

Nadzór bankowy i *corporate governance* a konkurencyjność sektora bankowego

Krzysztof Zalega

Nadzór bankowy i nadzór korporacyjny (*corporate governance*) charakteryzują się różnymi regulacjami (przepisy, normy, standardy), różnymi uczestnikami sprawującymi nadzór i różnymi instrumentami nadzoru. Pomimo tych wielu istotnych różnic, jeśli chodzi o rozwój i stabilność sektora bankowego można postawić znak równości pomiędzy nadzorem bankowym a *corporate governance* – oba mają być efektywne.

Konkurencyjność nadzorowanych instytucji ma kluczowe znaczenie dla oceny efektywności obu nadzorów. Efektywny nadzór bankowy powinien, w celu zapewnienia bezpieczeństwa depozytów zgromadzonych w bankach oraz stabilności systemu bankowego, stymulować konkurencyjny system bankowy. Kapitałowo silny i nowoczesnie zarządzany, a więc stabilny i konkurencyjny sektor bankowy świadczy o efektywności nadzoru bankowego. Efektywny *corporate governance* charakteryzuje się przejrzystością, zmniejsza ryzyko i stymuluje efektywność zarządzania. W ten sposób zwiększa atrakcyjność inwestycyjną i konkurencyjność spółki kapitałowej, czym zapewnia jej rozwój i stabilność.

Istota nadzoru korporacyjnego

W XX w. władza i kontrola nad korporacją wyszły poza granice określone przepisami prawa. W sprawowaniu nadzoru korporacyjnego uczestniczą inne niż akcjonariusze i menedżerowie strony, mające interes w funkcjonowaniu korporacji. Jest to również jej otoczenie: państwo, rynek kapitałowy, pracownicy, kredytodawcy, kooperanci, lokalne społeczności i inni inte-

resariusze (ang. *stakeholders*). Charakterystyczny dla gospodarek rynkowych *corporate governance* dotyczy zatem nie tylko wąskiego kręgu właścicieli (akcjonariuszy), ale także innych grup zaangażowanych lub mających interes w funkcjonowaniu korporacji. Wynika to zarówno z historycznych procesów społeczno-ekonomicznych (rozdzielenie własności od zarządzania, rozproszenie własności), realizowanej polityki społeczno-gospodarczej (np. amerykańskie ustawy antytrustowe¹, niemiecka społeczna polityka rynkowa oparta na doktrynie kodeterminacji i zasadzie *Mitbestimmung*²), jak też z nie tak odległych koncepcji, takich jak „zarządzanie jako działanie w interesie publicznym oparte na publicznym zaufaniu” (*the stewardship principle*) czy „idea społecznej odpowiedzialności biznesu” (*social responsibility of business*)³. Naturalnym następstwem tych ostatnich jest model korporacji funkcjonującej w otoczeniu społecznym, czego skutkiem jest znaczenie związków zawodowych, ruchów ekologicznych lub konsumenckich oraz ich często skuteczny wpływ na działalność korporacji.

Nadzór korporacyjny odnosi się zatem nie tylko – jak w przypadku nadzoru właścicielskiego – do rad nadzorczych, ich kompetencji, struktury i relacji z zarządem⁴. *Corporate governance*, stanowiąc cały system

¹ Amerykańskie ustawy: Shermana z 1890 r., Claytona z 1914 r., Glass-Steagall z 1933 r.

² Zasada *Mitbestimmung* (współdecydowanie) realizowana jest w praktyce poprzez przepisy ustawowe określające rodzaje reprezentacji pracowniczej w radach nadzorczych i zarządach przedsiębiorstw m.in. górniczych oraz przemysłu żelaza i stali.

³ E. Tucker, J.W. Henkel: *The Legal and Ethical Environment of Business*. Boston 1992 Irwin.

⁴ B. Wawrzyniak: *Nadzór korporacyjny: perspektywa badań*. „Organizacja i Kierowanie” nr 2/2000.

zasad i regulacji, mechanizmów i bodźców, dotyczy związków między zarządzaniem korporacją a kontrolą nad nią dokonywaną przez różnych interesariuszy. Do ich dyspozycji są różne mechanizmy (instrumenty) nadzoru. Instrumenty zewnętrzne (rynkowe) związane są z działaniem konkurencji – to głównie rynek kapitałowy i przejęcia, ale także rynek talentów menedżerskich, walka o pełnomocnictwa, rynek towarowy oraz mechanizmy zadłużeniowe (weksle, obligacje). Mechanizm wewnętrzny to głównie rada nadzorcza, a także systemy motywacyjne. Każdy z interesariuszy z racji zainteresowania działalnością korporacji wpływa na osiągnięcie przez nią cele. Dostępne mechanizmy nadzoru powodują, że akcjonariusze oraz interesariusze są w stanie narzucić menedżerom swoje cele. W przypadku akcjonariuszy jest to kierowanie się kryterium zysku, co pozwala minimalizować skutki rozdziału własności od zarządzania. W przypadku interesariuszy innych niż właściciele – uwzględnienie ich interesów w działalności firmy.

Co jest podstawowym celem tak zdefiniowanego nadzoru korporacyjnego? Co oznacza i jak mierzona jest jego efektywność? Potrzeba uwzględnienia w analizie *corporate governance* związków spółki z otoczeniem i różnych grup interesariuszy pozwala na wyodrębnienie takich kryteriów kompleksowej oceny spółki i jej efektywności, jak ocena akcjonariuszy/inwestorów (w której dominują finansowe aspekty działalności spółki: przepływy pieniężne i zysk operacyjny), ocena przez klientów (na podstawie udziału produktów lub usług w rynku, wskaźników cen, jakości produktów, poziomu zadowolenia klientów, punktualności dostaw, sprzedaży nowych produktów), ocena przez pracowników (na podstawie wskaźników absencji i rotacji pracowników, liczby skarg i zażaleń, liczby konfliktów, zakresu i intensywności szkoleń pracowników, rozwoju kadry kierowniczej) oraz ocena w relacji do konkurencji (cykl życia produktów, nowe produkty wprowadzane na rynek, wydajność pracy, udział w rynku, strategii promocji)⁵.

W analizie efektywności nadzoru korporacyjnego niezbędne jest uwzględnienie nie tylko relacji między spółką a interesariuszami. Kluczowym czynnikiem wpływającym na cele i sposób pomiaru efektywności nadzoru jest także stopień koncentracji własności w gospodarce, odzwierciedlający strukturę własności spółek. Struktura własnościowa rynku kapitałowego ma podstawowe znaczenie dla sposobu oddziaływania i efektywności *corporate governance*, mierzonego wpływem na atrakcyjność inwestycyjną, wartość i konkurencyjność spółki.

Struktura własności określa rodzaj akcjonariusza obecnego w spółce – większościowego, instytucjonalnego czy drobnego, mniejszościowego. W ten sposób

determinuje siłę i sposób oddziaływania akcjonariuszy na możliwości monitorowania spółki i dyscyplinowania jej kierownictwa. Wpływa to na rodzaj (rada lub mechanizmy rynkowe) i efektywność wykorzystywanych mechanizmów *corporate governance*. Stopień koncentracji własności i wynikający z tego stopień koncentracji funkcji właścicielskich determinują charakter przyjmowanej przez spółkę perspektywy działania (krótkookresowa – maksymalizacja zysku – czy długookresowa – stabilność) oraz wpływają na rodzaj przyjmowanych przez akcjonariuszy postaw w nadzorze (pasywna czy aktywna). Tym samym struktura własności wpływa na cele *corporate governance* i sposób mierzenia jego efektywności.

Struktura własności przede wszystkim wpływa na model systemu *corporate governance*. Amerykański rynek kapitałowy cechuje się dużym rozproszeniem własności. Powodów tego należy szukać głównie w historycznie uwarunkowanych obawach amerykańskiego społeczeństwa przed koncentracją władzy ekonomicznej – stąd wynikające tradycje antytrustowe, a w konsekwencji regulacje prawne nakładające liczne ograniczenia na posiadanie akcji spółek przez instytucje finansowe⁶. W przypadku kontynentalnego systemu *corporate governance* mamy do czynienia ze skoncentrowaną strukturą własności i wynikającą z tego koncentracją funkcji właścicielskich, skupionych głównie w rękach właścicieli instytucjonalnych, zwłaszcza banków oraz firm z sektora przemysłowego. Wysoki stopień koncentracji funkcji właścicielskich w korporacjach niemieckich wyraźnie wyróżnia Niemcy spośród innych państw Europy. Wynika to głównie z braku regulacji prawnych, które ograniczyłyby krąg większościowych inwestorów.

Dla kontynentalnego modelu *corporate governance* miernikiem efektywności jest taka „wartość” firmy, która skutkuje satysfakcją akcjonariuszy oraz interesariuszy, przez co wpływa na powstawanie długoterminowych relacji między nimi. Sprzyja to długookresowej stabilności i rozwojowi korporacji, które są jest atrybutami jej konkurencyjności. Efektywność amerykańskiego *corporate governance* wyraża się natomiast skutecznością długoterminowej maksymalizacji wartości firmy poprzez dostępne procedury i instytucje monitoringu⁷. Wartość dla akcjonariuszy (*shareholder value*) jest głównym czynnikiem atrakcyjności inwestycyjnej korporacji (a więc możliwości dopływu kapitału na jej rozwój), co istotnie decyduje o jej konkurencyjności na rynku. W spółkach niemieckich oceny wyników spółki wynikają z długofalowych prognoz dla przedsiębiorstwa mówiących o jego sytuacji w dłuższym okresie.

⁵ M. Roe: *A Political Theory of American Corporate Finance*. "Columbia Law Review", vol. 91, nr 10/ 1991.

⁷ zob. R. Monks, N. Minow: *Corporate Governance*. Blackwell Publishers, Cambridge MA, 1995; R. Monks, N. Minow: *Watching the Watchers: Corporate Governance in the 21st Century*. Blackwell Publishers 1996.

⁵ J.W. Lorsch : *Exploring the Board*. "Harvard Business Review", January-February 1995, s. 107-117.

W spółkach amerykańskich podstawowym miernikiem oceny spółki jest kurs jej akcji, a mechanizmem pomiaru – rynek papierów wartościowych.

W amerykańskim systemie *corporate governance* wskazuje się na ograniczenia tradycyjnego języka sprawozdawczości jako miernika wyników korporacji, w związku z czym postuluje się potrzebę jego zmiany⁸. Wskazuje się, że obecny miernik (GAAP – *Generally Accepted Accounting Principles*) nie jest zupełnie zrozumiały dla wszystkich stron, stąd za jego pomocą nie można zmierzyć całości prowadzonych przedsięwzięć. Nie zapewnia on jednoznacznego pomiaru ekonomicznych wyników i sytuacji firmy. Miernik ten obciążony jest ciężarem historii, i szeroką akceptacją iluzji precyzji („*weight of history, precision and wide acceptance of the illusion of precision*”)⁹. Uznając, że GAAP jest mało pomocnym sposobem pomiaru, wskazuje się na potrzebę stworzenia nowych mierników korporacyjnej odpowiedzialności – mierników wskazujących na potencjał „trwałego wyniku firmy”. Miernikami tymi są: lojalność i satysfakcja klientów, satysfakcja pracowników, *cash flow*, mierniki jakości, aliansy strategiczne i kapitał intelektualny¹⁰.

Miernikiem wyników firmy – w kontekście tworzenia wartości dla akcjonariuszy – są również różne rankingi firm notowanych na giełdzie. Kładą one nacisk na wskaźniki finansowe i szeregują przedsiębiorstwa pod względem wielkości sprzedaży, zysku, aktywów, całkowitej wartości rynkowej, zysku na akcję oraz stopy zwrotu z kapitału własnego. Z punktu widzenia inwestorów najważniejsze nie są rozmiary przedsiębiorstwa ani historyczne wyniki finansowe, lecz całkowita stopa zwrotu, liczona jako suma dywidend i wzrostu ceny akcji. W publikowanym co roku rankingu tysiąca największych firm amerykańskich (*The Shareholder Scoreboard*)¹¹ bierze się pod uwagę wyłącznie stopę zwrotu dla inwestora¹². Ze względu na powszechność planów emerytalnych w USA wyniki firm mierzonych tym wskaźnikiem nie są już jedynie kryterium oceny dla inwestorów instytucjonalnych, ale również dla rzeszy pracowników, którzy powierzając swoje pieniądze funduszom inwestycyjnym i emerytalnym stali się indywidualnymi inwestorami. Stanowi to o fundamentalnej „społecznej” odpowiedzialności korporacji wobec swoich akcjonariuszy.

W przypadku obu modelowych systemów *corporate governance* ma zapewniać prorozwojową równowagę między celami różnych interesariuszy. Nadzór kor-

poracyjny powinien się zatem koncentrować na konkurencyjności korporacji. Ma zapewnić taki sposób zarządzania spółką, który zapewni wzrost wartości jej akcji, a tym samym zagwarantuje wzrost jej atrakcyjności inwestycyjnej i w ten sposób umożliwi dostęp do zewnętrznego finansowania na realizację różnych projektów inwestycyjnych. Pozwala to tworzyć wartość spółki i zapewnia jej rozwój, co sprzyja budowie długookresowej konkurencyjności przedsiębiorstwa.

Efektywność *corporate governance* jest wypadkową wielu czynników. Podstawowym warunkiem efektywnego nadzoru korporacyjnego jest przejrzystość firm i rynków. Przejrzystość, czyli dostępność informacji, wpływa na jakość oceny ryzyka – umożliwia wycenę korporacji i ustalenie wartości jakiegokolwiek transakcji. Przejrzystość zapewniająca jest poprzez rzetelną rachunkowość i obowiązki informacyjne, w tym obowiązek publicznego ujawniania informacji o zmianach w akcjonariacie spółki.

Corporate governance w sektorze bankowym

Efektywność *corporate governance* ma ścisły związek z celami korporacji analizowanymi w kategoriach ekonomiczno-społecznych, a nie jako cele (obszary działalności) określone w statucie spółki. Stopień realizacji celu korporacji jest miarą efektywności nadzoru nad zarządzaniem spółką. Bank z racji swojej funkcji i wynikających z niej wzajemnych związków i zależności z otoczeniem jest zbliżony do społecznego (pluralistycznego) modelu korporacji, charakterystycznego dla Europy kontynentalnej, szerzej uwzględniającego interesy wszystkich interesariuszy – w przeciwieństwie do anglosaskiej finansowej koncepcji firmy ukierunkowanej przede wszystkim na *shareholder value* – maksymalizację wartości korporacji. W społecznej koncepcji korporację traktuje się jako wspólne przedsięwzięcie, którego głównym celem jest przynoszenie korzyści wszystkim zaangażowanym grupom. Miernikiem efektywności jest satysfakcja wszystkich *stakeholders* poprzez zrównoważenie i zapewnienie zbieżności (tj. harmonizacji) ich interesów. Takie postrzeganie korporacji i jej celu nie wyklucza orientacji na maksymalizację wartości, tylko niejako spycha ją na dalszy plan. Efektywny *corporate governance* w banku powinien zapewniać zrównoważenie interesów wszystkich interesariuszy. Uwzględnienie w strategii banku interesów akcjonariuszy mniejszościowych, deponentów i innych interesariuszy eliminuje potencjalne konflikty, zapewnia rozwój i stabilność banku, co sprzyja jego konkurencyjności¹³. Efektywny nadzór korporacyjny w banku jest – obok wysokiej jakości regulacji nadzoru ostrożności-

⁸ R. Monks: *Corporate Governance in the Twentieth-First Century. A Preliminary Outline*. Lens Inc. 1996.

⁹ R. Monks, op.cit.

¹⁰ M. Useem: *Investor Capitalism: How Money Managers are Changing the Face of Corporate America*. Basic Books 1996, s. 234.

¹¹ Składających się na około 90% wartości rynkowej wszystkich amerykańskich akcji. Ranking ten jest publikowany przez „The Wall Street Journal” we współpracy z LEK/Alcar Consulting Group.

¹² A. Rappaport: *Wartość dla akcjonariuszy*. Warszawa 1999 WIG-Press.

¹³ Zobacz szerzej: K. Zalega: *Corporate governance a system bankowy*. „Bank” nr 1/2003.

wego oraz stabilności makroekonomicznej – podstawowym czynnikiem stabilności całego systemu finansowego¹⁴.

Bank stanowi istotne ogniwo kontroli korporacyjnej, co wynika z bliskich związków z firmami. Bank jest uczestnikiem nadzoru korporacyjnego poprzez posiadanie prawa do własności (*equity*), reprezentację w organie spółki lub dzięki posiadanym pełnomocnictwom do reprezentowania akcjonariuszy spółki¹⁵. Finansowanie działalności przedsiębiorstw poprzez udzielanie im kredytów powoduje, że bank jest ważnym interesariuszem – ma interes w funkcjonowaniu korporacji i jest zainteresowany efektywnym jej zarządzaniem – jej stabilnością, wartością, rozwojem. Banki także są akcjonariuszami spółek – często posiadają duże pakiety ich akcji. Ponadto, przechowując indywidualne akcje w depozycie, banki mogą być pełnomocnikami akcjonariuszy na walnych zgromadzeniach, jak to ma miejsce w Niemczech. W ten sposób banki mogą formalnie dysponować dużym potencjałem nadzorczym (wyrażonym siłą głosu), a tym samym silnym wpływem na kierownictwo spółki. Nie jest to jednak równoznaczne z efektywnym wykorzystaniem w praktyce posiadanej władzy korporacyjnej.

W końcu lat 90. ubiegłego wieku pojawiło się w ekonomii pojęcie *relationship banking*, które podkreśla szczególną naturę stosunków ekonomicznych (a w konsekwencji i prawnych) między bankami a ich klientami korporacyjnymi¹⁶. *Relationship banking* definiuje się jako „związek między bankami a ich klientami, który wychodzi poza jedynie przeprowadzenie anonimowej transakcji finansowej”¹⁷. Wynika to z możliwości zbierania przez banki informacji o klientach, co daje bankom „władzę” nad klientami – na przykład w przygotowaniu i prowadzeniu negocjacji – bez względu na to, czy bank posiada akcje spółki lub zasiada w radzie bądź zarządzie spółki, czy też nie. Zauważono przy tym pozytywne skutki związku banków z korporacjami. *Relationship banking* wpływa na wycenę korporacji – ogłoszenie informacji o udzieleniu spółce kredytu zazwyczaj wpływa na wzrost jej akcji¹⁸. Zaobserwowano, że firmy przejmujące i powiązane z bankiem (np. finansujące przejęcie kredytem) są wyceniane wyżej niż firmy z „autonomicznym” kierownictwem¹⁹.

¹⁴ W.J. McDonough: *Issues in corporate governance*. „BIS Review” nr 57/2002.

¹⁵ M. Becht, P. Bolton, A. Röell: *Corporate Governance And Control*. Working Paper 9371, NBER 2002.

¹⁶ S. Ongena, D.S. Smith: *Quality and duration of banking relationships*. W: D. Birks (red.): *Global Cash Management in Europe*. MacMillan Press 1998; A.W.A. Boot: *Relationship Banking: What Do We Know?* „Journal of Financial Intermediation” nr 9/2000, s. 7-25.

¹⁷ S. Ongena, D.S. Smith, op.cit.

¹⁸ C. James: *Some Evidence on the Uniqueness of Bank Loans*. „Journal of Financial Economics” nr 19(2), 1987, s. 217-35.

¹⁹ A. Bharadwaj, S. Anil: *Valuation Effects of Bank Financing in Acquisitions*. „Journal of Financial Economics”, 67/1 2003, s. 113-148.

Zadania i rola nadzoru bankowego

Sprawowany przez państwo nadzór nad działalnością banków (nadzór bankowy) wraz ze stabilnością makroekonomiczną i efektywnym *corporate governance* w sektorze bankowym ma warunkować stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego. Nadzór bankowy ma być efektywny, czyli ma realizować postawione przed nim cele. Mówią o tym regulacje Unii Europejskiej, rekomendacje Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego, dokumenty i opracowania Banku Rozrachunków Międzynarodowych oraz Instytutu Stabilności Finansowej.

Najważniejszym, globalnym standardem regulacji i nadzoru ostrożnościowego są „Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego”, opracowane przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego we współpracy z instytucjami nadzoru bankowego z krajów spoza G-10²⁰. Dostarczają one międzynarodowej społeczności finansowej punktu odniesienia, oceny efektywności systemów nadzoru bankowego²¹. W myśl powyższych zasad, kluczowym celem nadzoru jest utrzymywanie stabilności i zaufania do systemu finansowego, a przez to ograniczanie ryzyka straty po stronie deponentów i innych wierzycieli. Zadaniem nadzoru bankowego jest zapewnienie, aby banki działały w sposób bezpieczny i rozważny oraz posiadały kapitał i rezerwy wystarczające do udźwignięcia ryzyka, jakie występuje w ich działalności. Efektywny nadzór bankowy wymaga oceny profilu ryzyka ponoszonego przez poszczególne banki oraz odpowiedniej alokacji środków nadzorczych. W tym celu nadzorcy bankowi muszą ustalać limity ostrożnościowe ograniczające narażenie banku na ryzyko z tytułu prowadzonej działalności.

Nadzór bankowy powinien stymulować efektywny i konkurencyjny system bankowy – musi zapewniać, by banki miały odpowiednie środki na podejmowanie ryzyka, w tym adekwatny kapitał, solidny zarząd oraz efektywne systemy kontroli. Nadzór nie może i nie powinien stwarzać zabezpieczeń i gwarancji, że banki nie będą upadać. W gospodarce rynkowej upadki są wpisane w ryzyko gospodarcze. Powinny jednak istnieć odpowiednie środki, aby nadzorcy mogli efektywnie rozwiązywać kwestie dotyczące banków w sytuacji kryzysowej²².

Powyższe zasady określają następujące konieczne warunki wstępne efektywnego nadzoru państwa nad działalnością banków: zapewnienie nadzorowi bankowemu niezależności operacyjnej i odpowiednich środków do wypełniania wyznaczonych celów, współpraca z innymi krajowymi i zagranicznymi nadzorcami

²⁰ „Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego”. Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, wrzesień 1997 r.

²¹ Metodologia podstawowych zasad efektywnego nadzoru bankowego (Core principles methodology, nr 61), Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, Bazylea, październik 1999 r., NBP – GINB.

²² *Podstawowe zasady ...*, op.cit.

rynków finansowych oraz wymiana informacji między nimi. Efektywny system nadzoru bankowego powinien składać się zarówno z formy inspekcji na miejscu, jak i nadzoru analitycznego („za biurka”).

W Polsce ustawowym²³ celem nadzoru bankowego jest zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodności działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, ustawy o NBP, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku. Nadzór bankowy ma za zadanie zapewnienie stabilności systemu bankowego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu bankom wystarczającej elastyczności i swobody w podejmowaniu decyzji biznesowych oraz równych warunków i zasad uczestnictwa w rynku finansowym. Nadzór nad działalnością banków realizowany jest poprzez określanie zasad ich działania, nadzorowanie banków w zakresie przestrzegania przepisów prawa oraz obowiązujących norm finansowych, dokonywanie okresowych ocen stanu ekonomicznego banków, wydawanie zgody na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej. Zadania te wyrażają regulacyjną, kontrolno-administracyjną i licencyjną funkcję nadzoru bankowego. W realizacji tych funkcji nadzór bankowy posługuje się takimi instrumentami, jak ocena adekwatności i kwalifikacji kierownictwa banków (proces licencjonowania i monitorowania struktury zarządczej oraz właścicielskiej), tworzenie regulacji ograniczających ryzyko, monitorowanie sytuacji finansowej banków poprzez okresową sprawozdawczość, inspekcje na miejscu w bankach w celu oceny poziomu i sposobu zarządzania ryzykami przez banki oraz zgodności ich działania z prawem i dobrą praktyką bankową. W realizacji celów nadzoru istotna jest współpraca z innymi organami nadzoru finansowego, na podstawie zawartych porozumień o wymianie informacji.

Polityka nadzorcza znajduje wyraz w wydawanych regulacjach ostrożnościowych, decyzjach podejmowanych w procesie licencjonowania oraz w działaniach wobec banków (inspekcjach i czynnościach analitycznych) w związku ze sprawowanym nadzorem. Polskie regulacje nadzorcze oparto na międzynarodowych standardach nie tylko dla zapewnienia bezpieczeństwa środków zgromadzonych w bankach i umacniania stabilności systemu finansowego, ale także w celu zbudowania nowoczesnego i dobrze zarządzanego systemu bankowego. Stwarza to dobre warunki konkurencyjności krajowego sektora bankowego, co będzie miało duże znaczenie w momencie przyjęcia Polski do Unii Europejskiej. Normy ostrożnościowe – określające m. in. poziom i strukturę funduszy własnych, współczynnik wypłacalności, limity ryzyka walutowego czy limity koncentracji wierzycelności – wyznaczają

profil ryzyka podejmowanego przez banki, przez co mają kluczowe znaczenie dla bezpiecznego funkcjonowania banku. Szczególne znaczenie ma wprowadzenie do polskiej praktyki bankowej²⁴ unijnej dyrektywy CAD 2, tj. objęcie zasadami adekwatności kapitałowej wszystkich rodzajów ryzyka. Ustalenie wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka i towarzyszący temu wzrost znaczenia jakości zarządzania ryzykiem bankowym mają spowodować, że banki będą efektywniej prowadzić działalność, co ma pozytywnie wpływać na ich konkurencyjność.

Nadzór bankowy w Polsce podlega ciągłej ewolucji – szuka najbardziej efektywnej formuły instytucjonalnej, najbardziej skutecznych metod działania i obniżenia kosztów funkcjonowania. Wyzwaniem pozostaje doskonalenie nadzoru, w szczególności zorientowanego na ryzyko, a także rozwoju regulacji i narzędzi realizacji funkcji kontrolnej w związku z globalizacją bankowości czy zniesieniem barier w rezultacie przystąpienia do Unii Europejskiej. W tym kontekście działania nadzoru powinny być sprzężone z dyscyplinującą rolą rynku jako drugiego nadzorczy systemu bankowego. Podstawowym warunkiem skutecznego działania rynku jest znaczne wzmocnienie przejrzystości działania banków i innych instytucji finansowych. Sprzyja temu wprowadzanie nowoczesnych zasad i jednolitych standardów rachunkowości i sprawozdawczości. W celu szerszego włączenia rynku do nadzoru polski nadzór bankowy ewoluuje w kierunku instytucji narzucającej bankom tylko takie limity, które jak najlepiej naśladują mechanizmy dyscypliny rynkowej, jakimi posługiwali by się uczestnicy rynku. W ten sposób nadzór bankowy jest już nie tylko regulatorem i kontrolerem, ale staje się też instytucją skoncentrowaną na ryzyku, współdziałającą z siłami rynkowymi²⁵.

W ostatnich latach jednym z efektów działań międzynarodowej społeczności bankowej na rzecz reformy systemu bankowego było opracowanie w styczniu 2001 r. przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego propozycji (dokumentu konsultacyjnego) Nowej Umowy Kapitałowej. Dokument ten ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa i stabilności systemu bankowego poprzez ustanawianie minimalnych wymogów kapitałowych, zwiększenie nadzoru nad bankami poprzez nadzór nad bankowymi systemami oceny i zarządzania ryzykiem oraz nadanie większej rangi dyscyplinie rynkowej poprzez działania na rzecz przejrzystości banków (przejrzystości ryzyka, kapitału, zarządzania). Zaproponowane rozwiązania stanowią zbiór dobrych praktyk, a Komitet zaleca państwu przyjęcie ich w przekonaniu, że będą one dobrze służyć wzrostowi i stabilności sektora bankowego.

Nie ma jednak żadnych dowodów, że jakkolwiek uniwersalny zbiór dobrych praktyk służy promowaniu

²³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. nr 72 z 2002 r., poz. 665).

²⁴ Uchwała KNB z dnia 12 grudnia 2001 r.

²⁵ *System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*. Warszawa 2001 NBP.

dobrze funkcjonującego sektora bankowego²⁶. To, co jest dobre dla banków w Stanach Zjednoczonych, nie musi sprzyjać bankom w innych krajach, w innym otoczeniu instytucjonalnym. W poszczególnych państwach zakres wolności gospodarczej, otwartość praw własności, typy własności, uprawnienia i sposoby działania podmiotów gospodarczych są zróżnicowane. Różnice te wpływają na zachowania, konkurencyjność i możliwości rozwojowe przedsiębiorstw, w tym banków. Podstawowym układem odniesienia w zachowaniach podmiotów systemu gospodarczego jest system prawny określający i regulujący takie zagadnienia, jak stosunki własności, stosunki przemysłowe, relacje firm z bankami i innymi instytucjami finansowymi, rozmiary i rola rynków finansowych. Nie można zatem twierdzić, że jeden zbiór propozycji szczegółowych regulacji i praktyk nadzorczych będzie tak samo funkcjonował we wszystkich krajach, wpływając w równy sposób na rozwój, stabilność i konkurencyjność banków.

Ekonomia dostarcza sprzecznych teorii na temat wpływu regulacji bankowych, w tym nadzoru bankowego, na rozwój sektora bankowego. Jedne teorie opowiadają się za ograniczaniem aktywności banków w zakresie działalności niebankowej – dokonywania obrotu i pośrednictwa w obrocie papierami wartościowymi, działalności ubezpieczeniowej, obrotu nieruchomościami czy inwestowania w firmy spoza sektora finansowego. Literatura podaje pięć głównych powodów, dla których należy ograniczać zakres działalności banków²⁷. Po pierwsze, jest to konflikt interesów, który może zostać wywołany zaangażowaniem się banku w wykonywanie czynności związanych z emisją papierów wartościowych, działalnością ubezpieczeniową czy obrotem nieruchomościami. Uważa się, że banki mogą zachęcać inwestorów do kupna papierów wartościowych, polisy czy nieruchomości po to, żeby udzielić im pożyczki na ich zakup²⁸. Po drugie, im większa dywersyfikacja działalności banku, tym większe ryzyko bankowe²⁹. Po trzecie, trudniej jest monitorować działalność banku o szerokiej i zróżnicowanej aktywności, co utrudnia sprawowanie efektywnego nadzoru bankowego. Po czwarte, takie banki „rosną ekonomicznie i politycznie w siłę”, co powoduje, że coraz trudniej je dyscyplinować. Po piąte, wzrost rynkowej pozycji i politycznej siły takich banków może ograniczać konkurencję.

W myśl teorii negocjujących prawne ograniczanie aktywności banków, brak takich restrykcji pozwala bankom swobodnie korzystać z korzyści skali, co ma wpływ na ich większą efektywność w wykonywaniu czyn-

ności i świadczeniu usług bankowych³⁰. Brak krepujących działalność regulacji umożliwia bankom dywersyfikację źródeł dochodów, co pozytywnie wpływa na ich stabilność i konkurencyjność. Szerszy zakres regulacji kojarzony jest z większym prawdopodobieństwem wystąpienia poważnych kryzysów w sektorze oraz z jego mniejszą efektywnością³¹. Ograniczanie działalności banków nie idzie w parze z większą koncentracją, intensywniejszą konkurencją czy rozwojem rynku obrotu papierami wartościowymi. Państwa z efektywnym nadzorem bankowym mogą pozwolić sobie na mniejszy zakres regulacji działalności banków. Kraje o słabym nadzorze bankowym potrzebują większej liczby przepisów, a tym samym ograniczeń nakładanych na banki³².

Ekonomia dostarcza również sprzecznych teorii na temat wpływu licencjonowania na system bankowy. Zdaniem jednych, gruntowne badanie wejścia na rynek bankowy wpływa pozytywnie na stabilność systemu bankowego³³. Zdaniem innych, ograniczanie wejścia szkodzi konkurencji w sektorze bankowym³⁴.

Tradycyjnie uważa się, że wymogi kapitałowe mają pozytywny wpływ na banki³⁵. Kapitał ma służyć jako ochrona przed stratami – im większe zaangażowanie banków w ryzykowne przedsięwzięcia, tym większy kapitał musi bank wyodrębnić na zabezpieczenie ryzyka. Wymogi kapitałowe stanowią zatem istotny bodziec do rozważnego kierowania bankami, czym mają pozytywnie wpływać na ich stabilność i konkurencyjność³⁶. Kwestię, czy nakładanie wymogów kapitałowych zmniejsza chęć banku do podejmowania ryzyka, poddano gruntownej rewizji. Pojawił się pogląd, że wprost przeciwnie – wymogi kapitałowe powodują większą skłonność do podejmowania ryzykownych przedsięwzięć³⁷. Można się spotkać z opinią, że wymogi kapitałowe są „przypadkowe i nieadekwatne” (*arbitrary and inadequate*)³⁸. Same kontrowersje związa-

²⁶ J. Barth, G. Jr. Caprio, R. Levine.: *Bank Regulation And Supervision: What Works Best?* Working Paper 9323, NBER, November 2002.

²⁷ Ibidem.

²⁸ K. John, T.A. John, A. Saunders: *Universal Banking and Firm Risk Taking*. "Journal of Banking and Finance" nr 18/1994, s. 307-23.

²⁹ J.H. Boyd, C. Chang, B.D. Smith: *Moral Hazard Under Commercial and Universal Banking*. "Journal of Money, Credit, and Banking" nr 30/1998, s. 426-468.

³⁰ S. Claessens, D. Klingebiel: *Competition and Scope of Activities in Financial Services*. World Bank, mimeo, April 2000.

³¹ J.R. Barth, G. Jr. Caprio, R. Levine: *Banking Systems Around the Globe: Do Regulations and Ownership Affect Performance and Stability?* W: F.S. Mishkin (red.): *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*. University of Chicago Press, 2001.

³² J. Barth, G. Jr. Caprio, R. Levine (2002), op.cit.

³³ M. Keeley: *Deposit Insurance, Risk, and Market Power in Banking*. "American Economic Review" 80:5, 1990, s. 1183-1200.

³⁴ A. Shleifer, R. Vishny: *The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures*. Harvard University Press, 1998.

³⁵ M. Dewatripont, J. Tirole: *The Prudential Regulation of Banks*. Cambridge 1994, MIT Press.

³⁶ A.N. Berger, R.J. Herring, G.P. Szegő: *The Role of Capital in Financial Institutions*. "Journal of Banking and Finance" nr 19/1995, s. 257-276; M.C. Keeley, E.T. Furlong: *A Reexamination of Mean-Variance Analysis of Bank Capital Regulations*. "Journal of Banking and Finance" nr 14/1990, s. 69-84.

³⁷ M. Koehn, A.M. Santomero: *Regulation of Bank Capital and Portfolio Risk*. "Journal of Finance" nr 35/1980, s. 1235-1250; D. Kim, A.M. Santomero: *Risk in Banking and Capital Regulation*. "Journal of Finance" nr 35/1998, s. 1219-1233; J. Blum.: *Do Capital Adequacy Requirements Reduce Risks in Banking?* "Journal of Banking & Finance" nr 23/1999, s. 755-771.

³⁸ A. Greenspan: *The Role of Capital in Optimal Banking Supervision and Regulation*. W: *Federal Reserve Bank of New York: Financial Services at the Crossroads: Capital Regulation in the Twenty-First Century*, Proceedings of a Conference, "FRBNY Economic Policy Review" 4:3, October 1998.

ne z wprowadzaniem w życie Nowej Umowy Kapitałowej potwierdzają wątpliwości co do stosowanych i proponowanych rozwiązań.

Związek między wymogami kapitałowymi a postępowaniem banku w kontekście ryzyka zależy również od siły (uprawnień) nadzoru bankowego. Podobnie jak w przypadku poprzednich kwestii istnieją sprzeczne poglądy co do potrzebnych uprawnień i zakresu nadzoru bankowego. W zależności od krajów mamy do czynienia z różnorodnością prerogatyw nadzoru bankowego. Argumentem za nadaniem nadzorowi jak najszerszych uprawnień jest to, że banki są dużymi instytucjami, a ich monitorowanie jest trudne i wymaga dużych kosztów. Państwowy, systemowy nadzór wypełnia spowodowaną tym lukę niedostatecznego monitorowania wyników i stabilności banków. Dywersyfikacja działalności banków, a szczególnie działalność niebankowa, może sprzyjać wzrostowi ryzyka. Silny nadzór bankowy może zapobiegać nadmiernemu ryzyku i w ten sposób wpływać na rozwój, wyniki i stabilność sektora. Z drugiej strony uważa się, że silny nadzór bankowy wywiera negatywny wpływ na sektor bankowy. Głównym argumentem przeciwko szerokim uprawnieniom jest pogląd, że sprzyja to korupcji³⁹, co nie sprzyja konkurencyjności i rozwojowi banków.

Nadzorczy wymagają od banków pełnej i rzetelnej informacji o prowadzonej działalności i systemach zarządzania ryzykiem. Państwowy nadzór bankowy może zachęcać sektor prywatny do monitorowania banków. Standardem jest obowiązkowe badanie przez biegłych rewidentów sprawozdań finansowych banków. W ramach państwowego nadzoru w niektórych krajach wymaga się od banków ratingu udzielanego przez prywatne agencje ratingowe. Również w tej kwestii istnieją różnice zdań co do roli sektora prywatnego w monitorowaniu banków. Jedni, poddając krytyce formalny nadzór państwowy za jego upolitycznienie, postulują większe oparcie na monitoringu prywatnych agencji⁴⁰. Niskie wynagradzanie urzędników nadzoru państwowego w niektórych krajach stwarza niewłaściwe bodźce – planują przejście do prywatnych instytucji finansowych, co może wpływać na ich stronniczość w dotychczasowej pracy w państwowym nadzorze. Głównym argumentem przeciwko prywatnemu monitorowaniu banków jest natomiast pogląd, że w państwach o słabo rozwiniętych rynkach kapitałowych, niskich standardach rachunkowości i niskiej jakości prawa oparcie kontroli na sektorze prywatnym jest mało efektywne. Nawet w rozwiniętych gospodarkach złożoność i nieprzejrzystość działalności banków powodują,

że monitorowanie banków przez prywatne instytucje jest trudne. Z tego powodu powierzenie sektorowi prywatnemu monitoringu banków może okazać się mało skuteczne, bowiem nie będzie on w stanie wpływać na wyniki banków, a tym samym na ich stabilność i konkurencyjność⁴¹.

Podsumowanie

Istotna rola banków w gospodarce powoduje, że państwo i nadzór bankowy są ważnymi interesariuszami, dla których istotne jest, aby banki działały w sposób ostrożny i bezpieczny oraz zgodnie z prawem. Pomimo różnych teorii ekonomicznych efektywny nadzór bankowy powinien stymulować konkurencyjny system bankowy. Normy ostrożnościowe mają nie tylko ograniczać ryzyko banków wynikające z prowadzonej działalności. Narzucając bankom limity naśladujące mechanizmy rynkowe, powinny promować dyscyplinę rynkową w systemie bankowym. Wymagając kompetentnego kierownictwa banków, wysokiej jakości zarządzania ryzykiem, przejrzystości i odpowiedzialności, nadzór bankowy wpływa na efektywność i stabilność banków. W ten sposób skutecznie oddziałuje na konkurencyjność sektora bankowego, a tym samym na stabilność i bezpieczeństwo całego systemu finansowego.

Efektywny *corporate governance* charakteryzuje się przejrzystością, zmniejsza ryzyko i stymuluje efektywność korporacji, czym przyciąga inwestorów, a z nimi kapitał, technologie i nowoczesne metody zarządzania potrzebne do rozwoju korporacji. W ten sposób zwiększa jej atrakcyjność inwestycyjną i konkurencyjność, czym zapewnia jej stabilność. W sektorze bankowym efektywny *corporate governance* pozytywnie wpływa na stabilność banków także poprzez równoważenie interesów wszystkich interesariuszy. Eliminuje to potencjalne konflikty, co wpływa na bezpieczeństwo zgromadzonych środków, gwarantując przy tym akcjonariuszom zysk z zainwestowanego kapitału. Efektywny nadzór korporacyjny zapewnia, że bank jest zarządzany ostrożnie i kompetentnie, a jego kierownictwo ma oprócz odpowiednich kwalifikacji zawodowych również konieczne walory etyczne⁴². Oddala to niebezpieczeństwo niestabilności finansowej podmiotów związanych z bankiem, a tym samym zakłóceń całego systemu finansowego. Oznacza to, że efektywny *corporate governance* w bankach wspomaga nadzór bankowy w zapewnianiu stabilności systemu bankowego. Promowanie efektywnego *corporate governance* leży zatem w interesie nie tylko akcjonariuszy banku i jego kierownictwa. W myśl zasad Komitetu Bazylejskiego nadzór bankowy powinien za-

³⁹ A. Shleifer, R. Vishny: *The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures*. Harvard University Press, 1998; S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer.: *The Regulation of Entry*. "Quarterly Journal of Economics" nr 117/2002, s. 1-37; M. Quintyn, M. Taylor: *Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability*. International Monetary Fund Working Paper nr 02/46, March 2002.

⁴⁰ A. Shleifer, R. Vishny, op.cit.

⁴¹ J. Barth, G. Jr. Caprio, R. Levine (2002), op.cit.

⁴² D. Carse: *The importance of corporate governance in banks*. "BIS Review" nr 24/2000.

chęć do przestrzegania dyscypliny rynkowej poprzez propagowanie dobrego zarządzania oraz wzmocnienie przejrzystego charakteru rynku i jego kontroli⁴³. Nadzór bankowy musi rozumieć potrzebę

⁴³ Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego. Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, wrzesień 1997 r.

efektywnego *corporate governance*. Szczęólnego znaczenia nabiera takie kształtowanie regulacji i praktyk nadzorczych, aby – oprócz promowania dyscypliny rynkowej – wymagały przejrzystości w systemie finansowym jako kluczowego warunku efektywnego nadzoru bankowego i korporacyjnego nad bankami.

Bibliografia:

1. J. Barth, G. Jr. Caprio, R. Levine: *Bank Regulation And Supervision: What Works Best?* Working Paper 9323, NBER, November 2002.
2. J. Barth, G. Jr. Caprio, R. Levine: *Banking Systems Around the Globe: Do Regulations and Ownership Affect Performance and Stability?* W: S.F. Mishkin (red.): *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*. University of Chicago Press, 2001.
3. M. Becht, P. Bolton, A. Röell: *Corporate Governance And Control*. Working Paper 9371, NBER 2002.
4. A.N. Berger, R.J. Herring, G.P. Szegö: *The Role of Capital in Financial Institutions*. "Journal of Banking and Finance" nr 19/1995, s. 257-276.
5. A. Bharadwaj, S. Anil: *Valuation Effects of Bank Financing in Acquisitions*. "Journal of Financial Economics", 2002.
6. J. Blum: *Do Capital Adequacy Requirements Reduce Risks in Banking?* "Journal of Banking & Finance" nr 23/1999, s. 755-771.
7. A.W.A. Boot: *Relationship Banking: What Do We Know?* "Journal of Financial Intermediation" nr 9/2000, s. 7-25.
8. J.H. Boyd, C. Chang, B.D. Smith: *Moral Hazard Under Commercial and Universal Banking*. "Journal of Money, Credit, and Banking" nr 30/1998, s. 426-468.
9. D. Carse: *The importance of corporate governance in banks*. "BIS Review" nr 24/2000.
10. S. Claessens, D. Klingebiel: *Competition and Scope of Activities in Financial Services*. World Bank, mimeo, April 2000.
11. M. Dewatripont, J. Tirole: *The Prudential Regulation of Banks*. Cambridge 1994, MIT Press.
12. S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer: *The Regulation of Entry*. "Quarterly Journal of Economics" nr 117/2002, s. 1-37.
13. A. Greenspan: *The Role of Capital in Optimal Banking Supervision and Regulation*. W: Federal Reserve Bank of New York: *Financial Services at the Crossroads: Capital Regulation in the Twenty-First Century, Proceedings of a Conference*. "FRBNY Economic Policy Review" 4:3, October 1998.
14. C. James: *Some Evidence on the Uniqueness of Bank Loans*. "Journal of Financial Economics" nr 19(2), 1987, s. 217-35.
15. K. John, T.A. John, A. Saunders: *Universal Banking and Firm Risk Taking*. "Journal of Banking and Finance" nr 18/1994, s. 307-23.
16. M. Keeley: *Deposit Insurance, Risk, and Market Power in Banking*. "American Economic Review" 80:5, 1990, s. 1183-1200.
17. M.C. Keeley, F.T. Furlong: *A Reexamination of Mean-Variance Analysis of Bank Capital Regulations*. "Journal of Banking and Finance" nr 14/1990, s. 69-84.
18. D. Kim, A.M. Santomero: *Risk in Banking and Capital Regulation*. "Journal of Finance" nr 35/1998, s. 1219-1233.
19. M. Koehn, A.M. Santomero: *Regulation of Bank Capital and Portfolio Risk*. "Journal of Finance" nr 35/1980, s. 1235-1250.
20. J.W. Lorsch: *Exploring the Board*. "Harvard Business Review", January-February 1995, s. 107-117.
21. W.J. McDonough: *Issues in corporate governance*. "BIS Review" nr 57/2002.
22. *Metodologia podstawowych zasad efektywnego nadzoru bankowego (Core principles methodology, nr 61)*. Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, Bazylea, październik 1999, NBP – GINB.
23. R. Monks: *Corporate Governance in the Twentieth-First Century. A Preliminary Outline*. Lens Inc. 1996.
24. R. Monks, N. Minow: *Corporate Governance*. Cambridge MA 1995, Blackwell Publishers.
25. R. Monks, N. Minow: *Watching the Watchers: Corporate Governance in the 21st Century*. Cambridge MA 1996, Blackwell Publishers.

26. S. Ongena, D.S. Smith: *Quality and duration of banking relationships*. W: D. Birks (red.): *Global Cash Management in Europe*. MacMillan Press. 1998.
27. *Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego*. Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, wrzesień 1997 r.
28. M. Quintyn, M. Taylor: *Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability*. International Monetary Fund Working Paper nr 02/46, March 2002.
29. A. Rappaport: *Wartość dla akcjonariuszy*. Warszawa 1999 WIG-Press.
30. Roe: *A Political Theory of American Corporate Finance*. "Columbia Law Review", Vol. 91, nr 10/1991.
31. A. Shleifer, R. Vishny: *The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures*. Cambridge, MA 1998, Harvard University Press.
32. A. Shleifer, R. Vishny: *The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures*. Cambridge, MA 1998, Harvard University Press.
33. *System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*. Warszawa 2001 NBP.
34. E. Tucker, J.W. Henkel: *The Legal and Ethical Environment of Business*. Boston 1992, Irwin.
35. M. Useem: *Investor Capitalism: How Money Managers are Changing the Face of Corporate America*. Basic Books 1996, s. 234.
36. B. Wawrzyniak: *Nadzór korporacyjny: perspektywa badań*. „Organizacja i Kierowanie” nr 2/2000.
37. K. Zalega: *Corporate governance a system bankowy*. „Bank” nr 1/2003.