

Teoria i praktyka
zarządzania ryzykiem regulacyjnym
w sektorze finansowym

Recenzent

prof. dr hab. Jan Monkiewicz

**Warszawski
Instytut
Bankowości**



Teoria i praktyka zarządzania ryzykiem regulacyjnym w sektorze finansowym

Stanisław Kasiewicz



ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego
Zakład WARSZAWSKIEGO INSTYTUTU BANKOWOŚCI

Warszawa 2016

Fundacja **Warszawski Instytut Bankowości**

ul. Wiejska 12A, 00-490 Warszawa

tel. 22 826 99 24, 22 826 81 35, faks: 22 201 21 13

www.wib.org.pl

Redaktor *Elżbieta Błuszkowska*

© Copyright by Fundacja Warszawski Instytut Bankowości

Publikacja jest chroniona przepisami prawa autorskiego. Rozpowszechnianie w jakikolwiek sposób bez zgody wydawcy jest zabronione i podlega odpowiedzialności karnej.

ISBN 978-83-922099-6-6

Nakład 500 egz.

Projekt okładki © *Piotr Dygas*

Grafika na okładce © *psdesign1 (fotolia.com)*

Skład i druk

1NEW – Piotr Dygas

piotr.dygas@1new.pl

tel. +48 501 012 012

Spis treści

| | |
|---|-----|
| Wstęp | 7 |
| Rozdział 1 | |
| Przegląd głównych nurtów ekonomicznej teorii regulacji | 11 |
| 1.1. Publiczna teoria regulacji | 12 |
| 1.2. Prywatna teoria regulacji | 16 |
| 1.3. Pozytywna i normatywna teoria regulacji | 19 |
| 1.4. Spór wokół kategorii „dobra regulacja” | 21 |
| Rozdział 2 | |
| Ryzyko regulacyjne jako obiekt naukowych badań i stosowanych praktyk | 37 |
| 2.1. Podstawowe definicje i rola ryzyka regulacyjnego | 38 |
| 2.2. Strategie zarządzania ryzykiem regulacyjnym | 43 |
| 2.3. Etapy zarządzania ryzykiem regulacyjnym | 46 |
| 2.4. Wyniki badań empirycznych | 50 |
| Rozdział 3 | |
| Teoretyczne koncepcje opracowania projektów regulacyjnych | 59 |
| 3.1. Regulacja pionowa (<i>Vertical Enforcement</i>) | 60 |
| 3.2. Koncepcja regulacji poziomej (<i>Horizontal Regulation</i>) | 61 |
| 3.3. Regulacja interaktywna (<i>Responsive Regulation</i>) | 62 |
| 3.4. Regulacja opierająca się na ryzyku (<i>Risk-based Regulation</i>) | 72 |
| 3.5. Regulacja inteligentna (<i>Smart Regulation</i>) | 80 |
| 3.6. Samoregulacja (<i>Self-Regulation</i>) | 87 |
| Rozdział 4 | |
| Pomiar ryzyka regulacyjnego | 99 |
| 4.1. Uwarunkowania związane z pomiarem ryzyka regulacyjnego | 100 |
| 4.2. Koncepcja i ekspozycja metod pomiaru ryzyka regulacyjnego | 103 |
| 4.3. Rekomendowany model pomiaru ryzyka regulacyjnego i jego cechy | 116 |
| 4.4. Aspekty decyzyjne | 117 |
| 4.5. Źródła i techniki pozyskania danych | 124 |

| | |
|---|------------|
| Praktyczne aspekty zarządzania ryzykiem regulacyjnym w sektorze finansowym . . . | 127 |
| 5.1. Dotychczasowe rozwiązania instytucjonalne regulowania i nadzoru rynku finansowego. . . | 128 |
| 5.2. Unijne doświadczenia zarządzania ryzykiem regulacyjnym na rynku finansowym. . . | 133 |
| 5.3. Metodyczne wyzwania związane z implementacją ryzyka regulacyjnego | 135 |
| 5.4. Perspektywy praktyki stanowienia legislacji w sektorze finansowym | 142 |
| Zakończenie | 147 |
| Załączniki | 151 |
| Bibliografia | 161 |
| Spis tabel i rysunków | 171 |

Wstęp

„There is no future without risk.”

The Risk Landscape of the Future, Swiss Re-2004:5

Wykorzystanie regulacji w charakterze instrumentów ingerencji rządu i jego instytucji w mechanizmy rynku jest najbardziej spektakularnym i aktywnym polem, na którym konkurują współczesne instytucje finansowe¹. Z trudnością daje się odnaleźć taką domenę działalności podmiotów, zwłaszcza bankowych, które nie byłyby objęte bezpośrednio lub pośrednio regulacjami. Fala presji regulacyjnej nasiliła się po kryzysie finansowym subprime (2007 rok), gdy ujawniono ewidentne słabości regulacji zarządzania ryzykiem i sprawowania nadzoru nad instytucjami finansowymi. Obecnie mamy do czynienia nie tylko z regulacją konkurencji, ale i z konkurencją w obszarze regulacji rynków finansowych. To paradoks, że w globalizujących się gospodarkach rynkowych jest pozostawiane coraz mniejsze pole działania dla funkcjonowania instrumentów czysto rynkowych. Natomiast znaczenia nabierają decyzje administracyjne podejmowane na poziomie międzynarodowym i krajowym. Można to wprawdzie usprawiedliwiać częstą zmianą stanowiska poszczególnych rządów w sprawie przyjmowanych priorytetów związanych z rozwojem gospodarki, np. w zakresie promowania rozwoju innowacji. Jednak tak pożądane innowacje, zwłaszcza finansowe, mogą pociągać za sobą nie tylko pozytywne, ale i negatywne konsekwencje związane m.in. z efektami zewnętrznymi, asymetrią informacji, zjawiskiem pokusy nadużycia, złożonością problemów itp. Coraz więcej pojawia się także przełomowych innowacji opartych na wykorzystaniu zaawansowanych technologii, które obalają obowiązujące paradygmaty konkurencji. Przekonuje o tym choćby wejście na rynek usług takich firm, jak Uber, Aereo czy Airbnb. W związku z podobnymi sytuacjami bezwzględnie konieczne okazują się działania interwencyjne rządów zapobiegające nadmiernemu ryzyku i wysokiej niepewności w gospodarce. Rządy w rezultacie przechodzą ze stosowania tradycyjnych i pasywnych instrumentów administracyjnych (m.in. opracowania zbawiennych polityk, przeznaczania środków na rozwój badań naukowych, grantów) na formy bardziej aktywnej interwencji. Natomiast w odniesieniu do regulacji staje się coraz ważniejsze to, aby

¹ G. Hertig, *Regulatory competition for EU financial services*, “The Journal of International Economic Law”, 2000, No. 2; D. Biggar, A. Heimler, *An Increasing role for competition in the regulation of banks*, International Competition Network Antitrust Enforcement in Regulated Sectors, Bonn, June 2005, www.internationalcompetitionnetwork.org/.../doc382. [dostęp: 15.01.2016]; A. Stöhr, *Approaches to financial regulation in view of the crisis*, “Journal of Financial Regulation and Compliance” 2015, No. 1; W. Szpringer, *Regulacja konkurencji a konkurencja regulacyjna. Ujęcie instytucjonalne*, Poltext, Warszawa 2005.

były one dostosowane do turbulentnego otoczenia przy jednoczesnym realizowaniu wyznaczanych celów.

Naturalną konsekwencją wzrostu znaczenia regulacji jest rosnąca rola ryzyka regulacyjnego² jako miary niepowodzeń władz gospodarczych i regulatorów w realizacji planów, zamierzeń czy też ich oczekiwań związanych z konkretną regulacją. Specyfiką ryzyka regulacyjnego jest to, iż łączy się ono ściśle z indywidualnym projektem legislacyjnym opracowanym przez regulatora oraz że wpływa na postawy i zachowania podmiotów regulowanych. Ryzyko to oddziałuje zarazem silnie na rozwój, stabilność sektora finansowego i system gospodarczy.

Kategoria ryzyka regulacyjnego znalazła powszechne zastosowanie w zarządzaniu sektorem publicznym przez rządy w szczególności w tych dziedzinach, które mają charakter strategiczny i są narażone na duże ryzyko³. Należą do nich m.in.: ochrona środowiska naturalnego, ochrona zdrowia, system edukacyjny, transport, energetyka. Na tym tle mało efektywnie wygląda wykorzystanie ryzyka regulacyjnego w sektorze finansowym⁴.

Przedstawiane w niniejszej książce analizy i argumenty będą wspierały opinię, że **„Dobre regulacje w sektorze finansowym uwzględniają ryzyko regulacyjne, lecz wykorzystanie ryzyka regulacyjnego nie wymaga legislacji”**. Jeśli więc zależy nam na opracowaniu i wdrożeniu w sektorze finansowym skutecznych i efektywnych regulacji (kreujących korzyści netto), to koniecznością staje się uwzględnienie w szerokim zakresie w pracach instytucji regulacyjnych problematyki ryzyka regulacyjnego. Co więcej, nie jest wskazane, aby tę innowację organizacyjną wymuszać na regulatorach wprowadzeniem obostrzeń w przepisach prawnych.

Za zgłoszoną opinią przemawiają aktualne warunki, w jakich funkcjonują instytucje finansowe. Te okoliczności odznaczają się zmiennością, wysoką niepewnością, złożonością, a także ryzykiem. Wobec tego tworzenie oraz implementacja projektów regulacyjnych opierających się na założeniach deterministycznych jest nie tylko poważnym błędem metodycznym, ale i prowadzi do deprecjonowania prawa oraz braku zaufania obywateli i instytucji finansowych do państwa. Polski sektor finansowy funkcjonuje w Unii Europejskiej, której dyrektywy, rozporządzenia i realizowane programy oraz projekty w bardzo wysokim stopniu determinują działania krajowych instytucji finansowych. Ponadto nakładają się na to jeszcze uwarunkowania i zalecenia instytucji światowych (np. Komitetu Bazylejskiego). Dlatego nie

² M. Ojo, *The growing importance of risk in financial regulation*, Center for European Law and Politics, University of Bremen, Oxford Brookes University, December 2009; J. Glasby, *Whose risk is it anyway? Risk and regulation in an era of personalisation*, The Joseph Rowntree Foundation, September 2011.

³ *National Risk Registration of Civil Emergencies*, Cabinet Office, London 2015.

⁴ J. Black, *The Development of Risk Based Regulation in Financial Services: Canada, the UK and Australia: A Research Report*, ESRC Centre for the Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, September, London 2004; J. Black, *Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt*, Chapter 6 [in:] *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, OECD Paris 2010; J. Black “Prudential regulation of banks”, in OECD, *International Regulatory Co-operation: Case Studies, Vol. 2: Canada-US Co-operation, EU Energy Regulation, Risk Assessment and Banking Supervision*, OECD Publishing 2013.

można wykluczyć zagrożeń wynikających z pozycji polskiego sektora finansowego wobec aspektów międzynarodowych. Na znaczenie ryzyka regulacyjnego wpływają także silnie fundamentalne cechy rynków finansowych, które nie są zdolne do szybkiej samodzielnej restrukturyzacji, działają procyklicznie, wykorzystują w dużym stopniu oczekiwania, dźwignię finansową i są między sobą silnie powiązane. Wiąże się z tym zjawisko łatwego przenoszenia na rynek krajowy zagrożeń zagranicznych, które są wysoce kosztowne dla instytucji finansowych, obywateli i gospodarki.

Aktualny stan rozwoju zarządzania ryzykiem regulacyjnym w Polsce nie stwarza potrzeby formalizacji tej koncepcji. Jeśli ta rekomendowana tu koncepcja zarządzania ryzykiem regulacyjnym zyska adwersarzy, nie tylko w sektorze bankowym, to z pewnością umożliwi wbudowanie kategorii ryzyka regulacyjnego do opracowania regulacji w Polsce przyczyni się do tworzenia bardziej skutecznych i efektywnych regulacji.

Licząc się z licznymi zaletami wynikającymi z wykorzystania ryzyka regulacyjnego, zostaną w niniejszej publikacji przede wszystkim przedstawione różnorodne aspekty teoretyczne i praktyczne opracowywania i wdrażania regulacji, zwłaszcza w stosunku do instytucji bankowych. Potrzeba ta wynika z obserwacji procesów regulacyjnych, których koordynacja sprawia wrażenie działalności chaotycznej i w małym stopniu wykorzystującej w sposób kompleksowy i spójny współczesny dorobek „Ekonomicznej analizy prawa”. Kolejnym celem tej pracy jest krytyczne omówienie roli ryzyka regulacyjnego w koncepcjach teoretycznych oraz zarysowanie sposobów skutecznego zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Wyjątkowo dużą część rozważań i propozycji autorskich poświęcono pomiarowi ryzyka regulacyjnego. Pomiar ten stanowi fundamentalny etap zarządzania regulacją przez regulatora.

Na strukturę książki składają się dwie odrębne warstwy rozważań. Pierwsza ma charakter teoretyczny i obejmuje trzy pierwsze rozdziały, druga metodyczno-aplikacyjny i zaprezentowana jest w dwóch ostatnich rozdziałach. Pierwsza część monografii koncentruje się na przedstawieniu głównych nurtów regulowania sektora gospodarczego oraz na wynikach badań dotyczących kategorii „dobra regulacja”. W tej części omówione zostało ryzyko regulacyjne ujęte jako obiekt badań naukowych i stosowanych praktyk. Część teoretyczną publikacji zamykają analizy, pokazujące jaką rolę pełni ryzyko regulacyjne w koncepcjach opracowania i wdrażania regulacji.

Druga część publikacji zogniskowana jest wokół metod pomiaru ryzyka regulacyjnego i praktycznych aspektów zarządzania ryzykiem regulacyjnym instytucji finansowych w polskich uwarunkowaniach.

Przekazując Państwu tę książkę, chciałbym podziękować wszystkim osobom i instytucjom, które wspierały mnie w toku prac nad całością materiału i nad jej wydaniem. Podziękowania kieruję do wszystkich życzliwych mi osób, tych którzy choćby w najmniejszej części przyczynili się do powstania książki, a w szczególności pracownikom z Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie SGH w Warszawie, z Warszawskiego Instytutu Bankowości i Związku Banków Polskich. Wyrazy podziękowania należą się ponadto recenzentowi książki – prof. Janowi Monkiewiczowi – za cenne uwagi, krytykę i propozycje zmian.

Rozdział 1

Przegląd głównych nurtów ekonomicznej teorii regulacji

„Loyalty to the country always.
Loyalty to the government when it deserves it.”

Mark Twain

Głównym celem tej publikacji jest uzasadnienie słuszności wprowadzenia kategorii ryzyka regulacyjnego do stanowienia ustawodawstwa krajowego. Jednak z powodu rosnącego znaczenia regulacji jako czynnika konkurencyjności instytucji finansowych do zrozumienia całości zagadnienia jest konieczne scharakteryzowanie głównych nurtów teoretycznych dotyczących regulacji. Rozpatrując to zagadnienie, należy założyć, że koncepcje teoretyczne regulacji tworzą solidne fundamenty opracowania, implementacji i egzekwowania legislacji stymulujących rozwój sektora finansowego i gospodarki. W związku z tym zostaną omówione: publiczna teoria regulacji, prywatna teoria regulacji, a także normatywna i pozytywna teoria. Ostatni punkt rozdziału będzie dotyczył sporów, które toczą się od wielu lat wokół tego, jak należy pojmować i interpretować termin „dobra regulacja”. Rozważania nad „dobrą regulacją” są wsparte wynikami badań empirycznych, zrealizowanymi przez Bank Światowy, Unię Europejską oraz OECD i udostępnianymi w formie raportów.

W toku syntetycznej prezentacji teoretycznych nurtów związanych z regulacją nacisk został położony na genezę poglądów, przedstawienie najważniejszych założeń, używanych kategorii, pokazanie czołowych przedstawicieli tych koncepcji oraz na ekspozycję najdonioślejszych opinii krytycznych. Dzięki temu można dokonać oceny, które elementy poszczególnych nurtów teoretycznych znajdują odzwierciedlenie w aktualnej praktyce regulowania rynków finansowych i podjąć się oszacowania ich przydatności.

Taki układ materiału daje wyobrażenie tego, jak ewoluowało teoretyczne podejście do regulacji rynków finansowych i jakie elementy poszczególnych nurtów były akceptowane lub negowane na kolejnych etapach naukowego rozwoju regulacji. Stało się to zarazem punktem wyjścia do oceny pozycji współczesnej teorii regulacji. Zgodzono się też z poglądem, że współczesna regulacja to mozaika różnych nurtów teoretycznych, którymi ekscytują się prawnicy i ekonomiści w wielu krajach

w zależności od stanu rozwoju gospodarki, istniejącej architektury instytucjonalnej i kultury prawnej społeczeństwa.

Jednym z głównych rezultatów opisu problemu przedstawionego w tym rozdziale jest stwierdzenie, że dobra regulacja generuje korzyści netto przy danym ryzyku, realizując zarazem cele regulatora. Oznacza to, że wszelkie administracyjne interwencje w funkcjonowanie rynku finansowego są o tyle racjonalne, skuteczne i efektywne, o ile kreują korzyści wyższe niż koszty, które ponoszą podmioty regulowane dla sektora finansowego, w tym bankowego. Ale także, gdy prowadzą do jak najwyższego stopnia spełnienia celów klarownie określonych przez regulatora. W wyniku analiz przeprowadzonych w następnych rozdziałach okaże się, że uzyskanie efektu legislacyjnego w postaci dobrej regulacji staje się w wielu sytuacjach przedsięwzięciem zbyt ambitnym i ryzykownym. To zadanie więc nadal pozostaje wielkim teoretycznym, metodycznym i praktycznym wyzwaniem.

1.1. Publiczna teoria regulacji

Istnieją dwa kluczowe nurty (tradycje) podejścia do ekonomicznej teorii regulacji. Jedną z teorii określa się jako publiczną teorię regulacji (*public interest theories of regulation*), a druga otrzymała nazwę prywatnej teorii regulacji (*private interest theories of regulation*)¹. Genezy publicznej teorii regulacji nie daje się wyznaczyć z dużą dokładnością. A.D. Williams podkreśla, że dziedzictwo publicznej teorii regulacji i jej fundamenty nawiązują do dorobku ekonomii dobrobytu i publikacji A. Pigou, które zrodziły się w latach trzydziestych XX wieku².

Publiczna teoria regulacji zakłada, że regulator dysponuje dostateczną informacją i posiada władzę wykonawczą, aby promować interes publiczny wśród podmiotów regulowanych (firm i innych uczestników rynku). Co więcej, regulator jest chętny i wrażliwy (życzliwy, przyjazny – jednym słowem bezinteresowny i aktywny), by realizować interes publiczny. Ważniejsze jest jednak przekonanie, że jego działanie prowadzi do zwiększenia społecznego dobrobytu³. Ta wiara w skuteczność i efektywność regulatora wynika z faktu, że przesłanki podejmowanych regulacji ściśle wiążą się z niedoskonałością rynku lub interwencją rządową ukierunkowaną na realizację przyjętych celów publicznych przez rząd lub jego liczne agencje. Ten typ regulacji ma istotny charakter usprawniający, gdyż w ocenie regulatorów prowadzi do efektywniejszej alokacji rzadkich zasobów. Uznaje się również, że aplikacja publicznej teorii regulacji ma prowadzić do⁴:

- zapewnienia konkurencji;

¹ J. den Hertog, *Economic theories of regulation* [in:] *Regulation and Economics*, eds R.J. van den Breggh, A. Paccos, Vol. 9, *Encyclopedia of Law Economics*, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton USA 2012, s. 25.

² A.D. Williams, *An economic of self-regulation*, Working Paper prepared for: The Political Economy Doctoral Workshop Department of Government, LSE London 2004, s. 2; A. Pigou, *The Economics of Welfare*, Macmillan, London 1932.

³ Regulator działa jako wszechwiedzący, wszechmocny i życzliwy. Zob. A.K. Dixit, *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Perspective*, The MIT Press, Cambridge MA 1996.

⁴ M.Victor, M. Martins, *Theory regulation*, Sustainable Energy Systems, MIT Portugal, 2008/2009, s. 5.

- uwzględnienia wpływu efektów zewnętrznych, zwłaszcza eliminacji negatywnych;
- stabilności gospodarki;
- wprowadzenia celów społecznych do aprobowanej i realizowanej polityki gospodarczej.

W początkowym okresie zakładano, że słabości (niesprawności) mechanizmu rynkowego są dostatecznym warunkiem, aby uzasadnić podjęcie regulacji⁵. Zawodność rynku (*market failure*) występuje, gdy ograniczone zasoby są alokowane w dziedzinach, które nie generują najwyższych wartości. Jeśli są odzwierciedlone w rynkowych cenach dóbr i usług, to zawodność rynku oznacza, że krańcowy koszt dodatkowego zasobu różni się od jego ceny. Wyodrębnia się cztery grupy czynników, które prowadzą do zawodności rynku⁶, są to:

- niedoskonała konkurencja;
- niestabilność rynków;
- zapomniane rynki (lub brakujące – *missing markets*), gdzie wartość dobra jest wyższa od cen lub gdy jest brak cen albo rynki z jakichś przyczyn nie powstają;
- sytuacje, gdy mechanizm rynkowy, być może nawet efektywny, daje wyniki, które są niesprawiedliwe lub niepożądane z perspektywy zastosowanych kryteriów społecznych (wysokie marże uzyskiwane na kredytach i pożyczkach mogą wprawdzie stymulować rozwój instytucji bankowych i sektora bankowego, ale i generować grupę klientów mających kłopoty z ich spłaceniem; w ten sposób powiększają obszar klientów wykluczonych z dostępu do oferowanych kredytów).

Niedoskonała konkurencja

Niedoskonała konkurencja może ujawnić się w sektorach, w których występuje monopol naturalny. Sieć rur, kabli, drutów, dróg związanych z dostawą gazu, elektryczności, usług telekomunikacyjnych, sygnałów telewizyjnych oraz usług transportowych prowadzi do stosowania dyskryminacyjnych cen, pozwalających wygenerować wysokie zyski. W celu promowania bardziej efektywnej i sprawiedliwej alokacji ograniczonych zasobów, naturalne monopole muszą podlegać kontroli państwowej (aby dążyły do maksymalizacji dobrobytu społecznego, a nie zysków) lub ścisłym regulacjom (stosuje się bariery wejścia na rynek i wprowadza administracyjne reguły i modele tworzenia cen lub zysków).

Niestabilność rynków

Niestabilność rynkowa cechuje się nieefektywnością dynamiczną ze względu na prędkość, w jakiej rynki przestają być transparentne lub stabilne. Nierównowagi potrafią ujawniać się na poziomie autonomicznych rynków lub w skali makroekonomicznej (cykle koniunkturalne). Doprowadzenie do nowej równowagi okazuje się często długoletnim procesem. Dobitnie na to wskazuje trwający kryzys finansowy z 2007 roku. Na przykład nadmierna podaż (dostosowana do okresów szczytowego popytu dla indywidualnych producentów lub niskie bariery wejścia na rynek)

⁵ W.J. Baumol, *Welfare Economics and the Theory of the State*, Harvard University Press, Cambridge A. 1952, s. 29.

⁶ J. den Hertog, *Economic theories of regulation...*, op. cit., s. 32 i nast.

mogą doprowadzić do negatywnych skutków (wojny cenowe, nadmierna konkurencja zagrażająca bezpieczeństwu i oferowaniu wysokiej jakości produktów, firmy oczekujące aż część dostawców wypadnie z rynku). Aby zwalczać cenowo płacową spiralę, rządy są zmuszone uciekać się do środków prawnych – do zamrażania płac na pewien czas lub ustalania cen na okres od połowy do jednego roku. W warunkach globalnej konkurencji te działania okazują się nieskuteczne w praktyce.

Zapomniane rynki

Zjawisko brakujących rynków wiąże się z niedostateczną informacją, kosztami transakcyjnymi i ograniczoną racjonalnością (*bounded rationality*). Na przykład, jeśli klienci nie potrafią określić istotnych cech jakości kupowanych produktów⁷, to nabywając te produkty, są skłonni płacić przeciętną cenę korespondującą ze średnią oczekiwaną jakością. W rezultacie wytwórcy towarów o wyższej jakości wycofują się w krótkim czasie z rynku i wówczas następuje obniżenie ogólnego poziomu jakości nabywanych produktów. Ujawniają się typowe procesy negatywnej selekcji i zjawisko *moral hazard*⁸. Może to dotyczyć takich produktów, jak usługi zdrowotne, bezpieczeństwo, finanse czy produktów wysoce złożonych. Skuteczną formą regulacji funkcjonowania tego typu rynków jest wprowadzenie dla tych towarów certyfikatów.

Niesprawiedliwe lub niepożądane rezultaty rynkowe

Niepożądane rezultaty rynkowe wynikają z różnych przyczyn. Ujawniają się w skutkach funkcjonowania mechanizmu rynkowego, który jest przedmiotem społecznej krytyki. Powszechnym przedmiotem niezadowolenia staje się zjawisko pogłębiających się nierówności w podziale dochodów. Niewielka grupa najbogatszych jego członków posiada nieproporcjonalnie wielkie bogactwa. J.E. Stiglitz pisze: „Bogaci coraz bardziej się bogacą, a reszta boryka się z trudnościami nie do pogodzenia z «amerykańskim snem»”⁹. Korekta nieefektywnej alokacji zasobów dokonywana jest wtedy nie tylko z przyczyn ekonomicznych, ale i są uwzględniane kryteria odnoszące się do sprawiedliwości, motywacji paternalistycznych lub zasad etycznych¹⁰.

Regulacje dotyczące takich zagadnień ekonomicznych, jak minimalny poziom płac, subsydia usług pocztowych, usług komunikacyjnych, zwiększenie dostępności do opieki zdrowotnej, zwalczanie bezrobocia, poprawa stanu niepełnosprawności osób, stanu bezpieczeństwa pracowników czy ograniczanie zjawiska wykluczenia

⁷ Podział produktów na: *search goods* – jakość znana przed zakupem, *experience goods* – jakość znana po dokonaniu zakupu, *credence goods or trust foods* – jakość jest nieznaną nawet po dokonaniu zakupu, zob. J. den Hertog, *Economic theories of regulation...*, op. cit., s. 38.

⁸ Z powodu asymetrii informacyjnej klienci wybierają gorszy produkt od lepszego. Na skutek takich wyborów i swego rodzaju wyścigu do niskich standardów jakościowych występują ryzyka, których klienci sobie nie uświadamiają, np. spadek zdrowotności, wzrost zachorowalności, wyższe koszty społecznej opieki.

⁹ J.E. Stiglitz, *Cena nierówności. W jaki sposób dzisiejsze podziały społeczne zagrażają naszej przyszłości?*, Krytyka Polityczna, Warszawa 2015, s. 67.

¹⁰ A.J. Ogus, *Regulatory Paternalism: When is it Justified* [in:] *Corporate Governance in Context*, eds K. Hopt, E. Wymeersch, H. Kanda, H. Baum, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 303–320.

z dostępu do podstawowych usług bankowych itp. są wymownymi przykładami niepożądanych pośrednich skutków świadczących o niedoskonałości systemu rynkowego.

Krytyka publicznej teorii regulacji

Publiczna teoria regulacji jako efektywniejsza alternatywa (*second-best optimum*) dla zawodnego mechanizmu rynkowego stała się obiektem wielu krytycznych opinii. R. Baldwin i M. Cave skomentowali jej słabości, pisząc: „Pomimo swego romantycznego przesłania publiczna teoria regulacji została skompromitowana teoretycznie i praktycznie ze względu na jej niezdolność do identyfikacji kategorii dobra publicznego, przypisywaniu heroiczych i nierealistycznych atrybutów regulatorom, niedoszacowania realnej siły działania grup interesów, a także braku wyjaśnienia, dlaczego regulacje kończą się niepowodzeniem w realizacji celów publicznych”¹¹. Przedmiotem krytyki są wskazane poniżej zagadnienia¹².

I. Podważanie zawodności rynku jako przesłanki podejmowania regulacji.

W tym zakresie podnoszono w szczególności takie kwestie, jak to, że siła monopolu prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów; że pomijanie faktu, iż praktyka rynkowa jest zdolna do tworzenia instytucji, które mogą kompensować zawodność rynku; że koncepcja zawodności rynku nie w pełni wyjaśnia przesłanki regulacji, bo jest niespójna i zbędna.

II. Przekonanie, że publiczna teoria regulacji jest bardziej skuteczna i efektywniejsza niż mechanizm rynkowy.

W podstawach teoretycznych publicznej teorii regulacji pomija się wysokie koszty wdrożenia regulacji, koszty transakcyjne i informacyjne. W praktyce wiele regulacji jest nieefektywnych, gdy przyjmują niewłaściwe zasady lub są niewłaściwie implementowane, bądź stosują nietrafione motywacje zachowań wobec firm i klientów. Pod tym względem doniosłych argumentów dostarczają G. Stigler oraz T. Friedland (1962)¹³. A mianowicie dowodzą w swoim artykule, że regulacje cen elektryczności dla producentów nie przełożyły się na oczekiwane efekty, np. w stawkach cen energii, nie miały konkretnego wpływu na zyski, ani też istotnie nie wyeliminowały efektów dystrybucyjnych cen.

III. Publiczna teoria regulacji nie znajduje potwierdzenia w przeprowadzonych badaniach empirycznych.

A. Sen w swoim opracowaniu wskazuje na fakt, że w sytuacji pojawiającego się konfliktu między efektywnością regulacji a sprawiedliwością nie jest możliwe ustalenie poziomu racjonalności społecznej regulacji¹⁴. Badania empiryczne prowadzone nad testowaniem publicznej teorii regulacji bardziej koncentrowały się nad ich sku-

¹¹ R. Baldwin, M. Cave, *Understanding Regulation*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 20, 21.

¹² J. den Hertog, *Economic theories of regulation...*, op. cit., s. 42.

¹³ G. Stigler, T. Friedland, *What Can Regulators be Regulate*, „Journal of Law and Economics” Vol. 5, October 1962, s. 1–16.

¹⁴ A. Sen, *Strategies and Revelation: Informational Constraints in Public Decisions* [in:] *Aggregation and Revelation of Preferences*, ed. J.J. Laffont, Amsterdam: 1979; zob. także J. den Hertog, *Economic theories of regulation...*, op. cit., s. 49.

tecznością niż efektywnością w odniesieniu do obniżki cen, na braku dyskryminacji cenowej, spadku kosztów czy redukcji zanieczyszczeń środowiska naturalnego.

IV. Wskazywano, że publiczna teoria regulacji jest niekompletna, bo brakuje jej rozwiązań, propozycji, jak tworzyć preferencje społeczne i jak dokonać ich transformacji na miarę dobrobytu.

W opisie tej teorii nie podaje się sposobów, jak przekładać interes publiczny na treść aktów prawnych, które mają prowadzić do maksymalizacji wzrostu dobrobytu społecznego. Ponadto postuluje się, by teoria publicznej regulacji była zdolna do prognozowania, które branże przemysłu należałoby regulować, i zarazem określała sposób realizacji (np. subsydia, warunki wejścia na rynek, regulacja cen). Podkreśla się też, że choć teoria publicznej regulacji zajmuje się w dużym stopniu oceną efektywności cech (własności) instrumentów regulacyjnych, to często nie wyjaśnia, jakie instrumenty zostały wykorzystane i na podstawie jakich przesłanek je użyto. Z kolei Ch.U. Uche zauważa, że przesłanki publicznej teorii regulacji wynikają z tego, że firmy nie zawsze działają w interesie publicznym i dlatego staje się niezbędny nadzór oraz kontrola¹⁵. Jej zdaniem „publiczna teoria regulacji” wynika z doświadczeń historycznych, a także i z obecnej sytuacji, kiedy regulację podejmuje się wówczas, gdy występuje kryzys lub sprzeciw społeczny¹⁶.

Podsumowanie

Pomimo totalnej krytyki publicznej teorii regulacji nie można jej jednak odrzucać, ponieważ adresuje ona swoje zainteresowania do zastosowań kryteriów makroekonomicznych związanych z celami społecznymi. Jeśli nie udaje się ściśle powiązać kryteriów makroekonomicznych wyrażonych w jednostkach pieniężnych, to nasuwa się wniosek, że należy poszukiwać innych kryteriów i miar. Wydaje się, że przyjęcie oraz konsekwentne i profesjonalne przestrzeganie kryteriów transparentności, demokratyzacji i zasady proporcjonalności może stać się pewnego rodzaju surogatem realizacji celów społecznych w procesie regulowania nie tylko rynków finansowych¹⁷.

1.2. Prywatna teoria regulacji

Prywatna teoria regulacji¹⁸ wychodzi z innych założeń niż czyni to publiczna teoria regulacji, negując zarazem jej kluczowe założenia. Jak już wspomniano w punkcie 1.1. dotyczą one posiadania przez regulatora wystarczającej informacji, co nie jest możliwe do wykonania ze względu na koszty, popyt, jakość i inne wymiary zachowań przedsiębiorstw oraz możliwość skutecznego promowania interesu publicznego. To założenie jest też trudne do spełnienia, gdy kontroli poddawane są przedsiębiorstwa i społeczne działania. Kwestionowanie wspomnianych dwóch

¹⁵ Ch. U. Uche, *The theory of regulation: A review article*, “Journal of Financial Regulation and Compliance” 2001, No. 1, s. 68.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Szpringer, *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, WIB, Warszawa 2014.

¹⁸ Prywatna teoria regulacji często jest określana jako “The theory of regulatory capture”.

fundamentalnych założeń publicznej teorii regulacji prowadzi do tego, że interesariusze regulacji w prywatnej teorii regulacji reprezentują wspólne, grupowe interesy. Teoria prywatnej regulacji w większym stopniu wyjaśnia mechanizmy powstawania współczesnych regulacji. Twierdzi bowiem, że regulacje napędzane są nie przez motyw interesu publicznego, lecz przez prywatne interesy grup lobbystycznych, które uzyskują specyficzne korzyści i dochody regulacyjne.

Początkowo prywatna teoria regulacji zakładała, że regulacje reprezentują interes dominującego przedsiębiorstwa lub interes branży¹⁹. Ich siła ekonomiczna jest w stanie wyrzucić presję na władze polityczne w celu przyjęcia danej regulacji. W procesie gry między regulatorem a regulowaną branżą mogą być wykorzystane różne strategie (B. Owen, R. Braeutigam)²⁰.

Chicagowska teoria regulacji

Według G. Stiglera regulacja jest zamawiana przez branżę i tak zaproponowana, aby jej działanie przynosiło korzyści inicjatorom regulacji²¹. Rząd ma wiele możliwości świadczenia korzyści wobec branż, np. tworząc wyjątki w przepisach antymonopolowych, uruchamiając subsydia, ułatwiając dostęp do rynków zagranicznych, wydając zakazy wejścia firm na rynek.

Współcześnie systemy podatkowe i oferowane liczne ulgi są instrumentem generującym korzyści dla preferowanych podmiotów, branż czy rynków. Branże wykorzystują w procesie regulacyjnym wpływ partii politycznych przez finansowanie ich kampanii wyborczych, tworzenie i dotowanie komitetów wyborczych, oferując intratne miejsca pracy członkom partii, udostępniając informacje o branży. Demokracja staje się więc wygodną platformą dla dobrze zorganizowanych grupowych interesów. W polskich warunkach wymownym przykładem tego typu lobbystycznych działań jest branża górnicza. Wysoce konkurencyjne branże przemysłowe (reprezentowane np. przez grupy nauczycieli, taksówkarzy, rolników, kierowców samochodów ciężarowych) również bywają faworyzowane, ponieważ osiągają wiele korzyści z wdrażanych regulacji, a poza tym relatywnie łatwo się organizują.

G. Stigler w swoim modelu regulacji zakłada, że istnieje rynek regulacji, w którym rządy oferują usługi regulacyjne za korzyści i dochody polityczne²². A zatem głównym czynnikiem popytu na regulacje są branże przemysłowe. Branże przemysłowe w walce konkurencyjnej o wpływy wywierają większy nacisk na kształt regulacji niż rozproszone masy klientów, ponieważ są małymi grupami i, co ważne, dysponują wysokim poziomem kapitału finansowego. Poprzez swoje jawne lub ukryte działania mogą skutecznie wpływać na media i ostatecznie na opinię publiczną. Stigler wyjaśnia też, dlaczego regulacje dotyczące ustalania kontyngentów przywozowych i ceł, kontroli cen, dopłat rolnych, legalizowania działań monopoli, zasad

¹⁹ Interes podatników, konsumentów czy nawet wybranych grup firm funkcjonujących na danym rynku był słabo dostrzegany w tamtym okresie.

²⁰ B. Owen, R. Braeutigam, *The Regulation Game: Strategic Uses of the Administrative Process*, Cambridge Massachusetts, Ballinger 1978.

²¹ G. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, "Bell Journal of Economics" 1971, No. 2, s. 3.

²² Ibidem.

licencjonowania itp. zapewniały producentom do połowy XX wieku ewidentne korzyści kosztem statusu ekonomicznego konsumentów.

Na uwagę zasługuje również dorobek M. Olsona, który prognozował, że masowa populacja konsumentów, podatników, biednych, bezrobotnych pozostaje jakby w ukryciu w procesie regulacyjnym, gdy tymczasem uprzywilejowane grupy karteli przemysłowych, stowarzyszeń przemysłowych, związków zawodowych są dobrze zorganizowane w dążeniu do osiągnięcia i dbania o własne interesy²³.

Rozwinięcie chicagowskiej teorii regulacji

Rozwinięcie chicagowskiej teorii regulacji następuje m.in. w kolejnych wyodrębnionych tu zagadnieniach.

- S. Peltzman zauważył, że korzyści z regulacji odnoszą nie tylko branże przemysłowe, ale i wybrane grup klientów, np. dotacje do transportu wiejskiego są wyższe niż dla transportu miejskiego²⁴. Istnieje zatem przekrojowe subsydiowanie wybranych grup konsumentów, którzy płacą za usługi mniej niż ich koszty krańcowe. Wybór tych grup wynika ze świadomie prowadzonej polityki regulacyjnej, aby maksymalizować poparcie polityczne potencjalnego lub aktualnego elektoratu.
- Rozwinięcie tej teorii umożliwiło prognozowanie branż, które warto było regulować. Odnosiło się to do branż, które dzięki przywilejom regulacyjnym stawały się wysoce konkurencyjne, a także do firm, którym prawo zapewniało pozycję monopolistyczną. W przypadku monopoli można było pozyskać wsparcie klientów, redukując ceny lub rygorystycznie kontrolując ich działalność.
- Prace M. Chesney'a pokazały możliwość osiągnięcia korzyści przez polityków stosujących presję regulacyjną na wybrane branże czy grupy klientów, np. ogłaszając zamiar wprowadzenia koncesji, wzrostu kosztów czy obniżki cen lub jego elementów.

Ciekawe zjawisko polegające na ukazaniu mechanizmu, jak przesłanka publiczna wprowadzenia regulacji służy osiągnięciu branżowych korzyści opisuje Ch.U. Uche²⁵. W 1971 roku przyjęto w USA ustawę o zakazie reklamy wyrobów tytoniowych (*The Prohibition of Advertising Act*), której celem była poprawa stanu zdrowia palaczy. Ta ustawa przyniosła jednak korzyści tylko branży tytoniowej, ponieważ²⁶:

- przestrzeganie uczciwych reguł okazało się niemożliwe;
- branża tytoniowa zaoszczędziła na dotychczas ponoszonych wydatkach na reklamę;
- sprzedaż wyrobów tytoniowych po wprowadzeniu ustawy znacznie się zwiększyła;

²³ M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge 1965, s. 49.

²⁴ S. Peltzman, *Towards a More General Theory of Regulation*, "Journal of Law and Economics" 1976, No. 2, s. 211–240.

²⁵ Ch.U. Uche, op. cit., s. 69. Liczne przykłady wykorzystania przesłanki ochrony konsumentów dla osiągnięcia korzyści przez europejskie instytucje finansowe i korporacje przedstawiła prof. Ewa Łętowska na VI Kongresie Compliance zorganizowanym przez Uniwersytet Viadrina na GPW w Warszawie, 6.11. 2015 r.

²⁶ Ch. U. Uche, *The theory of regulation...*, op. cit.

- istniejące firmy poprawiły swoją pozycję rynkową, bo dla nowych firm wzrosły bariery wejścia na rynek.

Praktyka regulowania wielu obszarów działalności instytucji finansowych wskazuje, że przykład tytoniowy nie jest zjawiskiem legislacyjnym wyjątkowym i rzadkim.

Krytyka prywatnej teorii regulacji

Prywatna teoria regulacji, jak niemal wszystkie koncepcje teoretyczne, spotkała się z licznymi zarzutami i negatywnymi opiniami. Ponadto nurt krytyczny pokrywa się w dużym stopniu z polemicznymi ocenami, podnoszonymi w stosunku do publicznej teorii regulacji, kwestionując, że²⁷:

- sprowadza interes publiczny do transferu zagadnień zaliczanych do problematyki tzw. rynku politycznego, który z natury swojej jest mało przejrzysty i przewidywalny;
- uzasadnia (formuluje hipotezę), że regulacje promują grupowy interes, co nie znajduje potwierdzenia w wynikach przeprowadzonych badań. Co więcej, argumentuje się też, że jest trudno lub prawie niemożliwym przetestować lub odrzucić prywatną teorię regulacji;
- twierdzi się, że prywatna teoria regulacji jest niekompletna, brakuje szczególnie pokazania, jak działa mechanizm polityczny w interakcji z innymi interesariuszami przy opracowaniu i wdrażaniu regulacji;
- analitycy efektywności konkretnych regulacji krytykują przyjmowane założenia przy ocenie korzyści i kosztów prywatnej teorii regulacji.

Ponadto okazało się, że założenia i efekty prywatnej teorii regulacji i jej różnych opcji są niezwykle aktualne w globalnych warunkach gospodarowania, w których dyktat wielkich koncernów, grup kapitałowych, dużych korporacji całkowicie zmajoryzował władzę polityczną i gospodarczą. Wiele państw przestało być suwerenami, tym bardziej że jednocześnie brakuje globalnego decydenta reprezentującego interesy społeczeństw lokalnych, krajowych i międzynarodowych²⁸. Nie jest też przypadkiem, że rosną nierówności społeczne, że ujawniają się ogromne dysproporcje strukturalnego rozwoju w przekroju krajów, że cierpi na tym środowisko naturalne i występują problemy związane z negatywnymi skutkami zmian klimatycznych.

1.3. Pozytywna i normatywna teoria regulacji

W ekonomicznej teorii regulacji²⁹ wyróżnia się dwie teorie (koncepcje) określane jako pozytywna i normatywna teoria regulacji³⁰. Celem pierwszej teorii regulacji jest przedstawienie ekonomicznych powodów podjęcia regulacji, a także dokonanie

²⁷ J. den Hertog, *Economic theories of regulation...*, op. cit., s. 60.

²⁸ Zob. publikacje W. Szymańskiego, np. *Czy globalizacja musi być irracjonalna?*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007; *Globalizacja – jej problemy i dylematy*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, SGH, Warszawa 2001.

²⁹ Ekonomiczna teoria regulacji obejmuje głównie dwie dziedziny: strukturalną (struktura rynku) i zachowanie – funkcjonowanie (*conduct*). W opozycji do ekonomicznej teorii regulacji, społeczne regulacje dotyczą takich dziedzin, jak środowisko naturalne, bezpieczeństwo pracy, zdrowie, ochrona konsumentów, pracowników, zob. J. den Hertog, *Economic theories of regulation...*, op. cit., s. 27.

³⁰ Idem, *Reviews of theories regulation*, Discussion Paper Series 10–18, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Utrecht School of Economics, Utrecht University, December 2010, s. 4.

analizy jej efektów. W istocie pozytywna regulacja ma odpowiedzieć na pytanie, czy alokacja zasobów związanych z daną regulacją generuje przyrost przyjętych miar dobrobytu. Z kolei normatywna teoria regulacji koncentruje się na rozważaniu zagadnień, jaki rodzaj działań regulacyjnych jest najbardziej efektywny lub optymalny, zgodny z optimum Pareto. Nazwa normatywna wiąże się mianowicie z tym, że tego typu teoria przyjmuje założenie, iż regulacja jest nie tylko efektywna, lecz również pożądana, i także, co nie jest dopowiedziane, a się nasuwa, że musi być odpowiednio kwantyfikowana i ewaluowana.

Podział na pozytywne i normatywne teorie regulacji nawiązuje do dyskusji z lat osiemdziesiątych XX wieku między E. Mishanem, P. Hannipmanem i M. Blaugiem na temat natury ekonomii dobrobytu³¹. Jest to problem o charakterze ogólniejszym niż teorie regulacji. Moim zdaniem, dla teoretycznych koncepcji regulacji ten spór ma mniejszy ciężar gatunkowy, ponieważ koncepcje te muszą odpowiadać w sposób integralny na pozytywne i normatywne jej aspekty. Co więcej, te dwa ujęcia są ze sobą spójne i logiczne. W każdej regulacji kwestią kluczową jest konieczna próba merytorycznego uzasadnienia przesłanek jej podjęcia, które odnoszą się do ułomności mechanizmu rynkowego lub wynikają z pogłębionej analizy realizacji oczekiwanych reform lub wytyczonych celów polityki rządowej. Jeśli określi się merytoryczne przesłanki opracowania i wdrożenia regulacji, to w następnym kroku konieczne jest wskazanie, które narzędzia, zasady i mechanizmy dają największą szansę uzyskania efektywności regulacji lub optymalizacji jej celów. Nie odbędzie się to bez określenia akceptowanych miar i kryteriów wyborów. Na marginesie opisu tych dwóch rodzajów koncepcji regulacyjnych, warto wspomnieć, że w trakcie polemik wyniknął problem, jak traktować dwa używane powszechnie terminy: „legislacje” oraz „regulacje”. Część ekonomistów te pojęcia traktuje jak synonimy. Panuje też pogląd, że termin „regulacja” jest szerszy, a legislacje są elementem procesu regulacyjnego. „Legislacja” jako kluczowa funkcja parlamentu związana jest z uchwalaniem ustaw. „Legislacja” w funkcji stanowienia prawa odnosi się do fazy opracowania prawa, w mniejszym stopniu jego egzekwowaniu. Wspólną cechą legislacji i regulacji jest to, że służą osiągnięciu zamierzonych efektów, zwykle prowadzą do zmiany zachowań podmiotów, na które oddziałują. Różni je to, iż inicjatorem regulacji jest rząd lub jego agendy, które mogą wykorzystać liczne instrumenty nie tylko prawne, lecz ekonomiczne, społeczne, polityczne oraz że koncentrują się na gospodarce. W praktyce projekty regulacyjne są też inicjowane i przygotowane przez posłów, np. Ustawa o opodatkowaniu niektórych instytucji finansowych z 15 stycznia 2016 roku, co skłania do traktowania tych dwóch pojęć jak synonimów.

Podział teorii regulacji na pozytywne i normatywne okazuje się wartościowy nawet współcześnie. Publikacje³², które w związku z tym powstały, starają się od-

³¹ B. Czarny, *Spory o naturę ekonomii dobrobytu we współczesnej metodologii ekonomii*, „Ekonomia” 2011, Vol. 27; M. Blaug, *The Methodology of Economics or How Economists Explain*, Cambridge University Press, Cambridge 1992; M. Blaug, *Pieter Hennipman on Paretian Welfare Economics: a Comment*, „De Economist” 1993, No. 1, 127–129.

³² Np. P.L. Joskow, R.G. Noll, *Regulation in Theory and Practice: An Overview* [in:] *Studies in Public Regulation*, ed. Gary Fromm, MIT Press, Cambridge 1981.

powiedzieć na kluczowe pytania regulacyjne: jakie branże gospodarki regulować, jakie instrumenty stosować³³? Ich cennym wkładem jest również zwrócenie uwagi środowisk naukowych i opinii publicznej na poziom interwencji administracji publicznej w sferę gospodarki rynkowej. Trudno nie zgodzić się z poglądem, że te zagadnienia nadal są aktualne, zwłaszcza w odniesieniu do powstających nowych rynków i branż.

1.4. Spór wokół kategorii „dobra regulacja”

Opisanie sposobu definiowania i oceniania dobrej regulacji na poziomie indywidualnych projektów jest bardzo przydatne w dyskusji nad tą kategorią. Krytycznej analizie zostaną poddane te publikacje, w których zwraca się szczególną uwagę na metodyczne aspekty dotyczące kryteriów i wskaźników wykorzystywanych w ewaluacji regulacji przez międzynarodowe instytucje, zwłaszcza OECD.

Przegląd badań wykazał, że w licznych weryfikowanych podejściach metodycznych nie można znaleźć wyników dla Polski³⁴. Stąd płynie wniosek, że nie prowadzimy w naszym kraju rozpoznania w tym zakresie, nie posiadamy baz danych i nie jesteśmy specjalnie zainteresowani ich wynikami. W związku z tym trudno oczekiwać, aby proces stanowienia prawa prowadził do stymulowania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego naszego państwa.

Z terminem „regulacja” łączy się wiele przymiotników określających jej jakość lub rolę, jaką ona pełni w danej koncepcji. Regulacja może być opisywana od strony generowanych wyników (skutków): dobra lub zła; racjonalna lub nieracjonalna; adekwatna lub nieadekwatna; sprawiedliwa lub niesprawiedliwa; etyczna lub nieetyczna, skuteczna lub nieskuteczna; efektywna lub nieefektywna.

Od strony roli przypisywanej regulacji, może być ona charakteryzowana jako represyjna lub stymulująca rozwój; reagująca lub niereagująca na zmiany otoczenia zewnętrznego lub czynniki wewnętrzne; elastyczna lub nieelastyczna z perspektywy wprowadzania zmian; statyczna lub dynamiczna z uwagi na charakter ujęcia czynnika czasu; kompleksowa lub cząstkowa z powodu zakresu przedmiotowego rozwiązania proponowanego w regulacji; aktywizująca uczestników procesów regulacyjnego lub demobilizująca interesariuszy. Te przymiotniki regulacji można rozszerzać, niemniej powstaje problem dysonansu między oceną przez teoretyków pozytywnych aspektów konkretnej regulacji a oczekiwaniami praktyki.

Wskazany w ocenie regulacji dysonans wiąże się z wielu czynnikami. Praktyka gospodarcza, a zwłaszcza osoby zarządzające firmami, chcieliby w łatwy i prosty sposób rozpoznać charakter danej regulacji, to czy jest dobra, czy zła, sugerując się postępowaniem jak przy zakupie wina lub innego produktu. A to nie jest w pełni możliwe przy aktualnym stanie wiedzy, świadomości i percepcji regulatora oraz

³³ Jeśli odpowiedź na pytanie: „Czy regulacja jest społecznie pożądana” jest negatywna, to oznacza, że rozwiązanie problemu należy pozostawić mechanizmom realnego lub urojonej wizji wolnego rynku. Zob. P.L. Joskow, R.G. Noll, *Regulation in Theory and Practice...*, op. cit., s. 2.

³⁴ Wyjątkiem są wyniki raportów w serii „Doing Business” opracowanych przez Bank Światowy, w których uczestniczy Polska. Jednak charakter tych badań nie pozwala określić w sposób bezpośredni, jaki jest związek badanych obszarów przedmiotowych z konkretnymi regulacjami.

podmiotów regulowanych. Ponadto regulacje prawne są produktami złożonymi, wpływającymi niekiedy w sposób dramatyczny na codzienność, postawy i systemy wartości uczestników procesu ich implementacji. Złożoność uwidacznia się w procesie ich stanowienia, gdy ujawniają się odmienne interesy regulatora, podmiotów regulowanych i pozostałych interesariuszy. Te zagadnienia porusza opracowanie OECD z 2010 roku³⁵, które poddaje analizie oczekiwania obywateli i przedsiębiorstw w zależności od wdrażanych regulacji. Z badania wynika, że pierwszoplanowym wymaganiem dla tych interesariuszy jest określenie tego:

- „Co obywatele chcą?” – Ich głos musi być słyszany;
- „Czego podmioty gospodarcze chcą” – Prostyh zasad.

W modelowym podejściu regulator powinien artykułować interes publiczny – społeczeństwa lub gospodarki, ale realia pokazują, że dobro publiczne (dobrobyt społeczny) może być marginalizowane wskutek działań określonego systemu politycznego, instytucjonalnego i prawnego, a szerzej – uwarunkowań kulturowych, jakie występują w danym kraju. Niedostatki profesjonalnej wiedzy lub niewłaściwe interpretacje mogą być też czynnikami, które sprawiają, że regulacje nie respektują ogólnego interesu społecznego. Poza tym występują stałe kłopoty związane z tym, jak identyfikować, co jest dobrem publicznym, i dalej – jak mierzyć jego wartość, aby nie kierować się tylko intuicją lub wiarą regulacyjnych decydentów.

Nie ulega też wątpliwości, że podmioty regulowane cechują się dużym zróżnicowaniem postrzegania i postępowania wobec regulacji zarówno pod kątem przyjętych jej celów, jak i oczekiwanego sposobu reagowania. Te różnice wynikają ze struktury własności, osiągniętej pozycji rynkowej i finansowej, przyjętych strategii i modeli biznesowych czy zastosowanego systemu zarządzania. Należy podkreślić, że firmy lub instytucje finansowe angażują się lub nie, lobbuja, unikają lub starają się bronić przed niedorzecznością opracowanych regulacji. Pozostali interesariusze, którzy pośrednio odczuwają skutki społeczno-ekonomiczne i środowiskowe nie prezentują też identycznych reakcji i postaw na określone rozwiązania regulacyjne. Dotyczy to choćby takich jednostek, jak branże pokrewne, instytucje pozarządowe, lokalne czy regionalne społeczności.

W tych warunkach nieprosto jest dokonywać identyfikacji i pomiaru interesów społeczeństwa, gdy występują żywotne podziały, różne stopnie zorganizowania poszczególnych grup społecznych oraz zróżnicowanie sił oddziaływania. Są one reprezentowane przez partie polityczne, stowarzyszenia, media, organizacje branżowe, pracodawców, związki i korporacje zawodowe.

Proces stanowienia prawa jest procesem społecznym, w którym uczestniczy wielu interesariuszy bezpośrednich i pośrednich; zatem nie do końca można przewidzieć z dużą dokładnością efekt, kształt danej regulacji. Istotne jest również i to, że czas opracowania regulacji pozostaje relatywnie długi, a na dodatek ma obowiązywać jeszcze w dłuższym horyzoncie czasowym. W okresie obowiązywania danej regulacji zmiany mogą ulec warunki wobec tych, w jakich projektowano założenia

³⁵ *Regulatory Policy: Towards to a New Agenda. Pathways to The Future. Key Messages.* OECD Policy Conference Paris, 28–29 October 2010, s. 6, 8.

i ustalano cele regulacji. Są to okoliczności, które w istotny sposób wpływają na ocenę pozytywnego działania (dobroci) regulacji.

Zdarza się również, że regulacje prawne są dokumentami wysoce złożonymi, a w formie ustaw stają się dokumentami obszernymi, niekiedy liczącymi setki stron, którym towarzyszą dodatkowe rozporządzenia, zarządzania, uzupełnienia, wyjaśnienia, interpretacje tworzące pełną, ale jednocześnie zawiłą historię danej regulacji.

Ekonomiści i prawnicy, którzy zajmują się oceną dobroci (jakości, skuteczności i efektywności) regulacji odwołują się do fundamentów swoich dyscyplin. Jednocześnie dążą do ujęć ogólnych i uniwersalnych, co niestety łączy się z przyjęciem wielu założeń upraszczających realia wdrożenia i ich egzekwowanie.

Czynnikiem pewnym, który ma wpływ na ocenę dobroci regulacji, zazwyczaj pomijanym, jest stosowana polityka prawna i gospodarcza prowadzona na poziomie kraju czy też ugrupowania integracyjnego, np. UE.

Dobra regulacja

W literaturze przedmiotu trwa niezakończona, ale niezbyt ożywiona dyskusja, co należy rozumieć przez dobrą regulację. Wyodrębnić można trzy dominujące określenia definiujące dobrą regulację.

Pierwsza definicja odnosi się do produktu procesu legislacyjnego. Dobra regulacja jest to akt prawny (instrument ingerencji), który spełnia jakościowe wymogi (np. czytelny, precyzyjny, spójny, zmieniający postawy podmiotów regulowanych). Drugie ujęcie dobrej regulacji ocenia jakość procesu regulacyjnego. Trzecie podejście, uznaje, że dobra regulacja osiąga cele sformułowane czy pożądane przez regulatora. Oto kilka przykładów:

- „dobra regulacja jest związana z wyższym wzrostem gospodarczym”³⁶;
- „aby osiągnąć dobrą regulację trzeba koniecznie zrozumieć koszty: ekonomiczne, społeczne i ostatecznie polityczne – złej regulacji”³⁷;
- „dobra regulacja opiera się na dobrych związkach regulatora z podmiotami regulowanymi”³⁸;
- „regulacja musi być dobrze zaprojektowana, skutecznie wdrożona, właściwie wyegzekwowana, a jeśli spełnia te warunki, to daje największą korzyść netto dla społeczeństwa”³⁹.

³⁶ H. Jalilian, C. Kirkpatrick, *The impact of regulation on economic growth in developing countries a cross – country analysis*, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK, 20 March 2006, s. 5.

³⁷ *Regulatory Policy: Towards a New Agenda. Pathways to the future*, OECD Regulatory Policy Conference, Paris, 28–29 October 2010, s. 4.

³⁸ M. McGarvie, *A pragmatic approach to legal regulation*, Legal Services Commissioner, Victoria, Australia 2012, s. 13.

³⁹ S. Argy, M. Johnson, *Mechanism for improving quality of regulations. Australia in an international context*, Staff Working Paper, July 2003, s. XIII.

B. Hutter nieco podwyższa i rozszerza poziom jakościowy dobrej regulacji, ponieważ uważa, że regulacje te są opracowywane przez doskonałych regulatorów, czyli instytucje wspierające zarządzające ryzykiem⁴⁰.

Grupa ekspertów zajmujących się polityką regulacyjną na podstawie argumentów zgłoszonych w dyskusji uznaje, że zasady dobrej regulacji „tworzą odpowiednie ramy dla regulacji ryzyka: proporcjonalności, odpowiedzialności, spójności, przejrzystości, kierowania”⁴¹.

Z kolei autorzy brytyjscy⁴² zauważają, że powinna ona spełniać pięć następujących testów (zasad), odpowiadając na to, czy:

- zaproponowane rozwiązania mają odpowiednią legitymizację (są przyjęte przez odpowiednią władzę legislacyjną);
- istnieje odpowiedni schemat odpowiedzialności (są kontrolowane przez instytucje demokratyczne, nie tylko komórki parlamentarne, sądy, ale także publiczne instytucje pozarządowe);
- procedury opracowania, wdrożenia i egzekwowania regulacji są uczciwe, dopuszczalne i otwarte;
- regulator działa zgodnie z wykorzystaniem dostatecznej wiedzy eksperckiej. Ważna jest selekcja ekspertów, ocena motywów ich działania, tworzenie atmosfery zaufania, posiadanie procedur rozstrzygania konfliktów. Opinie ekspertów mogą jednak być niewystarczające i niezbędne jest przeprowadzenie politycznej debaty;
- regulacja jest efektywna, gdy jest przygotowana na podstawie analizy nakładów lub kosztów, które zapewniają racjonalność postępowania. Alternatywne podejście polega na wyborze tych legislacji, które są efektywne ekonomicznie na podstawie oceny kryteriów dokonanych przez niezależne instytucje. Dostrzega się też możliwość wystąpienia konfliktu między efektywnością ekonomiczną regulacji a społecznymi i dystrybucyjnymi jej skutkami. Dlatego proponuje się wykorzystanie schematu (wzorca) oceny dobroci regulacji. Lista tych testów (zasad) nie jest z pewnością zamknięta, ale wymaga konkretyzacji i przełożenia na odpowiednie kryteria, wskaźniki i metryki, które nie powinny sprowadzać się tylko do ocen zero-jedynkowych. Schemat oceny dobroci regulacji przedstawia tabela 1.1.

⁴⁰ B.M. Hutter, *What Makes a Regulator Excellent? A Risk Regulation Perspective*, London School of Economics and Political Science, June, Londyn 2015, s. 2.

⁴¹ *Summary of discussions on risk and regulation at the meeting of the group on regulatory policy*, 1–2 December 2008, s. 8.

⁴² R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, Oxford–New York 2012, s. 27.

Tabela 1.1. Struktura jakości procesu regulacyjnego

| Rodzaj wymagania | Istota wymagania | Problemy |
|--|--|--|
| 1. Prawny mandat do opracowania, wdrożenia i egzekwowania regulacji | Autoryzacja legalnego ustawodawcy. | <ul style="list-style-type: none"> • Intencje Parlamentu są niejasne. • Ustalone cele regulacji mogą wynikać z wywieranej presji lub być konfliktowe. • Parlament może przekazać uprawnienie do określenia celów. • Zbyt duża swoboda może być dana regulatorom. |
| 2. Odpowiedzialność lub kontrola | Odpowiedzialność regulatora jest właściwie ustalona i reagująca demokratycznie. | <ul style="list-style-type: none"> • Czy podmiot odpowiedzialny jest reprezentatywny? • Czy akceptowana jest równowaga między odpowiedzialnością a efektywnością? |
| 3. Planowany proces | Wsparcie jest właściwe, bo procedury są dostatecznie uczciwe, dostępne i otwarte na demokratyczne wpływy. | <ul style="list-style-type: none"> • Kto powinien uczestniczyć w regulacji? • Jaka jest akceptowana równowaga między otwartością, dostępnością a efektywnością regulacji? • Jaki jest odpowiedni tryb partycypacji? |
| 4. Ekspertyzy | Zaufanie do ekspertyz wynika z ocen, które opierają się na licznych czynnikach i zmiennych oraz specjalizowanej wiedzy, umiejętnościach i doświadczeniu. | <ul style="list-style-type: none"> • Trudność wyjaśnienia przyjętego rozumowania lub opinii. • Ogólna nieufność do ekspertów i tajemniczego ich języka. • Strona publiczna dąży do otwartości i odpowiedzialności. • Konflikty między ekspertami podważają zaufanie. • Strona publiczna może widzieć ekspertów jako jednostki egoistyczne i stronnicze. • Strona publiczna jest sceptyczna co do zachowania neutralności decyzji regulacyjnych, w których określone grupy uzyskują ewidentne korzyści. |
| 5. Efektywność | Mandat legislacyjny jest wdrożony efektywnie. Rezultaty efektywności regulacji są prezentowane. | <ul style="list-style-type: none"> • Pokazywane są problemy regulacyjne. • Mogą powstawać konflikty w zakresie legislacyjnych uprawnień. • Dystrybucyjne problemy mogą być wnoszone lub nieuwzględniane. • Pomiar efektywności jest trudny. |

Źródło: R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, Oxford, New York 2012, s. 39.

W tabeli 1.1. skutki wpływu regulacji, co warto zauważyć, są przedstawione mało czytelnie. Chociaż wymagania odnoszące się do ewaluacji regulacji uwzględniają efektywność jako istotne kryterium selekcji alternatyw regulacyjnych, to nie wiadomo, jaka efektywność jest pożądana – czy finansowa, ekonomiczna, a może tylko kosztowa. Ponadto nie określa się zakresu przedmiotowego, podmiotowego

i czasowego oceny efektywności regulacji. W związku z tym rodzą się wątpliwości, jakich miar poszukiwać i które w konsekwencji stosować w praktyce, aby właściwie oceniały poziom efektywności regulacji. Warto też podkreślić, że pomijane są związki między licznymi obszarami merytorycznymi regulacji (np. rozwiązywanie konfliktów między interesariuszami, godzenie aspektów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych). Stąd nasuwa się pytanie, dlaczego koncepcja ekonomistów angielskich stała się przedmiotem badań empirycznych, ale to zostanie omówione w kolejnym punkcie.

Przegląd wyników najważniejszych badań empirycznych

Regulacyjne działania rządu lub jego agend były przedmiotem badań licznych ośrodków. Można je ogólnie podzielić na dwie grupy przedmiotowe. W pierwszej zainteresowania koncentrowały się na ocenie procesów regulacyjnych, w szczególności dotyczących wskaźników regulacyjnych. Druga grupa publikacji zajmowała się oceną skutków regulacji, zwłaszcza ich wpływem na wzrost gospodarczy.

Pionierskie badanie w zakresie zależności między regulacjami a rynkiem pracy i rynkiem produktów podjęli G. Nicoletti, S. Scarpetta i O. Boyland⁴³. Obejmowało ono 21 krajów, miało charakter mezo- i makroekonomiczny i dotyczyło lat 1980–1998. Wskaźniki regulacyjne odnosiły się do poziomu restrykcyjności regulacji rynków produktów oraz rynku pracy (umów stałych o pracę i czasowych umów o pracę). Ich opracowanie i agregacja wskaźników regulacji przebiegała według skomplikowanej metodyki⁴⁴. W rezultacie badania udało się ustalić cztery klastry zachowań krajów członkowskich OECD od państw, w których obowiązywały liberalne przepisy w zakresie funkcjonowania rynku produktów i rynku pracy (np. USA, Wielka Brytania, Kanada). Krajami, w których obowiązywały najsilniejsze restrykcyjne ograniczenia na rynku pracy i produktów okazały się Francja, Grecja, Włochy. Te wyniki pośrednio wskazują, który typ regulacji najlepiej wpływa na wzrost efektywności gospodarowania.

Kontynuacją przywołanego badania wskaźników regulacji było kolejne przedsięwzięcie przeprowadzone przez G. Nicolette i F.L. Pryor. Dotyczyło ono możliwości wykorzystania dwóch grup wskaźników regulacji, tj. celowych i subiektywnych⁴⁵. Wskaźniki celowe regulacji odnosiły się do aktów legislacyjnych, które musiały spełniać takie warunki, jak konieczność opracowania na podstawie danej regulacji, kwantyfikowalność i poddanie się agregacji. Z kolei wskaźniki subiektywne regulacji tyczyły subiektywnych opinii ekspertów i ludzi biznesu na temat danej legislacji. Kluczową stała się ocena siły korelacji między tymi wskaźnikami w celu pogłębienia stopnia zrozumienia skutków ekonomicznych.

⁴³ G. Nicoletti, S. Scarpetta, O. Boylaud, *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*, ECO Working Paper 1999, OECD Publishing, Paris.

⁴⁴ Na skomplikowanie metodyki wpłynęły następujące czynniki: użycie metody czynnikowej z rozbudowanym systemem wag, wieloetapowa procedura badawcza, hierarchiczna struktura badanych wskaźników regulacji, liczba badanych 21 krajów. Ibidem, s. 9–11.

⁴⁵ G. Nicoletti, F.L. Pryor, *Subjective and Objective Measures of the Extent of Governmental Regulation*, AEI-Brookings Center for Regulatory Studies, Washington, D.C. 2011, s. 2.

Z badań wynika, że między krajami UE w obszarze regulacji rynku produktów i rynku pracy występuje duże zróżnicowanie. Daleko większe zmiany dokonują się w polityce regulowania umów tymczasowych pracy niż w umowach stałych. Restrykcyjne otoczenie regulacyjne w zakresie produktów jest silnie związane z restrykcyjną polityką zatrudnienia. Współczynnik korelacji wyniósł tu 0,73⁴⁶. Wskazuje to na fakt, że przeprowadzenie reform tylko w jednym obszarze nie będzie wysoce skuteczne.

W badaniu G. Nicolette i F.L. Pryor potwierdzono przydatność użycia danych subiektywnych (tj. opinii ekspertów i ludzi biznesu) w ocenie zakresu regulacji na rynku produktów i pracy.

Wartościowanie regulacji i kryteria jej oceny

Potencjalnie można wykorzystać różne podstawy metodyczne do oceny dobroci regulacji, czyli wartościowania ich skutków społeczno-ekonomicznych czy środowiskowych. Każde z tych ujęć może być przydatne i dlatego warto rozważyć kluczowe atrybuty w trakcie dokonywania wyboru. Do tych podejść należałoby zaliczyć te, które:

- odwołują się do teoretycznych koncepcji i zasad stanowienia regulacji, np. koncepcji *Responsive Regulation*, *Smart Regulation* czy *Risk-based Regulation*⁴⁷;
- opierają się na fundamentach metodycznych oceny efektywności projektów inwestycyjnych⁴⁸;
- są opracowaniami międzynarodowych organizacji, adresowanymi do instytucji oraz analityków przeprowadzających oceny regulacji *ex ante* i *ex post* (np. UE lub OECD) i mają charakter poradników⁴⁹.

W raporcie G. Hepburn zaproponowane zostały trzy rodzaje mierników do oceny skutków regulacji, tj. skuteczności, efektywności oraz równości i sprawiedliwości. Warto podkreślić, że publikacja ta postuluje, aby regulatorzy nie ograniczali się do analizy i oceny tylko jednego typu regulacji, ale uwzględniali też inne propozycje typu: instrumenty rynkowe, koregulacje, samoregulacje. Interesujące są również rozważania autorki na temat przeszkód (barier) związanych z wyborem alternatywnych form regulacji. Są to według niej następujące mierniki:

⁴⁶ G. Nicoletti, S. Scarpetta, O. Boylaud, *Summary Indicators of Product Market Regulation...*, op. cit., s. 51.

⁴⁷ K. de Weers, *Towards a European Regulatory Toolkit On the Enforcement of Union Law by National Regulatory Authorities*, University Utrecht, 2011, s. 11–20.

⁴⁸ Np. S. Kasiewicz, W. Rogowski, *Inwestycje hybrydowe: nowe ujęcie efektywności*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009; W. Rogowski, *Rachunek efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych*, Oficyna Wolters Kluwer business 2013.

⁴⁹ Na uwagę zasługują publikacje: G. Hepburn, *Alternatives to traditional regulation*, OECD Paris..., C. Coglianesi, *Measuring Regulatory Performance. Evaluating Impact of Regulation and Regulatory Policy*, Expert Paper No. 1, August 2012; *OECD Framework Regulatory Policy*, OECD 2014.

1. Skuteczność regulacji (*Effectiveness of regulation*)⁵⁰

Miernik ten określa stopień osiągnięcia pożądanych celów regulacji. Zastosowanie tego miernika wymaga, aby cele regulacji były w miarę precyzyjnie określone w przekroju podmiotowym i czasowym, co jest kwestią dość rzadką w przypadku oceny regulacji. Mimo że nie podaje się w tej publikacji formuł matematycznych dla obliczania tego miernika, to jest zalecane stosowanie takich narzędzi, jak: Analiza Korzyści i Kosztów (*Benefit-Cost Analysis*), efektywność kosztowa, analiza statystyczna i kwantytatywne modele szacujące oczekiwane skutki i wyniki.

2. Efektywność regulacji (*Efficiency of regulation*)⁵¹

Jest to miara, która określa, w jakim stopniu maksymalizowane są korzyści regulacji i minimalizowane koszty wynikające z jej wdrożenia⁵². Kierując się tym miernikiem, wybiera się tę politykę regulacyjną, która maksymalizuje społeczny dobrobyt (*community wealth*).

Przy jego zastosowaniu zaleca się podobne techniki, jak w kalkulacji miernika skuteczności.

3. Równość i sprawiedliwość (*Equity and Fairness*)⁵³

Jest to miernik, który odzwierciedla stopień rozkładu korzyści i kosztów według badanych grup społeczeństwa (np. mieszkańców wsi i miast).

C. Coglianese słusznie zauważa, że nawet dobrze zdefiniowana i zaprojektowana regulacja może często obejmować złożony łańcuch interwencji, interakcji i skutków⁵⁴. Jej istotą jest dążenie do zmiany zachowań podmiotów regulowanych tak, aby uzyskać pożądane efekty. Taka regulacja skupia się na badaniu złożoności między finalnymi skutkami regulacji (ekonomicznymi i społecznym dobrobytem), a jej cechami i prowadzoną polityką regulacyjną. Użytecznym narzędziem może być próba opracowania i analiza całościowej mapy oddziaływań danej regulacji. Autorka przyjęła, że taka mapa regulacyjna składa się z siedmiu części (zob. wykres 1.1.).

⁵⁰ G. Hepburn, *Alternatives to traditional regulation...*, op. cit., s. 18.

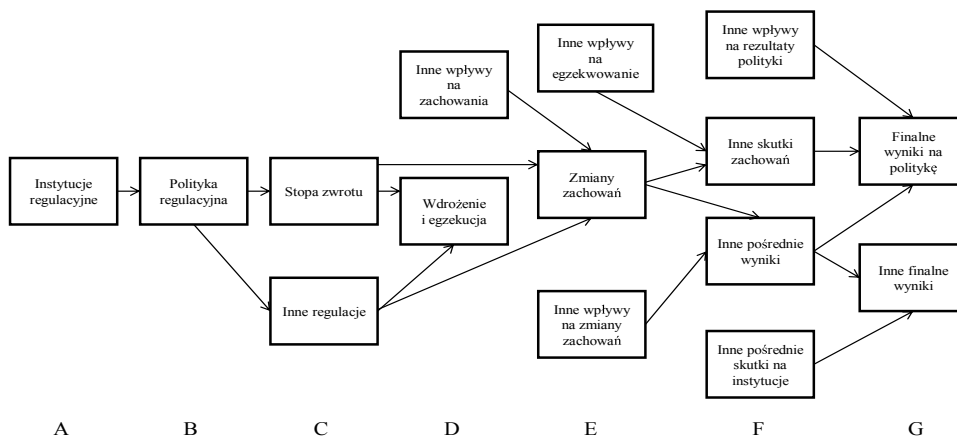
⁵¹ Op. cit., s. 19.

⁵² Formalnie nie jest to możliwe w rachunku optymalizacyjnym, aby jednocześnie maksymalizować korzyści i koszty regulacji.

⁵³ Op. cit., s. 20.

⁵⁴ C. Coglianese, *Measuring Regulatory Performance. Evaluating Impact of Regulation and Regulatory Policy*, Expert Paper, No. 1, OECD, August 2012, s. 9. Warto zauważyć, że w syntetycznym opracowaniu ta część badania regulacji jest przypisywana dwóm autorom – C. Coglianese oraz E.B. Shils, zob. *OECD Framework...*, op. cit., s. 24.

Wykres 1.1. Mapa przyczyn i efektów regulacji



Źródło: C. Coglianese, *Measuring Regulatory Performance. Evaluating Impact of Regulation and Regulatory Policy*, Expert Paper, No. 1, OECD, August 2012, s. 11.

Coglianese do najważniejszych etapów (kroków) składających się na ocenę regulacji zalicza:

- A – instytucje regulacyjne;
- B – politykę regulacyjną;
- C – kryteria wyboru regulacji spośród rozpatrywanych alternatyw;
- D – wdrożenie regulacji;
- E – zmiany zachowań;
- F – pośrednie rezultaty;
- G – rezultaty końcowe.

Autorka rekomenduje stosowanie czterech grup wskaźników regulacyjnych, z których dwa pierwsze odnoszą się do cech procesu regulacyjnego (administracyjne i demokratyczne), a pozostałe mają charakter merytoryczny (odnoszą się do cech technicznych i ekonomicznych). Wyróżnia wśród nich⁵⁵:

1) *administracyjne, czyli te, które pozwalają ustalić:*

- ile czasu zajmie wdrożenie regulacji w formie czasu pracy pracowników lub długości poświęconego czasu;
- jaki będzie koszt wdrożenia regulacji (np. poziom kosztów, procent budżetu, liczba pracowników);
- czy regulacja minimalizuje koszty przyszłych debat i sporów sądowych.

2) *demokratyczne, które określają:*

- ilu reprezentantów strony publicznej uczestniczy w procesie decyzyjnym;
- jakie jest znaczenie opinii publicznej (jakość komentarzy, wpływ tych opinii);
- jakie jest zaangażowanie strony publicznej w legitymizację percepcji regulacji.

⁵⁵ C. Coglianese, *Measuring Regulatory Performance. Evaluating Impact of Regulation and Regulatory Policy*, Expert Paper, No. 1, August 2012, s. 34, 35.

3) *technokratyczne, tzn. te odnoszące się do tego, jak jest dana regulacja:*

- skuteczna w odniesieniu do problemów, do których jest zaadresowana;
- jaka jest jakość analiz naukowych wspierających daną regulację;
- w jakim stopniu podmioty regulowane akceptują regulację.

4) *ekonomiczne, które wskazują na obszary efektywności finansowej regulacji:*

- ile wynoszą koszty regulacji;
- jaka jest efektywność netto (korzyści minus koszty) regulacji;
- jaki jest wpływ regulacji na gospodarkę (np. zmiany zatrudnienia, konkurencyjności, innowacyjności).

W przywołanym opracowaniu przywiązuje się dużą wagę do stosowania w fazie projektowania regulacji takich metod eksperymentalnych, jak kontrolowane lub losowe eksperymenty i badania obserwacyjne. Gdyby rzetelnie starać się zastosować analizowane podejście, wymagałoby to ponoszenia wysokich kosztów, a czynności analityczne pochłonęłyby dużo czasu.

C. Radaelli i O. Fritsch dokonują oceny praktyki pomiaru realizacji polityki i programów rządowych w krajach OECD. W związku z tym podjęli się przeglądu dużej liczby wskaźników, koncentrując uwagę na zaprojektowaniu merytorycznych fundamentów ich wyboru w oparciu o kryteria uwzględniające cel, czas i sposób ich wykorzystania⁵⁶.

Wartościowe są ich refleksje w zakresie przeprowadzania badań na temat kierunków zmian odnoszących się do pomiaru wskaźników regulacyjnych. Uważają mianowicie, że trzeba⁵⁷:

- odejść od skoncentrowania na kalkulacji ciężarów administracyjnych i skierować uwagę na pomiar kosztów dostosowania (*compliance costs*); kluczowe musi być dążenie do upraszczania regulacji;
- przechodzić od akcentowania kosztów regulacji do oceny ich korzyści, co ma doprowadzić do skuteczności i bezstronności (*fairness*) przez zachowanie pluralizmu i podejmowanie działań na rzecz uzyskania konsensusu;
- stosować nie tylko obiektywne miary, ale także subiektywne, dotyczące percepcji regulacji przez interesariuszy (regulatorów, podmiotów regulowanych i obywateli); wyraża się w ten sposób nieufność autorów do polegania wyłącznie na wynikach kwantyfikowalnych ich oceny;
- odejść od ujmowania tylko aspektów ekonomicznych, a przejść do uwzględnienia równości i sprawiedliwości wyrażonych w dystrybucyjnych efektach regulacji, które powinny wspierać legitymizację procesu regulacyjnego;
- odejść od wąskiego ujęcia efektywności, a przejść do przyjęcia szerszego jej wymiaru obejmującego także problematykę międzyokresowej efektywności i zrównoważonego rozwoju;
- przechodzić od wykorzystania prostych wskaźników do użycia bardziej zaawansowanych metod;

⁵⁶ C. Radaelli, O. Fritsch, *Measuring Regulatory Performance. Evaluating Regulatory Management Tools and Programmes*, Expert Paper, No. 2, OECD July 2012, s. 4.

⁵⁷ Ibidem, s. 22, 23.

- odejść od koncentracji na narzędziach do zintegrowanego zarządzania regulacją; czyli odejść od podejścia statycznego do dynamicznego i kompleksowego;
- dążyć do transparentności całego procesu regulacyjnego przez jego proces projektowania.

Autorzy proponują uwzględnić 18 z 21 badanych wskaźników ewaluacji regulacji dla różnych etapów procesu regulacyjnego (zob. tabela 1.2.).

Tabela 1.2. **Wskaźniki ewaluacji regulacji**

| Wskaźnik regulacji | Rok przyjęcia |
|--|---------------------|
| Wskaźniki nakładów | |
| 1. Budżet | 1 |
| 3. Pracownicy | 1 |
| 3. Szkolenia | 1 |
| Wskaźniki efektów dotyczących procesu regulacji | |
| 4. Przyszłe planowanie | 2–3 |
| 5. RIA zakres przedmiotowy | 1 |
| 6. RIA zasięg podmiotowy, czasowy | 2–3 |
| 7. RIA jakość | 4 i więcej |
| 8. RIA percepcja | 4 i więcej |
| 9. Konsultacje zakres przedmiotowy | 1 |
| 10. Konsultacje zasięg podmiotowy, czasowy | 2–3 |
| 11. Konsultacje percepcja | 4 i więcej |
| 12. PIR zakres przedmiotowy | 2–3 |
| 13. PIR zasięg podmiotowy i czasowy | 4 i więcej |
| Pośrednie wyniki regulacyjne | |
| 14. Liczba ustaw | 1 |
| 15. Liczba stron | Nie rekomenduje się |
| 16. Czas wdrożenia legislacji | Nie rekomenduje się |
| 17. Percepcja regulacji przez obywateli / firmy | 4 i więcej |
| 18. Percepcja regulacji przez regulatora | 4 i więcej |
| Finalne wyniki regulacji | |
| 19. Administracyjne obciążenia | 4 i więcej |
| 20. Całkowita liczba uratowanych ludzi | 4 i więcej |
| 21. Całkowite koszty redukcji | 2–3 |

RIA – *Regulatory Impact Assessment* (Ocena Skutków Regulacji)

PIR – *Post Implementation Review* (Ewaluacja ex-post Skutków Regulacji)

Źródło: C. Radaelli, O. Fritsch, *Measuring Regulatory Performance. Evaluating Regulatory Management Tools and Programmes*, Expert Paper, No. 2, OECD, July 2012, s. 23, 24.

W tym badaniu, niestety, jest dramatycznie mało informacji na temat oceny polskiej polityki regulacyjnej. Podano tylko, że Polska jest członkiem OECD, zobowiązała się do prowadzenia standardowego modelu kosztów do opracowywanych regulacji oraz przeprowadziła szkolenia pracowników centralnej administracji w zakresie metodyki (RIA)⁵⁸.

Proponowane badanie dobroci regulacji poprzez wskaźniki nie jest w pełni jednorodnie i spójnie metodycznie, np. w punkcie 14 oczekuje się informacji o liczbie ustaw, gdy z reguły ustawa dotyczy jednej regulacji. Co więcej, niektóre informacje łatwo jest uzyskać, ale część może stanowić pracochłonne i kosztowne zajęcie (np. ocena percepcji regulacji przez obywateli czy przez regulatora).

Z kolei C. Parker i D. Kirkpatrick koncentrują się na ocenie wpływu polityki regulacji na wzrost gospodarczy⁵⁹. Celem ich badania jest z jednej strony dokonanie przeglądu literatury pod kątem dostarczenia argumentów i modeli, aby wyjaśnić, dlaczego polityka regulacyjna może oddziaływać na wzrost gospodarczy. Z drugiej strony, dokonują krytycznej analizy wyników badań empirycznych pokazujących efekty polityki regulacyjnej na zmienne makroekonomiczne⁶⁰.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań, w kręgu zainteresowania znalazły się metody badania wpływu regulacji na wzrost gospodarczy. Autorzy poklasyfikowali analizowane ilościowe metody na cztery grupy⁶¹:

1. statystyka opisowa/korelacje;
2. analiza korzyści i kosztów (*Benefit-Cost Analysis*);
3. analiza regresji;
4. symulacje.

Główne konkluzje z badania sprowadzają się do następujących wniosków:

- politycy zajmujący się regulacją powinni być ostrożni w formułowaniu regulacji typu „one size fits all” (jednolite reguły dla wszystkich), ponieważ dostrzega się zarówno takie regulacje, które hamują wzrost gospodarczy, jak i te, które go pobudzają;
- wyjątkowo trudno dostarczyć ścisłych, niepodważalnych dowodów ilościowych wskazujących na związek przyczynowy między zmianą polityki regulacyjnej a ich wpływem na wzrost gospodarczy;
- badania polityki regulacyjnej krajów (opartej na analizie regresji) zmniejszają zainteresowanie oceną regulacji dokonywanej metodą case study, które mogą okazać się wysoce przydatne w ujawnianiu jej specyficznych cech;
- przeważająca liczba badań ilościowych przywiązuje zbyt dużą wagę do uwzględnienia kosztów regulacji, ograniczając rolę zarówno kwantyfikowanych, jak i niepieniężnych korzyści legislacji.

⁵⁸ C. Radaelli, O. Fritsch, *Measuring Regulatory Performance. Evaluating Regulatory Management Tools and Programmes*, Expert Paper, No. 2, OECD, July 2012, s. 2, 18, 61.

⁵⁹ D. Parker, C. Kirkpatrick, *Measuring Regulatory Performance. The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence*. Expert Paper, No. 3, OECD, July 2012.

⁶⁰ Ibidem, s. 7.

⁶¹ Ibidem, 14, 15.

W kolejnej publikacji z 2014 roku poświęconej regulacjom – *OCED Framework for Regulatory Policy Evaluation*⁶² – dokonano syntezy opisywanych wyżej wyników z trzech badań, scharakteryzowano fundamentalne zasady oceny polityki regulacyjnej, zaprezentowano praktykę oceny w 21 krajach członkowskich OECD i zastosowano pilotażową metodę case study do oceny polityki w dwóch krajach: Holandii i Kanadzie.

Zarekomendowana została ocena polityki regulacyjnej w dwóch przekrojach. Pierwszy przekrój związany jest z celami strategicznymi regulacji zarówno na poziomie całej polityki, jak i w odniesieniu do realizacji celów sektorowych. Uznano trzy cele strategiczne: redukcję kosztów dostosowania, maksymalizację korzyści netto oraz zapewnienie transparentności i łatwości zrozumienia regulacji. Natomiast drugi wymiar obejmuje ocenę trzech głównych etapów procesu regulacyjnego: projektowanie, wdrożenie i skutki regulacji. Te etapy składają się z pięciu faz.

Faza pierwsza

Nakłady – związane z realizacją prowadzonej polityki regulacyjnej.

Faza druga

Procesy – obejmują ocenę wymaganych praktyk regulacyjnych, w tym dotyczących określania celów regulacji, konsultacji społecznych, analiz opartych na faktach, uproszczeniach administracyjnych, oceny ryzyka i zmian w regulacjach międzynarodowych.

Faza trzecia

Rezultaty – zawierają informacje, jak dalece zostały wdrożone praktyki zalecane w drugiej fazie.

Faza czwarta

Pośrednie rezultaty – obejmują informacje o tym, jak dalece postulowane dobre praktyki regulacyjne udoskonaliły jakość regulacji.

Faza piąta

Finalne wyniki regulacji – zawierają ocenę udoskonalenia jakości polityki regulacyjnej oraz ocenę o poszczególnych badanych sektorach gospodarki.

W trzecim rozdziale opisywanej publikacji przedstawione zostały wyniki i diagnoza dotycząca oceny stosowanych polityk regulacyjnych. Jak wynika z przeprowadzonego badania, wnioski nie są optymistyczne. Tylko cztery kraje opublikowały raporty dostępne publicznym interesariuszom na temat oceny skutków polityki regulacyjnej *ex post*. Osądowi poddano następujące obszary:

- analiza *ex ante* skutków wpływu regulacji;
- stosowane praktyki regulacyjne w okresie opracowania regulacji;
- analiza *ex post* skutków oddziaływania regulacji;
- programy uproszczania regulacji i zmniejszenia ciężarów administracyjnych.

⁶² *OCED Framework for Regulatory Policy Evaluation*, 18 June 2014, OECD, w ramach serii wydawniczej Better Policy for Better Life.

Polska może się zaledwie pochwalić opracowaniem programów, które omawiały uproszczenia regulacji i zmniejszenia kosztów obciążeń administracyjnych⁶³, gdy tymczasem 20 krajów członków OECD systematycznie publikuje raporty na temat stosowania metodyki OSR (Regulatory Impact Assessment).

W analizowanych opracowaniach OECD uderza konsekwentne dążenie do badania dobroci regulacji z perspektywy różnych krajów tak, aby z jednej strony pokazywać kierunki doskonalenia regulacji, a z drugiej oceniać ich wpływ na wzrost gospodarczy. Cechą tych badań jest to, że opierają się na informacjach, które są precyzyjne na poziomie indywidualnych projektów regulacyjnych, lecz budzą zastrzeżenia lub wątpliwości na poziomie makroekonomicznym ze względu na agregację różnorodnych korzyści i kosztów. Sumowanie cząstkowych charakterystyk różnych regulacji może prowadzić do popełnienia zasadniczych błędów (np. gdy dodaje się efekty regulacji dotyczącej sektora finansowego i transportu morskiego).

Analiza kategorii dobra regulacja skłania do przyjęcia definicji, że jest to taki produkt ustawodawstwa czy interwencji administracyjnej rządu lub jego agend, który prowadzi do osiągnięcia korzyści netto (korzyści są wyższe niż koszty regulacji) przy danym poziomie ryzyka. Problem leży w tym, że o ile korzyści i koszty są mniej lub bardziej uwzględniane w ewaluacji regulacji, to ryzyko jest z reguły pomijane.

W punkcie 1.4. rozważano, jak definiuje się kategorię dobra regulacja i jak dokonuje się oceny jej dobroci. Dobra regulacja jest różnie pojmowana i oceniana. Jest to z pewnością kategoria wielowymiarowa, w której mogą przeplatać się różne kryteria, akcenty i podejścia w zależności od rodzaju regulacji i oczekiwań interesariuszy (regulatora, podmiotów regulowanych i pozostałych uczestników procesu regulacyjnego). W początkowym okresie dominowały kryteria prawne, później dołączyły do tego kryteria ekonomiczne, współcześnie o dobroci regulacji decydują również kryteria społeczne. Istotnym problemem jest transformacja różnych kryteriów na miary ilościowe i uzyskanie zintegrowanych, syntetycznych miar dobroci regulacji. Wartościowe są badania empiryczne prowadzone przez takie międzynarodowe instytucje, jak Bank Światowy, OECD czy UE. Dotyczą one dużej liczby strategicznych branż (sektorów) oraz badanych krajów. Ponadto, co cenne, raporty są konsekwentnie realizowane przez lata, a zatem stanowią solidne podstawy do oceny, jak systemy regulowania oraz prowadzone polityki regulacyjne wpływają na wzrost dobrobytu społecznego. Okazuje się, że Polska w tych badaniach często nie uczestniczy, nie należymy też do krajów, które liderują w sferze stanowienia dobrych regulacji, a co najważniejsze polityka legislacyjna nie potrafi przełożyć dobrych praktyk i skutecznie je wdrożyć do praktyki gospodarczej.

Głównym wnioskiem płynącym z tego badania jest stwierdzenie, że dobra regulacja to taka, która realizuje cele regulatora i kreuje korzyści netto przy danym poziomie ryzyka. Stąd rodzi się postulat, aby stworzyć system oceny jakości regulacji, który byłby narzędziem ich doskonalenia; do tej pory bowiem nie stosujemy konsekwentnie rekomendowanych kryteriów i wskaźników oceny jakości regula-

⁶³ *OCED Framework for Regulatory Policy Evaluation...*, s. 44.

cji. Zrozumiały jest też postulat, aby regulatorzy i pozostali interesariusze dążyli do opracowania, wdrożenia i egzekwowania dobrych regulacji.

Podsumowanie

Reasumując rozważania zawarte w pierwszym rozdziale, należy stwierdzić, że mimo krytycznych uwag na temat analizowanych nurtów regulacyjnych, pozostają one nadal w różnym stopniu istotne w procesie legislacji działalności sektora finansowego. Publiczna teoria regulacji podkreśla, że najważniejszym celem regulacji powinno być dążenie do maksymalizacji dobra publicznego w postaci wzrostu gospodarczego i rozwoju społeczeństwa.

Wynikają z tego trzy wnioski, bo nie można ograniczać badania skutków regulacji tylko do badania ich wpływu na wzrost produktu narodowego brutto. A mianowicie, w większym stopniu trzeba koncentrować się na ocenie ich wpływu na jakość życia społeczeństwa. Wydaje się, że indeks jakości życia opracowany i publikowany przez OECD, uwzględniający jego 11 wymiarów, może być narzędziem przydatnym w ocenie tego najważniejszego kryterium ich efektywności⁶⁴.

Drugi wniosek wiąże się z postępem technologicznym, bo chociaż regulator nie dysponuje doskonałą informacją niezbędną do opracowania, implementacji i egzekwowania regulacji, to jednak w porównaniu z latami osiemdziesiątymi XX wieku, postęp w tym zakresie jest przełomowy. Wyraża się m.in. we wzroście znaczenia informacji, samego postępu informatycznego, w procesie zarządzania instytucjami finansowymi, w tworzeniu coraz bardziej adekwatnych sprawozdań i raportów (np. na temat społecznej odpowiedzialności biznesu, kapitału intelektualnego), w coraz większym dostępie do ogromnej liczby baz danych, o których jeszcze trzydzieści lat temu badacze mogli tylko marzyć (np. bazy danych wykorzystujących portale społecznościowe), a także w rozwoju metod i modeli statystyczno-ekonometrycznych⁶⁵.

Trzecim wnioskiem, jaki wynika z analizy nurtów regulacyjnych, jest powiększenie praktycznego potencjału regulatora do czytelnego i precyzyjnego komunikowania celów regulacji poprzez kampanie informacyjne i działania instytucjonalne. Dlatego potrzebne jest stałe monitorowanie oraz ewaluacja efektów wdrażanych regulacji i ich przekazywanie do opinii publicznej.

Analiza nurtu prywatnej teorii regulacji wskazuje, że ekonomiści i prawnicy już dość wcześnie dostrzegli jego zalety i słabości. Celem, który musi stale przyświecać pracom legislacyjnym, powinno być kreowanie mechanizmów i zapewnienie przestrzegania zasad metodyk oceny skutków regulacji, co ograniczałoby ich negatywne następstwa. Wydaje się, że brak jest również współczesnych badań i prac poświęconych zagadnieniu uczestnictwa wielkich korporacji oraz stowarzyszeń przedsiębiorców w procesie legislacyjnym, a także nie został jeszcze oszacowany realny wpływ partii politycznych na proces regulacji.

⁶⁴ *OECD Better Life Index Country Reports*, www.oecd.org/.../BLI2013-Country-Notes.pdf [dostęp: 12.12.2015].

⁶⁵ K. Jajuga, *Data analysis in finance – review of approaches and tendencies*. Prezentacja na konferencji organizowanej przez SGH w Warszawie poświęconej BIG Data w 2014 roku.

Typowe cechy współczesnego otoczenia – zmienność, niepewność, nieciągłość, złożoność – implikują silną presję i wyzwanie, aby podejmować się oceny, w jakim stopniu procesy regulacyjne reagują na ryzyko, w tym zwłaszcza to ponoszone przez regulatora. Zagadnienia te zostaną poruszone w kolejnym rozdziale książki.

Rozdział 2

Ryzyko regulacyjne jako obiekt naukowych badań i stosowanych praktyk

„Risk is like fire: If controlled it will help you;
if uncontrolled it will rise up and destroy you.”

Theodore Roosevelt

W tym rozdziale uwaga zostanie skupiona na podstawowych pojęciach i zagadnieniach dotyczących zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Omówione będą różne podejścia do określania kategorii ryzyka regulacyjnego występujące w literaturze przedmiotowej. Istota tej kategorii sprowadza się do stwierdzenia, że zakres przedmiotowy ryzyka jest ograniczony do podmiotu, jakim jest regulator. Perspektywa ryzyka regulacyjnego jest całkowicie inna niż tych rodzajów ryzyka, które są związane z percepcją ryzyka podmiotów regulowanych i ich dostosowaniem do wymogów regulacyjnych. Dla tego rodzaju zagrożeń, ewentualnie szans, konsekwentnie będzie używany termin „ryzyko prawne”.

Dużą wagę należy też przywiązywać do zarysowania roli, jaką w systemie legislacyjnym wielu krajów może odgrywać, czy już odgrywa, ryzyko regulacyjne. Podkreśla się, że kluczowe cechy aktualnego otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego, w jakich funkcjonują takie instytucje finansowe, jak niepewność i ryzyko, nieciągłość, wysoka złożoność, zmienność oraz globalny charakter ich działania, niejako w sposób naturalny wymuszają, aby proces regulacyjny, obejmujący wszystkie jego fazy, nie dokonywał się bez uwzględnienia zagrożeń czy szans łączących się z ryzykiem. Niestety, polski system stanowienia prawa jakby nie dostrzegał znaczenia tego ryzyka. Toteż spostrzeżenia wynikające z obserwacji tej sytuacji stały się podstawową przesłanką i naukowym impulsem, towarzyszącym powstaniu tej książki. Opracowanie strategii regulacyjnej jest skutecznym narzędziem zarządczym, które porządkuje i weryfikuje stopień podejmowanych działań, zmierzających do realizacji celów i powstrzymujących od podejmowania decyzji nieprzemyślanych, o krótkookresowych skutkach.

Obserwacją i analizą będzie również objęte samo opracowywanie strategii regulacyjnej oraz jej różne rodzaje. Za główne elementy strategii ryzyka regulacyjnego przyjęto: cel, ustalenie priorytetów, konstruowanie zasad postępowania, wybór narzędzi zarządzania ryzykiem oraz system komunikacji z interesariuszami.

Dla utrzymania porządku metodycznego nieco uwagi poświęcono zagadnieniu etapów zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Są one bardzo zbieżne z uniwersalnymi fazami zarządzania ryzykiem w instytucjach finansowych. Czasami odnosi się wrażenie, że niektórzy regulatorzy ograniczają swoją rolę do opracowania i uchwalenia przez Parlament odpowiednich ustaw, pozostawiając inne etapy procesu legislacyjnego ślepemu losowi. Moim zdaniem, nie jest to właściwe postępowanie i dobrze, że w systemie krajowych regulacji finansowych opracowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) takie zjawiska mają charakter marginalny.

Ostatni punkt rozdziału wypełni prezentacja wybranych wyników badań empirycznych, które odnoszą się zarówno do zarządzania ryzykiem regulacyjnym na poziomie indywidualnych projektów, jak i do całego sektora bankowego.

W rozważaniach nad poruszonymi zagadnieniami przyjęto definicję ryzyka regulacyjnego zaproponowaną przez OECD, a także w dużym stopniu została zaakceptowana filozofia zarządzania według koncepcji J. Black i jej współpracowników z instytutu CARR (*The Centre for Analysis of Risk and Regulation*, London School of Economics).

2.1. Podstawowe definicje i rola ryzyka regulacyjnego

Regulacje są definiowane w literaturze przedmiotowej wąsko bądź szeroko. W szerszym znaczeniu oznaczają dowolną interwencję rządu lub jego agend w sferę życia gospodarczego dążącego do osiągnięcia dobrobytu społecznego. Regulacje przyjmują formę przepisów, rozporządzeń, rozkazów, standardów, warunków i zasad publikowanych przez władzę publiczną (legislacyjną, ale i wykonawczą), aby podmioty regulowane (przedsiębiorstwa, instytucje, osoby fizyczne) przestrzegały postulowane zachowania i wymagania w celu promowania i wzmocnienia dobrobytu społecznego¹. Efektami tej formy interwencji pozostają przepisy, opracowane i wdrażane projekty, programy lub polityki gospodarcze. W węższym ujęciu regulacje ograniczają się do wymagań wynikających z aktów normatywnych. W niniejszym opracowaniu do definicji regulacji preferowane jest podejście węższe.

Regulacje są złożonymi dokumentami prawnymi, ponieważ:

- zawierają opisane wymagania, niejednokrotnie na wielu stronach, ale najczęściej do tego doliczyć trzeba liczne rozszerzenia, załączniki, rozporządzenia, poradniki, co sprawia, że faktyczna regulacja może liczyć już nie kilka czy kilkadziesiąt stron, lecz czasami nawet tysiące²;

¹ F. Papandrea, *Regulation and cost-benefit analysis* [in:] *Handbook of Research on Cost-Benefit Analysis*, ed. by R.J. Brent, Edward Elgar Publishing Limited, Northampton [Massachusetts] 2009, s. 185.

² R. Young podaje, że sześciostronicowa legislacja ustawowa w ochronie zdrowia spowodowała 1000 stron pochodnych przepisów regulacyjnych. Zob. R. Young, *Six Pages of Legislation, 1.000 Pages of Regulation*, March 30, 2011, Competitive Enterprise Institute.

- obejmują niekiedy szeroki zakres podmiotów regulowanych, np. aktywne firmy zaliczane do sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce to wielkość 1,8 mln podmiotów – liczba klientów tylko banku komercyjnego PKO BP S.A. wynosi ok. 9 mln;
- wpływają wielowymiarowo na różne obszary działalności, np. budżet, zatrudnienie, inflację, bezpieczeństwo, stabilność itd.;
- wywołują zmiany strukturalne, które mogą być w miarę powolne bądź dynamiczne, gdyż należy brać pod uwagę długi horyzont obowiązywania legislacji;
- ich wdrożenie wymaga nieraz długotrwałego szkolenia, zanim zostaną właściwie zrozumiane. Ch. Skinner podaje, że według informacji Bank of England, kiedy legislacja dotycząca *Residential Mortgage Backed Securities* (RMBS) była wprowadzana do praktyki bankowej, to dla jej zrozumienia wystarczyło przeczytać ok. 200 stron dokumentacji, natomiast przy implementacji *Collateralised Debt Obligation* (CDO) należało już zapoznać się z 30 000 jej stron³.

O złożoności regulacji decyduje liczba potencjalnych podmiotów regulowanych, ich różnorodność, a przede wszystkim relacje między nimi i zachowanie spójności z innymi powiązаныmi aktami. W związku z tym, ocena konkretnego projektu regulacyjnego jest skomplikowanym i wysoce złożonym procesem oraz może być dokonywana w różnych przekrojach problemowych. Podkreśla to B. Hutter, pisząc: „Regulacja jest nadzwyczajnie trudnym obiektem do opracowania i oceny. Stara się zrównoważyć i osiągać liczne cele, jak również zbilansować interesy wielu grup podmiotów regulowanych i pozostałych interesariuszy”⁴.

Z kolei G. Knieps i Hans-Jörg Weiß stwierdzają: „Chociaż nie ma powszechnie akceptowanej definicji ryzyka regulacyjnego, to analiza różnych wersji ryzyka regulacyjnego ma długą tradycję w ekonomicznej teorii regulacji i staje się coraz bardziej znacząca w debacie na temat regulacji branż sieciowych”⁵.

Natomiast U. Beck definiuje ryzyko regulacyjne jako „systematyczny sposób postępowania ze zdarzeniami przypadkowymi i nieubezpieczonymi wynikające z działań mających na celu poprawę zarządzania”⁶.

B.M. Hutter znów przekonuje, że podstawową cechą regulacji jest to „jak stara się monitorować i kontrolować ryzyko”⁷. Przyjmuje zatem ogólną wersję określania ryzyka regulacyjnego. Według niej ryzyko regulacyjne jest „szerszą oceną rządo-

³ Zob. Ch. Skinner, wykład dla pracowników SAS w Amsterdamie, 14 December, 2012. Podobnie może być z przygotowaną ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym – nowy projekt może liczyć 10 razy więcej stron niż obowiązująca wersja ustawy z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2014 r. poz. 1866 z późn. zm.), która obowiązuje od 17 lutego 1995 r.

⁴ B.M. Hutter, *What Makes a Regulator Excellent? A Risk Regulation Perspective*, Paper Prepared for the Penn Program on Regulation’s Best-in-Class Regulator Initiative, London School of Economics and Political Science, June 2015, s. 2.

⁵ G. Knieps, Hans-Jörg Weiß, *Reduction of Regulatory Risk: A Network Economic Approach*, Discussion Paper Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, No. 117, September 2007, s. 1.

⁶ U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage Publications, London 1992, s. 21.

⁷ B. Hutter, *What Makes a Regulator Excellent? ...*, op. cit., s. 1.

wego i regulacyjnego kontekstu, który będzie sprzyjać wprowadzeniu i rozwojowi koncepcji Risk-based Regulation”⁸.

Inną definicję ryzyka regulacyjnego sugerują S. Shapiro i R. Glicksman – „ryzyko regulacyjne poszukuje działań, które redukuje straty ludzkie i środowiskowe, adresując je do potencjalnych przyczyn zanim wystąpią. Jest to ryzyko poniesienia takich strat”⁹.

Na uwagę zasługuje też definicja ryzyka regulacyjnego, przejęta przez *The Ontario Regulator’s Code of Practice* z 2011 roku, w której ryzyko ukierunkowane jest na uzyskanie maksymalnej zgodności z regulacją i jednocześnie wspiera oraz kreuje mniejsze obciążenia dla przedstawicieli biznesu, którzy do niej się dostosowują¹⁰. Takie jednak ujęcie ryzyka regulacyjnego wskazuje na to, że regulator nie skupia swojej uwagi na realizacji zamierzonych celów regulacji, ale na podejmowanych działaniach i procesach. Jest to – moim zdaniem – niewłaściwe podejście, gdyż z założenia utożsamia regulację z przepisami książki kucharskiej, co pozbawia lub zdecydowanie ogranicza samodzielny wybór środków i narzędzi reagowania instytucji finansowych na wymagania regulatora.

Z przedstawionych różnych propozycji określenia ryzyka regulacyjnego do opisu rozpatrywanych tu procesów zostanie jednak przyjęta definicja OECD stanowiąca: „Ryzyko regulacyjne obejmuje usystematyzowane ramy kontroli lub nadzoru zaprojektowanych przez rząd lub jego agendy regulacji i dotyczy oceny szans lub porażki w osiągnięciu celów regulacji”¹¹. Jest to bezpośrednie nawiązanie do koncepcji opracowania regulacji opartych na ryzyku (*Risk-based Regulation*), według której większą wagę przypisuje się samemu ryzyku niż przestrzeganiu szczegółowych przepisów i zasad¹². Ryzyko według tej koncepcji jest nie tylko miarą oceny zagrożeń łączących się z realizacją przyjętych celów regulacji, ale i zaplanowany proces decyzyjny umożliwiający ocenę zagrożeń (wystąpienia zdarzeń niesprzyjających lub szkodliwych) dla projektu inicjowanego przez rząd lub ustawodawcę. Obejmuje wszelkie działania i procedury, jakie łączą się z ustalaniem priorytetów, reguł alokacji zasobów i skuteczności podejmowanych regulacji¹³. Ryzyko regulacyjne jest wynikiem niepewności w stosunku do oczekiwanych efektów realizacji celów

⁸ B. Hutter, *The Attractions of risk-based regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation*, CARR Discussion paper, No. 33, London School of Economics, March, London 2005, s. 1.

⁹ S. Shapiro, S.R. Glicksman, *Risk Regulation at Risk*, Stanford University Press, California 2003, s. 1.

¹⁰ Ch. Wood, M. Ivec, J. Job, V. Braithwaite, *Application of responsive regulatory theory in Australia and overseas*, Regulatory Institutions Network. Occasionally paper, No. 15, June, 2010, s. 15.

¹¹ Ta definicja ryzyka regulacyjnego zalicza się do tzw. definicji negatywnych, bo akcentuje się zagrożenia związane z danym projektem lub programem regulacyjnym *Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD, 2010, s. 53, 187.

¹² Zob. B.M Hutter, *The attractions of risk-based regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation*, Discussion Paper, No. 33, London School of Economics and Political Science, London 2005; R. Baldwin, J. Black, *Really responsive regulation*, Law, Society and Economy Working Papers, No. 15, London School of Economics, London 2007; J. Black, *Risk-based regulation*, Presentation to the Future of Legal Regulation Conference, Birkbeck College, 14 June, London 2010.

¹³ *Risk and regulatory policy...*, op. cit.

ustawy, jakie przyjmuje się w podejmowanej (rozpatrywanej lub projektowanej) regulacji, które mogą wyrażać się w odchyleniach negatywnych lub pozytywnych¹⁴.

To rozbudowane określenie ryzyka regulacyjnego wymaga dodatkowego komentarza, by czytelniej uzasadnić, dlaczego informacja o ryzyku regulacyjnym jest niezbędna dla regulatora. Tak jak w przypadku każdego ryzyka związanego z prowadzeniem jakiegokolwiek działalności, regulator powinien określić ryzyko danej regulacji w formie opinii jakościowej i/lub liczbowej. W pierwszej sytuacji ryzyko może być nieistotne, niskie, umiarkowane, wysokie bądź bardzo wysokie. W drugiej, ryzyko można scharakteryzować miarami ilościowymi – prawdopodobieństwem wystąpienia i wartością ekspozycji (ocena skutków ekonomiczno-finansowych w jednostkach pieniężnych). Ryzyko regulacyjne wymaga nie tylko określenia jego wielkości, ale także podania przesłanek merytorycznych wskazujących na dany poziom ryzyka regulacji. Szczególnie podatne na krytykę są te podejmowane decyzje regulacyjne, w wyniku których ryzyko nieosiągnięcia zamierzonych celów jest wysokie, a skutki przyjętej regulacji niskie (np. ustawa z 11 maja 2007 roku o utworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych) oraz wtedy, gdy regulacja generuje niski stopień prawdopodobieństwa, że nie zostanie wprowadzona do porządku prawnego i wykreuje wysokie skumulowane efekty społeczne i ekonomiczne (np. ustawa o upadłości konsumenckiej z 5 grudnia 2008 roku).

Ujmując jak najprościej istotę ryzyka regulacyjnego, można stwierdzić, że jest to ryzyko ponoszone przez regulatora. Jeśli uznać, że ryzyko regulacyjne jest odchyleniem od przyjętych celów regulacji, to po pierwsze, cele regulacji muszą być jednoznacznie określone w ustawie, co zdarza się wyjątkowo rzadko. Po drugie, wymagana jest ich prezentacja w miarach liczbowych – nie można ograniczyć się tylko do stwierdzenia, że zależy nam na zwiększeniu dostępu mieszkań dla młodych.

Ważne są również przesłanki, jakie wynikają z przydatności wykorzystania ryzyka regulacyjnego w procesie legislacyjnym. Ogłaszane i wdrażane programy rządowe angażują z reguły poważne publiczne zasoby finansowe, organizacyjne, a także zasoby prywatne. Ponoszone koszty dostosowania się do reguł regulacyjnych, np. przez instytucje finansowe, wpływają na warunki konkurencji adresowanych podmiotów. W każdej prawie wdrożonej regulacji można wyróżnić podmioty i grupy społeczne, które stają się wygranymi lub przegranymi. Dlatego regulacje są przedmiotem oceny jakości działania rządu i jego licznych agencji przez społeczeństwo, media, a nie tylko elektorat wspierający konkretny rząd.

Kwestią dotąd niewyjaśnioną, która ma kapitalne znaczenie dla zarządzania ryzykiem regulacyjnym jest stosowanie pojęcia regulator. Nie jest ono usankcjonowane prawem w stosunku do kategorii legislatora, a stało się terminem powszechnie używanym. Jest to instytucja (rzadziej osoba), która ma uprawnienia i pewną niezależność do ingerowania za pomocą różnych narzędzi (prawnych, zasad, mechanizmów, informacji) w reguły rynkowego konkurencji instytucji finansowych. Stwierdzić można, że regulator nie tylko inicjuje regulację, opracowuje i kontroluje,

¹⁴ S. Kasiewicz, *Ryzyko regulacyjne – narzędzie stanowienia lepszego prawa*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2010, nr 2/6, s. 9.

ale w procesie jej stanowienia uzgadnia wymogi z innymi regulatorami i instytucjami. Konkretna regulacja jest efektem pracy wielu instytucji rządowych i pozarządowych, opinii i propozycji, lecz za jej finalny kształt i efekty odpowiada niewątpliwie sam regulator. Cechy osobowe regulatora wpływają istotnie na proces regulacji i jej jakość. W sektorze finansowym funkcjonują dwa modele regulatora. Pierwszy model dominujący w krajach UE łączy funkcję nadzorcy z funkcją regulatora. Drugi model rozdziela obie funkcje (np. w USA). Problemem dyskusyjnym pozostaje sprawa określenia granic obszaru odpowiedzialności regulatora. W praktyce sądy gospodarcze, a także Najwyższa Izba Kontroli (NIK), wpływają na realne działanie podmiotów regulowanych i interpretacje wymogów oraz przepisów regulacyjnych.

Pomiar ryzyka regulacyjnego pozwala unikać podejmowania realizacji projektów (programów), których ryzyko jest niewspółmiernie wysokie w relacji do potencjalnych korzyści netto. Zatem zarządzanie ryzykiem regulacyjnym wpływa na lepszą alokację zasobów publicznych i prywatnych. Zwykle nie jesteśmy świadomi skali ponoszonych kosztów regulacyjnych. Są one wysokie, mimo że nie obejmują wielu istotnych pozycji, np. tych, które ponoszą podmioty regulowane¹⁵. Jednocześnie, akceptując programy (lub projekty) przy danym ryzyku, można już systematycznie monitorować i podejmować działania redukujące skalę tego ryzyka. W warunkach, gdy ryzyko nie jest identyfikowane, to wcale nie oznacza, iż ono tylko znika, ale że może generować dużo większe problemy zarządcze i wpływać destrukcyjnie na efektywność przyjętych programów. Nawet drobne niepowodzenia potrafią stać się wówczas przedmiotem totalnej krytyki społecznej, co zarazem nie wyklucza przekładania się na wystąpienie wysokiego ryzyka politycznego.

F. Blanc dostrzega liczne pozytywne aspekty włączenia ryzyka regulacyjnego do procesu opracowania i wdrożenia regulacji, gdyż to umożliwia¹⁶:

- optymalizację efektywności, czyli osiągnięcie możliwie najlepszych rezultatów dostępnych przy danym poziomie, aczkolwiek ograniczonych zasobach;
- zwiększenie legitymizacji regulacji przez zastosowanie kryteriów transparentności i różnorodnych podejść;
- maksymalizację skuteczności, ponieważ:
 - zasoby są alokowane, tam gdzie można uzyskać największe rezultaty;
 - uzyskuje się sprawiedliwe efekty procedowania (przez różnicowanie i transparentność);
 - wykorzystuje się różne podejścia, instrumenty, aby poprawić dostosowanie podmiotów regulowanych do wymogów regulacyjnych i tworzyć warunki dla uzyskania pozytywnych rezultatów (zwłaszcza zwiększenie świadomości i doradztwa, a także dzięki lewarowaniu siły konsumentów poprzez upowszechnienie informacji).

¹⁵ P. Kłosiewicz et al., *Papierologia czy bezpieczeństwo depozytów? Koszty administracyjne w sektorze bankowym w Polsce – na przykładzie przestrzegania wybranych regulacji bankowych*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 243, NBP, Warszawa 2009; S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Szpringer, *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*. WIB, Warszawa 2014, s. 95–96.

¹⁶ F. Blanc, *Risk based “regulatory delivery” for environmental rules – Why, how, with what effect?*, EFFACE Conference, Brussels, 3, November 2014, s. 7.

Głębsze zastanowienie się nad pozytywnymi efektami implementacji kategorii ryzyka regulacyjnego do ustawodawstwa krajowego nasuwa ponadto wniosek o występowaniu licznych korzyści w obszarze teoretyczno-badawczym, metodycznym i w praktyce regulowania podmiotów gospodarczych (zob. tabela 2.1.).

Tabela 2.1. **Pozytywne skutki kategorii ryzyka regulacyjnego wynikające z jego włączenia w proces stanowienia regulacji**

| Teoretyczno-badawcze | Metodyczne | Praktyczne |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Większa adekwatność budowanych koncepcji do realiów gospodarczych • Stymulowanie do poszukiwania nowych ujęć teoretycznych • Budowanie adekwatnej architektury instytucjonalnej • Budowanie nowych miar ryzyka regulacyjnego • Weryfikacja skuteczności i efektywności rekomendowanych koncepcji | <ul style="list-style-type: none"> • zmieni się metodyka opracowania regulacji (wszystko zaczyna się będzie i kończyć na analizie ryzyka) • zmieni się zakres wdrożenia – reakcja na odchylenia od celów regulacyjnych i stopnia skuteczności przyjętych narzędzi i zasad regulacyjnych • zmieni się zakres sprawozdawczości i raportowania | <ul style="list-style-type: none"> • poprawa skuteczności regulacji • poprawa efektywności regulacji • wzrost jakości regulacji • nastąpi większe zaangażowanie regulatora, podmiotów regulowanych i pozostałych interesariuszy • regulacje w większym stopniu będą generować konkurencyjność podmiotów regulowanych • wystąpią efekty pozytywne związane z odpowiedzialnością regulatora za cały proces regulacji |

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2.1. wskazuje na te obszary ryzyka regulacyjnego, które mogą oddziaływać na pragmatykę podejmowanych i wdrażanych regulacji, ale także wpływają na aspekty teoretyczno-metodyczne i badawcze legislacji.

2.2. Strategie zarządzania ryzykiem regulacyjnym

Przesłanki przemawiające za opracowaniem strategii ryzyka regulacyjnego na poziomie działalności regulatora lub sektora finansowego są liczne i ważne. Każda strategia niezależnie od tego, jaki może mieć zasięg makro-, mezo- czy mikroekonomiczny jest najważniejszym narzędziem współczesnego zarządzania. Posługuje się ona czytelnym i zrozumiałym językiem dla zarządów i rad nadzorczych instytucji finansowych, bo narzuca logiczny schemat postępowania dla zarządzających. W każdej niemal strategii formułuje się bowiem misję, wartości, cele, określa priorytety, ustala schematy odpowiedzialności, ocenia otoczenie, szanse i zagrożenia oraz określa czas, budżet i potencjalne efekty ekonomiczno-finansowe, jakie zamierza się osiągnąć.

Ryzyko i niepewność w podejmowanych obecnie działaniach instytucji i przedsiębiorstw są bardzo wysokie i dotyczą niemal wszystkich obszarów. Obrazowo powiedziałoby się, że podmioty te funkcjonują „na oceanie” ryzyka (*risk society*). Instytucjom z tego powodu łatwo stracić orientację – zajmując się tymi ryzykami,

które mogą okazać się mało istotnymi, albo też zgubić z pola monitorowania i kontroli te rodzaje ryzyka, które są kluczowe dla odniesienia sukcesu rynkowego.

Dlatego też prace nad koncepcją opracowania regulacji, opierającej się na wykorzystaniu kategorii ryzyka regulacyjnego, znajdują coraz większe zainteresowanie ze strony praktyki legislacyjnej i podmiotów regulowanych. Takie postępowanie jest ważnym czynnikiem stymulującym opracowanie strategii w tym obszarze, choć zrozumiałe, że z punktu widzenia regulatora będzie to zazwyczaj strategia cząstkowa.

Polska, jak dotąd, nie stosuje w praktyce legislacyjnej tej koncepcji, ani też kategorii ryzyka regulacyjnego. Dlatego skuteczne upowszechnienie zasad, narzędzi i metod związanych z koncepcją *Risk-based Regulation* wymaga przeprowadzenia licznych przedsięwzięć, m.in. opracowania trafnej strategii, żeby podejmowane działania nie były przypadkowe i nie kończyły się w krótkim czasie niepowodzeniem. Ponadto konieczne jest zagwarantowanie odpowiedniego okresu na przygotowanie instytucji finansowych do tych nowych wyzwań. Nadal trzeba mieć świadomość kwestii, która wymaga rozstrzygnięć czy dalszej dyskusji, jaką powinna być specyfika opracowania strategii ryzyka regulacyjnego i jej implementacji do praktyki legislacyjnej sektora finansowego w Polsce.

Podejście do określania ryzyka, a także wyboru strategii zależy od wielu różnych czynników natury ryzyka, rodzajów podmiotów regulowanych (np. zwycięzców lub przegranych), a także stopnia wrażliwości władz politycznych. R. Baldwin, J. Black i G. O'Leary przedstawiają trzy grupy kluczowych strategii w warunkach występowania niskiego ryzyka regulacyjnego¹⁷:

- strategię oparte na weryfikacji przydatności i przestrzeganiu zasad;
- strategię inspekcji/monitorowania i udzielania pełnomocnictw;
- strategię motywacji i zaangażowania.

Tego typu strategia wiąże się z szybkim odkryciem zamierzeń regulatora: czy zajmuje się on identyfikacją tego typu ryzyk, jakie instrumentarium wykorzystuje i jaki jest stopień jego aktywności. Czynniki ryzyka mogą charakteryzować się niskim prawdopodobieństwem, ale jego skutki bywają dramatycznie wysokie. Dlatego przy wyborze strategii regulacyjnej warto uwzględnić również inne czynniki. Autorzy zaliczyli do nich kombinację wybranych narzędzi regulacyjnych, motywacje i potencjał wpływ regulatorów, czynniki organizacyjno-polityczne, stałą ocenę działań regulatora oraz wartość dostosowań podmiotów do regulacji. Warto jednak podkreślić, że celem tych strategii była identyfikacja narzędzi interwencyjnych w dziedzinie ochrony środowiska, a także zapewnienie kontroli i monitorowania niskich poziomów ryzyka regulacyjnego w najmniej kosztowny sposób. Można się natomiast zastanawiać, czy wymienione rodzaje strategii są adekwatne dla sektora finansowego ze względu na odmienną specyfikę regulacji, jaka dominuje w sektorze ochrony środowiska.

¹⁷ R. Baldwin, J. Black, G. O'Leary, *Regulating Low Risks: Innovative Strategies and Implementation*, LSE Law, Society and Economy Working Papers, No. 9, 2013; s. 7 i załącznik 1. Description of regulatory approaches to assessing the effectiveness, of regulatory activities at low risk sites and proposed good practice framework: Phase 1 report, SNIFFER April, 2011, s. 5, www.lse.ac.uk/.../Sniffer%20ER%2013%20final%20r. [dostęp: 19.02.2015].

Zamierzeniem tej publikacji nie jest przedstawienie gotowej recepty opracowania strategii ryzyka regulacyjnego w sektorze finansowym, ani też zaprezentowanie kompleksowej koncepcji zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Pokazane zostaną tylko jej pewne, wybrane elementy.

Strategia regulacyjna musi odnosić się do kluczowych zagadnień – to postulat, jaki wymagany jest od każdej strategii organizacji. Naukowcy kanadyjscy słusznie uważają, że podstawą zarządzania ryzykiem regulacyjnym powinny być trzy główne składniki: priorytyzacja ryzyka, ocena ryzyka oraz zagadnienia komunikacji i konsultacji z interesariuszami¹⁸. Fundamentalnym założeniem w zarządzaniu ryzykiem regulacyjnym jest przyjęcie adekwatnej definicji ryzyka regulacyjnego i jego pomiar. Ze względu na to, że zagadnienia te już były przedstawiane w punkcie 2.1. nastąpi tu tylko prezentacja rozwiązań, które są przyjmowane w praktycznej działalności instytucji finansowych. Brytyjski nadzorca Financial Conduct Authority (FCA)¹⁹ dokonuje oceny ryzyka regulacyjnego w opisanych poniżej sekwencjach działań:

Sekwencja pierwsza

Z długiej listy rodzajów ryzyka, cechujących się różną skalą i naturą, wybierane są te, które stanowią największe ryzyka dla klientów, rynków i przyjętych celów.

Sekwencja druga

W tej sekwencji przeprowadza się liczne testy, obejmujące ocenę:

- które ryzyka są istotne z punktu widzenia przyjętych celów, by mogły stanowić priorytet w podejmowaniu przyszłych działań przez FCA;
- w ocenie istotności rodzajów ryzyka uwzględnia się ich ekspozycję i prawdopodobieństwo wystąpienia (bezpośrednie oczekiwane straty), jakie mogą spowodować dla największej grupy klientów oraz te ryzyka, które wymagają prewencyjnych bezpośrednich działań, aby ich skutki nie wystąpiły;
- preferuje się te ryzyka, których redukcja strat zapewnia dużą wartość w wymiarze finansowym dla klientów i firm.

W opracowanych strategiach ryzyka regulacyjnego warto jest eksponować i uzasadniać ocenę, jakie rodzaje czynników ryzyka są najistotniejsze dla regulatora. Przykładowe priorytety regulacyjne są wskazane w tabeli 2.2.

¹⁸ *Smart Regulation. A regulatory strategy for Canada*. Report to the government of Canada, September 2004, s. 37.

¹⁹ *Business Plan 2015/2016*, Financial Conduct Authority, London 2015, s. 13–14.

Tabela 2.2. **Priorytety regulacyjne**

| Rodzaj priorytetów regulacyjnych | Planowane programy |
|--|--|
| Podejście do regulacji strategicznych rynków | <ul style="list-style-type: none"> • koncentracja na rynkach (np. ubezpieczenia powszechne i bezpieczeństwo, inwestycje bankowości detalicznej, produkty emerytalne, kultura sektora finansowego) • integracja rynku hurtowego • konkurencja |
| Ochrona klientów | <ul style="list-style-type: none"> • starzejące się społeczeństwo i emerytury • kredyty konsumpcyjne |
| Indywidualna odpowiedzialność | <ul style="list-style-type: none"> • zmiana kultury • menedżerowie wyższego szczebla i osoby posiadające certyfikaty • kodeksy wynagrodzeń • wdrożenia działań przeciwdziałających powstawaniu przestępstw wewnątrz instytucji finansowych |
| Międzynarodowe zagadnienia | <ul style="list-style-type: none"> • zaangażowanie międzynarodowe • wdrożenie polityki UE • przestępstwa finansowe |
| Pracownicy | <ul style="list-style-type: none"> • różnorodność i inwestowanie w rozwój pracowników |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Business Plan 2015/2016*, Financial Conduct Authority, London 2015, s. 13–14.

Lista tych priorytetów nie jest obszerna. Warto jednak zwrócić uwagę na umieszczenie w pierwszej kolejności regulacji ukierunkowanych na wzmocnienie pozycji rynków strategicznych. To pogląd w pełni uzasadniony, bowiem sektor finansowy w Wielkiej Brytanii jest uznawany za modelowy, o bardzo wysokim udziale w tworzeniu Produktu Narodowego Brutto i znacząco wpływający na rozwój gospodarczy. Powstawanie nowej europejskiej architektury nadzoru i regulacji oraz zmiany o charakterze cywilizacyjnym skłaniają władze gospodarcze do adoptowania systemu regulacji finansowych, które pozwoliłyby utrzymać dotychczasowy status lidera, jaką pełni brytyjski sektor finansowy w Europie.

2.3. Etapy zarządzania ryzykiem regulacyjnym

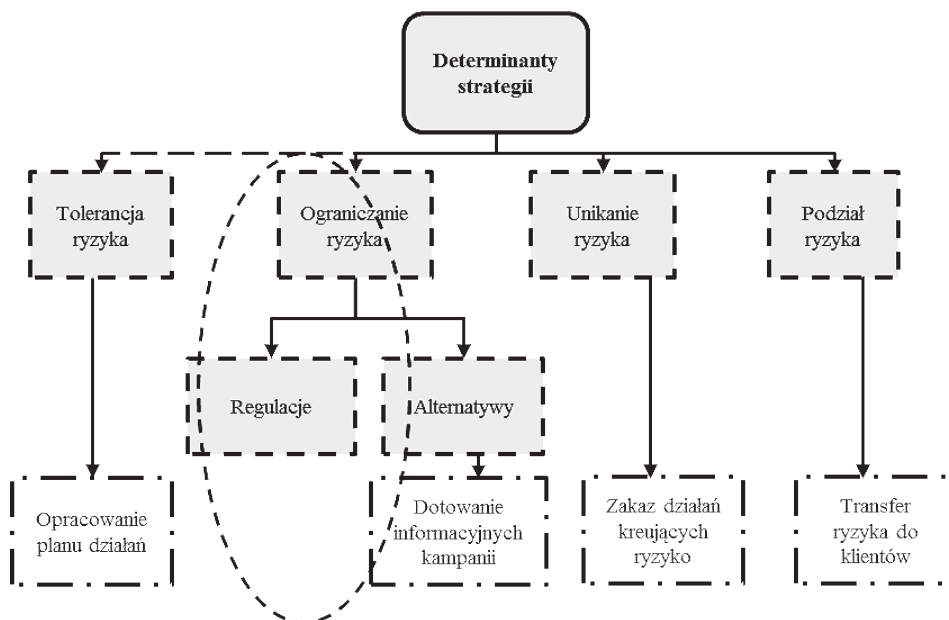
Ważną kwestią dla praktyki funkcjonowania instytucji regulacyjnych i nadzorczych jest określenie zakresu zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Możliwe są tu różne podejścia. Proces zarządzania ryzykiem jest wieloetapowy i z reguły obejmuje wskazane niżej elementy²⁰.

- *Identyfikację ryzyka* – to etap, kiedy określa się zdarzenia, które w sytuacji zaistnienia powodują wystąpienie odchylenia określonych wielkości finansowych.
- *Określenie poziomu prawdopodobieństwa zaistnienia zdarzeń* – poziom zawiera się w przedziale 0 – 1, gdzie 0 = „na pewno nie wystąpią”, 1 = „na pewno wystąpią”. Poziom prawdopodobieństwa określany jest w oparciu o dane historyczne, założone rozkłady statystyczne, bądź subiektywną ocenę ekspercką.

²⁰ S. Kasiewicz, W. Rogowski, *Ryzyko we współczesnym biznesie [w:] Nowoczesne zarządzanie biznesem. Projekt edukacyjny sektora finansowego. Skrypt*, Warszawa, maj 2014, s. 9.

- *Pomiar ryzyka* – kolejny etap, w którym określa się wielkość odchylenia najczęściej przepływów pieniężnych (cash flow – CF), które mają zostać osiągnięte w związku z podejmowaną decyzją gospodarczą wskutek wystąpienia określonego rodzaju czy kategorii ryzyka.
- *Oszacowanie wielkości ekspozycji na ryzyko* – ekspozycja na dany rodzaj ryzyka jest iloczynem prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i wielkości odchylenia CF w związku z wystąpieniem ryzyka.
- *Działania obejmujące bądź ograniczanie ekspozycji na ryzyko, bądź jego zwiększanie* – działania ograniczania ekspozycji na ryzyko mogą obejmować te zmierzające do zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia lub ograniczenia skutków jego wystąpienia. W celu zmniejszenia ogólnego poziomu ryzyka regulacyjnego można oddziaływać na strukturę ekspozycji w zależności od poziomu prawdopodobieństwa różnych czynników. Akceptować te czynniki ryzyka, które mają wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia, ale niski poziom ekspozycji lub ograniczać czynniki o niskiej skali ryzyka, lecz z wysokimi wartościami ekspozycji. Regulator w swoich decyzjach może unikać ryzyka, co wiąże się z niepodejmowaniem decyzji obciążonej ryzykiem, może ryzyko transferować na inne podmioty przez ubezpieczenie, czy też dokonać zakupu zabezpieczających instrumentów finansowych, np. opcji walutowych.

Wykres 2.1. Strategie postępowania w stosunku do ryzyka regulacyjnego



Źródło: *Risk Management in Regulatory Frameworks: Towards a Better Management of Risks*, United Nations, New York–Geneva 2012, s. 45.

W przedstawianej koncepcji ryzyko regulacyjne może być zarządzane w czterech różnych strategiach określanych jako tolerancja na ryzyko, ograniczanie ryzyka, unikanie ryzyka i podział ryzyka. Na schemacie wyróżniono strategię ograniczania ryzyka, która może przychylić się do opracowania skorygowanej wersji regulacji lub skłaniać do rozpatrzenia innych alternatyw regulacyjnych (np. program edukacyjny, informacyjny).

Odmienne ujęcie proponuje L. Coleman (zob. tabela 2.3.)²¹. Wyróżnia on strategię unikania, transferu, ubezpieczenia, utrzymania i redukcji ryzyka. Co więcej, określa podstawowe konsekwencje ekonomiczne, zarządcze i finansowe.

Tabela 2.3. **Podstawowe techniki zarządzania ryzykiem**

| Cel strategii ryzyka | Skutki ekonomiczne | Perspektywa zarządcza | Perspektywa finansowa |
|----------------------|---|--|--|
| Unikanie | Alternatywne koszty przyjętej strategii | <ul style="list-style-type: none"> • wykluczenie | <ul style="list-style-type: none"> • brak ryzyka (zero – weighting) |
| Transfer | Jednorazowe koszty uniknięcia zdarzenia | <ul style="list-style-type: none"> • podział (joint-venture) • outsourcing | <ul style="list-style-type: none"> • hedging • securitisation |
| Ubezpieczenie | Opłata annuitowa za zdarzenie warunkowe | <ul style="list-style-type: none"> • ubezpieczenie | <ul style="list-style-type: none"> • dług |
| Utrzymanie | Koszty umorzenia zdarzenia warunkowego | <ul style="list-style-type: none"> • samoubezpieczenie | <ul style="list-style-type: none"> • zarządzanie płynnością aktywów • dywersyfikacja |
| Redukcja | Koszty umorzenia zdarzenia warunkowego | <ul style="list-style-type: none"> • zarządzanie ryzykiem przez regulatora | <ul style="list-style-type: none"> • kapitał własny |

Źródło: L. Coleman, *Risk Strategies. Dialling up Optimum Firm Risk*, op. cit., s. 12.

Monitorowanie i raportowanie efektów podjętych działań – jest to ostatni z etapów zarządzania ryzykiem. Bardzo istotny, gdyż proces zarządzania ryzykiem jest procesem ciągłym.

Inne podejście do etapów zarządzania ryzykiem regulacyjnym proponują D. Peterson i S. Fensling²² (zob. wykres 2.2.).

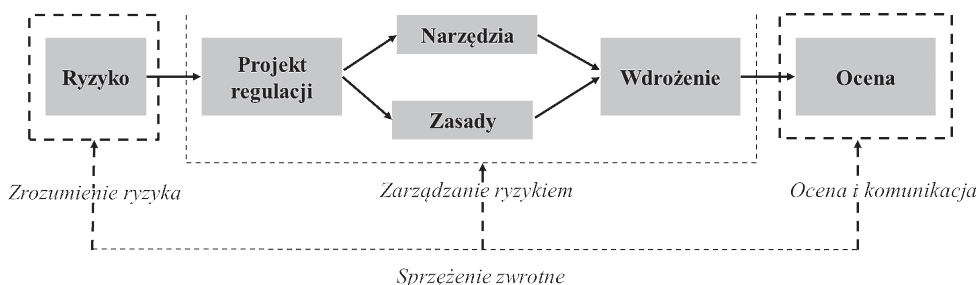
Ta koncepcja obejmuje trzy powiązane logicznie obszary problemowe, tj. zrozumienie ryzyka, zarządzanie ryzykiem oraz jego ewaluację i komunikację z zainteresowanymi kluczowymi interesariuszami, w jakim stopniu regulacja osiągnęła zamierzone cele. Punktem wyjściowym jest ocena ryzyka, która wpływa na proces projektowania regulacji. Kolejnym krokiem – ustalenie instrumentów regulacyjnych i zasad, jakie przyświecają danej regulacji. W następnym etapie regulator koncentruje się na implementacji regulacji i jej egzekwowaniu. Dokonanie ewaluacji całego procesu regulacyjnego jest końcowym etapem. Należy podkreślić, że w tym procesie

²¹ L. Coleman, *Risk Strategies. Dialling up Optimum Firm Risk*, Gover e-Book, Gover Publishing Company, Burlington, USA, 2009, s. 12.

²² D. Peterson, S. Fensling, *Risk-based regulation: good practice and lessons for the Victorian context*, Conference paper presented at the Victorian Competition and Efficiency Commission Regulatory Conference, Melbourne 1, April 2011, s. 8.

wykorzystuje się sprzężenia zwrotne wynikające z analizy odchyleń od pożądaných stanów, jakie mogą pojawić się w realizacji przyjętych etapów zarządzania ryzykiem. Nadaje to dynamiczny charakter całemu procesowi stanowienia regulacji.

Wykres 2.2. **Etapy zarządzania ryzykiem regulacyjnym wg D. Petersona i S. Fenslinga**



Źródło: D. Peterson, S. Fensling, *Risk Based Regulation...*, op. cit., s. 8.

Rozbudowany projekt procesu przebiegu zarządzania ryzykiem regulacyjnym opisuje J. Black²³. Proces składa się z następujących elementów:

- akceptacji ryzyka;
- identyfikacji ryzyka (jakie ryzyka?);
- wskaźników ryzyka;
- zachowania równowagi między obiektywnymi i subiektywnymi wskaźnikami i ocenami;
- oceny ryzyka (ekspozycja i prawdopodobieństwo, miary wpływu, relatywne wagi i relacje między wpływem i prawdopodobieństwem, proces nadawania wag).

Z tego opisu wynika, że J. Black nie wyróżnia poszczególnych etapów procesu zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Znikają natomiast z pola widzenia rola i funkcje regulatora, co więcej, największą wagę Black przypisuje ocenie ryzyka. To podejście koncentruje się na pomiarze ryzyka regulacyjnego i ma charakter jakościowy.

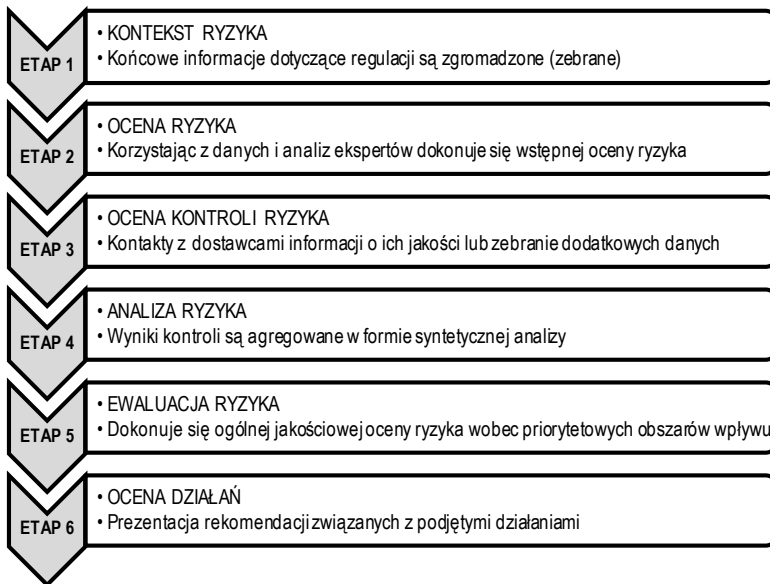
Inną strukturę realizacji etapów zarządzania ryzykiem regulacyjnym stosuje *The Tertiary Education Quality and Standards Agency (TEQSA)*²⁴. Przedstawia ją wykres 2.3.

Warto podkreślić, że wyspecyfikowane etapy zarządzania ryzykiem regulacyjnym brzmią hasłowo analogicznie tak, jak występują w typowym zarządzaniu ryzykiem w korporacjach produkcyjnych czy finansowych. Jednak w odniesieniu do regulacji przekłada się to na inne działania, narzędzia i wykorzystywane informacje.

²³ J. Black, *Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt*, Chapter 6 in OECD (ed.), *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, Paris 2010, s. 192–203.

²⁴ *Regulatory risk framework*, The Australian Government, Tertiary Education Quality and Standard Agency, February 2012.

Wykres 2.3. Etapy zarządzania ryzykiem regulacyjnym przez TEQSA



Źródło: *Regulatory risk framework*, The Australian Government, Tertiary Education Quality and Standard Agency, February 2012, s. 8.

2.4. Wyniki badań empirycznych

Wyniki badań empirycznych dotyczą zarządzania ryzykiem regulacyjnym portfela regulacji, branży lub zarządzania ryzykiem regulacyjnym indywidualnego projektu regulacji. Mimo że niniejsza publikacja koncentruje się na ryzyku dotyczącym konkretnej regulacji lub jednolitego obszaru przedmiotowego regulacji, to konieczność skutecznego zarządzania ryzykiem wymaga uwzględnienia ryzyka na poziomie całego sektora bankowego. Związane jest to z faktem, że poziom indywidualnego ryzyka regulacyjnego jest ściśle uzależniony od elementów zarządzania ryzykiem całej branży, np. bankowej czy ubezpieczeniowej. Takie duże projekty regulacyjne, jak CRDIV/CRR czy Solvency II wpływają na cały sektor finansowy. Inne projekty mogą generować mniejszy zakres i skalę skutków. Powstaje zatem pytanie, jak ustalić harmonogram działań, aby nie powstawały niepotrzebne kolizje w uregulowaniach, ani też inne dodatkowe, nieuświadomiane w początkowym okresie ryzyka.

Najszerzy zakres badania ryzyka regulacyjnego na poziomie branżowym, a w przypadku niniejszego opracowania – sektora bankowego – opisany jest m.in. w dwóch publikacjach: *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk* (2010) oraz w artykule D. Peterson, S. Fensling, *Risk-based regulation: good practice and lessons for the Victorian context* (2011)²⁵. Natomiast opracowań dotyczą-

²⁵ *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, Paris 2010; D. Peterson, S. Fensling, *Risk-based regulation: good practice and lessons for the Victorian context*, Conference paper presented at the Victorian Competition and Efficiency Commission Regulatory Conference, Melbourne 1, April 2011; J. Black, *Development of Risk and Regulation in Financial Services: Canada, the UK and Australia, A research report. LSE and Political Science*, September, London 2004.

cych zarządzania ryzykiem regulacyjnym w odniesieniu do jednostkowych regulacji jest znacznie mniej. Do wartościowszych zaliczyć należy publikacje ekonomistów australijskich, zwłaszcza tę, przedstawioną w artykule z 2010 roku, syntetyzującą dorobek w dziedzinie regulacji²⁶.

Identyfikacja ryzyka regulacyjnego i hierarchia czynników ryzyka

Znana światowa firma konsultingowa Deloitte wytypowała 10 najważniejszych zagadnień, które – zdaniem jej ekspertów – będą wpływać na perspektywy regulacji rynków finansowych i zarządzanie ryzykiem regulacyjnym analizowane w warunkach 2015 roku²⁷.

1. Strukturalne reformy i podporządkowana likwidacja

Oczekuje się, że nadzorcze instytucje finansowe podejmą skuteczniejsze działania prowadzące do wdrożenia zmian strukturalnych łączących się z ograniczeniem działalności inwestycyjnej banków komercyjnych, energiczniej też przystąpią do implementacji jednolitego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także do wprowadzenia nowych zasad handlu instrumentami pochodnymi (rynek OTC – *Over The Counter*).

2. Działanie nowych instytucji

Powstanie licznych instytucji regulacyjno-nadzorczych w tworzonej europejskiej architekturze finansowej wymaga, żeby ich funkcje, zasady działania i współdziałania były w sposób kompleksowy przetestowane i poddane weryfikacji, aby jak najlepiej je dostosować do współczesnych uwarunkowań gospodarczych.

3. Wymagane dane i sprawozdawczość regulacyjna

Okazuje się, że wiele banków boryka się z terminowym dostarczaniem coraz bardziej szczegółowych danych wymaganych przez nadzorców. Z tej przyczyny system sprawozdawczości i raportowania stał się istotnym powodem do skoncentrowania działań zarządów banków i nadzorców tak, aby w tych obszarach dopracować się rozwiązań o strategicznym charakterze.

4. Kultura i obsługa klientów

Kultura i obsługa klientów nadal pozostaje w centrum zainteresowań banków ze względu na przełomowe zmiany następujące w technologiach i demografii. Banki z coraz większą uwagą analizują przypadki powszechnych naruszeń praw klientów mających miejsce w świadczeniu usług bankowych. Jeśli chodzi o kulturę obsługi, to wyzwaniem jest nie tylko jej identyfikacja, akcentowanie roli, ale przede wszystkim jej utrwalanie we wszystkich komórkach organizacyjnych banku i u jego pracowników. Dużą wagę przypisuje się do ryzyka zarządzania informacją.

²⁶ Ch. Wood et al., *Applications of responsive regulatory theory in Australia and overseas*, Regulatory Institutions Network, Occasional Paper, No. 15, June 2010; M. Ivec, V. Braithwaite, *Applications of responsive regulatory theory in Australia and overseas: update*, Regulatory Institutions Network, Working Paper, 2015, No. 72.

²⁷ *Top 10 for 2015. Our Outlook for financial markets regulation*. EMEA Centre for Regulatory Strategy, Deloitte LLP, London 2014.

5. Konkurencja i innowacje

Innowacje produktowe, związane z rosnącym trendem przejścia od rachunków oszczędnościowych do oferowania produktów emerytalnych, oraz od udzielania kredytów konsumpcyjnych do prowadzenia transakcji hurtowych powodują, że kolizyjne stają się interwencje różnych regulatorów. W związku z tym, wymagać to będzie monitorowania i rozstrzygnięć od strony regulacji oraz opracowania przez banki nowych modeli biznesowych.

6. Stress testy i zarządzanie ryzykiem

Stress testy stają się kluczowym instrumentem oceny jakości zarządzania ryzykiem w bankach. Wyzwaniem dla banków jest reakcja na wyniki pochodzące ze stress testów w taki sposób, by zmienić strategię zarządzania ryzykiem i usunąć występujące słabości, jakie zidentyfikowano podczas ich przeprowadzenia. Globalne banki o newralgicznym znaczeniu (tzw. G = SIBs) muszą już w 2016 roku dostosować się do regulacji Bazylei III.

7. Unia kapitałowa

Jednym z priorytetowych zadań, które zamierza zrealizować UE, jest projekt Unii jako instytucji stymulującej wzrost gospodarczy i jego stabilność poprzez szerszy dostęp do finansowania projektów infrastrukturalnych i podmiotów z sektora MŚP. Planuje się uruchomienie rynku sekuryzacyjnego, który ma oferować proste i transparentne produkty.

8. Mieszany model biznesowy w świecie, w którym występuje wiele ograniczeń

Skumulowany zalew nowych regulacji bankowych, w warunkach niepewnego i zmieniającego się otoczenia, wymagać będzie konstruowania przez banki nowych modeli biznesowych, które mogą mieć charakter hybrydowy – łączący segmenty tradycyjne z nowymi produktami, technologiami i kanałami dystrybucji.

9. Solvency II i kapitał ubezpieczenia

Zmiany w prawodawstwie UE spowodowały, że funkcjonujące od lat w krajach członkowskich Unii Europejskiej przepisy w zakresie wypłacalności zakładów ubezpieczeń przestały odpowiadać nowym wyzwaniom, jakie stanęły przed organami nadzorów w zakresie ochrony interesów podmiotów i osób ubezpieczonych. Wprowadzenie powyższych zmian znajduje się w projekcie *Solvency II*. Zakłada się, że nowe wymagania wpłyną na optymalną alokację aktywów zakładów ubezpieczeniowych.

10. Interakcje struktury rynku w różnych krajach

Przewiduje się, że struktura rynku finansowego ulegnie radykalnej zmianie, ponieważ kluczowe decyzje na temat reguł dokonywania transakcji instrumentami pochodnymi zostaną prawdopodobnie podjęte w USA w 2015 roku²⁸. Ponadto ujawnią się skutki wdrożenia regulacji MiFID II/MiFIR²⁹. Nie wiadomo, jakie przyjęte

²⁸ Nie jest to pewne, propozycja została przedstawiona 11 grudnia 2015 r., *SEC Proposes New Derivatives Rules for Registered Funds and Business Development Companies* [dostęp: 30.01.2016].

²⁹ MiFID – to skrót od *Markets in Financial Instruments Directive* (Dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych), a w praktyce określenie to dotyczy zapisów dwóch dyrektyw, łącznie zwanych MiFID; MiFIR – *Markets in Financial Investments Regulation*, dyrektywa UE w sprawie rynków instrumentów finansowych.

zostaną ustalenia, polityka i w efekcie rezultaty związane z umową transatlantycką (TTIP) i Planem Inwestycyjnym Jean-Claude Junckera.

Według badania przeprowadzonego wśród członków zarządu banków na temat tego, jakie ryzyka w 2015 roku będą miały największy wpływ w skali oddziaływania od 1 do 10 punktów na ich sytuację makroekonomiczną (**M**), strategiczną (**S**) i operacyjną (**O**), oraz otrzymanych wyników zogniskowanych wokół 27 wyspecyfikowanych rodzajów ryzyka, wyprowadzono opisane poniżej wnioski³⁰.

1. Zmiany regulacyjne i wzrost badań regulacyjnych mogą wpływać na sposób, w jaki będzie się świadczyć i dostarczać usługi (**S**).
2. Aktualne warunki ekonomiczne są w stanie znacznie ograniczać możliwość rozwojowe badanych organizacji (**M**).
3. Organizacje mogą być niedostatecznie przygotowane, aby przeciwdziałać cyberzagrożeniom zakłócającym kluczowe operacje i/lub degradującym reputację (**O**).
4. Wyzwania wynikające z sukcesji organizacyjnej oraz zdolność przyciągania i utrzymania talentów mogą ograniczać zdolności uzyskania celów operacyjnych (**O**).
5. Kultura organizacyjna może nie stwarzać dostatecznie zachęcających warunków do przeprowadzenia terminowej identyfikacji i eskalacji zagadnień ryzyka, co istotnie wpływa na kluczowe operacje i osiągnięcie celów strategicznych (**O**).
6. Opór w przeprowadzaniu zmian bywa przyczyną ograniczeń organizacyjnych w dokonywaniu koniecznych dostosowań w modelu biznesowym i w kluczowych procesach (**O**).
7. Zapewnienie prywatności/tożsamości, bezpieczeństwa informacyjnego i systemu ich ochrony wymaga ponoszenia znaczących zasobów (**O**).
8. Organizacje mogą nie być dostatecznie przygotowane do zarządzania nieoczekiwanymi rodzajami ryzyka, które potrafią istotnie wpływać na reputację (**S**).
9. Trwałe utrzymanie lojalności klientów oraz ich zatrzymanie może być niezwykle trudne z uwagi na ewolucję preferencji klientów i demograficzne zmiany w bazie klientów (**S**).
10. Podejmowane działania odnoszące się do jakości, czasu reagowania na rynku, kosztów i innowacji mogą nie sprostać dokonaniom konkurentów (**O**).

Nawet pobieżna analiza perspektyw rozwoju instytucji bankowych w Polsce wskazuje, że wnioski z przytoczonego badania trafnie oceniają ryzyka, zwłaszcza w obszarze makroekonomicznym i strategicznym. Opodatkowanie banków, tworzenie nieprzychylnego klimatu politycznego i społecznego wokół niektórych aspektów działalności banków (np. problem frankowiczów), a także ekspresowy tryb stanowienia prawa pod koniec 2015 roku potwierdzają te ryzyka. Warto tu zarazem podkreślić, że wskazanie przez ankietowanych menedżerów na pierwszym miejscu

³⁰ *Executive Perspective on Top Risk for 2015*, Research Conducted by North Carolina State University's, ERM Initiative and Protiviti.

kwestii regulacyjnych, potwierdza doniosłość tematyki poruszonej w tej publikacji, jej aktualność i przydatność.

Kompleksowe podejście do koncepcji wykorzystania ryzyka regulacyjnego w sektorze publicznym przedstawiają publikacje OECD. Aspekty metodyczne i badawcze najwyraźniej prezentuje J. Black w opracowaniu z 2010 roku³¹.

Z opracowania Black wynika, że po pierwsze, koncepcja RbR (*Risk-based Regulation*) zyskuje coraz szersze zastosowanie w instytucjach rządowych wielu krajów europejskich, w Australii i USA. Polityka regulacyjna natomiast stosuje tę koncepcję w ograniczonym zakresie.

Po drugie, na intensywność wykorzystania tej koncepcji przez instytucje rządowe silny wpływ mają różnorodne działania i raporty OECD (np. raport z 2005 roku)³², UE (np. program *Better Regulation*), Banku Światowego (np. *Doing Business*).

Po trzecie, dostrzegana jest tendencja do opracowywania raportów, a tym samym i przedstawianie metodyki przeprowadzenia procesu regulacyjnego, według koncepcji RbR tylko w wybranych dziedzinach, jak np. ochrona zdrowia, bezpieczeństwo zdrowotne, ochrona środowiska i finanse (*health, safety, environment, security, finance*)³³.

Po czwarte, J.B. Wiener uznaje, że ryzyko jest jednym z najważniejszych wyzwań, z jakimi obecnie stykają się rządy³⁴. Dużą rolę ryzyka regulacyjnego potwierdza wypowiedź byłego premiera Wielkiej Brytanii, Tony'ego Blaira, który w maju 2005 roku stwierdził, że ryzyko jest absolutnie konieczne, ale również skrytykował opracowanie nadmiernych regulacji odnoszących się do zjawisk o niewielkiej skali małego ryzyka, które regulator podejmuje w nadziei, że można zredukować je do zera. Faktycznie te regulacje hamują innowacje i więcej powodują szkód niż gdyby pozostawić je swobodnemu biegowi zdarzeń³⁵.

Po piąte, rząd może dostarczać informacji o ryzyku regulacyjnym do interesariuszy na różne sposoby³⁶:

- tworząc informacje, tak jak to czyni się w naukowych i meteorologicznych badaniach;
- budując infrastrukturę w formie wałów nadmorskich, wałów przeciwpowodziowych i sygnałów ostrzegawczych;
- reagując na sytuacje kryzysowe, takie jak klęski żywiołowe, walkę z pożarami lasów, ratowanie ofiar lub odbudowę zniszczonych domów;
- informując agencje ochrony bezpieczeństwa publicznego, w tym wojsko i służby wywiadowcze;
- informując instytucje ubezpieczeń społecznych w zakresie emerytur, opieki medycznej, ubezpieczenia depozytów i ubezpieczenia powodziowego;

³¹ *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, OECD, Paris 2010.

³² *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD, Paris 2005.

³³ *Risk and regulatory policy...*, op.cit., s. 134.

³⁴ *Ibidem*, s. 135.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*, s. 139.

- regulując takie obszary problemowe, jak normy bezpieczeństwa i higieny pracy, kontrolę zanieczyszczeń, ochronę lotnictwa i wymagania w zakresie utrzymywania rezerwy kapitałowej banków;
- niedozwolonej odpowiedzialności cywilnej.

Po szóste, chociaż instytucje rządowe używają różnorodnych metod, które mogą zmieniać się w czasie w zależności od specyfiki ryzyka regulacyjnego, to jednak daje się określić typowy cykl polityki zarządzania ryzykiem składający się z sześciu elementów³⁷:

- prognozowania („pomiar ryzyka”);
- profilaktyki („zarządzanie ryzykiem”);
- nadzoru („przeгляд regulacyjny”);
- realizacji (w tym egzekwowanie);
- radzenia sobie (dostosowanie, naprawa, reakcja kryzysowa/*Disaster Relief* i odszkodowania, jeśli prewencja i ryzyko zawodzi lub nie ustępuje);
- ewaluacji.

Z opracowania J. Black jednoznacznie wynika determinacja rządu, aby tworzyć odpowiednie warunki w celu ograniczania tych rodzajów ryzyka, które stanowią największe zagrożenia dla społeczeństwa, podmiotów gospodarczych i instytucji. Zarządzanie według filozofii *Risk-based Regulation* nie jest krótkotrwałą modą, o czym świadczą publikacje CARR, innych ośrodków naukowych i organizacji, a także licznie organizowane konferencje i seminaria naukowe. Warto też podkreślić troskę władz gospodarczych o jak największe zaangażowanie obywateli w proces zarządzania, w sposoby identyfikacji ryzyka, podejmowanych działań prewencyjnych i szanse przygotowania obywateli do ewentualnych zagrożeń.

Wielka Brytania jest uznawana za kraj o największym stopniu integracji polityki regulacyjnej z zastosowaniem zasad koncepcji RbR. *Better Regulation Task Force* w 1998 roku przyjął, że regulacje powinny być przejrzyste, rzetelne, proporcjonalne do rozwiązywanych problemów, spójne i ukierunkowane na przypadki wymagające działań. Krajem, który również może poszczycić się rezultatami w zakresie zaadopowania koncepcji RbR w polityce regulacyjnej, szczególnie w obszarze ochrony środowiska, jest Australia³⁸. Do cennych osiągnięć badaczy australijskich zaliczyć należy wyniki oparte na tej koncepcji w pracach *Australian Prudential Regulation Authority*, czy w ustalaniu standardów jakościowych dla systemu edukacyjnego (*Tertiary Education Quality and Standards Agency*). W zakresie wykorzystania koncepcji RbR wyróżnia się stan Victoria, gdzie prawie 80% regulatorów z *Victorian Competition and Efficiency Commission* (VCEC) stosuje to podejście³⁹. W 2015 roku zespół autorów zdecydował się na prezentację tych regulacji, które nawiązują do koncepcji *Responsive Regulation*, aby przedstawić przykłady podejścia do ryzy-

³⁷ Ibidem, s. 140, 141.

³⁸ EPA regulacje i działania muszą spełniać kryteria ukierunkowane na realizację celów, proporcjonalne, przejrzyste, spójne, rzetelne, włączające (inclusive), autorytatywne i skuteczne. Ibidem, s. 11.

³⁹ D. Peterson, S. Fensling, *Risk-based regulation...*, op. cit., s. 12.

ka regulacyjnego w Australii i poza jej granicami⁴⁰. Omawiane dość syntetycznie przykłady odnoszą się do trzech przedmiotowych obszarów: społecznego, ochrony środowiska i kwestii ekonomicznych. W ramach opisu kwestii ekonomicznych dotyczących przedsiębiorstw i finansów prezentowane procesy regulacji wiążą się z działaniami instytucji zajmujących się opodatkowaniem, funkcjonowaniem rynku papierów wartościowych, ceł, regulacjami ostrożnościowymi i handlem⁴¹.

Podsumowanie

W rozdziale drugim rozważono liczne definicje ryzyka regulacyjnego. Przyjęto definicję ryzyka regulacyjnego, która nawiązuje do propozycji J. Black (OECD, 2010). Definicja ta implikuje, że jest to ryzyko ponoszone przez regulatora, stanowiąc odchylenie od przyjętych (planowanych) celów regulatora, a służy unikaniu tych regulacji, które generują wysokie ryzyko.

Przytaczane dotąd argumenty dowiodły, że ryzyko regulacyjne jest elastycznym narzędziem reakcji na istotne cechy otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego w procesie legislacyjnym, a jego uwzględnianie w opracowywanych procedurach prowadzi do zwiększenia skuteczności, efektywności i legitymizacji regulacji. Uznano ponadto, że włączenie ryzyka regulacyjnego do legislacji kreuje nowe problemy teoretyczno-badawcze, metodyczne i radykalnie zmienia praktykę stanowienia aktów normatywnych. Tak więc, nie jest to kosmetyczna modyfikacja procesu regulacyjnego przez uwzględnianie jednego dodatkowego elementu.

Przyjmując, że podstawą zarządzania ryzykiem regulacyjnym jest priorytyzacja ryzyka, ocena ryzyka oraz zagadnienia komunikacji i konsultacji z interesariuszami, pokazano ogólne podejście i to, jak wygląda zarządzanie ryzykiem regulacyjnym prowadzone przez brytyjskiego nadzorcę *Financial Conduct Authority* (FCA). Przedstawione także zostały przykładowe składniki strategii regulacyjnej, które mogą stanowić punkt wyjścia do budowania strategii regulacyjnej dla instytucji finansowych.

Z przeprowadzonej dotąd analizy wynika zalecenie dotyczące różnego podejścia do identyfikacji kluczowych etapów procesów zarządzania ryzykiem regulacyjnym, wychodząc od typowych faz procesu inwestycyjnego (S. Kasiewicz, W. Rogowski, 2014) oraz pokazanie propozycji D. Petersona i S. Fenslinga (2011), J. Black (OECD, 2010) wraz z rozwiązaniami zastosowanymi przez rząd Australii (2012). Etapy zarządzania ryzykiem regulacyjnym są dość zbliżone, wybór tych faz zależy w największym stopniu od specyfiki analizowanej regulacji i przyjętej świadomie lub nieświadomie koncepcji wdrożenia regulacji.

Dużo uwagi w tym rozdziale poświęcono wynikom badań empirycznych nad zarządzaniem ryzykiem regulacyjnym. Przedstawione zostały badania w sprawie identyfikacji ryzyka w sektorze finansowym i hierarchii czynników ryzyka. Wynika z nich, że te rodzaje ryzyka odnoszą się do sektora finansowego, ale nie dotyczą indywidualnych projektów regulacyjnych. Dlatego też wyeksponowano doświad-

⁴⁰ M. Ivec, V. Braithwaite, *Applications of responsive regulatory theory in Australia and overseas: update*, Regulatory Institutions Network, Working Paper, No. 72, 2015.

⁴¹ Ibidem, s. 90–97.

czenia w zarządzaniu ryzykiem regulacyjnym w takich krajach, jak Wielka Brytania czy Australia, które w tej dziedzinie legitymują się najlepszymi rezultatami.

Dotychczasowe merytoryczne uzasadnienia tego, że regulacja stanowi specyficzną formę projektu inwestycyjnego realizowanego przez regulatora, skłaniają do podejmowania dalszych analiz nad tym, jak ujmowane jest ryzyko w różnych koncepcjach wdrażania regulacji. Tym kwestiom zostanie poświęcony dalszy rozdział.

Rozdział 3

Teoretyczne koncepcje opracowania projektów regulacyjnych

„In theory there is no difference between theory and practice.

In practice there is.”

Yogi Berra (James Montier)

Rozdział trzeci obejmuje dwie warstwy problemowe logicznie ze sobą powiązane. Pierwsza warstwa rozważań dotyczy przedstawienia kluczowych koncepcji (modeli) wdrażania projektów regulacyjnych do praktyki funkcjonowania rynków produktów lub branż. Stanowi ona punkt wyjścia do drugiej części rozdziału, w której przedstawione zostały istota, założenia, zasady i preferowane narzędzia regulacji w analizowanych modelach. Obok podkreślenia zalet tych koncepcji omówiono również krytyczne opinie na ich temat i stan wdrożenia. Koncepcje wdrażania regulacji obejmują w różnym zakresie dwa podstawowe etapy zarządzania ryzykiem regulacyjnym, to jest etap opracowania i ich implementacji, ponieważ niemożliwe jest wdrożenie czegoś, co nie było wcześniej przedmiotem opracowania. Ponadto zostanie dokonana prezentacja następujących koncepcji: pionowej (*Vertical Enforcement*), poziomej (*Horizontal Regulation*), interaktywnej (*Responsive Regulation*), opierającej się na ryzyku (*Risk-based Regulation – RbR*), inteligentnej/zwinnej (*Smart-Regulation*) oraz samoregulacji (*Self-Regulation*). Ze względu na wysoki poziom dojrzałości koncepcji RbR, i choćby jej nazwę, najwięcej uwagi poświęcono analizie tej koncepcji, ponieważ wysuwa ona kwestie zarządzania ryzykiem regulacyjnym na pierwszy plan.

W drugiej warstwie rozważań przedstawiono rolę ryzyka regulacyjnego w każdej z tych opisywanych koncepcji. W szczególności dotyczy to ogólnej oceny roli kategorii ryzyka regulacyjnego jako elementu procesu legislacyjnego poszczególnych koncepcji. Poza tym poddano opisowi przyjęte podejście do zagadnienia identyfikacji ryzyka, do jego pomiaru oraz komunikacji uzyskanych wyników dla interesariuszy procesu regulacyjnego, zwłaszcza podmiotów regulowanych.

Myślą przewodnią całości zawartych tu rozważań jest, po pierwsze, pokazanie niedostrzeganej spójności i koniecznej integracji między przyjętą koncepcją wdrożenia regulacji a pozostałymi istotnymi składnikami zarządzania ryzykiem regulacyj-

ny. Po drugie, wykazanie, że najłabszym ogniwem tych koncepcji z perspektywy zarządzania ryzykiem regulacyjnym pozostaje problem jego pomiaru. W związku z tym wyprowadzono wniosek, że bez pomiaru ryzyka regulacyjnego zarządzanie ryzykiem regulacyjnym staje się intelektualną spekulacją pozbawioną solidnych podstaw merytorycznych.

3.1. Regulacja pionowa (*Vertical Enforcement*)

Jest to koncepcja regulacji stosowanej dość powszechnie w praktyce legislacyjnej, lecz trudno wskazać jej genezę¹. Termin angielski nie w pełni jest adekwatny, bo akcentuje etap egzekwowania prawa (przestrzegania regulacji). Istota tej koncepcji polega na tym, że rząd przyjmuje pełną odpowiedzialność za inicjatywę, szczegółowe opracowanie regulacji, jej wdrożenie i egzekwowanie, wykorzystując hierarchiczną strukturę władzy wykonawczej. W koncepcji nie ma wiele miejsca na konsultacje społeczne i niezależność instytucji sprawujących kontrolę nad jakością regulacji. Ta forma regulacji jest określana jako oskarżycielska, represyjna lub konfrontacyjna ze względu na styl regulowania. Cechuje ją dążność do wprowadzania precyzyjnych przepisów, zasad, stosowania kar, brak zaufania do regulowanych podmiotów, maniera ścisłego monitorowania i kontroli tego, jak są przestrzegane wprowadzane regulacje. Regulator wie, że posiada władzę, zasoby, kompetencje i wiedzę, chętnie z nich korzysta zgodnie z logiką systemu nakazowo-rozdzielczego. W literaturze spotyka się stwierdzenia, że koncepcja ta jest utożsamiona ze strategią odstraszenia (*deterrent strategy*). W działalności podmiotów regulowanych panuje głęboka świadomość, że jakiegokolwiek odstępstwo od przepisów, norm, zasad i mechanizmów regulacyjnych może spowodować nałożenie dotkliwych nieraz sankcji na te firmy. Nie oznacza to, że niektóre instytucje czy firmy podejmują ryzyko niedostosowania się bądź omijania niektórych lub w całości implementowanych regulacji.

Mimo że regulacja pionowa jest współcześnie traktowana jako relikw przeszłości, to omawiana koncepcja regulacyjna nadal jest mocno zakorzeniona w praktyce wprowadzania regulacji w wielu krajach. Szczególnie dotkliwa dla efektywności implementowanych regulacji jest architektura instytucjonalna utrzymująca się w krajach z epoki nakazowo-rozdzielczej. Charakteryzuje się ona m.in. tym, że instytucja regulacyjna pełni dwie kolizyjne funkcje. Tak było w Polsce do 2014 roku. Z jednej strony regulator inicjuje, wdraża oraz monitoruje i kontroluje te regulacje. Z drugiej pozostaje instytucją, która ocenia ich jakość i efektywność. Niewłaściwą praktyką takiej formy regulowania jest to, że regulator nie zwraca uwagi na koszty wdrożenia regulacji. A ponoszą je przecież bezpośredni i pośredni interesariusze regulacji. Regulator bowiem wychodzi z założenia, że podmioty regulowane same poradzą sobie z tymi administracyjnymi ciężarami. W warunkach globalnej konkurencji koszty regulacyjne mogą powodować spadek konkurencyjności podmiotów krajowych lub całkowite oddanie rynku zagranicznym konkurentom. Okazuje się, że w globalizacji

¹ K. de Weers, *Towards a European Regulatory Toolkit On the Enforcement of Union Law by National Regulatory Authorities*, University Utrecht 2011, s. 11–12, punkty 3.1 i 3.2.

jącej się gospodarce „ofiarami” takiej koncepcji regulowania stają się na ogół firmy należące do sektora małych i średnich przedsiębiorstw².

Problematyka zarządzania ryzykiem regulacyjnym jest w istocie jakby obca tej koncepcji. Wiara regulatora w kształtowanie przyszłości i zmuszenie podmiotów regulowanych do podporządkowania się projektowanym i implementowanym regulacjom nie pozostawia miejsca na pozycjonowanie ryzyka w koncepcji regulacji pionowej. Takie podejście do tworzenia regulacji nie ma szerszego uzasadnienia teoretycznego, ani tym bardziej praktycznego.

3.2. Koncepcja regulacji poziomej (*Horizontal Regulation*)

Jest to koncepcja koncyliacyjna, zmierzająca do współpracy regulatora z regulowanymi podmiotami³. Zasady regulacyjne są opracowane w formie „miękkich zasad”, dążeniem jest osiągnięcie celów (wyników) regulacji, a nie aptekarskie przestrzeganie zapisów legislacyjnych. F. Snyder definiuje „miękkie prawo” jako „zasady postępowania, które nie mają wiążącej mocy prawnej, ale które jednak mogą mieć skutki praktyczne”⁴. Unia Europejska docenia ważność „miękkich zasad” od połowy lat 90. XX wieku jako uzupełnienie lub substytut „twardego prawa” wynikającego z traktatów, regulacji i metod stosowanych przez UE. Miękkiemu prawu brakuje takich cech, jak obowiązek, uniwersalność, podleganie procedurom sądowym, sankcje i/lub personel egzekwowania prawa⁵.

W tej koncepcji przeważa duża waga do badania spontanicznych reakcji, negocjacji, prewencji, stymulowania działań zgodnych z intencjami regulatora, do budowania zaufania między regulatorem a regulowanymi jednostkami. Strategia wdrażania tej koncepcji jest identyfikowana jako strategia przestrzegania regulacji (*Compliance-based strategy*). Koncepcja pozioma regulacji utożsamiana z „miękkim prawem” posiada cechy, które są przeciwstawne słabościom „twardego prawa”, w szczególności⁶:

- twarde prawo dąży do uniwersalności traktowania podmiotów regulowanych, podczas gdy wiele kwestii wymaga znacznego zróżnicowania;
- twarde prawo zakłada stan stabilności, oparty na aktualnej wiedzy, gdy sytuacje niepewności wymagają ciągłego eksperymentowania i dostosowań;
- prawo twarde jest bardzo trudno zmienić, mimo że w wielu przypadkach zmiany norm mogą być konieczne, aby osiągnąć optymalne rezultaty; jeśli internalizuje się mechanicznie normy prawa twardego w wyniku przyjmowania za własne postaw, poglądów, norm i wartości narzucanych z zewnątrz, to ich wdrożenie może okazać się trudne.

² A.R. Anderson, E.O. Russell, *Self-regulation: a strategic alternative for small firms*, “Journal of Business Strategy” 2014, No. 4.

³ K. de Weers, *Towards a European Regulatory Toolkit On the Enforcement of Union Law by National Regulatory Authorities*, University Utrecht 2011, s. 12–13, punkt 3.3.

⁴ F. Snyder, *The Effectiveness of EC Law* [in:] *Implementing EC Law in the UK*, ed. T. Daintith, 1995.

⁵ D. Trubek, P. Cottrell, M. Nance, “Soft Law,” “Hard Law,” and *European Integration: Toward a Theory of Hybridity*, University of Wisconsin-Madison, April 21, 2005.

⁶ *Ibidem*, s. 3.

Wysuwane zarazem są liczne zastrzeżenia pod adresem miękkiego prawa. Dotyczy to np. regulacji o tym charakterze, które ustanawiają instytucje UE⁷, mówiąc że:

- brakuje im czytelności i precyzji niezbędnej dla podejmowania przewidywalnych i niezawodnych działań;
- traktaty UE obejmują twarde przepisy dotyczące działania zasad i mechanizmów rynkowych, zatem przepisy skierowane na promocje innych celów, np. socjalnych, nie mogą być z nimi rozbieżne;
- miękkie prawo nie stanowi dobrej ochrony przed obniżaniem standardów polityki społecznej w UE;
- miękkie prawo nie ma często istotnego wpływu, ale w ukryciu (podświadomości) powiększa znaczenie twardego prawa;
- miękkie prawo jest narzędziem, które ma wpływ wtedy, gdy omija typowe systemy odpowiedzialności;
- miękkie prawo podważa zaufanie do regulatora, gdy stwarza oczekiwania, ale nie może ich zrealizować.

W literaturze przedmiotu podkreśla się ponadto, że „miękkie prawo” to termin używany w wielu kontekstach i obejmuje różnorodne instrumenty⁸. W UE „miękkie prawo” cechują trzy składniki. Pierwszy wiąże się z zasadami dotyczącymi zachowań lub zobowiązań. Drugi składnik wskazuje, że chociaż przepisy miękkiego prawa nie mają mocy obowiązującej, to jednak oddziałują i mogą zmieniać postępowanie podmiotów regulowanych. Trzeci składnik zwraca uwagę na to, że miękkie prawo ma na celu osiągnięcie praktycznych efektów lub wpływu na zachowanie jednostek regulowanych. UE dąży, aby regulacje miękkiego prawa używały zdewersyfikowanych narzędzi i aby w tym zakresie działać mniej, lecz robić to lepiej („Do less in order to do better”). Ten kierunek posunięć europejskich regulatorów powinien sprzyjać rozwojowi nowej kultury regulacyjnej.

3.3. Regulacja interaktywna (*Responsive Regulation*)

Uzyskanie oceny roli ryzyka regulacyjnego w koncepcji *Responsible Regulation* (RR) jest celem wyznaczonym do zrealizowania w tym podrozdziale, a zastosowaną metodą badania – analiza najważniejszych publikacji J. Braithwaite’a, J. Black i R. Baldwina. Natomiast głównym wnioskiem z tych rozważań będzie wykazanie, że w świadomości dominuje fragmentaryczne podejście do ryzyka regulacyjnego, ważne jest budowanie relacji między regulatorem a podmiotami regulowanymi i że preferuje się jakościowy pomiar ryzyka. Behawioralne cechy tej koncepcji, a zwłaszcza model piramidy wdrożenia regulacji, może być przydatny w doskonaleniu krajowych procesów legislacyjnych.

Teoretyczne koncepcje tworzenia i wdrożenia legislacji do porządku prawnego mają służyć poprawie jakości regulacji. Ze względu na rosnące znaczenie burzliwe-

⁷ Ibidem, s. 2.

⁸ L. Senden, *Soft law, self-regulation and co-regulation in european law: Where Do They Meet?*, “Electronic Journal of Comparative Law” 2005, Vol. 9, No.1, s. 23.

go i z reguły nieprzewidywalnego charakteru zmian otoczenia zewnętrznego należy sformułować pytanie, jak te koncepcje odnoszą się do zagadnień zarządzania ryzykiem. Podejście do zarządzania ryzykiem jest uznawane jako przydatny instrument zarządzania w warunkach występowania niepewności i ryzyka. Może też stanowić ważny element oceny, jak dalece koncepcje te odzwierciedlają realia gospodarcze. Problematyka ryzyka może być motorem, który dynamizuje cały przebieg procesu legislacyjnego, może też być ujęta fragmentarycznie lub dołączona jako pewien dodatkowy, autonomiczny etap. Najgorsza sytuacja pojawia się wówczas, gdy ryzyko jest pomijane w procesie opracowania i implementacji regulacji, lub działania te są podejmowane na podstawie intuicji. Nie ulega wątpliwości, że podejście do ryzyka i jego analizy w procesie regulacyjnym to ważne determinanty, które decydują o jakości prawa.

Jedną z kluczowych koncepcji opracowania i wdrażania regulacji jest koncepcja interaktywna (*Responsive Regulation* – RR) ukształtowana na początku lat 90. XX wieku. Głównym więc celem będzie przedstawienie jej zalet i wad oraz określenie, jaką rolę zarządzania ryzykiem regulacyjnym przypisuje się tej koncepcji⁹.

Założenia koncepcji i jej znaczenie w teorii i praktyce legislacyjnej

W opinii J. Braithwaite'a koncepcja ta narodziła się w 1992 roku¹⁰, w trakcie przygotowania publikacji przy współudziale I. Ayresa¹¹. Istota jej polega na integracji dwóch przeciwstawnych strategii wdrażania legislacji, z których jedna opierała się na wykorzystaniu w szerokim zakresie kar w stosunku do regulowanych podmiotów¹². Natomiast druga strategia odwoływała się do stosowania różnego rodzaju promocji, zachęt i narzędzi motywacyjnych. Jest to zatem koncepcja „kija i marchewki”, czyli z jednej strony – wykorzystanie mechanizmów pobudzania podmiotów, aby ukazać im korzyści wynikające z implementacji danej regulacji i z drugiej – stosowanie odczuwalnych kar dla tych, którzy świadomie nie przestrzegają wprowadzanych zasad regulacyjnych. Tę koncepcję regulacyjną wspiera model opracowany przez Ayresa i Braithwaite'a nazwany „piramidą wdrożenia” (zob. wykres 3.1.).

Temu modelowi przyświeca myśl, żeby proces wdrożenia legislacji rozpocząć od zastosowania miękkich instrumentów zachęcających do jej przyjęcia. Zaleca się zatem stopniowe przechodzenie do zachęt lub kar, kierując się ich kosztem i poziomem trudności zarządczych. Przykładowy układ zachęt i kar, przedstawiony na wykresie 3.1. może być elastycznie przysposobiany w zależności od rozpoznania podmiotów legislacji, ich zachowań, czy też wynikać z prowadzonych konsultacji

⁹ Ryzyko regulacyjne to zagrożenie lub szansa, które jest uświadamiane i ponoszone przez regulatora (regulatorów).

¹⁰ J. Braithwaite, *The Essence of Responsive Regulation*, „UBC Law Review” 2011, Vol. 44, No. 3, s. 477.

¹¹ I. Ayres, J. Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press 1992.

¹² Pierwsza z tych strategii nazwana jest strategią akceptacji (*compliance strategy*), druga – strategią odstraszenia (*deterrence-based enforcement strategy*), K. de Weers, *Towards a European Regulatory Toolkit On the Enforcement of Union Law by National Regulatory Authorities*, Utrecht University 2011, s. 13.

z zainteresowanymi interesariuszami legislacji. Model ten wskazuje, że nie można w dowolnej kolejności stosować tych instrumentów, lecz musi być zachowana siła skuteczności i wrażliwości podmiotów regulowanych na przyjęte narzędzia stymulowania. Dla banków najwyższą karą będzie np. utrata licencji do świadczenia usług bankowych.

Wykres 3.1. **Piramida wdrożenia regulacji**



Źródło: I. Ayres, J. Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press 1992, za: K. de Weers, *Towards a European Regulatory Toolkit On the Enforcement of Union Law by National Regulatory Authorities*, University Utrecht 2011, s. 14.

J. Braithwaite, dla ułatwienia prac związanych z ustalaniem hierarchii narzędzi stymulacyjnych oraz starając się uprościć złożoność tej koncepcji, proponuje stosowanie dziewięciu zasad (heurystyk)¹³.

Zasada 1.

Regulator powinien uwzględnić szerszy kontekst regulacji, a nie przyjmować z góry żadnej teoretycznej koncepcji.

Przyjmowanie nieadekwatnej koncepcji teoretycznej, prowadzi do opracowania nieskutecznej i nieefektywnej regulacji. Wyjaśniane jest to na przykładzie bezkrytycznego przyjmowania założenia, że tylko mechanizm rynkowy jest skuteczny. Przeczy tej opinii sytuacja General Motors czy banków w okresie kryzysu finansowego w latach 2008–2009. Podkreśla się tym samym, że jednak jest miejsce w gospodarce dla wielu firm o strukturze prywatno-państwowej. Co więcej, że finansowa-

¹³ J. Braithwaite, *The Essence of Responsive Regulation...*, op. cit., s. 476.

nie publiczne programów naprawczych daje prawo do dokonywania restrukturyzacji według intencji finansujących (konflikt z prezesem General Motors Chuckiem Wagonerem). Braithwaite akcentuje też potrzebę rozumowania zgodnego z duchem czasu i uznania znaczenia historii w procesie opracowania regulacji¹⁴. Jego zdaniem historycy postępują jak dziennikarze i zadają wiele przydatnych w procesie regulacyjnym pytań (co, kto, jak, kiedy, gdzie, dlaczego), które tworzą jaśniejsze przesłanki opracowania regulacji i lepsze perspektywy ich wdrożenia.

Zasada 2.

Regulator powinien działać aktywnie i prowadzić dialog, który:

- a. pozwala wypowiedzieć się interesariuszom;
- b. określa uzgodnione efekty regulacji i sposób ich monitorowania;
- c. buduje zaangażowanie, pomagając regulowanym podmiotom znaleźć własne motywacje sprzyjające doskonaleniu realizacji celów regulacji;
- d. utrzymuje system komunikacji aż do momentu rozwiązania problemu.

Proponowany mechanizm motywacyjny w koncepcji RR obejmuje współdziałanie trzech składowych (gotowość, zaufanie i znaczenie). Dużo też uwagi poświęca się relacjom między regulatorem a regulowanymi podmiotami, które mogą przebiegać w następujący sposób¹⁵:

- proces opracowania regulacji powinien cechować się współpracą, w której regulator zakłada, że regulowane jednostki posiadają to, co jest konieczne w celu dokonania zmian. Ponadto regulator uwzględnia wartości, motywacje, umiejętności i zasoby regulowanych podmiotów, aby pomóc im w osiągnięciu pożądanych zmian;
- regulator stara się wzbudzić i wykorzystać wątpliwości regulowanych podmiotów do przeprowadzenia zmian, po to, aby pomóc im w ich rozwiązaniu w celu uzyskania pozytywnych zmian;
- regulator powinien koncentrować się na opiniach regulowanych podmiotów i prowadzić dialog, który wzmacnia ich motywacje do implementacji regulacji;
- regulowane podmioty powinny bardziej niż regulator znajdować argumenty za zmianami;
- rolą regulatora jest pobudzać i utrzymywać toczące się rozmowy na temat zmian;
- jeśli regulator spotka się z zdecydowanym sprzeciwem regulowanych podmiotów powinien zmienić formułę prowadzonych rozmów;
- regulator odpowiedzialny jest za opracowanie planu wdrożenia, określa, co jest potrzebne i jak ma być procedowane. Regulator oferuje rozważną pomoc, jeśli tylko zwrócą się do niego podmioty regulowane;
- podmioty regulowane wykazują zaangażowanie, ale regulator wstuchuje się, czy podmioty regulowane są gotowe do wprowadzenia zmian;
- efektem tego podejścia jest to, że reakcje regulatora są empatyczne, minimalizujące sprzeciw i pobudzające do nadziei i optymizmu.

¹⁴ Przyjęte w 2015 roku w Polsce regulacje w celu ratowania Kampanii Węglowej wskazują na licznie popełniane błędy, wynikające z ignorowania doświadczeń restrukturyzacyjnych podejmowanych po 1989 roku.

¹⁵ J. Braithwaite, *The essence of Responsive Regulation...*, s. 496, 497.

Zasada 3.

Regulator może efektywnie wykorzystać sprzeciw lub niezadowolenie podmiotów regulowanych.

W koncepcji RR uznaje się, że sprzeciw podmiotów regulowanych do przeprowadzenia zmian jest również dobrą opcją, ponieważ tworzy możliwości poprawy jakości regulacji. Najgorzej jest wtedy, gdy podmioty regulowane znajdują się poza obszarem bezpośredniej gry z regulatorem. Koncepcja ta odnosi się też do przypadków, gdy zawodzi zaangażowanie podmiotów regulowanych. W tych sytuacjach konieczne jest stopniowanie kar. Sięganie do kar ma nie tylko wpływ na podmioty, które unikają, uchylają się lub torpedują wprowadzenie niezbędnych zmian, ale są obserwowane przez pozostałe podmioty. Pełnią wtedy funkcję wychowawczą, informując o determinacji regulatora i negatywnych skutkach, jakie mogą ich dotknąć.

Zasada 4.

Regulator powinien doceniać i wyróżniać zaangażowane podmioty regulowane.

Wyrazy uznania dla tych podmiotów mogą być odzwierciedlone przez:

- wsparcie zastosowanych przez nich innowacji;
- stymulowanie w kierunku dokonywania ciągłych ulepszeń;
- pomoc liderom zmian dla poprawy aktywności maruderów w osiąganiu wyższych pułapów doskonałości regulacyjnej.

Chociaż w koncepcji RR nie zakłada się, że jest tylko jeden standardowy model piramidy, to sposób postępowania regulatora w warunkach ucieczki przed poważnymi sankcjami interpretowany jest jako wyraz najbardziej błędnie prowadzonej polityki regulacyjnej.

Braithwaite wskazuje na zalety tej koncepcji, odwołując się do tych regulacji dotyczących redukcji zanieczyszczeń środowiska przez samochody w Japonii, które są miękkie i mniej rygorystyczne niż odpowiednie przepisy w USA, a mimo to generują bardziej pozytywne efekty.

Zasada 5.

Regulator powinien sygnalizować, że preferuje osiągnięcie pożądaných rezultatów przez wsparcie i edukację.

Regulator w tej koncepcji rozpoczyna od działań motywujących wdrożenie danej regulacji, a nie od sankcji. Może się zdarzyć, że w stosunku do opornych podmiotów uzasadnione jest wyjście z pakietem najbardziej zachęcających działań, które mogą otworzyć pole do budowania zaufania. Sankcje należy stosować, jeśli wyczerpie się zbiór narzędzi motywacyjnych. W stosowaniu tej koncepcji ważną rolę pełni informowanie opinii publicznej, jak jednostki regulowane wdrażają daną legislację. Należy jednak unikać sytuacji, w której są piętnowane wybrane podmioty czy nawet kraje, lecz z oczywistych powodów skupiać się na pokazywaniu działań o charakterze pozytywnym.

Zasada 6.

Regulator sygnalizuje, że może użyć pakietu sankcji (od najmniej dotkliwych do poważnych), ale nie tworzy atmosfery zastraszania, wychodząc z założenia, że sankcje są ostatecznością.

W tym celu pokazuje modelowy rachunek użycia sankcji zarówno w warunkach motywowania, jak i stosowania kar w egzekwowaniu realizacji danej regulacji.

Zasada 7.

Regulator wykorzystuje powiązania sieciowe.

Jeśli regulator nie dysponuje odpowiednią siłą legislacyjną lub zasobami do wdrożenia regulacji, może wykorzystać sieć powiązań podmiotów regulowanych lub innych jednostek (podmioty krajowe, lokalne instytucje samorządowe), instytucji (np. NGO), które będą wywierać presję na jej implementację. Na przykład, regulator rynku kapitałowego może skłonić (włączyć) międzynarodowe firmy audytorskie do monitorowania podmiotów regulowanych, aby oceniały sposób wdrażania danej regulacji podczas systematycznych przeglądów rocznych sprawozdań finansowych. Ten typ presji daje szersze możliwości skuteczniejszej implementacji legislacji.

Zasada 8.

Odwołanie się do pasywnej (biernej) odpowiedzialności, gdy zawodzi aktywna odpowiedzialność.

Pasywna odpowiedzialność polega na tym, że w realizację danej regulacji angażowani są ci interesariusze, którzy już zawiedli. Natomiast aktywna odpowiedzialność obejmuje interesariuszy prezentujących wiarygodną postawę, rokujących, że w przyszłości uzyskają pożądane efekty. Braithwaite podaje prosty przykład związany ze zjawiskiem przemocy szkolnej, kiedy to starsi uczniowie mogą być zachęceni do akcji przeciwdziałania negatywnym praktykom szykanowania młodszych kolegów.

Zasada 9.

Regulator musi się uczyć oceniać korzyści i koszty regulacji oraz komunikować społeczeństwu zdobyte doświadczenie.

Całościową i pogłębioną krytykę koncepcji RR dokonali R. Baldwin i J. Black¹⁶. Głównym elementem ich krytyki stało się wnioskowanie w kwestii, czy koncepcja ta stanowi pomoc w działalności regulatora (regulatorów), przed którym jak wiadomo stoi wiele wyzwań. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy regulator ma skromne zasoby i trudno mu odkryć błędne zachowania regulowanych pomiotów, a ponadto cele regulacji są formułowane niejasno i ograniczona jest moc prawa. Na dodatek egzekwowanie prawa stało się domeną wielu instytucji, które często nie koordynują swoich poczynań. Krytyczne uwagi ilustruje się na przykładzie dwóch dziedzin regulacji, tj. ochrony środowiska i branży rybackiej – często przytaczanych w publikacji Braithwaite’a. Konkluzja płynąca z przytaczanych argumentów jest moim

¹⁶ R. Baldwin, J. Black, *Really Responsive Regulation*, Law Society Economic, Working Papers 2007, No. 15.

zdaniem zbyt krańcowa, ponieważ autorzy uznali, że koncepcja RR może się stać kosztownym procesem „strzelania w ciemno”. Swoje zastrzeżenia do tej koncepcji lokują oni w trzech grupach zagadnień: przyjmowanej polityki regulacyjnej (tj. istoty koncepcji), stosowanej praktyki oraz wykorzystywanych narzędzi prawnych (konstytucyjnych).

W odniesieniu do opiniowanej koncepcji Baldwin i Black podważają jej kluczowe założenia¹⁷:

- w pewnych okolicznościach stopniowanie eskalacji motywujących (pozytywnych i negatywnych) przewidzianych w modelu piramidy nie może być zastosowane np. w przypadku ryzyka katastroficznego;
- regulator może poruszać się w górę lub w dół piramidy, w zależności od poziomu współpracy lub jej braku, z regulowanymi podmiotami. Zdaniem autorów jest to utrudnione, zwłaszcza gdy w stosunku do jednostki regulowanej używa się silnych sankcji i wtedy następuje uprzedzenie co do dobrej woli regulatora;
- zbyt drobiazgowo działania regulatora mogą okazać się stratą czasu, bo na zachowanie podmiotów regulowanych wpływa wiele innych czynników, np. kultura branżowa lub presja silnej konkurencji. Stąd postulat prowadzenia podejścia z wykorzystaniem modelu piramidy musi być zintegrowany z podejściem analitycznym;
- koncepcja jest przekonywająca, gdy zakłada się binarne (zero-jedynkowe) relacje między regulatorem a jednostkami regulowanymi, natomiast w praktyce egzekwowanie regulacji uzależnione jest od działań wielu regulatorów.

Ponadto Baldwin i Black mają zastrzeżenia w zakresie zagadnień praktycznych. Podkreślają, że w praktyce obok relacji regulator–podmioty regulowane, na których koncentruje się koncepcja RR, na proces egzekwowania legislacji oddziałują takie liczne czynniki, jak poziom dysponowanych zasobów, rozmiar regulowanych podmiotów, rodzaj przyjmowanych standardów, jakość obserwacji opornych podmiotów, koszty akceptacji regulacji, finansowa pomoc dla regulowanych czy struktura użytych sankcji.

Koncepcja RR napotyka też na liczne ograniczenia prawne, które z jednej strony dają licznym instytucjom uprawnienia do nakładania kar na podmioty regulowane, co uniemożliwia stosowanie ich eskalacji. Z drugiej, sądy zbyt często wymierzają niskie kary, co skłania do nieprzestrzegania obowiązujących legislacji. Nie można również wykluczyć faktu, że mimo posiadanej przez regulatorów legitymizacji do nakładania kar, nacisk partii politycznych może przyczyniać się do tego, iż radykalne sankcje w ogóle nie są wykorzystywane. Zarzuca się również, że koncepcja RR nie przestrzega zasady uczciwości, proporcjonalności i spójności¹⁸.

Pomimo uzasadnionej krytyki koncepcji RR, wypada jednak zauważyć, że posiada ona pewne ważne zalety. Wskazuje mianowicie na centralną pozycję regulatora, który nie może się ograniczać do opracowania regulacji i jak najszybszego

¹⁷ Ibidem, s. 7.

¹⁸ Ibidem, s. 11.

jej wdrożenia, ale powinien również swoją uwagę skoncentrować na jej kontroli (jakości jej egzekwowania) i budowaniu relacji z podmiotami regulowanymi. Ponadto wskazuje, że nie można skutecznie i efektywnie implementować legislacji, jeśli tylko przyjmie się opcję użycia sankcji i zastraszania regulowanych jednostek. Jednak słabość tej koncepcji polega moim zdaniem na tym, że nie w pełni pokazuje ona wdrożenie modelu piramidy w całym procesie regulacyjnym (faza ustalenia założeń, konsultacje, opracowanie projektu, ocena jego korzyści, kosztów i ryzyka, wdrożenie oraz kontrola przestrzegania), tylko opisuje drobiazgowo wybrane etapy legislacji. Drugim istotnym mankamentem koncepcji RR jest to, że nie odnosi się ona do kwestii ryzyka w procesie legislacyjnym. Zaskakujące, że w swojej publikacji Baldwin i Black, chociaż opisują koncepcję *Risk-based Regulation*¹⁹, to krytyki tej nie adresują wprost do prezentowanej koncepcji RR. Ich publikacja to swego rodzaju manifest utwierdzający odbiorców, że koncepcja *Really Responsive Regulation* jest właściwym rozwiązaniem w ramach tego kierunku myślenia o opracowaniu i wdrożeniu regulacji.

Koncepcja *Really Responsive Regulation* nie może ograniczać się jedynie do analizy reakcji podmiotów regulowanych, ale zarazem sprowadza się do ustalenia postaw regulowanych podmiotów, uwzględnienia instytucjonalnego otoczenia regulacji, współdziałania różnych regulacyjnych narzędzi i strategii oraz zmian każdego z tych elementów. W związku z tym autorzy uznają, że realna, a w istocie zmodyfikowana koncepcja RR, powinna zawierać pięć kluczowych elementów: identyfikację podmiotów nieakceptujących daną regulację i listę niepożądanych zachowań; opracowanie zasad i narzędzi regulacyjnych (reakcja); egzekwowanie (ustalenie narzędzi do strategii do przyjętej strategii); ocenę zastosowanych działań oraz dostosowanie narzędzi i strategii regulacyjnych (modyfikacja)²⁰. Jest to typowe, a jednocześnie logiczne działanie zarządcze rekomendowane powszechnie w rozwiązywaniu problemów ekonomicznych.

Pozycjonowanie ryzyka regulacyjnego

Aspekty ryzyka regulacyjnego w tej koncepcji zostały podjęte przez J. Braithwaite'a i R. Williamsa w 2001 roku²¹. P. Grabosky, który uznawany jest za twórcę ogólnego terminu – *Meta Risk Management* – przyjmuje definicję ryzyka regulacyjnego jako nadzór nad monitorowaniem ryzyka przez podmioty regulowane (*meta monitoring – government monitoring of self-monitoring*)²². To kluczowa zmiana w RR – zamiast analizować reakcje na egzekwowanie legislacji, podejmuje się działania o charakterze wyprzedzającym, dotyczące zarządzania ryzykiem. Jest to kolej-

¹⁹ Ibidem, s. 13–15.

²⁰ Autorzy zmodyfikowanej koncepcji *Responsive Regulation* przedstawiają szczegółową procedurę postępowania w tabeli 1, s. 26 i 27; R. Baldwin, J. Black, *Really Responsive Regulation...*, op. cit., s. 26, 27.

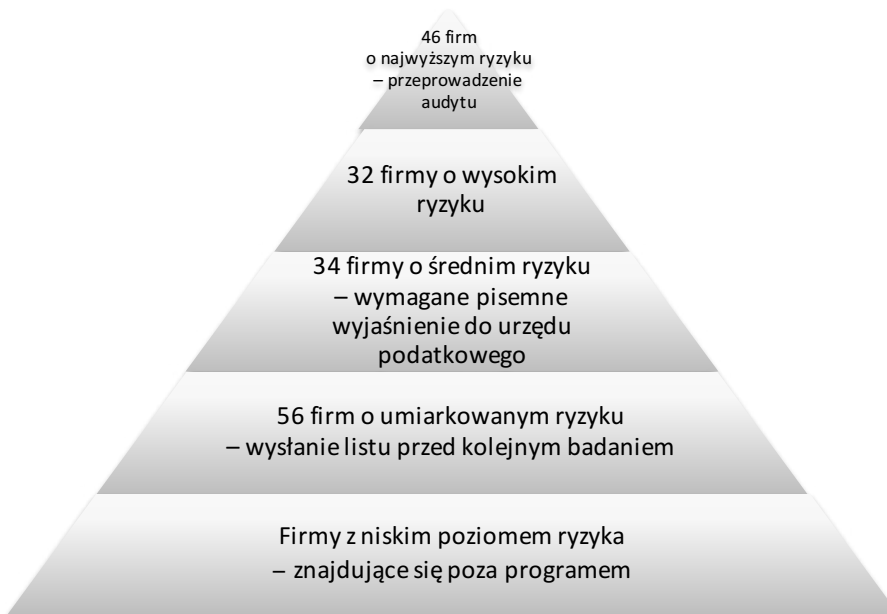
²¹ J. Braithwaite, R. Williams, *Meta Risk Management and Tax System Integrity*, Australian National University, Working Paper 2001, No. 23.

²² P. Grabosky, *Using Non-Governmental Resources to Foster Regulatory Compliance*, "Governance – An International Journal of Policy and Administration" 1995, Vol. 8, No. 4.

ny etap koncepcji RR, w której centralny element stanowi model piramidy ryzyka. Eskalacja w piramidzie dotyczy poziomu ryzyka i wynikającej z tego alokacji zasobów regulatora. Na dole znajdują się podmioty uznawane za te, które nie generują ryzyka regulacyjnego (nie są przedmiotem monitorowania i działań), a na szczycie piramidy – przedsiębiorstwa o najwyższym ryzyku (tym podmiotom poświęca się największą uwagę i zasoby).

Opisany powyżej model zarządzania ryzykiem zastosowano do systemu opodatkowania firm stosujących ceny transferowe. Jest to jeden z najtrudniejszych obszarów opodatkowania firm, które bez należytego monitorowania mogą wykorzystywać różnice w poziomach podatków między krajami. W specjalnie skonstruowanym modelu audytorzy podatkowi dokonują podziału firm ze względu na poziom ryzyka. Ocena poziomu ryzyka jest wynikiem analizy i ewaluacji jakości procesu oraz jakości dokumentacji i tzw. zyskowności podatnika na operacjach transferowych. Jakość procesu i niezbędną dokumentację ocenia się w skali punktowej od 1 do 5 punktów. Jeden punkt przyznaje się niskiej jakości procesu i jego dokumentacji, pięć punktów, gdy jakość jest najwyższa. Natomiast poziom zyskowności służy do podziału firm na trzy grupy: realne w ujęciu handlowym, mniej realne w ujęciu handlowym i ponoszące stałe straty. Model piramidy ryzyka przedstawia wykres 3.2.

Wykres 3.2. **Piramida ryzyka egzekwowania regulacji**



Źródło: J. Braithwite, R. Williams, *Meta Risk Management and Tax System Integrity*, Australian National University, Working Paper 2001, No. 23, s. 9.

Ten projekt pozytywnie świadczy o ambicjach badacza i wysokiej przydatności przeprowadzonych prac, chociaż wymagał realizacji skomplikowanych zadań. Przyjęty przez władze podatkowe w Australii program badania cen transferowych pod kątem ich rzetelności składał się z czterech etapów²³:

- zrozumienia zachowań podatnika;
- budowania partnerskiej społeczności;
- zwiększenia elastyczności w czynnościach podatkowych;
- eskalacji opcji regulacyjnych dla egzekwowania regulacji.

Oceniając proces zarządzania ryzykiem w koncepcji RR, można stwierdzić, że koncentruje się on na następujących rozwiązaniach:

- nie deklaruje, jaka definicja ryzyka jest akceptowana, raczej z kontekstu wyniku, że ryzyko jest ujmowane od strony zagrożenia;
- identyfikacji czynników kreujących ryzyko, które związane są z obszarami egzekwowania ryzyka;
- dokonywaniu transferu ryzyka od regulatora na podmioty regulowane, co w pewnym zakresie jest właściwym kierunkiem, ale ma również swoje słabości (np. przebieg procesu testowania wrażliwości regulatora na opóźnianie czy uchylanie się od regulacji może trwać długo);
- preferowaniu jakościowej (eksperyckiej) metody pomiaru ryzyka;
- słusznym akcentowaniu skali podejmowanych działań w zależności od wielkości ryzyka;
- wypracowywaniu skutecznych działań poprzez budowanie zaufania.

Najślabszą stroną takiej metody badania ryzyka regulacyjnego jest pomijanie wcześniejszych, istotnych etapów procesu legislacyjnego przed fazą egzekwowania legislacji, które w dużym stopniu tworzą fundamenty dla badania ryzyka. Z pola widzenia umykają ponadto kluczowi interesariusze poza podmiotami regulowanymi (np. jeśli regulacja dotyczy rynku instytucji bankowych, to mogą być pominięci konkurenci z pokrewnych branż, np. ubezpieczyciele, inwestorzy giełdowi, fundusze inwestycyjne), niedostateczne jest też podejście do analizy kosztów i korzyści regulacji, które ściśle łączą się z wyborem opcji zarządzania ryzykiem regulacyjnym.

Powyżej dokonano prezentacji i krytycznej oceny koncepcji RR, której idea i rozwinięcie sformułowane zostały głównie w pracach Braithwaite'a, Baldwina i Black. Koncepcja RR podkreśla rolę regulatora i budowania relacji z podmiotami regulowanymi w egzekwowaniu legislacji, a jej niewątpliwą zaletą okazała się praktyczna przydatność, zwłaszcza modelu piramidy regulacyjnej. Jednocześnie jest to koncepcja nadmiernie szczegółowa. Kwestie finansowo-ekonomiczne pełnią w jej przypadku funkcje marginesowe, zwłaszcza w odniesieniu do ryzyka regulacyjnego. Mimo sformułowanych słabości roli, którą w tej koncepcji przypisuje się zarządzaniu ryzykiem regulacyjnym, ogólne podejście do problemu jest uzasadnione i nowoczesne. Akcentuje obszary ryzyka odnoszące się do etapu implementacji regulacji

²³ J. Braithwaite, R. Williams, *Meta Risk Management and Tax System Integrity*, Australian National University, Working Paper 2001, No. 23, s. 12, 13.

i gry decyzyjnej między regulatorem a podmiotami regulowanymi. Pomija liczne ważne zagadnienia, jak np. etap opracowania założeń legislacji, pomiar ryzyka, system raportowania. Z tych powodów analizowana koncepcja może stanowić impuls do dalszego jej doskonalenia i weryfikacji przydatności.

3.4. Regulacja opierająca się na ryzyku (*Risk-based Regulation*)

Celem argumentacji zawartej w niniejszym podrozdziale jest określenie roli ryzyka regulacyjnego w koncepcji *Risk-based Regulation*. Zyskała ona dominującą pozycję w procesach opracowania i implementacji regulacji sektora publicznego, a także stała się przedmiotem zainteresowań w branży finansowej.

Główna metoda wykorzystana w poniższych rozważaniach polega na krytycznej analizie dorobku naukowo-badawczego ekonomistów angielskich, którzy stworzyli fundamenty tej koncepcji, a następnie konsekwentnie ją rozwijali. Zasadniczy wniosek, płynący z tych analiz wykazuje, że jej słabym punktem okazał się pomiar ryzyka za pomocą metod jakościowych, w stosunku do aktualnego dorobku teoretycznego finansistów. Nie zostały bowiem przedstawione zasady doboru ekspertów, ani pogłębione uzasadnienia, czy prezentowane miary ryzyka są adekwatne do przyjętej definicji ryzyka regulacyjnego. Ponadto nie zweryfikowano ogólnych wymagań formułowanych dla tego typu miar ryzyka, jak niezawodność, porównywalność, niedwuznaczność i inne²⁴. Mimo zastrzeżeń co do pomiaru ryzyka, wykorzystanie koncepcji w krajowej praktyce legislacyjnej jest nie tylko warunkiem umożliwiającym poprawę jakości tworzonego prawa, ale stało się wręcz koniecznością.

Od początku lat 80. XX wieku w Wielkiej Brytanii następuje przejście do tworzenia regulacji, przypisujących znacznie większą funkcję ryzyku i powiązanych z nim instrumentów zarządzania. Zainteresowanie problematyką zaczęło się od raportu P. Hamptona w 2005 roku. Rekomendował on rządowi brytyjskiemu zwrócić szczególnej uwagi na ryzyko w procesie implementacji regulacji. Istota omawianej koncepcji sprowadza się do tego, że znacznie większą wagę przypisuje ona zarządzaniu ryzykiem niż opracowaniu i przestrzeganiu precyzyjnych zasad legislacyjnych. Koncepcja koncentruje się na tych elementach procesu legislacyjnego, które prowadzą do uzyskania celów regulacyjnych, pozwalają selekcjonować alternatywy regulacyjne z perspektywy ryzyka, a także określać priorytety i wykorzystywać w maksymalnym stopniu zdolności i umiejętności analityczne.

Geneza i charakterystyka koncepcji RbR

Koncepcja *Risk-based Regulation* (RbR) powstała jako intelektualna reakcja na wyniki publikacji Hamptona z 2005 roku²⁵. Następnie rozwinęli ją pracownicy Centre Assessment for Risk Regulation (CARR), w szczególności R. Baldwin, J. Black

²⁴ I.L. Johansen, M. Rausand, *Foundations and choice of risk metrics*, "Safety Science", Vol. 62, 2014, s. 386–399; Z. Krysiak, S. Seaman, *Equity Based Metrics Used to Model Financial Distress*, "Academy of Economics and Finance Journal", 2012, Vol. 3, USA, s. 65–72; Z. Krysiak, *Wartość ryzyka operacyjnego banku w ujęciu holistycznym*, „Bezpieczny Bank”, 1(50) 2013, s. 112–129.

²⁵ P. Hampton, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, HM Treasury, London 2005.

i B.M. Hutter w swoich licznych publikacjach²⁶. Hutter podkreśla, że koncepcja ta pojawiła się już wcześniej, na przełomie lat 80. i 90. XX wieku jako wynik dyskusji w wielu krajach o konieczności adaptacji strategii i narzędzi ryzyka w procesach legislacyjnych²⁷. Potwierdza to inne opracowanie Hutter, w którym przedstawia ona ewolucję czterech podejść do regulowania rynków, instytucji i jednostek, wskazując na następujące perspektywy²⁸:

- regulacja polega na upowszechnieniu zasad autorytarnych;
- regulacja stanowi wysiłek organów państwowych do kierowania gospodarką;
- regulacja jest zorganizowaną formą kontroli społecznej;
- regulacja jest kontrolą ryzyka.

Z klasyfikacji tej wynika, że finalna forma regulacji opiera się na analizie ryzyka.

Natomiast Hampton postulował zasadniczą zmianę w opracowaniu i wdrażaniu legislacji, w szczególności w przeprowadzaniu inspekcji i egzekwowaniu regulacji. Rekomendował on przyjęcie następujących zasad²⁹:

- regulatorzy i system regulacyjny jako całość powinni przyjąć, że kompleksowa ocena ryzyka jest podstawą do alokacji zasobów w tych obszarach, które najbardziej tego potrzebują;
- regulatorzy powinni być odpowiedzialni za skuteczność i efektywność regulacji, mając swobodę w podejmowaniu decyzji;
- regulacje powinny być tak napisane, aby można było je łatwo zrozumieć, wdrożyć i wyegzekwować, dając możliwości konsultacji zainteresowanym stronom podczas ich opracowania;
- żadna inspekcja nie może być przeprowadzona bez podania istotnej przyczyny;
- podmioty regulowane nie powinny otrzymywać informacji zbędnych, ani też dublowanych;
- określona mała część podmiotów biznesowych, która uparczywie uchyla się od wdrożenia legislacji, powinna być szybko zidentyfikowana i ukarana proporcjonalnie znaczącą karą;
- regulatorzy powinni zapewnić dostęp do wiarygodnych informacji w sposób wygodny i tani;
- gdy nowe zasady są opracowywane, należy rozważyć, w jaki sposób mają one być wdrożone z użyciem istniejących systemów i danych w celu minimalizacji obciążeń administracyjnych;

²⁶ R. Baldwin, J. Black, *Really Responsive Regulation*, "Law Society Economic Working Papers" 2007, No. 15; J. Black, *Risk-based regulation*, Presentation to the Future of Legal Regulation Conference, Birkbeck College, London, 14 June 2010; J. Black, *Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt*, Chapter 6 [in:] *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, OECD Paris 2010; B.M. Hutter, *The attractions of risk-based regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation*, Discussion Paper No. 33, London School of Economics and Political Science, London 2005.

²⁷ B.M. Hutter, *The attractions...*, op. cit., s. 1.

²⁸ Idem, *Risk, Regulation, and Management* [in:] *Risk in Social Science*, eds P. Taylor-Gooby, Jens O. Zinn, Oxford University Press 2006, s. 203.

²⁹ P. Hampton, *Reducing administrative burdens...*, op. cit., s. 7.

- wielkość i zakres działania regulatorów powinien być właściwy, nie powinno się powoływać nowego regulatora, gdy faktyczni mogą wykonać jego pracę;
- regulatorzy powinni uznać, że ich działalność ma umożliwiać, a nawet zachęcać do zmian wpływających na postęp gospodarczy i interweniować tylko w przypadkach, gdy wprowadzenie regulacji jest zagrożone.

Istota koncepcji RbR zasadniczo sprowadza się do akcentowania w większym stopniu zagadnień ryzyka w opracowaniu i wdrożeniu regulacji w stosunku do powszechnej praktyki, koncentrującej się na przestrzeganiu szczegółowych i precyzyjnych przepisów legislacyjnych. Konsekwencją tego podejścia jest pogłębiona ocena wymiarów i skali ryzyka oraz zarządzanie skromnymi zasobami, jakimi dysponuje regulator, aby osiągnąć w największym stopniu przyjęte cele legislacji. Baldwin i Black wyraźnie to przedstawiają, pisząc: „Idealna wersja koncepcji RbR opiera się na analizie ryzyka regulacji, która dostarcza faktów pozwalających na hierarchizację posiadanych zasobów do skali najwyższych zagrożeń w ramach struktury transparentnej, systemowej i dobrze uargumentowanej”³⁰. Podobne stanowisko wyrażają też inni ekonomiści. Na przykład G. Bound zauważa: „Koncepcja RbR pozwala osiągnąć potencjalne korzyści przez efektywną alokację zasobów do problemów, w których występuje największe ryzyko, a pozostałe rodzaje ryzyka traktując w równym stopniu”³¹.

Procedowanie w ramach koncepcji RbR odzwierciedla wykres 2.2. Zgodnie z nim proces wykorzystania koncepcji RbR sprowadza się do realizacji trzech etapów (faz): zrozumienie ryzyka, właściwego zarządzania ryzykiem i przeglądu wyników dostosowania się podmiotów regulowanych³². W pierwszym etapie dokonuje się oceny ryzyka i hierarchizacji określonych rodzajów ryzyka (stosując system punktacji) w kontekście zastosowania odpowiednich zasobów. W drugim etapie przeprowadza się projektowanie i wdrożenie wyboru narzędzi zarządzania ryzykiem, w szczególności unikania ryzyka, redukcji ryzyka, wstrzymania się lub jego transferu. W trzecim etapie następuje ocena efektów wdrożenia regulacji – czy ujawniły się symptomy i fakty, które potwierdzają, że cele regulacji zostaną osiągnięte i czy przyjęte narzędzia zarządzania ryzykiem okazały się skuteczne. Ta ostatnia faza stwarza możliwości doskonalenia poprzednich etapów. Jest to etap sprzężenia zwrotnego, weryfikujący przyjęte rodzaje ryzyka i dostosowujący kolejne etapy do wyników takiej analizy. Należy też podkreślić, że zgodnie z logiką przyjętą w tym wykresie tylko w pierwszym etapie została dokonana ocena ryzyka konkretnego projektu legislacyjnego.

³⁰ R. Baldwin, J. Black, *Really responsive risk-based regulation*, “Law and Policy” 2010, Vol. 32, No. 2, s. 181.

³¹ G. Bounds, *Challenges to designing regulatory policy frameworks to manage risks*, Chapter 1 [in:] *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, OECD Paris 2010, s. 25.

³² D. Peterson, S. Fensling, *Risk-based regulation: good practice and lessons for the Victorian context*, Conference paper presented at the Victorian Competition and Efficiency Commission Regulatory Conference, 1 April, Melbourne 2011, s. 8.

Mimo pewnej uniwersalności aplikacja koncepcji RbR może być różnicowana w zależności od kraju, branży, której dotyczy, a także innych czynników, powinna jednak, według Baldwina i Black, zawierać następujące kluczowe elementy³³:

Element 1.

Definicja efektów

Koncepcja RbR wymaga, aby określić ryzyko względem celów sformułowanych przez rząd w danej legislacji. Wychodzi się więc z założenia, że ustalone cele mogą być w większym stopniu osiągnięte przez zarządzanie ryzykiem niż przez opracowanie legislacyjnych zasad i ich przestrzegania.

Element 2.

Ustalenie „apetytu” na ryzyko akceptowane przez regulatora

Postępowanie to wymaga określenia z jednej strony rodzajów ryzyka, a z drugiej ich wielkości. Ustalenie akceptowalnego ryzyka zwykle powoduje, że regulator stara się uwzględnić wagę dla ryzyka subiektywnego i obiektywnego. Ryzyko subiektywne związane jest z percepcją danego ryzyka, natomiast obiektywne z przeprowadzeniem pomiaru ryzyka na podstawie dostępnych danych. Te czynności są dość skomplikowane, bowiem percepcja ryzyka w opinii społecznej może być całkiem odmienna od percepcji politycznej, co jest szczególnie widoczne, np. w odniesieniu do wykorzystania energii atomowej czy skutków upowszechniania genetycznie modyfikowanej żywności. Co więcej, na subiektywne ryzyko duży wpływ mają media, które często bez uzasadnienia i dostępnych faktów optują za określonymi działaniami regulacyjnymi, np. debata, jak ulżyć kredytobiorcom, którzy zaciągnęli kredyt hipoteczny we frankach szwajcarskich i popadli w kłopoty po gwałtownym wzroście kursu waluty w styczniu 2015 roku.

Element 3.

Ocena ryzyka

Oszacowanie ryzyka obejmuje dwie warstwy, z których jedna dotyczy oceny prawdopodobieństwa wystąpienia przyszłego zdarzenia. Druga warstwa zaś określa wpływ skutków tego zdarzenia na gospodarkę, branżę, firmę czy społeczeństwo. Skutki stanowią ekspozycję na ryzyko i mogą być negatywne lub pozytywne. Ryzyko określa pieniężny wyraz skutków, jakie prawdopodobnie zostaną poniesione, jeśli pozostawi się swobodny bieg zdarzeń. Dla oceny ryzyka mogą być zastosowane różne ujęcia analityczne. Ważna jest przy tym nie tylko identyfikacja ryzyka, ale także poznanie jego istoty, powiązań i możliwych konsekwencji. Związany jest z tym cel zarządzania ryzykiem – albo zmniejszyć prawdopodobieństwo jego wystąpienia, albo obniżyć skalę ekspozycji na ryzyko. Z punktu widzenia ekonomicznego racjonalne zarządzanie ryzykiem uzasadnione jest wtedy, gdy koszty działań są niższe od wariantu braku działań prewencyjnych.

³³ R. Baldwin, J. Black, *Really responsive risk-based regulation*, “Law and Policy” 2010, Vol. 32, No. 2, s. 18.

Warto podkreślić, że przy ocenie konsekwencji wpływu ryzyka rekomenduje się w teorii zarządzania i w teorii finansów wykorzystanie Analizy Kosztów i Korzyści – AKK (*Cost-Benefit Analysis*).

Element 4.

Przypisanie punktów (rang)

Przypisanie punktów ma istotne znaczenie dla monitorowania i egzekwowania danej regulacji i świadczy o nabytej inteligencji regulatora, co do jego znajomości natury ryzyka, zdolności i możliwości wpływu na postawy oraz zachowania podmiotów regulowanych, a w szczególności użycia kar i zachęt.

Element 5.

Alokacja zasobów regulatora

Black zaleca rozpatrzenie trzech podejść do alokacji zasobów³⁴:

- nic nie robić – ukrywać zasoby, jakie należałoby wykorzystać dla ograniczenia ryzyka regulacyjnego;
- przyjąć priorytet strategiczny lub regionalny, aby dokonać alokacji dysponowanych zasobów, kierując się wskazaniem przypisanych rang do zidentyfikowanego portfela ryzyka;
- mając świadomość dysponowania ograniczonymi zasobami, koncentrować się na wybranych rodzajach ryzyka.

W koncepcji RbR alokacja zasobów może być dokonywana według jednego z dwóch kryteriów. Pierwsze wiąże się z wyborem tego rodzaju ryzyka, który daje możliwość uzyskania największej wartości korzyści netto, wynikającej z zarządzania ryzykiem. Drugie kryterium polega na kierowaniu się kolejnością działań, które przypisuje się do największego ryzyka. Wybór podejścia do alokacji zasobów zależy w dużym stopniu od jakości oszacowania korzyści i kosztów redukcji ryzyka regulacyjnego.

Rola ryzyka regulacyjnego w koncepcji RbR

Koncepcja oparta na ryzyku wprowadza kilka ważnych metodycznych wskazówek wpływających na podejście i przebieg procesu opracowania i implementacji regulacji. Moim zdaniem najważniejsze jest to, że nad całym procesem legislacyjnym dominuje zarządzanie ryzykiem regulacyjnym. Poziom ryzyka ma wpływ na projekt legislacji i jego zmiany zarówno w stosunku do zidentyfikowanych rodzajów, jak i wielkości ryzyka. W zależności od ryzyka dokonuje się selekcji narzędzi i reguł legislacyjnych, a te z kolei mają wpływ na implementację regulacji. Rozpoznane symptomy i efekty regulacji wynikają z postaw i zachowań jednostek regulowanych oraz wpływu innych czynników. Regulator dysponuje informacją o kierunkach korygowania ryzyka lub rozszerzaniu portfela o nowe rodzaje ryzyka. Wszyscy uczestnicy procesu legislacyjnego podejmują działania, które liczą się z ryzykiem, czyli uwzględniają dążenie do osiągnięcia pożądanego celu wytyczonych przez regulatora.

³⁴ J. Black, *Risk-based regulation...*, op. cit., s. 211.

Drugim ważnym osiągnięciem koncepcji RbR jest wyodrębnienia dwóch klas modeli zarządzania ryzykiem regulacyjnym³⁵. Pierwszy model określa się naukowo jako technokratyczny. Cechuje się on tym, że termin ryzyko regulacyjne jest kategorią obiektywną, która może być skwantyfikowana przez zastosowanie matematycznej, naukowej lub technicznej analizy. Co ważne, reakcja na zidentyfikowanie i wynik pomiaru ryzyka opiera się na ocenie ryzyka akceptowanego przez społeczeństwo. W tym modelu pierwszoplanową rolę odgrywają technokraci, czyli eksperci. Ponadto, wiele przydatnych analiz dokonuje się przy wykorzystaniu wyników uzyskanych metodą AKK.

Drugi model zarządzania ryzykiem regulacyjnym nosi nazwę modelu społeczno-politycznego. Kategoria ryzyka nie jest już łatwo kwantyfikowana i uświadamiana. Łączy ryzyko ze zjawiskiem niepewności, a percepcję ryzyka z ryzykiem obiektywnym. Wyraża się w tym modelu duży sceptycyzm co do możliwości identyfikacji i kwantyfikacji ryzyka. Ponadto stwierdza się, że popełniane błędy wynikają z nadmiernej roli, jaką przypisuje się wynikom uzyskanym za pomocą kwantyfikowanych technik. Główną rolę w tym modelu odgrywa elita ekspercka, pozostawiając niewielkie pole działania dla uczestników procesu demokratyzacji procesu legislacyjnego.

Niewątpliwym osiągnięciem koncepcji RbR jest zróżnicowanie zarządzania ryzykiem regulacyjnym w zależności od poziomu ryzyka. Wyróżnia się dwa biegunowe stany ryzyka: niskie i wysokie. Istota odmiennego procesu zarządzania ryzykiem regulacyjnym zależy od hierarchii alokacji zasobów, jaką przypisuje regulator danemu rodzajowi ryzyka³⁶. Niski poziom ryzyka może przyjmować różne cechy: nieodłączne (*inherent*) bądź czyste (*net*), statyczne bądź dynamiczne, systemowe bądź niesystemowe. Natura ryzyka i działania związane z planem działań regulatora decydują o systemie zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Przyjęty system zarządzania uwzględnia też oceny charakteru podmiotów regulowanych, w szczególności to, jaki jest ich poziom zaangażowania (determinacji) i zdolność do wdrożenia projektowanej regulacji. Możliwe są tu różne warianty – od takiego, w którym podmioty regulowane są chętne do przyjęcia regulacji i mają odpowiedni potencjał regulacyjny (posiadają zasoby i wystarczające informacje) do wariantu niskiego poziomu motywacji i niskiej zdolności regulacyjnej. Na przykład w stosunku do urzędzeń utylizacji odpadów komunalnych. Black i Baldwin w warunkach występowania niskiego ryzyka proponują metodę GRID³⁷.

Kolejne etapy metody GRID przedstawia wykres 3.3.

³⁵ I. Bartle, *Risk based regulation and better regulation in the UK: towards what models of risk regulation*, 2008, s. 2.

³⁶ J. Black, R. Baldwin, *When risk-based regulation aims low: A strategic framework*, "Regulation & Governance" 2012, No. 6.

³⁷ GRID jest skrótem terminu "Good Regulation Intervention Design".

Wykres 3.3. Elementy metody GRID



Źródło: *Description of regulatory approaches to assessing the effectiveness, of regulatory activities at low risk sites and proposed good practice framework: Phase 1 report*, SNIFFER, April 2011, s. VII, www.lse.ac.uk/.../Sniffer%20ER%2013%20final%20r. [dostęp: 19.02.2015].

Metoda GRID składa się z czterech logicznie powiązanych, kluczowych składowych. Jest ona wspierana przez autonomiczną ocenę realizacji regulacji za pomocą metody GRAF. Metoda GRAF (*The Good Regulatory Assessment Framework*) polega na zadawaniu pytań regulatorowi i wydaniu opinii w sprawie powiązań różnych kryteriów z wdrożeniem danej regulacji. Podobnie jak w metodzie GRID wprowadzono tu ocenę punktową w skali od 1 do 5 punktów. Dzięki temu w sposób najprostszy identyfikowane są słabe i mocne strony analizowanej regulacji.

Istotę metody GRID w stosunku do projektu regulacyjnego, odnoszącego się do regulacji z obszaru ochrony środowiska, przedstawia tabela 3.1.

Tabela 3.1. System regulacji w warunkach niskiego ryzyka dla projektu regulacyjnego dotyczącego utylizacji odpadów komunalnych

| Charakter podmiotów regulowanych | Cechy (natura) ryzyka regulacyjnego | Działania regulatora i ich intensywność |
|--|--|--|
| | <i>Ryzyko czyste – może zmieniać się i kumulować</i> | |
| Regulowane podmioty wykazują niskie motywacje i niską zdolność dostosowania się do regulacji | Sytuacja, gdy limit odpadów jest przekroczony <ul style="list-style-type: none"> • <i>monitoring tematyczny na wrażliwych rejonach geograficznych</i> • <i>monitoring o niskiej częstotliwości</i> • <i>strategie pełnomocnictwa (pobieranie próbek wody)</i> • <i>samodzielne monitorowanie i certyfikacja</i> • <i>wymiana informacji i kontroli</i> <ul style="list-style-type: none"> – kampanie informacyjne – dialog z zainteresowanymi stronami – wprowadzenie rozwiązań branżowych (projektowanie i instalacja) – podejście wieloagencyjne | Narzędzia badań: <i>Narzędzia monitorowania</i> <i>Mechanizmy zaangażowania i stymulowania</i> |
| | ✓ Wyższe ryzyko | <i>Intensyfikacja regulacji</i> |

Źródło: J. Black, R. Baldwin, *When risk-based regulation aims low: A strategic framework*, "Regulation & Governance" 2012, No. 6, s. 140.

Zaskakująca jest obszerność liczby narzędzi regulacyjnych, jakie mogą być wykorzystane w ocenie projektów regulacyjnych. W ramach trzech strategii zarządzania ryzykiem regulacyjnym wykorzystuje się 22 narzędzia regulacyjne, w tym w strategiach badania – 4 narzędzia, w strategiach monitorowania – 14 narzędzi, a w strategiach zaangażowania – 4 narzędzia.

Trzecim ważnym wkładem koncepcji RbR wniesionym w rozwój zastosowań ryzyka regulacyjnego jest pomiar ryzyka. J. Black i R. Baldwin w zasadzie nie przedstawiają klarownego stanowiska w kwestii kwantyfikacji ryzyka regulacyjnego³⁸. Propozycje oceny ryzyka regulacyjnego w ramach tej koncepcji sprowadzają się do wykorzystania miar jakościowych. W moim przekonaniu, czytelny opis tej metody znajduje się w publikacjach dotyczących *Implementation and Enforcement of Environmental Law* (IMPEL).

Proponuje się trzy metody kalkulacji ryzyka regulacyjnego: liniową, średnią ważoną i maksymalną. W metodzie liniowej ryzyko oznacza średnią z liczby punktów przyznanych wszystkim przyjętym kryteriom (czynnikiem) ryzyka – jest to suma punktów podzielona przez liczbę przyjętych kryteriów. W metodzie średniej ważonej uwzględnia się nie tylko punkty związane z danym kryterium, ale także prawdopodobieństwa jego wystąpienia. W metodzie maksymalnej ryzyko regulacyjne stanowi to kryterium (czynnik), któremu przypisuje się największą liczbę punktów. Wykorzystanie tej ostatniej metody uzasadnia się zdobytym doświadczeniem związanym z praktyką przeprowadzenia kontroli. Ryzyko zatem odnosi się do liczby przeprowadzonych kontroli łączących się z realizacją wymagań zawartych w regulacji.

W tej metodzie pomiaru ryzyka regulacyjnego istotne jest bowiem to, w jaki sposób dokonuje się wyboru czynników ryzyka i systemu wag. Jeśli chodzi o czynniki ryzyka, to słusznie przyjmuje się dwa aspekty: efekty wpływu danego czynnika ryzyka oraz jego znaczenie.

Koncepcja RbR jest koncepcją, która jest najbardziej rozbudowaną i szeroko stosowaną w licznych pracach prowadzonych na rzecz sektora publicznego spośród alternatywnych propozycji opracowania regulacji (np. *Responsive Regulation* czy *Self-Regulation*). Filozofia tej koncepcji z powodzeniem rozwijana w CARR, instytucie zlokalizowanym w Londynie, jest adekwatna do współczesnych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw. Stan dojrzałości koncepcji jest dość wysoki. Niemniej sposób pomiaru ryzyka regulacyjnego wydaje się prosty, biorąc pod uwagę aktualny dorobek teoretyczny dyscypliny finansów. Rodzi to pokusę poszukiwania bardziej zaawansowanych technik identyfikacji i pomiaru tego ryzyka, tym bardziej że nie poddaje się analizie szczegółowych wymagań w stosunku do ekspertów i stylu ich pracy. Uwagę natomiast koncentruje się na postawach i zachowaniu podmiotów regulowanych, ocenie ich potencjału regulacyjnego, a pomija się postawy i zasoby

³⁸ R. Baldwin, J. Black, *Really Responsive Regulation*, Law Society Economic, Working Papers, 2007, No. 1, chociaż w innej publikacji z 2004 roku przedstawione zostały stosowane metody w ocenie ryzyka sektora finansowego, zob. J. Black, *Development of Risk and Regulation in Financial Services: Canada, the UK and Australia*, A research report. LSE and Political Science, September, London 2004.

regulatora. Jest to pewną niekonsekwencją, ponieważ ryzyko regulacyjne łączy się przecież bezpośrednio z regulatorem.

Analizowana tu koncepcja *Risk-based Regulation* cechuje się wieloma zaletami i co ważniejsze stosowana jest w krajach legitymujących się uznanymi osiągnięciami w praktyce legislacyjnej – w Wielkiej Brytanii, Kanadzie, Australii. O dojrzałości tej koncepcji świadczy bogaty dorobek w zakresie opublikowanych prac naukowych, zidentyfikowane potencjalne korzyści z zarządzania ryzykiem regulacyjnym, opracowane zasady, wydane poradniki, instytucjonalne rozwiązania wspierające upowszechnienie i rozwój tej koncepcji. Ryzyko regulacyjne w koncepcji opiera się na analizie trzech składowych: cechach ryzyka regulacyjnego, potencjale regulacyjnym podmiotów regulowanych i wyborze narzędzi regulacyjnych. Pewnym mankamentem tej koncepcji jest obszar związany z kwantyfikacją ryzyka regulacyjnego i brak czytelnego zarysu systemu jego raportowania.

3.5. Regulacja inteligentna (*Smart Regulation*)

Przedmiotem zainteresowania w kolejnych analizach będzie rola ryzyka regulacyjnego w koncepcji opracowania i implementacji regulacji, którą nazywa się Regulacją inteligentną. Krytyczną interpretacją zostaną objęte publikacje, zwłaszcza dorobek N. Gunninghama i jego współpracowników, którzy koncentrowali się na aspektach teoretycznych i aplikacyjnych w dziedzinie regulacji ochrony środowiska naturalnego. Główny wniosek płynący z tego przeglądu literatury przedmiotu skłania do wyrażenia opinii, że podejście do zarządzania ryzykiem jest niekompletne, a pewne obszary zarządzania są mało pogłębione. Raz więc ryzyko regulacyjne jest motorem, który dynamizuje całość procesu legislacyjnego, innym razem mankamentem tej koncepcji staje się marginalizacja procesu formalizacji metod pomiaru ryzyka regulacyjnego i pokazanie braku spójności między cechami tej koncepcji a metodą pomiaru.

Geneza koncepcji Regulacji inteligentnej

Określenie genezy i twórców koncepcji *Smart Regulation* (SR) może budzić kontrowersje związane z jej definiowaniem i odrębnymi interpretacjami, jeśli przyjąć, że jest to koncepcja, której odpowiedzialność za opracowanie, a zwłaszcza proces wdrożenia, rozkłada się na trzy grupy podmiotów. Zalicza się do nich: regulatora (regulatorów), podmioty regulowane i surogaty rządu (np. organizacje pozarządowe). W tej interpretacji za twórców koncepcji SR uznaje się N. Gunningham i P. Grabosky'ego³⁹. Przeciwnego zadania jest Charles-Henri Montin, który twierdzi, że SR jest koncepcją, która doskonali program „Lepsze regulacje” (*Better Regulation*)⁴⁰. W tym drugim przypadku za twórców koncepcji SR należałoby uznać autorów ra-

³⁹ P. Grabosky, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Clarendon Press, 1998; N. Gunningham, D. Sinclair, *Designing Smart Regulation*, chapter [in:] P. Grabosky, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Clarendon Press, 1998. Zob. K. de Weers, *Towards a European Regulatory Toolkit On the Enforcement of Union Law by National Regulatory Authorities*, University Utrecht 2011, s. 16.

⁴⁰ Ch-H. Montin, *Smart regulation: global challenge for policy makers*, ERRADA, Newsletter, April 2012.

portu Mandelkern Group⁴¹. Trudno w pełni zgodzić się z tym poglądem, bo każda koncepcja opracowania regulacji jest w jakiejś części idea, zawierającą elementy innych wcześniejszych lub późniejszych pomysłów.

W pracach z udziałem Gunningham przyjmuje się, że koncepcja SR „Obejmuje nie tylko konwencjonalne formy regulacji nakazowo-rozdzielczej, ale także dużo bardziej elastyczne, obdarzone wyobraźnią i innowacyjnością formy społecznej kontroli, które włączają nie tylko rząd, podmioty regulowane, ale także strony trzecie”⁴².

Charakterystyka koncepcji SR

W koncepcji SR dużą wagę przypisuje się do zasad projektowania regulacji. Oto pięć następujących zasad proponowanych przy opracowaniu regulacji⁴³:

Zasada 1.

Regulator powinien preferować politykę hybrydową (kombinacyjną) łączącą różne instrumenty i instytucje.

W regulacjach dotyczących ochrony środowiska, a także w innych dziedzinach działalności gospodarczej rzadko się zdarza, aby jeden instrument lub regulator okazał się skuteczny. Stąd dążenie do użycia większego portfela instrumentów i instytucji. Wskazuje się m.in. na to, że regulator może mieć ograniczone zdolności rozpoznania regulowanego obszaru bądź nie posiadać wystarczających zasobów. Co więcej, zastosowane instrumenty regulacyjne nie zawsze mogą pełnić funkcje uzupełniające, wzmacniające lub duplikujące. Okazać się może, że działają w przeciwnym kierunku do pożądanym oczekiwania regulatora.

Zasada 2.

Regulator ogranicza się do stosowania kilku interwencyjnych miar.

Interwencja regulacyjna składa się z dwóch elementów: przepisu (zalecenia) i systemu kar, gdy podmioty regulowane nie dostosowują się do wymagań przyjętych przepisów. Przepis określa poziom, typ lub metodę poprawy środowiska. Z kolei kary wskazują na skalę presji obciążeń. Niektóre instrumenty regulacyjne mogą być wyjątkowo dotkliwe dla jednostek regulowanych sfer, np. podatki, sztuczne ceny, lecz nie wskazują, które działania będą przez nich wybierane i realizowane. Stąd z jednej strony, niezbędna staje się rozbudowa systemu monitorowania i kontroli, a jest to zwykle kosztowne przedsięwzięcie. Z drugiej natomiast strony, instrumenty zbyt szczegółowe stają się mało elastyczne, mogą pomijać skuteczniejsze działania podmiotów regulowanych. Jednym słowem, niezbędne jest poszukiwanie równowagi między precyznością i zakresem przedmiotowym przepisów regulacyjnych a systemem przewidzianych kar.

⁴¹ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report, 13 November 2001.

⁴² N. Gunningham, D. Sinclair, *Designing Smart Regulation...*, op. cit., s. 1; N. Gunningham, *Reconfiguring environmental regulation: the future public policy agenda...*, op. cit., s. 4.

⁴³ N. Gunningham, D. Sinclair, *Designing Smart ...*, op. cit., s. 3–7.

Zasada 3.

Regulator powinien eskalować instrumenty regulacyjne dla uzyskania pożądanych celów regulacji.

Zastosowany instrument może okazać się skuteczny w praktyce legislacyjnej, ale nie oznacza to, że skłonne są dostosować się do niego wszystkie podmioty. Z praktycznych doświadczeń wynika, że chociaż wydaje się, że instrument będzie akceptowany w całości przez branżę, jego wdrożenie nie jest możliwe od razu. Dlatego zaleca się regulatorowi zastosowanie piramidy działań w stosunku do pierwszej grupy podmiotów lub etapowe jego wdrożenie w czasie.

Zasada 4.

Regulator powinien wzmocniać tych uczestników procesu legislacyjnego, którzy mogą pełnić najlepiej zastępczą (być surogatową) funkcję regulacyjną.

Wykorzystanie zarówno komercyjnych, jak i niekomercyjnych uczestników do wdrożenia regulacji wskazane jest z kilku powodów. Po pierwsze, strony trzecie mogą być bardziej skuteczne niż działania regulatora. Po drugie, regulacja może być odbierana jako działanie o większym stopniu legitymizacji (np. wybory klientów preferujących zdrową żywność spowodują silniejszy efekt niż przyjęcie wielu ustaw dotyczących użycia chemicznych składników w produkowanej żywności). Po trzecie, zasoby regulatora są zwykle bardzo ograniczone, zwłaszcza w krajach zadłużonych. Po czwarte, regulator nie jest wszechwiedzący i może wykorzystać potencjał oraz wiedzę stron trzecich.

Zasada 5.

Regulator powinien dążyć do maksymalnego preferowania tych alternatyw, które powodują sukces regulatora i pozostałych interesariuszy.

Jest istotne, aby podmioty regulowane nie tylko ograniczały się do przestrzegania wymagań, ale często je przekraczały. To zrozumiałe w sytuacji projektów klimatycznych, z obszaru ochrony zdrowia czy warunków dotyczących bezpiecznej pracy.

Akceptowane zasady opracowania regulacji wskazują, że niezbędnym warunkiem pozostaje utrzymywanie dialogu regulatora z innymi interesariuszami, a także zmiana ich roli. W stosunku do regulatora pożądane jest odejście od bycia jedynym podmiotem regulującym, całkowicie odpowiedzialnym za skutki regulacji. Regulator powinien się stać instytucją, która swoje działania koncentruje na tworzeniu sprzyjających warunków do powstawania skutecznych i efektywnych regulacji. Tę zmianę roli regulatora określa się sloganem „Przejsć od wiosłowania do jej sterowania” („From rowing the boat to steering it”). Z kolei w stosunku do podmiotów regulowanych i jednostek z grupy „stron trzech” postuluje się odejście od stanowiska polegającego na wyrażaniu roszczeń, niezadowolenia, organizowania protestów, do roli aktywnego uczestnika procesu legislacyjnego we wszystkich najważniejszych etapach regulacji (począwszy od fazy projektowania aż do fazy monitorowania i kontroli czy nawet ewaluacji). Ten nurt w teoretycznych badaniach regulacji, prowadzący do poszerzania liczby zaangażowanych interesariuszy, można nazwać „pluralizmem regulacyjnym”.

Kierunki ewolucji koncepcji SR

Od ukazania się pierwszych publikacji na temat koncepcji SR w 1998 roku zdarzało się wiele udanych prób jej doskonalenia. W tym miejscu ograniczę się do przedstawienia tylko wybranych, które w mojej ocenie mogą być najbardziej przydatne w krajowej praktyce legislacyjnej.

Jednym z ważnych zagadnień dostrzeżonych w koncepcji opracowania regulacji SR, okazała się potrzeba indywidualnego podejścia do regulowania firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw w stosunku do regulacji adresowanych wobec dużych korporacji. Należałoby również uwzględnić odrębny status dla wyróżniających się podmiotów. Ponadto typowe regulacje zakładają minimalny poziom wymagań, pomijając fakt, że wśród podmiotów regulowanych znajdują się również jednostki, które przekraczają minimalne wymogi, jak i takie, które na te wymagania reagują zbyt wolno lub całkowicie je ignorują (*laggards*).

Gunningham w stosunku do regulacji firm z sektora MŚP przedstawia następujące uzasadniające argumenty⁴⁴:

- brak zasobów, wynikający z wyższych kosztów dostosowania, odczuwanego deficytu kapitału i zajmowania marginalnej pozycji rynkowej;
- niedostateczna percepcja potrzeby ochrony środowiska i brak dostępu do korzystania z wiedzy ekspertów;
- mniejsza ekspozycja interesów w stosunku do dużych korporacji (mniejszy prestiż i ekspozycja problemów w mediach, mniejsze możliwości uzyskania poparcia społecznego);
- niedostateczna wrażliwość menedżerów na problemy ochrony środowiska;
- ogromna liczba firm opóźniających się w procesie wdrażania regulacji i rzadko podlegających kontroli, a w rezultacie słabo objętych regulacyjnymi inicjatywami polityki środowiskowej.

Autor przedstawia szereg propozycji zmian procesu stanowienia regulacji. Do nich zalicza przede wszystkim edukację i szkolenie pracowników tych firm. Co więcej, sugeruje potrzebę kapitalizacji strategii „win to win”, rozwijanie partnerskiej współpracy z rządem, wymianę informacji, opracowanie kodeksów dobrego postępowania, wykorzystanie presji „stron trzecich” na podmioty MŚP (np. presja ze strony instytucji finansowych), czy szerszego wprowadzenia tematyki ochrony środowiska do strategii biznesowych.

W stosunku do zróżnicowanej reakcji podmiotów regulowanych na wymagania regulacyjne proponowany jest system stymulacji, polegający na upublicznianiu nazw firm opornych, a nagradzaniu firm, które przekraczają minimalne wymogi regulacyjne.

Należy też docenić postulat wzbogacania koncepcji SR o integrację z obowiązującymi normami standardów przyjętych w ochronie środowiska naturalnego⁴⁵. Inte-

⁴⁴ N. Gunningham, *Beyond compliance: next generation environmental regulation*, Australian Institute of Criminology, 2–3 September 2002, s. 3.

⁴⁵ S. Wood, N. Johannson, *Six principles for integrating non-governmental environmental standards to Smart Regulation*, “Osgoode Hall Law Journal” 2008, Vol. 46, No. 2.

gracja koncepcji SR ze standardem 14 001 może dokonać się po przyjęciu sześciu ogólnych zasad:

1. nie odkrywaj ponownie koła;
2. dąż do spójności;
3. spraw, aby każdy dodatkowy wymóg był czytelny;
4. korzystaj z wiedzy ekspertów;
5. dobrowolnie uczestnicz w planowanych standardach;
6. rozważ i uwzględnij potrzeby firm z sektora MŚP.

I chociaż te normy brzmią pozornie banalnie, to jednak praktyka legislacyjna dowodzi, że niestety nie są one przestrzegane w całości lub nawet w części.

Koncepcja Regulacja inteligentna wytycza całkowicie inne podejście do powszechnej praktyki legislacyjnej funkcjonującej do końca lat 90. XX wieku. Wskazuje na przesłanki wprowadzenia takich regulacji, które wynikają z rosnącej złożoności, niepewności i globalizacji procesów gospodarczych. Autorzy tej koncepcji dowodzą, że dyktat krajowego lub międzynarodowego regulatora, nawet dysponującego relatywnie ogromnymi zasobami, nie musi kończyć się opracowaniem skutecznej i efektywnej regulacji.

Koncepcja SR koncentruje się na aktywnej współpracy nie tylko regulatora, ale także jednostek objętych bezpośrednio regulacjami, i tzw. „stron trzecich”. Ich wiedza, doświadczenie, zainteresowania, posiadane informacje i umiejętności mogą być z pożytkiem wykorzystane do osiągnięcia pożądaných efektów regulatora we wszystkich etapach procesu regulacyjnego (tj. faza projektowania, wdrożenia, egzekwowania i monitorowania). Wprowadzenie koncepcji SR do praktyki regulowania rynków i licznych obszarów społecznej działalności wymaga istotnej zmiany ról wszystkich uczestników w stosunku do wykształconych nawyków, zachowań i postaw, czego nie można uzyskać łatwo, tanio i szybko. Pewne jest, że im szybciej przyjmie się ten kierunek podejścia do tworzenia regulacji, tym w krótszym czasie osiągnie się poprawę jakości opracowanych regulacji. SR dużą wagę przywiązuje do samoregulacji, współregulacji czy symulowanej regulacji oraz problematyki zwiększenia elastyczności i dywersyfikacji procesu regulacyjnego. Aspekty instytucjonalne i behawioralne są silnie obecne w koncepcji SR.

Mimo że koncepcja SR narodziła się w dziedzinie legislacji ukierunkowanej na poprawę stanu ochrony środowiska naturalnego, to jej idea, zasady i wypracowane narzędzia (np. opracowanie polityki środowiskowej, wybór instrumentów, audyt środowiskowy)⁴⁶ mogą być stosowane również i w innych obszarach regulacji, w tym w regulowaniu sektora finansowego. Na podkreślenie zasługuje ewolucja tej koncepcji, szczególnie w dorobku badawczym Gunninghama.

⁴⁶ *Smarter Policy, choosing policy instruments and working in others to influence behaviour*, Australian Government, Commonwealth Australia 2009; N. Gunningham, J. Prest, *Environmental Audit as a Regulatory Strategy: Prospects and Reforms*, „Sydney Law Review” 1993, Vol. 15.

Ryzyko regulacyjne w koncepcji SR

Ocena roli ryzyka w koncepcji Regulacja inteligentna jest dyskusyjna, ponieważ zagadnienie ryzyka regulacyjnego może być w badaniach pomijane bądź ujmowane zdawkowo, dając innym ekonomistom pole do wypełnienia tej luki. Jest to niepodważalne prawo każdego autora, tym bardziej że tematyka zarządzania ryzykiem w dziedzinie ochrony środowiska jest autonomicznym, ważnym problemem, który doczekał się licznych badań i publikacji.

Śledząc publikacje na temat koncepcji SR, łatwo dostrzec, że część z nich pokrywa zaledwie niewielki obszar problemów, które łączą się bezpośrednio z kwestią zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Obejmują one poniższe zagadnienia:

- identyfikacja korzyści związanych z zarządzaniem ryzykiem – przedstawia się, że istotnym pożytkiem jest rozwój „zielonego rynku” i uzyskiwana premia cenowa w wyniku poprawy stanu jakości środowiska. Podkreśla się, że krajowe ustawodawstwo oraz regulacje w sferze ochrony środowiska ograniczają ryzyko, a zarządzanie ryzykiem może przynieść zyski wszystkim interesariuszom⁴⁷;
- proceduralne rekomendacje – postuluje się, aby w warunkach bardzo wysokiego ryzyka lub katastrof nie eskalować instrumentów regulacyjnych, które są planowane w modelu piramidy kar lub zachęt ze względu na dotkliwość odczuwanych negatywnych skutków. Ich kumulacja w czasie nie pozwala na eksperymentowanie z reakcjami podmiotów regulowanych na kolejne podejmowane decyzje regulacyjne. Uznaje się też, że racjonalnym i skutecznym postępowaniem rządu przy udzielaniu licencji dla prowadzenia tych działalności, które związane są z wysokim ryzykiem, jest wymaganie obowiązku ich ubezpieczenia⁴⁸;
- stosowania instrumentów regulacyjnych – zaleca się prowadzenie wewnętrznych audytów w celu identyfikacji poziomów bezpiecznego ryzyka, a także nakłanianie podmiotów regulowanych do opracowania i stosowania własnych procedur zarządzania ryzykiem;
- identyfikację czynników ryzyka tych podmiotów, które nie dostosowują się do przepisów regulacyjnych⁴⁹;
- słabe zarządzania ryzykiem w regulacjach⁵⁰.

Z kolei istotne mankamenty aktualnego zarządzania ryzykiem regulacyjnym przedstawiają P. Hampton, a następnie T. Eccles i J. Pointing⁵¹.

Moim zdaniem najbardziej wyczerpująco kwestie zarządzania ryzykiem regulacyjnym w koncepcji SR zostały omówione w publikacjach ekonomistów kanadyjskich⁵². Odniosę się więc do kilku wybranych zagadnień, tj. definicji ryzyka regu-

⁴⁷ N. Gunningham, *Reconfiguring Environmental Regulation...*, op. cit., s. 2, 12.

⁴⁸ N. Gunningham, D. Sinclair, *Designing Smart Regulation...*, op. cit., s. 7, 10.

⁴⁹ Ibidem, s. 8.

⁵⁰ Ch-H Montin, *Regulatory Policy: the potential of best practice form OECD economies and around the world*, conference on Smart Regulation, 14 March, Moscow 2014, s. 16.

⁵¹ P. Hampton, *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspections and Enforcement*, HM Treasury, London 2005, s. 4; T. Eccles, J. Pointing, *Smart regulation, shifting architectures and changes in government*, "International Journal of Law in the Built Environment" Vol. 5, 2013, No. 1, s. 78.

⁵² *Smart Regulation. A regulatory strategy for Canada*. Report to the government of Canada, September 2004.

lacyjnego, wyzwań w zakresie zarządzania ryzykiem regulacyjnym i kluczowych fundamentów zarządzania ryzykiem w praktyce kanadyjskiego rządu.

Otóż w opublikowanym raporcie uznano, że zarządzanie ryzykiem jest to systemowe podejście, ustalające najlepszy bieg podejmowanych działań w warunkach niepewności poprzez identyfikację, zrozumienie, ocenę, ustalenie priorytetów i komunikację o potencjalnych zagrożeniach. W procesie zarządzania ocenie podlega fakt, jak te zagrożenia wpłyną na społeczną sferę publiczną, finanse, dobrobyt, zdrowie, bezpieczeństwo lub ochronę środowiska naturalnego⁵³. Raport identyfikuje podstawowe wyzwania dla Kanady, co przedstawia tabela 3.2.

Tabela 3.2. **Wyzwania w zakresie zarządzania ryzykiem regulacyjnym**

| Obszar regulacji | Kluczowe wyzwania |
|--|---|
| Nowe technologie | <ul style="list-style-type: none"> ryzyko wynikające z powstania nowych lub wyłaniających się gałęzi przemysłowych (branż) ryzyko generowane przez produkty rynkowe ryzyko kreowane przez nowe procesy |
| Międzynarodowe czynniki ryzyka | <ul style="list-style-type: none"> gwałtowna dyfuzja zagrożeń dla zdrowia ludzi i środowiska w przekroju międzynarodowym międzynarodowe wpływy przemysłu, rolnictwa i handlu |
| Lepsze zrozumienie kwestii substytucji ryzyk | <ul style="list-style-type: none"> rozpoznanie skutków ograniczeń jednego rodzaju ryzyka na rozrost pozostałych typów ryzyka |
| Nowe metody zarządzania ryzykiem | <ul style="list-style-type: none"> jak w nowych legislacjach identyfikuje się ryzyka i jak są one zarządzane w procesie regulacyjnym partnerski model zarządzania ryzykiem przejsięcie od ekonomicznych do społecznych form regulacji |
| Naukowe przełomy i rozwój technologiczny | <ul style="list-style-type: none"> naukowe odkrycia nowych rodzajów ryzyka prowadzą do zmian percepcji ryzyka i nowych zadań dla rządu wykorzystanie lepszych technik identyfikacji i pomiaru ryzyka zmienia stosunek do tych rodzajów ryzyka naukowy postęp prowadzi do powstania nowych przemysłów |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Smart Regulation. A regulatory strategy for Canada*. Report to the government of Canada, September 2004, tabela 4.1, s. 35.

Lista wyzwań w tabeli 3.2. wskazuje, że działające w Kanadzie instytucje regulacyjne starają się nadążać za przełomowymi zmianami zachodzącymi w gospodarce i społeczeństwie. Na uwagę zasługuje uwzględnianie negatywnych skutków internacjonalizacji i poszukiwanie nowych metod zarządzania ryzykiem.

To, co jest charakterystyczne dla koncepcji SR, to struktura kluczowych problemów związanych bezpośrednio z zarządzaniem ryzykiem regulacyjnym. Według autorów raportu są to trzy obszary: ustalenie hierarchii w zakresie ograniczania ryzyka (w tym alokacja zasobów); ocena poziomu ryzyka oraz system komunikacji i konsultacji⁵⁴. Występuje tu pewna niespójność wynikająca z tego, że nie można

⁵³ Ibidem, s. 34.

⁵⁴ Ibidem, rekomendacja 16, s. 37.

wcześniej ustalić hierarchii działań i alokacji zasobów dopóki nie dokona się w miarę precyzyjnej identyfikacji i pomiaru ryzyka regulacyjnego.

Zagadnienia formalizacji ryzyka regulacyjnego są traktowane dość marginalnie w dostępnych publikacjach poświęconych koncepcji SR. Akcentują ogólne warunki identyfikacji ryzyka regulacyjnego i dotyczą warunków determinujących metody jego pomiaru. Można zastanawiać się, jakie czynniki wpływają na taki sposób ujęcia, czy wynikają one z metodycznych komplikacji etapu identyfikacji ryzyka i jego kwantyfikacji, czy też dominują tu kwestie zachowania ochrony zdobytego „know-how” w tej dziedzinie.

Analizowana koncepcja Regulacji inteligentnej nawiązuje głównie do prac Gunningham i jego współpracowników w obszarze regulowania procedur odnoszących się do ochrony środowiska naturalnego. Dorobek jest imponujący i pokazuje, jak następowała ewolucja tej koncepcji. Proklamowany model partnerskiego regulowania, obejmujący kluczowych interesariuszy jest moim zdaniem adekwatny do współczesnych warunków działania podmiotów gospodarczych i zmian, jakie się dokonują. Koncepcja ta może być przydatna w ulepszaniu legislacji w Polsce. Wykazuje mianowicie innowacyjność w wielu wymiarach, chociażby w zakresie podejścia do odmiennej metody regulacji firm z sektora MŚP, stosowania instrumentów regulacyjnych, piramidy sankcji, rozłożenia współodpowiedzialności za efekty legislacji, dużego zakresu stosowania w instytucjach sektora publicznego, czy organizacji systemu inspekcji i kontroli w obszarze egzekwowania przepisów regulacyjnych. Przyjmuje też wiele wartościowych zasad, np. proporcjonalność, odpowiedzialność, spójność, transparentność lub dążenie do osiągnięcia celów regulacyjnych.

Z przytoczonych powyżej uwag wynika, że w warstwie deklaracyjnej ryzyku regulacyjnemu przypisuje się dużą rolę, słabiej natomiast są naświetlone zagadnienia formalizacji pomiaru tego ryzyka. Kwestią do rozwiązania pozostaje stopień opracowania dorobku koncepcji SR i wykorzystania go w toku regulacji rynku finansowego, a zwłaszcza sektora bankowego. Te problemy powinny więc pozostać w centrum zainteresowania przyszłych prac badawczych.

3.6. Samoregulacja (*Self-Regulation*)

Jedną z koncepcji wdrażania regulacji jest samoregulacja. Pokazanie roli ryzyka regulacyjnego w koncepcji samoregulacji na przykładzie sektora bankowego stanie się przedmiotem poniżej przedstawionych komentarzy. Ta metoda jest dość rzadko wykorzystywana w praktyce regulowania europejskiego rynku usług bankowych. Należy w związku z tym postawić hipotezę, że jej upowszechnienie oraz zapewnienie skuteczności i efektywności wymaga spełnienia specyficznych warunków, w szczególności wykorzystania adekwatnej metody pomiaru ryzyka regulacyjnego. Ryzyko regulacyjne obejmuje te zagrożenia lub szanse, które ponosi tylko regulator w związku z implementacją konkretnej regulacji do praktyki funkcjonowania instytucji bankowych.

Geneza, istota i determinanty samoregulacji

Trudno określić datę wykrystalizowania się samoregulacji, ponieważ długa okazuje się historia w zakresie ustalania standardów dotyczących produktów, kwestii technicznych czy zasad etycznych prowadzenia kampanii reklamowych. Autorzy amerykańscy podają: „Od lat 30. XX wieku prawa dotyczące funkcjonowania rynku papierów wartościowych zostały określane przez formę samoregulacji wprowadzanych przez takie organizacje, jak NYSE i NASD, które przyjęły odpowiedzialność za ustalenie reguł gry i nadzorowanie wszelkich naruszeń. Ponadto działania służb finansowych i prawników były przedmiotem nadzoru samoregulacyjnych instytucji”⁵⁵. I. Bartle i P. Vass podają, że regulacje działalności podmiotów gospodarczych za pomocą samoregulacji sięgają w Wielkiej Brytanii pierwszej połowy XIX wieku, a nawet lat wcześniejszych. W XX wieku nastąpiła zmiana jakościowa, polegająca na zwiększeniu roli regulacji publicznych stanowionych przez instytucje państwowe⁵⁶.

Samoregulacja jest różnie definiowana w literaturze, w szczególności w odniesieniu do sfery finansowej. Konceptyjnie uznaje się tę formę regulacji jako całkowicie przeciwstawną do przepisów tworzonych przez rząd i jego instytucje w stosunku do inicjatyw jednostkowych lub grupowych przedsiębiorstw. Według R. Baldwin i M. Cave’a samoregulacja występuje wtedy, gdy „grupa firm wywiera nacisk przestrzegania przyjętych wymagań na swoich członków poprzez kontrolę ich zachowań”⁵⁷. Nieco odmiennie określa samoregulację K. de Weers: „polega na przestrzeganiu reguł, przepisów, norm dobrowolnie zainicjowanych i ustalonych przez korporację lub grupę firm działających na danym rynku, ale w której nadzór nad tymi zobowiązaniami sprawuje rząd”⁵⁸. M. Marcinkowska pisze o samoregulacji: „Opiera się na wynegocjonowanych i dobrowolnie przyjętych zasadach stosowania dobrych praktyk oraz innych nieformalnych zasadach, które często są określane jako miękkie prawo”⁵⁹. Na przełomie lat 70. i 80. XX wieku japońscy producenci jako reakcję na wzrost ceny ropy naftowej wprowadzili na rynek lodówki i klimatyzatory, oszczędzające energię przez przyjęcie jednolitego standardu ich produkcji. Również współcześnie obserwuje się wysoką aktywność stowarzyszeń branżowych i Międzynarodowej Organizacji do spraw Standaryzacji (International Organization for Standardization – ISO) w promowaniu rozwiązań samoregulacyjnych.

⁵⁵ C. Coglianese, T.J. Healey, E.K. Keating, L. Michael, *The Role of Government in Corporate Governance, Regulatory Policy Program*, Center for Business and Government 2004, available at: www.ksg.harvard.edu/cbg/rpp/, s. 5 [dostęp: 17.10.2015].

⁵⁶ I. Bartle, P. Vass, *Self-regulation and the regulatory state. A survey policy and practice*, Research report 17, Centre for the Study of Regulated Industries, University Bath School of Management 2005, s. 1.

⁵⁷ R. Baldwin, M. Cave, *Understanding Regulation*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 125. Kontrola zachowań może polegać na ocenie decyzji firm i skutków wprowadzenia standaryzowanego systemu raportowania czy też wywieraniu presji na firmy, które nie akceptują danej regulacji.

⁵⁸ K. de Weers, *Towards a European Regulatory Toolkit On the Enforcement of Union Law by National Regulatory Authorities*, University Utrecht 2011, s. 17.

⁵⁹ M. Marcinkowska, *Regulation and self-regulation in banking: in search of optimum*, „Kredyt Bank” 2013, nr 2, s. 127.

Inicjatywa regulacyjna i kontrola w samoregulacji jest w rękach podmiotów regulowanych, ale nie zwalnia to rządu i jego instytucji od odpowiedzialności za efekty regulacji. Wyrazem tego są umowy coraz częściej podpisywane między rządem a podmiotami regulowanymi. Świadczą o tym także przygotowywane, a nawet sfinansowane z własnych środków, protokoły i inne sprawozdania z przestrzegania takich regulacji, powstające z inicjatywy regulowanych podmiotów.

Ogólnie obserwuje się tendencję, że obok regulacji inspirowanych, opracowanych przez rząd i jego agencje, coraz większą rolę zaczyna odgrywać koncepcja samoregulacji. Ta zwiększona jej rola wynikać może z wielu powodów. A.D. Williams identyfikuje trzy główne przesłanki, które skłaniają do podjęcia tego rodzaju regulacji⁶⁰:

- reputacja, której posiadanie i budowanie stanowi we współczesnych warunkach funkcjonowania przedsiębiorstw ważny i niezwykle ceniony składnik ich aktywów;
- czynniki prawno/regulacyjne związane z tym, że odpowiedzialność instytucji międzynarodowych za tworzenie reguł działania na rynkach globalnych jest w dużym stopniu nieokreślona i rozmazana, wobec tego firmy i ich reprezentujące instytucje podejmują wysiłki, aby zmniejszyć niepewność w zakresie konkurencji i zachowania czystych reguł gry rynkowej. Dobrym narzędziem w tych okolicznościach staje się zatem samoregulacja;
- uzyskanie przewagi konkurencyjnej przez firmę w momencie, gdy jako pierwsza na rynku przyjmuje wyższe standardy w zakresie ochrony środowiska, relacji z klientem, modernizując produkty, procesy, a także techniki i sposoby zarządzania oraz postępowania na rynkach międzynarodowych i wewnętrznych⁶¹.

Można też dostrzec inne przesłanki przemawiające za stosowaniem samoregulacji, jak np.: rozłożenie odpowiedzialności za skuteczność regulacji, niedostateczne zasoby finansowe, organizacyjne i informacyjne regulatora (jego słabość), wysoka konfliktowość problemu regulowanego, nieznanostwo praw rozwoju nowych rynków. Samoregulacja może obejmować działania regulacyjne (głównie inicjatywa, opracowanie projektu, konsultacje, przeprowadzenie analiz oceny efektywności *ex ante*) podejmowane przez podmioty regulowane, funkcjonujące na danym rynku lub branży.

Rodzaje i cechy samoregulacji

Występują różne formy samoregulacji: *koregulacja* (ściśle współdziałanie z rządem i jego instytucjami regulacyjnymi), *egzekwowana regulacja* (nieograniczająca się tylko do opracowania i wdrożenia regulacji, ale także obejmująca sposoby jej egzekwowania), *cząstkowa samoregulacja* – polegająca na akceptacji założeń, przepisów i roboczej wersji regulacji, bądź różne rozwiązania hybrydowe. Natomiast I. Bartle i P. Vass proponują zdecydowanie prostszy system klasyfikacji regulacji:

⁶⁰ A.D. Williams, *An Economic Theory of Self-Regulation*, Working Paper prepared for: The Political Economy Doctoral Workshop Department of Government, LSE, December 2004, s. 12–14.

⁶¹ M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, New York 1990.

Wykres 3.4. **Formy regulacji rynku**

Źródło: I. Bartle, P. Vass, *Self-regulation and the regulatory state. A survey policy and practice, Research report 17, Centre for the Study of Regulated Industries, University Bath School of Management 2005*, s. 1.

Samoregulacja występuje wtedy, gdy przepisy są określone, administrowane i egzekwowane przez regulowane podmioty. Koregulacja występuje wówczas, jeśli przepisy powstają, są administrowane i egzekwowane przy współdziałaniu organizacji regulowanych i instytucji państwowych. Regulacje to produkt prawny instytucji państwowych. Interesujące jest wskazanie różnych form współdziałania regulacji publicznych i samoregulacji (podmiotów regulowanych). I. Bartle i P. Vass identyfikują następujące rodzaje relacji: współdziałanie, delegowanie, powierzanie, ułatwianie i niejawną współpracę. Marcinkowska wyróżnia cztery modele (rodzaje) samoregulacji⁶²:

- czysta samoregulacja – dobrowolne przyjęcie zasad, ich wdrożenie i kontrola bez nakazu instytucji państwowych;
- organizacje samoregulujące – podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie przyjętych reguł;
- samoregulacje zlokalizowane na szczycie zasad regulacyjnych – dotyczących kwestii etycznych i przestrzegania dobrowolnych relacji z klientami;
- uczestnicy rynku, którzy biorą udział w konsultacjach lub formalnie uczestniczą w procesie samoregulacji.

Generalnie prawie każdy rodzaj przedmiotowej regulacji może przyjąć formę samoregulacji. Na podstawie obserwacji zachowań podmiotów regulowanych w sektorze finansowym można stwierdzić, że samoregulacja zwykle występuje wtedy, gdy regulator dąży do wprowadzenia regulacji skrajnie destrukcyjnej dla rozwoju sektora, bądź wykazuje całkowitą nieznajomość funkcjonowania rynku lub branży. Często też inicjatywa samoregulowania przebija się, gdy występuje potrzeba rozwiązania problemu istotnego dla całej branży (rynku), np. pranie pieniędzy, ograniczanie oszustw, łamanie prywatności⁶³, czy ograniczania aktywności zaliczanych do nieuczciwej konkurencji. Unikatowym przedsięwzięciem samoregulacyjnym jest BLIK – metoda płatnicza stworzona przez sześć największych polskich banków – PKO BP, mBank, ING Bank Śląski, Alior Bank, Millennium Bank i BZ WBK. Model płatności został wcześniej opracowany przez PKO BP S.A. w aplikacji IKO. Płatności za pomocą systemu BLIK zostały udostępnione we wszystkich bankach,

⁶² M. Marcinkowska, *Regulation and self-regulation...*, op. cit., s. 128.

⁶³ M. Arnone, L. Borlini, *International anti-money laundering programs. Empirical assessment and issues in criminal regulation*, "Journal of Money Laundering Control" 2010, Vol. 13, No. 3.

które utworzyły Polski Standard Płatności. Użytkownicy systemu BLIK mają możliwość wypłaty gotówki z bankomatów, dokonywania płatności w punktach detalicznych i internetowych. Płatność w sklepie stacjonarnym w systemie BLIK polega na wpisaniu wygenerowanego przez aplikację kodu. Następnie aplikacja wymaga autoryzacji kwoty wprowadzonej w terminalu płatniczym. W sklepach online transakcja przebiega podobnie – na początku jest generowany kod, który klient wprowadza na stronie sklepu internetowego, a następnie dokonuje autoryzacji w telefonie. Inicjatywa stworzenia systemu BLIK jest dużą szansą dla popularyzacji płatności mobilnych. System musiał technologicznie pokonać wiele barier nakładanych na klienta przy płatnościach telefonem.

Zainteresowanie firm samoregulacją znajduje się również w obszarze zarządzania społeczną odpowiedzialnością biznesu (CSR)⁶⁴. Wydaje się, że na to ciekawe zainteresowanie wpływają m.in.: nowość tej koncepcji, rozległy obszar narzędzi i działań, które mogą być wykorzystane, a także brak wypracowanych standardów metod oceny wartości CSR i jej wpływu na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw.

Jeśli chodzi o podmioty regulowane, to z pewnością inicjatywy samoregulacji pojawiają się dość często w stosunku do regulacji firm zaliczanych do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)⁶⁵. Warto również podkreślić, że samoregulacja jest skuteczna i efektywna w tej grupie firm, które są dojrzałe, reprezentują wysoką kulturę organizacyjną i mają wyraźnie określoną wizję i percepcję identyfikacji dobra sektorowego. Kluczową determinantę samoregulacji stanowi tu partnerska współpraca regulatora z podmiotami regulowanymi. Jeśli przybiera tylko formę grzecznościową, a nie opiera się na zaufaniu, to samoregulacja występuje bardzo rzadko.

Samoregulacja odznacza się licznymi pozytywnymi cechami, ponieważ jest⁶⁶:

- działaniem dobrowolnym, co ma istotne przełożenie na wzrost jej skuteczności i efektywności;
- elastyczna, może obejmować wszystkie lub tylko wybrane etapy procesu regulacyjnego;
- udostępnia najbardziej cenne informacje dla regulatora, zwykle trudno dostępne lub niedostępne, dlatego regulacja opiera się na solidnych twardych faktach;
- reakcyjna, to znaczy odpowiada na problem, jaki dana regulacja ma rozwiązać;
- zalicza się do tzw. miękkich narzędzi regulowania, nie towarzyszy jej przymus, kary i negatywne opinie podmiotów bezpośrednio objętych regulacją.

⁶⁴ L. Albareda, *Corporate responsibility, governance and accountability: from self-regulation to co-regulation*, "Corporate Governance: The international journal of business in society" 2008, Vol. 8, No. 4.

⁶⁵ A.R. Anderson, E.O. Russell, *Self-regulation: a strategic alternative for small firms*, "Journal of Business Strategy" 2014, No. 4.

⁶⁶ N. Jamison, *Developments in voluntary self-regulation*, "Journal of Financial Regulation and Compliance", 1998, Vol. 6, No. 1, s. 31, 32.

W podobnym duchu wypowiadają się autorzy amerykańscy⁶⁷. Według nich samoregulacja charakteryzuje się następującymi zaletami w stosunku do systemu regulacji rządowych:

- wykazuje bliskie sąsiedztwo regulowanego rynku lub branży (*proximity*);
- cechują się wyższą elastycznością podejmowanych działań i stosowanych narzędzi;
- mogą generować wyższy poziom dostosowań do przyjętych reguł, przepisów i norm (*compliance*);
- lepiej wyrażają interes rynkowych graczy lub branży;
- mogą zapewnić w większym stopniu wymagane zasoby dla realizowanego procesu regulacyjnego.

W publikacji C. Coglianese et al. dostrzega się słabości samoregulacji jako metody regulowania przedsiębiorstw lub instytucji⁶⁸, a są nimi:

- konflikt interesów;
- nieodpowiedni system sankcji;
- niepełne egzekwowanie regulacji;
- globalna konkurencja powoduje, że dla niektórych firm krajowych samoregulacja może okazać się bardziej kosztowna i uciążliwa;
- mogą wystąpić problemy z finansowaniem procesu samoregulacji.

Jak słusznie twierdzi A.D. Williams, samoregulacje nie są panaceum na wszelkie słabości gospodarki i rynku⁶⁹. Często podejmowane próby samoregulacji kończą się fiaskiem, wydłuża się okres przygotowania i wdrożenia regulacji. W wielu branżach trudno jest wypracować konsensus. Mimo tych słabości samoregulacja jest pożyteczną koncepcją w dążeniu do deregulacji działalności gospodarczej i uzyskania większej odpowiedzialności podmiotów regulowanych za ich skuteczność i efektywność⁷⁰. Szczególnie ta ostatnia cecha jest pożądana dla tych krajów, które funkcjonują w formule unii gospodarczych, np. kraje strefy euro czy UE.

Problematyka ryzyka w samoregulacji instytucji bankowych

Zaskakującym odkryciem było to, że w publikacjach dotyczących problematyki samoregulacji prawie nie podejmuje się zagadnień związanych z istotnymi etapami zarządzania ryzykiem regulacyjnym⁷¹. Zastanawiając się nad przyczynami tego stanu

⁶⁷ C. Coglianese, T.J. Healey, E.K. Keating et al., *The Role of Government...*, op. cit., s. 5.

⁶⁸ Ibidem, s. 5, 6.

⁶⁹ A.D. Williams, *An economic of self-regulation*, Working Paper prepared for: The Political Economy Doctoral Workshop Department of Government, LSE London 2004, s. 20.

⁷⁰ Podobnego zdania są M. Marcinkowska i M. Iwanicz-Drozdowska, zob. M. Marcinkowska, *Regulation and self-regulation...*, op. cit.; M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.

⁷¹ Na 10 analizowanych przez autora publikacji podejmujących problematykę samoregulacji, tylko w dwóch znalazła się krótka wzmianka na temat terminu „ryzyko regulacyjne”. Taka sytuacja miała miejsce mimo tego, że większość z nich publikowano w wysoce profesjonalnym, specjalistycznym czasopiśmie „Journal of Financial Regulation and Compliance”. M. Marcinkowska odnosi się do różnych form ryzyka, lecz ryzyko samoregulacji widzi w tych krajach, które są bardziej rozwinięte w zakresie stosowania instrumentów finansowych, a regulatorzy są mniej konserwatywni. Ta forma

rzeczy można dojść do wniosku, że część autorów zakłada, że przyjęcie krańcowej postaci definicji ryzyka regulacyjnego powoduje, że takie ryzyko nie występuje. Pojawia się ona wtedy, gdy wszelkie rodzaje ryzyka ponoszą podmioty regulowane, a nie regulator publiczny. W tej sytuacji rząd ani jego instytucje nie odpowiadają formalnie za kształt i skutki wynikające z opracowania i wdrożenia dobrowolnych regulacji firm. Takie podejście nie jest w pełni uzasadnione, bo praktyczne procedury legislacyjne wymuszają kontakty formalne i nieformalne regulatora z inicjatorami projektów regulacyjnych. Ponadto, istotna część projektów regulacyjnych przyjmuje formę koregulacji, w których regulatorzy stanowią aktywną część interesariuszy regulacji. Na przykład w Polsce najważniejsze centralne instytucje rynku finansowego – KNF, Ministerstwo Finansów, NBP – nakłaniali instytucje bankowe oraz głównych uczestników rynku płatności bezgotówkowych, tj. VISA i MasterCard do zmiany stawki interchange fee, ale nie doszło do porozumienia w sprawie wysokości stawek. Nic dziwnego, że w tej sytuacji została ona określona arbitralną decyzją regulatora w roku 2014 i następnie zmieniona już na początku 2015⁷². Powodem zmiany stawek w 2015 roku, była konieczność zneutralizowania negatywnych skutków porozumienia, które Komisja Europejska zawarła z jedną z organizacji kartowych Visa.

W ramach przeglądu dostępnych publikacji, w jakimś stopniu odnoszących się do zagadnienia ujęcia ryzyka w koncepcji samoregulacji, warto zwrócić uwagę na kilka z nich.

A.D. Williams wśród przesłanek wprowadzenia samoregulacji uznaje ryzyko prawno-regulacyjne⁷³. Być może był to tylko przypadek, że użyto terminu ryzyko prawno-regulacyjne. Wydaje się, że samoregulacja może być zarówno ryzykiem dla rządu, jak i dla podmiotów regulowanych. Jeśli rząd lub jego instytucje przyjmują postawę bierną, to rodzą się podstawy domniemania, że występuje tylko ryzyko prawne. W rozwinięciu tej przesłanki autor analizowanego artykułu wyjaśnia, że samoregulacja jest formą regulacji, w której dostrzega się zarówno zagrożenie wynikające z możliwości wprowadzenia regulacji w globalnej konkurencji przez międzynarodowe korporacje, jak i zagrożenie pokusy implementacji przez krajowych regulatorów niekorzystnych przepisów.

W raporcie amerykańskich ekonomistów z Uniwersytetu Harvarda, dotyczącym roli rządu w koncepcji ładu korporacyjnego, porusza się kwestię egzekwowania prawa, w tym ryzyka wynikającego z podejmowanych działań o charakterze sankcji⁷⁴. Trafnie więc postuluje się zachowanie pewnej równowagi między ryzykiem

regulacji może generować mniejsze korzyści od oczekiwanych. M. Marcinkowska, *Regulation and self-regulation...*, op. cit., s. 129.

⁷² Ustawa z 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych. Zmniejszyła ona maksymalną stawkę opłaty interchange do poziomu 0,5% wartości transakcji zarówno dla kart debetowych, jak i kart kredytowych. Druga ustawowa obniżka stawki interchange do poziomu 0,2% dla kart debetowych i 0,3% dla kart kredytowych, wprowadzona została Ustawą z 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych, która weszła w życie 29 stycznia 2015 r. Zob. *Analiza skutków obniżenia opłaty interchange w Polsce*, NBP, Warszawa, sierpień 2015, s. 5.

⁷³ A.D. Williams, *An economic of self-regulation...*, op. cit., s. 12, 13.

⁷⁴ C. Coglianese, T.J. Healey, E.K. Keating, L. Michael, *The Role of Government in...*, op. cit., s. 17, 18.

a efektami, gdyż zagrożenia sankcjami nie zawsze odstraszą podmioty regulowane od niepożądanych zachowań. Autorzy dostrzegają także ważną rolę rządu w eliminowaniu nieuczciwych praktyk na rynku kapitałowym, które mogą powodować znaczne straty dla inwestorów. Zwracają uwagę, że pozostawienie rozwiązania tego problemu przez samoregulację prowadzi czasami do nadmiernej reakcji podmiotów regulowanych, kosztem utraty z pola widzenia interesów klientów. W związku z tym podnoszą znaczenie mechanizmu egzekwowania regulacji jako zasadniczego elementu, wpływającego na funkcjonowanie efektywnego rynku kapitałowego, w którym pozytywną rolę mogą odgrywać zarówno regulacje, jak i prywatne inicjatywy samoregulacji. Niektórzy ekonomiści i regulatorzy są zdania, że pozostawienie całkowitej swobody podmiotom regulowanym w procesie tworzenia samoregulacji nie jest pożądane. W ten sposób otwiera się bowiem furtkę do uchwalania ustaw dających korzyści tylko inicjatorom, pozostawiając koszty i ryzyka dla pozostałych uczestników rynku.

Rolę ryzyka w samoregulacji rynku kapitałowego przedstawia J. Holland w swoim artykule⁷⁵. Podaje on, że od 1987 roku Londyńska Giełda Akcji skierowała 100 przypadków podejrzeń o przestępcze użycie poufnych informacji od Ministerstwa Handlu i Przemysłu. Sformułowano 30 oskarżeń, ale tylko 13 zakończyło się wyrokami⁷⁶. Stąd wniosek, że ryzyko wykrycia wykorzystania informacji poufnych oraz ukarania winnych jest stosunkowo małe. Autor opracowania widzi możliwość redukcji tego typu ryzyka przez regularne kontakty władz giełdy z funduszami inwestycyjnymi i analitykami oraz przez zachowanie nadzwyczajnej ostrożności przed ogłoszeniami publicznymi i prasowymi. Działania samoregulacyjne są jego zdaniem niezbędne, ale muszą współdziałać i być łączone (przez przedsiębiorstwa i pośredników finansowych) z presją rynku, kontrolą prawną i profesjonalnymi instytucjami samoregulacyjnymi.

Z kolei M. Ojo pokazuje celowość współdziałania instytucji bankowych i rządu w redukcji ryzyka firm. Konieczność partnerskiej współpracy w tworzeniu regulacji wynika z odpowiedzialności instytucji finansowych. Propozycje zawarte w publikacji mają dość ogólny charakter w zarządzaniu ryzykiem regulacyjnym. Stwierdza się: „Korzyści zakresu i skali w bankowości uniwersalnej mogą ułatwić firmom dostęp do kredytów i promować ich wzrost. Ponadto, korzyści skali w bankowości uniwersalnej, które umożliwiają lepszą dywersyfikację ryzyka i obniżają koszty transakcji dla banków, mogą również przyczynić się do zwiększenia poziomu wzrostu obrotów dla obsługiwanych firm”⁷⁷.

I. Bartle i P. Vass w kilku miejscach odnoszą się do ryzyka w dość obszernym raporcie na temat koncepcji samoregulacji⁷⁸. Najważniejsze stwierdzenie dotyczy zagadnienia ryzyka w osiąganiu transparentności regulacji. Uznają oni, że właści-

⁷⁵ J. Holland, *Price sensitive information and self-regulation by UK companies and financial institutions*, Part I–II, “Journal of Financial regulation and compliance” 1995, No. 3, 4.

⁷⁶ Ibidem, Part I, s. 230.

⁷⁷ M. Ojo, *Co-operative and competitive enforced self-regulation*, “Journal of Financial Regulation and Compliance” 2011, Vol. 19, No. 2, s. 145.

⁷⁸ I. Bartle, P. Vass, *Self-regulation and the regulatory state...*, op. cit., s. 13, 16, 19, 24, 52, 54, 61, 65.

wym kierunkiem działań jest postępowanie zgodne z koncepcją *Risk-based Regulation*⁷⁹. Akceptując takie stanowisko, pojawiają się jednak wątpliwości o charakterze praktycznym, ponieważ powstało wiele już prac i badań w ramach tej koncepcji, które zawierają odmienne metodyczne propozycje. Stąd nie wiadomo jak definiować ryzyko, jak je identyfikować, jak dokonywać pomiaru czy komunikować uzyskane wyniki z kluczowymi interesariuszami.

Z tego krótkiego przeglądu zastosowań koncepcji samoregulacji nasuwa się spostrzeżenie, że jest to forma regulacji, która intensywnie się rozwija w praktyce funkcjonowania instytucji finansowych, co jest swego rodzaju paradoksem, jeśli uwzględnić fakt, że dotyczy to dziedziny gospodarki o największym poziomie i intensywności regulacji rządowych. Ciągłe pojawiają się nowe obszary potencjalnego wykorzystania samoregulacji, szczególnie w strefie powstawania nowych rynków i branż.

Jak koncepcje regulacji wpływają na zarządzanie ryzykiem przedstawia tabela 3.3. Wynika z niej, że odmienne koncepcje regulacyjne prowadzą do innych metodyk zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Dotyczy to następujących kwestii:

- definicji ryzyka regulacyjnego. Nie wydaje się, aby ryzyko regulacyjne powiązane z wymogami kapitałowymi było identyczne, jak w przypadku regulacji odnoszących się do zaawansowanych produktów finansowych. Inna jest struktura czynników ryzyka, inne zagrożenia, inne są stosowane instrumenty;
- z kolei różnorakie definicje wpływają na etap identyfikacji i kategoryzacji ryzyka;
- logiczne staje się zastosowanie zróżnicowanych metodyk pomiaru ryzyka (np. w przypadku regulacji czy koregulacji);
- przyjęta koncepcja regulacyjna ma także wpływ na sposób gromadzenia danych i system komunikacji wyników pomiaru ryzyka.

Jeśli brak jest wiedzy, którą koncepcję należy wykorzystać w praktyce opracowania i wdrażania regulacji, to poszczególne etapy zarządzania ryzykiem mogą być chaotyczne i niespójne. Dla regulatora zapewnienie logicznej spójności w całym procesie zarządzania ryzykiem regulacyjnym urasta więc do kluczowego problemu.

⁷⁹ Ibidem, s. 13.

Tabela 3.3. **Przyjęta koncepcja regulacji a elementy procesu zarządzania ryzykiem regulacyjnym**

| Model regulacji / Elementy zarządzania ryzykiem | Rola ryzyka | Typowe ryzyka |
|---|--|--|
| Pionowa regulacja | • niska | <ul style="list-style-type: none"> • ryzyko braku zaufania • ryzyko skuteczności kontroli • ryzyko pominięcia ważnych ryzyk • ryzyko zastosowania niewłaściwego systemu kar i narzędzi • ryzyko pominięcia efektów synergicznych • ryzyko zawężenia zakresu wpływu regulacji na podmioty pośrednio powiązane z regulacją |
| Pozioma regulacja | • umiarkowana | <ul style="list-style-type: none"> • ryzyko nieosiągnięcia celów • ryzyko operacyjne • ryzyko wyboru narzędzi stymulowania • ryzyko zachowań niezgodnych z przewidywaniami |
| Interaktywna regulacja | • niska | <ul style="list-style-type: none"> • ryzyko stymulowania kar • ryzyko stymulowania zachęt • ryzyko operacyjne • ryzyko ujęcia zbyt wąskiego zakresu regulacji |
| Inteligentna regulacja | • umiarkowana | <ul style="list-style-type: none"> • ryzyko braku dostatecznej kontroli • ryzyko braku zaufania • ryzyko nieosiągnięcia celów • ryzyko zastosowania zbyt wielu narzędzi |
| Regulacja oparta na ryzyku | • wysoka | <ul style="list-style-type: none"> • ryzyko nieosiągnięcia celów • ryzyko procesowe • ryzyko makroostrożnościowe • ryzyko pominięcia mało prawdopodobnych zagrożeń |
| Samoregulacja | • różnorodna w zależności od formy samoregulacji | <ul style="list-style-type: none"> • ryzyko nieosiągnięcia celów • ryzyko pomijania skutków dla innych interesariuszy • ryzyko procesowe • ryzyko dostatecznej kontroli • ryzyko braku posiadania dostatecznych zasobów • ryzyko pominięcia mało prawdopodobnych zagrożeń |

Źródło: opracowanie własne.

Reasumując, na podstawie analizy zakresu wykorzystania zarządzania ryzykiem regulacyjnym w koncepcji samoregulacji można sformułować kilka krytycznych opinii. Po pierwsze, zagadnienia ryzyka są słabo dostrzegane i analizowane, a dotychczasowe badania raczej koncentrują się na analizach źródeł czynników ryzyka lub technik ich ograniczania. Po wtóre, w rozpatrywanych publikacjach nie podejmuje się oceny kompleksowej zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Po trzecie, nie ma podkreślenia cech specyficznych zarządzania ryzykiem regulacyjnym w koncepcji samoregulacji, nie wykorzystuje się dostosowanych do niej metod. Prowadzi to do posługiwania się powszechnie stosowanymi podejściami do zarządzania ryzykiem

w praktyce regulowania firm i instytucji, które z góry skazane są na niepowodzenie. Jest to o tyle ważne, że nie każda regulacja będzie skuteczna w procedurze samoregulacyjnej. Tam, gdzie rynek dopiero się kształtuje, a ponadto występuje niska kultura prawna i słaby stopień współpracy firm działających na rynku, to skuteczność samoregulacji będzie bardzo niska. Po czwarte, kluczowe elementy zarządzania ryzykiem regulacyjnym praktycznie całkowicie się pomija, tj. kwestię identyfikacji ryzyka, jego pomiar i komunikację z najważniejszymi interesariuszami. Po piąte, otwiera się interesujące, ważne i specyficzne pole dla podjęcia badań w obszarze zarządzania ryzykiem regulacyjnym w odniesieniu do rozważanej koncepcji samoregulacji, zwłaszcza wobec istniejących różnych opcji.

Podsumowanie

Istota ryzyka regulacyjnego sprowadza się do szukania odpowiedzi na kluczowe pytania: jakie są szanse i zagrożenia związane z realizacją celów regulacyjnych w przypadku samoregulacji. Jak w tej koncepcji same firmy (skupione w branżach czy na rynku produktów) powinny starać się określić jakościowy lub ilościowy poziom tego ryzyka. Brak ujęć i badań ryzyka regulacyjnego w tego typu projektach może świadczyć o trudnościach metodycznych związanych z pomiarem tego ryzyka. Zarazem uwidoczniła luka problemowa powinna motywować do intensywnego poszukiwania właściwych metod oceny ryzyka regulacyjnego w projektach samoregulacyjnych.

Przeгляд sześciu koncepcji regulacyjnych pokazuje urozmaicone podejścia do opracowania i wdrożenia regulacji, wskazując różną rolę regulatora, instrumenty regulacyjne i fazy zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Część tych koncepcji jest rozwijana i reprezentuje pokaźny dorobek teoretyczny, np. *Risk-based Regulation* czy *Responsive Regulation*, inne zaś nie są przedmiotem zbyt dużego zainteresowania badaczy i teoretyków. Warto ponadto podkreślić, że sektor finansowy nie stanowi we wszystkich tych koncepcjach kluczowego obszaru rozważań.

Główny akcent w niniejszym rozdziale położony został na wydobyciu roli, jaką odgrywa ryzyko regulacyjne w analizowanych koncepcjach. Rola ta może być pomijana, marginesowa, fragmentaryczna lub, co najważniejsze, stać się motorem, który uruchamia cały proces stanowienia regulacji, a co ważniejsze jest dostrzegana we wszystkich fazach tego procesu. Poza koncepcją *Risk-based Regulation*, i w pewnym stopniu *Responsive Regulation*, zagadnienia ryzyka regulacyjnego pełnią funkcje marginesową lub fragmentaryczną.

Największą słabością w tych koncepcjach jest pomiar ryzyka regulacyjnego. Część autorów tych koncepcji wskazuje na ogólne ramy tego pomiaru, zdecydowana większość ogranicza się do kilkunastu komentarzy. J. Black, chociaż najpełniej prezentuje kompleksowo koncepcję *Risk-based Regulation*, ryzyko regulacyjne traktuje jako pełny obszar zadań nadzorczych nad sektorem finansowym⁸⁰. Stoi to

⁸⁰ J. Black, *The Development of Risk Based Regulation in Financial Services: Canada, the UK and Australia*, A Research Report, ESRC Centre for the Analysis of Risk and Regulation London School of Economics and Political Science, September, London 2004, s. 55–56.

w sprzeczności z podejściem preferowanym w tej publikacji, której przedmiotem badań jest ryzyko indywidualnego projektu regulacyjnego adresowanego do instytucji sektora finansowego. Natomiast rozważania nad zagadnieniami pomiaru ryzyka regulacyjnego, uwzględniającego dotychczasowe podejścia i autorskie pomysły, wypełnią dalszą część pracy.

Rozdział 4

Pomiar ryzyka regulacyjnego

„The policy of being too cautious is the greatest risk of all.”

Jawaharlal Nehru (1889–1964) to the Indian Parliament

Można przedstawić liczne przesłanki o charakterze ogólnym oraz inne, związane z procesem regulacyjnym, przemawiające za wykorzystaniem kategorii ryzyka regulacyjnego. Szczegółowe kryteria trafnie identyfikuje i opisuje J. Black, uznając, że ryzyko regulacyjne pozwala¹:

- doskonalic funkcje, jakie realizują regulatorzy;
- określić zakres wewnętrznych zadań organizacyjnych, które wymagają rozważań, badań i rozstrzygnięć;
- wykorzystać ryzyko regulacyjne jako narzędzie reakcji na zmiany otoczenia rynkowego i biznesowego;
- zastosować ryzyko jako narzędzie obronne przed presją wywieraną przez polityków, klientów, media i inne instytucje;
- efektywnie doskonalic politykę (program) „Better Regulation”, opracowaną i konsekwentnie realizowaną przez Unię Europejską.

Wykorzystanie ryzyka regulacyjnego w procesie stanowienia regulacji wynika co najmniej z dwóch ogólnych powodów. Pierwszy bierze się z faktu, że otoczenie zewnętrzne, a także i wewnętrzne, jest coraz bardziej niepewne, wysoce ryzykowne, nieciągłe i charakteryzujące się wysoką zmiennością. W tej sytuacji trudno jest oczekiwać, aby skuteczny proces zarządzania firmami, rynkami i stanowienia regulacji nie spełniał warunku elastyczności. Kategoria ryzyka regulacyjnego zalicza się do typowych narzędzi walki z nieprzewidywalnym otoczeniem, złożonym i wrażliwym na zmiany; zapewnia odpowiednią elastyczność i dynamiczną cechę opracowanych i wdrażanych regulacji. Osoby zarządzające na co dzień ryzykiem uważają, że występują dwa obszary ryzyka. Jeden obszar, który można nazwać zidentyfikowanym, rozpoznany, wymaga podejmowania decyzji ukierunkowanych na redukcję ryzyka i prowadzi wprost do realizacji celów regulatora. Drugi obszar ryzyka, nierozpoznany, ale monitorowany, obejmuje nowe rodzaje ryzyka. Regulator musi być zdolny do reagowania i podejmowania decyzji w krótkim czasie. Wymaga to zbudowania kompetencji w zakresie uzyskania elastyczności w zarządzaniu. Jednak wysoka centralizacja decyzji w pierwszym obsza-

¹ J. Black, *Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt*, Chapter 6 [in:] *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, OECD, Paris 2010, s. 189.

rze rozpoznanych rodzajów ryzyka lub brak wypracowanego systemu zarządzania ryzykiem regulacyjnym nie pozwala na skuteczne i efektywne zarządzanie nowym ryzykiem.

Drugim ważnym powodem wprowadzenia ryzyka regulacyjnego, zwłaszcza do krajowego procesu regulacyjnego, są czynniki historyczne i kulturowe. Polski system gospodarczy przed 1989 rokiem miał w dużym stopniu charakter deterministyczny przez dogmatyczny system wieloletniego planowania. W Polsce dominuje poza tym, niemal od wieków, niska kultura prawna zarówno na poziomie postaw i zachowań obywateli, jak i podmiotów gospodarczych. Dlatego implementacja ryzyka regulacyjnego, wraz z nieodłącznymi elementami wprowadzenia pozytywnych stymulacji i zachęt, jest szansą na zmianę tych niepożądanych postaw i zachowań podmiotów regulowanych i regulatora.

Jest zrozumiałe, że wdrożenie do praktyki legislacyjnej ryzyka regulacyjnego i zarządzania tym ryzykiem może być realizowane skutecznie tylko w warunkach, gdy dokonuje się jego identyfikacji i pomiaru. Te zagadnienia zostaną przeanalizowane w toku dalszej prezentacji materiału.

Przedmiotem rozważań w tej części pracy będą także aspekty związane z zaproponowaną metodą badania i analizą ryzyka regulacyjnego w sektorze finansowym. Wyeksponowane zostaną główne założenia, różne podejścia do identyfikacji i kategoryzacji ryzyka oraz poruszona kwestia hierarchizacji i współzależności między komponentami ryzyka regulacyjnego. Najwięcej uwagi zajmie pokazanie stosunkowo prostych metod pomiaru ryzyka. Omówione również będą zagadnienia techniczne wpływające na zastosowanie tych metod oraz temat raportowania ryzyka regulacyjnego w sektorze finansowym.

4.1. Uwarunkowania związane z pomiarem ryzyka regulacyjnego

Ustalenie warunków, w jakich dokonuje się pomiar ryzyka regulacyjnego, to niezwykle trudna czynność determinująca cały proces zarządzania. Do określania tego zagadnienie przypisany jest kontekst – uwzględnienie klimatu politycznego, postaw instytucji administracyjnych, ogólnych czynników ekonomicznych, organizacyjnych i społecznych. W polskich okolicznościach kwestia zapewnienia dialogu, koordynacji i współpracy uczestników procesu legislacyjnego urasta do problemów zasadniczych. W poradniku do zarządzania ryzykiem regulacyjnym, opracowanym przez ONZ, stwierdza się, że o kontekście stanowią następujące czynności²:

- narzucenie przez regulatora wspólnego i zrozumiałego „języka ryzyka” dla wszystkich interesariuszy uczestniczących w procesie zarządzania regulacją;
- wprowadzenie skutecznego mechanizmu do przeprowadzenia dokładnej Analizy Korzyści i Kosztów;
- stworzenie odpowiednich warunków, żeby podmioty regulowane mogły bardziej aktywnie uczestniczyć w procesie regulacyjnym, zwłaszcza w stymulowaniu interesariuszy, aby zwracali uwagę na te ryzyka, które w niewielkim stopniu zależą od regulatora;

² *Risk Management in Regulatory Frameworks: Towards a Better Management of Risks*, United Nations New York–Geneva 2012, s. 44.

- włączanie instytucji zajmujących się standaryzacją, by ich działania dotyczyły najważniejszych zagrożeń, jakie występują w systemach regulacyjnych;
- zapewnianie, aby działania i plany instytucji nadzoru i dokonujących ewaluacji regulacji były zgodne z celami i oczekiwaniami innych zainteresowanych stron;
- zagwarantowanie odpowiednich zasobów dla działań podejmowanych przez regulatora i pozostałych interesariuszy.

Wąski zakres uwarunkowań związanych z implementacją ryzyka regulacyjnego w opracowaniu legislacji jest rozważany także w innych publikacjach. Zdaniem australijskich badaczy w celu wdrożenia ryzyka regulacyjnego do praktyki legislacyjnej niezbędne jest przestrzeganie trzech zasad: konieczności, adekwatności oceny ryzyka i proporcjonalności³.

Podzielając przekonanie, że zdolności i motywacje do zarządzania ryzykiem regulacyjnym przez regulatora są w Polsce wysokie (kadry, kwalifikacje, umiejętności, doświadczenia i posiadane zasoby), należy uznać, iż powodzenie we wdrażaniu ryzyka regulacyjnego do ustawodawstwa krajowego w sektorze finansowym będzie zależne od osiągnięcia początkowego sukcesu. Warto więc:

- zacząć od regulacji, które zostaną podjęte w najbliższym czasie;
- zastosować najprostsze metody pomiaru ryzyka regulacyjnego;
- zaprojektować adekwatny portfel instrumentów regulacyjnych;
- określić budżet i dokonać alokacji posiadanych zasobów do zidentyfikowanych rodzajów ryzyka;
- zaprojektować system monitorowania i raportowania czynników ryzyka.

Regulacje, które zostaną podjęte w najbliższym czasie

Taką regulacją, którą można byłoby poddać weryfikacji jest projekt Ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych uchwalony 15 stycznia 2016 roku (Dz.U. 2016 poz. 68). Zakres przedmiotowy ustawy jest dość wąski, a potencjalne skutki tego projektu regulacyjnego były dostatecznie zidentyfikowane w licznych publikacjach⁴. Ponadto sektor finansowy wyrażał żywotne zainteresowanie uzyskaniem obiektywnej oceny ryzyka realizacji całego przedsięwzięcia. Niestety, okazję taką zaprzepaszczone. Przyjęta procedura uchwalenia tej ustawy przeczy wszelkim zasadom i obowiązującym w UE metodykom opracowania dobrej regulacji. Jako projekt poselski nie wymagał on przeprowadzania Oceny Skutków Regulacji. Ten przypadek dobitnie świadczy o pilnej potrzebie opracowania bardziej szcze-

³ *Regulatory risk framework, Australian government, The Tertiary Education Quality and Standards Agency, February 2012, s. 3.*

⁴ Zob. J. Szofno-Koguc, M. Twarowska, *Dodatkowe daniny sektora finansowego (banków) – przegląd międzynarodowy*, opracowanie niepublikowane, Lublin, 6 grudnia 2015; M. Marcinkowska, *Dodatkowe podatki i opłaty banków – potrzeby praktyki i dylematy teorii finansów* [w:] *Prace Naukowe UE we Wrocławiu*, nr 170, red. K. Jajuga, *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Problemy wiodące*, Wrocław 2011; L. Pawłowicz, *Stanowisko IBnGR wobec opodatkowania banków w Polsce*, <http://prnews.pl/wiadomosci/stanowisko-ibngr-wobec-opodatkowania-bankow-w-polsce-65517> [dostęp: 10.12 2015]; M. Zygierewicz, *Specjalny podatek od instytucji finansowych – próba poszukiwania najlepszego rozwiązania*, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 3.

gółowych reguł. Wskazane jest więc, aby wytypować projekty legislacyjne, które można zwolnić z OSR pod kątem zawartości merytorycznej, a nie ze względu na charakter wnioskodawcy.

Najprostsze metody pomiaru ryzyka regulacyjnego

Chociaż regulatorzy sektora finansowego w wielu sytuacjach mogliby zastosować bardziej wyrafinowane metody pomiaru ryzyka regulacyjnego niż przedstawione w tej publikacji, to jednak warto przestrzegać niepisanej zasady. Ma ona wymiar uniwersalny, głosi mianowicie, że niezależnie od charakterystycznych cech projektu, powinno zaczynać się od opracowania wersji prostych, a następnie przechodzić do bardziej złożonych. W przypadku regulacji, których odbiorcami są w ogromnej ilości podmioty regulowane, interesariusze, zawsze warto dążyć do prostych rozwiązań. Prostota jest też cenna z tego powodu, że regulacje są produktami nasycenymi treściami społecznymi, które interesują całe społeczeństwa.

Projekt adekwatnego portfela instrumentów regulacyjnych

Punktem wyjścia dociekań w tej pracy jest pogląd, że użycie wielu instrumentów regulacyjnych, a także wykorzystanie zasobów instytucji pozarządowych, interesariuszy społecznych, organizacji pracodawców czy pracowników (tzw. stron trzecich) zwiększa szanse osiągnięcia oczekiwanych cech dobrych regulacji. Ograniczanie się tylko do ustawowych kar nie zawsze skutkuje efektywnością wdrażanych regulacji. Zastosowanie jednak miękkich narzędzi regulacyjnych – kampanii reklamowych, edukacyjnych, tworzenie społecznego poparcia dla danej regulacji, promowanie instytucji, które w sposób wyróżniający implementują przyjętą regulację – może znacznie zwiększać stopień osiągnięcia zakładanych celów.

Określenie budżetu i dokonanie alokacji posiadanych zasobów do zidentyfikowanych rodzajów ryzyka

Funkcjonowała do niedawna w krajowej praktyce legislacyjnej niepisana zasada, że środków finansowych może braknąć tylko regulatorowi, natomiast podmioty regulowane poradzą sobie z kosztami i wymaganiami regulacyjnymi. Jest to bardzo uproszczone stanowisko, gdyż nie uwzględnia mozaiki podmiotów regulowanych oraz ich aktualnej pozycji konkurencyjnej i finansowej. Ofiarami takiej zasady stają się firmy najsłabsze rynkowo, a zarazem obniża się skuteczność i zaufanie podmiotów regulowanych w stosunku do regulatora.

Projekt systemu monitorowania i raportowania czynników ryzyka

Za racjonalny wydaje się postulat, żeby regulator zanim wdroży odpowiedni akt prawny do praktyki funkcjonowania instytucji finansowych wcześniej opracował system monitorowania i raportowania ryzyka regulacyjnego. Jest to niezbędną czynność wiążącą się z odpowiedzialnością regulatora za efekty implementowanej regulacji.

4.2. Koncepcja i ekspozycja metod pomiaru ryzyka regulacyjnego

Poniżej przedstawione zostaną zagadnienia odnoszące się do pomiaru ryzyka regulacyjnego. Dotyczyć będą ogólnych założeń, które przyjmuje się w pomiarze ryzyka, metod jego identyfikacji, klasyfikacji czynników ryzyka, miar ryzyka, badania relacji między czynnikami ryzyka, a także uwzględnienia dodatkowych priorytetów wykraczających poza proponowane miary ryzyka.

Założenia

Podstawowym założeniem stosowanym przy wyborze metody pomiaru ryzyka regulacyjnego jest dążność do przyjęcia prostej oceny ryzyka regulacyjnego. Opisywane w literaturze systemy są metodami zwykle ilościowymi, które wymagają posiadania danych i informacji z reguły trudno dostępnych. Co więcej, pokazane w publikacjach metody pomiaru ryzyka, które znajdują zastosowanie w ochronie środowiska, sektorze zdrowotnym czy w przemyśle spożywczym, są z reguły skomplikowane. Ryzyko regulacyjne – badane w miejscach charakteryzujących się niskim poziomem ryzyka, np. w Wielkiej Brytanii – zostało zreferowane w publikacji liczącej prawie 180 stron⁵, natomiast raport amerykańskiej komisji ds. energetyki atomowej w sprawie ryzyka regulacyjnego zawiera 318 stron⁶. W mojej ocenie, nie wszystkie, nawet bogate, instytucje regulacyjne mogą sobie pozwolić na prowadzenie tak kosztownych, wieloetapowych i długotrwałych projektów badawczych.

Niełatwo wprowadzać w życie metodyki oceny ryzyka regulacyjnego odnoszące się do wybranych zagadnień rynku finansowego. Potwierdza to wartościowa publikacja z 2014 roku⁷, omawiająca zagadnienie oceny ryzyka rynku kapitałowego aż na 39 stronach. Niejasne dla praktyki regulacyjnej pozostaje również to, jaką należy przyjąć definicję ryzyka, jaką metodę zastosować, jeśli w którymś elemencie uznane założenia różnią się z analizowaną regulacją lub brak jest części danych czy innych informacji bądź występuje ich nadmiar. W zacytowanym badaniu zaprezentowane są różne odmiany ryzyka systemowego, a do jego pomiaru, związanego z celami regulacji, zdefiniowane zostało samo pojęcie ryzyka⁸.

Kwestie metodyczne są ważne i zawsze można znaleźć rozsądne rozwiązanie, lecz wyłania się tu inny problem, którego nie można pominąć. Są bowiem regulacje, w których niezbędne jest określenie w bardzo krótkim czasie wstępnej oceny jej skutków, w tym ryzyka. Większość regulacji unijnych w sektorze finansowym już w fazie prezentacji stanowisk krajów członkowskich wymaga zaopiniowania, które rodzaje ryzyka generują poszczególne opcje rozwiązania problemu regulacyjnego. Takie oceny są konieczne do rozważenia, z którymi krajami można tworzyć koali-

⁵ *Description of regulatory approaches to assessing the effectiveness, of regulatory activities at low risk sites and proposed good practice framework: Phase 1 report*. SNIFFER April, 2011, s. 178, www.lse.ac.uk/.../Sniffer%20ER%2013%20final%20r. [dostęp: 09.06.2015].

⁶ *A proposed risk management framework*, A report to NRC Chairman Gregory B. Jaczko from the Risk Management Task Force, U.S. NRC, April 2012.

⁷ *Risk identification and assessment methodologies for securities regulators*, OICU-IOSCO, The Board of the International Organizations of Securities Commissions, June 2014, s. 39.

⁸ *Ibidem*, s. 9.

cje, aby przyjąć założenia regulacyjne najbardziej dogodnie dla Polski. Czasami też przyjmowana jest taktyka „jazdy na gapę”, polegającą na tym, że akceptuje się dany projekt regulacji, nie uczestnicząc w kosztach jego opracowania. Zwykle jednak takie podejście okazuje się bardzo kłopotliwe w realizacji, jednorazowe i kosztowne.

Dążenie do osiągnięcia prostoty metody łączy się z wieloma innymi ważnymi charakterystykami. Stwarza mianowicie możliwości stosowania jej przez znaczną liczbę zainteresowanych podmiotów (regulatorów), prowadzi do większej skuteczności regulacji i niższych relatywnie kosztów, a także wytrąca wygodny argument regulatorom, że nie stać nas na zastosowanie tej metody. Istotne jest ponadto, że prostota metody otwiera drzwi do stosowania bardziej wyrafinowanych i precyzyjniejszych metodycznych alternatyw.

Drugie kluczowe założenie to koncentracja na metodach jakościowych oceny ryzyka regulacyjnego, ale nie dlatego że uważa się, iż metody ilościowe dają gorsze rezultaty, lecz z powodu przesłanek praktycznych. Nowa kategoria ryzyka regulacyjnego będzie prawdopodobnie w początkowym etapie przyjmowana z dużymi zastrzeżeniami i oporem. Zatem instytucje i jej pracownicy, którzy będą określać ryzyko regulacyjne dla danej regulacji, mogą stosować wszelkie wymówki, aby nie przyjąć odpowiedzialności za ocenę ryzyka regulacyjnego i alokację zasobów, kwestionując np. możliwości zdobycia niezbędnych danych, co w sytuacji stosowania metod ilościowych jest zadaniem bardzo łatwym do uzasadnienia.

Trzecim kluczowym założeniem jest realizacja postanowienia, że stosowane metody dotyczyć będą oceny ryzyka regulacyjnego dla konkretnej regulacji, a nie całego portfela zbliżonych regulacji, czy pakietu wszystkich regulacji opracowanych i wdrażanych w danym okresie.

Identyfikacja czynników ryzyka

Identyfikacja czynników ryzyka regulacyjnego jest jednym z najważniejszych etapów jego oceny. Jeśli regulator lub analityk ograniczy się tylko do znanych rodzajów ryzyka, to mogą pojawić się nowe czynniki ryzyka i wpłyną prawdopodobnie na niską skuteczność procesu regulacyjnego. Czasami ogromna liczba potencjalnych czynników ryzyka stwarza koszmara, który trzeba zlikwidować za pomocą selekcji lub agregacji do poziomu mniej liczebnych grup. Czynniki ryzyka mogą być też ze sobą silnie skorelowane. A ponieważ są kreowane w rozlicznych instytucjach (jeśli nawet tylko w jednej), to wówczas w różnych departamentach powstaje problem koordynacji procesu ich identyfikacji. Ponadto na racjonalność wyboru istotnych czynników ryzyka wpływa niekorzystnie zbyt skomplikowany proces i procedury regulowania. Dużą niedogodnością jest także konieczność zbierania informacji o wyselekcjonowanych czynnikach ryzyka.

Jakie zatem przyjąć kryteria przy wyborze czynników ryzyka oraz jakie mogą być stosowane metody identyfikacji czynników ryzyka, aby nie kierować się tylko intuicją i doświadczeniem wobec wysoce zmieniającego się otoczenia zewnętrznego? J. Black proponuje, aby były to cele statutowe regulatora oraz percepcja publiczna i oczekiwania regulatora. Zrozumiałe, że tych kryteriów nie da się zignorować.

wać, jednak ważniejszą przesłanką staje się precyzyjne określenie celów regulacji, jakie zamierza zrealizować regulator. Praktyka regulacyjna, przynajmniej w Polsce, jest dość daleka od tego typu oczekiwań; z reguły cele regulacji są sformułowane dość ogólnie i trzeba dużej determinacji, żeby je ustalić. Pomocna w tym względzie może być analiza dokumentacji, uzasadniająca intencje, przesłanki i motywy regulatora (dokumentacja uzasadniająca cele regulacji stanowi ważny element metodyki OSR)⁹. Taka sytuacja może wynikać z tego, że precyzyjne sformułowanie celów regulacji mogłoby skutkować administracyjnymi reperkusjami, gdyby regulacja okazała się niepotrzebna lub prowadziła do innych skutków ekonomiczno-społecznych niż oczekiwano przed jej wdrożeniem. W każdym razie, zmiana kultury regulacyjnej wymaga, aby formułowane cele regulacji spełniały naukowe wymagania¹⁰ oraz były czytelne i transparentne, a nie stawały się elementem gry administracyjnej między regulatorem a władzą polityczną.

Obok czytelnych celów regulacji, kryteria selekcji czynników ryzyka mogą z powodzeniem nawiązywać do licznych koncepcji opracowania i egzekwowania regulacji, np. „Inteligentna regulacja” (*Smart Regulation*), czy regulacje oparte na ocenie ryzyka (*Risk-based Regulation*).

Doświadczenie regulatora oraz opinie ekspertów zewnętrznych mogą być również przydatne w identyfikacji ważnych czynników ryzyka regulacyjnego. Nie można pominąć wyników dobrze zorganizowanych debat, dyskusji panelowych oraz rezultatów prowadzonych empirycznych badań nad czynnikami ryzyka regulacyjnego. Metodą mało wykorzystywaną są konsultacje społeczne czy możliwości uzyskania informacji o czynnikach ryzyka regulacyjnego z portali społecznościowych¹¹.

W publikacji dotyczącej rynku kapitałowego rekomenduje się 8 metod identyfikacji ryzyka¹². Regulator angielskiego rynku finansowego *Financial Services Authority* (FSA) identyfikuje aż 51 elementów (obszarów ryzyka), które formuje w 10 grup (zbiorów). Ponadto uznaje, że ryzyko regulacyjne łączy się ze statutowymi celami regulatora (ochrona klienta, zaufanie do rynku, redukcja przestępstw finansowych, promowanie istoty publicznego interesu), a te z kolei implikują monitorowanie następujących 7 rodzajów ryzyka¹³:

- niewypłacalność;
- złe zarządzanie;
- niezrozumienie klienta;
- oszustwa/nieuczciwość;
- nadużycia na rynku;
- pranie pieniędzy;
- jakość rynku.

⁹ Na marginesie można zauważyć, że istotna część ustaw, jakie przyjmują polscy parlamentarzyści nie podlega obowiązkowi oceny skutków regulacji, np. projekty poselskie.

¹⁰ J. Black, *Risk-based regulation...*, op. cit., s. 193–194.

¹¹ Konferencje organizowane w SGH w Warszawie czy przez organizacje finansowe wskazują na przydatność koncepcji BIG Data w zarządzaniu instytucjami bankowymi.

¹² *Risk identification and assessment methodologies...*, op. cit., s. 12–26, rozdz. 3.

¹³ J. Black, *Risk-based regulations...*, op. cit., s. 191.

Wymienione tu rodzaje ryzyka są typowe dla funkcjonowania sektora finansowego (bankowego). Współcześnie, według mojej opinii, większe znacznie dla uzyskania efektywności instytucji bankowych mają inne czynniki zagrożeń czy sukcesu¹⁴. Są to np. zagrożenia związane z przeregulowaniem, niskim zaangażowaniem instytucji krajowych i społeczeństwa w procesach dotyczących regulacji międzynarodowych, niski jakościowy poziom współpracy władz gospodarczych i politycznych z instytucjami finansowymi, niska kultura prawna, nowe podejście do budowania nowych rynków finansowych, konkurencja ze strony instytucji pozafinansowych czy nowe reguły konkurowania instytucji finansowych.

Kategoryzacja ryzyka regulacyjnego

W literaturze poświęconej problematyce zarządzania ryzykiem regulacyjnym sygnalizowane są jego klasyfikacje według różnych kryteriów i grup. Black w instytucjach nadzorczych sektora finansowego trzech krajów zidentyfikowała następujące kategorie ryzyka (zob. tabela 4.1.).

Tabela 4.1. **Kategorie nadzorowanego ryzyka w wybranych krajach w sektorze finansowym**

| Wielka Brytania - FSA | Australia - APRA | Holandia - DNB |
|--|----------------------------------|-------------------------|
| 1. Środowiska naturalnego | 1. Rada ds. ryzyka | 1. Ryzyko finansowe |
| 2. Klienci, produkty i rynki | 2. Zarządzanie | 2. Ryzyko płynności |
| 3. Procesy biznesowe | 3. Ład korporacyjny | 3. Ryzyko ubezpieczenia |
| 4. Regulacje ostrożnościowe ^x | 4. Strategia i planowanie | 4. Ryzyko operacyjne |
| 5. Kontrola klientów, produktów i rynków | 5. Ryzyko kredytowe | 5. Ryzyko integracji |
| 6. Kontrola finansowa i operacyjna | 6. Ryzyko rynkowe i inwestycyjne | 6. Ryzyko strategiczne |
| 7. Kontrola ostrożnościowa | 7. Ryzyko ubezpieczenia | 7. Ryzyko zarządzania |
| 8. Kontrola funkcjonalna ^{xx} | 8. Ryzyko operacyjne | |
| 9. Kontrola zarządzania, ładu korporacyjnego i kultury | 9. Ryzyko płynności | |
| 10. Kapitał i płynność | 10. Wsparcie kapitałowe | |

x – regulacje ostrożnościowe obejmują obszar: kredyty, rynek, operacyjny, ubezpieczenia i płynność

xx – kontrola funkcjonalna obejmuje kontrolę działalności audytu, zarządzania instytucją finansową i przestrzegania wymagań regulacyjnych (compliance)

FSA – Financial Service Authority, instytucja odpowiedzialna w Wielkiej Brytanii za regulacje w branży finansowej

APRA – Australian Prudential Regulation Authority – instytucja rządu australijskiego odpowiedzialna za regulacje ostrożnościowe w sektorze finansowym

DNB – De Nederlandsche Bank – centralny bank w Holandii

Źródło: J. Black, *Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt*, Chapter 6 [in:] *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, OECD, Paris 2010, s. 191.

Warto podkreślić, że rodzaje ryzyka tego typu obejmują niemal kompletny zakres działalności nadzorczych instytucji finansowych, a nie koncentrują się na ryzyku *stricto* regulacyjnym. Jednak, co niezwykle ważne, w ramach koncepcji *Risk-based Regulation* rekomendowano także metodę pomiaru ryzyka, która obejmuje dwa obszary: potencjał regulacyjny (zaangażowanie regulatora i dostępne zasoby)

¹⁴ Zob. w niniejszej książce podrozdział 2.4.

oraz działania (instrumenty regulacyjne i intensywność ich użycia)¹⁵. Akceptując tę ogólną strukturę podziału, wprowadzimy liczne jej modyfikacje i rozszerzenia. W Załącznikach, zamieszczonych na końcu książki, zostały rozpisane kategorie ryzyka regulacyjnego na:

- czynniki ryzyka i kryteria związane z zaangażowaniem regulatora;
- czynniki ryzyka i kryteria związane z zasobami;
- czynniki ryzyka i kryteria oceny związane z podmiotami regulowanymi;
- czynniki ryzyka i kryteria oceny związane z aktywnością regulatora.

Wydaje się, że istotną determinantą osiągnięcia sukcesu regulacyjnego przez regulatora jest wykazywany **poziom zaangażowania**. Jeśli regulator nie przejawia wystarczającego zainteresowania, to cele regulacji nie zostają zazwyczaj osiągnięte w pełni lub metody ich uzyskania okazują się w małym stopniu zgodne z intencjami regulatora. Należy podkreślić, że efekty regulacji zależą także od zaangażowania innych interesariuszy, zwłaszcza od czynnika politycznego, instytucji NGO czy mediów.

Kwestią pozadyskusyjną jest poziom odpowiednich **zasobów** pozostających w dyspozycji regulatora, by mógł on zarządzać ryzykiem regulacyjnym. Lista tych zasobów jest pojemna, obejmując m.in. zasoby ludzkie, finansowe i informacyjne. Sprawą priorytetową przy rozwiązywaniu problemu jest zatrudnienie utalentowanych, kompetentnych pracowników o wysokich walorach analitycznych i etycznych z różnych specjalności, w tym zwłaszcza prawników, ekonomistów czy socjologów. Spełnienie tych warunków nie jest oczywiste skoro o ich pozyskanie regulator, jako instytucja budżetowa, musi konkurować z instytucjami finansowymi oferującymi dużo korzystniejsze warunki płacowe.

Potencjał regulacyjny nie tylko odnosi się do regulatora i zasobów, którymi dysponuje. Po pierwsze, ważne jest zaangażowanie pozostałych interesariuszy, a w szczególności polityków, mediów ogólnokrajowych i portali społecznościowych. Nie zawsze jest tak, że regulator wykazuje daleko większe zaangażowanie niż elity polityczne. Zaobserwować to można nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach, że partie rządzące wywierają wielką presję na regulatora. Występuje to szczególnie wówczas, gdy identyfikowany problem regulacyjny może całkowicie podważyć dotychczasową reputację partii rządzącej lub nawet potrafi zadecydować o jej poparciu przez elektorat w zbliżających się wyborach. Dlatego też część opracowanych regulacji wchodzi do ustawodawstwa w ekspresowym tempie, jeśli uwzględni się ograniczenia związane ze złożonością regulacji oraz ich społeczno-ekonomiczne znaczenie, i w rezultacie odznaczają się one niską jakością. Wszyscy niemal uczestnicy odczuwają dyskomfort, a przyjęte regulacje w krótkim czasie wymagają korekty. Po drugie, potencjał regulacyjny regulatora we wszystkich możliwych wymiarach jest ograniczony. Do wprowadzenia regulacji i jej skutecznego egzekwowania można odwoływać się do innych interesariuszy, tzw. stron trzecich. Są to lokalni interesariusze, przedstawiciele instytucji pozarządowych, media społecznościowe, którzy kierując się dobrem publicznym i swoimi statutowymi celami potrafią w sposób nie-

¹⁵ J. Black, R. Baldwin, *When risk-based regulation aims low: A strategic framework*, "Regulation & Governance" 2012, No. 6.

oczekiwanie sprawny przyczynić się do jej implementacji. Na przykład niezwykle pomocne mogą być te instytucje pozarządowe, które funkcjonują w układzie sieciowym na terenie całego kraju lub Europy. Nie trzeba dodawać, że omawiane grupy interesariuszy posiadają zarazem zasoby finansowe, informacyjne i kadrowe oraz wypracowane systemy komunikacji, które mogą radykalnie zwiększyć potencjał regulacyjny reprezentowany przez regulatora.

Do czynników ryzyka regulacyjnego należy z pewnością zaliczyć postawy i zachowania **podmiotów regulowanych**. Mogą wyrażać całkowitą obojętność, jakie zostaną wprowadzone przepisy i procedury regulacyjne, mogą też skrajnie protestować, bądź też akceptować ogólne kierunki postulowanych zmian. W tym celu niezbędne jest rozpoznanie faktycznej kultury ryzyka bezpośrednio regulowanych podmiotów. Zajmujący się regulacją australijscy ekonomiści wyróżniają cztery postawy regulowanych podmiotów do regulacji¹⁶:

- brak zgody na przestrzeganie przepisów regulacyjnych, a nawet świadome oszustwa;
- stawianie oporu;
- zgoda na dostosowanie się do regulacji;
- wykazywanie dużej ochoty na dostosowanie się do regulacji.

Wczesne rozpoznanie skali rozkładu postaw i przyczyn zachowań podmiotów regulowanych jest kluczem do poszukiwania zwolenników oraz do wyboru piramidy instrumentów zachęt i kar. Zastosować tu można schemat poniższej piramidy regulacyjnej (wykres. 4.1.).

Wydaje się, że celem regulatora powinno być dążenie do prezentacji przemysłowego portfela instrumentów w każdej regulacji w celu zwiększenia szans osiągnięcia pożądaných i sprecyzowanych dążeń danej regulacji. Proces mediacji regulatora i podmiotów regulowanych nie może zakończyć się w fazie opracowania założeń regulacyjnych, czy w momencie wdrożenia regulacji, ale powinien trwać przez cały okres obowiązywania regulacji. Bez tego stałego kontaktu nie można budować zaufania podmiotów regulowanych do regulatora.

Istotnym elementem ryzyka regulacyjnego pozostaje ocena stanu **aktywności regulatora** w całym procesie regulacyjnym. Regulator powinien mieć pełną i wiarygodną świadomość czy zasady i mechanizmy, jakie generuje dana regulacja, są czytelne i zrozumiałe dla podmiotów regulowanych. Jest zobowiązany szybko i skutecznie reagować na wszelkie mankamenty, jakie ujawniają się w trakcie opracowania, wdrożenia, egzekwowania regulacji, musi mieć stały kontakt z podmiotami regulowanymi, wyjaśniać i interpretować dwuznaczności przepisów, korygować potknięcia. Jego stałe działania muszą być podporządkowane danemu planowi, aby przyjęte cele regulacji były zrealizowane w największym stopniu, a nawet przekraczane. Dużej staranności i wiedzy wymaga opracowanie instrumentów regulacyjnych, które wspierają proces wdrażania i egzekwowania regulacji. System monitorowania i kontroli powinien opierać się na ocenie ryzyka, jakie generują podmioty

¹⁶ Ch. Wood, M. Ivec, J. Job, V. Braithwaite, *Application of responsive regulatory theory in Australia and overseas*, Regulatory Institutions Network. Occasionally paper, No. 15, June 2010, s. 10.

regulowane. Stopień aktywności regulatora określa się jako pasywny, kiedy jest ograniczony tylko do opracowania regulacji czy sprawowania powierzchownej kontroli jej przestrzegania. Stopień aktywności regulatora może być wysoki, gdy obejmuje pełny zakres zarządzania procesem regulacyjnym.

Wykres 4.1. **Piramida regulacyjna**



Źródło: Ch. Wood, M. Ivec, J. Job, V. Braithwaite, *Application of responsive regulatory theory in Australia and overseas*, Regulatory Institutions Network. Occasionally paper, No. 15, June 2010, s. 10.

Zdając sobie sprawę z różnorodnej specyfiki projektów regulacyjnych, nie można traktować tych wszystkich szczegółowych czynników ryzyka regulacyjnego, podanych w Załącznikach do niniejszej książki, jako podstawy ich analizy, ale raczej jako kierunkowy drogowskaz, na które aspekty należy zwracać uwagę.

System jakościowej oceny ryzyka (prawdopodobieństwo i ekspozycja)

Istnieją różne podejścia do oceny ryzyka, tj. poziomu prawdopodobieństwa i jego wpływu na zmienne ekonomiczno-finansowe, społeczne i ekologiczne. Konceptcja *Risk-based Regulation* uznaje, że alokacja działań związanych z ograniczeniem ryzyka powinna dokonywać się według poziomu ryzyka. Praktycznie prowadzi to do alokacji posiadanych zasobów z priorytetem na te rodzaje ryzyka, które cechują się najwyższym poziomem. Nie oznacza to, że pozostałe rodzaje ryzyka, w tym o relatywnie niskiej wartości, nie powinny absorbować części alokowanych zasobów. W związku z tym, regulator musi określić, jakie typy ryzyka akceptuje jako niskie, a jakie uznaje za wysokie. J. Black i R. Baldwin dokonali klasyfikacji

niskiego ryzyka według dwóch kryteriów: stabilności w czasie i skłonności do ich kumulowania (tabela 4.2.)¹⁷.

Tabela 4.2. **Klasyfikacja niskiego ryzyka według J. Black i R. Baldwina**

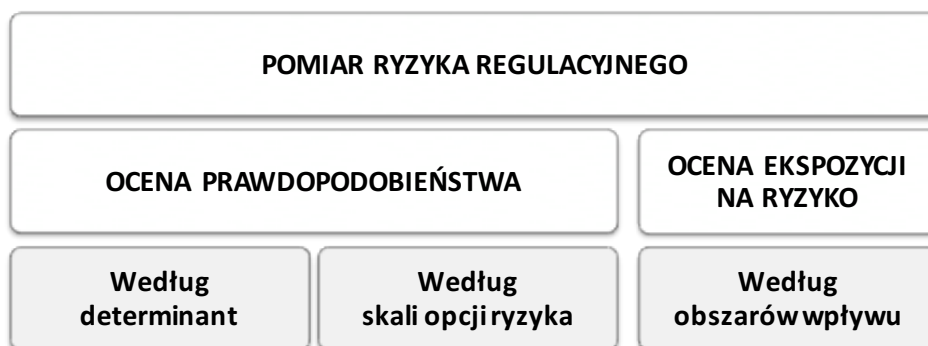
| Rodzaje ryzyka | Określenie ryzyka |
|---|--|
| 1. Naturalne niskie ryzyka – stabilne | Podjęwane działania nie są w stanie zahamować zagrożeń/skutków, a działania regulatora nie mogą prawdopodobnie ulec zmianie w okresach między przeglądem strategii. |
| 2. Niskie ryzyko netto – stabilne | Podjęwane działania są w stanie ograniczyć zagrożenia/skutki w okresach między przeglądem strategii, ale ryzyko zmniejsza się pod wpływem dobrego zarządzania. |
| 3. Naturalne niskie ryzyko, może się zmieniać lub kumulować | Podjęwane działania nie są w stanie ograniczyć zagrożeń/skutków w okresach między przeglądem strategii, np. używane środki chemiczne mogą się zmieniać i generować nowe ryzyka i problemy. |
| 4. Niskie ryzyko netto, może się zmieniać lub kumulować | Podjęwane działania są w stanie ograniczyć zagrożenia/skutki w okresach między przeglądem strategii. Dobre zarządzanie może ograniczać liczne ryzyka lub powstające problemy. |

„Ryzyko netto” – ryzyko, które utrzymuje się mimo podjęcia działań prewencyjnych.

Źródło: opracowanie własne.

Pomiar ryzyka regulacyjnego można przeprowadzać, kierując się logiką postępowania przedstawioną na wykresie 4.2.

Wykres 4.2. **Proponowane metody pomiaru ryzyka regulacyjnego w sektorze finansowym**



Źródło: opracowanie własne.

¹⁷ J. Black, R. Baldwin, *When risk-based regulation aims low: approaches and challenges*, “Regulation and Governance” 2012, No. 6, s. 7.

(4.1) $W(RR) =$ Ocena prawdopodobieństwa x Ocena wpływu ryzyka

Ogólne podejście do omawianej problematyki zastosowane w tej publikacji polega na ustaleniu poziomu ryzyka regulacyjnego jako iloczynu prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka regulacyjnego przez skutki, jakie spowoduje to ryzyko (jego ekspozycję). Zakłada się, że prawdopodobieństwo i skutki są miarami wystandaryzowanymi, czyli przyjmują wartości z przedziału od zera do jedności. Możliwe jest zastosowanie dwóch podstawowych wariantów pomiaru ryzyka regulacyjnego:

Wariant oparty na determinantach ryzyka regulacyjnego **$W(RR - I)$** :

(4.2) $W(RR - I) = P(I) \times S(I)$;

(dane z Załączników od 1 do 4 oraz Załącznik 9)

Wariant oparty na opcyjnych prawdopodobieństwach **$W(RR - II)$** :

(4.3) $W(RR - II) = P(II) \times S(II)$;

(dane z Załączników od 5 do 8 oraz Załącznik 9)

Wariant pierwszy pomiaru $W(RR-I)$ polega na ocenie punktowej czterech kategorii determinantów ryzyka regulacyjnego i skutków ryzyka. Determinanty ryzyka (zob. Załączniki 1–4) to:

- zaangażowanie regulatora;
- zasoby regulatora;
- podstawy regulowanych instytucji finansowych;
- aktywność regulatora.

Ocenę punktową skutków ryzyka (zob. Załącznik 9) przeprowadza się w skali od 1 do 5:

- ochrona klienta;
- bezpieczeństwo i konkurencyjność sektora bankowego;
- bezpieczeństwo i konkurencyjność w pozostałych sektorach finansowych;
- wzrost gospodarczy;
- kapitał społeczny;
- ochrona środowiska naturalnego.

Wariant drugi pomiaru ryzyka regulacyjnego $W(RR-II)$ wykorzystuje informacje o pięciu klasach prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka regulacyjnego i ocenie skutków ryzyka wg zidentyfikowanych obszarów ryzyka (patrz Załącznik 5–8 oraz Załącznik 9).

Wyróżnia się następujące klasy prawdopodobieństwa:

- ekstremalne (powyżej 90%);
- wysokie (od 60% do 90%);
- umiarkowane (od 30% do 60%);
- minimalne (od 10% do 30%);
- rzadko spotykane (poniżej 10%).

Z kolei skutki ryzyka ocenia się w obszarach analogicznie jak w wariancie 1. Proponuje się zastosowanie punktacji wpływu od 1 do punktów 5, a gdy skutki są nieistotne, to nadaje się rangę 1, a przy najwyższej skali wpływu – przypisuje się rangę 5.

Proponowana metodyka pomiaru ryzyka regulacyjnego wprowadza nieco bardziej rozbudowane ujęcie od omawianej wcześniej propozycji, określanej w koncepcji RbR czy *Resposive Regulation*. Równocześnie sygnalizuje zjawiska lub symptomy, które mogą wskazywać na ich skalę wpływu (zob. Załączniki 5 do 8). W szczególności rozszerza się skalę ryzyka o zdarzenia prawdopodobieństwa występujące niezwykle rzadko.

Oprócz subiektywnej oceny prawdopodobieństwa kluczowych kategorii ryzyka regulacyjnego ważna jest też opinia o jego oddziaływaniu. Proponuje się kryterium oceny skali wpływu regulacji w sześciu obszarach (zob. Załącznik 9).

W procesie oceny poziomu ryzyka regulacyjnego można też zastosować jeszcze prostsze rozwiązanie niż przy ocenie ryzyka w odniesieniu do trzech skal (wysokie, umiarkowane i niskie), koncentrując się na punktowej weryfikacji wpływu na powstanie zagrożeń w istotnych dla regulacji obszarach.

Ocena skali wpływu powinna opierać się na ilościowych miernikach pieniężnych jako informacjach obiektywnych. W przypadku ryzyka regulacyjnego ten wpływ na wyszczególnione obszary problemowe opiera się z konieczności na ocenie jakościowej, subiektywnej. Niezwykle rzadko zdarzają się sytuacje, dające podstawę do oceny oddziaływania danej regulacji na zmienne makroekonomiczne. W sektorze bankowym regulacja CRD IV/CRR była oceniana na podstawie rozbudowanych modeli ekonometryczno-statystycznych¹⁸. W stosunku do innych regulacji pozostaje przeprowadzenie oceny przyczynowego związku między regulacją, a jej wpływem na wyspecyfikowane obszary. Trudno jest ocenić, jak ustawy związane z praniem pieniędzy, czy ochroną klientów indywidualnych, wpłyną na wzrost gospodarczy, stabilność sektora itp. Jeśli korzystamy z usług ekspertów zewnętrznych, to wysoki poziom oddziaływania danej regulacji można uznać wtedy, gdy jest on wskazywany przez dominujące opinie (ekspertów, uczestników badania ankietowego czy zorganizowanego panelu).

Kwestia korzystania z opinii interesariuszy jest kluczowa dla jakości pomiaru ryzyka regulacyjnego. Dlatego należy dążyć z jednej strony do uwzględnienia co najmniej opinii kluczowych interesariuszy danej regulacji, a także pracowników regulatora i specjalistów z danego obszaru problemowego, który rozwiązuje dana regulacja. Okazuje się, że każdą dziedzinę reprezentuje w Polsce co najmniej kilku specjalistów, których opinie można pozyskać. Nie jest prawdą, że w każdej sytuacji pożądana jest statystycznie reprezentacyjna liczba opiniujących. Na podstawie własnej obserwacji mogę stwierdzić, że istotna jest tu struktura specjalistów. Należy dążyć do tego, aby w opiniowaniu regulacji uczestniczyli, prawnicy, ekonomiści, socjologowie i praktycy. Wysoce przydatne mogą być oceny regulacji dokonane w innych krajach, które podejmowały się wdrożenia podobnych regulacji. Z faktu, że jesteśmy członkiem UE wynika historyczna możliwość pozyskania niezbędnych informacji w tym zakresie z europej-

¹⁸ Np. *Wpływ regulacji sektora bankowego na wzrost gospodarczy Polski*, red.: M. Marcinkowska, P. Wdowiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

skich baz danych. Niestety, ta gotowość regulatora do korzystania z tego rodzaju możliwości jest słabo wykorzystana, chyba, że regulatorzy się tym nie specjalnie chwala.

Współzależności między kategoriami ryzyka

Współzależności między wyodrębnionymi kategoriami ryzyka regulacyjnego są słabo rozpoznane i w dużym stopniu zależne od specyfiki regulacji (relatywnie niewielki zakres przedmiotowy i podmiotowy regulacji *versus* regulacje wysoce złożone). Mimo to można sformułować kilka roboczych hipotez. Według zdobytych doświadczeń, najważniejszy jest wpływ poziomu zaangażowania, który może pozytywnie wpływać na skalę posiadanych i wykorzystanych zasobów finansowych, organizacyjnych, personalnych i informacyjnych. Nie można również wykluczyć pozytywnego oddziaływania stopnia zaangażowania regulatora na współpracę z podmiotami regulowanymi oraz starannej selekcji przy wyborze odpowiednich działań i instrumentów prewencyjnych. Wysoki poziom zaangażowania wpływać będzie na dobre zarządzanie ryzykiem regulacyjnym i ograniczanie jego poziomu do minimalnych lub akceptowanych poziomów ryzyka.

Niski poziom zaangażowania regulatora wynika na ogół z różnych czynników, w tym niedostatecznych zasobów, jakimi może dysponować regulator lub możliwości ich pozyskania, braku kontroli instytucjonalnej, silnej i niesformalizowanej presji czynników politycznych, czy też słabości merytorycznej władz naczelnych regulatora. Jeśli struktura rynku regulowanego jest mocno skoncentrowana, a podmioty regulowane dysponują nieporównywalnie silną władzą ekonomiczną, to efektem może być również niski poziom zaangażowania regulatora w redukcji ryzyka regulacyjnego. Uważa się, że niski poziom zaangażowania regulatora wpływa na wyższy poziom ryzyka regulacyjnego.

Warto wspomnieć, że na poziom ryzyka regulacyjnego wpływają: niska faza kształtowania się struktury rynkowej, słaby stopień współpracy między podmiotami regulowanymi, bardzo wysokie rozdrobnienie rynku. Są to czynniki niesprzyjające głębokiemu zaangażowaniu regulatora. Trudno jest uzyskać kompromis i dlatego tworzy się duże pole do niezadowolenia uczestników rynku regulowanego. Dysponując ocenami kategorii czynników ryzyka regulacyjnego, można analitycznie dokonywać oceny współzależności między nimi, co ilustruje tabela 4.3.

Tabela 4.3. **Współzależności między kategoriami czynników ryzyka regulacyjnego**

| Rodzaj czynnika ryzyka | Zaangażowanie | Zasoby | Podmioty regulowane | Aktywność regulatora |
|------------------------|---------------|--------|---------------------|----------------------|
| Zaangażowanie | | | XXX | XXXX |
| Zasoby | XX | | | XX |
| Podmioty regulowane | | | | XXX |
| Aktywność regulatora | XX | X | XXX | |

Puste pole oznacza brak lub nieistotną współzależność, im więcej znaków X, tym silniejsze współzależności między badanymi czynnikami ryzyka regulacyjnego.

Źródło: opracowanie własne.

Macierz ryzyka (mapa ryzyka)

Jedną z prostszych metod oceny ryzyka regulacyjnego, jaką wypada zastosować, jest macierz ryzyka. Proponuje się zastosowanie tej mapy do każdej kategorii ryzyka regulacyjnego. W odniesieniu do prawdopodobieństwa i wpływu na ryzyko można korzystać ze skali punktowej od 1 do 5 punktów, np. przyjmując następującą skalę oceny prawdopodobieństwa:

- rzadkie zdarzenie – 1 pkt;
- mało prawdopodobne – 2 pkt;
- możliwe wystąpienie – 3 pkt;
- wysoce prawdopodobne – 4 pkt;
- prawie pewne – 5 pkt.

W odniesieniu do wpływu danego czynnika na ryzyko regulacyjne, system oceny punktowej jest podobny; ocena zależy od skali wpływu i nadaje się jej następującą liczbę punktów:

- nieistotny wpływ – 1 pkt;
- niewielki wpływ – 2 pkt;
- umiarkowany wpływ – 3 pkt;
- duży wpływ – 4 pkt;
- ekstremalny wpływ – 5 pkt.

Elementy macierzy ryzyka regulacyjnego wynikają z przemnożenia punktowej oceny prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka przez punkty przypisane skali wpływu danego czynnika na ryzyko regulacyjne.

Wykres 4.3. Modelowa macierz ryzyka regulacyjnego

| Prawdopodobieństwo | Wpływ | | | | |
|--------------------------|------------|-----------|-------------|--------|-------------|
| | Nieistotny | Niewielki | Umiarkowany | Główny | Ekstremalny |
| Prawie pewny (5) | 5 | 10 | 15 | 20 | 25 |
| Wysoko prawdopodobny (4) | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 |
| Możliwy (3) | 3 | 6 | 9 | 12 | 15 |
| Mało prawdopodobny (2) | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 |
| Rzadki (1) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Źródło: *Risk Assessment Tool and Guidance (Including guidance on application)*, Health Service Executive, s. 12, www.hse.ie/eng/about/Who/.../riskcoctober.pdf [dostęp: 15.01.2016].

W tej macierzy określa się trzy rodzaje ryzyka regulacyjnego: niskie ryzyko nie przekracza 5 punktów, umiarkowane nie jest wyższe od 12 punktów, a wysokie ma co najmniej 15 punktów. W zależności od skali ryzyka regulator może podjąć następujące działania:

- wysokie ryzyko (kolor czarny) – informowanie naczelnych władz (zarządu) regulatora o konieczności podjęcia działań w trybie pilnym;

- umiarkowane ryzyko (kolor ciemnoszary) – zespół analityczny regulatora przygotowuje ocenę ryzyka i przedstawia kierunki działań prewencyjnych dla zarządu;
- niskie ryzyko (kolor jasnoszary) – regulator akceptuje poziom ryzyka i podejmuje się jego monitorowania i kontroli.

Kwantyfikowalna syntetyczna miara ryzyka

Ryzyko regulacyjne danej regulacji można określić za pomocą wzoru:

$$(1) r(\text{REG}) = w_1 * R_{ZA} + w_2 * R_{ZZ} + w_3 * R_{PR} + w_4 * R_{AR}$$

$$\text{gdzie: } \sum_{i=1}^4 w_i$$

$r(\text{REG})$ – ryzyko regulacyjne; R_{ZA} – ryzyko związane z zaangażowaniem regulatora; R_{ZZ} – ryzyko związane z dysponowanymi zasobami; R_{PR} – ryzyko związane z podmiotami regulowanymi; R_{AR} – ryzyko związane z aktywnością regulatora.

w_i – waga czynnika związanego z daną grupą ryzyka i ($i=1,2,3,4$)

przy czym:

ryzyko zaangażowania:

$$R_{ZA} = f(Z_1, Z_2, Z_3, \dots, Z_6)$$

Z_i – i -ty wektor czynnika ryzyka związanego z zaangażowaniem regulatora, dla $i = 1, 2, \dots, 6$

z_{ij} – kryterium oceny ryzyka na skali porządkowej 1 – 5 czynnika i dla kryterium cechy j

ryzyko związane z zasobami:

$$R_{ZZ} = f(Z_7, Z_8, \dots, Z_{13})$$

Z_i – i -ty wektor czynnika ryzyka związanego z zasobami regulatora, dla $i = 7, 8, \dots, 13$

ryzyko związane z podmiotami regulowanymi:

$$R_{PR} = f(Z_{14}, Z_{15}, \dots, Z_{18})$$

Z_i – i -ty wektor czynnika ryzyka związanego z podmiotami regulowanymi, dla $i = 14, 15, \dots, 18$

ryzyko związane z aktywnością regulatora:

$$R_{AR} = f(Z_{19}, Z_{20}, \dots, Z_{23})$$

Z_i – i -ty wektor czynnika ryzyka związanego z aktywnością regulatora, dla $i = 19, 20, \dots, 23$.

Priorytety

Ustalenie priorytetów w analizie ryzyka regulacyjnego wymaga rozważenia nieco innych kryteriów niż przedstawiono w tym miejscu. Należy powtórzyć, że zgodnie z koncepcją RbR regulator działa, czyli alokuje posiadane zasoby według oszacowanego poziomu ryzyka regulacyjnego. W związku z tym największa alokacja zasobów przypada tym czynnikom ryzyka, które generują największe zagrożenie. Zatem, ustalenie priorytetów jest w pewnym stopniu działaniem kolizyjnym, czy

nawet sprzecznym z ideą koncepcji RbR, może jednak pełnić funkcje uzupełniające, które mogą być uzasadnione w procesie oceny ryzyka ze względu na niedocenienie lub pominięcie istotnych uwarunkowań.

Oto kilka propozycji wprowadzenia dodatkowych kryteriów, które można zastosować przy ustaleniu zasad alokacji posiadanych zasobów, będących w dyspozycji regulatora lub w obszarze opracowania i implementacji regulacji:

- kryterium strategiczne (jak dalece zidentyfikowane ryzyka odzwierciedlają cele strategiczne regulatora);
- kryterium reputacyjne (w jakim stopniu czynniki ryzyka mogą wpływać negatywnie/pozytywnie na reputację regulatora);
- skala działania podmiotowego regulatora (im większy zasięg podmiotowy danego aspektu ryzyka regulacyjnego, tym większe jego znaczenie);
- kryterium geograficzne (im większy zasięg regulacji w układzie terytorialnym, tym większe jej znaczenie, np. regulacja lokalna, branżowa, krajowa, międzynarodowa, w tym UE, czy regulacja odnosząca się do skali globalnej).

4.3. Rekomendowany model pomiaru ryzyka regulacyjnego i jego cechy

W praktyce jako model wyjściowy pomiaru ryzyka jest do wykorzystania proponowany wariant 1 (metoda zaangażowania). Ten model jest opisany ogólnie, więc wymagać będzie przeprowadzenia licznych weryfikacji. Warto zaznaczyć, że nie należy arbitralnie odrzucać też innych wariantów tego modelu.

Wariant 1 posiada takie wartościowe cechy, jak:

- prostota;
- elastyczność;
- uniwersalność (możliwość elastycznego określania grup, kryteriów, skali punktacji w zależności od rodzaju regulacji);
- uwzględnia cechy modeli ilościowych i jakościowych, które wzajemnie się uzupełniają i wówczas słabości obu oddzielnych ujęć są łagodzone. Wynika to z tego, że modele jakościowe posiadają następujące zalety¹⁹:
 - dają w krótkim czasie wyniki i są proste w realizacji;
 - wykorzystują bogate informacje, wykraczające poza aspekty finansowe regulacji;
 - są łatwe w zrozumieniu dla większości interesariuszy regulacji.

Ale modele jakościowe posiadają też słabości:

- informują w sposób ograniczony o zróżnicowanym poziomie ryzyka regulacyjnego;
- są nieprecyzyjne;
- nie można ich agregować ani badać występujących współzależności i skali korelacji między czynnikami ryzyka;
- występuje ograniczona zdolność przeprowadzania metody Analizy Kosztów i Korzyści.

¹⁹ P. Curtis, M. Carey, *Risk Assessment and practice*, Deloitte & Touche LLP, COSO, October 2012, s. 8, www.coso.org/.../COSOAnnncsOnlineSurvey2GainInpt... [dostęp: 15.01.2016].

Z kolei metody ilościowe dysponują następującymi zaletami:

- umożliwiają agregację informacji;
- pozwalają na przeprowadzenie metody Analizy Korzyści i Kosztów;
- ułatwiają dokładniejszą alokację posiadanych zasobów regulatora;
- pomagają w utrzymaniu lub redukcji ryzyka regulacyjnego.

Do wad metod ilościowych należy natomiast zaliczyć to, że:

- są to metody, które są pracochłonne i kosztowne,
- sugerują, że dysponowanie ilościowymi wynikami implikuje ich większą precyzję; przyjmowane założenia mogą okazać się nieadekwatne.

Proponowany powyżej model pomiaru ryzyka regulacyjnego nawiązuje do koncepcji metodycznych, jakie towarzyszyły opracowaniu modelu Respektowania Zasady Proporcjonalności (RZP)²⁰.

Polecany model obejmuje dwa komponenty, tj. elementy jakościowe i ilościowe, decydujące o zarządzaniu ryzykiem regulacyjnym. Dzięki temu równowagę w dużym stopniu słabości obu ujęć. Istotna rola takiego podejścia podkreślana jest w opracowaniu OECD: „Cechy ryzyka i zmian w jego naturze oraz wielkości powinny być opisane jakościowo i ilościowo zgodnie z dostępnymi danymi. Opis cech powinien być dostatecznie szeroki, aby informować o zakresie polityk pozwalających zredukować ryzyko”²¹. Uniwersalność i względna prostota modelu sprzyja większemu wykorzystaniu w praktyce, nadaje tym działaniom możliwość stymulacji procesem demokratyzacji stanowienia prawa. Łatwiejsza staje się percepcja regulacji i skuteczniejszy proces ich doskonalenia.

Jak każde proponowane rozwiązanie pomiaru ryzyka regulacyjnego posiada ono również słabości. Wymaga stałego zaangażowania dużej liczby pracowników instytucji regulacyjnej w całym procesie regulacyjnym, silnej i partnerskiej koordynacji oraz współpracy komórek organizacyjnych, a jakość wyników pomiaru zależy od starannego doboru ekspertów. Moim zdaniem, nie osiągnie się korzyści w zarządzaniu ryzykiem regulacyjnym, jeśli jego zastosowanie zostanie ograniczone tylko do skromnej liczby regulacji.

4.4. Aspekty decyzyjne

Interpretacji w poniższym tekście poddane będą tylko wybrane aspekty decyzyjne związane z implementacją ryzyka do procesu stanowienia legislacji. W szczególności dotyczyć to powinno spraw, które nie obejmują wszystkich faz procesu zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Są to:

- apetyt na ryzyko regulacyjne;
- wybór metody pomiaru (kwestia definicji, identyfikacji ryzyka, kategorii rodzajów ryzyka i metody pomiaru);

²⁰ S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Szpringer, *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, WIB, Warszawa 2014.

²¹ G. Bounds, *Challenges to Designing Regulatory Policy Frameworks to Manage Risks*, [in:] *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, OECD, Paris 2010; s. 42.

- interpretacja wyników pomiaru ryzyka;
- selekcja instrumentów regulacyjnych;
- komunikacja z interesariuszami;
- system raportowania.

Apetyt na ryzyko regulacyjne

Zarządzanie ryzykiem regulacyjnym to obszar, który jednoznacznie zespólny jest z regulatorem lub funkcjami najważniejszych instytucji finansowych w sektorze finansowym. Tę funkcję w sektorze finansowym może pełnić Komisja Nadzoru Finansowego, Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski czy nawet Komitet Stabilności Finansowej. Priorytetem decyzyjnym dla regulatora jest ustalenie tzw. apetytu na ryzyko regulacyjne²². Zagadnienie to stanowi wyjątkowo złożony problem decyzyjny, co najmniej z kilku powodów. Pierwszy wiąże się z tym, że regulator takiego zadania do tej pory nie wykorzystywał w praktyce wykonywania swoich funkcji, gdyż koncentrował się wyłącznie na ocenie ryzyka indywidualnych instytucji finansowych. Implementując daną regulację, regulator jest świadomy tego, że jej rygory będą dotyczyć całej branży lub dominującej liczby jednostek działających na danym rynku usług finansowych. Drugi powód łączy się z tym, że regulacje są produktami skomplikowanymi, a ponadto pomiar ryzyka, jak dotąd, opiera się na subiektywnych ocenach ekspertów czy analityków finansowych. Stąd opcje decyzyjne regulatora mogą dotyczyć wyboru alternatyw punktowych, tj. czy decyduje się on na przyjęcie danej regulacji, która generuje wysokie ryzyko, czy też zdecydowanie preferuje regulacje o dużych korzyściach netto i niewielkim ryzyku. Mogą być też rozważane inne opcje. Po trzecie, poziom ryzyka regulacyjnego może zmieniać się w czasie nie tylko podczas wdrożenia danej regulacji, ale również w okresie jej obowiązywania.

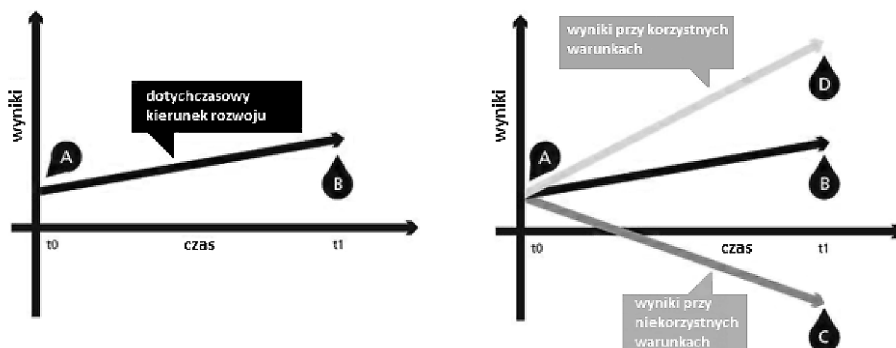
J.D. Dean, A.F. Giffin definiują apetyt jako całkowitą ekspozycję na ryzyko, którą organizacja (firma, instytucja) jest skłonna zaakceptować lub utrzymać w stosunku do możliwej stopy zwrotu (relacja *trade off*)²³. W przypadku regulacji nie dokonuje się kwantyfikacji stopy jej zwrotu. Z kolei termin „apetyt na ryzyko” odnosi się do zagregowanego poziomu ryzyka możliwego do przyjęcia przez instytucję finansową w postaci ilościowej, pozwalającej na monitorowanie tej wielkości. W ślad za tym mogą być formułowane bardziej szczegółowe limity zatwierdzane dla pionów (komórek) organizacyjnych, produktów czy rodzajów ryzyka.

Trend wyników przyjętej regulacji może ulec zmianie zarówno w następstwie zdarzeń korzystnych (poprawa korzyści netto), jak i negatywnych (koszty wyższe od korzyści, poważne straty). W tych warunkach punkty D i C zakreślają prawdopodobne pole skutków wystąpienia różnych rodzajów ryzyka w odniesieniu do danej regulacji (przestrzeń ryzyka).

²² L. Kurkliński, „Apetyt na ryzyko” w projektach związanych z produkcją energii odnawialnej, [w:] *Ryzyko inwestowania w polskim sektorze energetyki odnawialnej*, red.: S. Kasiewicz, CeDeWu, Warszawa 2012, rozdz. IV.

²³ J.D. Dean, A.F. Giffin, *What's your risk appetite?*, „Emphasis” 2009, No. 1.

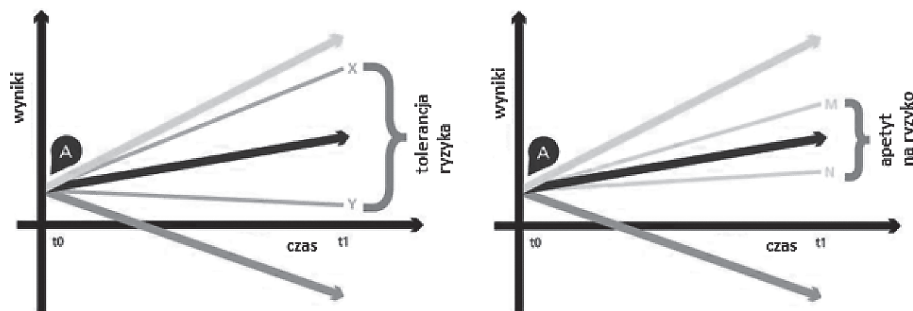
Wykres 4.4. Wyniki regulacji w ramach dotychczasowych i nowych okoliczności



Źródło: Adaptacja na podstawie: *Risk Appetite & Tolerance*, The Institute of Risk Management, London 2011, s. 8.

Przestrzeń ryzyka wyznacza ramy możliwych scenariuszy, jakie może generować dana regulacja. Jednak w określonych w ten sposób granicach, tolerancja na ryzyko (jego dopuszczalny poziom) obejmuje zdecydowanie większy obszar niż węższy zakres apetytu w tej dziedzinie (to, na co regulator jest w stanie świadomie się zdecydować), zob. wykres 4.5.

Wykres 4.5. Tolerancja i apetyt na ryzyko regulacyjne



Źródło: *Risk Appetite & Tolerance*, The Institute of Risk Management, London 2011, s. 8.

Tolerancję na ryzyko regulacyjne można pokazać na przykładzie wyznaczenia określonego budżetu, który nie powinien być wyższy niż straty, jakie kreuje dana regulacja dla podmiotów regulowanych. Natomiast apetyt na ryzyko pokazuje preferencje regulatora przez wskazanie tych czynników ograniczenia ryzyka regulacyjnego, które są dla niego najistotniejsze. Jest to kontekst pozytywny, bo określa preferencje działań regulatora²⁴.

²⁴ *Risk Appetite & Tolerance*, The Institute of Risk Management, London 2011, op. cit., s. 8.

Wyznaczenie preferencji w odniesieniu do akceptowanego rodzaju i poziomu ryzyka wymaga sprecyzowania wymogów wobec²⁵:

- charakteru ryzyka regulacyjnego;
- skwantyfikowanego poziomu ryzyka;
- wyznaczenia relacji między szansami (pozytywnymi efektami) a zagrożeniami (skutkami negatywnymi).

Najgorsza sytuacja to ta, kiedy nie dokonuje się pomiaru ryzyka; wówczas faktyczny apetyt na ryzyko może osiągać maksymalne poziomy tolerancji na ryzyko. W warunkach, gdy analiza pomiaru ryzyka regulacyjnego opiera się tylko na zmiennych jakościowych, ocena realnego apetytu regulatora na ryzyko jest niemożliwa,

Wybór metody pomiaru ryzyka regulacyjnego

Pomiar ryzyka regulacyjnego jest najważniejszym elementem zarządzania tą kategorią. Zależy od przyjętej definicji ryzyka, metod jego identyfikacji, a także od jego kategoryzacji. Szczególną uwagę regulator musi skoncentrować na zachowaniu spójności między definicją ryzyka regulacyjnego, technikami identyfikacji i kategoryzacji a przyjętą metodą pomiaru.

W niniejszej pracy rozważane są dwa podejścia do pomiaru ryzyka regulacyjnego.

1) To metoda uwzględniająca ocenę czterech grup determinant ryzyka regulacyjnego i ocenę skali ekspozycji – Wariant W(RR–I).

W tej metodzie kluczowe determinanty ryzyka regulacyjnego obejmują zaangażowanie, dostępne zasoby, reakcje podmiotów regulowanych i aktywność regulatora. Są to główne komponenty ryzyka regulacyjnego. Każda z tych grup czynników ryzyka jest poddana weryfikacji z punktu widzenia wybranych kryteriów: zarządczych, prawnych, finansowych czy ekonomiczno-społecznych. Poziom spełnienia wymienionych kryteriów ocenia się przez system rangowania, np. w skali od 1 do 5 punktów. Jeśli kryterium jest spełnione, uzyskuje 1 punkt, jeśli nie – to przydziela się maksymalnie 5 punktów. Dla każdej grupy czynników można wyliczyć średnie wartości przyznanych punktów. Jeśli te obliczone wartości bliskie są jedności, to dana grupa czynników ryzyka w niewielkim stopniu wpływa na ogólny poziom ryzyka regulacyjnego. Istnieje możliwość dodatkowego różnicowania wpływu analizowanych grup czynników przez nadawanie im wag. Suma tych wag musi równać się jedności.

2) Drugie podejście opiera się na opcyjnych prawdopodobieństwach (pięć opcji) i pięć grup kategorii ryzyka regulacyjnego (Załączniki 5–8) oraz wykorzystuje wyniki wpływu ryzyka na sześć obszarów problemowych (Załącznik 9).

Ta metoda wydaje się prostsza. Wymaga jednak stosowania w ocenie ryzyka każdej grupy czynników jednolitych kryteriów, które pozwalają ocenić bardziej jednoznacznie, jaki obszar działań planowanych (oczekiwanych) kreuje poziom ryzyka. Zrozumiały, że np. w ocenie zaangażowania regulatora jest dla pomiaru ryzyka

²⁵ L. Chase-Jenkins, I. Farr, *Risk Appetite: A Boundary for Decisions*, "Emphasis" 2008, No. 1.

ważna częstotliwość spotkań z interesariuszami i innymi regulatorami. Gdy brakuje tych spotkań, to wówczas ryzyko związane z zaangażowaniem staje się wyższe. W tej publikacji nie zostanie sformalizowany w postaci wzorów drugi wariant pomiaru ryzyka.

Interpretacja wyników pomiaru ryzyka

Powodzenie aplikacji związanej z wykorzystaniem ryzyka regulacyjnego zależy ponadto od interpretacji wyników pomiaru. Słuszna jest tym bardziej opinia E. Fisher, że koncepcja ryzyka regulacyjnego jest krytykowana m.in. jako nieprecyzyjna, zakłócająca proces decyzyjny, otwarta na nadużycia oraz nie jest właściwie uregulowana od strony administracyjnej i promuje błędne normy działania administracji²⁶. Dlatego nie można ograniczać się tylko do wskazania, jaki poziom ryzyka regulacyjnego reprezentuje analizowana regulacja *ex ante* czy *ex post*, ale trzeba także kluczowym interesariuszom przedstawić informację, które czynniki ryzyka mają największe możliwości pojawiania się, jakie potencjalne skutki mogą one wywołać. Ważne jest podanie skutecznych działań, prowadzących do redukcji ryzyka regulacyjnego, jeśli się je zidentyfikuje.

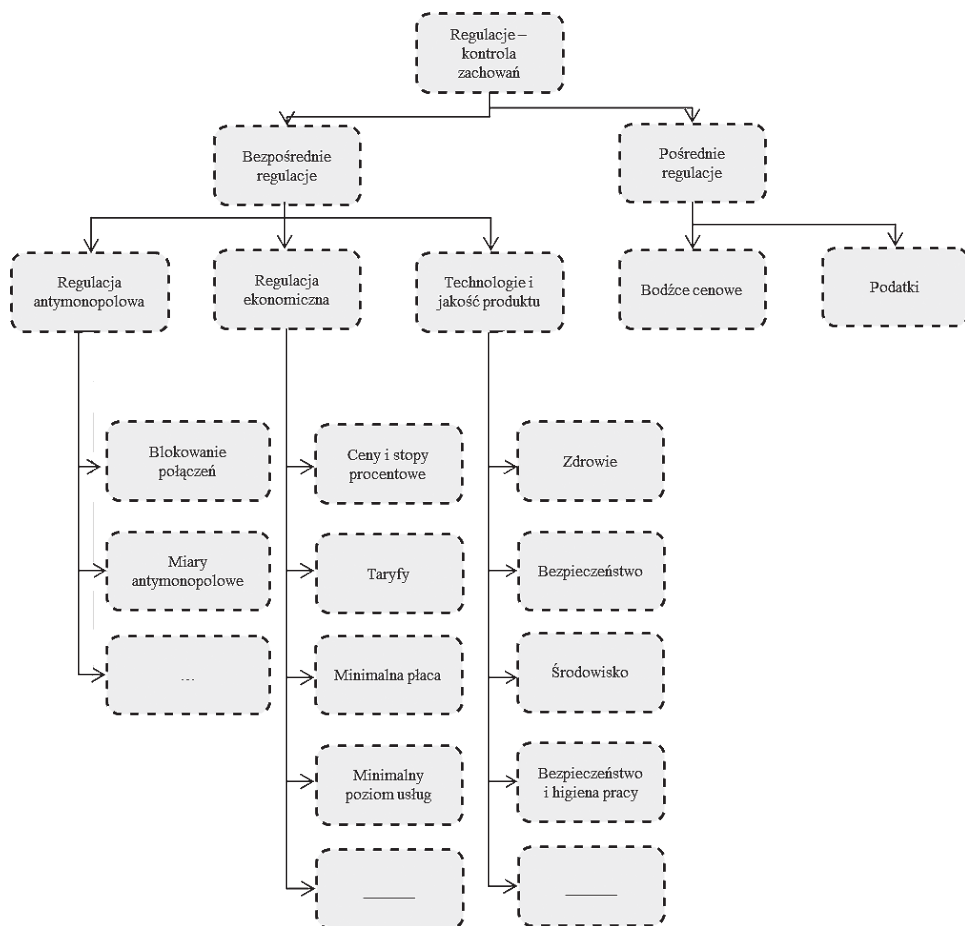
Selekcja instrumentów regulacyjnych

Regulator wybiera zwykle najprostsze instrumenty, co do których jest przekonany, że będą skuteczne. Dzieje się tak dlatego, ponieważ cały proces regulacyjny jest niezwykle skomplikowany i zawikłany, a towarzyszy mu silna presja czasu. Z tego powodu w analizie pomija się możliwy repertuar instrumentów regulacyjnych, jaki jest dostępny przy opracowaniu, wdrażaniu i egzekwowaniu regulacji. W publikacji ekspertów ONZ opisano bogactwo instrumentów regulacyjnych (wykres 4.6.). Bezpośrednie instrumenty regulacyjne dzielą się na trzy grupy: instrumenty ekonomiczne, ukierunkowane na ograniczanie sektora monopolistycznego i oligopoli oraz na obszar jakości produktów i nowych technologii. Warto zauważyć, że nowe technologie internetowe stanowią mało wyeksploatowany obszar potencjalnych działań i mechanizmów, a zarazem wyzwania dla regulatora, który może je również wykorzystać w dążeniu do stanowienia dobrych regulacji.

Kierując się kryterium zdolności do kontroli przepisów regulacyjnych i widokami na osiągnięcia zamierzonych celów, instrumenty regulacyjne można podzielić na bezpośrednie i pośrednie. W przypadku zastosowania stymulacji cenowej lub nałożenia ciężarów podatkowych (dodatkových danin publicznych) trudno z góry przesądzić, jakie wystąpią skutki regulowanych instytucji finansowych – czy przerzucą koszty na klientów, czy ograniczą kredyty inwestycyjne, czy też unikną opodatkowania, a może przeniosą swoją działalność do innych krajów? Dlatego też zalicza się je do instrumentów pośrednich.

²⁶ E. Fisher, *Risk Regulatory Concepts and the Law* [in:] *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, OECD, Paris 2010, Chapter 2, s. 55.

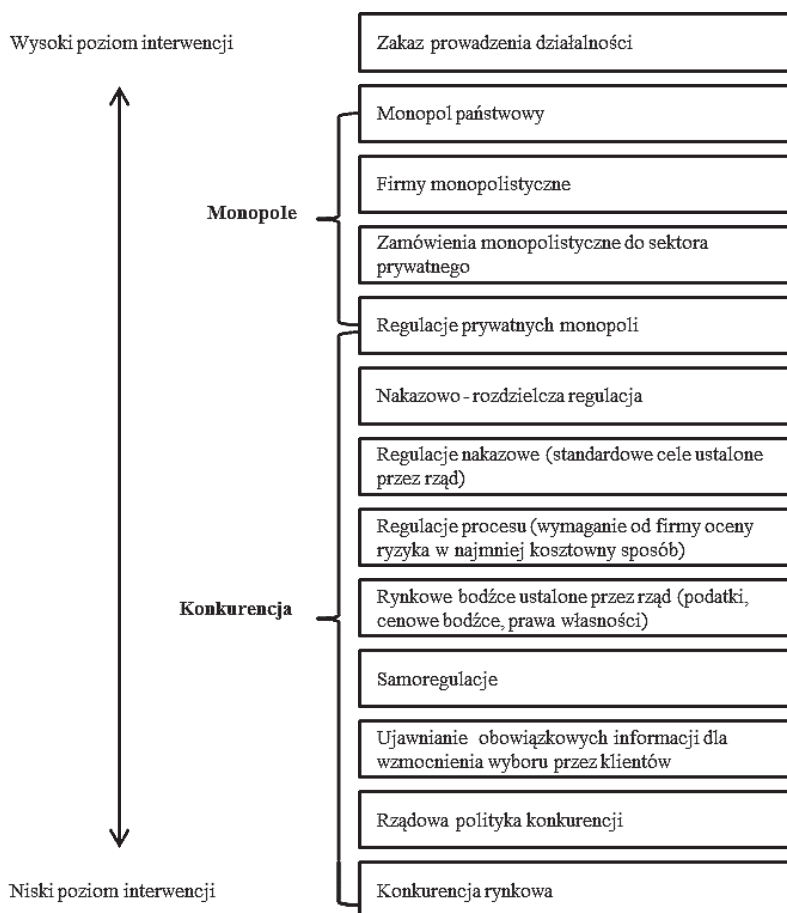
Wykres 4.6. Główne rodzaje instrumentów kontroli zachowań podmiotów regulowanych



Źródło: *Risk Management in Regulatory Frameworks: Towards a Better*, United Nations, New York–Geneva 2012, s. 48, 49.

Zbliżony zakres instrumentów polityki regulacyjnej podają I. Bartle i P. Vass.

Pierwsza nasuwająca się z analizy wykresów 4.6. i 4.7. refleksja skłania do stwierdzenia, że instrumenty czysto rynkowe polityki regulacyjnej stanowią jedną z najczęściej stosowanych opcji, które regulator może wykorzystać w procesie legislacyjnym. Wydaje się też, iż unikać należy ścisłej parametryzacji instrumentów; często ważniejsze jest uruchomienie zasad i mechanizmów regulacyjnych, które pokazywałyby, jakie są pożądane cele, niż wskazywanie konkretnych dróg rozwiązania powstałych problemów.

Wykres 4.7. **Spektrum instrumentów polityki regulacyjnej**

Źródło: I. Bartle, P. Vass, *Self-regulation and the regulatory state. A survey policy and practice*, Research report 17, Centre for the Study of Regulated Industries, University Bath School of Management 2005, s. 23.

Komunikacja z interesariuszami

Komunikacja z interesariuszami musi trwać przez wszystkie etapy procesu regulacyjnego. Nie może ograniczać się tylko do kontaktów z podmiotami regulowanymi, ani też do fazy opracowania i uchwalenia regulacji. W procesie komunikowania można wykorzystać różne narzędzia i formy komunikacji. Oprócz spotkań, konferencji, seminariów niezbędna jest komunikacja sformalizowana w formie opiniowania wstępnych założeń, celów regulacji czy roboczych projektów regulacyjnych. Rozbieżności między regulatorem a interesariuszami nie należy ukrywać, lecz towarzyszyć im powinna atmosfera poszukiwania i osiągnięcia kompromisu, troska o rozwój rynku usług finansowych i gospodarki, a także szacunek do opinii uczestników tego procesu. Złą taktyką jest uznawanie komunikacji jak formy przedstawienia

gotowych rozstrzygnięć; nie wypada też jej traktować w charakterze jednorazowej bitwy, w której tylko jedna strona może zostać zwycięzcą. Komunikacja powinna obejmować kontakty z innymi regulatorami, aby nie nakładać sprzecznych, kolizyjnych czy identycznych wymagań w stosunku do produktów, rynków czy podmiotów regulowanych.

System raportowania

Bez opracowania systemu raportowania o ryzyku regulacyjnym nie osiągnie się ani skuteczności, ani efektywności wprowadzonych do praktyki regulacji rynku usług finansowych. Z przekonaniem formułuję tu pogląd, że raportowanie powinno dotyczyć ryzyka związanego z każdą analizowaną i ważną dla sektora finansowego regulacją. Zakres przedmiotowy takiego systemu raportowania nie powinien być zbyt szeroki, ani głęboki, ale ograniczać się do najważniejszych aspektów zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Informacje zawarte w raportach muszą stanowić podstawę decyzyjną dla regulatora i pozostałych interesariuszy.

Konieczność raportowania w dziedzinie ryzyka regulacyjnego potwierdzają wyniki otrzymane z badania przeprowadzonego przez The Economist Intelligence Unit wśród 230 menadżerów ryzyka. Świadczą one, że ryzyko regulacyjne jest zdecydowanie wyższe niż ryzyko IT, reputacyjne czy rynkowe²⁷. Co więcej, wyniki badania wskazują, że koszty regulacyjne rosną, a skala ryzyka regulacyjnego wzrasta wówczas, gdy firmy rozszerzają działalność na rynkach zagranicznych, a szczególnie, jeśli lokują tam swoje inwestycje.

W raporcie ICAEW z 2011 roku opisane są trzy kierunki działań związanych z raportowaniem ryzyka, które warto uwzględnić w działaniach regulatora, czyli należy²⁸:

- dokonać krytycznej oceny doświadczeń związanych z raportowaniem ryzyka przed okresem wystąpienia kryzysu finansowego;
- zastanowić się, jakie czynniki sprawiają, że raportowanie ryzyka nie prowadzi do satysfakcjonujących rezultatów;
- przedstawić działania poprawiające system raportowania.

4.5. Źródła i techniki pozyskania danych

O jakości pomiaru ryzyka regulacyjnego, a także skuteczności zarządzania tym ryzykiem, decydują źródła pochodzenia danych i ich jakość. Zapotrzebowanie na bazy danych i informacje wynika z procesu oceny ryzyka regulacyjnego oraz jego analizy (strona nakładowa), a także z ich możliwości udostępniania tego zasobu wiadomości licznym interesariuszom (strona podażowa). Z uwagi na rekomendowane metody pomiaru, głównym źródłem pozyskania danych są wiedza i doświadczenie ekspertów. W szczególności istotne okazuje się ustalenie:

- jakie przyjąć kryteria selekcji ekspertów (merytoryczne, kompetencyjne, etyczne);

²⁷ *Regulatory risk. Trends and strategies for the CRO*, "The Economist", July 2005, s. 4.

²⁸ *Reporting Business Risks: Meeting expectations*, ICAEW, "Financial Reporting Faculty" 2011, s. 8.

- według jakich procedur mają eksperci dokonywać oceny czynników ryzyka regulacyjnego (zespoły stałe czy zmienne);
- jakie mogą być zastosowane metody badań jakościowych (np. burza mózgów, metoda delficka, panele dyskusyjne);
- jak stymulować i oceniać pracę ekspertów (wynagrodzenia czy innego typu motywacje);
- jak wykorzystać zdobyte kompetencje i doświadczenie ekspertów w procesie stanowienia regulacji w sektorze finansowym (jak dalece dobre rozwiązania lub popełniane błędy mogą być wykorzystane w ewaluacji innych regulacji).

Należy podkreślić, że w procesie oceny ryzyka regulacyjnego wykorzystuje się różne rodzaje danych, informacje z przeszłości, aktualne, a także o charakterze prognostycznym. Struktura niezbędnych informacji jest zdeterminowana charakterem regulacji. Regulacje dotyczące wymogów kapitałowych czy płynnościowych mogą w dużym stopniu opierać się na informacjach z przeszłości i wynikać z opracowanych scenariuszy. Można w tego typu regulacjach wykorzystać oprogramowanie lub metody opracowane przez firmy informatyczne czy konsultingowe²⁹. Jednakże projekty regulacji dotyczące takich obszarów, jak: *shadow banking*, innowacje w systemie płatności, powszechne wykorzystanie nowych technologii, czy związanych ze stymulowaniem rozwoju całkowicie nowych rynków mogą opierać się przede wszystkim na informacjach prognostycznych pochodzących od ekspertów. Tworzenie zespołów eksperckich dla oceny ryzyka regulacyjnego nie jest prostym przedsięwzięciem. Można wykorzystać metodykę powoływania i pracy tych ekspertów, jaką zastosowano w projekcie Foresight Technologiczny – INSIGHT 2030, lub skorzystać z dorobku takich instytucji, jak Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) czy Narodowe Centrum Nauki (NCN)³⁰. Oto kilka moich refleksji na ten temat:

- zespoły powinny być interdyscyplinarne i dążyć należy do korzystania z usług najwybitniejszych autorytetów w danych dziedzinach (prawników, ekonomistów, socjologów, etnologów, historyków);
- najlepiej byłoby, aby zespoły ekspertów nie ograniczały się tylko do pracowników lub osób stale współpracujących, do instytucji z regulatorem, ale miały zasięg ogólnokrajowy;
- istotne, by regulator w stosunku do osiągniętych wyników wypracowanych przez ekspertów był dostatecznie hojny materialnie lub emocjonalnie;
- należy dążyć, żeby grupa ekspertów była w miarę stabilna.

Cennym źródłem informacji mogą być surowe lub przetworzone informacje, pozyskane od podmiotów regulowanych i instytucji pozarządowych. Szczególnie są one przydatne, gdy regulacje są korygowane i adresowane do tych samych grup instytucji finansowych.

²⁹ Na przykład oprogramowanie niemieckiej firmy informatycznej *SAS-Regulatory Risk Management*.

³⁰ *Foresight Technologiczny Przemysłu Insight 2030*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011; P. Kopyciński, Ł. Mamica, *Operacjonalizacja metodologii badań foresight*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, październik 2006.

Podsumowanie

Przedstawiano tu autorskie propozycje metod pomiaru ryzyka regulacyjnego oraz wybrane aspekty zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Na początku rozważań dowodzono, że niezbędne jest uwzględnienie licznych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, które mogą wpłynąć pozytywnie lub negatywnie na skuteczność i efektywność inkorporacji kategorii ryzyka regulacyjnego do systemu regulacji instytucji finansowych.

Zaproponowane podejście objęło takie zagadnienia, jak opis założeń, identyfikację ryzyka regulacyjnego, kategoryzację, metody pomiaru ryzyka, współzależności między ryzykami, hierarchizację ryzyka, a także aspekty techniczne związane z zarządzaniem ryzykiem regulacyjnym. Koncepcja pomiaru ryzyka regulacyjnego w sektorze finansowym nawiązuje do idei prezentowanych w koncepcji *Risk-based Regulation*. Przedstawione zostały dwa warianty pomiaru ryzyka regulacyjnego, które łączą ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka regulacyjnego z jego ekspozycją. Opisano także zagadnienie raportowania oraz dostępność do niezbędnych informacji zarządczych.

Zarekomendowany został finalny model pomiaru ryzyka regulacyjnego, który opiera się z jednej strony na takich czynnikach ryzyka, jak zaangażowanie regulatora, jego zasoby, charakterystyka podmiotów regulowanych oraz aktywność regulatora. Z drugiej strony – wykorzystuje informacje o ekspozycji na te czynniki ryzyka. Dostrzeżono też pozytywne cechy tego modelu, przede wszystkim prostotę, elastyczność, uniwersalność, charakter jakościowo-ilościowy, a zarazem i ograniczenia. Te ostatnie są związane z tym, że jego implementacja ingeruje w cały system legislacji sektora finansowego. Te zagadnienia będą nakreślone w kolejnym rozdziale, ponieważ zalecany model powinien być poddany licznym weryfikacjom – czy jest to rozwiązanie użyteczne i czy generuje korzyści dla instytucji finansowych.

Rozdział 5

Praktyczne aspekty zarządzania ryzykiem regulacyjnym w sektorze finansowym

„If everything seems to be under control,
you’re just not going fast enough.”

Mario Andretti, Formula One World Champion

Rzadko się zdarza, żeby wdrożenie jednej kategorii, jaką stanowi ryzyko regulacyjne, prowadziło do istotnych zmian w całym systemie stanowienia regulacji w sektorze finansowym. W celu uzasadnienia tych zmian, zostanie dokonana syntetyczna prezentacja podmiotów, które poddają regulacji rynek finansowy, oraz narzędzi prawnych wykorzystywanych w tym celu. Ponadto będzie ukazany przebieg ewolucji i funkcjonowanie Komisji Nadzoru Finansowego jako centralnej instytucji regulacyjnej i nadzorczej dla instytucji finansowych w Polsce. Wysunięty również zostanie postulat koniecznego rozpoczęcia prac nad nowym modelem działania KNF ze względu na realizację projektu Unii Bankowej i zmiany, które nastąpiły w brytyjskim systemie nadzoru. Wspomniany projekt centralizuje system nadzoru, wprowadza nowe reguły restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych, a także zapowiada zmianę reguł gwarantowania depozytów w bankach europejskich działających w strefie euro.

Podkreślanie roli kategorii ryzyka regulacyjnego w procesie systemu stanowienia legislacji w sektorze finansowym w Polsce, implikuje pytanie dotyczące doświadczenia jego wykorzystania w praktyce unijnej i w Polsce. Działania UE w obszarze ryzyka regulacyjnego wynikają w dużym stopniu z realizacji trzech programów: *Better Regulation*, Unia Bankowa i Unia Kapitałowa oraz stosowania metodyki oceny skutków regulacji (*Impact Assessment* – IA). Interpretacja materiałów związanych z tym problemem pozwoli wykazać, że UE preferuje ocenę ryzyka regulacyjnego w metodyce IA, a wyróżniającą się instytucją, która propaguje koncepcję *Risk-based Regulation* jest międzynarodowa organizacja OECD. Te więc zagadnienia staną się przedmiotem analizy w drugim punkcie rozdziału.

Zwiększanie roli ryzyka regulacyjnego w całym procesie legislacji sektora finansowego będzie wymagało nie tylko zmiany architektury instytucjonalnej, ale i przyjęcia innej formuły działania oraz innych instrumentów przez kluczowe instytucje regulacyjne wpływające na rozwój rynku usług finansowych. W centrum uwagi pozostaną też sprawy związane z formułowaniem i przestrzeganiem zasad regulacyjnych. Kwestie te wypełnią punkt trzecim rozdziału.

Ostatnią część rozdziału zajmie charakterystyka perspektyw w zakresie praktyki legislacyjnej w UE i w Polsce, a także kwestia poszukiwania miejsca dla inkorporacji ryzyka regulacyjnego w procesie stanowienia finansowych regulacji.

5.1. Dotychczasowe rozwiązania instytucjonalne regulowania i nadzoru rynku finansowego

Krajowy rynek finansowy jest regulowany przez liczne instytucje w wyniku stosowania narzędzi prawa twardego i miękkiego. Do kluczowych instytucji regulacyjnych zaliczyć należy: Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski, Komisję Nadzoru Finansowego¹, rząd, Parlament, instytucje Unii Europejskiej (np. Europejski Bank Centralny – ECB, Europejski Organ Nadzoru Bankowego), międzynarodowe instytucje (np. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego – BCBS, Rada Stabilności Finansowej – FSB). Akty prawne regulujące rynek finansowy (unijne i krajowe) mogą przybrać formę ustaw, rozporządzeń, dyrektyw, zarządzeń, uchwał. Powszechną praktyką jest też aplikacja tzw. prawa powielaczowego, czyli oficjalnie niepublikowane wewnętrzne interpretacje, okólniki i wytyczne, o wątpliwej podstawie prawnej, wydawane przez regulatorów. Objęcie całości zagadnienia stanowienia prawa staje się zajęciem wręcz heroicznym.

Centralną pozycję w systemie regulacji i nadzoru nad krajowym rynkiem finansowym zajmuje Komisja Nadzoru Finansowego. Polski system nadzoru nad instytucjami bankowymi podlegał licznym ewolucjom w okresie po 1989 roku². Ewolucja dotyczyła zarówno zmian struktury organizacyjnej nadzoru, jak i zakresu podmiotowego i przedmiotowego objętego kontrolą, sposobu funkcjonowania instytucji i wykorzystywanych instrumentów. D. Daniluk i S. Niemierka identyfikują i opisują następujące etapy w rozwoju nadzoru bankowego w latach 1989–2007³:

- *Etap I (lata 1989–1992)* – powstawanie podstawowych rozwiązań instytucjonalnych i prawnych warunkujących realizację funkcji nadzoru bankowego;
- *Etap II (1992–1994)* – przeciwdziałanie kryzysowi bankowemu i wzmocnienie pozycji nadzoru w systemie bezpieczeństwa sektora bankowego;
- *Etap III (lata 1995–1997)* – podstawowe dostosowania regulacyjne i organizacyjne niezbędne do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej;

¹ Tę funkcję pełniła poprzednio Komisja Nadzoru Bankowego, a jeszcze wcześniej NBP (w jego ramach Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego). Dlatego też, jeśli w tekście znajdują się odwołania do KNF w ujęciu historycznym, to w zależności od okresu powinno się takie sformułowanie rozumieć jako: KNF, KNB lub NBP/GINB.

² D. Daniluk, S. Niemierka, *Nadzór bankowy w Polsce*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 9; Nadzór bankowy 1989–2006, NBP Warszawa 2006.

³ D. Daniluk, S. Niemierka, *Nadzór bankowy w Polsce...*, op. cit., s. 8–24.

- *Etap IV (1998–2004)* – szczegółowe dostosowania regulacyjne i organizacyjne niezbędne do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz konsolidacja polskiego systemu bankowego;
- *Etap V (2005–2007)* – sprawowanie nadzoru bankowego zgodnie z zasadami jednolitego rynku w Unii Europejskiej i przygotowania do wejścia w życie Bazylejskiej Nowej Umowy Kapitałowej.

Ponadto można wyróżnić jeszcze dwa etapy:

- *Etap VI (2008–2011)* – nadzór nad bankami za pomocą miękkich regulacji (rekomendacja S, T, wdrożenie stress testów);
- *Etap VII (2012–2015)* – stopniowe dostosowanie do wymogów nowej architektury nadzoru europejskiego systemu bankowego, implementacja dyrektywy CRD-IV/CRR.

Główny cel działalności nadzoru finansowego nie uległ w zasadzie istotnym zmianom aż do 2015 roku, kiedy go określono w ustawie z 31 stycznia 1989 roku – Prawo bankowe, art. 100 ust. 3. To wtedy sformułowano, że celem nadzoru jest zapewnienie:

- bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych i lokat gromadzonych w bankach;
- zgodności działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, w szczególności w zakresie stosunków z osobami prawnymi i fizycznymi.

Na aktualnym portalu KNF znajduje się informacja, że celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku⁴.

W latach 1989–2007 Urząd KNF realizował cztery podstawowe funkcje. Należały do nich⁵:

- funkcja licencyjna – dopuszczanie do prowadzenia działalności bankowej (oraz usuwanie) odpowiednich ludzi i kapitału;
- funkcja regulacyjna – określanie zasad funkcjonowania banków przez ustalenie minimalnych standardów bezpieczeństwa w ich działalności, tzw. nadzorcze regulacje ostrożnościowe;
- funkcja kontrolna – analizowanie sytuacji finansowej banków, w tym identyfikowanie podstawowych zagrożeń w ich funkcjonowaniu w wyniku pogłębionej analizy sprawozdawczości finansowej oraz działalności inspekcyjnej;
- funkcja dyscyplinująca – podejmowanie działań zapobiegawczych, a w warunkach szczególnego zagrożenia również naprawczych, przy wykorzystaniu zaleceń i sankcji wobec banków.

Nadzór nad bankami, sprawowany przez KNF, respektował zasady nacechowane podejściem konserwatywnym. W codziennej praktyce pracownicy KNF ściśle przestrzegali tego, czy zarządy banków działają zgodnie z obowiązującymi prze-

⁴ KNF, www.knf.gov.pl/ [dostęp: 10 grudnia 2015].

⁵ D. Daniluk, S. Niemierka, *Nadzór bankowy w Polsce...*, op. cit., s. 6–7.

pisami (akcent na funkcję *compliance*) i skrupulatnie identyfikowali wszelkie dostrzeżone uchybienia. Co więcej, zakres mediacji z podmiotami regulowanymi stał się wysoce ograniczony, a uznanie argumentacji strony przeciwnej było utrudniane w wielu sytuacjach.

Uprawnienie do wydawania regulacji przez KNF, chociaż kwestionowane, przyjmowało formę rekomendacji i uchwał. Pozornie wydawało się, że banki mogą traktować je jak formę pożądanego zalecenia do wdrożenia, jednak w praktyce były to akty prawne o najwyższym stopniu realizacyjnej pilności. Warto podkreślić, że KNF stosunkowo szybko reagowała na negatywne sygnały płynące z rynku usług bankowych, np. wskaźniki płynności były wdrożone w Polsce wcześniej niż ustalenia dyrektywy CRD-IV/CRR. KNF szybko zarazem dostrzegła pojawiające się zagrożenia w sferze udzielania kredytów hipotecznych w walutach obcych przez banki czy też zagrożenia związane z działalnością SKOK-ów. Ponadto KNF aktywnie wpływała na banki spółdzielcze, by nie zwlekały z wdrożeniem (System Instytucjonalnej Ochrony-IPS), chociaż to spotykało się z dużym oporem ze strony spółdzielczych zarządów banków. Rekomendacje KNF jako podstawę opracowania przyjmowały zazwyczaj rygorystyczne warianty zachowań banków i dlatego parametry ustalano na wygórowanym poziomie, który stawał się dotkliwym wyzwaniem dla zarządów banków i wymagał radykalnych zmian (np. zalecenia zawarte w różnych wersjach w rekomendacji S, T). Zdaniem wielu ekonomistów, konserwatywne podejście KNF w sprawowaniu nadzoru nad instytucjami finansowymi uchroniło Polskę przed negatywnymi skutkami kryzysu finansowego w latach 2007–2015. Należałoby jednak przedyskutować różne aspekty zagadnienia, czy współczesne uwarunkowania i obecna pozycja Polski na rynku europejskich usług finansowych warunkują to, aby konserwatywne podejście było nadal adekwatne i gwarantowało stabilność, bezpieczeństwo i rozwój sektora bankowego.

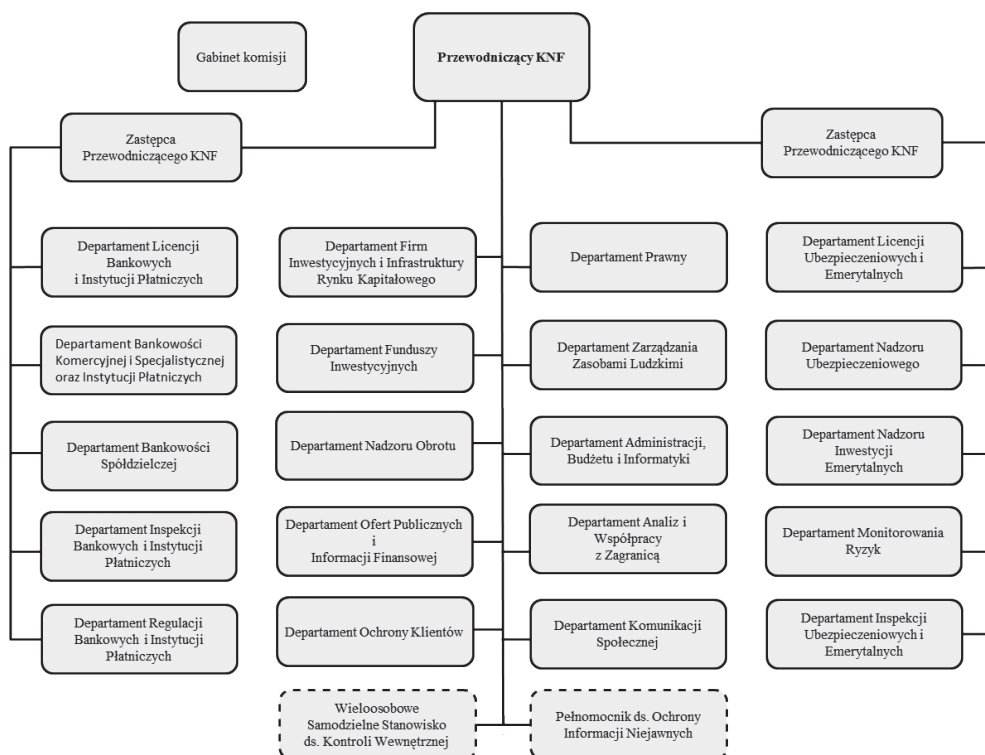
Kwestią niezwykle istotną, związaną z jakością funkcjonowania KNF jako instytucji regulacyjno-nadzorczej, jest struktura organizacyjna oraz metodyka badania i oceny instytucji finansowych. Schemat struktury organizacyjnej przedstawiono na wykresie 5.1.

Struktura organizacyjna KNF jest dostosowana do trzech rynków: usług bankowych, rynku kapitałowego i usług ubezpieczeniowych oraz pionu kierowanego przez przewodniczącego KNF, wspomagającego funkcjonowanie całej instytucji KNF (departamenty: prawny, zarządzania zasobami, administracji itp.). W całej strukturze nie jest widoczny dokonujący się podział zadań, badań i analiz między europejskim i krajowym nadzorem. Może nie należy się spieszyć z wprowadzeniem tych zmian, choćby z tego powodu, że wdrożenie jednolitego nadzoru napotyka na szereg przeszkód. Piszą o nich W. Kapuścińska-Przybylska i M. Skopowski⁶. Autorzy identyfikują następujące obszary jako zbyt częste modyfikacje instytucjonalnych ram nadzorczych, sektorową niespójność rozwiązań, geograficzną niespój-

⁶ W. Kapuścińska-Przybylska, M. Skopowski, *Wzywania związane z wdrożeniem jednolitego mechanizmu nadzoru* [w:] Europejska Unia Bankowa, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2015, s. 64–78.

ność, ograniczenie kompetencji nadzorców krajowych, ryzyko konfliktów interesów w EBC oraz podział kompetencji między EBA i EBC. Część z przedstawionych słabości jednolitego nadzoru będzie eliminowana jako efekt doświadczenia i racjonalnej reakcji nowo powołanych instytucji. Jednocześnie ujawnią się pozytywne efekty związane z finalizacją programu Unii Bankowej i realizacją *Better Regulation*, a także te wynikające, choćby z powodu przeprowadzonych stress testów, w sektorze bankowym. W każdym razie uznaje się, że jest to właściwym moment, aby podjąć prace nad oceną adekwatności struktury organizacyjnej KNF do tych nowych zmian europejskiej architektury systemu finansowego.

Wykres 5.1. **Struktura organizacyjna Komisji Nadzoru Finansowego**



Źródło: Portal KNF [dostęp: 10.12.2015].

Za podjęciem prac nad nowym projektem struktury organizacyjnej KNF przemawiają również inne aspekty. Ze schematu organizacyjnego nie wynika podział zadań, które mieszczą się w kompetencjach departamentu prawnego i departamentu regulacji bankowych. Można odnieść wrażenie, że w strukturze organizacyjnej nie ma miejsca dla komórek zajmujących się kontaktami i relacjami z podmiotami regulowanymi, ani też z pozostałymi interesariuszami. W obecnej strukturze organizacyjnej KNF nie zostały wyeksponowane ważne kwestie metodyczne związane z oceną jakości regulacji czy stymulowaniem innowacyjności instytucji bankowych.

Niepokojące sygnały dla zarządzania ryzykiem w sektorze finansowym docierają z powodu stosowanych metod badania i oceny instytucji finansowych. KNF aktualnie korzysta z metodyki BION⁷, której kluczowe założenia, jej zakres i fundamentalne rozwiązania opisane są na 134 stronach. Ta metodyka weszła niedawno do praktyki oceny działalności banków, lecz jej opis znacznie wykracza poza ramy merytoryczne niniejszej publikacji. Dlatego rozważania o BION ograniczono do zagadnienia definiowania ryzyka regulacyjnego i sposobu jego mierzenia w tej metodyce.

Zaskakuje jednak to, że w metodyce BION nie używa się kategorii ryzyka regulacyjnego. Funkcjonuje natomiast termin **ryzyko prawne**, które moim zdaniem nie jest poprawnie zdefiniowane. Otóż ryzyko prawne, według BION, jest częścią ryzyka operacyjnego i określa się je jako „ryzyko poniesienia strat na skutek błędnego lub zbyt późnego opracowania lub uchwalenia regulacji, ich niestabilności, zmian w orzecznictwie, błędnego ukształtowania stosunków prawnych, jakości dokumentacji formalno-prawnej czy niekorzystnych rozstrzygnięć sądów lub innych organów w sprawach spornych prowadzonych z innymi podmiotami”⁸. Metodyka zakłada, że w trakcie badania obszaru ryzyka operacyjnego podlega ocenie wrażliwość banku na ryzyko operacyjne oraz jakość zarządzania tym ryzykiem. Jednoznacznie stąd wynika, że odpowiedzialność za ryzyko prawne ponosi bank, a nie regulator. Jest to nielogiczne i niesprawiedliwe. Banków nie powinno się obciążać stratami z powodu zbyt późnego lub błędnego opracowania czy uchwalenia regulacji finansowej, albo też za skutki wynikające z niestabilności regulacji, bądź błędnie ukształtowanych stosunków prawnych itp.

Mimo tej krytycznej uwagi w metodyce BION dostrzec należy wiele ważnych i potrzebnych zasad, procedur rozwiązań i narzędzi, które do niej wprowadzono w badaniach i analizie instytucji bankowych, a zalicza się tu m.in.:

- niemal pełne dostosowanie do standardów europejskich badania i oceny banków;
- uwzględnienie ryzyka systemowego;
- ocenę ryzyka modelu biznesowego;
- wspólne posiedzenia pracowników KNF i banków podczas dokonywania oceny banków;
- ocenę modelu biznesowego;
- stosowanie formularza samooceny banków;
- przyjęcie zasady proporcjonalności.

Zapewnienie zgodności polskiej metodyki analizy i badania banków z procedurą testowania sytuacji finansowej banków europejskich, tworzy lepsze fundamenty do współpracy krajowych instytucji regulacyjnych i nadzorczych z instytucjami europejskimi. Jest to ważny etap w budowaniu jednolitego rynku finansowego.

⁷ *Metodyka badania i oceny nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających i spółdzielczych (Metodyka BION)*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, 24 kwietnia 2015.

⁸ *Ibidem*, s. 42, 43.

5.2. Unijne doświadczenia zarządzania ryzykiem regulacyjnym na rynku finansowym

Mało jest dostępnych opracowań na temat ryzyka regulacyjnego, a szczególnie przykładów jego wdrażania w sektorze finansowym w krajach członkowskich UE. Znacznie więcej komentarzy dotyczy ryzyka prawnego. Są one skoncentrowane na kwestii dostosowywania przedsiębiorstw do przepisów regulacyjnych, a informacje na temat praktyki wdrażania mają charakter fragmentaryczny. Problematyce zarządzania ryzykiem poświęcił swoje prace P. Hampton⁹, który krytycznie ocenił stosowane podejścia do stanowienia prawa, zwłaszcza te odnoszące się do oceny ryzyka. Analiza materiałów z 35 000 inspekcji, które były przeprowadzone w latach 2002–2003 w Wielkiej Brytanii, ujawniła 60% czynników wysokiego ryzyka, a w 72 000 inspekcji wykazano 10% czynników niskiego ryzyka. Ponadto P. Hampton zauważył, że spośród 63 krajów poddanych badawczej penetracji, analizę niskich rodzajów ryzyka przeprowadziło tylko 36 krajowych regulatorów¹⁰. W jego opinii, pomiar ryzyka okazał się fragmentaryczny, ponieważ brakowało mu kompleksowości i spójności. Można stąd wnioskować, że zakres przedmiotowego pomiaru ryzyka był wąski lub nie obejmował wszystkich instytucji finansowych. Podobną opinię podzielają T. Eccles i J. Pointing¹¹.

Nie można jednoznacznie ocenić, że w krajach UE praktyka zarządzania ryzykiem regulacyjnym jest prowadzona na niskim poziomie jakościowym. Przekonuje o tym publikacja organizacji OECD *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk* z 2010 roku. Stwierdza się w niej, iż do OECD należy przeważająca część krajów UE¹² oraz że nowinki regulacyjne szybko są adaptowane do praktyki stanowienia prawa. O kompetencjach decyduje także ranga prowadzonych dyskusji. Już w 2008 roku uczestnicy grupy zajmującej się polityką regulacyjną w OECD poszukiwali odpowiedzi na następujące pytania¹³:

- jakie narzędzia polityki regulacyjnej są niezbędne, aby wspierać podejścia oparte na ryzyku? Do jakiego stopnia te instrumenty mogą być zaadaptowane w różnych sektorach gospodarki?
- jakie korzyści można uzyskać z wdrożenia koncepcji zarządzania ryzykiem regulacyjnym?
- jakie są istotne wspólne elementy, które należy rozważyć w ocenie ryzyka, zarządzaniu i komunikacji? Jakie jest ich znaczenie w planowaniu specyficznych ujęć sektorowych?

⁹ P. Hampton, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, H.M Treasury, Norwich, December 2004.

¹⁰ Ibidem, s. 4.

¹¹ T. Eccles, J. Pointing, *Smart regulation, shifting architectures and changes in government*, "International Journal of Law in the Built Environment" 2013, Vol. 5, No. 1, s. 78.

¹² Tylko 6 krajów UE nie należy do OECD, z tego dwa kraje, tj. Litwa i Łotwa znajdują się w toku procedury wejścia do tej organizacji.

¹³ *Summary of discussions on risk and regulation at the meeting of the group on regulatory policy*, OECD, 1–2 December 2008, s. 2.

- jak zarządzać ryzykiem, aby wspierać konkurencję i pozostawiać w neutralnym stanie otwartość rynku?
- jak koncepcja oparta na ryzyku może wpływać na skuteczność zarządzania regulacjami, strategiami zgodności i wdrożenia?
- jak wykorzystać implikacje płynące z tej koncepcji dla budowania potencjału regulacyjnego i ułatwieniu dostępu informacji dla władz nadzorczych?
- jakie są możliwości opracowania przydatnych poradników w celu wykorzystania instrumentów regulacyjnych?
- jak opracować skuteczne strategie komunikacyjne?

Ponadto w dokumencie podkreślono, że trzy filary zarządzania ryzykiem regulacyjnym, tj. ocena ryzyka, zarządzanie ryzykiem i system komunikacji łączącej się z ryzykiem, są powszechnie stosowane w krajach UE¹⁴. Trudno zatem zgodzić się z opinią, że dotąd pozostają otwarte odpowiedzi na tego typu pytania oraz że nie wpłynęły one pozytywnie na implementację praktyki regulacyjnej.

W związku z tym narasta przekonanie, że UE świadomie nie wykazuje inicjatywy szerszego wykorzystania kategorii ryzyka regulacyjnego w procesie legislacji w ramach programu *Better Regulation*. Uznaje zapewne, że *Impact Assessment* (IA) jest metodyką, obowiązującą i w pełni wystarcza w procesie opracowywania dobrych regulacji. Jednak tak konsekwentnie wdrażany i wspierany przez UE program *Better Regulation* dotyka tylko marginesowo zagadnień ryzyka¹⁵, co zostało uwidocznione w tabeli 5.1.

Tabela 5.1. **Ocena ryzyka w procesie Oceny Wpływu (IA)**

| Ocena ryzyka | Ocena wpływu (IA) |
|---|---------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Identyfikacja potencjalnych istotnych rodzajów ryzyka • Identyfikacja kto i w jaki sposób ma dokonać oceny ryzyka | Identyfikacja problemu |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ocena rodzajów ryzyka i niepewności • Uzupelnic i/lub potwierdzić, że ocena ryzyka jest niezbędna | Ocena problemu i podstaw |
| <ul style="list-style-type: none"> • Identyfikacja kryteriów ryzyka i przeprowadzenie jego pomiaru | Definicja celów |
| <ul style="list-style-type: none"> • Opracowanie opcji zarządzania ryzykiem, aby wyeliminować transfer lub ograniczenia ryzyka | Opracowanie opcji |
| <ul style="list-style-type: none"> • Uwzględnienie w analizie ryzyka oceny wpływu, wykorzystanie audytu do zbadania, jak wrażliwa jest regulacja na niepewność | Ocena opcji |
| <ul style="list-style-type: none"> • Plan komunikowania o ryzyku, redukcja niepewności, adaptacja podejścia do zarządzania ryzykiem, jeśli jest to konieczne, monitorowanie nowych/istniejących rodzajów ryzyka itp. | Zarys planu monitorowania i ewaluacji |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Better Regulation "Toolbox"*, European Communities, 2015, s. 77, 78, http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm [dostęp: 8.01.2015].

¹⁴ Ibidem, s. 4.

¹⁵ *Better Regulation – simply explained*, Luxembourg European Communities, 2006; *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) State of Play and Outlook "REFIT Scoreboard"*, Commission Staff Working Document, Strasbourg, 19 May 2015; *Better Regulation "Toolbox"*, European Communities, 2015, http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm [dostęp: 8.01.2015].

Potwierdzają to także cele *Better Regulation*, sformułowane w cytowanej publikacji, a poruszające zagadnienia stabilności finansowej, usług finansowych i Unii Kapitałowej, które nie odnoszą się bezpośrednio do ryzyka regulacyjnego¹⁶. Wśród wielu omawianych zagadnień przeważają propozycje dotyczące utworzenia i działania europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych, rynku papierów wartościowych, uelastycznienia i odbiurokratyzowania procesu legislacyjnego.

Między filozofią Risk-based Regulation (RbR) a Oceną Wpływu (IA) występują zasadnicze różnice. O ile ryzyko regulacyjne w koncepcji RbR nadaje rytm pracy całego procesu regulacyjnego, to w IA ryzyko jest tylko jednym z elementów wynikowych działań analitycznych¹⁷; pełni w IA tylko funkcję uzupełniającą, konstatującą przyjęty wariant projektu regulacyjnego. W koncepcji RbR regulator jest głównym, aktywnym graczem, któremu rzeczywiście zależy na osiągnięciu zamierzonych celów regulacji. Co więcej, koncentruje się on na wszystkich kluczowych etapach procesu legislacyjnego (opracowanie projektu, wdrożenie, egzekwowanie i ewaluacja procesu). Natomiast w koncepcji IA regulator jest z założenia przekonany o swojej nieomyślnej roli w ustanowieniu celowości regulacji. Jego podstawowym zadaniem staje się realizacja funkcji *compliance* tak, aby instytucje finansowe w maksymalnym stopniu przestrzegały wymagań regulacyjnych. W IA regulator koncentruje się na estymacji korzyści i kosztów. Natomiast z reguły brakuje w tych działaniach miejsca na skupienie, determinację i pomysły, jak oceniać ryzyko konkretnych projektów regulacyjnych¹⁸. W koncepcji RbR działanie regulatora jest podporządkowane zwiększeniu elastyczności procesu regulacyjnego, usuwaniu istotnych przeszkód. Tymczasem w IA wysiłek zmierza do osiągnięcia kompromisu i wymuszenia przestrzegania ustaleń regulacyjnych wśród kluczowych interesariuszy krajowych i międzynarodowych. Natomiast nie dokonuje się optymalizacji alokacji zasobów w zależności od wysokości ryzyka regulacyjnego.

Takie podejście do ryzyka regulacyjnego w dokumentach UE można uzasadnić poglądem samej Unii w sprawie możliwości dublowania prac już z racji obowiązków podejmowanych przez organizację OECD.

5.3. Metodyczne wyzwania związane z implementacją ryzyka regulacyjnego

Struktura instytucjonalna, z wielu poważnych przyczyn, jest niezbędna dla skutecznej i efektywnej implementacji kategorii ryzyka regulacyjnego do praktyki stanowienia prawa. Na VI Kongresie Compliance zorganizowanym przez Uniwersytet Viadrina, który odbył się 6 listopada 2015 roku na GPW, wyraźnie podkreślano, że jakiegokolwiek wymaganie regulatorów w stosunku do praktyki biznesowej w Niem-

¹⁶ Zob. *Better Regulation...*, op. cit., punkt 3, s. 19–26, http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm [dostęp: 8.01.2016].

¹⁷ Zob. 2014, Revision of the European Commission Impact Assessment Guidelines, Public Consultation Document, s. 19, ec.europa.eu/.../impact/docs/iag_pc_questionnaire_en... [dostęp: 12.01.2016].

¹⁸ Zob. *Assessing the Costs and Benefits of Regulation*, Study for the European Commission, Secretariat General, Final Report, Brussels, 10 December 2013; *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, red. J. Górniak, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2015.

czech musi mieć podstawę prawną. W związku z tym, po pierwsze, konieczne są instytucje, które czuwałyby nad opracowaniem przepisów, procedur i zasad oraz implementowały ten proces za pomocą odpowiednich metod i instrumentów do praktyki funkcjonowania przedsiębiorstw, monitorując go i kontrolując. Po drugie, instytucje te wzięłyby na siebie odpowiedzialność za adekwatność tych działań i ich rozwój. Po trzecie, trudno wyobrazić sobie, żeby zarządzanie ryzykiem, które wymaga ponoszenia kosztów i wiąże się z różnymi konsekwencjami istotnymi dla licznych podmiotów regulowanych i klientów, mogło okazać się skutecznym instrumentem, jeśli nie byłoby instytucjonalnej architektury odpowiedzialnej za całość efektów regulacji bądź za fragmenty tego procesu. Po czwarte (co jest wyrażone w niniejszej książce), efekty regulacji zależą od działań wielu regulatorów i interesariuszy, zatem niezbędna jest alokacja zadań i odpowiedzialności. Po piąte, to nie oznacza, że wdrożenie koncepcji ryzyka regulacyjnego wymaga budowy w każdym przypadku nowych instytucji, które obciążają kosztami graczy rynkowych i budżet państwa.

Dla implementacji kategorii ryzyka regulacyjnego do praktyki regulacyjnej władze mogą rozważyć trzy różne scenariusze. Pierwszy scenariusz to nic nie zmieniać w istniejącej architekturze, lecz uruchomić „miękkie instrumenty regulacyjne” w celu upowszechnienia tej koncepcji. Mogą one przyjąć formę programu lub projektu realizowanego, np. w sektorze bankowym.

Drugi scenariusz mógłby polegać na tym, że regulator, np. KNF, opracowuje rekomendację, jak wykorzystać ryzyko regulacyjne w praktyce oceny ryzyka sektora bankowego. Uważam jednak, że tego typu rekomendacja nie powinna powielać dotychczasowej praktyki. Nie może też być interpretowana jak wymaganie o najwyższym poziomie pilności realizacji przez podmioty regulowane. Takie podejście nie zachęca do aktywnego udziału podmiotów regulowanych oraz pozostałych interesariuszy w opracowaniu tej rekomendacji.

Trzeci scenariusz zakłada adaptację rozwiązań przyjętych w krajach, w których zarządzanie ryzykiem osiągnęło określony sukces. Nawiązać więc można do procedur przyjętych przez Wielką Brytanię, Australię lub Kanadę.

W polskiej praktyce regulacyjnej największe powodzenie i skuteczność zapewniłoby wdrożenie drugiego scenariusza.

Użyteczność i przydatność ryzyka regulacyjnego w praktyce kreowania dobrych regulacji wymaga wprowadzenia wielu zmian na wszystkich etapach procesu regulacyjnego. Oto kilka najważniejszych kwestii, które powinny się zmienić, chociaż są trudne do osiągnięcia. Jedną z kluczowych spraw to zamiana postawy regulatora wobec percepcji ryzyka regulacyjnego, jego roli i stosunku do niego otoczenia, w tym MF, NBP i społeczeństwa. W mojej ocenie, regulator działa w środowisku zdeterminowanym. Jest świadomy własnej silnej pozycji, przekonany o swojej profesjonalnej wiedzy, wysokiej zdolności do podejmowania racjonalnych decyzji, których źródłem jest dobro publiczne. Przyjęcie do praktyki regulacyjnej koncepcji i kategorii ryzyka regulacyjnego powoduje, że wiele decyzji regulacyjnych może się okazać zbędnych, nie w pełni skutecznych i nie w pełni efektywnych. Dlatego aptekarska

ocena działań regulatora bywa kwestionowana, a nawet spotka się z represyjnymi reakcjami czy sankcjami. Władze polityczne i gospodarcze mają jednak obowiązek zagwarantować pole do podejmowania nawet takich nietrafionych decyzji, aby rekomendowane podejście nie musiało zakończyć się fiaskiem.

Kolejną ważną zmianą na linii regulator i otoczenie jest czytelne określenie, w miarę precyzyjne, celów opracowanych regulacji. Czyhają tu jednak różne pułapki. W praktyce regulowania sektora finansowego często stosowanym zabiegiem jest odwoływanie się w uzasadnianiu przesłanek wprowadzenia regulacji do kategorii ochrony klienta. Zalicza się tu też nagminne wykorzystanie luk prawnych, wąsko rozumiany interes grupowy lub interes indywidualnych podmiotów, ogromną siłą ekonomiczną podmiotów regulowanych oraz kierowanie się nieokreślonym interesem społecznym. Nie są też znane granice presji politycznej, wywieranej na opracowanie i wdrożenie regulacji, ani ukryte działania i instrumenty do tego wykorzystywane. Tego typu wyjaśnienia są często tylko parawanem, za którym skrywają się inne cele. Szukanie kompromisu między tymi dwiema stronami, tj. regulatorem a władzą gospodarczą czy polityczną, nie jest w pełni możliwe. Niezbędne wydaje się zatem powołanie niezależnej instytucji, która oceniałaby bezstronnie jakość regulacji, w tym jej efekty społeczno-ekonomiczne czy ekologiczne.

Uważna obserwacja sytuacji w obrębie praktyki regulacyjnej sugeruje, że regulator, niestety, dysponuje skromnymi zasobami do realizacji całego procesu opracowania, wdrożenia i egzekwowania regulacji. W konsekwencji proces regulacyjny jest zazwyczaj zakończony przyjęciem ustawy. Czasami ogranicza się jeszcze do badania marginesowych kwestii, które nie decydują o sukcesie regulacji. Wydaje się, że regulator, nie narażając na szwank reputacji, może w swoich działaniach wykorzystywać różne źródła i kanały informacyjne, aby dogłębnie weryfikować zagrożenia związane z daną regulacją. Dotyczyłoby to np. korzystania z baz informacji UE, baz danych ośrodków akademickich lub zamawiania z odpowiednim wyprzedzeniem grantów tematycznych w Narodowym Centrum Nauki (NCN), Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR), czy w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Ale niestety, nie jest to powszechnie stosowane. Nie są również w pełni wykorzystywane systematyczne spotkania regulatora z mediami. Brak jest w środkach masowego przekazu życzliwego rzecznika popularyzującego wiedzę o stosowanych w kraju regulacjach tych, które zostały niedawno wdrożone i tych, które usunięto z ustawodawstwa.

Nie można dokonać doskonalenia procesu regulacyjnego bez przeprowadzenia jego kompleksowej ewaluacji. Ewaluacja jest okresową oceną planowanych, trwających lub ukończonych projektów, programów lub polityki. Celem ewaluacji jest odpowiedź na jednostkowe problemy związane z projektowaniem, wdrożeniem i osiągniętymi rezultatami¹⁹, a jej szczególną formą – Oceną wpływu (*Impact Evaluation*) – która bada związek między przyczynami i skutkami projektowanej regulacji.

Pierwszym zadaniem w procesie ewaluacji jest identyfikacja skali odchylenia projektu regulacyjnego (lub wersji uchwalonej) od osiągniętych efektów (skutków)

¹⁹ P.J. Gertler et al., *Impact evaluation in practice*, World Bank, Washington 2011, s. 7.

regulacji. Ewaluacja regulacji wykorzystuje ryzyko regulacyjne i poszukuje odpowiedzi na poniższe zagadnienia:

- jakie zmiany i czynniki spowodowały, że kluczowe założenia, posiadane zasoby, poziom zaangażowania, aktywność regulatora, instrumenty regulacyjne przyjmowane w projekcie regulacyjnym odchyliły się od tych, które wystąpiły;
- czy była właściwa reakcja regulatora na zachodzące zmiany i rezultaty, czy też regulator szukał usprawiedliwień swej bezczynności, podkreślając niemożność wpływania na uwarunkowania i otoczenie;
- rozpoznanie, jakie popełniono błędy na poszczególnych etapach opracowania, wdrożenia i obowiązywania przepisów regulacyjnych;
- opracowanie czytelnych i precyzyjnych wniosków, które pozwalałyby uniknąć powielania błędów w przyszłości.

Z ewaluacją regulacji nie należy zwlekać, gdyż słabości na ogół ujawniają się w pierwszym okresie jej obowiązywania (pierwsze miesiące czy nawet pierwszy rok). Śledzenie procesu regulacyjnego wskazuje, że podmioty regulowane już na wczesnym etapie opracowania i dyskusowania o przyszłym projekcie regulacyjnym przygotowują swoje plany prewencyjne, gdyby dany kształt regulacji był obligatoryjny. Zrozumiałe, że instytucje regulowane nie ujawniają szczegółów swoich przyszłych zachowań.

Doświadczenia zdobyte podczas oceny skutków regulacji pozwalają sformułować opinię, że im mniej precyzyjna jest analiza regulacji *ex ante*, tym trudniej przychodzi ocenić skuteczność i efektywność regulacji *ex post*. Ewaluacja metodyki opracowania regulacji uwzględniającej kategorię ryzyka regulacyjnego, aby odznaczała się wysokim poziomem jakościowym, powinna być²⁰:

- innowacyjna – testuje nowe obiecujące podejście;
- powtarzalna – metoda jest skalowalna i może być zastosowana w różnym otoczeniu;
- istotna strategicznie – wymaga ponoszenia relatywnie dużych zasobów, obejmuje liczne podmioty i ludzi;
- nie testowana – niewiele jest wiadomo na temat efektywności regulacji w przekroju globalnym lub w danym kontekście (uwarunkowaniach);
- jest wpływowa – jej wyniki mogą być udostępnione osobom podejmującym kluczowe decyzje regulacyjne.

Kompleksowy proces ewaluacji ryzyka regulacyjnego opisuje szczegółowo poradnik ONZ²¹. Ewaluacja obejmuje następujące obszary tematyczne²²:

- cele regulacji;
- zarządzanie zasobami;
- identyfikację ryzyka;

²⁰ Ibidem, s. 11.

²¹ *Risk Management in Regulatory Frameworks: Towards a Better Management of Risks*, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations, New York–Geneva 2012, Chapter 7.

²² Ibidem, s. VIII.

- pomiar ryzyka;
- kryteria wyboru strategii;
- wdrożenie strategii;
- przygotowanie do sytuacji kryzysowej;
- doskonalenie procesu zarządzania ryzykiem.

Każde nowe rozwiązanie, niezależnie od przedstawianych argumentów merytorycznych i faktów ich skutecznego czy nawet efektywnego wykorzystania w różnych krajach, nie jest przyjmowane z pełną aprobatą, lecz jego akceptacja łączy się z różnymi zastrzeżeniami i krytyką. Uważam, że dopóki w praktyce nie zostanie sprawdzone regulowanie sektora finansowego, to nie dostrzeże się walorów zastosowania kategorii ryzyka w procesie stanowienia prawa.

Kto zatem powinien się podjąć misji weryfikowania rekomendowanej koncepcji? W moim przekonaniu, byłoby najlepszą decyzją powierzenie tego zadania Komisji Nadzoru Finansowego. Składa się na to kilka powodów. Zanim je jednak przedstawię, wskazać warto i na inne możliwości, np. Ministerstwo Finansów, NBP lub bezpośrednio przez zamówienie skierowane do środowisk naukowych.

Po pierwsze, KNF ma dostateczne zasoby finansowe, ludzkie i organizacyjne, by podjąć się misji weryfikowania rekomendowanej koncepcji. Istotne są również zasoby informacyjne, które pochodzą z badania i oceny stanu finansowego banków. Zgodnie z metodyką BION, główne obszary ryzyka są poddawane szczegółowemu badaniu według konkretnego dnia roku kalendarzowego. Pracownicy KNF sprawujący nadzór nad tą wiedzą mają dostęp do sprawozdawczości finansowej, strategii i modeli biznesowych banków. Co więcej, dysponują licznymi analizami tych sprawozdań i, co równie ważne, prowadzą inspekcje monitorowanych banków, mają styczność z radami nadzorczymi, członkami zarządów lub pracownikami odpowiedzialnymi za określone obszary zarządzania ryzykiem. Poza tym członkowie zarządu KNF zasiadają również w innych instytucjach, np. w Komitecie Stabilności, BFG czy w NBP.

Drugie zadanie, po zidentyfikowaniu skali odchyłań projektu regulacyjnego, dotyczy tego, od której regulacji zacząć postępowanie. Odpowiedź jest prosta – wystarczy przejrzeć te projekty regulacyjne, które są zapowiadane lub stały się przedmiotem prac Komisji Europejskiej. Wybrać należy ten, który najbardziej odpowiada nam strategicznie lub który – według wstępnych ocen – jest dla Polski największym zagrożeniem lub największą szansą. Ważnym kryterium jest złożoność projektu. Unikać więc trzeba tych projektów regulacyjnych, które są konfliktowe, zbyt skomplikowane oraz podejmowane w ekspresowym tempie.

Regulatorzy w procesach regulacyjnych przywiązują nadmierną wagę do uwzględnienia wszystkich możliwych sytuacji, jakie mogą pojawić się w toku wdrażania i obowiązywania regulacji. Współczesne życie instytucji finansowych dostarcza coraz to nowych przypadków, wyjątków i okoliczności, które nie zostały dostatecznie uregulowane. W związku z tym, aby prawo nie stwarzało możliwości dowolnych interpretacji, konieczna jest większa niż dotąd dyscyplina w formułowaniu zasad

regulacyjnych tak, by podmioty regulowane mogły wykazać się dynamiką działania. Wiąże się to szczególnie z rozwojem cywilizacji cyfrowej. M. Marcinkowska przytacza zasady stosowane przez regulatora angielskiego Financial Services Authority (FSA)²³. To specyficzny punkt widzenia regulatora, określający pravidła, według których instytucje finansowe powinny uczestniczyć w procesie regulacyjnym. Określa go jedenaście zasad wskazanych do zrealizowania przez instytucje finansowe. Są to: integralność; umiejętności, troska i staranność; zarządzanie i kontrola; finansowa ostrożność; zachowanie rynkowe; uwzględnienie interesów klienta; komunikacja z klientami; umiejętność rozwiązywania konfliktów; budowanie relacji zaufania z klientami; ochrona aktywów klienta; relacje otwarte i kooperacyjne z regulatorem.

W Wielkiej Brytanii w systemie regulowania sektora finansowego zaszły istotne zmiany po uchwaleniu 19 grudnia 2012 roku Financial Service Act. Mogą być one impulsem do przemyślenia i rozważenia, czy obowiązujący w Polsce system regulowania sektora finansowego należy nadal utrzymywać, czy też trzeba poszukiwać alternatywnych rozwiązań instytucjonalnych. Zgodnie z przywołanym aktem prawnym nastąpiła tam likwidacja scentralizowanej instytucji nadzorczej Financial Service Authority i dokonano innego podziału stref regulacji. *Bank of England* przejął odpowiedzialność za stabilność finansową, koncentrując się nad regulacjami makro- i mikroostrożnościowymi. *Prudential Regulation Authority (PRA)* stał się częścią Banku Anglii i teraz odpowiada za regulacje oraz nadzór nad 1700 bankami. Natomiast *Financial Conduct Authority (FCA)* przejął ochronę praw klientów. Instytucja FCA posiada uprawnienia do regulowania zagadnień związanych z marketingiem produktów finansowych i z ustalaniem minimalnych standardów. Dysponuje też uprawnieniami do zakazu oferowania produktów finansowych lub natychmiastowego wycofania czy modyfikacji promocji produktów finansowych celowo wprowadzających w błąd klientów. W konsekwencji FCA dąży do tego, aby:

- zapewnić uczciwe traktowanie klientów przez instytucje finansowe;
- stymulować zdrową i innowacyjną konkurencję między instytucjami finansowymi;
- identyfikować potencjalne ryzyka i skutecznie na nie reagować.

FCA deklaruje, że proces stanowienia regulacji podporządkowany jest wykorzystaniu zasady proporcjonalności, a zarazem skupia się na tych obszarach i instytucjach finansowych, które generują wysokie ryzyka dla realizacji jej głównych celów.

W projektach regulacji sektora finansowego mogą być przyjęte przez regulatora zasady, których przykłady poniżej przedstawiono.

Zasady ogólne

Zasada 1.

Zarządzanie ryzykiem regulacyjnym ma prowadzić do opracowania efektywniejszych regulacji, które wymusza działanie ukierunkowane na większą wrażliwość wobec skutków regulacji, ich złożoność i elastyczność wszystkich uczestników procesu regulacyjnego.

²³ M. Marcinkowska, *Regulation and self-regulation...*, op. cit., s. 156.

Zasada 2.

Regulator musi się bardziej wykazywać precyzją w formułowaniu zasad i mechanizmów regulacyjnych niż dążeniem do uzyskania perfekcyjności przepisów, które odpowiadałyby wszystkim możliwym realiom, jakie potrafią się ujawnić w praktyce gospodarczego funkcjonowania podmiotów regulowanych.

Zasada 3.

Chociaż w procesie regulacji uczestniczy niezliczona liczba podmiotów pośrednio i bezpośrednio regulowanych oraz instytucji, to za całość skutków ekonomiczno-społecznych i ekologicznych odpowiada regulator.

Zasady dotyczące opracowania regulacji**Zasada 4.**

Uzyskanie korzyści z zarządzania ryzykiem regulacyjnym odniesie się tylko wtedy, gdy ryzyko regulacyjne jest obecne we wszystkich kluczowych etapach procesu regulacyjnego, czyli ma charakter przedsięwzięcia kompleksowego.

Zasada 5.

Dobrych regulacji nie uzyska się, jeśli w procesie ich opracowania będą tylko uczestniczyć prawnicy i ekonomiści, a zabraknie wyobraźni i miejsca dla przedstawicieli nauk społecznych – psychologów, socjologów czy etnologów, ponieważ we współczesnym świecie coraz większą rolę odgrywają wartości społeczne i dążenia społeczeństw.

Zasada 6.

Nie dopuścić do tego, by regulacja osiągnęła niski poziom jakościowy, tylko należy szybko przejść od modelu restrykcyjnego stanowienia regulacji do modelu relacyjnego, uwzględniającego interesy regulowanych podmiotów i społeczeństwa obywatelskiego.

Zasada 7.

Odejść jak najszybciej od opracowywania takich regulacji, które uwzględniają tylko oczekiwania i warunki rynku krajowego na rzecz uwarunkowań europejskich i globalnych.

Zasada 8.

Trzeba zerwać ze stereotypem, że opracowanie regulacji nic nie kosztuje; niestety, mogą generować poważne środki. Dlatego trzeba je stosować selektywnie, kierując się kryterium poziomu ryzyka i wartością korzyści netto.

Zasady dotyczące implementacji regulacji**Zasada 9.**

Regulator powinien dołożyć wszelkich starań, aby wyjaśnić podmiotom regulowanym cele regulacji i kluczowe założenia.

Zasada 10.

Nie wdrażać regulacji, jeśli nie rozpoznano norm zachowania i struktury reakcji podmiotów regulowanych.

Zasada 11.

Polityka regulacyjna powinna być tak prowadzona, aby w kolejnych etapach procesu uzyskiwać największy stopień dostosowania podmiotów regulowanych do postulowanych wymagań regulacyjnych.

Zasada 12.

Restrykcje regulacyjne nie są jedynym skutecznym instrumentem uzyskania akceptacji wymogów regulacyjnych; należy przyjmować adekwatny portfel różnych instrumentów regulacyjnych.

Zasada 13.

Regulator powinien starać się uzyskać w jak największym zakresie akceptację i włączenie „stron trzecich” do realizacji procesu regulacyjnego.

Zasady dotyczące egzekwowania regulacji**Zasada 14.**

Regulator powinien dostosować zachęty i kary do aktualnej kultury ryzyka, jaką reprezentują podmioty regulowane.

Zasada 15.

Proces monitorowania i kontrolowania nie może być rozpoczęty zbyt późno, im wcześniej, tym lepiej.

Zasada 16.

Regulator powinien wykorzystać informacje o tych podmiotach, które wzorowo dostosowują się do wymagań regulacyjnych.

Zasady dotyczące ewaluacji regulacji**Zasada 17.**

Proces ewaluacji należy podporządkować nie systemowi kar dla tych jednostek, które zawiodły, lecz skutecznym szkoleniem, jak unikać popełniania tych samych błędów.

Zasada 18.

Wyniki kompleksowej ewaluacji regulacji należy adresować do wszystkich kluczowych interesariuszy.

Stopniowe dostosowywanie się w procesie regulacyjnym do zasad i dobrych praktyk regulacyjnych przyniesie z pewnością pozytywne korzyści w postaci lepszych jakościowo regulacji, które muszą być wprowadzane w sektorze finansowym.

5.4. Perspektywy praktyki stanowienia legislacji w sektorze finansowym

Najważniejszą decyzją polskich regulatorów rynku finansowego byłoby postępowanie zgodne z wytycznymi polityki regulacyjnej UE i tendencjami, które mogą w najbliższych latach ujawnić się na rynku finansowym.

Fundamentalnymi programami, które znajdują się w centrum zainteresowań władz w obecnej kadencji UE, są *Better Regulation* i *Unia Kapitałowa*. Naczelną ideą programu zaprojektowanego przez Komisję Europejską pt. *Better Regulation*

jest lepsze stanowienie prawa²⁴. Aby skuteczniej osiągać cele polityczne wprowadzono szereg zmian o charakterze organizacyjnym oraz w samym podejściu do stanowienia prawa. Zrezygnowano z planowania celów ilościowych regulacji²⁵, przekształcono Radę ds. Ocen Skutków w niezależną Radę ds. Kontroli Regulacyjnej, wzmocniono program sprawności i wydajności regulacyjnej REFIT. W nowy sposób zapewniono też koordynację i współpracę między najważniejszymi instytucjami UE, tj. Komisją, Parlamentem i Radą (porozumienia międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa). Ponadto stworzono możliwość zgłaszania uwag do projektów aktów delegowanych (co nie było dotychczasową praktyką), a także postanowiono ogłaszać publicznie przez cztery tygodnie ważne akty wykonawcze. Według zamierzeń UE program REFIT, który był ustanowiony w 2012 roku dla uproszczenia prawa UE i ograniczenia kosztów regulacyjnych, będzie obecnie bardziej ukierunkowany, wymierny, kompleksowy i skuteczniej osadzony w politycznym procesie decyzyjnym.

Unia Kapitałowa (*Capital Markets Union* – CMU) jest projektem, który ma stworzyć warunki dla rozwoju kapitału podwyższonego ryzyka, dostępnego dla firm o wysokim potencjale rozwojowym i zapewniającym inwestorom większe przychody i zyski. Ten projekt powinien generować korzyści w formie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i finansowej stabilności²⁶. Prezentowali go N. Veron oraz M.G. Wolff na spotkaniu w Rydze, które odbyło się 25 kwietnia 2015 roku. Uczestnikami rozmów byli ministrowie finansów krajów UE i prezesi banków centralnych. Przejście na amerykański model finansowania przedsiębiorstw wymaga dwóch istotnych zmian. Po pierwsze, podjęcia się kluczowych reform w zakresie sprawozdawczości i w systemie przeprowadzania audytów. Po drugie, wprowadzenia reform w systemie informacji o kredytowaniu firm, o upadłości, opodatkowaniu, a także wykonanie kompleksowego przeglądu dotychczasowych regulacji związanych z rynkiem kapitałowym.

Nieuniknionym działaniem, które będzie musiała podjąć UE, stanie się przegląd sposobów implementacji w praktyce funkcjonowania instytucji finansowych pośród najważniejszych dyrektywy i rozporządzeń UE. W trakcie tych przedsięwzięć zostaną zapewne podjęte wysiłki dokończenia brakujących legislacji związane z projektem Unii bankowej (filar związany z *Resolution Regime* i scentralizowanym systemem gwarantowania depozytów). UE dąży więc do poprawy jakości prawa przez działania instytucjonalne i ograniczenie nowych projektów regulacyjnych.

Stanowienie legislacji będzie też wynikać ze zmian zachodzących na rynku finansowym, a zwłaszcza na rynku usług bankowych. Obejmą one głównie struktury rynku, nowego modelu konkurowania i kultury organizacyjnej instytucji finan-

²⁴ *Program lepszego stanowienia prawa: pytania i odpowiedzi*, Strasburg, 19 maja 2015, Komisja Europejska. Zestawienie informacji, europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4989_pl.htm [dostęp: 9.01.2016].

²⁵ W ostatnich pięciu latach Komisja Europejska zaproponowała średnio ponad 130 nowych inicjatyw rocznie, a w 2015 roku tylko 23 inicjatywy.

²⁶ N.Veron, M.G. Wolff, *Capital Market Union – A vision for the long growth*, Bruegel Policy Contribution, Issue 2015/05, April 2015.

sowych, potrzeby posiadania nowych rodzajów danych i systemu raportowania, również obszaru dotyczącego nadzoru korporacyjnego i ryzyka. Na te zagadnienia wskazują m.in. raporty światowej firmy konsultingowej KPMG²⁷. Zgodnie z pływającymi z nich wnioskami, europejskie banki wprawdzie zwiększyły poziom swojej stabilności i bezpieczeństwa, lecz wymagają jeszcze znacznego unowocześnienia systemu zarządzania, w tym zarządzania ryzykiem, aby odzyskać wyższą rentowność prowadzonej działalności. W opinii KPMG banki europejskie utraciły zdolność do wytwarzania niezbędnej dla dalszego rozwoju rentowności. Wymaga to radykalnych zmian strategii instytucji finansowych, opracowania nowych modeli biznesowych, podejścia do nowej metodyki oceny apetytu na ryzyko i wprowadzenia nowej kultury zarządzania ryzykiem. Wiąże się to również ze zmianami w systemie informacyjnym i stosowaniem nowych narzędzi analitycznych.

Z względu na to, że zidentyfikowane tendencje zmian, jakie mogą zachodzić na rynku finansowym, wymagają kosztownych inwestycji, ich powodzenie będzie zależało od współpracy i współdziałania regulatorów, nadzorców krajowych i unijnych z reprezentacjami instytucji finansowych. Tylko w ten sposób okaże się możliwe pokonanie przeszkód, na jakie mogą natrafiać instytucje finansowe w dostosowywaniu się do nowych wymagań rynkowych.

W najbliższych kilku latach polska praktyka legislacyjna będzie również podporządkowana rozwiązywaniu specyficznych problemów krajowych. Do nich zaliczyć należy:

- wdrożenie ustawy o nadzorze makroekonomicznym²⁸;
- wdrożenie ustawy o opodatkowaniu banków²⁹; niektóre banki spółdzielcze mogą wymagać pomocy z powodu bankructwa. To dotyczyć może także banków komercyjnych;
- nierozwiązany problem frankowiczów, czyli klientów z hipotecznymi kredytami mieszkaniowymi we frankach;
- inkorporację innowacji produktowych, procesowych i organizacyjnych, które mogą naruszać ochronę bezpieczeństwa i prywatności klientów;
- regulację instytucji finansowych, które nie podlegają KNF (instytucje *shadow banking*);
- przeciwdziałania prawne związane z rosnącą skalą cyberprzestępczości;
- prawne działania wspierające realizację programów rządowych (np. poręczenia i gwarancje dla inwestorów prywatnych lokujących środki w gospodarkę wodną, odnawialne źródła energii, poprawę efektywności energetycznej, a także wspierające restrukturyzację czy rozwój sektora publicznego);

²⁷ *Evolving Banking Regulation*, EMA Edition Is the end in sight?, February 2014, kpmg.com; *Evolving Banking Regulation Part One From Design to Implementation*, March 2015, kpmg.com; *Evolving Banking Regulation Part Two Bank Structure: The Search for a Viable Strategy*, April 2015, kpmg.com KPMG International.

²⁸ Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. 2015 poz. 1513.

²⁹ Ustawa o opodatkowaniu niektórych instytucji finansowych z 15 stycznia 2016 r., Dz.U. 2016 poz. 68.

- niewidoczne osłabienie skuteczności działania instytucji nadzorczych i regulacyjnych ze względu na dokonywane radykalne zmiany kierownictwa w zarządach tych instytucji.

Warto skonstatować, że w krajowej praktyce legislacyjnej zagadnienia ryzyka regulacyjnego nie funkcjonują w wariacie, jaki przyjęto w tej książce. W użyciu jest natomiast kategoria ryzyka prawnego. Często te dwie kategorie są traktowane jak synonim, co powoduje liczne nieporozumienia w sposobie pomiaru tego typu ryzyka i zarządzaniu nim. W sektorze finansowym ryzyko prawne jest składnikiem ryzyka operacyjnego. K. Kuziak przedstawia pięć definicji ryzyka prawnego, w tym propozycje: Grupa 30 – 1993 r., Komitet Bazylejski – 1997 r., K. Jajuga – 2003 r., T. Kaczmarek – 2005 r., R. Kendall – 2000 r. Autorka przyjmuje określenie ryzyka prawnego „jako zagrożenia (możliwości poniesienia strat) wynikającego ze stosowania prawa i przestrzegania prawa w działalności przedsiębiorstwa”³⁰. Z tej definicji nie jest jasny przekaz, czy występują jakiegokolwiek korzyści z regulacji. W skrajnym przypadku przedsiębiorstwa mogą ponosić tylko koszty łączące się z daną regulacją. Natomiast w pracy *Budowa wartości wymiaru sprawiedliwości* wyodrębniona została hybryda pojęciowa w postaci ryzyka regulacyjno-prawodawczego. Tak zdefiniowane ryzyko obejmuje³¹:

- ryzyko wadliwej identyfikacji potrzeb legislacyjnych;
- ryzyko nadmiernego unormowania;
- ryzyko niedostatecznego uregulowania;
- ryzyko niestosowalności w praktyce regulacji;
- ryzyko nieosiągnięcia celów regulacji;
- ryzyko niestabilności prawa.

Przedstawione tu skrótowo definicje potwierdzają, że w zakresie definiowania i interpretacji ryzyka regulacyjnego i prawnego pojawiają się nieporozumienia, które nie wynikają tylko z niezręczności zapisów, ale także mają uzasadnienie merytoryczne. W procesie opracowania i wdrożenia regulacji muszą uczestniczyć co najmniej dwaj kluczowi interesariusze: regulator i podmioty regulowane o odmiennych oczekiwaniach. W praktyce legislacyjnej nie można wyznaczyć ścisłych granic, które pokazywałyby odrębne skutki regulacji dla regulatora i podmiotów regulowanych. Dlatego próba pokazania dominującego obszaru rodzajów ryzyka, które zależą w największym stopniu od regulatora, prowadzi do skuteczniejszego zarządzania procesem legislacyjnym. W tej publikacji wyeksponowane zostały charakterystyczne cechy, pozytywne efekty i konsekwencje wynikające z włączenia ryzyka regulacyjnego do procesu stanowienia regulacji finansowych.

³⁰ K. Kuziak, *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2008, nr 1196, s. 93.

³¹ *Ryzyko prawne a zaufanie do wymiaru sprawiedliwości [w:] Budowa wartości wymiaru sprawiedliwości. Wymiar prawny, zarządczy i ekonomiczny*, red. P. Banasik, Kowalewski & Wolff, Gdynia 2015, s. 300.

Podsumowanie

Punktem wyjścia do rozważań w tym rozdziale stała się ocena dotychczasowego systemu regulacji sektora finansowego, która wskazała jego silne strony, a także słabości. Z analizy regulacji opracowanych przez KNF wynika, że dotychczas była prowadzona polityka konserwatywna, która korzystnie wpływała na niski poziom ryzyka mikro- i makroostrożnościowego. Podkreślono w toku rozważań, że aktualnie wdrażany i stosowany system badania oraz analizy sytuacji finansowej i rynkowej banków BION nie daje bezpośrednich podstaw do wykorzystania kategorii ryzyka regulacyjnego w procesie stanowienia regulacji dla sektora finansowego.

Mimo że UE formalnie nie gloryfikuje zarządzania ryzykiem regulacyjnym, a zaleca metodykę IA, to kraje UE będące członkami organizacji OECD są zdecydowanie motywowane do stosowania koncepcji *Risk-based Regulation*. OECD przejęła na siebie zadanie aplikacji i upowszechnienia koncepcji RbR w sektorach strategicznych, w tym w sektorze finansowym.

Sformułowano 18 zasad dla różnych etapów zarządzania ryzykiem regulacyjnym, tj. regulacji odnoszącej się do fazy opracowania regulacji, jej implementacji, egzekwowania i ewaluacji. Ponadto, pozostając w nurcie przyjętego w tej pracy rozumowania, uznano za celowe uzupełnienie instytucjonalnej infrastruktury o powołanie niezależnej instytucji, która oceniłaby jakość stanowionych regulacji w sektorze finansowym.

Ważnym postulatem publikacji jest konieczność prowadzenia w sposób kompleksowy ewaluacji wdrażanych regulacji do praktyki instytucji finansowych. Z jednej strony dokonuje się bowiem proces stopniowego ich doskonalenia, a z drugiej – szerzej otwierają się drzwi dla wdrażania kategorii ryzyka regulacyjnego i zarządzania, opierającego się na tym ryzyku w procesie stanowienia regulacji.

Z analizy materiału zawartego w tym rozdziale wynika, że chaos regulacyjny, który powstał po kryzysie finansowym subprime w 2007 roku, zmusił środowisko bankowe, w stopniu większym niż to było dotychczas, do wykorzystania zarządzania ryzykiem regulacyjnym w procesach legislacyjnych.

Zakończenie

Niniejsza książka wpisuje się w nurt publikacji prezentowanych już w poprzednich latach uczestnikom Forum Bankowego, które jest organizowane corocznie przez Związek Banków Polskich. Nadrzędnym celem tych rozpraw jest przybliżenie dążeń środowiska i jego starań w sprawie podniesienia jakości prawa dotyczącego funkcjonowania sektora finansowego (bankowego).

Przedstawione tu w pięciu rozdziałach rozważania wskazały na istotę, przesłanki, korzyści i warunki skutecznej implementacji ryzyka regulacyjnego do stanowienia prawa w sektorze finansowym, zwłaszcza w jego najważniejszym elemencie, czyli sektorze bankowym. Korzyści z zastosowania ryzyka regulacyjnego w procesie legislacyjnym są wielorakie. Lista ich jest bardzo pojemna i przedstawiona w różnych fragmentach publikacji. Skupiają one uwagę regulatora na realizacji celów regulacji, eliminują projekty regulacyjne o wysokim ryzyku już we wczesnych etapach tworzenia idei kształtu regulacji. Praktyka legislacyjna dowodzi, że wiele krajowych regulacji jest uchwalanych w wyniku rządowych lub politycznych deklaracji, chociaż rynek usług finansowych wskazuje na ich fałszywą racjonalność. Regulacje opracowane z wykorzystaniem ryzyka regulacyjnego prowadzą też do efektywniejszej alokacji posiadanych zasobów. Ograniczają te ryzyka, które stanowią największe wyzwanie dla regulatora i podmiotów regulowanych. Nie jest to alokacja zasobów będących w posiadaniu regulatora według reguł przypadkowych czy intuicyjnych.

Publikacja podkreśla również konieczność całkowicie innego modelu opracowania regulacji w Polsce, której siłą napędową powinno być zarządzanie ryzykiem regulacyjnym. Stara się wykazać jego przydatność w aktualnych uwarunkowaniach, gdy coraz silniejsza konkurencja regulacyjna i towarzyszący jej arbitraż (wynikający z otwartych granic dla działalności gospodarczej w UE) tworzą istotne zagrożenia, a zarazem szanse skutecznego i efektywnego regulowania sektora finansowego. Rola sektora finansowego, rozumianego jako kluczowe dobro publiczne, i rosnące znaczenie regulacji finansowych wzmacniają argumentację za włączeniem tej kategorii ryzyka regulacyjnego do procesu legislacyjnego. Nie można też pomijać faktu, że dominująca część regulacji sektora finansowego w Polsce ma charakter międzynarodowy oraz światowy i zdarza się, iż jego procedury są nieadekwatne do krajowych warunków funkcjonowania instytucji finansowych.

W publikacji została też sformułowana opinia i wykazano jej zasadność, że dobre regulacje w sektorze finansowym uwzględniają ryzyko regulacyjne, lecz wykorzystanie ryzyka regulacyjnego nie wymaga wdrożenia dodatkowych sankcyjnych legislacji.

Jest to być może przekonanie przesadzone. Jednak odnoszę wrażenie, że krajowy system stanowienia prawa znalazł się daleko od nowoczesnych teoretycznych nurtów regulacji. Luka między praktyką a postulatami „Ekonomicznej Analizy Pra-

wa” jest kosmiczna. Co więcej, nie stosujemy wielu dobrych, sprawdzonych praktyk legislacyjnych. Dlatego w książce przeprowadzono analizę nurtów teoretycznych dotyczących stanowienia prawa w gospodarce. Poza tym opisano sześć modeli opracowania regulacji w odniesieniu do sektora finansowego i wyeksponowano publiczną i prywatną teorię regulacji. Krytycznemu oglądowi poddano opinię, że w publicznej teorii regulacji przyjmowane są idealistyczne założenia o przesłankach, jakimi kieruje się regulator w opracowaniu projektów legislacyjnych oraz o jego nieograniczonych kompetencjach i umiejętnościach. Prywatne teorie regulacji, obecne w praktyce regulacyjnej sektora finansowego, w niewielkim stopniu poddane są empirycznym wynikom badania. Ponadto podkreślono brak poszerzonych badań dotyczących wpływu czynnika politycznego na proces stanowienia regulacji.

Wśród opisywanych i ocenianych koncepcji (modeli) opracowania i wdrażania regulacji znalazły się: pionowa (*Vertical Enforcement*), pozioma (*Horizontal Regulation*), interaktywna (*Responsive Regulation*), opierająca się na ryzyku (*Risk-based Regulation* – RbR), inteligentna/zwinna (*Smart-Regulation*) oraz samoregulacja (*Self-Regulation*). Piątą achillesową tych modeli są słabości metodyczne związane z pomiarem ryzyka (np. brak definicji ryzyka regulacyjnego, opisu założeń, identyfikacji czynników ryzyka, ich kategoryzacji, formalnej postaci wzorów, danych i informacji niezbędnych do zweryfikowania metody, oceny zgodności definicji ryzyka regulacyjnego z metodą pomiaru).

W związku z powyższym najważniejszą część książki poświęcono metodom pomiaru ryzyka regulacyjnego. Zarekomendowano metodę nawiązującą do dorobku koncepcji *Risk-based Regulation* i uwzględniającą cztery grupy czynników ryzyka regulacyjnego. Należą do nich: zaangażowanie regulatora, dysponowane przez niego zasoby, postawy i zachowania podmiotów regulowanych, a także aktywność regulatora. Idea tworzenia miary ryzyka regulacyjnego jest w dużym stopniu podobna do przyjętej metodyki oceny zasady proporcjonalności. Polega na identyfikacji składowych czynników ryzyka regulacyjnego, ocenie tych czynników na podstawie punktowej oceny kryteriów (np. prawnych, ekonomicznych, zarządczych itp.) oraz na transformacji czynników ryzyka i ich wpływu na syntetyczną miarę ryzyka. Jest to na razie dość ogólna, wyjściowa propozycja, która w intencji autora będzie przedmiotem weryfikacji projektów regulacyjnych, jakie mogą być wprowadzone w najbliższych latach. W opracowaniu analizuje się jeszcze najważniejsze aspekty zarządzania ryzykiem regulacyjnym począwszy do prezentacji założeń, a skończywszy na aspektach komunikacji wyników pomiaru dla zainteresowanych interesariuszy.

W publikacji przedstawiono, zdaniem autora, wiele kwestii ważnych dla praktyki stanowienia prawa w sektorze finansowym. Objęły one: znaczenie pojęcia „dobra regulacja”, wykorzystanie ryzyka regulacyjnego w praktyce legislacyjnej różnych krajach, potrzebę szerszego wykorzystania samoregulacji we wdrażaniu innowacji przełomowych w instytucjach finansowych, czy też odniosły się do nowej roli zasad, jakimi mógłby się kierować regulator w procesie zarządzania ryzykiem regulacyjnym.

Najbardziej cenną wartością, zwłaszcza dla autora, uzyskaną z pracy nad tą książką jest to, że pozwoliła ona odkryć nowe obszary badań naukowych. Takie, których wyniki powinny być użyteczne w opracowaniu reformy polskiego sektora finansowego, aby mógł w większym stopniu finansować działalność indywidualnych i korporacyjnych klientów, a zarazem rozwijał się w sposób bezpieczny i stabilny.

Załączniki

Załącznik 1

Czynniki ryzyka i kryteria związane z zaangażowaniem

| Czynniki ryzyka | Kryteria oceny ryzyka |
|--|---|
| 1. Zaangażowanie regulatora | <ul style="list-style-type: none">• Liczba posiedzeń Zarządu w okresie opracowania regulacji.• Liczba spotkań z pracownikami.• Ogólna liczba spotkań z interesariuszami. |
| 2. Zaangażowanie polityczne | <ul style="list-style-type: none">• Zakres i skala interwencji zbiorowych i indywidualnych.• Stanowiska partii politycznych.• Debaty i konferencje publiczne. |
| 3. Zaangażowanie mediów ogólnokrajowych | <ul style="list-style-type: none">• Liczba artykułów przed opracowaniem projektu (wdrożeniem i egzekwowaniem).• Liczba debat przed opracowaniem projektu (wdrożeniem i egzekwowaniem).• Jakość i czas trwania publicznych debat. |
| 4. Zaangażowanie portali społecznościowych | <ul style="list-style-type: none">• Liczba forów dyskusyjnych.• Liczba lajków/hejtów.• Liczba uczestników stron odwiedzających. |
| 5. Wsparcie ze strony innych regulatorów | <ul style="list-style-type: none">• Jakość współpracy – spotkania, wymiana informacji, uzgadnianie stanowisk. |
| 6. Partnerstwo z podmiotami regulowanymi | <ul style="list-style-type: none">• Liczba spotkań z podmiotami regulowanymi.• Odpowiedzi na pytania podmiotów regulowanych.• Jakość merytoryczna odpowiedzi.• Prowadzenie negocjacji.• Oferowanie samoregulacji.• Korzystanie z danych i informacji podmiotów regulowanych. |

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 2

Czynniki ryzyka i kryteria związane z zasobami

| Czynniki ryzyka | Kryteria ryzyka |
|---|--|
| 7. Zasoby finansowe regulatora | <ul style="list-style-type: none"> Budżet regulacji. |
| 8. Jakość kompetencji i umiejętności pracowników instytucji regulującej | <ul style="list-style-type: none"> Ocena jakościowa (nowy problem, cząstkowa znajomość, pełna wiedza). |
| 9. Dostępność do danych i informacji | <ul style="list-style-type: none"> Posiadanie niezbędnych obiektywnych i subiektywnych informacji. |
| 10. Umiejętności komunikacji | <ul style="list-style-type: none"> Liczba uczestników utrzymujących stały kontakt. Pozytywne opinie o regulatorze. Reakcja na każdą ofertę (zapytanie ze strony) regulatora. |
| 11. Zasoby i umiejętności organizacyjne | <ul style="list-style-type: none"> Posiadanie baz danych o interesariuszach. Identyfikacja kluczowych interesariuszy, zwłaszcza opornych. Duża wrażliwość na sygnały przesyłane przez interesariuszy. Dotarcie do kluczowych interesariuszy najpóźniej w ciągu tygodnia. |
| 12. Baza zewnętrznych ekspertów | <ul style="list-style-type: none"> Korzystanie ze stałych ekspertów. |
| 13. Prowadzenie własnych badań lub korzystanie z badań innych | <ul style="list-style-type: none"> Liczba prowadzonych badań własnych. Korzystanie z wyników badań kupionych. Korzystanie z wyników badań darmowych. |

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 3

Czynniki ryzyka i kryteria oceny związane z podmiotami regulowanymi

| Czynniki ryzyka | Kryteria ryzyka |
|---|---|
| 14. Ocena skali wpływu regulacji na pozycję rynkową, finansową i konkurencyjną podmiotów regulowanych | <ul style="list-style-type: none"> • Ocen postaw podmiotów. • Oczekiwane efekty negatywne. • Oczekiwane korzyści. |
| 15. Postawy i zachowania podmiotów regulowanych | <ul style="list-style-type: none"> • Dotychczasowa ocena reakcji podmiotów na regulacje. • Oczekiwana ocena reakcji podmiotów regulowanych. • Jakość planowanych działań stymulujących. |
| 16. Dojrzałość prawna i analityczna podmiotów regulowanych | <ul style="list-style-type: none"> • Uczestnictwo w branżowych lub regionalnych zrzeszeniach krajowych firm. • Uczestnictwo w branżowych lub regionalnych zrzeszeniach zagranicznych. • Liczba zamawianych ekspertyz zewnętrznych na temat regulacji. • Indywidualnie zamawiane ekspertyzy. |
| 17. Poziom determinacji podmiotów regulowanych | <ul style="list-style-type: none"> • W jakich obszarach wymagań regulacyjnych podmioty będą interweniować? • Jakie maksymalne środki finansowe zamierzają przeznaczyć na interwencje? • Czy zamierzają wystąpić na drogę sądową? |
| 18. Postawy i zachowania stron trzecich | <ul style="list-style-type: none"> • Czy podmioty regulowane odwołują się do pomocy „stron trzecich”? • Czy podmioty regulowane współpracują ze „stronami trzecimi”? • Czy są skłonne finansować działalność stron trzecich? |

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 4

Czynniki ryzyka i kryteria oceny związane z aktywnością regulatora

| Czynniki ryzyka | Kryteria ryzyka |
|--|--|
| 19. Znajomość zasad i mechanizmu regulacyjnego przez podmioty regulowane | <ul style="list-style-type: none"> • Czy regulator prowadzi stałe akcje edukacyjne? • Kto jest uczestnikiem tych przedsięwzięć edukacyjnych? • Jaka jest ocena jakości tych działań regulatora? |
| 20. Planowane motywacyjne instrumenty ekonomiczne | <ul style="list-style-type: none"> • Jakie instrumenty motywacyjne planuje się wprowadzić (ceny, koszty, limity, zakazy, kary)? • Jaka jest zdolność monitorowania egzekucji tych instrumentów? • Czy zamierza się eskalować siłę oddziaływania tych instrumentów? |
| 21. Planowane instrumenty motywacyjne dla opornych podmiotów | <ul style="list-style-type: none"> • Czy rozpoznaje się ukryte i jawne podmioty niechętne danej regulacji? • Czy jest specjalnie opracowany plan działań stymulujących? • Jaka jest logika takiego planu (zastraszanie czy zachęcanie)? |
| 22. Planowane działania administracyjne | <ul style="list-style-type: none"> • Jakie podmioty obejmie się planowanymi inspekcjami? • Jaki charakter będą miały inspekcje kontrolne? • Jaka jest skuteczność prowadzonych inspekcji? |
| 23. Komunikacja ze stroną publiczną | <ul style="list-style-type: none"> • Jakość komunikacji regulatora ze stroną publiczną? • Jakie rodzaje informacji przekazuje stronie publicznej (istotne, tylko pozytywne, tylko negatywne)? • Czy wykorzystuje się presję publiczną do zwiększenia skuteczności i efektywności efektów regulacji? |

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 5

Poziom ryzyka i kryteria oceny dotyczące zaangażowania

| Poziom ryzyka | Kryteria oceny Złe – Słabe – Umiarkowane – Dobre – B. dobre |
|--------------------------------|--|
| Ekstremalne (powyżej 90%) | |
| Wysokie (od 60% do 90%) | |
| Umiarkowane (od 30% do 60%) | |
| Minimalne (od 10% do 30%) | |
| Rzadko spotykane (poniżej 10%) | |

Źródło: opracowanie własne.

Przy ocenie uwzględnić kryteria:

- Spotkania regulatora z interesariuszami.
- Motywacje dla pracowników.
- Selekcja pracowników wg ich umiejętności, aby regulacja była skuteczna.
- Monitorowanie i kontrola postępu prac.
- Środki finansowe przeznaczane na opracowanie i wdrożenie regulacji.
- Kontakty z innymi regulatorami.
- Uczestnictwo regulatora w debacie publicznej.
- Problematyka dotycząca danej regulacji nie jest przedmiotem posiedzeń Zarządu.
- Prowadzi politykę zastraszania podmiotów regulowanych.
- Gromadzenie informacji na temat jak podobna regulacja była wdrażana w innych krajach.

Złe – 5 punktów

Słabe – 4 punkty

Umiarkowane – 3 punkty

Dobre – 2 punkty

B. dobre – 1 punkt

Załącznik 6

Poziom ryzyka i kryteria oceny związane z zasobami

| Poziom ryzyka | Kryteria oceny Złe – Słabe – Umiarkowane – Dobre – B. dobre |
|--------------------------------|--|
| Ekstremalne (powyżej 90%) | |
| Wysokie (od 60% do 90%) | |
| Umiarkowane (od 30% do 60%) | |
| Minimalne (od 10% do 30%) | |
| Rzadko spotykane (poniżej 10%) | |

Źródło: opracowanie własne.

Przy ocenie uwzględniać kryteria:

- Zasoby finansowe regulatora na opracowanie, wdrożenie i egzekwowanie danej regulacji.
- Jakość pracowników regulatora i ich doświadczenie.
- Dostępność do danych i informacji.
- Umiejętności komunikacji w zakresie procedur, zasad i mechanizmu regulacyjnego.
- Elastyczność w wykorzystaniu posiadanych zasobów i umiejętności organizacyjne.
- Solidność i wiarygodność zewnętrznych ekspertów.
- Prowadzenie własnych badań i korzystanie z badań prowadzonych w innych ośrodkach.

Złe – 5 punktów

Słabe – 4 punkty

Umiarkowane – 3 punkty

Dobre – 2 punkty

B. dobre – 1 punkt

Załącznik 7

Poziom ryzyka i kryteria oceny związane z podmiotami regulowanymi

| Poziom ryzyka | Kryteria oceny Złe – Słabe – Umiarkowane – Dobre – B. dobre |
|--------------------------------|--|
| Ekstremalne (powyżej 90%) | |
| Wysokie (od 60% do 90%) | |
| Umiarkowane (od 30% do 60%) | |
| Minimalne (od 10% do 30%) | |
| Rzadko spotykane (poniżej 10%) | |

Źródło: opracowanie własne.

Przy ocenie uwzględnić kryteria:

- Wpływ regulacji na pozycję rynkową, finansową i konkurencyjną podmiotów regulowanych.
- Dominujące postawy i zachowania podmiotów regulowanych.
- Dojrzałość prawnej kultury i analityczny poziom podmiotów regulowanych.
- Determinację podmiotów regulowanych, aby zastopować wdrożenie regulacji.
- Wpływu regulacji na zmianę struktury rynku lub reguł konkurencyjności.

Złe – 5 punktów

Słabe – 4 punkty

Umiarkowane – 3 punkty

Dobre – 2 punkty

B. dobre – 1 punkt

Załącznik 8

Poziom ryzyka i kryteria oceny związane z aktywnością regulatora

| Poziom ryzyka | Kryteria oceny Złe – Słabe – Umiarkowane – Dobre – B. dobre- |
|--------------------------------|---|
| Ekstremalne (powyżej 90%) | |
| Wysokie (od 60% do 90%) | |
| Umiarkowane (od 30% do 60%) | |
| Minimalne (od 10% do 30%) | |
| Rzadko spotykane (poniżej 10%) | |

Źródło: opracowanie własne.

Przy ocenie uwzględniać kryteria:

- Znajomość procedur, zasad i mechanizmu regulacyjnego przez podmioty regulowane.
- Motywacyjne instrumenty ekonomiczne.
- Specjalne motywacyjne instrumenty dla opornych podmiotów.
- Plany działań administracyjnych.
- Komunikacja ze stroną publiczną.

Złe – 5 punktów

Słabe – 4 punkty

Umiarkowane – 3 punkty

Dobre – 2 punkty

B. dobre – 1 punkt

Załącznik 9***Punktowa ocena wpływu analizowanej regulacji w przekroju różnych obszarów***

| Poziom wpływu/Liczba punktów | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| Ochrona klienta | | | | X | |
| Bezpieczeństwo i konkurencyjność sektora bankowego | | | X | | |
| Bezpieczeństwo i konkurencyjność w pozostałych sektorach finansowych | | | | | X |
| Wzrost gospodarczy | X | | | | |
| Kapitał społeczny | X | | | | |
| Ochrona środowiska naturalnego | | | X | | |

Źródło: opracowanie własne.

1 punkt – brak lub nieistotny skutek

5 – najwyższy poziom wpływu

Bibliografia

- A proposed risk management framework*, A report to NRC Chairman Gregory B. Jaczko from the Risk Management Task Force, April 2012, U.S. NRC.
- Albareda L., *Corporate responsibility, governance and accountability: from self-regulation to co-regulation*, "Corporate Governance: The international journal of business in society" 2008, Vol. 8, No. 4.
- Analiza skutków obniżenia opłaty interchange w Polsce*, NBP, sierpień 2015, Warszawa.
- Anderson A.R., Russell E.O., *Self-regulation: a strategic alternative for small firms*, "Journal of Business Strategy" 2014, No. 4.
- Argy S., Johnson M., *Mechanism for improving quality of regulations. Australia in an international context*, Staff Working Paper, July 2003.
- Arnone M., Borlini L., *International anti-money laundering programs. Empirical assessment and issues in criminal regulation*, "Journal of Money Laundering Control" 2010, Vol. 13, No. 3.
- Assessing the Costs and Benefits of Regulation*, Study for the European Commission, Secretariat General, Final Report, Brussels, 10 December 2013.
- Ayres I., Braithwaite J., *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press 1992.
- Baldwin R., Black J., O'Leary G., *Regulating Low Risks: Innovative Strategies and Implementation*, LSE Law, Society and Economy, Working Papers 2013, No. 9.
- Baldwin R., Black J., *Really responsive regulation*, Law, Society and Economy Working Papers, No. 15, London School of Economics, London 2007.
- Baldwin R., Cave M., Lodge M., *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*, Second edition, Oxford University Press, Oxford, New York 2012.
- Baldwin R., Cave M., *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Bartle I., *Risk based regulation and better regulation in the UK: towards what models of risk regulation*, Paper prepared for presentation at the Second Biennial Conference of the ECPR, Utrecht University, The Netherlands, June 5th–7th 2008.
- Bartle I., Vass P., *Self-regulation and the regulatory state. A survey policy and practice*, Research report 17, Centre for the Study of Regulated Industries, University Bath School of Management 2005.
- Baumol W.J., *Welfare Economics and the Theory of the State*, Harvard University Press, Cambridge 1952.

- Beck U., *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage Publications, London 1992.
- Better Regulation – simply explained*, Luxembourg European Communities, 2006.
- Better Regulation „Toolbox”*, European Communities, 2015, http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm, [dostęp: 8.01.2015].
- Biggar D., Heimler A., *An Increasing role for competition in the regulation of banks*, International Competition Network Antitrust Enforcement in Regulated Sectors, Bonn, June 2005.
- Black J., “Prudential regulation of banks”, in OECD, *International Regulatory Co-operation: Case Studies, Vol. 2: Canada-US Co-operation, EU Energy Regulation, Risk Assessment and Banking Supervision*, OECD Publishing 2013.
- Black J., Baldwin R., *When risk-based regulation aims low: A strategic framework*, “Regulation & Governance” 2012, No. 6.
- Black J., *Development of Risk and Regulation in Financial Services: Canada, the UK and Australia*, A research report. LSE and Political Science, London, September 2004.
- Black J., *Risk-based regulation*, Presentation to the Future of Legal Regulation Conference, Birkbeck College, 14 June, London 2010.
- Black J., *Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt*, Chapter 6 [in:] *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, OECD, Paris 2010.
- Black J., *The Development of Risk Based Regulation in Financial Services: Canada, the UK and Australia: A Research Report*, ESRC Centre for the Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, September, London 2004.
- Blanc F., *Risk based “regulatory delivery” for environmental rules – Why, how, with what effect?* EFFACE Conference Brussels, 3 November 2014.
- Blaug M., *Pieter Hennisman on Paretian Welfare Economics: a Comment*, “De Economist” 1993, No. 1.
- Blaug M., *The Methodology of Economics or How Economists Explain*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.
- Bounds G., *Challenges to Designing Regulatory Policy Frameworks to Manage Risks* [in:] *Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, OECD, Paris 2010.
- Braithwaite J., *The Essence of Responsive Regulation*, „UBC Law Review” 2011, Vol. 44, No. 3.
- Braithwaite J., Williams R., *Meta Risk Management and Tax System Integrity*, Australian National University, Working Paper 2001, No. 23.
- Bresser-Pereira L.C., *The Global Financial Crisis and a New Capitalism?* Working Paper, No. 592, The Levy Economics Institute, May 2010.
- Business Plan 2015/2016*, Financial Conduct Authority, London 2015.
- Chase-Jenkins L., Farr I., *Risk Appetite: A Boundary for Decisions*, “Emphasis” 2008, No. 1.

- Coglianesi C., Healey T.J., Keating E.K., Michael L., *The Role of Government in Corporate Governance, Regulatory Policy Program*, Center for Business and Government, available at: www.ksg.harvard.edu/cbg/rpp/, s. 5, [dostęp: 17.10.2015].
- Coglianesi C., *Measuring Regulatory Performance. Evaluating Impact of Regulation and Regulatory Policy*, Expert Paper, No. 1, August 2012.
- Curtis P., Carey M., *Risk Assessment and practice*, Deloitte & Touche LLP, COSO, October 2012, www.coso.org/.../COSOAnnncsOnlineSurvy2GainInpt... [dostęp: 15.01.2016].
- Czarny B., *Spory o naturę ekonomii dobrobytu we współczesnej metodologii ekonomii*, „Ekonomia” 2011, Vol. 27.
- Daniluk D., Niemierka S., *Nadzór bankowy w Polsce*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 9.
- Dean J. D., Giffin A. F., *What's your risk appetite?*, “Emphasis” 2009, No. 1
- Dembiński P. H., Beretta S., *Kryzys ekonomiczny i kryzys wartości*, Wydawnictwo M, Kraków 2014.
- Description of regulatory approaches to assessing the effectiveness, of regulatory activities at low risk sites and proposed good practice framework: Phase 1 report*. SNIFFER April 2011, s. 178 www.lse.ac.uk/.../Sniffer%20ER%2013%20final%20r. [dostęp: 09.06.2015].
- Dixit A.K., *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Perspective*, The MIT Press, Cambridge MA 1996.
- Doing Business Report Series*, World Bank Group, www.doingbusiness.org/~.../Doing%20Business/ [dostęp: 15.01.2016].
- Eccles T., Pointing J., *Smart regulation, shifting architectures and changes in government*, “International Journal of Law in the Built Environment” 2013, Vol. 5, No. 1.
- Epstein G., *Financialization, Rentier Interests, and Central Bank Policy*, University of Massachusetts, Amherst, June 2002.
- Evolving Banking Regulation Part Two Bank Structure: The Search for a Viable Strategy*, April 2015, kpmg.com KPMG International.
- Evolving Banking Regulation*, EMA Edition Is the end in sight?, February 2014, kpmg.com; *Evolving Banking Regulation Part One From Design to Implementation*, March 2015, kpmg.com.
- Executive Perspective on Top Risk for 2015*, Research Conducted by North Carolina State University's, ERM Initiative and Protiviti, www.protiviti.com/.../NC-State-Protiviti-Survey-Top- [dostęp: 19.02.2015].
- Fisher E., *Risk Regulatory Concepts and the Law [w:] Risk and regulatory policy: improving the governance of risk*, Chapter 2, OECD, Paris 2010.
- Foresight technologiczny przemysłu Insight 2030*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.
- Gertler P.J. et al, *Impact evaluation in practice*, World Bank, Washington D.C. 2011.

- Gier de M., Kramers R., *Doing right things for waste shipment inspections (DTRT-TFS)*, IMPEL, 2012, Description of regulatory approaches to assessing the effectiveness, of regulatory activities at low risk sites and proposed good practice framework: Phase 1 report, SNIFFER, April 2011, s. VII, www.lse.ac.uk/.../Sniffer%20ER%2013%20final%20r. [dostęp: 19.02.2015].
- Glasby J., *Whose risk is it anyway? Risk and regulation in an era of personalisation*, The Joseph Rowntree Foundation, September 2011.
- Grabosky P., *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Clarendon Press, 1998.
- Grabosky P., *Using Non-Governmental Resources to Foster Regulatory Compliance*, "Governance – An International Journal of Policy and Administration" 1995, Vol. 8, No. 4.
- Gunningham N., *Beyond compliance: next generation environmental regulation*, Australian Institute of Criminology, 2–3 September 2002.
- Gunningham N., Prest J., *Environmental Audit as a Regulatory Strategy: Prospects and Reforms*, "Sydney Law Review" 1993, Vol. 15.
- Gunningham N., *Reconfiguring environmental regulation: the future public policy agenda*, Australian National University, 1 January, 2008.
- Gunningham N., Sinclair D., *Designing Smart Regulation* [in:] P. Grabosky, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Clarendon Press, 1998.
- Hampton P., *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspections and Enforcement*, HM Treasury, London 2005.
- Hepburn G., *Alternatives to traditional regulation*, OECD Paris, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf.
- Hertig G., *Regulatory competition for EU financial services*, "The Journal of International Economic Law" 2000, No. 2.
- Hertog den J., *Economic theories of regulation* [w:] *Regulation and Economics*, eds R.J. van den J. Breghe, A. Paccas, Vol. 9, Encyclopedia of Law Economics, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton USA 2012.
- Hertog den J., *Reviews of theories regulation*, Discussion Paper Series 10–18, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Utrecht School of Economics, Utrecht University, December 2010.
- Holland J., *Price sensitive information and self-regulation by UK companies and financial institutions*, Part I i II, "Journal of Financial Regulation and Compliance" 1995, No. 3.
- Hutter B., *The attractions of risk-based regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation*, Discussion Paper, No. 33, London School of Economics and Political Science, London 2005.
- Hutter B.M., *What Makes a Regulator Excellent? A Risk Regulation Perspective*, Paper Prepared for the Penn Program on Regulation's Best-in-Class Regulator Initiative, London School of Economics and Political Science, June 2015.
- Ivec M., Braithwaite V., *Applications of responsive regulatory theory in Australia and overseas: update*, Regulatory Institutions Network, Working Paper 2015, No. 72 .

- Jajuga K., *Data analysis in finance – review of approaches and tendencies*. Prezentacja na konferencji zorganizowanej przez SGH w Warszawie poświęconej BIG Data w 2014 r.
- Jalilian H., Kirkpatrick C., *The impact of regulation on economic growth in developing countries a cross – country analysis*, Centre on Regulation and Competition. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK, 20 March 2006.
- Jamison N., *Developments in voluntary self-regulation*, “Journal of Financial Regulation and Compliance” 1998, Vol. 6, No. 1.
- Johansen I.L., Rausand M., *Foundations and choice of risk metrics*, Safety Science, 2014, Vol. 62.
- Joskow P.L., Noll R.G., *Regulation in Theory and Practice: An Overview* [in:] Studies in Public Regulation, ed. G. Fromm, MIT Press, 1981.
- Kapuścińska-Przybylska W., Skopowski M., *Wzywania związane z wdrożeniem jednolitego mechanizmu nadzoru* [w:] *Europejska Unia Bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2015.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., Szpringer W., *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, WIB, Warszawa 2014.
- Kasiewicz S., Rogowski W., *Inwestycje hybrydowe: nowe ujęcie efektywności*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Kasiewicz S., Rogowski W., *Ryzyko we współczesnym biznesie* [w:] *Nowoczesne zarządzanie biznesem. Projekt edukacyjny sektora finansowego. Skrypt*, Warszawa 2014.
- Kasiewicz S., *Ryzyko regulacyjne – narzędzie stanowienia lepszego prawa*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2010, nr 2/6.
- Kłósiewicz P. et al., *Papierologia czy bezpieczeństwo depozytów? Koszty administracyjne w sektorze bankowym w Polsce na przykładzie przestrzegania wybranych regulacji bankowych*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 243, NBP, Warszawa 2009.
- Kopyciński P., Mamica Ł., *Operacjonalizacja metodologii badań foresight*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, październik 2006.
- Krysiak Z., Seaman S., *Equity Based Metrics Used to Medel Financial Distress*, “Academy of Economics and Finance Journal”, Vol. 3, USA 2013.
- Krysiak Z., *Wartość ryzyka operacyjnego banku w ujęciu holistycznym*, „Bezpieczny Bank” 1 (50), 2013.
- Kurkliński L., *“Apetyt na ryzyko” w projektach związanych z produkcją energii odnawialnej* [w:] *Ryzyko inwestowania w polskim sektorze energetyki odnawialnej*, red. S. Kasiewicz, CeDeWu, Warszawa 2012, rozdz. IV.
- Kuziak K., *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1196, Wrocław 2008.
- Mandelkern Group on Better Regulation*, Final Report, 13 November 2001.

- Marcinkowska M., *Dodatkowe podatki i opłaty banków – potrzeby praktyki i i dylematy teorii finansów* [w:] Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 170, red. K. Jajuga, *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Problemy wiodące*, Wrocław 2011.
- Marcinkowska M., *Regulation and self-regulation in banking: in search of optimum*, „Bank i Kredyt” 2013, nr 2.
- McGarvie M., *A pragmatic approach to legal regulation*, Legal Services Commissioner, Victoria, Australia 2012.
- Metodyka badania i oceny nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających i spółdzielczych (Metodyka BION)*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, 24 kwietnia 2015.
- Montin Ch-H., *Regulatory Policy: the potential of best practice form OECD economies and around the world*, Conference on Smart Regulation, Moscow, 14 March 2014.
- Montin Ch-H., *Smart regulation: global challenge for policy makers*, ERRADA, Newsletter, April 2012.
- Nadzór bankowy 1989 – 2006, NBP, Warszawa 2006.
- National Risk Registration of Civil Emergencies*, Cabinet Office, London 2015.
- Nicoletti G., Pryor F.L., *Subjective and Objective Measures of the Extent of Governmental Regulation*, AEI-Brookings Center for Regulatory Studies, Washington, D.C. 2011.
- Nicoletti G., Scarpetta S., Boylaud O., *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*, ECO Working Paper 1999, OECD Publishing, Paris.
- Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, red. J. Górniak, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2015.
- OECD Better Life Index Country Reports*, www.oecd.org/.../BLI2013-Country-Notes.pdf [dostęp: 12.12.2015].
- OECD Framework Regulatory Policy*, OECD 2014.
- OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD, Paris 2005.
- Ogus A.J., *Regulatory Paternalism: When is it Justified* [in:] *Corporate Governance in Context*, eds K. Hopt, E. Wymeersch, H. Kanda, H. Baum, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Ojo M., *Co-operative and competitive enforced self-regulation*, “Journal of Financial Regulation and Compliance” 2011, Vol. 19, No. 2.
- Ojo M., *The growing importance of risk in financial regulation*, Center for European Law and Politics, University of Bremen, Oxford Brookes University, December 2009.
- Olson M., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge 1965.
- Owen B., Braeutigam R., *The Regulation Game: Strategic Uses of the Administrative Process*, Cambridge Massachusetts, Ballinger 1978.
- Palley T.I., *Financialization: What it is and Why it Matters*, Working Paper, No. 153, Amherst, November 2007.

- Papandrea F., *Regulation and cost-benefit analysis* [w:]. *Handbook of Research on Cost-Benefit Analysis*, ed. R.J. Brent, E. Elgar Publishing, Northampton [Massachusetts] 2009.
- Parker D., Kirkpatrick C., *Measuring Regulatory Performance. The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence*, Expert Paper, No. 3, OECD, July 2012.
- Pawłowicz L., *Stanowisko IBnGR wobec opodatkowania banków w Polsce*, <http://prnews.pl/wiadomosci/stanowisko-ibngr-wobec-opodatkowania-bankow-w-polsce-65517> [dostęp: 10.12.2015].
- Peltzman S., *The economic theory of regulation after a decade of deregulation* [in:] *The Brookings Papers of Economic Activity*, eds N. Bailey, C. Winston, Brookings Institution, Washington 1989.
- Peltzman S., *Towards a More General Theory of Regulation*, "Journal of Law and Economics" 1976, No. 2.
- Penn Program on Regulation's Best-in-Class Regulator Initiative, London School of Economics and Political Science, June 2015.
- Performance Programme (REFIT) State of Play and Outlook "REFIT Scoreboard"*, Commission Staff Working Document, Strasbourg, 19 May 2015.
- Peterson D., Fensling S., *Risk-based regulation: good practice and lessons for the Victorian context*, Conference paper presented at the Victorian Competition and Efficiency Commission Regulatory Conference, Melbourne, 1 April 2011.
- Pigou A., *The Economics of Welfare*, Macmillan, London 1932.
- Portal KNF [dostęp: 10.12.2015].
- Porter M., *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, New York 1990.
- Program lepszego stanowienia prawa: pytania i odpowiedzi*, Strasburg, 19 maj 2015, Komisja Europejska. Zestawienie informacji, europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4989_pl.htm [dostęp: 9.01.2016].
- Radaelli C., Fritsch O., *Measuring Regulatory Performance. Evaluating Regulatory Management Tools and Programmes*, Expert Paper, No. 2, OECD, July 2012.
- Ratajczak M., *Ekonomia i edukacja ekonomiczna w dobie finansyzacji gospodarki*, „Ekonomista” 2012, nr 3.
- Regulatory Policy: Towards to a New Agenda. Pathways to The Future. Key Messages*, OECD, Policy Conference, 28–29 October, Paris 2010.
- Regulatory risk framework, Australian government*, The Tertiary Education Quality and Standards Agency, February 2012.
- Regulatory risk. Trends and strategies for the CRO*, The Economist, July 2005.
- Reporting Business Risks: Meeting expectations*, ICAEW, Financial Reporting Faculty, 2011.
- Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD 2010.

- Risk Appetite & Tolerance*, The Institute of Risk Management, London 2011.
- Risk Assessment Tool and Guidance* (Including guidance on application), Health Service Executive, s. 12, www.hse.ie/eng/about/Who/.../riskcoctober.pdf [dostęp: 15.01.2016].
- Risk identification and assessment methodologies for securities regulators*, OICU- IOSCO, The Board of the International Organizations of Securities Commissions, June 2014.
- Risk Management in Regulatory Frameworks: Towards a Better Management of Risks*, Chapter 7, United Nations New York–Geneva 2012.
- Rogowski W., *Rachunek efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych*, Oficyna Wolters Kluwer business, 2013.
- Ryzyko prawne a zaufanie do wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Budowa wartości wymiaru sprawiedliwości. Wymiar prawny, zarządczy i ekonomiczny*, red. P. Banasik, Kowalewski & Wolff, Gdynia 2015.
- SEC Proposes New Derivatives Rules for Registered Funds and Business Development Companies* [dostęp: 30.01.2016.].
- Sen A., *Strategies and Revelation: Informational Constraints in Public Decisions* [in:] *Aggregation and Revelation of Preferences*, ed. J.J. Laffont, Amsterdam 1979.
- Senden L., *Soft law, self-regulation and co-regulation in european law: Where Do They Meet?*, “Electronic Journal of Comparative Law” 2005, Vol. 9, No. 1.
- Shapiro S., Glicksman S.R., *Risk Regulation at Risk*, Stanford University Press, California 2003.
- Skinner Ch., wykład dla pracowników SAS w Amsterdamie, 14 December, 2012.
- Smart Regulation. A regulatory strategy for Canada*. Report to the government of Canada, September 2004.
- Smarter Policy, choosing policy instruments and working in others to influence behaviour*, Australian Government, Commonwealth, Australia 2009.
- Snyder F., *The Effectiveness of EC Law* [in] *Implementing EC Law in the UK*, ed. T Daintith, J. Wiley, New York 1995.
- Stigler G., Friedland T., *What Can Regulators are Regulate*, “Journal of Law and Economics”, Vol. 5, October 1962.
- Stigler G., *The Theory of Economic Regulation*, “Bell Journal of Economics”, 1971, No. 2.
- Stiglitz J. E., *Cena nierówności. W jaki sposób dzisiejsze podziały społeczne zagrażają naszej przyszłości?* Krytyka Polityczna, Warszawa 2015.
- Stöhr A., *Approaches to financial regulation in view of the crisis*, “Journal of Financial Regulation and Compliance”, 2015, No. 1.
- Summary of discussions on risk and regulation at the meeting of the group on regulatory policy*, OECD, 1–2 December 2008.
- Szołno-Koguc J., Twarowska M., *Dodatkowe daniny sektora finansowego (banków) – przegląd międzynarodowy*, oprac. niepublikowane, Lublin, 6 grudzień 2015.

- Szymański W., *Czy globalizacja musi być irracjonalna?*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
- Szymański W., *Globalizacja – jej problemy i dylematy*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, SGH, Warszawa 2001.
- Top 10 for 2015. Our Outlook for financial markets regulation*. EMEA Centre for Regulatory Strategy, Deloitte LLP, London 2014.
- Trubek D., Cottrell P., Nance M., “*Soft Law*”, “*Hard Law*”, and *European Integration: Toward a Theory of Hybridity*, University of Wisconsin-Madison, April 21, 2005.
- Uche Ch.U., *The theory of regulation: A review article*, “*Journal of Financial Regulation and Compliance*” 2001, Vol. 9, No. 1.
- Ustawa o opodatkowaniu niektórych instytucji finansowych z 15 stycznia 2016 r., Dz.U. 2016 poz. 68.
- Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. 2015, poz. 1513.
- Veron N., Wolff M.G., *Capital Market Union – A vision for the long growth*, Bruegel Policy Contribution, Issue 2015/05, April 2015.
- Victor M., Martins M., *Theory regulation*, Sustainable Energy Systems, MIT Portugal, 2008/2009.
- Weers de K., *Towards a European Regulatory Toolkit On the Enforcement of Union Law by National Regulatory Authorities*, University Utrecht, Utrecht 2011.
- Williams A.D., *An Economic Theory of Self-Regulation*, Working Paper prepared for: The Political Economy Doctoral Workshop Department of Government, LSE, December 2004.
- Wood Ch., Ivec M., Job J., Braithwaite V., *Application of responsive regulatory theory in Australia and overseas*, Regulatory Institutions Network. Occasionally paper No. 15, June 2010.
- Wood S., Johannson N, *Six principles for integrating non-governmental environmental standards to Smart Regulation*, “*Osgoode Hall Law Journal*” 2008, Vol. 46, No. 2. Working Document, Strasbourg, 19 May 2015.
- Young R., *Six Pages of Legislation, 1.000 Pages of Regulation*, Competitive Enterprise Institute, 30 March 2011.
- Zygierewicz M., *Specjalny podatek od instytucji finansowych – próba poszukiwania najlepszego rozwiązania*, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 3.
- 2014 Revision of the European Commission Impact Assessment Guidelines*, public Consultation Document, s. 19 [dostęp: 12.01.2016].

Spis tabel i wykresów

Tabele

| | | |
|-------------|---|-----|
| Tabela 1.1. | Struktura jakości procesu regulacyjnego | 25 |
| Tabela 1.2. | Wskaźniki ewaluacji regulacji | 31 |
| Tabela 2.1. | Pozytywne skutki kategorii ryzyka regulacyjnego wynikające z jego włączenia w proces stanowienia regulacji | 43 |
| Tabela 2.2. | Priorytety regulacyjne | 46 |
| Tabela 2.3. | Podstawowe techniki zarządzania ryzykiem | 48 |
| Tabela 3.1. | System regulacji w warunkach niskiego ryzyka dla projektu regulacyjnego dotyczącego utylizacji odpadów komunalnych | 78 |
| Tabela 3.2. | Wyzwania w zakresie zarządzania ryzykiem regulacyjnym | 86 |
| Tabela 3.3. | Przyjęta koncepcja regulacji a elementy procesu zarządzania ryzykiem regulacyjnym. . . | 96 |
| Tabela 4.1. | Kategorie nadzorowanego ryzyka w wybranych krajach w sektorze finansowym . . . | 106 |
| Tabela 4.2. | Klasyfikacja niskiego ryzyka według J. Black i R. Baldwina | 110 |
| Tabela 4.3. | Współzależności między kategoriami czynników ryzyka regulacyjnego | 113 |
| Tabela 5.1. | Ocena ryzyka w procesie Oceny Wpływu (IA) | 134 |

Wykresy

| | | |
|-------------|--|-----|
| Wykres 1.1. | Mapa przyczyn i efektów regulacji | 29 |
| Wykres 2.1. | Strategie postępowania w stosunku do ryzyka regulacyjnego | 47 |
| Wykres 2.2. | Etapy zarządzania ryzykiem regulacyjnym wg D. Petersona i S. Fenslinga | 49 |
| Wykres 2.3. | Etapy zarządzania ryzykiem regulacyjnym przez TEQSA | 50 |
| Wykres 3.1. | Piramida wdrożenia regulacji. | 64 |
| Wykres 3.2. | Piramida ryzyka egzekwowania regulacji | 70 |
| Wykres 3.3. | Elementy metody GRID. | 78 |
| Wykres 3.4. | Formy regulacji rynku | 90 |
| Wykres 4.1. | Piramida regulacyjna | 109 |
| Wykres 4.2. | Proponowane metody pomiaru ryzyka regulacyjnego w sektorze finansowym | 110 |
| Wykres 4.3. | Modelowa macierz ryzyka regulacyjnego | 114 |
| Wykres 4.4. | Wyniki regulacji w ramach dotychczasowych i nowych okoliczności | 119 |
| Wykres 4.5. | Tolerancja i apetyt na ryzyko regulacyjne | 119 |
| Wykres 4.6. | Główne rodzaje instrumentów kontroli zachowań podmiotów regulowanych | 122 |
| Wykres 4.7. | Spektrum instrumentów polityki regulacyjnej | 123 |
| Wykres 5.1. | Struktura organizacyjna Komisji Nadzoru Finansowego. | 131 |

