

Maciej Palej,
Sekretarz Prezydium Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej,
prezes Zarządu Banku Spółdzielczego
Muszyna - Krynica-Zdrój

**Wystąpienie na 168 posiedzeniu Senackiej Komisji Budżetu i Finansów
„Obowiązki sprawozdawcze spółdzielczych instytucji finansowych w Polsce”
w dniu 9 lipca 2019 r.**

Dziękując za zorganizowanie dzisiejszego spotkania widzę, że mamy w Państwach osobach, wsparcie i że temat przeregulowania bankowego sektora spółdzielczego i nieadekwatnego stosowania zasady proporcjonalności oraz nadmiernych obowiązków sprawozdawczych jest zauważany na różnych szczeblach.

Bardzo wysoko oceniam wystąpienia moich poprzedników, widzę duże zrozumienie sytuacji w jakiej znajduje się polski finansowy sektor spółdzielczy. Występowanie po tak znakomitych prelegentach i fachowcach, którzy znają potrzeby i ograniczenia z jakimi się borykają banki spółdzielcze, niesie za sobą ryzyko, że wszystko, co ciekawe, zostało już powiedziane. Ale z drugiej strony to dla mnie dobry prognostyk, że będąc przedstawicielem Banku Spółdzielczego – instytucji, **która znajduje się na końcu tego specyficznego łańcucha regulacji, nie muszę mówić sam o problemach, jakie mu doskwierają.**

Bankowy sektor spółdzielczy różni się od Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo Kredytowych. Kasy wyłączone są spod dyrektyw, nie obowiązują ją wszystkie rozporządzenia Parlamentu UE, które bezpośrednio dotyczą małych banków spółdzielczych. Niestety, dla banków spółdzielczych wiele obowiązujących nas reguł gry biznesowej powstaje w Brukseli. Od rozważań i mądrości naszego nadzoru i legislatorów zależy adekwatne i rozsądne transponowanie ich na rynek krajowy. I tutaj widzimy największe pole zaniedbań i zmian do wprowadzenia. Na niedostateczne reprezentowanie interesów małych banków spółdzielczych wskazują jednoznacznie: wysokie koszty regulacyjne, ogromna liczba regulacji implementowanych do praktyki bankowej w tym samym czasie, oraz nie do końca skuteczny i efektywnie prowadzony dialog przedstawicieli spółdzielczego sektora finansowego z regulatorami. Jakże z tego nasuwają się wnioski :

1. Próby zastosowania zasady proporcjonalności przez banki (podmioty nadzorowane) może je narazić na negatywne reakcje ze strony nadzorca - zastosowanie zasady **wprowadź, lub wyjaśnij dlaczego nie** jest w ocenie banków spółdzielczych ryzykowne i stawia nas w pozycji konfrontacyjnej z nadzorcą. Powoduje to, że mamy bardzo niski poziom wykorzystania zasady proporcjonalności w praktyce.
2. We współpracy banków spółdzielczych z twórcami regulacji pojawiła się mentalna bariera. Skłania to do znalezienia nowych form komunikacji i budowania zaufania. Taka wspólna płaszczyzna dałaby

możliwość prezentowania jasnych stanowisk, pozyskania czytelnych danych, poszukiwania kompromisowych decyzji regulacyjnych, racjonalnych rozwiązań z perspektywy bezpieczeństwa i stabilnego rozwoju spółdzielczego sektora finansowego.

3. Wysoki jest poziom przeregulowania sektora, nadmierny poziom zaangażowania kluczowych pracowników we wdrożenie nowych lub modyfikowanych regulacji - generujemy wysokie koszty administracyjne i biznesowe związane z działaniami typu *compliance*.
4. **Istnieje poważne ryzyko, że bankom spółdzielczym - działającym pod prężaniem aktualnych i nowych regulacji - nie wystarczy środków oraz czasu na przygotowanie się do funkcjonowania w nowym modelu biznesowym. Prawdopodobny i realny staje się scenariusz „bankowości bez banków spółdzielczych” (zwłaszcza małych banków) i dominacji dużych grup finansowych, mających mocną pozycję w relacjach z regulatorami.**
5. Banki spółdzielcze wykazują większą wrażliwość na przestrzeganie zasady proporcjonalności i silniej odczuwają brak jej stosowania. Poważnym wyzwaniem metodycznym dla efektywnego stosowania zasady proporcjonalności w regulacjach bankowych jest wykazanie korzyści do kosztów, w odniesieniu do klientów, społeczności lokalnych, gospodarki kraju jej rozwoju, a także banków spółdzielczych o różnych skalach działania, które niejednokrotnie walczą o na rynku usług bankowych o przetrwanie.

A jak to wygląda w Europie:

Szwajcarska Komisja Nadzoru Bankowego projektując regulacje zwraca baczna uwagę na wielkość, złożoność, skalę działania i generowane ryzyko danej instytucji finansowej, **jak również na możliwości pokrycia kosztów *compliance*, które rosną i mogą być trudne do udźwignięcia przez małe banki spółdzielcze.** Ostatnia zmiana głównych zasad nadzoru bankowego na świecie akcentuje zasadę proporcjonalności, która powinna umożliwiać podział banków na systemowo ważne i inne - wobec których można stosować łagodniejsze wymagania. W polu widzenia powinny być nie tylko dane dotyczące konkretnego banku (np. modele biznesowe), lecz także kontekst makroekonomiczny i badanie ryzyka systemowego.

Fiński organ nadzoru nad rynkiem finansowym wprowadził formalną podstawę uwzględniania zasady proporcjonalności w drodze określenia wewnętrznych zasad oceny adekwatności kapitałowej w ramach banków. Wiele krajów wybrało strategię selektywnej implementacji dyrektyw unijnych. Wprawdzie nie zawsze można wprost zarzucić tym krajom łamanie prawa europejskiego, ale ewidentnie wskazuje na kierunek ochrony interesów własnego - krajowego sektora bankowego. Stąd w Niemczech popularne stało się hasło stopniowej adaptacji prawa krajowego, a przyjmowane stanowisko stanowi namiastkę protekcjonizmu i ochrony wewnętrznego systemu bankowego

Postępujące przeregulowanie sektora bankowego najmocniej uderza w banki spółdzielcze. Szok regulacyjny powinien być równoważony przez stosowanie zasady proporcjonalności, która miałaby zapewniać adekwatność obciążeń względem wielkości i skali działania.

W samym **Traktacie o UE (art. 5 ust. 3)** widnieje zapis, mówiący, że *zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania krajów Unii nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia*. Odnosząc się do finansowego sektora spółdzielczego: *administracja i rządzący powinni więc zadać sobie pytanie - czy te same normy powinny być stosowane dla banków wszystkich rozmiarów? A jeśli tak, to jakie to generuje konsekwencje?*

Parlament europejski we wstępie rozporządzenia CRR zawarł zapisy że: *należy zachęcać do działania małe banki (na przykład banki spółdzielcze), jako instytucje pożądane w zakresie bezpieczeństwa i stabilności systemów finansowych*. Aby jednak stymulować działalność małych podmiotów finansowych konieczne jest uwzględnienie specyfiki sektora spółdzielczego, który nie może być rozpatrywany w kategoriach regulacji uniwersalnych.

Zasada proporcjonalności powszechnie traktowana jest jako element zasady demokratycznego państwa prawnego, jest również jedną z **zasad orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**. Współcześnie w Niemczech zasada ta, mimo że nie została zapisana w konstytucji, jest zasadą konstytucyjną, wyprowadzoną z zasad państwa prawnego, jest podstawą kontroli konstytucyjności aktów prawnych i aktów stosowania prawa. Pamiętajmy, że zasada proporcjonalności jest także wprowadzona do polskiego systemu prawnego. Jest to zasada konstytucyjna - wyraźnie zapisana w konstytucji RP. Podstawę do wprowadzenia zasady proporcjonalności stanowi **art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej**, który stanowi, że: „ograniczenia prawe mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku”.

Polskie banki spółdzielcze to w przeważającej większości banki małe, prowadzące działalność bankową opartą na bankowości relacyjnej, będące jednym z głównych spoiw lokalnych społeczności i stanowiące podstawę finansowania dla rolników oraz mikro- i małych przedsiębiorców na terenie, w którym dany bank działa, stanowiącym nierzadko obszar kilku gmin. Banki te, niekiedy zatrudniające skromną kadrę pracowniczą, borykają się z szeregiem obowiązków sprawozdawczych, z których wynika wiele obciążeń administracyjnych, co znacząco obniża ich możliwości finansowania i oferowania kredytu z konkurencyjną marżą. Obowiązki te są zakresłone zbyt szeroko i nie znajdują uzasadnienia w aktywności tychże banków, choćby wąskiego zakresu działalności, skoncentrowanego na ofercie depozytowej i kredytowej. Oznacza to, że obowiązki te są nieproporcjonalne – generują koszty, nie chroniąc lepiej przed jakimkolwiek ryzykiem, którego de facto nie ma. Oznacza to, że jeśli wsparcie dla banków spółdzielczych jako źródła finansowania polskiej gospodarki jest istotne, to kwestia

złagodzenia obowiązków na rzecz nadzorcy tychże banków powinna być uznana za kwestię polskiej racji stanu.

Zasada „same risk, same rules” (takie samo ryzyko, takie same przepisy) musi być stosowana **w praktyce nie poprzez nakładanie dokładnie tych samych obowiązków**. Jesteśmy zdania, że przepisy powinny nakładać odmienne obowiązki na banki o różnej skali działalności i odmiennym profilu ryzyka związanego z tą działalnością.

Korzyści z wdrożenia zasady proporcjonalności:

1. Adekwatnie dostosowane, zoptymalizowane i wdrożenie zasady proporcjonalności uwolni potencjał banków spółdzielczych, które będą mogły swoje zasoby ukierunkować na poprawę i wzmocnienie obsługi klientów, co przerodzi się na rozwój innowacyjności, wdrożenie nowych usług, dostępność, wreszcie - przyniesie się to na rozwój gospodarczy tych środowiskach w jakich jesteśmy obecni (polski powiatowej)
2. Uwolnienie zasobów banków spółdzielczych poprzez zastosowanie zasady proporcjonalności wzmocni także ich możliwości finansowe, które to przełożą się na budowę stabilności kapitałowej.

Kilka lat temu opracowany został pod egidą Banku Finlandii raport, w którego tworzeniu brali udział także polscy przedstawiciele. Raport ewidentnie wskazał, na przykładzie Polski, że przedsiębiorcy potrzebują banków spółdzielczych. Rezultaty badania pokazują, że sektor MŚP lepiej rozwija się w krajach, gdzie udział BS w rynku jest większy, gdyż może on liczyć na elastyczne i efektywne finansowanie ze strony BS. Na finansowanie w takim stopniu przedsiębiorcy MŚP nie mogą liczyć na duże korporacje finansowe, z kapitałem krajowym, czy zagranicznym.

Jest to wypadkowa podejścia do Klienta i modelu biznesowego. Lokalne banki spółdzielcze są ważne dla rozwoju sektora MŚP w krajach po transformacji - tak ustrojowej jak i ekonomicznej. **Na bankowość spółdzielczą należy patrzeć przez pryzmat wartości, a nie tylko finansów. Systemowe znaczenie i rola spółdzielczości bankowej w porządku finansowym kraju winno wyznaczać długookresową równowagę.** Znaczenie sektora spółdzielczego powinno wzrastać i uzyskiwać patronat państwa - tam, gdzie spełnia on funkcję przeciwwagi dla nadmiernie dużego udziału kapitału zagranicznego w sektorze bankowym czy grupach finansowych.

DLA KOGO SPÓŁDZIELCY?

Jest rok 2008. Upada bank Lehman Brothers, kryzys roznosi się na cały świat. Banki komercyjne - również te działające w Polsce - ograniczają finansowanie gospodarki, bojąc się złych długów. **W tym okresie sektor BS działał antycyklicznie i łagodził negatywne skutki kryzysu dla gospodarki. Bankom spółdzielczym należy się wielkie podziękowanie za antycykliczne znaczenie dla gospodarki kraju oraz za pomoc, której udzieliły rządowi wykupując wtedy rządowe papiery**

wartościowe. W ten sposób instytucje te stabilizowały sytuację finansową państwa, o czym się zresztą słabo pamięta. Wyciągnęły pomocną dłoń do małych i średnich przedsiębiorców. I choć oznaczało to pogorszenie jakości ich portfela kredytowego - przyczyniło się w dużej mierze do uratowania wielu Polskich, rodzimych firm. Jest to rodzimy sektor bankowy, który działa tu, gdzie ma swoje korzenie. Dzięki niemu polskie pieniądze służą kredytowaniu polskiej gospodarki. Ostatecznie to nie my, banki spółdzielcze, udzielaliśmy „kredytów frankowych” to nie my naciągając prawo zarabialiśmy na spread’ach walutowych, to nie my wreszcie sprzedawaliśmy polis-lokaty narażając obywateli naszego kraj na wielomilionowe straty. Przypominam wreszcie że to nie my, sektor bankowości spółdzielczej, doprowadził do upadku wielu małych polskich firm oferując im instrumenty pochodne, ale to my w dużej mierze ponosimy konsekwencje przeregulowania.

Banki spółdzielcze są zawsze blisko samorządów

Sektor banków spółdzielczych to tylko niewielki wycinek systemu bankowego w Polsce. Jest jednak dziedzina, w której spółdzielcy skutecznie zastępują nieangażujący się w adekwatny sposób komercyjny sektor finansowy. Dane Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego pokazują, że w bilansach banków spółdzielczych widać rosnącą rolę sektora rządowego i samorządowego. W 2018 r. należności od gmin i powiatów wzrosły o 2,4 mld zł. Stanowią one łącznie 9,6 mld zł wśród liczących 138 mld zł aktywów banków spółdzielczych. Chociaż aktywa spółdzielców to tylko 9,6 proc. aktywów całego sektora bankowego, to ich zaangażowanie w obsługę samorządów jest wielokrotnie wyższe. **Na banki spółdzielcze przypada ponad 35 proc. wszystkich należności od jednostek samorządu wobec sektora bankowego (m.in. kredytów).** W przypadku depozytów udział wynosi 29,3 proc. Szybki wzrost zaangażowania w kredytowanie samorządów nastąpił w ostatnich latach. Od końca 2016 r. ta pozycja w aktywach banków spółdzielczych przyrosła o ponad 50 procent.

Placówki banków spółdzielczych stanowią ponad 30 proc. placówek bankowych w Polsce. Działając lokalnie, mają lepszą wiedzę o sytuacji finansowej potencjalnych klientów niż ich wielcy konkurenci. Nawet lokalny oddział banku komercyjnego musi przecież działać zgodnie z opracowanymi w centrali regulaminami, niekoniecznie dostosowanymi do realiów małych społeczności. Jednocześnie zasady działania banków spółdzielczych określa to samo prawo bankowe, a wymogi dotyczące m.in. bezpieczeństwa ich działalności nie różnią się od standardów nakładanych na duże instytucje finansowe.

Banki spółdzielcze stoją jednak też w obliczu wielu wyzwań. Największe z nich to niskie stopy procentowe, wejście na nowe obszary działania i kontrola ryzyka z tym związanego. Mamy obecnie potrzeby nakładów na technologie bankowe przy braku zewnętrznego zasilania kapitałowego oraz niezwykle silnej konkurencji. Doskwierają nam także niezwykle liczne regulacje, które musimy wypełniać.

„Jeżeli rządzący dzisiaj tak dużo mówią o kapitale narodowym, to banki spółdzielcze są takimi instytucjami, jeszcze głośniej przypominamy o sobie: jesteśmy narodowi, chcemy się wzmacniać, niech rząd w sensie prawnym i organizacyjnym nas popiera”.

Oznacza to, że jeśli wsparcie banków spółdzielczych jako źródła finansowania polskiej gospodarki jest istotne, to kwestia złagodzenia obowiązków lub stosowania włączeń powinna być uznana za kwestię polskiej racji stanu.

Przytoczę tu art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: *„Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.*

Powinniśmy odkurzyć ten artykuł w konstytucji, który mówi, że mamy społeczną gospodarkę rynkową; to nie jest kapitalizm, to nie jest liberalizm - społeczna gospodarka rynkowa daje podstawy prawne do tego, by banki spółdzielcze zabiegały o swoje podstawowe interesy.

Odnosząc się do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) pragnę zaznaczyć, że banki spółdzielcze mają potencjał umożliwiający aktywizowanie lokalnego kapitału przedsiębiorstw. Należy uwzględnić banki spółdzielcze jako element wzmocnienia polityki wobec regionów zmagającymi się z trudnościami (Śląsk, Polska Wschodnia), konieczna jest zmiana trendów i rozwój miast średnich, które tracą swoje funkcje społeczno-gospodarcze. Lokalne inwestycje mogą być motorem rozwoju, a tu jest duży potencjał banków spółdzielczych.

Bankowy sektor spółdzielczy jest odpowiedzialny. Jego działania biznesowe są skorelowane z ograniczeniem ryzyka. Bankowy sektor spółdzielczy jest bezpieczny - utworzyliśmy systemy wzajemnej ochrony IPS, do którego należy większość banków. Zapewnia on nie tylko gwarancję wzajemnej płynności, ale służy ograniczeniu ryzyka i dodatkowo, poza wsparciem BFG, zapewnia bezpieczeństwo zgromadzonych w bankach spółdzielczych depozytów .

Szanoni Państwo, alarmuję że granice obciążeń spółdzielczego sektora bankowego - banków spółdzielczych zostały przekroczone

1. Udział małych i średnich banków (poza TOP 8) w okresie od 2013-2018 zmniejszył się z 25% do 15%
2. Spadek wyniku finansowego w bankach spółdzielczych od 2014 jest znaczący.
3. Przychody BS rosną wolniej niż koszty
4. Nadmierne obciążenia BS tworzą zagrożenie dla finansowania polskiej gospodarki. Banki są jedynym dostawcą finansowania sektora niefinansowego
5. Koszt braku zasady proporcjonalności przy wdrożeniu systemu sprawozdawczości regulacyjnej dla małych banków spółdzielczych jest trzykrotnie większy niż w typowym banku. Ilość pracowników zatrudnionych w kontroli wewnętrznej, *compliance* i sprawozdawczości w ostatnich latach wzrosła o ponad 26%. Odnotowywane się już przypadki, gdy lokalny bank spółdzielczy - solidny i bezpieczny -

musiał się połączyć z większym z powodu braku możliwości spełnienia wymogów sprawozdawczych, zatrudnienia fachowców i poniesienia tych kosztów.

Raport Parlamentarny UE przedstawiony przez posła sprawozdawcę Simona idzie najdalej w zakresie wprowadzenia ograniczeń wymogów regulacyjnych dla mniejszych banków (nie tylko spółdzielczych). W art. 99 CRR proponuje się wprowadzić możliwość utrzymania częstszego raportowania przez małe banki niż w okresach półrocznych, ale jednocześnie raport udziela mandatu dla EBA by instytucja ta przygotowała do końca 2020 roku regulacje szczegółowe dotyczące proponowanych ograniczeń w sprawozdawczości dla małych banków. Wskazano przy tym, że ma to nastąpić w taki sposób, aby w wyniku zastosowania uproszczeń mogły one zmniejszyć spodziewane koszty wypełnienia tych wymogów o co najmniej 10% w stosunku do pełnych wymogów sprawozdawczych.

Podkreślić należy, iż celem proporcjonalności nie jest obniżenie odporności banków spółdzielczych lub systemu bankowego, ale odzwierciedlenie różnic w ryzyku bankowym. Żądanie, aby raportować o wszystkim jest nieracjonalne i pozwala na rozmycie odpowiedzialności. W biznesie zajmowanie się wszystkim jest nieracjonalne. Zajmujemy się wtedy zarządzaniem informacją, wymagamy pilnowania wszystkiego, wszystko każemy kontrolować - a nie zarządzamy ryzykiem w banku. Trzeba pilnować tego, co jest istotne.

Wnioski oraz tezy do dalszej dyskusji:

- 1. Należy doprowadzić do takiego ograniczenia zakresu sprawozdawczości (nie chodzi tu o ograniczenie ilościowe, ale wartościowe) aby koszty sprawozdawczości kontroli wewnętrznej oraz *compliance* dla małych banków spółdzielczych spadły o minimum 10%. Mówimy tu nie tylko o kosztach osobowych czy organizacyjnych, ale też o dostosowaniu systemów informatycznych.**
- 2. Dyrektywa BRRD nie powinna obowiązywać małych banków do sporządzenia planu restrukturyzacji. Małe banki spółdzielcze, o niskiej złożoności skali działalności i ryzyka, podlegają w obecnym reżimie prawnym likwidacji, a postanowienia BRRD nie będą ich nigdy dotyczyć. Zaznaczyć należy, że znakomita większość banków spółdzielczych należy do Systemów Ochrony Zrzeszeń (IPS-ów)**
- 3. Członek rady nadzorczej nie powinien być uznany za niezależnego, jeżeli był członkiem organu ponad 12 lat – potrzebujemy doświadczonych ludzi.**

Banki spółdzielcze poniosły wysokie koszty utworzenia IPS-ów – Systemów ochrony zapewniających im bezpieczeństwo i na zasadzie samopomocy gwarantujących im płynność. Jednocześnie w/w systemy skutecznie wzmocniły proces ograniczenia ryzyka w działalności banków spółdzielczych i zwiększyły ich nadzór.

Cytując za Konfucjuszem: „*W państwie rządzącym dobrze, wstyd jest być biednym, w państwie rządzącym źle hańbą być bogatym*” - jeżeli rządzący dzisiaj tak dużo mówią o kapitale narodowym, to banki spółdzielcze są takimi instytucjami, **krzyczymy głośno i przypominamy: jesteśmy narodowi, jesteśmy ważni dla gospodarki kraju, chcemy się wzmacniać, niech rząd w sensie prawnym i organizacyjnym nas popiera, niech administracja rządowa nas wzmacnia a nie likwiduje.**