

# Nadzór finansowy oparty na zasadach ogólnych

**Autor:** Jan Iwanik

Komisja Nadzoru Finansowego pracuje nad wdrożeniem europejskiego ubezpieczeniowego Projektu Wypłacalności 2 ('Solvency 2'), który zacznie obowiązywać w 2012. Jedną z nowości tej inicjatywy jest koncepcja nadzoru opartego na zasadach ogólnych ('principle based regulation'). Idea ta rozszerza zakres władzy organów nadzoru umożliwiając im arbitralne działania nieograniczone przepisami prawa.

Nadzorowanie oparte na zasadach ogólnych to podstawowa zasada działania brytyjskiego regulatora rynku finansowego (FSA). Na początku stulecia FSA słusznie zauważyło, że nadzór finansowy oparty na szczegółowych regulacjach jest nieskuteczny. Próbując zaradzić temu problemowi, FSA stworzyło koncepcję elastycznego nadzoru opartego na zasadach ogólnych.

Nadzorowanie oparte na zasadach ogólnych najlepiej wytłumaczyć na przykładzie. Powiedzmy, że interesuje nas proces rozpatrywania reklamacji. W przypadku nadzoru opartego na szczegółowych regulacjach, nadzorca zarządza, że ubezpieczyciel musi odpowiedzieć na reklamację, powiedzmy, w ciągu 10 dni roboczych. W przypadku nadzoru opartego na zasadach ogólnych, nadzorca wprowadza ogólną zasadę, że reklamacja ma być obsłużona w sposób „zgodny z oczekiwaniami ubezpieczonego i minimalizujący jego niedogodności”. Obowiązek udowodnienia, że taki właśnie poziom obsługi został zapewniony, leży po stronie nadzorowanego ubezpieczyciela.

W Projekcie Wypłacalności 2 nadzorowanie ubezpieczycieli oparte na zasadach ogólnych będzie miało miejsce, przynajmniej do pewnego stopnia, przy wyznaczaniu wymogów kapitałowych za pomocą tzw. modeli wewnętrznych. Modele wewnętrzne to skomplikowane programy komputerowe, których zadaniem jest testowanie scenariuszy i symulowanie sytuacji finansowej ubezpieczyciela. Zamiast podawać dokładny sposób przeprowadzania obliczeń wymaganego kapitału, organ nadzoru określa ogólne ramy, w których tworzenie takich modeli powinno się odbywać. Ubezpieczyciele zachowują sporą swobodę co do konkretnego sposobu implementacji modeli, o ile tylko modele zgodne są z ogólnymi zasadami ustalonymi przez nadzór.

Najbardziej oczywistą i pozornie pozytywną konsekwencją takiego sposobu nadzorowania rynku jest to, że organ nadzoru unika w ten sposób wprowadzania bardzo szczegółowych, sztywnych zasad, które są

nadmiernie krępujące i zwykle nieskuteczne.

Jednak uzyskana w ten sposób elastyczność ma swoją cenę. Brak szczegółowej regulacji połączony z siłowymi uprawnieniami KNF, będzie ułatwiał arbitralne interwencje pracowników nadzoru. Ponieważ wymagania nadzorcy nie są precyzyjne, żaden regulowany podmiot nie może spać spokojnie w przekonaniu, że je wypełnił. Każdy i zawsze może zostać wezwany do składania wyjaśnień i oskarżony o niespełnienie niejasnych wymagań. Tak dzieje się w tej chwili na rynku brytyjskim pod wpływem fatalnej regulacji „Treating Customers Fairly”, krytykowanej przez towarzystwa ubezpieczeniowe za niejasny język i niejednoznaczność stawianych wymagań.

W państwie prawa państwowy aparat przymusu działa w granicach prawnych procedur. Prawo chroni obywateli przed zorganizowaną państwową opresją i agresją poszczególnych przedstawicieli administracji. Gdy prawo nie jest jednoznaczne, tak jak ma to miejsce w przypadku nadzoru opartego na zasadach ogólnych, wtedy władza organów nadzoru nie jest niczym ograniczona, a działania jego przedstawicieli łatwo mogą stać się uznaniowe. Korupcjogenność takiego układu jest oczywista.

Warto też zauważyć, że organ nadzorczy, który wprowadza nadzór oparty na zasadach ogólnych, faktycznie uznaje swoją bezradność i wyrzeka się odpowiedzialności za tworzenie precyzyjnych regulacji. Ironią losu jest fakt, że dokładnie w ten sam sposób postąpił wiele lat wcześniej parlament, przekazując odpowiedzialność za szczegółowe regulacje organowi nadzorczemu. **Teraz okazuje się, że zarówno parlament jak i specjalistyczny nadzór przyznają, że nie potrafią formułować precyzyjnego prawa regulującego rynek finansowy.** Obie instytucje potrafią co najwyżej artykułować ogólne, życzeniowe postulaty.

Jeśli danego aspektu rynku nie potrafi precyzyjnie regulować ani parlament, ani specjalistyczny nadzór, to może nie należy go regulować w ogóle?

Być może Projekt Wypłacalności 2 faktycznie wyda jakieś dobre owoce, być może rzeczywiście ułatwi na przykład świadczenie usług ubezpieczeniowych na wspólnym europejskim rynku. Nie jest jednak dobrze, że poszerza on kompetencje organów nadzorczych i wprowadza nieprecyzyjne regulacje oparte na zasadach ogólnych. W tym tygodniu kolejna brytyjska firma o długich tradycjach, Legal and General, ogłosiła, że rozważa przeniesienie siedziby poza granice UE, by nie zostać objętą tym projektem. Takie sygnały nie świadczą dobrze o nowej inicjatywie regulacyjnej.