

Czy prywatny rozproszony akcjonariat może być alternatywą dla zagranicznej kontroli nad bankami?

Postulat podjęcia przez władze regulacyjne działań w kierunku zwiększenia udziału w sektorze bankowym podmiotów mających swoje faktyczne centra decyzyjne w Polsce² wywołał wiele komentarzy. Nie powtarzamy tutaj argumentów za „udomowieniem” i nie ustosunkowujemy się do wszystkich istotnych wątpliwości podniesionych dotąd w dyskusji na ten temat. Koncentrujemy się na odpowiedzi na wątpliwości jakie wywołał przedstawiony w cytowanym artykule postulat zastępowania dominującego dziś w polskim sektorze bankowym modelu banku zależnego od zagranicznej grupy bankowej przez model banku z rozproszonym akcjonariatem prywatnym.

Zdaniem wielu osób akcjonariat rozproszony nie gwarantuje stabilności i bezpieczeństwa banku. Według tego poglądu bank powinien posiadać dominującego właściciela, który nadzoruje kierownictwo banku, interesuje się nie tylko wynikami krótkookresowymi, lecz również jego długoterminowymi perspektywami, a w sytuacji awaryjnej, gdy bank popadnie w kłopoty, może go wesprzeć dokładając kapitał. Nie wszyscy jednak zdają sobie sprawę, że choć pogląd ten zawiera pewne elementy racjonalności, to z różnych przyczyn nie odpowiada rzeczywistości we współczesnym świecie.

Rozproszony akcjonariat jest dominującą formą własności w dużych prywatnych bankach w Europie i na świecie

Spójrzmy na 12 największych pod względem kapitału banków na świecie (według rankingu magazynu „The Bankier” z roku 2011). Jeżeli pominiemy trzy kontrolowane przez państwo banki chińskie oraz przejęty przez rząd brytyjski bank RBS, to stwierdzimy, że pozostałe 8 banków to banki prywatne o rozproszonej strukturze własności, gdzie udział największego akcjonariusza jest z reguły na poziomie znacznie poniżej 10%.

Udział największego akcjonariusza w największych prywatnych bankach świata

Pozycja w rankingu światowym	Bank	Udział największego akcjonariusza*
1	Bank of America	4,5%
2	JP Morgan Chase	4,1%
3	HSBC	1,4%
4	Citigroup	5,0%
5	Mitsubishi UFJ	6,0%
7	Wells Fargo	6,9%
11	BNP Paribas	10,7%**
12	Barclays	8,5%

*/ Ustalone przez autorów na podstawie raportów banków (na koniec 2010 roku lub późniejszych).

**/ Udział funduszu inwestycyjnego kontrolowanego przez Rząd Belgii, będący pozostałością po udziale tego rządu w przejętym w 2009 roku przez BNP Paribas banku Fortis, największy akcjonariusz prywatny posiada udział 5,2%

¹ / Marcin Gozdek jest wiceprezesem zarządu firmy doradczej Capital Strategy (www.capitalstrategy.pl). Stefan Kawalec jest prezesem zarządu Capital Strategy i członkiem rad nadzorczych spółek Kredyt Bank S.A. i Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A., był wiceministrem finansów.

² / Por. Stefan Kawalec, „Udomowić Banki”, *Gazeta Wyborcza*, 7 listopada 2011.

W zestawieniu 120 największych banków w UE wg danych z roku 2008, 89 banków (tj. 74%) nie posiada ostatecznego właściciela, co oznacza w większości przypadków rozproszoną strukturę własności. W przypadku 31 banków (czyli 26%), w których ustalono ostatecznego właściciela, w prawie wszystkich przypadkach ostatecznym właścicielem był albo inny bank (18 przypadków) albo rząd centralny lub lokalny (9 przypadków)³.

Struktura własnościowa 120 największych banków w Unii Europejskiej w 2008 roku

	Ogółem w zestawieniu	Banki bez ustalonego ostatecznego właściciela	Posiadające ostatecznego właściciela			
			Razem	Wg rodzaju ostatecznego właściciela		
				Inny bank	Rząd centralny bądź lokalny	Inny podmiot
Liczba	120	89	31	18	9	4
Udział %	100%	74%	26%	15%	8%	3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Kamerling and A. Makipaa, "Cross-Border Financial Institutions in the EU...", op. cit., Tabela 2, str. 9

Jak wynika z powyższych danych, banki posiadające określonego właściciela to prawie wyłącznie banki będące własnością innych banków lub banki kontrolowane przez władze państwowe lub samorządowe. Wynika z tego, że rozproszony akcjonariat jest w praktyce jedyną szeroko stosowaną formą ostatecznej kontroli nad bankami prywatnymi.

Słabości rozproszonego akcjonariatu nie prowadzą do postulatów odejścia od tej formy własności

Słabości nadzoru właścicielskiego kojarzone z rozproszeniem akcjonariatu wskazywano jako jeden z czynników, które przyczyniły się do światowego kryzysu finansowego. Nie spowodowało to jednak postulatów odejścia lub ograniczenia modelu akcjonariatu rozproszonego w bankach. Postulaty takie nie znalazły się w szczególności w najbardziej znanych raportach diagnostycznych ogłoszonych w 2009 roku: raporcie Grupy 30⁴ przygotowanym pod kierunkiem Paula Volckera oraz raporcie komisji pod przewodnictwem Jacques'a de Larosiere powołanej przez Komisję Europejską⁵. W Raporcie Grupy 30 zawarto zalecenie, by nie dopuszczać inwestorów niefinansowych do kontroli nad bankami gromadzącymi gwarantowane przez rząd depozyty. W obu wspomnianych raportach znalazły się natomiast postulaty dotyczące systemów motywacyjnych dla menadżerów, które zostały uwzględnione w regulacji przyjętej przez Komisję Europejską (wdrożonej w Polsce uchwałą KNF z października 2011). Zgodnie z tymi regulacjami znaczna część premii osób mających istotny wpływ na ryzyko banku powinna być warunkowa i wypłacana z dużym, nawet kilkuletnim, opóźnieniem pod warunkiem, że nie ujawnią się opóźnione negatywne skutki decyzji podjętych przez menadżerów

³ / Por. Josina Kamerling and Arttu Makipaa, "Cross-Border Financial Institutions in the EU: Analysis of Total Assets and Ultimate Ownership – Briefing Note", European Parliament, Directorate A - Economic and Scientific Policy, Policy Department A.: Economic and Scientific Policy and Quality of Life Unit, Brussels - Strasbourg 2008. Tabela 2 str. 9.

⁴ / "Financial Reform. A Framework for Financial Stability", The Group of Thirty (Raport przygotowany przez grupę roboczą pod przewodnictwem Paula Volckera), Washington, 15 January 2009.

⁵ / "The High-Level Group on Financial Supervision in the EU chaired by Jacques de Larosiere – Report", Brussels, 25 February 2009.

Rozproszenie akcjonariatu jest czynnikiem bezpieczeństwa banków

Brak postulatów dotyczących ograniczenia zakresu rozproszenia akcjonariatu wynika między innymi z faktu, że rozproszenie akcjonariatu traktowane jest per saldo jako czynnik zwiększający bezpieczeństwo banku. Nadzorcy starają się unikać sytuacji, w której inwestor posiadający firmy w sektorach niefinansowych uzyskuje kontrolę nad bankiem. Stwarzałoby to bowiem ryzyko, że dominujący akcjonariusz będzie starał się wykorzystać bank jako źródło uprzywilejowanego kredytu dla swoich firm. Takie obawy mają uzasadnienie w licznych przykładach banków, które upadły właśnie w wyniku obciążenia złymi długami udzielonymi firmom powiązanim z dominującymi akcjonariuszami.

W wielu krajach rozproszeniu akcjonariatu banków sprzyjają regulacje i nadzór. Uzyskanie przez jednego akcjonariusza nie będącego bankiem lub inną instytucją finansową znaczącego udziału (przy czym znaczący udział określany jest zwykle na poziomie 10-20% głosów na walnym zgromadzeniu) uznawane jest przez władze za potencjalnie groźne dla banku i albo podlega różnym ograniczeniom, albo w ogóle jest prawnie zakazane. Podobnym ograniczeniom i kontroli podlega często również sytuacja uzyskania przez jakiś podmiot niefinansowy faktycznej kontroli nad bankiem mimo braku bardzo znacznego udziału kapitałowego.

Celem tych regulacji, obok ochrony bezpieczeństwa banków, jest w wielu przypadkach również zapobieżenie uzyskaniu kontroli nad bankami krajowymi przez podmioty zagraniczne.

Dane zebrane przez World Bank w ramach Banking Regulation Survey (ostatnia aktualizacja w czerwcu 2008 roku) wskazują, że określone wprost prawne zakazy uzyskiwania znaczącego udziału w kapitałach banków funkcjonują w 47 krajach ze 143 analizowanych. Niezależnie od tego, nabycie znaczącego udziału (powyżej 10%) w banku wymaga akceptacji władz regulacyjnych.

Przykładowo, w USA ustawa o holdingach bankowych (*the bank holding company act*) zakazuje by inwestor posiadający udział kontrolny w firmie niefinansowej posiadał jednocześnie pakiet kontrolny akcji w holdingu bankowym.

Doświadczenie Kanady

Warto zwrócić uwagę na przypadek Kanady, której banki okazały się odporne na zapoczątkowany w 2008 roku w USA światowy kryzys finansowy. W drugiej połowie lat 1990-tych rząd kanadyjski powołał komisję pod przewodnictwem Harolda MacKay'a do dokonania oceny funkcjonowania kanadyjskiego sektora bankowego i sporządzenia rekomendacji na przyszłość. W ramach prac przedstawiono szereg powodów dla zachowania kanadyjskiej kontroli nad kanadyjskimi bankami. W szczególności stwierdzono, że krajowe banki stanowią podstawę dla krajowych centrów finansowych, które mogą oferować lepszej jakości pracę dla wykwalifikowanych Kanadyjczyków i mogą generować większe wpływy podatkowe; kanadyjskie banki uważane są za bardziej wyczulone na punkcie krajowej sytuacji rynkowej niż mogłyby być banki zagraniczne, w szczególności podczas osłabienia gospodarczego; istnieje obawa, że banki kontrolowane zagranicznie byłyby mniej skłonne niż banki kanadyjskie do dostarczania finansowania kanadyjskim przedsiębiorstwom; zagraniczna kontrola nad bankami mogłaby skutkować utratą kontroli nad kreacją kredytu i jego alokacją. Obecnie funkcjonujące w Kanadzie regulacje uwzględniają wyniki analiz i rekomendacje komisji MacKay'a. Banki o kapitale powyżej 8 mld dolarów kanadyjskich (powyżej tego progu znajduje się pięć banków kanadyjskich) nie mogą mieć udziałowca posiadającego więcej niż 20% udziałów w głosach na walnym zgromadzeniu. Zakazane jest również posiadanie przez dany podmiot faktycznej kontroli nad bankiem mimo braku przekroczenia udziału 20% w kapitale ("*control in fact*"). Prawo przewiduje wyjątki i pozwala w szczególności na posiadanie ponad 20% udziałów w kapitale banku w przypadku akcjonariusza, który jest instytucją finansową (bankiem lub ubezpieczycielem) o rozproszonym

akcjonariacie. Wraz ze zmniejszeniem skali banku zmniejsza się zakres ograniczeń dotyczących struktury akcjonariatu, a w przypadku banków o kapitale poniżej 1 mld dolarów kanadyjskich brak jest takich ograniczeń.

Przykład Kanady pokazuje, jak poważnie może być traktowany problem krajowej kontroli nad bankami. Doświadczenia Kanady pokazują, że akcjonariat rozproszony może być efektywną formą własności banku z punktu widzenia bezpieczeństwa banku i zdolności do zachowania nad nim krajowej kontroli oraz, że nie ma potrzeby utrzymywania tak ścisłych reguł kontroli własności dla wszystkich kategorii banków.

Krajowa kontrola nie oznacza wcale, że większość kapitału musi być w rękach krajowych akcjonariuszy

W przypadku rozproszenia akcjonariatu, faktyczne centrum decyzyjne banku znajduje się w jego zarządzie w centrali. Zarząd ma znaczną swobodę działania, dopóki spełnia oczekiwania akcjonariuszy. Im mniej satysfakcjonujące są wyniki instytucji, tym większe jest prawdopodobieństwo, że akcjonariusze porozumieją się w celu zmiany kierownictwa banku. Bank podlega przy tym krajowym regulacjom ostrożnościowym i krajowemu nadzorowi. Po to, by faktyczne centrum decyzyjne banku znajdowało się w kraju, w którym znajduje się centrala banku, nie jest wcale konieczne, by większość akcji znajdowała się w ręku krajowych akcjonariuszy. Świadczą o tym przykłady dużych europejskich banków o rozproszonym akcjonariacie. Inwestorzy zagraniczni mają na przykład 53% akcji w niemieckim Deutsche Banku, 58% we włoskim UniCredit i aż 63% w węgierskim OTP Bank. Obserwatorzy nie mają wątpliwości, gdzie znajdują się centra decyzyjne tych banków mimo, że większość akcji znajduje się w rękach inwestorów zagranicznych.

Z punktu widzenia nadzoru bankowego, bank o rozproszonym akcjonariacie stwarza innego rodzaju wyzwania niż bank zależny od banku zagranicznego. W przypadku banku zależnego, znaczna część uwagi lokalnego nadzoru koncentruje się na monitorowaniu powiązań z podmiotem dominującym oraz badaniu czy podmiot dominujący jest zdolny i gotowy do udzielenia bankowi zależnemu odpowiedniego wsparcia. W przypadku banku o rozproszonym akcjonariacie, nadzór musi upewnić się, że bank prowadzony jest tak, że zdolny jest samodzielnie zachować bezpieczeństwo i stabilność. Uważamy, że polski nadzór jest na tyle doświadczony, że powinien być w stanie takiemu wyzwaniu sprostać.

Pod względem wielkości PKB Polska zajmuje obecnie 7-8 miejsce w Unii Europejskiej, a za 10-15 lat będziemy prawdopodobnie szóstą największą gospodarką UE. Jeżeli chcemy, aby w Polsce, podobnie jak w innych dużych gospodarkach UE, istotną rolę w systemie finansowym pełniły prywatne banki mające centra decyzyjne w naszym kraju, to musimy oswoić się z myślą o modelu banku z prywatnym rozproszonym akcjonariatem. Rozproszony akcjonariat pozostaje bowiem w praktyce jedyną powszechnie stosowaną i aprobowaną przez regulatorów formą ostatecznej kontroli nad niepaństwowymi bankami.

13 stycznia 2012