

# Wpływ nadzoru bankowego na sektor bankowy w świetle najnowszych badań

Krzysztof Zalega

W zależności od ustroju społeczno-ekonomicznego państwa różny jest wpływ władzy publicznej na gospodarkę. Rezultatem tego wpływu różny jest stopień swobody gospodarczej i ingerencji państwa w procesy gospodarcze czy stopień udziału państwa we własności w gospodarce. Różnice te występują również w państwach o gospodarkach definiowanych jako kapitalistyczne czy rynkowe. Literatura ekonomiczna wymienia wiele czynników mających wpływ na zakres władzy publicznej w gospodarce, w tym kwestie regulacyjne i nadzorcze. Należy do nich dominująca w państwie religia, a nawet położenie geograficzne i panujący klimat. Jedni dowodzą, że państwa katolickie i muzułmańskie charakteryzuje tworzenie silnych i trwałych hierarchicznych współzależności<sup>1</sup>, które wpływają na kształt instytucji państwowych<sup>2</sup>. Inni wskazują, że np. państwa leżące w klimacie tropikalnym cechuje tworzenie politycznych reżimów. Reżimy te z jednej strony uciskają i wyzyskują większość społeczeństwa, a z drugiej chronią rządzące elity. W takim przypadku

protektorem elit mogą być instytucje państwowe, w tym również nadzór bankowy<sup>3</sup>.

Najważniejszym jednak czynnikiem wpływającym na zakres władzy publicznej w gospodarce jest tradycja systemu prawnego. Współczesne systemy prawne, wywodzące się z tradycji prawa cywilnego, cechuje ochrona władzy publicznej niejako „kosztem” własności prywatnej. W państwach o tradycji *common law* system prawny lepiej natomaist chroni interesy obywateli, przedsiębiorców i inwestorów. Odnosi to również do regulacji dotyczących rozwoju systemu finansowego, w tym kwestii pośrednictwa finansowego, inwestycji kapitałowych czy nadzoru nad taką działalnością<sup>4</sup>. Tradycja prawna może zatem znacząco wpływać na regulacje i nadzór nad systemem finansowym, w tym systemem bankowym<sup>5</sup>. Dzisiejszy kształt nadzoru nad sys-

<sup>1</sup> Przykładem tego może być np. charakter relacji: szef (np. minister, prezes) – pozostali pracownicy instytucji państwowej.

<sup>2</sup> D. Landes (1998): *The Wealth and Poverty of Nations*. New York, NY, W. W. Norton; R. Stulz, R. Williamson (2001): *Culture, openness, and finance*. NBER Working Paper No. w 8222.

<sup>3</sup> T. Beck, A. Demirgüç-Kunt, R. Levine (2002): *Law, Endowments, and Finance*. NBER Working Paper No. w 9089; W. Easterly, R. Levine (2002): *Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development*. NBER Working Paper No. w9106.

<sup>4</sup> K. Zalega (2002): *Law as a determinant of corporate finance development. A survey of 1996-2002 selected research results*. Argumenta Oeconomica, Wydawnictwo AE we Wrocławiu.

<sup>5</sup> R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R. W. Vishny (1998): *Law and Finance*. „Journal of Political Economy” 106 (6), s. 1113-1155; T. Beck, A. Demirgüç-Kunt, R. Ross Levine (2002): *Law and Finance: why Does Legal Origin Matter?* NBER Working Paper No. w9379.

temem finansowym jest nie tylko efektem istniejącej w danym państwie legislacji (określającej zakres uprawnień), ale także tradycji, często sięgającej korzeniami XVIII w. Oznacza to, że również nadzór bankowy jest rezultatem oddziaływania określonych czynników prawnych, jak też jest wynikiem określonych uwarunkowań historycznych, społecznych i politycznych.

Postrzeganie gospodarki jako systemu naczyń połączonych powoduje, że duże znaczenie dla jej stabilności i rozwoju ma ograniczanie ryzyka straty po stronie instytucji finansujących działalność gospodarczą – dotyczy to w dużej mierze banków. Podstawowym celem sprawowanego przez państwo nadzoru nad działalnością banków (nadzoru bankowego) jest utrzymywanie stabilności do systemu bankowego i zaufania do niego poprzez zapewnianie, aby banki działały bezpiecznie i rozważnie. Nadzór bankowy jest – obok stabilności makroekonomicznej oraz efektywnej kontroli korporacyjnej (*corporate governance*) – najważniejszym czynnikiem stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego, a tym samym całej gospodarki.

W rozważaniach o nadzorze bankowym szczególnie miejsce zajmuje zagadnienie jego efektywności rozumianej najogólniej jako realizacja celów stawianych przed nadzorem. Zadaniem nadzoru bankowego jest zapewnienie, aby banki działały bezpiecznie 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 oceny odpowiedniej alokacji środków na podejmowanie ryzyka. W tym celu nadzór bankowy ustanawia limity ostrożnościowe ograniczające narażenie banku na ryzyko bankowe z tytułu prowadzonej działalności. Podstawowe znaczenie dla oceny efektywności nadzoru bankowego ma konkurencyjność banków krajowych. W celu zapewnienia stabilności systemu bankowego, a tym samym bezpieczeństwa depozytów zgromadzonych w bankach efektywny nadzór bankowy powinien stymulować konkurencyjny system bankowy. W tym celu nadzór musi wymagać od banków odpowiednich kapitałów, solidnych zarządów oraz efektywnych systemów kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem. Kapitałowo silny i nowoczesnie zarządzany, a więc stabilny i konkurencyjny sektor bankowy świadczy o efektywności nadzoru bankowego<sup>6</sup>.

Efektywność nadzoru bankowego jest wypadkową wielu różnorodnych czynników. Przede wszystkim są to ramy prawne ustroju gospodarczego, określające jakość i znaczenie instytucji prawnych i ekonomicznych obecnych w danej gospodarce. To prawo określa zasady funkcjonowania banków i ich otoczenia (np. prawo rachunkowości, prawo układowe i upadłościowe),

a także wpływa na stopień udziału państwa w gospodarce poprzez własność czy ingerencję w procesy gospodarcze. Od strony organizacyjnej i technicznej warunki wstępne efektywnego nadzoru państwa nad działalnością banków określił Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego. Efektywność ta ma być warunkowana zapewnieniem nadzorowi bankowemu niezależności operacyjnej i odpowiednich środków do wypełniania wyznaczonych celów, współpracą z innymi krajowymi i zagranicznymi nadzorcami rynków finansowych i wymianą informacji między nimi. Efektywny system nadzoru bankowego powinien ponadto składać się zarówno z formy inspekcji na miejscu oraz nadzoru analitycznego („zza biurka”)<sup>7</sup>. Również struktura organizacyjna nadzoru bankowego, a głównie kwestia powiązania ze strukturami banku centralnego, jest uznawana za czynnik wpływający na efektywność państwowego nadzoru nad sektorem bankowym<sup>8</sup>.

Uważa się, że państwa z efektywnym nadzorem bankowym mogą sobie pozwolić na mniejszy zakres regulacji działalności banków. Krajom o słabym nadzorze bankowym potrzeba większej liczby przepisów, a tym samym ograniczeń nakładanych na banki. Efektywny nadzór bankowy jest szczególnie istotny dla zapewnienia właściwego funkcjonowania gospodarek państw przechodzących transformację ustrojowo-gospodarczą. Aby skutecznie wpływać na stabilność całego systemu finansowego, nadzór bankowy powinien promować dyscyplinę rynkową w sektorze bankowym, wymagać kapitałów adekwatnych do prowadzonej działalności i ponoszonego ryzyka, kompetentnego kierownictwa oraz przejrzystości i odpowiedzialności. W ten sposób nadzór bankowy powinien sprzyjać koniecznej na rynkach wschodzących konkurencyjności i efektywności banków.

W studiach nad nadzorem bankowym badania są prowadzone głównie wg perspektywy systemowo-regulacyjnej. Takie podejście wynika z tego, że banki wraz ze swoim otoczeniem stanowią system, na który składają się rynki, ich uczestnicy, zachodzące między nimi relacje oraz ramy prawne określające charakter tych relacji. Regulacje określają ponadto zakres działania nadzoru bankowego, wzajemne relacje między stronami nadzoru, dostępne instrumenty nadzoru, uprawnienia i obowiązki stron. To system gospodarczy – a właściwie jego charakter, określany takimi cechami, jak stopień liberalizacji gospodarki, stopień udziału państwa w gospodarce czy stopień rozwoju gospodarczego – wraz z jego regulacjami determinuje prerogatywy i zakres państwowego nadzoru nad działalnością banków.

Wpływ nadzoru bankowego na sektor perspektywy systemowo-regulacyjnej najczęściej jest rozpatrywany poprzez analizę takich zagadnień, jak własność

<sup>6</sup> K. Zalega (2003): *Nadzór bankowy i corporate governance a konkurencyjność sektora bankowego*. „Bank i Kredyt” nr 7.

<sup>7</sup> *Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego* (1997), Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego.

<sup>8</sup> C. Goodhart (2000): *The Organisational Structure of Banking Supervision*. Financial Stability Institute Occasional Paper, November.

państwowa w sektorze bankowym, zakres uprawnień nadzoru bankowego, w tym licencjonowanie banków oraz ograniczanie obszaru aktywności banków i możliwości wejścia na rynek, regulacje ostrożnościowe, możliwości i bodźce do rynkowego nadzoru nad bankami.

W różnych krajach mamy do czynienia z odmiennymi prerogatywami nadzoru państwa nad bankami, determinującymi siłę uprawnień i zakres nadzoru bankowego. Głównym argumentem za nadaniem nadzoruwi jak najszerzych uprawnień jest to, że banki są dużymi instytucjami, a ich systemowe monitorowanie jest trudne i wymaga dużych kosztów. Państwa, formalny, systemowy nadzór wypełnia spowodowaną tym lukę w monitorowaniu wyników i bezpieczeństwa banków. Dywersyfikacja ich działalności, a szczególnie działalność niebankowa mogą sprzyjać wzrostowi ryzyka po stronie banków. Silny nadzór bankowy może zapobiegać nadmiernemu ryzyku i w ten sposób wpływać na stabilność sektora. Z drugiej strony uważa się, że silny, mający szerokie uprawnienia państwowy nadzór wywiera negatywny wpływ na sektor bankowy. W tym przypadku głównym argumentem, choć trudnym do empirycznej weryfikacji, jest pogląd, że sprzyja to korupcji<sup>9</sup>. Nie służyły to konkurencyjności i rozwojowi banków.

Jaki jest zatem wpływ regulacji i praktyk nadzorczych na stabilność, wyniki i rozwój sektora bankowego? Jakie mechanizmy nadzoru nad bankami – rynkowe czy administracyjne – lepiej służą rozwojowi i stabilności banków? Czy bezpośredni wpływ państwa, poprzez własność i regulacje, sprzyja konkurencyjności i rozwojowi sektora bankowego? Czy formalny nadzór bankowy, a szczególnie jego szerokie uprawnienia i restrykcyjność wyrażone ograniczaniem prowadzenia działalności przez banki, ograniczaniem wejścia (głównie banków zagranicznych) i surowymi wymogami kapitałowymi, są efektywnym mechanizmem wpływu państwa na rozwój i stabilność sektora bankowego?

W ekonomii istnieją sprzeczne odpowiedzi na powyższe pytania. Jeśli chodzi o związek między własnością państwową banków a rozwojem i wynikami sektora bankowego niektóre badania wskazują, że własność państwowa w sektorze bankowym jest silnie kojarzona z możliwością występowania w nim kryzysów<sup>10</sup>. Inni dowodzą, że nie wykazano bezpośredniej, silnej pozytywnej korelacji między własnością państwową a prawdopodobieństwem sytuacji kryzysowych. Nie ma bezwzględnych wyników wskazujących, że większe

zaangażowanie własności państwowej w bankach wpływa na słabszy rozwój sektora i jego stabilność. Wykazano natomiast, że własność państwowa jest pozytywnie związana z większymi restrykcjami dotyczącymi banków – ich wejścia i działalności – a negatywnie z możliwością rynkowego monitoringu sektora bankowego<sup>11</sup>.

Jeśli chodzi o wpływ licencjonowania na system bankowy, to z końcem lat 80. dowodzono, że ograniczanie wejścia na rynek bankowy wpływa pozytywnie na stabilność systemu bankowego<sup>12</sup>. Dekadę później wskazywano, że ograniczanie wejścia szkodliwie oddziałuje na konkurencję, może być źródłem patologii i korupcji<sup>13</sup>.

Licencjonowanie dotyczy również zakresu działalności i aktywności banków. Jedne teorie opowiadają się za ograniczaniem aktywności banków w zakresie działalności niebankowej – głównie dokonywania obrotu i pośrednictwa w obrocie papierami wartościowymi, działalności ubezpieczeniowej, obrotu nieruchomościami czy inwestowania w firmy spoza sektora finansowego. Literatura ekonomiczna podaje pięć głównych powodów, dla których należy ograniczać zakres przedmiotowy działalności banków<sup>14</sup>. Po pierwsze, wskazuje na 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 w formie kredytu sfinansować ich zakup<sup>15</sup>. Po drugie, większa dywersyfikacja działalności banku, a szczególnie działalność niebankowa są źródłem większego ryzyka bankowego<sup>16</sup>. Po trzecie, trudniej jest monitorować szeroką i zróżnicowaną aktywność banku. Taka działalność utrudnia sprawowanie efektywnego nadzoru bankowego. Po czwarte, banki prowadzące szeroką działalność gospodarczą „rosną ekonomicznie i politycznie w siłę”, co powoduje, że jest coraz trudniej je dyscyplinować. Po piąte, wzrost rynkowej pozycji i politycznej siły takich banków może ograniczać konkurencję. Z drugiej strony, w myśl teorii negujących ograniczanie aktywności banków, brak takich restrykcji pozwala bankom swobodnie osiągać korzyści skali, co ma wpływać na ich większą

<sup>11</sup> J. Barth, G. Jr. Caprio, R. Levine (2002): *Bank Regulation And Supervision: What Works Best?* Working Paper 9323, NBER.

<sup>12</sup> M. C. Keeley, F. T. Furlong (1990): *A Reexamination of Mean-Variance Analysis of Bank Capital Regulations*. „Journal of Banking and Finance” 14, s. 69-84.

<sup>13</sup> A. Shleifer, R. Vishny (1998): *The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

<sup>14</sup> J. Barth, G. Jr. Caprio, R. Levine (2002): *Bank Regulation...*, op.cit.

<sup>15</sup> K. John, T. A. John, A. Saunders (1994): *Universal Banking and Firm Risk Taking*. „Journal of Banking and Finance” 18, s. 307-23.

<sup>16</sup> J. H. Boyd, C. Chang, B. D. Smith (1998): *Moral Hazard Under Commercial and Universal Banking*. „Journal of Money, Credit, and Banking” 30 (3.2), s. 426-468.

<sup>9</sup> A. Shleifer, R. Vishny (1998): *The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures*. Cambridge, MA: Harvard University Press; S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer (2002): *The Regulation of Entry*. „Quarterly Journal of Economics”, 117, s. 1-37; M. Quintyn, M. Taylor (2002): *Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability*. International Monetary Fund Working Paper No. 02/46, March.

<sup>10</sup> G. Jr. Caprio, R. Martinez (2000): *Avoiding Disaster: Policies to Reduce the Risk of Banking Crises*. World Bank mimeo and Egyptian Center for Economic Studies Working Paper No. 47.

efektywność<sup>17</sup>. Brak krępujących regulacji umożliwia bankom dywersyfikację źródeł dochodów, co pozytywnie wpływa na ich konkurencyjność, wyniki i stabilność. Z kolei szerszy zakres regulacji kojarzony jest z większym prawdopodobieństwem wystąpienia większych kryzysów w sektorze oraz z jego mniejszą efektywnością. Ograniczanie zakresu działalności banków nie sprzyja koncentracji, intensywniejszej konkurencji czy rozwojowi rynku papierów wartościowych<sup>18</sup>.

Rozważana problematyka dotyczy również kwestii efektywności regulacji ostrożnościowych. Jak regulacje ostrożnościowe wpływają na sytuację i wyniki sektora bankowego? Czy wymogi kapitałowe mogą wpływać na ostrożne kierowanie bankiem? Czy surowsze regulacje ostrożnościowe, szczególnie dotyczące wymogów kapitałowych, mają pozytywny wpływ na wyniki sektora bankowego?

Tradycyjnie uważa się, że regulacje ostrożnościowe mają zdecydowanie pozytywny wpływ na stabilność sektora w systemach bankowych o słabych formalnych uprawnieniach nadzorczych lub w otoczeniu niesprzyjającym prywatnemu monitorowaniu banków. Dotychczasowe wyniki badań reżimów nadzorczych wskazują raczej na brak silnego związku między surowością formalnych wymogów kapitałowych a sytuacją kryzysową w systemie bankowym. Być może ten pogląd wyjaśnia przyczyny ewolucji Drugiej Umowy Kapitałowej<sup>19</sup>.

Istnieje również tradycyjne przekonanie o pozytywnym wpływie wymogów kapitałowych na banki<sup>20</sup>. 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 mają być zatem istotnym bodźcem do rozważnego kierowania bankiem, przez co mają pozytywnie wpływać na stabilność i konkurencyjność banków<sup>21</sup>. Kwestię, czy nakładanie wymogów kapitałowych zmniejsza chęć banku do podejmowania ryzyka, poddano gruntownej rewizji. Pojawił się pogląd, że jest przeciwnie – wymogi kapitałowe powodują większą skłonność do podejmowania ryzykownych przedsięwzięć<sup>22</sup>. 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. Można spotkać się z poglądem, że wymogi kapitałowe są „przypadkowe i nieadekwatne” (*arbitrary and inadequate*)<sup>23</sup>. Kontrowersje związane z wprowadzaniem w życie Nowej Umowy Kapitałowej potwierdzają wątpliwości co do wielu stosowanych i proponowanych rozwiązań.

Również w kwestii monitoringu banków istnieje różnica zdań, szczególnie co do roli sektora prywatnego w nadzorze nad sektorem bankowym. Jedni, poddając krytyce formalny nadzór państwowy za jego upolitycznienie, postulują większe oparcie na monitoringu prywatnych agencji<sup>24</sup>. Głównym argumentem przeciwko prywatnemu monitorowaniu banków jest pogląd, że w państwach o słabo rozwiniętych rynkach kapitałowych, słabych rynkowych mechanizmach kontroli korporacyjnej (np. przejęcia), niskich standardach rachunkowości i niskiej jakości prawa oparcie na sektorze prywatnym jest mało efektywne. Nawet w korzystnych warunkach rozwiniętych gospodarek, złożoność i nieprzejrzystość działalności banków powodują, że ich monitorowanie przez prywatne instytucje jest trudne. Z tego powodu powierzenie monitoringu banków sektorowi prywatnemu może okazać się mało skuteczne, bowiem nie będzie on w stanie wpływać na wyniki banków, a tym samym na ich stabilność i konkurencyjność<sup>25</sup>.

Rynkowy nadzór nad bankami jest silnie kojarzony z rozwojem sektora bankowego. Ponadto wykazano, że im większy i bardziej rozwinięty jest prywatny monitoring, tym mniej restrykcyjne są nadzorcze regulacje bankowe. Czy oznacza to zatem, że rynkowy nadzór nad bankami wpływa na stabilność sektora? O ile nie wykazano silnego związku między prywatnym monitoringiem banków a ich podatnością na kryzysy i niestabilnością, o tyle wskazuje się, że państwa wspierające za pomocą narzędzi o charakterze regulacyjnym rynkową kontrolę nad sektorem bankowym banki mają lepsze wyniki. Pogląd ten znalazł odzwierciedlenie w trzecim filarze Drugiej Umowy Kapitałowej – większą rangę nadano dyscyplinie rynkowej poprzez działania na rzecz przejrzystości banków (przejrzystości ryzyka, kapitału, zarządzania).

Jedną z ostatnich prób całościowej analizy rozważanych zagadnień i zaproponowania optymalnych i uniwersalnych rozwiązań w zakresie nadzoru bankowego były badania z 2002 r. Dotyczyły one związku między regulacjami z zakresu nadzoru bankowego

<sup>17</sup> S. Claessens, D. Klingebiel: *Competition and Scope of Activities in Financial Services*. Washington D. C. World Bank, mimeo, April 2000.

<sup>18</sup> 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 (ed.): *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*. University of Chicago Press, 2001.

<sup>19</sup> J. R. Barth..., G.Jr. Caprio, R. Levine: *Banking* op. cit.

<sup>20</sup> M. Dewatripont, J. Tirole (1994): *The Prudential Regulation of Banks*. Cambridge, MIT Press.

<sup>21</sup> A. N. Berger, R. J. Herring, G. P. Szegö (1995): *The Role of Capital in Financial Institutions*. „Journal of Banking and Finance” 19, s. 257-276; M.C. Keeley, F.T. Furlong: *A Reexamination of Mean-Variance Analysis of Bank Capital Regulations*. „Journal of Banking and Finance” 14, 1990, s. 69-84.

<sup>22</sup> M. Koehn, A. M. Santomero (1980): *Regulation of Bank Capital and Portfolio Risk*. „Journal of Finance” 35, s. 1235-1250; D. Kim, A.M. Santomero (1988): *Risk in Banking and Capital Regulation*. „Journal of Finance” 35, s. 1219-1233; J. Blum (1999): *Do Capital Adequacy Requirements Reduce Risks in Banking?* „Journal of Banking & Finance” 23, s. 755-771.

<sup>23</sup> A. Greenspan (1998): *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.

<sup>24</sup> A. Shleifer, R. Vishny (1998): *The Grabbing Hand...*, op.cit.

<sup>25</sup> J. Barth, G. Jr. Caprio, R. Levine (2002): *Bank Regulation...*, op.cit.

i praktyką nadzorczą a rozwojem sektora bankowego, jego rentownością i stabilnością<sup>26</sup>. W tym celu przeanalizowano m.in. prawne ograniczenia działalności banków, w tym działalności bankowej i handlowej, ograniczenia wchodzenia banków na rynek, regulacje adekwatności kapitałowej, czynniki wspomagające przejrzystość, możliwości monitoringu banków ze strony sektora prywatnego, zakres własności państwowej w sektorze bankowym. Wyniki przeglądu krajowych agencji nadzorczych, ich prawnych ram działania, regulacji i praktyk nadzorczych pozwoliły generalnie wnioskować, że bezpośrednia ingerencja państwa, polegająca na ograniczaniu zakresu działalności banków, nie jest optymalna dla rozwoju sektora bankowego. Najlepiej służą temu rozwiązania wspierające przejrzystość banków, ich monitoring ze strony sektora prywatnego i wspierające – poprzez konkurencję, promowanie dyscypliny rynkowej – sprawowanie efektywnej kontroli korporacyjnej.

Badanie oparto na danych obejmujących okres 1999-2002 ze 107 państw na wszystkich poziomach rozwoju. Objęto nim całość krajowych systemów bankowych – uzyskano odpowiedzi na 175 pytań, dotyczących m.in. własności w sektorze bankowym, kapitałów i działalności banków, ich organizacji, zarządzania i rachunkowości oraz państwowego nadzoru nad bankami. Na podstawie uzyskanych danych i ich kategorii określono i pogrupowano zmienne według m.in.: dopuszczonych przepisami prawa rodzajów działalności banku (głównie obrót papierami wartościowymi, ubezpieczenia, nieruchomości), prawnego ograniczenia działalności bankowej i handlowej banków, prawnego ograniczania wejścia do sektora bankowego, regulacji dotyczących wysokości kapitałów banku, zakresu uprawnień nadzoru bankowego, doświadczenia kadry nadzorczej, niezależności i struktury nadzoru bankowego, możliwości monitorowania banków przez sektor prywatny, zakresu państwowej własności w sektorze bankowym.

Wykazano, że w zależności od państwa mamy do czynienia z różnorodnością regulacji i praktyk nadzorczych. Wiele krajów (np. Australia, Austria, Niemcy, Wielka Brytania, Indie, Rosja) nie nakłada żadnych ograniczeń na działalność banków w zakresie obrotu papierami wartościowymi. Inne (Kambodża, Chiny, Wietnam) surowo tego zabraniają. Zasadniczo, słabo rozwinięte pod względem gospodarczym i instytucjonalnym państwa nakładają na banki większe ograniczenia ich działalności. Ponadto, im większy udział państwa we własności sektora bankowego, tym szerszy zakres ograniczeń (co dotyczy głównie wchodzenia do sektora i zaciągania pożyczek za granicą), a mniejszy stopień monitorowania banków przez prywatne instytucje. Państwowa własność banków kojarzona jest

z ograniczaniem konkurencji w sektorze, tworzeniem przeszkód w międzynarodowej integracji finansowej i utrudnianiem kontroli banków przez sektor prywatny. Oznacza to również surowsze wymogi kapitałowe oraz większy zakres uprawnień nadzoru bankowego.

Otrzymane, chociaż niejednolite korelacje wskazują, że państwa charakteryzuje albo podejście otwarte na sektor prywatny w nadzorze nad bankami, albo podejście zamknięte i nadzór wyłącznie państwowy. Państwa otwarte na instytucje prywatne w kontroli banków cechują się lepiej rozwiniętym sektorem bankowym, lepszymi wynikami banków i ich większą stabilnością.

Bardziej efektywne systemy bankowe charakteryzuje mniejsze ograniczanie działalności banków i mniejszy zakres własności państwa w sektorze. Kryzysy w sektorze bankowym są o wiele częstsze w systemach o dużym udziale państwa we własności banków. Systemy bankowe, w których przeważa własność państwa, oraz te, gdzie trudniej wejść do sektora, a państwo ma szerokie uprawnienia nadzorcze, cechuje większa korupcja.

Otrzymane wyniki i oparte na nich o korelacje oceniono pod względem zróżnicowania regulacji i praktyk nadzorczych. Wykorzystując szeroki zakres wskaźników dotyczących prawa (bankowego i handlowego) zbadano związek między regulacjami bankowymi, w tym nadzorczymi, a wynikami banków i stabilnością bądź kryzysami w systemach bankowych. Analiza wskazała na negatywny związek między ograniczeniem zakresu działalności banków a rozwojem systemu bankowego. Rozwój sektora ograniczają również surowe regulacje dotyczące kapitałów banku, siły państwowego nadzoru, prawnego ograniczania możliwości wejścia do sektora czy duży stopień państwowej własności w sektorze bankowym. Ograniczanie angażowania się banków w obrót papierami wartościowymi jest pozytywnie skorelowane ze wzrostem prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu w sektorze. Wskaźniki wskazują, że w takim kraju jak Egipt, o dużych ograniczeniach działalności banków, zliberalizowanie tych restrykcji związane jest z rozwojem sektora bankowego – zastosowany wskaźnik wzrasta o 0,14 punktu z 0,49 do 0,63, tj. do poziomu Włoch.

Badania nie potwierdziły poglądu, że słabe otoczenie instytucjonalne zmniejsza możliwość kontroli banków przez prywatne instytucje i dlatego w takim otoczeniu konieczny jest silny nadzór bankowy ograniczający zakres działalności banków. Analiza nie dostarczyła zatem żadnego wsparcia teorii mówiących o skuteczności polityki nadzorczej ograniczającej obszar działalności banków. Angażowanie się banków w działalność niebankową i płynące korzyści z dywersyfikacji dodatnio wpływają zatem na stabilność sektora bankowego. Nie wykazano pozytywnego związku między zagraniczną własnością w sektorze bankowym a sytuacjami kryzysowymi. Wskazano raczej, że to ograniczenia

<sup>26</sup> *Ibidem*.

wejścia banków zagranicznych oraz nabywania własności przez te banki związane są z niestabilnością systemu bankowego. Dokonana analiza dostarczyła również empirycznych dowodów na skuteczność i duże znaczenie rozwiązań ujętych w trzech filarach Nowej Umowy Kapitałowej.

\* \* \*

Wyniki powyższych badań z 2002 r. dostarczyły nowych dowodów na temat spornych kwestii, opinii i teorii. O ile teorie dostarczają różnych poglądów na wpływ ograniczania działalności banków na ich rozwój i stabilność, o tyle nowe wyniki empiryczne pozwalają stwierdzić wprost, że wpływ ten jest negatywny. To możliwość prowadzenia przez banki szerokiej działalności i dzięki temu dywersyfikacji ryzyka pozwala bankom różnicować źródła zysków i wzmacniać stabilność. Nie uzyskano dowodów na to, że ograniczanie zakresu działalności banków ma pozytywny wpływ na ponadnormalne zyski banków na poszczególnych nadzorowanych obszarach działalności. Co więcej, badania nie wykazały pozytywnego związku między rozwojem i stabilnością sektora a ograniczaniem działalności banków w gospodarkach o słabym nadzorze bankowym, przy braku bodźców do nadzoru rynku nad bankami czy braku surowych standardów kapitałowych.

Wyniki badań wskazują na silny pozytywny związek między ograniczeniami wejścia banków zagranicznych do krajowego sektora bankowego a jego słabością – podatnością na sytuacje kryzysowe. Wykazana podatność na kryzysy nie ma związku z poziomem zagranicznej obecności czy własności, ale dotyczy utrudnień samego wejścia na rynek. Pomimo uwzględnienia w badaniu instytucjonalnych i regulacyjnych współzależności sektora bankowego nie zdołano zidentyfikować czynników wpływających na pozytywny związek między

ograniczeniami wejścia a wynikami sektora bankowego. Wykazano natomiast pozytywne korelacje między obecnością surowych wymogów kapitałowych a rozwojem banków, jednak tylko w sytuacji nieuwzględnienia w analizie innych zmiennych z zakresu regulacji i nadzoru, czy związanych ze stopniem rozwoju sektora. Analiza uwzględniająca te czynniki wskazywała na brak znaczącego związku między surowymi regulacjami kapitałowymi a kryzysami w sektorze bankowym.

Wykazano pozytywny związek między regulacjami wspierającymi i ułatwiającymi rynkowy nadzór nad bankami a lepszymi wynikami sektora. Badania wykazały negatywną korelację między państwową własnością banków a ich wynikami, nawet w gospodarkach o słabym otoczeniu instytucjonalnym. Nie wykazano silnego związku między stabilnością i wynikami banków a formalnym, państwowym nadzorem bankowym o szerokich uprawnieniach. Wnioski te pozwalają zatem kwestionować zasadność stosowanej w większości państw surowej i restrykcyjnej polityki nadzorczej. Można stwierdzić, że nadzór bankowy charakteryzujący się dużym i bezpośrednim wpływem na sektor bankowy, poprzez szerokie regulacje, nie służy jego rozwojowi. Odnosi się to również do własności państwa w sektorze. Wyniki badań nie oznaczają, że formalny państwowy nadzór nad bankami jest niepotrzebny czy mało istotny. Zamiast restrykcyjnej formuły nadzoru bankowego postulować należy wprowadzanie takich rozwiązań regulacyjnych, które przede wszystkim wymagają od sektora przejrzystości (poprzez obowiązki informacyjne) i dają rynkowi uprawnienia i bodźce do skutecznego nadzoru korporacyjnego. Dzięki takim rozwiązaniom, promującym konkurencję i dyscyplinę rynkową, formalny nadzór bankowy będzie efektywnym mechanizmem wpływu państwa na rozwój i stabilność sektora bankowego.