

Konsultacje dla banków

Prof. dr hab. Jan Szambelańczyk
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

ANALIZA USTAWY O FUNKCJONOWANIU BANKÓW SPÓŁDZIELCZYCH, ICH ZRZESZANIU SIĘ, BANKACH ZRZESZAJĄCYCH ORAZ O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW Z DNIA 7 GRUDNIA 2000 R.

Ogólna charakterystyka doświadczeń bankowości spółdzielczej

Banki spółdzielcze w Polsce zgromadziły ponad 14 mld zł depozytów, zatrudniająca 25,5 tys. pracowników, a ich udział w obsłudze klientów banków jest prawie 4-krotnie większy niż udział w sumie bilansowej polskiego sektora bankowego. Specyfika terenu działania sprawia, iż często są jedynymi instytucjami finansowymi w promieniu wielu kilometrów. Teren ich działania obejmuje od jednej gminy przez półtora województwa (BSR w Krakowie) do kilku województw (SBR „Samopomoc Chłopska”). Jest też kilka dużych banków spółdzielczych w wielkich miastach, o profilu działania ukształtowanym głównie w wyniku obsługi rzemiosła i drobnego handlu oraz ludności. Charakterystyczne jest, że większość z tych największych banków popadła w kłopoty finansowe w warunkach transformacji systemowej. Proces transformacji w Polsce przyczynił się do kreowania szans, ale jednocześnie naraził na niewypłacalność znaczną część BS-ów, które bez pomocy zewnętrznej nie były w stanie przetrwać.

Analiza danych tabeli 1 wskazuje na sukcesywny spadek udziału, a pośrednio także znaczenia, banków spółdzielczych w polskim sektorze bankowym w dekadzie lat 90.¹⁾

Szukając optymalnego modelu polskiej spółdzielczości, warto pamiętać, że ruch spółdzielczy, także w bankowości, zrodził się w celu przeciwdziałania wielkokapitalistycznej konkurencji i solidarnej obrony interesów drobnych rolników oraz rzemieślników. Natomiast analiza historii bankowości spółdzielczej wskazuje, że²⁾:

❖ od początków tworzenia spółdzielczości kredytowej występowały dążenia do organizowania się w strukturach regionalnych lub ponadregionalnych – na zasadzie dobrowolności lub z mocy ustaw,

Bezpieczny Bank

Tabela 1. Wybrane informacje o bankach spółdzielczych w latach 90.

Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	09.2000
Liczba BS-ów	1653	1612	1510	1394	1295	1189	781	745***
Fundusze pod. i uzup [w mln]	515,9	539,5	670,5	801,7	1011,7	1198,5	1368,2	1573,2
Aktywa netto BS-ów w aktywach sektora bankowego	6,6%	5,3%	4,8%	4,6%	4,5%	4,3%	4,2%	4,1%
Depozyty sektora niefinansowego w BS w DSNSB*	7,6%	5,9%	5,5%	5,%	5,2%	5,2%	5,0%	4,9%
Fundusze podstawowe i uzupeł. BS-ów w FPiUSB**	8,0%	5,7%	5,4%	4,9%	4,8%	4,4%	4,4%	4,6%
Zatrudnienie w BS w zatrudnieniu w sektorze bankowym	b.d.	b.d.	b.d.	15,0%	14,6%	14,4%	14,3%	14,7%

* Depozytach sektora niefinansowego sektora bankowego ogółem.

** Fundusze podstawowe i uzupełniające sektora bankowego ogółem.

*** Na koniec 2000 roku liczba BS-ów spadła poniżej 700.

- ❖ spółdzielczość kredytowa, nie tylko na ziemiach polskich, działała i rozwijała się w zróżnicowanych strukturach,
- ❖ w procesach rozwoju tego sektora bankowego stosunkowo często występowały reformy ustrojowe spółdzielczości, które szczególnie po 1945 roku przybierały postać obligatoryjną lub miały charakter ingerencji organów państwa w jej działalność.

Obligatoryjne reformy i ingerencje zewnętrzne w spółdzielczy sektor bankowy, zwłaszcza w ostatnich 60 latach, doprowadziły w znacznym stopniu do niezgodności misji spółdzielczości kredytowej z praktyką. *Upaństwowienie działalności banków – poprzez ograniczanie ich podmiotowości w gospodarce nakazowo-rozdzielczej – doprowadziło też do zerwania więzi ekonomicznej pomiędzy interesami członków a operacjami banku. Upolitycznienie gospodarki i finansów wpłynęło zaś na erozję samorządności spółdzielczej*, przyczyniając się w bardzo wielu przypadkach do ukształtowania jej fasadowego charakteru. Ponadto długookresowy, systemowy brak zainteresowania udziałowców w podnoszeniu kapitałów banków spółdzielczych i centralizacja funduszy celowych doprowadziły do bardzo niskiej kapitalizacji tych instytucji finansowych, szczególnie w odniesieniu do europejskich standardów bankowych. A jednocześnie dużego zróżnicowania poszczególnych BS-ów.

Kształtowana przez dziesięciolecia działalność banków, zachowania klientów, przy odpowiednio niskim poziomie edukacji ekonomicznej członków spółdzielni, niski status materialny i perspektywy ekonomiczne głównych klientów BS-ów mają dalekosiężne skutki.

Konsultacje dla banków

W konsekwencji, w niemałej części banków spółdzielczych sens i charakter ich działania został poważnie zniekształcony. Ponadto, w podejściu do formułowania misji banku spółdzielczego po roku 1990 dominowała postawa konserwatywna. Bank spółdzielczy wiązano przede wszystkim z indywidualnym rolnikiem oraz rzemieślnikiem, co było charakterystyczne dla gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Natomiast próby komercjalizacji banków spółdzielczych w ówczesnych warunkach często kończyły się katastrofą, a przynajmniej poważnymi kłopotami finansowymi. Zdarzało się tak szczególnie w tych przypadkach, gdy kredytowano, gwarantowano lub poręczano klientom pochodzącym z terenów odległych od siedziby banku spółdzielczego.

Optymizm związany z przezwyciężaniem głębokiego kryzysu w spółdzielczym sektorze bankowym, łącznie z BGŻ S.A., powinien uwzględniać, że osiągnięto to przy wydatnym wsparciu i zasilaniu zewnętrznym, które nadal w niemałym stopniu wpływają na wyniki osiągane przez wiele z tych banków. Relatywnie dobre, a nawet z punktu widzenia wskaźników rentowności czy jakości należności, lepsze niż w bankach komercyjnych, wyniki spółdzielczego sektora bankowego nie mogą przesłaniać ewentualnych zagrożeń wynikających ze struktury przychodów w BS-ach. Oto ok. 75% wyniku, na koniec września 2000 r., stanowiły w tych bankach odsetki (w bankach komercyjnych 63%). Niepokojący jest także poziom oprocentowania depozytów i kredytów w wielu bankach spółdzielczych (wyższy kredytów i niższy depozytów w porównaniu z bankami komercyjnymi), wynikający zarówno z ich quasi-monopolistycznej pozycji na rynkach lokalnych, jak i braku znajomości sytuacji rynkowej, przez znaczną część klientów tych banków³⁾.

Istnieje zróżnicowana sytuacja banków spółdzielczych pod względem środowiska działania, interesów właścicieli, osiągniętego poziomu rozwoju, stopnia realizacji swych misji, efektywności prowadzonej działalności, uzyskanej pozycji i szans rynkowych, kwalifikacji pracowników i samorządowców, wreszcie współpracy z bankami regionalnymi i zrzeszającymi, co powoduje brak consensusu co do wypracowania jednolitego modelu reformy sektora bankowości spółdzielczej w Polsce u progu XXI wieku.

Analiza założeń ideowych ustawy z 7 grudnia 2000 r.

Literalna analiza zapisów uzasadnienia do rządowego projektu ustawy z 12 października 1999 wskazuje, że konstruowano ją głównie na podstawie doświadczeń ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ oraz zmianie niektórych ustaw z 24 czerwca 1994 r. Natomiast „Głównym przesłaniem projektowanej ustawy jest umożliwienie bankom spółdzielczym i bankom regionalnym dobrowolnego wyboru modelu funkcjonowania...”. Także inne, pozarządowe projekty, będące przedmiotem prac sejmowych, miały podobny rodowód. *Takie podejście sprawia, że uchwalona ustawa pozbawiona jest jakiejś specjalnej myśli przewodniej – zwłaszcza zaś idei spółdzielczej i w gruncie rzeczy wystawia spółdzielczy sektor bankowy na kolejny eksperyment.* Niektórzy krytycy uchwalonej ustawy wskazują wprost, że jej treść w świetle doświadczeń upoważnia do dokonania jedynie nowelizacji ustawy – Prawo bankowe i ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym; w miejsce kolejnej, kontrowersyjnej ustawy szczególnej⁴⁾.

Bezpieczny Bank

Kompleksowa analiza treści ustawy wskazuje, że mieści się ona w nurcie liberalnego podejścia do spółdzielczego sektora bankowego, choć ma dość eklektyczny charakter. Respektuje zasady swobody umów i konkurencji, przynajmniej w części dotyczącej przynależności do banku zrzeszającego. Potencjalnie zaostrza także konkurencję między bankami spółdzielczymi, należącymi do tego samego lub różnych banków zrzeszających. Zresztą ten ostatni rodzaj konkurencji, jak się wydaje, nie był celowym zamierzeniem większości osób popierających przepisy o rozszerzeniu terenu działania banku spółdzielczego. Natomiast zupełnie brak idei liberalizmu w zamkniętym ustawowo katalogu banków zrzeszających czy obowiązku przynależności do związku rewizyjnego pod rygorem sankcji finansowych dla członków zarządu. Umowa zrzeszenia podlega zatwierdzeniu przez KNB, choć w art. 16 ust. 3 wprowadzono wyliczenie przyczyn odmowy jej zatwierdzenia. Rozwiązanie to samo w sobie nie jest ani dobre, ani złe. W zależności jednak od polityki stosowanej przez KNB rozwiązanie to może sprzyjać różnym interesom, banków małych bądź banków dużych, silnych lub słabych, przyśpieszać lub być neutralne wobec procesów konsolidacji banków zrzeszających albo banków spółdzielczych. Ustawa nakłada wiele ograniczeń. Zasadniczy postęp w poszerzeniu katalogu czynności bankowych, jakie mogą wykonywać banki spółdzielcze, został jednak obwarowany zgodą KNB (dotyczy to także wykonywania czynności bankowych na obszarze wykraczającym poza powiaty sąsiadujące); wykonywanie czynności dewizowych zależy od zgody Prezesa Narodowego Banku Polskiego (co nie sposób kwestionować); poszerzenie zaś terenu działania BS-u na powiaty sąsiadujące czy wykonywanie czynności, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt. 1–7 ustawy – Prawo bankowe, uzależniono od zgody banku zrzeszającego. W ustawie zawarto też kategoryczne przepisy odnośnie do minimalnych norm kapitałowych, zarówno dla banków spółdzielczych, jak i zrzeszających, obejmujące i kwoty, i graniczne terminy. Zrównano także pozycję BS-ów z bankami komercyjnymi odnośnie do kontroli statutów oraz wymogu zgody na obsadę stanowisk prezesów w BS-ach przez Komisję Nadzoru Bankowego.

Ustawa – choć w znacznie mniejszym stopniu niż to było w 1994 roku – nadal łączy losy spółdzielczego sektora bankowego z przekształceniami własnościowymi Banku Gospodarki Żywnościowej S.A. Po pierwsze, wiąże to się z zamkniętym katalogiem banków zrzeszających, których liczba – m.in. na skutek wymagań kapitałowych określonych docelowo na 20 mln euro – musi być zmniejszona. Po drugie, zmienia się pozycja BGŻ S.A. jako banku zrzeszającego, w przypadku zrzeszenia przynajmniej jednego BS-u. Po trzecie, chodzi o możliwość dokapitalizowania BGŻ S.A. przez banki spółdzielcze przez objęcie nowej emisji akcji, pokrytych – wkładem pieniężnym lub niepieniężnym – w postaci akcji banku zrzeszającego innego niż BGŻ S.A. Ponadto struktura własnościowa BGŻ S.A. jest dość szczegółowo regulowana w art. 18. Regulacja ta stanowi swoistą opcję dla banków spółdzielczych na własnościową dominację w akcjonariacie BGŻ S.A. Powodzenie jednak tej koncepcji zależy głównie od skali zainteresowania BS-ów jej realizacją. Zainteresowanie to ma jednak wiele uwarunkowań; począwszy od braku zgody sektora spółdzielczego w kwestii oceny efektywności finansowej takiego przedsięwzięcia, po obawy, iż rozproszony akcjonariat z jednej strony, a stosunkowo silna pozycja banku zrzeszającego z drugiej zmarginalizują władztwo BS-u, wynikające z praw właścicielskich. Prywatyzacja BGŻ S.A. w wariantcie ustawowym oraz uczynienie z tego banku wraz z jego

Konsultacje dla banków

potencjalnymi właścicielami efektywnej grupy bankowej wymaga bardzo dużych nakładów (podniesienie kapitałów BGŻ S.A. oraz nakłady na infrastrukturę). W świetle trendów w bankowości i sytuacji na polskim rynku finansowym powstanie takiej grupy bankowej byłoby uzasadnione. Poza jednak ewentualnym przeniesieniem kapitałów wszystkich banków regionalnych do BGŻ S.A., co daje ok. 510 mln zł, konieczne są dalsze inwestycje kapitałowe, szacowane przez samych spółdzielców przynajmniej na ok. 1–1,2 mld zł. Obecnie banków spółdzielczych nie stać na takie nakłady, tym bardziej że część z nich musi podejmować wysiłki, aby spełnić wymagania kapitałowe zapisane w ustawie. Wszystko to rodzi poważne ryzyko dla powodzenia koncepcji przewidzianej ustawą.

Eklektyzm ideowy ustawy widoczny jest także w rozwiązaniu polegającym na zdefiniowaniu osób uprawnionych do otrzymania nieodpłatnie 15% akcji BGŻ S.A. Chodzi tu zarówno o to, że uprawnieniem objęto nie tylko pracowników BGŻ S.A., ale także banków spółdzielczych, które do dnia wejścia w życie ustawy „przepracowały” w tych bankach co najmniej 3 lata. Literalny tego zapis w ustawie rodzi ponadto wątpliwości interpretacyjne w kwestii okresu branego pod uwagę przy identyfikacji listy osób uprawnionych. Wreszcie, uwzględniając regulacje kodeksu pracy, wiele kłopotów może nastroić w praktyce samo pojęcie „osób, które do dnia wejścia w życie ustawy przepracowały”.

Generalnie ustawa zawiera wiele regulacji, które mogą się okazać korzystne dla sektora spółdzielczego oraz BGŻ S.A. pod warunkiem jednak racjonalnego wykorzystania jej zalet i stworzonych szans oraz właściwego podejścia (niestety nie tylko samych banków) do jej słabości czy zagrożeń. Może też być tak, że podział sektora spółdzielczego na konkurencyjne grupy spowoduje wyniszczającą konkurencję oraz zaprzepaści szanse na realizację koncepcji banku społeczności lokalnych.

Niektóre dylematy praktyczne

„Miejscowy pieniądź na potrzeby miejscowego środowiska”?

Banki spółdzielcze, aby spełniać swą misję i zwiększać obecność w środowiskach lokalnych, muszą w znacznie większym stopniu przywrócić zasadę „wykorzystywania miejscowego pieniądza na potrzeby miejscowego środowiska”.

Paradygmatem europejskiej spółdzielczości kredytowej było zrównoważenie obszaru i wolumenu pozyskiwanych depozytów z obszarem i wolumenem udzielanych kredytów. Doświadczenia lat 90. wskazują, że banki spółdzielcze w Polsce globalnie transferują depozyty ze środowisk lokalnych na rynki finansowe⁵⁾. Na koniec 1998 roku transfer depozytów z banków spółdzielczych na rynek pieniężny wynosił ok. 44%, w 1999 r. ok. 37%, aby na 30 września 2000 roku spaść do 33%. Z uwzględnieniem papierów wartościowych wskaźniki te sięgają odpowiednio: 54%, 46% i 43%. Zmniejszenie poziomu tych wskaźników o ca 10 punktów procentowych w badanym okresie wskazuje na poprawę sytuacji z tego punktu widzenia. Warto dodać, że transfer ten odbywa się przy średnim poziomie współczynnika wypłacalności dla banków spółdzielczych na poziomie 11,81%, 12,93% i 13,2% w badanych okresach, co może wska-

Bezpieczny Bank

Tabela 2. Wybrane pozycje bilansu sektora banków spółdzielczych w Polsce

Wyszczególnienie	Stan na: (w tys. zł)			
	31.12.1998	30.06.1999	31.12.1999	30.09.2000
Depozyty podmiotów niefinansowych i budżetów terenowych	11.395.366	12.108.684	12.813.690	13.945.112
Należności od sektora finansowego	4.970.162	4.569.610	4.678.140	4.577.957
Należności od sektora niefinansowego	6.340.617	7.623.250	8.054.232	9.657.901
Należności od sektora budżetowego	48.416	58.259	99.044	121.284
Papiery wartościowe	1.165.159	1.260.436	1.231.890	1.403.303

Źródło: Dane BFG o sytuacji w sektorze banków spółdzielczych.

zywać, że barierą wykorzystania zgromadzonych depozytów na rynkach lokalnych nie są przede wszystkim regulacje nadzorcze.

Interesujące są powody transferowania, poza spółdzielczy sektor bankowy, około jednej trzeciej zgromadzonych depozytów. Jakkolwiek występują zróżnicowania regionalne, to problem ten wymaga pogłębionych analiz i studiów. Gdyby bowiem tendencja do transferu środków miała się utrzymać w dłuższym okresie, bez odpowiednich inwestycji bezpośrednich lub napływu kredytu z banków komercyjnych, oznaczałoby to degradację gospodarczą typowych środowisk działania banków spółdzielczych. Ponadto byłoby to istotną przesłanką zmiany misji tych instytucji kredytowych.

Kwestia ta ma fundamentalne znaczenie dla racji istnienia banków spółdzielczych w systemie finansowym III RP. Niestety, bardzo rzadko staje się ona przedmiotem rozważań animatorów koncepcji, które znajdują swe odbicie w przepisach ustawy. Praźródłem tego dylematu jest wielokrotnie w historii zakłócany rozwój instytucji kredytowych, a w ostatnich 50 latach stworzenie fasadowej samorządności społeczności lokalnych, a także pozornej samorządności samych spółdzielców. W konsekwencji interes banku – jako organizacji i jego pracowników – jest często nietożsamy z interesami społeczności, w której i dla której funkcjonuje. Dzieje się tak m.in. na skutek nieracjonalnej struktury i relatywnie wysokich kosztów stałych⁶⁾. W tym kontekście mniejsze znaczenie ma istnienie samego banku spółdzielczego, jako samodzielnego podmiotu blisko klienta, a ważniejsza jest dostępność placówki takiego banku, zwłaszcza na terenach, gdzie nie ma innych banków. Jednocześnie absolutnie konieczne jest, aby łączne koszty (z uwzględnieniem udziałów w funduszach banku i ewentualnej dywidendzie) oraz warunki świadczenia usług były przynajmniej nie gorsze niż w bankach komercyjnych. Ważne jest także, aby wysoki koszt obsługi finansowej oferowanej przez banki spółdzielcze lub zupełny jej brak nie po-

Konsultacje dla banków

wodował nieuzasadnionego odpływu lokalnego pieniądza, a zwłaszcza niepotrzebnej repartycji dochodu społeczności lokalnych.

Konsolidacja wymuszona ustawowymi progami kapitałowymi czy konsolidacja w wyniku naturalnych procesów selekcji rynkowych?

Oba tytułowe rozwiązania mają swe wady i zalety. Nie powinno się ich rozpatrywać w oderwaniu od rozstrzygnięć poprzednio sformułowanego dylematu. Pośpieszna konsolidacja, wymuszona progami kapitałowymi, była kuracją drakońską i uzasadniony był opór środowiska spółdzielczego przeciw zbyt niemu skracaniu okresu dochodzenia do tych wymogów. Inną sprawą jest zaś to, czy ustawowe wymogi kapitałowe, poza spełnieniem wymagań międzynarodowych, co do obligatoryjności których istnieją poważne kontrowersje, są obiektywnie uzasadnione potrzebami finansowymi klientów BS-ów, zarówno tych dużych, jak i tych małych. Ponadto praktyka lat 90. wykazała, że sam poziom kapitałów własnych w niewystarczającym stopniu chronił BS-y przed kryzysami. Rodzi się także niepewność co do wpływu przyjętych rozwiązań na rozwój konkurencyjnych instytucji finansowych w środowiskach lokalnych, jakimi stają się spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, korzystające z systemowego uprzywilejowania. W aspekcie przyjętych progów kapitałowych ustawa w różnym stopniu dotyka banki silne i słabe. Dla jednych jest zagrożeniem, dla innych szansą.

Doświadczenia ostatnich dziesięciu lat wskazują, że trudno liczyć na racjonalizację struktury jedynie na podstawie sygnałów rynkowych i możliwości ekonomicznych. Doświadczenia wykazują także, że przesuwanie terminów osiągania minimalnych progów kapitałowych powodowało odkładanie na przyszłość nawet tych łączy, które były już odpowiednio przygotowane. Swoistą wymowę ma również fakt, że łączenia lub przejęcia banków spółdzielczych w zbyt wielu przypadkach ukierunkowane są tylko na pierwszy próg kapitałowy (300 000 euro). Takie podejście nieuchronnie podniesie koszty dalszych konsolidacji przy konieczności osiągnięcia progu docelowego (1 mln euro). Nie wolno też lekceważyć tego, iż procesy konsolidacji w początkowym okresie niosą ze sobą dodatkowe koszty. Przy niekorzystnych warunkach zewnętrznych mogą one przekraczać możliwości ich absorpcji przez łączące się banki spółdzielcze. Ponadto w nowo powstałych organizacjach, w wyniku łączy, pojawiają się nowe ryzyka operacyjne, związane z zarządzaniem rozproszoną przestrzennie strukturą, zmienionymi procedurami, odmiennymi stylami zarządzania, które mogą prowadzić do sytuacji kryzysowych.

Nowa regulacja terenu działania a konkurencja między bankami spółdzielczymi

Nowa regulacja terenu działania banku spółdzielczego spełnia oczekiwania znacznej części środowiska bankowych spółdzielców i ich sojuszników w Sejmie RP. Zgodnie z art. 5 ust. 1 analizowanej ustawy „bank spółdzielczy prowadzi działalność na terenie powiatu, w którym znajduje się jego siedziba, oraz na terenie powiatu, w którym w dniu wejścia w życie ustawy znajdują się jego placówki wykonujące czynności bankowe”.

Bezpieczny Bank

Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 2 „bank spółdzielczy za zgodą banku zrzeszającego, z którym zawarł umowę zrzeszenia, może prowadzić działalność także na terenie powiatów sąsiadujących z terenem określonym w ust. 1”, a za zgodą KNB także na terenie innych powiatów. Dla porównania warto wskazać, że w ustawie „świętojańskiej” z 1994 r. określono iż „Bank spółdzielczy prowadzi działalność na obszarze gminy, w której znajduje się jego siedziba, a za zgodą banku regionalnego – na obszarze regionu lub jego części”. Zestawienie tych dwóch regulacji wskazuje na znaczące zmiany. Po pierwsze, mamy do czynienia z regulacją powszechną, obejmującą wszystkie banki spółdzielcze (z wyłączeniem tych, których fundusze przekraczają równowartość 5 mln euro). Po drugie, ustawa nie różnicuje banków spółdzielczych ze względu na przynależność do określonych banków zrzeszających. Po trzecie podstawowy teren działania BS-u znacznie się poszerza (gminę zastąpił powiat lub powiaty w zależności od posiadania tam placówek bankowych). Po czwarte, za zgodą KNB bank spółdzielczy może prowadzić działalność nawet na terenie całego kraju. Po piąte wreszcie, w przypadku łączenia się banków spółdzielczych, działających na różnych terenach, teren działania banku przejmującego, niejako automatycznie, powiększa się o teren działania banku przejętego w dniu połączenia.

Scharakteryzowana regulacja bardzo istotnie zmienia sytuację wielu banków spółdzielczych z punktu widzenia rynku, na którym działają. Wstępna analiza sytuacji na przykładzie tylko jednego banku regionalnego wskazuje, że na terenie poszczególnych powiatów będzie konkurować ze sobą do sześciu banków spółdzielczych, mających tam swe siedziby lub placówki wykonujące czynności bankowe w dniu wejścia w życie ustawy. W świetle przytoczonego przykładu przyjęte rozwiązanie ustawowe wprowadza nową jakość do spółdzielczego sektora bankowego. Z jednej strony może to być wewnętrzna konkurencja banków spółdzielczych należących do tego samego, dwóch różnych, a nawet kilku zrzeszeń. Przyjmując, że przynajmniej w ramach jednego zrzeszenia będzie się podejmowało działania zmierzające do delimitacji rynków poszczególnych banków, to doświadczenia zachowań rynkowych wskazują, iż trudno przezwyciężyć pokusy wynikające z tzw. dylematu więźnia. Innym przejawem nowej regulacji terenu działania jest podważenie koncepcji banku spółdzielczego społeczności lokalnej. Bank, którego teren działania obejmuje dwa lub więcej powiatów, przestaje być bankiem społeczności lokalnej jako terytorialnie zwartej grupy społecznej o wspólnym interesie. Wreszcie, gdy na terenie jednego powiatu prowadzą działalność, a szczególnie gdy mają siedziby dwa lub więcej banki spółdzielcze, trudno o realizację koncepcji banku spółdzielczego z silnym udziałem kapitałowym i obsługą finansową samorządu terytorialnego. Przyjęte rozwiązanie może też mieć pozytywne wyniki z lokalnej konkurencji i obniżenia kosztów pośrednictwa bądź obsługi finansowej. Chyba jednak wbrew intencjom – przynajmniej znacznej części samych spółdzielców, zwłaszcza z małych banków spółdzielczych – systemowy skutek przyjętego rozwiązania to jeszcze jeden czynnik powodujący konsolidację.

Bez szczegółowych analiz lokalizacji siedzib i placówek banków spółdzielczych nie sposób o bardziej skwantyfikowane oceny szans czy zagrożeń wynikających z opisanej sytuacji.

Czy środki przeznaczone na pożyczki restrukturyzacyjne będą wystarczające?

W związku z kosztami procesów konsolidacji banków spółdzielczych, i to kosztami wymuszonymi w znacznie większej mierze regulacjami zewnętrznymi niż obiektywnymi potrzebami rynku w danym czasie, analizowana ustawa wprowadza nowe rozwiązania. Przede wszystkim tworzy się fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych, wyodrębniony w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym jako fundusz własny. Fundusz ten ma być zasilany z kilku tytułów. Po pierwsze, na mocy art. 32 administrowany do tej pory przez BGŻ S.A. Fundusz Rozwoju Banków Spółdzielczych zostaje zlikwidowany, a jego środki podlegają przekazaniu do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego według następujących zasad:

- 1) środki, które w dniu wejścia w życie ustawy znajdowały się na rachunku BGŻ S.A., zostaną wraz z należnymi odsetkami przekazane do BFG z przeznaczeniem na wsparcie procesów łączenia banków spółdzielczych oraz na ich przedsięwzięcia inwestycyjne (unifikacja programów i sprzętu informatycznego, ujednoczenie technologii bankowej, ujednoczenie procedur finansowo-księgowych, unifikacja oferty produktów i usług bankowych, nabycie akcji banku zrzeszającego w okresie 3 lat)⁷⁾,
- 2) należności Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych z tytułu pożyczek udzielonych bankom spółdzielczym niespłacone do dnia wejścia w życie ustawy zostają umorzone (prawdopodobnie są to symboliczne kwoty).

Po drugie, na mocy art. 33 do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zostaną przekazane wypłacone z budżetu państwa środki z tytułu wykupu obligacji serii D, o których mowa w art. 39 ust. 2 tzw. ustawy świętojańskiej z 1994 r., wraz z wypłaconymi odsetkami, a które na mocy analizowanej ustawy zostają umorzone z powodu nieprzekazania ich przez BGŻ S.A. uprawnionym bankom lub ich niewykorzystania przez te banki.

Po trzecie, fundusz restrukturyzacji banków spółdzielczych będzie zasilony otrzymanymi przez BGŻ S.A. obligacjami restrukturyzacyjnymi serii D, w części stanowiącej równowartość nie przekazanej w formie wkładów niepieniężnych na rzecz uprawnionych banków części majątku BGŻ S.A.

Po czwarte, wreszcie fundusz ten będzie zasilony środkami wypłaconymi z budżetu państwa, wraz z odsetkami z tytułu wykupu tych obligacji, w przypadkach odstąpienia przez bank zrzeszający od restrukturyzacji wierzytelności banku spółdzielczego.

Analizowana ustawa – tworząc jednorazowe źródła finansowania funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych – nakłada na BFG nową jakościowo i rozległą ilościowo funkcję. Oto BFG w granicach środków i na cele powyżej scharakteryzowane „może udzielać bankom spółdzielczym, w których nie występuje niebezpieczeństwo niewypłacalności, zwrotnej pomocy finansowej, na warunkach korzystniejszych niż ogólnie stosowane dla banków spółdzielczych”. Przy czym pomoc może być udzielona, gdy według BFG sytuacja banku spółdzielczego nie stwarza zagrożenia spłaty pożyczki, a ponadto bank ustanowi odpowiednie zabezpieczenia. Kompetencje do określenia form, trybu oraz szczegółowych warunków udzielania pomocy ustawa

przekazuje Radzie BFG. Przytoczony przepis, wraz z innymi fragmentami art. 35 i 36, ustawy zdaje się wskazywać, że warunki udzielenia pożyczki z funduszu restrukturyzacji, tj. przynajmniej oprocentowanie i prowizja, powinny być niższe niż w przypadku innych form pomocy finansowej udzielanej bankom spółdzielczym przez BFG³⁾. Mniej uzasadnione byłoby wydłużanie okresu korzystania z pomocy, poza dotychczasową granicę 10 lat, czy też karencja przekraczająca połowę okresu, na jaki pożyczka została udzielona.

Ustawowe rozstrzygnięcie zagospodarowania nie wykorzystanych obligacji restrukturyzacyjnych serii D powinno się oceniać na tle skutków ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ z 24 czerwca 1994 roku. Toż właśnie ta ustawa nałożyła na BS-y obowiązki utworzenia dziewięciu banków regionalnych. Ich powołanie kosztowało i kosztuje banki spółdzielcze niemało, a efekt finansowy z tych inwestycji jest wątpliwy. Obecnie część banków spółdzielczych zobowiązana jest, na mocy kolejnej ustawy, do – jak się wydaje – korzystniejszej akcji – konsolidacji, w celu osiągnięcia progów kapitałowych, a koszty tych działań – przynajmniej w części – mają być rekompensowane „taniami” pożyczkami z BFG.

Bez wykonania delegacji ustawowych określonych w art. 33 trudno jednoznacznie przesądzić wartość funduszu restrukturyzacji w momencie jego utworzenia (różne źródła podają kwotę 120–130 mln zł). Nie sposób także, nawet w przybliżeniu, oszacować potencjalnego zapotrzebowania na pożyczki. Tym bardziej że o takie pożyczki mogą się starać banki spółdzielcze, które dokonały połączenia z innymi bankami w okresie 3 lat przed wejściem w życie ustawy. Szacunki dodatkowo utrudniają następujące wymagania ustawowe wobec pożyczkobiorcy:

- 1) zakaz wypłacania dywidendy w okresie korzystania z pomocy i przeznaczenie nadwyżki bilansowej na zwiększenie funduszy własnych,
- 2) obowiązek przekazywania określonych przez BFG informacji przez pożyczkobiorcę oraz poddanie działalności banku kontroli w zakresie celowości wykorzystania pożyczki (problem naturalnej niechęci poddawania się kolejnej kontroli w relacji do ewentualnych korzyści z pomocy).

Przedstawione okoliczności i analiza bilansów rodzą jednak obawy, iż zapotrzebowanie mimo wszystko przekroczy możliwości finansowe funduszu restrukturyzacji. Taka sytuacja zaś będzie wymagać ustanowienia kryteriów selekcji bądź hierarchizacji wniosków. Można bowiem wywodzić, że gdyby intencją ustawodawcy było zwykle rozdzielanie tego funduszu, np. wedle liczby banków spółdzielczych czy też w proporcji do posiadanych przez nie funduszy, nie ustanawiałby złożonego systemu pośrednictwa finansowego, zbliżonego do kredytowania. Jednakże zapotrzebowanie przekraczające możliwości finansowe funduszu restrukturyzacji kreuje m.in. dylemat oprocentowania. Im tańsza pożyczka, tym jej korzystniejszy wpływ na rekompensatę poniesionych kosztów i sytuację finansową beneficjenta. Z drugiej jednak strony oprocentowanie poniżej stopy inflacji deprecjonuje fundusz i zmniejsza szanse na jego wykorzystanie przez inne banki w przyszłości; zarówno te, dla których funduszu nie wystarczy w pierwszym „rozdaniu”, jak i te, które dopiero nabeżdą uprawnien do korzystania z niego, w ramach procesów konsolidacyjnych.

Inne problemy związane z udzielaniem pomocy to identyfikacja i weryfikacja kosztów działalności banku, w związku z dokonanym połączeniem. Przepisy ustawowe

Konsultacje dla banków

pod tym względem są z jednej strony bardzo ogólne, a z drugiej mało precyzyjne. Dlatego w praktyce odpowiednie artykuły ustawy mogą rodzić wątpliwości, a nawet spory co do określania choćby górnej granicy udzielanej pożyczki, którą wedle ustawy mają być koszty działalności banku w związku z dokonanym połączeniem (por. art. 37 ust. 2).

Do rozstrzygnięcia pozostaje także udzielanie pomocy bankom spółdzielczym z funduszu restrukturyzacji w przyszłości. Może to dotyczyć sytuacji wyczerpania środków w pierwszej akcji, przy złożeniu uzasadnionych wniosków przez banki, ale także kolejnych wniosków związanych z łączeniami, w których przynajmniej jednym z potencjalnych beneficjentów pożyczki byłby bank, który już skorzystał z dobrodziejstw funduszu restrukturyzacji we wcześniejszej akcji.

W przypadku zapotrzebowania przewyższającego możliwości funduszu restrukturyzacji warto rozważyć kryteria pomocnicze służące selekcji wniosków. Takim kryterium mogłoby być skorzystanie z innych form pomocy BFG, np. z dotychczasowego funduszu pomocowego. Uwzględniając ideę solidaryzmu w ruchu spółdzielczym, po odpowiednich konsultacjach w środowisku, można także kierować się kryterium pilności i konieczności potrzeb wnioskodawców pożyczek. To ostatnie rozwiązanie odchodziłoby w pewnym stopniu od kryterium uprawnień, natomiast preferowałoby potrzeby.

Te i inne problemy wymagają od Rady BFG bardzo kompleksowego ich rozważenia przed uchwaleniem określonego ustawą dokumentu, przesądzającego formy, tryb oraz szczegółowe warunki udzielania pomocy. Wykorzystanie konsultacji środowiskowych w kwestiach podlegających regulacji przez Radę BFG wydaje się bardzo zasadne.

Wysoki próg kapitałowy dla banków zrzeszających a ich funkcje

Analizowana ustawa w art. 2 pkt. 2 zawiera imienny katalog banków zrzeszających obejmujący 12 podmiotów (9 banków regionalnych, 2 zrzeszające i BGŻ S.A.), tworząc jednocześnie możliwości łączenia się wymienionych banków. Jednakże utrzymanie statusu banku zrzeszającego jest dwójako uwarunkowane. Po pierwsze, istnieje wymóg zrzeszania przynajmniej jednego banku spółdzielczego, a po drugie, bank zrzeszający ma obowiązek posiadania funduszy własnych na poziomie minimum 20 mln euro (przejściowo 10 mln euro w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy; równowartość 15 mln euro do 31 grudnia 2003 r. i 20 mln euro do dnia 31 grudnia 2006 r.).

W gruncie rzeczy wymóg minimalnego poziomu kapitałowego dla banków zrzeszających jest wyznacznikiem ich liczby⁹. Z kolei, biorąc pod uwagę funkcje banku zrzeszającego ważne znaczenie ma szacunek liczby banków spółdzielczych w okresie docelowym (np. roku 2006 lub 2010). Odpowiednie szacunki dla funduszy własnych banków spółdzielczych pozwalają określić liczbę tych banków na ok. 300, a przy korzystnych wynikach finansowych w najbliższych latach 350–380. Odpowiada to zresztą w przybliżeniu liczbie powiatów i miast powiatowych w Polsce. Dla 300–380 banków spółdzielczych po konsolidacji, uwzględniając trendy w technologiach bankowych oraz koszty funkcjonowania, istniejąca liczba banków zrzeszających, przy przypisywanych im funkcjach, jest stanowczo zbyt duża. Dlatego trzeba rozważyć, aby nie

Bezpieczny Bank

Tabela 3. Fundusze własne banków regionalnych i zrzeszających oraz BGŻ S.A. na 30 września 2000 roku

Nazwa banku	Fundusze własne (mln PLN)	Fundusze własne (mln euro)*	Szacunek szans na spełnienie progu kapitałowego**		
			30.06.01	31.12.03	31.12.06
GBW S.A.	64,3	16,42	Spełnia	Spełnia	Duże
GPZ S.A.	59,3	15,14	Spełnia	Spełnia	Duże
MBR S.A.	48,8	12,46	Spełnia	Duże	Średnie
KPBR S.A.	48,3	12,33	Spełnia	Średnie	Małe
MRBank S.A.	47,8	12,21	Spełnia	Średnie	Małe
W-MBR S.A.	43,1	11,00	Spełnia	Małe	Małe
LBR S.A.	35,7	9,12	Duże	Średnie	Małe
BUG S.A.	34,2	8,73	Średnie	Małe	Brak
BBR S.A.	33,5	8,55	Małe	Brak	Brak
DBR S.A.	32,8	8,36	Małe	Małe	Brak
RBR S.A.	23,2	5,92	Brak	Brak	Brak
Razem BR+BZ	510,0	130,23	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
BGŻ S.A.	822,9	210,13	Spełnia	Spełnia	Spełnia
Ogółem	1332,9	340,36	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX

* Kurs sprzedaży euro według tabeli kursów walut obcych dla klientów NBP na 10 stycznia 2001 roku (3,9162).

** Według wymagań art. 2 i art. 28 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 roku o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających.

powtórzyć błędu, jaki popełniono, tworząc zbyt wiele banków regionalnych na podstawie przepisów ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ z 1994 roku. Obligatoryjność utworzenia i zrzeszania się w terytorialnie właściwych dziewięciu bankach regionalnych, na podstawie ustawy „świętojańskiej”, przyczyniła się do znacznych kosztów początkowych, a następnie zwiększała koszty działalności BS-ów bez adekwatnych korzyści ekonomicznych (swoistą, częściową rekompensatą dla banków z tzw. grupy krajowej, choć nie w proporcji do nakładów, były obligacje restrukturyzacyjne). Obecnie przepisy ustawy – praktycznie – wymuszają łączenia lub przejęcia tych banków, co może zwiększać nieefektywność poczynionych, często nie z własnej woli, inwestycji kapitałowych przez banki spółdzielcze. Co prawda stworzono pewne „furtki” wyjścia z takich nieefektywnych inwestycji (np. przez klauzulę, że KNB może wyrazić zgodę na połączenie banku zrzeszającego z innym bankiem niż bank zrzeszający)¹⁰.

Uwzględniając obecne zaawansowanie działań zmierzających do racjonalizacji liczby i struktury banków zrzeszających, prawdopodobne jest utworzenie początko-

Konsultacje dla banków

wo trzech (BGŻ S.A., G-6, GBW), przejściowo dwóch, a docelowo jednej grupy banków spółdzielczych¹¹⁾. I to zarówno w wariantcie z BGŻ S.A. – jako bankiem zrzeszającym, jak i bez tego banku. Scenariusz ukształtowania dwóch grup bankowych jest tym realniejszy, im mniej będzie określona rola banków spółdzielczych w realizacji polityki transformacji sektora rolnego, wsi i małych miast oraz ich udziału w dystrybucji środków przedakcesyjnych czy strukturalnych dla tych środowisk, w związku z integracją z UE. Nie można też wykluczyć, że BS-y o kapitale powyżej 5 mln euro podejmą próbę funkcjonowania w sojuszu strategicznym z bankiem komercyjnym na wzór SBR „Samopomoc Chłopska”.

Analizując ustawowe funkcje banku zrzeszającego zawarte w art. 19 ustawy, można sformułować wniosek, iż jest on przede wszystkim ogniwem ułatwiającym funkcje regulacyjne wobec banków spółdzielczych (prowadzi rachunki bieżące zrzeszonych BS-ów, na których utrzymywane są ich rezerwy obowiązkowe; nalicza i utrzymuje rezerwę zrzeszonych BS-ów na rachunku w NBP; prowadzi wyodrębniony rachunek, na którym deponowane są aktywa zrzeszonych BS-ów stanowiące pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych; wypełnia za zrzeszone BS-y obowiązki informacyjne wobec NBP i BFG; kontroluje zgodność działalności zrzeszonych BS-ów z postanowieniami umowy zrzeszenia, przepisami prawa i statutami, a w uzasadnionych przypadkach występuje do KNB o zastosowanie środków dyscyplinujących lub represyjnych). Ustawodawca przewidział także dla banku zrzeszającego funkcje reprezentowania zrzeszonych banków spółdzielczych w stosunkach zewnętrznych, w sprawach wynikających z umowy zrzeszenia oraz wykonywanie innych czynności przewidzianych w tej umowie. Ze scharakteryzowanych funkcji wynika, że ustawowy próg kapitałowy na poziomie równowartości 20 mln euro nie jest z nimi w żaden sposób powiązany. Jeżeli polityka KNB w zakresie zatwierdzania projektów umów zrzeszenia nie obejmie żadnych regulacji związanych z odpowiedzialnością banku zrzeszającego za ewentualne straty finansowe banku zrzeszonego (np. z tytułu prowadzenia działalności na terenie powiatów sąsiadujących z powiatami, w których znajduje się siedziba BS-u lub jego placówki, albo też przyzwolenia na wykonywanie czynności, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt. 1 i 3–7 ustawy), wówczas przedmiotowy próg kapitałowy nie znajduje żadnego obiektywnego uzasadnienia, poza zmniejszeniem liczby banków zrzeszających¹²⁾.

Same banki spółdzielcze stają natomiast wobec dylematów przynależności do określonego banku zrzeszającego. Gdyby skuteczne okazały się przedsięwzięcia zmierzające do utworzenia trzech grup bankowych, o których wspomniano powyżej, problem wyboru zostałby częściowo ograniczony. Niemniej jednak w ramach ustawowej swobody umów, przy jednolitości umowy w poszczególnych zrzeszeniach, ważne dla banków spółdzielczych będą warunki, na jakich umowy te będą zawierane. Chodzi zwłaszcza o aspekty ekonomiczne, począwszy od ponoszonych kosztów do ewentualnych efektów wynikających z udziału kapitałowego w banku zrzeszającym. Ten ostatni aspekt nabiera odpowiedniego znaczenia wobec regulacji art. 17, który w ust. 1 stanowi, że akcjonariuszom banku zrzeszającego przysługuje na walnym zgromadzeniu jeden głos z każdej posiadanej akcji. To istotna zmiana w stosunku do ustawy „świętojańskiej”, gdyż uzależnia wpływ na bank zrzeszający od udziału kapitałowego. Rodzi też konsekwencje dla obecnych zapisów w statutach banków zrzeszających.

Trudno dziś jednoznacznie przesądzić, jak daleko idące konsekwencje może mieć ustawa dla efektywnego funkcjonowania banków zrzeszających, ale nie można a priori odrzucić wariantu zgrupowania w wybranym banku np. silnych kapitałowo i dużych BS-ów. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na pewne ryzyka wynikające z rozproszenia przestrzennego zrzeszeń. Na poziomie rynku lokalnego objawi się to m.in. konkurencją placówek banków spółdzielczych, należących do różnych zrzeszeń. Można także wskazać na problemy organizacji, a zwłaszcza komunikacji, w przypadku braku odpowiednich systemów informatycznych.

Wreszcie niepokój budzi zapisanie w ustawie bardzo napiętych terminów realizacji niektórych postanowień (np. obowiązek zrzeszania się, zawarcie umowy zrzeszenia według jednolitego wzorca). Uwzględniając doświadczenia z drugiej połowy lat 90., można przewidywać, że stwarza to dość wysokie ryzyko niezgodności regulacji ustawowych z praktyką.

Projekcje i hipotezy odnośnie do przyszłości

Niektóre doświadczenia restrukturyzacji polskiego sektora banków komercyjnych z drugiej połowy lat 90. w nieodległej przyszłości przeniosą się na sektor banków spółdzielczych. Ich konsolidacja, obok omówionych w tym opracowaniu regulacji ustawowych, zostanie wymuszona – co najmniej w takim samym stopniu – zarówno przez czynniki ekonomiczne (np. zmniejszające się wraz z inflacją i rosnącą konkurencją marże, mniejsza liczba BS-ów, racjonalizacja kosztów i zatrudnienia), jak i przez wyzwania rewolucji technologicznej w bankowości (np. nakłady na hardware i software informatyczny). Uwzględniając doświadczenia zagraniczne, prognozuje się, że banki komercyjne rozwiną swoją ofertę, włączając w nią m.in. kredyty preferencyjne dla rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Można nawet postawić tezę, że odgrywanie przez banki komercyjne roli konsolidacyjnej wobec banków „rolniczych” i „wiejskich”, a zwłaszcza tempo wchodzenia w tę rolę, będzie zależać od rozwiązań przedakcesyjnych, a później wspólnej polityki rolnej w ramach członkostwa Polski w Unii Europejskiej¹³⁾.

Rozważając problemy konsolidacji banków trzeba uwzględnić różnorodny charakter przesłanek i skutków tego procesu. W polskich warunkach przede wszystkim należy brać pod uwagę fundamentalne zmiany systemowe polegające na wdrażaniu zasad gospodarki rynkowej i aktywną rolę pieniądza w alokacji zasobów. Dla sektora bankowości spółdzielczej szczególne znaczenie ma ograniczanie roli państwa w subsydiowaniu działalności w sferze rolnictwa i gospodarki żywnościowej, polaryzacja statusu materialnego typowych klientów banków spółdzielczych (jedni się bogacą i bank spółdzielczy przestaje im wystarczać, inni ubożeją i coraz trudniej im prowadzić efektywną reprodukcję w swych gospodarstwach czy warsztatach, przez co narażają banki kredytujące na ryzyko niewypłacalności), a także szybki rozwój sieci i uniwersalizacja działalności banków komercyjnych wraz z przejmowaniem najlepszych klientów.

Przeszkodą w tworzeniu silnej struktury była i jest kondycja finansowa banku, któremu powierza się lub preferuje rozwiązaniami ustawowymi – rolę konsolidatora. Dodatkowe problemy pojawiły się wraz z realizacją programu uzdrowienia BGŻ

Konsultacje dla banków

S.A. i zasadą niekonkurowania z podmiotami struktury krajowej. Także rozdrobniona sieć banków spółdzielczych o niskich kapitałach i brak perspektyw na ich podniesienie, przez pozyskanie nowych udziałowców, nie sprzyja ofensywnemu rozwojowi wielu z nich¹⁴.

Warto także przestrzec przed lekceważeniem – przez środowisko banków spółdzielczych – rozwoju technologii bankowych, jaki następuje w silnych bankach komercyjnych (np. wtórny rynek dla małych kredytów, masowe produkty depozytowe obniżające koszt pozyskiwania pieniądza, usługi okołorachunkowe, „wciąganie” budżetów gmin). Technologie te wymagają odpowiednio dużej skali działalności, ale są konkurencyjne i pozwalają sukcesywnie odbierać małym bankom ich tradycyjnych klientów¹⁵). Na rynku finansowym pojawiają się także niebankowe instytucje i usługi, realnie lub potencjalnie przejmujące klientów banków spółdzielczych (pośrednictwo kredytowe, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, firmy leasingowe, instytucje rynku kapitałowego, fundusze emerytalne itp.). Pojawiają się też alianse strategiczne banków spółdzielczych z bankami komercyjnymi. Niekiedy pozwala to przekroczyć, uważaną za bezpieczną w przeciętnym banku spółdzielczym, 60-procentową granicę udziału kredytów w aktywach, a nawet dochodzenie do poziomu 80%; pod warunkiem jednak, że ma się kapitałowe wsparcie banku silnego i przyjaznego¹⁶.

Niekiedy podkreśla się, że standaryzacja produktów w bankach komercyjnych bywa niedopasowana do zapotrzebowania segmentów rynku, na których dominują kredyty dla rolnictwa, rzemiosła czy drobnych producentów. Tradycyjnie małe i lokalne banki mogły w tych segmentach uzyskać przewagę konkurencyjną, pod warunkiem odpowiedniej elastyczności w udzielaniu niewielkich kredytów. Elastyczności wynikającej z doświadczenia swoich pracowników oraz bliskiej i wszechstronnej znajomości klientów i lokalnego terenu działania. Taka sytuacja może nawet powstrzymać procesy konsolidacyjne, utrzymując lokalne banki przy życiu, ale nie stwarzając im szans na rozwój.

Jeżeli chodzi o czynniki warunkujące procesy przejść lub fuzji wewnątrz systemu bankowego, to warto wskazać, że nie ma przekonujących dowodów, że korzyści skali są motorem konsolidacji. Natomiast doświadczenia zagraniczne dowodzą, że umiejętności menedżerskie odgrywały tu większą rolę niż ekonomia skali¹⁷). Natomiast występuje stosunkowo silny związek efektywności z powiększaniem bazy depozytowej banku, uniezależnianiem się od zewnętrznych rynków finansowych czy rozwiązywania trudności wewnętrznych, które zagrażały dalszemu istnieniu banku (procedury bankowe obejmujące zasady ostrożnościowe, kwalifikacje kadry, strategia marketingowa, profesjonalizacja nadzoru właścicielskiego).

Biorąc pod uwagę koncentrację działalności BS-ów w Polsce w sektorze rolnym, warto rozważyć scenariusz polaryzacji producentów na duże gospodarstwa typu farmerskiego i drobne gospodarstwa rolne typu rodzinnego. Gdyby ten scenariusz był realizowany bez odpowiedniego wzmocnienia czy konsolidacji kapitałowej BS-ów, powstaje ryzyko pozostania w bankach spółdzielczych jedynie tych drugich klientów. Z kolei ich niska rentowność stwarza zagrożenie dla wyspecjalizowanych banków spółdzielczych.

Bezpieczny Bank

Przypisy

- ¹⁾ Wstępne dane za 2000 rok wskazują, że udało się powstrzymać tę niekorzystną tendencję.
- ²⁾ Por. J. Szambelańczyk, *Przemiany bankowości spółdzielczej w Polsce. Zagadnienia aktualne*. „Prawo Bankowe” nr 1, 1997, s. 101. Warto tu przypomnieć myśl A. Szamarzewskiego o tym, że „spółdzielnie kredytowe winny udzielać kredytu spadkobiercom niepodzielnych gospodarstw rolnych na spłacenie rodzeństwa, a także przechodzącym do miast synom chłopskim na założenie samodzielnych warsztatów lub sklepów” oraz ocenę S. Ochocińskiego, że w latach 1930–1939 powolna sanacja zniszczonej kryzysem bankowości spółdzielczej odbywała się kosztem jej uzależnienia od pomocy finansowej i polityki państwa.
- ³⁾ Oprocentowanie kredytów dla ludności i podmiotów gospodarczych w największych bankach spółdzielczych było wyższe niż średnie w sektorze banków komercyjnych. Natomiast średnie oprocentowanie w obu grupach kredytów w całym sektorze spółdzielczym było jeszcze wyższe niż w największych bankach spółdzielczych. Żle to świadczy o realizacji misji banku spółdzielczego. Wnioski sformułowano na podstawie materiałów analitycznych Departamentu Analiz Sektora Bankowego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.
- ⁴⁾ Por. T. Narożny, *Aspekty organizacyjno-prawne restrukturyzacji i konsolidacji banków spółdzielczych*, „Bezpieczny Bank”, 1999, nr 1/2(6/7), s. 99–108.
- ⁵⁾ Przejaskrawiając nieco można stwierdzić, że depozyty klientów BS-ów w Polsce refinansują, poprzez banki samochodowe, zagraniczne koncerny samochodowe.
- ⁶⁾ Efektywność największych banków spółdzielczych była w 2000 r. nieco niższa niż średnia dla wszystkich BS-ów (rentowność aktywów o 0,3, rentowność funduszy o 11,1 i rentowność obrotu o 0,9 punktu procentowego). Natomiast wskaźnik udziału kosztów działania w kosztach ogółem w tych największych BS-ach był ok. 5 punktów procentowych niższy niż w przeciętnym banku spółdzielczym. Uwzględniając szerszy kontekst, dane te wskazują, że im mniejszy bank, tym większe zagrożenie jego efektywności wraz ze spadającymi stopami procentowymi, marżami i rosnącą konkurencją.
- ⁷⁾ Należy zwrócić uwagę na bardzo szeroki i trudny do precyzyjnej weryfikacji zakres przedsięwzięć stanowiących podstawę do udzielenia pomocy z funduszu restrukturyzacji BFG.
- ⁸⁾ Zgodnie z Uchwałą nr 35/97 Rady BFG z dnia 20 listopada 1997 roku w sprawie zasad, form i trybu udzielania zwrotnej pomocy finansowej podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych oprocentowanie dla banków spółdzielczych wynosi od 0,2 do 0,4 stopy redyskonta weksli NBP, przewidziane zaś 0,1% kwoty pożyczki.
- ⁹⁾ Przeliczenie obecnych funduszy własnych banków regionalnych i zrzeszających na docelowe wymagania ustawowe (na poziomie 20 mln euro) daje liczbę sześć, a po uwzględnieniu jakości kapitału i zarządzania pięć. Taką liczbę rekomendowano już przy ustawie restrukturyzacyjnej z 1994 roku, z przyczyn głównie politycznych nie została jednak zaakceptowana, natomiast ponad potrzeby i możliwości forsowano utworzenie dziewięciu banków regionalnych.
- ¹⁰⁾ Szkoda, że przepisem ustawy znacząco ograniczono prawo sprzedaży banku zrzeszającego, będącego przecież spółką akcyjną. Sprzedaż takiego banku, a właściwie licencji bankowej zwiększałaby szanse BS-ów na odzyskanie zainwestowanych kapitałów.
- ¹¹⁾ Paradoksalnie, stosunek do jedności bądź różnorodności strukturalnej spółdzielczego sektora bankowego w Polsce, w początku XXI wieku – zależy głównie od postrzegania roli BGŻ S.A. jako centrali organizacyjno-finansowej banków spółdzielczych (określanej ostatnio mianem integratora). Doświadczenia minionego pięciolecia dowodzą, że nierealne jest uzyskanie jednolitego poglądu w tej sprawie w środowisku bankowych spółdzielców.
- ¹²⁾ W świetle regulacji ustawowych problemem do rozwiązania pozostaje efektywne wykorzystanie przez spółdzielczy sektor bankowy majątku, a zwłaszcza kadry banków regionalnych,

Konsultacje dla banków

powstałych na skutek wymogów ustawowych, w różnorodnych funkcjach wsparcia i obsługi BS-ów na zasadach rynkowych.

- ¹³⁾ Zgodnie z danymi OECD w 1996 roku. Całkowity koszt wsparcia rolnictwa ponoszony przez podatników i konsumentów w krajach UE wyniósł 120,3 mld USD. O innych problemach zob. *Na drodze do Unii*, „Głos Banków Spółdzielczych”, nr 10, październik 1997, s. 3–6.
- ¹⁴⁾ Analizując doświadczenia zagraniczne, można postawić tezę, że zmiany legislacyjne, jakie nastąpiły w Polsce po 1990 roku, stworzyły jedynie klimat dla procesów konsolidacyjnych, pierwotne siły sprawcze jednak, jak zmiany ekonomiczne oraz instytucjonalne i związane z nimi rozwój procedur bankowych, nie zostały jeszcze w pełni uwidocznione, m.in. dzięki interwencjonizmowi państwa.
- ¹⁵⁾ Por. J. Kulawik, *Problemy konsolidacji banków funkcjonujących w otoczeniu rolnictwa (na przykładzie USA)*, „Bank i Kredyt”, kwiecień 1997, s. 45–46.
- ¹⁶⁾ Ciekawe doświadczenia w tym zakresie zdobywa Spółdzielczy Bank Rozwoju „Samopomoc Chłopska” w aliansie z Bankiem Przemysłowo-Handlowym S.A.
- ¹⁷⁾ J. Kulawik, *Problemy konsolidacji...*, s. 46 podaje za E. LaDue i M. Duncan, że w większości przypadków korzyści skali osiąga się przy wielkości aktywów banku rzędu 60–500 mln USD, stąd powodów dążeń konsolidacyjnych banków komercyjnych należy upatrywać w innych korzyściach niż kosztowe.