieraniu efektywniejszej produkcji i popieranie rozwoju przedsiębiorczości (IMF 1988).

⁵ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. Prawo bankowe (Dz.U. nr 7, poz. 56).

⁶ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz.U. nr 4, poz. 21).

czym tylko jeden z nich rozpoczął działalność, w 1986 r.; był to Bank Rozwoju Eksportu. Utworzony z inicjatywy władz lokalnych Łódzki Bank Rozwoju zaczął funkcjonować dopiero w 1989 r. (NBP 1990).

1.4. Wyzwania dla sektora bankowego w początkowym okresie transformacji

W ramach przeprowadzanych reform należało poradzić sobie z licznymi słabościami i problemami występującymi w systemie bankowym. Poniżej omówiono najważniejsze z nich.

1. Luka kompetencyjna. Ponieważ kadry bankowe nie były przygotowane do działania w gospodarce rynkowej, usamodzielnienie banków w 1989 r. spowodowało pilną konieczność szybkiego podnoszenia kwalifikacji i zdobywania nowych doświadczeń przez personel tych instytucji. Bardzo istotne było nabycie umiejętności samodzielnego ustalania cen (stóp procentowych, opłat i prowizji). W początkowym okresie reform, przez cały 1989 r., obowiązywały ustalone przez NBP tzw. pułapy stóp procentowych. Banki mogły stosować stopy procentowe mieszczące się w ustanowionym przez NBP limicie (Baka 1997). Od początku 1990 r., gdy tworzenie gospodarki rynkowej zostało przesądzone, wszelkie limity stóp procentowych zostały zniesione, a jako stopy odniesienia banki wykorzystywały stopy podstawowe NBP. Dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych banki zaczęły stosować jako stopy referencyjne stop rynku międzybankowego (WIBOR).

2. Obciążenia z tytułu umów zawartych w poprzednim okresie. Poważnym obciążeniem dla wyników finansowych banków i przeszkodą w samodzielnym kształtowaniu przez nie parametrów polityki cenowej były natomiast odziedziczone warunki – dotyczyło to umów rachunków bankowych podpisanych przed 1989 r.⁷ Przykładem takich ustaleń umownych były depozyty walutowe. Warunki ich prowadzenia, w tym wysokość oprocentowania, ustalał wcześniej Minister Finansów. Depozyty te, przeważnie terminowe⁸, charakteryzowały się stałym oprocentowaniem, a warunki te mogły się zmienić dopiero w momencie zakończenia umowy, co wymagało oczekania przez banki państwowe kilku lat i w tym okresie niekorzystnie wpływało na wyniki finansowe banków⁹. Z drugiej strony, w aktywach banków znajdowały się kredyty dla przedsiębiorstw państwowych oraz na inwe-

stycje centralne. Ich warunki również były ustalone odgórnie, a finansowano je z tzw. kredytów refinansowych udzielonych przez NBP. Kredyty dla przedsiębiorstw były przyznane na podstawie planu kredytowego, a badanie zdolności kredytowej przedsiębiorstw i wykonalności projektu stanowiły wyłącznie formalność i nie wpływały na ostateczną decyzję o udzieleniu kredytu. Zarówno stopy procentowe od kredytów refinansowych, jak i stopy, po których banki udzieliły kredytów, były ustalone przez instytucję zewnętrzną. W rezultacie znaczna część aktywów i pasywów banków „Dziewiątki” miała ustalone na zewnątrz dochodowość i koszt pieniądza, co w dużym stopniu determinowało wyniki finansowe osiągnięte przez banki.

3. Rozwój nowych produktów i konkurencja. Swoboda działania banków oznaczała m.in. szansę na nieskrępowany rozwój nowych produktów, podczas gdy w systemie nakazowo-rozdzielczym oferta banków była reglamentowana i określona odgórnymi przepisami (rozporządzeniami Rady Ministrów albo Ministra Finansów). Samodzielność postępowania banków w tym zakresie wprowadziło nowe Prawo bankowe ze stycznia 1989 r., przy okazji likwidując obowiązujący w poprzednim systemie tzw. plan kredytowy, determinujący cele i kierunki kredytowania. Odtąd do banków należał wybór, do jakich klientów i jaką ofertę będą kierować. Przede wszystkim wyeliminowano ograniczenia dostępu do obsługi bankowej, które były jedną z bardziej dokuczliwych barier w życiu gospodarczym. Polegało to na zlikwidowaniu zasady przypisania klienta do określonej placówki banku¹⁰. Nowe zasady stwarzały klientom możliwości porównywania ofert różnych banków i wyboru najdogodniejszej, a dla banków oznaczały pojawienie się konieczności zabiegania o klientów i rywalizacji o nich, co miało prowadzić do pojawienia się konkurencji rynkowej.

Podstawowym wyzwaniem na początku procesu reform sektora bankowego było małe upowszechnienie usług bankowych i wysokie wykorzystanie pieniądza gotówkowego. Głównym produktem bankowym oferowanym gospodarstwu domowemu była obiegowa książeczka oszczędnościowa. Liczba rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych, tzw. kont osobistych, była bardzo niska (kilkaset tysięcy), a wykorzystanie czeków jako instrumentów płatniczych było bardzo ograniczone. Miało to konsekwencje dla finansowania działalności banków państwowych, która – jak wcześniej wspomniano – musiała być wspomagana kredytami refinansowymi z NBP. Lata 1989–1990 charakteryzowała niedostateczna po-

⁷ W przypadku kredytów na zmianę warunków umownych pozwalała ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych z 28 grudnia 1989 r. (Dz.U. nr 74, poz. 440).

⁸ Znaczna część depozytów walutowych miała terminy zapadalności roczne, dwu- i trzyletnie.

⁹ W okresie od ustalenia stóp procentowych przez Ministra Finansów (1988 r.) do 1990 r. stopy procentowe na rynkach światowych znacznie się obniżyły, co spowodowało, że zwroty z aktywów walutowych banków były niższe niż koszt pasywów walutowych i generowały straty w bankach.

¹⁰ Przed 1989 r. odstąpienie od zasady obsługi klienta w jednym banku lub oddziale (otwarcie rachunku pomocniczego) było możliwe za zgodą kierownika oddziału prowadzącego rachunek podstawowy firmy. Od lutego 1989 r. panowała swoboda wyboru placówki bankowej.

daż usług, przy jednoczesnym szybko rosnącym zapotrzebowaniu (w 1990 r. odnotowano szybki wzrost liczby rachunków bankowych i operacji bankowych), które było konsekwencją wzrostu roli pieniądza i finansów w gospodarce (NBP 1991)¹¹. Zakres usług bankowych rozszerzano stopniowo. W latach 1989–1990 ich zakres był bardzo mały, a jakość obsługi stosunkowo niska, na co wskazywały kolejki, małe zaawansowanie automatyzacji i wysokie koszty (mała atrakcyjność oferty kredytowej w pierwszych latach transformacji wynikała również z bardzo wysokiego poziomu nominalnych stóp procentowych). Przede wszystkim banki prowadziły rachunki bieżące i rachunki lokat terminowych podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych. Oferowały też kilka rodzajów kredytów¹² oraz usługi transferu środków pieniężnych. Jak już wspomniano, ograniczenia podaży usług wynikały m.in. z zacofania infrastruktury, w tym zwłaszcza niedorozwoju komputeryzacji i telekomunikacji. Dziedziną, w której konkurencja pojawiła się najwcześniej, była rywalizacja o bazę depozytową. Banki państwowe, które od 1990 r. pozbawiono automatycznego refinansowania, były zmuszone do budowy pasywów; podobnie było z nowymi bankami prywatnymi i państwowo-prywatnymi. Ze względu na słabość sieci i infrastruktury podstawową formą konkurencji była konkurencja cenowa, czyli za pomocą stóp procentowych (w formie np. stosowania korzystnych form kapitalizacji odsetek czy zasad naliczania odsetek od wpłat na rachunki lokat terminowych).

4. Dostęp do informacji niezbędnych do prawidłowej oceny zdolności kredytowej. Już od początku reform i powstania nowych instytucji zaczęły się pojawiać nowi klienci: gospodarstwa domowe oraz świeżo powstałe prywatne podmioty gospodarcze; szczególnie widoczne stało się to w 1990 r. (Wyczański 1993)¹³. Wraz z rozszerzeniem bazy klientów wyszły na jaw problemy związane z udzielaniem kredytów, przede wszystkim ograniczony dostęp do danych o sytuacji ekonomicznej, niedostosowanie lub brak ustalonych metod badania zdolności kredytowej, oceny ryzyka i określania marży za ryzyko, jak też zasad przyjmowania zabezpieczeń. Należy dodać, że również klienci nie byli przygotowani do działania w nowych warunkach: nie rozumieli wymagań banków, nie potrafili przedstawić odpowiednich informacji i opracować wiarygodnych planów działalności. W

wielu nowo utworzonych przedsiębiorstwach brakowało doświadczenia i wiedzy menedżerskiej. Mało ustabilizowane warunki ogólnoeconomiczne w kraju w latach 1989–1990, zwłaszcza wysoka i zmienna inflacja, powodowały dużą niepewność w prognozowaniu przepływów pieniężnych kredytobiorców (Ernst&Young 1990). Wszystkie te czynniki powodowały, że plany rozwoju działalności i wykorzystania kredytów przygotowywane przez kredytobiorców z pierwszych lat transformacji nie były dla banków wiarygodną podstawą podejmowania decyzji. Dlatego banki preferowały kredytobiorców dysponujących łatwymi do windykacji zabezpieczeniami prawnymi.

5. Zabezpieczenia kredytów. Na starcie reform sektora bankowego poważnym problemem było również małe wykorzystywanie zabezpieczeń prawnych kredytów. W działalności bankowej w ramach gospodarki nakazowo-rozdzielczej przyjmowanie zabezpieczeń nie było rozpowszechnione, gdyż z powodu nieprzywiązywania wagi do ryzyka niespłacenia kredytu przy kredytowaniu jednostek gospodarki społecznej dominowały kredyty niezabezpieczone¹⁴. Przy rozwijaniu działalności kredytowej po 1989 r. zabezpieczenia prawne stały się podstawową gwarancją zwrotu udzielonego przez bank kredytu z tego względu, że nowe przedsiębiorstwa nie miały historii kredytowej i nie było rzetelnych podstaw prognozowania przepływów środków pieniężnych (Fedorowicz 1992). Kolejny problem wiązał się z wyceną zabezpieczeń i ich zbywalnością. W sektorze bankowym brakowało doświadczeń w tym zakresie, nie było też rynku na wiele towarów będących potencjalnym przedmiotem zabezpieczenia. Dotyczyło to m.in. wielu rodzajów nieruchomości (np. hal fabrycznych, magazynów, obiektów pomocniczych, budynków mieszkalnych), przedmiotów ruchomych (maszyn i urządzeń, zapasów materiałów i wyrobów gotowych, pojazdów), przy czym dotkliwy był także brak specjalistów od ich wyceny oraz instytucji, które mogłyby pośredniczyć w sprzedaży, jak też potencjalnych nabywców. Wykształcenie się rynków, a także nabycie niezbędnych doświadczeń wymagało czasu. Z tych powodów przyjmowane zabezpieczenia bardzo często nie zapewniały bankom efektywnej ochrony przed niewypłacalnością dłużnika. Banki preferowały więc jako zabezpieczenia aktywa łatwo ściągalne, np. blokady środków na rachunku bankowym, gwarancje innych banków oraz weksle *in blanco*.

6. Ze względu na niestabilną sytuację gospodarczą powszechna była praktyka udzielania kredytów podmiotom gospodarczym na krótki okres, najczęściej na 3 miesiące. Powszechnie stosowano odnawianie (aneksowanie) krótkoterminowych umów kredytu

¹¹ Dotyczyło to w większym stopniu sytuacji w 1990 r., gdyż w 1989 r. ze względu na wysoką inflację gospodarstwa domowe preferowały pieniądź gotówkowy.

¹² Po bardzo długiej przerwie, tj. od połowy lat siedemdziesiątych, pojawił się m.in. kredyt konsumpcyjny (nieдоступny powszechnie w poprzednim systemie ze względu na stałe i dokuczliwe braki rynkowe).

¹³ Pośrednio o wzroście zainteresowania lokowaniem środków pieniężnych w bankach świadczyły zmiany w udziale gotówki w obiegu w pieniądzu – w 1990 r. nastąpił spadek z 38% do 30%.

¹⁴ W gospodarce nakazowo-rozdzielczej ostatecznym gwarantem spłaty zadłużenia przedsiębiorstwa był tzw. organ założycielski, czyli odpowiednie ministerstwo branżowe.

towych, przy czym częstą było tzw. rolowanie kredytów, czyli udzielanie nowych kredytów na niespłacone wcześniej zadłużenie wraz z dopisanymi narosłymi odsetkami. Pozwalało to kredytobiorcom na zmniejszenie i przesunięcie w czasie albo lepsze rozłożenie obciążeń spłatami długów. Jednak w wielu przypadkach braku spłaty kredytu przez kredytobiorcę taka praktyka banków powodowała szybkie narastanie zadłużenia, a przy tym ukrywała jego rzeczywistą jakość. Zjawisko to było przejawem złego zarządzania ryzykiem kredytowym i rodziło zagrożenie pojawieniem się w niedługiej przyszłości dużej kwoty kredytów nieregularnych (trudnych), tzn. kredytów nie obsługiwanych albo obsługiwanych nieregularnie, z opóźnieniem. To z kolei mogło prowadzić do wystąpienia problemów z płynnością albo nawet wypłacalnością banków.

7. Organizacja banków. Bardzo istotną barierą funkcjonowania sektora bankowego były struktury organizacyjne banków niedostosowane do działalności w gospodarce rynkowej, niewypełnianie przez jednostki organizacyjne banków wielu funkcji zasadniczych dla prawidłowego działania, w tym przede wszystkim zarządzania ryzykiem kredytowym, ryzykiem płynności, stopy procentowej i kursu walutowego. W bankach wyłonionych z NBP w 1989 r. struktury organizacyjne centrali oraz oddziałów były odziedziczone po NBP¹⁵. Studia diagnostyczne banków państwowych przygotowane z inicjatywy Banku Światowego w połowie 1990 r. (Ernst&Young 1990) wskazały, że ich funkcjonowanie w znacznym stopniu nie spełniało warunków stawianych bankom komercyjnym w gospodarce rynkowej. Również relacje między centralą a oddziałami w bankach państwowych nie były właściwie ukształtowane (badania ekspertów wykazały, że banki stanowiły przeważnie słabo zintegrowaną federację oddziałów o dużym zakresie samodzielności). Z kolei centrale zatrudniały niewielką liczbę pracowników, co ograniczało możliwości spełniania przez nie wielu funkcji zarządczych wobec oddziałów. Innym utrudnieniem funkcjonowania banków był niedopracowany system obiegu informacji wewnętrznej do celów zarządczych, co wraz z niedoskonałością sieci łączności, małym zaawansowaniem komputeryzacji i brakiem scentralizowanych rachunków banków w NBP nie pozwalało na przeprowadzanie niezbędnych analiz oraz szybkie i terminowe podejmowanie wielu decyzji z zakresu zarządzania bankiem, przede wszystkim zarządzania płynnością. Warto wspomnieć, że niedorozwój infrastruktury telekomunikacyjnej był jedną z przyczyn wydzielenia

banków „Dziewiątki” na bazie regionalnej, co miało ułatwić budowę struktur organizacyjnych banków i ich funkcjonowanie. Nie mniej dokuźliwy był wspomniany wcześniej brak fachowców, jak też nowoczesnych podręczników – objaw występowania luki wiedzy i kompetencji, czemu miało zaradzić stworzenie szkół bankowych, szkolenia zagraniczne czy zachęcanie specjalistów zagranicznych do pracy w Polsce¹⁶. Nieliczni krajowi specjaliści zatrudnieni w istniejących bankach byli zachęceni przez konkurencję do przejścia do nowych instytucji bankowych, przede wszystkim nowo utworzonych banków prywatnych. Powodowało to także szybki wzrost wynagrodzeń specjalistów bankowych, któremu nie mogły sprostać banki państwowe, ograniczone zasadami limitowania wzrostu wynagrodzeń¹⁷.

8. Podsumowanie. Brak przygotowania kadr, niskie umiejętności zawodowe, stan infrastruktury miały konsekwencje i utrudniały wprowadzanie w życie reform gospodarczych nie tylko w sektorze bankowym, ale w całej gospodarce. Występowały liczne przeszkody w szybkim wdrażaniu reform spowodowane bagażem przeszłości i brakiem dobrego przygotowania, co rodziło dotkliwe skutki uboczne oraz nieuniknione koszty i opóźnienia. W trakcie realizacji reform ich kierunki uległy znacznej modyfikacji, do czego ani instytucje, ani kierujące nimi kadry nie były dostatecznie przygotowane. Konieczne było uczenie się w działaniu, co oznaczało częste popełnianie błędów. Niezbędne było wykorzystanie doświadczeń innych krajów, ze świadomością ryzyka niepełnego dopasowania do panującej sytuacji i uwarunkowań, zwłaszcza prawnych. Tego typu bariery były szczególnie trudne do pokonania, gdyż nie znajdowały zrozumienia ani ustawodawców, ani opinii publicznej, zwłaszcza w odniesieniu do sektora bankowego.

1.5. Makroekonomiczne warunki startu i ich konsekwencje dla zmian w systemie bankowym, niestabilna sytuacja gospodarcza

1. Dolaryzacja gospodarki. Wyzwaniem dla istniejących i nowo powstałych instytucji były niskie zaufanie do banków oraz brak zaufania do krajowego pieniądza. Objawem tego było rozpowszechnione do 1989 r. zjawisko dolaryzacji oszczędności gospodarstw domowych (NBP 1991). Sytuacja w tym zakresie bardzo zmieniła się w 1990 r., gdy mimo wysokiego inflacji kurs dolara w złotych był stały¹⁸. Wartość de-

¹⁵ Banki państwowe – zwłaszcza banki „Dziewiątki” przejęły kulturę organizacyjną, przepisy i zasady działania z NBP. Musiały zbudować własne struktury organizacyjne, opracować zasady działania i regulujące to przepisy. Przemiana instytucji wywodzących się z NBP w samodzielne i zintegrowane podmioty (z którymi identyfikowali się pracownicy) zabrała około 2–3 lat.

¹⁶ W 1990 r. przyjechało do Polski wiele osób polskiego pochodzenia z doświadczeniami pracy w sektorze finansowym w krajach o rozwiniętych gospodarkach rynkowych (USA, Wielka Brytania, Francja, RFN).

¹⁷ Przekroczenie dopuszczalnego limitu wzrostu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach państwowych, w tym w bankach, powodowało obciążenie tego wzrostu specjalnym podatkiem, tzw. popiwkiem (podatkiem od ponadnormalnego wzrostu wynagrodzeń), stanowiącym wielokrotność wypłacanej kwoty wynagrodzeń.

pozytyw walutowych zdeprecjonowała mimo dość wysokich stóp procentowych, doszło natomiast do realnego wzrostu oszczędności w złotych. Ilustrowało to zmianę nastawienia gospodarstw domowych, które zaczęły ufać krajowemu pieniądzu; od tego momentu depozyty walutowe stopniowo zaczęły tracić na znaczeniu. W 1990 r. doszło do znacznego napływu walut na rachunki walutowe gospodarstw domowych, przenoszono zasoby walut przechowywanych wcześniej w domu albo sprzedawano je bankom, wpłacając uzyskane złote na rachunki bankowe. Przedsiębiorstwa pozbywały się środków przechowywanych na rachunkach walutowych, w celu uzyskania środków płynnych. Motywowała je do tego wprowadzona od stycznia 1990 r. swoboda nabywania walut na cele importowe. Zmiany te świadczyły, że złoty zaczął być traktowany jako pełnoprawny pieniądz, w którym warto było m.in. przechowywać oszczędności.

2. Reformy gospodarcze przełomu lat 80. i 90. podjęto, gdyż było to niezbędne, aby zaradzić poważnym trudnościom gospodarczym, zahamować wysoką inflację, zredukować głęboką nierównowagę wewnętrzną i zewnętrzną. Jednak istniejące warunki gospodarcze, a następnie skutki uboczne reform sprawiały, że nowo powstałe instytucje bankowe działały w bardzo trudnych warunkach zewnętrznych. Poza inflacją wystąpiła tzw. recesja transformacyjna, związana z szokowym przywracaniem równowagi. Jednocześnie doszło do załamania się RWPG¹⁹ i zerwania więzi handlowych między przedsiębiorstwami w kraju i za granicą. W rezultacie przedsiębiorstwa napotykały barierę popytową, której towarzyszyły twarde ograniczenia budżetowe (przy przestrzeganiu zasady samowystarczalności finansowej przedsiębiorstw). Skutkiem było pogorszenie sytuacji przedsiębiorstw,

wśród których było wielu kredytobiorców, w wyniku narastania pułapki zadłużenia i utraty przez wielu klientów – przedsiębiorstw państwowych zdolności do obsługi zadłużenia. Ponadto doszło do upadku PGR, finansowanych przez banki na dużą skalę, a ich kredyty stały się niemożliwe do odzyskania. Innym zjawiskiem był szybki wzrost bezrobocia połączony ze spadkiem dochodów realnych gospodarstw domowych.

3. Jak wspomniano, jednym z głównych problemów gospodarczych w latach 1989–1990 była **wysoka inflacja**. W celu jej obniżenia i przywrócenia równowagi makroekonomicznej bank centralny (NBP) realizował szeroko zakrojoną politykę antyinflacyjną. Jedną z jej głównych metod była polityka stóp procentowych. Obowiązująca od 1990 r. zasada realnie dodatnich stóp procentowych oznaczała dla wielu podmiotów gospodarczych nagle podwyższenie kosztów obsługi wcześniej zaciągniętych kredytów, zwłaszcza inwestycyjnych, pochodzących z okresu, gdy stopy procentowe były zaniżone, nie uwzględniały ani rzeczywistego kosztu pieniądza, ani ryzyka projektu. Nowa polityka stóp procentowych stanowiła zachętę do oszczędzania przez gospodarstwa domowe, gdyż dzięki wysokim stopom procentowym, realnie dodatnim w przypadku depozytów terminowych, przestały mieć poczucie utraty wartości ulokowanych w bankach oszczędności w krajowym pieniądzu.

4. Jednocześnie, jak wspomniano, w związku ze zmianami charakteru reform w latach 1989–1990 odbywało się stopniowe przechodzenie od wykorzystywania administracyjnych narzędzi wpływania na działanie banków (limitów stóp procentowych, wyznaczania kierunków kredytowania i pułapów kredytowych²⁰) do narzędzi rynkowych, pośrednich, tj. rezerw obowiązkowych i stóp procentowych (NBP

¹⁸ Według danych NBP udział pieniądza krajowego w pieniądzu ogółem wyniósł na koniec 1989 r. 27,5%, a w 1990 r. osiągnął 68,7%.

¹⁹ Przejście z rozliczeń clearingowych na wolnodewizowe spowodowało gwałtowne zmniejszenie popytu na towary i zmiany kierunków wymiany towarowej z krajów dawnego RWPG na kraje wysoko rozwinięte.

²⁰ Pułapy kredytowe stosowano w odniesieniu do banków państwowych w latach 1990–1992. Narzędziem dyskrejonowego wpływu na postępowanie banków była tzw. Rada Banków, funkcjonująca do połowy 1990 r. przy Prezesie NBP. W jej skład wchodziłi prezesi największych banków komercyjnych (państwowych) oraz Prezes NBP.

Tabela 1. *Zadłużenie banków z tytułu kredytu refinansowego na koniec 1989 r.*

	Stan zadłużenia w mld PLZ			Pokrycie kredytów bankowych kredytem refinansowym (%)
	kredyt refinansowy ogółem	podstawowy	na inwestycje centralne	
Ogółem	20 051,4	14 944,5	3 145,9	65,4
BGŻ	6 553,9	6 472,5	–	77,8
PKO BP	3 422,3	3 422,3	–	71,2
BH	1 891,7	–	–	100,0
Bank Gdański	1 092,8	617,7	475,2	63,7
Bank Śląski	1 068,1	460,2	571,9	57,7
Powszechny Bank Gospodarczy	1 393,9	463,9	918,3	71,9
Bank Przemysłowo-Handlowy	932,7	704,5	228,9	55,7
Państwowy Bank Kredytowy	939,1	618,3	317,4	50,0

Źródło: NBP (1990).

1990; 1991). Zmiany te również wymagały dostosowania się instytucji bankowych do nowych zasad. Jedną z ważniejszych decyzji była rezygnacja z końcem 1989 r. z automatycznego refinansowania banków i konwersja dotychczasowego zadłużenia na kredyt spłacany przez pięć lat, tj. do 1995 r. (Baka 1997). Nie dotyczyło to jednak kredytów refinansowych na inwestycje centralne, które podlegały innym zasadom. Zmniejszono liczbę tytułów inwestycyjnych, których refinansowanie zapewniał NBP, natomiast pozostałe, przede wszystkim dotyczące podstawowych inwestycji o charakterze infrastrukturalnym, miały być ukończone dzięki wykorzystaniu środków z NBP (NBP 1990).

1.6. Stan rozwoju systemu prawnego i systemu egzekucji prawa

1. Prawo bankowe i ustawa o NBP uchwalone w styczniu 1989 r.²¹ stanowiły, w porównaniu z poprzednio obowiązującymi ustawami, bardzo istotną zmianę o charakterze ustrojowym. Mimo kompleksowości tych ustaw szybko okazało się, że zawierały liczne luki prawne (Kostro 1992). Brak było podstaw do wydawania przez Prezesa NBP obowiązujących ogół banków przepisów wykonawczych do ustaw, które mogłyby zostać wykorzystane do nałożenia na banki m.in. norm ostrożności (w ustawie dopuszczono tylko wydawanie zaleceń). Nowe ustawy zawierały jednak m.in. listę czynności bankowych, ogólne zasady prowadzenia rachunków bankowych, rozliczeń, udzielania kredytów, a także warunki utworzenia banku, jego naprawy i ewentualnej likwidacji. Ustawa o NBP przewidywała utworzenie nadzoru bankowego, z zadaniem „zapewnienia bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych i lokat zgromadzonych w bankach, zgodności działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe...” i wyposażenie go w odpowiednie uprawnienia do realizacji tych zadań. Szczególnie istotne było dokładne określenie warunków udzielania kredytów poprzez banki przez zdefiniowanie umowy kredytowej, jej przedmiotu, określenie jej zasadniczych cech, a także uprawnień banku związanych z wykorzystaniem kredytu. Przepisy ustawy zawierały także zasady oceny zdolności kredytowej, zakres uprawnień banków do żądania zabezpieczenia prawnego, do otrzymywania informacji o sytuacji ekonomicznej kredytobiorcy. Ponadto banki uzyskały prawo wypowiedzenia umowy kredytowej w okolicznościach wskazujących na zagrożenie spłaty albo w razie niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania kredytu. W końcu banki dostały prawo do żądania opracowania programu naprawy gospodarki

klienta, jeśli było to konieczne w celu zapewnienia spłaty kredytu. Przepisy ustawy Prawo bankowe pozwalały więc bankom na zawieranie umów kredytowych uwzględniających mechanizmy funkcjonowania gospodarki rynkowej.

2. Bardzo dużym utrudnieniem w funkcjonowaniu banków było niedostosowanie wielu przepisów do zmieniających się warunków albo obowiązywanie w wielu dziedzinach przepisów, które po pewnym okresie okazały się niedostosowane do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej (PBR 1992). W Polsce obowiązywały wprawdzie takie ustawy, jak kodeks handlowy, kodeks cywilny, prawo wekslowe, prawo upadłościowe, które pochodziły głównie z lat trzydziestych. Jednak w krajach rozwiniętych przepisy te przechodziły w tym okresie ewolucję, której nie podlegały ww. przepisy w Polsce, rzadko wykorzystywane w nierynkowej gospodarce nakazowo-rozdzielczej²². Niezbyt odpowiednie były zwłaszcza przepisy pochodzące sprzed kilku lat, np. ustawa o naprawie i upadłości przedsiębiorstwa państwowego²³, o obligacjach, przygotowane w gospodarce innego typu, o charakterze mało rynkowym.

3. Kolejną istotną barierą funkcjonowania sektora bankowego był nieskuteczny **system egzekwowania prawa**, a zwłaszcza przewlekłość i skomplikowane procedury prawne, brak przygotowania fachowego i znajomości przepisów prawa handlowego, bankowego, upadłościowego itp. wśród bankowców, klientów i specjalistów (sędziów, prokuratorów). Dokuczliwa była także niejasność praw własności – szczególnie w odniesieniu do majątku przedsiębiorstw państwowych, a także osób prywatnych, np. nieruchomości. Wynikała z tego słabość uprawnień banków do egzekwowania (windykacji) zabezpieczeń prawnych. W tym przypadku podstawową bolączką była niska efektywność pracy komorników sądowych, a wysokie opłaty jeszcze pogłębiały te kłopoty. Ochrona wierzyciela była słaba, przy wysokim stopniu ochrony dłużnika.

4. **Ewolucja regulacji NBP.** Wspomniano wcześniej o braku uprawnień Prezesa NBP do wydawania przepisów wykonawczych do Prawa bankowego. Prezes NBP był jedynie uprawniony do wydawania zaleceń, które nie były dla banków wiążące z mocy prawa. Stąd do 1992 r. wszystkie ważniejsze zasady nadzorcze były wprowadzone jako zalecenia (Baka 1997; Daniluk 1996). Zalecenia odgrywały dwojaką rolę: konkretyzowały zasady postępowania banków i służyły jako podstawa do formułowania wewnętrznych

²¹ Ustawa z 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 10 lutego 1989 r., nr 4, poz. 21).

²² W pierwszych latach tworzenia gospodarki rynkowej fakt, że w Polsce obowiązywał Kodeks handlowy z 1934 r., bardzo ułatwiał zakładanie spółek prawa handlowego, ich sprzedaż, w tym prywatyzację. Podobnie pozytywną rolę odgrywało istnienie przepisów dotyczących obrotu wekslowego i czekowego, zawierania układu sądowego dłużników z wierzycielami itp.

²³ W odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych obowiązywała ustawa o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa oraz jego upadłości z 29 czerwca 1983 r. (Dz.U. nr 8, poz. 46).

regulaminów i procedur, a także spełniały szeroko pojętą funkcję metodyczną i edukacyjną. Pierwsze zalecenie Prezesa NBP zostało wydane w sierpniu 1990 r. i dotyczyło postępowania banków przy udzielaniu kredytów (Daniluk 1996). Kolejne zalecenie zobowiązywało banki do przeglądu i oceny należności pod względem prawdopodobieństwa spłaty kapitału i odsetek (Daniluk 1996). Proponowano podział należności na trzy grupy, w zależności od przebiegu spłat, sytuacji finansowej klienta i jej perspektyw. Należności należało klasyfikować jako normalne, trudne oraz wątpliwe i sporne. Następne ważne zalecenie nakładało na banki zobowiązanie do wyliczania współczynnika wypłacalności, tj. relacji funduszy własnych do aktywów ważonych ryzykiem. Poziom tego współczynnika miał wynosić nie mniej niż 8% (Daniluk 1996)²⁴. Jeszcze inne zalecenie regulowało zasady pomiaru płynności banków (Daniluk 1996). Zalecenie o działalności biura ryzyka zobowiązywało banki do przekazywania NBP informacji o tzw. dużych kredytach, tzn. o wartości przekraczającej 10 mld zł (równowartość 1 mln zł po denominacji)²⁵. Jednak efektywność zaleceń nie była wysoka. Skuteczność oddziaływania NBP na banki zasadniczo poprawiła się po wzmocnieniu uprawnień Prezesa NBP i uzyskaniu przez niego ustawowego upoważnienia do wydawania zarządzeń²⁶.

1.7. Utworzenie nadzoru bankowego

Było to niezbędnym i zasadniczym uzupełnieniem systemu bankowego działającego na zasadach rynkowych. Na podstawie prawa bankowego z 1989 r. nadzór został usytuowany w strukturze NBP. Nadanie bankowi centralnemu nowej, dodatkowej funkcji wiązało się z koniecznością posiadania fachowej kadry, którą należało wykształcić albo zatrudnić. Ze względu na to, że w poprzednim systemie nadzór bankowy nie istniał, kadre trzeba było przygotować właściwie od podstaw. Niezbędne były odpowiednie szkolenia w celu przygotowania pracowników do przeprowadzania analiz sytuacji banków na podstawie sprawozdawczości i inspekcji na miejscu, do analizowania wniosków założycieli banków i wydawania licencji bankowych, tworzenia przepisów ostrożnościowych regulujących działalność banków itp. Zestaw najważniejszych i najpilniejszych projektów zarządzeń opracowali specjaliści z MFW, który przygotowali również propozycję zakresu zadań nadzoru bankowego i se-

kwencję działań²⁷. Podobnie jak dostosowywanie się nowo powołanych banków do działalności w nowej rzeczywistości gospodarczej, okrzepnięcie nadzoru bankowego i nabranie praktyki wymagały czasu.

1.8. Zasady rachunkowości i przepisy podatkowe a wyniki finansowe banków

Spośród szczegółowych problemów, które musiały zostać przewyżnione na początku funkcjonowania nadzoru bankowego, należy wymienić m.in. brak danych finansowych niezbędnych do rzetelnej analizy sytuacji banków, w tym podejmowanego przez banki ryzyka i oceny jakości portfela kredytowego oraz niewystarczającą i niedopasowaną do nowej rzeczywistości sprawozdawczość bankową (sprawozdawczość odziedziczona po systemie monobanku obejmowała jedynie podstawowe kategorie bilansowe i rachunku wyników)²⁸. Dużym utrudnieniem funkcjonowania sektora bankowego, a zwłaszcza oceny sytuacji finansowej banków był brak jednolitych i właściwych zasad rachunkowości bankowej (niekonsekwentne stosowanie połączenia zasad memoriałowych z kasowymi)²⁹. Również rozwiązania podatkowe były niekorzystne dla banków, co było wynikiem braku zgodności przepisów podatkowych i zasad rachunkowości. Brak zgodności przepisów nie tylko zwiększał obciążenia banków, które musiały przygotowywać różne zestawy sprawozdań finansowych dla władz nadzorczych i skarbowych. Niekorzystne rozwiązania podatkowe polegały na zaliczaniu do przychodów podatkowych wszystkich odsetek narosłych, ale nieotrzymanych od kredytów, przy niezaliczaniu do kosztów narosłych, ale niewypłaconych odsetek od depozytów. Sprawiało to, że banki płaciły podatki od dochodów liczonych niesymetrycznie, których uzyskanie często nie było pewne. Dotyczyło to przede wszystkim wyników finansowych z 1990 r. w okresie wysokiej inflacji. Opodatkowanie „papierowych” zysków banków znacznie ograniczyło możliwości zwiększania przez nie funduszy własnych w celu zachowania ich realnej wartości w warunkach wysokiej inflacji możliwości zaabsorbowania ewentualnych strat. Pierwszy rok działania sektora bankowego w nowych warunkach ekonomicznych – 1990 r. – przyniósł nominalnie bardzo dobre wyniki finansowe. Zgodnie z obowiązującymi wówczas zasadami rachunkowości oraz opodatkowania banki wykazały w 1990 r. bardzo wysoką dochodowość – stopa zysków wyniosła aż

²⁴ Ze względu na wyższe, zdaniem NBP, ryzyko działalności kredytowej w Polsce ustalono wysoką wagę ryzyka w odniesieniu do należności trudnych, wątpliwych i spornych (300%), podczas gdy w innych krajach stosowano powszechnie wagę 100% wobec wszystkich należności kredytowych, niezależnie od ich klasyfikacji.

²⁵ Daniluk (1996).

²⁶ Inną przyczyną wzmocnienia oddziaływania zarządzeń mogło być podwyższenie kompetencji i autorytetu nadzoru bankowego.

²⁷ W opracowaniu Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW 1990) zawarto zalecenia dotyczące funkcji nadzoru bankowego, przedmiotu jego działania, przygotowania regulacji nadzorczych – m.in. wprowadzenia powszechnie obowiązującego współczynnika wypłacalności, zasad klasyfikacji aktywów banków, norm płynności.

²⁸ Nowy plan kont dla sektora bankowego, tzw. BPK 91, zaczął obowiązywać od stycznia 1991 r.

²⁹ Ernst&Young (1990).

4,5% przeciętnych aktywów; jednocześnie banki odprowadziły bardzo wysokie podatki. Badania bilansów wykonane przez biegłych rewidentów księgowych za 1990 r.³⁰ wykazały, że w badanych bankach niewłaściwie liczone odsetki od depozytów i kredytów, tj. odsetki od depozytów terminowych naliczono w momencie, gdy stawały się wymagalne. Ponadto banki nie dokonywały regularnej oceny jakości (klasyfikacji) kredytów i nie tworzyły odpowiednich odpisów na rezerwy celowe³¹. Gdyby zastosowano właściwe metody rachunkowości, wiele banków państwowych byłoby zagrożonych stratą.

1.9. Stan rozwoju infrastruktury bankowej

1. Jedną z głównych słabości sektora był brak międzybankowego systemu rozliczeniowego. Rozliczenia były przeprowadzane za pośrednictwem oddziałów okręgowych NBP. Rachunki banków nie były scentralizowane i prowadzone były w różnych oddziałach NBP, co utrudniało bankom zarządzanie płynnością (Baka 1997)³².

2. **Niedorozwój łączności**³³ był podstawowym problemem infrastruktury polskiej gospodarki. Zacofanie w tej dziedzinie i w wykorzystaniu nowoczesnych technologii w tej dziedzinie było wynikiem ogólnego zacofania gospodarczego i technologicznego Polski pod koniec lat 80. Inwestycje w tym zakresie podjęto na szeroką skalę od początku okresu reform. NBP był wraz z bankami inicjatorem projektu budowy wspólnego systemu telekomunikacyjnego, służącego m.in. do rozliczeń międzybankowych. Zajmowała się tym specjalnie powołana spółka Telbank (NBP 1991).

3. Na początku reform sektora bankowego nie było powszechnego **systemu ochrony depozytów**. Ochrona obejmowała tylko oszczędności gromadzone przez banki państwowe (Skarbu Państwa) oraz inne, które korzystały z tego uprawnienia przed wprowadzeniem w życie ustawy ze stycznia 1989 r.³⁴ Póki istniały wyłącznie banki państwowe system ochrony depozytów nie wydawał się potrzebny, gdyż wkłady oszczędnościowe osób fizycznych chroniło państwo. Jednak powstawanie od początku 1989 r. nowych

banków, w tym z kapitałem mieszanym państwowo-privatnym i prywatnych, zmieniło tę sytuację. Rola instytucji gwarantowania depozytów zgromadzonych w bankach państwowo-privatnych i prywatnych do czasu wprowadzenia powszechnego systemu ochrony depozytów bankowych (BFG) wzięła na siebie bank centralny, do czego zobowiązywała go uchwała Sejmu z 5 marca 1994 r. w sprawie założeń polityki pieniężnej na 1994 r.³⁵

4. Na początku transformacji niezbędne było utworzenie systemu wspierania przez państwo pewnych dziedzin działalności gospodarczej czy określonych grup klientów poza rolnictwem. Pilną sprawą było zbudowanie systemu gwarantowania kredytów dla wybranych, bardziej ryzykownych grup klientów (małych i średnich przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, eksporterów itd.)³⁶. Było to bardzo istotne przy liberalizowaniu dostępu do rynku nowych podmiotów gospodarczych i powstaniu kilkuset tysięcy nowych podmiotów gospodarczych w 1989 r.³⁷ Brak tego typu instytucji zniechęcał banki do zajmowania się na szerszą skalę tymi grupami klientów. Dopiero z czasem powołano instytucje oferujące gwarancje kredytowe. W latach 1990-1991 gwarancji na kredyty dla firm prywatnych udzielał NBP³⁸, ale nie była to działalność na dużą skalę (NBP 1991). Później gwarantowaniem kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw został obciążony państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego.

5. **Rozwój międzybankowego rynku pieniężnego**. Nie istniał rozwinięty rynek międzybankowy, co było spadkiem po funkcjonowaniu monobanku, w którym rynek bankowy był niepotrzebny. Rynek taki stał się jednak niezbędny w systemie dwuszczeblowym. Służył do zagospodarowania nadwyżek środków jednych banków i uzupełniania ich przejściowego braku w innych, czyli zarządzania płynnością przez banki. Początkowo liczba uczestników i skala transakcji były bardzo małe. Widoczny był zwłaszcza niedorozwój instrumentów – dominowały lokaty międzybankowe; mało rynkowe były też początkowo zasady ustalania cen instrumentów, jednak stopniowo wprowadzano instrumenty rynkowe. W 1990 r. NBP zaczął sprzedawać bankom tzw. bony pieniężne, w celu absorbowania nadwyżki płynności w systemie. Rozwój rynku międzybankowego hamowały również niedostatki infrastruktury telekomunikacyjnej.

³⁰ Badaniom takim poddane zostały sprawozdania finansowe banków państwowych za lata 1990 i 1991 r. stąd wyniki ich znane były z ponad rocznym opóźnieniem.

³¹ Wyniki finansowe banków według zasad rachunkowości bankowej (BPK 91) i rachunkowości do celów podatkowych wykazywały bardzo duże rozbieżności. W latach 1990–1994 zgodnie z zasadami rachunkowości bankowej banki wykazywały straty, płacąc jednocześnie wysokie podatki dochodowe. Podstawową przyczyną tego zjawiska było nieuznawanie kosztów tworzenia rezerw celowych, zwłaszcza na należności wątpliwe i stracone, za koszty uzyskania przychodu.

³² Doprowadziło to do wystąpienia wysokiego debetu na rachunku w NBP, z tytułu zadłużenia Banku Handlowo-Kredytowego w oddziale okręgowym.

³³ Jak już wspomniano, przy wydzieleniu 9 banków z NBP uwzględniono problem łączności i większość placówek nowo powstałych banków znalazła się w regionie macierzystym.

³⁴ Zob. art. 49 ustawy Prawo bankowe (Dz.U. 1989 r. nr 4, poz. 21).

³⁵ MP z dnia 17 marca 1994 r., nr 18, poz. 183, załącznik, rozdział IV Sanacja banków.

³⁶ Baka (1997).

³⁷ W 1989 r. przybyło 438 tys. przedsiębiorstw osób fizycznych i 81 tys. prywatnych spółek handlowych oraz 98 tys. prywatnych sklepów detalicznych (GUS 1993, s. XIV, XIX).

³⁸ Na podstawie uchwały Sejmu RP zobowiązującej NBP do zapewnienia ochrony depozytów w bankach prywatnych.

Tabela 2. *Banki działające w końcu 1989 r.*

Nazwa banku	Forma prawna	Data utworzenia lub rozpoczęcia działalności	Data zakończenie działalności, prywatyzacji
Bank Handlowy w Warszawie	spółka akcyjna	1870 r.	sprywatyzowany w 1997 r., sprzedany Citigroup w 2000 r.
Powszechna Kasa Oszczędności	bank państwowy	1919 r.	przekształcony w spółkę akcyjną w 2000 r., notowany na giełdzie od 2004 r.
Bank Gospodarki Żywnościowej	bank państwowo-spółdzielczy	1975 r.	przekształcony w spółkę akcyjną, sprywatyzowany z udziałem EBOR i Rabo Banku w 2005 r.
Bank Polska Kasa Opieki	spółka akcyjna SP	1929 r.	sprywatyzowany w 1999 r.
Bank Rozwoju Eksportu	spółka akcyjna SP	1986 r.	sprywatyzowany w 1992 r.
Bank Gdański	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	sprywatyzowany w 1995 r., przejęty przez BIG
Bank Śląski	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	sprywatyzowany w 1994 r., obecnie ING Bank Śląski
Bank Przemysłowo-Handlowy	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	sprywatyzowany w 1996 r., połączony z PBK,
Bank Depozytowo-Kredytowy	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	przejęty przez Bank Pekao SA w 1999 r.
Powszechny Bank Gospodarczy	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	przejęty przez Bank Pekao SA w 1999 r.
Wielkopolski Bank Kredytowy	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	sprywatyzowany w 1993 r., połączony z BZ w 2001 r.
Pomorski Bank Kredytowy	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	przejęty przez Bank Pekao SA w 1999 r.
Państwowy Bank Kredytowy, później Powszechny Bank Kredytowy	bank państwowy, od listopada 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	sprywatyzowany w 1997 r., przejęty przez BPH w 2002 r.
Bank Zachodni	bank państwowy, od października 1991 r. spółka akcyjna SP	1989 r.	sprywatyzowany w 1999 r., połączony z WBK w 2001 r.
Łódzki Bank Rozwoju	spółka akcyjna – bank prywatny	1989 r.	przejęty przez BIG w 1993 r.
Bank Inicjatyw Gospodarczych	spółka akcyjna – bank państwowo-prywatny	1989 r.	sprywatyzowany w 1992 r., obecnie Bank Millennium
Bank Gospodarstwa Krajowego	bank państwowy	1924 r.	
Bydgoski Bank Komunalny	spółka akcyjna, bank państwowo-prywatny	1989 r.	przejęty w 1994 r. przez Pierwszy Komercyjny Bank w Lublinie
Bank Rozwoju Rzemiosła, Handlu i Przemysłu Market	spółka akcyjna, bank prywatny	1989 r.	przejęty przez Bank Zachodni w 1994 r.
Bank Depozytowo-Kredytowy Savimbank	spółka akcyjna – bank prywatny	1989 r.	zamknięty w 1997 r.
Bank Agrobank	spółka akcyjna – bank prywatny	1989 r.	zawieszony w 1994 r., ogłoszona upadłość w 1995 r.
Bank Amerykański w Polsce (Amerbank)	spółka akcyjna – bank prywatny	1989 r.	przejęty przez DZ Bank w 1998 r.

Źródło: Sprawozdania z działalności Narodowego Banku Polskiego za lata 1989-2001.

2. Przebieg tworzenia rynkowego systemu bankowego w latach 1989–1990

1. O ile na początku 1989 r. w Polsce było zaledwie kilka banków, o tyle już pod koniec roku liczba aktywnych banków komercyjnych wynosiła 17 (licencję otrzymało 25 banków). Wiele banków, które dostały licencję NBP w 1989 r., podjęło działalność w 1990 r.; w tym samym roku liczba banków wzrosła do 75, z czego 4 nowe banki powstały z udziałem kapitału zagranicznego (NBP 1990; 1991). Mimo dużej liczby banków w końcu 1990 r. w strukturze własnościowej przewagę miały banki państwowe albo państwowo-prywatne; w kolejnych dwóch latach powstało jeszcze wiele banków, przede wszystkim słabych kapitałowo banków prywatnych³⁹.

2. **Polityka licencyjna**, która w latach 1989–1990 miała sprzyjać powstawaniu nowych banków i w ten sposób przyczynić się do rozwoju konkurencji na rynku usług bankowych, podlegała ewolucji w miarę zmiany sytuacji w sektorze bankowym. Główną przesłanką zmian była pogarszająca się sytuacja wielu banków, w tym nowo powstałych banków prywatnych, oraz konieczność gruntownej restrukturyzacji banków państwowych. W związku z tym, w 1992 r. postanowiono zaostrzyć zasady przyznawania nowych licencji, podwyższyć wymagania wobec założycieli i wysokość niezbędnego kapitału (System bankowy 2001). Uznano, że liczba już działających banków zapewnia odpowiednie warunki do konkurencji, natomiast priorytetem powinny stać się umocnienie sektora, jego restrukturyzacja i zapewnienie odpowiedniej siły finansowej. Zmieniała się również polityka wobec banków zagrożonych. Początkowo, w sytuacji braku powszechnego systemu ochrony depozytów obawiano się, że dopuszczenie do upadłości nowo powstałych banków prywatnych spowoduje efekt domina, czyli serię następujących po sobie trudności, utratę zaufania publicznego do całego sektora i zagrazi jego stabilności. Preferowano przejmowanie banków w trudnej sytuacji przez banki większe, będące w lepszej sytuacji finansowej (NBP 2001). NBP udzielał tym ostatnim bezpośredniej pomocy finansowej. Jedną z wykorzystywanych później metod ratowania zagrożonych banków było uzależnienie otrzymania licencji przez banki zagraniczne chcące wejść na polski rynek od wzięcia udziału w uzdrawianiu systemu bankowego. Wykorzystano przy tym fakt, że po uzyskaniu pozytywnej oceny wiarygodności kredytowej przez Polskę w 1995 r. oraz udanej restrukturyzacji banków państwowych w latach 1993–1994 pojawiło się wysokie zainteresowanie inwestowaniem w Polsce ze strony

wielu banków, przede wszystkim z krajów europejskich⁴⁰. Przyczyniło się to w dużym stopniu do obecnej dominacji banków z przewagą kapitału zagranicznego. Jako metodę penetracji rynku banki zagraniczne wykorzystywały również zakup pakietów akcji banków notowanych na giełdzie papierów wartościowych oraz transakcje prywatyzacyjne⁴¹.

3. **Sytuacja finansowa banków**. Sytuację banków na początku reform obrazowały wielkość i struktura bilansu banków komercyjnych. Charakterystyczna była niska baza depozytowa nowo powstałych banków (poza bankami „Dziewiątki”, PKO i Bankiem Pekao SA); w bankach państwowych widoczna była duża rola depozytów w walutach obcych (dotyczyło to zwłaszcza Banku Pekao SA). Bankom brakowało równoważnych aktywów walutowych (w aktywach były to należności od NBP, a ze względu na szybką deprecjację złotego w 1989 r. doszło do powstania ujemnych różnic kursowych)⁴². Akcja kredytowa banków w 1989 r. była wysoka. Szczególnie w aktywach banków wyodrębnionych z NBP oraz BGŻ widoczny był wysoki udział kredytów na inwestycje centralne. Przy niedostatecznym pokryciu odpowiednimi pasywami (depozytami) w 1989 r. banki otrzymywały automatyczny kredyt refinansowy z NBP, stąd jego rola w bilansach była znaczna. W bankach „Dziewiątki” przeciętnie 21%, a w BGŻ aż 63,4% pasywów stanowiły zobowiązania z tytułu kredytu refinansowego NBP. W aktywach PKO BP z kolei dominowały długoterminowe kredyty mieszkaniowe finansowane krótkoterminowymi depozytami gospodarstw domowych. Poważnym problemem była również niska baza kapitałowa banków państwowych i prywatnych, co przy wysokiej inflacji przyczyniło się do szybkiej erozji (utrata realnej wartości) kapitału. Zasady rachunkowości obowiązujące banki nie pozwalały właściwie uwzględnić skutków inflacji oraz jej wpływu na bilans i rachunek wyników. Dopiero zastosowanie Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR nr 29 w warunkach hiperinflacji) podczas badania sprawozdań finansowych za lata 1990 i 1991 przez audytorów pozwalało ocenić jej wpływ, przede wszystkim na kapitały banków (Wyczański 1992).

³⁹ Niedawno powstałe banki państwowo-prywatne i prywatne przeważnie jeszcze nie podjęły działalności.

⁴⁰ Jedną z głównych przesłanek inwestycji banków zagranicznych w Polsce było postrzeganie rynku usług bankowych jako nienasyconego i z dużym potencjałem rozwoju. Rynki macierzyste banków wydawały się często przesycone usługami bankowymi i nie dawały szans na dalszą ekspansję. Inną przesłanką ekspansji zagranicznej było dążenie do obsługi firm pochodzących z kraju macierzystego, które rozpoczynały działalność w Polsce.

⁴¹ Było tylko kilka banków, które weszły do Polski na początku lat dziewięćdziesiątych jako inwestycje od podstaw, tzw. *greenfield*: Citibank, Raiffeisen Centrobank, Creditanstalt i NMB Postbank (obecnie ING Bank).

⁴² Tylko nieliczne banki miały w 1990 r. uprawnienia dewizowe (Bank Handlowy, BRE, Bank Pekao SA). Banki wyłonione z NBP miały częściowe uprawnienia do prowadzenia rachunków walutowych.

2. Przebieg tworzenia rynkowego systemu bankowego w latach 1989–1990

1. O ile na początku 1989 r. w Polsce było zaledwie kilka banków, o tyle już pod koniec roku liczba aktywnych banków komercyjnych wynosiła 17 (licencję otrzymało 25 banków). Wiele banków, które dostały licencję NBP w 1989 r., podjęło działalność w 1990 r.; w tym samym roku liczba banków wzrosła do 75, z czego 4 nowe banki powstały z udziałem kapitału zagranicznego (NBP 1990; 1991). Mimo dużej liczby banków w końcu 1990 r. w strukturze własnościowej przewagę miały banki państwowe albo państwowo-prywatne; w kolejnych dwóch latach powstało jeszcze wiele banków, przede wszystkim słabych kapitałowo banków prywatnych³⁹.

2. Polityka licencyjna, która w latach 1989–1990 miała sprzyjać powstawaniu nowych banków i w ten sposób przyczynić się do rozwoju konkurencji na rynku usług bankowych, podlegała ewolucji w miarę zmiany sytuacji w sektorze bankowym. Główną przesłanką zmian była pogarszająca się sytuacja wielu banków, w tym nowo powstałych banków prywatnych, oraz konieczność gruntownej restrukturyzacji banków państwowych. W związku z tym, w 1992 r. postanowiono zaostrzyć zasady przyznawania nowych licencji, podwyższyć wymagania wobec założycieli i wysokość niezbędnego kapitału (System bankowy 2001). Uznano, że liczba już działających banków zapewnia odpowiednie warunki do konkurencji, natomiast priorytetem powinny stać się umocnienie sektora, jego restrukturyzacja i zapewnienie odpowiedniej siły finansowej. Zmieniała się również polityka wobec banków zagrożonych. Początkowo, w sytuacji braku powszechnego systemu ochrony depozytów obawiano się, że dopuszczenie do upadłości nowo powstałych banków prywatnych spowoduje efekt domina, czyli serię następujących po sobie trudności, utratę zaufania publicznego do całego sektora i zagrazi jego stabilności. Preferowano przejmowanie banków w trudnej sytuacji przez banki większe, będące w lepszej sytuacji finansowej (NBP 2001). NBP udzielał tym ostatnim bezpośredniej pomocy finansowej. Jedną z wykorzystywanych później metod ratowania zagrożonych banków było uzależnienie otrzymania licencji przez banki zagraniczne chcące wejść na polski rynek od wzięcia udziału w uzdrawianiu systemu bankowego. Wykorzystano przy tym fakt, że po uzyskaniu pozytywnej oceny wiarygodności kredytowej przez Polskę w 1995 r. oraz udanej restrukturyzacji banków państwowych w latach 1993–1994 pojawiło się wysokie zainteresowanie inwestowaniem w Polsce ze strony

³⁹ Niedawno powstałe banki państwowo-prywatne i prywatne przeważnie jeszcze nie podjęły działalności.

wielu banków, przede wszystkim z krajów europejskich⁴⁰. Przyczyniło się to w dużym stopniu do obecnej dominacji banków z przewagą kapitału zagranicznego. Jako metodę penetracji rynku banki zagraniczne wykorzystywały również zakup pakietów akcji banków notowanych na giełdzie papierów wartościowych oraz transakcje prywatyzacyjne⁴¹.

3. Sytuacja finansowa banków. Sytuację banków na początku reform obrazowały wielkość i struktura bilansu banków komercyjnych. Charakterystyczna była niska baza depozytowa nowo powstałych banków (poza bankami „Dziwiątki”, PKO i Bankiem Pekao SA); w bankach państwowych widoczna była duża rola depozytów w walutach obcych (dotyczyło to zwłaszcza Banku Pekao SA). Bankom brakowało równoważnych aktywów walutowych (w aktywach były to należności od NBP, a ze względu na szybką deprecjację złotego w 1989 r. doszło do powstania ujemnych różnic kursowych)⁴². Akcja kredytowa banków w 1989 r. była wysoka. Szczególnie w aktywach banków wyodrębnionych z NBP oraz BGŻ widoczny był wysoki udział kredytów na inwestycje centralne. Przy niedostatecznym pokryciu odpowiednimi pasywami (depozytami) w 1989 r. banki otrzymywały automatyczny kredyt refinansowy z NBP, stąd jego rola w bilansach była znaczna. W bankach „Dziwiątki” przeciętnie 21%, a w BGŻ aż 63,4% pasywów stanowiły zobowiązania z tytułu kredytu refinansowego NBP. W aktywach PKO BP z kolei dominowały długoterminowe kredyty mieszkaniowe finansowane krótkoterminowymi depozytami gospodarstw domowych. Poważnym problemem była również niska baza kapitałowa banków państwowych i prywatnych, co przy wysokiej inflacji przyczyniło się do szybkiej erozji (utrata realnej wartości) kapitału. Zasady rachunkowości obowiązujące banki nie pozwalały właściwie uwzględnić skutków inflacji oraz jej wpływu na bilans i rachunek wyników. Dopiero zastosowanie Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR nr 29 w warunkach hiperinflacji) podczas badania sprawozdań finansowych za lata 1990 i 1991 przez audytorów pozwalało ocenić jej wpływ, przede wszystkim na kapitały banków (Wyczański 1992).

⁴⁰ Jedną z głównych przesłanek inwestycji banków zagranicznych w Polsce było postrzeganie rynku usług bankowych jako nienasyconego i z dużym potencjałem rozwoju. Rynki macierzyste banków wydawały się często przesycone usługami bankowymi i nie dawały szans na dalszą ekspansję. Inną przesłanką ekspansji zagranicznej było dążenie do obsługi firm pochodzących z kraju macierzystego, które rozpoczynały działalność w Polsce.

⁴¹ Było tylko kilka banków, które weszły do Polski na początku lat dziewięćdziesiątych jako inwestycje od podstaw, tzw. *greenfield*: Citibank, Raiffeisen Centrobank, Creditanstalt i NMB Postbank (obecnie ING Bank).

⁴² Tylko nieliczne banki miały w 1990 r. uprawnienia dewizowe (Bank Handlowy, BRE, Bank Pekao SA). Banki wyłonione z NBP miały częściowe uprawnienia do prowadzenia rachunków walutowych.

ną z punktu widzenia bezpieczeństwa banków, było Zarządzenie 7/93, dotyczące obliczania współczynnika wypłacalności, ustalające wymogi utrzymywania przez banki kapitałów adekwatnych do ponoszonego ryzyka⁴⁶. Wiele banków, przede wszystkim wydzielonych z NBP, otrzymało zezwolenia na dokonywanie na własny rachunek oraz rachunek klienta wielu rodzajów transakcji walutowych (NBP 1992). Z tego względu konieczne stało się wprowadzenie regulacji, która ograniczyłaby podejmowane przez banki ryzyko walutowe. Służyło temu Zarządzenie 4/93, które nakładało na banki ograniczenia dotyczące posiadania otwartej pozycji dewizowej w relacji do funduszy własnych⁴⁷. Kolejne Zarządzenie 5/93 zobowiązywało banki do publikowania rocznych sprawozdań finansowych zbadanych przez biegłych audytorów.⁴⁸ Nowe przepisy ustawowe m.in. określały normy koncentracji kredytów⁴⁹, skład funduszy własnych, zasady przekazywania informacji przez banki. Ponadto sprecyzowano wymagania co do treści wniosku o wyrażenie zgody na utworzenie banku. Art. 10.1 ustawy Prawo bankowe określał, które instytucje mogą w nazwach stosować słowa bank albo kasa – według ustawy miało to dotyczyć tylko instytucji działającej na podstawie ustawy Prawo bankowe. Przepis ten wprowadzono w celu wyeliminowania możliwości tworzenia firm, które stosując w nazwie wyraz bank, ale działając bez odpowiednich upoważnień, narażałyby na szkodę osoby powierzające im swoje oszczędności. W Polsce nie doszło na większą skalę do rozwoju tzw. piramid finansowych.

4. Proces tworzenia infrastruktury bankowej.

Wspomniano wcześniej o braku podstawowej infrastruktury bankowej w latach 1989–1990. Jej tworzeniem zajęto się równocześnie z pojawianiem się nowych instytucji bankowych. W drugiej połowie 1991 r. zainicjowano prace nad powołaniem międzybankowego systemu rozliczeniowego i podpisano umowę o powołaniu spółki pod nazwą Krajowa Izba Rozliczeniowa (NBP 1992). W tym samym roku banki utworzyły wspólną organizację: Związek Banków Polskich, która stała się forum nie tylko dyskusji, ale i współpracy w wielu dziedzinach, w tym inicjowania zmian w przepisach prawnych, uzgadniania opinii banków w wielu istotnych kwestiach, m.in. standaryzacji do-

kumentów bankowych (czeków, dokumentów rozliczeniowych itd.). Aby zaradzić problemowi braku fachowców już na początku 1990 r. NBP wraz z bankami podjął inicjatywę powołania specjalistycznego szkolnictwa bankowego. Jako pierwsza powstała Międzynarodowa Szkoła Bankowości w Katowicach, a następnie Warszawski Instytut Bankowości i Gdańska Akademia Bankowa. Środowisko bankowe z inicjatywą ZBP powołało zespół, który przygotował jednolite standardy kwalifikacyjne dotyczące pracowników bankowych.

5. Wykorzystywanie pomocy zagranicznej. Reformy sektora bankowego wspomagało wiele międzynarodowych instytucji, przede wszystkim Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Także liczne banki centralne udzielały pomocy technicznej w postaci darmowych szkoleń, przekazywania praw do tłumaczenia podręczników, pomocy w zorganizowaniu Międzynarodowej Szkoły Bankowej w Katowicach. MFW sfinansował pobyty ekspertów z różnych dziedzin, m.in. nadzoru bankowego i sprawozdawczości, systemu ochrony depozytów, prowadzenia polityki pieniężnej, instrumentów polityki pieniężnej. Oferowano możliwość odbywania szkoleń specjalistycznych, staży i praktyk w bankach centralnych i komercyjnych, z czego skorzystało wielu pracowników sektora bankowego. W kilku bankach komercyjnych – spółkach Skarbu Państwa – taką pomoc zapewniły porozumienia bliźniacze z bankami komercyjnymi z krajów rozwiniętych, sfinansowane kredytem Banku Światowego. Z funduszy pomocowych Unii Europejskiej finansowano szkolenia pracowników bankowych, zatrudnienie ekspertów zewnętrznych, np. do pomocy w restrukturyzacji banków.

Zakończenie i wnioski

Analizując stan systemu bankowego w latach 1989–1990, można wydzielić w tym krótkim okresie dwa etapy reform. Pierwszy polegał przede wszystkim na jego demonopolizacji, nadaniu samodzielności bankom komercyjnym, ale przy zachowaniu metod bezpośredniego i pośredniego oddziaływania na banki przez państwo i bank centralny. Druga faza reform rozpoczęła się, jak umownie przyjęto, w styczniu 1990 r. i oznaczała rozpoczęcie budowania gospodarki w pełni rynkowej. W sektorze bankowym polegało to przede wszystkim na odejściu od metod bezpośredniego oddziaływania na postępowanie banków. Wykorzystano przy tym wyniki poprzedniego etapu reform, stąd rzeczywiste przejście nie było skokowe, ale raczej skokowo-ewolucyjne. Niektóre instrumenty bezpośredniego oddziaływania zostały odrzucone dopiero po kilku latach (pułapy kredytowe zniesiono w 1993 r.). Analiza sytuacji w sektorze bankowym na

⁴⁶ Zarządzenie Prezesa NBP z 20 maja 1993 r. w sprawie norm dotyczących pokrycia funduszami własnymi aktywów banku (Dz.Urz. NBP nr 6, poz. 11).

⁴⁷ Zarządzenie Prezesa NBP z 19 marca 1993 r. w sprawie ustalenia norm dopuszczalnego ryzyka walutowego w działalności banków (Dz.Urz. NBP nr 13, poz. 21).

⁴⁸ Zarządzenie Prezesa NBP z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie zasad ogłaszania zweryfikowanych bilansów banków oraz ich rachunków zysków i strat (Dz.Urz. NBP nr 4, poz. 8).

⁴⁹ Ustawa Prawo bankowe z 31 stycznia 1989 r. w swoim tekście pierwotnym, w art. 35 przewidywała odniesienie maksymalnej wielkości zaangażowania (koncentracji) do funduszy własnych i środków pieniężnych zgromadzonych w banku. Po nowelizacji ustawy w kwietniu 1992 r. za podstawę do obliczania limitów przyjęto wyłącznie fundusze własne banku.

progu reform pozwalała na stwierdzenie występowania wielu luk w zakresie kompetencji, organizacji, ram prawno-legislacyjnych, w tym obowiązujących zasad rachunkowości. Pokonanie tych barier i zmodernizowanie sektora bankowego zajęło wiele lat, a w latach 1989–1990 zaczęto tworzenie podstaw do dalszego rozwoju⁵⁰. Można przyjąć, że pierwszy etap przebudowy systemu bankowego trwał do końca 1992 r. Powstały wówczas całościowe ramy prawne i regulacyjne jego funkcjonowania, ukształtowano nadzór bankowy, rozpoczęto też prace nad modernizacją i restrukturyzacją banków⁵¹. Rozpoczęły się również

przygotowania do prywatyzacji banków państwowych, zaczęła działać giełda papierów wartościowych. Pierwsze dwa banki państwowe zostały sprywatyzowane w 1992 r., a ich akcje weszły do obrotu giełdowego. Zaawansowane były także przygotowania do prywatyzacji dwóch pierwszych banków z 9 banków komercyjnych wyłonionych z NBP. Lata 1991–1992 przyniosły skonsolidowanie reform w sektorze i zapewniły utworzenie solidnych podstaw jego późniejszego rozwoju.

⁵⁰ Mając świadomość konieczności nadrobienia opóźnień w sektorze bankowym, z inicjatywy Bank Światowego zorganizowano w 7 bankach państwowych tzw. porozumienia bliźniacze z bankami z krajów rozwiniętych, które miały pomóc w ich unowocześnieniu.

⁵¹ Ustawę o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków Sejm przyjął 3 lutego 1993 r. (Dz.U. nr 18, poz. 182). Pozwalała ona bankom państwowym na zrestrukturyzowanie trudnych kredytów przedsiębiorstw państwowych dzięki zasileniu ich kapitałem przez Skarb Państwa (w postaci 15-letnich obligacji skarbowych).

Bibliografia

- Baka W. (1997), *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988–1995. Studium monograficzno-porównawcze*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa.
- Daniluk D. (1996), *Nadzór bankowy w Polsce, Zarządzanie i Bankowość*, Warszawa.
- Ernst&Young (1990), *Państwowy Bank Kredytowy, Diagnostic Study for the National Bank of Poland*, Warszawa.
- Fedorowicz Z. (1992), *Funkcjonowanie i zadania bankowości w procesie przebudowy systemu gospodarczego*, SGH, Warszawa.
- GUS (1993), *Rocznik Statystyczny 1992*, Warszawa.
- IMF (1988), *Poland, Recent Economic Developments*, “Staff Report on Article IV Consultation”, August, Washington, D.C.
- Kostro E. (1992), *Prawo bankowe, Zarządzanie i Bankowość*, Warszawa.
- MFW (1990), *Polska – problemy z zakresu polityki monetarnej oraz kontroli bankowej. Część II. Nadzór bankowy*, Departament Centralnej Bankowości, Warszawa.
- NBP (1990), *Sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego za rok 1989*, Warszawa.
- NBP (1991), *Sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego za rok 1990*, Warszawa.
- NBP (1992), *Sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego za rok 1991*, Warszawa.
- NBP (2001), *System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa.
- PBR (1992), *The Banking System in Poland 1991–1992*, Mediabank, Warszawa.
- Wyczański P. (1993), *Polski system bankowy 1990–1992*, Fundacja F. Eberta, Warszawa.