

Ryzyko regulacyjne

Wdrażanie nowych i coraz nowszych regulacji jest absorbującym zajęciem banków spółdzielczych. Prace te stanowią treść większości dokumentów uchwalanych w bankach. Firmy szkoleniowe głównie zajmują się podpowiadaniem jak wdrażać kolejne regulacje nadzorcze. Istnieje powszechne przekonanie, że zmiany regulacyjne decydująco wpływają na funkcjonowanie banków, choć często nie mają związków z realiami biznesu bankowego.

Stanisław Kasiewicz w książce *Teoria i praktyka zarządzania ryzykiem regulacyjnym*¹ przedstawia różne aspekty ryzyka regulacyjnego, które jest miarą niepowodzeń regulatorów w realizacji planów i zamierzeń związanych z wprowadzeniem określonej regulacji. A przecież zakłada się zawsze, że regulacje mają tworzyć jakieś dobro. Autor odnosi się do funkcjonowania regulacji w gospodarce, bo tego dotyczą badania do których się odwołuje. Ale w jego zainteresowaniu są przede wszystkim instytucje finansowe. Każdy autor regulacji i osoby je wdrażające powinni przeczytać tę książkę.

Czy wszystkie regulacje są dobre?

Szokiem dla polskiego czytelnika może być informacja, że w wielu krajach, choć nie w Polsce, prowadzi się badania dotyczące wdrażanych regulacji. Nikogo nie dziwi rozważanie tego, że regulacja może być dobra lub zła, racjonalna lub nieracjonalna, adekwatna lub nieadekwatna, sprawiedliwa lub niesprawiedliwa, skuteczna lub nieskuteczna, efektywna lub nieefektywna. Może też być represyjna lub stymulująca rozwój, elastyczna lub nieelastyczna z perspektywy wprowadzania zmian, statyczna lub dynamiczna, uwzględniająca zmiany sytuacji w czasie. Może być kompleksowa lub cząstkowa, nie uwzględniająca wszystkich aspektów funkcjonowania regulowanych instytucji. W polskich bankach często ocenia się regulacje nadzorcze według podobnych kryteriów. Ale są to myśli prywatne, bo publiczne ich wyrażanie tłumione jest z obawą, że może to zaszkodzić. Dlatego lepiej milczeć i przeczekać.

Dlaczego nie oceniamy regulacji?

Na ten sposób postrzegania regulacji istotny wpływ miał proces wchodzenia kraju do Unii Europejskiej, co wiązało się z wdrożeniem w krótkim czasie i bez dyskusji, bardzo wielu zmian prawnych. Inne kraje uczestniczyły w dłuższym czasie w wypracowywaniu tych rozwiązań i nie przeżywały tego szoku prawnego. Stąd widzą one związki treści regulacji z procesami realnymi, które prawo ma uzdrowić.

Krytyczne podejście do regulacji rodzi różne postawy. Podmioty regulowane chętnie angażują się w ich realizację lub nie, czasem starają się też bronić przed niedorzecznością niektórych opracowań regulacyjnych. Poza tym regulacje niejednakowo wpływają na wszystkie podmioty, na interesy różnych grup biznesowych, czy społecznych. Przecież zwykle są tworzone w reakcji na zachowania

¹ Stanisław Kasiewicz, *Teoria i praktyka zarządzania ryzykiem regulacyjnym w sektorze finansowym*, Warszawski Instytut Bankowy, Warszawa, 2016

jakiś dominujących podmiotów, co może bardzo naruszyć interesy innych, mniejszościowych aktorów rynku.

Praktyka pokazuje też, że regulacje mogą być po prostu zbyt obszerne i skomplikowane, odnoszące się do materii, która wykracza poza praktykę części regulowanych podmiotów. Wówczas trudność stanowi samo zrozumienie ich treści. Myślę że jest to powszechny problem banków spółdzielczych, którym trudno wyłowić te elementy rozporządzeń i rekomendacji, które ich dotyczą. A jeszcze trudniej określić to, co nas nie dotyczy. Więc na wszelki wypadek przepisuje się do procedur treści dalekie od zakresu działalności małego banku. Zresztą doświadczenie podpowiada, że organy kontrolne też lubią, aby na wszelki przypadek uregulować także te obszary działania, które wprawdzie nie występują, ale przecież wystąpić mogą. Lepiej więc przepisać, niż udowodniać, że bank nie jest wielbłądem. Sądzę, że w tym miejscu wyrażam niewypowiadane poglądy wielu bankowców.

Zasada proporcjonalności ciągle wyzwaniem

Regulacje są skomplikowanymi dokumentami. Kierowane do wszystkich podmiotów danego rynku zwykle nie uwzględniają dostatecznie ich różnicowania. Przy tym regulatorzy starają się cele określać w sposób dość jednoznaczny, najlepiej nawet w liczbach. To nie pozwala na elastyczność, której sprzyjały by ogólne wskazania jakościowe. Istnieje obawa, że elastyczność regulacji powodowałaby ich różną implementację. Praktyka prowadzi do tego, że wprawdzie w rekomendacjach KNF wpisuje się ogólne odwołanie do zasady, że należy wdrażać je z uwzględnieniem wielkości i charakteru działania banku, ale dalej już następują twarde, jednoznaczne nakazy. Jak wybrnąć z tej sprzeczności?

Pewnie deklaracja podejścia proporcjonalnego powinna szerzej znajdować odbicie w konkretnych częściach rekomendacji. Warto też poniechać regulowania obszarów, w których koszty regulacji są większe, niż ryzyko przed którym mają chronić. Szerzej wyłączać małe banki z wdrażania części regulacji. Ale nie to jest najgorsze. Prawdziwym problemem są tzw. procedury wzorcowe w różnej formie kierowane do banków spółdzielczych. Zewnętrzni autorzy tych procedur ambitnie starają się odzwierciedlić w nich wszystko, co przeczytają w regulacji. Nie potrafią kierować się zasadą: wdrożyć lub udowodnić, dlaczego nie wdrażamy. To wymaga wiedzy i odpowiedzialności. Łatwiej zasłonić się wiernym powtórzeniem treści regulacji.

Czy można zarządzać ryzykiem regulacji?

Na poziomie krajowego regulatora powinna być opracowana strategia zarządzania ryzykiem regulacji. Dobry uczeń KNF powie, że potrzebny jest także odrębny dokument polityki zarządzania tym ryzykiem. A dalej procedury i techniki pomiaru kosztów wdrażania regulacji oraz ich skutków dla poprawy efektywności funkcjonowania regulowanych obszarów. Powinno to być podporządkowane przyjętemu *apetytowi na ryzyko*. Następnie powinny istnieć wyodrębnione jednostki organizacyjne, niezależne od komórek tworzących regulacje. Koniecznie trzeba badać ryzyko modeli zawartych w regulacjach i poddawać je walidacji. Podmioty regulowane powinny cyklicznie otrzymywać pomiary ryzyka stosowania danych regulacji.

W tym miejscu można podejrzewać mnie o kpinę. Ale nie mam takiego zamiaru. Chodzi mi o dobitne pokazanie konsekwencji przejmowania przez instytucje nadzoru odpowiedzialności nad ryzykiem banków. Oczywiście jest, że pełną odpowiedzialność za bank ponoszą jego organy: zarząd i rada nadzorcza. Ale bank działa w środowisku coraz ściślej uregulowanym. Nie można więc pominąć

odpowiedzialność instytucji nadzoru za kondycję banków. Dobrze, że polskie banki są bezpieczne. Ale zdarzają się jednak przypadki, które nie powinny mieć miejsca w tak ściśle uregulowanym sektorze.

Potrzebna jest rozmowa nadzoru i banków spółdzielczych o efektywności stosowanych regulacji. Chodzi o wspólny interes, aby system był bezpieczny, a banki efektywne.

Jak rozmawiać o ryzyku regulacji?

Banki, szczególnie te małe, są słabymi partnerami do rozmów z KNF. Kontrolujący je po prostu żądają określonych procedur, najlepiej tzw. wzorcowych i formułują oceny oraz nakazy. Po stronie banku czasem brak dostatecznych kompetencji, a i odwagi, aby podjąć dialog z przedstawicielami KNF, czy nawet Departamentu Audytu banku zrzeszającego. Ustawa *Prawo bankowe* oraz *ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających* wskazują na reprezentacje banków spółdzielczych w zakresie ich relacji z instytucjami nadzoru. Są to organy zrzeszeń, organy banku zrzeszającego oraz nowa instytucja, jaką są spółdzielnie systemu ochrony. Sądzę, że systemy ochrony dają szansę nowego podejścia do funkcjonowania systemów zarządzania ryzykiem z bankach spółdzielczych.

Celem systemów ochrony jest zapewnienie płynności i wypłacalności każdego banku uczestnika. W umowach systemu ochrony przyjęto kryteria oceny banków zrzeszonych. Ocenia się banki za adekwatność kapitałową, jakość aktywów, efektywność i płynność. Pozytywne miary w tych obszarach są w znacznym stopniu uzależnione od efektywnego systemu zarządzania ryzykiem w banku. Po to jest on przecież budowany.

Usprawnić system zarządzania ryzykiem w bankach spółdzielczych

Teraz w większości banków spółdzielczych system ten tworzy zbiór procedur przenoszonych z działalności własnej banku zrzeszającego oraz opracowania dostarczane przez podmioty zewnętrzne. Procedury te często nie spełniają zasady dostosowania do wielkości i charakteru działania banku spółdzielczego. Przecież prawie połowa banków spółdzielczych ma sumę bilansową mniejszą niż 100 mln zł, a do nich też te procedury są kierowane. Wprawdzie uznaje się, że zasada proporcjonalności ma być stosowana przez każdy bank przy wdrażaniu proponowanych procedur, ale to zwykle nie działa. Dlatego potrzebny jest udział Spółdzielni Systemu Ochrony przynajmniej w zakresie weryfikacji kierowanych do banków procedur wypełniających dyspozycje nadzorców. Oznacza to stworzenie w Spółdzielni wyspecjalizowanego zespołu pracowników i ewentualnie doradców zewnętrznych, który potrafiliby rekomendować wdrażanie nowych procedur lub uzasadniać ich niedostosowanie do modelu ryzyka banku spółdzielczego. I byłiby w tym zakresie partnerem do rozmów z KNF. Jeśli to się nie stanie, to banki spółdzielcze nie odczują realnej pomocy z faktu nowej formy zrzeszenia się.

Chodzi o to, że system zarządzania ryzykiem powinien być zrozumiały, praktycznie użyteczny do zarządzania bankiem i niezbyt kosztowny. Wtedy będzie efektywny. Trzeba rozumować jak przy wyprowadzaniu dowodu matematycznego, który ma spełniać warunki konieczne i wystarczające. System zarządzania musi zawierać elementy konieczne, bez których bank nie może być bezpieczny. Ale też liczba elementów systemu nie może być większa od tego, co jest wystarczające. Takie podejście nie ograniczy, a zwiększy bezpieczeństwo funkcjonowania małych banków.