

Ewa Wysocka
Uniwersytet Warszawski

EWOLUCJA REGULACJI PRAWNYCH W BANKOWOŚCI SPÓŁDZIELCZEJ W POLSCE

1. WSTĘP – ROZWÓJ BANKOWOŚCI SPÓŁDZIELCZEJ W POLSCE DO 1989 R.

Bankowość spółdzielcza w Polsce ma swoją ponad 150-letnią tradycję działającą głównie w środowisku wiejskim o specyficznym charakterze, która wpływała na rozwój gospodarczy i społeczny lokalnych społeczności. „Istnienie dużej i wieloletniej organizacji bankowej, z którą utożsamiają się rolnicy i rzemieślnicy, stanowi cenny kapitał w tworzeniu nowoczesnej struktury bankowości spółdzielczej zdolnej do rozwiązywania wielu problemów społeczności lokalnych”¹, zmniejszeniu bezrobocia przez pobudzanie przedsiębiorczości, rozwoju infrastruktury wiejskiej, ochronie środowiska, rozwoju turystyki wiejskiej, a przede wszystkim zmianach w strukturze agrarnej służących żywieniu gospodarczemu wsi. Celem powyższych działań jest kształtowanie wielofunkcyjności obszarów wiejskich. Stopień rozwoju wiejskich rynków finansowych wynika między innymi ze specyfiki charakteru działalności rolniczej: sezonowości upraw, zmienności warunków atmosferycznych wpływających na wysokość uzyskanego dochodu, zdarzających się klęsk żywiołowych czy też wsparcia finansowego umożliwiającego rozwój gospodarstw rolnych. Z powodu znacznych nakładów pracy i środków produkcji rentowność gospodarstw rolnych nie należy do wysokich, dlatego też tworzenie dobrze działającej bankowości spółdzielczej jest koniecznością ze względu na ważny interes społeczny.

Początek rozwoju bankowości spółdzielczej w Europie przypada na lata 1855–1864, kiedy to powstały na terenie Prus pierwsze spółdzielnie kredytowe dla rolników, założone przez Friedricha Wilhelma Raiffeisena, oraz tzw. „banki

¹ D. Golik, *Rola banków spółdzielczych w rozwoju obszarów wiejskich Makroregionu Południowo-Wschodniego*, Kraków 2002, s. 64.

ludowe” oparte na zasadach spółdzielczych zrzeszających głównie rzemieślników, założone w 1861 r. przez Franza Hermana Schultze. Byli oni prekursorami ruchu spółdzielczego i „zaliczani są obecnie do klasyków spółdzielczości bankowej”². Pierwsze polskie towarzystwa i spółdzielnie kredytowe zaczęły powstawać na terenie Wielkopolski (lata 1861–1862) i sięgały czasów, kiedy Polska była pod zaborami. Wiele cech modelu spółdzielczości F. H. Schulzego i F. W. Raiffeisena zostało zaadaptowanych do warunków polskich. Na terenie zaboru austriackiego działały tzw. Kasy Stefczyka; ich działalność datuje się od 1899 r.; „były one małymi, lokalnymi instytucjami tzw. drobnego kredytu i zrzeszały głównie rolników”³, założonymi przez dr. Franciszka Stefczyka (1861–1924). „W 1913 r. na ziemiach polskich działało 5029 spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych, które zrzeszały 2131,7 tyś. członków”⁴. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. Sejm RP uchwalił ustawę z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach⁵, która weszła w życie 1 stycznia 1921 r. Wielka inflacja w latach 1920–1923, konieczność reform walutowych Władysława Grabskiego, wprowadzenie do obiegu w 1924 r. polskiej złotówki i kryzys lat 30. XX w. nie były dobrym momentem do rozwoju bankowości spółdzielczej. Należy dodać, że „na skutek szalejącej w tym czasie inflacji i dewaluacji wczesnej marki polskiej większość spółdzielni straciła niemal całe swoje mienie, w tym dorobek kapitałowy i zaprzestała działalności. W okresie po reformie walutowej przeprowadzonej przez rząd Władysława Grabskiego w lipcu 1924 r. nastąpiły lata względnej stabilizacji gospodarczej kraju. W tym czasie spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe zaczęły się na nowo rozwijać, odzyskując powoli zaufanie społeczeństwa i odrabiając straty. Po czterech latach rozwój ich został ponownie zahamowany przez kryzys gospodarczy, który po raz kolejny podważył ich sytuację ekonomiczną (...). Po 1936 r. SOP (spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe) ponownie zaczęły się rozwijać wspierane działaniami państwa, m.in. w ramach akcji oddłużania rolnictwa, jednak i ten pomyślny okres rozwoju nie trwał długo, gdyż został przerwany w roku 1939 wybuchem II wojny światowej”⁶. Jednakże lata 1918–1939 dały możliwość stworzenia prawnego modelu polskiej bankowości spółdzielczej w okresie międzywojennym. Podczas II wojny światowej (1939–1945) wiele banków spółdzielczych zlikwidowano; zdołały przetrwać niektóre banki spółdzielcze, które prowadziły swoją działalność w okresie okupacji. „Na terenach włączonych do Generalnej Guberni znalazło się około 35% spółdzielni

² T. Orzeszko, *Banki spółdzielcze w Polsce. Ekonomiczne i finansowe warunki rozwoju*, Poznań 1998, s. 27.

³ A. Pawlik, P. Dziekański, *Bank spółdzielczy gwarantem stabilizacji lokalnego systemu finansowego*, Kielce 2012, s. 8 (publikacja dofinansowana przez Krajową Radę Spółdzielczą i Bank Polskiej Spółdzielczości S.A.).

⁴ A. Gospodarowicz, *Funkcjonowanie spółdzielczych grup bankowych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, Wrocław 2008, s. 36.

⁵ Dz.U. nr 111, poz. 733.

⁶ T. Orzeszko, *Banki spółdzielcze w Polsce...*, s. 41.

oszczędnościowo-pożyczkowych z ogólnej liczby 3774 spółdzielni funkcjonujących w Polsce w końcu sierpnia 1939 r. Zdecydowaną większość spośród stanowiły Kasy Stefczyka. Do końca 1943 r. przetrwały 1152 spółdzielnie, a do początku 1945 r. tylko 952. Działalność wszystkich spółdzielni kredytowych koordynował niemiecki Urząd Nadzoru Bankowego i pełnomocnik do spraw spółdzielczości bankowej⁷.

Należy wspomnieć, że w 1919 r. utworzono w Warszawie na potrzeby rolnictwa Polski Bank Rolny przekształcony w 1921 r. na Państwowy Bank Rolny, którego celem było udzielanie drobnym i średnim rolnikom kredytów oraz pomoc w realizacji reformy rolnej w Polsce okresu międzywojennego. W czasie II wojny światowej podczas okupacji hitlerowskiej bank nie zaprzestał działalności. Władze okupacyjne przemianowały go na Staatliche Agrarbank. Państwowy Bank Rolny poniósł podczas wojny ogromne straty finansowe. Po zakończeniu okupacji w 1948 r. został on przekształcony w Bank Rolny, który funkcjonował do 1975 r. Z połączenia Banku Rolnego i Centralnego Związku Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych powołano w 1975 r. Bank Gospodarki Żywnościowej, który miał za zadanie pomoc bankowości spółdzielczej i sektorowi rolnemu.

W latach 1944–1957 spółdzielczość bankowa w Polsce działała w formie szczątkowej. Nastąpił zanik samorządu spółdzielczego. W 1957 r. powołano Związek Spółdzielczości Oszczędnościowo-Pożyczkowej i zaczęto odbudowywać samorząd spółdzielczości bankowej w formie spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych. Uchwalenie przez Sejm (w okresie PRL) nowej ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. – Prawo bankowe⁸ spowodowało istotne zmiany w bankowości spółdzielczej, „w miejsce Banku Rolnego i Centralnego Związku Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych powołany został Bank Gospodarki Żywnościowej, a spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe przekształcone zostały w banki spółdzielcze. Banki spółdzielcze zobowiązano do współpracy z terenowymi organami administracji państwowej. (...) W wyniku tych zmian Bank Gospodarki Żywnościowej stał się z jednej strony centralą finansową, a z drugiej instytucją organizacyjną i rewizyjną⁹, celem jej było zaś gromadzenie środków finansowych, pośrednictwo w rozliczeniach, udzielanie kredytów. Działania te były skierowane do przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego, zakładów usługowych i handlowych rolnictwa, uspołecznionych przedsiębiorstw i gospodarstw rolniczych. Usługi banków spółdzielczych były zazwyczaj świadczone gospodarstwu rolnym indywidualnym oraz rzemieślnikom. Ten model organizacyjny bankowości spółdzielczej działał do początku transformacji ustrojowej 1989 r. Zatem w latach 1945–1990 funkcjonowała bankowość państwowo-spółdzielcza.

⁷ *Ibidem*, s. 42.

⁸ Dz.U. nr 20, poz.108.

⁹ H. Jakubczyk, H. Skrobacka (red.), *Funkcjonowanie banków spółdzielczych w Niemczech i w Polsce*, Studium Bankowości i Finansów przy Wydziale Ekonomiczno-Rolniczym SGGW w Warszawie, Frankfurt nad Menem, 5–9 maja 1997 r., s. 27.

„Banki spółdzielcze zepchnięto wówczas do roli podrzędnych kas lub filii banków państwowych. Jednocześnie – nie mogąc funkcjonować zgodnie z podstawowymi zasadami spółdzielczymi – zaczęły one tracić spółdzielczy charakter. Były traktowane i funkcjonowały w sposób bardzo zbliżony do przedsiębiorstw państwowych. Ich rola społeczna i gospodarcza, którą była służebność wobec członków spółdzielni, zmieniła się w służebność wobec państwa”¹⁰. W podsumowaniu, „oceniając powojenny okres rozwoju spółdzielczości bankowej w Polsce począwszy od 1945 r. a skończywszy na 1989 r. należy stwierdzić, iż ten sektor gospodarki stanowił zawsze stały element polskiego systemu bankowego i choć mniej lub bardziej ograniczony, ciągle i mimo wszystko rozwijał się. Dla porównania w pozostałych państwach byłego obozu socjalistycznego spółdzielczość bankowa przetrwała w szczątkowej formie jedynie w byłej NRD i na Węgrzech”¹¹.

2. ZMIANY W BANKOWYM PRAWIE SPÓŁDZIELCZYM W LATACH 1989–1994

Sytuacja gospodarcza w Polsce tuż przed 1989 r. była trudna z uwagi na wysoką inflację, niedostateczną ilość towarów na rynku, nieefektywność gospodarki centralnie sterowanej przez państwo. W wyniku przemian politycznych zapoczątkowanych w 1989 r. nastąpiły również zmiany systemu społeczno-gospodarczego mające na celu wprowadzenie gospodarki rynkowej. „Banki spółdzielcze z dużym trudem włączyły się w nurt gospodarki rynkowej, popełniając błędy, które doprowadziły spółdzielczy sektor bankowy do głębokiego kryzysu, a w jego następstwie do ingerencji państwa”¹². W początkach transformacji banki spółdzielcze nie były dobrze przygotowane do zmian organizacyjnych, jakie zachodziły w tym sektorze bankowym. Nadmierna działalność kredytowa bez zabezpieczenia, brak dostatecznej oceny ryzyka kredytowego, norm ostrożnościowych, „słabość kadry kierowniczej, niejasne stosunki własnościowe”¹³ spowodowały trudności w bankowości spółdzielczej lat 90. XX w. W celu poprawy sytuacji zaczęto wprowadzać zmiany prawne. Ustawa z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości¹⁴ była początkiem stopniowych zmian, jakie dotknęły spółdzielczość bankową. Według tej ustawy Bank Gospodarki Żywnościowej przestał sprawować funkcje central-

¹⁰ R. W. Kaszubski, *Restrukturyzacja banków spółdzielczych w Polsce*, Warszawa 1998, s. 10.

¹¹ T. Orzeszko, *Banki spółdzielcze w Polsce...*, s. 43.

¹² R. W. Kaszubski, *Restrukturyzacja banków spółdzielczych...*, s. 10.

¹³ *Ibidem*, s.10.

¹⁴ Dz.U. nr 6, poz. 36.

nego związku spółdzielczego dla banków spółdzielczych, a Narodowy Bank Polski powierzył mu nadzór bankowy nad tymi bankami, który był sprawowany na podstawie umów cywilnoprawnych według zasad prawa bankowego. W konsekwencji przyczyniło się to do luźniejszego związku banków spółdzielczych z Bankiem Gospodarki Żywnościowej, co dla wielu banków spółdzielczych było powodem kłopotów ekonomicznych. W rezultacie takiego stanu rzeczy 20 września w 1991 r. Sejm uchwalił zmianę prawa bankowego w celu wzmocnienia roli Narodowego Banku Polskiego nad sektorem bankowym jako banku centralnego. W latach 1991–1993 sytuacja banków spółdzielczych była na tyle zła, że Sejm RP w dniu 24 czerwca 1994 r. uchwalił nową, kompleksową ustawę z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁵. Miała ona na celu restrukturyzację Banku Gospodarki Żywnościowej, który stał się spółką akcyjną i bankiem Zrzeszenia Krajowego banków spółdzielczych. Utworzono też zrzeszenia regionalne banków spółdzielczych. „W każdym z rejonów miał działać bank regionalny w formie spółki akcyjnej”¹⁶. Banki spółdzielcze miały być akcjonariuszami banku regionalnego.

Początkowo modelem bankowości spółdzielczej wprowadzonym w 1994 r. był podział trójszczeblowy polegający na tym, że obok banków spółdzielczych (na poziomie najniższym) były tworzone banki regionalne funkcjonujące w formie spółki akcyjnej. „Drugi szczebel struktury organizacyjnej stanowiło dziewięć banków regionalnych w formie spółek akcyjnych, utworzonych przez banki spółdzielcze z częściowym udziałem majątku BGŻ S.A.”¹⁷. Banki spółdzielcze musiały stać się akcjonariuszami banków regionalnych i jednocześnie zawierały z nimi umowę zrzeszenia. Natomiast banki regionalne w postaci spółki akcyjnej stawały się akcjonariuszami banku krajowego; funkcję tę pełnił Bank Gospodarki Żywnościowej. Celem takiego systemu zrzeszania się banków spółdzielczych było utrzymanie w trudnym okresie transformacji działalności banków spółdzielczych i dostosowanie ich do nowych warunków rynkowych, wzmocnienie potencjału ekonomicznego banków spółdzielczych, zwiększenie kapitałów i konkurencyjności, dostosowanie zasad działania banków spółdzielczych do standardów międzynarodowych. W momencie rozpoczęcia procesu transformacji działały 1662 banki spółdzielcze (dane z 1990 r.)¹⁸. Wpływ bankowości spółdzielczej na sektor bankowy był znaczny, jednak trudny okres transformacji w latach 1990–1996 ograniczył ich liczbę do ok. 600. Dużo banków spółdzielczych w owym czasie upadło. Bankowy Fundusz Gwarancyjny udzielał bankom

¹⁵ Dz.U. nr 80, poz. 369.

¹⁶ H. Jakubczyk, H. Skrobacka (red.), *Funkcjonowanie banków spółdzielczych...*, s. 29.

¹⁷ J. Stpicyński, W. Potocki, *Zarys historii polskiej spółdzielczości bankowej w latach 1861–2006*, Warszawa 2008, s. 69.

¹⁸ *Ibidem*, s. 51.

spółdzielczym pomocy, dając im środki finansowe pod tytułem zwrotnym na restrukturyzację i organizacyjny proces łączenia się.

3. PODSTAWY PRAWNE DZIAŁANIA BANKÓW SPÓŁDZIELCZYCH PO 2000 R.

Kolejne zmiany w działalności banków spółdzielczych wprowadzono nową ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających¹⁹. Tak zwana ustawa milenijna określiła zasady zrzeszania się banków spółdzielczych w bankach zrzeszających, a także zakres uprawnień organizacyjno-prawnych banków spółdzielczych oraz zasięg terytorialny ich funkcjonowania. Weszła ona w życie w styczniu 2001 r. Nowy model bankowości spółdzielczej wprowadzony przez tę ustawę oparty był na podziale dwuszczeblowym: pierwszym szczeblem miały być banki spółdzielcze, drugim zaś banki zrzeszające. Wprowadzono też stopniowe zwiększenie funduszy własnych banków zrzeszających w celu zmniejszenia liczby banków zrzeszających i doprowadzenia do skonsolidowania sektora bankowości spółdzielczej. Zwiększenie kapitału banków zrzeszających było istotne ze względu na zalecenia art. 28 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych.

W obecnym stanie prawnym ustrój i funkcjonowanie banków spółdzielczych są uregulowane przez trzy akty prawne: ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe²⁰, ustawę z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze²¹ oraz wspomnianą powyżej ustawę o funkcjonowaniu banków spółdzielczych.

Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych stanowi swego rodzaju *lex specialis* (tzw. regułę szczególną) do Prawa bankowego i Prawa spółdzielczego, w pewnym zakresie do ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych²², ponieważ w ustawie tej również jest mowa o bankach zrzeszających, które funkcjonują w formie spółki akcyjnej, stąd też można tu odnieść się do tego kodeksu. Banki spółdzielcze działają na zasadach Prawa spółdzielczego. Banki zrzeszające funkcjonujące na zasadach Kodeksu spółek handlowych stanowią wyjątek od postanowień reguły powszechniej (Prawa spółdzielczego), która ustala inne skutki prawne dla przypadków nią objętych.

¹⁹ Tekst pierwotny Dz.U. nr 119, poz. 1252; obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1826, z późn. zm. (dalej: ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych).

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1876, z późn. zm.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1560, z późn. zm.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1577.

4. BANKI ZRZESZAJĄCE. ZASADY ZRZESZANIA SIĘ BANKÓW SPÓŁDZIELCZYCH

Banki spółdzielcze w porównaniu z bankami spółek akcyjnych są bankami ekonomicznie słabszymi mającymi niższe kapitały ze względu na mniejszą liczbę klientów i ich zamożność. Z tego też powodu w Polsce obowiązuje obligatoryjna zasada zrzeszania się banków spółdzielczych. Proces dochodzenia banków spółdzielczych do wyższych kapitałów miał być stopniowy i odbywał się przez zrzeszanie się banków spółdzielczych. Traktat Akcesyjny podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej²³ (wszedł w życie w dniu 1 maja 2004 r.) określił – pkt 3 Załącznika XII, że Rzeczpospolita Polska zobowiązała się do zapewnienia osiągnięcia od 1 stycznia 2007 r. kapitału własnego banku spółdzielczego o równowartości 1 mln euro. Według art. 172 ust. 3 pkt 3 Prawa bankowego banki spółdzielcze zostały zobowiązane do zwiększenia sumy funduszy własnych do poziomu nie niższego niż równowartość 1 mln euro do dnia 31 grudnia 2010 r. W dniu 27 czerwca 2013 r. w Dzienniku Urzędowym UE opublikowano tekst tzw. pakietu CRD IV/CRR w języku polskim, w skład którego wchodzi obecna 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/WE²⁴ i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012²⁵. Celem niniejszych przepisów jest wzmocnienie regulacji sektora bankowego i firm inwestycyjnych, stworzenie bezpiecznego i lepszego systemu finansowego. „Uwzględniono w nich propozycje Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego, określane jako Bazylea III. W dyrektywie CRD IV regulowane są kwestie związane m.in. z: tworzeniem banków, buforami kapitałowymi, nadzorem, zarządzaniem i ładem korporacyjnym banków oraz firm inwestycyjnych. W rozporządzeniu CRR znajdują się przepisy dotyczące m.in. funduszy własnych, wymogów kapitałowych, płynności i lewarowania”²⁶. Zatem są to dodatkowe wymagania finansowe dotyczące między innymi banków spółdzielczych. Fundusz udziałowy nie będzie mógł być zaliczany do funduszy własnych ze względu na możliwość wycofania. W bankach spółdzielczych fundusz udziałowy stanowi duży wkład w kapitałach własnych, dlatego też dokonano noweli ustawy o funkcjonowaniu banków spół-

²³ Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864, z późn. zm.

²⁴ Dz.Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 338, z późn. zm.

²⁵ Dz.Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 1, z późn. zm.

²⁶ Zob. https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/pakiet_crd4 (dostęp: 29.12.2017 r.).

dzielczych, dodając art. 10b (wszedł w życie dnia 14 listopada 2015 r.), w którym określono procedurę zwrotu wpłat na udziały przez członków banków spółdzielczych. Pewna część banków spółdzielczych obecnie spełnia wymogi dyrektywy CRD IV dotyczące regulacji płynnościowych. Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych przewiduje stworzenie Systemu Ochrony Instytucjonalnej (IPS), który zakłada, że bank spółdzielczy i bank zrzeszający są traktowane z punktu widzenia płynności jako jedna całość finansowa, co wymaga funkcjonowania systemu wzajemnej gwarancji wypłacalności, wspólnego systemu kontroli, nadzoru finansowego, zarządzania ryzykiem, sprawozdawczości finansowej, eliminacji niewłaściwego zwiększania funduszy własnych.

Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych zmieniła i uprościła system zrzeszania, tworząc go dwustopniowym: banki spółdzielcze i banki zrzeszające. Banki zrzeszające funkcjonują w formie spółek akcyjnych. Nadzór nad bankami spółdzielczymi sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego, ale pewne czynności tego nadzoru wykonuje bank zrzeszający. Bank spółdzielczy ma obowiązek odprowadzania rezerwy obowiązkowej na rachunek banku centralnego, jest to część procentowo określona depozytów zgromadzonych w tym banku. W przypadku banków spółdzielczych część tych depozytów zostaje odprowadzona na rachunek banku zrzeszającego. Banki zrzeszające pełnią nad bankami spółdzielczymi pewną funkcję nadzorczą oraz funkcje powierzone przez bank centralny.

Regulacje określone przez ustawę o funkcjonowaniu banków spółdzielczych dotyczyły tylko kwestii generalnych, natomiast rozwiązania szczegółowe miały być zawarte w umowach zrzeszeniowych zatwierdzonych przez Komisję Nadzoru Bankowego. Do zadań Komisji należało również określenie kompetencji przedmiotu i zakresu działalności banków spółdzielczych, ich funduszy własnych oraz zasad kontroli wewnętrznej i gospodarki finansowej.

„Ustawa z 2000 r. dopuszczała także możliwość przekształcenia się BGŻ SA, pełniącego funkcję banku krajowego w bank zrzeszający”²⁷. „Zgodnie z ustawą, BGŻ S.A. mógł uzyskać status banku zrzeszającego m.in. po przedłożeniu projektu umowy zrzeszenia i uzyskaniu jej zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Bankowego”²⁸. Bank Gospodarki Żywnościowej S.A. „ubiegał się o licencję banku zrzeszającego, lecz z powodu stosunkowo niskich kapitałów w porównaniu do skali prowadzonej działalności, nie uzyskał stosownej zgody Komisji Nadzoru Bankowego”²⁹ i stał się bankiem komercyjnym (w 2005 r.). „Ustawa stwarzała także możliwość konsolidacji organizacyjnej całego sektora spółdzielczości bankowej oraz przejęcia kontroli właścicielskiej nad BGŻ S.A. przez banki spółdzielcze, przez jego uspołdzielczenie. Stwarzało to szansę utworze-

²⁷ M. Stefański (red), *Banki spółdzielcze w Polsce w warunkach kryzysu finansowego i gospodarczego*, Włocławek 2010, s. 18.

²⁸ J. Stpiczyński, W. Potocki, *Zarys historii...*, s. 84.

²⁹ *Ibidem*, s. 84.

nia jednolitej spółdzielczej grupy bankowej i usytuowanie BGŻ S.A. w sektorze spółdzielczym³⁰.

W wyniku zmian, jakie zachodziły w latach 2001–2002, rozpoczął się proces konsolidacji banków zrzeszających i kształtowania się trzech grup spółdzielczych. Nastąpiła nowelizacja ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych ustawą z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim³¹, która przewidywała trzy banki zrzeszające, działające w formie spółek akcyjnych (art. 2 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych):

1) Bank Polskiej Spółdzielczości S.A. z siedzibą w Warszawie – powstał w marcu 2002 r. z połączenia Gospodarczego Banku Południowo-Zachodniego S.A. i pięciu innych banków zrzeszających regionalnych, które uległy skonsolidowaniu,

2) Spółdzielcza Grupa Bankowa – powstała po połączeniu w 2001 r. Gospodarczego Banku Wielkopolski S.A. i Bałtyckiego Banku Regionalnego S.A. oraz przyłączenia w 2002 r. Pomorsko-Kujawskiego Banku Regionalnego S.A. w Bydgoszczy³²,

3) Mazowiecki Bank Regionalny S.A. z siedzibą w Warszawie nie uczestniczył w działaniach konsolidacyjnych, od początku działał samodzielnie.

Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych w art. 2 pkt 2 stanowi, że bankiem zrzeszającym może być również bank powstały w wyniku połączenia przynajmniej dwóch z tych banków. Ustawodawca przewidział raczej zmniejszenie liczby banków zrzeszających, przez połączenie tych istniejących w chwili wejścia w życie ustawy, a nie tworzenie nowych banków zrzeszających. Powyższy stan prawny banków zrzeszających utrzymywał się do 2011 r., kiedy to: „Z dniem 15.09.2011 r. Gospodarczy Bank Wielkopolski S.A. zmienił swoją nazwę na Spółdzielczą Grupę Bankową-Bank S.A. Ta strategiczna decyzja jest konsekwencją poszerzenia się Grupy. Gospodarczy Bank Wielkopolski S.A. przyłączył Mazowiecki Bank Regionalny S.A.”³³. W 2018 r. w Banku Polskiej Spółdzielczości S.A. (BPS S.A.) z siedzibą w Warszawie zrzeszonych jest 351 banków. Grupę BPS tworzą 351 zrzeszone Banki Spółdzielcze, dwa banki współpracujące (Bank Spółdzielczy w Brodnicy oraz Krakowski Bank Spółdzielczy) oraz Bank BPS. „To jest około 64% wszystkich banków spółdzielczych działających w kraju”³⁴. Zrzeszone banki spółdzielcze mają około 80% udziałów i są głównym akcjonariuszem Banku Polskiej Spółdzielczości S.A. W skład akcjonariuszy Banku BPS S.A. wchodzi również Asseco Poland (polska firma informatyczna) oraz

³⁰ *Ibidem*, s. 84.

³¹ Dz.U. nr 137, poz. 1303, z późn. zm.

³² A. Gospodarowicz, *Funkcjonowanie spółdzielczych grup bankowych...*, s. 39.

³³ Zob. www.sgb.pl (spółdzielcza grupa bankowa).

³⁴ Zob. <https://www.bankbps.pl/o-grupie-bps>.

dwa podmioty zagraniczne – DZ Bank AG oraz Credit Mutuel. DZ Bank AG – Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank, to niemiecki bank spółdzielczy zrzeszający z siedzibą we Frankfurcie nad Menem. Pełni on rolę banku centralnego razem WGZ-Bank, zrzeszając ok. 1400 banków spółdzielczych i kas kredytowych w Niemczech i Austrii. Credit Mutuel to francuska grupa bankowa zrzeszająca 5390 lokalnych banków spółdzielczych³⁵.

Drugim zrzeszeniem dla banków spółdzielczych w Polsce jest Spółdzielcza Grupa Bankowa, „tworzy ją: 202 Banki Spółdzielcze i SGB-Bank Spółka Akcyjna”³⁶. Razem w obu podmiotach zrzeszających jest 557 banków, które są objęte Bankowym Funduszem Gwarancyjnym³⁷.

Należy wspomnieć o bankach spółdzielczych niezrzeszonych, do których należą: Bank Spółdzielczy w Brodnicy oraz Krakowski Bank Spółdzielczy. „Bank Spółdzielczy w Brodnicy jest najstarszym bankiem spółdzielczym na ziemiach polskich – powstał w 1862 roku. Począwszy od roku 2004 do maja 2016 roku Bank Spółdzielczy Brodnica zrzeszony był w strukturach Banku Polskiej Spółdzielczości S.A. w Warszawie. Od 5 maja 2016 roku, jako pierwszy Bank Spółdzielczy w Polsce, wystąpił z instytucji zrzeszającej i rozpoczął samodzielną działalność”³⁸.

Wymogi kapitałowe dla banków zrzeszających są odmienne niż dla banków spółdzielczych; kapitał spółki akcyjnej nie może być mniejszy niż 20 mln euro i jest określony przez art. 28 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych. Proces dochodzenia zrzeszeń banków spółdzielczych do takiego wymogu kapitałowego mógł być stopniowy i równowartość 20 mln euro miała być osiągnięta do dnia 31 grudnia 2006 r.

Zadania banku zrzeszającego mają zróżnicowany charakter zarówno nadzorczy, jak i powierzony przez bank centralny. Banki zrzeszające są przede wszystkim zrzeszeniem banków spółdzielczych i jako zrzeszenie mają uprawnienia do wykonywania funkcji: regulacyjnych, rozliczeniowych i kontrolnych. Reprezentują banki spółdzielcze na zewnątrz, prowadzą rachunki bieżące spółdzielczych banków zrzeszonych. Naliczają oraz utrzymują rezerwę obowiązkową banków zrzeszających na rachunkach w NBP. Wypełniają obowiązki informacyjne wobec NBP i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przekazują informacje o bankach spółdzielczych do tych instytucji, prowadzą rozliczenia pieniężne banków zrzeszonych, kontrolują zgodność działalności zrzeszonych banków spółdzielczych z postanowieniami umowy zrzeszenia, przepisami prawa i statutem. W określonych prawem przypadkach mogą występować do KNF o zastosowanie przez KNF odpowiednich sankcji czy środków nadzorczych wobec banków spółdzielczych (stwierdzają nieprawidłowości, informując o tym KNF). Ponadto bank zrzesza-

³⁵ Zob. <https://www.bankbps.pl/english>.

³⁶ Zob. www.sgb.pl.

³⁷ Zob. www.bfg.pl/banki-objete-gwarancjami.

³⁸ Zob. www.bsbrodnica.pl/obanku/historia.

jący wykonuje czynności bankowe oraz inne czynności określone w ustawie – Prawo bankowe lub w innych ustawach w zakresie ustalonym w statucie banku (art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych).

Bank zrzeszający realizuje dwa przeciwstawne cele, z jednej strony, tak jak każdy bank wykonuje swoje czynności bankowe i dąży do maksymalizacji zysku (jest to cel każdego banku komercyjnego), a z drugiej strony, jako zrzeszenie reprezentuje interesy banków spółdzielczych. Bank spółdzielczy ma obowiązek (jeśli jego kapitały są mniejsze niż 5 mln euro) zawrzeć z wybranym bankiem zrzeszającym umowę zrzeszenia. Jeśli taka umowa zrzeszenia została zawarta z bankiem zrzeszającym, to drugim obowiązkiem banku spółdzielczego jest nabycie co najmniej jednej akcji banku zrzeszającego. Mamy tu dwa rodzaje powiązania: umowne (zgodnie z podpisaną umową zrzeszenia) i związek prawa handlowego, tj. bycie akcjonariuszem banku zrzeszającego. Zachodzi więc pytanie o wzajemną podwójną podległość, gdyż banki spółdzielcze są udziałowcami banku zrzeszającego, jednocześnie mu podlegając. Być może taki model nie odzwierciedla idei spółdzielczości. „Wnioski wynikające z obserwacji ewolucji spółdzielczego sektora bankowego wskazują, że banki spółdzielcze bardziej przypominają – w zakresie prowadzonej działalności operacyjnej – spółki prawa handlowego skupiające swoje działania na zwiększeniu zysku, niż podmioty działające na rzecz swoich członków w celu świadczenia im usług na warunkach dogodniejszych niż inne podmioty gospodarcze”³⁹.

Wszystkie banki spółdzielcze mogą należeć do Krajowego Związku Banków Spółdzielczych oraz Związku Banków Polskich (art. 3 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych) i innych organizacji powołanych w celu reprezentowania ich wspólnych interesów gospodarczych wobec organów państwowych, instytucji zagranicznych i międzynarodowych. Inną organizacją może być np. Krajowy Samorząd Spółdzielczy. Istnieje pewien dualizm przynależności do organizacji banków, np. może to być Krajowy Związek Banków Spółdzielczych oraz Związek Banków Polskich, gdzie jest sekcja banków spółdzielczych. Krajowy Związek Banków Spółdzielczych lepiej reprezentuje interesy banków spółdzielczych. W Związku Banków Polskich sekcja banków spółdzielczych jest mniejsza, tam dominują banki komercyjne, dlatego też banki spółdzielcze należą albo do Krajowego Związku Banków Spółdzielczych, albo do obu powyżej wymienionych organizacji związkowych; nie ma takich banków spółdzielczych, które byłyby tylko w Związku Banków Polskich.

³⁹ R. Kaszubski, *Restrukturyzacja banków spółdzielczych...*, s. 11.

5. USTRÓJ I FUNKCJONOWANIE BANKÓW SPÓŁDZIELCZYCH

Ze względu na swoje funkcje i zadania banki spółdzielcze odgrywają rolę instytucji finansowych wśród lokalnej społeczności, która jest ich właścicielem lub współwłaścicielem. W większości funkcjonują one na terenach: miejsko-wiejskich – ok. 54%, i wiejskich – ok. 42%, typowo miejskich – tylko 4%⁴⁰. „Działając głównie na rynkach lokalnych, znacznie lepiej niż w przypadku banków komercyjnych znają potrzeby swoich klientów, to z kolei przekłada się na dobre relacje pomiędzy bankiem a kredytobiorcą czy depozytariuszem. Doskonała znajomość rynku lokalnego pozwala bankom spółdzielczym na właściwą ocenę ryzyka kredytowego. Na bezpieczeństwo ich funkcjonowania wpływa dodatkowo brak powiązań z zachodnimi instytucjami finansowymi dotkniętymi kryzysem finansowym. Ponadto, banki spółdzielcze, jako podmioty o dominującym polskim kapitale, były również pozbawione ryzyka związanego z transferem do spółek matek (...). Lokalność banków spółdzielczych może być zatem ich atutem w obsłudze finansowej rolnictwa. Banki spółdzielcze mogą skuteczniej od innych instytucji finansowych, stymulować procesy rozwojowe w rolnictwie”⁴¹. Znajomość specyfiki rolnictwa, jego problemów i warunków rozwoju sprawia, że banki spółdzielcze są nieodzownym elementem polskiego systemu bankowego. „Negatywnym aspektem jest jednak to, że kryzys i dekonstrukcja w rolnictwie wywiera destrukcyjny wpływ na stan finansowo-ekonomiczny banków spółdzielczych”⁴². Aktywne włączenie się banków spółdzielczych w restrukturyzację i rozwój rolnictwa może być prowadzone tylko przez silne banki o znacznym kapitale, które długotrwale mogłyby lokować środki w kredytowanie rolników oraz w rozwój infrastruktury obszarów wiejskich, ochronę środowiska naturalnego, tworzenie dodatkowych miejsc pracy na obszarach wiejskich poza rolnictwem przez pobudzanie przedsiębiorczości. Działając według reguł prawa spółdzielczego, wnoszą wkład w rozwój poszczególnych regionów kraju.

Założycielami banków spółdzielczych mogą być tylko osoby fizyczne mające pełną zdolność do czynności prawnych – minimum 10 osób założycieli. Zmniejszenie liczby członków poniżej ustawowego progu albo zmniejszenie liczby członków (10 osób) poniżej wyższego progu ustalonego przez statut banku jest przesłanką do likwidacji tego banku.

Każdy z członków założycieli banku spółdzielczego wnosi do jego funkcjonowania tzw. kapitał udziałowy, czyli środki finansowe określone w statucie jako udział. Wielkość kapitału udziałowego jest zmienna. Członkowie banku spółdzielczego mogą mieć więcej lub mniej udziałów. Minimalnie każdy członek

⁴⁰ R. Kata, *Rola banków spółdzielczych w finansowaniu rolnictwa Regionu Podkarpackiego*, Rzeszów 2003, s. 78.

⁴¹ *Ibidem*, s. 79, 80.

⁴² *Ibidem*, s. 81.

banku spółdzielczego ma jeden udział, jest to minimum kapitału udziałowego. Udziałów w banku spółdzielczym można mieć więcej i mogą one być znaczne.

W banku w formie spółki akcyjnej głosuje się akcjami – im więcej mamy akcji, tym większa jest siła naszego głosu. Musimy uzyskiwać zgodę na nabycie akcji, jeżeli mamy więcej niż 5% akcji. W przypadku banku spółdzielczego, czy mamy 1 udział czy 2 udziały lub więcej, zawsze przypada nam 1 głos. Z tego punktu widzenia nie ma sensu mieć więcej udziałów, bo nie przełoży się to na pozycję udziałowca w banku, a biorąc pod uwagę fakt, że – zgodnie z art. 79 Prawa bankowego – ktoś jest udziałowcem w banku, nie uprawnia do żadnych uprzywilejowanych czynności bankowych.

Kapitał założycielski banku spółdzielczego jest zróżnicowany. Zgodnie z art. 12 ust. 4 lit. a dyrektywy 2013/36/UE⁴³ może on być niższy niż banku komercyjnego w formie spółki akcyjnej i wynosić nie mniej niż 1 mln euro. Jest to minimalny kapitał, jaki jest konieczny do rozpoczęcia działalności banku. Jeżeli kapitał banku jest większy niż 1 mln euro, ale mniejszy niż 5 mln euro, to bank podlega zasadzie zrzeszania się. Bank spółdzielczy, którego kapitał wynosi 5 mln lub więcej, nie musi podlegać zasadzie zrzeszania się, może on działać samodzielnie. Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych stanowi (art. 5 ust. 1b), że banki o kapitałach równych 5 mln euro lub wyższych mogą prowadzić samodzielną działalność na terenie całego kraju. Ponadto bank spółdzielczy posiadający fundusze własne wyższe niż równowartość 1 mln euro, ale niższe niż 5 mln euro może prowadzić działalność na terenie województwa, w którym znajduje się jego siedziba, oraz na terenie powiatów, w których znajdują się jego placówki wykonujące czynności bankowe (art. 5 ust. 1a). Za zgodą banku zrzeszającego banki spółdzielcze mogą prowadzić działalność na terenie powiatów sąsiadujących z powiatem, gdzie jest ich siedziba. Za zgodą zaś Komisji Nadzoru Finansowego, wyrażonej w decyzji, mogą działać również na terenie innych powiatów (art. 5 ust. 2). Banki spółdzielcze są bankami lokalnymi, których działalność ograniczona jest najczęściej do grupy powiatów.

Banki spółdzielcze nie wykonują wszystkich czynności bankowych określonych w Prawie bankowym. O ile bank komercyjny uniwersalny może wykonywać wszystkie te czynności, o tyle bank spółdzielczy ich w pełni nie wykonuje. Artykuł 6 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych stanowi, że banki wykonują tylko czynności w nim wymienione, tj.: przyjmują wkłady pieniężne, prowadzą rachunki wkładów i inne rachunki bankowe, rozliczenia pieniężne, udzielają pożyczek, kredytów, potwierdzają gwarancje bankowe, przechowują przedmioty i papiery wartościowe, udostępniają skrytki sejfowe, prowadzą ope-

⁴³ 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. UE L 176 z 27.06.2013, s. 338.

racje czekowe i wekslowe, wydają karty płatnicze, udzielają poręczeń, wykonują inne czynności bankowe w imieniu i na rzecz banku zrzeszającego.

Niektóre z tych czynności mogą być wykonywane w uzgodnieniu z bankiem zrzeszającym, tak jak np. gwarancje bankowe (ich przyjmowanie, potwierdzanie, udzielanie). Za zgodą banku zrzeszającego mogą też być wykonywane pewne czynności dewizowe, np. prowadzenie skupu i sprzedaży wartości dewizowych, czy pośredniczenie w przekazach pieniężnych w rozliczeniach dotyczących obrotu dewizowego. Co do zasady banki spółdzielcze są bankami lokalnymi, nie wykonują czynności dewizowych, lecz mogą je wykonywać za zgodą banku zrzeszającego.

Podsumowując zasady funkcjonowania banków spółdzielczych, możemy powiedzieć, że założycielami banku spółdzielczego mogą być wyłącznie osoby fizyczne; minimalny kapitał dla banku zrzeszonego wynosi 1 mln euro, a dla niezrzeszonego – 5 mln euro; wykonuje on wybrane czynności bankowe. Nadzór nad bankami spółdzielczymi prowadzi Komisja Nadzoru Finansowego oraz – w przypadku banków zrzeszonych – również bank zrzeszający. Banki spółdzielcze zrzeszają się na podstawie umowy zrzeszenia z jednym bankiem zrzeszającym. Bank spółdzielczy zobowiązany jest do posiadania lub nabycia w terminie 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy co najmniej jednej akcji banku zrzeszającego. Bank zrzeszający zapewnia bankowi spółdzielczemu możliwość nabycia co najmniej jednej akcji i zawiera z bankiem spółdzielczym umowę zrzeszenia według jednolitego wzoru dla danego zrzeszenia, zatwierdzonego przez KNF.

6. INSTYTUCJA SYSTEMU BANKOWOŚCI SPÓŁDZIELCZEJ W POLSCE

Zmiany prawne, jakie nastąpiły w okresie transformacji polityczno-ustrojowej i gospodarczej po 1989 r., miały wpływ na kształt całego systemu bankowości spółdzielczej w Polsce. Jak już wspomniano, model funkcjonujący w latach 1975–1990 opierał się na podziale dwuszczeblowym: BGŻ i spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe, które zostały przekształcone w banki spółdzielcze. W 1990 r. i 1991 r. nastąpiła nowelizacja Prawa spółdzielczego, BGŻ przestał być centralą finansową dla banków spółdzielczych. Narodowy Bank Polski powierzył mu nadzór nad bankami spółdzielczymi na podstawie umów cywilnoprawnych.

Ten luźny nadzór przyczynił się między innymi do kłopotów finansowo-organizacyjnych banków spółdzielczych, gdyż nie były one przygotowane organizacyjnie do działalności w warunkach gospodarki rynkowej. „Sytuacja banków spółdzielczych w latach 1990–1994 ulegała systematycznemu pogorszeniu. W latach 1993–1994 zlikwidowano lub zawieszono działalność 45 banków. Z uwagi na duże znaczenie banków spółdzielczych i dotychczasowe zobowiąza-

nia państwo musiało przyjść im z pomocą. Szczególnym problemem był rosnący deficyt Banku Gospodarki Żywnościowej, w części wynikający zresztą z udzielania przez ten bank olbrzymich kredytów Państwowym Gospodarstwom Rolnym. Częściową sanację BGŻ postanowiono połączyć z reorganizacją całego systemu banków spółdzielczych. Po długich dyskusjach uchwalono ustawę z dnia 24 czerwca 1994 r., o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej i zmianie niektórych innych ustaw⁷⁴⁴.

System bankowości spółdzielczej wprowadzony ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁵ oparty był na podziale trójstopniowym, obok banków spółdzielczych, na poziomie drugim utworzono 9 banków regionalnych funkcjonujących w formie spółki akcyjnej, a na poziomie trzecim był BGŻ, który stał się spółką akcyjną oraz bankiem Zrzeszenia Krajowego Banków Spółdzielczych. Banki spółdzielcze były akcjonariuszami banku regionalnego; zgodnie z zapisem ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. musiały one też podpisać z bankiem regionalnym umowę zrzeszenia. Banki regionalne działały w postaci spółki akcyjnej, były też akcjonariuszami banku krajowego, którym był BGŻ. Utworzono zrzeszenia regionalne banków spółdzielczych. Taki system zrzeszania się stwarzał podwójną podległość banków spółdzielczych, które „zostały (...) zmuszone ustawowo do przystąpienia do jednego z banków regionalnych; musiały odprowadzać do banków regionalnych (a za ich pośrednictwem po części do BGŻ) nadwyżkę środków krótkoterminowych, a także 75% zdeponowanych w nich środków na okres ponad 2 lat. Samodzielność finansowa banków spółdzielczych została więc ograniczona. Obszar ich działalności został zawężony w zasadzie do obszaru gminy, chociaż za zgodą banku regionalnego mógł zostać poszerzony do obszaru regionu lub wydzielonej jej części⁷⁴⁶.

„W świetle doświadczeń praktyki, przyjęte rozwiązania instytucjonalne okazały się zbyt kosztowne, w wymiarze strukturalnym nietrwale, a systemowo nawet szkodliwe. Trzeba jednak rozdzielić skuteczność pomocy dla banków spółdzielczych w formie obligacji restrukturyzacyjnych – ocenianą pozytywnie, od nowej organizacji banków spółdzielczych w formie zrzeszania się w bankach regionalnych i BGŻ jako banku krajowym, która nie spełniła oczekiwań⁷⁴⁷. „Wskutek niedoskonałości wprowadzonych w 1994 r. rozwiązań i ich niedostosowania do sytuacji banków spółdzielczych, podjęto próbę regulacji sektora bankowości spółdzielczej⁷⁴⁸.

⁴⁴ M. Stefański (red.), *Banki spółdzielcze w Polsce...*, s. 16.

⁴⁵ Dz.U. nr 80, poz. 369, z późn. zm.

⁴⁶ M. Stefański (red.), *Banki spółdzielcze w Polsce...*, s. 16, 17.

⁴⁷ J. Szambelańczyk, *Banki spółdzielcze w Polsce w procesach zmian systemowych*, Poznań 2006, s. 46.

⁴⁸ M. Stefański (red.), *Banki spółdzielcze w Polsce...*, s. 17.

Obecnie obowiązująca ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, która weszła w życie w styczniu 2001 r., stworzyła inny, nowy model bankowości spółdzielczej. Wprowadzony przez tę ustawę model oparty jest na podziale dwustopniowym. Pierwszym stopniem są banki spółdzielcze, drugim banki zrzeszające. Wprowadzono też zwiększenie funduszy własnych banków zrzeszających oraz zmniejszono liczbę banków zrzeszających, konsolidując sektor bankowości spółdzielczej. „Ostatni etap obejmuje proces konsolidacji banków regionalnych z bankami zrzeszającymi (m.in. w wyniku tzw. ustawy milenijnej, wymogów regulacyjnych, jak i przesłanek racjonalności ekonomicznej) po 2000 roku, a także kontynuację konsolidacji banków spółdzielczych”⁴⁹. Na uwagę zasługuje też fakt, że nie wzmocniono pozycji BGŻ, który mógł się stać bankiem zrzeszającym. Dalsza historia tego banku pokazuje, „że na podstawie decyzji właścielskich Skarbu Państwa, będącego większością akcjonariuszem tego banku, w 2005 r. w ramach prywatyzacji BGŻ SA został dokapitalizowany przez holenderski RABOBANK i Europejski Bank Rozbudowy i Rozwoju (EBOR)”⁵⁰; akcje tego banku zostały więc sprzedane, a bank stał się typowym bankiem komercyjnym poza sektorem spółdzielczości bankowej, co było oczywiście stratą dla sektora spółdzielczego. W 2014 r. nastąpiło połączenie banku BGŻ i BNP Paribas Banku Polska. Ostatecznie fuzji obu banków dokonano w 2015 r. i po połączeniu bank otrzymał nazwę Bank BGŻ BNP Paribas S.A.

Z powyższego wynika, że na przestrzeni 27 lat (1989–2017), od chwili rozpoczęcia się procesów transformacji, starano się dostosować działalność banków spółdzielczych do realiów zmieniającej się gospodarki rynkowej. Nie ulega wątpliwości, że model wprowadzony ustawą o funkcjonowaniu banków spółdzielczych miał na celu podniesienie efektywności ekonomicznej banków spółdzielczych i zrzeszających. Zmiany podążały w kierunku „samowystarczalności finansowej w zakresie pozyskiwania środków na działalność kredytową”⁵¹ oraz utrzymania na niewysokim poziomie kosztów działalności, stopniowego ograniczania wsparcia budżetowego, rozszerzenia profilu usług bankowych, elastyczności działania w zmiennych warunkach gospodarczych, podniesienia efektywności organizacyjnej i sprawności obsługi klienta przez zwiększenie placówek bankowych, szkolenie dobrej kadry pracowniczej i zarządczej, prowadzenie działalności marketingowej i promocyjnej. „Wprowadzone gruntowne zmiany ustawodawcze pozwoliły na poprawę zarządzania i ustabilizowanie sytuacji finansowej banków spółdzielczych”⁵². W dobie globalnego kryzysu finansowego, który zaczął się w drugiej połowie 2007 r., banki spółdzielcze lepiej radzą sobie ze skutkami tego kryzysu niż banki komercyjne. Doświadczenia lat 90., dobra znajomość rynku lokalnego (mniejsze ryzyko kredytowe), możliwość podejmowania szyb-

⁴⁹ J. Szambelańczyk, *Banki spółdzielcze w Polsce...*, s. 46.

⁵⁰ J. Stpiczyński, W. Potocki, *Zarys historii...*, s. 85.

⁵¹ D. Golik, *Rola banków spółdzielczych...*, s. 70.

⁵² M. Stefański (red), *Banki spółdzielcze w Polsce...*, s. 13.

szych decyzji, brak zależności od zagranicznych spółek matek, oparcie o polskie środki finansowe jest ich ogromnym atutem. Niewątpliwie jest to ważne z punktu widzenia lokalnego interesu społecznego, rozwoju rolnictwa i zmiany wizerunku obszarów wiejskich. Pytanie, czy model ten jest wystarczający, pozostaje otwarte. Realia instytucji finansowych zmieniają się, a wiele państw należących do Unii Europejskiej ma problemy finansowe, które dotknęły sektor bankowy. Działalność obecnego modelu w najbliższych latach może być ukierunkowana na utrzymanie rynków lokalnych, konkutowanie w większych miastach przez otwieranie nowych oddziałów, „skoncentrowaniu się na obsłudze samorządów, czyli drugiej oprócz rolników liczącej się grupie klientów”⁵³.

Znaczenia nabiera poprawa bezpieczeństwa systemu bankowości spółdzielczej przez stworzenie systemu ochrony (na podstawie umowy systemu ochrony – art. 22a ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych). Zatwierdzenie projektu umowy systemu ochrony dokonywane jest w formie decyzji przez KNF, która prowadzi nadzór nad tym systemem (art. 22n ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych).

7. ZMIANY W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ W DOBIE KRYZYSU FINANSOWEGO DOTYCZĄCE SPÓŁDZIELCZOŚCI BANKOWEJ

Kryzys na rynkach finansowych, który zaczął się od 2007 r., skłonił Komisję Europejską do przedstawienia w dniu 30 maja 2012 r. informacji o zamiarze podjęcia działań w kierunku pełnej unii gospodarczej i walutowej oraz dążeniu do unii bankowej o zintegrowanym systemie nadzoru i jednolitym systemie gwarancji depozytów. „Zintegrowane ramy finansowe, budżetowe, polityki gospodarczej oraz zapewnienie niezbędnej demokratycznej legitymacji”⁵⁴ miały stać się filarami przyszłej pełnej unii gospodarczej i walutowej. „Zintegrowane ramy finansowe, obejmujące wszystkie państwa członkowskie, mają się składać z dwóch podstawowych elementów: jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego, europejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz europejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. W dniu 12 września 2012 r. Komisja Europejska przedstawiła plan działania na rzecz unii bankowej oraz dwa projekty rozporządzeń. Dotyczą one jednolitego mechanizmu nadzorczego dla banków w strefie euro z kluczowymi uprawnieniami Europejskiego Banku Centralnego. Komisja wezwała Radę i Parlament Europejski do ich przyjęcia do końca 2012 r. wraz z zaproponowanymi wcześniej projek-

⁵³ *Ibidem*, s. 25.

⁵⁴ B. Janik, *Dylematy rozwoju polskiej spółdzielczości kredytowej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 45, s. 14.

tami, co zostało zrealizowane⁵⁵. W rezultacie tych działań powstała dyrektywa COM (2012)280 2012/0150/COD⁵⁶, która koncentrowała się na procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, co ma ogromne znaczenie dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw i pozyskiwaniu przez nich środków finansowych na rozwój. „Małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) stanowią 99% przedsiębiorstw w Unii Europejskiej (UE). Ogólna ich liczba to ok. 23 miliony. Zapewniają 65% wszystkich miejsc pracy (ok. 750 mln) i wytwarzają niemal 60% PKB całej Unii⁵⁷.”

Wobec nowych uregulowań ustalonych w 2012 r. małe i średnie przedsiębiorstwa mają obecnie utrudniony rozwój ze względu na trudności w uzyskiwaniu kapitału. „Możliwości te mogą zostać dodatkowo ograniczone w wyniku nowych regulacji sektora bankowego w UE, które zostały przedstawione w dyrektywie CRD IV (Capital Requirements Package IV Directive)⁵⁸ oraz rozporządzeniu CRR (Capital Requirements Regulation)⁵⁹, które obecnie stanowią ramy prawne regulujące warunki dopuszczenia instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych do działalności na rynku UE, ramy nadzoru nad nimi oraz obowiązujące je normy ostrożnościowe⁶⁰. Rozporządzenie CRR określiło spełnienie po 1 stycznia 2015 r. wymogu pokrycia płynności finansowej krótkoterminowej i utrzymanie przez banki wystarczającej ilości aktywów do pokrycia odpływów gotówkowych w ciągu następujących 30 dni kalendarzowych. Z powyższego wynika, że konieczne jest przystosowanie prawa polskiego do przepisów Unii Europejskiej. Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych wprowadziła dobrowolne przekształcenie zrzeszeń banków spółdzielczych w system ochrony instytucjonalnej (IPS) lub też w zrzeszenie zintegrowane. „Reasumując, dyrektywa CRD IV pozostawia bankom swobodę w zakresie przynależności do IPS,

⁵⁵ *Ibidem*, s. 14.

⁵⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz.Urz. UE C 44 z 15.02.2013, s. 68.

⁵⁷ M. Mikita, *Wpływ nowych regulacji rynku finansowego Unii Europejskiej na finansowanie małych i średnich przedsiębiorstw przez banki*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2014, nr 1(37), s. 49, 50 (www.bas.sejm.gov.pl).

⁵⁸ 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. UE L 176 z 27.06.2013, s. 338.

⁵⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz.Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 1.

⁶⁰ M. Mikita, *Wpływ nowych regulacji rynku finansowego...*, s. 49–50.

od której uzależniona jest możliwość zastosowania korzystniejszych rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo i jednocześnie zmniejszających ryzyka. Należy jednak podkreślić, że nowe regulacje nadzorcze przewidują maksymalne ujednoczenie przepisów, m.in. poprzez ograniczenie opcji narodowych, w celu stosowania przez banki tych samych reguł we wszystkich krajach członkowskich. Bezpośrednio stosowane (bez implementacji do przepisów krajowych) rozporządzenie unijne ma dotyczyć kwestii: minimalnych wymogów kapitałowych, płynności płatniczej, bufora konserwacyjnego, dużych zaangażowań⁶¹. Z powyższego wynika, że zmiany w prawie Unii Europejskiej zapoczątkowane w 2012 r. i dalej postępujące dotyczą całego systemu bankowego, a więc również sektora bankowości spółdzielczej. Obecnie trwa dalsze dostosowanie polskiego prawa do wymogów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012⁶² i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012⁶³.

8. PODSUMOWANIE. ROLA I FORMA NADZORU BANKOWEGO

W niniejszym opracowaniu przedstawiono instytucję modelu bankowości spółdzielczej w Polsce w latach transformacji gospodarczej 1989–2016 oraz zmiany zachodzące w prawie Unii Europejskiej dotyczące bankowości w dobie kryzysu finansowego. Banki spółdzielcze przybierają dzisiaj cechy banków uniwersalnych, zatracając gdzieś po drodze swoje korzenie, które były osadzone w realiach Prawa spółdzielczego, które miało na celu pomoc swoim członkom. Kryzys finansowy zapoczątkowany w 2007 r. wymusił takie działania, dlatego też banki opierające się na zasadach Prawa spółdzielczego powinny konkurować z bankami komercyjnymi, nie zatracając jednak swojego charakteru spółdzielczego, tworząc sieć oddziałów w dużych miastach. Znając dobrze rynek lokalny,

⁶¹ M. Stefański (red.), *Wybrane historyczne i współczesne aspekty rozwoju banków spółdzielczych w Polsce*, Włocławek 2012, s. 56.

⁶² Dz.Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 1, z późn. zm.

⁶³ Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 190.

mogą zwiększyć swoją działalność na terenie województw. Obecnie postępująca konsolidacja sektora bankowego sprzyja takim działaniom. Jednakże nasuwa się pytanie o dalszy kształt modelu bankowości spółdzielczej w Polsce na tle zmian wprowadzonych w ostatnim czasie przez Unię Europejską. Konieczność zwiększenia udziału polskiego kapitału w naszym sektorze bankowym jest oczywista. Tym bardziej, że pełna unia gospodarcza i walutowa oraz dążenie do unii bankowej o zintegrowanym systemie nadzoru i jednolitym systemie gwarancji depozytów w odczuciu społecznym budzi daleko idące kontrowersje, które mają swoje uzasadnienie z racji ochrony polskich interesów gospodarczych i polskiego kapitału. Z powyższego wynika, że polski kapitał w zakresie bankowości nie jest należycie chroniony. Wiele do życzenia ma również kwestia nadzoru bankowego i finansowego nad całością systemu bankowości oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK).

Przykładowo można przytoczyć, że w dniu 21 listopada 2015 r. Komisja Nadzoru Finansowego zawiesiła działalność Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie, co wpłynęło niekorzystnie na sektor bankowości spółdzielczej w Polsce. Prawdopodobnie doszło do wielu nieprawidłowości w procesie nadzoru nad działalnością SK Banku. Po raz pierwszy od 2001 r. upadł największy bank spółdzielczy o prawie stuletniej tradycji podlegający nadzorowi bankowemu. Również upadek dwóch spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Wołomin i Wspólnota) w 2014 r. oraz upadłość kilku innych w 2015 r. i 2016 r. nasuwa wniosek, że pytanie o właściwy polski nadzór bankowy jest zasadne. Z powodu złej sytuacji finansowej spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2014 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny musiał wypłacić 3,2 mld zł. W wielu kasach trzeba było zacząć postępowanie naprawcze. Z tego też powodu została powołana (w 2015 r.) przez Sejm VII kadencji podkomisja nadzwyczajna, która zajęła się sprawdzaniem realizacji ustaw o SKOK, tj. ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁶⁴ oraz ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁶⁵. Celem podkomisji było wyjaśnienie pogarszającej się sytuacji finansowej oraz zbadanie przyczyn upadłości. „Według ustaleń podkomisji, ustawa z 1995 r. zawierała kardynalne błędy, które stały się zalążkiem późniejszych problemów w całym systemie SKOK-ów. Wprowadzała przymus stowarzyszenia się wszystkich kas w Kasie Krajowej, w pełni kontrolowanej przez Fundację na rzecz Polskich Związków Kredytowych (...). Nie przewidywała żadnego nadzoru zewnętrznego nad kasami, w rezultacie czego kontrola wewnętrzna nad kasami liczącymi nawet setki tysięcy członków stała

⁶⁴ Dz.U. z 1996 r., nr 1, poz. 2.

⁶⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2065.

się fikcją⁶⁶. Wprowadzenie ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych nie rozwiązało problemu nadzoru nad SKOK, co zostało poruszone w pracach komisji. Dalsza nowelizacja tej ustawy wymagała zmian w nadzorze finansowym nad SKOK i wprowadzenia systemu gwarancji depozytów.

Wprowadzenie właściwego nadzoru finansowego nad sektorem bankowości i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych jest zasadne, zważywszy na fakt, że system nadzoru nad sektorem spółdzielczym działał niesprawnie i przyniósł miliardowe straty. Zapewne banki spółdzielcze i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe mogłyby dobrze działać przy nowej, odpowiedniej organizacji państwowego nadzoru specjalnie do tego powołanego w postaci organów rewizyjnych.

W Europie Zachodniej przykładem innego typu nadzoru finansowego nad bankami spółdzielczymi jest niemiecka bankowość spółdzielcza, mająca specyficzną strukturę organizacyjną. Tworzą ją głównie banki ludowe (Volksbanki) wspólnie z bankami Raiffeisena oraz inne typy spółdzielczych banków lokalnych, działające w oparciu o prawo spółdzielcze i bankowe. Zrzeszone są w dwóch grupach bankowych działających według prawa spółdzielczego: DZ Bank i WGZ Bank, które są „zwierzchnimi w stosunku do grupy bankowości spółdzielczej instytucjami kredytowymi, reprezentują 13 350 banków spółdzielczych. Zasady wewnętrznej organizacji i współpracy w ramach grupy opierają się na dobrowolnych umowach cywilnoprawnych, przy zachowaniu dużej niezależności i samodzielności banków lokalnych. Wynika to z faktu, że w ramach niemieckiej struktury banków spółdzielczych nie występuje konsolidacja finansowa (kapitałowa)”.

„Niemiecką bankowość spółdzielczą wyróżnia sposób sprawowania nadzoru. Nie pełni go spółdzielczy bank centralny, jak to bywa w większości europejskich struktur bankowości spółdzielczej, lecz związki rewizyjne (regionalne i branżowe związki są uprawnione do kontrolowania i przeprowadzania działań rewizyjnych, dobrze zorganizowanych). Dodatkowo w ramach niemieckiej struktury wykształciła się centrala niezależna od banku krajowego. Jest to Związek Krajowy Niemieckich Banków Ludowych i Banków Raiffeisena (Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)). Pełni on funkcję integrującą i mobilizującą do współpracy⁶⁷. BVR powstał w 1972 r., łącząc dwa związki zrzeszające: miejskie banki ludowe (obsługujące małe i średnie przedsiębiorstwa) i wiejskie banki Raiffeisena zajmujące się obsługą rolników i innych mieszkańców wsi; ma on swoją siedzibę w Berlinie. Reprezentuje i chroni on interesy finansowe niemieckich banków spółdzielczych, spełnia rolę centrum wspierającego

⁶⁶ Sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej do spraw realizacji ustaw o SKOK. „Kronika Sejmowa”, Kancelaria Sejmu, nr 93 (818), VII kadencja, 30 września 2015 r., druk sejmowy nr 3923, s. 33, 34.

⁶⁷ Zob. www.bankowosc-spoldzielcza.eu.

rozwój sektora. „Członkami BVR są wszystkie banki spółdzielcze, regionalne związki banków, związki rewizyjne, centralne banki spółdzielcze (DZ Bank i WGZ Bank) i działające na szczeblu krajowym specjalistyczne instytucje finansowe”⁶⁸. Na silną pozycję tej instytucji wpływa brak konsolidacji kapitałowej banku centralnego. Dlatego też wszystkie pojedyncze banki spółdzielcze mają obowiązek spełniania wymagań norm ostrożnościowych i kapitałowych. Członkostwo w BVR, mimo że pociąga koszty i opłaty dla banków spółdzielczych, to daje możliwość wsparcia banków poprzez: pomoc informacyjną, prawną, szkoleniową, gospodarczą, wydawniczą oraz reprezentację ich interesów wobec rządu, banku centralnego i innych zagranicznych grup bankowych.

Niemiecki fundusz gwarancyjny ma za zadanie ochronę wkładów oszczędnościowych ulokowanych w sektorze spółdzielczym. „Coroczna wpłata spółdzielni wynosi 0,5% aktywów obciążonych ryzykiem. Fundusz zarządzany jest w 90% przez związki rewizyjne na zasadzie powiernictwa ze strony BVR, który zarządza pozostałymi 10%. Związek rewizyjny może udzielić pomocy finansowej przynależnej spółdzielni. Jeśli spółdzielnia potrzebuje większych środków, uruchamia je po decyzji zarządu BVR lub uruchamiane są środki zarządzane centralnie decyzją rady BVR przy akceptacji 2/3 związków rewizyjnych”⁶⁹.

Centralnymi bankami spółdzielczymi, jak już wspomniano powyżej, jest DZ Bank i WGZ Bank. WGZ Bank udziela wsparcia bankom spółdzielczym należącym do grupy, oferując fachowe usługi doradcze w dziedzinie zarządzania ryzykiem kredytowym. DZ Bank działa w postaci spółki akcyjnej i ma swoją siedzibę we Frankfurcie nad Menem, jest bankiem komercyjnym reprezentującym i wspomagającym spółdzielczą grupę bankową. Banki spółdzielcze mają 50% kapitału centralnego banku spółdzielczego (DZ Bank). Tak ukształtowana struktura własnościowa daje możliwość bankom spółdzielczym na aktywny udział w kształtowaniu jego działalności. W Niemczech „od kilku lat liczba klientów bankowości spółdzielczej utrzymuje się na stabilnym poziomie i wynosi obecnie blisko 30 mln osób fizycznych i prawnych. Obecnie 17 mln obywateli niemieckich jest członkami spółdzielni bankowych (20% wszystkich spółdzielców), co stanowi dwukrotnie większą liczbę niż w przypadku udziałowców inwestycyjnych”.

Udział polskiego kapitału w naszym sektorze bankowym na koniec 2015 r. wynosił ok. 41%. Do banków kontrolowanych przez zagranicznych właścicieli należało 59%. Pod koniec lutego 2016 r. analizy ekonomiczne wskazywały, że polskie banki spółdzielcze posiadały zaledwie 6,8% udziałów w aktywach całego sektora. Jest to tendencja niekorzystna. Dla porównania w Niemczech udział niemieckiego kapitału w sektorze bankowym wynosi 90%, a tylko 10% należy do kapitału zagranicznego (w tym ok. 62% należy do sektora spółdzielczego).

⁶⁸ Zob. www.alebank.pl.

⁶⁹ Zob. www.bs.net.pl/prawo/modele-funkcjonowania-bankowosci-spoldzielczej-w-europie-zachodniej-dz-bank.

Dobrym przykładem jest również bankowość spółdzielcza we Francji, której udział w całkowitym sektorze bankowym wynosi powyżej 70%.

9. WNIOSKI NA PRZYSZŁOŚĆ

Z powyższej analizy prawnej wynika, że Polska powinna starać się o zwiększenie procentowego udziału bankowości spółdzielczej w całym sektorze bankowym i o wzmocnienie nadzoru bankowego we właściwej formie. Forma nadzoru bankowego jest niezmiernie istotna dla rozwoju bankowości spółdzielczej w Polsce, warto wprowadzić istotne zmiany w nadzorze bankowym oraz mechanizmy ochrony kapitału polskiego, które by wpłynęły na rozwój polskiego sektora bankowego wspierającego zarówno rolnictwo, jak i przedsiębiorstwa. W przypadku banków spółdzielczych konieczne jest utworzenie oddzielnej instytucji nadzoru banków spółdzielczych. W większości państw europejskich nadzór nad strukturą bankowości spółdzielczej pełni powołany do tego celu spółdzielczy bank centralny, jednak taki nadzór przynosi różne efekty. Można by rozważyć, czy nie wprowadzić również związków rewizyjnych dobrze zorganizowanych do przeprowadzania działań kontrolnych nie tylko dla banków spółdzielczych, lecz także dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Samo gwarantowanie depozytów oszczędnościowych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny i rekomendacje nadzorcze KNF, jak widać, nie zabezpieczyły banków spółdzielczych przed nieprawidłowościami i ogłoszeniem upadłości niektórych banków spółdzielczych. Można więc postawić pytanie, czy wprowadzone środki nadzorcze wobec banków spółdzielczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych przez KNF są wystarczające? Uchwalona w dniu 25 czerwca 2015 r. nowela ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych wprowadziła nowy system ochrony instytucjonalnej (IPS), w ramach którego banki spółdzielcze mogą się zrzekać, co stanowiło wypełnienie prawa unijnego, tj. dyrektywy CRD IV z 2012 r. nakładającej na banki nowego rodzaju normy ostrożnościowe. Jednak, czy system ochrony instytucjonalnej, gwarantując dodatkowe mechanizmy monitorowania ryzyka, daje wystarczające zabezpieczenie w sprawowaniu właściwego nadzoru nad bankami spółdzielczymi? Większość banków spółdzielczych przystąpiła obecnie do systemu ochrony instytucjonalnej, ale pytanie o wprowadzenie właściwego nadzoru i rozwoju sektora bankowego w Polsce nadal pozostaje otwarte.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Golik D., *Rola banków spółdzielczych w rozwoju obszarów wiejskich Makroregionu Południowo-Wschodniego*, Kraków 2002
- Gospodarowicz A., *Funkcjonowanie spółdzielczych grup bankowych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, Wrocław 2008
- Jakubczyk H., Skrobicka H. (red.), *Funkcjonowanie banków spółdzielczych w Niemczech i w Polsce*, Studium Bankowości i Finansów przy Wydziale Ekonomiczno-Rolniczym SGGW w Warszawie, Frankfurt nad Menem, 5–9 maja 1997 r.
- Janik B., *Dylematy rozwoju polskiej spółdzielczości kredytowej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 45
- Kaszubski R. W., *Restrukturyzacja banków spółdzielczych w Polsce*, Warszawa 1998
- Kata R., *Rola banków spółdzielczych w finansowaniu rolnictwa Regionu Podkarpackiego*, Rzeszów 2003
- Kocom L., Bock Z., Banaszekiewicz A. (koordynatorzy projektu), *150 lat banków spółdzielczych w Polsce*, Bydgoszcz 2011
- Mikita M., *Wpływ nowych regulacji rynku finansowego Unii Europejskiej na finansowanie małych i średnich przedsiębiorstw przez banki*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2014, nr 1(37)
- Orzeszek T., *Banki spółdzielcze w Polsce. Ekonomiczne i finansowe warunki rozwoju*, Poznań 1998
- Pawlik A., Dziekański P., *Bank spółdzielczy gwarantem stabilizacji lokalnego systemu finansowego*, Kielce 2012
- Skalik F., *Zarys historii polskiej spółdzielczości kredytowej*, Kraków 1992
- Stpiczyński J., Potocki W., *Zarys historii polskiej spółdzielczości bankowej w latach 1861–2006*, Warszawa 2008
- Stefański M. (red.), *Banki spółdzielcze w Polsce w warunkach kryzysu finansowego i gospodarczego*, Włocławek 2010
- Stefański M. (red.), *Wybrane historyczne i współczesne aspekty rozwoju banków spółdzielczych w Polsce*, Włocławek 2012
- Szambelańczyk J., *Banki spółdzielcze w Polsce w procesach zmian systemowych*, Poznań 2006

Strony WWW

- www.bas.sejm.gov.pl
- www.knf.gov.pl/pakietcrd4.html
- www.sgb.pl (spółdzielcza grupa bankowa)
- www.bankbps.pl/o-grupie-bps
- www.bfg.pl/banki-objete-gwarancjami
- www.bs.net.pl/prawo/modele-funkcjonowania-bankowosci-spoldzielczej-w-europie-zachodniej-dz-bank

EVOLUTION OF REGULATIONS REGARDING COOPERATIVE BANKING IN POLAND

Summary

Cooperative banking in Poland has more than 150 years of tradition, going back to the period of Partitions. The first Polish credit associations and cooperatives were established in Greater Poland in the years 1861–1862, in the fashion of credit cooperatives for farmers established by Friedrich Raiffeisen and the so-called cooperative “people’s banks” associating craftsmen, that were founded by Franz Schultze. In 1899, on the territory of the Austrian Partition, small credit institutions, the so-called “Stefczyk Savings Unions” (“Kasy Stefczyka”), were created, associating mainly farmers. In the period of the Second Polish Republic (1918–1939), Polish Agricultural Bank (Polski Bank Rolny) was established in Warsaw (1919). The bank’s task was to provide financial backing for agriculture, and in 1921 it was transformed into State Agricultural Bank (Państwowy Bank Rolny), only to become Agricultural Bank (Bank Rolny) in 1948. It was replaced by Food Economy Bank (Bank Gospodarki Żywnościowej), called into being in 1975 as a financial head office for cooperative banks which originated from saving and loan cooperatives. In the period of the Polish People’s Republic (1952–1989), state-cooperative banking was in place.

The system and economy transformations that took place after 1989 caused crisis and the necessity of state intervention in the Polish cooperative banking. In the years 1990–1994 efforts were made to fix the cooperative banking system through implementation of the Act of June 24, 1994 on restructuring of cooperative banks and Food Economy Bank and on amendments to certain acts. Food Economy Bank was transformed into a joint-stock company as a bank of the National Association of cooperative banks. Besides, nine regional associations were established in the form of a joint-stock company of cooperative banks, which became shareholders of the national bank.

The system and functioning of cooperative banks are currently governed by: Banking Law Act of August 29, 1997, Cooperative Law Act of September 16, 1982 and the Act of December 7, 2000 on functioning of cooperative banks, associating thereof and associating banks. The structure of cooperative banking was based on the division into cooperative banks and associating banks. Two associations of cooperative banks are currently operating in Poland: Bank of the Polish Cooperative Movement (Bank Polskiej Spółdzielczości S.A.) with its seat in Warsaw and Cooperative Banking Group – Bank (Spółdzielcza Grupa Bankowa – Bank S.A.) with its seat in Poznań. All the cooperative banks are covered by the Bank Guarantee Fund and under supervision of the Financial Supervision Authority.

In 2015 the Act of December 7, 2000 on functioning of cooperative banks, associating thereof and associating banks was amended due to the changes implemented in the European Union Law (the so-called CRD IV/CRR package). Financial security of cooperative banks was increased through establishment of the Institutional Protection Scheme (IPS). Cooperative banks are an important element for development of the entire

Polish banking system. Therefore, the financial supervision over the entire system of banking and Cooperative Savings and Credit Unions (SKOK) should be conducted in appropriate manner.

KEYWORDS

cooperative banking in Poland, cooperative banks, banking law

SŁOWA KLUCZOWE

bankowość spółdzielcza w Polsce, banki spółdzielcze, prawo bankowe