

SYSTEM BANKOWY W POLSCE W LATACH DZIEWIĘCDZIESIĄTYCH

Uaktualniony, grudzień 2001

SPIS TREŚCI

I. WSTĘP	
1. STRESZCZENIE	
2. ROZWÓJ NOWOCZESNEGO SYSTEMU BANKOWEGO	
a. Odrodzenie systemu bankowego w Polsce – Prawo bankowe 1989-2001	
b. Ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków	
c. Ustawa o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej	
d. Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym	
3. ORGANIZACJA NADZORU BANKOWEGO	
4. KONTAKTY Z INNYMI INSTYTUCJAMI	
II. KSZTAŁTOWANIE USTAWODAWSTWA BANKOWEGO W POLSCE	
1. EWOLUCJA PRAWA BANKOWEGO	
a. Wprowadzenie	
b. Lata 1989–1992	
c. Lata 1993–1997	
d. Reforma prawa bankowego z 1997 r.	
e. Podsumowanie	
2. NOWELIZACJA PRAWA BANKOWEGO – 2001	
3. ROLA NADZORU BANKOWEGO ORAZ PRAWNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA NADZORU BANKOWEGO	
4. ZASADY POLITYKI LICENCYJNEJ W POLSKIM PRAWIE BANKOWYM	
A. Tworzenie banków w Polsce w latach 1989 - 2001	
Zasady polityki licencyjnej oparte na przepisach ustawy Prawo bankowe z dnia 31 stycznia 1989 r.	
Zmiana zasad polityki licencyjnej związana z nowelizacją Prawa bankowego w 1992 r.	
Tworzenie i organizacja banków według zasad opartych na ustawie Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r.	
B. Tworzenie oddziałów banków zagranicznych w Polsce	
C. Otwieranie przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce	
D. Nowelizacja Prawa bankowego z sierpnia 2001r.	
E. Perspektywy dalszego rozwoju sektora bankowego w Polsce	
Konsolidacja banków w formie spółek akcyjnych	
Konsolidacja banków spółdzielczych	
5. POLSKIE REGULACJE NADZORCZE	
A. Fundusze własne banku	
B. Współczynnik wypłacalności – adekwatność kapitałowa	
C. Ryzyko rynkowe	
D. Koncentracja wierzytelności	
E. Limity inwestycji kapitałowych banków	
F. Rezerwy celowe	
G. Nabywanie i zbywanie znacznych pakietów akcji	
H. Zasady rachunkowości banków	
I. Projekt Nowej Umowy Kapitałowej	
III. SYTUACJA BANKÓW W POLSCE	
1. ZMIANY WŁASNOŚCIOWE, RESTRUKTURYZACJA I PROCESY KONSOLIDACYJNE W SEKTORZE BANKOWYM	
A. Rozwój banków komercyjnych po 1988 r.	
B. Lata 1989-1992	
C. Lata 1993-1994	
D. Lata 1995 - 1998	
E. Od 1999 r.	
F. Upadłości, przejęcia i fuzje	

G.	Prywatyzacja sektora banków komercyjnych.....	
H.	Restrukturyzacja sektora banków komercyjnych	
2.	POWSTAWANIE GRUP BANKOWYCH I KONGLOMERATÓW FINANSOWYCH	
A.	Przesłanki powstawania grup bankowych i konglomeratów finansowych w Polsce.....	
B.	Regulacje prawne tworzenia i funkcjonowania grup bankowych i konglomeratów finansowych w Polsce	
C.	Perspektywy grup bankowych i konglomeratów finansowych na Rynku Wewnętrznym UE	
IV.	ZAŁĄCZNIKI	
	Wykaz obowiązujących regulacji ostrożnościowych publikowanych w Dzienniku Urzędowym NBP:	
	Wykaz rekomendacji opracowanych w Generalnym Inspektoracie Nadzoru Bankowego:	

I. WSTĘP

1. STRESZCZENIE

Niniejsza publikacja jest jedną z kilku pozycji przygotowywanych przez Narodowy Bank Polski dla Europejskiego Banku Centralnego. Pozostałe przygotowywane publikacje to „Polityka pieniężna w Polsce w latach 90-tych” oraz „Rola NBP w procesie integracji europejskiej”.

Publikacja składa się z trzech zasadniczych części:

- wstępu, w którym omówiono wpływ ustaw restrukturyzacyjnych na rozwój systemu bankowego i organizacja nadzoru bankowego;
- części dotyczącej polskiego prawa bankowego w latach 90-tych (jest to część najbardziej obszerna); w części tej zostały omówione główne zmiany w polskim ustawodawstwie bankowym w latach 90-tych, w tym najnowsza nowelizacja Prawa bankowego z 2001 r., znacząca rola nadzoru bankowego, a także zasady polityki licencyjnej i kształt szeroko pojętych regulacji ostrożnościowych oraz zasady rachunkowości banków;
- części dotyczącej sytuacji banków w Polsce; w części tej zostały opisane procesy zachodzące w polskim sektorze bankowym w ciągu ostatniej dekady. Dużo miejsca poświęcono prywatyzacji banków polskich, a także ich restrukturyzacji i konsolidacji, z uwzględnieniem sektora banków spółdzielczych. Ponadto, część ta zawiera materiał na temat powstawania grup bankowych i konglomeratów finansowych.

Załącznikami do publikacji są wykazy obowiązujących w Polsce regulacji ostrożnościowych oraz rekomendacji opracowanych w GINB.

Publikacja powinna się okazać dobrym materiałem edukacyjnym, który pozwoli Europejskiemu Bankowi Centralnemu na zapoznanie się ze zmianami w polskim systemie bankowym w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Zmiany te były tak duże, że można zaryzykować stwierdzenie, iż po 1989 r. polski system bankowy radykalnie się zmienił.

W tym czasie gruntownie zmodyfikowano przepisy dotyczące prowadzenia działalności bankowej, powstał nadzór bankowy, ustanowiono wymogi kapitałowe i zmieniono regulacje ostrożnościowe dla banków. W sektorze bankowym lata te upłynęły pod znakiem restrukturyzacji, prywatyzacji, konsolidacji, a także rosnącej konkurencji wśród banków. Jednocześnie bardzo wzbogaciła się oferta banków, wprowadzono nowe produkty i kanały dystrybucji. Szczególnie w ostatnich latach nastąpił gwałtowny rozwój nowych kanałów dystrybucji usług bankowych, w tym bankowości elektronicznej i internetowej.

Koniec dekady lat 90-tych stanowi dobrą okazję do zaprezentowania i podsumowania najważniejszych procesów, które w tym okresie zaszły w polskim systemie bankowym. Niniejsza publikacja jest dobrym krokiem w tym kierunku.

2. ROZWÓJ NOWOCZESNEGO SYSTEMU BANKOWEGO

Reforma systemu bankowego była jednym z najważniejszych elementów reformy polskiej gospodarki. W styczniu 1989 r. Sejm uchwalił dwie ustawy: ustawę Prawo bankowe oraz ustawę o Narodowym Banku Polskim. Zasadnicze znaczenie tych aktów prawnych przejawiało się w:

- całkowitej rekonstrukcji systemu bankowego (ustawa dopuściła funkcjonowanie banków państwowych, banków w formie spółek akcyjnych i banków spółdzielczych),
- uchyleniu prawotwórczych kompetencji rządu,
- uporządkowaniu stosunków między systemem bankowym a Skarbem Państwa poprzez likwidację mechanizmu automatycznego przyznawania kredytów na cele rządowe,
- rozszerzeniu katalogu czynności bankowych.

W 1989 r. utworzona została dwustopniowa struktura polskiej bankowości: na bazie około 400 pozamiejscowych jednostek NBP utworzono 9 regionalnych banków komercyjnych, niezależnych od NBP. Banki te przejęły od NBP obowiązki dotyczące działalności kredytowej oraz depozytowej. Utworzone banki komercyjne były fundamentem rozwoju bankowości uniwersalnej. W kolejnych latach powstawały nowe banki prywatne, a banki państwowe były prywatyzowane.

W tym kontekście należy stwierdzić, iż od 1989 r. zrekonstruowano w Polsce system bankowy. W 2001 r. w Polsce działało 75 banków komercyjnych, w tym 1 państwowy i 2 z przewagą kapitału państwowego. Wśród dziesięciu największych banków Europy Środkowej i Wschodniej pięć to podmioty polskie, dwa z nich są największymi bankami w regionie.

Kolejnym krokiem w procesie budowy modelu systemu bankowego przystającego do nowej rzeczywistości ekonomicznej było uchwalenie trzech ustaw, mających na celu uzdrowienie sektora bankowego i zwiększenie jego stabilności:

- ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków z 1993 r.,
- ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej z 1994 r.,
- ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 1994 r.

Rozwój polskiego systemu bankowego zmusił banki komercyjne do poszukiwania strategicznych partnerów zagranicznych, którzy swoim *know-how* mogli wspierać przemiany w bankach. Początkowo współpraca taka przybierała formę jedynie pomocy technicznej. Realizowane w jej ramach zadania przyczyniły się do unowocześnienia i przebudowy struktury poszczególnych banków komercyjnych. Współpraca banków z partnerami zagranicznymi stopniowo ewoluowała. Banki polskie zawierały „umowy bliźniacze” z bankami zagranicznymi, przede wszystkim z Unii Europejskiej. Przedmiotem współpracy było zawsze unowocześnianie zasad działania polskich banków i przygotowywanie ich do funkcjonowania w gospodarce wolnorynkowej. Perspektywa członkostwa w UE i wolnej konkurencji w ramach jednolitego rynku wywołuje konieczność wzmocnienia kapitałowego polskich podmiotów. W konsekwencji, strategiczni partnerzy polskich banków angażowali się kapitałowo. Obecnie można stwierdzić, że polskie banki są nowoczesne, a ich inwestorzy to instytucje o dużym znaczeniu na arenie międzynarodowej.

Dzięki współpracy finansowej z międzynarodowymi instytucjami finansowymi oraz organami Wspólnot Europejskich realizowane są działania zmierzające do unowocześnienia polskiego systemu bankowego i dostosowania Polski do przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej oraz Unii Gospodarczej i Walutowej. Już od początku lat dziewięćdziesiątych Wspólnoty Europejskie odgrywały istotną rolę we wspieraniu finansowania przemian gospodarczych w Polsce. Pomoc finansowa krajów Unii Europejskiej jest świadczona w dwóch formach:

- bezzwrotnej pomocy udzielanej w ramach programu PHARE oraz
- kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Korzystanie ze środków pomocowych i współpraca Narodowego Banku Polskiego z instytucjami europejskimi przybierają obecnie formę umów *twinningowych*, w ramach których eksperci zagraniczni uczestniczą w procesie przygotowań NBP do członkostwa w UE.

A. Odrodzenie systemu bankowego w Polsce – Prawo bankowe 1989-2001

Kształtowanie nowych ram prawnych, określających zasady funkcjonowania zreformowanego systemu bankowego w Polsce, rozpoczęto w 1989 r. W ciągu 12 lat nastąpiło przekształcenie systemu monobankowego w wolnorynkowy, rozbudowany system bankowy. Przepisy regulujące jego funkcjonowanie zmieniały się wraz z postępami w reformowaniu gospodarki narodowej i realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski wobec OECD i Wspólnoty Europejskiej. Równie istotnym elementem dokonywanych zmian w okresie transformacji ustrojowej była zmieniająca się sytuacja ekonomiczna banków. Problemy, które dotknęły polski system bankowy, wymagały szczególnych uregulowań prawnych.

Ogólne ramy funkcjonowania odrodzonego systemu bankowego stworzyła ustawa o NBP i ustawa Prawo bankowe ze stycznia 1989 r. Narodowemu Bankowi Polskiemu, jako centralnemu bankowi państwa, powierzono funkcje banku emisyjnego i centralnej instytucji kredytowej, rozliczeniowej oraz centralnej bankowej instytucji dewizowej. Jednocześnie, stworzono warunki do powstania nowych instytucji bankowych. Obok banków państwowych i spółdzielczych powstały banki prywatne w formie spółek akcyjnych, działające na podstawie ustawy Prawo bankowe i Kodeksu handlowego.

Zasady działalności, tworzenia, organizacji, a także likwidacji i upadłości banków sprecyzowała ustawa Prawo bankowe ze stycznia 1989 r. Przepisy zawarte w ustawie ewoluowały. Pierwszy etap nowelizowania ustawy zakończono w grudniu 1992 r., gdy uchwalono ustawę o zmianie ustawy Prawo bankowe i niektórych innych ustaw. Wprowadziła ona zmiany w przepisach, regulujących limit zaangażowania kredytowego i normę zaangażowania kapitałowego, oraz kontrolę przepływu własności akcji banków w formie spółki akcyjnej.

Ustawy z 1989 r. kompleksowo regulowały funkcjonowanie systemu bankowego, który był strukturą mało skomplikowaną. Uchwalone po 1989 r. ustawy: o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej, o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, o łączeniu i grupowaniu niektórych banków działających w formie spółki akcyjnej, o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe, a także o listach zastawnych i bankach hipotecznych, uczyniły z komercyjnej części systemu bankowego strukturę wysoce złożoną instytucjonalnie i organizacyjnie. Istotny wpływ na zasady funkcjonowania banków mają: ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz zmianie niektórych ustaw, a także akty o charakterze ustrojowym, jak: Kodeks handlowy, Kodeks cywilny, Prawo spółdzielcze, Prawo działalności gospodarczej czy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych. Prawo bankowe stało się elementem większej całości – co wymusiło wprowadzenie nowych ustaw: o NBP i Prawa bankowego z 1997 r. Ustawy te nadal zawierają przepisy, które są źródłem zasad prowadzenia działalności bankowej, tworzenia i organizacji banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych oraz

zasad sprawowania nadzoru bankowego, postępowania naprawczego, likwidacji i upadłości banków.

B. Ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków

Ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków stworzyła prawne podstawy przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym w państwowym segmencie sektora bankowego i rozwiązania problemu złych kredytów, który był głównym powodem kryzysu bankowego z początku lat 90-tych.

Kryzys ten związany był z nagłym pogorszeniem się sytuacji finansowej przedsiębiorstw, wywołanym przez proces transformacji systemu ekonomicznego. W efekcie transformacji państwo zaprzestało dotowania przedsiębiorstw państwowych, przez co przedsiębiorstwa te miały problemy ze spłatą kredytów. Kwota wątpliwych i straconych należności w portfelach bankowych w 1993 r. osiągnęła niebezpieczny poziom ponad 35% całkowitej kwoty udostępnionych środków.

Ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków wprowadziła takie instrumenty, jak:

- bankowe postępowanie ugodowe,
- publiczną sprzedaż wierzytelności bankowych,
- nabywanie akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w zamian za wierzytelności,
- przekazywanie środków w celu zwiększenia funduszy własnych banków.

Bankowe postępowanie ugodowe było najważniejszym prawnym narzędziem wprowadzonym przez wyżej wspomnianą ustawę. Procedura ta umożliwiała spłatę długów przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, spółek, w których akcje będące własnością Skarbu Państwa, przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa stanowiły więcej niż 50%, oraz przedsiębiorstw będących własnością Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – po zrestrukturyzowaniu należności tych podmiotów.

Ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków wprowadziła również procedurę publicznej sprzedaży wierzytelności, zawierająca pewne wyjątki od ogólnych reguł stosowanych w obrocie papierami wartościowymi oraz umożliwiła wierzycielom zamianę wierzytelności na akcje przedsiębiorstw – dłużników.

Ponadto, ustawa wprowadziła mechanizm przekazywania środków finansowych i długoterminowych obligacji wyemitowanych przez Skarb Państwa w celu zasilenia funduszy własnych banków państwowych oraz banków, w których Skarb Państwa dysponował ponad 50% akcji. Ustawa określiła kilka warunków, od których uzależnione było uzyskanie pomocy:

- analiza jakości portfela kredytowego banku,
- wydzielenie wierzytelności o pogorszonej jakości,
- zorganizowanie specjalnych komórek zajmujących się obsługą kredytów o pogorszonej jakości,
- opracowanie planu restrukturyzacji portfela kredytów o pogorszonej jakości.

Ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków pozwoliła na zrealizowanie kilku założonych celów: wzmocnienie finansowe banków i zrestrukturyzowanie ich portfela kredytowego, utworzenie rynku obrotu wierzytelnościami, zmniejszenie zatorów płatniczych, wprowadzenie regularnego monitorowania sytuacji

finansowej banków. Należy również wspomnieć, iż ustawa otworzyła nową drogę prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i miała dodatni wpływ na przekształcenia struktury własnościowej tego sektora.

C. Ustawa o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej

Sektor bankowości spółdzielczej, ze względu na jego rozdrobnienie i złą sytuację stanowił największy obszar działań restrukturyzacyjnych.

Do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości banki spółdzielcze prowadziły działalność w ramach obligatoryjnego zrzeszenia w Banku Gospodarki Żywnościowej (BGŻ), banku państwowo-spółdzielczym. BGŻ był ich centralną jednostką organizacyjno-finansową i w stosunku do banków spółdzielczych wykonywał obowiązki przysługujące centralnym związkom spółdzielczym w rozumieniu ustawy Prawo spółdzielcze, mając jednocześnie uprawnienia w zakresie nadzoru bankowego.

We wrześniu 1992 r. Prezes NBP zarządził, iż wszystkie banki spółdzielcze zrzeszają się w jednym z nowo utworzonych banków regionalnych lub w BGŻ. Celem tej operacji było zwiększenie poziomu bezpieczeństwa działania banków spółdzielczych poprzez włączenie ich do wspólnego systemu mechanizmów pomocowych w zrzeszeniach regionalnych.

W okresie 1991-1993 banki spółdzielcze utworzyły trzy banki zrzeszające: Gospodarczy Bank Wielkopolski SA w Poznaniu, Bank Unii Gospodarczej SA w Warszawie i Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni SA we Wrocławiu. Na banki nałożono obowiązki dotyczące przepływów pieniężnych, rozliczeń, systemów informatycznych, standaryzacji procedur wewnętrznych, szkoleń i pomocy prawnej. Ponadto, ustanowiono fundusze pomocy wewnętrznej jako rodzaj wzajemnego zabezpieczenia.

W końcu 1993 r. rozpoczęto procedury uzdrawiające w około 680 bankach spółdzielczych, w tym w około 250, gdzie już spełnione zostały warunki do ogłoszenia upadłości. Dalsze działania restrukturyzacyjne zostały zainicjowane przez NBP. Starania te można podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- pomoc finansowa lub techniczna,
- strukturalna przebudowa sektora, mająca na celu wypracowanie odpowiednich podstaw prawnych funkcjonowania banków spółdzielczych.

Na podstawowe rodzaje pomocy finansowej składały się:

- nisko oprocentowane pożyczki z NBP wspomagające połączenia banków spółdzielczych (pierwsza miała miejsce w 1994 r.),
- zwolnienia banków spółdzielczych realizujących proces naprawczy z rezerwy obowiązkowej,
- pożyczki z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (od 1995 r.),
- zwolnienia podatkowe w 1995 i 1996 r.,
- obligacje restrukturyzacyjne na zakup złych pożyczek i kredytów spółdzielczych.

W efekcie tej pomocy liczba upadających banków spółdzielczych stale malała. W tym samym czasie liczba połączeń stopniowo rosła.

Głęboki kryzys w sektorze banków spółdzielczych zmusił legislatorów do rozważenia restrukturyzacji tego sektora poprzez stworzenie nowych ram prawnych jego bezpiecznego funkcjonowania w przyszłości. Ustawa o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku

Gospodarki Żywnościowej z czerwca 1994 r. umożliwiła utworzenie trójstopniowej struktury sektora banków spółdzielczych złożonej z banków spółdzielczych, banków regionalnych oraz banku krajowego zwieńczającego tę strukturę. Do końca 1997 r. powstały wszystkie (9), przewidziane we wspomnianej ustawie banki regionalne. Ponadto, 2 banki zrzeszające, tj. BUG SA i GBPZ SA działały poza strukturą trójszczeblową, natomiast GBW SA w 1995 r. przyjął status banku regionalnego w rozumieniu ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ. Funkcję banku krajowego miał pełnić BGŻ przekształcony na mocy powyższej ustawy w spółkę akcyjną. Banki spółdzielcze miały obowiązek zrzeszenia się w jednym, właściwym terytorialnie banku regionalnym.

Uchwalenie ustawy przyczyniło się do zwiększenia efektywności sektora banków spółdzielczych. Spowodowało jednak kilka niekorzystnych zmian, jak np. stworzenie zbyt wielu zbyt słabych banków regionalnych oraz podział sektora. Z powodu tych niekorzystnych czynników dalsze zwiększanie efektywności funkcjonowania sektora oparte na wspomnianej ustawie stało się niemożliwe.

Jednym z głównych założeń ustawy było to, by zrzeszenia regionalne banków spółdzielczych konsolidowały się poprzez systemy wzajemnego gwarantowania. Założenie to nie zostało zrealizowane. Główną przeszkodą w wykonaniu tego zamierzenia była niechęć większych i silniejszych banków spółdzielczych do przejmowania odpowiedzialności za zobowiązania mniejszych i słabszych banków.

Prawodawcy zmuszeni zostali do poszukiwania innej drogi usprawnienia funkcjonowania sektora banków spółdzielczych. Jedynym sposobem osiągnięcia tego celu w krótkim okresie wydawało się łączenie banków. Należy podkreślić, iż połączenia w sektorze banków spółdzielczych powinny być postrzegane jako zmniejszenie liczby podmiotów, lecz nie placówek (działających po połączeniu jako oddziały albo ekspozytury).

Połączenia są niezbędne, ponieważ banki komercyjne coraz bardziej angażowały się w bankowość detaliczną w tym segmencie rynku, który tradycyjnie był zdominowany przez banki spółdzielcze. Jednocześnie, klienci wymagają bardziej profesjonalnej obsługi oraz lepszych produktów bankowych.

W styczniu 2001 r. wprowadzono w życie nową ustawę regulującą bankowość spółdzielczą – o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. Wprowadza ona strukturę dwuszczeblową i nakłada na banki spółdzielcze, posiadające fundusze własne w wysokości mniejszej niż 5 mln euro, obowiązek zrzeszenia się, ale bank ma swobodę wyboru banku zrzeszającego i możliwość jego zmiany. Ponadto banki zrzeszające mogą się łączyć ze sobą (w poprzedniej ustawie banki te musiały zawrzeć umowę zrzeszenia z bankiem krajowym). BGŻ SA również może zrzeszać banki spółdzielcze.

Ustawa ta wprowadza także zmiany dotyczące poziomu wymaganego kapitału dla banków spółdzielczych i określa wysokość funduszy własnych oraz termin ich osiągnięcia w następujący sposób:

- 300 tys. euro do dnia 31 grudnia 2001 r.,
- 500 tys. euro do dnia 31 grudnia 2005 r.,
- 1 mln euro do dnia 31 grudnia 2010 r.

Wyzwania te, stanowiące efekt zintensyfikowania konkurencji, mogą być podjęte jedynie przez banki spółdzielcze silne i dysponujące wysokimi kapitałami.

D. Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym

Przebudowa polskiego systemu bankowego wymagała także powołania instytucji profesjonalnie zajmującej się gwarantowaniem depozytów bankowych. Do czasu reform w roli ustawowego gwaranta występował Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Finansów. Bank centralny był natomiast zmuszony, chroniąc integralność systemu bankowego, bezpośrednio uczestniczyć jako gwarant depozytów w restrukturyzowanych bankach.

Ustawa określa: zasady tworzenia i funkcjonowania obowiązkowego i umownego gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, rodzaje działań, które mogą być podjęte w celu udzielania pomocy podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych, w przypadku powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności, oraz zasady gromadzenia i wykorzystania informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania.

Podmioty objęte systemem gwarantowania wnoszą na rzecz Funduszu obowiązkowe opłaty roczne oraz są obowiązane tworzyć fundusz ochrony środków gwarantowanych. Aktywami stanowiącymi pokrycie tego funduszu mogą być skarbowe papiery wartościowe i bony pieniężne NBP zdeponowane na wyodrębnionym rachunku. Dodatkowo, aktywa stanowiące pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych nie mogą być przedmiotem zastawu ani być obciążane w jakikolwiek sposób oraz nie podlegają egzekucji sądowej ani administracyjnej.

Podmioty objęte systemem gwarantowania mogą także zobowiązać się do rozszerzenia obowiązku gwarancji środków pieniężnych ponad minimum określone w systemie obowiązkowym. Umowa o utworzeniu funduszu gwarantowania i zasadach jego działania wymaga zatwierdzenia przez Radę BFG.

Ustawa przewiduje sankcje karne (grzywna, kara ograniczenia lub pozbawienia wolności do lat 2) w przypadku niewypełniania obowiązków wynikających z ustawy.

Celem obowiązkowego systemu gwarantowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych jest zapewnienie deponentom wypłaty środków zgromadzonych na tych rachunkach, do wysokości określonej ustawą. Zgodnie z zapisami ustawy, wkłady do wysokości równowartości w złotych 1.000 euro są objęte pełną gwarancją. Górna granica środków gwarantowanych w 90% wzrosła w 2001 r. do 15.000 euro (w 2002 r. wzrosła do 17.000 euro, a w 2003 r. do 22.500 euro).

Do zadań funduszu w zakresie udzielania pomocy podmiotom objętym systemem należą przede wszystkim: udzielanie zwrotnej pomocy finansowej w przypadku zagrożenia wypłacalności bądź na nabycie akcji lub udziałów banków, kontrola prawidłowości wykorzystania udzielonej pomocy oraz kontrola realizacji postępowania mającego na celu uzdrowienie gospodarki banku.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny został harmonijnie wkomponowany w system bezpieczeństwa polskiej bankowości. Można stwierdzić, że w przypadku ogłoszenia upadłości banku wypłata gwarantowanych depozytów jest pewna, a sama operacja będzie przeprowadzana szybko i kompetentnie.

3. ORGANIZACJA NADZORU BANKOWEGO

Nadzór bankowy w latach 1989-1997 był sprawowany przez NBP. Jednakże trwająca od połowy lat 90-tych dyskusja nad usytuowaniem nadzoru bankowego doprowadziła do przyjęcia rozwiązania kompromisowego. Nadzór nad działalnością banków w Polsce sprawuje niezależna Komisja Nadzoru Bankowego (KNB), a decyzje i zadania przez nią określone wykonuje i koordynuje wydzielony organizacyjnie w strukturze Narodowego Banku Polskiego – Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB). Najważniejszymi zadaniami KNB są:

- określanie zasad działania banków, zapewniających bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych w bankach przez klientów,
- nadzorowanie banków w zakresie przestrzegania ustaw, statutu i innych przepisów oraz obowiązujących norm finansowych,
- dokonywanie okresowych ocen sytuacji ekonomiczno-finansowej banków i przedstawianie ich Radzie Polityki Pieniężnej oraz ocena wpływu polityki pieniężnej, podatkowej i nadzorczej na ich rozwój,
- opiniowanie zasad organizacji nadzoru bankowego i ustalanie trybu jego sprawowania.

Zadania GINB zostały określone następująco:

- licencjonowanie banków, monitorowanie ich struktury własnościowej oraz kwalifikacji kierownictwa,
- monitorowanie stabilności finansowej banków poprzez system sprawozdawczości nadzorczej,
- przygotowywanie regulacji ostrożnościowych, określających dozwolone lub zalecane parametry działania banków, poziom podejmowanego ryzyka oraz adekwatność zarządzania,
- inicjowanie oraz realizacja, na wniosek KNB, działań nadzorczych wobec banków w sytuacji kryzysowej, w tym monitorowanie programów i postępowania naprawczego, a w razie niedostatecznej poprawy sytuacji finansowej wnioskowanie do KNB o podjęcie dalszych kroków wynikających z przepisów ustawy Prawo bankowe, tj. likwidacji, upadłości, połączeń.

4. KONTAKTY Z INNYMI INSTYTUCJAMI

Idei umacniania systemu bankowego sprzyja współpraca z Bazylejskim Komitetem ds. Nadzoru Bankowego (zwłaszcza w zakresie realizacji Podstawowych zasad efektywnego nadzoru bankowego – stanowiących standard regulacji i nadzoru ostrożnościowego – oraz Metodologii podstawowych zasad efektywnego nadzoru zawierającej wymogi do oceny zgodności z Podstawowymi zasadami, a także aktywnego udziału w kształtowaniu metodologii nowej umowy kapitałowej) oraz z innymi agencjami i instytucjami nadzoru bankowego na świecie, a także z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, tj.: Bankiem Światowym czy Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Niezwykle cenna i ważna jest także współpraca i wymiana informacji z innymi krajowymi organami regulującymi system finansowy. W Polsce są to: Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Związek Banków Polskich, Krajowa Izba Biegłych Rewidentów, oraz agencje ratingowe.

Realizowane działania przyczyniły się do zbudowania nowoczesnego i dobrze zarządzanego systemu bankowego w Polsce. W tym kontekście, istotnym warunkiem, sprzyjającym przeprowadzeniu reformy systemu bankowego i podejmowaniu działań uzdrawiających, było zagwarantowanie nadzorowi bankowemu ochrony przed potencjalnymi naciskami ze strony innych instytucji i polityków, a więc zachowanie jego niezależności.

II. KSZTAŁTOWANIE USTAWODAWSTWA BANKOWEGO W POLSCE

1. EWOLUCJA PRAWA BANKOWEGO

A. Wprowadzenie

Banki, tak jak inne podmioty (przedsiębiorcy, instytucje nie będące przedsiębiorcami, obywatele), zobowiązane są do przestrzegania obowiązujących przepisów. Zasadnicze znaczenie dla ich działalności mają regulacje tworzące prawo bankowe, definiowane jako ogół przepisów regulujących strukturę systemu bankowego, ustrój prawny banków, ich działalność oraz stosunki prawne powstające w związku z tą działalnością. Tym samym prawo bankowe ma charakter kompleksowej gałęzi prawa, obejmującej normy o charakterze administracyjno-prawnym, finansowym i cywilnym, a nawet karno-prawnym. Łączy je przedmiot regulacji w postaci działalności bankowej. Praktycznie oznacza to, że przy określaniu podstaw prawnych prowadzenia działalności bankowej konieczne jest uwzględnienie nie tylko ustaw o charakterze szczególnym, ale także aktów normatywnych określających ogólne warunki prowadzenia działalności gospodarczej, tj. Konstytucji, Kodeksu cywilnego, Kodeksu spółek handlowych czy Prawa działalności gospodarczej.

W tej części opracowania zaprezentowano zmiany ustawodawstwa bankowego w latach 90-tych. Przedstawione poniżej informacje koncentrują się na głównych aktach prawnych, które bezpośrednio wpływały na kształt systemu bankowego i tworzyły warunki prowadzenia działalności bankowej w Polsce w tym okresie.

Reformowanie prawa bankowego, rozumianego w sposób wyżej zaprezentowany, rozpoczęło się jeszcze przed przemianami politycznymi, które dokonały się w naszym kraju po wyborach z 4 czerwca 1989 r. Już 31 stycznia 1989 r. Sejm PRL uchwalił dwie ustawy: Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim. Ustawy te, uchwalone w warunkach gospodarki socjalistycznej, po przełomie politycznym (który rychło nastąpił) i wielu kolejnych nowelizacjach stały się podstawowymi aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie systemu bankowego w okresie transformacji ustrojowej. Ustawa o Narodowym Banku Polskim, będąc wyrazem przestrzeganej w okresie powojennym zasady odrębnego regulowania statusu prawnego i zasad funkcjonowania NBP, poświęcona była w całości bankowi centralnemu. Prawo bankowe określiło natomiast zasady działalności oraz tworzenia, organizacji, a także likwidacji i upadłości banków komercyjnych.

Zmieniająca się sytuacja gospodarcza, ewoluujące potrzeby rynku oraz postępująca internacjonalizacja rynku bankowego były głównymi przyczynami zmian wprowadzanych do Prawa bankowego i ustawy o NBP. Ze względu na dynamiczne przemiany w gospodarce zmiany te były jednak niewystarczające

Dlatego też w czerwcu i sierpniu 1997 r. uchwalony został pakiet ustaw bankowych, które weszły w życie 1 stycznia 1998 r. W pakiecie tym znalazły się nowe ustawy: Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim, które zastąpiły swe poprzedniczki z 1989 r. W intencji ustawodawcy ich uchwalenie i wejście w życie miało – w wymiarze normatywnym – zakończyć okres transformacji polskiego systemu bankowego i otworzyć nowy etap jego działania. Ustawy te zostały ocenione - zarówno przez czynniki oficjalne, jak i w publikacjach fachowych - jako zapewniające wysoką zgodność z regulacjami Unii Europejskiej.

Podstawowe znaczenie dla działalności banków w latach 90-tych miały ustawy Prawo bankowe z 1989 r., a następnie z 1997 r. Szczególna rola tych dwóch ustaw uwzględniona została w prezentacji niniejszej części opracowania.

B. Lata 1989 – 1992

NBP w ustawie z 31 stycznia 1989 r. został zdefiniowany jako centralny bank państwa, bank emisyjny państwa i centralna instytucja kredytowa, rozliczeniowa oraz centralna bankowa instytucja dewizowa. Stworzone zostały warunki do powstania nowych instytucji bankowych. Obok banków państwowych i spółdzielczych powstały banki prywatne w formie spółek akcyjnych, działające na podstawie postanowień ustawy Prawo bankowe i Kodeksu handlowego. Ustawa Prawo bankowe stała się podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie tej części systemu bankowego. Określiła ona zasady działalności oraz tworzenia, organizacji, a także likwidacji i upadłości banków. Stosunki między bankami komercyjnymi a bankiem centralnym zostały określone wg nowych zasad. W dziedzinie polityki pieniężnej metody administracyjne zastąpiono narzędziami ekonomicznymi (stopa procentowa, kurs walutowy, rezerwy obowiązkowe, operacje otwartego rynku, dyskonto weksli). NBP powierzono także sprawowanie nadzoru nad działalnością banków komercyjnych. Ważnym etapem w procesie umacniania niezależności NBP była nowelizacja ustawy o Narodowym Banku Polskim z 14 lutego 1992 r. (Dz.U. nr 20, poz. 78). Wprowadziła ona zasadę kadencyjności i precyzyjnie określiła sytuacje, w których może dojść do wcześniejszego (przed upływem kadencji) odwołania Prezesa NBP. Swego rodzaju normatywnym podsumowaniem zmian dokonanych na przełomie lat 80-tych i 90-tych w sferze politycznej stała się tzw. Mała Konstytucja, czyli ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹. Jeden z przepisów tej ustawy (art. 40) dotyczył systemu bankowego i stanowił, iż Prezydent występuje do Sejmu z wnioskiem o powołanie lub odwołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Regulacja normatywna dotycząca banku centralnego na poziomie konstytucyjnym była więc szczątkowa.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe weszła w życie 10 lutego 1989 r. łączyła elementy charakterystyczne dla gospodarki planowej z regulacjami opartymi na wzorach zachodnioeuropejskich. Zawarte w niej unormowania miały służyć realizacji zasady samodzielności i samofinansowania banków, prowadzących działalność na względnie równych warunkach dla wszystkich uczestników rynku świadczących usługi komercyjne.

Ustawowymi gwarancjami samodzielności i samofinansowania (które stały się elementem definicji ustawowej banku) były uregulowane w ustawie podstawy gospodarki finansowej banków. Zgodnie z nimi z uzyskanych przychodów banki pokrywają koszty działalności oraz zobowiązania wobec budżetu państwa i zobowiązania z tytułu zawartych umów, a także wydatki na rozwój i inne potrzeby. Działalność banków, zgodnie z ustawą, polegała na wykonywaniu czynności bankowych oraz na innych formach aktywności gospodarczej. Czynności bankowe definiowane były poprzez wymienienie ich w ramach katalogu otwartego², co znaczy że za czynności bankowe mogły być uznane także inne

¹ Dz.U. nr 84, poz. 426, z 1995 r., nr 38, poz. 184, nr 150, poz. 729 i z 1996 r. nr 106, poz. 488

² Takimi czynnościami były w szczególności:

czynności niż wymienione w ustawie. Wymienione przez ustawę czynności bankowe objęte były monopolem banków na ich wykonywanie – banki mogły je wykonywać w zakresie ustalonym w ich statutach. Niektóre spośród tych czynności zostały uregulowane w ustawie szerzej. Były to: rachunki bankowe i rozliczenia pieniężne, kredyty i pożyczki pieniężne, emisja bankowych papierów wartościowych, gwarancje bankowe. Nie miały charakteru czynności bankowych wymienione przez ustawę inne działania banków, polegające na aktywności inwestycyjnej i udziale w przedsięwzięciach gospodarczych o charakterze finansowym³. Kwestię uprawnień w zakresie posiadania przez banki wartości dewizowych i dokonywania obrotu tymi wartościami przekazano do uregulowania w statutach banków. W ramach prowadzonej działalności banki zostały zobowiązane do utrzymywania płynności płatniczej, polegającej na prowadzeniu działalności w sposób zapewniający wykonanie wszystkich zobowiązań zgodnie z terminami ich płatności. W swym pierwotnym brzmieniu ustawa nałożyła na banki obowiązek kierowania się w związku z ich działalnością, uchwalanymi przez Sejm założeniami polityki pieniężno-kredytowej.

Z działalnością polegającą na wykonywaniu czynności bankowych związane szczególnie obowiązki i uprawnienia w postaci: prawa do wydawania wzorców umownych (regulaminów)⁴, tajemnicy bankowej⁵, gwarancji Skarbu Państwa⁶ oraz prawa do wystawiania dokumentów mających moc dokumentów urzędowych oraz wystawiania tytułów wykonawczych⁷.

-
- 1) prowadzenie rachunków bankowych,
 - 2) przyjmowanie wkładów oszczędnościowych i lokat terminowych,
 - 3) przeprowadzenie rozliczeń pieniężnych,
 - 4) udzielanie i zaciąganie kredytów oraz pożyczek pieniężnych,
 - 5) wykonywanie operacji czekowych i wekslowych,
 - 6) przyjmowanie i dokonywanie lokat w bankach krajowych i zagranicznych,
 - 7) udzielanie oraz przyjmowanie poręczeń i gwarancji bankowych,
 - 8) dokonywanie obrotu wartościami dewizowymi oraz prowadzenie obsługi finansowej obrotów z zagranicą,
 - 9) prowadzenie obsługi pożyczek państwowych,
 - 10) emitowanie papierów wartościowych oraz dokonywanie obrotu tymi papierami,
 - 11) dokonywanie zleconych czynności związanych z emisją papierów wartościowych,
 - 12) przechowywanie przedmiotów i papierów wartościowych oraz udostępnianie skrytek sejfowych.

³ Poza wykonywaniem czynności bankowych banki mogły: tworzyć spółki prawa handlowego i cywilnego oraz spółdzielnie, realizować wspólnie z innymi podmiotami przedsięwzięcia gospodarcze oraz świadczyć usługi konsultacyjno-doradcze w sprawach finansowych, podejmować w zakresie określonym w ich statutach inną działalność gospodarczą nieprzewidzianą w Prawie bankowym oraz tworzyć i likwidować za granicą oddziały i inne placówki, a także być udziałowcem (akcjonariuszem) zagranicznych banków i przedsiębiorstw działających w kraju.

⁴ Rolą regulaminów jako wzorców umownych było uzupełnianie postanowień umów zawieranych przez banki w ramach wykonywania czynności usługowych – regulamin określał prawa i obowiązki stron w zakresie nieregulowanym w umowie.

⁵ Tajemnica bankowa dotyczyła informacji o obrotach i stanach rachunków bankowych. Informacji tych bank mógł udzielać jedynie podmiotom wymienionym w ustawie.

⁶ Tzw. gwarancja Skarbu Państwa skonstruowana została jako wyjątek od zasady, że Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania banków. Odpowiedzialność z tytułu owej gwarancji objęła zobowiązania: z tytułu wkładów oszczędnościowych gromadzonych w bankach państwowych, a także w innych bankach, które korzystały z tego uprawnienia przed wejściem w życie ustawy (czyli działały pod rządami wcześniej obowiązującej ustawy i na podstawie tej wcześniejszej ustawy także były objęte gwarancją Skarbu Państwa). Dodatkowo, poza tzw. gwarancją Skarbu Państwa odpowiadał za te zobowiązania banków, za które przyjął odpowiedzialność z tytułu gwarancji i poręczeń.

⁷ Przywileje w postaci prawa do wystawiania dokumentów mających moc dokumentów urzędowych oraz wystawiania tytułów wykonawczych miały banki objęte gwarancją Skarbu Państwa. Tytuł wykonawczy to dokument, na podstawie którego prowadzona jest egzekucja. W normalnym trybie tytuł wykonawczy wystawia się po zakończeniu postępowania sądowego lub administracyjnego – banki korzystające z tego przywileju uzyskały więc możliwość omięcia procedury administracyjnej lub sądowej, co w znacznym stopniu ułatwiało im dochodzenie roszczeń finansowych.

Banki mogły działać jako banki państwowe, banki spółdzielcze, banki w formie spółki akcyjnej i banki państwowo-spółdzielcze. Ustawa dopuszczała także do działania na polskim rynku oddziały i przedstawicielstwa banków zagranicznych.

Uregulowane zostały: zasady i tryb tworzenia banków, a także podstawowe elementy ich organizacji wewnętrznej oraz struktur organizacyjnych o charakterze ponadbankowym. Uwzględniały one specyfikę wynikającą z odrębności form prawnych poszczególnych kategorii banków.

Utworzenie banku uwarunkowane zostało: zapewnieniami wyposażenia banku w kapitał własny odpowiedni do rozmiarów zamierzonej działalności i w inne środki niezbędne do prowadzenia tej działalności, oraz w pomieszczenia przystosowane do należytego zabezpieczenia wartości gromadzonych w banku, a także odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem zawodowym osób przewidzianych do objęcia stanowisk kierowniczych w banku.

Banki państwowe miały być tworzone i likwidowane w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Bank państwowo-spółdzielczy miała tworzyć Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z Naczelną Radą Spółdzielczą, po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Banki spółdzielcze i banki w formie spółki akcyjnej mogły być tworzone po uzyskaniu zgody Prezesa Narodowego Banku Polskiego na utworzenie banku. Otwarcie na obszarze Polski oddziału lub przedstawicielstwa zagranicznego banku następowało na podstawie zezwolenia wydanego przez Ministra Finansów, w porozumieniu z Prezesem Narodowego Banku Polskiego.

Ustawa powołała do życia Radę Banków, jako organ koordynacyjny, konsultacyjny i opiniodawczy banków. W skład Rady weszli: Prezes Narodowego Banku Polskiego i jego pierwszy zastępca, prezesi i przedstawiciele określonych w ustawie banków (14 osób) oraz po jednym przedstawicielu Ministra Finansów i Centralnego Urzędu Planowania. Spośród różnorodnych spraw rozpatrywanych przez Radę należy wymienić:

- 1) projekty planu kredytowego i założeń polityki pieniężno-kredytowej państwa, projekt planu bilansu płatniczego oraz projekt zbiorczego planu finansowego banków,
- 2) projekty sprawozdań Narodowego Banku Polskiego z realizacji planów i założeń, o których mowa w pkt 1,
- 3) projekty ocen sytuacji pieniężnej państwa przez Narodowy Bank Polski.

Jak się okazało, istotną rolę w kształtowaniu struktury organizacyjnej polskiego systemu bankowego odegrały przepisy dotyczące tworzenia przez banki zrzeszeń, których działalność sprowadzała się do trwałego, wspólnego działania zainteresowanych banków tworzących taką strukturę na podstawie ustawowo określonych zasad.

Nadzór nad działalnością banków oraz oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych ustawa powierzyła Narodowemu Bankowi Polskiemu. W celu realizacji zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością banków w strukturze NBP wydzielono w maju 1989 r. Departament Nadzoru Bankowego, który w 1990 r. przemianowano na Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.

Zawarte w Prawie bankowym unormowania dotyczące tego nadzoru uzupełnione zostały postanowieniami ustawy o Narodowym Banku Polskim. Celem nadzoru bankowego, sprawowanego przez NBP stało się zapewnienie:

- 1) bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych i lokat gromadzonych w bankach,

2) zgodności działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, w szczególności w zakresie stosunków z osobami prawnymi i fizycznymi.

Przyznane NBP kompetencje, dzięki którym miał realizować wymienione wyżej cele, można podzielić na kilka grup, przyjmując za kryterium podstawowe funkcje, które ma realizować. Są to: funkcja licencyjna, funkcja regulacyjna, funkcja kontrolno-administracyjna. Odrębna grupa obowiązków i uprawnień nadzoru bankowego związana jest ze stosowaniem procedur naprawczo-likwidacyjnych wobec banków.

Kompetencje zgrupowane w funkcji licencyjnej obejmowały uprawnienia NBP na etapie tworzenia banku – wydawanie zgody na utworzenie banku spółdzielczego lub w formie spółki akcyjnej oraz opinii w sprawie utworzenia banku państwowego i banku państwowo-spółdzielczego.

Funkcja regulacyjna związana jest ze stosowaniem tzw. nadzorczych norm ostrożnościowych. W pierwotnym brzmieniu ustawy zawarte w niej przepisy tworzyły dwie takie normy: normę koncentracji kredytowej i normę zaangażowania kapitałowego banku. Pierwsza z nich ustalona została jako suma kredytów udzielonych przez bank jednemu kredytobiorcy lub grupie związanych ze sobą finansowo kredytobiorców; nie powinna ona przekroczyć 15% sumy niepodlegającej podziałowi funduszy własnych banku i środków pieniężnych zgromadzonych w banku. Dodatkowo, wielkość kredytu udzielonego na podstawie jednej umowy nie powinna przekroczyć 10% tych funduszy i środków. Norma zaangażowania kapitałowego to maksymalna wartość udziałów i wkładów wniesionych do innej osoby prawnej oraz wartość zakupionych akcji i obligacji, ustalona na poziomie 25% sumy owych funduszy i środków. Ustawa przewidywała możliwość przekroczenia wymienionych norm za zgodą Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Kompetencje w ramach funkcji kontrolno-administracyjnej umożliwiały NBP z jednej strony pozyskiwanie i analizę sytuacji w poszczególnych bankach i całym systemie bankowym, z drugiej zaś stosowanie środków nadzoru w celu usunięcia niekorzystnych zjawisk lub zapobieżenia im. Informacje o sytuacji w bankach pozyskiwane były w ramach sprawozdań przekazywanych do banku centralnego przez banki komercyjne oraz poprzez wykonywanie w tych bankach czynności z zakresu nadzoru. Czynności te były wykonywane przez upoważnionych pracowników NBP, którym przyznano w tym celu zostało prawo wstępu na teren banku i jego jednostek⁸.

W ramach środków nadzoru Prezes NBP otrzymał prawo do:

- zobowiązania banku do podjęcia środków koniecznych do przywrócenia płynności płatniczej, zwiększenia funduszu rezerwowego, zwiększenia wysokości udziałów, dokonania określonej zmiany struktury aktywów i urealnienia należności, zaniechania określonych form reklamy oraz
- wystąpienia o odwołanie oraz zawieszenia w czynnościach, do czasu rozpatrzenia wniosku, prezesa, wiceprezesa lub innego członka zarządu banku, którego działalność

⁸ Czynności podejmowane w ramach nadzoru nad działalnością banków polegały w szczególności na:

- dokonywaniu analizy bilansu banku,
- badaniu realizacji obowiązku utrzymywania płynności płatniczej przez bank,
- badaniu zgodności udzielanych kredytów i pożyczek z przepisami regulującymi limit zaangażowania kredytowego,
- badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek,
- badaniu stosowanego oprocentowania kredytów i pożyczek oraz wkładów oszczędnościowych i lokat,
- badaniu sytuacji finansowej banku.

rażąco narusza prawo lub statut banku albo grozi wyrządzeniem znacznej straty, i powołania tymczasowego kierownika banku lub tymczasowego członka jego zarządu.

Wymienione wyżej środki podejmowane w ramach nadzoru nie mogły naruszać umów zawartych przez bank.

Szczególną sferą działań NBP w ramach sprawowania nadzoru bankowego stały się procedury naprawczo-likwidacyjne stosowane wobec banków zagrożonych. Procedury te, wg kryterium skutków ich zastosowania, można podzielić na dwie kategorie:

- stosowane w ramach postępowania naprawczego – ich cel to utrzymanie bytu prawnego banku poprzez uzdrowienie jego gospodarki,
- likwidacyjno-upadłościowe – zmierzające do zakończenia bytu prawnego banku przy maksymalnym zagwarantowaniu ochrony interesów klientów; w ramach tych procedur unormowano przejęcie banku przez inne banki lub bank albo czasowe przejęcie banku przez Narodowy Bank Polski, likwidację banku i upadłość banku.

Wynik wyborów z 4 czerwca 1989 r. przesądził o kierunkach rozwoju sytuacji w Polsce w sferze politycznej i gospodarczej. Dążenie do przeorientowania gospodarki na zasady rynkowe wymagało zmian na poziomie ustawowym. Pierwsze zmiany w ustawie Prawo bankowe, dokonane we wrześniu i październiku 1989 r., miały na celu wprowadzenie doraźnych regulacji związanych z realizacją budżetu i innymi sprawami wiążącymi się z gospodarką finansową państwa.

Pierwsza szersza nowelizacja dokonana została ustawą z dnia 28 grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1989 r., nr 74, poz. 439).

Nowelizacja ta wprowadziła monopol banków na posługiwanie się wyrazami: „bank” i „kasa” w nazwie, dla określenia działalności lub w reklamie. Skorygowana została też zasada przyznająca bankom monopol na wykonywanie wymienionych przez ustawę czynności bankowych – po nowelizacji mogły one być wykonywane także przez jednostki organizacyjne nie będące bankami, jeżeli zostały do tego uprawnione na podstawie ustawy. Doprecyzowano przepisy dotyczące terminów realizacji zleceń płatniczych oraz pobieranych przez banki prowizji z tytułu czynności bankowych i opłat za inne usługi bankowe. Pierwszoplanowe znaczenie dla struktury organizacyjnej systemu bankowego miały nowe przepisy umożliwiające przekształcanie banków państwowych i państwowo-spółdzielczych w spółki akcyjne. Umożliwiły one rozpoczęcie procesu prywatyzacji banków.

Doprecyzowano elementy decyzji Prezesa NBP w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie banku (m.in. przez osoby zagraniczne lub z udziałem kapitału zagranicznego). Poszerzone i doprecyzowane zostały instrumenty NBP w ramach środków nadzoru mieszczących się w funkcji kontrolno-administracyjnej. Wśród owych środków wyodrębniono zalecenia dotyczące: przywrócenia płynności płatniczej, zwiększenia funduszu rezerwowego, zwiększenia wysokości udziałów, dokonania określonej zmiany struktury aktywów i urealnienia należności, a także zaniechania określonych form reklamy. Zmienione przepisy umożliwiły Prezesowi NBP nałożenie obowiązku realizacji zaleceń w drodze decyzji, które poddane zostały jednak kontroli sądu gospodarczego. Kontroli sądowej poddano także decyzje w sprawie ustanowienia zarządu komisarycznego oraz likwidacji i przejęcia banku.

Kontynuacją wymienionych wyżej zmian była nowelizacja Prawa bankowego z 14 lutego 1992 r. (Dz.U. z 1992 r. nr 20, poz. 78).

Zakres zmian wprowadzonych tą nowelizacją był także obszerny. Monopol banków na wykonywanie czynności bankowych oraz na posługiwanie się wyrazami: „bank” i „kasa” został wzmocniony przepisami wprowadzającymi odpowiedzialność karną za naruszenie tego monopolu. Zniesiony został obowiązek kierowania się przez banki uchwalanymi przez Sejm założeniami polityki pieniężnej (równolegle w ustawie o NBP założenia polityki pieniężno-kredytowej zostały zastąpione założeniami polityki pieniężnej). Wprowadzono definicje pojęć: „bank krajowy” i „bank zagraniczny”. Banki uprawnione do obrotu wartościami dewizowymi uzyskały prawo nabywania emitowanych za granicą papierów wartościowych, których określenie powierzono Prezesowi NBP działającemu w porozumieniu z Ministrem Finansów. Wprowadzony został także kontrowersyjny przepis umożliwiający Prezesowi NBP działającemu w porozumieniu z Ministrem Finansów udzielenie spółce prawa handlowego zezwolenia na wykonywanie niektórych czynności bankowych. Z możliwości tej Prezes NBP nie skorzystał do końca obowiązywania ustawy Prawo bankowe z 1989 r. Ponownie poszerzono regulacje dotyczące czynności bankowych - tym razem rachunków bankowych, przeprowadzania rozliczeń pieniężnych za pośrednictwem banków i gwarancji bankowych. Doprecyzowany został dostęp do tajemnicy bankowej NBP oraz sądu i prokuratora. Nałożono na banki dodatkowy obowiązek ogłaszania zweryfikowanych: bilansu oraz rachunku zysków i strat, na zasadach określonych przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Dodatkowo banki zostały zobligowane do ogłaszania w miejscu wykonywania czynności bankowych, w sposób ogólnie dostępny, stosowanych przez nie stawek oprocentowania lokat i środków na rachunkach bankowych, kredytów i pożyczek, a także prowizji za czynności i usługi bankowe. Wprowadzono też zakaz uprzywilejowania pracowników, akcjonariuszy (udziałowców) i członków organów banku poprzez stosowanie stawek oprocentowania wkładów oszczędnościowych, lokat i środków na rachunkach terminowych oraz kredytów rażąco korzystniejszych od ogólnie stosowanych. Przywilej wystawiania dokumentów mających moc dokumentów urzędowych rozciągnięty został na wszystkie banki.

Skreślono przepisy dotyczące banków państwowo-spółdzielczych i Rady Banków. W ramach przepisów przejściowych wprowadzono unormowania określające terminarz i tryb przekształcenia jedyne banku państwowo-spółdzielczego, tj. Banku Gospodarki Żywnościowej, w bank w formie spółki akcyjnej (początkowo przekształcenie miało nastąpić do dnia 30 czerwca 1992 r.). Przepisy te przewidywały możliwość tworzenia przez banki spółdzielcze banków regionalnych w formie spółek akcyjnych, z wykorzystaniem części majątku Banku Gospodarki Żywnościowej.

Zmieniono przepisy regulujące organizację banków państwowych oraz wprowadzono regulacje dotyczące procesów prywatyzacyjnych banków przekształconych w banki w formie spółki akcyjnej.

Istotne zmiany wprowadzono ponownie w przepisach określających kompetencje nadzorcze NBP. Poszerzone i doprecyzowane zostały wymogi, których spełnienie warunkuje utworzenie banku⁹. Wprowadzono zasadę, zgodnie z którą bank mógł podjąć działalność

⁹ Utworzenie banku mogło nastąpić, jeżeli:

1) zostało zapewnione wyposażenie banku w:

a) kapitał własny, którego wielkość będzie dostosowana do rodzajów czynności bankowych przewidzianych do wykonywania i do rozmiarów zamierzonej działalności, z tym że jeden założyciel może być właścicielem nie więcej niż połowy tego kapitału, z zastrzeżeniem przepisu art. 57 ust. 2,

operacyjną po stwierdzeniu przez Narodowy Bank Polski posiadania pomieszczeń przystosowanych do należytego zabezpieczenia przechowywanych w banku wartości. Poszerzone zostały przepisy regulujące tryb wydawania przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego zgody na utworzenie banku. Zmienione w tym zakresie przepisy określały: zakres informacji zawartych we wniosku w sprawie wyrażenia zgody, wymagane załączniki do wniosku, terminarz postępowania w sprawie wyrażenia zgody, konstrukcję i zakres decyzji wyrażającej zgodę, w tym zgodę na utworzenie banku przez osoby zagraniczne lub z udziałem kapitału zagranicznego, uprawnienia pracowników banku będących osobami zagranicznymi w zakresie zakupu waluty obcej i jej przekazania za granicę. Uprawnienia do wyrażenia zgody na otwarcie oddziału lub przedstawicielstwa zagranicznego banku przeniesione zostały na Prezesa Narodowego Banku Polskiego, działającego w porozumieniu z Ministrem Finansów. Ustawa sprecyzowała, że w decyzji tej może być oznaczone, jaka część środków kapitału zagranicznego banku powinna być użyta do operacji finansowych wyłącznie na obszarze Polski. Istotną nowością, wprowadzoną przez omawianą w tym miejscu nowelizację Prawa bankowego, było poszerzenie uprawnień przysługujących NBP w ramach funkcji licencyjnej o regulację kontroli przepływu własności akcji banków w formie spółki akcyjnej. Zgodnie z tą nową regulacją, nabycie przez jednego akcjonariusza pakietu akcji dającego prawo do ponad 10% głosów podczas walnego zgromadzenia wymagało zawiadomienia NBP. Gdyby akcjonariusz banku w wyniku przeniesienia akcji banku miał dysponować pakietem akcji dającym prawo do ponad 20%, 33%, 50%, 66% lub 75% głosów podczas walnego zgromadzenia, konieczne było uzyskanie zgody NBP na przeniesienie akcji. Nabycie lub posiadanie akcji przez podmiot zależny ustawa uznała za nabycie lub posiadanie przez podmiot dominujący. Spośród przepisów należących do funkcji regulacyjnej zmieniono limit zaangażowania kredytowego, który po zmianie stał się normą ograniczającą zaangażowanie banku z tytułu kredytów i pożyczek pieniężnych oraz wierzytelności z tytułu gwarancji bankowych, poręczeń i akredytyw, a także innych zobowiązań banku zaciąganych na zlecenie klienta w stosunkach z jednym podmiotem lub grupą podmiotów związanych ze sobą kapitałowo lub organizacyjnie. Podstawą zmienionego w ten sposób limitu zaangażowania kredytowego i normy zaangażowania kapitałowego stały się fundusze własne banku, których konstrukcję określały zmienione nowelizacją przepisy Prawa bankowego. Na podstawie tych przepisów Prezes NBP uzyskał wpływ na wielkość funduszy poprzez uprawnienia do udzielania zezwoleń na uwzględnianie w rachunku funduszy własnych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, na rachunkach lokat długoterminowych, a także łącznej sumy funduszy własnych banków związanych ze sobą kapitałowo i organizacyjnie. Jako element związany z funkcją regulacyjną należy traktować stworzoną w wyniku omawianych nowelizacji możliwość dokonywania w ciężar kosztów odpisu na fundusz ryzyka, służący do pokrycia strat z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek. Podstawą uzupełnienia ustawowo uregulowanych nadzorczych norm

-
- b) pomieszczenia przystosowane do należytego zabezpieczenia przechowywanych w banku wartości lub nadające się do takiego przystosowania,
- 2) założyciele oraz osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk kierowniczych dają rękojmię prowadzenia działalności w sposób należyście zabezpieczający interesy klientów banku,
 - 3) co najmniej dwie osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk kierowniczych posiadają wykształcenie i doświadczenie zawodowe niezbędne do kierowania bankiem,
 - 4) przedstawiony przez założycieli plan działalności banku na okres co najmniej trzyletni wskazuje, że działalność ta będzie bezpieczna dla środków pieniężnych gromadzonych w banku.

Kapitał własny banku nie mógł pochodzić z pożyczki, kredytu lub w jakikolwiek sposób być obciążony.

ostrożnościowych stało się upoważnienie Prezesa NBP do ustalania wiążących banki norm płynności, norm dotyczących pokrycia funduszami własnymi aktywów banku oraz norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banków.

Istotnie zostały też zmienione przepisy określające kompetencje NBP tworzące funkcję kontrolno-administracyjną. Wprowadzono zasadę stopniowania środków nadzoru. W razie stwierdzenia, że bank uporczywie nie realizuje zaleceń Prezesa NBP lub działalność banku jest wykonywana z rażącym naruszeniem prawa bądź statutu albo stwarza istotne zagrożenie dla interesów posiadaczy wkładów oszczędnościowych i lokat zgromadzonych w banku, Prezes Narodowego Banku Polskiego, po bezskutecznym upomnieniu na piśmie, upoważniony został do zastosowania poszerzonych środków nadzoru, mających charakter sankcji wobec kierownictwa banku i samego banku¹⁰. Szczególnym środkiem nadzoru, stosowanym niezależnie od wspomnianych sankcji, stała się możliwość ustanowienia przez Prezesa NBP zarządu tymczasowego (na okres nie dłuższy niż 3 miesiące), który uprawniony był do podejmowania za bank decyzji w zakresie jego praw i obowiązków majątkowych. Decyzje podejmowane w ramach środków nadzoru stały się zaskarżalne do właściwego sądu gospodarczego.

Pierwszy etap reformowania ustawy Prawo bankowe zamyka uchwalona 19 grudnia 1992 r. ustawa o zmianie ustawy Prawo bankowe i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1993 r. nr 6, poz. 29). Wprowadziła ona zmiany w konstrukcji przepisów regulujących limit zaangażowania kredytowego i normę zaangażowania kapitałowego oraz kontrolę przepływu własności akcji banków w formie spółki akcyjnej.

W ramach owych zmian z limitu zaangażowania kredytowego wyłączone zostały kredyty mające poręczenia (bądź gwarancje) rządowe lub międzynarodowych instytucji finansowych określonych przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, a z normy zaangażowania kapitałowego usunięto obligacje emitowane przez Skarb Państwa i Narodowy Bank Polski. Prezes Narodowego Banku Polskiego upoważniony został do określenia odrębnego limitu zakupów przez banki tych obligacji.

Wprowadzono dodatkową przesłankę wydania decyzji w sprawie wyrażenia zgody na nabycie akcji lub praw z akcji - w postaci wymogu dawania przez akcjonariusza banku rękojmi prowadzenia działalności banku w sposób należycie zabezpieczający interesy jego klientów. Dodatkowo, środki przeznaczone na nabycie akcji nie mogły pochodzić z pożyczki, kredytu ani być w jakikolwiek inny sposób obciążone. Nowelizacja wprowadziła także prawo zaskarżenia tej decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skutkiem niezyskania zgody na nabycie akcji banku stało się obniżenie prawa głosu danego akcjonariusza do 5% podczas walnego zgromadzenia akcjonariuszy tego banku lub do takiej liczby głosów, która wynika z wcześniej uzyskanej zgody.

¹⁰ W ramach owych sankcji Prezes NBP mógł:

- 1) wystąpić do właściwego organu banku z wnioskiem o odwołanie prezesa, wiceprezesa lub innego członka zarządu banku bezpośrednio odpowiedzialnego za stwierdzone nieprawidłowości,
- 2) zawiesić w czynnościach członków zarządu, o których mowa w pkt. 1, do czasu rozpatrzenia wniosku o ich odwołanie; zawieszenie w czynnościach polega na wyłączeniu z podejmowania decyzji za bank w zakresie jego praw i obowiązków majątkowych;
- 3) ograniczyć zakres działalności banku; ograniczenie to polega na zakazie zawierania nowych umów;
- 4) cofnąć decyzję o wyrażeniu zgody na utworzenie banku i zarządzić jego likwidację.

Ograniczenie lub cofnięcie decyzji o wyrażeniu zgody na utworzenie banku mogło również nastąpić w razie stwierdzenia, że bank nie spełnia warunków określonych w decyzji o jego utworzeniu.

C. Lata 1993 – 1997

Zmiany wprowadzane do prawa bankowego były determinowane zarówno przez uwarunkowania o charakterze zewnętrznym, jak i sytuację (głównie ekonomiczną) w kraju.

Uwarunkowania zewnętrzne wynikały z aspiracji Polski do członkostwa w Unii Europejskiej (wcześniej we Wspólnotach Europejskich). W Układzie Europejskim z grudnia 1991 r., ustanawiającym stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi oraz ich państwami członkowskimi, który wszedł w życie 1 lutego 1994 r., za warunek wstępny integracji gospodarczej uznano zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa, w szczególności w zakresie prawa bankowego, prawa spółek, rachunkowości, usług finansowych, zasad konkurencji i ochrony konsumenta, nadzoru i systemów regulacyjnych oraz przeciwdziałania procederowi prania pieniędzy. Powyższa problematyka została uwzględniona w czasie trwającego 10 lat okresu przejściowego. Wprowadzane zmiany do ustawy Prawo bankowe miały na celu stopniowe dostosowywanie warunków prowadzenia działalności bankowej w naszym kraju do standardów wyznaczonych regulacjami UE.

Drugim elementem, który na bieżąco, bezpośrednio oddziaływał na kształt zmian dokonywanych w przepisach regulujących funkcjonowanie systemu bankowego w początkowym okresie transformacji ustrojowej, była sytuacja ekonomiczna banków. Stosunkowo szybko okazało się, że problemy polskiego systemu bankowego wymagają stworzenia aktów prawnych wykraczających poza ramy określone w ustawie Prawo bankowe i ustawie o NBP. Dlatego też, niezależnie od kolejnych nowelizacji tych dwóch ustaw, aktywność ustawodawcy na gruncie prawa bankowego wyrażała się także w uchwalaniu ustaw o charakterze szczególnym, uzupełniających zawarte w nich regulacje.

Na pierwszym etapie działalność ustawodawcy skupiła się na stworzeniu podstaw prawnych działań ukierunkowanych na pokonanie kryzysu, w którym w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych znalazł się polski system bankowy. Reforma systemu bankowego wprowadzana była bowiem w wyjątkowo niesprzyjających dla banków warunkach zewnętrznych. Kryzys wywołany różnymi czynnikami przechodziły zarówno banki prywatne, jak i spółdzielcze. Trudny okres nie ominął również banków państwowych i banków w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Mając powyższe na względzie w latach 1993–1994 podjęto decyzję o objęciu dziesięciu z nich restrukturyzacją kapitałową ze środków budżetowych. Formalnoprawne podstawy przeciwdziałania sytuacji kryzysowej w państwowej części sektora bankowego - poprzez przekazanie środków na powiększenie funduszy własnych banków państwowych oraz banków, w których Skarb Państwa posiada więcej niż 50% akcji lub udziałów, a także rozwiązania problemów tzw. złych długów (głównie podmiotów państwowych) stworzyła ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 18, poz. 82).

Symptomy kryzysu bankowego uzewnętrzniły się z największą siłą w sektorze banków spółdzielczych. Ich sytuacja w 1992 r., charakteryzująca się głównie zbyt niskimi kapitałami w stosunku do złych aktywów i poziomu zobowiązań pozabilansowych, sprawiła, że cały sektor stanął przed alternatywą: szybkie dokapitalizowanie i spełnienie tym samym wymogów kapitałowych oraz innych parametrów określonych przez ustawę i regulacje nadzorcze NBP, co pozwoli na dalsze samodzielne działanie, albo przystąpienie do struktury zrzeszającej zdolnej do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej. Banki

spółdzielcze, niezdolne do samodzielnego działania pod naciskiem NBP zrzeczyły się w bankach zrzeszających¹¹. Proces restrukturyzacji oparty na programie tworzenia struktur zrzeszeniowych wymagał jednak wsparcia - zarówno finansowego, jak i legislacyjnego. 24 czerwca 1994 r. Sejm uchwalił ustawę o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 80, poz. 368). Stworzyła ona ramy prawne funkcjonowania trójstopniowej struktury w postaci krajowej grupy banków spółdzielczych, na którą składają się: bank spółdzielczy - banki regionalne zrzeszające banki spółdzielcze – bank krajowy zrzeszający banki regionalne. Ustawa zawierała także regulacje, mające na celu stworzenie powiązań między poszczególnymi elementami owej struktury, zapewniających ich stabilność oraz restrukturyzację banków spółdzielczych z wykorzystaniem środków publicznych (obligacje restrukturyzacyjne Skarbu Państwa i środki wydzielone przez NBP). Ustawa nie miała zastosowania do banków spółdzielczych, które spełniały wymogi kapitałowe niezbędne do prowadzenia samodzielnej działalności bankowej. Tym samym utrzymana została możliwość funkcjonowania tych banków na zasadach ogólnych zawartych w Prawie bankowym.

29 września 1994 r. uchwalono ustawę o rachunkowości (Dz.U. nr 121, poz. 591). Jej znaczenie wykracza poza funkcjonowanie sektora bankowego – wprowadziła bowiem, zgodne ze standardami Unii Europejskiej, zasady prowadzenia ewidencji księgowej oraz przygotowywania i publikacji sprawozdań finansowych, dotyczące niemal wszystkich podmiotów gospodarczych. Ustawa ta, jak również wydane do niej akty wykonawcze, miała jednak dla banków szczególne znaczenie. Akty wykonawcze do ustawy określiły wzorcowy plan kont dla banków, szczególne zasady rachunkowości banków, zasady sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych banków, zasady tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków. Na podstawie rozwiązań zawartych w tych aktach z początkiem 1997 r. wprowadzony został nowy pakiet sprawozdawczy dla banków. Rozwiązania zawarte w tych aktach, uzupełnione aktami określającymi normy ostrożnościowe dla banków, stanowią całość, umożliwiającą dokładną ocenę sytuacji poszczególnych banków i całego systemu bankowego.

13 października 1994 r. uchwalona została ustawa o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz.U. nr 121, poz. 592). Określiła ona zasady wykonywania zawodu biegłego rewidenta oraz organizację samorządu zawodowego. Podobnie jak w przypadku ustawy o rachunkowości, jej znaczenie wykracza poza zakres funkcjonowania sektora bankowego. Niemniej jednak właśnie dla banków szczególnie istotne jest ustawowe uregulowanie wykonywania zawodu rewidenta. Jest to warunek bezpieczeństwa obrotu gospodarczego - opinie i raporty biegłych rewidentów powinny być bowiem źródłem pewnej, niezależnej i fachowej informacji o badanych przez nich podmiotach gospodarczych, a więc bankach i ich kontrahentach.

Dla stabilizacji polskiego systemu bankowego bardzo ważnym aktem prawnym stała się ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 1995 r., nr 4, poz. 18). BFG spełnia funkcje dwojakiego rodzaju: pierwsza związana jest z realizacją powszechnego systemu gwarantowania depozytów, druga polega na udzielaniu bankom pomocy w sytuacji zagrożenia ich wypłacalności. Ustawa wprowadziła zasadę gwarancji

¹¹ Były nimi: Bank Gospodarki Żywnościowej, Gospodarczy Bank Wielkopolski SA, Bank Unii Gospodarczej SA, Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni SA.

środków zgromadzonych we wszystkich bankach działających w Polsce. Gwarancja dotyczy osób fizycznych i prawnych. Skutkiem wprowadzenia powszechnego systemu gwarantowania depozytów stało się ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych, czyli tzw. gwarancji Skarbu Państwa. Gwarancja Skarbu Państwa, uregulowana w ustawie Prawo bankowe została utrzymana w formie szcztatkowej - odpowiedzialność Skarbu Państwa ograniczono do zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych gromadzonych przez trzy banki: Powszechną Kasę Oszczędności Bank Państwowy, Polską Kasę Opieki SA i Bank Gospodarki Żywnościowej SA (do dnia 31 grudnia 1999 r.) oraz wkładów zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 r.

Uchwalenie ustawy o BFG zamknęło „kryzysowy” etap reformy polskiego prawa bankowego. Kolejny etap to okres, w którym uchwalano nowe akty prawne lub nowelizowano wcześniejsze - w odpowiedzi na potrzeby gospodarki narodowej i zbliżający się termin otwarcia polskiego rynku usług bankowych. W miarę pokonywania kryzysu i stabilizowania się sytuacji w systemie bankowym wśród przyczyn zmian wprowadzanych w prawnej regulacji funkcjonowania banków komercyjnych na pierwszy plan wysunęły się potrzeby wychodzącej z kryzysu gospodarki narodowej i wzmocnienie integracji ze strukturami europejskimi i światowymi, w tym zbliżający się termin otwarcia polskiego rynku finansowego na konkurencję zagraniczną. Znowu okazało się, że pojawiające się problemy w sferze legislacyjnej nie zawsze dadzą się rozwiązać jedynie poprzez zmiany ustawy Prawo bankowe. Dlatego też doszło do uchwalenia kolejnych ustaw szczególnych.

Jednym z problemów budownictwa mieszkaniowego był słabo rozwinięty system finansowania tej dziedziny gospodarki. Problem ten miała (przynajmniej częściowo) rozwiązać ustawa z dnia 26 października 1996 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 133, poz. 654). Istotną rolę ustawa ta przypisuje bankom, określając zasady gromadzenia oszczędności i udzielania kredytów na cele mieszkaniowe w ramach wyodrębnionej finansowo, szczególnej formy działalności, w postaci kas mieszkaniowych. Ustawa ta nie wprowadziła zmian w strukturze organizacyjnej systemu bankowego - kasy mieszkaniowe w istocie stały się specyficzną formą działalności bankowej.

Siła kapitałowa polskich banków oceniana była jako relatywnie niewielka. Jednym ze sposobów rozwiązania tego problemu miało być wprowadzenie w życie postanowień ustawy z dnia 14 czerwca 1996 r. o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej (Dz.U. nr 90, poz. 406). Stworzyła ona podstawy konsolidacji banków poprzez regulacje dotyczące grup bankowych oraz szczególnego trybu łączenia się banków. Grupa bankowa uregulowana w ustawie to dwustopniowa forma organizacyjna, składająca się z banku dominującego i banku lub banków zależnych. Jej istota sprowadza się do istnienia między formalnie odrębnymi (jako podmioty prawa) bankami w formie spółki akcyjnej powiązań o charakterze kapitałowym i organizacyjnym, które sprawiają, że grupa traktowana jest w pewnych okolicznościach tak jakby była jednolitym bankiem. Szczególny tryb łączenia się banków wynikał z wprowadzenia uproszczonej, w stosunku do uregulowanej w Kodeksie handlowym, powszechnie obowiązującej procedury łączenia banków w formie spółki akcyjnej. To uproszczenie uzasadnione było określonym w ustawie zakresem podmiotowego obowiązywania unormowań w niej zawartych - ustawą objęte były jedynie banki w formie spółki akcyjnej, których wyłącznymi akcjonariuszami były państwowe osoby prawne.

Model systemu bankowego stworzony przez Prawo bankowe z 1989 r. oparty był na zasadzie bankowości uniwersalnej, tzn. na założeniu, że wszystkie banki, o ile spełniają określone prawem wymogi (głównie chodzi tu o wymagania dotyczące wyposażenia w odpowiedni kapitał), mogą wykonywać wszystkie czynności bankowe. Zasady tej nie naruszyła także ustawa o niektórych formach popierania przez państwo budownictwa mieszkaniowego, wprowadzając kasy mieszkaniowe jako szczególny rodzaj działalności bankowej. Nie ograniczała ona bowiem podmiotowo możliwości prowadzenia kas do określonej grupy banków. Element bankowości specjalistycznej (rozumianej jako prowadzenie określonej działalności bankowej na zasadach szczególnych, odrębnych od powszechnie obowiązujących) wprowadziła uchwalona przez Sejm 5 czerwca 1997 r. ustawa o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz.U. nr 85, poz. 538). Zawiera ona alternatywne wobec wcześniej uchwalonej ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw - rozwiązania dotyczące oszczędzania na cele mieszkaniowe. Podstawowa różnica polega na tym, że ustawa z 1997 r. powierza gromadzenie środków na cele mieszkaniowe kasom oszczędnościowo-budowlanym, które mają funkcjonować jako samodzielne banki w formie spółki akcyjnej. Oszczędzanie w tych kasach odbywać się będzie na podstawie umów docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe, zbliżonych w swej konstrukcji do rachunków oszczędnościowo-kredytowych prowadzonych przez kasy mieszkaniowe. Tak więc ustawa ta wprowadza odrębną kategorię banków w postaci kas oszczędnościowo-budowlanych, dla której określono odrębne rodzaje czynności bankowych.

Zmiany w ustawodawstwie bankowym dokonywane w latach 1992–1997 wynikały głównie z poszerzenia - podstawowego dla funkcjonowania systemu bankowego i prowadzenia działalności bankowej - pakietu regulacji o unormowania wymienionych wyżej ustaw szczególnych. Dodatkowo nowelizowana była także ustawa Prawo bankowe. W wymiarze ilościowym zmiany wprowadzane do tej ustawy wynikały przede wszystkim z postanowień wspomnianych ustaw szczególnych, a dokładniej rzecz ujmując - z konieczności wzajemnego dostosowania przepisów tych wszystkich ustaw. Pewne rozwiązania wprowadzane były do Prawa bankowego niezależnie od ustaw szczególnych. I tak np. ustawą z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 28, poz. 127) wyrównano prawa wszystkich banków w zakresie korzystania z bankowych tytułów wykonawczych. Natomiast ustawą z dnia 31 maja 1996 r. o zmianie ustawy o zobowiązaniach podatkowych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 75, poz. 357) wyłączono z regulacji tajemnicy bankowej udzielanie przez banki informacji organom podatkowym i organom kontroli skarbowej.

D. Reforma prawa bankowego z 1997 r.

Późną wiosną i latem 1997 r. nabrały tempa prace nad poselskimi projektami ustaw o Narodowym Banku Polskim (jeszcze w 1995 r. zgłoszone zostały dwa projekty tej ustawy) i rządowym projektem nowej ustawy Prawo bankowe, który w pracach właściwej podkomisji, a potem połączonych komisji sejmowych zastąpił poselski projekt ustawy o Państwowym Nadzorze Bankowym. Równolegle Sejm pracował nad prezydenckim projektem ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych. Wydaje się, że przyspieszenie prac nad ustawami „bankowymi” w parlamencie było między innymi wynikiem uchwalenia i przyjęcia nowej

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w której jeden z artykułów (art. 227) poświęcono pozycji Narodowego Banku Polskiego. Przepis ten definiuje NBP jako centralny bank państwa, któremu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Wymienia także organy NBP (którymi są Prezes, Rada Polityki Pieniężnej i Zarząd), sposób ich powołania oraz główne zadania. Równolegle Parlament rozpatrywał prezydencki projekt ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych. Dzięki niespotykanemu wręcz przyspieszeniu działań legislacyjnych Sejm 1 sierpnia 1997 r. uchwalił ustawę o Narodowym Banku Polskim, ustawę Prawo bankowe oraz ustawę o listach zastawnych i bankach hipotecznych. Po rozpatrzeniu poprawek zgłoszonych przez Senat ustawy te zostały ponownie uchwalone przez Sejm w dniu 29 sierpnia 1997 r. i weszły w życie 1 stycznia 1998 r.

Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz.U. z 1997 r. nr 140, poz. 940) określiła zasady emisji, nabywania, wykupywania i zabezpieczania listów zastawnych oraz zasady tworzenia, organizacji, działalności i nadzorowania banków hipotecznych. Banki hipoteczne mogą być tworzone wyłącznie w formie spółki akcyjnej. Do zasad tworzenia, organizacji i działania banków hipotecznych nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Prawa bankowego oraz przepisy ustawy o Narodowym Banku Polskim.

Ustawy: o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 1997 r. nr 140, poz. 938) i Prawo bankowe (Dz.U. z 1997 r. nr 140, poz. 939) uchwalone w 1997 r. w momencie wejścia w życie, tj. w dniu 1 stycznia 1998 r., zastąpiły ustawy uchwalone w 1989 r. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na zmianę uwarunkowań ich funkcjonowania. Ustawy z 1989 r. w momencie wejścia w życie miały charakter kompleksowej regulacji funkcjonowania systemu bankowego. System ten był strukturą względnie mało skomplikowaną. Uchwalone po 1989 r. ustawy: o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej, o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, o łączeniu i grupowaniu niektórych banków działających w formie spółki akcyjnej, o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe, a także o listach zastawnych i bankach hipotecznych, uczyniły z komercyjnej części systemu strukturę wysoce złożoną instytucjonalnie i organizacyjnie. Bardzo istotne dla określenia zasad funkcjonowania banków są: ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz zmiana niektórych ustaw, a także akty o charakterze ustrojowym, jak: Kodeks handlowy, Kodeks cywilny, Prawo spółdzielcze, ustawa o działalności gospodarczej czy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych. Prawo bankowe jest więc elementem większej całości - ustawodawca musiał uwzględnić uwarunkowania wynikające z zastanego stanu prawnego. Dla banków komercyjnych Prawo bankowe jest nadal najczęściej stosowaną, a więc w pewnym sensie najważniejszą ustawą. Podobnie jak jej poprzedniczka, ustawa z 1989 r. reguluje zasady prowadzenia działalności bankowej, tworzenia i organizacji banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych oraz zasady sprawowania nadzoru bankowego, postępowania naprawczego, likwidacji i upadłości banków. Postanowienia innych ustaw bankowych mają w stosunku do jej postanowień charakter przepisów szczególnych - specjalistyczna działalność i organizacja banków prowadzących tę działalność poddana jest regulacji Prawa bankowego w zakresie nieuregulowanym w tych ustawach.

Pozycja NBP określana jest przez Konstytucję i nową ustawę o NBP. Definiują one NBP jako bank centralny Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z Konstytucją przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Wg Konstytucji, NBP odpowiada za wartość pieniądza polskiego. Ustawa o NBP precyzuje, że podstawowym celem banku centralnego jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP. Pominięto ustawy i uchwały Sejmu jako kryteria, którymi winien kierować się NBP w owym współdziałaniu. Zakres działalności NBP określony został poprzez zadania nałożone na bank centralny. Oprócz realizacji celu podstawowego do zadań NBP (zgodnie z ustawą), należy, także:

- 1) organizowanie rozliczeń pieniężnych,
- 2) prowadzenie gospodarki rezerwami dewizowymi,
- 3) prowadzenie działalności dewizowej w granicach określonych ustawami,
- 4) prowadzenie bankowej obsługi budżetu państwa,
- 5) regulowanie płynności banków oraz ich refinansowanie,
- 6) kształtowanie warunków niezbędnych dla rozwoju systemu bankowego,
- 7) opracowywanie sprawozdawczego bilansu płatniczego oraz bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa,
- 8) wykonywanie innych zadań określonych ustawami.

Jako szczególne zadanie oddzielnie wymienione jest przez ustawę wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Wykonując swoje zadania, NBP ma współdziałać z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej, a przy tym dążyć do zapewnienia należytej realizacji polityki pieniężnej, a w szczególności:

- przekazywać organom państwa założenia polityki pieniężnej oraz informacje dotyczące realizacji polityki pieniężnej i sytuacji w systemie bankowym,
- współdziałać z Ministrem Finansów w opracowywaniu planów finansowych państwa, opiniować projekty aktów normatywnych z zakresu polityki gospodarczej,
- opiniować projekty aktów normatywnych dotyczących działalności banków i mających znaczenie dla systemu bankowego.

NBP jako bank centralny sprawuje funkcje emisyjną, twórcy i realizatora polityki pieniężnej, banku państwa i banku banków oraz centralnej bankowej instytucji dewizowej. W jego strukturze znajduje się również wydzielona jednostka organizacyjna – Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, który jest organem wykonawczym Komisji Nadzoru Bankowego.

Precyzując ustrój prawny NBP, ustawa stanowi, że posiada on osobowość prawną i prawo używania pieczęci z godłem państwowym, jego działalność jest prowadzona na terenie całego kraju, siedzibą zaś jest Warszawa. NBP nie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych. NBP może być członkiem międzynarodowych instytucji finansowych i bankowych. Nie może natomiast być udziałowcem bądź akcjonariuszem innych osób prawnych, z wyjątkiem prowadzących działalność usługową wyłącznie na rzecz instytucji finansowych i Skarbu Państwa.

Ustawa, rozwijając postanowienia Konstytucji, precyzuje tryb powoływania i zadania poszczególnych organów NBP. Organami tymi są: Prezes NBP, Rada Polityki Pieniężnej

oraz Zarząd NBP. Można powiedzieć, że nowa ustawa dokonała faktycznego trójpodziału władzy w NBP.

Prezes NBP powoływany jest przez Sejm na wniosek Prezydenta RP na okres 6 lat. Ta sama osoba może być Prezesem NBP nie dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Prezes NBP jest przełożonym wszystkich pracowników NBP, których prawa i obowiązki określa Kodeks pracy, a także pragmatyka służbowa określona odrębną ustawą (należy więc spodziewać się w niedalekiej przyszłości tej ustawy). Wcześniej pragmatykę służbową pracowników ustalała Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

Prezes NBP przewodniczy Radzie Polityki Pieniężnej, Zarządowi NBP, Komisji Nadzoru Bankowego oraz reprezentuje NBP na zewnątrz. Może uczestniczyć w posiedzeniach Sejmu i Rady Ministrów.

Radę Polityki Pieniężnej tworzą: Przewodniczący, którym jest Prezes NBP oraz 9 członków powołanych w równej liczbie przez Prezydenta RP, Sejm i Senat spośród specjalistów z zakresu finansów. Członkowie Rady powoływani są na 6 lat. W posiedzeniach Rady może uczestniczyć przedstawiciel Rady Ministrów bez prawa udziału w głosowaniu. Może on przedstawić wnioski do rozważenia przez Radę. Rada Polityki Pieniężnej ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi jednocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. RPP przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego.

Kierując się założeniami polityki pieniężnej, Rada w szczególności:

- 1) ustala wysokość stóp procentowych NBP,
- 2) ustala zasady i stopy rezerwy obowiązkowej banków,
- 3) określa górne granice zobowiązań wynikające z zaciągania przez NBP pożyczek i kredytów w zagranicznych instytucjach bankowych i finansowych,
- 4) zatwierdza plan finansowy NBP oraz sprawozdanie z działalności NBP,
- 5) przyjmuje roczne sprawozdanie NBP,
- 6) ustala zasady operacji otwartego rynku.

Rada dokonuje ocen działalności zarządu w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej i uchwała zasady rachunkowości NBP przedłożone przez Prezesa NBP.

Zarząd kieruje działalnością NBP. Tworzą go: Prezes NBP - jako przewodniczący - oraz 6-8 członków Zarządu, w tym 2 wiceprezesów NBP. Wiceprezesów NBP i członków Zarządu NBP powołuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa NBP. Zarząd NBP realizuje uchwały Rady i podejmuje uchwały w sprawach niezastrzeżonych w ustawie do wyłącznej kompetencji innych organów NBP.

Podstawowym pojęciem, którym posługuje się Prawo bankowe, jest bank - definiowany jako osoba prawna utworzona zgodnie z przepisami ustaw, działająca na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Utrzymana została prawnokarna ochrona działalności bankowej poprzez: przyznanie bankom monopolu na posługiwanie się wyrazami: „bank” i „kasa” oraz na wykonywanie czynności bankowych polegających na gromadzeniu środków pieniężnych innych osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej.

Formy aktywnej działalności bankowej podzielone zostały na trzy kategorie:

- 1) czynności bankowe, które mogą być wykonywane wyłącznie przez banki¹²,
- 2) czynności bankowe, które mogą być wykonywane także przez inne, nie będące bankami, podmioty; czynności te mają charakter „bankowych” tylko wtedy, gdy są wykonywane przez banki¹³,
- 3) inne formy działalności nie traktowane przez ustawę jak czynności bankowe¹⁴.

Ustawa, na wzór swej poprzedniczki, reguluje wykonywanie niektórych czynności bankowych. Są to: rachunki bankowe, bankowe rozliczenia pieniężne, kredyty, pożyczki, gwarancje bankowe, poręczenia, akredytywy, a także emisja bankowych papierów wartościowych. Generalnie, regulacja dotycząca poszczególnych czynności została poszerzona w stosunku do wcześniej obowiązującego stanu prawnego wynikającego z przepisów Prawa bankowego z 1989 r.

Istotne zmiany wprowadzone zostały w przepisach dotyczących szczególnych obowiązków i uprawnień banków. Prawo do wystawiania tytułów wykonawczych zastąpiono przywilejem w postaci prawa wystawiania tytułów egzekucyjnych. Różnica polega na tym, że tytuł egzekucyjny jest dokumentem wymagającym nadania przez sąd klauzuli wykonalności, aby mógł stać się tytułem wykonawczym. Zasadniczo zmieniono konstrukcję tajemnicy bankowej. Jej zakres został rozciągnięty w zasadzie na wszystkie wiadomości dotyczące czynności bankowych oraz osób związanych z wykonywaniem tych czynności. Dysponentem wiadomości objętych tajemnicą jest zawsze osoba, której wiadomości te dotyczą. Dostęp innych podmiotów do tych wiadomości jest natomiast reglamentowany w ten sposób, iż ustawa wymienia enumeratywnie podmioty uprawnione do dostępu do informacji objętych tajemnicą oraz sytuacje, w których udziela się im informacji. Długa lista podmiotów uprawnionych nie obejmuje organów podatkowych i kontroli skarbowej. Zgodnie

¹² Do czynności tych należą:

- 1) przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów,
- 2) prowadzenie innych rachunków bankowych,
- 3) udzielanie kredytów,
- 4) udzielanie gwarancji bankowych,
- 5) emitowanie bankowych papierów wartościowych,
- 6) przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych,
- 7) wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banku w odrębnych ustawach.

¹³ Czynnościami tymi są:

- 1) udzielanie pożyczek pieniężnych,
- 2) operacje czekowe i wekslowe,
- 3) wydawanie kart płatniczych oraz wykonywanie operacji przy ich użyciu,
- 4) terminowe operacje finansowe,
- 5) nabywanie i zbywanie wierzytelności pieniężnych,
- 6) przechowywanie przedmiotów i papierów wartościowych oraz udostępnianie skrytek sejfowych,
- 7) wykonywanie czynności obrotu dewizowego,
- 8) udzielanie poręczeń,
- 9) wykonywanie czynności zleconych, związanych z emisją papierów wartościowych.

¹⁴ Banki poza wykonywaniem czynności bankowych mogą:

- 1) obejmować lub nabywać akcje i prawa z akcji, udziały innej osoby prawnej nie będącej bankiem lub jednostki uczestnictwa w funduszach powierniczych,
- 2) zaciągać zobowiązania związane z emisją papierów wartościowych,
- 3) dokonywać obrotu papierami wartościowymi,
- 4) dokonywać na warunkach uzgodnionych z dłużnikiem zamiany wierzytelności na składniki majątku dłużnika, z tym że bank jest obowiązany do ich sprzedaży w okresie nie dłuższym niż 3 lata od daty nabycia,
- 5) nabywać i zbywać nieruchomości oraz wierzytelności zabezpieczone hipoteką,
- 6) świadczyć usługi konsultacyjno-doradcze w sprawach finansowych,
- 7) świadczyć inne usługi finansowe.

z Prawem bankowym, uprawnienia tych organów do uzyskiwania informacji z banków są regulowane przez inne ustawy. Unormowania dotyczące tajemnicy bankowej uzupełnione zostały postanowieniami, które nałożyły na banki obowiązek przeciwdziałania wykorzystywaniu ich działalności do prania brudnych pieniędzy oraz zwolniły z odpowiedzialności za szkody, jakie mogą wynikać z wykonywania tego obowiązku oraz z ujawnienia tajemnicy bankowej zgodnie z przepisami określającymi dostęp do niej podmiotów upoważnionych.

Ustawa z 14 czerwca 1996 r. o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej stworzyła podstawy konsolidacji banków poprzez regulacje dotyczące grup bankowych oraz szczególnego trybu łączenia się banków. Z rozwiązań w niej zawartych mogą skorzystać jedynie banki należące do państwowej części systemu bankowego. Rozwiązania zawarte w Prawie bankowym z 1997 r., rozciągając na wszystkie banki działające w formie spółki akcyjnej możliwość tworzenia bankowych grup kapitałowych, w dużej mierze powtarzają regulacje zawarte we wspomnianej ustawie z 1996 r.

Wprowadzone zostały istotne zmiany w organizacji nadzoru bankowego. Sprawowanie tego nadzoru powierzono Komisji Nadzoru Bankowego, która przejęła wcześniejsze kompetencje Narodowego Banku Polskiego i jego Prezesa. Organem wykonawczym Komisji stał się Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, pozostający jednostką organizacyjną NBP. W stosunku do stanu obecnego nowa ustawa zawiera rozwiązania, które generalnie nie zmieniają charakteru działań podejmowanych przez nadzór bankowy. Ustawa określa zasady współpracy KNB z zagranicznymi organami nadzoru bankowego oraz z innymi organami nadzoru nad poszczególnymi segmentami krajowego rynku finansowego.

Utrzymana została, wypracowana na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów, konstrukcja procesu licencyjnego. Utworzenie banku spółdzielczego i banku w formie spółki akcyjnej wymaga uzyskania przez założycieli zezwolenia Komisji Nadzoru Bankowego, wydanego w uzgodnieniu z Ministrem Finansów. Bank państwowy może być utworzony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, na wniosek Ministra Skarbu zaopiniowany przez Komisję Nadzoru Bankowego.

Określono ustawowo wymogi kapitałowe stawiane założycielom. Wnoszony przez nich kapitał założycielski nie może być niższy od równowartości 5.000.000 ECU (euro) w złotych polskich. Część kapitału założycielskiego może być wniesiona w formie wkładów niepieniężnych w postaci wyposażenia i nieruchomości, jeśli będą one bezpośrednio przydatne w prowadzeniu działalności bankowej, z tym że wartość wkładów niepieniężnych nie może przekraczać 15% kapitału założycielskiego. Także w razie podwyższenia kapitału banku wartość wkładów niepieniężnych nie będzie mogła przekroczyć 15% funduszy podstawowych banku. Założyciel banku będący bankiem zagranicznym został zobowiązany do załączenia do wniosku o utworzenie banku opinii właściwych władz nadzorczych kraju, w którym ma siedzibę. Co najmniej dwie osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu powinny mieć wykształcenie i doświadczenie zawodowe niezbędne do kierowania bankiem - dotyczy to wszystkich rodzajów banków. Powołanie dwóch członków zarządu, w tym prezesa, w banku w formie spółki akcyjnej następuje za zgodą KNB, natomiast o pozostałych osobach ze składu zarządu i o zmianach w jego składzie rada nadzorcza banku ma informować KNB. Komisja może zażądać informacji i dokumentów

dotyczących tych osób. Utrzymane zostały także obowiązujące wcześniej zasady kontroli przepływu własności akcji (składu akcjonariatu). Zmiany dotyczą:

- formy - przepisy wcześniej obowiązujące mówiły o zgodzie, nowa ustawa mówi o zezwoleniu,
- sposobu ustalenia kryteriów, którymi powinna kierować się KNB przy wydawaniu zezwolenia (zgody) na zmianę osoby akcjonariusza – posiadacza znacznego pakietu akcji; wcześniejsze przepisy określały przesłanki, których zaistnienie pozwala wydać zgodę; nowe Prawo bankowe określiło przypadki, w których KNB może odmówić wydania zezwolenia;
- sprecyzowania skutków prawnych nieuwzględnienia faktu obniżenia siły głosu akcjonariusza, który nie uzyskał wymaganego zezwolenia KNB - nieważność uchwały Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy.

Podstawą wyliczania nadzorczych norm ostrożnościowych pozostały, jak dotychczas, fundusze własne. Wprowadzono jednak istotne zmiany w zasadach ich ustalania. Podzielono je na dwie kategorie: fundusze podstawowe i fundusze uzupełniające. Fundusze podstawowe mają charakter stały - tworzą je kapitały wymienione w ustawie. Na fundusze uzupełniające składają się kapitały zaliczone do tej kategorii za zgodą KNB wg reguł określonych w ustawie. Komisja może dodatkowo określić pozycje bilansu banku podlegające potrąceniu przy wyliczaniu jego funduszy własnych.

Norma koncentracji kredytowej została w sposób istotny zmieniona. Dopuszczalny poziom zaangażowania o charakterze kredytowym ustalono na poziomie 25% funduszy własnych banku. Limitem tym objęte zostały obligacje i inne niż akcje papiery wartościowe (wcześniej obligacje wchodziły do normy zaangażowania kapitałowego banku). Podstawową normę uzupełniono limitem dużych zaangażowań wynoszącym 800% tych funduszy własnych i obejmującym przypadki zaangażowania przewyższające 10% tych funduszy. Ustawa przewiduje wyłączenie pewnych wierzytelności z uwagi na status wierzyciela (Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, międzynarodowa instytucja finansowa, rządy lub banki centralne państw - członków OECD) lub sposób zabezpieczenia wierzytelności (zastaw na prawach wynikających z papierów wartościowych, których emitentem jest Skarb Państwa, NBP lub międzynarodowa instytucja finansowa, zabezpieczenie kwotą pieniężną, przeniesioną na własność banku). Wcześniej obowiązująca ustawa nie знаła też wprowadzonego do Prawa bankowego z 1997 r. obowiązku ustalania przez banki indywidualnych limitów koncentracji wierzytelności, uwzględniających specyfikę sektora gospodarczego i regionu gospodarczego.

Nabywanie przez banki akcji i praw z akcji, udziałów innej osoby prawnej lub jednostki uczestnictwa w funduszach powierniczych objęto zmienionym limitem zaangażowania kapitałowego, ustalonym na poziomie 15% funduszy własnych banku. Limit ten objął też dopłaty wnoszone przez wspólników spółki z ograniczoną działalnością oraz wkłady i sumy komandytowe w spółkach komandytowych. Środki finansowe wydatkowane na nabywanie akcji i praw z akcji, udziałów, wnoszenie dopłat i wkładów oraz (w pierwotnym brzmieniu ustawy) nabywanie i zbywanie nieruchomości i wierzytelności zabezpieczonych hipoteką, nie mogły przekroczyć łącznie 60% funduszy własnych banku¹⁵.

¹⁵ Ograniczenia, o których mowa, nie dotyczą:

- nabywania akcji i praw z akcji banków,
- nabywania akcji i praw z akcji lub udziałów przedsiębiorstw świadczących określone przez ustawę usługi na rzecz banku,

W związku z tym, że norma koncentracji kredytowej i limit zaangażowania kapitałowego zostały w tak istotny sposób zmienione, ustawodawca w przepisie przejściowym postanowił, iż banki, które przekraczają te normy w dniu wejścia w życie ustawy, obowiązane są osiągnąć je do dnia 31 grudnia 1999 r.

Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd w uzgodnieniu z KNB miał ustalić inne, niż przedstawione powyżej, limity ograniczeń dotyczących koncentracji kredytów i innych wierzytelności oraz zaangażowania kapitałowego dla banków prowadzących działalność na rynku inwestycji kapitałowych, a także warunki i zakres tej działalności. Z upoważnienia tego Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd nie skorzystał.

Współczynnik wypłacalności według wcześniej obowiązujących przepisów regulowany był zarządzeniem Prezesa NBP. W Prawie bankowym z 1997 r. stał się instytucją ustawową – jego nowa konstrukcja odpowiada wcześniej obowiązującym unormowaniom. Każdy bank zobowiązany jest do utrzymywania sumy funduszy własnych na takim poziomie, aby wynosiła ona nie mniej niż 8% aktywów i zobowiązań pozabilansowych banku ważonych ryzykiem. Bank rozpoczynający działalność operacyjną obowiązany jest utrzymywać współczynnik wypłacalności na poziomie nie niższym niż 15% przez pierwsze 12 miesięcy działalności, a przez następne 12 miesięcy działalności na poziomie nie niższym niż 12%. KNB została upoważniona do określenia sposobu wyliczenia współczynnika wypłacalności banku oraz procentowych wag ryzyka przypisanych do poszczególnych kategorii aktywów i zobowiązań pozabilansowych. Współczynnik wypłacalności określony w ustawie miał być osiągnięty do dnia 31 grudnia 1998 r. Termin ten KNB mogła, w uzasadnionych przypadkach, przedłużyć do dnia 31 grudnia 1999 r.

Określone w ustawie, a zaprezentowane powyżej normy ostrożnościowe mogą być – podobnie jak wcześniej – uzupełnione przez wiążące banki normy płynności oraz inne normy dopuszczalnego ryzyka w działalności banków, ustalone przez KNB.

Zmienił się częściowo katalog czynności podejmowanych w ramach nadzoru jednak nadal pozostał otwarty¹⁶. W sprawowanie nadzoru włączeni zostali biegli rewidenci – badanie sprawozdań finansowych banku, może być zlecone tylko tym biegłym rewidentom, którzy spełniają normy określone w ustawie o biegłych rewidentach i ich samorządzie.

Poszerzono – w stosunku do stanu wcześniej obowiązującego – katalog środków nadzoru, które mogą być stosowane wobec poszczególnych banków. KNB zyskała możliwość nakazania bankowi wstrzymania wypłat z zysku oraz wstrzymania przez określony czas otwierania nowych jednostek organizacyjnych. W ramach sankcji, które mogą

-
- nabywania akcji lub udziałów w powszechnych towarzystwach emerytalnych, pracowniczych towarzystwach emerytalnych oraz spółkach prowadzących przedsiębiorstwo maklerskie, jeżeli 75% akcji lub udziałów jest własnością banku lub banków,
 - instytucji utworzonej na mocy ustawy przez banki do zbierania i udostępniania bankom informacji o wierzytelnościach oraz o obrotach i stanach rachunków bankowych,
 - nabywania akcji i zamiany wierzytelności na składniki w majątku dłużnika w toku postępowania określonego w ustawie o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw.

¹⁶ Czynności podejmowane w ramach nadzoru bankowego polegają w szczególności na:

- 1) badaniu wypłacalności, płynności płatniczej i wyników ekonomicznych osiąganych przez banki,
- 2) badaniu zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń z obowiązującymi w tym zakresie przepisami,
- 3) badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych,
- 4) badaniu stosowanego oprocentowania kredytów i pożyczek oraz rachunków bankowych, o których mowa w art. 79 ust. 1,
- 5) dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków.

być zastosowane przez nadzór bankowy, ustawa przewiduje możliwość odwołania przez KNB członka zarządu banku oraz nałożenia na członka zarządu banku kary pieniężnej w wysokości do kwoty 3-miesięcznego wynagrodzenia osoby ukaranej.

Także przepisy dotyczące procedur naprawczo-likwidacyjnych zostały znacznie uszczegółowione i poszerzone.

E. Podsumowanie

Ocenia się, że obowiązujące od stycznia 1998 r. ustawodawstwo bankowe, zapewnia dużą zgodność z regulacjami Unii Europejskiej. Należy jednak pamiętać, że regulacje te nie mają charakteru niezmiennego, poza tym muszą być wprowadzane do polskiego prawa w sposób uwzględniający poziom rozwoju krajowego systemu bankowego. Poza dążeniem do harmonizacji z prawem Unii Europejskiej na zmiany w ustawodawstwie bankowym wpływa sytuacja w systemie bankowym. Sytuacja ta u schyłku lat 90-tych XX wieku wskazywała, że uchwalenia pakietu ustaw bankowych w czerwcu i sierpniu 1997 r. nie można uznać za koniec zmian w prawie bankowym. Wprawdzie do końca dekady nie uchwalono żadnej nowej ustawy, jednak konieczne okazało się dokonanie zmian w ustawach wcześniej uchwalonych, w tym także w 1997 r. Np. ustawa Prawo bankowe do końca lat 90-tych była nowelizowana czterokrotnie. Trzy pierwsze zmiany wynikały z uchwalenia ustaw, które zawierały rozwiązania wymagające korekty przepisów Prawa bankowego. Były to:

- 1) ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. nr 162, poz. 1118), zmiana obowiązuje od 1.01.1999 r.,
- 2) ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. Prawo dewizowe (Dz.U. nr 160, poz. 1063), zmiana obowiązuje od 12.01.1999 r.
- 3) ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. nr 11, poz. 95), zmiana obowiązuje od 11.03.1999 r.

Czwarta zmiana wprowadzona została ustawą z dnia 9 kwietnia 1999 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 40, poz. 399); zmiana ta obowiązuje od 21.05.1999 r. W odróżnieniu od trzech pierwszych nowelizacji, czwarta zawierała zmiany Prawa bankowego, które nie wynikały z głównej materii ustawy zmieniającej (w tym przypadku dotyczącej ustawy o BFG), lecz miały na celu usunięcie zauważonych w praktyce wad i usterek Prawa bankowego. Zmiany dokonane tą nowelizacją dotyczyły: normy kapitałowego zaangażowania banku, sposobu obliczania odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym, udzielania kredytu nowo utworzonemu przedsiębiorcy, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, reguł współpracy banku z podmiotami z nim powiązanymi, statusu ksiąg rachunkowych banków, wyciągów z tych ksiąg oraz wystawianych przez banki oświadczeń jako dokumentów urzędowych i podstawy do dokonania wpisów w księgach wieczystych i rejestrach publicznych, bankowego tytułu egzekucyjnego, dostępu do tajemnicy bankowej, postępowań naprawczo-likwidacyjnych, wymogów kapitałowych stawianym bankom spółdzielczym.

Dodatkowo należy przyznać, że stan prawny w zakresie ustawodawstwa bankowego obowiązujący u schyłku lat 90-tych był częściowo nieadekwatny do sytuacji polskiego systemu bankowego. Ustawa o restrukturyzacji Banku Gospodarki Żywnościowej i banków spółdzielczych tak naprawdę nie została w pełni wprowadzona – nie udało się bowiem uruchomić poszczególnych elementów podstawowej dla tej ustawy struktury w postaci

krajowej grupy banków spółdzielczych. Oczywista była więc jej nowelizacja lub zastąpienie jej nową regulacją dotyczącą sektora banków spółdzielczych. Konieczne wydają się rozstrzygnięcia w sprawie dalszych losów ustawy o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej. Zakres podmiotowy ustawy (dotyczy ona banków, których akcjonariuszami są wyłącznie wymienione w ustawie państwowe osoby prawne) oraz brak zainteresowania ze strony banków wykorzystywaniem unormowanych w tej ustawie instytucji (uproszczony tryb łączenia i tworzenie grup bankowych) sprawiają, że trudno spodziewać się wykorzystania przepisów tego aktu w przyszłości. Przy okazji należałoby też rozstrzygnąć kwestię zawartych w ustawie Prawo bankowe przepisów dotyczących bankowych grup kapitałowych, które *de facto* zostały przejęte ze wspomnianej wcześniej ustawy (najistotniejsza różnica dotyczy zakresu podmiotowego – przepisy Prawa bankowego dotyczą wszystkich banków w formie spółki akcyjnej bez względu na status prawny akcjonariuszy). Nadal nie jest też jasny dalszy los kas oszczędnościowo-budowlanych; pomimo wejścia w życie ustawy z 5 czerwca 1997 r. do chwili obecnej nie powstała żadna kasa. Należy też pamiętać o zmianach na rynku usług bankowych, które nie znalazły odzwierciedlenia w obowiązujących w latach 90-tych przepisach prawa bankowego. Chodzi tu głównie o wykorzystywanie technologii informatycznej. Oczywiście stało się więc, że w nowym wieku przed polskim ustawodawcą stanie zadanie kontynuowania zmian w prawie bankowym, które uwzględnią owe zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne.

2. NOWELIZACJA PRAWA BANKOWEGO W 2001 R.

Nowelizacja z 23 sierpnia 2001 r. zakłada przede wszystkim dostosowanie prawa polskiego do Dyrektywy 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe. Dyrektywa ta zastępuje poprzednie uregulowania prawa Wspólnoty Europejskiej w materii prawa bankowego.

Nowelizacja reguluje takie obszary prawa wspólnotowego, jak:

- 1) składanie oświadczeń woli na elektronicznych nośnikach informacji;
- 2) wprowadzenie definicji pieniądza elektronicznego;
- 3) wprowadzenie nadzoru skonsolidowanego;
- 4) modyfikacja przepisów dotyczących współpracy i wymiany informacji z krajowymi organami nadzoru finansowego i zagranicznymi organami nadzoru bankowego;
- 5) zmodyfikowanie przepisów dotyczących współczynnika wypłacalności oraz wprowadzenie podstawy do określania przez KNB zasad przestrzegania przez banki wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, w tym także ryzyka rynkowego;
- 6) usunięcie problemów związanych z zastosowaniem wzajemnego saldowania należności na wypadek niewypłacalności; nowelizacja ma na celu ochronę stabilności systemu finansowego kraju w razie upadłości dużej instytucji finansowej – w związku z pogłębiającymi się wzajemnymi zależnościami między poszczególnymi instytucjami;
- 7) wprowadzenie przepisów dotyczących przelewów transgranicznych; nowelizacja wprowadza do polskiego systemu prawnego wiele postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 97/5/WE w sprawie realizacji przez banki zleceń przelewu w

obrocie z zagranicą oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/26/WE w sprawie ostateczności rozliczeń w systemach: płatniczym i rozrachunku papierów wartościowych;

- 8) wprowadzenie, do celów nadzorczych, definicji: instytucji finansowej, holdingu finansowego, holdingu o działalności mieszanej, podmiotu dominującego, znaczącego wpływu, bliskich powiązań;
- 9) rozszerzenie katalogu sankcji stosowanych przez KNB;
- 10) modyfikacja przepisów dotyczących kontroli przepływu własności akcji w bankach w formie spółki akcyjnej.

W stosunku do dotychczasowego stanu prawnego nowymi rozwiązaniami w tym zakresie są:

- sprecyzowanie, iż przedmiotem decyzji KNB jest zezwolenie na wykonywanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy,
- możliwość wydania decyzji z zastrzeżeniem warunku dotyczącego przekroczenia we wskazanym terminie określonego progu liczby głosów na walnym zgromadzeniu,
- określenie terminu 14 dni na przesłanie przez bank do KNB powiadomienia o nabyciu pakietu akcji, uprawniającego do wykonywania ponad 5% głosów podczas walnego zgromadzenia akcjonariuszy banku,
- określenie przesłanek uzasadniających odmowę wydania zezwolenia na wykonywanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku (art. 25 ust. 5). Są to: niekorzystny wpływ osoby zamierzającej objąć lub nabyć akcje na ostrożne i stabilne zarządzanie bankiem, przepisy prawa obowiązujące w miejscu siedziby lub zamieszkania tej osoby uniemożliwiające Komisji Nadzoru Bankowego sprawowanie efektywnego nadzoru (nowa przesłanka), rozciągnięcie obowiązku uzyskania zezwolenia KNB lub powiadomienia jej na sytuacje, w których zmienia się liczba głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku w wyniku zmiany statutu banku lub wygaśnięcia uprzywilejowania akcji.

Nowelizacja zawiera ponadto elementy, które są niezbędne do pełnego wprowadzenia swobody świadczenia usług bankowych, a w szczególności:

1. Wprowadza definicje: instytucji kredytowej, oddziału instytucji kredytowej, oddziału banku krajowego, świadczenia usług w ramach działalności transgranicznej.
2. Określa zasady podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe w Polsce oraz banki krajowe w UE.

Instytucja kredytowa, zamierzająca prowadzić działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zobowiązana jest powiadomić właściwe władze nadzorcze kraju macierzystego, które przesyłają zawiadomienie do Komisji Nadzoru Bankowego. W przypadku działalności prowadzonej za pośrednictwem oddziału instytucja kredytowa będzie mogła ją rozpocząć po upływie określonego w ustawie terminu liczonego od momentu otrzymania przez KNB zawiadomienia, natomiast w przypadku świadczenia usług bezpośrednio z terytorium państwa macierzystego, natychmiast po otrzymaniu przez Komisję zawiadomienia. Ustawa precyzyjnie określa treść zawiadomienia, a każda zmiana informacji w nim zawartych skutkuje powstaniem po stronie instytucji kredytowej obowiązku ujawnienia tej zmiany jeszcze przed jej dokonaniem. Przepisy ustawy umożliwiają Komisji Nadzoru Bankowego ustalenie warunków, których musi przestrzegać oddział instytucji kredytowej przy prowadzeniu działalności. Jest to bardzo istotny instrument nadzorczy, którego celem jest utrzymywanie stabilności systemu

bankowego w Polsce. Na oddział instytucji kredytowej nałożono także obowiązek przechowywania dokumentów dotyczących prowadzonej działalności, co pozwala Komisji Nadzoru Bankowego monitorować działalność oddziałów instytucji kredytowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Określa zasady nadzoru nad oddziałami instytucji kredytowych działającymi w Polsce (zasada nadzoru kraju macierzystego).
4. Określa obowiązki KNB wynikające z przystąpienia Polski do UE.

Nowe przepisy nakładają na Komisję Nadzoru Bankowego również wiele obowiązków informacyjnych wobec Komisji Europejskiej, których wymaga wspomniana wyżej dyrektywa. Są to obowiązki informowania o każdym przypadku:

- wydania zezwolenia na utworzenie banku krajowego lub otwarcie oddziału banku zagranicznego,
- udzielenia zezwolenia na utworzenie banku krajowego, w tym bezpośrednim lub pośrednim podmiotom zależnym od jednego lub więcej podmiotów dominujących, podlegającym ustawodawstwu państw trzecich,
- otwarcia oddziału banku zagranicznego na terytorium RP,
- nabycia przez podmiot dominujący, o którym mowa wyżej, pakietu akcji w banku krajowym, jeśli pakiet ten sprawia, że bank krajowy staje się jej podmiotem zależnym.

Ta część nowelizacji ma obowiązywać od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Ponadto, niezależnie od nowelizacji Prawa bankowego pewne szczegółowe przepisy regulujące zagadnienia kredytu konsumenckiego zawiera ustawa o kredycie konsumenckim z 20 lipca 2001 r. (Dz.U. nr 100, poz. 1081). Jednocześnie należy oczekiwać dalszych prac związanych z wprowadzeniem instytucji pieniądza elektronicznego.

3. ROLA NADZORU BANKOWEGO ORAZ PRAWNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA NADZORU BANKOWEGO

Nie ulega wątpliwości, że funkcjonowanie efektywnego nadzoru bankowego jest jednym z najważniejszych warunków zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego. Świadczą o tym zarówno regulacje Unii Europejskiej, jak i rekomendacje Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego, w tym 25 Zasad Efektywnego Nadzoru Bankowego.

Pierwsza z tych zasad wprowadza minimum warunków, które każdy nadzór bankowy musi spełniać, aby był efektywny. Warunkami tymi są m.in.: zapewnienie nadzorowi bankowemu niezależności operacyjnej poprzez określenie przez ustawodawcę wyraźnych i spójnych obowiązków oraz celów nadzoru bankowego, zapewnienie nadzorowi bankowemu adekwatnych środków do wypełniania wyznaczonych celów (takich, jak odpowiedni personel, fundusze, zaplecze technologiczne), wprowadzenie współpracy i wymiany informacji między agencjami nadzorczymi, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym.

Niezależnie od przyjętego w danym kraju modelu usytuowania nadzoru bankowego zasadnicze znaczenie ma jego właściwe przygotowanie do spełniania powierzonych funkcji. Najważniejszymi elementami, które powinny zapewnić efektywność funkcjonowania takiego

nadzoru, są: odpowiednia struktura organizacyjna nadzoru, współpraca i wymiana informacji między instytucjami nadzorczymi, zarówno na szczeblu krajowym, jak i zagranicznym, oraz praktyczne sprawowanie nadzoru skonsolidowanego.

Nadzór bankowy w Polsce przez ponad 10 lat budowany był w ramach Narodowego Banku Polskiego. Utworzenie oraz rozwój nowej instytucji nadzorczej wiązały się z transformacją polskiej bankowości, polegającej na liberalizacji polityki licencyjnej, zmianie roli i zadań NBP oraz ograniczeniu do minimum bezpośredniej ingerencji państwa w sektor bankowy. Nadzór bankowy realizowany instytucjonalnie poprzez Komisję Nadzoru Bankowego oraz jej organ wykonawczy – Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, stanowi, obok solidnych podstaw makroekonomicznych oraz dobrych praktyk bankowych, jeden z fundamentalnych warunków stabilności i bezpieczeństwa systemu bankowego.

Obecnie funkcjonowanie nadzoru bankowego należy przede wszystkim rozpatrywać w kontekście przepisów uchwalonych przez Parlament w dniu 29 sierpnia 1997 r. ustaw: Prawo bankowe i o NBP. Weszły one w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. i wprowadziły poważne zmiany w zakresie zasad sprawowania nadzoru bankowego.

Zgodnie z treścią art. 131 ustawy Prawo bankowe oraz art. 25 ust. 1 ustawy o NBP, nadzór nad działalnością banków sprawuje Komisja Nadzoru Bankowego, której organizację i sposób działania określa ustawa o NBP (do końca 1997 r. nadzór nad bankami sprawował Narodowy Bank Polski). Ustawy: Prawo bankowe i o NBP, dokonując zmiany instytucjonalnej w zakresie podmiotu odpowiedzialnego za sprawowanie nadzoru bankowego, zmieniły również status prawny Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego. Zgodnie z ustawą Prawo bankowe z 1989 r., GINB był departamentem NBP. Z dniem 1 stycznia 1998 r., na mocy ustawy o NBP z 1997 r., stał się on organem wykonawczym Komisji, będąc jednocześnie jednostką wydzieloną organizacyjnie w strukturze NBP. GINB, zgodnie z ustawą, wykonuje i koordynuje określone przez Komisję zadania. GINB jest podwójnie podporządkowany: w sprawach nadzoru nad działalnością banków – Komisji Nadzoru Bankowego – we wszystkich pozostałych sprawach, wynikających ze strukturalnych związków z Narodowym Bankiem Polskim – Zarządowi NBP.

W nowej strukturze organizacyjnej GINB rozdzielono poszczególne rodzaje zadań poprzez wyraźne wyodrębnienie pięciu wyspecjalizowanych pionów: licencyjnego, polityki nadzorczej, analitycznego, inspekcyjnego i banków spółdzielczych.

Celem nadzoru bankowego, określonym przez ustawodawcę, jest zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz zapewnienie zgodności działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, ustawy o NBP, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku.

Znaczące miejsce w realizacji celów nadzoru bankowego ma współpraca z innymi organami nadzoru finansowego. Współpraca ta opiera się na systemie zawartych porozumień o wymianie informacji. KNB zawarła już takie porozumienia z Komisją Papierów Wartościowych i Giełd (KPWiG) oraz Urzędem Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi. Ponadto, funkcjonuje już w praktyce współpraca nadzorcza poprzez udział przedstawicieli jednego organu nadzoru w innym (Przewodniczący KPWiG jest członkiem KNB, natomiast przedstawiciel Prezesa NBP jest członkiem KPWiG). Warto także dodać, iż w nowelizacji ustawy Prawo bankowe znalazł się przepis umożliwiający wzajemną wymianę informacji między KNB a Państwowym Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń (w obecnym stanie prawnym tylko KNB może udzielać informacji PUNU, po zawarciu stosownego porozumienia).

Ponad dziesięcioletnia ewolucja polskiego systemu nadzoru bankowego jest częścią działań zmierzających do wzmocnienia globalnego bezpieczeństwa i stabilności systemów finansowych. Ostatnie lata przyniosły ważną lekcję – że w gospodarce światowej nie wystarczy zagwarantować stabilnych warunków makroekonomicznych. Niezbędne są też solidne bufory bezpieczeństwa w postaci nowoczesnego nadzoru bankowego, tak aby zagwarantować efektywność gospodarki. W tym kontekście działania nadzoru powinny być sprzężone z dyscyplinującą rolą rynku. Istotną rolę w tym nowym układzie ma odegrać sam rynek jako drugi „nadzorca” systemu bankowego. Warunkiem jest znaczne wzmocnienie przejrzystości działania banków i innych instytucji finansowych, w czym istotną rolę do odegrania ma nadzór bankowy. W Polsce znaczenie tego warunku zrozumie się jako tworzenie nowoczesnych zasad rachunkowości, systemu sprawozdawczości finansowej, w tym systemu sprawozdawczości nadzorczej i reguł działania rynku kapitałowego. Od początku powstania nadzoru bankowego do dzisiaj Narodowy Bank Polski oraz KNB odgrywają istotną rolę w promowaniu jednolitych standardów rachunkowości i sprawozdawczości dla banków, stymulowaniu większego ujawniania danych na temat zarządzania ryzykiem przez banki.

W celu zbliżenia do standardów światowych Polski nadzór bankowy przeformułował swoją misję. Odszedł od roli organu wyłącznie chroniącego banki przed podejmowaniem nadmiernego ryzyka, a chroniącego deponentów przed ponoszeniem nadmiernych strat. Ewoluuje w kierunku instytucji narzucającej bankom tylko takie limity, które jak najlepiej naśladują mechanizmy dyscypliny rynkowej, jakimi posługiwaliby się uczestnicy rynku. Dziś zatem rola ta jest określana nie tylko w kategoriach kontroli i wpływu (silna rola regulacyjna), tak aby banki przestrzegały przepisów prawa i regulacji nadzorczych oraz działały w sposób nie godzący w bezpieczeństwo powierzonych depozytów. Coraz mocniej akcentuje się rolę nadzoru jako instytucji skoncentrowanej na ryzyku, współdziałającej z siłami rynkowymi, instytucji nie tylko analizującej *ex post* zachowanie banków, ale próbującej oceniać *ex ante* te mechanizmy i procesy w bankach, które mogą przyczynić się do wystąpienia zakłóceń systemowych. Ponadto, nadzór w Polsce postrzegany jest coraz bardziej jako czynnik wpływający na zaufanie do gospodarki naszego kraju na poziomie międzynarodowym.

Przykładem ewolucji w roli nadzoru bankowego, która dokonała się w podejściu do metod nadzoru bankowego w Polsce w ostatnich latach, jest zasadnicze wzmocnienie procesu nadzoru na miejscu. Powinno nastąpić zbudowanie systemu regulacji ostrożnościowych, uwzględniających także inne niż ryzyko kredytowe rodzaje ryzyka w działalności banków i związane z tym plany wprowadzenia Dyrektywy CAD w Polsce w ciągu najbliższych lat.

Nadzór bankowy w Polsce od początku swego istnienia przyjął zasadę, polegającą na narzucaniu bankom wymogów ostrożnościowych uznanych na arenie międzynarodowej (Unia Europejska, Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego). Niemniej jednak unikał działań, które mogłyby prowadzić do ingerencji w decyzje biznesowe banków.

Rolą nadzoru bankowego w Polsce jest stopniowe równoważenie tradycyjnej formuły – według której nadzór bankowy dba, aby banki przestrzegały przepisów prawa i regulacji nadzorczych – działaniem zmierzającym do ograniczania ryzyka, które może grozić depozytom powierzonym bankom. Ta rola jest dziś coraz bardziej postrzegana jako budowanie warunków stabilizujących system bankowy poprzez proaktywne działania profilaktyczne. W Polsce od wielu lat nadzór bankowy podejmuje wysiłki, aby w jak najszerszym zakresie wprowadzić nowoczesne mechanizmy nadzorcze, które zostały

podsumowane w 1997 r. przez Komitet Bazylejski w „Podstawowych zasadach efektywnego nadzoru”. Zdecydowana większość tych zasad została wprowadzona w życie lub jest w trakcie wprowadzania (np. szkolenie kadry, rozwój sprawozdawczości na potrzeby nadzoru skonsolidowanego, prowadzenie inspekcji w zakresie bardziej złożonych rodzajów ryzyka, takich jak ryzyko rynkowe, ryzyko operacyjne, ryzyko instrumentów pochodnych).

Obecnie można stwierdzić, iż w Polsce udało się zbudować nowoczesny i odpowiadający potrzebom społeczeństwa i gospodarki organ nadzorczy, który będzie starał się sprostać wyzwaniom stawianym przez coraz bardziej złożoną globalną bankowość. Możliwość ścisłej współpracy z bankiem centralnym jest dla nadzoru bankowego fundamentem jego efektywności w Polsce w okresie transformacji gospodarczej. Bez oparcia w postaci silnego i niezależnego banku centralnego nie byłoby możliwe efektywne funkcjonowanie instytucji tak skutecznej i służącej bezpieczeństwu systemu bankowego. Zarówno Bank Światowy, jak i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, a także Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego wskazują Polskę jako jeden z przykładów krajów, gdzie z powodzeniem zakończono tworzenie systemu nadzoru bankowego, praktycznie od podstaw. Dziś do polskiego nadzoru bankowego napływają prośby z krajów budujących nadzór bankowy o pomoc i przekazanie doświadczeń. Świadczy to o umacnianiu się roli nadzoru bankowego w systemie bankowym.

Byłoby jednak nadmiernym optymizmem stwierdzenie, że ewolucja nadzoru bankowego w Polsce została zakończona. Nadal wyzwaniem pozostają zadania doskonalenia nadzoru w szczególności zorientowanego na ryzyko – tworzenia poprzez działania nadzoru wartości dodanej dla sektora bankowego oraz rozwoju regulacji i narzędzi realizacji funkcji kontrolnej w związku z dynamicznymi zmianami w bankowości, globalizacją usług bankowych, zniesieniem barier w związku z planowanym przystąpieniem do Unii Europejskiej i prawdopodobną ekspansją polskich banków za granicę. Nadzór bankowy w Polsce, podobnie jak inne nadzory na świecie, w dalszym ciągu szuka najbardziej efektywnej formuły instytucjonalnej, najbardziej skutecznych metod działania i obniżenia kosztów funkcjonowania nadzoru. Temu celowi służy redukcja regulacyjnych, informacyjnych oraz inspekcyjnych obciążeń banków do niezbędnego minimum. Towarzyszy temu próba włączenia w większym stopniu rynku do pełnienia funkcji dyscyplinującej – poprzez podejmowanie kroków na rzecz zwiększenia przejrzystości działania banków. Jak pokazują wieloletnie doświadczenia wielu krajów, koszty złego nadzoru, choć na krótką metę mniej kosztownego, są długofalowo nieporównanie wyższe niż dobrze zorganizowanego i wyposażonego w odpowiednie środki.

4. ZASADY POLITYKI LICENCYJNEJ W POLSKIM PRAWIE BANKOWYM

A. Tworzenie banków w Polsce w latach 1989 - 2001

Zasady polityki licencyjnej oparte na przepisach ustawy Prawo bankowe z dnia 31 stycznia 1989 r.

Prace nad generalną przebudową sektora bankowego w Polsce zostały zapoczątkowane w 1987 r. Zasadnicze znaczenie miało podjęcie przez Radę Ministrów

(kwiecień 1988 r.) decyzji o zatwierdzeniu przygotowanego przez Narodowy Bank Polski dokumentu pt. „Przebudowa organizacji i funkcji Narodowego Banku Polskiego i utworzenie sieci banków kredytowych”. Na tej podstawie rozpoczęto działania legislacyjne i organizacyjne, których celem było stworzenie nowego modelu polskiej bankowości. Ich uwieńczeniem stało się uchwalenie przez Sejm 31 stycznia 1989 r. ustawy: Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim. Zapoczątkowano rozwój dwupoziomowego systemu bankowego (bank centralny – banki komercyjne) właściwego gospodarce rynkowej.

O ile pierwsza faza reformy polegała na demonopolizacji sektora bankowego w trybie decyzji ogólnych, o tyle dalszy rozwój tego sektora następował głównie na podstawie inicjatyw oddolnych. Nowa ustawa Prawo bankowe dała podstawy prawne do tworzenia różnego typu banków, zróżnicowanych zarówno pod względem formy własności, jak i rodzaju działalności.

W początkowym okresie zarówno same kryteria, jak i polityka udzielania licencji bankowych nie były zbyt sformalizowane. Przede wszystkim zwracano uwagę na potrzebę przygotowania planu finansowego dla nowego banku, posiadania minimalnego kapitału akcyjnego, proporcjonalnego do rozmiarów zamierzonej działalności, zapewnienia odpowiednich pomieszczeń do prowadzenia działalności bankowej oraz powierzania stanowisk kierowniczych osobom gwarantującym prawidłową działalność banku.

Liberalna polityka licencjonowania nowych banków zarówno w odniesieniu do banków tworzonych z kapitałem polskim, jak i zagranicznym – wyzwoliła liczne inicjatywy założycielskie, szczególnie dotyczące tworzenia banków z kapitałem polskim.

Proces ten obrazuje następujące zestawienie:

- Na początku 1987 r. funkcjonowało w Polsce 5 banków ogólnokrajowych (Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarki Żywnościowej, Bank Polska Kasa Opieki SA, Bank Handlowy w Warszawie SA, Bank Rozwoju Eksportu SA) oraz 1.663 banki spółdzielcze zrzeszone w BGŻ.
- W końcu 1988 r. działało 7 banków ogólnokrajowych (powstał Łódzki Bank Rozwoju SA i PKO – Bank Państwowy – wydzielony z NBP) oraz 1.663 banki spółdzielcze zrzeszone w BGŻ.
- Na koniec 1989 r. było 25 banków ogólnokrajowych, w tym 9 banków komercyjnych powstałych z oddziałów operacyjnych NBP, reaktywowany decyzją Ministra Finansów Bank Gospodarstwa Krajowego oraz banki spółdzielcze w niezmięniętej liczbie.
- Rok 1990 był przełomowy w procesie tworzenia nowych banków. Liczne inicjatywy założycielskie znalazły wyraz w decyzjach Prezesa NBP, który w porozumieniu z Ministrem Finansów wydał 49 licencji na utworzenie nowych banków. Wśród nowo utworzonych 49 banków:
 - 42 zorganizowano w formie spółek akcyjnych z kapitałem polskim,
 - 3 powstały w formie spółek akcyjnych z udziałem kapitału zagranicznego,
 - 4 to banki spółdzielcze, w tym 3 stworzone z istniejących oddziałów banków spółdzielczych.

Już w 1991 r., kiedy wydano 17 licencji na utworzenie nowych banków w Polsce (w tym 6 licencji dla banków z udziałem kapitału zagranicznego), zaczęto obserwować wiele negatywnych zjawisk. Spowodowały je dość liberalne zasady licencjonowania, oparte na

przepisach ówczesnie obowiązującej ustawy Prawo bankowe, które nie eliminowały takich zjawisk, jak:

- możliwość obejmowania przez jednego z założycieli znaczącego pakietu akcji (aż do 99% wielkości kapitału akcyjnego banku),
- wydawanie licencji bez badania źródeł pochodzenia środków przeznaczonych na zakup akcji przez założycieli,
- możliwość emitowania akcji założycielskich na okaziciela.

Ponadto okazało się, że wiele powstałych banków nie działa prawidłowo z różnych przyczyn, do których można zaliczyć przede wszystkim: zbyt niski kapitał własny (wymagane minimum w 1989 r. zostało ustalone w wysokości 150 tys. zł, a następnie zwiększone w 1990 r. do 2 mln zł), brak profesjonalizmu części kadr zarządzających, a także nierzadko nieodpowiedzialność głównych akcjonariuszy.

Fakty te stały się powodem zaostrożenia wymogów stawianych założycielom nowych banków.

Doświadczenia wynikające zarówno z oceny wniosków o uzyskanie zgody Prezesa NBP na utworzenie banków oraz poszerzanie się rynku usług bankowych, jak też zmiany zachodzącej w polskim systemie gospodarczym i związane z tym otwarcie się banków na nowych klientów (prywatne podmioty gospodarcze) wskazywały na potrzebę modyfikacji przepisów Prawa bankowego.

Zmiana zasad polityki licencyjnej związana z nowelizacją Prawa bankowego w 1992 r.

Przyjęta w lutym 1992 r. nowelizacja ustawy Prawo bankowe i ustawy o NBP w znacznym stopniu modyfikowała przepisy dotyczące tworzenia i organizacji nowych banków. Uzależniała one założenie banku od spełnienia warunków dotyczących przede wszystkim (podobnie jak do tej pory): wyposażenia banku w kapitał własny, zapewnienia, że zarządzanie działalnością banku będzie rozważne, oraz zapewnienia bankowi odpowiednich pomieszczeń. Warunki te określono jednak bardziej precyzyjnie i wyczerpująco.

Do ustawy wprowadzono następujące istotne zasady:

- jeden założyciel nie mógł być właścicielem więcej niż połowy kapitału założycielskiego (z wyłączeniem przypadków tworzenia banków przez Skarb Państwa, banki krajowe lub zagraniczne bądź międzynarodowe instytucje finansowe);
- założyciele oraz osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk kierowniczych musiały dawać rękojmię prowadzenia działalności w sposób należyte chroniący interesy klientów banku;
- co najmniej dwie osoby przewidziane do objęcia kierownictwa banku musiały mieć odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe;
- przedstawiony przez założycieli plan działalności banku na okres co najmniej trzyletni musiał wskazywać, że działalność ta będzie bezpieczna dla środków pieniężnych gromadzonych w banku;
- kapitał własny zakładanego banku nie mógł pochodzić z pożyczki, kredytu lub w jakikolwiek sposób być obciążony (w drugiej połowie 1992 r. minimum kapitałowe zostało ustalone w wysokości 7 mln zł);
- podjęcie działalności przez bank mogło nastąpić dopiero po kontroli przygotowań i stwierdzeniu, że zgodnie z ustawą bank posiada pomieszczenia przygotowane do należytego zabezpieczenia przechowywanych wartości;

- licencja traciła moc, jeżeli w ciągu roku od jej wydania bank nie podjął działalności.

Mając na względzie bezpieczny, prawidłowy rozwój sektora bankowego, który w drugiej połowie 1992 r. i w 1993 r. charakteryzował się pojawieniem pewnych symptomów kryzysu, podjęto wielokierunkowe działania zmierzające do konsolidacji i restrukturyzacji zagrożonych segmentów. Opracowano w NBP szczegółowe kryteria udzielania licencji na utworzenie nowego banku, które zaczęły być stosowane w maju 1993 r. Obowiązywały one do stycznia 1998 r., tj. do momentu wejścia w życie nowej ustawy Prawo bankowe, uchwalonej 29 sierpnia 1997 r.

Poza powyższymi wymogami zawartymi w obowiązującej ustawie Prawo bankowe, Zarząd NBP:

- określił minimum kapitału niezbędnego do utrzymania banku (zgodnie ze standardem Unii Europejskiej wynosiło ono wówczas równowartość 5 mln ECU);
- wprowadził zasadę, że kapitał założycielski musiał być wnoszony w formie pieniężnej w złotych polskich, wkłady niepieniężne mogły zaś być wnoszone tylko w postaci wyposażenia i nieruchomości przydatnych w prowadzeniu działalności bankowej;
- znacznie większą uwagę zwracał na wymogi formalne, którym powinny odpowiadać dokumenty składane w toku postępowania licencyjnego;
- znacznie poszerzył zakres informacji gromadzonych przez NBP na temat założycieli banku i kandydatów do objęcia stanowisk kierowniczych;
- zobowiązał założycieli do udokumentowania źródeł pochodzenia środków wnoszonych jako kapitał założycielski.

Ze względu na zaostrzenie wymogów, od 1992 r. tempo powstawania nowych banków w Polsce zdecydowanie osłabło, co przedstawia poniższe zestawienie:

- w 1992 r. wydano 5 licencji na utworzenie banku z kapitałem polskim,
- w 1993 r. utworzono tylko 1 bank, którego powstanie wiązało się z wydzieleniem działalności komercyjnej z NBP,
- w 1994 r. wydano 1 decyzję, dotyczącą utworzenia banku z kapitałem zagranicznym,
- w 1995 r. wydano 7 licencji, z czego 4 dotyczyły banków z udziałem kapitału zagranicznego, głównie niemieckiego, 3 zaś to licencje dla banków regionalnych, zrzeszających banki spółdzielcze zgodnie z ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw,
- w 1996 r. 5 nowych banków uzyskało licencje, w tym 2 licencje dotyczyły banków z kapitałem zagranicznym, a 3 – banków regionalnych.
- w 1997 r. wydano 5 licencji – w tym 2 dla banków regionalnych i 3 dla banków z kapitałem zagranicznym.

Tworzenie i organizacja banków według zasad opartych na ustawie Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r.

Zasady prowadzenia działalności bankowej, tworzenia i organizacji banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce określa od 1998 r. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim (z tej samej daty), a także przepisy innych ustaw, m.in.: Kodeks handlowy (od 1 stycznia 2001 r. – Kodeks spółek handlowych), Prawo spółdzielcze, ustawa o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (od 28

stycznia 2001 r. – ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających).

Nowa ustawa, podobnie jak poprzednia, zakłada, że banki mogą być tworzone jako banki państwowe, banki w formie spółek akcyjnych lub banki spółdzielcze.

Bank państwowy może być utworzony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, na wniosek Ministra Skarbu Państwa zaopiniowany przez Komisję Nadzoru Bankowego.

Bank państwowy nie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych. Bank w formie spółki akcyjnej do 1 stycznia 2001 r. mógł być utworzony na podstawie zezwolenia Komisji Nadzoru Bankowego wydanego w uzgodnieniu z Ministrem Finansów z zachowaniem trybu określonego w przepisach Kodeksu handlowego (art. 21 ustawy Prawo bankowe).

Wejście w życie, z dniem 1 stycznia 2001 r., ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych zniosło obowiązek uzgadniania z Ministrem Finansów zezwolenia na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej. Taki bank może być obecnie utworzony na podstawie zezwolenia Komisji Nadzoru Bankowego, a do utworzenia i działalności banku stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych w zakresie, w jakim nie są one sprzeczne z przepisami ustawy Prawo bankowe.

Zmianę tę spowodował fakt, iż wśród członków KNB znajduje się dwóch przedstawicieli Ministra Finansów, a zatem nie ma potrzeby oddzielnego uzgadniania decyzji, co miało także wpływ na czas trwania procesu licencyjnego.

Bank spółdzielczy może być utworzony – z zachowaniem trybu określonego przepisami ustawy Prawo spółdzielcze – na podstawie zezwolenia Komisji Nadzoru Bankowego, wydanego w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, na wniosek założycieli, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających.

Zgodnie z zasadami zawartymi w obowiązującej ustawie Prawo bankowe, utworzenie banku może nastąpić, jeżeli:

1. Zapewniono wyposażenie banku w:

- a) fundusze własne, których wysokość nie może być niższa od równowartości 5 mln euro obliczonej w złotych wg kursu ogłaszanego przez NBP w dniu wydania decyzji zezwalającej na utworzenie banku (w przypadku banków w formie spółek akcyjnych). Dla banków spółdzielczych, które od początku swego działania będą zrzeszone w jednym z banków regionalnych lub zrzeszających, wysokość kapitału założycielskiego została ustalona na 1 mln euro.

Jeden założyciel nie może być właścicielem więcej niż połowy kapitału założycielskiego (z wyłączeniem przypadków tworzenia banków przez Skarb Państwa, banki krajowe lub zagraniczne).

Kapitał założycielski musi być wnoszony w formie pieniężnej (w złotych polskich), wkłady niepieniężne mogą być zaś wnoszone tylko w postaci wyposażenia i nieruchomości przydatnych w prowadzeniu działalności bankowej i pod warunkiem że ich wartość nie przekracza 15% kapitału założycielskiego, a kapitał w formie pieniężnej nie będzie niższy od obowiązującego minimum.

- b) pomieszczenia posiadające odpowiednie urządzenia techniczne, należycie zabezpieczające przechowywane w banku wartości, z uwzględnieniem zakresu i rodzaju prowadzonej działalności bankowej.
2. Założyciele oraz osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk kierowniczych dają rękojmię prowadzenia działalności w sposób należycie chroniący interesy klientów banku.
 3. Co najmniej dwie osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków zarządu mają wykształcenie i doświadczenie zawodowe niezbędne do kierowania bankiem oraz biegle władają językiem polskim. Powołanie 2 członków zarządu, w tym prezesa, następuje za zgodą Komisji Nadzoru Bankowego, po rozpatrzeniu wniosku, z którym występuje rada nadzorcza.
 4. Przedstawiony przez założycieli plan działalności banku na okres co najmniej trzyletni wskazuje, iż działalność ta będzie bezpieczna dla środków pieniężnych gromadzonych w banku.
 5. Kapitał własny zakładanego banku nie pochodzi z pożyczki lub kredytu oraz nie jest w jakikolwiek sposób obciążony.

Podjęcie działalności przez utworzony bank może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia Komisji Nadzoru Bankowego, poprzedzonego przeprowadzeniem zakończonej pozytywnym rezultatem kontroli przygotowania banku do rozpoczęcia działalności. Licencja traci moc, jeżeli w ciągu roku od jej wydania bank nie podjął działalności.

Liczba banków utworzonych pod rządami nowego Prawa bankowego kształtowała się w poszczególnych latach następująco:

- w 1998 r. Komisja Nadzoru Bankowego nie wydała żadnej licencji,
- w 1999 r. wydano 1 licencję, dla pierwszego w Polsce banku hipotecznego,
- w 2000 r. wydano 3 licencje, w tym 1 dla banku z kapitałem zagranicznym, a 2 dla banków hipotecznych, z których jeden nie podjął działalności operacyjnej w przepisowym okresie 1 roku, w związku z czym licencja utraciła moc,
- w 2001 r. wydano 3 decyzje na utworzenie banków z kapitałem zagranicznym.

B. Tworzenie oddziałów banków zagranicznych w Polsce

Zgodnie z art. 40 obowiązującej ustawy Prawo bankowe, utworzenie oddziału banku zagranicznego w kraju następuje na podstawie zezwolenia Komisji Nadzoru Bankowego, wydanego po uzgodnieniu z Ministrem Finansów na wniosek zainteresowanego banku. Do postępowania przy tworzeniu oddziału stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące tworzenia banków.

Należy przy tym zaznaczyć, że chociaż istniały i istnieją prawne możliwości otwierania oddziałów banków zagranicznych w Polsce, to licencje na otwarcie oddziału w Polsce uzyskały tylko 3 banki (2 banki w 1990 r. i jeden bank w 1991 r.), z czego do tej pory działa w Polsce 1 oddział banku zagranicznego. W latach 1992 - 2000 nie została wydana żadna zgoda na otwarcie oddziału banku zagranicznego w kraju.

Sprawa udzielania zezwoleń na rozpoczęcie działalności w Polsce przez nowe oddziały banków zagranicznych była przedmiotem obrad Komisji Nadzoru Bankowego w kwietniu 2000 r. Stwierdzono, że z uwagi na kwestie związane z efektywnym nadzorem bankowym najwłaściwszą formą prowadzenia obecnie działalności bankowej w Polsce przez bank zagraniczny jest bank w formie spółki akcyjnej.

Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, nasz kraj będzie musiał umożliwić i zapewnić instytucji kredytowej, licencjonowanej przez właściwe władze nadzorcze innego państwa członkowskiego, swobodę świadczenia usług finansowych na swoim terytorium.

Uchwalona w dniu 23 sierpnia 2001 r. ustawa zmieniająca Prawo bankowe zakłada, że instytucja kredytowa zamierzająca prowadzić działalność na terenie naszego kraju będzie zobowiązana powiadomić właściwe władze nadzorcze swojego kraju macierzystego, które z kolei przekazują stosowne zawiadomienie do Komisji Nadzoru Bankowego. Należy przy tym zaznaczyć, że nowe przepisy umożliwiają KNB ustalenie warunków, których będzie musiał przestrzegać oddział instytucji kredytowej. Jest to bardzo istotny instrument nadzorczy, którego celem jest utrzymanie stabilności systemu bankowego w Polsce.

C. Otwieranie przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce

Banki zagraniczne mogą otwierać w Polsce również swoje przedstawicielstwa. Do 1992 r. zezwolenia na otwarcie przedstawicielstwa banku zagranicznego w Polsce wydawał Minister Finansów w porozumieniu z Prezesem Narodowego Banku Polskiego.

Do końca 1992 r. wydane zostały 22 licencje. W związku z nowelizacją ustawy Prawo bankowe w 1992 r. prawo wyrażania zgody na otwarcie na obszarze RP przedstawicielstwa banku zagranicznego leży wyłącznie w gestii Prezesa NBP, który do końca 1997 r. wydawał stosowne decyzje w porozumieniu z Ministrem Finansów. Po nowelizacji Prawa bankowego w styczniu 1988 r. w tej sprawie decyduje Komisja Nadzoru Bankowego, która wydaje zezwolenia na otwarcie przedstawicielstwa, po uzgodnieniu z Ministrem Finansów. W latach 1992 - 2001 wydano 50 zezwoleń na działalność w Polsce przedstawicielstw banku zagranicznego. Liczba faktycznie działających przedstawicielstw wielokrotnie zmieniała się w tym okresie ze względu na różne fuzje, łączenie banków, obejmowanie pakietów akcji w bankach polskich bądź tworzenie banków na terenie Polski. Na koniec grudnia 2001 r. w Polsce działało 27 przedstawicielstw banków zagranicznych.

Na podstawie art. 5 i 6 ustawy Prawo bankowe banki i oddziały banków zagranicznych mogą prowadzić działalność związaną zarówno z czynnościami bankowymi, jak również innymi czynnościami, których zakres określają w przypadku banków ich statuty, a w przypadku oddziałów – licencje. W przeciwieństwie do nich, przedstawicielstwa banków zagranicznych nie mogą prowadzić żadnej działalności gospodarczej, w tym także związanej z czynnościami bankowymi.

Zakres działalności przedstawicielstwa może obejmować jedynie współdziałanie i pośredniczenie w nawiązywaniu i utrzymywaniu kontaktów między swoim bankiem macierzystym a bankami i przedsiębiorstwami oraz instytucjami krajowymi, prowadzenie działalności w zakresie reklamy i promocji swojego banku oraz załatwianie w polskich urzędach i instytucjach spraw zleconych przedstawicielstwu przez bank.

D. Nowelizacja Prawa bankowego z sierpnia 2001r.

Nowelizacja ustawy Prawo bankowe dostosowuje regulacje do unijnych dyrektyw, również w zakresie licencjonowania i nabywania pakietów akcji banków. Nowe przepisy przewidują wprowadzenie (po uzyskaniu przez Polskę członkostwa UE) odmiennych niż dotychczasowe uregulowań w stosunku do tych instytucji kredytowych z krajów UE, które zechcą otworzyć w Polsce oddział lub prowadzić działalność transgranicznie (bezpośrednio z

zagranicy). Dopuszczenie do działalności w jednej z powyższych form nastąpi po przejściu odpowiedniej procedury notyfikacyjnej, a zatem nie będzie konieczne uzyskanie zezwolenia KNB (zasada jednolitej licencji – jedynie państwa macierzystego). Władze nadzorcze państwa macierzystego prześlą zawiadomienie do KNB o zamiarze podjęcia takiej działalności. Ustawa precyzyjnie określa treść zawiadomienia, a każda zmiana informacji w nim zawartych skutkuje powstaniem po stronie instytucji kredytowej obowiązku ich ujawnienia jeszcze przed ich dokonaniem. Przepisy ustawy umożliwiają Komisji Nadzoru Bankowego ustalenie warunków, które będą musiały być przestrzegane przez oddział instytucji kredytowej. W stosunku do podmiotów z państw spoza UE obowiązywać będzie dotychczasowa procedura licencyjna. Modyfikacji podlegają także przepisy z zakresu kontroli przepływu własności akcji banków. Zmiany mają na celu prowadzenie bardziej skutecznego nadzoru.

E. Perspektywy dalszego rozwoju sektora bankowego w Polsce

Konsolidacja banków w formie spółek akcyjnych

Ważnym zagadnieniem dla rozwoju sektora bankowego w Polsce jest jego dalsza konsolidacja, jak również prywatyzacja największego polskiego banku detalicznego – PKO-BP oraz BGŻ SA. Z uwagi na nie do końca przesądzony kształt mającej nastąpić prywatyzacji tych banków, jak również brak decyzji co do udziału kapitału zagranicznego w tej operacji, trudno jednak wnioskować, w jakim stopniu wpłynie ona na rynek.

Dokonujące się największe łączenia banków działających w Polsce, wiążą się ze zwiększeniem udziału inwestorów zagranicznych w polskim sektorze bankowym.

Komisja Nadzoru Bankowego wydała zgodę na połączenie:

- BIG Banku SA z BIG Bankiem Gdańskim SA (Uchwała KNB z 20 lipca 2000 r.),
- Banku Handlowego w Warszawie SA z Citibank (Poland) SA (Uchwała KNB z 11 października 2000 r.),
- Banku Zachodniego SA i Wielkopolskiego Banku Kredytowego SA (Uchwała KNB z 7 marca 2001 r.),
- Powszechnego Banku Kredytowego SA z Bankiem Przemysłowo-Handlowym SA (Uchwała KNB z 7 listopada 2001 r.).

W 2001 r. dokonano także konsolidacji w ramach grupy Banku Śląskiego SA, który przejął Oddział ING N.V. w Warszawie. Należy oczekiwać podobnego rozwiązania w sprawie Polskiego Kredyt Banku SA (dawniej Prosper Bank SA), który związany jest z Kredyt Bankiem SA. Również BRE Bank ma w planach zbudowanie silnej grupy uniwersalnej, do czego ma się przyczynić przejęcie Banku Częstochowa SA, stworzenie pionu wirtualnej bankowości (mBanku) oraz pionu bankowości detalicznej pod nazwą Multibank.

Konsolidacja banków spółdzielczych

W ciągu najbliższych lat w sektorze bankowości spółdzielczej kontynuowane będą (choć ich dynamika zapewne nieco osłabnie) działania konsolidacyjne polegające na łączeniu się banków.

Przewiduje się, że w 2001 r. liczba banków spółdzielczych zmniejszy się jeszcze o około 100. Tyle banków, prawdopodobnie, nie osiągnie samodzielnie minimum kapitałowego, które z końcem 2001 r. wynosić będzie 300 tys. euro.

Czynnikiem determinującym proces łączeń banków jest konieczność osiągnięcia progów kapitałowych wyznaczonych przez przepisy ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych. Termin osiągnięcia następnego progu kapitałowego, w wysokości 500 tys. euro, przypada na 31 grudnia 2005 r. (obecnie ten próg spełniają 252 banki), kolejny zaś – w wysokości 1 mln euro – przypada na 31 grudnia 2010 r.

Liczba banków spółdzielczych będzie się zatem sukcesywnie zmniejszała, przy czym wielkość ta będzie uzależniona od procesów łączeniowych, a także od wyników finansowych banków oraz efektów pomocy zewnętrznej (pomoc organizacyjna i finansowa banków zrzeszających, pomoc ze środków funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych w BFG).

Zmniejszy się także liczba banków zrzeszających banki spółdzielcze. Obecnie jest ich 10 oraz BGŻ SA, który uzyskał prawo do zrzeszania banków spółdzielczych na podstawie ustawy o bankach spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i o bankach zrzeszających z dnia 7 grudnia 2000 r. Prawdopodobne jest ich połączenie w trzy banki zrzeszające.

Ostateczna decyzja co do liczby banków zrzeszających oraz przebiegu procesów ich łączeń należeć będzie do banków spółdzielczych, które zgodnie z przepisami ustawy mają swobodę wyboru banku zrzeszającego.

5. POLSKIE REGULACJE NADZORCZE

Ustawa Prawo bankowe i ustawa o Narodowym Banku Polskim z 29.08.1997 r. zmieniły formalnoprawne warunki funkcjonowania nadzoru bankowego w Polsce. Sprawowanie nadzoru powierzono kolegialnemu organowi administracji publicznej – Komisji Nadzoru Bankowego. Jej organem wykonawczym jest GINB, wydzielony organizacyjnie, lecz pozostający w strukturze NBP. Głównym zadaniem nadzoru nad bankami jest zapewnienie bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych i lokat gromadzonych w bankach oraz przestrzegania przez banki ustaw, statutu i innych przepisów prawa. Polityka nadzorcza znajduje wyraz w wydawanych regulacjach ostrożnościowych, decyzjach podejmowanych w procesie licencjonowania oraz w działaniach wobec banków w związku ze sprawowanym nad nimi nadzorem.

Od początku lat 90-tych polski nadzór bankowy wzoruje swoje normy ostrożnościowe (były to kolejno: zalecenia Prezesa NBP, zarządzenia Prezesa NBP, a obecnie są to uchwały oraz rekomendacje Komisji Nadzoru Bankowego) na dyrektywach Unii Europejskiej oraz zaleceniach opracowanych przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego. Polskie regulacje nadzorcze oparto na międzynarodowych standardach nie tylko dla zapewnienia bezpieczeństwa środków zgromadzonych w bankach i umacniania stabilności systemu finansowego, ale także w celu zbudowania nowoczesnego i dobrze zarządzanego systemu bankowego. Dodatkowo, wprowadzenie powszechnych norm regulacyjnych stwarza dobre warunki konkurencyjności, co w przypadku przyjęcia Polski do Unii Europejskiej jest niezwykle ważne. Wraz z pogłębiającą się integracją polski rynek bankowy będzie korzystał z większej otwartości. W chwili przystąpienia do UE polskie banki będą korzystały z zasad jednolitej licencji bankowej, co pozwoli im na zakładanie oddziałów i filii za granicą oraz oferowanie swoich usług klientom unijnym. Z punktu widzenia klientów banków,

członkostwo w Unii będzie oznaczać wyższy standard informacji o produktach i świadczonych usługach.

Normy ostrożnościowe mogą mieć charakter jakościowy lub ilościowy – w zależności od rodzaju ryzyka, z którym są powiązane. Typowymi normami o charakterze ilościowym są: poziom i struktura funduszy własnych, współczynnik wypłacalności, limity ryzyka walutowego czy limity koncentracji wierzytelności. Normy te są zawarte w przepisach obowiązującego prawa. Normy nadzorcze o charakterze jakościowym odnoszą się natomiast głównie do tych rodzajów ryzyka, które trudno zmierzyć, są złożone i nie występują samodzielnie, ale wyznaczają profil ryzyka lub dotyczą innych zagadnień, które wpływają na skalę ryzyka podejmowanego przez banki. W odniesieniu do norm jakościowych polski nadzór bankowy określił oczekiwania nadzorcze i przekazał je bankom w formie rekomendacji. Dotyczy to w szczególności systemu monitorowania płynności finansowej, zarządzania ryzykami towarzyszącymi transakcjom pochodnym, ograniczania ryzyka inwestycji kapitałowych, zarządzania ryzykami związanymi z dużymi koncentracjami, zarządzania ryzykami towarzyszącymi systemom informatycznym, zarządzania ryzykiem stopy procentowej, kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem walutowym. Rekomendacje mogą być wykorzystywane przez banki do: opracowywania własnych regulaminów, limitów czy procedur postępowania, określania strategii i metod monitoringu płynności finansowej czy też monitorowania różnego rodzaju ryzyka typowego dla działalności bankowej i związanego z wprowadzaniem nowych produktów i usług przez banki, jak również do wyznaczania zadań kontroli wewnętrznej na tych obszarach. W rekomendacjach silnie zaakcentowano te elementy, które – w ocenie nadzoru bankowego – mają duże znaczenie dla bezpiecznego funkcjonowania banku.

Należy stwierdzić, że normy ostrożnościowe ustalane w pierwszej połowie lat 90-tych przez polski nadzór bankowy nie były wiernym odzwierciedleniem rozwiązań przyjętych w Unii Europejskiej czy rozwiązań zalecanych przez Komitet Bazylejski. Były one próbą dostosowania tych zasad do specyfiki, warunków i etapu transformacji w Polsce.

Wejście w życie w 1998 r. nowych ustaw bankowych nałożyło na Komisję Nadzoru Bankowego obowiązek wydania wielu aktów wykonawczych. Komisja, stojąc na stanowisku, że w trakcie roku obrachunkowego nie należy zmieniać warunków funkcjonowania banków, wydała regulacje utrzymujące w II połowie 1998 r. obowiązujące wcześniej przepisy. Jednocześnie kontynuowano prace nad zmianą regulacji ostrożnościowych w kierunku objęcia nimi nowych obszarów działalności bankowej oraz zharmonizowania ich z zaleceniami Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego i dyrektywami Unii Europejskiej (w związku z planowanym przystąpieniem Polski do UE). Celem ostatnich zmian w zakresie regulacji ostrożnościowych w Polsce było przede wszystkim dostosowanie polskich rozwiązań do prawodawstwa Unii Europejskiej. Poniżej pokrótce omówiono najważniejsze obszary regulacyjne.

A. Fundusze własne banku

Obecnie fundusze własne banku reguluje ustawa Prawo bankowe (art. 127) oraz Uchwała KNB w sprawie funduszy własnych banków.

Metodologia wyliczania funduszy własnych stosowana w Polsce opiera się całkowicie na Dyrektywie 2000/12/WE. Nieznaczące różnice między rozwiązaniami proponowanymi

przez UE a rozwiązaniami przyjętymi w Polsce wynikają ze specyfiki polskiego sektora bankowego:

- a) polska uchwała nie przewiduje wliczania do funduszy własnych banku zysku w trakcie zatwierdzania (co pod pewnymi rygorami dopuszcza Dyrektywa),
- b) polska uchwała nakazuje pomniejszanie funduszy własnych o wszelkie straty bieżące (podczas gdy Dyrektywa nakazuje takie pomniejszenia wyłącznie o istotne straty).

Ponadto, obecnie wartości niematerialne i prawne odlicza się jedynie częściowo – pełne odliczanie zgodnie z Dyrektywą 2000/12/WE będzie obowiązywać od 2004 r. Rozwiązanie to zostało omówione podczas przeglądu prawa w obszarze „Swoboda świadczenia usług” i zatwierdzone przez Komisję Europejską.

Znowelizowany art. 127 ustawy Prawo bankowe zlikwidował następujące odstępstwa polskich regulacji dotyczących funduszy własnych w porównaniu z wymogami Dyrektywy 2000/12/WE:

- brak przepisów dotyczących możliwości spłacenia przed terminem, za zgodą KNB, zaciągniętych pożyczek podporządkowanych,
- przewidziany w dotychczasowym brzmieniu obowiązek uzyskania zgody KNB na zaliczenie do funduszy uzupełniających funduszu z aktualizacji wyceny majątku trwałego.

Ponadto, przeniesiono do ustawy część regulacji zawartych do tej pory w akcie wykonawczym, tj.:

- zaliczenie wyniku z lat ubiegłych do składników funduszy podstawowych,
- odnoszenie pożyczek podporządkowanych oraz funduszy uzupełniających do skorygowanych funduszy podstawowych.

B. Współczynnik wypłacalności – adekwatność kapitałowa

Kwestie współczynnika wypłacalności i adekwatności kapitałowej są obecnie regulowane przez ustawę Prawo bankowe (art. 128) oraz Uchwałę Komisji Nadzoru Bankowego w sprawie adekwatności kapitałowej.

Zgodnie z obowiązującą ustawą Prawo bankowe bank jest obowiązany utrzymywać współczynnik wypłacalności na poziomie co najmniej 8%, a bank rozpoczynający działalność operacyjną – na poziomie co najmniej 15% przez pierwsze 12 miesięcy działalności i 12% przez następne 12 miesięcy.

Polskie uregulowania dotyczące współczynnika wypłacalności poza brakiem dopuszczalności rynkowej wyceny instrumentów pochodnych są w całości zbieżne z Dyrektywą UE.

Nowelizacja ustawy Prawo bankowe nałożyła na banki obowiązek utrzymywania funduszy własnych na poziomie nie niższym niż suma wymogów kapitałowych. Zasady obliczania tych wymogów są określone w regulacjach ostrożnościowych wydawanych przez KNB.

Bazę kapitałową do obliczania adekwatności kapitałowej ustalono jako fundusze własne powiększone o kapitał krótkoterminowy (ustalony przez Komisję Nadzoru Bankowego) i pomniejszone o przekroczenie progu koncentracji kapitałowej (tzw. miękki limit koncentracji kapitałowej).

Uchwała wykonująca delegacje Komisji Nadzoru Bankowego w zakresie adekwatności kapitałowej określiła, iż banki będą obowiązane stosować pełny lub

ograniczony schemat adekwatności kapitałowej (w zależności od skali działalności handlowej). Zgodnie z uchwałą, współczynnik wypłacalności banku jest obliczany jako stosunek bazy kapitałowej do pomnożonej przez 12,5 sumy całkowitego wymogu kapitałowego i przekroczenia limitu koncentracji wierzytelności w portfelu bankowym (w przypadku banków, których skala działalności handlowej jest znacząca) lub jako stosunek bazy kapitałowej do pomnożonej przez 12,5 sumy całkowitego wymogu kapitałowego i przekroczenia limitu koncentracji wierzytelności w portfelu handlowym i bankowym łącznie (w przypadku banków, których skala działalności handlowej nie jest znacząca)

C. Ryzyko rynkowe

Ryzyko rynkowe reguluje obecnie Uchwała Komisji Nadzoru Bankowego w sprawie adekwatności kapitałowej.

Obowiązująca do dnia 31 grudnia 2001 r. Uchwała nr 2/2000 KNB w sprawie ustalenia normy dopuszczalnego ryzyka walutowego w działalności banków zapoczątkowała zmianę podejścia do kwestii ryzyka rynkowego, wprowadzając obowiązek utrzymywania wyodrębnionej części kapitału na zabezpieczenie tego ryzyka.

Zasadniczym niedostatkiem Uchwały nr 2/2000 KNB było ograniczenie jej zakresu tylko do jednego rodzaju ryzyka – ryzyka walutowego, podczas gdy dyrektywa CAD odnosi się do całości działalności bankowej.

Uchwała KNB w sprawie adekwatności kapitałowej jest oparta na konstrukcji zbliżonej do wprowadzonej w Uchwale nr 2/2000 KNB dla ryzyka walutowego. Bank jest obowiązany do utrzymywania bazy kapitałowej na poziomie odpowiednim do ryzyka ponoszonego w wyniku prowadzonej działalności. Całkowity wymóg kapitałowy jest sumą wymogów kapitałowych wynikających z ekspozycji banku na poszczególne rodzaje ryzyka działalności bankowej. Uchwała określa te rodzaje ryzyka, jak też sposób obliczania wymogów kapitałowych.

Niezwykle istotnym elementem Uchwały jest dokonanie podziału działalności banku na działalność handlową i bankową, czyli portfel handlowy i portfel bankowy. Uchwała określa rodzaje transakcji, które należy zaliczyć do portfela handlowego (w uproszczeniu można stwierdzić, że portfel handlowy obejmuje transakcje o charakterze spekulacyjnym). Podobnie jak w dyrektywie CAD, portfel bankowy nie został zdefiniowany wprost – obejmuje on transakcje niezaliczone do portfela handlowego.

Uchwała wprowadziła także pojęcie skali działalności handlowej jako udziału portfela handlowego w działalności banku ogółem. Od skali działalności handlowej zależy, czy bank będzie poddany uproszczonemu reżimowi rachunku całkowitego wymogu kapitałowego (w zasadzie ograniczonemu do ryzyka kredytowego, walutowego, cen towarów), czy też reżimowi obejmującemu pełny zakres ryzyka prowadzonej działalności.

Uchwała przewiduje obliczanie wymogu kapitałowego na pokrycie każdego rodzaju ryzyka według metod o zróżnicowanym stopniu komplikacji - od metod uproszczonych do metody wykorzystującej metodologię wartości zagrożonej (VaR). Jednocześnie umożliwia objęcie metodą wartości zagrożonej więcej niż jednego rodzaju ryzyka.

Zawarte w Uchwale rozwiązania są zgodne z metodologią przyjętą w dyrektywie CAD. W metodologii standardowej przyjęto jednak wyższe stawki obciążeń kapitałowych na

niektóre ryzyka, co ma uwzględnić specyfikę polskiego rynku (wyższe ryzyko rynkowe), a także zapewnić mniejszy stopień względnej restrykcyjności metod zaawansowanych. Przyjęcie identycznego jak w dyrektywie Unii Europejskiej poziomu wymogu zarówno dla metod standardowych, jak i dla metod zaawansowanych prowadziłyby do sytuacji, że skutkiem stosowania metody zaawansowanej (VaR) dokładnie mierzącej rzeczywisty poziom ryzyka rynkowego, byłoby wyższe obciążenie kapitałowe stosującego ją banku. Aby zapewnić ekwiwalentność tych metod i nie zniechęcać banków do stosowania nowoczesnych metod zarządzania ryzykiem, należało zatem zwiększyć niektóre wskaźniki obciążeń w metodach standardowych. Podejście to nie jest sprzeczne z wymogami dyrektywy. Taka konstrukcja umożliwia każdemu bankowi wybór opcji dostosowanej do własnych potrzeb, a jednocześnie faworyzuje większą precyzję pomiaru ryzyka.

W odróżnieniu od Uchwały nr 2/2000 KNB, banki mają obowiązek uzyskania zgody Komisji Nadzoru Bankowego na stosowanie metody VaR lub mieszanej i przedłożenia szczegółowych informacji w tym zakresie. Przedstawienie opisu metody wyznaczania wymogu kapitałowego z tytułu jednego lub kilku rodzajów ryzyka opartej na metodzie wartości zagrożonej ma na celu umożliwienie Komisji Nadzoru Bankowego oceny stosowanych przez bank zasad w kontekście całej działalności danego banku oraz wyeliminowanie ewentualnych ewidentnych błędów metodologicznych i organizacyjnych, uniemożliwiających prawidłowe zarządzanie ryzykiem rynkowym. Konstrukcja ta, zgodna z postanowieniami dyrektywy CAD, została także przyjęta w odniesieniu do stosowanych przez banki modeli wyznaczania współczynnika delta dla pozagiełdowych opcji walutowych oraz do uznawania wybranych sald walutowych za salda strukturalne.

Powyższa Uchwała wprowadza wszystkie postanowienia dyrektywy Unii Europejskiej w sprawie adekwatności kapitałowej (CAD) oraz nowelizacji tej dyrektywy (CAD II), a jej uchwalenie zakończyło kolejny etap dostosowywania regulacji ostrożnościowych do przepisów Unii Europejskiej.

D. Koncentracja wierzytelności

Zagadnienie koncentracji wierzytelności jest obecnie regulowane przez ustawę Prawo bankowe (art. 71) oraz Uchwałę KNB w sprawie koncentracji wierzytelności. Obowiązująca ustawa Prawo bankowe przewiduje, iż suma wierzytelności banku oraz udzielonych przez bank zobowiązań pozabilansowych obciążonych ryzykiem jednego podmiotu lub podmiotów powiązanych kapitałowo lub organizacyjnie nie może przekroczyć:

- 20% funduszy własnych banku – w przypadku, gdy którykolwiek z tych podmiotów jest w stosunku do banku podmiotem dominującym lub zależnym albo jest podmiotem zależnym od podmiotu dominującego wobec banku,
- 25% funduszy własnych banku – w przypadku, gdy podmioty te nie są podmiotami powiązanymi z bankiem. Suma wierzytelności banku oraz udzielonych przez bank zobowiązań pozabilansowych przekraczających 10% funduszy własnych banku, nie może być wyższa niż 800% tych funduszy (powyższych ograniczeń nie stosuje się m.in. do środków pieniężnych lokowanych w Narodowym Banku Polskim lub innych bankach).

Zarząd banku jest obowiązany niezwłocznie zgłosić Komisji Nadzoru Bankowego każdorazowe przekroczenie granicy 10% funduszy własnych banku w odniesieniu do wierzytelności banku lub udzielonych przez bank zobowiązań pozabilansowych obciążonych ryzykiem jednego podmiotu lub podmiotów powiązanych kapitałowo bądź organizacyjnie.

Suma kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń udzielonych członkom organów i osobom zajmującym kierownicze stanowiska w banku nie może przekroczyć 10% sumy funduszy podstawowych banku, a w banku spółdzielczym 25% sumy funduszy podstawowych banku. Rozwiązania te są zgodne z Dyrektywą 2000/12/WE.

Nowelizacja ustawy Prawo bankowe rozszerzyła podstawową listę wyłączeń. Zawiera ona także delegację dla Komisji Nadzoru Bankowego do określenia sposobu ujmowania pozycji bilansowych i pozabilansowych przy obliczaniu koncentracji wierzytelności oraz do określenia innych wyłączeń.

Ujęta w nowelizacji norma koncentracji wierzytelności dopuszcza przekroczenie, skutkujące koniecznością utrzymania dodatkowego wymogu kapitałowego (miękki limit koncentracji wierzytelności), o którym mowa w zmienionym art. 128.

Uchwała KNB, realizująca znowelizowaną delegację ustawową, określiła sposób ujmowania w rachunku koncentracji wierzytelności poszczególnych wierzytelności oraz udzielonych zobowiązań pozabilansowych, a także wymieniła inne wierzytelności i udzielone zobowiązania pozabilansowe, wobec których nie stosuje się norm koncentracji.

E. Limity inwestycji kapitałowych banków

Zgodnie z regulacjami zawartymi w znowelizowanej ustawie Prawo bankowe, kwotę przekroczenia progu koncentracji kapitałowej (pomniejszającą bazę kapitałową) stanowi większa z liczb określonych jako:

- suma kwot, o które poszczególne znaczne pakiety akcji lub udziałów przekraczają 15% funduszy własnych banku,
- kwota, o którą suma znacznych pakietów akcji lub udziałów przekracza 60% funduszy własnych banku.

Obliczając przekroczenie progu koncentracji kapitałowej nie uwzględnia się znacznych pakietów akcji lub udziałów: w bankach, instytucjach finansowych, zakładach ubezpieczeń, izbach rozliczeniowych, w podmiotach, w których bank jest posiadaczem akcji lub udziałów w związku z jego udziałem w procesie naprawczym tych podmiotów, a także znacznych pakietów akcji lub udziałów przejętych w związku z wykonywaniem umowy o subemisję usługową.

Powyższy limit nie dotyczy także znacznych pakietów akcji lub udziałów międzybankowych przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, podmiotów, których wyłącznym przedmiotem działalności jest świadczenie usług w zakresie edukacji kadr bankowych, oraz przedsiębiorstw pomocniczych usług bankowych – pod warunkiem, że banki są posiadaczami co najmniej 75% akcji lub udziałów tych podmiotów.

Polskie przepisy dotyczące inwestycji kapitałowych banków są w pełni zgodne z wymogami dyrektyw UE.

F. Rezerwy celowe

Obecnie rezerwy celowe są regulowane przez: Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (do dnia 31

grudnia 2001 r. kwestia rezerw celowych była regulowana w drodze uchwały KNB, jednak wraz z nowelizacją ustawy o rachunkowości zmieniono upoważnienie do wydawania regulacji o charakterze wykonawczym dotyczące rezerw celowych: z KNB na Ministra Finansów). Obecnie banki w Polsce są zobowiązane równoważyć skutki ryzyka wynikające z ich działalności poprzez tworzenie i utrzymanie rezerw celowych dla zapewnienia bezpieczeństwa środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów. Banki są obowiązane tworzyć rezerwy celowe na:

- należności, z wyłączeniem odsetek (także skapitalizowanych),
- udzielone zobowiązania pozabilansowe o charakterze finansowym (bezwarunkowe) i gwarancyjnym.

Obowiązek tworzenia rezerw dotyczy należności i zobowiązań pozabilansowych zaklasyfikowanych do:

- kategorii normalnych – w zakresie należności z tytułu udzielonych osobom prywatnym pożyczek i kredytów na cele konsumpcyjne,
- kategorii pod obserwacją,
- grupy zagrożonych (w tym do kategorii poniżej standardu, wątpliwych i straconych).

Banki są obowiązane tworzyć rezerwy celowe również na inne aktywa i zobowiązania pozabilansowe, jeżeli mogą one zagrażać bezpieczeństwu środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów w bankach lub istotnie zniekształcić sytuację finansową banku. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, rezerwy celowe tworzy się w ciężar kosztów.

W porównaniu z zasadami dotyczącymi rezerw celowych obowiązującymi do końca 2001 r. nowa regulacja zawiera następujące zmiany:

1. Kredyty mieszkaniowe i dla małych podmiotów gospodarczych – wprowadzono wymóg stosowania kryterium oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej co najmniej raz na rok.
2. Kryterium oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej dłużnika – w przypadku skupu wierzytelności z prawem regresu (zwłaszcza faktoringowych) umożliwiono bankowi zastosowanie oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej wobec zbywcy wierzytelności zamiast dłużnika.
3. Należności wątpliwe – zgodnie z poprzednim stanem prawnym każde naruszenie kapitałów podstawowych kredytobiorcy oznaczało konieczność przeklasyfikowania należności do kategorii „wątpliwych” (wyjątkiem były tu tzw. *greenfields*, wobec których przewidziano łagodniejsze podejście). Nowa regulacja wprowadziła pewne wyjątki przy finansowaniu projektów inwestycyjnych.
4. Poręczenie samorządów terytorialnych – zniesiono ograniczenia pomniejszenia podstawy tworzenia rezerw celowych o wartość poręczeń jednostek samorządu terytorialnego do wysokości 80% pierwotnie zabezpieczanej kwoty.
5. Przewłaszczenie i zastaw rejestrowy na rzeczy ruchomej – zrezygnowano z możliwości przyjęcia do wyceny wartości bilansowej, pozostawiając jedynie wartość rynkową.
6. Hipoteka – zrezygnowano z ograniczania wysokości hipoteki przez pierwotną wysokość kredytu.
7. Wprowadzono wymóg aktualizacji wartości zabezpieczeń.

G. Nabywanie i zbywanie znacznych pakietów akcji

Kwestia ta jest regulowana w ustawie Prawo bankowe. Zgodnie z nią, osoba zamierzająca bezpośrednio lub pośrednio objąć lub nabyć akcje banku zobowiązana jest

każdorazowo występować z wnioskiem o wydanie przez Komisję Nadzoru Bankowego zezwolenia na wykonywanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku, jeżeli w wyniku objęcia lub nabycia akcji uzyskałaby prawo do wykonywania ponad 10%, 20%, 25%, 33%, 50%, 66% i 75% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku. Obowiązek uzyskania takiego zezwolenia dotyczy także osoby, która – po uzyskaniu zezwolenia Komisji Nadzoru Bankowego na wykonywanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku na poziomie określonym w zezwoleniu – w wyniku zbycia akcji lub z innej przyczyny utraciła prawo do wykonywania prawa głosu na tym poziomie (KNB udzielając zezwolenia może określić w jego treści warunek, że nieprzekroczenie określonego progu liczby głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku w terminie wskazanym w zezwoleniu powoduje wygaśnięcie zezwolenia). Osoba, która objęła lub nabyła akcje banku, jest obowiązana niezwłocznie powiadomić o tym bank, którego akcje nabyła lub objęła, jeżeli stanowią one – wraz z akcjami objętymi lub nabytymi wcześniej – pakiet uprawniający do wykonywania ponad 5% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku. Bank przesyła Komisji Nadzoru Bankowego powiadomienie o tym fakcie w terminie 14 dni od daty jego otrzymania. Komisja Nadzoru Bankowego może odmówić udzielenia zezwolenia, jeżeli wpływ osoby zamierzającej objąć lub nabyć akcje może okazać się niekorzystny dla ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem lub gdy środki przeznaczone na nabycie akcji pochodzą z pożyczki, kredytu lub źródeł nieudokumentowanych, bądź gdy przepisy prawa obowiązujące w miejscu siedziby lub zamieszkania tej osoby uniemożliwiają KNB sprawowanie efektywnego nadzoru. Powyższe przepisy stosuje się także do sytuacji, w których następuje zmiana liczby głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku w wyniku zmiany statutu banku lub w następstwie wygaśnięcia uprzywilejowania akcji.

Osoba, zamierzająca zbyć pakiet akcji uprawniający do wykonywania ponad 10% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku, a także pakiet akcji, w wyniku zbycia którego pozostały w jej posiadaniu pakiet będzie uprawniał do wykonywania mniej niż 10%, 20%, 25%, 33%, 50%, 66% i 75% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku, obowiązana jest powiadomić o swoim zamiarze Komisję Nadzoru Bankowego. Osoba, która objęła lub nabyła akcje bez stosownego zezwolenia, ma prawo do wykonywania 5% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku albo do takiej liczby głosów, która wynika z wcześniej uzyskanego zezwolenia. Komisja Nadzoru Bankowego może także cofnąć wydane zezwolenie, wyznaczając jednocześnie termin sprzedaży akcji, jeżeli wpływ osoby, która bezpośrednio objęła lub nabyła akcje banku, może okazać się niekorzystny dla ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem lub jeżeli przepisy prawa obowiązujące w miejscu siedziby lub zamieszkania tej osoby uniemożliwiają Komisji Nadzoru Bankowego wykonywanie efektywnego nadzoru (w takim przypadku akcjonariusz ma prawo do wykonywania 5% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku, bez względu na liczbę posiadanych akcji). Obowiązek powiadomienia stosuje się odpowiednio w przypadku nabycia lub zbycia obligacji zamiennych na akcje banku, kwitów depozytowych, jak również innych papierów wartościowych, z których wynika prawo lub obowiązek nabycia akcji banku. Jak wynika z powyższego, polskie przepisy dotyczące nabywania lub zbywania znacznych pakietów akcji banków są już obecnie generalnie zgodne z analogicznymi przepisami wspólnotowymi, niekiedy są nawet ostrzejsze i bardziej szczegółowe. Dalsze dostosowanie i pełne wprowadzenie mają nastąpić do końca 2002 r.

H. Zasady rachunkowości banków

Duże znaczenie dla ujednoczenia zasad rachunkowości w bankach w latach 90-tych, w tym zwłaszcza sposobu prezentowania operacji gospodarczych w sprawozdaniach finansowych i w sprawozdawczości przekazywanej przez banki do Narodowego Banku Polskiego, miało wprowadzenie zarządzenia nr 1/91 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie jednolitych zasad rachunkowości bankowej oraz wprowadzenie wzorcowego planu kont banków, tzw. BPK 91. Do podstawowych zasad rachunkowości obowiązujących banki należy w owym czasie zaliczyć zasadę ostrożności i memoriału.

Wypełnianie przez banki obowiązków sprawozdawczych wobec NBP powodowało konieczność jednolitego grupowania operacji gospodarczych. Sprawozdawczość bankowa obowiązująca do 1997 r. zawierała kody linii, określające sposób przyporządkowania danych operacji ewidencjonowanych na właściwych kontach BPK 91 do poszczególnych pozycji sprawozdawczych. Zapewniło to jednakowy sposób prezentowania przez banki operacji gospodarczych i wyników tych operacji w sprawozdaniach finansowych.

Należy podkreślić, że wprowadzeniu BPK 91, opartego na wzorcach francuskich, towarzyszyło wydawanie interpretacji przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, odnoszących się do: sposobu ewidencjonowania określonych operacji, w tym związanych ze stosowaniem zasad ostrożności, podziału należności na poszczególne kategorie, tworzenia rezerw celowych oraz rezerw na deprecjację (odpisów aktualizujących wartość) dotyczących innych aktywów oraz ostrożnego podejścia przy zaliczaniu odsetek od należności do dochodów banków.

Przełomowe znaczenie dla kształtowania zasad rachunkowości banków w latach 90-tych miało uchwalenie przez Sejm RP w 1994 r. ustawy o rachunkowości i wydanie opartych na niej zarządzeń: nr 1/95 Prezesa NBP z dnia 16 lutego 1995 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków i sporządzania informacji dodatkowej oraz nr 10/95 Prezesa NBP z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie szczególnych zasad sporządzania przez banki skonsolidowanych sprawozdań finansowych. Przepisy te dostosowano do wymogów Unii Europejskiej, w tym Dyrektywy 86/635/EWG.

Na podstawie przepisów ustawy o rachunkowości, w zarządzeniach Prezesa NBP doprecyzowano wymogi dotyczące prowadzenia przez banki ksiąg rachunkowych, sporządzania sprawozdań finansowych, wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego. Określono również zakres informacji prezentowanych jako dane uzupełniające do sprawozdania finansowego. Doprecyzowano także wymogi dotyczące badania i ogłaszania sprawozdań finansowych.

Zarządzenia Prezesa NBP dotyczące rachunkowości banków zostały zastąpione w 1998 r., ze względu na wymogi formalne, uchwałami Komisji Nadzoru Bankowego, które nie zmieniły zasadniczo zasad rachunkowości banków.

W listopadzie 2000 r. dokonano kolejnej nowelizacji ustawy o rachunkowości. Jej wejście w życie od początku 2002 r. zbiegło się z wydaniem dostosowanych do niej przepisów szczególnych w zakresie rachunkowości banków. Nowe przepisy zostały w większym zakresie dostosowane do Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR). Bardziej precyzyjnie uregulowano kwestie związane z wyceną i prezentacją instrumentów finansowych. Dopuszczono stosowanie zasad rachunkowości zabezpieczeń zgodnych z koncepcją przewidzianą w MSR 39. Rozszerzono również zakres informacji dodatkowej

sprawozdania finansowego, np. o informacje dotyczące zabezpieczania się przez banki przed poszczególnymi rodzajami ryzyka wynikającego z działalności bankowej.

I. Projekt Nowej Umowy Kapitałowej

Obecnie polski nadzór bankowy prowadzi bardzo intensywne prace nad wydanym w 2001 r. dokumentem konsultacyjnym „Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa”. Celem „Umowy” jest zwiększenie bezpieczeństwa i stabilności systemu bankowego poprzez położenie większego nacisku na wewnętrzne systemy kontroli ryzyka w banku i zarządzania tym ryzykiem oraz proces analizy nadzorczej i dyscyplinę rynkową. Ustalenie wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka ma spowodować, że banki będą bardziej efektywnie prowadzić działalność.

Wyzwaniem dla polskiego nadzoru bankowego i banków będzie opracowanie i wprowadzenie adekwatnych metod oceny ryzyka każdego indywidualnego zaangażowania, a także najnowszych rozwiązań w zakresie ryzyka operacyjnego i ryzyka stopy procentowej w portfelu bankowym. Konieczne będzie zapewnienie rzetelności i prawidłowości działania tych systemów w bankach oraz ustalenie, w jaki sposób i przez kogo systemy te będą weryfikowane i zatwierdzone. Nałożenie na nadzór bankowy obowiązku weryfikacji bankowych systemów oceny ryzyka wymagać będzie poważnych zmian w samym nadzorze, w zakresie zasobów materialnych, organizacji, wykwalifikowanej kadry i szkoleń. Wydaje się, iż odpowiedzialność nadzoru bankowego za ocenę systemów jest bardzo dyskusyjna, gdyż w przypadku Polski banki są podmiotami samodzielnymi i same ponoszą odpowiedzialność za swoją działalność i jej efekty. Nie jest zatem właściwe przenoszenie odpowiedzialności z banków na nadzór bankowy w żadnej dziedzinie, także w dziedzinie wewnętrznych systemów oceny ryzyka.

Nadanie wysokiej rangi procesowi analizy nadzorczej, którą przyjęto w nowej metodologii, jest kolejnym wyzwaniem dla polskiego nadzoru bankowego. Realizacja tego procesu w znacznym stopniu umożliwi wczesne wykrywanie problemów na obszarze zarządzania ryzykiem, adekwatności kapitałowej oraz umożliwi podejmowanie interwencji nadzorczych na wczesnych etapach. Zapobiegnie to pogorszeniu się sytuacji danego banku czy grupy bankowej, a także rozprzestrzenianiu się problemów stwierdzonych w danym banku na cały system bankowy.

III. SYTUACJA BANKÓW W POLSCE

1. ZMIANY WŁASNOŚCIOWE, RESTRUKTURYZACJA I PROCESY KONSOLIDACYJNE W SEKTORZE BANKOWYM

Do 1989 r. system bankowy w Polsce był częścią gospodarki centralnie planowanej. Stopy procentowe były ustalane administracyjnie przez rząd, podobnie jak kierunki i skala działalności kredytowej banków; wynikało to z rocznego planu kredytowego i kasowego. System ten charakteryzował się brakiem przepisów prawnych regulujących działanie systemu bankowego (m.in. norm ostrożnościowych).

Główną rolę w systemie bankowym odgrywał Narodowy Bank Polski, łączący funkcje banku komercyjnego i niektóre funkcje banku centralnego. Był to monobank, z którego oddziałami związane były przedsiębiorstwa państwowe. Funkcjonowało także kilka innych wyspecjalizowanych (i niekonkurencyjnych względem siebie) banków, a mianowicie:

- Bank Handlowy w Warszawie SA (spółka akcyjna ze 100% udziałem Skarbu Państwa), najstarszy, działający od 1870 r. bank, obsługujący całość obrotów handlowych Polski z zagranicą;
- Bank Polska Kasa Opieki SA (spółka akcyjna ze 100% udziałem Skarbu Państwa), realizujący głównie operacje dewizowe ludności¹⁷;
- Bank Gospodarki Żywnościowej – bank państwowo-spółdzielczy, obsługujący rolnictwo i przemysł spożywczy, utworzony w 1975 r., a w 1994 r. przekształcony w spółkę akcyjną;
- Powszechna Kasa Oszczędności – bank państwowy, na mocy decyzji administracyjnej wydzielony w 1987 r. z Narodowego Banku Polskiego do obsługi klientów detalicznych¹⁸;
- Bank Gospodarstwa Krajowego, założony w 1924 r., od 1945 r. do 1989 r. prowadził działalność w ograniczonym zakresie.

Po transformacji banki te utrzymały dominującą pozycję w sektorze dzięki zróżnicowaniu działalności i przekształceniu się w banki uniwersalne. Obok tradycyjnej działalności depozytowo-kredytowej wprowadziły nowe rodzaje usług: pośrednictwo w obrocie giełdowym, bankowość inwestycyjną, powierniczą, a w ostatnich dwóch latach usługi związane z funduszami emerytalnymi i inwestycyjnymi oraz bankowość elektroniczną, tworząc w tym celu osobne podmioty lub wydzielając pionierskie detaliczne w strukturze organizacyjnej.

Prawo bankowe¹⁹ z 1982 r. umożliwiło tworzenie nowych banków. Przed 1989 r. dwa nowe banki komercyjne otrzymały licencję i uzyskały wpis do rejestru, ale tylko jeden z nich, Bank Rozwoju Eksportu SA (obecnie BRE Bank SA), rozpoczął działalność (1987 r.). Współzałożycielami tego banku były: Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów, Bank Handlowy w Warszawie SA, Bank Polska Kasa Opieki SA, BGŻ i przedsiębiorstwa państwowe (centrale handlu zagranicznego). Drugi z nich, Łódzki Bank Rozwoju SA, podjął działalność operacyjną w 1989 r.

¹⁷ Założony w 1929 r., reaktywowany w 1954 r.

¹⁸ Założony w 1919 r., jako bank państwowy rozpoczął działalność operacyjną w 1987 r.

¹⁹ Zob. Ustawa Prawo bankowe z dnia 26 lutego 1982 r. (Dz. U. nr 7, poz. 56).

W końcu 1988 r. na sektor bankowy składały się: 3 banki państwowe, 2 spółki akcyjne ze 100% udziałem państwa, 1 bank państwowo-spółdzielczy oraz sieć 1.663 małych, lokalnych banków spółdzielczych, obligatoryjnie zrzeszonych w Banku Gospodarki Żywnościowej, obsługujących głównie mieszkańców wsi oraz małych miast. Kilka z nich działało w dużych miastach, obsługując przede wszystkim rzemiosło.

A. Rozwój banków komercyjnych po 1988 r.

Zmiany w polskim sektorze bankowym następowały po 1988 r. pod wpływem wielu czynników, z których najważniejsze to:

- utworzenie z 400 oddziałów NBP dziewięciu państwowych uniwersalnych banków (tzw. „dziewiątki”), które przejęły działalność depozytowo kredytową NBP²⁰;
- rozwój sieci banków komercyjnych z udziałem kapitału mieszanego, zainicjowany nowymi regulacjami w tym zakresie;
- prywatyzacje banków;
- wzrost udziału zagranicznych inwestorów w rozwoju i transformacji własnościowej sektora;
- likwidacje i upadłości banków oraz procesy konsolidacyjne w sektorze.

B. Lata 1989-1992

Głównym czynnikiem demonopolizacji sektora bankowego było powołanie z dniem 1 lutego 1989 r. dziewięciu uniwersalnych banków komercyjnych z centralami w głównych regionach Polski. Przyporządkowano im sieć dotychczasowych oddziałów NBP, przeważnie w danym regionie, choć starano się, aby dysponowały również placówkami w Warszawie i innych dużych miastach. Były to:

- Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi,
- Powszechny Bank Kredytowy w Warszawie,
- Wielkopolski Bank Kredytowy w Poznaniu,
- Bank Śląski w Katowicach,
- Bank Zachodni we Wrocławiu,
- Bank Gdański w Gdańsku,
- Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie,
- Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie,
- Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie.

Miały one początkowo formę banków państwowych, wyposażonych w kapitał (fundusze własne) przez NBP, a w 1991 r. zostały przekształcone w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Centrale umiejscowiono w miastach o największej aktywności gospodarczej, uważano bowiem, że takie rozmieszczenie zapewni tym bankom wysoki potencjał rozwojowy, a jednocześnie będzie stymulowało rozwój gospodarczy regionów.

Prawo bankowe z 1989 r. stworzyło również podstawy prawne powstawania nowych banków. Określiło ono bowiem warunki niezbędne do otrzymania licencji na prowadzenie działalności bankowej. Były to:

- a) minimalna wielkość kapitału założycielskiego,

²⁰ W 1993 r. z Narodowego Banku Polskiego wyłoniono dziesiąty bank - Polski Bank Inwestycyjny SA.

- b) kompetencje osób mających kierować bankiem,
- c) zestaw i treść dokumentów (statut i regulaminy wewnętrzne, struktura organizacyjna, docelowy rynek, plan działania, prognozowane bilanse i rachunki wyników na następne lata).

W rezultacie liberalnej polityki licencyjnej prowadzonej przez NBP w latach 1989 - 1992 (na podstawie Prawa bankowego z 1989 r.) powstało 70 banków o mieszanym kapitale. Jednak niewiele z nich zachowało do dzisiaj pierwotny status i skład akcjonariatu.

W zakładaniu nowych banków uczestniczył zarówno kapitał prywatny, jak i państwowy. Inicjatywy tworzenia banków powstawały w różnych środowiskach i z różnych przesłanek. Pewną rolę odegrały jednostki administracji państwowej, które w tworzeniu banków upatrywały możliwość realizacji misji społeczno-gospodarczych. Po prawie 40 latach „uśpienia”, Minister Finansów reaktywował Bank Gospodarstwa Krajowego (bank państwowy) do realizacji zadań zleconych przez rząd. Z inicjatywy Ministerstwa Budownictwa powstał Bank Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego SA, którego celem było finansowanie budownictwa mieszkaniowego. Bankowi Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA, powstałemu pod egidą Ministerstwa Pracy, powierzono misję tworzenia miejsc pracy dla bezrobotnych poprzez wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw; kapitał pochodził przede wszystkim ze środków Funduszu Pracy. Podobny charakter miał również Bank Ochrony Środowiska SA, którego celem było finansowanie inwestycji proekologicznych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, jak też Bank Własności Pracowniczej SA, powołany w celu wspierania prywatyzacji i własności pracowniczej. Banki te – niekonkurencyjne wobec dużych, uniwersalnych banków komercyjnych – zmuszone zostały do przekształcenia się w instytucje o bardziej komercyjnym i uniwersalnym charakterze.

Utworzono także wiele banków, które miały zapewnić obsługę i finansowanie wybranych sektorów gospodarki (np. banki cukrownicze, CUPRUM Bank SA, Bank Energetyki SA, Bank Morski SA) lub/i wspierać rozwój danego regionu (np. Bank Częstochowa SA, Bank Komunalny SA w Gdyni). Banki te, powstałe z lokalnych inicjatyw, były na ogół słabe ekonomicznie (ze względu na niskie kapitały i zależność od sytuacji w danym sektorze) i w wielu przypadkach stały się obiektem przejęć przez większe instytucje.

Okres od 1990 r. do pierwszej połowy 1992 r. sprzyjał również zakładaniu banków zagranicznych. Dodatkowym czynnikiem zachęcającym inwestorów zagranicznych były ulgi podatkowe (do wysokości wniesionego kapitału) w ciągu pierwszych trzech lat działalności, a także możliwość wnoszenia i utrzymywania kapitału w walutach obcych oraz swoboda transferu 15% zysków. Inwestycje kapitału zagranicznego przybierały w tym okresie głównie formę spółek akcyjnych z przeważającym udziałem zagranicznych inwestorów. Utworzono 7 takich instytucji. Pierwszym bankiem zagranicznym, utworzonym zgodnie z decyzją Prezesa NBP z grudnia 1989 r., był Bank Amerykański w Polsce SA (obecnie Bank Amerykański w Polsce AmerBank SA) z 20% udziałem podmiotów polskich i 80% amerykańskich. Następnymi były: Raiffeisen Centrobank SA (obecnie Raiffeisen Bank Polska SA), Citibank (Poland) SA (w 2001 r. połączony z Bankiem Handlowym w Warszawie SA), IBP Bank SA (obecnie Credit Lyonnais Bank Polska SA) z 70% udziałem inwestorów zagranicznych, Polsko-Kanadyjski Bank Św. Stanisława SA (obecnie Danske Bank Polska SA), *joint venture* z udziałem Unii Kredytowej Polonii Kanadyjskiej i Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości, Bank Creditanstalt SA (później Bank Austria Creditanstalt Poland SA (w

2001 r. połączony z Powszechnym Bankiem Kredytowym SA) i Pierwszy Komercyjny Bank SA.

Kontrowersje związane ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością w Polsce oddziałów banków zagranicznych, traktowanych przez Narodowy Bank Polski jak podmioty polskie, przyczyniły się do utworzenia tym okresie niewielkiej liczby (3) tego typu placówek (SOCIETE GENERALE, ING Bank NV Oddział w Warszawie (wówczas ING Bank Warsaw) i American Express (Poland) Ltd. Ważnym motywem obecności banków zagranicznych na polskim rynku było dążenie do obsługi prowadzących w Polsce działalność dotychczasowych klientów – firm międzynarodowych – w zakresie i na poziomie, którego nie były w stanie zapewnić „młode” banki polskie. Szybko rosnąca w pierwszych latach po demonopolizacji liczba banków komercyjnych osiągnęła maksimum (87) w 1993 r. W następnych latach liczba banków zmniejszała się, pomimo powstawania kolejnych nowych banków.

Tabela 1

Liczba banków komercyjnych ^a wg stanu na 31 grudnia

Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	09.2001
Banki z przewagą kapitału państwowego	29	29	27	24	15	13	7	7	7
Banki z przewagą kapitału prywatnego	58	53	54	57	68	70	70	67	65
z tego z przewagą kapitału:									
– polskiego	48	42	36	32	39	39	31	20	17
– zagranicznego	10	11	18	25	29	31	39	47	48
Razem banki komercyjne	87	82	81	81	83	83	77	74	72

^a Bez banków w stanie upadłości i w likwidacji, z bankami w organizacji (od momentu wpisania spółki do rejestru).

C. Lata 1993 - 1994

W latach 1993 - 1994 wzrost liczby banków uległ zahamowaniu na skutek restrykcyjnej polityki licencyjnej, którą zaczął prowadzić bank centralny – wobec trudnej sytuacji finansowej wielu banków, zagrażającej stabilności sektora. W tym okresie udzielono zaledwie po jednej licencji rocznie. Głównym celem Narodowego Banku Polskiego stało się wzmocnienie krajowego sektora bankowego poprzez restrukturyzację banków zagrożonych upadłością i sanację z pomocą kapitału zagranicznego.

Proces tworzenia nowych banków przez kapitał zagraniczny zatrzymano w obawie przed nadmiernym wzrostem konkurencji wobec słabych ekonomicznie banków polskich. Jednocześnie dążono do zrównania praw banków polskich i zagranicznych, m.in. poprzez zniwelowanie korzyści wynikających z możliwości utrzymywania kapitału w walutach obcych²¹.

D. Lata 1995 - 1998

W okresie od 1995 r. do 1998 r. wzrost liczby banków był znacznie wolniejszy. Inicjatywę w tej sferze przejął całkowicie kapitał zagraniczny, który utworzył 10 nowych banków oraz przejął kontrolę nad 7 bankami wymagającymi dokapitalizowania.

²¹ Ostatecznie problem ten został ustawowo rozwiązany w odpowiednich przepisach Prawa bankowego z 1997 r.

Tabela 2

Banki, nad którymi kontrolę przejęli inwestorzy zagraniczni – podjęli się ich sanacji lub/i dokapitalizowali

L.p.	Nazwa banku przejmowanego	Nazwa banku (instytucji) przejmującego	Rok przejęcia
1	INTERBANK SA – obecnie ABN AMRO BANK (Polska) SA	ABN AMRO BANK N.V	1994
2	Solidarność Chase D.T. Bank SA Obecnie GE Capital Bank SA	GE Capital Corporation oraz Selective American Financial Enterprises.	1995
3	PETROBANK SA – obecnie LG Petro Bank SA	LG Investment Holdings BV	1996
4	Bank Rolno-Przemysłowy SA, obecnie Rabobank Polska SA	Rabobank International Holding Nederland	1996
5	Bank Ogrodnictwa „Hortex” SA, później Polbank SA i OPEL BANK SA, obecnie GMAC Bank Polska SA	General Motors Acceptance Corporation	1996
6	Bank Przemysłowy S.A.	Union Group AS	1997
7	Bank Podlaski SA, obecnie ALG Bank Polska SA	ALG Consumer Finance Group, Inc.	1998
8	Bank Rozwoju Energetyki i Ochrony Środowiska „MEGABANK” S.A.	Bayerische Vereinsbank AG	1998
9	BWR Bank Secesyjny SA, obecnie DaimlerChrysler Services (debis) Bank Polska S.A.	DaimlerChrysler Services (debis) AG	1999
10	Bank Własności Pracowniczej SA – obecnie BWP – Unibank SA	Unibank A/S	1999
11	Bank Komunalny SA, obecnie NORDEA BANK POLSKA SA	Nordbanken AB	1999
12	Bank Współpracy Regionalnej SA, obecnie Deutsche Bank 24 SA	Deutsche Bank AG	1999

Minimum kapitałowe niezbędne do otrzymania licencji, w wysokości równowartości 5 mln ECU, i konkurencja na rynku usług bankowych ograniczyły możliwości podejmowania działalności przez podmioty reprezentujące kapitał polski. Realizowana w tych latach polityka banku centralnego polegała na uzależnianiu wydania licencji lub zgody na zakup kontrolnego pakietu banku krajowego przez bank ubiegający się o wejście na rynek od jego udziału w restrukturyzacji polskiego sektora bankowego (przejęcia banku zagrożonego upadłością, wsparcia banku zagrożonego lub zaangażowanego w sanowanie innych banków).

W tym okresie powstało również 8 banków regionalnych, zrzeszających banki spółdzielcze. Miało to związek z restrukturyzacją sektora spółdzielczego, która jest przedmiotem następnej części opracowania.

E. Od 1999 r.

Zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi przez Polskę przy przystępowaniu do OECD, z początkiem 1999 r. nastąpiło zniesienie formalnych ograniczeń wobec banków zagranicznych w zakresie otwierania oddziałów.

Tabela 3

Zmiany w strukturze własnościowej sektora bankowego

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	09.2001
	w mln zł						
Kapitał zakładowy ^a (fundusz statutowy)	3 247	4 733	6 224	7 530	7 698	8 500	9 099
z tego należący do:							
– Skarbu Państwa, bezpośrednio	1 109	1 366	1 304	1 351	1 037	977	1 261
– Narodowego Banku Polskiego	273	352	175	8	8	0	0
– państwowych osób prawnych ^b	277	488	332	319	250	225	222
– pozostałych podmiotów krajowych ^c	262	393	589	690	866	1 405	976
– podmiotów zagranicznych	588	1 330	2 462	3 561	4 089	4 575	5 225
– akcjonariatu rozproszonego ^e	546	537	1 069	1 243	1 056	896	973
– udziałowców banków spółdzielczych	192	268	294	357	392	423	442
	udział w %						
Kapitał zakładowy (fundusz statutowy)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
z tego należący do:							
– do Skarbu Państwa, bezpośrednio	34,2	28,9	20,9	17,9	13,5	11,5	13,9
– Narodowego Banku Polskiego	8,4	7,4	2,8	0,1	0,1	0,0	00,0
– państwowych osób prawnych	8,5	10,3	5,3	4,2	3,2	2,6	2,4
– pozostałych podmiotów krajowych	8,1	8,3	9,5	9,2	11,3	16,5	10,7
– podmiotów zagranicznych	18,1	28,1	39,6	47,3	53,1	53,8	57,4
– akcjonariatu rozproszonego	16,8	11,3	17,2	16,5	13,7	10,5	10,7

– udziałowców banków spółdzielczych	5,9	5,7	4,7	4,7	5,1	5,0	4,9
-------------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

^a Dawniej akcyjny.

^b Przedsiębiorstwa i banki państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, spółki prawa handlowego o większościowym udziale Skarbu Państwa, agencje państwowe itp.

^c Łącznie z kapitałem należącym do gmin, który w 1996 r. i 1997 r. wynosił po 11,1 mln zł, a w następnych latach 11,6 mln zł, 10,4 mln zł i 7,5 mln zł oraz 7,9 mln zł.

^d Banki wykazują jedynie akcjonariuszy mających 5% lub więcej głosów na WZA, natomiast akcjonariuszy mających mniej głosów ujmują łącznie w pozycji „pozostali akcjonariusze”. Kapitał należący do tych ostatnich przyjęto określać mianem „kapitał rozproszony”. W przypadku spółek giełdowych bank na ogół nie ma informacji o wszystkich akcjonariuszach.

Na koniec września 2001 r. udział kapitału zagranicznego (5,2 mld zł) w kapitale zakładowym banków komercyjnych w Polsce wynosił 57,4%. Najwięcej zainwestował kapitał niemiecki (14,6% kapitału zakładowego), przede wszystkim niemieckie banki, takie jak m.in. Deutsche Bank AG, Commerzbank AG, Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG oraz amerykański (12,2% kapitału zakładowego), reprezentowany głównie przez Citibank Overseas Investment Corporation, AIG Consumer Finance Group, Bank of America National Trust i General Electric Corporation. Z pozostałych inwestycji zagranicznych relatywnie wysokie udziały miał kapitał holenderski (8,0%), irlandzki (5,9%) i francuski (5,1%). Aktywa banków kontrolowanych przez kapitał zagraniczny stanowiły na koniec września 2001 r. 78,3% ogółu aktywów sektora.

F. Upadłości, przejęcia i fuzje

Spośród banków komercyjnych utworzonych we wczesnym okresie funkcjonowania nowego systemu gospodarczego (1989-1991) wiele upadło, zostało zlikwidowanych lub utraciło samodzielność w wyniku przejęcia przez inne podmioty. Było to rezultatem trudnej sytuacji finansowej, która miała swe źródło w ich słabości kapitałowej, nieznamomości metod oceny ryzyka i niedostatku wykwalifikowanej kadry lub niewłaściwie obranej strategii.

Tabela 4

Zmiany liczby banków komercyjnych w latach 1992 – 2000

Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	09.2001	Razem
Upadłość	-	-	3	-	-	-	1	1	-	5
Likwidacja	-	-	-	-	1	1	-	1	--	3
Przejęcie	1	6	2	2	1	-	1	2	--	15
Połączenie	1	-	1	2	2	1	5	1	5	18
Zmniejszenia razem	2	6	6	4	4	2	7	5	5	41
Nowe banki^a	2	1	5	4	6	2	1	2	3	26
Zmiana netto	0	-5	-1	0	2	0	-6	-3	-2	

^a Według daty wpisu do rejestru handlowego.

W późniejszym okresie spadek liczby banków był głównie wynikiem konsolidacji, inicjowanych przez polskie banki, w celu wzmocnienia ich pozycji rynkowej. Niemal modelowym przykładem budowania pozycji tą metodą był Kredyt Bank SA, który włączył do swej struktury kolejno: Bank Ziemiński SA, Powszechny Bank Handlowy GECOBANK SA, Bank Regionalny SA w Rybniku, Bank Depozytowo-Powierniczy GLOB SA, a w końcu Polski Bank Inwestycyjny SA. Z trzema bankami wyłonionymi w 1989 r. z NBP²² połączył

²² Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi SA, Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie SA, Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie SA. Od 1996 do 1999 r. banki te funkcjonowały jako Grupa Pekao SA.

się w 1999 r. także Bank Polska Kasa Opieki SA. Połączony bank przyjął nazwę Bank Polska Kasa Opieki SA.

W ostatnich dwóch latach konsolidacje banków były dodatkowo wynikiem łączenia działających w Polsce spółek zależnych oraz oddziałów banków zagranicznych. Przykładem tego było połączenie Banku Austria Creditanstalt (Poland) SA z Powszechnym Bankiem Kredytowym SA, Banku Handlowego w Warszawie SA z CITIBANK-iem (Poland) SA, HypoVereinsbanku Polska SA z Bankiem Przemysłowo Handlowym SA, ING Bank NV Oddział w Warszawie z ING Bankiem Śląskim SA.

Tabela 5

Fuzje rynkowe (niewymuszone złą sytuacją banku przyłączonego)

L.p.	Nazwa banku przyłączonego	Nazwa banku przyłączającego	Rok połączenia
1	Polski Bank Inwestycyjny SA	Kredyt Bank SA	1997
2	Bank Gdański SA	Bank Inicjatyw Gospodarczych BIG SA (zmienił nazwę na BIG Bank Gdański SA)	1997
3	Polski Bank Rozwoju SA	Bank Rozwoju Eksportu SA (obecnie BRE Bank SA)	1998
4	Powszechny Bank Gospodarczy SA	Bank Polska Kasa Opieki SA	1999
5	Bank Depozytowo-Kredytowy SA	Bank Polska Kasa Opieki SA	1999
6	Pomorski Bank Kredytowy SA	Bank Polska Kasa Opieki SA	1999
7	HypoVereinsbank Polska SA	Bank Przemysłowo-Handlowy SA	1999
8	Bank Austria Creditanstalt Poland SA	Powszechny Bank Kredytowy SA	2000
9	BIG BANK SA	BIG Bank Gdański SA	2001
10	CITIBANK (Poland) SA	Bank Handlowy w Warszawie SA	2001
11	Wielkopolski Bank Kredytowy SA (obecnie BZ WBK SA)	Bank Zachodni SA	2001
12	ING Bank NV Oddział w Warszawie	ING Bank Śląski SA	2001
13	Bałtycki Bank Regionalny SA	Gospodarczy Bank Wielkopolski SA	2001

G. Prywatyzacja sektora banków komercyjnych

Powstawanie banków prywatnych i z kapitałem mieszanym powodowało wzrost udziału własności prywatnej w sektorze bankowym. Jednakże istotne zmiany w strukturze własnościowej tego sektora nastąpiły w wyniku prywatyzacji dużych banków państwowych, rozpoczętego w 1991 r.

Celem prywatyzacji było zwiększenie efektywności działania banków dzięki powierzeniu nowym właścicielom banków, zarządom i radom nadzorczym pełnej odpowiedzialności nie tylko za realizację misji i przyjętej strategii, ale również za bieżące kierowanie i restrukturyzację. Oczekiwano także, że prywatyzacja przyczyni się do unowocześnienia metod zarządzania i technologii, a także zapewni dostęp do nowych źródeł kapitału, większą efektywność banków, a tym samym zwiększy ich zdolność konkurencyjną.

Opracowane w 1991 r. założenia programu prywatyzacji banków „dziewiątki” przewidywały dwa etapy tego procesu, a mianowicie: komercjalizację i prywatyzację kapitałową, czyli udostępnienie akcji banków osobom trzecim.

W 1991 r. Rada Ministrów podjęła decyzję o komercjalizacji banków, czyli o przekształceniu ich w spółki prawa handlowego. Łączyło się to m.in. z nadaniem bankom statutów i powołaniem rad nadzorczych. Ich zadaniem miało być przygotowanie banków do prywatyzacji, restrukturyzacja aktywów, podwyższenie efektywności działania, przebudowa struktur organizacyjnych.

Przyjęta strategia prywatyzacji przewidywała pozyskanie dla banków zagranicznego partnera strategicznego, który objąłby pakiet nie większy niż 30% akcji, ale (na podstawie kontraktu menedżerskiego) aktywnie uczestniczyłby w zarządzaniu bankiem²³. Zakładano przy tym, że Skarb Państwa zachowa około 30% akcji z prawem głosu ograniczonym do decyzji strategicznych (z opcją pozbycia się tego udziału w przyszłości), a pozostałe akcje (około 30%) zaoferuje się w publicznej ofercie inwestorom indywidualnym oraz pracownikom, na uprzywilejowanych warunkach. Na tych zasadach sprywatyzowano w latach 1993 - 1994 pierwsze dwa banki - Bank Śląski SA i Wielkopolski Bank Kredytowy SA z udziałem inwestorów strategicznych: holenderskiego ING Bank NV oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. W obu przypadkach udział inwestorów zagranicznych nie przekraczał 30%. Zakładana dalsza obecność silnego państwowego akcjonariusza w prywatyzowanych bankach powodowała jednak trudności w pozyskaniu banków zagranicznych w roli inwestora strategicznego. Dlatego też kolejne transakcje prywatyzacyjne w następnych dwóch latach zrealizowano bez ich udziału.

Wyrazem zmiany polityki rządu wobec kapitału zagranicznego w 1998 r. była sprzedaż inwestorom zagranicznym (Bayerische Hypo- und Vereinsbankowi Bankowi Austria AG) będących w posiadaniu Skarbu Państwa znaczących pakietów akcji (reprezentujących 36,72% i 33,3% kapitału) sprywatyzowanych banków Dziewiątki - Banku Przemysłowo-Handlowego w Krakowie SA i Powszechnego Banku Kredytowego SA. Oznaczało to przejście kontroli nad tymi bankami przez instytucje zagraniczne. Kolejne dwie prywatyzacje, Banku Zachodniego we Wrocławiu SA i Banku Pekao SA (II etap), przeprowadzone w 1999 r., związane były ze sprzedażą zagranicznym inwestorom strategicznym, AIB European Investment Limited (Irlandia) i włosko-niemieckiemu konsorcjum UniCredito-Italiano i Allianz AG, pakietów większościowych (80% i 52,09%).

²³ Dla modernizacji banków i pozyskania potencjalnych inwestorów strategicznych – siedem z wyłonionej z NBP Dziewiątki banków uczestniczyło w latach 1992-1994 w realizacji porozumień bliźniaczych, związanych z programem pomocy finansowanej z pożyczki Banku Światowego.

Tabela 6

Prywatyzacja największych banków komercyjnych w Polsce w latach 1990 – 2000

Nazwa i siedziba banku	Rok	Sposób prywatyzacji	Struktura akcjonariatu w okresie prywatyzacji (udział w kapitale)	Zmiany w akcjonariacie w następnych latach
Banki Dziewiątki				
Wielkopolski Bank Kredytowy w Poznaniu S.A.	1993	Wprowadzenie akcji do obrotu publicznego	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju 28,5%; Skarb Państwa 30,00%; akcjonariat rozproszony 34,75%	od 1995 r. Allied Irish Bank European Investment 16,26%, w 1996 r. 36,3%; od 1997 r. 60,14%; Skarb Państwa 5,10%; akcjonariat rozproszony 34,8%
Bank Śląski w Katowicach SA	1994	Wprowadzenie akcji do obrotu publicznego	ING Bank NV 25,9%; Skarb Państwa 33,2%	od 1996 r. udział ING Bank NV 54,98%; Skarb Państwa 5%; akcjonariat rozproszony 35,0%
Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie S.A.	1995	wprowadzenie akcji do obrotu publicznego	Skarb Państwa 46,61%; akcjonariat rozproszony 53,39%	w 1998 r. nabycie 36,72% akcji przez Bayerische Hypo- und Vereinsbank. W 1999 r. podniesiony do 86,06%; Skarb Państwa 3,69%
Bank Gdański w Gdańsku SA	1995	wprowadzenie akcji do obrotu publicznego	BIG SA (podmiot polski) wraz z podmiotami zależnymi 24,07 głosów na WZA	w 1996 r. BIG 31,23% akcji, 1997 r. 63,42% głosów; fuzja z BIG SA i powstanie BIG Banku Gdańskiego SA
Powszechny Bank Kredytowy SA w Warszawie	1997	wprowadzenie akcji do obrotu publicznego	Skarb Państwa 33,3%; inwestorzy indywidualni 66,7%	w 1998 r. nabycie przez Bank Austria AG i podmiot zależny Bank Austria Creditanstalt International AG 15%, w 1999 r. zwiększenie do 43,5%, w 2000 r. do 57,13%; Skarb Państwa 14,26%; akcjonariat rozproszony 35,65%
Bank Zachodni SA	1999	sprzedaż większościowych pakietów akcji wybranym inwestorom zagranicznym	AIB European Investment Limited (Irlandia) – 80%; Skarb Państwa – 4,29%; pozostali akcjonariusze – 15,71%	
Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi S.A.	1999	połączony z Bankiem Polska Kasa Opieki SA		
Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie S.A.	1999	połączony z Bankiem Polska Kasa Opieki SA		
Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie SA	1999	połączony z Bankiem Polska Kasa Opieki SA		
Banki funkcjonujące przed 1989 r.				
Bank Rozwoju Eksportu (później BRE Bank SA)	1992	wprowadzenie akcji do obrotu publicznego	indywidualni inwestorzy prywatni i instytucjonalni – 85%; Skarb Państwa 15%	w 1995 r. Commerzbank AG wykupił na GPW 21% akcji; w 1997 r. zwiększył udział do 48,7% (objęcie akcji nowej emisji); w 2000 r. do 50%; pozostali akcjonariusze 50%
Bank Handlowy w Warszawie SA	1997	wprowadzenie akcji do obrotu publicznego	Skarb Państwa 7,9% ZC Netherlands BV 6,2% Sparbanken Sverige AB 5,0%; JP Morgan & CO 14,8%; Bank of New York 16,9%; pozostali akcjonariusze 49,2%.	w 2000 r. wykupienie przez należący do Citi Group Citibank Overseas Investment Corporation 87,83% akcji
Bank Polska Kasa Opieki	1989	sprzedaż akcji w obrocie		W 2000 r. UniCredito Italiano zwiększył udział do 53,17%;

	1999	publicznym 2 etap wybór strategicznego	inwestora	inwestorzy indywidualni 15,0%, W 1999 r. UniCredito Italiano i Allianz AG (łącznie) 52,09%; EBOR 5,25%; Skarb Państwa 13,9%	EBOR 6,63%; Skarb Państwa 7,98%; pozostali akcjonariusze 32,22%
--	------	---	-----------	---	--

Sprzedż przez Skarb Państwa w 1999 r. większościowych pakietów akcji Banku Polska Kasa Opieki SA oraz Banku Zachodniego SA zakończyła prywatyzację 9 banków wyłonionych ze struktury NBP. Na koniec września 2001 r. pod bezpośrednią kontrolą Skarbu Państwa pozostawały tylko PKO Bank Polski SA, Bank Gospodarki Żywnościowej SA oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, mający status banku państwowego. Bank ten nie jest przewidziany do sprzedaży, bowiem jego działalność będzie się koncentrować na realizacji zadań zleczanych przez rząd. Udział banków kontrolowanych bezpośrednio przez Skarb Państwa w aktywach ogółu banków wynosił 21,9% na koniec września 2001 r.

H. Restrukturyzacja sektora banków komercyjnych

W okresie bezpośrednio po transformacji systemu brak jednolitych zasad ewidencji i sprawozdawczości uniemożliwiał monitorowanie przez bank centralny jakości należności kredytowych banków. Nie obowiązywały jeszcze wprowadzone później normy ostrożnościowe. W sierpniu 1990 r. Prezes NBP skierował do banków zalecenie prowadzenia okresowych przeglądów aktywów i ich klasyfikowania do należności w sytuacji normalnej, trudnej, wątpliwej i spornej. Wzorcowy plan kont, dostosowany do ewidencji należności wg tego schematu, i obowiązek sporządzania na jego podstawie okresowych sprawozdań do Narodowego Banku Polskiego wprowadzono dopiero z początkiem następnego roku. Od 1992 r. zaczęło obowiązywać istotne w tej kwestii Zarządzenie Prezesa NBP w sprawie równoważenia ryzyka bankowego w drodze tworzenia rezerw celowych²⁴.

Wprowadzenie obowiązku jednolitej klasyfikacji doprowadziło do ujawnienia w latach 1992-1993 dramatycznie niskiej jakości należności kredytowych banków. Udział należności zagrożonych w 1993 r. wynosił 31%. Było to rezultatem przede wszystkim trudności finansowych przedsiębiorstw państwowych, będących najważniejszymi klientami banków państwowych, spowodowanych niedostosowaniem ich do zmieniającego się systemu gospodarczego (m.in. uwolnienia bankowych stóp procentowych i redukcji dotacji budżetowych) oraz recesją, wywołaną zahamowaniem wzrostu popytu wewnętrznego i ograniczeniem dostępu do dotychczasowych rynków zbytu za granicą. Przyrost kredytów zagrożonych był również konsekwencją złego zarządzania ryzykiem w bankach w sytuacji niedostatku wykwalifikowanych kadr i znajomości metod oceny ryzyka.

W związku z ujawnionym kryzysem, w celu rozwiązania problemu trudnych kredytów w sektorze państwowym opracowano w 1993 r. program restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków²⁵. Realizację tego programu powierzono bankom państwowym oraz bankom, w których Skarb Państwa posiadał więcej niż 50% akcji. Minister Finansów przekazał im obligacje restrukturyzacyjne o wartości łącznie 4 mld zł na zwiększenie kapitału rezerwowego i rezerw celowych na należności zagrożone²⁶. Obligacje te, oprocentowane od dnia emisji wg stopy oprocentowania kredytu redyskontowego banku centralnego, miały podlegać wykupowi w latach 1995 - 2008.

²⁴ Zarządzenie Nr 19/92 Prezesa Narodowego banku Polskiego z dnia 18 listopada 1992 r. w sprawie równoważenia ryzyka bankowego w drodze tworzenia rezerw celowych.

²⁵ Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 18 z 1993 r. poz. 82).

²⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 lipca 1993 r. w sprawie określenia banków, którym przekazane zostaną obligacje skarbowe, oraz podziału kwoty przeznaczonej w ustawie budżetowej na zwiększenie funduszy własnych i rezerw banków (Dz.U. z 1993 nr 69, poz. 332); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1993 r. w sprawie określenia banków (Dz.U. z 1993 nr 126, poz. 578), Rozporządzenie Ministra finansów z dnia 29 grudnia 1993 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia banków.

Zgodnie z założeniami programu uczestniczące w nim banki przeprowadziły szczegółową analizę należności zakwalifikowanych do zagrożonych. Na podstawie tych badań wyodrębniono dwie grupy kredytobiorców: rokujących nadzieje na poprawę i nie dających podstaw do takiego rokowania. Wobec przedsiębiorstw trwale niezdolnych do dalszego działania banki zostały zobligowane do odzyskania jak największej części należności poprzez postępowanie upadłościowe, zgłaszając wnioski o likwidację lub dokonując sprzedaży wierzytelności.

Najważniejszym rozwiązaniem, postawionym do dyspozycji banków wobec przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek o jego przeważającym udziale, było bankowe postępowanie ugodowe. Umożliwiało ono bankowi restrukturyzację danego zadłużenia (m.in. odroczenie terminów spłaty, rozłożenie spłaty długów na raty, umorzenie części długu), pod warunkiem złożenia przez kredytobiorcę programu uzdrowienia sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. Innym przewidzianym przez ustawodawcę sposobem rozwiązania tego problemu była zamiana wierzytelności na akcje i udziały, co wiązało się z możliwością aktywnego wpływu banku na zarządzanie danym przedsiębiorstwem.

Tabela 7

Należności banków objęte restrukturyzacją w latach 1994 - 1995 (w mln zł)

	1994	1995	1996
Postępowania ugodowe	272,2	1 198,5	906,3
Układ sądowy	45,8	168,2	166,5
Zamiana wierzytelności na akcje	774,4	157,9	179,2
Publiczna sprzedaż wierzytelności	1 173,0	487,2	319,3
Postawienie w stan upadłości lub likwidacji	36,8	1 113,2	1 649,3
Inne formy	1 274,2	902,5	862,7
Ogółem do restrukturyzacji	3 576,4	4 027,5	4 083,3

Źródło: Paweł Wyczański: *Sytuacja finansowa banków w 1995 r. Materiały i Studia*, nr 57 Warszawa 1996, NBP; Paweł Wyczański, Marta Gołajewska: *Sytuacja finansowa banków w 1996 r. Materiały i Studia* nr 65, Warszawa 1997 NBP.

Niska jakość portfela spowodowała znaczne obciążenie wyników banków kosztami tworzonych rezerw, szczególnie wysokie w 1993 r. W rezultacie rok ten zamknął się ujemnym wynikiem finansowym sektora. W kolejnych latach wyniki dynamicznie się poprawiały, wraz z obniżaniem się odsetka kredytów zagrożonych w portfelu. Współczynniki ROA i ROE, ujemne w 1994 r., w 1996 r. wyniosły już 2,5% i 66,6%. Liczba banków o współczynniku wypłacalności poniżej 8% zmalała z 18 w 1994 r. do 7 w 1996 r. Przyczyniło się to do wzmocnienia kapitałowego banków, co umożliwiło ich późniejszą prywatyzację. Poprawie tej sprzyjała pomyślna koniunktura gospodarcza, przejawiająca się wysokim tempem wzrostu gospodarczego, dzięki czemu sytuacja finansowa przedsiębiorstw znacznie się polepszyła. Ponadto, w zaangażowaniu kredytowym banków zmalało znaczenie przedsiębiorstw państwowych, które miały szczególne duże problemy z obsługą zadłużenia.

W rezultacie restrukturyzacji banki zyskały też korzyści innego rodzaju. W wyniku współpracy z doświadczonymi analitykami z firm audytorskich pracownicy banków zdobyli umiejętności w zakresie analizowania oraz oceny sytuacji finansowej i rynkowej przedsiębiorstw.

Wiele przedsiębiorstw uzyskało zmniejszenie obciążeń z tytułu obsługi zaciągniętych kredytów i możliwości dalszego rozwoju, ale realizowało programy naprawcze.

I. Restrukturyzacja i konsolidacje w sektorze banków spółdzielczych

Do 1990 r. wszystkie banki spółdzielcze zrzeszone były w Banku Gospodarki Żywnościowej, a w latach następnych także w trzech założonych przez nie bankach zrzeszających²⁷. W 1993 r. w 680 bankach wszczęto programy postępowania naprawczego, z czego ponad 250 banków spełniało ustawowe przesłanki ogłoszenia upadłości. Zła sytuacja finansowa sektora spowodowała konieczność podjęcia działań na rzecz jego restrukturyzacji.

W 1994 r. wprowadzono rozwiązania systemowe, zmierzające do utworzenia trójszczeblowej struktury tego sektora²⁸.

Wprowadzono różnorodne formy pomocy finansowej i technicznej, mającej za zadanie początkowo uzdrowienie sytuacji całego sektora, a później wsparcie zapoczątkowanych przemian strukturalnych. Były to: obligacje restrukturyzacyjne serii D, przeznaczone na wykupienie przez banki zrzeszające trudnych wierzycieli banków spółdzielczych (praktycznie zakończone w 1998 r.), pożyczki Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na samodzielną sanację oraz na przejęcia banków w trudnej sytuacji, kredyt wekslowy NBP (oprocentowany 1% rocznie) dla banków komercyjnych i spółdzielczych na przejęcie banków spółdzielczych w trudnej sytuacji oraz zwolnienie z obowiązku utrzymywania i odprowadzania rezerwy obowiązkowej. Ponadto, w 1995 r. w stosunku do banków zrzeszonych w tzw. Krajowej Grupie Banków Spółdzielczych, a w 1996 r. wobec wszystkich banków zaniechano poboru podatku dochodowego, pod warunkiem przeznaczenia w 1996 r. 75%, a w 1997 r. 80% nadwyżki bilansowej na wzrost funduszu zasobowego.

W rezultacie tych działań ograniczono liczbę upadłości banków. Przyczyniły się do tego również procesy konsolidacyjne, które przybrały na sile od 1996 r. Było to związane głównie z rosnącą konkurencją ze strony banków komercyjnych. Gwałtowne ich przyspieszenie w 1999 r. wywołała uchwała Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 5 sierpnia 1998 r.²⁹, ustalająca minimum kapitałowe dla banków spółdzielczych utworzonych przed 1 stycznia 1999 r. na poziomie równowartości 300 tys. euro.

Tabela 8

Liczba banków spółdzielczych w latach 1993 – 2000

Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	09.01	Razem
Zmniejszenia liczby banków ogółem	10	41	102	116	99	106	408	101	20	1 003
w tym z tytułu:										
– upadłości	10	23	57	30	6	4	-	-	1	131
– likwidacji	-	5	9	12	15	6	1	-	-	48
– łączenia	-	13	37	74	78	96	406	99	17	820
– przejęcia banku przez inny bank	-	-	-	-	-	-	1	2	2	5
Wznowienie działalności	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Liczba banków na koniec roku	1653	1612	1510	1394	1295	1189	781	680	660	

²⁷Były to: Gospodarczy Bank Wielkopolski SA w Poznaniu, Bank Unii Gospodarczej SA w Warszawie i Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni SA we Wrocławiu.

²⁸Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 nr 80, poz. 369).

²⁹Uchwała Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 5 sierpnia 1998 r. nr 9/98 w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia banków w kapitał założycielski.

W końcu 2000 r. wprowadzono nowe zasady funkcjonowania i zrzeszania się banków spółdzielczych³⁰. Zgodnie z nimi, banki te i zrzeszające je banki będą tworzyły strukturę dwuszczeblową.

2. POWSTAWANIE GRUP BANKOWYCH I KONGLOMERATÓW FINANSOWYCH

A. Przesłanki powstawania grup bankowych i konglomeratów finansowych w Polsce

Podstawową przesłanką powstawania grup bankowych i konglomeratów finansowych jest narastająca konkurencja wewnętrzna i zewnętrzna. Wymusza ona na pośrednikach finansowych oraz ich klientach dążenie do obniżki kosztów transakcyjnych. Bez zagwarantowania konkurencyjnego, obniżonego poziomu kosztów transakcyjnych nie ma możliwości sprostania konkurentom - ani na rynku krajowym, ani na rynkach międzynarodowych.

Obniżkę kosztów transakcyjnych można uzyskać różnymi drogami, zarówno poprzez zwiększenie wpływu mechanizmu rynkowego na funkcjonowanie sektora bankowego, jak i pogłębienia koncentracji kapitałowej i organizacyjnej. Na początku transformacji systemowej, w 1989 r. dominował system monobankowy, w ramach którego cała działalność emisyjna i zasadnicza część operacji depozytowo-kredytowych były skoncentrowane w NBP oraz tzw. bankach specjalistycznych. Demontaż struktury monobanku wymagał odgórnego wprowadzenia konkurencji między 9 bankami depozytowo-kredytowymi wyodrębnionymi z NBP. Zmiany polityczne pozwoliły po 4 czerwca 1989 r. na powstanie prawdziwej konkurencji rynkowej oraz na wprowadzenie dwuszczeblowego, właściwego gospodarce rynkowej systemu bankowego. Oznaczało to oddzielenie działalności depozytowo-kredytowej od emisyjnej. Ta pierwsza była odtąd realizowana przez banki komercyjne, druga zaś przez narodowy bank centralny.

Usunięciu początkowej dysproporcji sił między koncentracją kapitałową i organizacyjną a mechanizmem konkurencji na rynku międzybankowym służyło wydanie zgody na powstanie licznych banków prywatnych oraz szeroko zakrojona prywatyzacja istniejących banków ze stuprocentowym udziałem w kapitale akcyjnym Skarbu Państwa. Proces ten odbywał się w takim tempie, na jaki pozwalała głębokość krajowego rynku kapitałowego oraz zaufanie międzynarodowych rynków finansowych do krajowej władzy monetarnej. Porozumienia z wierzycielami zorganizowanymi w Klubie Paryskim i Klubie Londyńskim stanowiły przełom w odbudowie tego zaufania. W wyniku zindywidualizowanego podejścia do prywatyzacji banków oraz wykorzystania zdecentralizowanego podejścia do restrukturyzacji złych kredytów odziedziczonych po biurokratycznej gospodarce z jednej strony udało się uniknąć pogorszenia nadzoru właścicielskiego w sektorze bankowym, a z drugiej strony wykorzystano do jego prywatyzacji środki Międzynarodowego Funduszu Prywatyzacji Banków w Polsce.

Dopiero po uwolnieniu sił rynkowych spod presji pozostałości etatyzmu można było prowadzić analizy typu „coś za coś” i rozważać możliwość wykorzystania koncentracji kapitałowej i organizacyjnej do istotnego obniżenia kosztów transakcyjnych. Koncentracja w

³⁰Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu i bankach zrzeszających (Dz. U. Nr 119, poz. 1252). Ustawa weszła w życie w styczniu 2001 r.

sektorze bankowym mierzona udziałem 5, 10 lub 15 banków nie uległa w ostatnim pięcioleciu istotnym zmianom i wynosiła w aktywach netto odpowiednio około 47%, 67% 79%. Druga połowa minionej dekady upłynęła pod znakiem konsolidacji systemu bankowego. Przykładem tych nowych tendencji stało się utworzenie Grupy Pekao SA oraz drastyczne zmniejszenie liczby banków spółdzielczych. Obecnie oraz w dającej się przewidzieć przyszłości mamy więc pełną swobodę wyboru proporcji „hierarchii” lub „rynku” przy kształtowaniu form instytucjonalnych pośrednictwa finansowego. Możemy naśladować w Polsce anglosaski lub kontynentalny model systemu finansowego. Obecne rozstrzygnięcia muszą jednak uwzględniać dające się przewidzieć realia wewnętrznego rynku Unii Europejskiej i tendencje na międzynarodowych rynkach finansowych.

Rozmiary rynku kapitałowego oraz pozostałych rynków finansowych Unii Europejskiej tworzą preferencje dla korzyści skali i zakresu świadczenia usług finansowych. Pojawiają się one w UE w wielopoziomowych systemach finansowych, z liczącą się w nich obecnością bankowych grup kapitałowych oraz konglomeratów finansowych.

Rozszerzenie i pogłębienie integracji europejskiej tworzy silne zachęty do transgranicznego świadczenia usług finansowych bez obecności handlowej oraz ponadgranicznych fuzji i przejęć kontroli nad bankowymi spółkami akcyjnymi. Dzięki potencjalnej konkurencji, która w każdej chwili może wejść na rynek zdominowany przez duże banki i grupy bankowe, nie ma dodatkowych - poza zakazanym prawnie wykorzystywaniem pozycji monopolistycznej - obaw przed wzrostem koncentracji kapitałowej w sektorze bankowym. W wyniku uniwersalnych tendencji do konsolidacji sektora bankowego powstają nowe grupy finansowe, mające swoje spółki „córki” lub wręcz „wnuczki” poza granicami kraju macierzystego - w krajach trzecich - w tym w Polsce.

Tendencja do powstawania bankowych grup kapitałowych i konglomeratów finansowych ma uniwersalny charakter. Polska, transformująca swoją gospodarkę, powinna ją wykorzystać do stabilizowania krajowego systemu finansowego. Czynnikiem tej stabilizacji jest dywersyfikacja ryzyka systemowego oraz pojawienie się korzyści zakresu. Zbyt duża liczba małych i niewyspecjalizowanych banków może negatywnie wpłynąć na stabilność systemu finansowego w warunkach otwartości gospodarki i liberalizacji reżimu walutowego oraz dostępu do rynku krajowego. Tworzenie bankowych grup kapitałowych i konglomeratów finansowych wymaga jednak profesjonalizmu ze strony nadzoru bankowego oraz kadry zarządzającej ryzykiem na różnych rynkach finansowych.

B. Regulacje prawne tworzenia i funkcjonowania grup bankowych i konglomeratów finansowych w Polsce

Uchwalenie przez Sejm 14 czerwca 1996 r. ustawy o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej (Dz.U. nr 90, poz. 406) można uznać za próbę przewyciężenia obaw przed wykorzystaniem koncentracji kapitałowej i organizacyjnej do prywatyzacji i pogłębienia rynku usług bankowych. Włączenie tych rozwiązań do obowiązującego Prawa Bankowego (Dz.U. nr 140, poz. 939) spowodowało, że regulacje te stały się dostępne dla wszystkich bankowych spółek akcyjnych.

Polski system prawny nie miał i nie ma jednolitej kompleksowej ustawy regulującej działalność holdingów. Jednocześnie trudno było uznać obowiązujące regulacje prawne za niemożliwą do pokonania barierę powstania grup bankowych lub konglomeratów finansowych. Na gruncie obowiązującego do 2000 r. Kodeksu handlowego było możliwe

spiętrzenie praw własności w taki sposób, że jeden bank posiada akcje innego banku lub banków w ilości dającej mu pozycję akcjonariusza dominującego. W obowiązującym od 1 stycznia 2001 r. Kodeksie spółek handlowych z 15 września 2000 r. została zamieszczona definicja spółki powiązanej. Biorąc pod uwagę obowiązujący stan prawny, należy uznać że grupy bankowe to formy trwałych powiązań kapitałowych i organizacyjnych między bankami. Uczestnikami grupy mogą być wyłącznie banki krajowe działające w formie spółki akcyjnej. Bank zależny nie może być akcjonariuszem banku dominującego.

Grupa bankowa powstaje, gdy bank dominujący jest właścicielem ponad 50% akcji banku zależnego i dysponuje ponad 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu każdego banku zależnego. Drugim elementem niezbędnym do utworzeniu bankowej jest zawarcie umowy o zawiązaniu grupy bankowej. Okres jej trwania nie może być krótszy niż 5 lat. Bank może należeć do jednej bankowej grupy kapitałowej. W efekcie tak pomyślana grupa bankowa upodabnia się do holdingu finansowego. Płynność płatnicza każdego banku należącego do bankowej grupy kapitałowej jest gwarantowana przez wszystkie pozostałe banki tej grupy. Banki należące do tej samej bankowej grupy kapitałowej używają nazw i znaków firmowych wskazujących na przynależność do swojej grupy.

W 1999 r. działały następujące grupy bankowe:

- Grupa Pekao - Pekao SA, PBG SA, BDK SA, PBKS SA,
- Grupa PBK-BCA - Powszechny Bank Kredytowy SA, Górnośląski Bank Gospodarczy SA, Bank Austria Creditanstalt SA,
- Grupa WBK-BZ - WBK SA, Bank Zachodni SA, Gliwicki Bank Handlowy SA,
- Grupa BIG-BG - BIG Bank Gdański SA, BIG Bank SA,
- Grupa BPH-HypoVereins - BPH, HypoVereinsbank SA, SBR Samopomoc Chłopska SA,
- Grupę BSK-ING – Bank Śląski SA, ING Barings Oddział w Warszawie,
- Grupa Kredyt Bank – Kredyt Bank SA, PBI SA, Prosper Bank SA,
- Grupa Invest Banku – Invest Bank SA, Bank Staropolski SA,
- Grupa Banku Gospodarstwa Krajowego – Bank Gospodarstwa Krajowego i Bank Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego SA

W 2000 r. jeszcze silniej ujawniły się międzynarodowe powiązania grup bankowych działające w Polsce. I tak:

- Grupa Pekao przekształciła się w Bank Pekao SA i została poddana kontroli przez konsorcjum Unicredito Italiano i Allianz;
- po sprzedaży Banku Zachodniego SA Allied Irish Bank European Investments cała Grupa WBK została poddana kontroli kapitału irlandzkiego;
- po sprzedaży Banku Przemysłowo-Handlowego SA w Krakowie i fuzji bankowej w Niemczech, grupa ta jest kontrolowana przez Bayerische Hypo und Vereinsbank AG;
- przejęcie przez Deutsche Bank Polska SA kontroli nad Bankiem Współpracy Regionalnej SA oznaczało uzyskanie dominacji nad BWR Real Bankiem SA;
- połączenie kapitałowe Merity Nordbanken i Unibanku spowodowało powstanie grupy kapitałowej z udziałem Banku Komunalnego SA oraz Banku Własności Pracowniczej SA;
- zakup przez Citibank Overseas Investment Corporation ponad 87,7% akcji Banku Handlowego w Warszawie SA spowodował, że stał się on bankiem dominującym nad BHW oraz CUPRUM Bankiem SA i Bankiem Rozwoju Cukrownictwa SA.

Na faktyczny stopień koncentracji organizacyjno-kapitałowej w krajowym sektorze bankowym należy patrzeć przez pryzmat zweryfikowanych przez audytora skonsolidowanych sprawozdań finansowych instytucji kredytowych. Wówczas można mówić dodatkowo o grupie BRE SA oraz o mieszanych holdingach reprezentowanych w Polsce przez banki samochodowe: Fiat Bank Polska SA, Ford Bank SA, Opel Bank SA, Volkswagen Bank Polska SA. Fiat Bank SA jest zarazem pionierem tworzenia konglomeratów finansowych w Polsce. Za pośrednictwem kontrolowanej przez macierzystą spółkę Fiata firmy ubezpieczeniowej Petrus oferuje produkty zwiększające wartość zabezpieczenia udzielonych przez niego kredytów.

Między 1993 r. a 1997 r. potroił się udział kapitału banków w towarzystwach ubezpieczeniowych. W latach 1998 i 1999 najszybciej rósł udział kapitału zagranicznego w sektorze zakładów ubezpieczeniowych. W rezultacie banki krajowe mają jedynie 8,42% kapitałów podstawowych zakładów ubezpieczeń.

Alianse strategiczne określane mianem *bancassurance* były w Polsce stosunkowo rzadkie i wynikały z doświadczeń kapitału zagranicznego kontrolującego dany bank np. Nationale Nederlanden i Bank Śląski SA, Allianz i Bank Pekao SA, Kredyt Bank i Heros – Life, Warta oraz Agropolisa, Powszechny Bank Kredytowy SA i Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie Royal PBK. Wyjątkiem jest Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji CIGNA STU SA kontrolowane przez kapitał krajowy: właściciele Banku Współpracy Europejskiej SA oraz Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji WARTA SA kontrolowane przez Holding Kulczyka. Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa kontroluje Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych SKOK.

Obecnie Polacy kupują około 2-3% produktów ubezpieczeniowych w bankach. Zmianie kanałów dystrybucji produktów ubezpieczeniowych sprzyjają powiązania kapitałowe między instytucjami kredytowymi i towarzystwami ubezpieczeniowymi w ich macierzystych krajach.

C. Perspektywy grup bankowych i konglomeratów finansowych na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej

Spośród problemów funkcjonowania krajowego sektora bankowego na wewnętrznym rynku europejskim dwa zasługują na szczególną uwagę. Pierwszy to potencjalna skłonność spółek dominujących do przekształcania bankowych spółek akcyjnych działających według prawa krajowego w oddziały podlegające nadzorowi kraju macierzystego. Bezpośrednim efektem tych decyzji będzie zmiana na rynku pracy dla krajowych kadr bankowych oraz możliwa zmiana nastawienia do skali udziału kapitału zagranicznego w sektorze bankowym w Polsce. Bardziej długoterminowym efektem przekształceń własnościowych i organizacyjnych będzie ujawnienie skali arbitrażu prawnego. Polska zazwyczaj stosuje bardziej rygorystyczne normy nadzoru bankowego niż kraje macierzyste banków mających oddziały w naszym kraju.

Drugi problem to organizacja i podział zadań między wyspecjalizowanymi nadzorami nad poszczególnymi typami instytucji finansowych tworzących konglomeraty finansowe. Obecnie w Polsce dominuje specjalizacja nadzorów ostrożnościowych. Perspektywa szybkiego utworzenia jednego zunifikowanego nadzoru nad instytucjami finansowymi jest więc odległa.

Wyjściowa dysproporcja między potencjałem strategicznym sektora bankowego oraz sektora ubezpieczeń na życie i ubezpieczeń majątkowych oznacza, że w dającej się przewidzieć przyszłości rozwój sektora ubezpieczeniowego będzie znacznie szybszy niż sektora bankowego. Banki wykazują zatem skłonność do zawierania sojuszy strategicznych z międzynarodowymi towarzystwami ubezpieczeniowymi. Atutem banków jest reputacja i sieć placówek. Towarzystwa ubezpieczeniowe oferują umiejętności skutecznej sprzedaży oraz rzeszę agentów ubezpieczeniowych działających na rzecz wspólnego konglomeratu finansowego.

Barierą rozwoju konglomeratów finansowych w Polsce jest obawa przed skumulowaniem się po stronach ich pasywów i aktywów ryzyka szoków asymetrycznych. W warunkach narastającego bezrobocia gospodarstwa starają się zachować poziom konsumpcji i ograniczają wydatki na przyszłość, w tym również na kolejne raty ubezpieczenia. W dalszej kolejności spieniężają polisy ubezpieczeniowe. Prowadzi to do wycofywania lokat z banków oraz zmniejszenia marginesu wypłacalności towarzystw ubezpieczeniowych. Równolegle następuje gwałtowne pogorszenie jakości portfela kredytowego banków. W efekcie ryzyka się kumulują i trudno je rozproszyć. Czynnikiem ograniczającym ryzyko kumulacji strat jest szeroko stosowana reasekuracja krajowych towarzystw za granicą. W ostatecznym wyniku jedynie bardzo niewielka część środków zebranych w formie składki na ubezpieczenie komercyjne powraca do kraju i jest inwestowana na rzecz jego rozwoju.

Szansą na rozwój konglomeratów finansowych w Polsce jest wypracowanie międzynarodowych standardów ich nadzorowania. W tej sytuacji można wykorzystać doświadczenia dojrzałych rynków, bez obawy o wywołanie zaburzeń na krajowych rynkach finansowych. Zarówno grupy bankowe, jak i konglomeraty finansowe z udziałem kapitału zagranicznego zwiększają stabilność krajowego systemu finansowego oraz ułatwiają monitorowanie ryzyka systemowego.

IV. ZAŁĄCZNIKI

Wykaz obowiązujących regulacji ostrożnościowych:

1. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków (Dz.U. z 1997 r., nr 149, poz. 1673),
2. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz.U. z 1997 r., nr 149, poz. 1672),
3. Uchwała nr 6/2001 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ustalania wysokości funduszy własnych banków należących do bankowej grupy kapitałowej dla potrzeb stosowania norm i granic określonych ustawą - Prawo bankowe, wysokości, szczegółowego zakresu i warunków pomniejszania funduszy podstawowych banku, innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających banku, wysokości i warunków ich zaliczania, innych pomniejszeń funduszy własnych banku, wysokości i warunków pomniejszania o nie funduszy własnych oraz uwzględniania powiązań banków z innymi podmiotami zależnymi lub działającymi w tym samym holdingu przy określaniu sposobu obliczania funduszy własnych (Dz. Urz. NBP z 2001 r., nr 22, poz. 44),
4. Uchwała nr 7/2001 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków uwzględniania wierzytelności oraz udzielonych zobowiązań pozabilansowych przy ustalaniu przestrzegania limitów koncentracji wierzytelności, określenia innych wierzytelności i udzielonych zobowiązań pozabilansowych, wobec których nie stosuje się przepisów dotyczących limitów koncentracji wierzytelności oraz uwzględniania powiązań banków z innymi podmiotami zależnymi lub działającymi w tym samym holdingu w rachunku koncentracji wierzytelności (Dz. Urz. NBP z 2001 r., nr 22, poz. 45),
5. Uchwała nr 5/2001 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, w tym z tytułu przekroczenia limitów koncentracji wierzytelności, sposobu i szczegółowych zasad obliczania współczynnika wypłacalności banku, z uwzględnieniem powiązań banków z innymi podmiotami zależnymi lub działającymi w tym samym holdingu oraz określenia dodatkowych pozycji bilansu banku ujmowanych łącznie z funduszami własnymi w rachunku adekwatności kapitałowej oraz zakresu i sposobu ich wyznaczania (Dz. Urz. NBP z 2001 r., nr 22, poz. 43),
6. Uchwała nr 8/2001 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie wysokości i warunków zaliczania do funduszy własnych banków spółdzielczych określonej części dodatkowej kwoty odpowiedzialności członków (Dz.Urz. NBP z 2001 r., nr 22, poz. 46).

Wykaz rekomendacji opracowanych w Generalnym Inspektoracie Nadzoru Bankowego:

1. Rekomendacje dla banków dotyczące systemu monitorowania płynności finansowej z czerwca 1996 r.
2. Rekomendacja A z dnia 3 marca 1997 r. dotycząca zarządzania ryzykami towarzyszącymi transakcjom pochodnym zawierany przez banki.
3. Rekomendacja B z dnia 3 marca 1997 r. w zakresie ograniczania ryzyka inwestycji kapitałowych banków.
4. Rekomendacja C z dnia 3 marca 1997 r. dotycząca zarządzania ryzykami związanymi z dużymi koncentracjami.

5. Rekomendacja D z dnia 20 października 1997 r. dotycząca zarządzania ryzykami towarzyszącymi systemom informatycznym i telekomunikacyjnym używanym przez banki.
6. Rekomendacja E z dnia 19 grudnia 1997 r. dotycząca przygotowania systemów informatycznych do pracy w roku 2000.
7. Rekomendacja F z dnia 12 listopada 1998 r. dotycząca podstawowych kryteriów stosowanych przez Komisję Nadzoru Bankowego przy ocenie regulaminów wyceny nieruchomości wydawanych przez banki hipoteczne.
8. Rekomendacja G z dnia 23 czerwca 1999 r. dotycząca zarządzania ryzykiem stopy procentowej w bankach.
9. Rekomendacja H z dnia 1 grudnia 1999 r. dotycząca kontroli wewnętrznej w banku.
10. Rekomendacja I z dnia 1 grudnia 1999 r. dotycząca zarządzania ryzykiem walutowym w bankach oraz zasad dokonywania przez banki operacji obciążonych ryzykiem walutowym.
11. Rekomendacja J z dnia 20 lipca 2000 r. dotycząca tworzenia przez banki baz danych odnoszących się do rynku nieruchomości.