Łukasz PAWELCZAK

DOSTOSOWANIA BANKÓW SPÓŁDZIELCZYCH W POLSCE DO GOSPODARKI RYNKOWEJ. KIERUNKI ZMIAN

1. Banki spółdzielcze u progu zmian systemowych

Zagadnienia związane z transformowaniem gospodarki polskiej są przedmiotem nieustającej dyskusji, analizującej ten proces na wielu poziomach agregacji i z rozmaitych punktów odniesienia. Dotyczy to również takich obszarów działalności gospodarczej, jak bankowość i spółdzielczość, które, jakkolwiek z różnych powodów, dogrywają bardzo istotne role w gospodarce rynkowej. Ciekawe jest przy tym, iż o ile nikt nie dyskutuje nad zasadnością istnienia i rozwoju systemu bankowego, o tyle wokół spółdzielczości wszelkich odmian panuje w Polsce nieprzychylna atmosfera. Warto jednak zauważyć, że istnieje wiele ważnych argumentów przemawiających za tą formą własności grupowej, a w tym:

1) spółdzielczość powstała w warunkach rynkowych, a różne jej odmiany funkcjonują w krajach rozwiniętych gospodarczo,

2) jest to forma obrony jej członków przed negatywnymi skutkami rywalizacji rynkowej, polaryzacją ekonomiczną społeczeństwa, cechuje ją większa odporność na spekulację,

3) formy spółdzielcze są uznawane w wielu krajach EWG za jeden z efektywniejszych instrumentów ograniczania bezrobocia,

4) pomaga w integracji społeczności lokalnych, bez czego nie da się stworzyć samorządów lokalnych,

5) jest instrumentem o sprawdzonej przydatności w rozwoju obszarów rolniczych, co w sytuacji pogłębiającej się degradacji wsi polskiej ma nieocenione znaczenie[1].

---

[1] Szerzej na temat roli spółdzielczości w gospodarce rynkowej patrz **M.S. Szczur**, Polska spółdzielczość w gospodarce rynkowej, „Wieś i Państwo" 1992, nr 4.

Spółdzielczość bankowa stanowi połączenie dwóch systemów: jej podłoże historyczne, ideologiczne i typ własności wywodzą się bezpośrednio z tradycji ruchu spółdzielczego[2], a przedmiot i metody działalności w coraz wiekszym stopniu wiążą ją z zasadami funkcjonowania systemu bankowego[3]. Mając powyższe na uwadze można stwierdzić, że reforma systemu bankowości spółdzielczej jest zagadnieniem wyjątkowo złożonym, wymagającym rozważenia elementów wynikających z przynależności tego systemu do dwóch odmiennych sfer gospodarki.

Przedstawienie procesu transformowania tego obszaru gospodarki polskiej wymaga opisu polityki gospodarczej państwa wobec bankowości spółdzielczej. To pozwoli na określenie kierunków rozwoju tego sektora gospodarki, a zarazem umożliwi umiejscowienie banków spółdzielczych na znacznie szerszym tle, czyli pozwoli na udzielenie odpowiedzi na automatycznie pojawiające się pytanie: Jaką rolę pełnią banki spółdzielcze w polityce gospodarczej państwa? Punktem wyjścia przedstawienia banków spółdzielczych w Polsce w okresie transformacji i w wymienionych ujęciach będzie pojęcie polityki gospodarczej, traktowanej jako „działanie państwa, określające cele gospodarcze i środki ich realizacji oraz organizujące te środki w procesie gospodarowania"[4].

Analiza procesu reformowania bankowości spółdzielczej w Polsce wymaga także określenia jej stanu wyjściowego. Nie ustalając precyzyjnie momentu rozpoczęcia zmian systemowych w całej gospodarce, co mogłoby być pewną podstawą do ustalenia go w przypadku banków spółdzielczych, można przyjąć, że druga połowa lat osiemdziesiątych była okresem ostatecznego ukształtowania bankowości spółdzielczej w gospodarce nakazowo-rozdzielczej. Tym samym bankowość spółdzielcza z tego okresu stała się przedmiotem transformacji, a rozważania na temat jej relacji wobec polityki gospodarczej państwa należy rozpocząć od przedstawienia ówczesnego stanu systemu banków spółdzielczych.

Rozwój banków spółdzielczych na ziemiach polskich trwa już przeszło 130 lat[5], jednak system, który doczekał momentu przeobrażeń systemowych, istnieje (przynajmniej w swoich ramach organizacyjnych) od 1975 r., gdy likwidując Bank Rolny i Centralny Związek Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych powołano Bank Gospodarki Żywnościowej[6]. Zasady tej reformy organizacyjnej utrzymały się aż do 1990 r., kiedy to uchwalono Ustawę o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości[7]. Od chwili utworzenia BGŻ w innych płaszczyznach funkcjonowania banków spółdzielczych zaszły stosunkowo niewielkie zmiany,

---

[2] **S. Thugutt**, Spółdzielczość – zarys ideologii, Wydawnictwo Polskiego Związku Wychodźstwa Przymusowego w Hanowerze, 1946.

[3] **W. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński**, Banki – rynek, operacje, polityka, POLTEXT, Warszawa 1992.

[4] **S. Kurowski**, Polityka gospodarcza PRL, Editions Spotkania, Warszawa 1990, s. 12.

[5] **W. Pawlak**, Restrukturyzacja systemu banków spółdzielczych i BGŻ, ACDI, Warszawa 1991.

[6] Ustawa z 12 VI 1975 r. – Prawo bankowe (Dz. U. 1975, nr 20, poz. 108).

[7] Ustawa z 20 I 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości.

zmierzające głównie w kierunku zwiększenia samodzielności i demokratyzacji stosunków w tej sferze[8]. Jakkolwiek od 1990 r. nie nastąpiły zmiany w strukturze organizacyjnej bankowości spółdzielczej, to zważywszy na przedmiot jej działalności można powiedzieć, że ramy organizacyjno-prawne funkcjonowania pozostawały niezmienne jedynie do 1989 r., czyli do momentu rozpoczęcia rekonstrukcji systemu bankowego w Polsce[9]. Tak więc przedstawiając banki spółdzielcze u progu transformacji, należy zaprezentować ich charakterystykę przed tą ostatnią datą.

Banki spółdzielcze są to instytucje drobnego kredytu zorganizowane na zasadach spółdzielczych, polegających na powiązaniu kredytobiorców – członków spółdzielni (m.in. poprzez ich wkłady członkowskie) solidarną odpowiedzialnością materialną za działalność danej spółdzielni[10]. Prowadzą one samodzielną działalność, której ramy prawne wyznaczają w Polsce prawo spółdzielcze i prawo bankowe. W 1989 r. istniały 1662 jednostki zarejestrowane i prowadzące działalność statutową. Przeciętnie bank spółdzielczy zatrudniał w tym okresie 20 osób, przy czym rozpiętość zatrudnienia kształtowała się w granicach od 8 do 70 osób. Łącznie, według danych z końca 1989 r., w bankach spółdzielczych zatrudnionych było około 32 tys. osób. W ogromnej większości banki te prowadzą swą działalność poprzez jeden oddział operacyjny, będący jednocześnie jego siedzibą. Część z nich ma także oddziały operacyjne, przy czym w 1989 r. było 436 tego typu placówek. Banki spółdzielcze dysponowały również 2497 punktami kasowymi. Biorąc pod uwagę ten element działalności, banki te tworzą najlepiej rozwiniętą sieć placówek bankowych w Polsce[11].

Banki spółdzielcze mogą wykonywać wszystkie czynności bankowe określone przez prawo bankowe i ich statuty, jednak z uwagi na stosunkowo niewielkie możliwości kapitałowe oraz ograniczony zasięg działania pojedynczego banku (zasadniczo obszar gminy) wykonują przeważnie podstawowe czynności bankowe. Działalność banków spółdzielczych ukierunkowana była na obsługę rolników indywidualnych, rzemiosła, drobnej wytwórczości, handlu i usług.

Drugim, po bankach spółdzielczych, składnikiem systemu spółdzielczości bankowej są ich centrale rewizyjne (czy związki spółdzielcze) oraz finansowe. Tradycyjnie, obydwa rodzaje nadbudowy funkcjonowały rozłącznie, a sytuacja taka jest również regułą we współczesnych gospodarkach rynkowych[12]. W Polsce w końcu lat osiemdziesiątych istniała sytuacja specyficzna, aczkolwiek zrozumiała w przypadku gospodarki centralnie zarządzanej, gdzie wspomniany Bank Gospodarki Żywnościowej wypełniał jednocześnie funkcje obydwu typów

---

[8] **T. Wyszomirski**, Tendencje przeobrażeń strukturalnych polskiej spółdzielczości bankowej, cz. I, „Bank i Kredyt" 1992, nr 3.

[9] Ustawa z 31 I 1989 r. – Prawo bankowe (Dz. U. 1989, nr 4, poz. 21) i Ustawa z 31 I 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. 1989, nr 4, poz. 22).

[10] **W.L. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński**, op.cit.

[11] **W. Pawlak**, op.cit.

[12] **T. Wyszomirski**, Tendencje przeobrażeń strukturalnych polskiej spółdzielczości bankowej, cz. II, „Bank i Kredyt" 1992, nr 4.

central – związku spółdzielczego i centrali finansowej. Dodatkowymi cechami charakterystycznymi polskiego systemu spółdzielczości bankowej, będącymi zresztą logicznym następstwem takiego rozwiązania organizacyjnego, były: przymus zrzeszania się banków spółdzielczych w BGŻ oraz przymus posiadania udziałów w tym banku, zorganizowanym w formie państwowo-spółdzielczej[13]. W ramach swych uprawnień statutowych BGŻ wypełniał jednocześnie zadania banku kredytującego działalność gospodarczą, koncentrując swą działalność na obsłudze finansowej sektora uspołecznionego gospodarki żywnościowej.

Podsumowując charakterystykę systemu spółdzielczości bankowej w Polsce w drugiej połowie lat osiemdziesiątych można stwierdzić, że był on typowym przykładem efektów realizacji założeń gospodarki centralnie zarządzanej wobec struktury zastanej, powstałej w gospodarce rynkowej. Z jednej strony zachowano formalną samodzielność banków spółdzielczych, będących zasadniczymi składnikami systemu. Z drugiej strony narzucone metodami administracyjnymi rozwiązania organizacyjne ograniczyły samodzielność banków spółdzielczych, zarówno w zakresie spółdzielczych zasad ich funcjonowania, jak i w bankowej sferze działalności. Wzmocnieniem tej tendencji było powołanie nadbudowy nad bankami spółdzielczymi, wypełniającej zadania zwykle powierzane odrębnym instytucjom, dodatkowo z przeważającym udziałem Skarbu Państwa w jej majątku.

2. Przemiany instytucjonalno-prawnych podstaw działania banków spółdzielczych w latach 1989-1993

Do grupy podstawowych elementów transformacji ustrojowej w Polsce zaliczyć można decentralizację i demonopolizację gospodarki. Taki kierunek zmian miał na celu doprowadzenie do powstania gospodarki rynkowej, w której podmioty gospodarcze działają w warunkach konkurencji. Jednym z zasadniczych środków realizacji tych założeń jest reforma aktów prawnych, stanowiących podstawy funkcjonowania gospodarki czy nawet szerzej – decydujących o ustroju gospodarczym państwa. Ten proces dotknął również systemu bankowości spółdzielczej, przy czym ze względu na jego specyfikę jest on stosunkowo złożony.

Rozpatrując powyższe zagadnienie z punktu widzenia reformy ram prawnych systemu gospodarczego, natrafiamy na wspomnianą już kwestię dualizmu podstaw prawnych działalności banków spółdzielczych, czyli prawa bankowego i spółdzielczego. Każde z nich określa inne elementy ich funcjonowania, przy czym można przyjąć, że prawo spółdzielcze decyduje o instytucjonalnych aspektach działania banków spółdzielczych, przede wszystkim tych związanych ze

[13] W BGŻ około 54% udziałów miał Skarb Państwa, a 46% było własnością banków spółdzielczych. W końcu 1990 r. bank ten dysponował, poza centralą, 49 oddziałami operacyjnymi i zatrudniał 6988 osób.

spółdzielczą formą własności, natomiast prawo bankowe ustala warunki[14], na jakich banki spółdzielcze mogą prowadzić działalność gospodarczą.

Wprowadzając prawo bankowe obowiązujące od lutego 1989 r., z późniejszymi nowelizacjami, przyjęto założenie, że zmiany w funkcjonowaniu i organizacji bankowości powinny wyprzedzać zmianę modelu gospodarczego. Uważano, iż na zasadzie sprzężenia zwrotnego wcześniejsze zorganizowanie systemu bankowego, odpowiadającego wymogom nowego ustroju gospodarczego, stanie się czynnikiem sprzyjającym przywracaniu równowagi ekonomicznej, zwiększaniu efektywności gospodarki i pogłębianiu stosunków rynkowych[15].

Reforma prawa bankowego i jej następstwa w warunkach działania oraz organizacji systemu bankowego miała liczne, a z punktu widzenia interesów banków spółdzielczych często negatywne skutki. Do najistotniejszych można zaliczyć gwałtowne zwiększenie liczby podmiotów na rynku usług bankowych, co przy zniesieniu ograniczeń w zakresie rejonizacji działalności banków i ich specjalizacji sektorowej znacznie podniosło poziom konkurencji, do której banki spółdzielcze nie były pod żadnym względem przygotowane. Zjawisko to szczególnie mocno dotknęło banki spółdzielcze operujące na obszarach miejskich, czyli w środowisku najatrakcyjniejszym dla działalności bankowej.

Z drugiej strony nowe prawo bankowe było pierwszym krokiem w kierunku usamodzielnienia banków spółdzielczych i restrukturyzacji całego systemu bankowości spółdzielczej, dając im (przynajmniej potencjalnie) szanse poszerzenia obszarów działalności i wyjścia poza te grupy odbiorców ich usług, które zostały im narzucone w poprzednim systemie. Był to jednak tylko pierwszy element modernizacji systemu spółdzielczości bankowej w Polsce i jego roli nie należy przeceniać, w przeciwieństwie do banków powstałych i działających w ramach odmiennych uwarunkowań prawnych.

Do tego, by banki spółdzielcze mogły w pełni, w miarę swoich możliwości, skorzystać z efektów (lub odczuć skutki) zmian w podstawach funkcjonowania systemu bankowego, niezbędna była reforma prawa spółdzielczego, decydująca o wewnętrznej organizacji spółdzielczości bankowej, a także, w pewnym stopniu, o jej powiązaniach z innymi podmiotami na rynku finansowym. Taka reforma, a raczej nowelizacja prawa spółdzielczego, nastąpiła niemal równo rok później, w styczniu 1990 r. Z punktu widzenia działalności bankowości spółdzielczej istotnym elementem tych zmian było zniesienie monopolu Banku Gospodarki Żywnościowej na zrzeszanie banków spółdzielczych, czyli na wypełniania przez ten bank funkcji centrali spółdzielczej i finansowej. Jest to wszystko, co można powiedzieć na temat dotychczasowych zmian w drugim najważniejszym

---

[14] Zakładając pominięcie działalności niefinansowej zawartej w postanowieniach statutów banków spółdzielczych, nawiązujących do ideologicznych podstaw ich działalności. Można ją określić jako działania na rzecz społeczności lokalnych, na terenie których funkcjonują.

[15] **Z. Krzyżkiewicz**, Zagadnienia operacyjne i organizacyjne rekonstrukcji systemu bankowego, w: Funkcjonowanie i zadania bankowości w procesie przebudowy systemu gospodarczego, red. **Z. Fedorowicz**, SGH, Warszawa 1992.

akcie prawnym, decydującym o obrazie systemu spółdzielczości bankowej. Wynika to z ogromnej dysproporcji w zaawansowaniu reform prawa bankowego i spółdzielczego. Dynamika zmian zachodzących w prawie bankowym jest bardzo duża. Poprawki i nowelizacje były zjawiskiem na tyle częstym, że wymusiły konieczność przedstawienia ujednoliconego tekstu prawa bankowego już po trzech latach od jego zmiany. Dyskusja nad kształtem tego aktu nie słabnie i podejmuje coraz to nowe zagadnienia[16].

Tymczasem prawo spółdzielcze jest jednym z czynników przyczyniających się do degradacji spółdzielczości w Polsce, a stwierdzenia o jego archaiczności[17] nie dziwią, gdyż nadal obowiązuje prawo ustanowione w 1982 r. Nie rozwiązane pozostają kwestie dotyczące m.in.: definicji spółdzielni, funkcjonowania spółdzielni osób prawnych[18], funkcjonowania i pozycji zarządów, uczestnictwa pracowników w radzie nadzorczej, możliwości zrzeszania spółdzielni w związki gospodarcze, reprezentacji ruchu spółdzielczego, przekształceń własnościowych oraz uregulowań spraw nieruchomości[19]. Hamuje to postęp w procesie legislacyjnym i daje pojęcie o skali problemów, z jakimi boryka się spółdzielczość.

Ostatecznie w 1990 r. spółdzielczość bankowa otrzymała podstawy prawne, pozwalające jej na włączenie się w proces reform, które w innych sektorach gospodarki trwały już od kilku lat. Początkowo zamierzenia udziałowców i pracowników banków spółdzielczych były związane z reorganizacją Banku Gospodarki Żywnościowej, pozwalającą na pełniejsze realizowanie zasad spółdzielczości bankowej i ponowne dostosowanie jej do wymogów gospodarki rynkowej. Ze względu na tarcia występujące wewnątrz systemu nastąpił rozłam w zwartej dotąd strukturze banków spółdzielczych[20]. W ciągu trzech lat banki spółdzielcze utworzyły trzy grupy. Pierwsza z nich, największa, doszła do porozumienia z BGŻ i zrzeszyła się z nim na zasadach dobrowolności. Jednocześnie rozpoczęto przygotowania do restrukturyzacji tego banku. Druga grupa banków spółdzielczych stworzyła odrębną strukturę, składającą się z trzech banków regionalnych zrzeszających banki spółdzielcze zgodnie z obszarem swojego działania; są to Gospodarczy Bank Wielkopolski SA, Bank Unii Gospodarczej SA oraz Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni SA. Reprezentacją na szczeblu krajowym tej grupy jest Krajowy Związek Banków Spółdzielczych, będący forum dyskusyjnym, spełniający jednocześnie rolę lobby tej grupy banków. Wreszcie trzecia grupa banków spółdzielczych zrezygnowała z pośrednictwa banku zrzeszające-

---

[16] Dla przykładu można przytoczyć prace: **J.K. Solarz**, Docelowy model polskiego systemu bankowego; **W.L. Jaworski**, Nowy etap reformy bankowej, „Bank" 1993, nr 2; **M. Bączyk**, Kierunki nowelizacji i unowocześniania polskiego prawa bankowego, UMK, Toruń 1993.

[17] **A. Kantecki**, Problemy i kierunki rozwoju sektora bankowego w Polsce, „Bank" 1993, nr 4.

[18] Było to np. przyczyną, dla której regionalne banki zrzeszające banki spółdzielcze powołano w formie spółek akcyjnych, jedynie z zachowaniem niektórych zasad spółdzielczych.

[19] **M.S. Szczur**, op.cit.

[20] **W. Budniak**, Gospodarczy Bank Wielkopolski SA w latach 1990-1992, WSUiB, Warszawa – Poznań 1992.

go, akceptując bezpośrednią podległość bankowi centralnemu. Stan taki trwał do września 1992 r.

Lata 1990-1992 były okresem doskonałej koniunktury w działalności bankowej. Banki, a wśród nich banki spółdzielcze, prowadziły bardzo ekspansywną politykę kredytową, notując wręcz nienormalnie wysoką rentowność prowadzonej działalności (według stanów na koniec roku odpowiednio: 1990 r. – 73,2%, 1991 r. – 31,4%, 1992 r. – 25,4%)[21], a główną przyczyną spadku rentowności, przy zbliżonym poziomie zyskowności (w złotych na koniec I kwartału danego roku: 1991 r. – 47, 1992 r. – 52, 1993 r. – 16,8)[22], było stopniowe ograniczanie inflacji.

Na załamanie się tego stanu wpłynęły dwa czynniki bezpośrednio ze sobą związane. Pierwszym z nich, wewnętrznym, były błędy popełnione przez banki w ocenie ryzyka prowadzonej działalności i zwiększenie się puli kredytów nieściągalnych oraz w ocenie sytuacji trudnej w portfolio banków. Drugim, zewnętrznym, była polityka makroekonomiczna państwa prowadzona wobec najważniejszych wówczas grup klientów systemu bankowego – głównie sektora państwowego. Koniec 1992 r. stał już pod znakiem pogarszania się rentowności systemu bankowego i jego ogólnego stanu ekonomicznego.

Szczególnie dotkliwie odczuły to banki spółdzielcze. W ich sytuacji nastąpiło wzmocnienie negatywnego wpływu wspomnianych czynników. W pierwszym przypadku w porównaniu z bankami komercyjnymi banki spółdzielcze dysponują znacznie słabszą bazą kapitałową, co zmniejsza ich zdolność do ponoszenia konsekwencji nie trafionych inwestycji, ponadto odznaczają się gorszym wyposażeniem technicznym i kwalifikacjami kadry. Powoduje to zwolnienie szybkości reakcji na negatywne zjawiska zachodzące w ich otoczeniu ekonomicznym oraz mniejszą elastyczność w kierunkach lokowania zgromadzonych środków. W drugim przypadku – oddziaływania czynników zewnętrznych – należy wspomnieć o polityce ekonomicznej państwa wobec sektora gospodarki żywnościowej, podstawowego obszaru działania banków spółdzielczych. Mamy tutaj do czynienia z nałożeniem się dwóch kierunków działania państwa.

Pierwszy, będący częścią restryktywnej polityki wobec sektora państwowego, dotyczył przede wszystkim działań wobec uspołecznionych jednostek sektora rolniczego i okołorolniczego, zmierzających do ograniczenia roli państwa w gospodarce żywnościowej. W tym obszarze transformacji większość negatywnych konsekwencji poniósł BGŻ, który był wyspecjalizowany w obsłudze tego działu. W wyniku obciążenia go finansowymi skutkami upadłości państwowych jednostek rolniczych utracił on możliwość wypełniania swych zobowiązań banku zrzeszającego wobec banków spółdzielczych, które w tym samym czasie poczuły skutki ograniczenia działań protekcyjnych państwa w stosunku do rolnictwa indywidualnego, spadku opłacalności produkcji rolniczej i jej ograniczenia. Ne-

---

[21] Wyniki finansowe banków w I kw. 1993 r., „Bank" 1993, nr 8.
[22] Ibidem.

gatywne tendencje zachodzące w bankach spółdzielczych, a wynikające z pogarszania się sytuacji ekonomicznej ich środowiska działania, zostały spotęgowane nagłośnieniem upadłości banku spółdzielczego w Śremie w 1992 r., co walnie przyczyniło się do pogorszenia wizerunku spółdzielczości bankowej w świadomości społecznej. W takich okolicznościach doszło do sformułowania i ogłoszenia pisma prezesa Narodowego Banku Polskiego do banków spółdzielczych, które wyznaczało koniec pewnego etapu w rozwoju spółdzielczości bankowej w Polsce[23].

Treść tego pisma należy rozpatrywać w kilku płaszczyznach. Przede wszystkim było ono wyrazem precyzowania stanowiska gremiów decyzyjnych państwa odnośnie do drogi rozwoju spółdzielczości bankowej w Polsce na podstawie oceny efektów zmian systemowych dokonanych uprzednio oraz wyników funkcjonowania banków spółdzielczych po ich wprowadzeniu. Po drugie legalizowało podział banków spółdzielczych pomiędzy różne struktury, co stanowiło potwierdzenie kierunku dotyczasowych przemian, zmierzających do demokratyzacji stosunków w tym obszarze gospodarki. Ponadto w piśmie tym ustalono pewne kwantum zasad obowiązujących banki spółdzielcze i banki zrzeszające, wyłącznie dla spółdzielczości bankowej. Stanowiło to dowód uznania tego systemu za odrębny, rządzący się specyficznymi prawami, wymagającymi usankcjonowania i uporządkowania.

W 1992 r. postawiono banki spółdzielcze wobec konieczności wyboru formuły ich dalszego działania. Pierwsza droga zakładała osiągnięcie przez bank spółdzielczy parametrów kapitałowych i bezpiecznościowych, takich jak w normalnym banku komercyjnym. Dotychczas nie stawiano bankom spółdzielczym takich wymogów, zwłaszcza w zakresie wielkości kapitału własnego[24]. Oczywiste było, że żaden bank spółdzielczy nie spełni takich warunków, nawet relatywnie duże banki, działające w większych aglomeracjach. Druga droga zakładała zrzeszenie się banku spółdzielczego w jednym z czterech poprzednio wymienionych banków, uprawnionych do takiego działania. Określono zarazem wymagania i funkcje tych banków. Jednocześnie ustalono datę 31 grudnia 1992 r. jako nieprzekraczalną dla wyboru jednego z wariantów, co oznaczało także zniknięcie trzeciej, dotychczas funkcjonującej grupy „niezależnych" banków spółdzielczych. Takie postawienie zagadnienia organizacji systemu spółdzielczości bankowej umotywowano ograniczonym obszarem działania i niskim poziomem funduszy własnych banków spółdzielczych, nie dających podstaw do wypełnienia warunków bezpiecznego, efektywnego i skutecznego działania[25].

---

[23] Pismo Prezesa NBP do banków spółdzielczych z dnia 02.09.1992 r., „Bank Spółdzielczy" 1992, nr 9.

[24] Parametry bezpiecznościowe to: współczynnik wypłacalności, wskaźniki płynności, wskaźniki koncentracji kredytów. Ich zadaniem jest wyznaczanie poziomu wypłacalności banku oraz zapobieganie sytuacjom patologicznym w strukturze bilansu banku.

[25] Pismo Prezesa NBP.

Druga kwestia: usankcjonowanie faktu istnienia dwóch struktur zrzeszających banki spółdzielcze – BGŻ i banków regionalnych – stanowiła, jak już wspomniano, potwierdzenie kierunku przemian spółdzielczości bankowej, a także wskazywała na problemy związane z restrukturyzacją BGŻ, która już kilkakrotnie była odraczana, a termin jej zakończenia przewidywany jest na 1996 r.[26] Wszystkie banki zrzeszające banki spółdzielcze zostały zobowiązane do tworzenia dwóch typów funduszy celowych, których zadaniem było doposażenie kapitałowe banku wiodącego w strukturze skonsolidowanej oraz zapewnienie możliwości regulowania bieżącej płynności zrzeszonych banków spółdzielczych. Jednocześnie ustalono system regulacji, które banki zrzeszające miały wprowadzić do swojej działalności.

Skutkiem powyższych postanowień było wykształcenie się w miarę czytelnej struktury systemu spółdzielczości bankowej. W 1993 r. tworzyły go dwie konkurencyjne struktury zrzeszające banki spółdzielcze, działające jednocześnie na obszarze całego kraju. Pierwsza z nich reprezentowana jest przez BGŻ i około 1200 banków spółdzielczych. Drugą tworzą trzy banki regionalne w formie spółek akcyjnych, zrzeszające w sumie około 400 banków spółdzielczych, przy czym na szczeblu ogólnokrajowym dysponują one nie tyle centralą, co związkiem o ograniczonych możliwościach wpływania na działalność banków spółdzielczych.

Złożona jest kwestia własności. Wszystkie 1600 banków spółdzielczych to udziałowcy BGŻ. Wynika to z faktu, iż wolno postępujący proces restrukturyzacji tego banku nie pozwala na dokonanie rozliczeń pomiędzy BGŻ a bankami spółdzielczymi, które chciałyby odstąpić swe w nim udziały. Metody rozwiązania tego problemu opracowane przez BGŻ są nie do przyjęcia zarówno z racji proponowanych form rozliczeń, jak i faktu, że powstał on na bazie majątku spółdzielczego i banki spółdzielcze oczekują zwrotu udziałów w formie całkowicie zrewaloryzowanej. Z kolei ponad 750 banków spółdzielczych jest jednocześnie akcjonariuszami nowych banków regionalnych, przy czym znaczna część z nich jest nadal zrzeszona w BGŻ. Tworzy to w sumie dość skomplikowany obraz wzajemnych zależności w spółdzielczości bankowej[27].

Ostatnim problemem, który warto poruszyć, jest możliwość osiągania przez banki spółdzielcze nadwyżki ekonomicznej w warunkach obowiązujących regulacji. Trzeba tu stwierdzić, że banki spółdzielcze zostały postawione z początkiem 1993 r. w znacznie trudniejszej sytuacji niż inne banki w Polsce, nawet pomijając stan i tendencje występujące w gospodarce żywnościowej. Zgodnie z regulacjami obowiązującymi od powyższej daty banki są zobowiązane do odprowadzania rezerw obowiązkowych od zgromadzonych depozytów, co jest podyktowane względami bezpieczeństwa ich klientów. W sytuacji, gdy fundusze banków spółdzielczych są już obciążone z tytułu tworzenia wspomnianych funduszy celowych, jest to kolejny krok w kierunku obniżenia rentowności ich dzia-

---

[26] **J. Indra**, Przekształcenie BGŻ, „Bank" 1993, nr 6.
[27] **T. Wyszomirski**, Tendencje przeobrażeń, cz. II.

łalności. Tak więc poza gorszymi warunkami funkcjonowania, wynikającymi z cech charakterystycznych banków spółdzielczych i ich otoczenia, zmniejszono także ich możliwości wypracowywania zysku, gdyż w warunkach konkurencyjnego rynku usług bankowych nie mogą rekompensować tego poprzez zwiększenie marży czy prowizji bankowych. Tworzy to pewien zamknięty krąg, gdyż banki spółdzielcze, aby skutecznie konkurować na rynku, są zmuszone inwestować w rozwój swojej infrastruktury technicznej i inne elementy działalności bankowej, a jednocześnie zaostrzone kryteria bezpieczeństwa wobec nich, wynikające z ich słabości, są przyczyną ograniczania możliwości generowania nadwyżki, która mogłaby pomóc w rozwiązaniu ich problemów.

3. Możliwe warianty rozwoju spółdzielczości bankowej w Polsce

Próba odpowiedzi na pytanie o rolę, jaką spełniają i mają spełniać banki spółdzielcze w strukturze tworzonego systemu gospodarczego, wymaga przeniesienia rozważań na szerszą płaszczyznę – pytania o rolę systemu bankowego w gospodarce polskiej. Jego funkcje uniwersalne związane z pośrednictwem finansowym są niedyskusyjne. Rozważać można kwestię, czy będziemy mieli w przyszłości do czynienia z „rynkowym" lub też „bankowym" systemem gospodarczym. W tym pierwszym poprzez podatki i inne regulatory rynkowe pragnie się uzyskać poprawę pozycji konkurencyjnej krajowych producentów. W systemie „bankowym" za pośrednictwem przedstawicieli banków w radach nadzorczych steruje się zachowaniem trzonu gospodarki, za którym podążają mali i średni producenci. Rola banków w tych systemach jest odmienna: w pierwszym służą jako pośrednicy w realizacji polityki gospodarczej państwa, w drugim są jej aktywnymi kreatorami[28].

Patrząc na system spółdzielczości bankowej przez pryzmat tych dwóch opcji wydaje się, że mamy obecnie do czynienia z pierwszym wariantem – rynkowym. Oznacza to, że banki wyspecjalizowane w obsłudze określonych gałęzi gospodarki odczuwają skutki prowadzonej wobec nich polityki gospodarczej i występujących tendencji. Wyjaśnia to częściowo stan spółdzielczości bankowej, gdy prowadzona przez państwo polityka gospodarcza wobec producentów ze sfery gospodarki żywnościowej nie tylko nie przyczynia się do poprawy ich konkurencyjności, a wręcz przeciwnie – prowadzi do degradacji wsi i rolnictwa. Powstaje zatem pytanie, jak kształtować się będzie w najbliższej przyszłości polityka państwa wobec gospodarki żywnościowej. Kontynuacja obecnej przyczyni się niewątpliwie do osłabienia banków spółdzielczych i ich stopniowego upadku. Polityka prodochodowa, ożywiając sektor rolny i dając obsługującym go bankom szansę na zakumulowanie środków niezbędnych do rozwoju, pozwoliłaby my-

[28] **J.K. Solarz**, Docelowy model polskiego systemu bankowego, „Bank" 1993, nr 2.

śleć o pozytywnym scenariuszu przemian w spółdzielczości bankowej, która byłaby niezbędnym pasem transmisyjnym w sferze finansów między rolnictwem i innymi działami gospodarki. Rozważając możliwe kierunki rozwoju banków spółdzielczych w powyższym kontekście można stwierdzić, że jest on bezpośrednio związany z polityką państwa wobec sektora gospodarki żywnościowej, stanowiącej bazę ekonomiczną dla tej formy spółdzielni.

Padły już stwierdzenia o dualizmie podstaw prawnych funkcjonowania banków spółdzielczych, wynikającym z typu własności, a także o usankcjonowaniu ich odmienności wobec innych podmiotów systemu bankowego. Istnieją jednak argumenty pozwalające uznać banki spółdzielcze za jednostki, które w krótkim okresie zostaną całkowicie zasymilowane przez sektor finansowy, a ich tradycje spółdzielcze i zasady działania z nich wynikające będą odgrywały coraz mniejszą rolę. Pierwszym sygnałem takiej ścieżki rozwoju jest zjawisko uniwersalizacji działalności banków spółdzielczych[29].

Przebiega ono w dwóch płaszczyznach: rozszerzania klienteli poza członków spółdzielni oraz zwiększania zasięgu terytorialnego prowadzonej działalności. Konsekwencją tego procesu jest początkowo ograniczanie, a następnie całkowite likwidowanie przywilejów członków w warunkach korzystania z usług banku, przynajmniej w warstwie opłat za te usługi. To z kolei oznacza komercjalizację prowadzonej przez banki spółdzielcze działalności i stopniowe odchodzenie od jednej z podstawowych zasad spółdzielczości kredytowej – dostarczania członkom taniego i dogodnego kredytu. Inne niebankowe formy wspierania członków banków spółdzielczych[30] mogą ulec erozji w wyniku ekspansji terytorialnej banków spółdzielczych i zaprzestania utożsamiania ich działalności z określonym obszarem. Dodatkowym uzasadnieniem dla tego twierdzenia jest czynnik dotychczas nie przytaczany, odnoszący się do infrastruktury bankowej, a konkretnie do rozwoju informatyki w bankach polskich. Jest to element, który po przekroczeniu pewnego stopnia nasycenia i poziomu technicznego spowoduje błyskawiczną unifikację systemu bankowego, zwłaszcza w zakresie technicznych aspektów obsługi, niwelując różnice związane z umiejscowieniem placówek bankowych.

Zjawisko uniwersalizacji działalności dotyczy również grupy banków zrzeszających banki spółdzielcze, co może w przyszłości dać efekt oddzielenia funkcji komercyjnych tych banków od zadań związanych z reprezentowaniem struktur zrzeszeniowych i przewartościowania wagi tych dwóch ról. Jest to tym bardziej zrozumiałe w sytuacji, gdy banki te są postrzegane również jako jednostki mające wypracować środki na restrukturyzację banków spółdzielczych w nich zrzeszonych. W obecnej sytuacji spółdzielczości bankowej w Polsce obydwa wyróżnione procesy – uniwersalizacji i komercjalizacji – mogą zachodzić bardzo gwałtownie ze względu na to, że banki spółdzielcze nie dysponują w swej masie nadwyżką, pozwalającą na uprzywilejowywanie części swych klientów czy dzia-

---

[29] **W.L. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński,** op.cit.

[30] **S. Ochociński,** Podstawy i zasady spółdzielczości kredytowej w Polsce Ludowej, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu", Poznań 1984, nr 80.

łania mające na celu aktywizację środowiska, w którym działają, czyli te elementy działalności, które w znacznym stopniu decydowały o ich odmienności.

Druga grupa argumentów przemawiających za postawioną tezą o zniwelowaniu różnic między bankami spółdzielczymi i komercyjnymi wynika z kierunków przekształceń polskiego systemu bankowego. Jest oczywiste, że celem strategicznym jest doprowadzenie go do stanu, w którym będzie on spełniał wymagania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Wyrazem tego jest stopniowe wprowadzanie norm i regulacji obowiązujących na tym terenie, czy to poprzez kolejne nowelizacje prawa bankowego czy też poprzez decyzje prezesa NBP[31]. Jak dotąd nowe rozwiązania dotyczą całego systemu bankowego, lecz po osiągnięciu przez niego pewnego poziomu rozwoju niezbędne będzie wprowadzenie dodatkowych regulacji, umożliwiających zunifikowanie systemu bankowego w tym sensie, że banki spółdzielcze nie będą traktowane w odmienny sposób niż banki komercyjne, zwłaszcza w zakresie wymagań kapitałowych czy bezpiecznościowych.

Ostatecznie można stwierdzić, że banki spółdzielcze w systemie finansowym państwa będą spełniały funkcje normalnych banków komercyjnych, a o ich specyfice w ramach systemu bankowego będą decydowały te same kryteria, które pozwalają na klasyfikację banków komercyjnych, czyli stopień i kierunki specjalizacji czy zasięg terytorialny. Elementy pozaekonomiczne zostaną w ich działalności zmarginalizowane. Przyjmując taki stan za kierunek rozwoju spółdzielczości bankowej, pozostaje pytanie o jego tempo i ścieżki realizacji kolejnych stadiów. Niewątpliwie zasadniczym warunkiem ograniczającym będzie polityka gospodarcza państwa wobec gospodarki żywnościowej, decydującej o ekonomicznych podstawach funkcjonowania większości banków spółdzielczych. Tylko w przypadku wariantu pozytywnego, zmierzającego do unowocześnienia rolnictwa i sfery okołorolniczej oraz zwiększenia rentowności produkcji rolniczej, będzie można myśleć o rozwoju banków spółdzielczych. Sztuczne podtrzymywanie ich poprzez zewnętrzną restrukturyzację i dokapitalizowanie może wpłynąć na ich sytuację tylko na krótki czas. Degradacja ekonomiczna rolnictwa spowoduje zaś stosunkowo szybko upadek większości banków spółdzielczych i przejęcie ich majątku oraz klientów przez banki komercyjne, zainteresowane w rozwoju swej sieci placówek.

Pozostaje nie rozstrzygnięta kwestia struktury organizacyjnej spółdzielczości bankowej. Obecna sytuacja – istnienie dwóch konkurencyjnych struktur – wydaje się trudna do utrzymania. Głównym argumentem jest tu konieczność koncentracji kapitału w systemie bankowym, zjawisko obserwowane w bankowości na całym świecie, niezbędne do utrzymania konkurencyjności na rynku usług finansowych o rosnącym poziomie umiędzynarodowienia. Zakładając utrzymanie się

---

[31] Wśród działań zmierzających w tym kierunku można wymienić chociażby ustalenie poziomu minimalnego kapitału własnego banku na kwotę będącą odpowiednikiem 5 mln ECU, co jest wymogiem ustalonym w Dyrektywach EWG odnośnie do bankowości, dalej wprowadzenie w 1992 r. nowego Bankowego Planu Kont czy też systemu norm bezpiecznościowych do działalności banków.

odrębności bankowości spółdzielczej jeszcze przez dłuższy czas, należy się spodziewać jej ponownej konsolidacji. Niezbędnym etapem tego procesu jest restrukturyzacja BGŻ, głównego elementu opisywanego subsystemu w Polsce, co ma nastąpić w ciągu kilku lat. Zaistnieje wówczas szansa na integrację spółdzielczości bankowej na nowych zasadach. Drugim elementem przemian będzie ograniczenie liczby banków spółdzielczych, których liczebność jest wynikiem podjętych swego czasu decyzji administracyjnych, nie biorących pod uwagę ekonomicznego sensu istnienia wielu jednostek. Nie będzie to oznaczać likwidacji placówek, lecz zmianę ich charakteru z samodzielnych banków na oddziały i punkty kasowe pozostałych w danym rejonie banków spółdzielczych lub banku zrzeszającego.

Część z procesów czekających polską spółdzielczość bankową dokonała się już w krajach rozwiniętych, zwłaszcza Europy Zachodniej. Trudno jednak transponować czas ich trwania i skutki w warunki polskie. Jedyne co można obecnie powiedzieć to to, że spółdzielczość bankowa w tych gospodarkach okazała się dostatecznie elastyczna, by skutecznie funkcjonować w stworzonych jej uwarunkowaniach i nic nie wskazuje na to, by miała zaniknąć. Również w Polsce jest szansa na zachowanie tego systemu o ogromnych tradycjach i znacznym potencjale. Warunkiem tego jest jednak przyjęcie za cel podejmowanych działań rozwoju, a nie zmiany, bez względu na jej skutki.

BIBLIOTEKA AE Poznań