

# ***Nowe idee i rozwiązania***

*Monika Moś*

## **NADZÓR NAD KONGLOMERATAMI FINANSOWYMI**

Proces stopniowego zacierania różnic pomiędzy poszczególnymi produktami i usługami finansowymi zapoczątkowany już pod koniec lat 80. XX w. przyczynił się do zmiany kształtu i sposobu funkcjonowania rynków finansowych. Banki, firmy ubezpieczeniowe, podmioty oferujące usługi inwestycyjne oraz pozostałe instytucje finansowe zaczęły konkurować między sobą w obszarach, które do niedawna jeszcze traktowane były jako naturalne sfery ich wpływów. Narastająca presja konkurencyjna spowodowała powołanie konglomeratów łączących w swoich strukturach wszystkie typy działalności finansowej. Problem efektywnej i kompleksowej kontroli instytucji tego typu, w świetle ich wzrastającego znaczenia na rynku finansowym wymusił reakcję ze strony organów regulacyjnych i nadzorczych.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie pojęcia „konglomerat finansowy” oraz prezentacja wybranych rozwiązań w zakresie sprawowania nadzoru nad nim. Przedstawiono zatem definicje konglomeratu, zarysowano możliwe struktury korporacyjne ze szczególnym uwzględnieniem ich wad i zalet. Następnie krótko scharakteryzowano główne założenia nadzoru skonsolidowanego i zintegrowanego. W kolejnych częściach obszernie przedstawiono propozycje Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej oraz Dyrektywy 2001/0095 (COD). Na koniec zaś pokrótce odniesiono się do kształtu systemu nadzorczego w Polsce.

### **Definicja i struktury korporacyjne**

Jak do tej pory nie ustalono ogólnie obowiązującej definicji terminu „konglomerat finansowy”. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmujemy tę zaproponowaną przez Grupę Trójstronną Regulatorów Bankowych, Papierów Wartościowych oraz Ubezpieczeniowych (*The Tripartite Group of Banking, Securities and Insurance Regulators*) mówiącą, iż konglomerat finansowy to dowolna grupa spółek pod wspólną kontrolą, których wyłączne lub dominujące czynności polegają na świadczeniu istotnych usług w co najmniej dwóch z trzech sektorów rynku finansowego (bankowość,

---

## Bezpieczny Bank

---

usługi inwestycyjne, ubezpieczenia)<sup>1)</sup>. Powyższa definicja stała się podstawą dla władz nadzorczych poszczególnych państw w budowaniu własnych terminologii.

Przykładem dążenia do skonkretyzowania pojęcia „konglomerat” jest propozycja Unii Europejskiej zawarta w Dyrektywie 2001/0095 (COD)<sup>2)</sup>. Za konglomerat finansowy uznaje się grupę, czyli przynajmniej dwie osoby fizyczne lub prawne, spełniającą następujące warunki:

- 1) jej działalność polega głównie na świadczeniu usług finansowych na rynku finansowym,
- 2) zawiera przynajmniej jeden podmiot podlegający regulacji, który uzyskał zgodę na działalność (autoryzację) zgodnie z dyrektywami Unii Europejskiej,
- 3) zawiera przynajmniej jedną firmę ubezpieczeniową lub firmę zajmującą się reasekuracją ubezpieczeń oraz przynajmniej jedną instytucję z pozostałych sektorów rynku finansowego,
- 4) jej międzysektoralną aktywność można uznać za znaczącą.

Zgodność z warunkiem (1) stwierdza się, badając iloraz sumy bilansowej wszystkich podmiotów finansowych grupy do sumy bilansowej całej grupy. Kryterium uważa się za spełnione, jeśli przekroczy on 50%. Wyjątek stanowi sytuacja, w której na czele grupy stoi jednostka podlegająca regulacji, a warunki (2), (3), (4) są zrealizowane. Wówczas niezależnie od wielkości tego ilorazu grupa jest uznawana za konglomerat finansowy.

Z kolei, badanie międzysektoralnej aktywności grupy (warunek (4)) wymaga kalkulacji średniej z dwóch podanych poniżej wskaźników. Minimalna wartość oznaczająca spełnienie tego kryterium wynosi 10%.

$$I_1 = \frac{\text{suma bilansowa najmniejszego sektora finansowego w konglomeracie}}{\text{skonsolidowana/zagregowana suma bilansowa wszystkich jednostek finansowych w konglomeracie}}$$

$$I_2 = \frac{\text{suma wymogów kapitałowych najmniejszego sektora finansowego w konglomeracie}}{\text{suma wymogów kapitałowych wszystkich jednostek finansowych w konglomeracie}}$$

$$I = \frac{I_1 + I_2}{2} > 10\%$$

Za najmniejszy sektor finansowy w konglomeracie uznaje się ten sektor, dla którego średnia wskaźników  $I_1$  oraz  $I_2$  przyjmuje najniższą wartość. W praktyce sprawdzenie zgodności z warunkiem (4) wymaga obliczenia średnich dla wszystkich sektorów rynku finansowego reprezentowanych w konglomeracie. Kalkulując średnie, należy połączyć usługi bankowe i inwestycyjne. Wymogi kapitału odnośnie do wypłacalności powinny być wyznaczone zgodnie z przepisami obowiązującymi w konkretnych sektorach rynku finansowego.

---

## Nowe idee i rozwiązania

---

Niezależnie od zasad uszczegółowiających warunki (1) i (4) dyrektywa pozostawia władzom nadzorczym pewien zakres swobody. Na mocy wzajemnych porozumień mogą zdecydować o nieuwzględnieniu konkretnej jednostki w kalkulacji wskaźników<sup>3)</sup>; o zmianie wartości progowych wskaźników, aby uniknąć niepotrzebnych zmian reżimów nadzorczych, zwłaszcza gdy grupa stoi na granicy uznania jej za konglomerat finansowy; w poszczególnych przypadkach, o zastąpieniu sum bilansowych we wskaźnikach innymi parametrami, jeżeli mówią one więcej o charakterze danej grupy (np. struktura dochodów, pozycje pozabilansowe).

Przyjęcie takiej szczegółowej definicji ma pozwolić na uniknięcie niekonsekwencji w traktowaniu instytucji tworzących grupy, co w efekcie ma się przyczynić do kreacji równych reguł gry rynkowej na terenie zjednoczonej Europy.

W literaturze częstokroć można się zetknąć z podziałem na międzynarodowe konglomeraty finansowe (*international financial conglomerates*) oraz narodowe konglomeraty finansowe (*domestic financial conglomerates*). O odrębności tych pierwszych stanowią nie tylko operacje prowadzone na arenie międzynarodowej, jako że jest to możliwe w obu typach konglomeratów. Czynnikiem różnicującym jest fakt zarejestrowania jednostek budujących konglomerat w więcej niż jednym państwie, a więc w obrębie obowiązywania różnych jurysdykcji.

Ważnym aspektem z punktu widzenia skuteczności sprawowania nadzoru nad konglomeratami, a więc i bezpieczeństwa systemu finansowego, jest struktura tychże instytucji. Im bardziej skomplikowana a zarazem mniej przejrzysta, tym większe niebezpieczeństwo wystąpienia zjawiska dublowania kapitału czy nawet wielokrotnego zastosowania tych samych środków dla spełnienia wymogów regulacyjnych (*double, multiple gearing*), wyższe ryzyko nadmiernego wykorzystania dźwigni finansowej oraz zastosowania arbitrażu regulacyjnego. Stąd też niektóre państwa wypozażyły władze nadzorcze w możliwość odmowy udzielenia licencji na działalność grupom, których struktura nie jest wystarczająco przejrzysta dla sprawowania należytej kontroli nad nimi lub prawnie uregulowały dopuszczalne struktury konglomeratu. Są nimi zazwyczaj: bank wraz z podległymi mu różnorodnymi instytucjami finansowymi albo grupa ze spółką holdingową na czele. Możliwe są jednak dalsze ograniczenia. O ile na przykład w Australii wymienione struktury traktowane są równorzędnie, to w Stanach Zjednoczonych na mocy Gramm–Leach–Bliley Act<sup>4)</sup>, opowiadając się za wariantem grupy z bankiem na czele, należy liczyć się z restrykcjami odnoszącymi się do dopuszczalności pewnych typów działalności<sup>5)</sup>.

Instytucja finansowa przekraczająca międzysektoralne granice w poszukiwaniu korzyści skali i zakresu (*economies of scale and scope*), natrafiając na różnorakie restrykcje ograniczające jej działalność, zazwyczaj jest zmuszona stworzyć wiele jednostek w obrębie pojedynczej struktury korporacyjnej. Potencjalne formy współpracy w ramach konglomeratu to:

- ❖ kompletna integracja,
- ❖ relacja bank–matka, córki–instytucje niebankowe,
- ❖ udział mniejszościowy banku w instytucjach finansowych (niebankowych),
- ❖ spółka holdingowa,
- ❖ alianse strategiczne,
- ❖ joint-venture,
- ❖ umowy marketingowe i porozumienia o wzajemnej sprzedaży.

**Kompletna integracja** oznacza, iż wszystkie operacje prowadzone są w ramach bilansu tej samej jednostki organizacyjnej. W praktyce w czystej formie raczej nie występuje, gdyż władze nadzorcze dla zachowania bezpieczeństwa finansowego konglomeratu żądają zwykle oddzielenia pewnych typów działalności na poziomie operacyjnym<sup>6)</sup>.

Główną zaletą tej formy jest całkowita elastyczność w dysponowaniu zasobami, co teoretycznie powinno przekładać się na wachlarz produktów finansowych wytworzonych możliwie najniższym kosztem. Jednakże kompletna integracja budzi wiele zastrzeżeń, gdyż jest doskonałą pożywką dla zachowań niekorzystnych z punktu widzenia konkurencji, prowokuje konflikt interesów<sup>7)</sup> oraz rozprzestrzenianie się ryzyka. Wymienione przesłanki wraz z wieloma innymi sprawiły, iż w większości istniejących konglomeratów zdecydowano się na rozczłonkowanie struktury, rezygnując z prowadzenia wszystkich operacji pod jednym dachem. Po pierwsze, rozczłonkowana struktura jest w mniejszym stopniu wrażliwa na oddziaływanie negatywnych następstw ryzyka reputacji (np. na wypadek porażki jednego z członów konglomeratu). Po drugie, funkcjonowanie w ramach jednego bilansu oznacza częstokroć rezygnację z wymiernych korzyści podatkowych, które pojawiają się, jeśli poszczególne jednostki finansowe konglomeratu są rozliczane oddzielnie<sup>8)</sup>. Inną przyczyną, dla której rezygnuje się z kompletnej integracji, są rozbieżności kulturowe pomiędzy środowiskami poszczególnych segmentów rynku finansowego. Ponadto, wydzielenie konkretnych jednostek w konglomeracie umożliwia przekonanie klientów, iż ich interesy są należycie chronione. Zyskują oni wówczas pewność, że dane, które ujawnili, np. ubiegając się o kredyt, nie zostaną wykorzystane do celów związanych z innym produktem finansowym. Nie należy ignorować również przyzwyczajenia ludzi do kształtu i charakteru instytucji, z której usług korzystają. Większość klientów, nabywając produkty finansowe, kieruje się pewnymi schematami. Schematy te mogą przeszkodzić w przekonaniu nabywcy, iż jedna instytucja zagwarantuje tak samo profesjonalny poziom usług niezależnie od segmentu rynku finansowego, do którego dany produkt jest tradycyjnie przypisany.

W strukturze **bank-matka, córki-instytucje niebankowe** każda prawnie odseparowana jednostka posiada własną kadre zarządzającą oraz dysponuje własnymi zasobami (do pewnego stopnia mogą one być wspólne dla całego konglomeratu). W praktyce przekłada się to na zredukowaną wydajność wykorzystania dostępnych środków, w porównaniu z kompletną integracją. O zaletach tej formy wspomniano powyżej. Są nimi: ograniczenie negatywnych konsekwencji wywołanych porażką danej jednostki konglomeratu, możliwość osiągnięcia korzyści podatkowych, eliminacja różnic kulturowych oraz dopasowanie do preferencji klientów<sup>9)</sup>.

Nawiązując do wspomnianego ograniczenia negatywnych konsekwencji, należy zauważyć, iż w rzeczywistości rzadko spotykamy się z sytuacją, w której znaczne straty spółki-córki (instytucji niebankowej) implikują straty banku-matki o wielkości równej jego zaangażowaniu w spółce-córce. Doświadczenie uczy, że w takich okolicznościach bank nawet zwiększa swoje uczestnictwo kapitałowe w instytucji dotkniętej problemami finansowymi; celem jest ochrona własnej reputacji.

Omawiana struktura konglomeratu powstaje głównie w drodze przejścia firm ubezpieczeniowych czy też inwestycyjnych przez bank; rzadziej spotykana forma: bank tworzy córki od podstaw. Najważniejszym argumentem przemawiającym za-

wyborem strategii przejęcia jest to, iż wraz z przejmowaną instytucją bank nabywa *know-how*, kadre, zasoby kapitałowe oraz bazę klientów. Główne wady tej strategii to konieczność zgromadzenia znacznego kapitału własnego i ryzyko nabycia przedsiębiorstwa z ukrytymi wadami, obniżającymi w znacznym stopniu jego realną wartość.

**Udział mniejszościowy banku w instytucjach finansowych (niebankowych)**, choć bardzo podobny do poprzedniej struktury, ma jedną dodatkową zaletę. Jest nią większa elastyczność na wypadek ewentualnej likwidacji współpracy. Jednakże, jak wynika z definicji, bank ma jedynie ograniczoną kontrolę nad instytucjami, z którymi kooperuje, oraz zmuszony jest aktywnie współpracować z właścicielami tychże firm. Mniejszościowy udział banku w innych instytucjach finansowych stanowi częstokroć jedynie formę wzmocnienia istniejących już umów o współpracy, np. umowy o wzajemnej sprzedaży.

Kolejną formą współpracy zakłada istnienie **spółki holdingowej**, będącej punktem wspólnym równorzędnych<sup>10</sup> względem siebie instytucji finansowych. Spółka holdingowa oznacza tutaj spółkę nadrzędną, czyli będącą właścicielką (lub współwłaścicielką) jednej lub większej liczby innych spółek<sup>11</sup>. Głównym zadaniem spółki holdingowej jest właściwa dystrybucja kapitału do podległych jej jednostek. Adekwatność kapitałową mierzy się w odniesieniu do ryzyka podejmowanego przez każdą z jednostek.

Powiązania pomiędzy instytucjami finansowymi grupy mają charakter pośredni, co teoretycznie implikuje większe bezpieczeństwo finansowe całego systemu. Powinno tak być, chociażby dlatego, że bank wchodzący w skład konglomeratu zbudowanego w ten sposób będzie miał mniejszą motywację, aby ratować kulejące finansowo instytucje grupy. W praktyce argument ten traci wiele ze swego znaczenia, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę to, iż konglomerat jest postrzegany przez społeczeństwo jako jeden organizm. Pogarszająca się sytuacja finansowa w danej części grupy najprawdopodobniej wpłynie ujemnie na standing pozostałych podmiotów.

Omawiana struktura konglomeratu preferowana jest przez władze nadzorcze i agencje ratingowe, ponieważ pozwala, przynajmniej teoretycznie, na indywidualną ocenę poszczególnych jednostek konglomeratu. Minusem jest, wraz z rosnącą izolacją poszczególnych części konglomeratu, malejąca efektywność wykorzystania dostępnych zasobów. Ponadto, klienci bardzo często nie orientują się, z którą częścią konglomeratu mają do czynienia.

Poważną wadą jest również utrata potencjalnych korzyści podatkowych. W takiej strukturze, jeśli jedynymi dochodami spółki holdingowej są zwolnione od podatku dywidendy z jednostek podległych, możliwość skorzystania z ulg podatkowych związanych z kosztami zarządu i obsługi długu zostaje utracone. Problem znika, gdy spółka holdingowa prowadzi także działalność operacyjną bądź gdy wspomniane koszty obciążają generujące realne dochody jednostki podległej<sup>12</sup>.

Strategię ze spółką holdingową stosuje się głównie w sytuacjach, w których prawo wyklucza istnienie powiązań własnościowych pomiędzy danymi instytucjami rynku finansowego. W szczególności chodzi tu o relacje między sektorem ubezpieczeń a bankowym.

**Alians strategiczny** można zdefiniować jako umowę pomiędzy dwoma niezależnymi podmiotami, których efektem współpracy jest wzrost aktywów material-

nych lub niematerialnych. Stopień kooperacji jest zazwyczaj bardzo niski i skupia się przeważnie na ściśle zdefiniowanym zakresie czynności. Jest to najbardziej odpowiednia forma, jeśli zawiązujące alians firmy zamierzają wymieniać między sobą informacje techniczne, skomplikowane technologie czy *know-how*. Wybór pada na alians strategiczny także wówczas, gdy inne formy współpracy są niemożliwe ze względu na regulacje prawne bądź różnice kulturowe. Często traktowany jest on jako pierwszy krok w kierunku fuzji<sup>13</sup>). W praktyce partnerzy aliansu strategicznego najczęściej korzystają po prostu z kanałów dystrybucji drugiej strony, co w rezultacie daje wzrost sprzedaży, tym większy im większa komplementarność dóbr.

Podstawową zaletą tej formy kooperacji jest niski koszt zawiązania współpracy oraz łatwość zrezygnowania z niej. Ważne również jest to, iż partnerzy strategiczni w sprawach nie objętych umową działają zupełnie niezależnie od siebie, zatem ryzyko wystąpienia konfliktu interesów czy też efektu zarażenia (*contagion effect*) psychologicznego lub finansowego<sup>14</sup>) jest bardzo małe. Ograniczone możliwości skorzystania z dobrodziejstw efektu synergii, korzyści skali czy zakresu prowadzonej działalności to główne wady aliansu strategicznego. Co więcej, zdarza się, że w miejsce spodziewanej synergii uwidacznia się jedynie jej negatywny wpływ<sup>15</sup>). Powodem jest to, iż ta forma współpracy opiera się na długotrwałej umowie, gdzie z dużym prawdopodobieństwem, każda ze stron interpretuje jej warunki na swoją korzyść, co z kolei prowadzi do destabilizacji aliansu.

**Spółka joint-venture** to prawnie niezależny podmiot, który jest finansowo podporządkowany dwóm lub więcej instytucjom posiadającym wyodrębnioną osobowość prawną (podmiotom dominującym). Podmioty te sprawują wspólnie kontrolę nad finansowo zależną jednostką oraz podejmują decyzje odnośnie do strategii i rozwoju<sup>16</sup>).

Ze względu na strukturę własnościową jest to strategia bardzo zbliżona do udziału mniejszościowego w firmie. Jednakże efektem takiej formy współpracy jest utworzenie zupełnie nowego przedsiębiorstwa, które ma spełniać ściśle określone funkcje<sup>17</sup>). Strategia joint-venture znajduje największe zastosowanie we współpracy instytucji pochodzących z różnych państw bądź różnych sektorów rynku. W ten sposób najczęściej kooperują banki i firmy ubezpieczeniowe – zakładając spółkę typu joint-venture odpowiedzialną za wytwarzanie oraz zarządzanie produktami ubezpieczeniowymi, pozostawiając ich dystrybucję w gestii partycypującego banku. Mocną stroną tej strategii jest to, iż uczestniczące w joint-venture instytucje zyskują możliwość nabycia produktów partnerów po relatywnie niskim koszcie.

Strategia oparta na **umowach marketingowych i porozumieniach o wzajemnej sprzedaży** pomiędzy instytucjami konglomeratu zakłada całkowity brak wzajemnej kontroli czy ingerencji na poziomie wytwarzania produktu. Nie wymaga żadnych relacji własnościowych, chociaż umowy częstokroć są wzmocnione różnymi formami wzajemnej partycypacji. Strona umowy koncentruje się jedynie na marketingu bądź sprzedaży produktu partnera, nie zagłębiając się w kwestie zarządzania produktem. Ważne jest, aby produkt ten nie odbiegał zbyt od wizerunku wypracowanego przez firmę, a co najważniejsze, aby nie szkodził reputacji. Wynagrodzeniem jest najczęściej prowizja.

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, iż wybór struktury konglomeratu wykazuje ściśle powiązanie z oczekiwanymi korzyściami wynikającymi ze

## Nowe idee i rozwiązania

współpracy oraz z gotowością do ponoszenia związanych z nią obciążeń. Drugim czynnikiem determinującym kształt konglomeratu są regulacje prawne państwa, w którym funkcjonuje. Poniższa tabela prezentuje wady i zalety każdej z omówionych struktur.

**Tabela. Struktury konglomeratu – zalety i wady**

<b>Forma współpracy</b>	<b>Zalety</b>	<b>Wady</b>
<b>Kompletna integracja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ elastyczność w dysponowaniu zasobami</li> <li>+ duże szanse na uzyskanie efektu synergii</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- duże ryzyko efektu zarażenia</li> <li>- wysokie koszty konfliktu interesów</li> <li>- różnice kulturowe</li> <li>- struktura niezgodna z przyzwyczajeniami klientów</li> </ul>
<b>Bank-matka, córki-instytucje niebankowe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ minimalizacja psychologicznego aspektu efektu zarażenia przy zachowaniu dużego wpływu na decyzje biznesowe</li> <li>+ eliminacja różnic kulturowych</li> <li>+ zgodne z przyzwyczajeniami klientów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mniejsza elastyczność w dysponowaniu zasobami</li> <li>- duże ryzyko nadmiernej dźwigni finansowej oraz podwójnego zastosowania tego samego kapitału</li> </ul>
<b>Udział mniejszościowy banku w instytucjach niebankowych</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ minimalizacja psychologicznego aspektu efektu zarażenia</li> <li>+ eliminacja różnic kulturowych</li> <li>+ zgodne z przyzwyczajeniami klientów</li> <li>+ łatwość zerwania współpracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mała elastyczność w dysponowaniu zasobami</li> <li>- niewielki wpływ na decyzje biznesowe</li> <li>- konieczność aktywnej współpracy partnerów</li> </ul>
<b>Spółka holdingowa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ teoretycznie większe bezpieczeństwo finansowe systemu</li> <li>+ poprzez przejrzystość umożliwia indywidualną ocenę jednostek konglomeratu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niska efektywność alokacji zasobów (odgórne decyzje)</li> <li>- dezorientacja klientów</li> <li>- brak możliwości skorzystania z ulg podatkowych</li> </ul>
<b>Joint-venture</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ eliminacja efektu zarażenia</li> <li>+ eliminacja różnic kulturowych</li> <li>+ niewielka współzależność partnerów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- decyzje biznesowe muszą być podejmowane wspólnie</li> <li>- małe szanse na efekt synergii</li> </ul>

---

## Bezpieczny Bank

---

<b>Alians strategiczny</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ niski koszt zawiązania współpracy</li> <li>+ łatwość zerwania współpracy</li> <li>+ minimalizacja efektu zarażenia oraz konfliktów interesów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niewielkie szanse na efekt synergii (a nawet negatywny wpływ)</li> <li>- najmniej stabilny wariant</li> </ul>
<b>Umowy marketingowe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ minimalizacja efektu zarażenia oraz konfliktu interesów</li> <li>+ niezależność decyzji partnerów</li> <li>+ łatwość nawiązania i zerwania współpracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niewielkie szanse na efekt synergii</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Konglomerat finansowy z racji złożoności struktury, siatki wzajemnych powiązań oraz zakresu (zarówno w kategorii wielkości aktywów, jak i rozmiaru oferty) prowadzonej działalności generuje olbrzymie ryzyko, którego ewentualne następstwa sięgają daleko poza podmiot będący źródłem problemu. Ryzyko w konglomeracie wynika przede wszystkim z nadmiernego skupienia władzy w ramach jednej instytucji, z możliwości wielokrotnego zastosowania tego samego kapitału dla zaspokojenia wymogów regulacyjnych oraz nadużycia efektu dźwigni finansowej, a także z koncentracji zaangażowań wobec konkretnych kontrahentów. Efekt zarażenia zazwyczaj zwielokrotnia negatywne konsekwencje, przyczyniając się do transmisji problemów (za pośrednictwem powiązań finansowych bądź poprzez oddziaływanie psychologiczne) na wszystkie jednostki konglomeratu. Nie wyklucza się nawet możliwości wywołania kryzysu finansowego. Nadzorca indywidualny osadzony w tradycyjnym systemie koncentrującym się na poszczególnych instytucjach, a nie typach ryzyka, nie jest w stanie dokonać właściwej (o ile w ogóle) identyfikacji czynników, które mogą wywołać zagrożenie. Co więcej, nie dysponuje on narzędziami umożliwiającymi szybką reakcję na zmieniające się warunki ryzyka. Nieuniknione było więc wprowadzenie całościowych form nadzoru: nadzoru skonsolidowanego bądź nadzoru zintegrowanego.

### Nadzór skonsolidowany i nadzór zintegrowany

Model nadzoru skonsolidowanego, w odróżnieniu od integracji nadzoru, nie zmierza w kierunku powołania pojedynczej superinstytucji. Jego istotą jest wykreowanie lub udoskonalenie już istniejących mechanizmów współpracy i wymiany informacji między samodzielnymi organami nadzoru odpowiedzialnymi za poszczególne segmenty rynku finansowego. Naturalnym uzupełnieniem nadzoru skonsolidowanego jest zapewnienie tejże kooperacji na szczeblu międzynarodowym<sup>18)</sup>.

W większości przypadków, w celu zwiększenia efektywności funkcji nadzorczych, dochodzi do wyznaczenia (z grona zaangażowanych nadzorców solo) koordynatora



---

## Nowe idee i rozwiązania

---

czy nadzorcy wiodącego (*lead supervisor*), w którego gestii leży organizacja całościowej oceny danej instytucji. Jego najważniejszą funkcją, co wynika z konstrukcji modelu nadzoru skonsolidowanego, jest koordynacja i stymulacja efektywnej wymiany informacji pomiędzy nadzorcami indywidualnymi, zarówno w kwestiach rutynowych, jak i w sytuacjach zagrożenia. Wymiana informacji jest możliwa dzięki porozumieniom i umowom zawartym pomiędzy zaangażowanymi nadzorcami. Drugą istotną misją koordynatora jest zgranie działań podejmowanych przez nadzorców, aby, po pierwsze, zsynchronizować środki przez nich stosowane, a po drugie, uniknąć dublowania czynności.

Z kolei, istotą nadzoru zintegrowanego jest powołanie instytucji nadzorczej, obejmującej swoim zasięgiem wszelkie podmioty finansowe niezależnie od przynależności do poszczególnych segmentów rynku. „Supernadzorca”, jak często określa się organ upoważniony do pełnienia funkcji nadzoru zintegrowanego, odpowiada zatem za regulację oraz nadzór jednostek działających zarówno na rynku pieniężnym, jak i kapitałowym.

Ideę nadzoru zintegrowanego można uznać za naturalną konsekwencję konsolidacji i integracji na rynku finansowym. W świetle ciągle wzrastającej liczby instytucji, łączących w swoich strukturach typy działalności przypisywanych tradycyjnie do różnych sektorów rynku, komunikacja, współpraca i koordynacja działań (tak, aby zmierzały w tym samym kierunku) nadzorców solo może okazać się zbyt trudna, nawet jeśli całość została organizacyjnie ujęta w ramy nadzoru skonsolidowanego. Efektywny nadzór nad takimi instytucjami, w tym konglomeratami finansowymi, możliwy jest wtedy jedynie poprzez zastosowanie modelu nadzoru zintegrowanego.

Abstrahując od wad i zalet omawianych modeli, wybór jednego z nich powinien być każdorazowo uzależniony od stopnia rozwoju poszczególnych segmentów rynku finansowego. Tam, gdzie różnice pomiędzy nimi są nieznaczne, lepszym wyborem może okazać się nadzór zintegrowany. Natomiast rynek wykazujący duże rozbieżności w stopniu rozwoju jego części powinien być objęty nadzorem skonsolidowanym. Przykłady zastosowania modeli nie potwierdzają jednak tej reguły. Powodem jest to, iż implementacja modelu nadzoru zintegrowanego wiąże się z utratą kompetencji dotychczas funkcjonujących organów, co znacznie utrudnia podjęcie takiej decyzji.

## Globalne standardy

Kolejnym krokiem poprawiającym jakość nadzoru nad konglomeratami jest kreacja globalnych standardów, ponieważ zastosowanie zunifikowanego podejścia pozwala na wyeliminowanie niektórych negatywnych zjawisk w instytucjach tego typu (np. arbitrażu regulacyjnego<sup>19</sup>). Pierwsze próby zostały podjęte już w 1993 r. przez Grupę Trójstronną, a następnie przez Wspólne Forum ds. Konglomeratów Finansowych (*Joint Forum on Financial Conglomerates*). Na poczet ich zasług należy zaliczyć, przede wszystkim, dokładne zidentyfikowanie obszarów problemowych oraz kreację wielu rekomendacji, będących oparciem w elastycznym tworzeniu narzędzi i procedur nadzorczych dostosowanych do cech konkretnych konglomeratów.

Jednakże dopiero ewentualna implementacja zasad Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej (*New Basel Capital Accord*)<sup>20</sup> stworzy szansę na sformalizowanie stan-

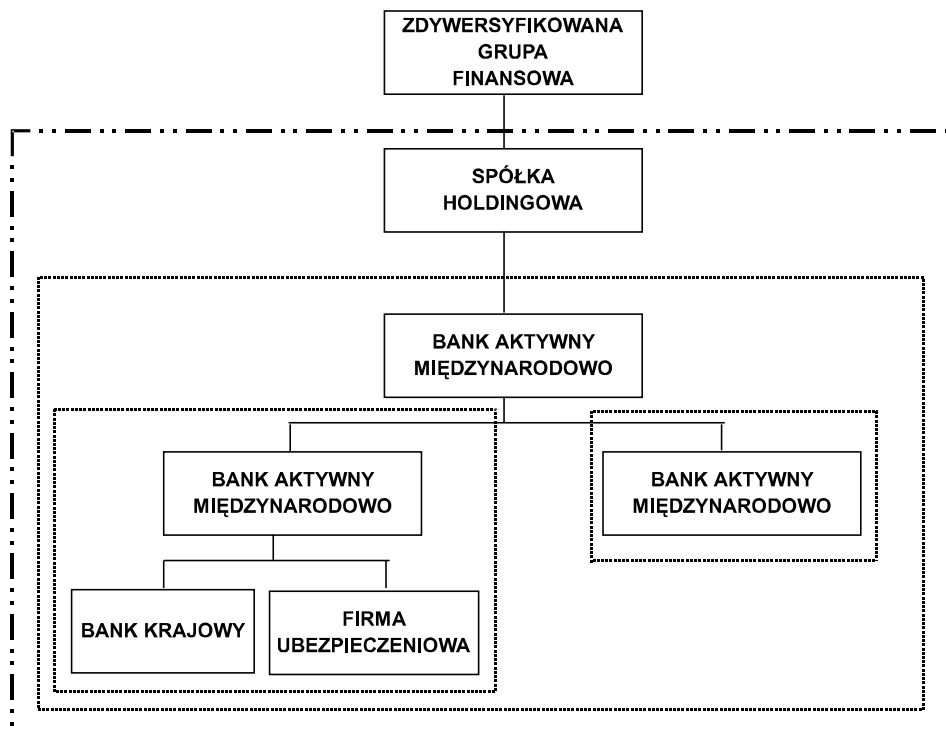
---

## Bezpieczny Bank

---

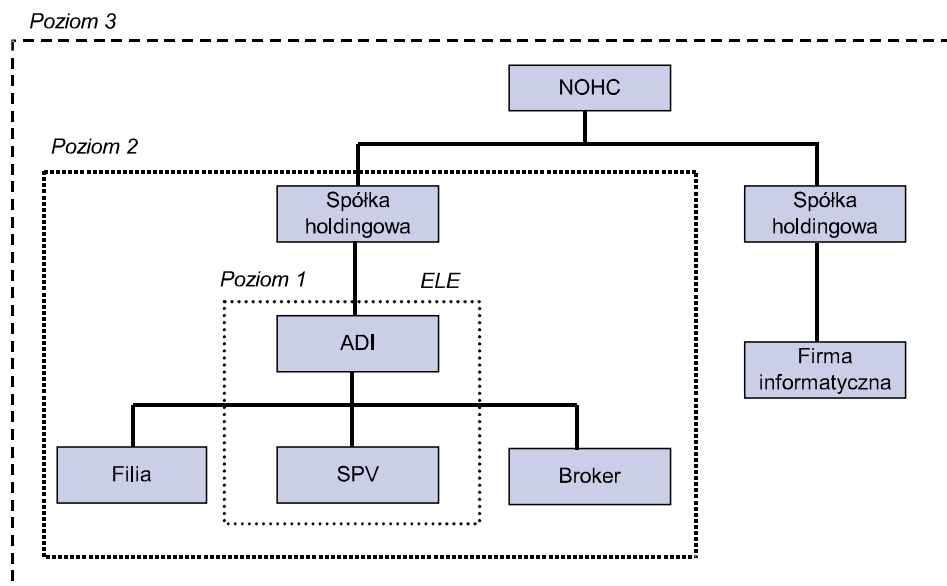
dardów nadzorczych traktowanych dotychczas jako zalecenia. Propozycje Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego mają znaleźć zastosowanie na wszystkich poziomach zdywersyfikowanej grupy finansowej, tak aby zapewnić bezpieczeństwo interesów klientów banków współtworzących grupę. Uznano, iż jego podstawowym gwarantem jest odpowiednia ilość kapitału. Toteż planuje się badanie adekwatności kapitałowej na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, na poziomie każdego banku w grupie, co pozwoli zyskać pewność, że środki stanowiące pokrycie dla ekspozycji na ryzyko w banku są łatwo dostępne dla deponentów. Na bazie konsolidacji (pełnej lub proporcjonalnej do wielkości udziałów)<sup>21)</sup> badana będzie ponadto adekwatność kapitałowa aktywnych międzynarodowo banków wraz z podległymi im jednostkami. Trzeci wymiar oceny to pełna konsolidacja na poziomie grupy bankowej<sup>22)</sup> oraz spółki holdingowej bezpośrednio nad nią, co umożliwi eliminację zjawiska dublowania kapitału w konglomeracie.

**Rysunek. Zakres obowiązywania Nowej Umowy Kapitałowej**



Źródło: opracowanie własne na podstawie *The New Basel Capital Accord. Consultative Document*, Basel Committee on Banking Supervision, January 2001.

Rysunek. Poziomy nadzoru konglomeratu wg APRA



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Capital Adequacy and Exposures Limits for Conglomerate Groups including ADIs*, s. 11.

Opisane podejście realizowane jest już w Australii, gdzie władze nadzorcze (*Australian Prudential Regulation Authority, APRA*) rozpatrują adekwatność kapitałową oraz duże zaangażowania zarówno z perspektywy indywidualnych jednostek konglomeratu, jak i całości. Nadzór nad konglomeratem oparto tam na trzech poziomach. Pierwszy z nich obejmuje licencjonowaną instytucję depozytową (australijski odpowiednik banku czy europejskiej instytucji depozytowo-kredytowej) wraz z niektórymi filiami i spółkami specjalnego przeznaczenia (SPV). Całość określana jest mianem „rozszerzonej jednostki licencjonowanej” (Extended Licensed Entity, ELE)<sup>23</sup>. Drugi poziom to skonsolidowana grupa bankowa zawierająca licencjonowaną instytucję depozytową wraz z podmiotami afiliowanymi i spółką holdingową bezpośrednio nad nią. Z kolei trzeci poziom odnosi się do konglomeratu jako całości<sup>24</sup>. Zakres obowiązywania ustaleń Nowej Umowy Kapitałowej oraz regulacji wprowadzonych w Australii przedstawiają powyższe rysunki.

Powracając do założeń Nowej Umowy Kapitałowej, w zamyśle autorów konsolidacja ma objąć możliwie wszystkie jednostki należące do grupy, w której jest bank aktywny międzynarodowo. W sposób szczegółowo uregulowano zasady odnoszące się do konkretnych komponentów konglomeratu. W przypadku jednostek bankowych, firm inwestycyjnych oraz innych podmiotów finansowych, z wyłączeniem ubezpieczeń, udział większościowy (grupy w danym podmiocie) lub fakt sprawowania nad nimi kontroli implikuje konieczność zastosowania pełnej konsolidacji. Z kolei, udziały

---

## Bezpieczny Bank

---

mniejszościowe w podmiotach tego typu powinny być indywidualnie rozpatrywane przez nadzorców pod kątem dostępności środków dla reszty grupy. Do nich należy decyzja co do części, którą można wliczyć do łącznego kapitału konglomeratu. Jeśli zaś nie będzie możliwe lub celowe objęcie danej jednostki<sup>25)</sup> konsolidacją, władze nadzorcze odpowiedzialne za aktywny międzynarodowo bank mają obowiązek uzyskania odpowiednich informacji o ich standingu. Wszystkie inwestycje kapitałowe w takie nieskonsolidowane podmioty powinny pomniejszyć ogólny kapitał grupy.

W przypadku gdy aktywny międzynarodowo bank partycypuje w podmiotach ubezpieczeniowych zakłada się, że ponosi pełną odpowiedzialność za występujące tam ryzyko. Inwestycja banku w firmę ubezpieczeniową powinna dlatego w całości pomniejszyć kapitał banku. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy kapitał, jaki bank zainwestował w jednostkę ubezpieczeniową (kontrola lub większościowy udział banku), przekracza wymóg regulacyjny tejże jednostki. Wówczas nadwyżka, za zgodą nadzorcy, może być uwzględniona w kalkulacji adekwatności kapitałowej banku. Ponadto, nadzorca banku posiadającego większościowy udział bądź kontrolę nad podmiotem ubezpieczeniowym ponosi odpowiedzialność za wysokość kapitału tegoż podmiotu, tak aby wyeliminować ryzyko ewentualnych strat banku. Wszelkie niedobory, o ile nie skorygowane na czas, pomniejszają kapitał matki, czyli banku.

Jeśli chodzi o udziały mniejszościowe w jednostkach finansowych (z wyjątkiem ubezpieczeniowych) możliwe są dwa rozwiązania: odjęcie ich wartości od kapitału grupy lub konsolidacja proporcjonalna do wielkości udziału. Druga z wymienionych opcji powinna być stosowana jedynie w przypadku znacznych udziałów<sup>26)</sup>.

Z kolei znaczne bądź większościowe udziały banku w jednostkach komercyjnych (niefinansowych) przekraczające wyznaczone limity należy odjąć od kapitału banku. Poszczególne nadzory mogą zdecydować o przyjęciu bardziej restrykcyjnych lub następujących wartości progowych: 15% kapitału banku dla pojedynczej inwestycji oraz 60% dla ich zagregowanego wolumenu.

Wszelkie pomniejszenia mogą obciążać zarówno kapitał typu Tier 1, jak i Tier 2, ale w stosunku 1:1.

Nowe podejście do nadzoru nad zdywersyfikowanymi grupami w zarysowanym powyżej zakresie opiera się – podobnie jak w przypadku banków – na trzech wzajemnie uzupełniających się filarach:

- ❖ adekwatności kapitałowej,
- ❖ procesie nadzorczym koncentrującym się na ocenie ryzyka podejmowanego przez bank (grupę) i skali prowadzonej działalności,
- ❖ dyscyplinie rynkowej.

Pierwszy filar – minimalne wymogi kapitałowe – bazowałby na obowiązującej umowie kapitałowej, przy czym zakłada się uwzględnienie nie objętych dotychczas pomiarem rodzajów ryzyka oraz uzależnienie części wag ryzyka od ratingu nadanego przez renomowane agencje kontrahentowi banku. Możliwe będzie również, za zgodą nadzoru, zastosowanie w procesie ustalania adekwatności kapitałowej wskaźników wewnętrznych modeli ryzyka lub ratingów wewnętrznych. Drugi filar obejmuje głównie nadzorczą kontrolę polityki realizowanej w banku czy grupie. Chodzi przede wszystkim o sprawdzenie, czy fundusze własne banku są wystarczające z perspektywy przyjętej strategii działania i profilu ryzyka. Trzeci filar – dyscyplina rynkowa –

---

## Nowe idee i rozwiązania

---

ma wspierać przejrzystość rynku poprzez rozszerzenie zakresu informacji udostępnianych przez poszczególne instytucje finansowe.

Warto podjąć także dyskusję na temat znaczenia Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej dla nadzoru skonsolidowanego i zintegrowanego. Wydawać by się mogło, że są one jednakowo predysponowane do realizacji zawartych w niej założeń. O ile z pierwszym i trzecim filarem nie powinno być żadnych problemów, o tyle wątpliwości wzbudza możliwość realizacji postulatów zawartych w filarze drugim. Oczekuje się od nadzorców szybkich reakcji na zaistniałe potrzeby, jak i obszernej wiedzy interdyscyplinarnej i eksperckiej (np. w zakresie modelowania ekonometrycznego), aby w sposób całościowy móc dokonać oceny zjawisk zachodzących w konglomeracie. W tym kontekście za bardziej dostosowany do stawianych wymagań należy uznać nadzór zintegrowany.

### Unia Europejska a konglomeraty

Problem standaryzacji procesu nadzoru nad konglomeratami pojawił się także na terenie Unii Europejskiej. Obecnie prawo unijne reguluje działalność poszczególnych instytucji finansowych i tworzonych przez nie „homogenicznych grup”<sup>27)</sup>. W przypadku heterogenicznych grup, czyli łączących w swoich strukturach jednostki z różnych sektorów rynku, kwestie nadzoru zostały rozwiązane zaledwie fragmentarycznie. Efektem tego są: po pierwsze, luki prawne, po drugie, wielokrotne ujmowanie tych samych problemów przez różne przepisy. Dlatego też, stojąc w obliczu ciągle rozszerzającego się zakresu funkcjonowania konglomeratów finansowych oraz mając na względzie potrzebę zapewnienia jednakowych „reguł gry” na terenie zjednoczonej Europy, a także stabilności całego systemu, Unia Europejska rozpoczęła prace nad dyrektywą, która w sposób kompletny regulowałaby wszelkie kwestie związane z istnieniem i aktywnością tychże instytucji. W kwietniu 2001 r. pojawił się projekt Dyrektywy 2001/0095 (COD) w sprawie suplementarnego nadzoru instytucji kredytowych, firm ubezpieczeniowych oraz inwestycyjnych tworzących konglomerat. Zasadniczo jest ona realizacją obowiązujących na świecie tendencji w zakresie sprawowania nadzoru nad instytucjami tego typu – nie narzuca konkretnych rozwiązań, ale zwraca uwagę na obszary wymagające od jednostek tworzących konglomerat wypracowania indywidualnych podejść. Rolę nadzoru sprowadzono zaś do obserwacji, analizy, opiniowania jakości rozwiązań wprowadzonych w konglomeracie oraz ewentualnej interwencji, na wypadek zaistnienia niekorzystnych okoliczności.

Sposób zdefiniowania pojęcia „konglomerat” został już wcześniej zaprezentowany. Unia Europejska uznała, że najlepszym rozwiązaniem dla aktywnych międzynarodowo konglomeratów jest koordynacja nadzoru, czyli model nadzoru skonsolidowanego. Odrzucenie koncepcji pojedynczej superinstytucji nadzorującej cały rynek finansowy Unii (czyli modelu nadzoru zintegrowanego) ma podłoże głównie polityczne. Nadzorcy europejscy nie chcą utraty swoich pozycji, z kolei poszczególne państwa starają się zachować możliwie największy wpływ na rynek finansowy.

Znaczną część dyrektywy poświęcono prezentacji środków, które mają ułatwić sprawowanie nadzoru skonsolidowanego. Po pierwsze, skoncentrowano się na me-

---

## Bezpieczny Bank

---

chanizmach współpracy, a w szczególności wymiany informacji pomiędzy zaangażowanymi nadzorcami solo. Drugim ważnym obszarem regulacji jest identyfikacja koordynatora i jego funkcji.

Analogicznie do rekomendacji Joint Forum, wyznaczenie koordynatora i jego obowiązków ma wykazywać ścisłe powiązanie z charakterem konglomeratu oraz z okolicznościami, w których się obecnie znajduje. Funkcja ta może być sprawowana zarówno przez jednego nadzorcę, jak i ich grupę. Podkreśla się, że wyłonienie koordynatora powinno nastąpić na mocy porozumienia zaangażowanych władz nadzorczych. W przypadku braku konsensusu należy się kierować następującymi kryteriami:

- a) jeśli na czele konglomeratu stoi jednostka podlegająca regulacji, koordynatorem powinien być organ, który dokonał autoryzacji tejże jednostki (odpowiedzialny za nią nadzorca),
- b) jeśli na czele konglomeratu znajduje się jednostka nieregulowana, należy zastosować poniższe reguły:
  - jeśli podmiotem nadrzędnym wobec jednostki regulowanej jest mieszana spółka holdingowa, koordynatorem powinien zostać nadzorca jednostki regulowanej,
  - jeśli mieszana finansowa spółka holdingowa<sup>28)</sup> jest podmiotem nadrzędnym względem większej ilości jednostek regulowanych z siedzibami na terenie Unii Europejskiej, a jedna z tych jednostek podlega autoryzacji w państwie, w którym została założona mieszana spółka holdingowa, koordynatorem powinien zostać nadzorca tejże jednostki,
    - jednakże, jeśli głównym obszarem działalności konglomeratu jest sektor inny niż ten reprezentowany przez wskazaną powyżej jednostkę, funkcje koordynatora powinny być sprawowane wspólnie przez nadzorcę tejże jednostki oraz organ, który dokonał autoryzacji podmiotu regulowanego o największej sumie bilansowej reprezentującego najważniejszy sektor rynku finansowego z perspektywy konglomeratu;
    - jeśli więcej jednostek z różnych sektorów rynku finansowego podlega autoryzacji w państwie, w którym powstała mieszana spółka holdingowa, koordynatorem zostaje nadzorca najważniejszego z perspektywy konglomeratu sektora rynku;
    - jeśli na czele struktury konglomeratu znajduje się więcej mieszanych spółek holdingowych mieszczących się w różnych krajach członkowskich i w każdym z tych państw działa regulowana jednostka, koordynatorem powinien zostać nadzorca odpowiedzialny za jednostkę charakteryzującą się największą sumą bilansową, jeżeli wszystkie jednostki regulowane, o których mowa, działają w tym samym sektorze rynku finansowego; jeżeli nie – nadzorca odpowiedzialny za jednostkę działającą w najistotniejszym z perspektywy konglomeratu segmencie rynku finansowego;
  - jeśli ta sama mieszana spółka holdingowa jest podmiotem nadrzędnym wobec większej liczby jednostek regulowanych z siedzibą na terenie Unii Europejskiej, ale żadna z nich nie jest autoryzowana w państwie, w którym zarejestrowano wspomnianą spółkę holdingową, koordynatorem powinien zostać nad-

---

## Nowe idee i rozwiązania

---

zorca odpowiedzialny za jednostkę z największą sumą bilansową z najistotniejszego sektora rynku finansowego,

- jeśli nie ma wyraźnego lidera na czele grupy, koordynatorem powinien zostać nadzorca odpowiedzialny za jednostkę z największą sumą bilansową z najistotniejszego z perspektywy konglomeratu sektora rynku finansowego.

Nie stworzono sztywnego katalogu obowiązków i uprawnień koordynatora. Ma on być elastycznie dopasowywany do potrzeb i możliwości instytucji pełniących funkcję koordynatora. Zdefiniowano jednak *cztery główne grupy zadaniowe*. Po pierwsze, koordynacja pozyskiwania i udostępniania niezbędnych informacji zarówno w kwestiach bieżącego nadzoru, jak i w sytuacjach wyjątkowych. Drugim zadaniem koordynatora jest ocena sytuacji finansowej konglomeratu i monitoring zgodności działań grupy z zasadami dotyczącymi adekwatności kapitałowej, koncentracji ryzyka oraz transakcji wewnątrz grupy. Kolejnym obowiązkiem jest ocena struktury konglomeratu, jego organizacji oraz mechanizmów kontroli wewnętrznej. Ostatni z wymienionych obowiązków to planowanie i koordynacja czynności nadzorczych zarówno dla potrzeb bieżącego nadzoru, jak i na wypadek sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa konglomeratu.

Aby usprawnić sprawowanie nadzoru nad konglomeratem jako całością, zaangażowane władze nadzorcze mogą podpisać stosowne porozumienia. Dopuszczalne jest również zdefiniowanie dodatkowych funkcji koordynatora. Dyrektywa podkreśla, że fakt desygnowania koordynatora nie może negatywnie wpływać na sprawowanie obowiązków przez poszczególnych nadzorców solo ani umniejszać ich odpowiedzialności.

W kwestii wymiany informacji i współpracy dyrektywa zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do usunięcia wszelkich przeszkód prawnych, które utrudniałyby, a nawet uniemożliwiały ich efektywną realizację. Podkreśla się ponadto konieczność implementacji przepisów obligujących jednostki tworzące grupę do udostępniania informacji kluczowych z perspektywy sprawowania nadzoru nad konglomeratem. Z kolei, ze względu na potrzebę zwiększenia stopnia harmonizacji przepisów stosowanych w poszczególnych sektorach rynku finansowego, państwa członkowskie zostały obciążone obowiązkiem zaopatrzenia władz nadzorczych w instrumenty umożliwiające zapobieganie i eliminację zjawiska obchodzenia przepisów sektoralnych (arbitraż regulacyjny).

Dyrektywa sprowadza również do rangi obowiązku przekazywanie informacji istotnych z punktu widzenia któregośkolwiek nadzorców solo czy koordynatora. Szczególną uwagę zwrócono na właściwy obieg danych dotyczących:

- ❖ identyfikacji struktury grupy, głównych jednostek budujących konglomerat i odpowiedzialnych za nie nadzorców,
- ❖ strategii konglomeratu, ze szczególnym uwzględnieniem fuzji i restrukturyzacji,
- ❖ standingu finansowego konglomeratu – adekwatności kapitałowej, transakcji wewnątrz grupy, koncentracji ryzyka i rentowności,
- ❖ głównych akcjonariuszy konglomeratu i kadry menedżerskiej,
- ❖ organizacji, zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej na poziomie konglomeratu,

---

## Bezpieczny Bank

---

- ❖ procedur pozyskiwania i weryfikacji informacji z jednostek tworzących konglomerat,
- ❖ niepokojących wydarzeń i zjawisk zarówno w jednostkach regulowanych, jak i w jednostkach nie podlegających regulacji, jeśli możliwy jest negatywny wpływ na podmioty regulowane,
- ❖ sankcji i wyjątkowych środków podejmowanych przez poszczególnych nadzorców.

Naturalnie przedmiotem współpracy władz nadzorczych mogą być również inne obszary. Ponadto, dyrektywa wyróżnia dwie sytuacje, w których konkretny nadzorca, podejmując decyzję mogącą wywrzeć wpływ na sprawowanie funkcji nadzorczych przez pozostałe zaangażowane organy, powinien się z nimi skonsultować. Chodzi, po pierwsze, o zmiany w strukturze akcjonariatu oraz w strukturze zarządzania w jednostce regulowanej wymagające zgody czy autoryzacji kompetentnych władz, po drugie, o sankcje i wyjątkowe środki stosowane przez poszczególnych nadzorców.

Integralną częścią nowej dyrektywy są regulacje dotyczące zaopatrzenia grupy w kapitał. Zaproponowane procedury oceny adekwatności kapitałowej konglomeratu w dużej mierze bazują na rekomendacjach Joint Forum. Identyczny jest również punkt wyjścia, czyli regulacje stosowane w poszczególnych częściach rynku finansowego. Unia Europejska uznała, że nie należy dążyć do ich ujednoczenia, ponieważ istniejące techniki odzwierciedlają odmienną naturę każdego z segmentów rynku. W szczególności chodzi o różne profile ryzyka, różne mechanizmy zarządzania ryzykiem oraz odmienne praktyki nadzorcze.

Według autorów regulacji europejskiej, głównym zadaniem władz nadzorczych jest zapewnienie takiej wielkości kapitału na poziomie konglomeratu, która przynajmniej będzie równa łącznemu zapotrzebowaniu na kapitał (wymóg kapitałowy), wynikającemu z konieczności spełnienia poszczególnych norm wypłacalności. Analogicznie do postanowień Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej uznano, że właściwy poziom kapitału jest najlepszym zabezpieczeniem ryzyka podejmowanego przez poszczególne jednostki w konglomeracie. Toteż w gestii nadzoru pozostawiono również wyegzekwowanie od podlegających im jednostek odpowiedniej polityki zarządzania adekwatnością kapitałową grupy wraz ze wspierającymi ją mechanizmami kontrolnymi.

Dyrektywa przewiduje trzy alternatywne techniki oceny adekwatności kapitałowej grupy. Każda z nich umożliwi wyeliminowanie zjawiska dublowania kapitału i nadmiernej dźwigni finansowej. Są nimi:

1. Metoda księgowej konsolidacji (*accounting consolidation method*) – bazuje na skonsolidowanych danych finansowych grupy. O adekwatności kapitałowej grupy świadczy różnica pomiędzy:
  - a) kapitałem konglomeratu jako całości<sup>29)</sup>
  - oraz
  - b) sumą wymogów kapitałowych każdego z sektorów rynku finansowego reprezentowanego w konglomeracie<sup>30)</sup>.

Stosując powyższą metodę, należy mieć pewność, że skonsolidowany bilans został sporządzony prawidłowo, tzn., że zidentyfikowano powiązania wewnątrzgrupowe i wyeliminowano dublowanie kapitału. Wynik negatywny świadczy o niedobrze kapitału w konglomeracie.



---

## Nowe idee i rozwiązania

---

2. Metoda pomniejszenia i agregacji (*deduction and aggregation method*) – obliczenia prowadzone są na podstawie indywidualnych danych finansowych każdej z jednostek konglomeratu. Adekwatność kapitałowa określana jest jako różnica pomiędzy:
- a) sumą kapitału wszystkich regulowanych i nieregulowanych jednostek konglomeratu
  - oraz
  - b) sumą
    - wymogów kapitałowych wszystkich jednostek regulowanych i nieregulowanych wchodzących w skład konglomeratu,
    - wartości księgowych udziałów w jednostkach należących do grupy.
- Jak w poprzedniej metodzie, wynik nie powinien być ujemny. Zaleca się, aby w trakcie kalkulacji uwzględniać proporcjonalną do udziału wartość kapitału i wymogu kapitałowego jednostki zależnej.
3. Metoda opcjonalnego pomniejszenia (*requirement deduction method*) – również bazuje na indywidualnych danych finansowych każdego z podmiotów tworzących konglomerat. O ocenie wyposażenia konglomeratu w kapitał decyduje różnica pomiędzy:
- a) kapitałem spółki-matki lub jakiegokolwiek jednostki na czele konglomeratu
  - oraz
  - b) sumą
    - wymogu kapitałowego dotyczącego spółki-matki lub instytucji na czele konglomeratu,
    - wyższej z następujących wartości: wartość księgowa udziału w jednostce należącej do tego samego konglomeratu lub wymóg kapitałowy tejże jednostki.
- Wynik ujemny jest równoznaczny z niedoborem kapitału na poziomie konglomeratu.

Dyrektywa dopuszcza możliwość kombinacji powyższych metod.

Niezależnie od wyboru metody kalkulacji zaleca się, aby w przypadku występowania deficytu kapitału w podmiocie zależnym uwzględniać pełną wartość deficytu, a nie tylko jego proporcjonalną część. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy zdaniem kompetentnych władz nadzorczych podmiot dominujący ponosi odpowiedzialność rzeczywiście ograniczoną do wielkości swojego udziału w podmiocie zależnym. Wówczas nadzorca może wyrazić zgodę na uwzględnienie proporcjonalnej części deficytu.

Dyrektywa precyzuje, iż ocena adekwatności kapitałowej powinna być przeprowadzana przynajmniej raz w roku. Obowiązek dokonania stosownych obliczeń może spaść na którąkolwiek z jednostek regulowanych, mieszaną spółkę holdingową lub władze nadzorcze. W zależności od tego, jednostki regulowane i mieszaną spółkę holdingową muszą dostarczyć władzom nadzorczym albo niezbędne dane, albo wynik kalkulacji.

Omawiana dyrektywa wyposaża władze nadzorcze w możliwość całkowitego wykluczenia konkretnego podmiotu z oceny adekwatności kapitałowej grupy. Jednakże konieczne jest spełnienie jednej z wymienionych przesłanek:

- ❖ dana jednostka znajduje się poza Unią Europejską i występują poważne przeszkody prawne, uniemożliwiające transfer niezbędnych informacji,

---

## Bezpieczny Bank

---

- ❖ dana jednostka ma znikome znaczenie w kontekście nadzoru nad konglomeratem,
- ❖ włączenie danej jednostki byłoby niewłaściwe lub wprowadzające w błąd.

Uznając właściwy poziom kapitału za gwarancję bezpieczeństwa finansowego konglomeratu, nałożono na władze nadzorcze obowiązek przedsięwzięcia stosownych środków zaradczych, zawsze gdy ocena adekwatności przeprowadzona za pomocą którejkolwiek z zaproponowanych metod daje wynik negatywny lub konglomerat nie spełnia wymagań dotyczących polityki zarządzania ryzykiem, mechanizmów kontroli czy dostarczania informacji.

Ważnym punktem dyrektywy są również regulacje odnoszące się do transakcji wewnątrz grupy oraz łącznej ekspozycji na ryzyko. Uznając, że wprowadzenie jakichkolwiek ilościowych limitów jest obecnie niewykonalne, koncepcję rozwiązania tych kwestii oparto na *trzech filarach*. Są nimi:

- ❖ wewnętrzna polityka zarządzania instytucją ze szczególnym uwzględnieniem efektywnej kontroli wewnętrznej oraz skutecznych systemów zarządzania,
- ❖ obowiązek informowania władz nadzorczych,
- ❖ wyposażenie nadzorców w efektywne narzędzia interwencyjne.

Rola władz nadzorczych sprowadza się do kontroli jakości procesu zarządzania ryzykiem oraz mechanizmów kontroli wewnętrznej, a w szczególności systemu raportowania i procedur księgowych stworzonych w celu identyfikacji, pomiaru i kontroli transakcji wewnątrz grupy oraz koncentracji ryzyka na poziomie konglomeratu. Nadzorcy powinni wymagać regularnych (co najmniej raz w roku) raportów na temat znacznych transakcji wewnętrznych oraz znaczącej koncentracji ryzyka. Wyznaczenie kryteriów, których spełnienie implikuje obowiązek raportowania, leży w gestii kompetentnych władz nadzorczych czy koordynatora. Definiując wspomniane kryteria, a więc typ, wielkość transakcji i ryzyka, należy uwzględnić specyfikę zarządzania ryzykiem w danym konglomeracie. Prowadząc kontrolę, władze nadzorcze powinny zwracać szczególną uwagę na możliwość wystąpienia efektu zarażenia, konfliktu interesów oraz arbitrażu regulacyjnego.

### Nadzór na konglomeratami w Polsce

Do podobnego kształtu procesu sprawowania nadzoru nad konglomeratami zmierza Polska. Podstawą prawną dla wdrożenia modelu nadzoru skonsolidowanego w naszym kraju jest ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz zmianie innych ustaw. Przewiduje ona objęcie tym typem nadzoru banków krajowych spełniających następujące kryteria:

- ❖ bank jest podmiotem dominującym w stosunku do innego banku krajowego, zagranicznego, instytucji kredytowej, instytucji finansowej, przedsiębiorstwa pomocniczego usług bankowych<sup>31)</sup> lub ma bliskie powiązania z innym podmiotem lub podmiotami,
- ❖ bank należy do holdingu finansowego,
- ❖ bank należy do holdingu o działalności mieszanej.

---

## Nowe idee i rozwiązania

---

Pod pojęciem „holdingu finansowego” rozumie się grupę zawierającą co najmniej dwa podmioty, gdzie wszystkie lub większość instytucji wchodzących w jej skład to banki lub instytucje finansowe<sup>32)</sup>, przy czym podmiotem dominującym jest instytucja finansowa, a przynajmniej jednym podmiotem zależnym bank.

Z kolei holding o działalności mieszanej to grupa składająca się przynajmniej z dwóch podmiotów, gdzie podmiotem dominującym nie jest bank ani inna instytucja finansowa, a przynajmniej jednym podmiotem zależnym jest bank.

Omawiana ustawa nie proponuje żadnych konkretnych rozwiązań w kwestii wyboru technik nadzorczych, limitów ilościowych czy nawet sposobu wyłonienia koordynatora. Jak do tej pory, Komisja Nadzoru Bankowego zyskała mocą ustawy zezwolenie na zawieranie stosownych porozumień z zaangażowanymi nadzorcami z innych państw. Została również uprawniona do badania zatwierdzonych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych (także podmiotów niebankowych tworzących strukturę holdingową), pozyskiwania informacji o działalności tych struktur, dokonywania czynności kontrolnych oraz samodzielnego określania nadzorczych norm ostrożnościowych, jak i sposobu wyliczania funduszy własnych<sup>33)</sup>. KNB może ponadto zlecić niezależnemu biegłemu rewidentowi przeprowadzenie analizy sytuacji finansowej danego podmiotu.

Implementacja modelu nadzoru skonsolidowanego wydaje się być krokiem naturalnym i nie wymagającym zbyt wielkich nakładów w świetle istniejących już powiązań funkcjonalnych pomiędzy poszczególnymi regulatorami polskiego rynku finansowego. Duży wpływ na wybór takiego właśnie rozwiązania musiały mieć również znaczne rozbieżności w stopniu rozwoju poszczególnych segmentów rynku finansowego, instytucji jak i standardów nadzorczych (np. nadzór bankowy a nadzór ubezpieczeniowy).

### Przypisy

- 1) *Nadzór konglomeratów finansowych: raport*, Narodowy Bank Polski, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Warszawa 1995, s. 1.
- 2) Oznaczenie COD (od ang. *codecision*) informuje, że dyrektywa powstała i będzie przyjęta na mocy wspólnej decyzji Parlamentu i Rady Europejskiej. Ma ono podkreślić demokratyzm, odgrywający istotną rolę przy jej tworzeniu.
- 3) Może to mieć miejsce w następujących przypadkach: dana jednostka znajduje się poza Unią i występują poważne trudności z pozyskiwaniem niezbędnych informacji; jednostka ma niewielkie znaczenie w świetle nadzoru nad podmiotami regulowanymi konglomeratu; uwzględnienie danej jednostki w kalkulacji wskaźników byłoby niewłaściwe lub wprowadzające w błąd.
- 4) Treść *Gramm-Leach-Bliley Act* dostępna na stronie [Bankinfo.com](http://Bankinfo.com)
- 5) *Gramm-Leach-Bliley Act* dopuszcza dwie struktury konglomeratu: finansową spółkę holdingową + jednostki afiliowane lub bank + spółki-córki. Dla drugiej z nich obowiązuje zakaz prowadzenia działalności inwestycyjnej i reasekuracji ubezpieczeń. Dopuszczalność pozostałych usług finansowych zdeterminowana jest wielkością spółek-córek. Chodzi o to, by nie były one zbyt duże w odniesieniu do banku stojącego na czele grupy. Ustawa mówi, że ich aktywa nie mogą stanowić więcej niż 45% skonsolidowanych aktywów banku lub przekroczyć wartości 50 mld dolarów.
- 6) *Financial conglomerates*, OECD, Paris 1993, s. 25.

- <sup>7)</sup> Konflikt interesów może być rozpatrywany w trzech płaszczyznach. Po pierwsze, występuje zawsze wtedy, gdy grupa ma wybór, czy w swojej ofercie zamieścić produkt preferowany przez klientów, czy ten najkorzystniejszy z punktu widzenia instytucji finansowej. Po drugie, pojawia się również w sytuacji, gdy konglomerat obsługuje różne grupy klientów, ponieważ bardzo trudno znaleźć punkt równowagi w zaspokajaniu ich potrzeb. Trzecie oblicze tego problemu to konflikt interesów pomiędzy poszczególnymi jednostkami tworzącymi konglomerat.
- <sup>8)</sup> P. Edwards, *Managing Risk and Capital in Financial Conglomerates*, s. 110, dokument dostępny na stronie [www.apra.gov.au](http://www.apra.gov.au)
- <sup>9)</sup> *Report on consolidation in the financial sector*, Group of Ten, January 2001, s. 70; dokument dostępny na stronie [www.bis.org](http://www.bis.org)
- <sup>10)</sup> Instytucje finansowe w ramach konglomeratu tego typu są równorzędne jedynie w najprostszym modelu.
- <sup>11)</sup> H. Jagoda, B. Haus, *Holding. Organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa 1995, s. 15.
- <sup>12)</sup> P. Edwards, op.cit., s. 110.
- <sup>13)</sup> *Report on consolidation...*, op.cit., s. 32.
- <sup>14)</sup> Ryzyko zarażenia oznacza niebezpieczeństwo przenoszenia się problemów finansowych z jednego podmiotu należącego do grupy na inne. Przyczyną tego zjawiska mogą być bezpośrednio powiązania finansowe wewnątrz grupy, wywołujące po prostu efekt domina (zarażenie finansowe) bądź osłabienie zaufania społeczeństwa do konglomeratu jako całości, nawet wtedy, gdy problem dotyczy tylko jego części (zarażenie psychologiczne).
- <sup>15)</sup> B. Klein, R. Crawford, A. Alchian, *Vertical Integration, Appropriable Rents and the Competitive Contracting Process*, *Journal of Law and Economics*, 1978, s. 297.
- <sup>16)</sup> O. Kowalewski, *Grupy bankowo-ubezpieczeniowe: strategie tworzenia, efektywność*, NBP, listopad 1999, s. 61.
- <sup>17)</sup> Najczęściej są one esencją mocnych stron partnerów tworzących joint-venture.
- <sup>18)</sup> P. Pelc, *Przeciw integracji za konsolidacją*, *Gazeta Bankowa*, 3-9 kwietnia 2001 r., s. 33.
- <sup>19)</sup> Zjawisko polega na manipulowaniu pozycjami w bilansie, bądź rejestrowaniu danej działalności w obrębie konglomeratu w takim państwie, gdzie regulacja prawna jest najbardziej korzystna pod względem finansowym.
- <sup>20)</sup> *The New Basel Capital Accord. Consultative Document*, *Basel Committee on Banking Supervision*, January 2001.
- <sup>21)</sup> Odnosi się do sposobu uwzględniania wymogu kapitałowego i kapitału podmiotów, w których grupa posiada udział. Pełna konsolidacja oznacza, że do oceny adekwatności grupy zostanie wliczony cały kapitał i cały wymóg tychże podmiotów niezależnie od wielkości udziałów. Alternatywne rozwiązanie to konsolidacja proporcjonalna do udziału.
- <sup>22)</sup> Przez grupę bankową rozumie się tutaj bank wraz z filiami oraz spółkami-córkami. Jej dominująca działalność polega na wykonywaniu czynności bankowych. W wielu państwach taka grupa może być zarejestrowana po prostu jako bank.
- <sup>23)</sup> APRA ściśle zdefiniowała kryteria stanowiące o przynależności podmiotu do rozszerzonej jednostki licencjonowanej (ELE). Po pierwsze, licencjonowana instytucja depozytowa (ADI) musi dysponować kompletnymi informacjami na temat aktywów, pasywów oraz pozycji pozabilansowych tego podmiotu. Po drugie, ADI musi mieć nieograniczoną możliwość dysponowania wspomnianymi aktywami i pasywami, a zarządzanie nimi musi stanowić część jej wewnętrznego procesu zarządzania. Po trzecie, instytucja depozytowa musi być uprawniona do likwidacji omawianego podmiotu i włączenia pozostałych aktywów do własnego bilansu. Ostatni wymóg to zakaz wykorzystywania koncepcji rozszerzonej jednostki licencjonowanej w celu unikania regulacji nadzorczych.
- <sup>24)</sup> *Capital Adequacy and Exposures Limits for Conglomerate Groups Including ADIs*, Discussion Paper APRA, October 2001, s. 3., dokument dostępny na stronie [www.apra.gov.au](http://www.apra.gov.au)

---

## Nowe idee i rozwiązania

---

- <sup>25)</sup> Np. została nabyta ze środków uzyskanych poprzez emisję długu, podlega pod inną jurysdykcję, inwestycja ma charakter tymczasowy.
- <sup>26)</sup> Wartości progowe powinny być wyznaczone przez poszczególnych nadzorców; np. w Unii Europejskiej obowiązuje przedział 20-50% udziałów danej jednostki.
- <sup>27)</sup> Grupa homogeniczna oznacza grupę złożoną z instytucji wywodzących się z tego samego sektora rynku finansowego.
- <sup>28)</sup> Mieszaną finansową spółkę holdingową (*mixed financial holding company*) zdefiniowano jako spółkę nadrzędną nie będącą jednostką regulowaną, która razem z podległymi jej podmiotami (przy czym przynajmniej jeden z nich podlega regulacji i posiada siedzibę na terenie Unii) tworzy konglomerat finansowy.
- <sup>29)</sup> Poszczególne składniki majątku muszą być zdefiniowane jako kapitał (w kontekście kalkulacji współczynnika wypłacalności) zgodnie z odpowiednimi sektoralnymi przepisami.
- <sup>30)</sup> W przypadku jednostek nie podlegających regulacji w obliczeniach stosuje się hipotetyczny (szacunkowy) wymóg kapitałowy.
- <sup>31)</sup> W myśl ustawy jest nim podmiot świadczący w ramach swojej podstawowej działalności usługi pomocnicze wobec banku (np. zarządzanie majątkiem banku, przetwarzanie danych).
- <sup>32)</sup> Omawiana ustawa precyzuje w sposób szczegółowy pojęcie „instytucji finansowej”.
- <sup>33)</sup> Dotyczy tylko banków objętych nadzorem skonsolidowanym.