



## **Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe w Polsce: diagnoza oraz propozycje w zakresie regulacji i nadzoru**

[Streszczenie oraz Wnioski i zalecenia końcowe] <sup>1</sup>

### **STRESZCZENIE**

- 1. Nowa ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych przekazuje nadzór nad SKOK-ami Komisji Nadzoru Finansowego, nadzorującej inne instytucje finansowe w Polsce.** Obecnie SKOK-i działają na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Na podstawie art. 33-35 Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa (KSKOK) odpowiedzialna jest za regulację i nadzorowanie działalności SKOK-ów. Nowa ustawa nie weszła jednak jeszcze w życie - została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego, a data wydania orzeczenia nie jest ustalona. Ustawa wejdzie w życie w terminie 90 dni od decyzji Trybunału potwierdzającej jej zgodność z Konstytucją.
- 2. Podobnie jak w większości krajów, aktywa SKOK-ów stanowią łącznie niewielki procent całości aktywów sektora finansowego.** W Polsce odsetek całkowitych aktywów SKOK-ów w odniesieniu do PKB jest niewielki, ale w 2009 r. wzrósł do 0,9% z poniżej 0,5%. PKB w 2005 r. Sześćdziesiąt jeden działających w Polsce SKOK-ów świadczy usługi dużej grupie drobnych deponentów, szacowanej na ponad 2,1 miliona w połowie 2010 r., w liczącym 38 milionów mieszkańców kraju. Od czasu powstania pierwszego SKOK-u w 1992 r. sektor ten znacząco się rozwinął.
- 3. Mimo stosunkowo niewielkich aktywów SKOK-ów w relacji do PKB istnieje konieczność objęcia ich regulacjami i nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego.** Obecny system nadzoru wewnętrznego wydaje się już nieadekwatny, z uwagi na wielkość systemu kas oszczędnościowo-kredytowych, nieunikniony konflikt interesów między KSKOK a zrzeszonymi w niej SKOK-ami oraz rosnące znaczenie systemowe SKOK-ów dla całego sektora bankowego. Ponadto fakt, że globalny kryzys finansowy nie wyhamował wzrostu aktywów SKOK-ów, co stało się kosztem niższych kapitałów i stabilności finansowej, dowodzi, że obecny model nadzoru wydaje się być nieodpowiedni do dalszego sprawowania swojej roli. Hierarchiczny model nadzoru przewidziany w nowej ustawie zakłada, że KNF będzie pełnić rolę głównego organu nadzoru, a KSKOK będzie jej podlegać, co zapewni efektywniejsze uregulowanie i nadzorowanie SKOK-ów, tym samym zwiększając stabilność systemu. Uregulowania prawne i nadzór zwiększają zaufanie do systemu, minimalizując ryzyko, iż dana instytucja finansowa stanie się źródłem "zakażenia", chroniąc jednocześnie oszczędności osób fizycznych.

---

<sup>1</sup> Całość raportu *Credit Unions in Poland: Diagnostic and Proposals on Regulation and Supervision*, December 2010, dostępna na stronie [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**4. Niniejszy raport zawiera informacje, dotyczące funkcjonowania SKOK-ów w Polsce, analizę nowych ram regulacyjnych i nadzorczych przewidzianych w nowej ustawie, jak również zalecenia związane z jej wdrożeniem.** Rekomendacje oparte są na doświadczeniach innych krajów. Główne ustalenia i zalecenia, dotyczące różnych obszarów zostały podsumowane w następujący sposób.

**5. Rola KSKOK i KNF w zakresie regulacji oraz nadzoru musi być jasno zdefiniowana w ustawie i odpowiednich aktach wykonawczych.** Proponowana zmiana zakłada, że KSKOK będzie kontrolować działalność SKOK-ów, a KNF będzie odpowiedzialna za nadzór, jednakże regulacje powinny być bardziej precyzyjne, co do zakresu obowiązków i zadań każdej z tych instytucji.

**6. Nowa ustawa powinna opierać się na szczegółowym zestawie przepisów, pozwalających na stworzenie standardów ostrożnościowych i nieostrożnościowych.** Rozporządzenia powinny regulować specyficzne, techniczne problemy, które nie znajdują się w ustawie. Najważniejsze regulacje powinny obejmować: minimalne standardy licencjonowania SKOK-ów, adekwatność kapitałową, rezerwy na straty oraz zasady utrzymywania płynności. Ponadto, regulacje powinny uwzględnić takie obszary jak: zarządzanie aktywami i pasywami, inwestycje, zaciąganie zobowiązań, oszczędności i udziały, kredyty, naruszenia prawne, rachunkowość i audyt oraz struktura zarządcza SKOK-ów.

**7. SKOK-i powinny mieć dostęp do państwowego systemu gwarantowanych depozytów.** Jeżeli możliwa jest przynależność do takiego systemu, SKOK-i powinny móc z niej skorzystać. Obecnie depozyty ubezpieczane są przez towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych, jednak ilość jego środków jest ograniczona w porównaniu do systemu ochrony depozytów gwarantowanego przez państwo.

**8. Należy wprowadzić minimalne współczynniki adekwatności kapitałowej dla SKOK-ów.** Obecnie średni poziom tego współczynnika wynosi ok. 3%, podczas gdy nowa ustawa wprowadza minimalny próg w wysokości 5%. Obydwie wartości plasują się znacznie poniżej międzynarodowych standardów, zalecających utrzymywanie współczynnika kapitałów na poziomie co najmniej 8%. W celu zwiększenia stabilności poszczególnych kas oraz całego systemu należy zachęcić SKOK-i do zwiększenia kapitałów przynajmniej do poziomu 8% ogółu aktywów. Ponieważ gromadzenie kapitałów własnych jest procesem długotrwałym, należy dać SKOK-om odpowiednio dużo czasu na osiągnięcie wymaganych współczynników adekwatności kapitałowej lub wypłacalności. Obecnie jedynym źródłem kapitału SKOK-ów są dochody netto, wpisowe i udziały członków. W celu zwiększenia kapitału należy wziąć pod uwagę inne źródła, takie jak udziały odroczone (można je zbyć, ale nie wycofać) i/lub dług podporządkowany.

**9. SKOK-i powinny korzystać z planu kont oraz zasad rachunkowości i sprawozdawczości wymaganych od innych instytucji finansowych.** Obecnie SKOK-i podlegają zasadom sprawozdawczości takim jak dla podmiotów niefinansowych, np. sklepów detalicznych. Tego typu sprawozdawczość jest nieodpowiednia i powinna być zmieniona. SKOK-i powinny mieć wystarczającą ilość czasu na przeprowadzenie wymaganych zmian w swoich systemach księgowych.

**10. SKOK-i powinny być zobowiązane do posiadania komórki audytu wewnętrznego.** Audyt wewnętrzny powinien być wykonywany przez niezależne i wykwalifikowane osoby trzecie o odpowiednim doświadczeniu oraz wykształceniu w tym zakresie, by sprostac wcześniej postawionym celom audytu.

**11. Struktura zarządcza SKOK-ów powinna zostać wzmocniona.** Ogólnie rzecz biorąc, kwestia struktury zarządczej unii kredytowych jest problematyczna na całym świecie, ze względu na ich charakter, opierający się na członkostwie. W celu poprawy struktury zarządczej SKOK-ów w Polsce, przepisy powinny zmierzać do wspierania: jasnych procedur, obowiązków i ograniczeń dla pracowników oraz organów zarządczych, minimalnych kwalifikacji w zakresie wykształcenia i doświadczenia zawodowego, jasnego schematu organizacyjnego oraz przepisów dotyczących karalności za wykroczenia, jak również kompleksowego kodeksu postępowania, w celu ograniczenia występowania wykroczeń i konfliktów interesów. Przydatne byłoby też ustanowienie wewnętrznego systemu rozstrzygania sporów.

**12. KNF może rozważyć podział nadzoru na mniejsze i większe SKOK-i, przekazując KSKOK część kompetencji w zakresie nadzoru nad mniejszymi podmiotami.** KNF może skupić się na większych SKOK-ach (np. o aktywach powyżej 150 mln zł), SKOK-ach, których kontynuacja

działalności jest zagrożona oraz tych, w których dochodzi do konfliktu interesów pomiędzy organami zarządzającymi. KNF może także rozważyć sprawowanie nadzoru inspekcyjnego jedynie w przypadku największych SKOK-ów, co zapewni jej bezpośredni nadzór nad większością aktywów systemu. W przypadku mniejszych SKOK-ów, które generują niewielkie ryzyko, Komisja może przekazać część obowiązków w zakresie nadzoru analitycznego i inspekcyjnego do KSKOK.

**13. Jakość przeprowadzania oddelegowanych czynności nadzorczych może być kontrolowana przez KNF poprzez regulacje prawne oraz bezpośredni nadzór nad KSKOK.** KSKOK dysponuje 18 doświadczonymi kontrolerami (działającymi w obszarze nadzoru analitycznego i inspekcyjnego), którzy mogliby wspierać KNF w sprawowaniu skutecznego nadzoru. Podczas kontroli KSKOK Komisja mogłaby dokonywać przeglądu wybranych inspekcji przeprowadzonych przez KSKOK w SKOK-ach. W celu sprawdzenia poprawności takich badań, KNF mogłaby odwiedzać wybrane SKOK-i, weryfikując ustalenia, zalecenia oraz wyniki przeprowadzonych inspekcji. Intensywność nadzoru powinna zależeć od profilu ryzyka każdego ze SKOK-ów. SKOK-i o dużych aktywach i dużej liczbie członków powinny być poddawane bardziej wnikliwej kontroli niż mniejsze jednostki. Dobrze zarządzane duże SKOK-i powinny być przedmiotem mniej wnikliwego nadzoru niż te gorzej zarządzane.

**14. Organy nadzoru powinny posiadać skuteczne narzędzia prawne, pozwalające na odpowiednie postępowanie w przypadku źle zarządzanych SKOK-ów, będących w trudnej sytuacji,** łącznie z możliwością zastępowania lub ograniczania uprawnień pracowników i menedżerów oraz cofnięcia licencji SKOK. Poszczególne środki powinny być uzależnione od charakteru i wagi problemu w danym SKOK-u oraz współpracy jego zarządu z nadzorem.

**15. Obecny model otwartego członkostwa w SKOK-ach wydaje się działać dobrze,** o czym świadczy wyjątkowo wysokie tempo wzrostu liczby członków. Jednak problemem związanym z takim modelem jest to, że największe SKOK-i w coraz większym stopniu konkurują z bankami komercyjnymi w zakresie zasięgu geograficznego i profilu klientów. W przyszłości istotne będzie zapewnienie bardziej rygorystycznego nadzoru w przypadku największych SKOK-ów, na przykład poprzez bezpośrednią kontrolę sprawowaną przez KNF.

**16. Ważne jest, aby KNF rozpoczęła od współpracy z głównymi interesariuszami, celem uzyskania wsparcia sektora dla wprowadzania zmian.** Nowe regulacje powinny być przedstawione SKOK-om i ich zrzeszeniom do zaopiniowania. KNF powinien dążyć do rozwoju bezpośrednich kontaktów ze SKOK-ami.

## WNIOSKI I ZALECENIA KOŃCOWE

**147. Komisja Nadzoru Finansowego jest w korzystniejszej sytuacji niż regulatorzy unii kredytowych w innych krajach, w zakresie wprowadzania w życie racjonalnych rozwiązań prawnych dla SKOK-ów.** Z pewnością spełnienie wymogów, wynikających z nowej ustawy i wprowadzenie wszystkich zaleceń jest dużym wyzwaniem dla KNF oraz KSKOK, jednak Komisja powinna wykorzystać wspomnianą przewagę i przystąpić do działania. Istnieje zaledwie 61 SKOK-ów wymagających nadzoru, a poprzez przeprowadzenie kontroli w jednym SKOK-u 38% aktywów sektora może zostać poddane weryfikacji. Jest to logistycznie znacznie mniej skomplikowane i mniej kosztowne niż nadzór nad dużą grupą małych SKOK-ów. SKOK-i przyzwyczajone są do nadzoru i regulacji, ponieważ przez wiele lat taką rolę pełniła KSKOK. Jak dotąd nadzór funkcjonował raczej dobrze. Nierentowne kasy zostały przejęte przez te, które były w lepszej sytuacji, co pozwoliło na kontynuację świadczenia usług finansowych ich członkom oraz na zachowanie depozytów.

**148. KNF powinna dążyć do tego, by regulacje i nadzór, oparte na dotychczasowych pozytywnych doświadczeniach, nie utrudniały SKOK-om dalszego rozwoju i wprowadzania innowacji,** przy jednoczesnej poprawie ich sytuacji finansowej, zwiększaniu ochrony depozytów oraz ogólnego zaufania członków do całego systemu. W celu dalszego działania oraz poprawy stanu regulacji i nadzoru nad SKOK-ami w Polsce, należy zająć się głównymi zaleceniami omówionymi w raporcie.

**149. Istnieje potrzeba bardziej precyzyjnego określenia szczegółowych zadań KSKOK oraz KNF, po przyjęciu nowej ustawy.** Proponowana zmiana stanowi, że KSKOK kontroluje działalność SKOK-ów, a KNF sprawuje nadzór nad SKOK-ami. Zakres czynności wykonywanych przez KSKOK jest bardzo podobny do zakresu działań podejmowanych przez KNF w ramach tych dwóch obszarów.

**150. Nowa ustawa powinna opierać się na szczegółowym zestawie przepisów, pozwalającym na stworzenie standardów ostrożnościowych i nieostrożnościowych** Najważniejsze przepisy dotyczą: i) minimalnych standardów licencjonowania SKOK-ów, ii) adekwatności kapitałowej, w celu poprawy stabilności finansowej poszczególnych SKOK-ów i całego sektora, iii) rezerw zabezpieczających przed ewentualnymi stratami, iv) płynności finansowej, która zapewnia wystarczające środki do zaspokojenia popytu. Ponadto, regulacje powinny uwzględnić zagadnienia takie jak: zarządzanie aktywami i pasywami, inwestycje, zaciąganie zobowiązań, oszczędności i udziały, kredyty, naruszenia prawne, rachunkowość i audyt oraz struktura zarządcza SKOK-ów.

**151. Delegowanie niektórych czynności nadzorczych przez KNF do KSKOK może być dobrym punktem wyjścia do wdrożenia nowej ustawy.** Po wstępnej ocenie, opartej na wynikach inspekcji przeprowadzonej we wszystkich 61 SKOK-ach, KNF może powierzać określone zadania KSKOK. Mogłoby to znacznie ograniczyć koszty nadzoru, ponieważ KSKOK dysponuje 18 doświadczonymi kontrolerami (działającymi w obszarze nadzoru analitycznego i inspekcyjnego), którzy mogą pomóc w realizacji określonych zadań. KNF może zdecydować się na sprawowanie nadzoru tylko nad największymi SKOK-ami (o aktywach powyżej 150 mln zł), SKOK-ami borykającymi się z poważnymi problemami, które mogą stanowić zagrożenie dla przyszłości systemu SKOK, jak również SKOK-ami, których menedżerowie i pracownicy pracują dla KSKOK. Takie podejście gwarantuje, że większość aktywów będzie nadzorowana przez KNF.

**152. Po przygotowaniu przez KNF nowych przepisów, ważne jest, aby zapewnić udział zainteresowanych stron, aby te wsparły proponowane zmiany.** Uzyskanie wsparcia na samym początku przeprowadzania reformy zapewni SKOK-om poczucie aktywnego uczestnictwa w tworzeniu reformy i ułatwi jej przeprowadzenie. Nowe regulacje powinny być poddane dyskusji na forum kas i ich zrzeszeń z odpowiednim wyprzedzeniem. KNF może także organizować spotkania w terenie, jak to miało miejsce w innych krajach, lub skorzystać z innej metody bezpośredniej komunikacji ze SKOK-ami, w celu poznania ich opinii i wątpliwości.

**153. Do dodatkowych rozwiązań, z jakich może skorzystać KNF należą: przemówienia, biuletyny, listy do SKOK-ów oraz spotkania z zainteresowanymi stronami, w celu wyjaśnienia i**

**uzyskania poparcia dla zmian.** Należy oczekiwać, że główni zainteresowani będą przeciwni proponowanym rozwiązaniom. Jednak KNF powinna działać konsekwentnie, prezentować otwarte i szczerze podejście w kontaktach z zainteresowanymi stronami z sektora oraz przekazywać spójny i czytelny komunikat. Wszak zmiany zostały zaproponowane w celu ochrony oszczędności członków SKOK-ów i całego systemu.