

# 1. BEZPIECZEŃSTWO BANKÓW – OD TRANSFORMACJI DO COVID-19

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-152-1/1>



Małgorzata Zaleska

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
mzaleska@sgh.waw.pl

## Bank safety – from transformation to COVID-19

**Abstract:** The aim of this article is to identify the most significant, selected changes in the activity of the Polish financial safety net institutions, which occurred during the first three decades of the system transformation. The paper also attempts to evaluate these changes. Moreover, it analyses the structure and the situation of the Polish banking sector as well as its safety from the start of system transformation till the end of 2020. Thus, our analysis also refers to the short-term impact of COVID-19 on the Polish banking sector. An attempt to identify the most important challenges posed by the safety of the sector in the future has also been made.

**Keywords:** bank safety, central bank, financial supervision, bank restructuring, resolution, bank insolvency, transformation of banks in Poland.

## Wstęp

Nad bezpieczeństwem banków i ich klientów czuwa sieć bezpieczeństwa finansowego (*safety net*). Tworzą ją obecnie w Polsce przede wszystkim: Narodowy Bank Polski (NBP), Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) i Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG). Szefowie wspomnianych instytucji oraz Minister Finansów wchodzi ponadto w skład Komitetu Stabilności Finansowej (KSF), który odpowiada za zarządzanie kryzysowe (Zaleska, 2019d, s. 84), a także nadzór makroostrożnościowy.

Warto też wspomnieć o instytucjach infrastrukturalnych, takich jak Krajowa Izba Rozliczeniowa (KIR) oraz Biuro Informacji Kredytowej (BIK) (Koleśnik,

### Sugerowane cytowanie:

Zaleska, M. (2022). Bezpieczeństwo banków – od transformacji do COVID-19. W: G. Kotliński (red.), *Bankowość komercyjna i spółdzielcza w Polsce – refleksje po trzech dekadach transformacji. Szkice ku pamięci Doktora Ryszarda Mikołajczaka* (s. 19–35). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-152-1/1>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

2019b, s. 107–110), przy czym w dalszej części rozdziału nie będą one omawiane przede wszystkim z uwagi na ograniczenia w zakresie objętości publikacji.

Fundamentalną rolę w dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa prowadzonej działalności odgrywają też banki, m.in. poprzez właściwe zarządzanie ryzykiem bankowym. Na bezpieczeństwo banków wpływają uwarunkowania instytucjonalne, strukturalne i rynkowe.

Celem rozdziału jest wskazanie najistotniejszych zmian w działalności polskich instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w ciągu pierwszych trzech dekad transformacji, a ponadto ich ocena. Analizie poddana zostanie także struktura oraz sytuacja finansowa polskiego sektora bankowego i jego bezpieczeństwo od początku transformacji ustrojowej do końca 2020 r. Rozważania zostaną również odniesione do krótkoterminowego wpływu pandemii COVID-19 na polski sektor bankowy (Zaleska, 2021a, s. 38–71). Ponadto podjęta zostanie próba wskazania najistotniejszych wyzwań w zakresie dążenia do zapewnienia dalszego bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego.

Bazę do analiz i ocen stanowią przede wszystkim studia literatury oraz dokumentów prawnych, a także opracowania i dane publikowane przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego oraz agencje prasowe specjalizujące się w dostarczaniu informacji na temat rynków finansowych.

## 1.1. Bank centralny

Bank centralny odpowiada przede wszystkim za emisję pieniądza, kształtowanie polityki pieniężnej, zarządzanie rezerwami walutowymi (Zaleska, 2020b, s. 268–279), ratowanie płynności banków (tzw. pożyczkodawca ostatniej instancji), a także stabilność i rozwój sektora bankowego.

Kluczowe zadania NBP nie uległy rewolucyjnym zmianom od czasów transformacji. Brak rewolucji w ponad 30-letniej działalności NBP wynikał przede wszystkim z powagi i niezależności tej instytucji, a także z problemów zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i/lub ustawy o NBP, m.in. z uwagi na ryzyko polityczne. Ewolowały przy tym strategie i instrumenty stosowane przez bank centralny.

Istotnym przełomem w zakresie funkcjonowania NBP był rok 1997, kiedy ustanowiono Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. oraz uchwalono Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Nowe rozwiązania prawne pozwoliły wzmocnić niezależność banku centralnego w zakresie emisji pieniądza, kształtowania polityki pieniężnej oraz zakazały finansowania przez NBP deficytu budżetowego. Bez wątpienia przyczyniło się to do wzrostu bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego. Na podstawie nowej

ustawy o NBP powołano też do życia nowy organ banku centralnego w postaci Rady Polityki Pieniężnej (RPP), która do dnia dzisiejszego odpowiada za kształtowanie polityki pieniężnej w Polsce.

Z punktu widzenia organizacyjnego jako jedną z istotnych zmian – wprowadzoną od 2008 r. – wskazać należy pozbawienie NBP kompetencji sprawowania nadzoru nad sektorem bankowym, o czym będzie mowa dalej. Spowodowało to m.in. ograniczenie dostępu do informacji w kontekście realizowanych zadań związanych z odpowiedzialnością za system płatniczy, stabilnością systemu bankowego oraz ze sprawowaniem funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji (Matysek-Jędrych, 2008, s. 42).

Należy także wspomnieć o denominacji przeprowadzonej w 1995 r. W jej wyniku jeden nowy złoty (PLN) zastąpił 10 000 starych złotych (PLZ). NBP nie zdecydował się dotychczas na wdrożenie cyfrowego pieniądza banku centralnego, co może stać się wyzwaniem w przyszłości. Od lat obrót gotówkowy jest bowiem wypierany przez obrót bezgotówkowy, przy czym NBP stoi na stanowisku, że konsument ma pełne prawo dostępu do obu form płatności.

Zmianie ulegała także polityka pieniężna prowadzona przez NBP, co było determinowane przede wszystkim zmianami uwarunkowań makroekonomicznych. W okresach wysokiej stopy inflacji – w lutym 1990 r. nastąpił najwyższy 12-miesięczny wzrost cen, tj. 1 283,1% (Wójtowicz, 2008, s. 131) – stopy procentowe NBP kształtowały się na poziomie kilkuset procent: stopa kredytu refinansowego wynosiła w stosunku rocznym 432% w styczniu 1990 r. (Wójtowicz, 2008, s. 132). W 1998 r. stopy procentowe banku centralnego zmniejszyły się z kilkudziesięciu do kilkunastu procent, w 2002 r. osiągnęły zaś wartości jednocyfrowe, podczas gdy w okresie koronakryzysu spadły do historycznie niskich poziomów. W odniesieniu do 1998 r. warto nadmienić, że za główny instrument polityki pieniężnej uznano stopę referencyjną i wdrożono strategię bezpośredniego celu inflacyjnego.

Oddziaływanie na niwelowanie skutków koronakryzysu polegało m.in. na trzykrotnym obniżeniu wysokości stóp procentowych NBP (tabela 1) do historycznie najniższego poziomu – w odniesieniu do stopy referencyjnej: 0,1%. Obniżono także stopę rezerwy obowiązkowej do wysokości 0,5%, a warto wspomnieć, że na początku transformacji banki musiały utrzymywać na rachunku w NBP 30% depozytów na żądanie i 10% terminowych depozytów złotych.

Niskie stopy procentowe nie ułatwiają przy tym bankom generowania zysków, co przekłada się na zmniejszenie możliwości zwiększania ich funduszy własnych, a tym samym współczynników adekwatności kapitałowej, będących jednymi z podstawowych nadzorczych miar bezpieczeństwa działalności bankowej. Niskie stopy procentowe nie sprzyjają również gromadzeniu oszczędności przez klientów bankowych, a więc budowaniu ich bezpieczeństwa finansowego w przyszłości. Ponadto banki w odpowiedzi na spadający wynik odsetkowy od

**Tabela 1. Zmiany poziomu stóp procentowych NBP w odpowiedzi na koronakryzys**

Stopa procentowa	Obowiązuje od			
	05.03.2015	18.03.2020	09.04.2020	29.05.2020
Lombardowa	2,50	1,50	1,00	0,50
Dyskontowa weksli	–	1,10	0,60	0,12
Redyskontowa weksli	1,75	1,05	0,55	0,11
Referencyjna	1,50	1,00	0,50	0,10*
Depozytowa	0,50	0,50	0,00	0,00

\*Poziom stopy referencyjnej odpowiada także oprocentowaniu środków rezerwy obowiązkowej.

Źródło: (NBP, 2021).

lat reagują wzrostem opłat i prowizji bankowych, a ponadto podczas koronakryzysu zaczęły rozważać wprowadzenie opłat i prowizji od depozytów. Przy tej okazji warto wspomnieć, że w 1997 r. NBP, chcąc wpłynąć na oprocentowanie depozytów, przyjmował od ludności lokaty złotowe 6- i 9-miesięczne na wyższe oprocentowanie niż oferowały banki.

W odpowiedzi na skutki pandemii COVID-19 NBP podjął także bezprecedensową decyzję o rozpoczęciu stosowania w Polsce tzw. polityki luzowania ilościowego (*quantitative easing* – QE). Polityka ta jest prowadzona przez kluczowe banki centralne świata od lat, przede wszystkim w celu wspierania polityki gospodarczej. Pytaniem otwartym pozostaje przy tym, jakie są granice zadłużania się państw i prowadzenia QE oraz czy dojdzie do redukcji długów w ujęciu globalnym. Ponadto wyzwaniem staje się to, jak redefiniować cele działania banków centralnych, tzn. czy powinny mieć wskazany cel ogólny – wspieranie polityki gospodarczej, czy może słuszne jest wskazywanie celów szczegółowych, np. wspieranie zrównoważonych finansów (Zioło, 2020, s. 121–193), zielonego ładu, dekarbonizacji, cyfryzacji, zabezpieczenia zdrowotnego czy emerytalnego. Określanie celów szczegółowych rodzi przy tym m.in. następujące wyzwania:

- zmniejszenia niezależności banków centralnych, bowiem istnieje ryzyko, że cele będą zmieniane i dostosowywane do bieżących potrzeb, oczekiwań wyborców i/lub planów rządzących;
- braku przewidzenia wszystkich pożądaných celów szczegółowych, np. w 2019 r. trudno byłoby przewidzieć cel niwelowania skutków pandemii COVID-19;
- uzasadnienia, dlaczego wskazany cel szczegółowy jest ważniejszy od innych, np. dlaczego wspieranie zielonych źródeł energii jest ważniejsze od cyfryzacji.

## 1.2. Nadzór makroostrożnościowy i zarządzanie kryzysowe

W każdym kraju unijnym funkcjonuje organ odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzanie kryzysowe. Nadzór makroostrożnościowy jest najmłodszym spośród podmiotów sieci bezpieczeństwa finansowego – w Polsce został sformalizowany w 2015 r. (Zaleska, 2020a, s. 71). Niewiele starszy jest zinstytucjonalizowany system zarządzania kryzysowego, działający w Polsce od 2008 r., któremu obecnie przewodniczy Minister Finansów.

W ramach nadzoru makroostrożnościowego identyfikowane (Koleśnik, 2019a, s. 77–179) i analizowane są przede wszystkim nierównowagi makroekonomiczne i ryzyko systemowe (Zaleska i Koleśnik, 2019, s. 56).

Do istotnych rodzajów ryzyka systemowego w polskim sektorze bankowym w analizowanych latach należy zaliczyć przede wszystkim:

- wysoki udział kapitału zagranicznego,
- tzw. kredyty frankowe i materializację ryzyka prawnego,
- niską jakość portfeli kredytowych,
- wysokokwotowe kredyty konsumpcyjne,
- niską wartość oszczędności Polaków i ich krótkoterminowy charakter,
- istotne niedopasowanie terminów wymagalności pasywów z terminami zapadalności aktywów.

## 1.3. Nadzór mikroostrożnościowy

Nadzór mikroostrożnościowy jest skoncentrowany na identyfikacji i analizie ryzyka generowanego przez pojedyncze podmioty funkcjonujące na rynku finansowym, w tym banki. Jego celem jest dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa środków zgromadzonych w bankach, ochrona klientów bankowych, w tym deponentów i kredytobiorców, oraz dbanie o zgodność działania banków z obowiązującymi przepisami.

Od czasów transformacji nadzór nad rynkiem bankowym przeszedł zmiany przede wszystkim w kontekście organizacyjnym oraz istotnego rozbudowania przedmiotowego oddziaływania na banki.

W latach 1989–1997 nadzór bankowy był sprawowany przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego przy wsparciu Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego (GINB). Równolegle, wobec pogarszania się sytuacji w sektorze banków spółdzielczych, na mocy zarządzenia Prezesa NBP (Zarządzenie nr 11/92), czynności nadzoru wobec banków spółdzielczych powierzono z dniem

2 września 1992 r. oddziałom okręgowym NBP. Powodem tej decyzji była m.in. nieskuteczność nadzoru sprawowanego przez BGŻ nad sektorem banków spółdzielczych (NBP, 2006, s. 15).

Od 1998 r. nadzór nad działalnością banków przejęła Komisja Nadzoru Bankowego (KNB). Organem wykonawczym pozostał Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego. Od 2008 r. nastąpiła natomiast integracja poszczególnych nadzorów nad rynkiem finansowym i powstał tzw. nadzór zintegrowany, „pod jednym dachem”, w postaci organu Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) i jej Urzędu. Obecnie nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce sprawuje Urząd Komisji Nadzoru Finansowego z dwoma organami: Komisją Nadzoru Finansowego i Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa sektora bankowego występują zarówno argumenty za, jak i przeciw integracji kompetencji nadzorczych, przy czym wybór modelu nadzoru jest z reguły nacechowany czynnikami politycznymi. Do najistotniejszych argumentów za integracją nadzoru nad rynkiem finansowym należą:

- zązębianie się granic między poszczególnymi segmentami rynku finansowego, w tym funkcjonowanie konglomeratów finansowych oraz istnienie złożonych produktów finansowych (np. instrumentów strukturyzowanych czy polisolokat);
- zwiększenie przejrzystości funkcjonowania nadzoru oraz jego odpowiedzialności (unikanie powtarzania się i pokrywania kompetencji oraz odpowiedzialności);
- korzyści skali i potencjalnie efektywne wykorzystanie dostępnych środków oraz ranga dużej instytucji w strukturze instytucjonalnej państwa.

Przesłankami przeciw integrowaniu nadzorów są m.in.:

- poszczególne segmenty rynku finansowego charakteryzują się swoją specyfiką, w tym różnymi profilami ryzyka oraz odmienną sprawozdawczością;
- korzyści skali mogą się okazać znikome, tzn. jeden duży podmiot wcale nie musi być bardziej efektywny niż kilka małych, a ponadto proces podejmowania decyzji może ulec wydłużeniu;
- integracja nadzorów wiąże się z wyzwaniem legislacyjnymi oraz w zakresie IT (Zaleska, 2019b, s. 71–72).

Przedmiotowe oddziaływanie nadzoru wobec banków odnosi się do czterech obszarów:

- procesu licencjonowania;
- kreowania i egzekwowania przestrzegania regulacji ostrożnościowych;
- dokonywania inspekcji zza biurka i na miejscu (w bankach);

- nakładania sankcji finansowych i pozafinansowych na zarządy banków oraz banki jako organizacje.

Istota procesu licencjonowania banków nie uległa rewolucyjnym zmianom w analizowanym okresie, przy czym zaostrzono ją po pierwszych doświadczeniach lat 90. XX wieku, a ponadto od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej obowiązuje zasada jednego paszportu bankowego. Zakres oddziaływania, liczba i stopień skomplikowania regulacji nadzorczych uległy zaś daleko idącym zmianom (tabela 2). W wielu przypadkach nie były to inicjatywy krajowe, bowiem kreowane były w prawodawstwie unijnym. Fundamentalnym celem zmian regulacji było zwiększenie bezpieczeństwa banków m.in. poprzez ograniczenie ryzyka podejmowanego przez banki.

Trzeba jednak pamiętać, że regulacje nie są w stanie całkowicie zapewnić bezpieczeństwa i stabilności działalności bankowej. Ponadto może to prowadzić do przeregulowania działalności bankowej, co jest szczególnie istotne w dobie wkraczania na rynek finansowy coraz szerszej oferty podmiotów niefinansowych. Wyzwaniem będzie również to, że banki, poszukując nowych źródeł przychodów, będą istotnie rozszerzać swoją ofertę o świadczenie usług niefinansowych. Oznacza to duży wzrost znaczenia departamentów/pionów *compliance* w bankach, które m.in. dążąc do zapewnienia zgodności działania banku z przepisami prawnymi, generują istotne koszty działania.

**Tabela 2. Objętość podstawowych regulacji bankowych (bez *resolution* i DGS\*) na szczeblu Unii Europejskiej**

Lata	Liczba stron
1989	27
1995	60
2000	93
2006	255
2010	304
2014	436
2019	436+268**

\* *Deposit guarantee scheme*.

\*\* Pakiet CRD V/CRR II przyjęty w maju 2019 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dzienników urzędowych UE.

W odpowiedzi na kryzys finansowy 2007+ wzrosła rola sankcjonowania instytucji finansowych oraz podawania do publicznej informacji wiadomości o nałożonych karach. W latach 2007–2020 KNF nałożyła 755 kar. W poszczególnych latach liczba nałożonych kar była zróżnicowana, przy czym najczęściej oscylowała wokół 50. Dla porównania można wspomnieć, że w 2006 r. KNF

nałożyła tylko 12 kar. Najwięcej kar w analizowanym okresie zostało nałożonych w 2017 r. (92 kary) (KNF, 2021, 23 marca). Należy ponadto odnotować, że kary te w niewielkim stopniu odnosiły się do sektora bankowego. Dodatkowo w reakcji na skutki pandemii COVID-19 w stosunku do sektora bankowego podejmowano nawet działania o charakterze deregulacyjnym – wspierającym sektor bankowy (Koleśnik, 2021, s. 72–98).

#### **1.4. System przymusowej restrukturyzacji, uporządkowanej likwidacji i upadłości banków**

System, jak wskazuje powyższy tytuł, jest współodpowiedzialny za restrukturyzację banków, ich uporządkowaną likwidację lub proces upadłości. Jego działania odnoszą się więc przede wszystkim do banków borykających się z poważnymi problemami finansowymi.

W Polsce za omawiane obszary odpowiada Bankowy Fundusz Gwarancyjny, który w analizowanych latach przeszedł daleko idącą metamorfozę, rozwijając instrumentarium, a przede wszystkim zwiększając swoją rolę w sieci bezpieczeństwa finansowego państwa, dążąc tym samym do zapewnienia bezpieczeństwa banków.

System gwarantowania depozytów, wsparty systemem pomocy finansowej dla banków o zagrożonej wypłacalności, został utworzony w Polsce na mocy ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Ustawa z dnia 14 grudnia 1994). W tym samym roku została przyjęta w prawodawstwie unijnym dyrektywa w sprawie systemów gwarantowania depozytów (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 19/94/WE). Ustawa o BFG była wielokrotnie nowelizowana, np. aż cztery razy w odpowiedzi na początkowe skutki kryzysu finansowego 2007+ (Zaleska, 2010, s. 11–26), przy czym fundamentalna zmiana ustawy nastąpiła w 2016 r., kiedy to do polskiego porządku prawnego wprowadzono *resolution*, tzn. narzędzia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (w Polsce nazwane jako przymusowa restrukturyzacja (Kościńska, 2018, s. 8)).

W 2020 r. nastąpiły w Polsce pierwsze przymusowe restrukturyzacje i tym samym uporządkowane likwidacje dwóch banków spółdzielczych oraz jednego banku spółki akcyjnej – Idea Banku, przy czym głównym przyczynkiem do wdrożenia *resolution* nie były skutki pandemii COVID-19.

W początkowych latach funkcjonowania BFG, w latach 90. XX wieku, kluczową rolę odgrywała działalność gwarancyjna, a w pierwszej dekadzie XXI wieku Fundusz koncentrował się przede wszystkim na działalności pomocowej.

Do głównych zmian ustawy o BFG w zakresie gwarantowania depozytów w analizowanym okresie zaliczyć należy:



- systematyczne podnoszenie kwoty środków gwarantowanych z 22,5 tys. euro gwarantowanych w 90% (a do 1 tys. euro w 100%) do 50 tys. euro (od listopada 2008 r.) i w efekcie końcowym do 100 tys. euro (Zaleska, 2019c, s. 100–102);
- skrócenie okresu niedostępności środków – z trzech miesięcy (z możliwością wydłużenia o kolejne trzy miesiące, maksymalnie dwa razy) do siedmiu dni roboczych;
- wyłączenie z systemu gwarantowania depozytów jednostek samorządu terytorialnego.

Dwie pierwsze zmiany miały na celu przede wszystkim zwiększenie zaufania do sektora bankowego, a tym samym wzrost jego bezpieczeństwa, w tym przeciwdziałanie ewentualnemu wycofywaniu środków z banków przez depozytów podczas kryzysu finansowego 2007+.

## 1.5. System wczesnego ostrzegania

Z punktu widzenia oceny bezpieczeństwa banków i środków finansowych w nich zgromadzonych kluczowa jest identyfikacja „szans” zaprzestania funkcjonowania banku lub inaczej ryzyka braku kontynuacji działalności.

Od początku transformacji polskiej gospodarki dominujący schemat pogarszania się sytuacji finansowej banków przebiegał następująco:

- pogorszenie jakości portfela kredytowego;
- konieczność dokonania odpisów (związania rezerw), co oznaczało generowanie kosztów;
- pogorszenie wyniku finansowego (spadek zysków);
- powstanie straty.

Sygnalami świadczącymi o trudnej sytuacji finansowej banków były przede wszystkim:

- problemy z pozyskaniem informacji na temat kondycji finansowej danego banku;
- wysoka i trwała strata finansowa (z lat ubiegłych oraz bieżąca);
- oferowanie ponadprzeciętnego oprocentowania depozytów;
- wzrost zobowiązań wobec podmiotów niefinansowych (wzrost depozytów gospodarstw domowych);
- spadek zobowiązań wobec podmiotów finansowych (Zaleska, 2002, s. 87–95).

## 1.6. Struktura i sytuacja finansowa sektora bankowego

W analizowanych latach zmniejszyła się liczba banków:

- komercyjnych, z 70 w 1990 r. do niespełna 30 na początku 2021 r.;
- spółdzielczych, z ponad 1660 w 1990 r. do blisko 530 na początku 2021 r.

Zmniejszenie liczby banków wynikało przede wszystkim z zaostrzenia procedury licencjonowania banków, procesów konsolidacyjnych wynikających m.in. z podniesienia minimalnych poziomów funduszy własnych (Mikołajczak, 2008, s. 146–150) oraz upadłości niektórych banków, w tym spółdzielczych w latach 90. XX wieku.

Należy przy tym zaznaczyć, że największe problemy w sektorze banków komercyjnych zostały ujawnione w 1993 r. (w 1994 r. 15 banków komercyjnych miało ujemny współczynnik wypłacalności), natomiast w sektorze banków spółdzielczych w 1994 r. (w 1994 r. 309 banków spółdzielczych miało współczynnik wypłacalności poniżej zera). W związku z powyższym w 1994 r. przeprowadzono w bankach aż 1530 inspekcji (NBP, 2006, s. 4, 17, 20, 21).

Restrukturyzacja, głównie sektora banków spółdzielczych, przebiegała przy istotnej pomocy finansowej płynącej najpierw z NBP, a później z BFG. W latach 1993–1995 NBP wsparł finansowo restrukturyzację 13 banków komercyjnych, przy czym aktywa żadnego z nich nie przekraczały 1% aktywów sektora bankowego. Łączne zaangażowanie NBP z tytułu pomocy dla banków komercyjnych wyniosło blisko 538 mln zł (NBP, 2006, s. 25), natomiast BFG udzielił 55 pożyczek na samodzielną sanację lub przejęcie w latach 1995–1999 (KNB, 2006, s. 59). Była to odpowiedź na wysokie straty w sektorze banków spółdzielczych (zwłaszcza w 1995 r.) oraz dużą liczbę banków spółdzielczych realizujących programy naprawcze (w 1995 r.: 556 banków, a rok wcześniej 561 banków) (tabela 3). Warto też dodać, że w 1994 r. 424, a rok później 366 banków spółdzielczych miało współczynnik wypłacalności poniżej wymaganego progu 8% (KNB, 2006, s. 63–64, 100).

W wyniku konsekwentnej polityki restrukturyzacji realizowanej w latach 1993–1997 m.in.:

- fundusze własne banków wzrosły ponad pięciokrotnie (z 3,3 mld zł do 17,1 mld zł);
- zwiększyła się z 35 do 54 liczba banków komercyjnych spełniających minimum kapitałowe, tj. o kapitale akcyjnym nie mniejszym niż równowartość 5 mln ECU;
- zmniejszyła się liczba banków nieosiągających wymaganego 8-procentowego współczynnika wypłacalności (w bankach komercyjnych z 18 do 8, a w bankach spółdzielczych z 353 do 176);

- udział należności zagrożonych w należnościach brutto (bez odsetek) od podmiotów niefinansowych obniżył się z ponad 30% do 10% w bankach komercyjnych i blisko 4% w bankach spółdzielczych;
- od 1995 r. wynik finansowy netto sektora bankowego był dodatni (NBP, 2006, s. 16).

**Tabela 3. Liczba upadłości, likwidacji i łączeń banków spółdzielczych w latach 90. XX wieku**

Proces	1993–1994	1995–1997	1998–1999
Upadłości	33	93	4
Likwidacje	5	36	7
Łączenia	13	189	502

Źródło: (KNB, 2006, s. 18).

Problemy finansowe banków spółdzielczych pojawiły się także na początku XXI wieku. W okresie od 1993 r. do czerwca 2006 r. na ogólną liczbę 1653 pierwotnie działających banków spółdzielczych postępowaniami naprawczymi było objętych 1027 banków, przy czym wobec 132 banków prowadzone były postępowania upadłościowe, w tym w przypadku jednego banku działalność została reaktywowana (NBP, 2006, s. 3).

Problemy banków spółdzielczych wynikały zarówno z uwarunkowań zewnętrznych (m.in. poziomu inflacji, rozwiązań podatkowych), jak i wyzwań w procesie zarządzania bankami: jeszcze w 2004 r. 17% prezesów banków spółdzielczych nie miało wykształcenia wyższego (KNB, 2006, s. 101).

Istotne procesy konsolidacyjne dotyczyły także banków zrzeszających banki spółdzielcze, których liczba zmniejszyła się z 11 do 3 na początku XXI wieku. Obecnie funkcjonują dwa banki zrzeszające, bowiem Mazowiecki Bank Regionalny został wchłonięty przez SGB-Bank podczas kryzysu finansowego 2007+, w odpowiedzi na potrzebę ratowania trudnej sytuacji finansowej pierwszego z wymienionych banków.

Restrukturyzacja dotyczyła także sektora banków komercyjnych, w tym – o czym dziś mało kto pamięta – największego banku, czyli PKO BP SA. Jednym ze sposobów na restrukturyzację banków było przejmowanie ich przez kapitał zagraniczny.

W latach 90. XX wieku wzrósł znacząco udział kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym (w bankach komercyjnych). Należy przy tym zaznaczyć, że skala udziału kapitału zagranicznego w sektorze bankowym nie może być traktowana jako kluczowy parametr mający wpływ na stabilność danego sektora (Koleśnik, 2019a, s. 131).

Już w 1989 r. Prezes NBP, w porozumieniu z Ministrem Finansów, wydał zgodę na utworzenie banku z udziałem kapitału zagranicznego (NBP, 2006, s. 9). W 1994 r. wystąpiły pierwsze przypadki czynnego włączenia się inwestorów zagranicznych w procesy sanacyjne banków. Działania te wynikały z inicjatywy NBP (NBP, 2006, s. 27).

W ostatnim czasie nastąpiła repolonizacja sektora bankowego i udział kapitału zagranicznego spadł. Na początku 2021 r. funkcjonowało 13 banków z przewagą kapitału krajowego, w tym osiem kontrolowanych przez Skarb Państwa, do których zaliczają się też dwa największe banki w Polsce: PKO BP SA oraz Pekao SA (KNF, 2021, 29 marzec).

W latach 90. XX wieku polski sektor bankowy był bardzo atrakcyjnym miejscem pracy, zaś obecnie banki – dążąc do redukcji kosztów oraz w odpowiedzi na cyfryzację – zmniejszają liczbę swoich pracowników, zwłaszcza zatrudnionych w placówkach bankowych obsługujących klientów w sposób tradycyjny.

Wzrost zatrudnienia w bankach w Polsce występował nieprzerwanie w latach 90. XX wieku aż do 1999 r. łącznie. Spadek zatrudnienia w bankach miał przy tym charakter nieuchronny i w rozwiniętych systemach bankowych rozpoczął się jeszcze wcześniej (Janc, 2002, s. 45). W 2000 r. z sektora bankowego odeszło 5401 osób, a w 2001 r. pracę w bankach utraciło 5413 osób. Warto nadmienić, że w 2001 r. w placówce banku komercyjnego zatrudniano średnio o jedną osobę mniej niż w placówce banku spółdzielczego (w 1997 r. było to aż pięć osób) (Mikołajczak, 2002, s. 67–69).

Na koniec 2020 r. w polskim sektorze bankowym było zatrudnionych 149 tys. pracowników, czyli ok. 8 tys. mniej niż rok wcześniej (KNF, 2021, 29 marca). Tym samym sektor bankowy powrócił do poziomu zatrudnienia z początku funkcjonowania gospodarki rynkowej. Tylko w ciągu ostatniej dekady zatrudnienie w polskim sektorze bankowym zmniejszyło się o prawie 28 tys. osób.

## 1.7. Ryzyko w działalności bankowej

Ryzyko jest permanentnym elementem działalności bankowej. Nie ma jednej definicji ryzyka i jego rodzajów. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę obowiązujące prawodawstwo, można wyróżnić cztery podstawowe rodzaje ryzyka bankowego:

- ryzyko kredytowe;
- ryzyko rynkowe, głównie stopy procentowej i walutowe;
- ryzyko operacyjne, w tym technologiczne, ludzkie i prawne;
- ryzyko płynności.

Zdecydowana większość problemów finansowych banków działających w Polsce wynikała z błędów w zarządzaniu aktywnym ryzykiem kredytowym. Niedocenione było i jest niestety nadal pasywne ryzyko kredytowe. Nie ma bowiem zewnętrznych regulacji ostrożnościowych odniesionych chociażby do potrzeby dywersyfikacji obcych źródeł finansowania z punktu widzenia ich pochodzenia, parametrów cenowych (stopa procentowa, waluta) czy terminów wymagalności.

Ryzyko kredytowe wciąż pozostaje istotne, przy jednoczesnym systematycznym i znacznym wzroście znaczenia ryzyka operacyjnego. Wzrost ryzyka operacyjnego wynika przede wszystkim z rozwoju i wdrażania w coraz większym zakresie w bankach nowych technologii oraz rozrostu i wzrostu skomplikowania regulacji prawnych, o czym wspomniano już wcześniej. Ryzyko technologiczne i prawne są bowiem – obok ryzyka czynnika ludzkiego – głównymi komponentami ryzyka operacyjnego.

Ciekawym przykładem materializacji ryzyka walutowego oraz ryzyka prawnego, a nawet systemowego w polskim sektorze bankowym są tzw. kredyty frankowe.

Na koniec kwietnia 2015 r., czyli już po tzw. czarnym czwartku 15 stycznia 2015 r., kiedy to frank szwajcarski silnie się umocnił względem innych walut, walutowe kredyty mieszkaniowe stanowiły 10,8% aktywów sektora bankowego, 19,4% należności banków od sektora niefinansowego i 46,3% kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych. W relacji do gospodarki wartość tych kredytów wynosiła równowartość 9,7% PKB (NBP, 2015, s. 39–40). Pomimo upływu ponad siemiu lat od czasu materializacji wspomnianego ryzyka nie udało się dotychczas rozwiązać problemu tzw. kredytów frankowych i zwłaszcza w latach 2020–2021 banki dokonały istotnych odpisów w związku z omawianymi kredytami, co wynikało m.in. z przebiegu licznych spraw sądowych.

## Zakończenie

W ciągu pierwszych trzech dekad transformacji ustrojowej nastąpił niezaprzeczalny rozwój polskiego sektora bankowego. W XXI wieku poprawie uległo bezpieczeństwo sektora bankowego, które zostało utrzymane nawet podczas kryzysu finansowego 2007+ oraz koronakryzysu. Istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa banków odegrały instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego, często krytykowane za przeregulowanie polskiego sektora bankowego. Znalezienie złotego środka między poziomem regulowania sektora bankowego a właściwym stosowaniem zasad gospodarki rynkowej nie jest łatwe. Ponadto społeczeństwa stosunkowo szybko zapominają o lekcjach płynących z kryzysów bankowych

i oceniają sektor bankowy przede wszystkim poprzez pryzmat dostępności usług bankowych i ich ceny.

W dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa sieć bezpieczeństwa finansowego oraz banki musiały zmierzyć się przede wszystkim z:

- zapewnieniem właściwej struktury sektora bankowego, m.in. biorąc pod uwagę pochodzenie właścicieli i kapitału;
- odpowiednim zarządzaniem rosnącym i materializującym się ryzykiem bankowym, w tym kredytowym, walutowym oraz operacyjnym, do którego sklasyfikowane jest m.in. ryzyko technologiczne i prawne;
- ewolucją modeli biznesowych – przechodzeniem od oferowania typowych produktów bankowych, poprzez usługi finansowe (w tym ubezpieczeniowe) do usług pozafinansowych (np. platform sprzedaży samochodów), przy jednoczesnym przekształcaniu tradycyjnej bankowości w firmy technologiczne;
- właściwym i atrakcyjnym wykorzystaniem nowoczesnych technologii przy zapewnieniu cyberbezpieczeństwa;
- zapewnieniem wykształconej i doświadczonej kadry bankowej przy nieustającym nacisku na redukcję kosztów ze strony właścicieli.

Bazując na dotychczasowych doświadczeniach oraz analizując współczesne uwarunkowania, można się pokusić o wskazanie problemów w zakresie bezpieczeństwa polskiego sektora bankowego. Do kluczowych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa bankowego należą:

- właściwa redefinicja zadań banków centralnych, które nie mogą być postrzegane jako podmioty permanentnie ratujące każdą sytuację kryzysową i wspierające różnorodne/wszystkie cele polityki gospodarczej rządów;
- rzetelna wycena ryzyka rządowych papierów wartościowych, których znaczenie w strukturze aktywów bankowych w Polsce rośnie (m.in. z uwagi na przepisy w zakresie podatku bankowego), a także rozważenie stopniowego wprowadzenia limitów na nabywanie rządowych papierów wartościowych przez banki (Zaleska, 2021b, s. 20–23);
- kształtowanie właściwej struktury sektora bankowego z punktu widzenia koncentracji, pochodzenia kapitału oraz konkurencji ze strony firm niefinansowych (głównie technologicznych) świadczących usługi finansowe;
- dalszy rozwój technologiczny banków przy dążeniu do zapewnienia cyberbezpieczeństwa i poszanowania oczekiwań klientów w zakresie formy ich obsługi;
- budowanie oszczędności długoterminowych Polaków i dostrzeżenie pasywnego ryzyka kredytowego;
- znalezienie złotego środka regulowania działalności bankowej, bowiem przeregulowanie prowadzi m.in. do wypychania usług finansowych poza sektor bankowy.

## Bibliografia

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 19/94/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. L 135 z 31.05.1994 r.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. L 176 z 27.06.2013 r.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. L 173 z 12.06.2014 r.).
- Janc, A. (2002). Zatrudnienie w sektorze bankowym na tle wybranych egzo- i endogenicznych uwarunkowań rozwoju tego sektora. W: A. Janc (red.), *Zatrudnienie w sektorze bankowym. Symptomy nowej ery*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Koleśnik, J. (2019a). *Bankowe ryzyko systemowe. Źródła i instrumenty redukcji*. Warszawa: Difin.
- Koleśnik, J. (2019b). Instytucje wspierające sektor bankowy. W: M. Zaleska (red.), *Świat bankowości*. Warszawa: Difin.
- Koleśnik, J. (2021). Postpandemiczny kształt bankowych regulacji ostrożnościowych. W: M. Zaleska (red.), *Wpływ COVID-19 na finanse. Polska perspektywa* (s. 72–98). Warszawa: Difin.
- Komisja Nadzoru Bankowego. (2006, marzec). *Banki spółdzielcze w Polsce*.
- Komisja Nadzoru Finansowego. (2021, 23 marca). Pobrane z [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/Kary\\_nalozone\\_przez\\_KNF](https://www.knf.gov.pl/o_nas/Kary_nalozone_przez_KNF)
- Komisja Nadzoru Finansowego. (2021, 29 marca). Pobrane z [https://www.knf.gov.pl/?articleId=56224&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/?articleId=56224&p_id=18)
- Narodowy Bank Polski. (2021, 12 lutego). Pobrane z [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy\\_archiwum.htm](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Kozińska, M. (2018). *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*. Warszawa: CeDeWu.
- Matysek-Jędrych, A. (2008). Stabilizowanie systemu finansowego przez bank centralny na przykładzie Narodowego Banku Polskiego. W: A. Janc (red.), *Problemy polskiego systemu bankowego*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Mikołajczak, R. (2002). Rozwój kadr w spółdzielczym sektorze bankowym w Polsce. W: A. Janc (red.), *Zatrudnienie w sektorze bankowym. Symptomy nowej ery*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Mikołajczak, R. (2008). Siła spółdzielczego sektora bankowego w Polsce. W: A. Janc (red.), *Problemy polskiego systemu bankowego* (s. 145–162). Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Narodowy Bank Polski. (2006). *Nadzór bankowy 1989–2006*.
- Narodowy Bank Polski. (2015, lipiec). *Raport o stabilności systemu finansowego*.

- Narodowy Bank Polski. (2021). *Podstawowe stopy procentowe NBP w latach 1998–2022*. Pobrane 12 lutego 2021 z [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy\\_archiwum.htm](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie 648/2012 (Dz. Urz. L 176 z 27.06.2013 r.).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1994 r. Nr 80, poz. 369 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 1995 r. Nr 4, poz. 18 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2019 r., poz. 1810 oraz Dz. U. z 2020 r., poz. 568).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 1876 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. 2000 r. Nr 119, poz. 1252 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2020 r., poz. 842 ze zm.).
- Wójtowicz, G. (2008). Narodowy Bank Polski w okresie transformacji. W: R. Kokoszczyński i B. Pietrzak (red.), *Bankowość centralna od A do Z*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Zaleska, M. (2002). *Identyfikacja ryzyka upadłości przedsiębiorstwa i banku. Systemy wczesnego ostrzegania*. Warszawa: Difin.
- Zaleska, M. (2010). Zmiany zasad gwarantowania depozytów w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy. W: J. Nowakowski (red.), *Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*. Warszawa: Difin.
- Zaleska, M. (2019a). Dwustopniowość sektora bankowego. W: M. Zaleska (red.), *Świat bankowości*. Warszawa: Difin.
- Zaleska, M. (2019b). Nadzór mikroostrożnościowy. W: M. Zaleska (red.), *Świat bankowości*. Warszawa: Difin.
- Zaleska, M. (2019c). System gwarantowania depozytów. W: M. Zaleska (red.), *Świat bankowości*. Warszawa: Difin.
- Zaleska, M. (2019d). Zarządzanie kryzysowe. W: M. Zaleska (red.), *Świat bankowości*. Warszawa: Difin.
- Zaleska, M. (2020a). Nadzór makroostrożnościowy – 5 lat doświadczeń. *Gazeta Bankowa*, 11.
- Zaleska, M. (2020b). Rezerwy walutowe – ‘Rzecz Święta’. *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 23(72). <https://doi.org/10.22630/PEFIM.2020.23.72.22>
- Zaleska, M. (2021a). Reakcja sieci bezpieczeństwa finansowego na wybuch pandemii COVID-19. W: M. Zaleska (red.), *Wpływ COVID-19 na finanse. Polska perspektywa*. Warszawa: Difin.
- Zaleska, M. (2021b). Rządowe papiery wartościowe – taktyka i strategia. *Gazeta Bankowa*, 4.



- 
- Zaleska, M., Koleśnik, J. (2019). Nadzór makroostrożnościowy. W: M. Zaleska (red.), *Świat bankowości*. Warszawa: Difin.
- Zarządzenie nr 11/92 Prezesa NBP z 7 sierpnia 1992 r. w sprawie organizacji nadzoru bankowego i trybu jego wykonywania (Dz. U. Nr 4, poz. 22, Nr 74, poz. 439 i z 1992 r. Nr 20, poz. 78, Nr 49, poz. 221).
- Zioło, M. (2020). *Zrównoważone finanse. Rozwój. Ryzyko. Rynek*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.