Radosław Kałużny
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

SKUTKI KRYZYSU. NOWE SPOJRZENIE NA ROLĘ BANKÓW

Wstęp

Lista przyczyn odpowiedzialnych za powstanie pierwszego poważnego kryzysu XXI wieku jest już dość długa, choć z pewnością będziemy jeszcze świadkami diagnozowania kolejnych powodów, które indywidualnie lub łącznie przyczyniły się do jego eskalacji. Wybór najważniejszych z nich według W.M. Orłowskiego (2009) zaprezentowano w tabeli.

Wybrane przyczyny globalnego kryzysu finansowego 2007-2009

Lp.	Przyczyna
1	Gwałtowne zmiany rozkładu sił gospodarczych na świecie i towarzysząca im nierównowaga (w tym wzrost znaczenia Chin i Indii w tworzeniu globalnego PKB) powodująca, w znacznym uproszczeniu, finansowanie amerykańskiego życia na kredyt oszczędnościami z Dalekiego Wschodu
2	Gwałtowne procesy globalizacyjne powodujące zmniejszenie efektywności nadzoru nad działalnością instytucji finansowych, problemy z właściwą oceną ryzyka inwestycyjnego oraz ryzyko rozprzestrzeniania się kryzysów finansowych („zarażania się nimi") na inne państwa
3	Zmiany demograficzne, które poprzez odchodzenie od systemów emerytalnych opartych na zasadzie PAYG* na rzecz systemów kapitałowych potęgowały zapotrzebowanie na aktywa finansowe
4	Gwałtowny rozwój rynku instrumentów pochodnych (o wielopiętrowej konstrukcji utrudniającej szacowanie ich wartości i ryzyka) używanych coraz częściej jedynie w celu spekulacji, a nie zabezpieczenia przed ryzykiem
5	Dynamiczny rozwój rynków finansowych nie znajdujący odzwierciedlenia w sytuacji w gospodarce realnej
6	Błędy w szacowaniu ryzyka, zwłaszcza w odniesieniu do instrumentów pochodnych takich jak CDS** czy MBS***
7	Poczucie nadmiernego (wręcz irracjonalnego) optymizmu powodujące przewartościowanie aktywów (zwłaszcza akcji i nieruchomości)

Lp.	Przyczyna
8	Niedostateczne procedury instytucji finansowych w zakresie oceny wartości zabezpieczeń (często przewartościowanych – zwłaszcza nieruchomości)
9	Błędy w zarządzaniu instytucjami finansowymi w efekcie niedostatecznego nadzoru właścicielskiego i nieodpowiedniego systemu premiowania (preferującego krótkookresowe zyski kosztem długookresowej stabilizacji) kluczowej kadry menedżerskiej
10	Błędy polityki gospodarczej, w tym brak odpowiednich regulacji ostrożnościowych, nietrafione polityki pieniężna i fiskalna

* PAYG – *pay as you go* - system emerytalny polegający na finansowaniu emerytur składkami pobieranymi od osób aktualnie pracujących.
** CDS – *credit default swap* – swapy kredytowe zabezpieczające przed ryzykiem upadłości dłużnika.
*** MBS – *mortgage backed securities* - obligacje zabezpieczone wierzytelnościami hipotecznymi.
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Orłowski (2009).

Jakkolwiek, co zostało ukazane w tabeli, przyczyn kryzysu można upatrywać w wielu procesach, w ocenie autora najważniejszymi z nich były nieodpowiednie regulacje zabezpieczające (na poziome regulatorów sektora finansowego i na poziomie poszczególnych instytucji) oraz towarzysząca głównie bankom przez wiele ostatnich lat nadmierna wiara w wykorzystywane modele (często autorskie) służące szacowaniu ceny i poziomu ryzyka poszczególnych instrumentów inżynierii finansowej.

1. Zaufanie publiczne – nadal konieczne?

Na cechę wyróżniającą banki z otoczenia rynkowego wskazywało się powszechnie fakt posiadania przez nie tak zwanego zaufania publicznego. Takie zaufanie udzielone bankom implikuje określone zachowanie. W działalności każdego banku ważne jest więc zachowanie maksymalnej przejrzystości i wysokiej jakości we wszystkich sferach działania, gdyż każda negatywna opinia o banku (nawet nie do końca znajdująca potwierdzenie w faktach) może nadwerężyć zaufanie udzielone przez klientów. Ponadto upadek banku powoduje również:

- utratę przez społeczeństwo zdeponowanego w nim majątku,
- likwidację placówek bankowych (co pociąga za sobą między innymi zwolnienia pracowników),
- obniżenie skłonności do oszczędzania w społeczeństwie,
- zmniejszenie podaży kredytów.

W zasadzie można stwierdzić, iż zaufanie publiczne, którym obdarzone są banki, wynika po części, a nawet głównie, ze specjalnego nadzoru, jakiemu są poddane. Tak więc z kategorią zaufania publicznego powinny się wiązać podwyższone wymagania co do profesjonalizmu działania przy jednoczesnej surowszej odpowiedzialności za efekty dokonanych czynności. Tworzenie zaufania publicznego wspomagane jest również przez prawo, które dzięki konstytuowaniu spójnego sys-

temu regulacji winno zapewnić bezpieczeństwo powierzonych bankom środków, uniemożliwiając przy tym podejmowanie przez banki działań jedynie w celu osiągnięcia zysku, pominąwszy poziom ponoszonego przy tym ryzyka.

W celu utrzymania zaufania publicznego działalność banków komercyjnych poddawana jest szczegółowej analizie ze strony podmiotów specjalnie powołanych w tym celu. Nadzór bankowy, bo o nim mowa, jakkolwiek byłby usytuowany od strony instytucjonalnej, winien charakteryzować się następującymi cechami:

- organy wykonujące nadzór oraz banki komercyjne działają w oparciu o określone przepisy prawa,
- sytuacje dopuszczające ingerencję nadzoru oraz środki, jakimi może on dysponować, są wskazane normatywnie,
- stosowanie środków nadzoru umożliwia jednocześnie podmiotowi nadzorowanemu ochronę prawną przed błędnymi decyzjami nadzoru,
- akty prawne regulujące nadzór nie mogą być zmieniane przez podmioty sprawujące nadzór.

Poprzez efektywne działanie organy nadzoru bankowego mogą również zapobiegać upadkom banków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki krajowej. Wdrażane są więc w ten sposób dwie, dość powszechnie znane, zasady: TBTF[1] oraz TITF[2]. Dodać należy jednak, że kierowanie się owymi zasadami jest coraz powszechniej krytykowane. Po pierwsze, ze względu na preferowanie określonych typów podmiotów, co prowadzi do powstania tak zwanego hazardu moralnego u osób odpowiedzialnych za bieżące zarządzanie i nadzór nad podmiotami traktowanymi w szczególny sposób. Ludzie ci wiedzą bowiem, że jakkolwiek ogromne byłyby straty ponoszone przez kierowane przez nich instytucje, w przypadku niepowodzenia będzie można i tak liczyć na „widzialną rękę" administracji. Drugim zaś niezmiernie istotnym argumentem są koszty pomocy, które najczęściej, w ostatecznym rozrachunku, ponoszą wszyscy podatnicy. Do krytyków doktryny TBTF zalicza się obecnie niedawny szef FED A. Greenspan, twierdząc, iż jeżeli podmiot jest zbyt duży, by upaść, oznacza to, że jest on zbyt duży[3]. A.H. Meltzer (2009) wytyka władzy krajowej (w tym nadzorowi nad rynkami finansowymi), że w pierwszej kolejności powinna ona dbać o interesy obywateli, a nie tylko bankierów.

Bank, jako instytucja zaufania publicznego, nie może lokować powierzonych mu pieniędzy w aktywa o niepewnej i wątpliwej jakości. Wskazuje się również, że banki to instytucje o charakterze dobra publicznego, gdyż pełnią m.in. funkcje dostawcy płynności dla przedsiębiorstw i samorządów, przejmują część ryzyka,

[1] TBTF – *too big to fail* – „zbyt duży, aby upaść". Według tej zasady istnieje grupa wielkich podmiotów, których upadłość mogłaby spowodować perturbacje w całej gospodarce.

[2] TITF – *too important to fail* – „zbyt ważny, aby upaść". Według tej zasady istnieje grupa ważnych podmiotów (niekoniecznie wielkich), których upadłość mogłaby spowodować perturbacje w całej gospodarce.

[3] Wypowiedź A. Greenspana, byłego szefa FED, dla Bloomberg z 16 października 2009 r.: „If they're too big to fail, they're too big".

dokonują alokacji oszczędności, czy wreszcie poprzez kredytowanie gospodarki przyczyniają się do rozwoju gospodarczego (Masiukiewicz 2009). Jednocześnie poprzez swoje cechy charakterystyczne, a zwłaszcza wykorzystywanie efektu dźwigni finansowej, banki są o wiele bardziej narażone na ryzyko upadłości spowodowanej różnego rodzaju zjawiskami kryzysowymi. Dlatego też pojawiają się głosy o konieczności ratowania ich wszelkimi możliwymi środkami, nawet za cenę ponoszenia przez całe społeczeństwo kosztów, często niemałych. Wydaje się jednak, że coraz częściej mogą dochodzić do głosu decydenci będący w opozycji, którzy przywołując swój zestaw argumentów, takich jak prywatna struktura właścicielska banków, prawa gospodarki rynkowej bądź pokusa powstawania, czy raczej nasilania przywołanego już zjawiska hazardu moralnego, protestują przeciwko udzielaniu pomocy bankom. Powstaje zatem kluczowe dla dalszego funkcjonowania systemu bankowego pytanie: Czy zaufanie publiczne jest bankom w ogóle potrzebne do prowadzenia działalności? Działalność banku komercyjnego opiera się na rachunku ekonomicznym i to właśnie taki komercyjny aspekt działalności wpływa na formułowanie jego misji, a nie wzniosłe frazy przytaczane często w podręcznikach z zakresu bankowości o pełnieniu funkcji emisyjnej pieniądza zdecentralizowanego, funkcji pośredniczącej czy funkcji transformacyjnej[4]. Może po prostu owo zaufanie powinno stać się jedynie czynnikiem świadczącym o przewadze konkurencyjnej, wypracowanym w trakcie wielu lat prowadzenia działalności, a nie czymś „nadanym" bankom jedynie ze względu na ich sposób prowadzenia działalności gospodarczej? Może też kierownictwo banków samodzielnie, to jest bez oglądania się na pomoc z zewnątrz, na przykład poprzez wzmożoną kontrolę wewnętrzną, powinno zadbać o jak najefektywniejsze wykorzystanie swoich zasobów?

2. Większa kontrola? Tak. Zewnętrzna? Nie tylko

Zjawiska kryzysowe dotykające w pierwszej kolejności instytucje finansowe spowodowały pojawienie się postulatów znaczących zmian w regulacjach dotyczących sektora finansowego. Jak wskazuje M. Iwanicz-Drozdowska (2009), mogą one obejmować trzy główne nurty:

- zwiększenie regulacji nadzoru,
- zwiększenie przejrzystości działania,
- międzynarodową współpracę nadzorców i regulatorów rynków.

Wydaje się, że kontekście objawów niedostatecznego nadzoru ze strony zewnętrznych instytucji kluczowe staje się zwiększenie przejrzystości działania i doprowadzenie do jeszcze efektywniejszej kontroli wewnętrznej. Jak wskazuje A. Janc

[4] Z podobnym pytaniem boryka się wielu bankowców (zarówno teoretyków, jak i praktyków), w tym L. Dziawgo (2009).

(2008), to przecież dzięki solidnie funkcjonującej kontroli wewnętrznej banki mogą utrzymać zdolność finansową wystarczającą do przetrwania nawet najbardziej burzliwych kryzysów. Zadaniem takiej kontroli jest również zapewnienie, iż wewnętrzne procedury wykorzystywane w toku działalności bankowej są wiarygodne, adekwatne i efektywne. W odniesieniu do regulacji obowiązujących wszystkie podmioty notowane na amerykańskich giełdach podlegających jurysdykcji SEC[5] takie wymogi zostały wprowadzone w 2002 r. ustawą zwaną potocznie Sarbanes-Oxley Act (SOX). Kluczowe regulacje związane są z tak zwanymi sekcjami 404 oraz 408S.

Pierwsza z nich wymaga od podmiotów giełdowych, a pośrednio również od wszystkich podmiotów powiązanych z nimi, publikowania corocznego raportu, będącego częścią sprawozdania składanego do SEC, w którym:

- wskazuje się odpowiedzialność kierownictwa jednostki sporządzającej sprawozdanie za wprowadzenie i utrzymywanie odpowiedniej struktury kontroli wewnętrznej oraz procedur związanych ze sprawozdawczością finansową,
- zawiera się ocenę, według stanu na koniec roku obrotowego emitenta papierów wartościowych, efektywności funkcjonującej struktury kontroli wewnętrznej oraz procedur związanych ze sprawozdawczością finansową (Moeller 2004).

Dodatkowo prawdziwość wspomnianych stwierdzeń jest potwierdzana przez zewnętrznych biegłych rewidentów na podstawie dokonywanych w sposób niezależny testów kontrolnych. Wprowadzenie takiego rozwiązania nastąpiło już we wszystkich krajowych instytucjach należących do międzynarodowych grup finansowych notowanych na giełdach nadzorowanych przez SEC. Wydaje się jednak, że można by rekomendować wprowadzenie takich regulacji również w pozostałych bankach. Oczywiście pamiętając o konieczności wyboru odpowiednich procedur do skali działania banków. W takiej sytuacji proces wdrożenia adekwatnych procedur kontrolnych będzie obejmował z pewnością następujące etapy:

- zaprojektowanie procedur zgodnych z nowymi, bardziej wymagającymi regulacjami obejmującymi kontrolę wewnętrzną w bankach,
- wprowadzenie (implementacja) zaprojektowanego planu w każdej dziedzinie funkcjonowania banku,
- identyfikacja, dokumentacja oraz testowanie pod kątem ich efektywności kluczowych kontroli wprowadzonych w banku,
- przegląd wyników z kluczowymi interesariuszami banku,
- przygotowanie wzoru raportu na temat prawidłowości funkcjonowania kontroli wewnętrznej w banku.

Druga z przywołanych regulacji, sekcja 408S, dotyczy sytuacji, w których SEC często nie jest w stanie odpowiednio szybko zweryfikować sprawozdań podlegających jej emitentów; w związku z tym komisja ma prawo do dokładniejszego przeanalizowania sprawozdań tych podmiotów, w których zaobserwowano by:

[5] Securities and Exchange Commission – amerykańska Komisja Papierów Wartościowych.

- istotne zmiany w opublikowanych wcześniej sprawozdaniach finansowych,
- znaczną amplitudę wahań cen akcji podmiotu (w porównaniu z innymi podmiotami),
- wysoką kapitalizację giełdową,
- nieadekwatny poziom wskaźnika P/E u podmiotów wschodzących,
- istotny wpływ podmiotu na kluczową dziedzinę gospodarki narodowej,
- inne zjawisko, które w ocenie SEC jest wskazówką do dokładniejszego przyjrzenia się sytuacji emitenta.

Zakończenie

Zważywszy na kontekst pierwszego, choć z pewnością nie ostatniego, globalnego kryzysu XXI wieku, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na podmioty finansowe (głównie banki) i ocenę ich funkcjonowania. Postulaty zwiększenia kontroli ze strony odpowiednich instytucji (banków centralnych lub innych regulatorów i nadzorców rynku) pojawiały się każdorazowo przy okazji zjawisk kryzysowych dotykających banki, jednak historia dowodzi, że nie były to działania skuteczne. A zatem kluczowe staje się pytanie o konieczność zachowania szczególnego statusu banków w gospodarce – statusu instytucji zaufania publicznego. Wydaje się, że możliwy i nawet realny jest odwrót od takiego podejścia, ku „unormalnieniu" banków, które miałoby polegać na wprowadzeniu zasady, że zaufanie publiczne jest jedynie czynnikiem przewagi konkurencyjnej konkretnej instytucji, a nie sektora jako całości. Efektem takiego podejścia będzie oczywiście zwiększone ryzyko upadłości niektórych banków nie zachowujących należytej staranności w doborze wykonywanych usług czy też w doborze czynności kontrolnych nad nimi. Jednak może to właśnie dzięki temu rynek oczyści się z instytucji nieefektywnych, nadzorowanych przez kadrę menedżerską przeświadczoną, że ich instytucje nie podlegają regulacjom rynkowym i nie upadną, gdyż zawsze będą mogli sięgnąć po pomoc ze strony nadzorcy lub państwa.

Bibliografia

Dziawgo L. (2009), *Bank jako „instytucja BRAKU zaufania publicznego"*, w: *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, J. Szambelańczyk (red.), Związek Banków Polskich, Warszawa.

Iwanicz-Drozdowska M. (2009), *Przebudowa globalnej architektury finansowej po doświadczeniach kryzysu* subprime. *Wybrane problemy do rozwiązania*, w: *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, J. Szambelańczyk (red.), Związek Banków Polskich, Warszawa.

Janc A., Kałużny R. (2009), *Audyt wewnętrzny i audyt zewnętrzny w banku,* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

Masiukiewicz P. (2009), *Rola państwa w przezwyciężaniu kryzysu banku*, w: *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, J. Szambelańczyk (red.), Związek Banków Polskich, Warszawa.

Meltzer A.H. (2009), *End-Too-Big-to-Fail*, International Economy. The Magazine of International Economy Policy, Winter.

Moeller R.R. (2004), *Sarbanes-Oxley Act and the New Internal Auditing Rules,* John Wiley & Sons, New Jersey.

Orłowski W.M. (2009), *Dziesięć przyczyn kryzysu i ich analiza*, w: *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, J. Szambelańczyk (red.), Związek Banków Polskich, Warszawa.

THE CRISIS' CONSEQUENCES. THE NEW LOOK ON BANKS' ROLE

Summary

Thanks to observing global financial crisis, with its culmination in 2007-2008, one might come into conclusion that past regulations were not appropriate to more and more complicated services offered by financial institutions (including banks). Therefore it is necessary to redefine banks' role in economy and their status of public creditability. The other significant thing to do is making banks implementing much more effective internal control rules which shall be helpful in avoiding negative crisis consequences in the future.