

DLACZEGO WARTO PRZECZYTAĆ KSIĄŻKĘ
STANISŁAWA KASIEWICZA
„TEORIA I PRAKTYKA ZARZĄDZANIA RYZYKIEM REGULACYJNYM
W SEKTORZE FINANSOWYM”?

O CZTERECH KORZYŚCIACH Z ZARZĄDZANIA RYZYKIEM REGULACYJNYM
DLA SEKTORA BANKOWEGO



WARSZAWA 2016

Regulacje to administracyjne interwencje władz państwowych w funkcjonowanie życia gospodarczego. Szczególnie te na rynku finansowym nie kojarzą się z wysoką jakością. Taką opinię prezentuje zwłaszcza najbardziej zainteresowane nimi środowisko, czyli sektor bankowy. Dla większości przedstawicieli naszej branży regulacje kojarzą się raczej ze stresem, dodatkowymi obciążeniami i obowiązkami, które nierzadko mocno wykraczają poza rzeczywiste potrzeby „naprawiania” mechanizmu rynkowego. Przyczyny takiego stanu są różne. Kluczowe jest jednak ogólne pytanie:

Czy można poprawić jakość regulacji, zwiększyć stopień ich akceptacji i polepszyć bilans korzyści i kosztów? Właśnie te zagadnienia porusza publikacja Stanisława Kasiewicza „Teoria i praktyka zarządzania ryzykiem regulacyjnym w sektorze finansowym”, którą Państwo otrzymaliście.

Książka w sposób jednoznaczny wskazuje, że jednym z najważniejszych narzędzi poprawy jakości regulacji (w tym dotyczących sektora bankowego) jest wprowadzenie do praktyki legislacyjnej problematyki zarządzania ryzykiem regulacyjnym. W literaturze występują jego różne definicje, jednakże najczęściej przyjmuje się określenie zaproponowane przez OECD mówiące, że ryzyko regulacyjne to zagrożenie (ewentualne szansa) realizacji oczekiwanych celów projektowanej regulacji (odchylenia negatywne lub pozytywne od stanu pożądanego).

Jakie są przesłanki, że zwrócenie uwagi na zarządzanie ryzykiem regulacyjnym może przynieść poprawę sytuacji, zarówno dla społeczeństwa, całej gospodarki, jak i samych podmiotów regulowanych, czyli dla banków? Są one wielorakie, ale spróbujmy spojrzeć na nie

obiektywnie. Regulacje w formie aktów prawnych takich jak: ustawy, rozporządzenia, dyrektywy, czy też rekomendacje cechują się tym, że mają charakter statyczny, złożony. Przygotowywane są z myślą, że wpłyną w pożądanym kierunku na postawy i zachowania banków. Nastawione są na długi okres, a ich opracowanie i wdrożenie zajmuje często kilka lat. Tymczasem dynamika rynków finansowych sprawia, że niemal już w fazie przyjmowania założeń do projektów regulacyjnych, zmieniają się uwarunkowania wewnętrzne (krajowe) i zewnętrzne (międzynarodowe), które w części lub w całości zmniejszają szansę na uzyskanie pożądaných skutków. Tym samym państwo nie osiąga swoich celów, a bankom dodaje się kolejny obowiązek do wypełnienia.

Zrozumiałe jest, że nie można traktować regulacji jak rękawiczek zakładanych w zależności od pogody. Sfera regulacyjna stanowi bowiem skomplikowany proces. Bardzo kosztowny, pracochłonny i o długoterminowym oddziaływaniu. Przygotowania wymagają zdolności do zawierania kompromisowych ustaleń, gdyż jednostronne narzucanie rozwiązań najczęściej niesie ze sobą negatywne konsekwencje nie tylko dla regulowanych podmiotów ale ostatecznie także dla regulatora. Ponadto często trudniej jest się z regulacji wycofać niż wprowadzić nową (vide: tzw. ustawa kominowa). Stąd nie dziwny się, że wiele projektów już w fazie koncepcyjnej staje się nietrafionych, a potem hamujących rozwój instytucji bankowych oraz całej gospodarki. Co więcej działalność banków w otoczeniu globalnym powoduje, że sektor jest wysoce wrażliwy na zakłócenia i zagrożenia, jakie stale pojawiają się na arenie międzynarodowej.

Reasumując tę myśl można stwierdzić, że występuje autentyczny konflikt między deterministycznym podejściem regulatora do stanowienia regulacji a wysoką zmiennością i niepewnością warunków prowadzenia działalności bankowej. Stąd logiczna wydaje się próba implementacji chociażby niektórych elementów zarządzania ryzykiem regulacyjnym przy opracowywaniu, wdrażaniu i egzekwowaniu legislacji finansowych. Takie podejście szeroko praktykują takie państwa jak: Wielka Brytania, Australia, Kanada oraz inne kraje członkowskie OECD.

Publikacja poszukuje odpowiedzi na kluczowe pytanie w tej dziedzinie dla środowiska bankowego: **Jakie są niezbędne, instytucjonalne zmiany**, aby zarządzanie ryzykiem regulacyjnym stało się skuteczną i efektywną dźwignią tworzenia **dobrych regulacji dla sektora bankowego**? Przede wszystkim konieczne są zmiany w filozofii działania krajowych regulatorów rynku finansowego. Potrzeba dążenia do uzyskania niezależności, transparentności i stosowania czytelnych zasad regulacyjnych. Niezbędna jest też zmiana nastawienia i przejście z instrumentów o charakterze sankcyjnym, w kierunku wykorzystania w

szerokim zakresie narzędzi stymulujących – motywujących do osiągnięcia zamierzonych celów regulacyjnych. Pomocne może też być szersze uczestnictwo banków w konsultacjach społecznych (zarówno na szczeblu krajowym jak i unijnym), pod warunkiem faktycznego wykorzystania ich rezultatów w procesie legislacyjnym.

Powstaje więc logiczne i intrygujące pytanie, które z pewnością sformułują bankowcy: **jakie korzyści osiągną instytucje bankowe z tej innowacji regulacyjnej?** W dużym stopniu pozytywne efekty zależą od tego, jaka będzie determinacja, rzetelność i kompleksowość wdrożenia kategorii ryzyka regulacyjnego i późniejszego nim zarządzania do praktyki legislacyjnej. Lista korzyści przedstawiałaby się następująco:

❖ po pierwsze, regulator/nadzorca skoncentruje swoje działania na doborze instrumentów przekładających się na rzeczywistą *realizację celów regulacji, odstępując od aptekarskiej weryfikacji formalnego przestrzegania obowiązujących przepisów* (np. czy bank stosuje procedurę X w sprawie ryzyka Y, choć ryzyko to w danym banku wynosi 0). Zwrócona zostanie uwaga, że nie można skupiać się wyłącznie na samym opracowaniu przepisów (nigdy nie osiągnie się ideału), pozostawiając pozostałe ważne fazy procesu regulacyjnego jako uzupełniające, drugorzędne. Rozliczanie za efekty wprowadzania regulacji pośrednio przyczyni się także do większej niezależności regulatora i większej odpowiedzialności za system finansowy.

❖ po drugie, wyraźnie *powinna zmniejszyć się liczba wdrożeń projektów regulacyjnych o wysokim ryzyku* występującym już we wczesnych fazach ich opracowania. Instytucje bankowe przestaną więc ponosić wysokie koszty finansowo - ekonomiczne, czy wizerunkowe, jakie wynikają ze słabo przygotowanych i źle implementowanych regulacji. Ta korzyść może być osiągnięta dlatego, że regulator swoje poczynania i posiadane zasoby podporządkuje tym czynnikom ryzyka, które w największym stopniu zagrażają osiągnięciu celów regulacyjnych.

❖ po trzecie, radykalnie *polepszą się reguły gry między regulatorem a bankami*. Instytucje finansowe staną się wartościowym sprzymierzeńcem i partnerem, dostarczającym niezbędnych informacji do opracowania dobrych regulacji. Kto mógłby lepiej znać stan ryzyka rynkowego, kredytowego, operacyjnego i przyszłe zagrożenia niż banki stykające się z nimi na co dzień? Pracownicy instytucji regulacyjnych i nadzorczych posiadają z reguły informacje o poziomie ryzyka i jego strukturalnych zmianach o charakterze wtórnym, papierowym i na ogół wtedy, gdy skutki danego ryzyka już się w pełni ujawniły.

❖ po czwarte, przejście na zarządzanie ryzykiem regulacyjnym powinno sprzyjać *zmniejszeniu niepewności w działalności sektora bankowego*, bo pożądane jest powstanie strategii regulacyjnej, przeciwdziałającej występowaniu regulatora w roli straży pożarnej.

Powinny zostać ustalone priorytety regulacyjne, kierunki zmian systemu regulacji. Wprowadzone zostaną nowe instrumenty angażowania stron trzecich w procesy przygotowania regulacji itp. Zmniejszy się w ten sposób presja czasu na szybkie powstawanie nowych projektów regulacyjnych (z którą mamy obecnie do czynienia). Z drugiej strony nastąpić powinna większa integracja środowiska bankowego, które będzie lepiej odczuwać sens współpracy i wypracowania wspólnych działań dla rozwoju całej branży. Jest to o tyle ważne, że regulacje stanowią jedno z najważniejszych współczesnych uwarunkowań walki konkurencyjnej zarówno pomiędzy bankami, jak i w konfrontacji z instytucjami niebankowymi. Można powiedzieć, że w obecnych realiach ta walka w dużej mierze toczy się nie o klienta, ale między regulatorem a podmiotami regulowanymi. Niestety w tej materii nie skupia się na kreowaniu przyjaznych i efektywnych przepisów.

Trzeba jasno powiedzieć, że bez zdecydowanego wsparcia środowiska bankowego koncepcja zarządzania ryzykiem regulacyjnym pozostanie propozycją zawieszoną w próżni. Wydaje się, że pierwszoplanową kwestią jest przeprowadzenie badań związanych z *opracowaniem strategii regulacyjnej* z jednej strony, a z drugiej *pomiaru ryzyka regulacyjnego kluczowych już obowiązujących lub wdrażanych oraz przygotowywanych nowych regulacji*. Realizacja pilotażowych badań w tym zakresie będzie wymagać opinii i informacji od samych banków – aktywnego ich udziału. Przykładowo – problem, który jest niedostatecznie zbadany, to potencjalne reakcje banków na określone scenariusze regulacji. Warto też się skupić na priorytetach regulacyjnych z punktu widzenia samego sektora bankowego w perspektywie najbliższych kilku lat. *Wyprzedzając tym samym działania regulatora, proponować zawczasu własne*. Rozpoznanie tych zagadnień umożliwi ocenę stopnia przygotowania instytucji bankowych na wykorzystanie alternatywnych instrumentów regulacyjnych, czy też wcześniejsze rozpoczęcie bardziej pogłębionych prac analitycznych, aby nie działać w trybie awaryjnym.

Nasz ośrodek badawczy zaprasza do współpracy w dziedzinie ryzyka regulacyjnego. Tematyka ta należy do priorytetowych obszarów aktywności ALTERUM, a stworzenie *projektu strategii regulacyjnej dla sektora bankowego* na następnych kilka lat stanowi wyzwanie, z jakim chcemy się zmierzyć w tym roku.

ALTERUM

Warszawa, marzec 2016 r.

Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego