

ANNA SPOZ

RECENZJA KSIĄŻKI

STANISŁAW KASIEWICZ, *Teoria i praktyka zarządzania
ryzykiem regulacyjnym w sektorze finansowym,*

Warszawa: ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz
Systemu Finansowego zakład Warszawskiego Instytutu Bankowości
2016, ss. 172

Książka S. Kasiewicza jest poświęcona aktualnemu i trudnemu zagadnieniu zarządzania ryzykiem regulacyjnym w sektorze finansowym. We współczesnym, niezwykle skomplikowanym świecie coraz więcej obszarów podlega regulacjom. Jak słusznie zauważa Autor, paradoksem jest to, że w globalizujących się gospodarkach coraz mniej miejsca jest na swobodne funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Powstaje zatem pytanie, czy istnieje potrzeba wprowadzania regulacji, a jeśli tak, to na podstawie jakich zasad należy je tworzyć i implementować, by ich wdrożenie przynosiło korzyści netto?

Odpowiedź na pierwsze z postawionych pytań nie budzi wątpliwości. W dobie postępującego umiędzynarodowienia gospodarek, gdy rynek światowy staje się globalnym rynkiem dóbr, wzrasta mobilność kapitału, a innowacje rozprzestrzeniają się błyskawicznie, procesy regulacyjne nabierają szczególnego znaczenia. Regulacje pozwalają bowiem na uporządkowanie zasad funkcjonowania poszczególnych rynków i zachowań podmiotów na nich działających i przyczyniają się do redukcji ponoszonego przez nich ryzyka. W dzie-

Dr ANNA SPOZ – adiunkt Katedry Instytucji i Rynków Finansowych w Instytucie Ekonomii i Zarządzania na Wydziale Nauk Społecznych KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: aspoz@kul.lublin.pl

dzinie finansów presja regulacyjna przybrała na sile po kryzysie z 2007 r., który ujawnił słabości dotychczasowych rozwiązań.

Implementacja regulacji może skutkować wystąpieniem pewnych zagrożeń. Zbyt duża liczba regulacji może prowadzić do ich dublowania, niezgodności, a czasem nawet sprzeczności. Powoduje zatem wzrost ryzyka regulacyjnego rozumianego jako miara niepowodzeń regulatorów oraz władz gospodarczych we wdrożeniu i realizacji planów, zamierzeń i oczekiwań związanych z daną regulacją. Ryzyko to poprzez oddziaływanie na zachowania podmiotów rynkowych determinuje rozwój i stabilność systemu finansowego i gospodarki jako całości.

Autor niniejszej publikacji prezentuje i uzasadnia przyjętą tezę, według której „dobre regulacje w sektorze finansowym uwzględniają ryzyko regulacyjne, lecz zastosowanie koncepcji ryzyka regulacyjnego nie wymaga legislacji”. Autor stoi na stanowisku, że uwzględnienie ryzyka regulacyjnego w procesie tworzenia prawa przyczyni się do podniesienia jakości, skuteczności i efektywności implementowanych regulacji. Zwraca jednak uwagę, że włączenie koncepcji ryzyka regulacyjnego w procesy legislacyjne powinno mieć charakter rekomendacji, a nie bezwzględnie obowiązującego przepisu. Duża zmienność i niepewność otoczenia, w jakim obecnie funkcjonują instytucje finansowe, sprawia, że przyjęcie założeń deterministycznych jako podstawy do tworzenia nowych regulacji jest nie tylko, co słusznie podkreśla Autor, poważnym błędem merytorycznym, ale skutkować może osłabieniem jakości stanowionego prawa i wzrostem nieufności ze strony obywateli i instytucji finansowych do działań podejmowanych przez państwo.

Niewątpliwym walorem publikacji jest holistyczne podejście do omawianego zagadnienia. Autor w logiczny sposób przechodzi od zagadnień o charakterze ogólnym do szczegółowych. Dodatkowym atutem monografii jest fakt, że zawiera dwie warstwy rozważań: teoretyczną i praktyczną. Struktura pracy obejmuje cztery rozdziały, z których pierwsze trzy mają charakter teoretyczny, a ostatni metodyczno-implikacyjny.

Pierwszy rozdział, stanowiący wstęp do problematyki poruszanej w dalszej części monografii, zawiera krytyczną analizę głównych nurtów regulacyjnych z perspektywy ich istotności i użyteczności w procesie stanowienia prawa w sektorze finansowym. Omówione zostały: publiczna teoria regulacji, prywatna teoria regulacji oraz teorie normatywna i pozytywna. Analiza publicznej teorii regulacji pozwoliła na wyciągnięcie wniosku, że podstawowym celem wprowadzanych regulacji powinno być dążenie do maksymalizacji dobra publicznego, dlatego już na etapie planowania i tworzenia nowych regulacji

należy analizować potencjalny ich wpływ na jakość życia społeczeństwa. Zapoznanie opinii publicznej z przyczynami i planowanymi efektami końcowymi wprowadzanych regulacji oraz z postępami w ich implementacji przyczyni się do zwiększania ich efektywności i skuteczności. Prywatne teorie regulacji, choć obecne w praktyce, badane są jedynie w niewielkim stopniu. Słusznie zaakcentowano również brak poszerzonych badań w zakresie wpływu czynników politycznych na procesy legislacyjne.

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem *dobra regulacja*, dokonany został przegląd najważniejszych badań empirycznych w tym zakresie prowadzonych w ostatnich latach. Podobnie jak Autor należy zgodzić się ze stwierdzeniem C. Coglianese, że dobrze zdefiniowana i zaprojektowana regulacja może obejmować cały łańcuch interwencji, reakcji i efektów. Ocena regulacji jest więc procesem niezwykle trudnym i złożonym, obejmującym siedem etapów, począwszy od instytucji regulacyjnych, które planują i projektują regulacje, do analizy ich rezultatów końcowych. W książce ten w sposób graficzny został przedstawiony za pomocą mapy regulacyjnej. W dobie tak dużej zmienności i niestabilności warunków działania konieczne jest, jak postuluje Autor, przeanalizowanie reakcji procesów regulacyjnych na ryzyko poszczególnych podmiotów ze szczególnym naciskiem na ryzyko regulatora.

Drugi rozdział został poświęcony wyjaśnieniu pojęć i zagadnień związanych z koncepcją zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Po analizie funkcjonujących w literaturze przedmiotu opisów tego pojęcia Autor na cele opracowania przyjął definicję zaproponowaną przez OECD, która postrzega ryzyko regulacyjne jako ryzyko regulatora, związane z możliwością wystąpienia odchyleń od wyznaczonych celów, przy założeniu unikania tych regulacji, które generują ryzyko. Polemizuje natomiast z definicją przygotowaną przez Ontario Regulators Code of Practice z 2011 r., według której ponoszone ryzyko wynika z dążenia do uzyskania maksymalnej zgodności z obowiązującą regulacją. Takie postrzeganie ryzyka regulacyjnego powoduje, że regulator zamiast skupić się na osiągnięciu zamierzonego celu, koncentruje swe wysiłki na działaniach i procesach, pozbawiając instytucje finansowe możliwości swobodnej reakcji na regulacje lub ograniczając te możliwości.

Zdaniem Autora włączenie ryzyka regulacyjnego do procesów legislacyjnych może przynieść pozytywne efekty. Argumentując przyjęte stanowisko, przedstawił bardzo interesujące zestawienie, prezentujące pozytywne skutki, wynikające z uwzględnienia omawianego ryzyka w tworzonych regulacjach. Przewidywane efekty zaprezentował w trzech ujęciach: teoretyczno-badawczym, metodycznym i praktycznym.

Zarządzanie ryzykiem regulacyjnym może być realizowane jedynie za pomocą przyjętej strategii, dlatego Autor wyróżnił i omówił alternatywne strategie postępowania wobec ryzyka regulacyjnego, tj. tolerancji ryzyka, ograniczenia ryzyka, unikania ryzyka oraz podziału ryzyka. Rozważania natury teoretycznej poparł omówieniem działań podejmowanych w tym zakresie przez Financial Conduct Authority (FCA).

Rozdział trzeci zawiera krytyczną analizę koncepcji wdrażania projektów regulacyjnych. Omówione zostały zarówno modele dobrze znane i szeroko opisywane w literaturze przedmiotu, jak i te mniej popularne. Przywołane koncepcje prezentują różnorodne podejście do roli regulatora, instrumentów regulacyjnych oraz fazy zarządzania ryzykiem regulacyjnym na etapie opracowania i implementacji regulacji. Celem tego zabiegu było zwrócenie uwagi na konieczność integracji przyjętego modelu wdrożenia regulacji z pozostałymi składnikami koncepcji zarządzania ryzykiem regulacyjnym. Niezwykle ciekawa, stanowiąca swego rodzaju podsumowanie treści zaprezentowanych w tym rozdziale jest tabela prezentująca rolę ryzyka i typowe ryzyka w zależności od modelu regulacji.

Autor słusznie zauważył, że największym ograniczeniem w implementacji koncepcji zarządzania ryzykiem regulacyjnym jest problem pomiaru ryzyka. Największą słabością metodyczną w tym zakresie jest brak definicji ryzyka regulacyjnego, opisu założeń, identyfikacji i kategoryzacji czynników ryzyka, wzorów do wyliczeń oraz zasad oceny zgodności definicji z przyjętą metodą pomiaru ryzyka regulacyjnego. Trudno się także nie zgodzić ze stwierdzeniem, że problem ten jest szczególnej wagi, gdyż bez pomiaru ryzyka koncepcja zarządzania ryzykiem regulacyjnym traci wartość merytoryczną i staje się jedynie intelektualną spekulacją. Temu zagadnieniu został poświęcony rozdział czwarty.

Rozdział ten zawiera autorską propozycję pomiaru ryzyka regulacyjnego w sektorze finansowym, nawiązującą do dorobku koncepcji *Risk-based Regulation*, lecz prezentującą bardziej rozwinięte jej ujęcie. Zaproponowany model oparty został na czterech czynnikach: zaangażowaniu regulatora, zasobach będących w dyspozycji regulatora, postawach i zachowaniach podmiotów regulowanych oraz aktywności regulatora. Do najważniejszych zalet przedstawionej propozycji należy uniwersalność, prostota i elastyczność modelu oraz jego ilościowo-jakościowy charakter. Jego zastosowanie wymaga jednak ingerencji w cały system finansowy. Autor przeanalizował także współzależności występujące pomiędzy wyodrębnionymi kategoriami ryzyka

Znaczenie regulacji i związane z nimi ryzyko regulacyjne w sektorze finansowym sprawia, że zasadnym wydaje się postulowany w publikacji obowiązek raportowania każdej ważnej dla sektora finansowego regulacji. Słuszność tego postulatu potwierdzają także wyniki badań The Economist Intelligence Unit.

Dużym walorem publikacji jest przedstawianie omawianych zagadnień na tle uwarunkowań polskiej rzeczywistości gospodarczej. Dokonano oceny dotychczasowego systemu regulacji sektora finansowego, słusznie zauważając, że pomimo niewątpliwych zalet aktualnie stosowana w analizie sytuacji finansowej i rynkowej banków metoda BION nie daje bezpośrednio możliwości włączenia koncepcji ryzyka regulacyjnego do procesów tworzenia i implementacji regulacji w sektorze finansowym. W swoich badaniach Autor nie ograniczył się jedynie do Polski, lecz przedstawił również doświadczenia unijne w zarządzaniu ryzykiem regulacyjnym na rynku finansowym.

Rozważania nad stanem regulacji systemu finansowego pozwoliły na wyróżnienie metodycznych wyzwań związanych z implementacją ryzyka regulacyjnego. Sformułowano 18 zasad odnoszących się do różnych etapów tego procesu. Postulowano również o utworzenie niezależnej instytucji oceniającej jakość regulacji implementowanych w sektorze finansowym. Zasygnalizowano też potencjalne obszary nowych badań naukowych.

Książka *Teoria i praktyka zarządzania ryzykiem regulacyjnym w sektorze finansów* jest ważnym i oryginalnym głosem w dyskusji na temat zmian, jakie powinny zajść w sektorze finansowym, by rozwijał się w sposób stabilny i bezpieczny. O jej wyjątkowości stanowi połączenie treści teoretycznych o charakterze dydaktycznym z walorami pracy naukowej o charakterze aplikacyjnym (autorski model pomiaru ryzyka regulacyjnego). Dodatkowymi walorami publikacji są: staranne usystematyzowanie wiedzy z zakresu stanowienia i implementacji regulacji sektora finansowego, wszechstronne spojrzenie na koncepcję ryzyka regulacyjnego oraz wskazanie metodycznych wyzwań związanych z wdrożeniem ryzyka regulacyjnego.

Recenzentem omawianej monografii jest znany specjalista prof. dr hab. Jan Monkiewicz, kierownik Zakładu Finansów i Zarządzania Ryzykiem Politechniki Warszawskiej, od lat zajmujący się problematyką instytucji finansowych, zarządzania ryzykiem oraz ubezpieczeń.

Książka skierowana jest do szerokiego grona odbiorców, osób zainteresowanych współczesnymi wyzwaniami stojącymi przed sektorem finansowym. Przydatna będzie zatem zarówno dla pracowników naukowych, wykładowców i studentów, jak i dla osób zawodowo związanych z bankowością i finansami.