

Lech Kurkliński

KAPITAŁ ZAGRANICZNY A UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNO-KULTUROWE DZIAŁALNOŚCI BANKOWEJ W POLSCE

WPROWADZENIE

Kapitał zagraniczny wchodzący na polski rynek (w tym do sektora bankowego) styka się z lokalnymi uwarunkowaniami instytucjonalno-kulturowymi. Cechują się one zarówno podobieństwami, jak dla wszystkich gospodarek rynkowych, ale też odmiennościami, wiążącymi się z różnicami kulturowymi między poszczególnymi krajami, narodami. Również Polska ma swoją specyfikę wynikającą zarówno z podłoża historyczno-religijnego, kształtowanego od wieków, jak i z czasów najnowszych związanych z transformacją ustrojową po 1989 r. Powyższa sytuacja rzutuje na decyzje inwestorskie i menedżerskie obcych inwestorów. Podejmowane one są w dużym stopniu na podstawie doświadczeń wywodzących się z ich macierzystych krajów, czyli gospodarek wysoko rozwiniętych. W przeciwieństwie do Polski, z reguły stosunki rynkowe rozwijały się tam w sposób niezakłócony przez całe dziesięciolecia, czy nawet wieki, inaczej przebiegały też głębsze procesy – formowania się podstaw kapitalizmu (np. zjawisko dualizmu społeczno-gospodarczego w Europie zapoczątkowane w XVI w.¹). Celem niniejszego artykułu jest wskazanie znaczenia tych odmienności dla rozwoju polskiego sektora bankowego,

¹ Zob. L. Kurkliński, *Wyzwania rozwojowe bankowości a jej uwarunkowania historyczno-kulturowe w Polsce*, [w:] A. Gospodarowicz (red.), *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Bankowość*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 171, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 213–223.

a także pokazanie, że do głównych barier i determinant instytucjonalno-kulturowych, z jakimi przyszło się zmierzyć kapitałowi zagranicznemu, należą te o charakterze regulacyjno-nadzorczym.

1. MOTYWY INWESTOWANIA KAPITAŁU OBCEGO

Istnieje wiele opracowań na temat motywów dokonywania zagranicznych inwestycji bezpośrednich, w tym odnoszących się do Europy Centralnej i Wschodniej². Ogólnie, czynniki decydujące o napływie kapitału zagranicznego w tej postaci dzieli się na kilka grup. Wśród stosowanych podziałów można wyróżnić np. oparty na kryteriach³:

- 1) rynkowych,
- 2) kosztowych,
- 3) związanych z klimatem inwestycyjnym.

W przypadku sektora bankowego decydujące znaczenie ma pierwsza i trzecia kategoria, które zaistnieć powinny wspólnie. Główną determinantą jest chęć zdobycia nowego rynku (ewentualnie jego utrzymania lub rozszerzenia). Inwestorzy biorą pod uwagę m.in. jego wielkość, perspektywy rozwoju, podążanie za klientami obsługiwanymi w innych krajach. Aspekt kosztowy dla banków nie ma większego znaczenia (ewentualnie dostęp do wykwalifikowanych kadr, możliwe zwolnienia lub udogodnienia podatkowe), natomiast kwestia klimatu inwestycyjnego jest zdecydowanie istotna. Można powiedzieć,

² Zob. J.H. Dunning, *The Determinants of International Production*, „Oxford Economics Papers” 1973, s. 289–336; J.H. Dunning, *International Production and the Multinational Enterprise*, G. Allen & Unwin, London 1981; L. Resmini, *The Determinants of Foreign Direct Investment in the CEECs*, „Economics of Transition”, Vol. 8 (3), 2000, s. 665–689; J.P. Walsh, J. Yu, *Determinants of Foreign Direct Investment: A Sectoral and Institutional Approach*, „IMF Working Paper” WP/10/187, Washington 2010; E. Demirhan, M. Masca, *Determinants of foreign direct investment flows to developing countries: cross-sectional analysis*, „Prague Economic Papers”, nr 4 (2008) s. 356–369; K. Przybylska, *Czynniki determinujące przyływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich do Polski*, „Ekonomista” nr 2–3 (1998), s. 325–340; J. Witkowska, *Motywacje inwestorów zagranicznych – aspekty porównawcze*, [w:] Z. Olesiński (red.), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce*, PWE, Warszawa 1998, s. 79–80; B. Liberska, *Czynniki przyciągające zagraniczne inwestycje bezpośrednie. Wnioski dla Polski z doświadczeń innych krajów*, [w:] Z. Sadowski (red.), *Kapitał zagraniczny w Polsce. Warunki działania*, PTE, Warszawa 1999, s. 58–59; C. Pilarska, *Ocena atrakcyjności Polski dla inwestorów zagranicznych*, „Zeszyty Naukowe” nr 6, PTE, Kraków 2006, s. 45–75 i inne publikacje.

³ C. Pilarska, *Ocena...*, *op. cit.*, s. 57.

że jest to nawet warunek konieczny. Dotyczy stabilizacji politycznej, gospodarczej (stopa wzrostu PKB, poziom inflacji, bezrobocia, zadłużenia i bilans płatniczy), funkcjonowania administracji publicznej (np. sprawności wymiaru sprawiedliwości) i jej otwartości (polityka licencjonowania), ochrony własności, bliskości kulturowej oraz – co w przypadku naszego regionu było bardzo istotne – możliwości przejścia lokalnych banków (prywatyzacji)⁴.

W latach 90. XX w., mimo niewątpliwiej atrakcyjności Polski jako dużego rynku, posiadającego znaczny potencjał w sferze bankowej, zagranicznym inwestorom początkowo brakowało wystarczająco przekonujących czynników związanych z klimatem inwestycyjnym. Przełom nastąpił dopiero gdy zaszły przemiany w końcu tej dekady, wynikające z głębszego wdrożenia zasad „konsensusu waszyngtońskiego”⁵. Transformacja w Polsce w dużym stopniu właśnie opierała się na jego założeniach. Terminu tego użył J. Williamson w 1989 r. w kontekście zasad polityki gospodarczej, jaka powinna być stosowana w krajach Ameryki Łacińskiej. Stał się synonimem neoliberalnej polityki gospodarczej, zalecanej także krajom postkomunistycznym. Rekomendacje dotyczyły⁶:

- 1) dyscypliny fiskalnej budżetu,
- 2) priorytetów wydatków publicznych na obszary charakteryzujące się wysoką stopą zwrotu i poprawą rozkładu dochodów,
- 3) reformy podatkowej nastawionej na poszerzenie bazy podatkowej i ustanowienie stawek bodźcujujących prorozwojowo,
- 4) liberalizacji finansowej, m.in. poprzez osiągnięcie rynkowej, dodatkowo, realnej stopy procentowej, wyeliminowanie uprzywilejowanych pożyczkobiorców,
- 5) kursu walutowego, ustanowionego na konkurencyjnym i stabilnym poziomie,
- 6) liberalizacji handlu zagranicznego,
- 7) zniesienia barier dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich,
- 8) prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,
- 9) wprowadzenia deregulacji, znoszących bariery wejścia nowych firm na rynek,
- 10) zagwarantowania nienaruszalności praw własności.

⁴ *Ibidem*, s. 57–58.

⁵ Zob. K. Jasiński, *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013.

⁶ Z.J. Stańczyk, *Konsensus waszyngtoński a reformy w krajach postkomunistycznych*, „Zeszyty Naukowe” Polskie Towarzystwo Ekonomistów, Kraków, nr 2/2004, s. 59–72.

Dla napływu kapitału obcego do Polski, w szczególności znaczenie miało wprowadzenie ostatnich czterech jego punktów, co wymagało czasu, mimo zastosowania terapii szokowej wicepremiera L. Balcerowicza. W sferze bankowości, choć wyróżniającej się swoją specyfiką, ocena atrakcyjności Polski kształtowała się podobnie jak w innych branżach. Ogólnie (dla całej gospodarki) nastawienie to ilustrują przeprowadzane w tamtym czasie ankiety. Najistotniejszy stał się dostęp do polskiego rynku (72,4% wskazań w ankietach), a na drugim miejscu stabilna sytuacja gospodarcza (70,4%)⁷. Podobne wyniki osiągnięto w badaniach przeprowadzonych na zlecenie Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych w 2005 r. Do czołowych czynników dalej zaliczały się wielkość rynku i perspektywy wzrostu gospodarczego, aczkolwiek, co ma mniejsze znaczenie dla banków, istotne był też koszt siły roboczej⁸.

2. BARIERY INSTYTUCJONALNO-KULTUROWE – ASPEKTY REGULACYJNO-NADZORCZE

Na drugim biegunie czynników wpływających na decyzje o realizacji zagranicznych inwestycji bezpośrednich znajdują się bariery. Można tu wymienić całą listę ograniczeń związanych z różnicami w: ustroju prawnym, obowiązujących przepisach, strukturze instytucjonalnej państwa, zachowaniach rynkowych klientów i konkurentów, stosunku do banków, kapitału obcego, poziomu wykształcenia, wiedzy finansowej społeczeństwa itd. Lista ta jest bardzo długa. Natomiast w oczach obcych inwestorów (zwłaszcza zainteresowanych tzw. rynkami wschodzącymi) kluczowe znaczenie mają obawy związane z niebezpieczeństwem pojawienia się niekorzystnych zmian prawnych i stosunkowo słaba ocena właśnie systemu instytucjonalno-regulacyjnego (m.in. zawilość i niekonsekwencje prawa gospodarczego, efektywność i kultura pracy aparatu skarbowego, niewydolność sądów, procesów windykacyjnych). W Polsce stan ten utrzymywał się do czasu przystąpienia do Unii Europejskiej, od kiedy to uległ wyraźnej poprawie. Ilustracją są coroczne badania Banku Światowego dotyczące wskaźników oceny jakości rządzenia, a w ich ramach jakości

⁷ Np. ankieta przeprowadzona wśród 100 największych inwestorów zagranicznych w Polsce. P. Siemiątkowski, *Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz motywy i bariery inwestowania w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, nr 4(4), 2004, s. 255 i następne.

⁸ Badania ponad 700 spółek z kapitałem zagranicznym (zatrudnienie powyżej 10 osób) – *Opinie inwestorów zagranicznych o warunkach działalności w Polsce*, PAIiIZ, Warszawa 2005, www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=7219, dostęp: 10.03.2016.

regulacji oraz przestrzegania zasad państwa prawa (patrz tabela 1). Polska startowała ze zdecydowanie słabszej pozycji zarówno wobec krajów, z których pochodzą inwestorzy w polskich bankach, jak i państw z naszego regionu. Mimo że zaprezentowane indeksy pokazują znaczący postęp, wewnątrz kraju nadal utrzymuje się szeroka krytyka procesu legislacyjnego⁹. Także inwestorzy zagraniczni wskazują, że bariery administracyjne są główną przeszkodą w prowadzeniu biznesu w Polsce. Z pewnością wprowadzenie od lutego 2016 r. podatku od instytucji finansowych w postaci i skali najdotkliwszej dla banków w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej¹⁰ poważnie powiększy te obawy. Także kwestia ewentualnego, administracyjnego uregulowania problemu zadłużenia gospodarstw domowych z tytułu kredytów mieszkaniowych w walutach obcych dodatkowo przyczynia się do wzmacniania tych obaw. Świadczy o tym, praktycznie pierwszy raz w sektorze bankowym, zapowiedzenie możliwego odwołania się do klauzul ochronnych inwestycji bezpośrednich w umowach międzynarodowych przez niektórych inwestorów (amerykański General Electric kontrolujący Bank BPH SA, niemiecki Commerzbank – mBank, portugalskie Millennium oraz austriacki Raiffeisen). W tych okolicznościach oceny i respekt wobec regulatora najprawdopodobniej spadną. Z polskiej perspektywy sytuacja ta ma silny wizerunkowy wydźwięk. Z jednej strony wzmagają emocje związane ze stosunkiem społeczeństwa do banków i kapitału zagranicznego (liczne relacje medialne, nierzadkie demonstracje uliczne, wypowiedzi polityków), ale z drugiej kreuje niepewność wśród inwestorów, co odnotowywane jest za granicą, np. w komentarzach wpływowych, specjalistycznych publikacji¹¹. Niezależnie od interesów ekonomicznych każdego interesariusza, w środowisku bankowym szczególną wagę przykładają się

⁹ W ramach badań własnych autora, dotyczących regulacji sektora bankowego, wyraźnie rysuje się jakościowa różnica między polskimi i brytyjskimi aktami prawnymi, co potwierdzałoby trafność ocen Banku Światowego, gdzie angielskie regulacje oceniane są zdecydowanie najwyżej. Zob. S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Szpringer, *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, ALTERUM, Warszawa 2014.

¹⁰ W przypadku banków podatek wynosi 0,44% (tj. 0,0366% w skali miesiąca) od aktywów powyżej 4 mld złotych, pomniejszone o nabyte skarbowe papiery wartościowe oraz fundusze własne. Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” z 2016 r., poz. 68. Porównania międzynarodowe opodatkowania banków zob. L. Pawłowicz, *Stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce*, IBnGR, Gdańsk 2015 oraz J. Szołno-Koguc, M. Twarowska, *Dodatkowe daniny publiczne sektora finansowego (banków) – przegląd międzynarodowy*, ALTERUM, Warszawa 2015.

¹¹ J. Harper, *Banks have a sigh of relief*, „Central European Financial Observer”, 12.10.2015, <http://www.financialobserver.eu/poland/banks-have-sigh-of-relief/>, dostęp: 10.02.2016.

do stabilności warunków działania i ich przewidywalności. Wynika to m.in. z podejścia do ryzyka, z którym banki stykają się na co dzień i które ujmują w swoich modelach biznesowych. Stąd dążenie do maksymalnie możliwej kwantyfikacji zagrożeń, a następnie prawidłowej ich wyceny. Nieprzewidywalność otoczenia postrzegana jest bardzo negatywnie.

Tabela 1

Ocena sprawności instytucjonalnej wybranych państw

Kraj	Jakość regulacji			Zasady państwa prawa		
	1996	2004	2014	1996	2004	2014
Wlk. Brytania	99,5	96,6	97,1	94,7	93,3	94,2
Niemcy	91,2	91,2	94,2	93,8	93,8	93,3
Austria	95,1	92,2	91,3	98,1	96,2	96,6
Stany Zjednoczone	96,1	93,1	88,5	92,3	91,4	89,9
Francja	78,9	86,3	82,2	91,9	91,9	88,5
Polska	70,6	75,5	81,7	66,0	62,7	77,4
Czechy	82,8	79,9	81,3	77,5	72,2	84,6
Hiszpania	84,8	87,3	75,5	90,9	85,2	79,8
Portugalia	89,7	84,8	75,0	88,5	87,6	84,1
Węgry	77,5	83,8	74,5	77,0	77,5	70,7
Włochy	76,0	80,4	72,6	82,3	67,0	66,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Worldwide Governance indicators*, World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>, dostęp: 14.12.2015.

To, w jaki sposób rozwija się sektor bankowy, zależy w dużym stopniu od stosunku inwestorów (właścicieli) do regulacji i nadzoru bankowego. Wśród instytucji finansowych czynniki regulacyjne wskazywane są obecnie jako główna determinanta rozwoju bankowości. Stan ten nasilił się zwłaszcza po globalnym kryzysie finansowym, gdy banki doświadczyły wręcz szoku regulacyjnego¹². Odnosi się to zarówno do kapitału krajowego, jak i zagranicznego. Pod kątem postrzegania i przestrzegania prawa, czyli norm wyznaczających nakazany lub zakazany sposób postępowania należy wskazać na

¹² Zob. S. Kasiewicz, L. Kurkliński (red.), *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, WIB, Warszawa 2012.

jeden z wymiarów kultury zaproponowany przez G. Hofstede – wskaźnik unikania niepewności (UAI). Określa on:

„stopień zagrożenia, jaki członkowie danej kultury odczuwają w związku z niepewnymi lub nieznanymi im sytuacjami”¹³.

Przy wysokim jego poziomie pojawia się dążenie do jak najszerszego objęcia przepisami prawie wszystkich obszarów funkcjonowania społeczeństwa¹⁴, a z drugiej strony występuje paradoksalne zjawisko obchodzenia, podważania ustanowionych reguł, co nierzadko prowadzi do znacznego ryzyka. Generalnie przy wysokim poziomie UAI występuje nadmiar regulacji, są one nieprzyjazne, nieprzejrzyste, silnie ograniczające swobody, stwarzające możliwości podejmowania arbitralnych decyzji przez organy administracyjne, często zmieniane, zmuszają do improwizacji, przy jednoczesnym występowaniu wielu luk, a w ostateczności skutkując efektem chaosu¹⁵. Ten ogólny opis przystaje do sytuacji w Polsce, choć do sfery bankowości tylko częściowo. Nie dziwi zatem, że nasz kraj plasuje się w czołówce państw z najwyższym poziomem indeksu unikania niepewności wynoszącym 93 pkt¹⁶. Natomiast niższe UAI oznacza większą akceptację ryzyka (gdyż oznacza ono nie tylko zagrożenia, ale i szanse), ale kontrolowanego. W odniesieniu do regulacji nie oczekuje się, aby cechowały się one onnipotencją. Zatem nie powinno być wielu, szczegółowych przepisów (regulować mniej, a lepiej), ale jeżeli są już przyjęte, to powinny być przestrzegane, i tak się dzieje.

¹³ G. Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*, 2nd Edition, Sage Publications, Thousand Oaks 2001, s. 161.

¹⁴ Przykładem może być afera AMBER GOLD, po której pojawiło się silne zapotrzebowanie na wprowadzenie restrykcyjnych przepisów dotyczących funkcjonowania parabanków. Stało się tak, mimo że wyżej wymieniony podmiot naraził klientów na straty nie z powodu braku odpowiednich regulacji, ale przede wszystkim nienależytego przestrzegania już obowiązujących przepisów przez organy ścigania (prokuraturę).

¹⁵ P. Boski, *Kulturowe ramy zachowań społecznych. Podręcznik psychologii międzykulturowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 112.

¹⁶ UAI dla „lidera” – Grecji – wynosi 112 pkt, a najniższy wynik odnotowano dla Danii – 23 pkt. (<http://www.geert-hofstede.com> stan na 10.03.2016). O sytuacji w greckiej gospodarce i stanie sektora bankowego media stają przypominać. Grecja pokazuje skutki połączenia globalnego kryzysu z wewnętrznym chaosem, który można porównać do tego wspomnianego przez P. Boskiego, oraz nieprzestrzeganiem reguł (zarówno krajowych, np. płacenie podatków, jak i unijnych, np. fałszowanie państwowych statystyk). W efekcie kraj znalazł się w stanie społecznej i gospodarczej zapaści.

Powstaje jednak pytanie, na ile te ogólne spostrzeżenia można odnieść do regulacji sektora bankowego i jego struktury właścicielskiej? W Polsce, przy dominacji kapitału obcego w bankach, pojawia się pytanie o znaczenie kultur narodowych skąd pochodzą inwestorzy dla tego aspektu działalności. Stosunek zagranicznych akcjonariuszy banków do regulacji (w tym zwłaszcza ostrożnościowych) był i jest zróżnicowany. Jednakże zdecydowanie przeważa akceptacja istniejącego porządku prawnego, tylko z pewnymi wyjątkami dotyczącymi prób stosowania arbitrażu regulacyjnego. Należą do nich np. reakcje na restrykcyjną Rekomendację T Komisji Nadzoru Finansowego przyjętą w 2010 r.¹⁷, w postaci przeniesienia części działalności do własnych spółek pożyczkowych, nie podlegających nadzorczym wymogom ostrożnościowym (Banki: Credit Agricole i Consumer Santander). Jednakże po głębszej analizie tego zjawiska okazało się, że stało się to głównie w wyniku aktywności (namów) polskich menedżerów w tych podmiotach. Podobna uwaga dotyczy wprowadzania do oferty kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. To głównie Polacy w kierownictwach banków przekonywali do tego rozwiązania swoich właścicieli, którzy zgłaszali liczne obawy. Można powiedzieć, że na podstawie badań autora opinii polskich bankowców, w większości przypadków zagraniczni akcjonariusze rozumieją istotę i potrzebę regulacji ostrożnościowych. Akceptują podporządkowanie się im. Ponadto mają respekt – uznają silną pozycję narodowego regulatora i nadzoru, co uległo wzmocnieniu po dostrzeżeniu różnic pomiędzy sytuacją w sektorach bankowych Europy Zachodniej i Polski na tle kryzysu finansowego (patrz wykres 1).

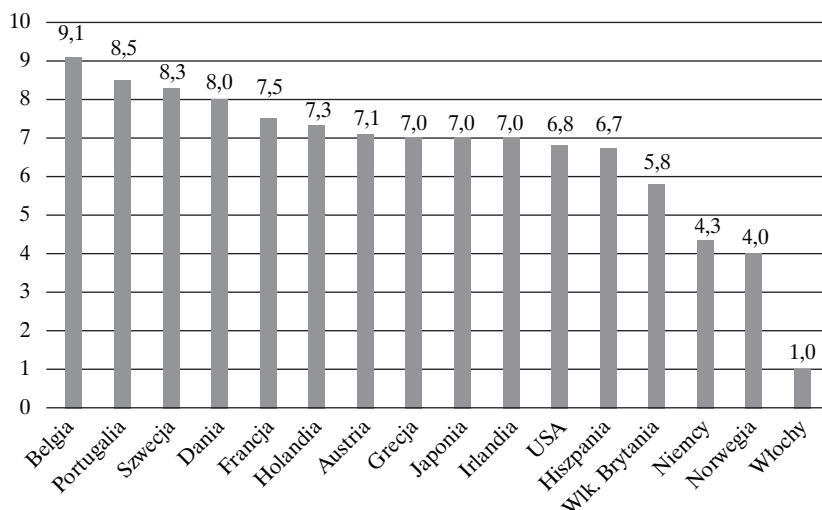
¹⁷ Do specyficznej formy oddziaływania na polski sektor bankowy należą rekomendacje KNF. Zwyczajowa, opisowa nazwa wskazuje, że są one sugestią (a nie twardą regulacją) do weryfikacji praktyk i procedur związanych z zarządzaniem bankami lub wprowadzania nowych, pożądaných z punktu widzenia regulatora. Jednakże z czasem regulator imperatywnie zaczął traktować je jako *de facto* obowiązujące banki normy, w myśl interpretacji, że:

„W przypadku, gdy bank nie stosuje się do określonych zapisów rekomendacji i jednocześnie nie ma żadnego uzasadnienia dla takiego stanu rzeczy, może stanowić to zagrożenie dla interesów posiadaczy rachunków bankowych lub uczestników obrotu instrumentami finansowymi (art. 138 ust. 3 ustawy Prawo bankowe), w którym to przypadku ustawa dopuszcza zastosowanie przez KNF szeregu działań nadzorczych (m.in. zawieszenie w czynnościach członków zarządu banku, ograniczenie zakresu działalności banku, kary finansowe itd.). Zatem ciężko wyobrazić sobie sytuację, w której bank w swojej działalności nie przestrzegałby kluczowych zaleceń rekomendacji i nie wiązałby się z tym wzrost szeroko pojętego zagrożenia dla jego klientów. Tym samym zastosowanie miałyby art. 138 ust. 3 i określony w nim katalog sankcji”.

Jest to odpowiedź UKNF na zapytanie dotyczące charakteru prawnego rekomendacji, sposobu ich uchwalania, okresu stosowania oraz istotności na tle innych działań nadzorczych. Natomiast Rekomendacja T dotyczy dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych.

Wykres 1

Poszanowanie polskiego regulatora i nadzorcy przez inwestorów zagranicznych według opinii polskiej kadry menedżerskiej banków w skali od 0 do 10 (10 – najwyższy poziom)



Uwaga: Wyraźnie odbiegający od reszty banków przypadek Banku Pekao SA (kontrolowany przez włoski UniCredit) – najprawdopodobniej znacznie zaniżony – wynika z jednostkowej, wyjątkowo negatywnej oceny jednego menedżera, w ramach badań przeprowadzonych przez autora („Jeśli Włosi wypowiadali się lekceważąco o Polsce, to właśnie na temat nadzoru i regulatora”). Na ten stan rzeczy miał też silny wpływ konflikt z nadzorem (władzami) wynikły na tle przyłączenia Banku BPH SA do Banku Pekao SA. N = 59 (wywiady pogłębione z elementami ustrukturyzowania).

Źródło: badania własne.

Zagraniczni właściciele nie chcą wywoływać konfliktów, zwłaszcza gdy problemy te przenoszą się na relacje z władzami nadzorczymi w krajach macierzystych, np. przypadek BRE Banku SA – Commerzbanku – KNF – niemieckiego BAFIN-u. Na początku lat dwutysięcznych bank odnotował straty głównie z powodu niewłaściwej polityki w dziedzinie inwestycyjnej i musiał wprowadzić program naprawczy. Ogólnie banki z udziałem obcego kapitału w większości cechują się silniejszą skłonnością do przestrzegania obowiązujących regulacji ostrożnościowych, niż banki polskie. W tej ostatniej grupie występuje dość znaczne zróżnicowanie. Nieco inne jest postępowanie banków kontrolowanych przez Skarb Państwa, inne prywatnych banków w formie spółek akcyjnych, a jeszcze inne sektora banków spółdzielczych, a w jego ramach podmiotów małych i dużych. Bankructwa lub likwidacje z powodów

trudności finansowych praktycznie dotyczyły tylko rodzimych banków. Sztandarowym przykładem jest upadłość spółdzielczego SK Banku z Wołomina w 2015 r., ale także innych do roku 2000 (m.in. Banku Staropolskiego SA)¹⁸.

Na tym tle, banki z kapitałem obcym są spokojniejsze, nie „awanturują się”¹⁹ jak sektor spółdzielczy (m.in. powstał nawet Komitet Obrony Bankowości Spółdzielczej). Poszanowanie regulatora i nadzorcy u inwestorów zagranicznych widać też poprzez pryzmat współpracy z instytucjami infrastrukturalnymi, na przykład z Biurem Informacji Kredytowej czy Krajowej Izby Rozliczeniowej. Jeśli proponowane są nowe inwestycje technologiczne, to naturalnie główny akcent pada na ekonomiczne ich uzasadnienie (mocne podejście efektywnościowe, przeczulenie na temat kosztów, oczekiwania szybkich efektów oszczędnościowych lub sprzedażowych) i uzyskanie aprobaty kierownictwa nie przychodzi łatwo²⁰. Natomiast gdy wynikają one z wymogów regulacyjnych (wymuszanie przez nadzorcę/regulatora), to banki bez większych problemów na takie rozwiązania się godzą.

3. POLITYKA NADZORCZO-REGULACYJNA

Stosunek banków i ich właścicieli do regulatora i nadzorcy zależy również od postawy jego samego i przyjmowanej polityki. W Polsce dotyczyło to przede wszystkim podejścia (Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego, Komisji Nadzoru Bankowego, Komisji Nadzoru Finansowego) w stosunku do inwestorów zagranicznych w procesie licencjonowania, monitorowania realizacji zobowiązań inwestorskich i bieżącego nadzoru, w szczególności:

- wymogu, aby największe banki były notowane na giełdzie (wzmocnienie warszawskiej giełdy, polskiego rynku kapitałowego, reformy OFE),

¹⁸ L. Kurkliński, *Rola regulacji ostrożnościowych sektora bankowego w świetle kulturowego postrzegania prawa w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, vol. XLIX, nr 4, sectio H, 2015, s. 327–334.

¹⁹ Nawet bardziej krytyczni, spółdzielcy używają określenia awanturować się w stosunku do postępowania przedstawicieli bankowości spółdzielczej.

²⁰ Wraz ze znaczącym zwiększeniem udziału kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym pojawiło się zjawisko autonomizacji banków (osłabienia solidarnościowych więzi sektorowych) i silnej konkurencji międzybankowej. Jeszcze w latach 90. polskie banki wykazywały większą skłonność do wspólnych przedsięwzięć na rzecz całego sektora bankowego. Między innymi dzięki temu zbudowano solidne podstawy infrastrukturalne, jak system rozliczeń (rola Krajowej Izby Rozliczeniowej SA), wymiany informacji kredytowej (rola BIK SA, Infomonitora BIG SA, rejestrów ZBP), rozwiązań teleinformatycznych (rola Telbanku SA) itd.

co wymusza większą transparentność działania, wymogi informacyjne, poszanowanie inwestorów mniejszościowych, ingerencje w ład korporacyjny, aby był bardziej dostosowany do lokalnego rynku, np. powoływanie niezależnych członków rad nadzorczych, aby lokalni menedżerowie byli faktycznie odpowiedzialni za banki, a nie stawali się figurantami;

- wprowadzenia obowiązku znajomości języka polskiego co najmniej przez prezesa zarządu, zwracanie uwagi na profesjonalizm (wdrożenie oceny BION), monitorowanie zasad głosowania i wyboru członków władz (zarządu, rady nadzorczej – włącznie z oceną i ingerowaniem w personalne wybory), wyczulenie, czy właściciel traktuje bank w formie spółki akcyjnej, jak niezależnie zarejestrowany podmiot polskiego prawa, czy jak swój oddział zagraniczny, szczególnie gdy jest to bank notowany na giełdzie, systemowo ważny dla całej gospodarki i sektora bankowego;
- zwracania uwagi, czy bank finansuje się z rynku lokalnego (np. depozytów), czy przez centrale zagraniczne, w pierwszym przypadku wiąże się to z ryzykiem systemowym, gwarantowaniem oszczędności przez państwo i solidarnościowo przez inne banki (Bankowy Fundusz Gwarancyjny);
- wyczulenia na stosowanie outsourcingu, dlatego jego daleko idące limitowanie i ograniczanie, np. w dziedzinie zarządzania ryzykiem, kontroli wewnętrznej;
- prowadzenia dialogu z inwestorami i bankami (aby unikać konfliktów, poszukiwanie porozumienia).

W opinii nadzoru bankowego inwestorzy zagraniczni początkowo nie rozumieli jego roli, specyfiki polskiego rynku. Trudno było im pogodzić się z przyjętą polityką nadzorczą, zwłaszcza, że różniła się ona od tej spotykanej na macierzystych rynkach (nadzoru często delikatnego, nie ingerującego, pod silnymi wpływami politycznymi, gdzie duże banki umiejętnie tworzyły wpływowe lobby). Polskie władze musiały więc prowadzić rozmowy z nadzorami zagranicznymi, wyjaśniać swoje stanowisko, usuwać kontrowersje.

PODSUMOWANIE

W rezultacie przyjętej polityki nadzorczo-regulacyjnej w naszym kraju, polski sektor bankowy stał się jednym z najstabilniejszych w Europie. Globalny kryzys finansowy bezpośrednio go nie dotknął (np. nie trzeba było z publicznych środków ratować banków), jednakże pośrednio poważne skutki są odczuwalne. Dotyczy to również sfery regulacyjnej, wynikającej przede wszystkim z postanowień Komitetu Bazylejskiego (tzw. Bazylei III) i jej

implementacji w Unii Europejskiej (Dyrektywy CRD IV oraz Rozporządzenia CRR). Na tym tle (wyciąganie lekcji z kryzysu) powstało też wiele innych regulacji (krajowych, unijnych), które zdeterminowały obecny kształt rozwoju bankowości na świecie, w Europie i w Polsce. Przy dominacji kapitału obcego, to właśnie inwestorzy zagraniczni w największym stopniu wpływają na obraz polskiego sektora bankowego. W sytuacji, gdy podejście nadzorczo-regulacyjne władz kształtowało się (głównie w latach 90. XX w.) pod kulturowym wpływem oczekiwań, aby jak najszersza sfera działalności została objęta przepisami, jednocześnie przy rodzimej tendencji do ich omijania (widocznej także wśród banków, np. kwestia lokat tzw. antybelkowych), powstał bardzo restrykcyjny system. Zatem zagraniczni właściciele wywodzący się z kultur, gdzie poszanowanie władz i prawa jest wyższe niż w Polsce, dostosowali się do tych warunków. Z tego względu kapitał obcy odegrał ważną, pozytywną rolę w budowaniu tak korzystnie ocenianej polskiej bankowości.

BIBLIOGRAFIA

- Boski P., *Kulturowe ramy zachowań społecznych. Podręcznik psychologii międzykulturowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Demirhan E., Masca M., *Determinants of foreign direct investment flows to developing countries: cross-sectional analysis*, „Prague Economic Papers”, nr 4 (2008).
- Dunning J.H., *The Determinants of International Production*, „Oxford Economics Papers” 1973.
- Dunning J.H., *International Production and the Multinational Enterprise*, G. Allen & Unwin, London 1981.
- Gradoń W., *Metody oceny stabilności systemu bankowego w Polsce*, „Studia Ekonomiczne”, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 186, cz. 1: Innowacje a wzrost gospodarczy, 2014.
- Harper J., *Banks have a sigh of relief*, „Central European Financial Observer”, 12.10.2015, <http://www.financialobserver.eu/poland/banks-have-sigh-of-relief/>, dostęp: 10.02.2016.
- Hofstede G., *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*, 2nd Edition, Sage Publications, Thousand Oaks 2001.
- Jasiecki K., *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013.

- Kasiewicz S., Kurkliński L. (red.), *Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, WIB, Warszawa 2012.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., Szpringer W., *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, ALTERUM, Warszawa 2014.
- Kurkliński L., *Rola regulacji ostrożnościowych sektora bankowego w świetle kulturowego postrzegania prawa w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Vol. XLIX, nr 4, sectio H, 2015.
- Kurkliński L., *Wyzwania rozwojowe bankowości a jej uwarunkowania historyczno-kulturowe w Polsce*, [w:] A. Gospodarowicz (red.), *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Bankowość*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 171, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Liberska B., *Czynniki przyciągające zagraniczne inwestycje bezpośrednie. Wnioski dla Polski z doświadczeń innych krajów*, [w:] Z. Sadowski (red.), *Kapitał zagraniczny w Polsce. Warunki działania*, PTE, Warszawa 1999.
- Opinie inwestorów zagranicznych o warunkach działalności w Polsce*, PAIIZ, Warszawa 2005, www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=7219, dostęp: 10.03.2016.
- Pawłowicz L., *Stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce*, IBnGR, Gdańsk 2015.
- Piłarska C., *Ocena atrakcyjności Polski dla inwestorów zagranicznych*, „Zeszyty Naukowe” nr 6, PTE, Kraków 2006.
- Przybylska K., *Czynniki determinujące przyływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich do Polski*, „Ekonomista” nr 2–3 (1998).
- Resmini L., *The Determinants of Foreign Direct Investment in the CEECs*, „Economics of Transition”, Vol. 8 (3), 2000.
- Siemiątkowski P., *Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz motywy i bariery inwestowania w Polsce*, „Zeszyty Naukowe” Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu, nr 4(4), 2004.
- Stańczyk Z.J., *Konsensus waszyngtoński a reformy w krajach postkomunistycznych*, „Zeszyty Naukowe” Polskie Towarzystwo Ekonomistów, Kraków, nr 2/2004.
- Szołno-Koguc J., Twarowska M., *Dodatkowe daniny publiczne sektora finansowego (banków) – przegląd międzynarodowy*, ALTERUM, Warszawa 2015.
- The Hofstede Center. *Strategy – Culture – Change*, <http://www.geert-hofstede.com>, dostęp: 10.03.2016.
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz. U. 2016, poz. 68.
- Walsh J.P., Yu J., *Determinants of Foreign Direct Investment: A Sectoral and Institutional Approach*, „IMF Working Paper” WP/10/187, Washington 2010.

Witkowska J., *Motywacje inwestorów zagranicznych – aspekty porównawcze*, [w:] Z. Olesiński (red.), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce*, PWE, Warszawa 1998.

Worldwide Governance indicators, World Bank, Washington, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>, dostęp: 14.12.2015.

KAPITAŁ ZAGRANICZNY A UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNO-KULTUROWE DZIAŁALNOŚCI BANKOWEJ W POLSCE

Streszczenie

W polskim sektorze bankowym od lat dwutysięcznych dominuje kapitał zagraniczny. Jego funkcjonowanie w dużym stopniu determinują uwarunkowania instytucjonalno-kulturowe kraju goszczącego obcych inwestorów, czyli Polski. Właściciele większości banków pochodzą z państw, w których gospodarka rynkowa ma długowiekowe tradycje, ale także społeczeństwa różnią się w kwestii postrzegania i przestrzegania prawa. Celem artykułu jest więc wskazanie znaczenia tych odmienności dla rozwoju polskiego sektora bankowego, jak również pokazanie, że do głównych barier i determinant instytucjonalno-kulturowych, z jakimi przyszło się zmierzyć kapitałowi zagranicznemu, należą te o charakterze regulacyjno-nadzorczym. Przedstawione poglądy oparte są na dostępnej literaturze, raportach oraz badaniach własnych – 59 wywiadach przeprowadzonych wśród kadry menedżerskiej banków z udziałem kapitału zagranicznego (byłych i obecnych członków zarządów, rad nadzorczych oraz dyrektorów zarządzających) oraz z przedstawicielami nadzoru bankowego (członkami Komisji Nadzoru Finansowego).

FOREIGN CAPITAL VS. INSTITUTIONAL AND CULTURAL CONDITIONS FOR THE BANKING SECTOR IN POLAND

Summary

The Polish banking sector is dominated by foreign capital. The performance and development of banks are determined by the institutional and cultural circumstances of the host country, i.e. Poland. Most of the foreign bank owners come from countries where the market economy has long traditions and their societies are different in terms of perception and compliance

with law. Thus, the article focuses on the importance of these differences for the development of the Polish banking sector. It also shows the main barriers and determinants related to the institutional and cultural context, including regulations and governance issues, which foreign capital must deal with. The presented opinions are based on the available literature, reports and own studies – 59 interviews conducted among the managerial staff of banks with foreign capital (current and former board members, supervisory boards and managing directors), as well as representatives of banking supervision (members of the Financial Supervision Commission).

ИНОСТРАННЫЙ КАПИТАЛ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫЕ ФАКТОРЫ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПОЛЬШЕ

Резюме

В польском банковском секторе с начала двухтысячных годов преобладает иностранный капитал. Его функционирование в большой степени определяют институционально-культурные факторы страны, принимающей иностранных инвесторов – в данном случае Польши. Владельцы большинства банков являются представителями государств, рыночная экономика которых имеет многовековые традиции, при этом между представителями их общественных слоёв также существуют расхождения в вопросах восприятия и соблюдения права. В связи с этим, целью статьи является представление значимости данных различий для развития польского банковского сектора, а также указание на то, что к основным барьерам и институционально-культурным факторам, с которыми иностранным инвесторам пришлось иметь дело, относятся регуляторные и надзорные. Представленная точка зрения основана на данных предметной литературы, рапортов, а также собственных исследований – 59 опросов, проведённых среди менеджерского персонала банков с участием иностранного капитала (бывших и действующих членов правления, Советов директоров, а также управляющих); кроме того, среди представителей банковского надзора (членов Комиссии по финансовому надзору).