

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 403

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Magdalena Kot

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania

znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.pracnaukowe.ue.wroc.pl

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska

(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192

e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-535-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

ul. Komandorska 118/120 53-345 Wrocław

tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl

www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Arkadiusz Bernal: Discrimination of domestic supplies relative to imports for the value added tax exemptions	11
Szymon Bryndziak: Family allowance in personal income tax, in the context of tax expenditures.....	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanizmy przestępstw podatkowych na przykładzie podatku VAT	42
Jarosław Dziuba: Fiskalne skutki kształtowania stawek podatku od nieruchomości przez miasta na prawach powiatu.....	54
Malgorzata M. Hybka: Discretionary tax liability reliefs in Germany and Poland	66
Agata Jakubowska: Zaufanie podstawą współpracy banku i samorządu lokalnego.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski: Rola rady fiskalnej w utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Wnioski dla Polski	87
Krystyna Kietlińska: Rola 1% w zasilaniu organizacji pożytku publicznego (OPP)	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na wynagrodzenia zarządów banków spółdzielczych w województwie małopolskim w okresie pokryzysowym	112
Marta Kluzek: Preferencyjne opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych – możliwość czy konieczność?	122
Anna Leszczyłowska: Obciążenia spółek kapitałowych podatkiem dochodowym w koncepcji <i>allowance for corporate equity</i> (ACE).....	132
Robert Lisowski: Stopy zwrotu otwartych funduszy emerytalnych po reformie.....	141
Malgorzata Mazurek-Chwiejczak: Kierunki ewolucji modeli opodatkowania konsumpcji w państwach OECD	153
Ewelina Młodzik: Źródła i rodzaje ryzyka w sektorze finansów publicznych	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Zarządzanie sektorem publicznym a preferencje publiczne	172
Błażej Pilarczyk: Podatkowa grupa kapitałowa w sektorze elektroenergetycznym w Polsce	183

Elwira Pindyk: Wpływ planu zagospodarowania na dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych	192
Piotr Podsiadło: Zagadnienie pomocy publicznej z perspektywy traktatowej przesłanki jej wpływu na konkurencję i wymianę handlową na rynku wewnętrznym	206
Ireneusz Pszczółka: Wybrane aspekty funkcjonowania państwowych funduszy majątkowych	217
Piotr Ptak: Arithmetic of sovereign debt crisis in Europe and challenges ahead	227
Halina Rechul: Cele i zarządzanie ryzykiem jako elementy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych	238
Magdalena Rękas: Wpływ zmian konstrukcji ulgi na dzieci na dochody do dyspozycji rodzin w Polsce	248
Mateusz Rolski: Banki spółdzielcze w Polsce – własność prywatna w służbie społeczności lokalnej czy przedsiębiorstwa nastawione na zysk?.....	265
Jacek Sierak: Selected problems of finances of municipalities in the 25 th year of self-government in Poland.....	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organizacja i finansowanie programów z zakresu profilaktyki raka szyjki macicy skierowanych do kobiet w województwie śląskim.....	289
Jerzy Sokolowski: Opodatkowanie osób fizycznych w Polsce podatkiem dochodowym w latach 2009-2013	298
Michał Sosnowski: Redistributive function of fiscal policy and the income inequalities among the society.....	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: Kierunek zmian w płatnościach bezpośrednich dla rolnictwa państw członkowskich Unii Europejskiej.....	321
Edyta Sygut: Wydajność fiskalna a przedmiot i podstawa opodatkowania podatku akcyzowego	331
Tomasz Śmietanka: Finansowo-administracyjne aspekty współpracy JST subregionu radomskiego z samorządem województwa (w opinii wójtów, burmistrzów i starostów)	341
Anna Świrska: Metoda kalkulacji poziomu dochodów własnych gminy na potrzeby wyliczenia kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej	354
Zuzanna Urbanowicz: Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego a decyzje Europejskiego Banku Centralnego	364

Summaries

Arkadiusz Bernal: Dyskryminacja dostaw krajowych w porównaniu z importem w wypadku zwolnień z podatku od wartości dodanej.....	11
Szymon Bryndziak: Ulga prorodzinna w podatku dochodowym od osób fizycznych w kontekście <i>tax expenditures</i>	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: Farmers' social security fund in Polish agricultural budget in the long term.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanisms of tax frauds based on VAT.....	42
Jarosław Dziuba: Fiscal implications of real estate tax rates established by cities with county rights.....	54
Małgorzata M. Hybka: Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w Niemczech i w Polsce.....	66
Agata Jakubowska: Trust as a fundament of cooperation between bank and local government.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski: The role of fiscal council to maintain discipline of public finance. Some implications for Poland.....	87
Krystyna Kietlińska: The role of 1% of PIT and CIT in supporting charity organizations in Poland.....	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Determinants of remuneration of the cooperative banks' board members in Lesser Poland Voivodeship in the post-crisis period.....	112
Marta Kluzek: Preferential taxation of income from capital gains – possibility or necessity?.....	122
Anna Leszczyłowska: Corporate tax burden in the concept of an allowance for corporate equity (ACE).....	132
Robert Lisowski: Open pension funds' rates of return after the reform.....	141
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Directions of consumption tax models evolution in OECD member states.....	153
Ewelina Młodzik: Sources and types of risk in the public finance sector.....	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Public sector management vs. public preferences.....	172
Błażej Pilarczyk: Tax capital group in the electricity sector in Poland.....	181
Elwira Pindyk: Influence of development plan on the municipality's incomes for property tax from natural persons.....	192
Piotr Podsiadło: A question of state aid from the perspective of the treaty premise of its effect on competition and the trade exchange on the internal market.....	206
Ireneusz Pszczółka: Selected aspects of the operating of sovereign wealth funds.....	217

Piotr Ptak: Arytmetyka kryzysu zadłużenia w Europie a wyzwania na przyszłość	227
Halina Rechul: Objectives and risk management as part of management control in the public finance sector.....	289
Magdalena Rękas: Impact of structural changes in children relief available for income for families in Poland	248
Mateusz Rolski: Co-operative banks in Poland – private property at the service of the local community or an enterprise set to the profit?	265
Jacek Sierak: Wybrane problemy finansów gmin w 25. roku samorządności terytorialnej w Polsce	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organisation and financing of the programmes from the scope of cervical cancer prevention targeted at women in the Silesian Voivodeship	289
Jerzy Sokolowski: Taxation of individuals in Poland with income tax in the years 2009-2013.....	298
Michał Sosnowski: Redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej a nierówności dochodów ludności	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: The direction of changes in direct payments for agriculture of the European Union member states.....	321
Edyta Sygut: Fiscal efficiency vs. the tax base of excise tax	331
Tomasz Śmietanka: Financial and administrative considerations of the cooperation of the communes and districts of Radom subregion with the self-government of the voivodeship (according to commune administrators, mayors and district administrators)	341
Anna Świrska: Calculation method for optimizing incomes from the equalized part of the subsidy transferred to municipalities.....	354
Zuzanna Urbanowicz: Monetary policy of the National Central Bank of Poland vs. the decisions of the European Central Bank	364

Mateusz Rolski

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
e-mail: mateusz.rolski@ue.katowice.pl

BANKI SPÓŁDZIELCZE W POLSCE – WŁASNOŚĆ PRYWATNA W SŁUŻBIE SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ CZY PRZEDSIĘBIORSTWA NASTAWIONE NA ZYSK?

CO-OPERATIVE BANKS IN POLAND – PRIVATE PROPERTY AT THE SERVICE OF THE LOCAL COMMUNITY OR AN ENTERPRISE SET TO THE PROFIT?

DOI: 10.15611/pn.2015.403.24

Streszczenie: Sektor bankowości spółdzielczej w Polsce pod względem udziału w rynku stanowi niewielką część sektora bankowego ogółem. Banki spółdzielcze, choć ideowo związane z zaspokajaniem potrzeb swoich członków, są zobligowane do funkcjonowania w podobnych ramach prawnych jak banki komercyjne w formie korporacji międzynarodowych. W związku z koniecznością dostosowania prawa krajowego do przepisów UE przed sektorem bankowości spółdzielczej widnieje perspektywa przebudowy w ramach systemu ochrony instytucjonalnej (IPS – Institutional Protection Scheme). Celem artykułu jest odpowiedź na postawione w tytule pytanie przez pryzmat otoczenia ekonomiczno-prawnego bankowości spółdzielczej w Polsce, odpowiedź na pytanie o zasadność istnienia struktury banków spółdzielczych w ich obecnej formie zrzeszeniowej, jak również ukazanie aktualnych problemów sektora.

Słowa kluczowe: bank spółdzielczy, system ochrony instytucjonalnej (IPS), bankowość.

Summary: In terms of the market share in Poland the sector of the co-operative banking constitutes the small proportion of the banking industry all in all. At least ideologically associated with meeting the needs of their members, the co-operative banks are obligated for functioning in similar framework as commercial banks in the form of international corporations. In relation to the need to adapt the domestic law to the provisions of the European Union, in front of the sector of the co-operative banking, the prospect of the reconstruction in the framework of the IPS is seen. A reply to the question is a purpose of the article through the prism of economic-legal surroundings of the co-operative banking in Poland.

Keywords: co-operative bank, Institutional Protection Scheme(IPS), banking.

1. Wstęp

Bankowość spółdzielcza stanowi część dwuszczeblowego systemu bankowego w Polsce. W dalszej części artykułu zostanie pokazane, że siła kapitałowa banków spółdzielczych w porównaniu z sektorem banków komercyjnych jest nieporównywalnie mniejsza. Nie oznacza to jednak, że pozycja rynkowa instytucji bankowych w formie spółdzielni jest bez znaczenia. Inny jest bowiem zasięg działania, a przede wszystkim jego charakter, który z założenia winien skupiać się na zaspokajaniu potrzeb członków spółdzielni, jak również kształtowaniu przyszłości w zakresie rozwoju inicjatywy lokalnych.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na postawione w tytule pytanie, a zatem czy istota działania banków spółdzielczych koncentruje się obecnie wyłącznie na aspekcie maksymalizacji zysku, czy obejmuje również elementy pozarynkowe. Istotne w tym względzie wydaje się otoczenie ekonomiczno-prawne sektora. Ponadto autor ma nadzieję znaleźć odpowiedź na pytanie stawiane obecnie przez organy nadzorujące rynek finansowy w Polsce, a zatem o zasadność istnienia struktury banków spółdzielczych w ich obecnej formie zrzeszeniowej.

Ze względu na pokryzysowe działania nadzorcy w zakresie nacisków na wzrost poziomu kapitału własnego banków, szczególnie banków spółdzielczych, odpowiedź na tytułowe pytanie nie wydaje się prosta. Powrót do ideowych źródeł bankowości spółdzielczej połączony z podstawami prawnymi, obecną sytuacją sektora oraz perspektywami nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających [Ustawa z 7 grudnia 2000] będzie miał za zadanie ukazać pełny obraz aktualnej sytuacji banków spółdzielczych w Polsce oraz implikacje obecnych działań organów nadzorujących rynek finansowy w Polsce na ich przyszłe funkcjonowanie.

Idea powstania spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych koncentruje się na sprzeciwie założycieli wobec instytucji lichwy. Pierwsze instytucje tego rodzaju zakładano w Polsce w okresie zaborów, co nierozdzielnie wiąże je również z walką Polaków o stan posiadania, a w konsekwencji o ideę niepodległości [Strumiński, Twardowski (red.) 2006, s. 11]. Wzorowano je zaś na stowarzyszeniach w formie spółdzielni kredytowych tworzonych na terenach Austrii, Niemiec i Prus przez F.H. Schultzego oraz F.W. Raiffeisena. Wspólnym celem ich zakładania było stworzenie dostępu do taniego finansowania dla mas rolniczych oraz drobnych wytwórców. Ze względu na fakt, że instytucje te nie były nastawione na zysk, a raczej formę samopomocy, koszty zaciągania pożyczek były stosunkowo niskie (koszty oprocentowania depozytów oraz niewielkie koszty administracyjne) [Czopur 2012, s. 73]. Badacze różnie datują powstanie pierwszej w Polsce spółdzielni kredytowej [Czopur 2012, s. 75]. Pewne jest, że najstarszy, do dziś funkcjonujący bank spółdzielczy – Bank Spółdzielczy w Brodnicy – kontynuuje działalność założonego w 1862 roku Towarzystwa Pożyczkowego dla Przemysłowców Miasta Brodnicy i Okolicy¹.

¹ Według danych Krajowej Rady Spółdzielczej jest to najstarsza spółdzielnia w Polsce i Europie.

2. Bieżąca sytuacja sektora banków spółdzielczych w Polsce

2.1. Podstawy prawne funkcjonowania banków spółdzielczych w Polsce

Podstawy prawne drugiego poziomu systemu bankowego reguluje przede wszystkim ustawa Prawo bankowe [Ustawa z 29 sierpnia 1997]. Dla sektora banków spółdzielczych istotne znaczenie mają również, wspomniane we wstępie: ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz ustawa – Prawo spółdzielcze [Ustawa z 16 września 1982]².

Ustawa – Prawo bankowe określa fundamentalne zasady tworzenia, organizacji oraz funkcjonowania instytucji bankowych [Ustawa z 29 sierpnia 1997, art. 1]. To w niej znajdują się podstawowe funkcje spełniane przez sektor bankowy w gospodarce [Ustawa z 29 sierpnia 1997, art. 5 i 6], jak również konstytutywne zapisy dotyczące konieczności utrzymania płynności płatniczej czy wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem [Ustawa z 29 sierpnia 1997, art. 8 i 9; Rolski 2014]. Prawo bankowe zawiera zasady prowadzenia rachunków bankowych, rozliczeń pieniężnych, udzielania kredytów i gwarancji czy emisji papierów wartościowych. Koncentruje się również na kapitale własnym banków, wymogach kapitałowych oraz nadzorze nad sektorem bankowym sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF).

Podstawowy akt prawny dla sektora bankowości w Polsce konstituuje możliwość założenia banku spółdzielczego wyłącznie przez osoby fizyczne, w przeciwieństwie do banków komercyjnych, których założycielami mogą być osoby prawne [Ustawa z 29 sierpnia 1997, art. 13]. Aby utworzyć bank spółdzielczy, należy zgromadzić kapitał o równowartości miliona euro [Ustawa z 29 sierpnia 1997, art. 32, pkt 2], zezwolenie zaś na utworzenie instytucji bankowej wydaje KNF [Ustawa z 29 sierpnia 1997, art. 30]. Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych nakazuje instytucjom tego rodzaju zrzeszanie się na podstawie umowy z jednym bankiem zrzeszającym poprzez nabycie co najmniej jednej akcji banku zrzeszającego [Ustawa z 7 grudnia 2000, art. 4 i 16]³. Obecnie w Polsce funkcjonują dwie duże grupy zrzeszające – Grupa Banku Polskiej Spółdzielczości (BPS) S.A., który zrzesza 359 banków spółdzielczych [www.bankbps.pl], oraz Spółdzielcza Grupa Bankowa (SGB) S.A. zrzeszająca 205 takich instytucji [www.sgb.pl]⁴. Banki spółdzielcze obowiązują również ograniczony pod względem geograficznym zasięg działania w zależności od kwoty posiadanego kapitału własnego [Ustawa z 7 grudnia 2000,

² Do przepisów szczegółowych, zawartych w obu ustawach odsyła art. 20 ustawy Prawo bankowe [Ustawa z 29 sierpnia 1997].

³ Banki spółdzielcze, które posiadają kapitał własny przekraczający równowartość pięciu milionów euro, mogą funkcjonować samodzielnie, bez zrzeszenia.

⁴ Jedynym bankiem niezrzeszonym pozostaje Krakowski Bank Spółdzielczy.

art. 5, pkt 1, 1a, 1b]. Ustawa stanowi, że każdy członek banku spółdzielczego musi posiadać co najmniej jeden udział, jednakże pozostawia tego rodzaju bankom dobrowolność w zakresie uwarunkowania udzielenia pożyczki koniecznością posiadania minimum jednego udziału [Ustawa z 7 grudnia 2000, art. 10, pkt 1]. Są to rzecz jasna wybrane aspekty funkcjonowania sektora bankowości spółdzielczej w ramach przepisów tej ustawy, które najprawdopodobniej nie ulegną zmianie w mającej nastąpić jej nowelizacji.

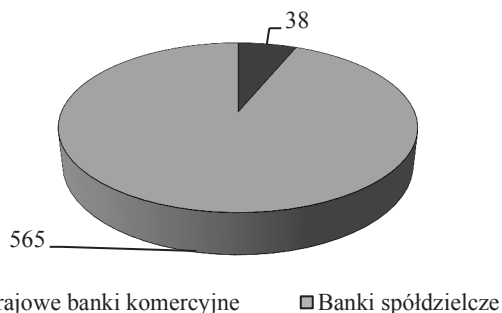
Prócz podstawowych trzech aktów prawnych w postaci ustaw należy wspomnieć nie mniej ważne uchwały i rekomendacje dobrych praktyk bankowych KNF, których, ze względu na ograniczoną objętość artykułu, nie sposób wymienić, a których implementacja do wewnętrznych regulacji banków jest obligatoryjna. Przede wszystkim należy jednak wspomnieć o regulacjach Unii Europejskiej, które obowiązują w polskim prawie od 1 stycznia 2014 roku, a zatem o tzw. pakiecie CRDIV/CRR [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013]. Wątek ten, którego implikacją jest nowelizacja ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, rozwinięto w dalszej części artykułu.

2.2. Banki spółdzielcze w sektorze bankowym w Polsce – stan na 31 grudnia 2014 roku

W zakresie tradycyjnej bankowości depozytowo-kredytowej banki komercyjne i spółdzielcze funkcjonują na podobnych zasadach, choć te drugie cechują się bardziej indywidualnym i elastycznym podejściem do klienta. Sytuacja ta wynika z pewnością z lokalnego charakteru działalności większości banków spółdzielczych w Polsce oraz znajomości potrzeb miejscowych społeczności. Znajomość lokalnego rynku jest istotnym elementem przewagi konkurencyjnej sektora banków spółdzielczych.

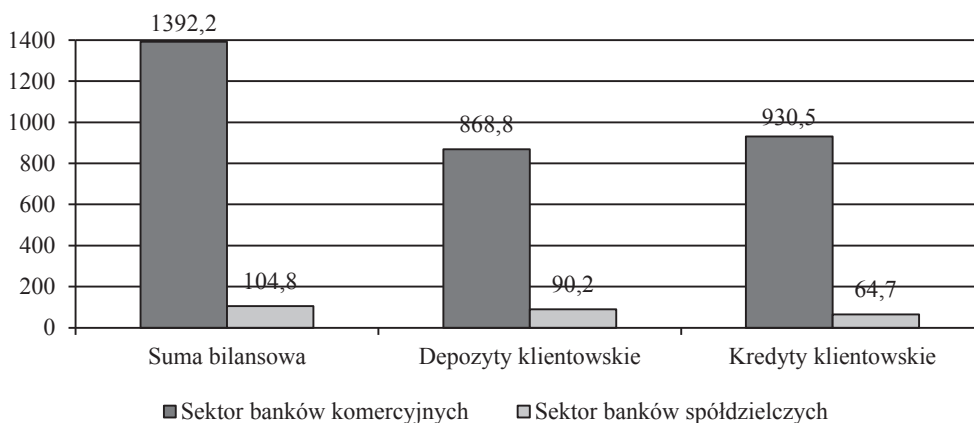
Niezależnie jednak od cech jakościowych, które identyfikują poszczególne sektory systemu bankowego w Polsce, cechą charakterystyczną, na którą należy zwrócić uwagę, jest przede wszystkim rozproszenie bankowości spółdzielczej w porównaniu z bankowością komercyjną. Liczba instytucji bankowych w formie spółdzielni zdecydowanie przewyższa liczbę banków w formie spółek akcyjnych.

Struktura polskiego sektora bankowego pod względem form organizacyjno-prawnych ukazuje zdecydowaną przewagę banków spółdzielczych (94%) w relacji do instytucji bankowych w formie spółek akcyjnych. W porównaniu z 2013 rokiem liczba BS-ów zmniejszyła się o 6 na skutek dobrowolnych połączeń [Informacja o sytuacji banków spółdzielczych 2015, s. 5]. Zupełnie inny obraz rzeczywistości pod względem udziału w rynku ukazują jednak dane dotyczące posiadanych aktywów oraz kapitału własnego.



Rys. 1. Liczba banków spółdzielczych oraz komercyjnych w polskim sektorze bankowym według stanu na 31 grudnia 2014 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego, www.knf.gov.pl.

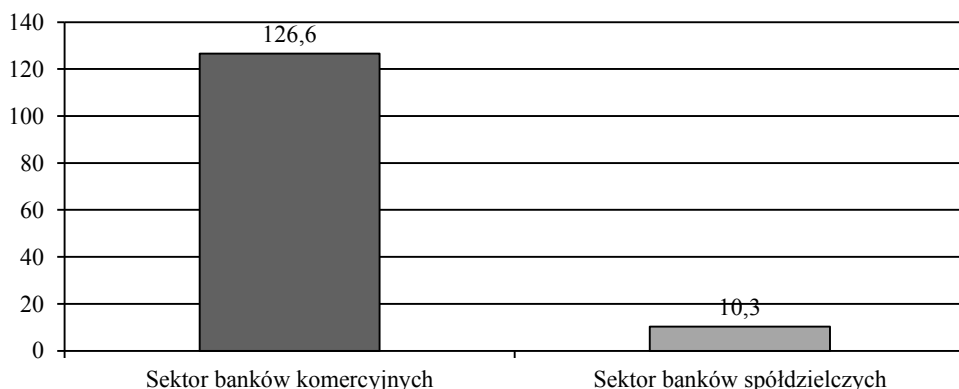


Rys. 2. Wartość posiadanych aktywów w podziale na sektory według stanu na 31 grudnia 2014 roku (mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z dokumentu: Sytuacja w sektorze bankowym, Informacja miesięczna, luty 2015, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, www.bfg.pl.

Łączna wartość aktywów sektora banków komercyjnych⁵ na koniec 2014 roku ponad trzynastokrotnie przewyższała sumę bilansową wszystkich banków spółdzielczych w Polsce. Sumę bilansową do kwoty 500 mln zł posiadały 533 banki spółdzielcze, pomiędzy 500 mln zł a 1 mld zł – 24 BS-y, natomiast przekraczającą 1 mld zł – tylko 8 największych banków spółdzielczych [Informacja o sytuacji banków spółdzielczych 2015, s. 5]. Udział sektora BS w sumarycznej kwocie depozytów klientowskich stanowił około 9,4%, a kredytów klientowskich – 6,5%. Wskaźnik jakości kredytów był lepszy w sektorze BS (6,4%) aniżeli bankowości komercyjnej (7,1%).

⁵ Sektor bankowy rozumiany jako banki krajowe według artykułu 4 ust. 1 ustawy Prawo bankowe [Ustawa z 29 sierpnia 1997].



Rys. 3. Wartość kapitału własnego w podziale na sektory według stanu na 31 grudnia 2014 roku (mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z dokumentu: Sytuacja w sektorze bankowym, Informacja miesięczna, luty 2015, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, www.bfg.pl.

Nie inaczej przedstawia się sytuacja w kontekście kapitału własnego. Fundusze własne, którymi dysponuje sektor krajowych banków komercyjnych, stanowią ponad 92% wartości sektora jako całości. Na koniec 2014 roku 123 banki spółdzielcze – z 565 funkcjonujących – posiadały fundusze własne w przedziale od 5 do 15 mln euro [Informacja o sytuacji banków spółdzielczych 2015, s. 5].

Podstawowe dane dotyczące struktury według form organizacyjno-prawnych wskazują, że pod względem posiadanego kapitału własnego oraz wartości aktywów to sektor banków komercyjnych ma zdecydowaną przewagę na polskim rynku usług bankowych. Rozproszenie sektora BS nie sprzyja zatem budowie siły rynkowej. Należy jednak zwrócić uwagę na zdecydowanie bardziej ograniczony zasięg działania poszczególnych banków spółdzielczych wynikający ze wspomnianej już ustawy o ich funkcjonowaniu [Ustawa z 7 grudnia 2000].

3. Dostosowanie przepisów krajowych do ustawodawstwa UE – implikacje dla sektora bankowości spółdzielczej

Od 1 stycznia 2014 roku w krajach Unii Europejskiej zaczęły częściowo obowiązywać przepisy tzw. pakietu CRDIV/CRR. Regulacje zawarte w dyrektywie muszą zostać zaimplementowane do prawodawstwa krajowego, natomiast przepisy rozporządzenia obowiązują bezpośrednio na terenie krajów UE. Standardy tzw. Bazylei III obejmują zmiany między innymi w zakresie definicji kapitału własnego banków oraz jego struktury, płynności krótko- i długoterminowej, dźwigni finansowej czy buforu kapitałowego.

Przepisy dyrektywy obejmują cały sektor bankowy, w tym banki spółdzielcze. Nie uległa zmianie minimalna wartość kapitału własnego, którego poziom powinien

utrzymywać każdy bank spółdzielczy (milion euro). Jednakże przy aktualnym prawodawstwie krajowym sektor BS nie może zaliczyć funduszu udziałowego do funduszy własnych ze względu na brak możliwości wstrzymania wypłat udziałów w razie wystąpienia zdarzeń negatywnie wpływających na adekwatność kapitałową [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013, art. 29]⁶.

Najistotniejszą jednak zmianą dla przyszłości całego sektora bankowości spółdzielczej w Polsce wydają się normy płynności LCR oraz NSFR [Iwanicz-Drozdowska (red.) 2012, s. 55]. Konieczność ich przestrzegania wymusza zmiany instytucjonalne w zakresie zrzeczeń. Dyskutowana kwestia dotyczy braku możliwości zaliczenia klasycznych aktywów banków spółdzielczych w Polsce w postaci lokat w banku zrzeczającym do aktywów płynnych. W związku z tym sektor BS nie będzie zdolny do osiągnięcia założonego poziomu wskaźnika LCR⁷. Kolejną negatywną w skutkach konsekwencją jest brak możliwości zaliczenia depozytów banków spółdzielczych przez bank zrzeczający jako trwałych źródeł finansowania aktywów. Proponowanym przez KNF rozwiązaniem zaistniałej sytuacji jest wprowadzenie w sektorze bankowości spółdzielczej systemu ochrony instytucjonalnej (Institutional Protection Scheme – IPS), który wymusi silniejsze niż do tej pory powiązania banków spółdzielczych w zakresie wspólnego (instytucjonalnego) gwarantowania płynności.

Proces legislacyjny w zakresie dostosowania prawodawstwa krajowego do spełnienia norm wymaganych wejściem w życie rozporządzenia CRR, a zatem nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, trwa od 2014 roku. Projekt ustawy zastąpił termin „fundusze własne” pojęciem „kapitału założycielskiego”. W przypadku przepisów, które będą pozwalały zaliczyć fundusz udziałowy do kapitału podstawowego, ustawodawca uzupełnił zapisy dotyczące możliwości wstrzymania albo ograniczenia zwrotu wpłat na udziały. Sytuacja ta będzie uzależniona od aktualnej sytuacji kapitałowej i płynnościowej banku [Projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, art. 10c]. W rozdziale 3a znajdują się zapisy dotyczące systemu ochrony, którego celem ma być „zapewnienie płynności i wypłacalności każdego jego uczestnika na zasadach określonych w ustawie i w umowie systemu ochrony, w szczególności przez udzielanie pożyczek, gwarancji i poręczeń na warunkach określonych w umowie systemu ochrony” [Projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, art. 22a, ust.1]. Kolejne przepisy projektu koncentrują się na konieczności zatwierdzenia umowy ochrony przez KNF. Co istotne, dotychczasowe zrzeczenie spełniające wymagania stawiane systemowi ochrony może być przekształcone w umowę systemu ochrony [Projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, art. 22b, ust.10].

⁶ Fundusz udziałowy nie może być tym samym uznany za stabilny element kapitału podstawowego.

⁷ W CRR przyjęto wartość LCR na poziomie: 60% wymogu dotyczącego pokrycia płynności w 2015 roku, 70% – od 1 stycznia 2016 roku, 80% – od 1 stycznia 2017 roku, 100% – od 1 stycznia 2018 roku.

Organem zarządzającym IPS-em może być zarówno bank zrzeszający, jak i specjalnie powołana do tego jednostka organizacyjna stworzona przez uczestników systemu (poprzez nabycie przez jego uczestników odpowiedniej liczby udziałów). Uczestnicy systemu tworzą ponadto fundusz pomocowy „w celu zapewnienia środków na finansowanie zadań systemu ochrony w zakresie pomocy finansowej dla uczestników systemu ochrony mającej na celu poprawę ich wypłacalności i zapobieżenie upadłości” [Projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, art. 22g, ust.1]. Szczegółowe mechanizmy pomocy płynnościowej ma z kolei określać umowa systemu ochrony. Jednostka zarządzająca systemem posiada kompetencje w zakresie nakładania sankcji na uczestników ochrony w przypadku funkcjonowania z naruszeniem prawa czy umowy systemu ochrony. Jednostka cyklicznie sporządza raporty dotyczące funkcjonowania systemu, które przekazuje do Komisji Nadzoru Finansowego sprawującej nadzór bankowy.

Obecnie (maj 2015 roku) projekt jest już po drugim czytaniu w Sejmie, a w momencie ukazania się niniejszej publikacji z pewnością funkcjonuje już w polskim systemie prawnym. Jak można wywnioskować z powyższych zmian, sektor banków spółdzielczych w Polsce ulegnie gruntownej przebudowie instytucjonalnej. Jak wskazują autorzy projektu, system ochrony instytucjonalnej ma dla uczestników ochrony wiele zalet, do których zalicza się m.in. możliwość wspólnego prezentowania miar płynności czy stosowania najniższej wagi ryzyka kredytowego w przypadku wzajemnych ekspozycji (pomiędzy uczestnikami systemu ochrony – z wyłączeniem ekspozycji kapitałowych). Celem stworzenia systemu wzajemnego gwarantowania płynności jest wyższy poziom bezpieczeństwa całego systemu bankowego. Należy jednak podkreślić, że IPS, który budzi wiele wątpliwości szczególnie wśród samych zainteresowanych, a zatem banków spółdzielczych w Polsce, nie jest jedynym możliwym rozwiązaniem problemu dostosowania polskich regulacji do standardów pakietu CRDIV/CRR. Innym rozwiązaniem w zakresie płynności byłaby zupełna przebudowa struktury aktywów sektora BS, który musiałby lokować większą część środków w inne instrumenty finansowe, jak np. instrumenty banku centralnego. Z drugiej strony, komercyjna działalność banków zrzeszających musiałaby być ograniczona do minimum, bowiem bank zrzeszający zostałby pozbawiony finansowania aktywów.

4. Zamiast zakończenia

Powrót do źródeł idei spółdzielczości kredytowej w porównaniu ze współczesną rzeczywistością bankowości spółdzielczej w polskim wydaniu rodzi istotny dysonans. Jak wskazano w punkcie 2.2 niniejszego artykułu – bankowość spółdzielcza stanowi jedynie ułamek sektora jako całości. Banki spółdzielcze, posiadające po kilka milionów złotych kapitału własnego, podlegają tym samym przepisom prawa bankowego co największe korporacje bankowe na świecie działające w Polsce. Brak zasady proporcjonalności bodaj w najlepszy sposób ukazuje sytuacja przepisów roz-

porządzenia CRR w zakresie funduszu udziałowego, który dla części banków spółdzielczych stanowi istotny element kapitału własnego. Dopiero interwencja ustawodawcy krajowego w postaci nowelizacji zapisów o możliwości zatrzymania przez zarząd danego banku wypłaty udziałów w określonych przypadkach pozwoli na zaliczenie funduszu do kapitału podstawowego banku. Zaliczenie całego funduszu udziałowego do funduszy własnych spowodowałoby wzrost poziomu współczynnika wypłacalności w grudniu 2014 roku z 15,8% do 16,1% [Informacja o sytuacji banków spółdzielczych 2015, s. 7]. Zasady proporcjonalności nie uwzględniają również rekomendacji dobrych praktyk bankowych KNF, np. dla detalicznych ekspozycji kredytowych czy ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie. Działalność lokalna, na ograniczonym terenie, często nie pozwala na spełnienie wszystkich zawartych w nich regulacji. Są one również przyczyną narastającej biurokracji, która pociąga za sobą wzrost kosztów funkcjonowania instytucji.

„Spółdzielnia jest zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób [...], które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą” [Ustawa z 16 września 1982, art. 1 § 1]. Banki spółdzielcze w obecnej formie nie propagują jednak niestety wszystkich cech spółdzielni. Przyjęcie wzorców z sektora bankowości komercyjnej w postaci coraz bardziej popularnych tzw. „planów sprzedażowych” czy brak partycypacji pracowników w zarządzaniu, jak również niewielki udział w zyskach to tylko niektóre przejawy braku idei spółdzielczości w obecnie funkcjonujących BS-ach. Brak zaś wypłacania dywidendy skutkuje cyklicznym spadkiem liczby udziałowców banków spółdzielczych, których na koniec 2014 roku było 1 012 568, a zatem o 21 880 osób mniej aniżeli na koniec 2013 roku i o 55 634 mniej w porównaniu z marcem 2012 roku [Informacja o sytuacji banków spółdzielczych 2015, s. 6]. Odpowiadając zatem *stricte* na zadane w tytule pytanie – banki spółdzielcze w Polsce są raczej przedsiębiorstwami nastawionymi na zysk, których działalność zmierza w kierunku bankowości komercyjnej. Instytucje te wspierają co prawda inicjatywy lokalne zarówno pod postacią finansowania kredytowego, jak i działalności charytatywnej. Współdziałają również z innymi bankami spółdzielczymi, tworząc np. konsorcja bankowe przy udzielaniu ekspozycji przekraczających ich możliwości kapitałowe bądź dywersyfikując ryzyko. Jednakże brak zasady proporcjonalności oraz wymagania stawiane przez nadzorcę nieuchronnie dążą do pełnej konsolidacji i reprivatyzacji sektora. Wprowadzenie systemu ochrony instytucjonalnej w założeniu ma zwiększyć bezpieczeństwo sektora. Tymczasem należy zwrócić uwagę na ograniczanie autonomii poszczególnych banków spółdzielczych, które jako uczestnicy rynków lokalnych z pewnością lepiej aniżeli nadzorca znają ich specyfikę. System ochrony może również, paradoksalnie, zwiększyć apetyt na ryzyko poszczególnych instytucji bankowych ze względu na gwarancję płynności ze strony całego systemu. Realne koszty wzrostu ryzyka, jak również koszty finansowe związane z utworzeniem oraz funkcjonowaniem systemu poniosą jego uczestnicy, w tym banki najefektywniejsze ekonomicznie. Sytuacja ta stoi z kolei w sprzeczności z ideą mechanizmu rynkowego. Odpowiadając zatem na drugie z pytań postawio-

nych we wstępie niniejszego artykułu – sektor bankowości spółdzielczej jest zdolny do spełnienia normy LCR bez wprowadzania IPS, na przykład poprzez zmianę struktury posiadanych aktywów oraz pozostawienie tylko części z nich jako obowiązkowych lokat w banku zrzeszającym (aby nie doprowadzić do pozbawienia finansowania jego aktywów). Summa summarum idea spółdzielczości w polskim sektorze bankowości spółdzielczej wymaga głębokiej rewizji. Nie będzie to jednak możliwe bez jej systematycznego propagowania w społeczeństwie, jak również w przypadku braku dobrej woli ze strony nadzorcy.

Literatura

- Czopur S., 2012, *Kapitał finansowy banków spółdzielczych*, CeDeWu, Warszawa.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.
- Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2014 r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, maj 2015 r., www.knf.gov.pl.
- Iwanicz-Drozdowska M. (red.), 2012, *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, Poltext, Warszawa.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/204924/204975/dokument149083.pdf> (16.05.2015).
- Rolski M., 2014, *Racjonalność a ryzyko w działalności bankowej*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 180/14.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012.
- Strumiński D., Twardowski D. (red.), marzec 2006, *Banki spółdzielcze w Polsce*, Komisja Nadzoru Bankowego, Warszawa.
- Sytuacja w sektorze bankowym. Informacja miesięczna*, luty 2015, www.bfg.pl.
- Ustawa z 16 września 1982 – Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 2013 r., poz. 1443 z późn. zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997. – Prawo bankowe, Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 z późn. zm.
- Ustawa z 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, Dz.U. z 2000 r., nr 119, poz. 1252 z późn. zm.
- www.bankbps.pl/o-grupie-bps/o-grupie (13.05.2015).
- www.sgb.pl/banki_spoldzielcze_wykaz (13.05.2015).