

## Problem ryzyka regulacyjnego na tle programu „Mieszkanie dla Młodych”

Stanisław Kasiewicz\*

**Streszczenie:** Przedmiotem rozważań w referacie jest problematyka wykorzystania ryzyka regulacyjnego w procesie oceny programu „Mieszkanie dla Młodych” (MdM), który został uruchomiony na podstawie Ustawy przyjętej 27 września 2013 i będzie realizowany w latach 2014–2018. Pojęcie ryzyka regulacyjnego i jego rola nawiązują do koncepcji prac projektowych i wdrożeniowych określanej jako *Risk-based Regulation*. Koncepcja ta jest rozwijana i analizowana przez takich ekonomistów, jak: B. Hutter (2005), R. Baldwin i J. Black (2007) oraz J. Black (2010b). Istota tej koncepcji wyraża się m.in. w tym, że zagadnienia zarządzania ryzykiem dominują nad znaczeniem zasad, jakimi kierować się należy w implementacji regulacji. Struktura referatu przedstawia najpierw krytyczną ocenę programu „MdM”, następnie definiuje ryzyko regulacyjne i oświetla jego rolę w programie „MdM”. Najważniejszą część rozważań poświęcona jest kwestiom pomiaru ryzyka. Analizuje się trzy podejścia do pomiaru ryzyka (iloczyn prawdopodobieństwa i skali skutków zdarzeń negatywnych), które umownie nazwano: celowe, procesowe i podmiotowe. Z referatu wynika, że praktyka pomijania ryzyka regulacyjnego w pracach legislacyjnych zdecydowanie wpływa na obniżanie jego efektywności i destrukcję jakości prac rządu.

**Słowa kluczowe:** ryzyko regulacyjne, pomiar ryzyka, Risk – based Regulation, „Mieszkanie dla Młodych”

### Wprowadzenie

Ze względu na wygaśnięcie programu „Rodzina na Swoim” w 2012 roku, przy utrzymującej się potrzebie wsparcia budownictwa mieszkaniowego, uchwalono program „Mieszkanie dla Młodych” (MdM), jednak w nieco odmiennej postaci i niestety przy znacznym opóźnieniu legislacyjnym<sup>1</sup>. Głównym założeniem tego programu było ułatwienie dostępu do realizacji nabycia nowego mieszkania młodym Polakom poprzez stworzenie łagodniejszych warunków niż rynkowe dla uzyskania kredytu i spłaty odsetek. Uruchomieniu tego programu towarzyszyło wymowne hasło: Inwestycje – Praca – Rodzina, które wskazywało na oczekiwane efekty i być może zamierzoną hierarchię, jakie wiązano z realizacją tego programu. W stosunku do poprzedniego programu, warunki makroekonomiczne w najbliższych latach rysują się znacznie gorzej, prognozuje się niższą stopę wzrostu Produktu Narodowego Brutto, wyższy poziom bezrobocia, zwłaszcza wśród młodych roczników absolwentów, silniej dostrzega się zagrożenia systemowe wynikające z wysokiego deficytu budżetowego i długu publicznego.

---

\* prof. zw. dr hab. Stanisław Kasiewicz, Zakład Zarządzania Ryzykiem w Instytucie Finansów Korporacji i Inwestycji, Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi.

Celem niniejszego referatu jest próba zarysowania metodyki pomiaru ryzyka regulacyjnego, która w ramach koncepcji Oceny Skutków Regulacji (OSR) powinna być przedmiotem wnikliwych badań przed zatwierdzeniem tej legislacji. W tym celu posłużono się programem „Mieszkanie dla Młodych”, przy uchwalaniu którego w zamieszczonym do projektu uzasadnieniu zabrakło pogłębionej analizy. Dla autora koncentrującego się na badaniu ekonomiczno-społecznych skutków regulacji od 9 lat, ten brak nie był zaskoczeniem, aczkolwiek trzeba przyznać, że na tle publikowanych raportów uzasadniających przyjęcie ustaw, ta legislacja relatywnie wyróżnia się pod względem rzetelności i kompleksowości opracowania.

Główną hipotezą niniejszego referatu jest stwierdzenie, że bez oceny ryzyka regulacyjnego nie można efektywnie zarządzać takimi programami, jak „Mdm”, zarówno na etapie przyjmowania przez Parlament, jak i w trakcie wdrażania.

W referacie wykorzystuje się informacje o programie „Mdm” dostępne na stronach Sejmu, umieszczone w portalach Ministerstwa Gospodarki, Rady Ministrów, jak i publikowane w krajowych raportach i czasopismach.

## 1. Krótka ocena programu „Mdm”

Na tle niewątpliwych sukcesów w transformacji gospodarki polskiej, jakimi mogą pochwalić się władze gospodarcze i polityczne w Polsce, polityka mieszkaniowa w poprzednim systemie, a także po 1989 roku, przedstawia się nadzwyczaj skromnie i trudno jest wytłumaczyć racjonalne powody tego stanu. Mieszkanie zajmuje w hierarchii potrzeb kluczową pozycję, sprzyja rozwojowi krajowego budownictwa, gospodarki i rodziny, nie ma też państwa, które zrezygnowałoby z aktywnego rozwiązywania nabrzmiałych problemów mieszkaniowych. M. Bryx wprost pisze o meandrach polityki mieszkaniowej (Bryx 2013), a R. Nowicki, komentując obrady Kongresu Budownictwa Mieszkaniowego, stwierdza, że „W III RP przyjęto niesłuchanie szkodliwą tezę, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych to zadanie rynku” (Nowicki 2014).

Pojawienie się nowego programu „Mieszkanie dla Młodych” (Mdm) nie spotkało się z życzliwym przyjęciem, raczej przeważają opinie zdecydowanie krytyczne. I. Herbst krytykuje źle sformułowany cel regulacji, nieadekwatnie przyjęte instrumenty dotacyjne, niedostateczną skalę programu, gdy 60% rodzin w Polsce nie stać na zakup mieszkania (zob. [www.wprost.pl...](http://www.wprost.pl...)). Inni zarzucają programowi, że finansuje bogatych deweloperów kosztem podatników (*Bezczelna korupcja...* 2014). Jeszcze inni mają za złe programowi, że ustawa nie określa limitu marż i opłat bankowych (*Deweloper potrafi...* 2014). Stwierdza się też, że ta regulacja jest mniej korzystna dla klientów niż wcześniej realizowany program „Rodzina Na Swoim” (*Ile naprawdę wynoszą dopłaty...* 2014). Nie wyczerpuje to szerokiego zakresu zarzutów, np. posądzenia, że program Mdm może skłaniać do korupcji.

Pozytywnych opinii o programie Mdm jest niewiele, być może wynika to z małej aktywności instytucji i agencji rządowych w zakresie jego promocji (*Duże zainteresowanie*

programem MdM... 2014). Silną stroną tego programu jest to, że władze gospodarcze nie tylko widzą potrzeby młodego pokolenia Polaków wchodzącego na rynek pracy, ale starają się im sprostać i hamować negatywne skutki problemu mieszkaniowego. Program jest spóźnioną reakcją na masową emigrację młodych, zdolnych i wykształconych Polaków. Pozytywną stroną jest to, że wykorzystuje w dużym zakresie rynkowe rozwiązania dla stymulowania efektów społecznych i ekonomicznych (rynek pracy, inwestycje, rodzina). Pozytywnie też należy ocenić wyznaczenie głównego operatora programu „MdM”, którym został Bank Gospodarstwa Krajowego S.A., przejmując operacyjną odpowiedzialność za jego realizację.

## 2. Pojęcie ryzyka regulacyjnego i jego rola dla programu „MdM”

Z różnych propozycji określenia ryzyka regulacyjnego w niniejszym referacie przyjmie się definicję OECD – „Ryzyko regulacyjne obejmuje usystematyzowane ramy kontroli lub nadzoru, zaprojektowane przez rząd lub jego agendy regulacji, i dotyczy nieosiągnięcia celów regulacji”<sup>2</sup>. Jest to bezpośrednie nawiązanie do koncepcji opracowania regulacji opartych na ryzyku (*Risk-based Regulation*), według której większą wagę przypisuje się dla ryzyka niż przestrzegania zasad (zob. Hutter 2005; Baldwin, Black 2007; Black 2010b). Ryzyko według tej koncepcji jest to zaplanowany proces decyzyjny umożliwiający ocenę zagrożeń (wystąpienia zdarzeń niesprzyjających lub szkodliwych) rozważanych do implementacji rządowych regulacji. Obejmuje wszelkie działania i procedury, jakie łączą się z ustalaniem priorytetów, reguł alokacji zasobów i skuteczności podejmowanych regulacji (*Risk and regulatory policy...* 2010). Ryzyko regulacyjne jest wynikiem niepewności w stosunku do oczekiwanych efektów realizacji celów ustawy, jakie przyjmuje się w podejmowanej (rozpatrywanej lub projektowanej) ustawie, które mogą wyrażać się w odchyleniach negatywnych lub pozytywnych (Kasiewicz 2010: 9).

To rozbudowane określenie ryzyka regulacyjnego wymaga dodatkowego komentarza, aby czytelniej uzasadnić dlaczego informacja o ryzyku regulacyjnym jest niezbędna dla regulatora. Tak, jak w przypadku każdego ryzyka działalności, regulator powinien określić ryzyko danej regulacji w formie opinii jakościowej 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 podejmowane decyzje regulacyjne, występujące gdy ryzyko nieosiągnięcia zamierzonych celów jest wysokie, ale skutki przyjętej regulacji niskie

---

<sup>2</sup> 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...* (2010): 53, 187.

(np. ustawa z 11 maja 2007 r. o utworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych) oraz wtedy, gdy regulacja generuje niskie ryzyko i wysokie skumulowane efekty społeczne i ekonomiczne (np. ustawa o upadłości konsumenckiej z 5 grudnia 2008 r.).

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 przesłanki, jakie wynikają z przydatności wykorzystania ryzyka regulacyjnego w procesie legislacyjnym. Ogłaszane i wdrażane programy rządowe angażują z reguły bardzo poważne publiczne zasoby finansowe, organizacyjne, a także zasoby prywatne (koszty dostosowania się do reguł regulacyjnych) wpływają na warunki konkurowania adresowanych podmiotów. W prawie każdej 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.

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. Jednocześnie akceptując programy (lub projekty) przy danym ryzyku, można już systematycznie monitorować i podejmować działania redukujące skalę tego ryzyka. W warunkach, gdy nie identyfikuje się ryzyka, ono nie znika, ale stwarzać może dużo większe problemy zarządcze i wpływać destrukcyjnie na efektywność przyjętych programów. Nawet drobne niepowodzenia mogą stać się przedmiotem totalnej krytyki społecznej, co przekładać się może na wysokie ryzyko polityczne.

Zarządzanie ryzykiem regulacyjnym w przypadku programu „MdM” odgrywać może szczególnie ważną rolę, dlatego, że jest to program wysoce złożony. Obejmuje okres wieloletni (2014–2018), ma charakter masowego programu, dotyczy dobra wrażliwego społecznie (kwestia sprawiedliwego traktowania grup społecznych), w jego realizację jest zaangażowanych wiele instytucji finansowych, podmiotów gospodarczych, lokalnych instytucji samorządowych i organizacji pozarządowych. W okresie obowiązywania programu „MdM” mogą zmieniać się warunki makroekonomiczne, a ponadto sytuacja w branży budowlanej lub deweloperskiej – czyli mogą pojawiać się całkowicie nowe ryzyka. Z perspektywy przeciętnego obywatela efekty tego programu są przedmiotem dużego zainteresowania, bowiem duża część populacji nie ma mieszkania, istotna część mieszka w warunkach poniżej akceptowanego minimalnego standardu mieszkaniowego, a na dodatek istotna grupa dąży konsekwentnie do poprawy swojej sytuacji mieszkaniowej. Stąd sztuka umiejętnego zarządzania ryzykiem regulacyjnym programu „MdM”, aby uzyskać deklarowane efekty, urasta do dużego wyzwania i ma znaczący wpływ na poziom społecznej oceny pracy rządu.

### 3. Metody pomiaru ryzyka regulacyjnego

Według Julii Black, procedura ustalania regulacji w koncepcji *Risk-based Regulation* składa się z czterech etapów (Black 2010a: 190):

*I etap – ustalenie apetytu regulatora na ryzyko.*

W uzasadnieniu regulacji „Mdm” nie przedstawiono wprost informacji, jaki poziom ryzyka jest w stanie zaakceptować regulator. Ze względu na wysokie ryzyko polityczne uznaje się, że dla tej legislacji można przypisać wysokie ryzyko. Świadczy o tym to, że regulator miał świadomość, że w przyszłości potencjalni wyborcy dokonają poważnej oceny skutków tego programu. Pracom nad tą legislacją towarzyszyła silna presja w związku z pustką, jaka powstała po wygaśnięciu programu „Rodzina Na Swoim”. Ponadto za wysokim ryzykiem przemawia również to, że określono oczekiwane cele na niskim poziomie, co interpretować można tak, że regulator dążył do tego, by program był w 100% zrealizowany (zasada „non-zero failure”).

*II etap – identyfikuje zagrożenia (zdarzenia – czynniki ryzyka) i prawdopodobieństwo ich pojawienia się.*

Dla programu „Mieszkanie dla Młodych” można dokonać klasyfikacji rodzajów ryzyka, a następnie metodą ilościową lub jakościową przeprowadzić ocenę prawdopodobieństwa ich wystąpienia.

*III etap – Scoring ryzyka i jego kategoryzacja.*

W tym etapie przeprowadza się ocenę ryzyka programu „Mdm” w odniesieniu do podmiotów objętych regulacją. Uwzględnić należy takie aspekty tych jednostek, jak: specyfika prowadzonej działalności, zdolność do samoregulacji, orientacja rynkowa i wrażliwość reagowania na regulacje.

*IV etap – dokonuje się podziału zadań i opracowuje budżet dla sprawnego zarządzania ryzykiem regulacyjnym.*

Przy realizacji tego etapu trzeba uwzględnić nie tylko poziom ryzyka (prawdopodobieństwo i ekspozycję), ale także złożoność programu „Mdm” oraz dostępne zasoby ludzkie, kompetencyjne i finansowe, niezbędne dla radzenia sobie z tymi ryzykami.

W odniesieniu do regulacji instytucji sektora usług finansowych przykładowe kluczowe elementy badania ryzyka regulacyjnego przedstawiono w tabeli 1.

Dla celów identyfikacji i pomiaru ryzyka regulacyjnego programu „Mdm” można rozważyć następujące podejścia do jego oceny:

- a) podejście opierające się na ustaleniu bezpośrednich celów (określenie celów, ich pomiar stopnia potencjalnej realizacji),
- b) podejście procesowe (specyfikacja kluczowych procesów regulacji – faza przedrealizacyjna, realizacyjna oraz skutków),
- c) podejście podmiotowe (poziom realizacji korzyści przez głównych interesariuszy).

Ad. a) Istota podejścia bezpośredniego polega na identyfikacji celów głównych (ewentualnie cząstkowych) wynikających z regulacji Mdm, a następnie określenie praw-

**Tabela 1**Zarys badania ryzyka regulacyjnego według metodyki *Financial Service Authority (FSA)*

Elementy organizacyjne	Zakres przedmiotowy
Pierwsze wprowadzenie	Arrow 1 – <i>Advanced Regulatory Risk Operating Framework</i> (2001)* Arrow 2 – <i>Advanced Regulatory Risk Operating Framework</i> (2006)
Metoda oceny ryzyka	Wpływ ryzyka x, prawdopodobieństwo jego pojawienia się.
Scoring ryzyka i jego kategoryzacja	Ocena 10 grup ryzyka dokonuje się metodą scoringową, nadając każdemu rodzajowi ryzyka poziom prawdopodobieństwa i poziom skutków w skali 4 wymiarowej (niski, umiarkowanie niski, umiarkowanie wysoki i wysoki)
Identyfikacja ryzyka, rodzaje ryzyka	53 rodzaje ryzyka skonsolidowane w 10 grupach: – środowisko – klienci, produkty i rynki – procesy biznesowe – ryzyko ostrożnościowe (kredytowe, rynkowe, operacyjne, ubezpieczeniowe i płynnościowe) – ochrona klientów, produktów i rynków – kontrola ostrożnościowa – kontrola finansowa i operacyjna – kontrola funkcjonalna (audytu wewnętrznego, komórki zarządzania ryzykiem, komórki odpowiedzialnej za dostosowanie się do regulacji) – zarządzanie, nadzór korporacyjny i kultura – kapitał i płynność
Ocena ryzyka względem celów	7 rodzajów ryzyka analizowanych w stosunku do czterech celów (ochrona klienta, zaufanie rynkowe, ograniczanie przestępstw finansowych i działań prospołecznych). Rodzaje ryzyka: – zagrożenia finansowe – słabość zarządzania – zrozumienie klienta – oszustwa i przestępstwa finansowe – nadużycia rynkowe – pranie brudnych pieniędzy – jakość rynku
Reakcja regulacyjna	Program ograniczania ryzyka.

\* Arrow 1 (*Advanced Regulatory Risk Operating Framework*) jest metodyką ustalania ryzyka zaawansowanymi metodami, która była początkowo zaadresowana do instytucji kredytowych). Arrow 2 jest aktualnie obowiązującą metodyką zarządzania ryzykiem w instytucjach finansowych. W metodyce Arrow stosuje się 4 różne podejścia do oceny ryzyka w zależności od skali firm i ryzyka, jakie mogą generować (zob. *FSA's Risk-Based Approach...*2006: 4).

Źródło: *Risk and regulatory policy...* (2010): 190–191.

dopodobieństwa ich realizacji oraz skali uzyskania potencjalnych efektów (pomiar ekspozycji). Pozornie wydaje się, że ustalenie celów regulacji jest kwestią łatwą, ale w większości regulacji instytucje ustawodawcze i regulatorzy unikają przyjęcia kwantyfikowalnych celów. Można je czasami odnaleźć w dokumentacji uzasadniającej podjęcie danej regulacji. Przyczyny postępowania regulatorów nie wynikają tylko z braku wiedzy lub dostatecznych danych i informacji, ale często chronią przed krytycznymi opiniami opozycji, mediów i społeczeństwem, że są nieskuteczni w realizowaniu gospodarczych programów

wyborczych. Trudno jest merytorycznie formułować zarzuty lub zastrzeżenia, jeśli nie ma zawartych w Ustawie lub jej uzasadnieniu konkretnych wyspecyfikowanych celów. Zatem praktyka regulacyjna w istocie maskuje rzeczywiste rozwiązanie istotnych problemów dla społeczeństwa. Akcentuje jedynie, że podejmowane są działania w zakresie rozwiązywania żywotnych problemów społecznych na takim poziomie, na jaki stać instytucje rządowe, a wymowa osiągniętych efektów schodzi na plan dalszy. Liczy się wartość marketingowa i polityczna regulacji, a nie ich wartość ekonomiczna i społeczna.

Gdyby interpretować w sposób formalny zapisy regulacyjne analizowanej ustawy, to ryzyko regulacyjne jest bliskie zera, dlatego, że przyjęto iż „celem proponowanych rozwiązań jest zwiększenie dostępności lokali mieszkalnych na rynku w odniesieniu do osób młodych, nabywających pierwsze mieszkanie i niedysponujących zdolnością kredytową do obsługi zobowiązania, które bez wsparcia finansowego byłoby wyższe” (*Projekt ustawy o pomocy państwa...*: 24). Nawet wybudowanie niewielkiej liczby mieszkań dla młodych (nie przekraczających 35 roku życia) jest przedsięwzięciem bardzo prostym ze względu na stan rozwoju kraju i jednocześnie zgodnym z tak sformułowanym celem regulacji.

Jako umiarkowane ryzyko można ocenić odchylenia od limitu środków finansowych, jakie może być wypłacane z budżetu. Dopłaty łatwo jest monitorować i kontrolować, z tym że większe jest ryzyko wydatkowania mniejszych kwot dopłat niż ich przekroczenie. Skala tych dopłat jest relatywnie niska i mieści się przedziale od 600 do 662 mln zł.

Ryzyko nieosiągnięcia bezpośrednich efektów w postaci liczby beneficjentów jest już trochę wyższe, ale na tle wyników programu „Rodzina na swoim” nie tak znaczne, gdyż ocenia się, że łączna liczba beneficjentów wyniesie ok. 115 tys. w latach 2014–2018 (*Projekt ustawy o pomocy państwa...*: 63). Regulatorzy opracowali też ich szczegółową strukturę (patrz tab. 2).

**Tabela 2**

Szacowana liczba beneficjentów programu „Mieszkanie dla młodych” (tys. osób)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019–2022	Razem
Beneficjenci bez dzieci	11,8	11,6	11,5	11,4	11,2	0,0	57,5
Beneficjenci z dziećmi	11,8	11,6	11,5	11,4	11,2	0,0	57,5
Razem beneficjenci dofinansowania wkładu własnego	23,6	23,2	23,0	22,8	22,4	0,0	115,0
Wsparcie na trzecie dziecko	0,7	1,4	2,1	2,7	3,5	6,8	17,2

Źródło: *Projekt ustawy o pomocy państwa...*: 63.

Można też podejść do oceny ryzyka regulacyjnego poprzez ocenę stopnia realizacji celów (rodzajów efektów). Uwzględnić należałoby skutki danej regulacji pod kątem jej wpływu na realizację celów politycznych, społecznych, ekonomicznych.

Ad. b) Duże znaczenie dla zarządzania ryzykiem regulacyjnym ma podejście procesowe. Odwołując się do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych można ocenić ryzyko

w trzech etapach procesu regulacyjnego: faza przedrealizacyjna, realizacyjna i rezultatów (zob. tab. 3).

**Tabela 3**

Fazy procesowe przy ocenie ryzyka regulacyjnego

Przedrealizacyjna (FP)	Realizacyjna (FR)	Skutków (FS)
1. Jakość uzasadnienia regulacji	1. Precyzja oszacowania wymaganych nakładów rzeczowych i niematerialnych	1. Bezpieczeństwa regulowanego
2. Jakość przeprowadzenia konsultacji społecznych	2. Jakość ustalenia harmonogramu prac wdrożeniowych	2. Wpływ na poziom konkurencji
3. Transparentność procesu regulacyjnego	3. Ustalenie sposobów monitorowania i kontroli	3. Wpływ na sprawiedliwość pokoleniową

Źródło: opracowanie własne.

Proponuje się następująca formułę, zakładającą równość trzech faz, które generują ryzyko regulacyjne:

$$RR = 1/3 FP + 1/3 FR + 1/3 FS,$$

gdzie:

*RR* – ryzyko regulacyjne procesowe,

*FP* – ryzyko regulacyjne przedrealizacyjne,

*FR* – ryzyko regulacyjne realizacyjne,

*FS* – ryzyko regulacyjne w obszarze skutków.

Informacje o danych niezbędnych dla oceny ryzyka określonego w tabeli 3 trzeba opierać na informacjach jakościowych zebranych i przetworzonych od ekspertów, instytucji i podmiotów zaangażowanych w realizację programu „Mdm”.

Ad. c) Interesariuszy można podzielić według różnych kryteriów. W referacie przyjmuje się klasyfikację zaproponowaną przez W.B. Werthera i D. Chandlera, którzy dzielą grupy interesu na trzy klasy: interesariusze społeczni, korporacyjni i ekonomiczni – formalni, deklaratywni beneficjenci (Werther, Chandler 2006). Wśród głównych interesariuszy społecznych znajduje się: rząd, partie polityczne, samorządy lokalne, związki zawodowe, organizacje pozarządowe i społeczeństwo. Do interesariuszy korporacyjnych należałoby zaliczyć: instytucje kredytowe (w tym, choć na specyficznych warunkach, Bank Gospodarstwa Krajowego), firmy deweloperskie, przedsiębiorstwa budowlane, przedsiębiorstwa produkujące wyposażenie do mieszkań. Z kolei do interesariuszy ekonomicznych – czyli grupy otrzymującej wprost wsparcie finansowe państwa – należałyby: gospodarstwa domowe młodych, w podziale na duże aglomeracje, miasta i wsie. Ocena ryzyka powinna być zorientowana na ocenę stopnia zagrożenia osiągnięcia korzyści przez kluczowych



interesariuszy. Im mniejszy poziom osiąganych korzyści, tym większe ryzyko regulacji tego obszaru.

## Uwagi końcowe

W świetle postrzeganego powszechnie z jednej strony przeregulowania działalności gospodarczej, a z drugiej jej niedoregulowania, każda próba selekcji i zwrócenia uwagi na jakość legislacji zasługuje na uznanie. Taką możliwość ograniczania stwarza szersze wykorzystanie koncepcji *Risk-based Regulation*, która wymaga precyzyjnego określenia celów regulacji, ryzyka i wyboru akceptowanego poziomu ryzyka regulacyjnego w relacji do przewidywanych korzyści i kosztów jej opracowania i implementacji. W referacie podejmuje się próbę przedstawienia metodyki oceny ryzyka jako podstawowej kategorii w koncepcji projektowania i wdrożenia regulacji poprzez ryzyko na przykładzie programu „Mieszkanie dla Młodych” (MdM).

W referacie przedstawia się różne możliwe ujęcia ryzyka dla tego programu (celowe, procesowe i podmiotowe), wskazuje się, że ryzyko polityczne tej regulacji jest wysokie. Ponadto pokazuje się, jakie potencjalne skutki mogą wynikać z braku zarządzania ryzykiem regulacyjnym w programie „MdM”. Mimo pewnej złożoności i licznych komplikacji związanych z pomiarem ryzyka regulacyjnego, Autor jest przekonany, że ten kierunek działań legislacyjnych zasługuje nie tylko na teoretyczne rozważania, ale może przynieść wiele licznych korzyści dla regulatorów oraz podmiotów i osób, które objęte są tymi legislacjami w Polsce.

## Literatura

- Baldwin R., Black J. (2007), *Really responsive regulation*, Law, „Society and Economy Working Papers”, no. 15, London School of Economics, London.
- Black J. (2010a), *Risk-based Regulation: Choices, Practices and Lessons Being Learnt*, w: *Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD.
- Black J. (2010b), *Risk-based regulation*, Presentation to the Future of Legal Regulation Conference, Birkbeck College, London, 14 June.
- Bezczelna korupcja czy zwykła głupota? Mieszkanie dla Młodych czyli warunki MdM*, [www.porownaniekredytowhipotecznych.com.pl/.../Bezczelnakorupcjacz...](http://www.porownaniekredytowhipotecznych.com.pl/.../Bezczelnakorupcjacz...) (11.03.2014).
- Bryx M. (2013), *Meandry polityki mieszkaniowej w Polsce w okresie transformacji*, „Finansowanie Nieruchomości”, nr 4.
- Deweloper potrafi, czy kto skorzysta na MdM?* [wyborcza.biz/.../1,105684,15610044,Deweloper\\_potrafi\\_czyli\\_kto\\_zyska...](http://wyborcza.biz/.../1,105684,15610044,Deweloper_potrafi_czyli_kto_zyska...) (11.03.2014).
- FSA's Risk-Based Approach. A guide for non – Executives Directors 2006* (2006), November.
- Hutter B. (2005), *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.
- Ile naprawdę wynoszą dopłaty do ramach MdM?* [dom.trojmiasto.pl/Ile-naprawde-wynosza-doplaty-w-MdM-n77241.html](http://dom.trojmiasto.pl/Ile-naprawde-wynosza-doplaty-w-MdM-n77241.html) (14.03.2014).
- Kasiewicz S. (2010), *Ryzyko regulacyjne – narzędzie stanowienia lepszego prawa*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 2/6
- Kurkliński L. (2013), *The Role of Banking Industry Within The Public Support for Residential Construction in Poland*, w: *Innowacyjność i przedsiębiorczość w warunkach kryzysu*, red. S. Partycki, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Nowicki R., *Kryzys mieszkaniowy na własne życzenie*, [www.kongresbudownictwa.pl](http://www.kongresbudownictwa.pl) (11.02.2014).

*Projekt ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych*, druk nr 1421.  
*Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk* (2010), *OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD.  
*Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego* (2012), red. S. Kasiewicz, L. Kurkliński, WIB, Warszawa.

USTAWA z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi.  
Werther W.B., Chandler D. (2006), *The Strategic Context of CSR. Strategic Corporate Social Responsibility. Stakeholders in a Global Environment*, Sage Publication, London.  
[www.wprost.pl/.../Byla-wiceminister-budownictwa-krytykuje-program](http://www.wprost.pl/.../Byla-wiceminister-budownictwa-krytykuje-program) (14.03.2014).

#### THE PROBLEM OF REGULATORY RISK. THE CASE STUDY OF THE GOVERNMENTAL PROGRAM „APARTMENT FOR YOUNG”

**Abstract:** The topic of discussion in this paper is the issue of the implementation of regulatory risk in the evaluation of the governmental program “Apartment for Young” (Polish abbreviation MmM), which was launched in 2014 under the Act, adopted by Parliament on 23<sup>rd</sup> September 2013. It will be implemented in the years 2014–2018. The regulatory risk relates to the idea described in literature as a “Risk – based Regulation”. This concept is developed and analyzed by economists such as: B. Hutter (2005), R. Baldwin & J. Black (2007) and J. Black (2010). The essence of it shows how important are principles related to the risk management in the legislation procedure and the implementation of regulations. The structure of the paper presents the critical assessment of the “MmM”, then defines the regulatory risk. The most important part of the discussion is devoted to issues of risk measurement. It analyzes three approaches to risk measurement (the combination of the likelihood and the scale of the potential, negative impact) which are categorized as: intentional, process and entitative oriented. The paper shows that the practice of omitting regulatory risk in the legislative procedure strongly influences the reduction of efficiency and quality of regulations and destroying governmental works.

**Keywords:** regulatory risk, risk measurement, Risk – based Regulation, “Apartment for Young”

#### Cytowanie

Kasiewicz S. (2014), *Problem ryzyka regulacyjnego na tle programu „Mieszkanie dla Młodych”*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 804, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 67, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 221–230; [www.wneiz.pl/frfu](http://www.wneiz.pl/frfu).