

# ZESZYTY PBR – CASE

## 22

### Nadzór bankowy i nadzór właścicielski

Warszawa 1996

Fundacja Naukowa CASE



Polski Bank Rozwoju S.A.



Fundacja Naukowa CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych  
00-585 Warszawa, ul. Bagatela 14

Polski Bank Rozwoju S.A.  
00-675 Warszawa, ul. Koszykowa 54

Copyright by: Fundacja Naukowa CASE i Polski Bank Rozwoju S.A.

Opracowanie tekstów: Grażyna Gierszewska  
Zofia Fidyk-Kowalska  
Opracowanie graficzne: Agnieszka Bury

ISSN 1233-121X

**MEDIABANK**  
 **S.A.**

Wydawca:  
Mediabank S.A. 00-640 Warszawa, ul. Mokotowska 17

Oddano do druku w lutym 1996 r. Nakład 600 egz.

## SPIS TREŚCI

G. Gierszewska:	WPROWADZENIE .....	4
R. Kaszubski:	NADZÓR BANKOWY A ORGANA BANKÓW .....	7
T. Stankiewicz:	NADZÓR WŁAŚCICIELSKI JEDNOOSOBOWYCH SPÓŁEK SKARBU PAŃSTWA.....	11
G. Gierszewska:	OMÓWIENIE DYSKUSJI .....	21

## WPROWADZENIE

„Zeszyty PBR – CASE nr 22” stanowią plon seminarium poświęconego problemom nadzoru właścicielskiego i nadzoru bankowego. Zorganizowane wspólnie przez Fundację Naukową CASE oraz Polski Bank Rozwoju S.A., w ramach regularnego cyklu spotkań dyskusyjnych, seminarium odbyło się w Warszawie 30 listopada 1995 r.

Spotkanie otworzyła Ewa Balcerowicz wiceprezes Fundacji Naukowej CASE, stwierdzając, że obydwa problemy są bardzo ciekawe, trochę odrębne, ale mają swoje punkty styeczne. Po pierwsze dyskusja będzie toczyć się wokół nadzoru bankowego, instytucji bardzo szczególnej i charakterystycznej dla systemu finansowego, odgrywającej w nim swoistą rolę. Drugi problem to nadzór właścicielski, szerszy, ponieważ dotyczy generalnie wszystkich przedsiębiorstw, gdzie jest rozdzielone zarządzanie od praw własności. Kwestie te są bardzo szeroko dyskutowane na zachodzie, dużo się na ten temat pisze zarówno w literaturze publicystycznej jak i naukowej. Rozwija się teoria „corporate governance”, ale ogólnie rzecz ujmując teoria nie bardzo sobie z tymi zagadnieniami radzi. W sierpniu 1995 r. w Warszawie odbyło się na ten temat sympozjum, podczas którego wyraźnie dało się odczuć bezradność rozwiązań teoretycznych wobec wymagań praktyki gospodarczej.

W Polsce problem nadzoru jest również postrzegany jako trudny do uregulowania, dużo się na ten temat dyskutuje, jakkolwiek za mało niż na to wskazywałaby konieczność uporania się z bieżącymi potrzebami. Potrzeby praktyki gospodarczej są w tym względzie bardzo duże, z uwagi na fakt transformacji systemowej całej gospodarki, w której trwa poszukiwanie właściciela.

Do dyskusji panelowej na seminarium zaproszeni zostali trzej Panowie, niestety Dyrektor Departamentu w Ministerstwie Finansów Jarosław Biernacki, z przyczyn od siebie niezależnych nie mógł przybyć. Wydelegował godnego zastępcę – Pana Wojciecha Rogowskiego, który przedstawił w bardzo syntetycznym skrócie problem nadzoru właścicielskiego z punktu widzenia Ministerstwa Finansów na tle bieżących działań, tj. prywatyzacji dwóch banków.

Wypowiedź ta została zarejestrowana i omówiona w opracowaniu dyskusji z seminarium.

Dwaj paneliści przygotowali teksty, które jako autorskie zamieszczamy w prezentowanych „Zeszytach”. Remigiusz Kaszubski z Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego Narodowego Banku Polskiego zaprezentował problematykę nadzoru bankowego w kontekście organów banków.

Tomasz Stankiewicz pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego w swoim tekście omawia funkcjonowanie nadzoru właścicielskiego w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa.

Po wypowiedziach panelistów podczas seminarium odbyła się dyskusja, którą prowadzili Ewa Balcero-wicz i Piotr Kazimierczyk z Polskiego Banku Rozwoju S.A. Poruszano wiele problemów tak zasadniczych jak i szczegółowych, zwracając uwagę na konieczność uregulowań nadzoru z uwagi, chociażby, na procesy prywatyzacji sektora bankowego czy procesy liberalizacji i stowarzyszania się Polski z Unią Europejską i OECD. Kwestią wzbudzającą wiele emocji okazała się kwestia umiejscowienia nadzoru bankowego i jego roli w systemie finansowym w świetle tworzenia nowych instytucji nadzoru np. ubezpieczeniowego, czy pełnienia pewnych funkcji nadzorczych przez Komisję Papierów Wartościowych.

Wypowiedzi dyskutantów zostały spisane i opracowane przez Zofię Fidyk-Kowalską i Grażynę Gierszewską z Fundacji Naukowej CASE. Wszystkim w imieniu organizatorów: Fundacji Naukowej CASE i Polskiego Banku Rozwoju S.A. dziękuję za udział w seminarium.

*Grażyna Gierszewska*

W dwudziestym drugim seminarium PBR – CASE, które odbyło się 30.11.1995 r. udział wzięli:

Błaszczyk Barbara	Fundacja Naukowa CASE
Baczko Tadeusz	Instytut Nauk Ekonomicznych
Balcerowicz Ewa	Fundacja Naukowa CASE
Baresko Jerzy	Najwyższa Izba Kontroli
Borowiec Marzena	Ministerstwo Finansów
Ćwintal Piotr	Komisja Papierów Wartościowych
Dudkowska Ewa	Komisja Papierów Wartościowych
Gierszewska Grażyna	Fundacja Naukowa CASE
Grubman Alicja	Narodowy Bank Polski
Jaszczyński Dariusz	Premium Econ Business & Finance
Kaszubski Remigiusz	Narodowy Bank Polski
Kazimierczyk Piotr	Polski Bank Rozwoju S.A.
Kobierski Remigiusz	Narodowy Bank Polski
Krzak Maciej	ING – Internationale Nederlanden Bank NV
Lesiak Danuta	Urząd Antymonopolowy
Mach Jolanta T.	Westdeutsche Landesbank Polska
Majcherczak Włodzimierz	Citibank
Makowski Janusz	Polski Bank Inwestycyjny SA
Majda Rafał	PBG – Fundusz Inwestycyjny
Nawrocki Bogdan	Ministerstwo Finansów
Olechowska Krystyna	Miesięcznik „BANK”
Sawicka Agnieszka	Bank Rozwoju Eksportu S.A.
Solarz Jan	Narodowy Bank Polski
Szpunar Piotr	Narodowy Bank Polski
Stankiewicz Tomasz	Uniwersytet Warszawski
Stańczak Kazimierz	„Optimus” – Nowy Sącz
Stańczuk Maciej	Westdeutsche Landesbank – Polska
Stasiak Danuta	Narodowy Bank Polski
Subocz Michał	Narodowy Bank Polski
Wojciechowski Paweł	Polski Bank Rozwoju SA
Żuławik Bożena	„Gazeta Bankowa”

# NADZÓR BANKOWY A NADZÓR WŁAŚCICIELSKI

*Remigiusz W. Kaszubski<sup>1)</sup>*

Często, a szczególnie ma to miejsce w naszym kraju, winą za złą sytuację w systemie bankowym obarczany jest nadzór bankowy. Dokładne przeanalizowanie problemów z jakimi spotykają się banki w trakcie prowadzonej przez nie działalności nie pozwala jednak zgodzić się z taką tezą. Można to wykazać porównując charakter i uprawnienia nadzorcze instytucji państwowego nadzoru bankowego z tymi samymi cechami organów wewnętrznych banku.

Porównanie to należy rozpocząć od przedstawienia misji oraz celów nadzoru bankowego.

Należy zwrócić uwagę, że działania nadzoru muszą być przede wszystkim podporządkowane jego nadrzędnemu celowi jakim jest **czuwanie nad bezpieczeństwem systemu bankowego, ochrona deponentów i środków zgromadzonych w bankach**. Aby te cele zrealizować nadzór prowadzi działalność licencyjną oraz regulacyjną, tę drugą – tworząc normy ostrożnościowe, takie jak: współczynnik wypłacalności, normy koncentracji kredytów, limity pozycji walutowych. Jednocześnie bada sytuację w bankach, analizując zarówno sprawozdawczość jak też przeprowadzając bezpośrednio inspekcje na miejscu.

Przy ocenie sytuacji w danym banku jest zobowiązany do wskazywania przyczyn istniejących trudności, źródeł przyszłych zagrożeń oraz egzekwowania od właściwych organów banku obowiązku podjęcia koniecznych działań naprawczych.

Administracyjne wkraczanie nadzoru bankowego do banków, które są przecież samodzielny i samofinan-

sującymi się podmiotami gospodarczymi, następuje jednak tylko w przypadku nieprzestrzegania norm bezpiecznego funkcjonowania banku.

Z całym naciskiem należy podkreślić, że nadzór bankowy nie jest policją finansową, rewizją bankową, organem ścigania lub też wymiaru sprawiedliwości, ani też instytucją wzorowaną na NIK. **Działa on bowiem przy założeniu, że pełną odpowiedzialność za problemy w banku ponoszą właściciele i wybrane przez nich władze banku**. Nie jest też rolą nadzoru podejmowanie za banki decyzji finansowych, chociaż musi takie decyzje i ich skutki oceniać. Tam gdzie jest to konieczne nadzór może stosować środki przymusu administracyjnego w jakie wyposażył go ustawodawca, tak by skutecznie chronić bezpieczeństwo systemu bankowego i interesy deponentów.

Nadzór bankowy nie jest i nie powinien być wykorzystywany jako instrument polityki pieniężnej czy też polityki gospodarczej państwa. Nie jest również powołany do kontrolowania czy też ingerowania w ten obszar. Natomiast powinien uwzględniać skutki obu tych polityk w procesie stałej oceny poziomu bezpieczeństwa systemu bankowego, jak też indywidualnych banków.

Istnienie nadzoru nie oznacza również, że banki nie będą upadały. Są one bowiem, jako niezależne podmioty gospodarcze, z samej istoty prowadzonej działalności narażone na ryzyko. Konsekwencją nietrafnych decyzji w skrajnym przypadku może być ogłoszenie upadłości banku.

---

Nadzór powinien tylko stworzyć warunki ku temu, aby banki przestrzegając ustanowione wymogi oraz stosując dobrą praktykę nie mogły ponosić nadmierne- go ryzyka, którego zniszczenie się wywołać może nega- tywne skutki dla całego systemu.

**Państwowy nadzór bankowy nie może działać w odizolowaniu od innych elementów systemu bez- pieczeństwa**, na który składają się: nadzór właściciel- ski wyposażony we właściwe instrumenty kontroli wewnętrznej, biegli rewidenci (audytorzy), Bankowy Fundusz Gwarancyjny, dobrowolne stowarzyszenia bankowców promujące zasady dobrej praktyki banko- wej (np. Związek Banków Polskich, Krajowy Związek Banków Spółdzielczych).

Szczególnie istotna jest rola nadzoru właścicielskie- go. Nie będzie nowym odkryciem wysunięcie wniosku, że w praktyce bezpieczeństwo banku zależy głównie od niego samego. Osoby mające bezpośredni wpływ na działalność banku mogą skutecznie chronić go przed zagrożeniami zarówno wewnętrznymi jak i zewnętrznymi. Kontynuując ten tok myślenia można w dużym uproszczeniu stwierdzić, że „wszystkie zewnętrzne in- stytucje nadzorcze czy też kontrolne, w dłuższym okre- sie czasu, mogą tylko obserwować i wpływać na funk- cjonowanie banku po wystąpieniu pewnych zjawisk, czy też sygnałów negatywnych (działania ex post), nato- miast bank jest w stanie podejmować skuteczne działa- nia obronne (ex ante) zanim zagrożenie przeistoczy się w bolesną rzeczywistość”<sup>2</sup>.

Nie wyklucza to oczywiście obowiązku nadzoru ban- kowego do podejmowania czynności wyprzedzających pewne niebezpieczeństwa. Skuteczność tych działań w dużej mierze zależy jednak od współpracy władz banku i ich dobrej woli.

W tym właśnie obszarze niezbędne jest porozumie- nie i współpraca ze strony rady nadzorczej banku – or- ganu nadzoru wewnętrznego, która w obecnym stanie prawnym ma znacznie silniejsze środki oddziaływania na działalność banku niż państwowy nadzór bankowy.

Przejawia się to przede wszystkim w możliwości szyb- kiego dostępu do informacji i natychmiastowego podję- cia działań, które skutecznie mogą zapobiec negatyw- nym konsekwencjom błędnej polityki gospodarczej ban- ku prowadzonej przez zarząd.

Każdy bank niezależnie od formy prawnej posiada radę banku /radę nadzorczą/, która wykonuje stały, we- wnętrzny nadzór nad jego działalnością. W szczególno- ści bada bilans, rachunek zysków i strat, sprawozdania zarządu i jego wnioski co do podziału zysków i pokrycia strat, składając walnemu zgromadzeniu coroczne spra- wozdanie z tego badania. Do jej kompetencji należy również: powoływanie i odwoływanie członków zarządu /jeżeli statut banku tak stanowi, wyjątkiem są banki państwowe, w których rada powołuje i odwołuje zarząd na mocy ustawy „Prawo bankowe”/, zawieszanie w czynnościach, z ważnych powodów, poszczególnych lub wszystkich członków zarządu, delegowanie człon- ków rady do wykonywania czynności członków zarzą- du, wówczas gdy ci ostatni nie mogą sprawować swo- ich obowiązków. Rada posiada również prawo i obo- wiązek bezzwłocznego uzupełnienia składu zarządu w razie zawieszenia w czynnościach lub stałej niemoż- ności sprawowania czynności przez członków zarządu, oraz, co jest niezwykle istotne, posiada prawo do uchyla- nia uchwał zarządu w razie, gdy stwierdzi, że są one niezgodne z przepisami prawa lub statutem.

Kodeks handlowy i Prawo spółdzielcze przewidują również możliwość rozszerzenia kompetencji rady w statucie, a w szczególności o obowiązek uzyskiwania przez zarząd zgody rady przed dokonaniem określo- nych w statucie czynności.

Wszystkie te uprawnienia stanowią bardzo rozbudo- waną podstawę do oddziaływania na prowadzoną przez zarząd działalność banku. Jest to uzasadnione zarówno prawnie jak i ekonomicznie, ponieważ rada jest powoływana przez walne zgromadzenie, w celu re- prezentowania interesów poszczególnych akcjonari- uszy, członków spółdzielni lub Skarbu Państwa, w zależ- ności od formy prawnej banku.



---

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Prawa bankowego funkcję nadzoru w banku w formie spółki akcyjnej pełni rada banku (podobne rozwiązanie zawarte jest w art. 44 Prawa spółdzielczego). Jednakże w obydwu tych ustawach rada wybierana jest przez walne zgromadzenie akcjonariuszy. Calej odpowiedzialności za funkcjonowanie i bezpieczeństwo banku właściciele nie mogą w związku z tym zrzucić na zarząd i radę. Niedopuszczalne są twierdzenia wysuwane przez akcjonariuszy i spółdzielców, że nie ponoszą oni odpowiedzialności za złą sytuację banku. Walne zgromadzenie posiada odpowiednie uprawnienia niezbędne do kontrolowania poczynań zarządu, jak i rady banku, i do tego, aby w odpowiednim momencie odwołać ludzi zasiadających w tych organach, jeżeli ich działalność szkodzi bankowi<sup>3</sup>. Co więcej, podejmują uchwały dotyczące rozpatrzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej w zakresie sprawowania zarządu i nadzoru<sup>4</sup>.

Walne zgromadzenie akcjonariuszy /członków spółdzielni/ rozpatruje i zatwierdza sprawozdania bilansu oraz rachunku zysków i strat, a także kwituje władze spółki /udziela absolutorium członkom zarządu spółdzielni/ z wykonywania przez nie obowiązków. Walne zgromadzenie jest najwyższym organem kontrolnym nad zarządem i radą. Nie ma więc żadnych podstaw do twierdzenia, że akcjonariusze /członkowie spółdzielni/ zostali pokrzywdzeni przez władze spółki /spółdzielni/, których działanie doprowadziło do spadku wartości ich akcji, sytuacji kryzysowej banku czy też jego upadłości. Walne zgromadzenie jest najwyższą władzą skupiającą właścicieli banku, oni powinni więc decydować o kierunkach rozwoju i rozliczać z działalności zarząd i radę. Jeżeli tego nie będą czynić z najwyższą starannością, to muszą liczyć się z możliwymi stratami. W przypadku bowiem, gdy coś złego dzieje się z przedmiotem własności najwięcej traci właściciel.

Zwrócić należy dodatkowo uwagę na fakt, że ustawodawca konsekwencjami upadłości banku obciąża przede wszystkim akcjonariuszy. Zgodnie z przepisami ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym są oni

wyłaczeni z uprawnienia do korzystania z ochrony deponentów /dotyczy to akcjonariuszy posiadających 5% akcji/. Natomiast Prawo bankowe przewiduje zaspokojenie ich roszczeń na samym końcu.

Nadzór właścicielski, jak sama nazwa wskazuje, jest w rękach właścicieli. Posiadają oni odpowiednie instrumenty do tego, aby dbać o interesy swojego banku. To oni powołują radę nadzorczą sprawującą bezpośredni nadzór w banku, oni wyznaczają kierunek rozwoju banku i z jego realizacji mogą rozliczyć zarząd jak i radę. W przypadku, gdy władze banku nie sprawdzą się, właściciele mogą je odwołać i w końcu, w przypadku sytuacji kryzysowej i konieczności wprowadzenia zarządu komisarycznego lub ogłoszenia upadłości, oni najwięcej tracą.

*Nadzór bankowy działa w celu zapewnienia bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych i lokat gromadzonych w bankach oraz zapewnienia zgodności działalności banków z przepisami ustawy – Prawo bankowe, w zakresie stosunków z osobami prawnymi i fizycznymi. Nie ma natomiast obowiązku dbać o interesy właścicieli, którzy ponoszą całą odpowiedzialność za doprowadzenie banku do sytuacji kryzysowej oraz wynikających z tego konsekwencji.*

Walne zgromadzenie, poprzez radę nadzorczą, ma wpływ na działalność banku i musi to uprawnienie wykorzystywać. Dobra współpraca z nadzorem bankowym może tylko wzmocnić prawidłowe działanie banku i pomóc w utrzymaniu jego dobrej pozycji na rynku, a nie przeszkodzić w czymkolwiek.

Nadzór bankowy nie jest oczywiście w żaden sposób zwolniony z przeprowadzenia inspekcji i analiz, których celem jest wykrycie nieprawidłowości i ich eliminacji, jednakże to nadzór właścicielski jest pierwszym elementem budowy bezpieczeństwa systemu bankowego. Szczególnie istotne w tym zakresie jest budowanie współpracy pomiędzy radą banku a nadzorem bankowym, którą należy dopiero stworzyć, a nie konstruować na sformalizowanych zasadach.

---

Wynika to ze szczególnych funkcji pełnionych przez obydwie organy jak też z samej materii cechującej się zmiennością i związanej bardziej z subiektywnymi sądami wartościującymi niż „nagimi faktami”. Warunkiem sukcesu jest wzajemne zrozumienie uprawnień i obowiązków drugiej strony, stworzenie dobrych kanałów komunikacji i przede wszystkim pełny profesjonalizm połączony z dbałością zarówno o poszczególne banki, jak i cały system bankowy. Trudno tu bowiem przeprowadzić, raz na zawsze, wyraźną linię demarkacyjną. I na zakończenie kwestia najważniejsza, jaką jest wzajemne zaufanie, które trzeba zbudować w codziennych kontaktach, umacniać w chwilach trudnych dla banku i wreszcie doceniać po pomyślnym przezwyciężeniu kłopotów.

Warto w tym miejscu przytoczyć za D. Danilukiem, że wbrew obiegowym opiniom rola rady nadzorczej, jako najistotniejszego elementu nadzoru właścicielskiego i nadzoru bankowego jest zbliżona. Chociaż rada dba „tylko” o bezpieczeństwo indywidualnego banku i interesy jego właścicieli, to jednak warunkiem sukcesu jest finansowa stabilność danej instytucji opierająca się na

przestrzeganiu prawa i statutu, ograniczaniu ryzyka oraz zaufaniu klienteli, co może mieć miejsce tylko wówczas, gdy ta ostatnia ma poczucie bezpieczeństwa. Tym samym dla nadzoru bankowego rady nadzorcze są naturalnym sojusznikiem w promowaniu solidnej bankowości pomimo innej natury wypełnianych obowiązków. Realizacja tego sojuszu jest o tyle utrudniona, że praktycznie, z formalnego punktu widzenia, obydwie organy nie mają bezpośredniego styku, czy też innymi słowy mają kontakt „za pośrednictwem zarządu”, który bacznie obserwują, pomimo innej optyki i motywacji. Cele są jednak bardzo zbliżone i na tym wszyscy tworzący system bankowy powinni się koncentrować.

---

<sup>1)</sup> Autor jest Starszym Specjalistą w Generalnym Inspektoracie Nadzoru Bankowego NBP.

<sup>2)</sup> D. Daniluk; Nadzór bankowy w Polsce, wydanie II rozszerzone; praca dotychczas niepublikowana.

<sup>3)</sup> Art. 374 k.h. Por. M. Allerhand; Kodeks handlowy-Komentarz; art. 381 przypis 13 oraz art. 45 § 5 ustawy Prawo spółdzielcze. Szerzej na ten temat w artykule A. Wiśniewskiego pt: „W sprawie odwoływania członków rad nadzorczych spółek akcyjnych (polemika)”; PPH Nr 11/1995.

<sup>4)</sup> Art. 388 pkt 2 k.h..

# NADZÓR WŁAŚCICIELSKI JEDNOOSOBOWYCH SPÓŁEK SKARBU PAŃSTWA

*Tomasz Stankiewicz<sup>1)</sup>*

Gdy wkrótce po utworzeniu Ministerstwa Przekształceń Własnościowych otrzymałem jego pierwszy schemat organizacyjny, znalazłem tam komórkę o zaskakującej nazwie: Departament Nadzoru Założycielskiego. Założyciele to pierwsi właściciele udziałów czy akcji spółki, chodziło więc o nadzór właścicielski. Rzecz w tym, że trudno było dociec na jakiej podstawie prawnej miał prowadzić ów departament swą działalność. Czegoś takiego jak „nadzór właścicielski” (czy podobnego określenia) nie znajdziemy ani w kodeksie handlowym, ani w ustawie o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1990 r., ani w ustawie o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych z 1990 r.

Organy państwowe działać mogą tylko w takim zakresie, w jakim są wyraźnie upoważnione do działania przez ustawy. Departament Nadzoru Założycielskiego, później przemianowany na „Departament Nadzoru Właścicielskiego”, zajmował się tym, czym zajmują się właściciele akcji bądź udziałów spółki tj. wykonywaniem praw z tych akcji. Skarb Państwa był jedynym akcjonariuszem w tworzonych na mocy ustawy o prywatyzacji spółkach, a minister przekształceń własnościowych jedynym reprezentantem Skarbu Państwa na zgromadzeniu akcjonariuszy (wspólników). Zwotywał więc zgromadzenia jednoosobowych spółek, wybierał zarządy spółek, rady nadzorcze, uchwalał statuty (umowy) spółek, kwitował władze, zatwierdzał bilans i rachunek wyników oraz uchwalał podział zysku. Były to rutynowe czynności. Sporadycznie wykonywał też w stosunku do spółek kilka innych uprawnień przewidzianych przez kodeks handlowy.

Opinia publiczna, prasa i postowie określali jednak taką działalność jako bierną i niedostateczną. Domagano się od Ministerstwa Przekształceń Własnościowych aktywnego nadzoru właścicielskiego, bez jasnego określenia o jaki nadzór chodzi i jakie miałyby być jego podstawy prawne. Wyrażano w ten sposób pewną ogólną intuicję, że państwo, jako właściciel państwowych spółek powinno bardziej się o nie troszczyć, pomagać im i dbać o ich przyszłość.

Jedną z pierwszych odpowiedzi ministerstwa na te oczekiwania było stwierdzenie, że od nadzoru są rady nadzorcze i polityka właścicielska polega na aktywnym kształtowaniu rad nadzorczych i ich roli w spółce. Ministerstwo szczęśliwie odgradziło się od różnorodnych pomysłów kształtowania składu rad nadzorczych na zasadzie „klucza partyjnego” tj. formalnego wybierania kandydatów przez organizacje polityczne, społeczne i związkowe. Przedwojenna ustawa oraz nowa ustawa antykorupcyjna zamknęły drogę postom do rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Skład rad nadzorczych ministerstwo kształtowało w oparciu o zasadę fachowości. Ich członkiem mógł być każdy, kto zdał państwowy, anonimowany egzamin. Do rad powoływano tych, którzy zdobyli najwięcej punktów egzaminacyjnych, dbając przy tym by w każdej radzie był prawnik, księgowy i ekonomista. Tylko 1/3 każdej rady nadzorczej wybierana była przez pracowników na ich własnych zasadach, na co minister nie miał już wpływu.

Jednocześnie minister starał się bardzo silnie podporządkować sobie rady nadzorcze traktując je jako in-

---

stytucje przypominające „pośredni szczebel zarządzania”. Dość często traktował on (i traktuje) członków rady jako „przedłużenie ramienia ministra”, podkreślając, że cała rada nadzorcza jest powołana przez ministra i wszyscy jej członkowie, zarówno wybrani przez pracowników jak i pozostali, reprezentują przede wszystkim interesy właściciela – czyli ministra. Zwłaszcza ostatnio nasiliły się przypadki wręcz brutalnego korzystania z przepisów kodeksu handlowego pozwalających ministrowi odwołać członka rady nadzorczej w każdej chwili bez potrzeby podawania powodów.

W efekcie niezwykle silnie rozpowszechnił się stereotyp, że rada nadzorcza reprezentuje właściciela i przed nim jest odpowiedzialna. Jest to sformułowanie niewątpliwie zbyt daleko idące w stosunku od konstrukcji przewidzianej kodeksem handlowym. Z kodeksu wynika bowiem, że rada nadzorcza jest odpowiedzialna nie tyle przed ministrem (reprezentującym właściciela) lecz przed prawem, i ma reprezentować i strzec interesu nie ministra lecz spółki. Rada nadzorcza, mimo że jest powoływana i odwoływana oraz kwitowana przez ministra i na jego ręce składa sprawozdania ze swych działań, zachowuje daleko idącą od niego niezależność. Jest ona organem spółki, a nie organem właściciela. Minister nie może wydawać bezpośrednich poleceń radzie nadzorczej i grozić odwołaniem za ich niewykonanie bo byłoby to bezprawie. Może jedynie wydawać uchwały zgromadzeniu akcjonariuszy (wspólników) jako reprezentant Skarbu Państwa. Uchwały takie obowiązują radę nadzorczą tylko o tyle, o ile są zgodnie z przepisami prawa i statutem (umową) spółki. Nawet jeśli uchwały takie są zgodnie z prawem, ale godzą w interesy spółki, lub są wbrew dobremu obyczajom kupieckim czy mają na celu pokrzywdzenie wspólnika, do rady nadzorczej należy ich zaskarżenie (art. 240, 413 i 414). Dla rady nadzorczej interes spółki ma bowiem być ważniejszy niż interes właściciela.

Oczekiwanie opinii publicznej co do aktywnego nadzoru właścicielskiego ministra poprzez oddziaływanie na rady nadzorcze nie spełniały się nie tylko ze wzglę-

du na ograniczony wpływ ministra na rady, które sam powołuje, ale przede wszystkim ze względu na kompetencje samych rad, jakie zakreśla im kodeks handlowy.

Kodeks bowiem wyraźnie odgranicza nadzór od zarządzania i zakazuje radom wkraczania w sferę zarządu. Rada nadzorcza ma przede wszystkim uprawnienia kontrolne, a więc prawo wglądu w działalność zarządu i spółki, żądania informacji i wyjaśnień, badania zgodności tych działań z prawem oraz kontrolowania celowości i racjonalności gospodarki zarządu i spółki.

Jeśli w pojęciu „nadzór” widzi się coś więcej niż „kontrolę”, to tym co wykracza poza kontrolę mogą być tylko przewidziane przez kodeks niektóre uprawnienia jak prawo zwalczania w niektórych sytuacjach zgromadzeń akcjonariuszy (wspólników) oraz prawo do zaskarżenia uchwał zgromadzenia, czy też prawo (w spółkach akcyjnych) do zawieszania z ważnych powodów członków zarządu oraz delegowania członka rady do zarządu w celu zastąpienia członka zarządu na czas, w którym nie wykonuje on swych czynności. Ponadto statut czy umowa mogą przyznać dodatkowe uprawnienia jak np. to, że zarząd jest obowiązany prosić o zezwolenie rady nadzorczej przed dokonaniem pewnych określonych w statucie czy umowie czynności. Wykraczanie rady nadzorczej poza kontrolę jest więc bardzo ograniczone i może mieć miejsce jedynie w stosunku do niektórych i z góry sprecyzowanych zagadnień<sup>1</sup>. W żadnym wypadku rada nadzorcza nie może niczego zarządowi narzucić ani tym bardziej podjąć – za zarząd decyzji wykraczających poza kontrolę.

Jeśli więc ktoś oczekiwał, że rady nadzorcze będą mogły wnieść do przedsiębiorstw państwowych przekształconych w spółki nowego ducha, zatroszczyć się o ich przyszłość, narzucić im np. programy restrukturyzacji – to trzeba odpowiedzieć, że rady nie mają do tego dostatecznych uprawnień i nie to jest ich ustawowym celem.

Były oczywiście rady nadzorcze złożone z aktywnych fachowców, którzy nie bacząc na uprawnienia na-

---

rzucały zarządom realizację oryginalnych koncepcji restrukturyzacji. Jest to jednak dla rady bardzo niebezpieczne. Każda decyzja gospodarcza jest ryzykowna: może równie dobrze przynieść straty jak i korzyści. Jeżeli się okazało, że rada przekroczyła swe uprawnienia i w dodatku naraziła spółkę na straty, to jej członkowie mogą mieć pewność, że otrzymają wezwanie od prokuratora w tej sprawie. Dlatego też wykraczanie rad poza nadzór należy do rzadkości.

Aktualna polityka nadzoru właścicielskiego, inicjowanie programów restrukturyzacji w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa to sfera zarządu. Przez analogię do oczekiwań oddziaływania na spółkę poprzez rady nadzorcze, spodziewano się wpływania ministra na spółkę poprzez zarząd.

Rady nadzorcze były jednak w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa ciałem nowym, nie mającym swego odpowiednika w przedsiębiorstwie państwowym, składały się z nowych ludzi, w 2/3 pochodzących z zewnątrz spółki. To także dlatego pokładano w nich tyle nadziei, gdyż składały się z ludzi nie związanych z rutyną funkcjonowania przedsiębiorstwa w poprzednim systemie.

Zarządy natomiast mają swój odpowiednik w przedsiębiorstwie państwowym jakim są dyrekcje. Przed ministrem stoi przede wszystkim pytanie, co zrobić z ową dyrekcją. Od samego początku zwracano uwagę, że moment przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa stanowi niepowtarzalną okazję do odnowienia kadr kierowniczych. Sprzyja temu procedura prawna, przy przekształceniu wygasa bowiem stosunek pracy dyrekcji i zatrudnienie ich w spółce wymaga podpisania nowej umowy o pracę. Można więc przy tej okazji po prostu nie podpisywać z nimi umowy, a do zarządów spółek powoływać ludzi nowych, nie związanych z rutyną poprzedniego systemu.

Trzeba zauważyć, że jeśli spojrzymy na politykę lat 1990-95 to powyższy postulat poniósł kompletne fiasko.

Przypieczeniem tego fiaska jest propozycja ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 30.06.95 r., gdzie dyrektorom przedsiębiorstw państwowych zamierza się zapewnić, że na mocy ustawy zostaną automatycznie prezesami zarządu, jeśli ich przedsiębiorstwo zostanie przekształcone w spółkę. Projekt ten jest ustawowym potwierdzeniem praktyki stosowanej od 1990 r. „przeciągania” dyrektorów do zarządu spółki. Wynikała ona w dużej mierze z konieczności. Nie łatwo było znaleźć na miejsce dyrektora zdolnego menadżera, który nie byłby związany z rutyną starego systemu. Gdyby się nawet znalazło takiego, który w dodatku znałby nieco branżę, w której ma pracować, to trudno było go zachęcić do objęcia takiej funkcji. Wynagrodzenia zarządu w spółkach państwowych były i są na ogół wielokrotnie niższe niż na równorzędnym stanowisku w spółce prywatnej (lub na tym samym po sprywatyzowaniu). Ponadto praca w jednoosobowej spółce nie daje zarządowi perspektywy stabilizacji. Spółka taka jest formą przejściową, powinna być w okresie około dwóch lat sprywatyzowana, a nowy właściciel może chcieć zmienić zarząd, by obsadzić go własnymi ludźmi. Na tak krótki okres mało kto chce się angażować, zwłaszcza, że trzeba jeszcze uwzględnić czas zapoznania się nowego prezesa ze spółką po którym to czasie mógłby on dopiero zacząć realizować własną politykę.

Jednoosobowe spółki są w ogóle mało atrakcyjne dla kreatywnych menadżerów, gdyż są to spółki na ogół ociężałe, nastawione na „wyczekiwanie”. Nie podejmują śmiałych działań, gdyż nie wiedzą, jaki kierunek będzie odpowiadał przyszłemu nabywcy akcji (udziałów) spółki i czy nie trzeba się będzie wycofywać z tego, co podjęto. Ministerstwo wręcz formalnie prosi zarządy o niepodjęcie żadnych działań długofalowych, by nie zawęzić przyszłemu inwestorowi pola wyboru.

W tej sytuacji w przytłaczającej większości jednoosobowych spółek Skarbu Państwa polityka personalna wobec zarządu scedowana jest przez ministra na rady nadzorcze, które mają prawo powoływania i odwoływania zarządu. Tylko skład pierwszego zarządu z koniecz-

---

ności powołuje sam minister. Wprowadza on więc do zarządu byłych dyrektorów, także dlatego, że to m.in. od nich (pospołu z radą pracowniczą) zależy inicjatywa przekształcenia przedsiębiorstwa. Gdyby musieli się oni przy tym obawiać utraty stanowiska nie składaliby wniosku o przekształcenie i tym samym mogliby hamować rozpoczęcie prywatyzacji.

Możliwość realizowania przez właściciela – w jakiegocokolwiek wcieli się minister – polityki aktywnego nadzoru poprzez wpływanie na zarząd spółki i jego decyzje napotyka również na granice nakreślone przez kodeks handlowy. I tak minister nie może wydawać zarządowi bezpośrednich poleceń i domagać się posłuchu – bo byłoby to bezprawie. Może tylko jako reprezentant Skarbu Państwa podejmować uchwały zgromadzenia akcjonariuszy (wspólników). Kodeks niektóre sprawy pozostawia do wyłącznej kompetencji zgromadzenia. Wśród nich możemy wyróżnić decyzje strategiczne przesądzające o przyszłości spółki. Należy do nich np. decyzja o podziale zysku i o podejmowaniu kapitału, o emisji obligacji, o zmianie przedmiotu działania spółki (wejście w nowe dziedziny), o zbyciu nieruchomości spółki czy o połączeniu się z inną spółką<sup>2</sup>. Są to decyzje, które wydaje się raczej rzadko, i które wyraźnie nie mają charakteru bieżącego zarządzania. W praktyce w jednoosobowych spółkach minister przejawia swą aktywność głównie w częstym wyrażaniu zgody na sprzedaż nieruchomości spółki, co czyni na wniosek zarządu. Uchwały o podziale zysku mają charakter rutynowy, gdyż nie uchwała się w tych spółkach dywidendy. Przed prywatyzacją (poza pojedynczymi przypadkami) nie uchwała się podniesienia kapitału, czy emisji obligacji i raczej nie występuje łączenie się z inną spółką. Przedmiot działania od razu jest dość szeroko sformułowany w statutach (umowach), aby pewne zmiany nie wymagały nowego zapisu statutowego. W sumie więc w zakresie kodeksowych uprawnień strategicznych działalność ministra wydaje się znowu dość bierna.

Formalnie minister ma prawo podejmować decyzje także w innych sprawach, aż do wkroczenia w bieżące

zarządzanie wyłącznie. Pozwala mu na to art. 200 i 371 kodeksu handlowego, gdzie czytamy, że „wobec spółki członkowie zarządu podlegają ograniczeniom ustanowionym w (...) uchwałach wspólników” (Walnego Zgromadzenia).<sup>3</sup> Wyróżnić tu trzeba jednak trzy istotne ograniczenia. Po pierwsze, minister może podejmować decyzję wyłącznie w formie uchwał zgromadzenia. Taka forma nie bardzo nadaje się do decyzji w sferze bieżącego zarządzania. Raz podjęta uchwała zgromadzenia obowiązuje spółkę jak przepis prawa; gdyby w trakcie realizacji trzeba było podjąć szereg szybkich zmian, konieczne byłoby zwoływanie nowych zgromadzeń. Zwołanie zgromadzenia zaś wymaga czasu i z natury rzeczy nie można tego robić zbyt często. Po drugie, minister działając jako zgromadzenie akcjonariuszy (wspólników) nie może (poza tymi uprawnieniami strategicznymi, które są mu wyraźnie przypisane przez kodeks) załatwiać spraw spółki ponad głowami zarządu, za zarząd i bez jego udziału<sup>4</sup>. Minister może jedynie wydać uchwałę zgromadzenia zobowiązującą zarząd do tego, by zarząd sam załatwił jakąś sprawę zgodnie ze wskazówkami ministra. Zarząd zaś musi wpieryw sam określić zgodność takiej uchwały z przepisami prawa. Za wykonanie uchwały niezgodnej z prawem odpowiada bowiem zarząd, a nie zgromadzenie, które taką uchwałę wydało<sup>5</sup>. Zarządowi więc nie wolno takiej uchwały wykonywać.

Ponadto zarząd musi stwierdzić, czy uchwała zgromadzenia nie godzi w interesy spółki, nie jest wbrew dobremu obyczajom kupieckim lub ma na celu pokrzywdzenie wspólnika. Gdyby tak było, to również do zarządu należałoby zaskarżenie uchwały. Przy czym „zarząd powinien ze starannością porządnego kupca rozstrzygnąć, czy mimo zaskarżenia uchwały może ją wykonać”.<sup>6</sup>

Mogłoby się wydawać, że przedstawione przepisy o zaskarżaniu uchwał zgromadzenia akcjonariuszy (wspólników) dotyczą rzadkich i skrajnych przypadków występowania uchwał wadliwych pod względem prawnym i gospodarczym. Tak jednak nie jest. Ryzyko podjęcia przez zgromadzenie nietrafionej decyzji, która



---

w praktyce i w swych skutkach godzi w interesy spółki jest bardzo duże. Wynika to stąd, że zgromadzeniu (ministrowi) bardzo trudno jest, z zachowaniem staranności porządnego kupca, rozeznąć się w sytuacji spółki ze względu na trudny dostęp do informacji o niej. Jest to trzecie i chyba najistotniejsze ograniczenie jakiemu podlega zgromadzenie (minister) próbując wkraczać w bieżące zarządzanie spółki.

Pamiętam, jak wkrótce po utworzeniu Ministerstwa Przekształceń Własnościowych, w odpowiedzi na zarzuty, że ministerstwo słabo się orientuje, co się w spółkach dzieje, utworzono specjalną komórkę do zbierania i przetwarzania danych o spółkach. Zwrócono się w pierwszej kolejności o dane do Głównego Urzędu Statystycznego. Odpowiedzią było, że GUS nie udostępni danych jednostkowych dotyczących każdej spółki z osobna nawet ministerstwu. Może jedynie przekazać wyliczone już wskaźniki charakteryzujące ogół spółek w różnych przekrojach. Ministerstwo postanowiło więc samo rozpisywać ankiety statystyczne i wysyłać je do spółek. Jakież było zdziwienie urzędników, gdy spora część spółek akcyjnych odesłała puste ankiety twierdząc, że nie ma obowiązku ich wypełniać, a ministerstwo nie ma prawa żądać od nich informacji. Zaskoczenie wynikało stąd, że kodeks handlowy nie mówi o tym wprost. Sprawa jednak nie budzi żadnych wątpliwości. Tylko w spółce z o.o. wspólnicy mają uprawnienia do kontroli zarządu spółki, o ile sami się tego uprawnienia nie pozbędą na mocy odpowiedniego zapisu w umowie spółki. Natomiast w spółce akcyjnej kontrola ze strony akcjonariuszy jest wykluczona. Gdyby tak nie było, to niemożliwa byłaby tajemnica handlowa spółki, każdy konkurent już po nabyciu jednej tylko akcji, miałby prawo wglądu we wszystkie sprawy spółki i nie wolno byłoby mu odmówić prawa do informacji.

Oznacza to, że nadzór właścicielski, ściśle rozumiany, jest w naszych spółkach akcyjnych w ogóle niemożliwy. Nadzór to przede wszystkim kontrola, a ta jest wykluczona. Również decyzje wykraczające poza kontrolę są niemożliwe ze względu na brak dostępu do informacji.

Spółka bowiem nie jest własnością jej właścicieli. W przypadku spółki pojęcie „właściciel” jest skrótem myślowym. Właściciel jest posiadaczem jedynie akcji lub udziałów, a nie spółki. Spółki zachowuje daleko idącą odrębność prawną od właścicieli akcji (udziałów). Właścicielom przysługują jedynie prawa z akcji czy udziałów. Prawa posiadacza akcji czy udziałów zaś są, jak to wykazano, ważne, ale dość skromne. Są dalece niewystarczające do tego, by akcjonariusz – nawet gdy jest jedną osobą mającą 100% akcji – mógł sprawować aktywny nadzór właścicielski nad spółką.

Jak widać daleko idąca odrębność spółki od właściciela występuje zarówno w spółce akcyjnej jak i z o.o. Główna różnica polega na tym, że w spółce z o.o. właściciel ma prawo kontroli. Gdyby minister chciał zachować większy wpływ na spółki Skarbu Państwa, winien się więc starać, by były to spółki z o.o. W praktyce jednak proporcje wśród jednoosobowych spółek Skarbu Państwa układają się niepomysłnie dla ministra, gdyż spółki z o.o. są wśród nich w zdecydowanej mniejszości.

Właściciel, który chciałby przejąć opiekę nad spółką, jeśli ma 100% akcji czy udziałów lub ich dominujący pakiet, może sam wejść do zarządu spółki i zostać jego prezesem (zarówno w spółce z o.o. jak i akcyjnej) i zajmując się bieżącym zarządzaniem. Pod warunkiem, że będzie to robił osobiście, przejmując na siebie całą odpowiedzialność jaka ciąży na zarządzie. Możliwości pełnego nadzoru właścicielskiego są więc tą drogą otwarte. Warunek osobistego wejścia do zarządu wyklucza jednak ministra i jego urzędników, bo jest to ze względów oczywistych dla niego niemożliwe. Nie pozostaje mu więc nic innego, jak wybrać zarządy spółek, przekazać im pełnię władzy przewidzianej przez kodeks i przyglądać się ich pracy oraz zmieniać ich, gdy okażą się niekompetentni. Tak też minister postępuje.

Nie chciałbym, aby z tego wynikało rozgrzeszenie ministra z postawy wobec jednoosobowych spółek, którą duża część opinii publicznej określa jako bierną. Chciałbym tylko wskazać na samodzielność i odrębność spółki jako konstrukcji kodeksowej, którą to samo-

---

dzielność należy, moim zdaniem, strzec jako pewną wartość ekonomiczną. Nie podzielam wiary w to, aby za pomocą kolejnego systemu nakazów płynących z góry, od ministerstwa, można było coś dobrego w spółkach zrobić. Rozumowanie, że to w ministerstwie powinny być tworzone programy restrukturyzacji dla spółek jest na pewno niewłaściwe. Niezbędny jest tu inny kierunek myślenia. Ministerstwo winno stwarzać (za pomocą głównie narzędzi prawnych czy ewentualnie kształtowania stosunków umownych) takie rozwiązania systemowe, w których spółki Skarbu Państwa same zaczęły wykazywać większą aktywność i skłonność do restrukturyzacji, nie tracąc przy tym nic ze swej samodzielności i odrębności. Moim zdaniem wykracza to jednak poza pojęcie „nadzoru”.

Z tego co wyżej powiedziałem wynika, że dbając o samodzielność spółek kodeks handlowy nawet wyłącznym właścicielom, mającym 100%-owy lub kontrolny pakiet akcji czy udziałów, nie pozostawia zbyt dużo miejsca na nadzór właścicielski nad spółkami. Problem nadzoru właścicielskiego komplikuje się jeszcze bardziej, gdy pojawia się jeden właściciel (Skarb Państwa reprezentowany przez ministra), który ma 100% akcji (udziałów) nie w jednej czy kilku spółkach, lecz w setkach. W takiej sytuacji jest minister przekształceń własnościowych, któremu podlega w tej chwili prawie 400 spółek, a od 1993 r. także Minister Przemysłu i Handlu reprezentujący Skarb Państwa w utworzonych na mocy specjalnej ustawy spółkach: 71 kopalniach węgla kamiennego, 33 zakładach energetycznych, 19 elektrowniach, 16 elektrociepłowniach i innych.<sup>7</sup>

Zjawisko to ma zostać wkrótce znacznie rozszerzone przez możliwości masowej komercjalizacji czyli przekształcania przedsiębiorstw państwowych w spółki Skarbu Państwa na mocy nowej ustawy, która pozwalałaby na komercjalizację także „nie w celu prywatyzacji” i to również przez innych ministrów (inne organy założycielskie) niż minister prywatyzacji. Przewiduje się, że komercjalizacji powinno podlegać jeszcze 384 przedsiębiorstw państwowych.<sup>8</sup> Są to przedsiębiorstwa duże i wielkie o znacznym potencjale majątkowym.

Rodzi się więc i szybko rozrasta sektor jednoosobowych spółek Skarbu Państwa które mają być już nie tylko formą przejściową do czasu prywatyzacji, lecz w dużej liczbie mają być formą trwałą. Wraz z nimi rodzą się nowe problemy nadzoru właścicielskiego.

Podstawowym problemem moim zdaniem jest nieokreśloność prawna tworu jakim jest jednoosobowa spółka Skarbu Państwa tzn. brak dla niej dostatecznych regulacji prawnych. Kodeks handlowy w ogóle nie przewidywał jednoosobowych spółek akcyjnych. Przewidywał jedynie, na zasadzie wyjątku, występowanie takich spółek jako spółki z o.o.

To ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1990 r. wprowadziła możliwość występowania takich spółek na szerszą skalę i to zarówno jako akcyjnych jak i z o.o.. Przy czym ustawa określała, że poza nielicznymi różnicami, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa mają działać tak jak pozostałe spółki akcyjne i z o.o. w oparciu o kodeks handlowy. Nie zastanowiono się wówczas, czy konstrukcje prawne kodeksu handlowego w ogóle pasują do masowego występowania takiego tworu jak jednoosobowa spółka Skarbu Państwa. Refleksji tej nie podjęto do dziś, mimo zamiarów przeprowadzenia masowej komercjalizacji. A niewątpliwie twór ten nie pasuje do przepisów kodeksu handlowego.

Kodeks handlowy jest wspaniałym uogólnieniem prawnym wiekowych doświadczeń spółek handlowych, ale takich, gdzie jeden właściciel ma kontrolne pakiety akcji czy decydujące udziały w jednej czy najwyżej kilku spółkach. Autorzy kodeksu zupełnie nie przewidzieli sytuacji „właściciela”, który ma 100% akcji czy udziałów w wieluset spółkach. A taką rolę dla ministra przewiduje komercjalizacja.

Można bez trudu przytoczyć szereg wręcz anegdotycznych przykładów niedopasowania kodeksu do sytuacji, w której Skarb Państwa ma np. 500 spółek. I tak np. minister, aby zarządzić coś w stosunku do podległych mu spółek, musi zebrać samego siebie jako zgro-



---

madzenie akcjonariuszy (udziałowców) i w obecności notariusza podjąć 500 uchwał protokolowanych, 500 razy podpisać się czytelnie wraz z notariuszem pod każdą uchwałą z osobna i zapłacić 500 razy (za każdą uchwałą) odpowiednią opłatę notarialną.

W wypadku gdy jest to uchwała jednakowej treści skierowana do wszystkich podlegających mu spółek, tego typu biurokracja jest absurdalna. Wpływa to na koszt i tempo podejmowania uchwał. Np. na uchwałę o sposobie wynagradzania rady nadzorczej (na ogół jednobrzmiącą dla wszystkich spółek) nowoutworzone spółki Skarbu Państwa czekają nieraz miesiącami. Koszty notarialne tych uchwał minister przerzuca na spółki, pieniądze tych spółek są jednak również państwowe. Zakładając do 10 uchwał rocznie na jedną spółkę, byłoby to w sumie około 5 tys. uchwał rocznie. Niektórzy sądzą że ta uciążliwa procedura zwiększa w praktyce samodzielność spółek, bo zniechęca ministra do zbyt częstego podejmowania uchwał ingerujących w spółki. Tak jednak chyba nie jest. Minister po prostu omija niektóre przepisy, które zbyt by go krępowały.

I tak np. minister po każdym zwołaniu siebie samego jako zgromadzenie akcjonariuszy ma obowiązek, zgodnie z kodeksem, opublikowanie w ciągu miesiąca w formie ogłoszenia w odpowiednim dzienniku każdą podjętą uchwałą (art. 398 k.h.), czego po prostu nie robi.<sup>9</sup> Z jednej strony opublikowanie 500 osobnych ogłoszeń, jeśli byłyby jednobrzmiące byłoby absurdalne. Minister przekształceń własnościowych jednak, przy tej okazji, w ogóle nie publikuje żadnych uchwał zgromadzeń jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, chowając je przed opinią publiczną.

Zarządy spółek Skarbu Państwa w ogóle rezygnują ze zwoływania zgromadzeń akcjonariuszy (udziałowców), mimo że to przede wszystkim one właśnie powinny to robić. Zarządy czekają, aż minister sam się zwoła, gdyż nie chcą narzucać mu terminu zgromadzenia. A jeśli same spróbują zgromadzenie zwołać, to wówczas zazwyczaj minister się na nie nie niestawia.

Kodeks handlowy jest elastyczny. Często formułuje pewne zasady pozwalając jednocześnie na ich odmienne określenie w statucie (umowie) spółki. Pozwala to na uniknięcie niektórych problemów jakie stają przed ministrem w związku z podleganiem mu setek spółek. I tak np. kodeks przewiduje, że zgromadzenie akcjonariuszy otwiera prezes rady nadzorczej, o ile statut nie stanowi inaczej. Minister w statutach czynność tę powierza sobie samemu dzięki czemu nie musi wzywać prezesów rad nadzorczych do wydania każdej uchwały.

Podobnie kodeks przewiduje, że zgromadzenia odbywają się w siedzibie spółki, chyba że statut (umowa) przewidują inaczej. Zdarzało się, że zarządy dwóch oddległych od siebie jednoosobowych spółek wyznaczały zgromadzenia na tę samą datę usiłując „zwołać” ministra w dwóch różnych miejscach jednocześnie. Aby tego unikać minister zapisuje w statutach (umowach) podległych mu spółek, że zgromadzenia odbywają się w Warszawie.

Tylko notariusza minister nie jest w stanie wyeliminować, bo kodeks głosi, że w spółkach akcyjnych „uchwały walnego zgromadzenia powinny być protokolowane przez notariusza pod rygorem ich nieważności” (art. 412 k.h.). Łatwiej jest w spółkach z o.o., bo dla nich protokolowane przez notariusza muszą być tylko niektóre uchwały. W każdym razie notariusz jest najczęstszym gościem w gabinecie ministra prywatyzacji.

Nieokreśloność prawna jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wynika głównie z owej otwartości kodeksu, tj. z faktu, że wiele przepisów można odmiennie i dość swobodnie określać w statutach (umowach) spółek. O treści statutów (umów) spółek decyduje minister jako zgromadzenie akcjonariuszy (udziałowców). Daje to mu – moim zdaniem – zbyt duże pole swobody dla kształtowania konstrukcji jednoosobowych spółek.

Ta elastyczność kodeksu jest wynikiem wieloletnich doświadczeń wskazujących na potrzebę unikania forsowania przez prawo jednego tylko wzorca spółki, jednakowego dla wszystkich. Autorzy kodeksu byli świadomi,

że aby nie hamować rozwoju gospodarczego, prawo musi samym spółkom pozostawić możliwość kształtowania swej konstrukcji, narzucając im tylko bardzo ogólne ramy prawne. W wielu wypadkach kodeks tylko podpowiada pewne wzorce na wypadek, gdyby akcjonariusze czy udziałowcy nie uregulowali danej sprawy we własny sposób. Wprowadza to porządek nie zabijając różnorodności a pozwalając każdej spółce samodzielnie przystosować się do okoliczności, w jakich przychodzi jej działać.

Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa nie mają szans na różnorodność na jaką pozwala kodeks. Nie mają bowiem wielu właścicieli, kształtujących według własnego uznania ich statuty. Wszystkie mają tylko jednego właściciela, którego reprezentuje jeden minister. Minister gdyby nawet chciał, to nie jest w stanie zachować różnorodności podległych mu spółek. Teoretycznie projekty statutów (umów) mogłyby sporządzać same przedsiębiorstwa. Ustawa o prywatyzacji właśnie taką procedurę zakłada. Według niej dyrektor i rada pracownicza mają sporządzać projekt aktu założycielskiego spółki i dołączać go do wniosku o przekształcenie, minister zaś ma ustalać statut (umowę) spółki. Ustawa nie mówi wprost, że minister musi uwzględnić w ustalonym przez siebie statucie (umowie) propozycje projektu aktu założycielskiego złożone przez przedsiębiorstwo państwowe, ale wyraźnie to sugeruje, skoro takiego projektu się domaga.

Z początku, tj. w 1990 r. i w pierwszych miesiącach 1991 r. minister realizował sugestię ustawy uchwalając statuty (umowy) w brzmieniu zaproponowanym przez przedsiębiorstwa, po sprawdzeniu ich zgodności z prawem i po drobnych korektach. Rychło się jednak okazało, że prowadzi to do paraliżu nadzoru właścicielskiego w sensie wykonywania praw z akcji (udziałów) przez ministra. Przed podjęciem bowiem jakiegokolwiek uchwały zgromadzenia akcjonariuszy (udziałowców) urzędnicy ministerstwa musieli wprawdzie sprawdzić czy i w jakim stopniu projekt uchwały jest zgodny ze statutem (umową) spółki. Nawet jeśli uchwała była jednakowej treści dla wszystkich spółek, to trzeba było przed jej podję-

ciem przeczytać wszystkie statuty i umowy, znaleźć tam odpowiednie przepisy i dostosować do nich treść uchwały. Statutów i umów było zbyt dużo, tak że nawet technika komputerowa niewiele tu pomogła, bo każdy statut czy umowa formułował przepisy własnymi słowami jego autorów, często niezbyt jasno lub nieprecyzyjnie. Każde więc ze sformułowań wymagało interpretacji prawnej. Sprawa nie była bagatelna, bo gdyby uchwała zgromadzenia okazała się niezgodna ze statutem (umową) spółki, powinna być przez zarząd lub jej radę nadzorczą zaskarżona do sądu. Spory interpretacyjne mogłyby przeciągać się w czasie, tymczasem kodeks handlowy dla niektórych uchwał przewiduje ścisłe terminy, których nie można przekraczać. Prawdopodobieństwo popełnienia błędu stawało się w tych warunkach zbyt duże, gdyż urzędnicy po prostu gubili się w studiowaniu setek statutów i umów. Nie pozostawało więc nic innego jak sformułować jeden wzorcowy statut i umowę i narzucać je w jednakowej postaci wszystkim jednoosobowym spółkom Skarbu Państwa. Tak też uczyniono. Ministerstwo wprawdzie nadal przyjmuje projekty aktu założycielskiego od przedsiębiorstw pragnących się przekształcić, ale w jego ostatecznej wersji nie uwzględnia propozycji, któreby były odmienne od ministerialnego schematu wzorcowego. Na odmienne sformułowania minister pozwala tylko w nielicznych, szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Ujednoczenie statutów i umów jest więc koniecznością. Prowadzi to jednak do tworzenia sektora spółek państwowych o jednakowej konstrukcji. W wypadku realizowania koncepcji masowej komercjalizacji, oznaczałoby to tworzenie sektora, który ze względu na swą skalę kształtowałby nasz system gospodarczy. Jego charakter zaś byłby przesądzony jedynie przez kształt wzorcowego statutu (i umowy) sformułowanego według uznania ministra.

Uważam, że względu na skalę zagadnienia, zakres władzy jaki w tej materii pozostawiono ministrowi jest zdecydowanie nadmierny. O ile w przypadku niepaństwowych spółek handlowych kształtowanie statutów i umów przez akcjonariuszy (udziałowców) jest normal-

---

ne i uzasadnione, o tyle w przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa winno podlegać znacznym ograniczeniom. Sprawy są zbyt ważne, aby mogły być przesądzone w zaciszu gabinetu jednego ministra, który sam się zbiera jako zgromadzenie, sam wybiera na przewodniczącego zgromadzenia, sam jednomyślnie i jednogłośnie głosuje za treścią przygotowanych przez siebie statutów i tylko notariusza prosi o podpis.

Mimo, iż kodeks stara się znacznie wyodrębnić spółkę od właścicieli akcji (udziałów), to jednak w drodze odpowiednich zapisów statutowych pozwala na konstrukcję co najmniej dwóch modeli spółki: podporządkowanej i samodzielnej.

Uchwalając wzorcowy statut i umowę, jednakowe dla wszystkich jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, minister jest jednocześnie w stanie przesądzić, czy tworzy sektor spółek w miarę samodzielnych względem centralnej administracji państwowej, czy sektor spółek silnie podporządkowanych tej administracji (a głównie jemu). Przesądza więc o charakterze całego sektora spółek państwowych w naszym kraju bez debaty społecznej na ten temat, a nawet bez wiedzy opinii publicznej. W dodatku każdy nowy minister może ten charakter w każdej chwili bez trudu sam zmienić narzucając spółkom państwowym nowe statuty i umowy oparte o nowy wzorzec.

Może więc minister nadać jednoosobowym spółkom charakter podporządkowany w ten sposób, że pozostawi wyłącznie sobie prawo powoływania i odwoływania zarządu oraz wyznaczania zasad i każdorazowej wysokości wynagrodzenia zarządu. Może wykorzystywać przysługujące mu prawo do narzucania zarządom (uchwałami zgromadzenia) zadań i premiować je za stopień realizacji tych zadań. Byłoby to technicznie trudne i ryzykowne, ale nie niemożliwe.

Minister może też wyłącznie sobie pozostawić prawo powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych i wyznaczania dla nich wynagrodzenia w zależności od stopnia wykonania narzuconych zadań. Może

uznaniowo alokować wypracowaną przez spółki nadwyżkę przez pobieranie dywidendy należnej Skarbowi Państwa. Musiałoby to wyglądać w ten sposób, że spółkom lepszym, osiągającym wyższe zyski, odbierałby większą kwotę jako dywidendę, a gorszym – mniejszą. Pomyślność spółki zaczęłaby wówczas zależeć głównie od woli ministra (od tego czy da się namówić na pobranie mniejszej dywidendy), a nie od wysiłku ekonomicznego samej spółki. Teoretycznie mógłby też minister (gdyby miał na to środki) bezpośrednio dotować słabsze spółki przez wnoszenie środków z budżetu państwa na podnoszenie kapitału tych spółek. Minister mógłby też grupować spółki w branżowe holdingi i nadawać spółkom holdingującym, czyli trzymającym akcje innych spółek, charakter pośrednich szczebli zarządzania.

Minister ma też możliwość w drodze zapisów statutowych skonstruować spółki bardzo niezależne. Powoływanie i odwoływanie zarządu i decyzje o jego wynagrodzeniu może przekazać radom nadzorczym spółek. Decydowanie o składzie rad nadzorczych może powierzyć innym osobom np. specjalnej komisji o społecznym charakterze, kwalifikującej kandydatów na zasadach fachowości, w oparciu o egzaminy. Wynagrodzenia rad nadzorczych może określać nie uznaniowo lecz w oparciu o stały wskaźnik zależny np. tylko od tempa inflacji. Może też nie korzystać z prawa wkraczania w bieżące zarządzanie spółką. Może nie pobierać uznaniowej dywidendy, lecz np. stałą opłatę o charakterze podatku (taką opłatą jest dziś tzw. oprocentowanie kapitału). Może też nie powoływać holdingów i nie tworzyć w oparciu o nie pionowej struktury zarządzania.

Rozwiązania statutowe, jakie stosuje w praktyce Ministerstwo Przekształceń Własnościowych zbliżone są raczej do modelu spółki samodzielnej, choć niekonsekwentnie. Chodzi tu jednak nie tyle o konsekwencję w wyborze modelu, lecz głównie o łatwość jego zmiany.

Uważam, że przed uchwaleniem ustawy o komercjalizacji powinno się bliżej przyjrzeć zakresowi uprawnień,

---

jakie kodeks pozostawia ministrowi prywatyzacji w sferze możliwości kształtowania materii statutowej państwowych spółek i na mocy regulacji ustawowej ograniczyć te możliwości ministra tak, aby nie on, lecz ustawa określała konstrukcję jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, przesądzającą zakres ich samodzielności i niezależności od administracji państwowej.

---

<sup>1)</sup> Autor jest kierownikiem Zakładu Prywatyzacji Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>2)</sup> Podstawowe niezbywalne uprawnienia Walnego Zgromadzenia spółki akcyjnej to oprócz wymienionych: prawo ustalania i zmiany statutu spółki, rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania zarządu, bilansu, rachunku strat i zysków, uchwalanie ew. pokrycia strat, kwitowanie władz spółki, obniżanie kapitału akcyjnego, przekształcenie spółki, zbycie i wydzierżawienie przedsiębiorstwa spółki, ustanowienie na przedsiębiorstwie spółki prawa użytkowania, rozwiązanie i likwidacja spółki.

<sup>3)</sup> Podleganie ograniczeniom oznacza, że uchwała wspólników (Walnego Zgromadzenia) może zawierać nakazy wobec zarządu spółki.

<sup>4)</sup> W komentarzu M. Allerhanda do kodeksu handlowego czytamy: „wszelkie sprawy spółki akcyjnej załatwia zarząd, walne zgromadzenie załatwia tylko te sprawy, które są mu wyraźnie przekazane”. Oznacza to, że w sprawach nieprzekazanych nie może samo załatwiać, może jedynie polecić zarządowi „załatwienie sprawy”. Zob. T. Sojka, Kodeks Handlowy, Zielona Góra 1994, s. 270.

<sup>5)</sup> „Zarząd nie ma obowiązku ani prawa (uchwały) wykonać, jeśli uważa, iż sprzeciwia się przepisom prawa, przeciwnie, za wykonanie jest odpowiedzialny. Zgromadzenie wspólników nie może popełnić żadnej niedozwolonej czynności, choćby treść uchwały sprzeczna była z ius cogens (...). Przesłębstwo popełnia dopiero zarząd wykonując taką uchwałę”. Kodeks handlowy. Oprac.: T. Dziurzyński, Z. Fenichel, M. Honzalko, Łódź 1992, s. 266.

<sup>6)</sup> Tamże, s. 268.

<sup>7)</sup> W sumie utworzono 151 takich spółek. Zob.: Rozporządzenie Rady Ministrów z 19.04.1993 r. /Dz.u. Nr 33 1993 r. poz. 147/.

<sup>8)</sup> MPW. Program prywatyzacji zasobów majątku państwowego do roku 2000. Warszawa, 25.11.1995 r., s. 8.

<sup>9)</sup> Wg interpretacji kodeksu handlowego: „zaniechanie ogłoszenia nie wpływa na ważność powziętych uchwał”. Kodeks handlowy. Oprac.: T. Dziurzyński ... 25.11.1995 r., s. 414.

## OMÓWIENIE DYSKUSJI

*Grażyna Gierszewska*

Tradycją seminariów PBR-CASE stały się długie i ciekawe dyskusje, w których wypowiadają się nie tylko przedstawiciele sektora bankowego. Opinie dotyczące sposobów uregulowania wielu problemów z zakresu nadzoru bankowego i nadzoru właścicielskiego były podzielone. Różnice dotyczyły przede wszystkim kwestii zasadniczych takich jak usytuowanie nadzoru bankowego w polskim systemie finansowym, czy rozwiązań jakie należy wprowadzić w związku z procesami stowarzyszania Polski z różnymi układami gospodarczymi.

W dyskusji wzięli udział: Wojciech Rogowski, Jerzy Bajko, Paweł Wojciechowski, Tadeusz Baczek, Jan Solarz, Remigiusz Kaszubski, Tomasz Stankiewicz. Piotr Kazimierczyk, Ewa Balcerowicz, Maciej Krzak, Bogdan Nawrocki.

Przedstawiciel Ministerstwa Finansów stwierdził, że w procesach transformacji rola jego instytucji jako urzędu sprawującego nadzór jest bardzo trudna. Minister i pracownicy Ministerstwa Finansów są reprezentantami Skarbu Państwa w potężnych, ze względu na znaczenie w gospodarce, organizacjach ekonomicznych jakimi są współczesne banki. Oczywiście można mówić, że w skali Polski nasze banki są duże, już w skali europejskiej są to małe instytucje finansowe, a w skali światowej – nie ma o czym mówić.

Wielkość polskich banków jest przedmiotem dyskusji w kontekście konsolidacji, w procesach przekształceń własnościowych, czy wchodzenia przez nie w różnego rodzaju układy z partnerami zagranicznymi. Stąd problem nadzoru właścicielskiego nie może być lekceważony.

Z tym większym pietyzmem należałoby podchodzić do spraw podstawowych i starać się je uregulować zgodnie z zasadami całego systemu rynkowego, zasadami sprawdzonymi w praktyce, funkcjonującymi efektywnie w rozwiniętych krajach. Dotyczy to przykładowo możliwości tworzenia polityki i strategii właściciela wobec podmiotów, które są jego własnością. Właściciel musi mieć szansę zachowywać się jak człowiek interesu, nawet jeśli jest właścicielem ulotnym. Mowa tu o roli Ministerstwa Finansów jako właściciela, która to rola musi być godzona z funkcją nadzoru, a często stoi w sprzeczności z innymi funkcjami Ministerstwa.

Panelista podał jako przykład, w którym skumulowało się wiele nieprawidłowości związanych z nadzorem właścicielskim i brakiem określonych uregulowań, sprawę Banku Przemysłowo-Handlowego z Krakowa. Głośno było wokół tego banku z powodu odwołania prezesa zarządu i przebiegu procesu jego prywatyzacji. Był na pierwszych stronach gazet – nawet światowych; Financial Times o nim pisał, a i prasa niemiecka odnotowała całą sprawę. Komentowano jego włączenie do programu prywatyzacji i konsolidacji na tle całego programu przygotowanego przez Ministerstwo Finansów.

Uznaje się, że sam program jest bardzo dobry i startuje w odpowiednim momencie, gdyż należy podjąć pewne kroki przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, czy innych bardziej otwartych struktur gospodarczych. Nie byłoby w tym nic nadzwyczajnego, gdyby nie pewne elementy nadzoru właścicielskiego, które nie są w porządku, a co zauważyli obserwatorzy z zewnątrz, pozwa-

---

lając sobie na komentarze. Ujawnił się przede wszystkim niesprawny system przepływu informacji pomiędzy reprezentantem właściciela a ludźmi, którzy tym bankiem zarządzają a radą nadzorczą. Jest oczywiście cały kompleks spraw, które dotyczą luk w prawie, niedoskonałości rozwiązań legislacyjnych, które mogłyby być uregulowane już dawno. Brak tych nowych, adekwatnych do aktualnej sytuacji, rozwiązań jednoznacznych wykładni prawnych powoduje bardzo wiele trudności w bieżącym wykonywaniu funkcji właścicielskich takiej instytucji jaką jest Ministerstwo Finansów.

Rolą Ministerstwa Finansów powinno być także umacnianie roli sektora finansowego w gospodarce, gdyż jest to jądro ekonomiki każdego kraju. Zadania Ministerstwa są bardzo szerokie i mają być jeszcze powiększone w związku z tworzeniem nowego kształtu administracji centralnej; pogodzenie roli nadzoru, zachowanie spójności systemu finansowego i bezpieczeństwa to najważniejsze, a jakże często sprzeczne ze sobą, role. System bankowy powinien pełnić funkcje napędowe w rozwoju gospodarczym, pod warunkiem, że umożliwi mu się realizację tego rodzaju zadań, co jest tym ważniejsze w Polsce, gdzie giełda jest jeszcze bardzo słaba.

W Ministerstwie nie ma jednak za dużej świadomości tych wielu nakładających się ról i zadań jakie ciążą na nim także i w zakresie nadzoru właścicielskiego. Poznanie sposobu funkcjonowania ministerstwa finansów w Niemczech daje też obraz jak wiele do zrobienia jest w Polsce w zakresie regulacji prawnych, systemowych i strukturalnych.

Na zakończenie swojej wypowiedzi panelista stwierdził, iż ma prawo do wypowiedzi krytycznych i uważa tę drogę za jedynie słuszną, gdyż tylko w trakcie polemik i wskazywania na błędy, niedociągnięcia, porównania do najlepszych rodzą się nowe rozwiązania, efektywniejsze, bardziej adekwatne do potrzeb, rozwiązujące trudne bieżące problemy.

Problemem uznanym za jeden z kluczowych w nadzorze bankowym była kwestia jego usytuowania i wiążąca

się tym odpowiedzialność. Rozwodził to zagadnienie jeden z panelistów, później wokół niego toczyła się polemika.

Pytanie zasadnicze – czy można skutecznie wykonywać funkcje wzajemnie się często wykluczające – sprawować nadzór nad całym systemem bankowym i nadzór właścicielski nad bankami? Taką rolę wziął na siebie Narodowy Bank Polski. Uznano, że musi on przejąć obie funkcje, bo nie ma innego rozwiązania. To ostatnie założenie było fałszywe i spowodowało, że zdecydowano się na rozwiązanie ułomne i trzeba to przyznać otwarcie, a nie bronić takiego stanu rzeczy. Często odnosi się wrażenie, że to Narodowy Bank Polski jest przy nadzorze bankowym, a nie odwrotnie.

Rozwiązania strukturalne nadzoru bankowego jakie zostały przyjęte, są nieefektywne także z powodu, iż w tej postaci, w jakiej został on stworzony, nie uznaje on pewnych form funkcjonowania w sektorze finansowym. Nadzór nie uznaje formy grupy bankowej, holdingu bankowego, konglomeratu. Nie ma czegoś takiego w pojęciu tej instytucji i nie przekonuje nikogo, że są spółki akcyjne i spółki spółek, i że może to być forma działania dużo bardziej efektywna, po prostu nie mieści się taka forma strukturalna w rozwiązaniach przyjętych przez nadzór bankowy. Jak dotąd nic nie jest w stanie tego zmienić. Wynika to najprawdopodobniej z ogromnego konserwatyzmu polskiego nadzoru bankowego, gdyż w inny sposób nie bardzo można wytłumaczyć ten stan rzeczy.

Problem tworzenia nowych struktur w systemie finansowym i rozwoju na tym polu z nadzorem bankowym będzie narastał. Spółki spółek, grupy bankowe, holdingi, konglomeraty to jest przyszłość także i w Polsce. Wszędzie na świecie są to sprawdzone, efektywne formy funkcjonowania, gdzie działania bankowe łączą się z ubezpieczeniowymi, a gospodarcze z finansowymi. Z wyżyn nadzoru bankowego czegoś takiego nie ma, bo przyjmuje on tylko „czyste formy aktywności „ w sektorze bankowym. Jeśli w polskim prawie holding traktowany jest jak spółka akcyjna to znaczy, że rozwiązania legislacyjne nie nadążają za stosunkami rynkowymi. Nie można odwoływać się do kodeksu handlowego i do lat 20-tych czy 30-tych,

---

w sytuacji kiedy mamy lata 90-te, transformację systemową, tworzymy nowe struktury organizacyjne, ekonomiczne, społeczne itd. Kodeks handlowy, przy całej jego genialności z prawniczego punktu widzenia nie uwzględnia tego, co jest rzeczywistością instytucjonalną w systemach bankowych w obecnej dobie.

W tym kontekście zwrócono uwagę, na fakt powstania w polskiej gospodarce swoistych konglomeratów – instytucji, które skupiają różne funkcje. Są to banki, które pełnią rolę nie tylko uniwersalnych banków komercyjnych, ale także inwestycyjnych, faktycznie przejęły wiele przedsiębiorstw w wyniku realizacji ustawy o restrukturyzacji. Pojawiło się w związku z tym wiele problemów w zarządzaniu tego rodzaju organizacjami, które wymagają rozwiązania. Należałoby zastanowić się, czy procesowi konsolidacji i koncentracji w sektorze bankowym nie powinien towarzyszyć proces dekoncentracji i urynkowienia powiązań wewnątrz banku. Wystarczy odwołać się do przykładu Deutsche Bank, który obok ogromnego potencjału kapitałowego, jaki reprezentuje jako instytucja finansowa, ma w swojej strukturze setki małych firm, drobnych banków inwestycyjnych, a także drobnych firm zarządzających. Deutsche Bank ma w nich np. 90% lub 100% udziałów i jest to, jak widać, organizacja bardzo sprawna, pomimo różnorodności form działalności jakie prowadzi. W polskich bankach również należałoby podjąć zadanie wyodrębnienia pewnych podmiotów, wyspecjalizowanych w określonych obszarach działalności, gdyż przyczyniłoby to się do bardziej efektywnego ich funkcjonowania.

Inny zwolennik holdingów wskazał na dalsze argumenty za ich powstawaniem w sektorze bankom. Tworzenie grup kapitałowych przynosi wdrażanie nowoczesnych technik gospodarowania, zarządzania i organizacji. W projekcie nowego Prawa Bankowego zostało to zawarte, cóż z tego skoro projekt utknął, a przecież jest on nawet ważniejszy niż ustawa o Narodowym Banku Polskim i Państwowym nadzorze bankowym.

Zwrócono uwagę na pewną rozbieżność w postrzeganiu sposobu funkcjonowania nadzoru bankowego. Opinie ludzi tam pracujących są pozytywne, Narodowy Bank

Polski z Panią Prezes na czele uważa, że zastrzeżenia do pracy nadzoru bankowego są niesłuszne i krzywdzące. Nadzór obarcza się takimi sprawami, za które nie ponosi on odpowiedzialności i stąd biorą się negatywne opinie o jego działalności. Tymczasem Minister Finansów wielokrotnie polemizował z Narodowym Bankiem Polskim i zwracał uwagę jego władzom na wiele nieprawidłowości oraz zaniedbań ze strony nadzoru bankowego, które doprowadziły do wielu fatalnych skutków w sektorze finansowym.

Główną kwestią będącą przedmiotem sporów o nadzór bankowy jest problem zbyt późnego wkraczania do akcji nadzoru. W opinii Ministerstwa Finansów powinien on reagować we wczesnej fazie kryzysu w banku, a nie dopiero wtedy kiedy bank upada. Krytyczne spojrzenie na sposoby działania nadzoru bankowego ma także Najwyższa Izba Kontroli oraz wiele banków komercyjnych, banków spółdzielczych, a także Związek Banków Polskich. Wystarczy sięgnąć do prasy specjalistycznej i nie tylko, aby przeczytać, co jest przedmiotem niezadowolienia i wytykania błędów. Najwyższa Izba Kontroli zarzuca na przykład nadzorowi bankowemu, że nie poddaje się on kontroli, a powinien.

Jeden z dyskutantów wskazał, że może należałoby sformułować taką tezę – nadzór bankowy stara się pracować coraz lepiej i na pewno ma osiągnięcia w tym zakresie, ale ma jeszcze wiele do zrobienia. Na karb niedoskonałości nadzoru i w formie jego usprawiedliwienia trzeba powiedzieć, że jest to instytucja młoda w naszym systemie finansowym, uczy się wielu rzeczy, nie ma doświadczenia, pojawiają się coraz to nowe sprawy do uregulowania, a na dodatek istnieją luki w rozwiązaniach legislacyjnych, które powodują spiętrzenie trudności.

Nie wszystkie błędy w funkcjonowaniu nadzoru można rozgrzeszyć, a na pewno zadziwiający jest tryb jego powołania i rozpoczęcia działania. Historycznie rzecz ujmując nadzór został powołany w lutym 1989 roku wraz z uchwaleniem Prawa bankowego. Był to praktycznie pierwszy nowy departament w Narodowym Banku Polskim, który zdołano utworzyć około połowy 1989 roku.



---

Działania podjęto dopiero w 1990 roku, czyli całe dwanaście miesięcy było straconych na sprawy organizacyjne.

Praktycznie do 1993 roku dokonywano bez przerwy zmian w nadzorze bankowym. Były to zmiany zasadnicze, merytoryczne, ale także zmiany na stanowiskach generalnych inspektorów. Przekazano kompetencje nadzoru nad bankami spółdzielczymi do Banku Gospodarki Żywnościowej, później (w 1992 roku) nadzór ten wrócił z powrotem do Narodowego Banku Polskiego.

Zwrócono uwagę, że jeśli w kontekście, także historycznym, tj. tworzenia nadzoru bankowego, mówi się że instytucja ta nie wykonuje pewnych czynności to nie można jej z tego rozgrzeszać. Należy to raczej uznać za oskarżenie. Jeśli nie ma instytucji finansowej oceniającej wiarygodność kredytową banków to trzeba ją stworzyć. Nadzór nie powstał w chwili kiedy gospodarka rynkowa już okrzepła, ustabilizowała się, ugruntowała swoją pozycję w ekonomice kraju. To jest ciągle dynamicznie rozwijający się organizm, który wymaga elastycznego podejścia, a więc także tworzenia nowych rozwiązań instytucjonalnych i regulacyjnych. Nie może dochodzić do sytuacji, że wykrada się listę limitów na rynku międzybankowym, do jakich dopuszcza się na operacji z danym bankiem. Takie sytuacje nie powinny mieć miejsca, należy je instytucjonalnie wbudować w system finansowy.

Aktualne kierownictwo nadzoru bankowego dokłada starań aby poprawić wizerunek swojej instytucji i to się zaczyna udawać, nadal są trudności i kłopoty, jak wszędzie, ale jest coraz lepiej, jak podsumował inny dyskutant. Zwrócił on uwagę na kwestię kryteriów oceny banków. Jednym z podstawowych, sformułowanym w Prawie Bankowym, jest współczynnik płynności. Problem w tym, iż nie sprecyzowano tych norm w żadnym zarządzeniu. Nadzór posługuje się w związku z tym jedynie pewnymi zaleceniami z 1990 roku. Inny współczynnik wypłacalności, umieszczony również w Prawie Bankowym w 1989 r. jako jedno z podstawowych kryteriów oceny funkcjonowania banków, określono w zarządzeniu w 1992 r.

Na trudności regulacyjne w nadzorze bankowym nakłada się kryzys całego systemu bankowego. Dokonuje się zmian wielu ustaw – nowa ustawa o Narodowym Banku Polskim, projekt ustawy o państwowym nadzorze bankowym. Na to nakładają się takie działania w sektorze finansowym jak sanacja banków, na którą Sejm przeznaczył 3 biliony złotych a wydano 5 bilionów złotych. Można powiedzieć, że w takiej sytuacji te trzydzieści kilka oddziałów okręgowych Narodowego Banku Polskiego, które są odpowiedzialne za nadzór bankowy i 11 zespołów terenowych to nie jest źle. Sposoby funkcjonowania tych służb bankowych poprawiają się pomimo, że ciągle nadzór dotyka wiele niedomagań.

Podnoszono drugą bardzo ważną grupę problemów, a mianowicie rozróżnienie pomiędzy nadzorem państwowym a nadzorem właścicielskim. Nie jest przekonująca argumentacja instytucjonalna spółki akcyjnej w zakresie nadzoru właścicielskiego. Prawdą jest oczywiście to, że wszyscy akcjonariusze są sobie równi i nie ma „równiejszych” i „mniej równych”, stąd wszystkie krytyczne argumenty o nadzorze właścicielskim w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa przedstawione przez jednego z panelistów są trafne. Istnieje jednak koncentracja akcji i wobec tego w kodeksie dotyczącym spółek i w statutach tego typu organizacji dokonuje się pewnych rozróżnień. Jeśli mam 75% kapitału akcyjnego to mam prawo zwoływania walnych zgromadzeń, określania problematyki podejmowanej na tych zgromadzeniach, mogę kształtować władze spółki. Odpowiednio jeśli mam 50% akcji to mam zagwarantowane prawo wprowadzania do zarządu spółki 1 – 2 członków. W przypadku posiadania pakietu kontrolnego są określone możliwości oddziaływania na funkcjonowanie przedsiębiorstwa będącego spółką. Nierozwiązaną pozostaje jednak kwestia nadzoru właścicielskiego przy koncentracji kapitału, zmian struktury w spółce akcyjnej.

Problem zarządzania jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa wiąże się ze wspomnianym przez otwierającą dyskusję Ewę Balcerowicz „władztwem gospodarczym”, gdyż tak należałoby tłumaczyć angielski termin „corporate governance”. Ważne jest kto kojarzy interesy



---

w danej organizacji, kto narzuca sposoby działania, kto tworzy plany, strategie, wyznacza cele; ktoś taki zawsze istnieje. Często jest pomieszanie interesów. Taki przykład – dyskutowano o kapitale finansowym i czy można mieszać kapitał niebankowy z bankowym, czy dopuszczalny jest udział kapitału niebankowego w zarządzaniu bankami. To cała ogromna grupa zagadnień.

Podniesiono także kwestię obawy o możliwość napływu „niepożądanego” kapitału do polskiego sektora bankowego, którą podniósł jeden z panelistów. Stwierdzono, że są rozwiązania, na których można się wzorować, aby nie dopuścić do patologii w systemie bankowym. Jako przykład mogą posłużyć Niemcy, gdzie mówi się o „licencjonowaniu nadzoru bankowego”. Oznacza to, że jeśli dopuszcza się wejście podejrzanego kapitału to stosuje się nadzór szczególny i jest on tak dokuczliwy, iż taki kapitał, jeśli rzeczywiście ma nieczyste intencje i zamiary to sam się wycofa, bo ma dość takiej opieki. W ramach modelu systemu finansowego i modelu nadzoru można więc stosować pozataryfową barierę wejścia na rynek. Nadzór bankowy jest w tym przypadku także funkcją prowadzoną przez państwo polityki w zakresie otwierania sektora na konkurencję zewnętrzną.

Kolejne pytanie, kluczowe dla rozważenia miejsca nadzoru bankowego w systemie finansowym, to jak się mają relacje między nadzorem państwowym a strategią bezpieczeństwa systemu. Jeśli jest „ułomny właściciel”, który nie jest w stanie dokapitalizować banku to zagraża to systemowi jako całości. Takiego właściciela trzeba jak najszybciej zastąpić. Wiele jest na tym tle nieporozumień pomiędzy Ministerstwem Finansów a Narodowym Bankiem Polskim. Brak jest przede wszystkim logicznej spójności w działaniach obu instytucji – jeśli odpowiadam za bezpieczeństwo systemu bankowego to nie mogę zdawać się na „ułomnego właściciela”, nie mogę go zaakceptować. Odpowiedź rysuje się jedna – należy doprowadzić do sytuacji, w której będzie właściciel z prawdziwego zdarzenia, czyli trzeba zdynamizować procesy prywatyzacji sektora bankowego. Na pewno też trzeba zintegrować działania Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego wobec banków i całego sektora finansowego.

Jeden z dyskutantów zwrócił uwagę na rozumienie roli, a wręcz misji nadzoru bankowego w systemie finansowym. Można zgodzić się, że głównie ma on za zadanie dbanie o bezpieczeństwo systemu. W nawiązaniu do wypowiedzi o rozszerzeniu roli banków, posiadania przez nie udziałów w przedsiębiorstwach i pełnienia funkcji właściciela, powstaje kwestia wspólnego dobra jakim jest majątek podmiotów gospodarczych. I tu pojawia się problem nie tylko wiarygodności banków, nie tylko ochrony deponentów zasobów, ale również kwestia bezpieczeństwa transakcji. W ten sposób wchodzimy w zagadnienia oceny wiarygodności, miary tej wiarygodności. Czy jest nowe zadanie dla nadzoru bankowego? Aktualnie nie jest to wpisane w jego rolę, co można uznać za lukę w przepisach, o której też już była mowa. Powierzenie sprawy oceny wiarygodności banków tylko nadzorowi bankowemu jest ryzykowne. Bez włączenia w to instytucji sensu stricto rynkowych, które podniosłyby jakość zarówno ocen jak i wsparły kapitałowo ten proces, trudno sobie wyobrazić bezpieczeństwo całego systemu.

Rola nadzoru bankowego, rozdzielania odpowiedzialności, określenia kompetencji oraz instrumentów powracała w dyskusji wielokrotnie. Stwierdzono w jednej z wypowiedzi, że nadzór bankowy powinien być wielostopniowy i wielostronny oraz różnorodny. Zakres kompetencji oraz instrumenty, którymi posługuje się nadzór muszą zostać ściśle sprecyzowane. Nadzór bankowy nie może odpowiadać za wszystko, gdyż są jeszcze właściciele, którzy muszą wypełniać swoje role zarządcze i kontrolne.

Bank nie psuje się od razu, co powiedział jeden z panelistów. Oznaki trudności i kryzysu narastają, problemy nie rodzą się z dnia na dzień. Przykłady z praktyki wyraźnie wskazują, że upadek wielu instytucji finansowych, nie tylko w Polsce, ale i na świecie spowodowany był zaniedbaniami w zakresie kontroli.

Właściciel ma wiele instrumentów, które mogą służyć mu do reagowania, gdy zaczyna się coś źle dziać. Nie jest prawdą, że właściciel nie jest wyposażony w żadne możliwości oddziaływania. Ma radę nadzorczą, zarząd, walne zgromadzenie akcjonariuszy. Rada nadzorcza re-

---

prezentując właścicieli jest instytucjonalnie zobowiązana do kontroli i nadzoru nad organizacją, którą jej powierzono. Nie może ona przeoczyć pewnych faktów i symptomów kryzysu w firmie, chyba, że niedbale wykonuje swoje obowiązki. Można oczywiście podnieść problem, że zdarzają się sytuacje kiedy rada nadzorcza musi wykonywać decyzje podjęte przez walne zgromadzenie; brak ich realizacji może być uznany za niedopuszczalną ingerencję i przekroczenie kompetencji, ale takie przypadki są jednak rzadkością.

W aktualnej sytuacji nie ma zapisu legislacyjnego zobowiązującego rady nadzorcze banków do przekazywania sygnałów o symptomach kryzysu w banku. Nadzór bankowy może też jedynie oddziaływać na zarząd banku, bo taka jest w chwili obecnej regulacja, jakkolwiek przekazuje także informacje o swoich spostrzeżeniach i uwagach o nieprawidłowościach także do rady nadzorczej banku. W projekcie Prawa bankowego są propozycje rozwiązań w tym obszarze, aby udoskonalić przepływ informacji. Rada nadzorcza zostałaby nawet zobligowana do przekazywania określonych informacji o funkcjonowaniu banku. Aktualnie nie są odosobnione sytuacje, że zarząd banku realizuje swoje własne interesy, a rada nadzorcza usiłuje dbać o interesy właścicieli i często jest to nie do pogodzenia. Są to doświadczenia nie tylko polskie. W Stanach Zjednoczonych, w przypadku, gdy mamy do czynienia a z fuzjami czy konsolidacją, zarząd stara się mieć z tych operacji jak najwięcej korzyści dla siebie i robi to na różne sposoby np. dokonując przewartościowania akcji, „dołożenia” dodatkowych pieniędzy dla zarządu, stworzenia biurokratyzowanej struktury, tworzenie zatorów przy przepływie informacji. Nie można tego ignorować, bo takie działania mają miejsce przy przeprowadzaniu zmian o dużym zakresie i skali.

W stosunku do banków instytucją specjalnie powołaną do kontroli jest nadzór bankowy i tu wracamy do istoty zagadnienia. Został on powołany do obrony interesów gospodarki i deponentów, i to nie powinno się zmienić, w jakąkolwiek stronę nie poszłyby regulacje i zmiany. Ten nadzór wyposażony jest w stosunkowo precyzyjne instrumenty oddziaływania. W roku 1996 banki będą zobowią-

zane do opracowania sprawozdań według nowych wzorów. Sprawozdania te są naprawdę bardzo szczegółowe i dobrze zestandaryzowane. Stwarza to ogromne możliwości działania dla nadzoru bankowego. Po pierwsze daje możliwość algorytmizacji oceny banków; po drugie, ich szczegółowość daje możliwość wglądu w stosunkowo wiele sfer działalności każdego banku. Nadzór bankowy zostanie więc wyposażony w ogromną wiedzę o sektorze i konkretnych instytucjach w nim funkcjonujących. Przyznamniej z teoretycznego punktu widzenia, jak się wydaje, będzie można stworzyć system wczesnego ostrzegania.

Nie ma tu i nie może być argumentów typu, że powstaną trudności z przetworzeniem ogromu informacji. W sektorze działa określona liczba banków, w końcu nie tak wiele, jest to w każdym razie liczba skończona. W dzisiejszych czasach technika komputerowa stwarza praktycznie nieograniczone możliwości przetwarzania danych, tylko należy umieć ją wykorzystywać, a także chcieć z niej skorzystać.

Poruszono poważny problem rzetelności sprawozdawczości. Niektóre zagrożenia mogą być dostrzeżone tylko od wewnątrz banku o czym doskonale wiedzą prezesi i mogą to ukryć. Przykładowo, wiele razy podczas bezpośredniej kontroli w banku udało się wykryć, że ma on doskonałą sprawozdawczość, z której wynika dobra jego kondycja. Bank ma, mianowicie, współczynnik wypłacalności na odpowiednim poziomie i inne wskaźniki są też dobre, nie wskazują na żadne zagrożenie. Natomiast w biurku u prezesa znajduje się gwarancja, która rujnuje cały pozytywny obraz banku i stawia pod znakiem zapytania jego byt. Co w takim przypadku rozważać, czy to kwestia moralności ludzi pracujących w tym banku, czy podważanie sprawozdawczości jako takiej? Czy nadzór bankowy może mieć zaufanie i budować swoją strategię działania wobec sektora finansowego na takiej sprawozdawczości, nawet udoskonalonej zgodnie z zasadami, które będą obowiązywać w 1996 r.?

Oczywiście pojawia się problem czy nadzór bankowy ma być także instytucją „ścigania”, czy to rola NIK. Pytanie tego typu powstaje w związku z kwestią wiarygodności

---

i rzetelności sprawozdań. Wiadomo, że jeśli dane będą zafalszowane to nie ma mowy o kształtowaniu żadnej polityki wobec sektora i tworzeniu systemu wczesnego ostrzegania. Należy zgodzić się, że nadzór bankowy nie może zajmować się ściganiem przestępców finansowych i w związku z tym powinien być stworzony mechanizm, który daje możliwość ujawniania przestępstw i ścigania przestępców. To już jest inne zagadnienie, natomiast wszystkie wymienione rodzaje nadzoru są potrzebne; Nadzór bankowy, nadzór właścicielski i nadzór zarządczy.

Jeden z dyskutantów wskazał, że w jego praktyce uczestniczenia w radzie nadzorczej banku nie spotkał się z jakąkolwiek próbą konsultacji nadzoru bankowego i zasięgnięcia informacji właśnie w radzie. Wydaje się, że istnieją tu niewykorzystane bardzo duże możliwości i potencjał tego organu kontroli banku. Należałoby się zastanowić nad zinstytucjonalizowaniem takiej współpracy, gdyż jest celowa, a nawet konieczna.

Problem prywatyzacji i modelu docelowego sektora bankowego w Polsce podniósł kolejny dyskutant. Wielokrotnie na seminariach PBR – CASE, przy okazji dyskusowania różnorodnych zagadnień wpływała kwestia modelu anglosaskiego i japońskiego w zakresie rozwiązań i relacji pomiędzy gospodarką a sektorem finansowym. Model anglosaski uznawano zawsze za bardziej liberalny, natomiast japoński określano jako zdominowany przez system bankowy. W którym kierunku powinna iść transformacja polskiego systemu gospodarczego? Obserwując realia i rzeczywistość tworzoną na naszych oczach wyraźnie widać dużą i rosnącą rolę regulacji finansowych w gospodarce. Przykładowo – coraz więcej banków wchodzi w funkcje zarządcze nad przedsiębiorstwami, lokuje w nich swoje własne środki finansowe, rozbudowuje funkcje nadzoru nad organizacjami gospodarczymi. Problem w tym, że ciągle jeszcze gros systemu bankowego nie zostało sprywatyzowane i znajduje się w rękach państwa. Oznacza to, że te nowe, rodzące się dopiero sposoby działania są kontrolowane przez państwo. W związku z tym istnieje ryzyko, że może się z tym wiązać pewna petryfikacja istniejących struktur. W skali makroekonomicznej wystąpił problem zarządzania gospodarką, za-

rzadzania przejętymi przez państwo zasobami, w okresie przejściowym tj przed ich sprywatyzowaniem. Banki przejęły w części te role, można to uznać za znalezienie rozwiązania zastępczego.

Banki zostały obarczone nową rolą, rolą właściciela, a problem w tym, że mają one kłopoty z wykonywaniem podstawowych funkcji bankowych, które przecież też nabrały innej roli, innego znaczenia i muszą być wykonywane także w innej skali w procesach tworzenia nowego systemu gospodarczego. Nie są odosobnione opinie, że rola zarządzania przedsiębiorstwami i „corporate control” przekazana bankom to bardzo niebezpieczna operacja. Powszechne są głosy o kryzysie w sektorze bankowym, nie jest znany do końca poziom bezpieczeństwa w bankach i do tego nakłada się nowe funkcje na instytucje, które nie działają całkiem prawidłowo, przeżywają wewnętrzne trudności i same wymagają przekształceń strukturalnych, własnościowych, słowem restrukturyzacji na szeroką skalę.

Na tym tle został poruszony problem banków spółdzielczych, które przeżyły szczególną terapię szokową. Banki te są bardzo słabe kapitałowo, brak im umiejętności w rozpoznawaniu rynku, nie mają wiedzy i fachowych kadr w zakresie wprowadzania nowych produktów bankowych, charakteryzują się niskim przedziałem związanym ze współczynnikiem koncentracji kredytów. Banki te naprawdę niewiele mogą i nie potrafią odnaleźć się w aktualnej sytuacji; pomimo tego część z nich nieźle sobie radzi i trzeba to docenić. Niedobra sytuacja banków spółdzielczych rzutuje na cały sektor finansowy, stąd wynika oczywiście rola nadzoru bankowego.

Nadzór bankowy w stosunku do banków spółdzielczych ewoluował i był przenoszony z Narodowego Banku Polskiego do Banku Gospodarki Żywnościowej jako banku zrzeszającego. Wynikało to przede wszystkim ze zmiany ustawy o związkach spółdzielczych. Dopóki były one zrzeszone w BGŻ niejako przymusowo, to bank ten sprawował nadzór, ściślej rewizję. Po liberalizacji prawa banki spółdzielcze mogły zrzeszać się gdzie chciały i dlatego nadzór został przekazany do Narodowego Banku

---

Polskiego. Z chwilą wejścia w życie ustawy o nadzorze bankowym kompetencje nadzorcze wobec banków spółdzielczych trafiły do dyrektorów okręgowych oddziałów NBP. Aktualnie znowu dokonuje się zmian, gdyż mamy ustawę o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ. Ponownie tworzy się związki rewizyjne i przekazuje nadzór nad bankami spółdzielczymi bankom regionalnym.

Trudności w sektorze bankowym powodują, że jest to także moment krytyczny dla nadzoru bankowego. Z jednej strony nadzór rozwija się i konsoliduje, a z drugiej strony istnieją pewne zagrożenia, że procesy te zostaną przerwane. Wskazują na to projekty ustaw przygotowane przez Narodowy Bank Polski nie tylko o nadzorze bankowym, ale także inne bezpośrednio z nim związane. Można podnosić, że jest to problem o wymiarze politycznym, ale chyba nie tylko. Warto podjąć merytoryczną dyskusję, gdzie nadzór bankowy i o jakich kompetencjach powinien być umiejscowiony. Czy nie należy postawić znaku zapytania nad obecnym usytuowaniem nadzoru bankowego, w banku centralnym, a więc tu gdzie jest on bezpośrednio związany z kwestiami płynności rynku finansowego. Można powiedzieć, że skoro stoimy na progu konsultacji projektów ustaw to takie pytania, dość prowokacyjne, są uzasadnione.

Inny kontrowersyjny problem, który był dyskutowany, to kwestia podziału odpowiedzialności pomiędzy właściciela banków a nadzór bankowy. W gestii Ministerstwa Finansów jest 65% wartości sektora finansowego. Nadzór bankowy jest tym, który bez przerwy zwraca uwagę, że właściciel nie dba o swój majątek. Na tym tle rodzi się wiele konfliktów. Oczywiście można powiedzieć, że źródło jest daleko głębsze i nic na to nie można poradzić, bo kwestia i jej rozwiązanie leży w deficycie budżetowym. Ministerstwo Finansów musi mieć pieniądze na określone cele wytyczone przez politykę budżetową. Może go ściągnąć z rynku, może go otrzymać z banków komercyjnych lub banku centralnego i tu znowu zarzewie konfliktu i wzajemnych animozji.

Kolejne źródło trudności to relacje pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a nadzorem bankowym. Zarzuca się

nadzorowi, że wkracza on do akcji jak już jest za późno, bank jest w takim kryzysie, że nie można go uratować. Postulat niby prosty: zbierać informacje, monitorować system i interweniować kiedy jest czas na uzdrowienie danej instytucji. Skąd jednak nadzór bankowy ma czerpać informacje, jeśli istnieje zapis o tajemnicy bankowej i nie można udzielać informacji o kredytach. Tajemnica bankowa jest czymś świętym i nie można udzielać informacji policji, Urzędowi Ochrony Państwa czy Najwyższej Izbie Kontroli tylko dlatego, że oni tego chcą. Muszą być poważne powody, aby tę tajemnicę naruszyć. Są określone regulacje prawne i należy się ich trzymać – twarde prawo, ale prawo. Można oczywiście zastanawiać się jak zmieniać prawo jeśli jest ono nieskuteczne, przeżyło się, nie przystaje do nowej rzeczywistości itd., ale póki ono jest to trzeba go przestrzegać, gdyż tego wymagają reguły gry w państwie demokratycznym..

W trakcie kontroli stwierdza się określone nieprawidłowości i przekazuje dane do NIK. Nadzór bankowy właśnie przeżywa u siebie kontrolę NIK i panelista nie wypowiedział się o tej kontroli zbyt pochlebnie. Wskazał na wiele niekompetencji i niezajomości podstawowych zagadnień finansowych i bankowych. Jak na tym tle ma nie dochodzić do konfliktów, zadał retoryczne pytanie.

Banki zobowiązane są do zachowania tajemnicy, natomiast okazuje się, że zasady tej nie przestrzegają inne instytucje również do tego zobowiązane. Świadczą o tym przypadki kilku banków, które upadły. W Bydgoskim Banku Komunalnym przeprowadzana była inspekcja NIK, która stwierdziła nieprawidłowości. W tym samym czasie Narodowy Bank Polski rozważał decyzję udzielenia temu bankowi pomocy. Wypadki potoczyły się jednak bardzo szybko, ktoś przekazał do prasy informacje o kłopotach banku co spowodowało zrozumiałą reakcję ludzi trzymających tam depozyty – wszyscy natychmiast chcieli je odebrać. Bank upadł, a nie musiał. Podobnie było w przypadku BSR w Poznaniu, w Prosper Banku. Informacje musiały przedostać się do opinii publicznej bądź z NIKu, bądź z prokuratury.

Nie zgodzono się z tezą, że nadzór bankowy nie sprawuje prawidłowo swoich funkcji w stosunku do tych ban-

ków, gdzie zaobserwuje nieprawidłowości. Zapewniano, że w granicach swoich kompetencji robi to co powinien. Informuje o swoich spostrzeżeniach zarząd banku i jego radę nadzorczą oraz przekazuje zalecenia, które można określić jako profilaktykę zapobiegania rozprzestrzenianiu się trudności i ich narastaniu na skalę zagrożenia bytu danej instytucji. Zalecenia nie noszą charakteru restrykcyjnego i nie są aktami obowiązującymi dla banku. Stanowią one propozycję zmian, udoskonalenia, poprawienia w strukturach, procedurach, procesach, planach itd. Są to sygnały, iż być może należy się zastanowić jak dane problemy rozwiązać, że aktualna sytuacja nie jest jeszcze alarmująca, ale będzie taka jeśli dany sygnał zostanie zignorowany. Można tego typu przyjęte rozwiązania legislacyjne krytykować, zastanawiać się czy są sprawne, ale niedobrze jest jeśli się je ignoruje czy ich nie zauważa.

Poglądy na temat usytuowania nadzoru bankowego są rozbieżne, a argumentów za poszczególnymi rozwiązaniami wiele. Zgodzono się co do faktu, że jest to sprawa polityczna i to będzie ważyć na podejmowaniu decyzji w tym zakresie. Jeśli nadzór bankowy zostanie podporządkowany premierowi odpowiadającemu jednocześnie za finanse w państwie to nadzór właścicielski zostanie połączony z nadzorem bankowym. Nie jest to dobre rozwiązanie. Widać przecież po różnych decyzjach i działaniach Narodowego Banku Polskiego, że potrafi on być bezstronny i obiektywny w stosunku do tego co dzieje się w sektorze bankowym, w związku z tym nadzór powinien nadal podlegać mu instytucjonalnie.

Bank centralny w każdym kraju ma za zadanie utrzymywanie stabilizacji w sektorze finansowym, wzmocnienie wartości pieniądza danego państwa, nie jest jego rolą „łatanie dziur” w budżecie i wspomaganie polityki budżetowej. W Polsce natomiast często rząd stara się nakładać taką rolę na Narodowy Bank Polski, protest powoduje konflikty. NBP patrzy na politykę gospodarczą w długim horyzoncie czasowym. Wskazuje na ciągle wysoką inflację, np w porównaniu do OECD, gdzie wynosi ona 9%, u nas 23%, przy przewidywanej na 1996 r. 19-21%. Jak możemy porównać się do Czechów, gdzie udało się dużo

lepiej uporać się z polityką monetarną. Myślenie o wstąpieniu do Unii Europejskiej i kalendarz liberalizacyjny wymaga skupienia się na określonych działaniach w sektorze finansowym, gdyż trzeba sprostać trudnym wymaganiom regulacyjnym.

Nadzór bankowy mieści się także w perspektywie i budowaniu strategii działania Narodowego Banku Polskiego. Jeśli teraz zabierzemy z banku centralnego instytucje nadzoru i zaczniemy tworzyć nowe struktury od początku grozi to chaosem, destrukcją i brakiem nadzoru w sektorze finansowym na najbliższe dwa lata. Czy możemy sobie na to pozwolić? Zamyśl jest taki aby nadzór był tylko strukturą wykonawczą w rękach premiera. Oznaczałoby to pozostawienie pewnych funkcji w banku centralnym, np sprawozdawczości, założeń polityki pieniężnej, kredyty typu kredyt ostatniej szansy, kredyt refinansowy dla banków. W sytuacji, gdy jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny to taki wykonawczy organ nadzoru bankowego przy premierze nie jest potrzebny.

Pomysły aby oddzielić nadzór bankowy od banku centralnego wzięły się z porównań do innych systemów w krajach europejskich. W Danii i Holandii nadzór bankowy jest rzeczywiście wyodrębnioną strukturą. W Finlandii jak dotychczas również stanowi on wyodrębnioną instytucję, ale pojawiły się propozycje aby z powrotem włączyć go do banku centralnego. Na Węgrzech mają podobne problemy. W Niemczech nie jest całkowicie wyizolowany, gdyż nadzór bankowy pełni tylko 20% funkcji nadzorczych, a 80% realizuje bank centralny i nadzór jest powiązany z Bundesbankiem. Podobne rozwiązania przyjęto we Francji. W Stanach Zjednoczonych agencji nadzorczych jest kilka i trwa tam dyskusja czy nie lepiej byłoby skupić ich funkcje w rękach rezerwy federalnej.

W nowych polskich projektach problem tkwi w tym, że planuje się de facto osłabienie roli nadzoru bankowego, a nie wzmocnienie. Zrealizowanie tych projektów to ograniczenie funkcji, zmniejszenie sprawności nadzoru bankowego, a my tu dyskutujemy, jak podnieść rolę nadzoru, jak doprowadzić do tego aby był bardziej skuteczny, jaka struktura będzie sprzyjała temu, że nadzór będzie dobrze

---

działal i czuwał nad bezpieczeństwem sektora finansowego. Tymczasem budowanie gospodarki rynkowej wymaga tworzenia nowego prawa i instytucji sprzyjających rozwojowi nowych form funkcjonowania podmiotów gospodarczych we wszystkich dziedzinach.

Sformułowano wniosek, że z nadzorem jako takim nie jest tak źle, bo sprawuje go na dobrą sprawę kilka instytucji; nadzór bankowy, nadzór właścicielski, nadzór Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Związku Banków Polskich i Krajowego Związku Banków Spółdzielczych. Swoistym nadzorem jest moralność bankowców, której przecież nie można kwestionować. Nadzór bankowy ma jednak ograniczone możliwości działania wynikające z faktu, że liczy tylko 160 osób. W Niemczech jest to armia ludzi – 6000. Problem leży w wyszkoleniu ludzi, gdyż stanowi to poważną trudność w krótkim okresie czasu. Banków jest 100 plus 1600 banków spółdzielczych i to, niewielkie w sumie, grono 160 osób musi pełnić nad nimi nadzór.

Na zakończenie dyskusji powróciła jeszcze sprawa prywatyzacji w gospodarce. Życzeniem wielu ludzi para-

jących się zarządzaniem byłoby przekształcanie przedsiębiorstw od razu w spółki, drogą kapitałową. Każdy zdaje sobie sprawę, że jednoosobowa spółka skarbu państwa jest formą ulomną i kodeks handlowy nie jest dostosowany do takich struktur okresu przejściowego. Stawka jest natomiast wysoka, bo chodzi o bezpieczeństwo systemu i poszczególnych przedsiębiorstw. Kodeks handlowy przewiduje, że jeśli dana firma źle gospodaruje to nie ma problemu, przejmie ją ktoś inny. Ten problem istnieje, bo nie ma kto przejąć upadającego przedsiębiorstwa. Agencja Rozwoju Przemysłu ratuje 20-30 przedsiębiorstw i ma dalsze 30 na swojej liście, ale to kropla w morzu potrzeb. Nie jest to tylko polska specyfika, gdyż wszędzie na świecie są takie agencje i wszędzie mają one bardzo skromne, ograniczone wieloma uwarunkowaniami możliwości działania. Na tym tle wskazano, że długo jeszcze ważną rolę w polskiej gospodarce będzie odgrywał nadzór właścicielski.

Na zakończenie spotkania Ewa Balcerowicz podziękowała wszystkim uczestnikom za przybycie, ciekawą dyskusję i zaprosiła na kolejne spotkania z cyklu seminariów PBR – CASE.