

NOWY CEL ZARZĄDZANIA RYZYKIEM REGULACYJNYM

Stanisław Kasiewicz
KADP, KNoP, SGH
e-mail: skasie@sgh.waw.pl

Streszczenie: Rosnąca skala i częstotliwość występowania zagrożeń, jakie mogą dotknąć gospodarkę i społeczeństwo na poziomie krajowym wymaga zmiany podejścia do zarządzania ryzykiem regulacyjnym. W artykule postuluje się dokonanie przełomu w mechanizmie zarządzania ryzykiem regulacyjnym poprzez sformułowanie na nowo celu i kryteriów optymalizacji działań regulatorów. Referat składa się z czterech logicznie powiązanych części. Na początku uzasadnia się rolę i istotę zarządzania losowym ryzykiem regulacyjnym, następnie dokonuje się przeglądu przesłanek przemawiających za zarządzaniem ryzykiem regulacyjnym, która jest koncepcją od niedawna lansowaną m.in. przez instytucję OECD. Następnie określa się główne obszary tematyczne wchodzące w zakres zarządzania losowym ryzykiem regulacyjnym. W ostatniej i najważniejszej części referatu podejmuje się próbę uzasadnienia przeformułowania celu i kryteriów zarządzania ryzykiem regulacyjnym.

Słowa kluczowe: zarządzanie, ryzyko regulacyjne, cel zarządzania, regulacja

ISTOTA I DEFINICJA RYZYKA REGULACYJNEGO

Współcześnie wykształciły się trzy główne nurty określenia ryzyka w działalności gospodarczej. Pierwszy nurt, wskazuje na ryzyko jedynie jako zagrożenie osiągnięcia założonego celu biznesowego¹. Drugi nurt, podkreśla neutralny charakter ryzyka i wskazuje na możliwości zagrożenia lub osiągnięcia dodatkowych korzyści (pozytywnych efektów), jakie wiążą się z realizacją

¹ The book opens with the definition of risk regulation as 'governmental interference with market or social processes to control potential adverse consequences to health'. R. M. Bernero, The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes „Journal of Radiological Protection”, 2002, vol. 22, No 1.

przyjętego celu². Trzeci nurt, widzi w ryzyku głównie szanse osiągnięcia licznych korzyści związanych z założonym celem gospodarczym.

W definiowaniu losowego ryzyka regulacyjnego można odwołać się do standardu ISO 31000 i określić, iż „*ryzyko regulacyjne jest efektem niepewności w stosunku do oczekiwanych celów podejmowanych działań, które mogą wyrażać się w odchyleniach pozytywnych lub negatywnych od ustalonych przez regulatora*”. W tym miejscu warto poczynić kilka spostrzeżeń. Po pierwsze, aby zidentyfikować ryzyko regulacyjne i dokonać jego pomiaru, regulator musi podjąć próbę identyfikacji i skwantyfikowania celów projektowanego działania regulacyjnego. W przeciwnym przypadku nie można ustalić wielkości odchylenia, ani zarządzać ryzykiem, ani też nie ma racjonalnych przesłanek do jego ograniczania lub wykorzystania szans. Jeśli przyjrzeć się podejmowanym typowym działaniom regulatora np. co roku przyjętym ustawom (jedna z wielu stosowanych instrumentów regulacji), to ich szczegółowe zapisy rzadko pozwalają na kwantyfikację celów. Po drugie, ryzyko regulacyjne jest wyrazem braku posiadania pełnej informacji w momencie przygotowania i podejmowania danej decyzji regulacyjnej. Teoretycy znaleźli na to elegancki termin, iż ryzyko jest implikacją zjawiska „asymetrii informacji”. Po trzecie, definicja ryzyka regulacyjnego świadczy, że nie jest to jednowymiarowe zjawisko, lecz złożony proces zarządzania ryzykiem regulacyjnym składającym się z wielu powiązanych faz. Po czwarte, byłoby wysoce pożądane, aby koncentrować się na aspektach pozytywnych ryzyka regulacyjnego, co tworzyłoby korzystny klimat sprzyjający realistycznej analizie i redukowaniu ryzyka regulacyjnego. W przeciwnym przypadku zatriumfuje pragmatyka jednostronnej redukcji kosztów, a nie skuteczne i efektywne zarządzanie ryzykiem regulacyjnym. Po piąte, należałoby w pracach związanych z identyfikacją i pomiarem ryzyka regulacyjnego dążyć do posługiwania się miarami syntetycznymi czyli kompleksowo ujętymi konsekwencjami co najmniej w obszarze społecznym, ekonomicznym i związanym z ochroną środowiska.

PRZESŁANKI ZAINTERESOWANIA PROBLEMATYKĄ RYZYKA REGULACYJNEGO

Powszechnie znany jest paradygmat teorii ekonomii i w naukach o zarządzaniu, że otoczenie zewnętrzne w którym funkcjonuje sektor przedsiębiorstw i również publiczny jest wysoce nieciągłe, zmienne, niepewne i wysoce skomplikowane³. Proces globalizacji i światowa konkurencja są w trakcie ujawniania i krystalizowania swoich atrybutów, obok budowania nowych mechanizmów, dokonują się procesy destrukcji istniejących instytucji, strategii

² K. Jajuga, Zarządzanie ryzykiem, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 13.

³ Zob. prace np. Wł. Szymański, A. Koźmiński, czy I. Hejduk i W. Grudzewski.

i modeli biznesowych. Zatem to warunki otoczenia zewnętrznego sprawiają, że skala i zakres ryzyka są nieporównywalnie większe niż to było w okresie lat 90. XX wieku. rynku. Jeśli przesłanką podejmowanych decyzji gospodarczych jest założenie, że otoczenie zewnętrzne jest stabilne w czasie i nie występuje ryzyko, to najczęściej proces decyzyjny prowadzi do nietrafionych i kosztownych decyzji. Zrozumiałe jest też, że ciężar skutków podejmowanych decyzji rządowych jest niebotycznie większy niż w przypadku typowej decyzji, jaką podejmują zarządy lokalnych firm czy przedsiębiorstw działających na rynku ogólnokrajowym.

Straty z tytułu katastrof wyniosły w 2005 r. ok. 230 mld \$, co stanowiło 0,5% światowego PKB, w 2008 r. huragan Katrina spowodował straty na poziomie 200 mld \$⁴. Istotne jest to, że straty te mają tendencję wzrostową. Powódź tysiąclecia w 1997 r. w Polsce spowodowała śmierć 55 osób, a straty materialne szacowano na poziomie 3,5 mld \$⁵.

Drugą ważną przesłanką przemawiającą za zmianą podejścia do ryzyka regulacyjnego jest liczba uchwalanych co roku ustaw. Od końca 2001 r. do końca lipca 2005 r. posłowie uchwalili 894 ustawy. Było to o blisko 40 % więcej niż w poprzedniej kadencji (640 ustaw) i prawie dwa razy więcej niż w latach 1993-1997 (470 ustaw)⁶. Machina ustawodawcza pracuje nadal wydajnie, bo w 2008 r. uchwalano ok. 250 ustaw, a w 2009 r. ok. 230.

Tak wysoka aktywność na polu legislacyjnym, zwłaszcza w zbliżonych obszarach problemowych może powodować potencjalne kumulowanie się negatywnych skutków legislacji w wymiarze społecznym, ekonomicznym i środowiskowym. Takie prawdopodobieństwo ujawnienia się negatywnych konsekwencji nie jest tylko teoretyczne, skoro ocena skutków każdej ustawy dokonuje się w różnym czasie, a więc obejmuje ocenę odmiennych uwarunkowań rynkowych, ocenę przeprowadzają odmiennie zespoły ekspertów i doradców, a co najważniejsze każda ustawa jest weryfikowana w sposób autonomiczny. Warto podkreślić, że realizatorzy programu „Sprawne Państwo”, którzy poddali analizie wykonanie programu prac legislacyjnych w II połowie 2009 r. podają, że ponad 50% pozycji w programie (65) stanowiły projekty ustaw związane z wdrożeniem prawa Unii Europejskiej. Istotne jest to, że projekty „unijne” koncentrowały się na tematyce gospodarczo – społecznej i były przygotowywane w wielu ministerstwach⁷.

⁴ J. Radisch, R. Iannizzato, Innovation in risk management, op.cit., s. 4.

⁵ Raport Bankier.pl i Grupy Ergo Hestia, Zabezpiecz dobytek przed powodzią prportal.pl/.../raport-bankierpl-i-grupy-ergo-hestia-zabezpiecz-dobytek-przed-powodzią/ z dnia 22.03.2010.

⁶ P. Skwirowski, Sejm: Krajobraz po legislacyjnej nawałnicy „Gazeta Wyborcza” z dnia 05.08.2005.

⁷ R. Zubek i inni, Barometr legislacyjny: Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów za II półrocze 2009 r. według stanu na 31.12.2009. Sprawne Państwo. Program Ernst & Young, s. 11.

Jeśli dokona się analizy teoretycznej i krytycznego przeglądu wyników badań empirycznych poświęconych zarządzaniu ryzykiem w instytucjach finansowych i w przedsiębiorstwach od 1990 roku na podstawie artykułów opublikowanych w czołowych magazynach (np. *Journal of Risk and Uncertainty*, *Risk Analysis*, *Harvard Business Review*), to wniosek jaki nasuwa się z analizy jest taki, że dokonał się niewiarygodny postęp we wszystkich niemal obszarach zarządzania ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem nie jest współcześnie przywilejem najbardziej renomowanych instytucji finansowych i korporacji światowych, lecz dedykowane jest do wszystkich organizacji. Byłoby jakimś wielkim zaniedbaniem, aby propozycje bardziej proaktywnego podejścia do ryzyka nie znalazły wyraz także w jednostkach sektora publicznego, w tym w działaniach rządu i jego agencji.

Ważną przesłanką do uwzględnienia ryzyka w ocenie skutków regulacji są doświadczenia (lekcja) z ostatniego kryzysu finansowego (tzw. kryzys *subprime* – początek 2007 r., USA), który ujawnił z jednej strony dużą rangę zarządzania ryzykiem, a z drugiej strony liczne jego słabości. Wśród tych słabości, powszechna krytyka dotyczyła funkcjonowania instytucji nadzorczych i regulacyjnych na rynku działania instytucji finansowych.

Trzy kluczowe kwestie są ważne dla dokonania przełomu w podejściu do ryzyka regulacyjnego. Pierwszą jest przyjęcie definicji ryzyka regulacyjnego, a drugą jest organizacyjne usytuowanie analizy ryzyka regulacyjnego w pracach sejmu, senatu, rządu i jego agencji oraz kancelarii prezydenta. Natomiast trzecią jest stworzenie mechanizmu prowadzącego do stymulowania działań na rzecz ograniczania ryzyka i zwiększenia jego skuteczności i jego efektywności. Te dwie pierwsze kwestie były już częściowo omówione na w oczekującym na opublikowanie artykule w „Nowym Życiu Gospodarczym”, dlatego uwaga będzie skoncentrowana na trzecim wymienionym zagadnieniu. Zanim przystąpi się do jego ekspozycji, przedstawiony zostanie zakres przedmiotowy ryzyka regulacyjnego, który tworzy ramy dla jego ewentualnej identyfikacji i pomiaru.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY RYZYKA REGULACYJNEGO

Regulacje są ujmowane w literaturze przedmiotu wąsko lub szeroko. Wąskie ujęcie regulacji odnosi się do wszelkich działań rządu i jego agencji, które polegają na wykorzystaniu aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń, zarządzeń) do zmiany zachowań interesariuszy. Na przykład uchwalenie ustawy o zakazie palenia w miejscach publicznych jest modelową regulacją, która ma m.in. chronić osoby niepalące przed szkodliwym oddziaływaniem dymu tytoniowego. Jest sprawa bezdyskusyjną, że rząd i jego agencje mogą stosować bogate instrumentarium narzędzi wpływających na zmiany postrzegania i reagowania interesariuszy na określone obszary decyzyjne. Na przykład promowaniu zdrowego trybu życia społeczeństwa mogą towarzyszyć programy, polityki i działania zwiększające zakres uprawiania sportu, ograniczenia masowej skali używania leków dostępnych

bez recepty, skłaniające do racjonalnego spożycia prostych cukrów, tłuszczy zwierzęcych itp.

W definiowaniu i interpretacji ryzyka regulacyjnego zaobserwować można w dostępnych publikacjach wiele nieporozumień, które elegancko opisują Fischhoff i Morgan. Podkreślają, że jest ono wynikiem występowania zbyt wielu rodzajów ryzyk, określeń ryzyka i wartości⁸. W teorii finansów wyróżnia się dwie klasy ryzyka: ryzyko czyste i ryzyko spekulacyjne⁹. Ryzyko czyste występuje wtedy, gdy istnieje niebezpieczeństwo poniesienia straty bez żadnej szansy wygranej. Natomiast ryzyko spekulacyjne oznacza, że istnieje szansa zarówno wygranej jak i poniesienia straty. Ryzyko czyste jest związane z:¹⁰

- działaniem sił natury (np. powodzie, huragany, trzęsienia ziemi, tsunami),
- z wadami technicznymi i błędami człowieka (np. katastrofa budowlana, katastrofa lotnicza),
- działaniem osób trzecich (np. kradzież, dewastacja, rozbój).

Zdaniem Autora, klasyczne podejście do definiowania, a zwłaszcza interpretowania ryzyka regulacyjnego wymaga pewnego przewartościowania i modyfikacji. Okazuje się, że tego rodzaju ryzyka występują obecnie dość powszechnie w porównaniu z poprzednimi dekadami, gdy ryzyko regulacyjne oznaczało występowanie zdarzeń o bardzo niskim poziomie prawdopodobieństwa. Jedną z przyczyn tego stanu jest to, że we współczesnych warunkach poszczególne kraje stanowią jakby „małe wioski”, zwiększył się więc obszar obserwacji. W wyniku wybuchu w kwietniu 2010 r. wulkanu w Eyjafjoell w Islandii została zamknięta przestrzeń powietrzna nad dużą częścią Europy, w tym nad Polską. Co więcej, aktualnie dostępne instrumentarium jest na tyle bogate, że z każdym rodzajem ryzyka mogą być powiązane nie tylko zagrożenia, ale i potencjalne korzyści (ograniczenie negatywnych skutków). Pozytywne efekty zarządzania ryzykiem tworzą te możliwości, które zapobiegają nadmiernej utracie wartości aktywów, nie powodują powstawania dodatkowych zobowiązań wobec innych jednostek i osób trzecich bądź utracie spodziewanych przychodów i dochodów. Syntetyczną miarą zarządzania ryzykiem regulacyjnym mogą być przepływy pieniężne netto, jakie uzyskuje się poprzez skuteczne zarządzania ryzykiem. Dla zobrazowania tej koncepcji warto odwołać się do porównania skutków trzęsienia ziemi w Haiti i Chile w 2010 r.. W Chile, mimo olbrzymiej siły tego kataklizmu, co najmniej 500 razy większej niż tego, który w ubiegłym miesiącu nawiedził

⁸ B. Fischhoff, G. Morgan, *The Science and Practice of Risk Ranking*, “Horizon” 2009, vol. 10, No 3, s. 41.

⁹ A.H. Mowbray, R.H. Blanchard, C.A. Williams Jr., *Insurance*, 6 th ed., N. York: McGraw-Hill Book Co., 1969.

¹⁰ L. Niedziałkowski, *Zarządzanie ryzykiem losowym* Komitet Audytu. Forum Polski Instytut Dyrektorów, GPW Warszawa 25 marca 2010, s. 34.

Haiti, liczba ofiar jest relatywnie niewielka. I choć w chilijskich miastach sporo jest wysokich, a czasem nawet bardzo wysokich budynków, zawalił się – jak wynika z dotychczasowych doniesień – tylko jeden wieżowiec, w Concepción¹¹. Jedną z istotnych przyczyn różnic w kosztach trzęsienia ziemi w tych krajach jest z pewnością stopień dojrzałości zarządzania ryzykiem regulacyjnym.

Użycie terminu ryzyko regulacyjne ma też pewnie kontekst pragmatyczny. Unika się wówczas stosowania kategorii „spekulacyjne ryzyko regulacyjne”, co jest teoretycznie bardziej poprawne, ale ma negatywne skojarzenie w odbiorze społecznym, gdyż implikuje, że rząd i jego agencje zachowują się jak hazardziści. Co więcej, użycie terminu ryzyko regulacyjne podkreśla niemal automatycznie stochastyczny charakter ryzyka, który można opisać np. typowym rozkładem statystycznym o znanej wartości średniej i odchyleniu standardowym.

Dla skutecznego procesu zarządzania ryzykiem regulacyjnym jest niezbędne przyjęcie odpowiedniej klasyfikacji przedmiotowej tego ryzyka. W tym celu można wykorzystać różne kryteria i wynikające z nich systemy klasyfikacji ryzyk¹². W referacie postuluje się użycie następujące grupy ryzyk (World Economic Forum):

- ekonomiczne,
- ekologiczne (ochrony środowiska),
- geopolityczne,
- społeczne,
- technologiczne.

W Wielkiej Brytanii na poziomie krajowym uwzględnia się ryzyka regulacyjne odnoszące się do czterech obszarów tj. ekonomiczne, społeczne, ekologiczne i zdrowotne¹³.

W zarządzaniu ryzykiem regulacyjnym istotny jest podział odbiorców ryzyka na co najmniej dwie klasy: ryzyka odnoszące się do obywateli i ryzyka odnoszące się do sektora przedsiębiorstw tzw. ryzyka biznesowe. W Wielkiej Brytanii w tym celu prowadzi się Krajowy Rejestr Cywilnych Wypadków¹⁴ (*National Risk Register of Civil Emergencies*, Cabinet Office 2010 edition).

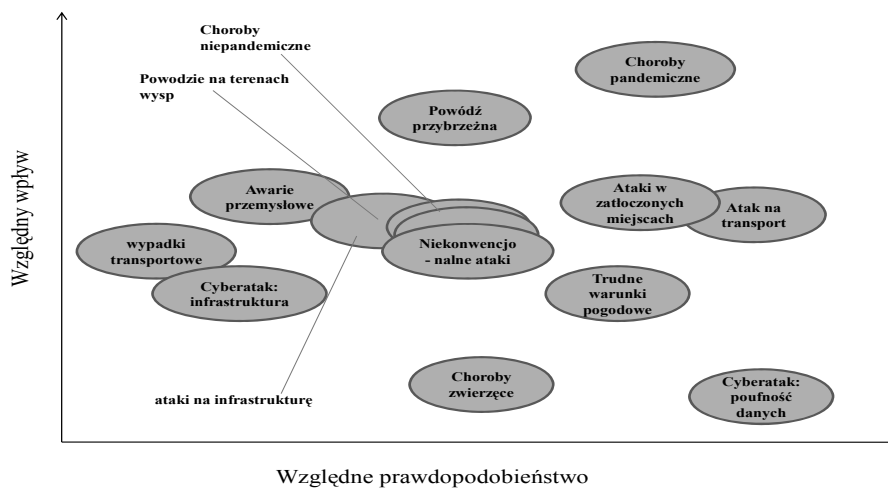
¹¹ Trzęsienie ziemi w Chile, www.tierralatina.pl/2010/02/trzesienie-ziemi-w-chile z dnia 15.04.2010.

¹² Zob. np. Global Risks 2009. Global Risk Network Report. World Economic Forum 2009; Classification of Risk –Customers. Innovations, march 2009; Risk Classification. Statement of Principles. American Academy of Actuaries. Committee on Risk Classification. www.actuarialstandardsboard.org/pdf/appendices/risk.pdf, dane z 15.04.2010.

¹³ J. Radisch, R. Iannizzotto, Innovation in Country Risk op.cit., s. 31 -32.

¹⁴ National Risk Register of Civil Emergencies, Cabinet Office 2010 edition. Crown Copyright 2010.

Rysunek 1. Macierz ryzyk przewidywanych na 2010 r. dla Wielkiej Brytanii



Źródło: *National Risk Register of Civil Emergencies*, Cabinet Office 2010 edition, Crown Copyright 2010, s. 5.

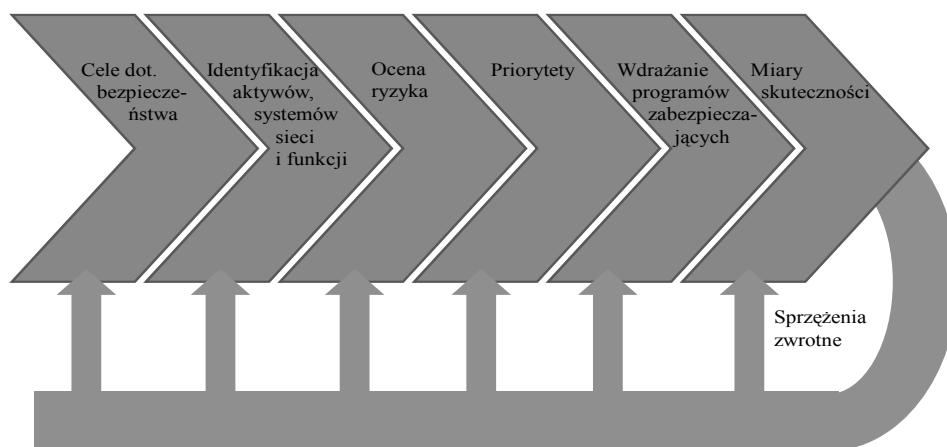
KIERUNKI PRZEFORMUŁOWANIA CELU ZARZĄDZANIA RYZYKIEM REGULACYJNYM

Autor uważa, że skuteczne i efektywne zarządzanie ryzykiem regulacyjnym wymaga spełnienia kilku istotnych warunków, a w szczególności:

a) Holistycznego ujęcia ryzyka, polegającego na całościowym uwzględnieniu wszystkich zidentyfikowanych regulacyjnych ryzyk, co jest naturalnym oczekiwaniem, ponieważ rząd i jego agencje są odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem z perspektywy całego kraju.

b) Postępowania zgodnego z regułami procesowego podejścia obejmującego typowe etapy jakie występują w zarządzaniu ryzykiem. Etapy jakie towarzyszą zarządzaniu ryzykiem regulacyjnym przedstawia rys. 2.

Rys. 2. Etapy zarządzania ryzykiem regulacyjnym



Ciągłe doskonalenie dla poprawy bezpieczeństwa krytycznej infrastruktury i kluczowych zasobów

Źródło: J. Radisch, R. Iannizzotto, Innovation in risk management, op.cit., s. 20.

c) Spełnienia warunku, iż rozwój i wykorzystanie różnych metod identyfikacji i pomiaru są w dużym stopniu zależne od sformułowania ogólnego celu zarządzania losowym ryzykiem regulacyjnym.

d) Dokonania zmiany celu zarządzania ryzykiem regulacyjnym.

Utrzymanie tylko negatywnej konotacji ryzyka regulacyjnego nie będzie stymulować postępu w zarządzaniu ryzykiem. Decydenci i menedżerowie będą traktować wszelkie działania prewencyjne, jako przymus ponoszenia dodatkowych kosztów i dążyć do ich ograniczenia lub unikania odwołując się do bezdyskusyjnych ograniczeń budżetowych lub spełnienia oczekiwań finansowych. Dlatego proponuje się aby, **głównym celem regulatorów w zarządzaniu ryzykiem regulacyjnym stało się dążenie do zbilansowania negatywnych skutków regulacyjnego z korzyściami działań antycypacyjnych**. W związku z tym celowy jest podział efektów działań antycypacyjnych na dwie grupy: bezpośrednie i pośrednie. Bezpośrednie skutki to te, które prowadzą do ograniczenia negatywnych skutków regulacyjnego ryzyka - są to korzyści osiągnięcia mniejszych strat. Z kolei skutki pośrednie to te, które przynoszą dodatkowe pozytywne korzyści (np. uregulowanie rzeki daje możliwości poprawy infrastruktury rekreacyjnej, powstawanie nowych placówek usługowych, poprawę stanu zdrowotności itp.).

Formalnie można ten cel zapisać:

Negatywne skutki ryzyka \approx Korzyści bezpośrednie + Korzyści pośrednie (1)

Przyjmując notację stosowaną w zarządzaniu finansami, która wykorzystuje kategorię przepływów pieniężnych:

$$\mathbf{CF \text{ (negatywne)} \approx NCF \text{ (korzyści bezpośrednie)} + \mathbf{CF \text{ (pośrednie czy dodatkowe korzyści)}} \quad (2)$$

W rozbudowanej postaci:

$$\sum_{k=1}^3 \sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T CF_{kit} \approx \sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T NCF(b)_{it} + \sum_{i=1}^N \sum_{ta=1}^T CF(p)_{it} \quad (3)$$

Przy czym:

- CF_{1it} (-) – negatywne skutki ryzyka regulacyjnego „i” związane z działaniem sił natury w roku „t”,
- CF_{2it} (-) – negatywne skutki ryzyka regulacyjnego „i” związane z wadami technicznymi i błędami w roku „t”,
- CF_{3it} (-) – negatywne skutki ryzyka regulacyjnego „i” związane z działaniem osób w roku „t”,
- $NCF(b)_{it}$ – skutki netto korzyści bezpośrednich „i” w okresie „t”,
- $CF(p)_{it}$ – skutki korzyści pośrednich „i” w okresie „t”,
- $k = 1,2,3$ – negatywne skutki ryzyka regulacyjnego w warunkach braku działań antycypacyjnych,
- $i = 1,2, \dots, N$ - liczba podejmowanych działań regulacyjnych,
- $t = 1,2, \dots, T$ – okres w jakim dokonuje się oceny skutków regulacji.

Lewa strona wzoru (1) oznacza straty, jakie ponosi się, jeśli nie dokonuje się żadnych działań, które ograniczałyby negatywne efekty wystąpienia ryzyka regulacyjnego. Regulator jest całkowicie bierny i czeka na to co zgotuje mu los. Nie jest więc zainteresowany kogo dotknie to ryzyko, w jakim zakresie i przez jak długi okres. Jednym słowem jest to skumulowany efekt całkowitej bezczynności.

Prawa strona wzoru (1) odzwierciedla skumulowane efekty bezpośrednio i pośrednio podejmowanych antycypacyjnych działań regulacyjnych. Według tej formuły każde ryzyko regulacyjne jest prześwietlane przez pryzmat kwantyfikowalnych efektów: ekonomicznych, ekologicznych (ochrony środowiska), geopolitycznych, społecznych czy technologicznych.

Zaproponowanie innego celu zarządzania ryzykiem regulacyjnym wynika z pewnej dostrzeżonej analogii, jaka w moim przekonaniu występuje między zarządzaniem ryzykiem a zarządzaniem przez jakość. Przez długi okres menedżerowie w przedsiębiorstwach produkcyjnych i usługowych traktowali dość niechętnie wydatki ponoszone na poprawę jakości, ponieważ porównywali konkretne koszty z niepewnymi korzyściami wynikającymi z tych działań. Natomiast całkowicie pomijali skutki (koszty) „złej jakości” (np. prace poprawkowe, straty materiałów, zaleganie wadliwych wyrobów w magazynie).

Dopiero koncepcja Crosby'ego przyczyniła się dokonania przełomu w podejściu do zarządzania jakością. Jego slogan „quality is free” uzasadniał, że jeśli menedżerowie dokonają pomiaru kosztów utrzymania złej jakości, to wydatki okażą się bez znaczenia czyli darmowe, bowiem zostaną sfinansowane przez wydatki ponoszone na pokrycie kosztów złej jakości. W zarządzaniu ryzykiem regulacyjnym sytuacja jest nieco inna, konkretne są straty, a umykają z pola widzenia korzyści, bo są ukryte.

Jako kryterium działań regulatora można przyjąć następujące:

**minimalizacja odchyłeń [NCF (negatywne) – Korzystne efekty działań
prewencyjnych]** (4)

W praktyce zarządzania ryzykiem regulacyjnym w początkowym okresie poziom odchyłeń wskazujących na skuteczność działań regulacyjnych może być relatywnie wysoki, natomiast w dłuższym okresie w miarę zdobywania doświadczeń i skuteczności w wykorzystaniu instrumentów ograniczania ryzyka regulacyjnego odchylenia te będą stawały się coraz mniej znaczące.

ZAKOŃCZENIE

Ocena skutków regulacji jako jednego z kluczowych instrumentów kontroli jakości działań administracji publicznej w dziedzinie tworzenia dobrego prawa zdobywa coraz większą rangę od momentu przystąpienia Polski do organizacji OECD w listopadzie 1996 r. i do Unii Europejskiej w maju 2004 r. Przyjęte zostały w Polsce odpowiednie uregulowania prawne oraz zbudowana infrastruktura instytucjonalna. Administracja centralna szkolona jest w zakresie stosowania metodyki oceny skutków regulacji. Coraz więcej ważnych aktów prawnych zawiera ocenę skutków regulacji.

W artykule formułuje się stanowisko, że ważnym aspektem metodycznym jest wprowadzenie do oceny skutków regulacji zagadnienia ryzyka regulacyjnego. Dla zwiększenia skuteczności i efektywności działań administracji publicznej, proponuje się zmianę celu zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Dotychczasowy cel zarządzania ryzykiem regulacyjnym sprowadzał się do minimalizacji zagrożeń (strat) wynikających z podejmowanych regulacji. Rekomenduje się, aby celem ryzyka regulacyjnego było dążenie do uwzględnienia także korzyści bezpośrednich i pośrednich. W rezultacie zarządzanie ryzykiem regulacyjnym w długim horyzoncie działania regulacji sprowadza się do minimalizacji odchyłeń między negatywnymi skutkami regulacji a korzyściami z jego wdrożenia.

LITERATURA

- Bertero R. M., The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes „Journal of Radiological Protection”, 2002, vol. 22, No 1.
- Classification of Risk –Customers. Innovations, march 2009.
- Crosby P.B., Quality is Free: The Arts of Making Quality Certain, McGraw Hill, New York 1979.
- Fischhoff B., Morgan G., The Science and Practice of Risk Ranking, “Horizon” 2009, vol. 10, No 3.
- Global Risks 2009. Global Risk Network Report. World Economic Forum 2009.
- Jajuga K., Zarządzanie ryzykiem, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Mowbray A.H., Blanchard R.H., Williams C.A. Jr., Insurance, 6 th ed., N. York: McGraw-Hill Book Co., 1969.
- National Risk Register of Civil Emergencies, Cabinet Office 2010 edition. Crown Copyright 2010.
- Niedziałkowski L., Zarządzanie ryzykiem losowym Komitet Audytu. Forum Polski Instytut Dyrektorów, GPW Warszawa 25 marca 2010.
- Radiach J., Iannizzato R., Innovation in risk management, Raport Bankier.pl i Grupy Ergo Hestia, Zabezpiecz dobytek przed powodzią portal.pl/.../raport-bankierpl-i-grupy-ergo-hestia-zabezpiecz-dobytek-przed-powodzią/ z dnia 22.03.2010.
- Risk Classification. Statement of Principles. American Academy of Actuaries. Committee on Risk Classification. www.actuarialstandardsboard.org/pdf/appendices/risk.pdf, dane z 15.04.2010.
- Skwirowski P., Sejm: Krajobraz po legislacyjnej nawałnicy „Gazeta Wyborcza” z dnia 05.08.2005.
- Trzęsienie ziemi w Chile, www.tierralatina.pl/2010/02/trzesienie-ziemi-w-chile z dnia 15.04.2010.
- Zabezpiecz dobytek przed powodzią portal.pl/.../raport-bankierpl-i-grupy-ergo-hestia-zabezpiecz-dobytek-przed-powodzią/ z dnia 22.03.2010.
- Zubek R. i inni, Barometr legislacyjny: Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów za II półrocze 2009 r. według stanu na 31.12.2009. Sprawne Państwo. Program Ernst & Young.

The new aim of the risk regulation management

Abstract: Regulatory Impact Assessment (called shortly in Polish as OSR) is an instrument improving the law. It have been developing very quickly in Poland since our country became the member of OECD (November 1996) and of the European Union (May 2004). Poland build special institutional infrastructure to evaluate new regulations. This year about 1000 of administrative people will be trained in applying the rules of OSR. It is observe that part of regulations in force includes information about the results of the OSR.

The purpose of this paper is to change practice in the methodological issue aiming to choose the best law alternative for the society. The author recommends two main solutions. First proposal is to implement in evaluation of law projects risk issues. The second is to change aim of the regulation risk. Recently, in practice conservative approach to the risk regulation dominates. This approach leads to minimizing not only the value of losses but also costs of reducing or avoiding risk. In the article it is stated, that better solution is to add also direct and indirect benefits of risk reduction activities. As a result, the new aim is to minimize differences between losses and all identified benefits in long horizon.

Key words: risk regulation, management, aim, public finance, RIA, government