

ZESZYTY PBR – CASE

30

Jan Krzysztof Solarz

Scenariusze rozwoju systemu bankowego w Polsce

Warszawa 1997

Fundacja Naukowa CASE

Polski Bank Rozwoju S.A.



Jan Krzysztof Solarz

Scenariusze rozwoju systemu bankowego w Polsce

Tekst przygotowany na seminarium PBR – CASE na temat:
„Scenariusze dla sektora bankowego w Polsce”

16 maja 1997 r.

Fundacja Naukowa CASE



Polski Bank Rozwoju S.A.



Fundacja Naukowa CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
00-585 Warszawa, ul. Bagatela 14

Polski Bank Rozwoju S.A.
00-675 Warszawa, ul. Koszykowa 54

Copyright by: Fundacja Naukowa CASE i Polski Bank Rozwoju S.A.

Opracowanie graficzne: Agnieszka Bury

ISSN 1233-121X



Wydawca:
AWIM MEDIABANK S.A., 00-640 Warszawa, ul. Mokotowska 17

Oddano do druku w maju 1997 r. Nakład 600 egz.

WSTĘP

Celem opracowania jest przedstawienie scenariuszy rozwoju systemu bankowego przyjaznego gospodarce rynkowej, możliwych do urzeczywistnienia w Polsce drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych. Zostało ono podzielone na trzy części. Pierwsza przypomina tendencje rozwojowe systemu bankowego po 1989 r. i przedstawia scenariusz jego przebudowy przy ich utrwaleniu. Druga zawiera scenariusz rozwoju przyjaznego gospodarce rynkowej systemu bankowego wynikający z zaleceń dostosowanych do realiów krajowych teorii ekonomicznych. Trzecia formułuje pole wyboru scenariusza rozwoju polskiego systemu bankowego nastawionego na konkurowanie na jednolitym rynku europejskim. Całość zamyka porównanie scenariuszy.

Przez przyjazny gospodarce rynkowej system bankowy rozumie się dojrzały układ instytucjonalny wykształcony przez mechanizmy sprzężeń podaży i popytu na prawa do kontroli nad bankową spółką akcyjną, w którym obok samodzielnych banków komercyjnych występują grupy bankowe, holdingi bankowe oraz konglomeraty finansowe w otoczeniu licznych i rozmaitych instytucji finansowych takich jak venture capital, banki hipoteczne, inwestycyjne, pocztowe, agen-

cje ratingowe. Układ ten jest nastawiony na maksymalne zaspokojenie interesów wszystkich jego uczestników, a więc deponentów, akcjonariuszy, inwestorów, kadry kierowniczej i specjalistów, kredytobiorców oraz podatników w sposób który zapewnia przetrwanie i uzyskanie przewagi konkurencyjnej naszego systemu finansowego nad systemami finansowymi niektórych członków Unii Europejskiej np. Grecji.

Wizja systemu bankowego przyjaznego gospodarce rynkowej nie jest równoznaczna z odwzorowaniem w Polsce sprawdzonego w Japonii, Niemczech lub Stanach Zjednoczonych AP. rozwiązań. Nie jest również uszczegółowieniem lub rozwinięciem licznych rekomendacji ekspertów zagranicznych, mówiących co oni by zrobili gdyby byli na naszym miejscu. Jest ona zaledwie zachętą do wspólnego poszukiwania odpowiedzi na szereg kluczowych dla naszej przyszłości pytań.

Dla uporządkowania tych poszukiwań przyjęto następujący schemat analizy scenariuszy rozwoju systemu bankowego w Polsce:

Wprowadzony dla potrzeb niniejszego referat podział wyzwań na endogeniczne oraz egzogeniczne służy wskazaniu na sprzężenie zwrotne, które występuje pomiędzy roz-

		Wypracowane przez właścicieli banków	Scenariusz kontynuacji dotychczasowych trendów
Wyzwania egzogeniczne i endogeniczne banków polskich	Odpowiedzi na te wyzwania: dotychczasowe oraz przyszłe	Zalecane przez teorie ekonomiczne	Scenariusz normatywny
		Zgodnie z interesami uczestników gry rynkowej (stakeholders)	Scenariusz zwiększania potencjału strategicznego

strzygnięciami kluczowych problemów rozwoju systemu bankowego a typem wyzwań, które przed nim powstają. Przypisanie większości wyzwań charakteru egzogenicznego, a więc takiego na które decydenci krajowi nie mają wpływu wywołuje niechęć do podejmowania dyskusji nad przyszłością systemu bankowego w Polsce. Uznanie, że znacząca część wyzwań ma charakter endogeniczny zachęca do pogłębionej analizy scenariuszy rozwoju krajowego systemu bankowego.

Odpowiedź banków na wyzwania to nic innego niż realizowana w praktyce strategia rozwojowa. W większości przypadków wywodzi się ona z tradycji przedsiębiorstwa w gospodarce niedoboru i polega na ekstensywnym rozwoju przez wzrost zatrudnienia oraz próby utrzymania oligopolistycznej pozycji na rynku przez wyjątki wywalczone w wyniku presji na regulatorów gry rynkowej oraz na nadzór bankowy. Strategię realizowaną przez banki należy zatem odróżnić od deklarowanej, w której ważną rolę zajmuje nasze członkostwo w OECD, postępy integracji europejskiej, globalizacja i liberalizacja rynku usług finansowych itp.

Efektom dyskusji nad scenariuszami rozwoju krajowego systemu bankowego powinno być określenie pola możliwych wyborów, które nie są dostrzegane w wyniku oportunistycznego kadr bankowych oraz regulatorów działalności banków, a które powinny być publicznie rozważane w imię ustabilizowanego wzrostu gospodarczego w Polsce.

Scenariusz kontynuacji

Polska specyfika

Dopiero w perspektywie porównawczej ujawniają się pełniej cechy charakterystyczne dla transformacji systemu bankowego w Polsce kształtujące do dziś charakter odpowiedzi udzielanej przez banki polskie na wyzwania rozwojowe gospodarki rynkowej. Składają się na nią doświadczenia zdobyte przy nieudanych próbach reformy gospodarki planowej:

- umiejętność kontroli przychodów i wydatków ludności, wynikająca z prawa do emisji pieniądza krajowego,
- próby oceny wiarygodności kredytowej podmiotów gospodarczych nie znajdujących się pod parasolem ochronnym partii politycznych.

Obie te okoliczności powodują, że w zarówno bankowości centralnej jak i komercyjnej można mówić o nagromadzeniu w okresie realnego socjalizmu pewnych doświadczeń przydatnych do funkcjonowania w gospodarce rynkowej. Stanowią ona zarazem swoistą modyfikację powszechnie obowiązującego w Europie Środkowo-Wschodniej modelu radzieckiego zwanego modelem monobanku. W swej typowej formie obowiązywał on w Polsce od 1948 roku do 1982 r. Reforma 3 S wymusiła jego korekty, zaś Program Umocnienia Pieniądza przygotowany przez Profesora Władysława Bakę wprost zakładał wyposażenie banku centralnego w podstawowe atrybuty jego niezależności.

Rynkowa reorientacja w systemie bankowym rozpoczęła się więc przed przełomem politycznym. Jej zwieńczeniem było wydzielenie z NBP początkowo 9, a następnie 10 banków komercyjnych nastawionych na konkurowanie na rynkach lokalnych. Krok ten pozwolił na wprowadzenie dwuszczeblowego systemu bankowego, który do Pierwszej Wojny Światowej gospodarka rynkowa wykształciła jako powszechnie obowiązujący. Model ten zakłada oddzielenie funkcji emisyjnej banku centralnego od komercyjnego udzielania przez ten bank kredytów. Został on wdrożony w 1971 r w Słowenii, w 1987 r. na Węgrzech, a dwa lata później w Polsce.

Na straży niezależności banku centralnego stanął konstytucyjny tryb powoływania i odwoływania prezesa NBP. Była to jednak ułomna niezależność gdyż ograniczają ją:

- uchwalane przez Sejm założenia polityki pieniężnej nie mające mocy prawa budżetowego,
- zapisy ustawy budżetowej dokonujące podziału zysków NBP oraz wysokość wpłat do budżetu, co utrudnia jego samodzielną i wieloletnią politykę finansową oraz pełnienie funkcji kredytodawcy ostatniej szansy. Dopiero konstytucja z 1997 r. reguluje sprawę niezależności banku centralnego w sposób zgodny ze standardami europejskimi

Verbalna uniwersalność banków komercyjnych

Przejęcie w 1948 r. radzieckiego wzorca rozwoju doprowadziło do koncentracji w NBP całokształtu ówczesnej działalności bankowej. W roku 1953 NBP przejął od Banku Rolnego kredytowanie i kontrolę działalności eksploatacyjnej

rolnictwa i leśnictwa. W roku 1965 NBP przejął zadania Banku Inwestycyjnego. W roku 1975 do NBP przyłączono Powszechną Kasę Oszczędności. W rezultacie NBP był bankiem depozytowo-kredytowym o charakterze uniwersalnym. Nic więc dziwnego, że wydzielone w 1989 r. z NBP banki komercyjne przedstawiały się jako banki uniwersalne. Przyjęto, że u podstaw krajowego systemu bankowego znajdują się banki uniwersalne. (Gronkiewicz-Waltz 1992). Nie jest to jednak trafne określenie ich charakteru. Krajowe banki nie mają najczęściej własnej strategii marketingowej i nie wiedzą jakich wybranych klientów chcą obsługiwać możliwie najbardziej kompleksowo. Mają one ambicję obsłużenia każdego klienta, który się do nich zgłosi, często bez względu na koszty oferowanych produktów i usług.

Popularność identyfikacji banków krajowych jako banków uniwersalnych wiąże się z przewyższeniem problemu pozostałości złych aktywów banków oraz ujawnieniem się tendencji rozwojowych w gospodarce. Banki „uniwersalne” w Polsce wkraczają w perspektywie roku 2000 w „złoty wiek” w którym suma bilansowa będzie rosta średniorocznie od 8 do 15% zaś depozyty ludności od 11 do 18% dzięki utrzymaniu średniorocznego tempa wzrostu PKB na poziomie 5%. (Merrill Lynch 1997). Problem więc polega nie na zastojach na rynku usług finansowych lecz zagwarantowaniu właściwego udziału krajowych banków w jego rozwoju. W wielu bankach panuje przekonanie, że oferowanie wszystkim wszystkich produktów zapewni masę zysku niezbędną do maksymalizacji płac kadry kierowniczej oraz pracowników. Na przeszkodzie w wykorzystaniu obecnej i przewidywanej prosperity na krajowym rynku usług bankowych stoi:

- nadmierne zatrudnienie w bankach,
- powszechne dążenie do maksymalizacji w bankach płac w ramach zakreślonych przez komisję trójstronną,
- zbyt wysokie koszty operacyjne banku,
- wysokie rezerwy obowiązkowe odprowadzane do banku centralnego,
- wysoki jak na warunki europejskie udział kredytów w sytuacji nieregularnej w aktywach banków,
- brak specjalizacji oraz uniwersalności banków rozumianej jako oferowanie starannie wybranym klientom kompleksowych usług opartych o konkurowanie jakością oraz innowacjami finansowymi.

Fluktuacja rentowności banków

Transformacja ustrojowa oraz skuteczne obniżanie wysokiej inflacji spowodowało drastyczne obniżenie rentowności banków, w latach 1993-1994 nie tylko w porównaniu do innych podmiotów gospodarczych lecz również w wielkościach nominalnych.

Ujawniony w roku 1993 kryzys systemu bankowego został zażegnany dzięki ofiarom podatników na sumę ponad 40 bilionów starych złotych. Jednym z jego źródeł był brak myślenia strategicznego w bankach. Banki posiadające inwestora strategicznego mają wyższą efektywność działania niż pozostałe. (Lachowski 1997).

Wydaje się, że inwestorzy strategiczni uruchomili ukryte rezerwy banków krajowych. System bankowy odziedziczony po gospodarce niedoboru dysponował ukrytym potencjałem strategicznym na, który składały się:

Tabela 1. Wybrane współczynniki operacyjne banków w latach 1990-1995 (%)

Nazwa współczynnika	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Stopa dochodu odsetkowego (dochód/średnie aktywa)	12,7	9,3	5,3	4,3	4,1	5,1	5,8
Odpisy na rezerwy dobrowolne/aktywa	0,0	2,1	0,8	2,2	1,8	0,3	0,1
Koszty operacyjne+amortyzacja/aktywa	2,2	3,0	2,6	2,7	3,0	3,7	3,9
Zysk brutto/aktywa	12,5	6,0	4,4	1,4	1,0	3,2	-
ROA	7,2	3,6	2,7	-0,2	-0,01	2,0	2,5
ROE	207,3	71,7	54,0	-4,6	-0,1	53,7	66,6

Źródło: Paweł Wyczański, Marta Gołajewska *Polski System Bankowy 1990-1995*, Fundacja Eberta, Warszawa 1996, s.113, za 1996 *Sytuacja finansowa banków w 1996 r.*, NBP, Warszawa 1997

- kadra bankowa przygotowana do obsługi kasowej, rozliczeń bezgotówkowych, udzielania kredytów konsumpcyjnych,
- renta opóźnienia powodująca, że nakłady na infrastrukturę bankową były wysoce efektywne,
- popyt efektywny na usługi bankowe zgłaszany przez nowopowstające podmioty gospodarcze.

System bankowy u progu przebudowy ustrojowej nie dysponował spójną wizją jego przyszłości co rzutowało na sposób wykorzystania „premii inflacyjnej” oraz kształt programu jego prywatyzacji. Skoncentrował się on na bankach, które jak się obecnie wydaje, przy odpowiednich zachętach podatkowych same mogły zachować płynność finansową oraz osiągnąć poziom rentowności przyciągający zagranicznych i krajowych inwestorów. Poza polem widzenia pozostawiono banki specjalistyczne, których znaczenie dla funkcjonowania rynków finansowych było nie mniejsze, lecz większe niż banków „9”.

Należy przy tym pamiętać, że najostrzejsze stadium kryzysu systemu bankowego w Polsce przypadło na okres gwałtownych zawirowań w polityce kadrowej dotyczącej władz banku centralnego oraz nadzoru bankowego. Później uznano sprawę strategii rozwoju systemu bankowego za domenę Ministerstwa Finansów jako reprezentanta właściciela czyli Skarbu Państwa. Postawa ta skutkowałą niekiedy wycofaniem jednej strony ulicy Świętokrzyskiej na działania drugiej. Przejęcie nadzoru właścicielskiego przez Ministerstwo Skarbu może, ale nie musi ponownie wydłużyć okres oczekiwania na strategiczne rozstrzygnięcia.

Prymat dostosowania nadzoru bankowego oraz rachunkowości i sprawozdawczości do standardów międzynarodowych nad pracami nad strategią rozwoju systemu bankowego wynikał z przeświadczenia, że prywatyzacja banków rozwiąże równocześnie wszystkie istotne ich problemy oraz ułatwi prowadzenie restrykcyjnej polityki pieniężnej. Stąd brały się próby całkowitej likwidacji bankowości spółdzielczej oraz państwowych banków oszczędnościowych i państwowych banków specjalistycznych w Europie Środkowo-wschodniej (Banking 1996).

Scenariusz rozwoju systemu bankowego przez podtrzymanie większości dotychczas ujawnionych w nim tendencji zakłada milcząco, że małe banki mogą być bankami uniwersalnymi oraz, że będzie następował relatywnie szybszy rozwój rynków kapitałowych od umacniania sektora bankowego.

Prymat prywatyzacji nad profesjonalizacją zarządzania bankami wynikał z przekonania, że mechanizm rynkowy będzie lepiej dyscyplinował bankowe spółki akcyjne niż może to uczynić nadzór właścicielski Skarbu Państwa oraz nadzór administracyjny GINB. Przekonania te potwierdziły się częściowo i dziś bankami przejmującymi są obok banków zagranicznych takie banki jak BIG S.A. oraz Kredyt Bank S.A.

Pozostaje jednak otwartym pytanie czy wystarczy czasu aby te trendy rynkowe umocniły się i ukształtowały grupy bankowe zdolne do sprostania konkurencji w otwartej gospodarce rynkowej kraju o średnim potencjale gospodarczym.

Scenariusz normatywny rozwoju systemu bankowego w Polsce

U progu lat dziewięćdziesiątych wśród nowych elit politycznych dominował pogląd, że kreatywna destrukcja połączona z programem powszechnej prywatyzacji ukształtuje samorzutnie system bankowy zdolny do konkurowania na jednolitym rynku europejskim oraz podtrzymujący tendencje rozwojowe w gospodarce. Niechęć elit intelektualnych kraju do konstruktivismu miała swoje uzasadnienie historyczne w niepowodzeniach poszukiwań polskiego modelu socjalizmu, klęsce trzeciej drogi oraz mieszanego kapitalizmu. (Solarz 1994).

Do przełamania uprzedzeń wobec dyskusji o modelu systemu bankowego przyjaznego gospodarce rynkowej można wykorzystać toczącą się we Włoszech debatę na temat tego czy orientować się na system amerykański czy też system niemiecki w trakcie urzeczywistnianej reformy sektora bankowego. Również pozostałe kraje G-10 dyskutują czy regulacje nadzorcze są nadrzędne czy równorzędne wobec kontroli przez rynek praw własności do banków. Skoro bankierzy z takimi tradycjami historycznymi stoją na rozdrożu to powinno nas skłonić do namysłu nad znaczeniem obecnej rewolucji w finansach dla kształtowania właściwej ramy instytucjonalnej naszej gospodarki.

Współczesny system finansowy w małym stopniu przypomina uproszczony jego obraz z klasycznych podręczników makroekonomii. Dorobek współczesnych teoretyków ekonomii w zakresie wyjaśniania i kształtowania systemów banko-

wych jest tak bogaty, że nie może umknąć uwadze pro rynkowo zorientowanych reformatorów. Jego przybliżenie w niniejszym opracowaniu przybrało formę serii pytań i próby odpowiedzi na nie na podstawie nurtu instytucjonalnego ekonomii. (Solarz 1996 b)

Konkurencyjność czy stabilność?

Dylematy polityki nadzorczej.

Początkowe recepty na sukces w reformowaniu systemu bankowego były proste. Należy rozbić mamuty, państwowe przedsiębiorstwa bankowe, podzielić je na małe, łatwe do sprywatyzowania banki i za jednym zamachem będzie można pogłębić rynek kapitałowy oraz uzyskać masę krytyczną przekształceń własnościowych w gospodarce.

Przeszkodą tej prostej metody na zwiększenie konkurencji w sektorze bankowym była rzeczywistość, w której pierwszym technicznym bankrutem okazał się pierwszy prywatny bank komercyjny Bagatina, zaś pierwszą aferą z wyludzeniem depozytów Bezpieczna Kasa Grobelnego. W tych warunkach odżyła w Polsce obawa przed prywatnymi bankami wyniesiona z okresu międzywojennego. Prywatne banki czy to w formie spółki akcyjnej czy też spółdzielni były małe, słabo wyposażone w kapitał. Nic więc dziwnego, że nie mając odstepu przez sieć do tanich depozytów ludności musiały sięgać do lokaty funduszy parabudżetowych i innych banków. Dodatkowo miały one wyższe koszty personelu przejmowanego od istniejących banków. Z punktu widzenia funkcjonalnego małe banki były instytucjami finansowymi kapitału udziałowego podwyższonego ryzyka zwanymi venture capital. Brak innych niż banki ram prawnych świadczenia usług finansowych spowodował, że wiele z tych pseudo banków uległo likwidacji.

Fakt ten dobrze ilustruje stopień zagrożenia wystąpieniem efektu domina w krajowym systemie bankowym. W tych warunkach dawanie posłuchu zwolennikom liberalnej polityki koncesyjnej i dalsze mnożenie małych, słabych kadrowo i kapitałowo banków mogłoby zakończyć się załamaniem systemu bankowego. Nic więc dziwnego, że zarzucono tak ryzykowną politykę nadzorczą i powrócono do jej kanonów.

W centrum uwagi władz nadzoru, działających na zasadach delegowania pełnomocnictw prezesa NBP, znalazła się ochrona depozytów bankowych ludności. Za kryzys w polskiej bankowości mieli zapłacić:

- akcjonariusze,
- kredytobiorcy,
- inwestorzy,
- podatnicy.

Mimo, że praktyka obarczania kosztami sanacji banku nie zawsze była konsekwentna wobec jego właścicieli, to jednak była na tyle czytelna, że skutecznie zniechęcała tych, którzy zamiast napadu na bank planowali zostanie jego właścicielami. Jak wykazuje doświadczenie Bułgarii i Rosji udało się nam uniknąć wystąpienia na szerszą skalę występującej w nich patologii kredytowania właścicieli banków na specjalnych, uprzywilejowanych zasadach.

Sygnalem, że kredytobiorcy płacą za kryzys bankowy jest utrzymywanie się jednej z najwyższych na świecie marż pomiędzy odsetkami udzielonymi i pobranymi. Efektem przeczucia przez banki ich nadmiernych kosztów personelu na kredytobiorców jest niekiedy zbyt trudny dostęp do kredytów nawet w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego.

Precedensowy wyrok w sprawie domu maklerskiego banku, który ogłosił upadłość może zapobiec groźbie utraty środków z kont inwestycyjnych jego klientów. Obecna sytuacja sprawia wrażenie, że niechęć do nadzoru skonsolidowanego jest tak duża, że uniemożliwia to znalezienie jakiegokolwiek racjonalnego rozwiązania tego typu sytuacji. Będą one narastały gdyż KPW przygotowuje regulacje banków inwestycyjnych na zasadzie delegacji w prawie bankowym. Zwolennicy nadania priorytetu rozwojowi rynkowi kapitałowemu nad rozwojem systemu bankowego bynajmniej nie zmienili swoich zapatrywań, a jedynie ulegli realiom gospodarki niedokapitalizowanej. Przy każdej nadarzającej się okazji będą forsowali interesy rynku kapitałowego przed interesami sektora bankowego. Podzielają bowiem coraz powszechniejszy w literaturze pogląd, że jest to rynek który ma niższe koszty transakcyjne niż może to zaoferować sektor bankowy.

Dla scenariuszy rozwoju systemu bankowego zasadnicze znaczenie ma teza, że w zależności od tego kto płaci za sanację banków można się liczyć z koniecznością ponownych wydatków lub mieć nadzieję na ich uniknięcie. Powołanie ponad rok temu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oznacza przełożenie podstawowego ciężaru sanacji banków na je same oraz przesunięcie punktu ciężkości w pracach banku centralnego z bezpośredniego uczestnictwa w proce-

się naprawczym na jego monitorowanie oraz pełnienie jedynie funkcji kredytodawcy ostatniej instancji.

Ponieważ znaczącą część ciężarów sanacji krajowego systemu bankowego ponoszą polscy podatnicy, mają oni prawo do wypowiedzania się w dyskusji na temat kształtu instytucjonalnego systemu bankowego. Niniejszy scenariusz stara się wyrazić punkt widzenia podatnika i jego żywotny interes, aby nie płacić po raz wtóry za ratowanie systemu bankowego, oraz zrozumiałe dążenie, aby jego pieniądze wydatkowane w sposób, który pozwoli w perspektywie na obniżkę kosztów transakcyjnych. W ten sposób do dialogu między inwestorami instytucjonalnymi w sektorze bankowym oraz władzami nadzoru bankowego włącza się podatnik, który jest nadal współwłaścicielem znaczącej części krajowego sektora bankowego.

Umiejdzynarodowiony czy swojski? Dylematy polityki koncesyjnej.

Na Polsce ciąży wiele zobowiązań o charakterze międzynarodowym dotyczących liberalizacji naszej polityki koncesyjnej wobec instytucji finansowych. Z racji naszego członkostwa w WTO oraz w ślad za tym w GATS ciąży na nas obowiązek uzgodnienia polityki koncesyjnej z wszystkimi jej ponad stu członkami i jej liberalizacja do 2004 roku. Nasze członkostwo w OECD oparte jest na założeniu, że w ciągu 30 miesięcy zliberalizujemy w pełni naszą politykę licencyjną i pozwolimy na transgraniczne świadczenie usług finansowych bez obecności handlowej w naszym kraju. Ratyfikowany w lutym 1994 r. Układ Europejski przewiduje, że będzie-

my respektowali prawo państw Unii Europejskiej do otwierania oddziałów banków zagranicznych na terenie Polski już po pięciu latach stowarzyszenia.

Wyliczone jedynie przykładowo zobowiązania nakładają się na wprowadzanie pełnej wymienialności złotego polskiego. Bariery odgradzające od naszego rynku usług finansowych padają jedna po drugiej z szybkością porównywalną jedynie do terapii szokowej. Przed polityką licencyjną banku centralnego pojawia się wyzwanie: czy troszczyć się o zachowanie narodowego charakteru sektora bankowego czy też ulec tendencji do jego globalizacji i umiejdzynarodowienia? (Jaworski 1996)

W chwili obecnej obowiązuje praktyka polegająca na wiązaniu uzyskania licencji przez zagranicznych inwestorów bezpośrednich z pomocą przy uzdrawianiu technicznych bankrótów. Po okresie obowiązku zakupu takiego banku, pojawiła się możliwość stworzenia zagranicznego banku od podstaw w zamian za uzgodnione z nadzorem świadczenia finansowe na rzecz krajowego systemu bankowego. W ten sposób systematycznie wzrasta udział aktywnych i pasywnych inwestorów zagranicznych w krajowym systemie bankowym.

Czy udział zagranicznego kapitału w sektorze bankowym przekroczył optimum, czy zbliża się do naruszenia granicy narodowego bezpieczeństwa? Odpowiedź na te pytania wymaga odrębnego opracowania. Można jedynie zwrócić uwagę, że największy udział kapitału zagranicznego obserwujemy w systemie finansowym Wielkiej Brytanii, gdzie ponad połowa aktywów należy do zagranicznych banków. Przy czym należy pamiętać, że część z tych banków jedynie formalnie jest zagraniczna. W rzeczywistości są to

Tabela 2. Udział kontrolowanych przez zagranicznych inwestorów banków w polskim systemie bankowych według danych na koniec 1995 r. – w procentach

Typy banków	Udział w aktywach	Udział w depozytach	Udział w funduszach własnych
Grupa PeKaO SA	21,8	24,8	15,0
PKO BP	17,4	25,6	9,0
Zrzeszenie krajowe BGŻ S.A.	7,9	6,3	b.d.
Bank Handlowy SA	6,2	4,1	15,5
Banki zdominowane przez kapitał zagraniczny	16,4	17,2	26,5
Pozostałe bankowe spółki akcyjne	30,3	22,0	34,0

brytyjskie kapitały, które z kolonii wracają do korony. Można zatem arbitralnie przyjąć, że przekroczenie 40% udziału w aktywach krajowego systemu finansowego zagranicznych instytucji finansowych ociera się o granicę gospodarczego bezpieczeństwa narodowego. Równocześnie trudno jest przyjąć wskaźnik niemiecki ok. 4% za dolną granicę obecności zagranicznych inwestorów w krajowym systemie otwartej gospodarki rynkowej. Trzeba bowiem pamiętać, że poważna część banków w Niemczech ma formę publicznej osoby prawnej, która nie dopuszcza udziału kapitałowego, a tym bardziej zagranicznego inwestora. Pomni pułapek porównań międzynarodowych nie możemy nie ustosunkować się do tego jaką politykę wobec zagranicznych inwestorów prowadzimy. Próba tolerowania jedynie mniejszościowych udziałów zagranicznych inwestorów zakończyła się niepowodzeniem. Nie było popytu z ich strony. Obecne rozwiązanie, jest korzystne i trwa wyścig zagranicznych inwestorów o otwarcie banku w Polsce. Czy należy wykorzystać tę koniunkturę i sprzedać cały nasz system bankowy zagranicznym inwestorom tak jak to uczynili Węgrzy? Odpowiedź na to pytanie zależy od milcząco przyjętego założenia naszej strategii rozwojowej. Jeśli przyjmuje się, że podmioty gospodarcze będą miały efektywny dostęp do globalnych i regionalnych rynków finansowych po cenach niższych niż rodzime oszczędności to można dążyć do prywatyzacji systemu bankowego przy pomocy kapitału zagranicznego bez żadnych limitów. Jeśli jednak nie zakłada się stałego dostępu do tanich zagranicznych źródeł finansowania, to trzeba wzmacniać skłonność do oszczędzania w rodzimych bankach. Czyniąc z nich trzon naszego systemu bankowego oraz szerszej sytemu finansowego kraju.

Dla przyszłych obywateli Unii Europejskiej oraz żołnierzy pełniących służbę w ramach struktur NATO argument bezpieczeństwa narodowego może się wydać myśleniem nie z tej epoki, dlatego należy zwrócić uwagę, że koszty interwencji banku centralnego zapobiegające przenoszeniu niekorzystnych tendencji z rynków zewnętrznych na krajowe rynki finansowe będą wyższe gdy zostanie on pozbawiony możliwości wywierania presji nieformalnej na krajowe banki, niż gdyby mógł sięgnąć po narzędzia presji związanej z polityką kadrową we władzach banku.

Pragmatyczne spojrzenie na ten problem wskazuje na potrzebę prowadzenia aktywnej polityki wobec napływu kapi-

tału zagranicznego do sektora bankowego. Jej elementami powinno być:

- zachęcanie zagranicznego kapitału ubezpieczeniowego do wchodzenia w sojusze strategiczne z bankami,
- przyciąganie kapitału państw członkowskich Unii Europejskiej, w szczególności z grup banków połączonych sojuszami strategicznymi,
- zapewnienie równowagi geopolitycznej, aby uniknąć potencjalnej kolizji interesów narodowych między właścicielami kapitału bankowego a władzami regulacyjnymi lub gospodarczymi kraju.,
- preferowanie inwestorów zachowujących miejsca pracy w sektorze bankowym w Polsce.

Skonsolidowany czy rozproszony? Dylematy polityki konkurencji.

Instrumentem utrzymania udziału zagranicznych inwestorów bezpośrednich na optymalnym poziomie jest konsolidacja systemu bankowego. Wielkość banków musi być współmierna z skalą ich klientów. Jeśli klientami banku są korporacje ponadnarodowe to równie globalny zasięg działania musi mieć bank. Jeśli klienci banku inicjują przedsięwzięcia na skalę regionalną to bank ich obsługujący musi być zdolny do działania zagranicą i wykazania się odpowiednim kapitałem.

Współmierność między bankiem oraz jego klientem, oraz zasada nadążania za klientem wmusza współcześnie konsolidację. W Stanach Zjednoczonych AP., w których sztucznie, z przesłanek politycznych powstrzymywano proces konsolidacji banków małych w grupy bankowe, holdingi finansowe i konglomeraty finansowe obserwujemy przyspieszenie łączenia się małych i największych banków. To samo zjawisko występuje w Japonii. Hiszpania jest przykładem kraju w, którym w sposób świadomy przygotowywano się do członkostwa w Unii Europejskiej i doprowadzono do połączenia się 6 z 10 największych banków hiszpańskich. Banki, które zlekceważyły wyzwanie stały się ofiarami kryzysu bankowego wywołanego przystąpieniem do regionalnego ugrupowania integracyjnego.

„Istnieją podstawy, aby przypuszczać, że obecna struktura nie będzie sprzyjała skutecznemu pośrednictwu finansowemu i stabilizacji: główne banki posiadają wąski zasięg regionalny i ograniczoną sieć oddziałów. Relacje koszty

operacyjne /aktywa są wysokie w porównaniu z innymi krajami, zatem możliwe jest osiągnięcie korzyści skali". (OECD1994, s.147)

Za powszechnie obserwowaną tendencją do konsolidacji banków kryją się zarówno założenia teoretyczne, że ujawni się wówczas korzyść skali i zakresu działalności jak i chęć zachowania najlepszych klientów o których zabiegają banki zagraniczne. Jak może utrzymać klienta bank który musi organizować do jego bieżącej obsługi konsorcja kredytowe? Jak można wygrać przetarg o finansowanie autostrad jeśli reprezentuje się mniej niż 2 procent aktywów systemu bankowego kraju przez których ona przechodzi?

Miernikiem koncentracji organizacyjnej w sektorze bankowym może być ilość oddziałów danego banku, która przesądza o jego dostępności dla deponentów a tym samym o możliwości pozyskania tańszych środków finansowych przez bank detaliczny.

Rozstrzygnięcie dylematu czy system bankowy w Polsce powinien być skonsolidowany czy też rozproszony nie może się dokonywać w zaciszu gabinetów. Musi wprost wynikać ze strategii walki konkurencyjnej przyjętej przez właścicieli i kadrę kierowniczą oraz specjalistyczną banku. Jeśli strategię pokonania konkurentów zakładają połączenie operacyjne i kapitałowe wysiłków z innym bankiem lub instytucją finansową to należy stworzyć warunki aby mogła być realizowana. Jeśli natomiast bank znalazł niszę rynkową np. finansowanie ochrony środowiska to wszelkie przesądzanie za jego kadrę konfiguracji sojuszy strategicznych miałyby się z celem. Jest nim uzyskanie efektu synergii, a nie utrata zdolności do efektywnego kierowania.

Proces konsolidacji banków w Polsce obrósł w konflikty i emocje utrudniające rzeczową dyskusję. Dzieli się konsolidację na dobrą bo oddolną i złą bo odgórną w sytuacji kiedy właścicielem wszystkich akcji jest Skarb Państwa. Trudno uznać tego rodzaju krytykę za merytorycznie uzasadnioną. Zawsze bowiem głos decydujący musi mieć w sprawach konsolidacji właściciel banku. Jeśli ktoś uważa, że Skarb Państwa jest ułomnym właścicielem, a jego reprezentanci złymi zarządcami tą własnością i decydujące prawo głosu przyznaje jedynie prywatnemu właścicielowi, to można to uznać za stanowisko uzasadnione, pod warunkiem, że go-dziwie spłaci podatnika który wyłożył wcale nie małe środki w wyczyszczenie bilansów prywatyzowanych banków z pozostałości złego rozwoju .

Wbrew oczekiwaniom zagranicznych ekspertów obecność ich kapitału w sektorze bankowym nie spowodowała obniżki cen usług bankowych, obniżenia marży odsetkowej. Banki zagraniczne w Polsce przyjęły zastany poziom cen za dany i nie chciały go zmieniać. Ich wkład w zaostrzenie konkurencji na krajowym rynku usług bankowych ma charakter konkurencji innowacjami finansowymi oraz jakością usług.

Uniwersalny czy specjalistyczny? Dylematy polityki strukturalnej.

Mimo jawnej niechęci do dyskusji nad kształtem systemu bankowego przyjaznego gospodarce rynkowej trwa jego budowa przy pomocy faktów dokonanych. Ustawa o restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków lansowała model uniwersalnego banku na wzór niemiecki. Liczono, że banki obejmą

Tabela 3. Koncentracja sieci oddziałów banków komercyjnych w Polsce

Ilość oddziałów banku	Ilość banków w przedziale	Łączna liczba oddziałów
Bez oddziałów	20	0
1-9	38	147
10-49	19	380
50-99	9	566
100 i więcej	2	534
razem	88	1627

Źródło: Bohdan Kosiński „Bank komercyjny”, Poltext, Warszawa 1995, str.108.

istotną część akcji przedsiębiorstw restrukturyzowanych i tą drogą zapewnią ich zdyscyplinowanie pod względem finansowych. Z wielu powodów, głównie natury podatkowej i kadrowej do tego nie doszło. Rynek nie opowiedział się za tak rozumianym modelem bankowości uniwersalnej.

Nowelizacja ustawy o publicznym obrocie papierami wartościowymi wydziela bankowe domy maklerskie spod bezpośredniej kontroli banku. Nadając osobowość prawną biuram maklerskim opowiedziano się za rozwojem bankowości inwestycyjnej w Polsce. Przy dematerializacji papierów wartościowych jest to zarazem danie domom maklerskim monopolu na operacje papierami wartościowymi. Jednym pociągnięciem pióra tworzy się zręby bankowości specjalistycznej w Polsce, bez odwoływania deklaracji o jej uniwersalnym charakterze.

Przejście od solidarnego na kapitałowy system emerytalny zakłada powstawanie konglomeratów finansowych wzorowanych na brytyjskich rozwiązaniach. Bankowość centralna sięga w tym czasie do statystycznych rozwiązań francuskich.

Listę inicjatyw ustawodawczych o charakterze modelowym można ciągnąć w nieskończoność. Narodowym Funduszem Inwestycyjnym przyznaje się prawa udzielania pożyczek czyniąc z nich parabankowe banki rozwojowe, tyle że bez obowiązku odprowadzania rezerw obowiązkowych oraz przestrzegania obowiązku donoszenia na swoich klientów. Ustawa o SKOK-ach tworzy konkurenta do depozytów ludności dla banków bez rozstrzygnięcia kto będzie finansował wieloletnie programy restrukturyzacyjne np. dotyczące Śląska. Dla decydentów nie jest istotne, że gospodarstwa domowe będą mogły zakupywać udziały w funduszach inwestycyjnych państw członkowskich OECD. Pozbawienie banków rodzimej bazy depozytowej jest równoznaczne ze skazaniem ich na marginalizację.

Nawet najbardziej pobieżny przegląd ustawodawstwa bankowego ostatnich lat pokazuje, że nie opiera się ono na spójnej podstawie teoretycznej lub cieszącej się poparciem większości wizji naszego systemu bankowego na przełomie XX i XXI wieku. Empirycznie można więc udowodnić, że zadawanie się na rynek interesów politycznych wcale nie prowadzi do ukształtowania się nowoczesnego systemu bankowego w Polsce.

Ponieważ system bankowy w równym stopniu kształtuje rynek inicjatyw legislacyjnych co rynek praw własności do

kontroli nad bankowymi spółkami akcyjnymi należy nie lekceważyć żadnego ze źródeł kształtu instytucjonalnego sektora bankowego w Polsce. Jeden rynek musi wspierać drugi, w innym przypadku powstaną hybrydy na podobieństwo planowo-rynkowej gospodarki socjalistycznej.

Bankowo czy giełdowo zorientowany system finansowy? Dylematy polityki gospodarczej.

Naszemu systemowi bankowemu najbardziej brak spójnej wizji jego przyszłości. To co opracowali urzędnicy Ministerstwa Finansów nie ma wiele wspólnego z planem strategicznym. Jest to zbiór słusznych postulatów w stylu, że należy być młodym, zdrowym, bogatym i pięknym a nie chorym, starym, brzydkim i biednym.

Dokument zatytułowany „Strategia umacnianie systemu bankowego w Polsce” zwraca uwagę na niską kapitalizację banków stanowiącą barierę ustabilizowanego wzrostu gospodarczego. Nie proponuje jednak zaciągania pożyczek podporządkowanych za pośrednictwem renomowanych zagranicznych banków inwestycyjnych. Nie zawiera sugestii czy rząd dopuszcza dalsze zaciąganie zagranicznych długów w imieniu Skarbu Państwa.

Powtarza jednak pogląd Artura Andersena, że Polska będzie w stanie zbudować strukturę systemu bankowego w oparciu o 2-3 ogólnokrajowe banki uniwersalne. Istnienie takich instytucji przy założeniu, że będą z sobą konkurować pomoże sektorowi bankowemu osiągnąć stawiane przed nim cele.

W dokumencie rządowym brak jest odniesienia do:

- **harmonogramu liberalizacji krajowego rynku finansowego,**
- **tempa znoszenia ograniczeń prawa dewizowego,**
- **tempa wchodzenia banków zagranicznych na krajowy rynek,**
- **tempa wprowadzania swobody transgranicznego świadczenia usług finansowych,**
- **preferowanego modelu systemu finansowego dla Polski,**
- **polityki podatkowej na rzecz wzmocnienia systemu bankowego,**
- **konsolidacji nadzoru bankowego i ubezpieczeniowego oraz maklerskiego.**

Lista metodologicznych i merytorycznych uchybień rządowego programu umacniania systemu bankowego jest tak długa, że trudno uznać ten dokument za udaną próbę rejestracji kluczowych problemów krajowego systemu bankowego, a tym bardziej znalezienia odpowiedzi na wyzwania rozwojowe.

Z niedorozwoju rynku kapitałowego, braku rynku pracy dla kadry kierowniczej banków trzeba wyciągnąć praktyczne wnioski. Bez prywatyzacji zarządzania w bankach pod kontrolą inwestorów instytucjonalnych nie uda się zwiększyć presji na poprawę zarządzania w bankach. Nie uda się doprowadzić do zmiany priorytetów decydentów w bankach. Dlatego zamiast czekać na ujawnienie się niewidzialnej ręki rynku należy dążyć do profesjonalnego wzmocnienia widzialnej ręki nadzoru bankowego oraz wspomagania banków zagrożonych utratą płynności finansowej.

Scenariusz rozwoju systemu bankowego przez wykorzystanie i pomnożenie jego potencjału strategicznego

Punktem wyjścia do ukształtowania polskiego systemu bankowego powinien być pewien minimalny poziom porozumienia wszystkich zainteresowanych stron co do podstaw teoretycznych podejmowanych działań. W ostatnim okresie można zaobserwować wzrost zainteresowania instytucjonalnymi aspektami rozwoju systemów bankowych oraz teorią wzrostu ustabilizowanego.

Po określeniu ugruntowanych podstaw teoretycznych można przystąpić do kreślenia wizji systemu bankowego odpowiadającego wyzwaniom związanym z globalizacją, liberalizacją i umiędzynarodowieniem systemów bankowych. Jej zasadniczymi zrębami są:

- grupy bankowe, zachowujące osobowość prawną jej uczestników i powiązane umową określającą warunki i cele aliansu strategicznego,
- holdingi bankowe, spiętrzające bankowe spółki akcyjne w struktury hierarchiczne centralizujące wybrane funkcje instytucji finansowych, zorientowane na ukształtowanie warunków oligopolu na wybranym segmencie rynku finansowego,
- konglomeraty finansowe, oferujące klientom kompleksowe usługi i zachowujące kompetencję zawodową

i specjalizację ich części składowych, banków, towarzystw ubezpieczeniowych, biur maklerskich itp.,

- konsolidacja banków oparta o korzyści skali i zakresu.

Dysponując wizją systemu bankowego można ją skonfrontować z oczekiwaniami inwestorów i przetestować na grupie wybranych bankowych spółek akcyjnych notowanych na giełdzie. Jeśli wizja stanowiąca syntezę planów strategicznych zainteresowanych banków zyska akceptację rynku, można przystąpić do jej realizacji.

W praktyce możemy obserwować przewagę woluntarystycznych rozstrzygnięć nad profesjonalnie przygotowanymi programami umacniania systemu bankowego w Polsce.

Wystarczy zatem przeliczyć poszczególne projekty konsolidacji aby upewnić się, że teoria jest dostatecznie pewną przesłanką do podejmowania praktycznych rozstrzygnięć. Łączenie banków mających nisze rynkowe, tak jak to ma miejsce z bankami cukrownictwa musi prowadzić jedynie do wzrostu kosztów. Również łączenie banków detalicznych będących własnością NBP nie mogłoby dać pozytywnego wyniku.

Inną metodą weryfikacji trafności założeń konsolidacji jest badanie stopnia podobieństwa struktury bilansów oraz działalności pozabilansowej potencjalnych członków grupy bankowej, holdingu bankowego lub konglomeratu finansowego.

Decydenci w swoich rozstrzygnięciach oparli się o sugestie renomowanych zagranicznych firm konsultingowych: studium sektorowe Artura Andersena oraz opracowanie londyńskich doradców inwestycyjnych. Wskazywali oni imiennie Bank Handlowy oraz Pekao S.A. jako liderów konsolidacji. Jak wykazał dalszy bieg wydarzeń nie uwzględnili oni w dostatecznej mierze zamiarów strategicznych samych zainteresowanych. Jak wiadomo Bank Handlowy S.A. wycofał się z próby przyłączenia do siebie, z utratą ich osobowości prawnej, grupy banków Skarbu Państwa.

Niepowodzenie zagranicznych konsultantów programu konsolidacji sektora bankowego w Polsce można wyjaśnić brakiem dostatecznej znajomości warunków urzeczywistnienia wizji systemu bankowego tu i teraz. Polskie prawo jest niechętne holdingom i zobowiązuje władze spółki zależnej kapitałowo do kierowania się wyłącznie interesami własnej spółki, grożąc karami więzienia za zbytnią uległość władzom statutowej spółki dominującej.

Również krajowe prawo podatkowe nie zachęca do tworzenia grup bankowych, holdingów bankowych lub konglo-

meratów finansowych. Warunki jakie muszą być spełnione aby uzyskać korzyści podatkowe z racji konsolidacji kapitałowej i operacyjnej są bardzo duże, zaś korzyści nikłe wobec trudności jakie napotykają tego typu innowacje w zarządzaniu instytucjami finansowymi.

Czynnikiem który przemawia na rzecz rozpowszechnienia innowacji w zarządzaniu bankami jest presja konkurencji. Dotychczasowe formy samodzielnego wykonywania czynności bankowych, unikanie współpracy z towarzystwami ubezpieczeniowymi, oraz niechęć do współpracy z zagranicą ustępują świadomości, że w pojedynkę nie uda się sprostać konkurencji zewnętrznej oraz konkurencji banków zagranicznych na krajowym rynku usług finansowych.

Poprawna metodologicznie wizja docelowej struktury polskiego systemu bankowego powinna powstać na przecięciu tendencji wynikających z potrzeby utrzymania ustabilizowanego wzrostu gospodarczego kraju oraz strategii każdego z podmiotów tworzących system finansowy. Intuicyjna i autorska wizja przyjaznego rynkowi systemu bankowego zakłada:

– zawarcie sojuszu strategicznego pozwalającego na równoległe sprywatyzowanie PKO BP oraz Przedsiębiorstwa Poczta Polska pozwalające na tej podstawie utworzenie konglomeratu finansowego składającego się z:

- banku pocztowego mającego przywileje podatkowe zasilałającego programy restrukturyzacji Śląska itp,
- kapitałowego funduszu emerytalnego pracowników sfery budżetowej wspomaganego ulgami podatkowymi dla jego inwestorów indywidualnych,
- towarzystwa ubezpieczeń na życie,
- banku hipotecznego

- powstanie Krajowej Grupy Banków Spółdzielczych,
- przekształcenie części małych banków w fundusze inwestycyjne typu venture capital,
- ukształtowanie się 3-4 banków detalicznych (grupy PeKaO SA, Kredyt Bank, Citbank),
- znacznej liczby zautomatyzowanych oraz uniwersalnych oddziałów banków zagranicznych,
- instytucji finansowych korporacji handlowych i wytwórczych wykonujących czynności bankowe,
- joint venture firm komputerowych oraz banków,
- licznych kiluosobowych punktów obsługi klientów banków połączonych sojuszem strategicznym,
- licznych punktów porad finansowych dla osób korzystających z bankowości elektronicznej, bankowości bezpośredniej itp. innowacji finansowo-technologicznych.

Równoległe do radykalnej przebudowy struktury podmiotowej systemu finansowego będzie postępowało równie istotne przekształcenie jego funkcji z pośrednictwa finansowego na profesjonalny pomiar i zapobieżenie wystąpieniu zidentyfikowanego rodzaju ryzyka. Czynnikiem przyspieszającym przebudowę funkcji systemu bankowego na bardziej przyjazne dla gospodarki rynkowej może być prywatyzacja zarządzania bankami państwowymi oraz kontrolowanymi przez Skarb Państwa. Drogą do prywatyzacji zarządzania jest wprowadzenie kontraktów menedżerskich zawieranych z zarządami banków przez ich rady nadzorcze.

Scenariusz rozwoju przez zwiększanie potencjału strategicznego sektora bankowego wskazuje na obszary dostępnych rozstrzygnięć:

- **wykorzystania sojuszu strategicznego towarzystw ubezpieczeniowych oraz bankowych spółek akcyjnych do**

Tabela 4. Symulacja zmiany kosztów transakcyjnych w wyniku konsolidacji wybranych banków – w procentach

Wariant konsolidacji	Zmiana kosztów bez ich konsolidacji	Zmiana kosztów „uśrednionych”
Grupa Pekao S.A.	-2,83	-5,41
Grupa Pekao bez PBKS ze Szczecina	2,31	0,13
BPH&WBK&PBR	0,17	-4,57
PBK&KB	-12,78	-2,98
BH&PBI&PBKS	-10,88	2,59
PBI&PKB	11,77	1,45
BC&WBC&BRC	43,0	23,65

Źródło: Łukasz Konopielko „Empiryczna analiza procesów konsolidacji w bankowości” Bank i Kredyt nr 12 z 1996 r.

pozyskania długoterminowych depozytów oraz krzyżujących się udziałów kapitałowych,

- wykorzystania organizacyjnej V lub kapitałowej koncentracji jako sposobu obsługi najbardziej klientów w formie grupy bankowej lub holdingu lub konglomeratu finansowego,
- likwidacji arbitrażu prawnego stawiającego banki krajowe w gorszej pozycji konkurencyjnej niż ich rywali w Polsce, m. In. w wyniku braku uregulowania działalności bankowej przez instytucje finansowe nie będące bankami,
- przyjęcia międzynarodowych standardów dotyczących regulacji, nadzoru oraz opodatkowania grup bankowych, holdingów oraz konglomeratów finansowych bez względu na formę własności banku oraz nazwę banku zrzeszającego.

Zakończenie

Obecny system bankowy można scharakteryzować jako dwuszczeblowy i dualny. Dwuszczeblowość oznacza rygorystyczne rozgraniczenie pomiędzy bankiem emisyjnym i bankiem kredytodawcą ostatniej instancji a bankami komercyjnymi. Dualność naszego systemu bankowego oznacza, że obok krajowego trzonu 10 – 13 banków oraz ponad 20 banków zagranicznych pozostałe nie mogą się liczyć w walce konkurencyjnej na polskim otwartym rynku finansowym.

Ponieważ tempo prywatyzacji banków nie rokuje nadziei na rychłe poddanie ich skutecznemu nadzorowi właścicielskiemu, należy liczyć się z oporami psychospołecznymi przy przebudowie struktury podmiotowej, instytucjonalnej naszego systemu bankowego. Dlatego zaproponowany model zakłada powstawanie konglomeratów finansowych, które są w stanie, w dającej się przewidzieć przyszłości wchłonąć zbędną w bankach kadrę. Również szybki rozwój pionów finansowych w korporacjach przemysłowych i usługowych jest w stanie zredukować napięcia powstające wokół instytucjonalnej przebudowy krajowego systemu bankowego.

Docelowy model systemu bankowego w Polsce zakłada jego wzorowanie się na niemieckim modelu, co oznacza zorientowanie systemu finansowego na banki a nie fundusze inwestycyjne otwarte lub zamknięte. U podstaw tego wyboru

leży doświadczenie, które pokazuje, że systemy bankowe są w stanie finansować podmioty gospodarcze w okresie spadku lub nawet załamania się koniunktury gospodarczej. Brak jest wyraźniej nadwyżki podaży innowacji technicznych i technologicznych nad popytem na nie, co wskazywałoby na priorytet rozwoju rynku praw własnościowych nad rynkiem kredytowym.

Trudności nad przyspieszeniem prywatyzacji kapitałowej banków w warunkach systematycznego umacniania pozycji insiderów w bieżącym i strategicznym zarządzaniu nimi składają do *prywatyzacji zarządzania* w bankach na którą składają się:

- kontrakty menedżerskie na uzyskiwanie wyników finansowych nie gorszych niż banki prywatne w Polsce,
- umowy franczesy z pracownikami banku świadczącymi usługi sezonowo, w miejscowościach o zbyt małym popycie na usługi bankowe,
- udział kadry kierowniczej w zyskach banku,
- wynagradzanie najwyższej kadry kierowniczej w 40% w formie opcji na zakup akcji banku po cenach nominalnych.

Udział państwa w sektorze bankowych powinien być wprost proporcjonalny do rozmiarów wieloletniego planowania indykatorywnego. Jeśli parlament lub rząd przyjmują zobowiązania przekraczające własną kadencję, to muszą istnieć mechanizmy gwarantujące efektywne ich finansowanie. Jednym z nich jest dostęp do tańszych środków uzyskiwanych w zamian za ulgi podatkowe oraz możliwość ukierunkowania strategii kredytowej banku na cele planu indykatorywnego.

Udział zagranicznych aktywnych inwestorów bezpośrednich w sektorze bankowym może być tym większy im większa jest niezależność finansowa banku centralnego, im większymi środkami dysponuje on na interwencje w przypadku pojawienia się zaburzeń na rynkach finansowych kraju. Jeśli bank centralny nie ma instrumentów rynkowych pozwalających na skuteczne stabilizowanie sytuacji na rynkach finansowych, to musi mieć możliwość stosowania moralnej presji. Jeśli jest ona skuteczna względem banków zagranicznych i oddziałów banków zagranicznych w Polsce to nie istnieją ekonomiczne granice obecności zagranicznych inwestorów bezpośrednich w krajowym sektorze bankowym.

Zarówno krajowi jak i zagraniczni inwestorzy powinni mieć możliwość wyboru formy organizacyjnej prowadzenia

działalności bankowej w Polsce, bez narzucania jako jedynie słusznej formy samodzielnego banku uniwersalnego, którego profil każdorazowo określa decyzja administracyjna dopuszczająca lub zakazująca odpowiedniego zapisu w statucie banku. Pro rynekowa orientacja systemu bankowego zakłada swobodę kształtowania form organizacyjnych wykonywania czynności bankowych:

- **bez obecności handlowej w Polsce,**
- **w ramach innych niż banki instytucjach finansowych,**
- **bez względu na typ własności w formie grupy bankowej, holdingu bankowego, konglomeratu finansowego,**
- **w formie banku specjalistycznego: komunalnego, hipotecznego, pocztowego różniącego się od banków uniwersalnych wymaganiami nadzoru bankowego.**

Przebudowa podmiotowa i instytucjonalna systemu bankowego poprzez konsolidację operacyjną lub kapitałową oraz powstawanie konglomeratów finansowych z towarzyszami ubezpieczeniowymi wymaga każdorazowej akceptacji podejmowanych działań przez rynek, a więc dążenia i oczekiwania inwestorów. Nigdy nie powinna iść pod prąd tendencjom rynku kapitałowego.

Niezbędny jest konsensus pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi w sprawie modelu systemu finansowego, do którego dążymy w Polsce. Czy ma to być system giełdowo zorientowany z priorytetem dla rozwoju rynku kapitałowego, czy też system finansowo zorientowany stawiający na rodzime oszczędności oraz na zaufanie do banków? Po przeprowadzeniu publicznej debaty można będzie bardziej świadomie kształtować system bankowy zgodny z międzynarodowymi standardami prowadzący do integracji walutowo-gospodarczej z Unią Europejską oraz zharmonizowany z jej systemem prawnym. Od wyboru tożsamości polskiego systemu bankowego nie da się uciec poza słowa wytrychy: europejski system bankowy, zgodny ze złotym standardem gospodarki rynkowej, kapitalistyczny system bankowy.

Jednoznaczne opowiedzenie się za tworzeniem:

- **grup bankowych,**
- **holdingów bankowych,**
- **konglomeratów finansowych w Polsce**

nie oznacza przesądzenia za właścicieli, podatników i kadrę kierowniczą kto z kim i na jakich warunkach ma

wchodzić w sojusze strategiczne i przeciwko komu mają być wymierzone. Należy jedynie zadbać aby wiara w pozytywne tendencje w sektorze bankowym nie przekreśliła szans na wykorzystanie sprawdzonych w dojrzałych gospodarkach form współdziałania instytucji finansowych na rynku. Nie można pogłębiać wyniesionych z przeszłości barier pomiędzy różnymi typami własności. Prawo powinno dopuszczać wolność wyboru form organizacyjnych działalności na rynkach finansowych, bez rezerwowania ich jedynie dla określonego typu własności oraz dopuszczać alianse strategiczne pomiędzy różnymi typami własności.

Pozostawienie wyłącznej inicjatywy legislacyjnej parlamentarzystom oraz reprezentantom przejściowych właścicieli prowadzi do strategicznego dryfowania systemu bankowego i grozi, że jego złote lata nie zostaną wykorzystane na stworzenie podwalin konkurencyjnego systemu bankowego w Polsce. W interesie podatnika jest wyrównanie szans na wybór najbardziej odpowiadających przyjętej przez wszystkich zainteresowanych strategii konkurowania form organizacyjnych jej realizacji.

Porównując scenariusz wynikający z przedłużenia rozpoznanych już tendencji jego rozwoju z stanem wiedzy o funkcjonowaniu współczesnych systemów finansowych można przyjąć, że nadal będzie dominował w nim sektor bankowy. Dlatego nie zaniedbując kapitałowej reformy systemu ubezpieczeń społecznych, tworzenia warunków rozwoju dla inwestorów strategicznych oraz pogłębiania rynku kapitałowego w Polsce należy uznać za priorytet transformację sektora bankowego w zdolny do sprostanienia konkurencji na jednolitym rynku europejskim oraz podnoszący skłonność do oszczędzania i inwestowania w gospodarce.

Porównując scenariusz kontynuacji tego co dotychczas miało miejsce w polskiej bankowości z tym co można by jeszcze zrobić na rzecz wzmocnienia potencjału rozwojowego kraju należy podkreślić, że sektor bankowy jest liderem transformacji ustrojowej. Mimo wielkich zmian nacisk czasu i konkurencji jest tak wielki, że dotychczasowy stan myślenia i zarządzania strategicznego w bankach trudno jest uznać za zadawalający. Zbyt wiele wyzwań rozwojowych jest postrzeganych jako egzogenicznych, gdy w istocie rzeczy mają one charakter zależny od woli wszystkich zainteresowanych.

Przedstawione opracowanie ma za zadanie pobudzić do dyskusji nad scenariuszami rozwoju sektora bankowego w trzech zasadniczych płaszczyznach:

• do czego doprowadzi rozwój sytemu bankowego zgodny z dotychczasowymi tendencjami jego przebudowy? Czy niewidzialna ręka rynku oraz neutralne wobec rynku działania otoczenia regulacyjnego doprowadzą do ukształtowania w Polsce systemu bankowego zdolnego do konkurencji na jednolitym rynku europejskim?

• jak powinien wyglądać system bankowy w Polsce zgodny z stanem wiedzy naukowej o funkcjonowaniu współczesnych systemów finansowych w gospodarce rynkowej? Czy jest w niej miejsce dla małych, niedokapitalizowanych banków „uniwersalnych” na wszelki wypadek?

• co można jeszcze zrobić, poza nie utrudnianiem nadmiernym fiskalizmem oraz łagodzeniem restrykcyjnych regulacji, dla banków aby sprawnie realizowały swoje funkcje pośrednictwa finansowego oraz uniknęły fali masowych zwolnień?

• jakie jest pole wyborów dla wszystkich zainteresowanych sprawnym funkcjonowaniem systemu bankowego, Czy prywatyzacja jest panaceum na wszystkie jego bolączki? Co należy robić w okresie przejściowym do pełnej prywatyzacji sektora bankowego w Polsce? Czy należy zachować w ograniczonym zakresie państwową własność w sektorze bankowym?

• czy rynek kapitałowy jest najlepszym mechanizmem zapewnienia optymalnej alokacji kapitału, realizacji skutecznego nadzoru właścicielskiego i monitorowania gospodarki? Czy banki tu i teraz nie wykonują tych funkcji lepiej?

Literatura

Banking Sector Development in Central and Eastern Europe (eds) Lorand Ambrus-Laktos, Mark E.Schaffer, London 1996

Władysław Baka: „W kierunku trwałych rozwiązań”, Prawo bankowe nr 2 z 1995 r., str. 71-76

Władysław Baka: „W kierunku niezależności banku centralnego”, Prawo bankowe nr 1 z 1995 r., str. 85-91

Peter Dittus: „Corporate Governance in Central Europe: The Role of Banks”, BIS, Basle 1994

„From Plan to Market. World Development Report 1996”, Oxford University Press, Washington 1996

Hanna Gronkiewicz-Waltz: „Bank centralny. Od gospodarki planowej do rynkowej”, Olympos, Warszawa 1992

Przemysław Hewelt: „Deregulation and the crisis in transitional bankig systems in traditional and newly-established market economies” The Nottingham Trent University, nieopublikowana praca doktorska 1996

Władysław Lepold Jaworski: „Polskie banki wobec wejścia do europejskiego systemu bankowego”, Bank, nr 10 z 1996 r. str. 15-18

Stawomir Lachowski: „System finansowy w Polsce-stan obecny i perspektywy rozwoju”, CASE, Warszawa 1997

Carl-Johan Lindgren, Gillian Garcia, Matthew I.Saal: „ Bank Soundness and Macroeconomic Policy, IMF, Washington 1996

Jacob Paroush, David Ruthenberg: “The Optimal Sitecture Of A Banking System.The Case Of Israel, Bank Of Israel Banking Review, Nr 4 z 1994 r. str. 1-29

Poland: Strategies and Policy Options On the Road To European Union Membership, World Bank 1996

Zbigniew Polański: „Pieniądz i system finansowy w Polsce. Lata 1982-1993”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995

Jan K.Solarz: „W poszukiwaniu modelu systemu bankowego dla Polski” NBP, Warszawa 1994

Jan K.Solarz: „Koncepcje rozwoju systemów bankowych”, Ekono-mista nr 5 z 1996 r. str. 623-654

Strategia umacniania systemu bankowego w Polsce, MF, Warszawa 1995

Vergot, D; Pettyfer, S.: „Polosh Banks: Polishy Up Their Act”, Merrill Lynch, 1996

Autor jest doradcą Prezesa w Departamencie Analiz i Badań NBP