



Pan José Manuel Campa
Przewodniczący
Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego
One Canada Square (Floor 46)
Canary Wharf
London E14 5AA
Wielka Brytania

22 kwietnia 2019 r.

Szanowny Panie,

Jako Prezydent Międzynarodowego Związku Spółdzielczego (MZS), którego członkowie stanowią 1,2 miliarda spółdzielców na całym świecie oraz Prezydent *Cooperatives Europe*, której członkowie reprezentują tysiące spółdzielni w Unii Europejskiej, piszemy dziś do Pana, by zwrócić Pańską uwagę na niepożądane konsekwencje, jakie w naszym przekonaniu mogą wyniknąć z zastosowania wytycznych¹ wydanych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) dla banków z siedzibą w UE. Nasz szczególny niepokój budzi wymaganie posiadania niezależnych członków organu kierowniczego banku (tj. organu zarządzającego w jego funkcji nadzorczej), przy czym „niezależność” zdefiniowana została przez EBA i Europejski Bank Centralny (ECB).

Załączony dokument wyjaśnia argumenty polityczne przeciwko zastosowaniu wobec banków spółdzielczych tego wymogu, sformułowanego przez EBA i ECB, jako posiadanie niezależnych członków ich organów kierowniczych. Należy zauważyć, że istnieją również argumenty prawne przeciwko temu wymaganiu. Harmonizacja struktur kierowniczych wszystkich form banków jest niezgodna z Artykułem 54, ustęp 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który nie tylko uznaje spółdzielnie za prawną formę przedsiębiorstwa, lecz także zapewnia, że zarówno sama UE poprzez swoje organy i podporządkowane jednostki, jak i państwa członkowskie, powstrzymają się od działań, które potencjalnie mogłyby narazić na szwank spółdzielczy model przedsiębiorstwa. Artykuł 54 należy odczytywać i interpretować w kontekście wiążącego publicznego prawa międzynarodowego.

Harmonizacji struktur kierowniczych instytucji finansowych poprzez oddzielne jurysdykcje państw członkowskich UE, która będzie faktycznym, jeśli nie świadomym, celem wydanych wytycznych, brakuje podstawy prawnej. Zgodnie z Artykułami 49, 50, 54, 114, 115 i 352, podporządkowane instytucje, takie jak Europejski Urząd Papierów Wartościowych i Rynków (ESMA) i EBA nie mają władzy harmonizowania, czy to

¹ Wytyczne w zakresie wymagań wobec członków organów zarządzających

bezpośrednio czy pośrednio, ustaw państw członkowskich UE, niezależnie od tego czy taka harmonizacja jest rozmyślna czy niezamierzona. Punkt 55 CRD IV² jest w tej sprawie jednoznaczny.

Nie ma podstawy prawnej, zarówno w CRD IV czy w jakimkolwiek innym tekście prawnym, by wykraczać ponad niezależność poglądów i naciskać, jak czynią to wytyczne na formalną niezależność kryteriów, jakie muszą spełniać członkowie organów kierowniczych (zob. Artykuł 74 ustęp 3 i 91 ustęp 12 CRD IV). Niezależność poglądów jest wystarczająca jako ogólny wymóg.

Z drugiej strony istnieje szereg dowodów, że różnorodność członków organów kierowniczych, a nie ich jednorodność, przyczynia się do stabilności instytucji finansowej. CRD IV podkreśla to, jak również pośrednio czyni to Artykuł 54, ustęp 2 TFUE. Harmonizacja musi być ograniczona i szanować zasadę różnorodności. Harmonizując struktury kierownicze wszystkich form banków, wytyczne pograżają cel, który starały się osiągnąć, a którym jest zapewnienie płynności i stabilności indywidualnych banków poprzez, m. in. różnorodność ich organów kierowniczych oraz, poprzez różnorodność graczy w całym sektorze usług bankowych, stabilności sektora finansowego w całości.

Wysiłki ku harmonizacji regulacji w całej UE powinny również przestrzegać generalną zasadą prawną równego traktowania. Realizacja wymagania „równych szans” nie może jednak eliminować szczególnych elementów immanentnie wpisanych w definicję spółdzielni. Wreszcie, chcielibyśmy przypomnieć Panu, że Artykuł 54, ustęp 2 TFUE wypowiada się na korzyść spółdzielni w przypadku gdyby stawiano im zarzuty, że ich struktury kierownicze są niewystarczające.

Mamy nadzieję, że czytając nasz list i załączony wniosek, zrozumie Pan, że przyczyną naszego apelu do Pana nie jest podważanie zasadniczej roli EBA w zapewnianiu stabilności i odporności europejskiego systemu bankowego, lecz – przeciwnie – pomoc w chronieniu tego systemu poprzez zachowanie autentycznej różnorodności form przedsiębiorstw oraz poprzez promowanie zdrowego modelu kierowania przestrzegającego wrodzoną w każdy z tych modeli siłę.

Pozostajemy do Pana dyspozycji, gdyby życzył Pan sobie bardziej wglębić się w poruszone przez nas sprawy.

Z poważaniem



Ariel Guarco
Prezydent
Międzynarodowy Związek Spółdzielczy



Jean-Louis Bancel
Prezydent
Cooperatives Europe

Do wiadomości: Pan Adam Farkas, Dyrektor Wykonawczy EBA

² 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 (przyp. AP).



WYMAGANIA DLA BANKÓW SPÓŁDZIELCZYCH ODNOŚNIE KIEROWANIA

Wniosek do Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego
Składany przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy

6 maja 2019 r.

1. Wprowadzenie

Międzynarodowy Związek Spółdzielczy (MZS) jest międzynarodowym głosem 1,2 miliarda członków spółdzielni należących do około 3 milionów spółdzielni na całym świecie. Od czasu, gdy pierwsze formalne spółdzielnie zostały założone w Europie w XIX wieku, udział Produktu Krajowego Brutto reprezentowanego przez biznes spółdzielczy stał się dość znaczący w wielu uprzemysłowionych krajach (np. 7% w Niemczech i we Francji). Wśród branż spółdzielczych, sektor usług finansowych jest jednym z najmocniejszych: banki spółdzielcze posiadają ponad 20% udziału w rynku bankowym Unii Europejskiej, a ich członkowie-właściciele stanowią według Europejskiego Stowarzyszenia Banków Spółdzielczych 20% całej ludności UE.

MZS rozumie dobrze ważną rolę Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA) w zapewnianiu siły i stabilności europejskiego systemu bankowego w ramach międzynarodowych ram ustanowionych przez Porozumienia Bazylejskie. MZS rozumie także konieczność zapewnienia efektywności regulacji bankowych w każdej odrębnej jurysdykcji poprzez osiągnięcie odpowiedniego stopnia harmonizacji standardów na całym świecie. I dlatego właśnie, jako organizacja, której członkowie są z natury międzynarodowi, MZS porusza kwestię regulacji wydanych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. MZS ma wśród swoich członków nie tylko europejskie banki spółdzielcze, ale również banki spółdzielcze i spółdzielnie kredytowe ze wszystkich kontynentów. Mimo, że naszą bezpośrednią troską, która spowodowała wystosowanie tego wniosku, było zwrócenie uwagi na potencjalne konsekwencje niektórych regulacji EBA dotyczących kierowania bankami dla europejskich banków spółdzielczych, mieliśmy również na uwadze możliwe ostateczne konsekwencje dla banków spółdzielczych w innych jurysdykcjach.

Nasz szczególny niepokój budzą wymagania dotyczące niezależności, jak określa to EBA, członków organu kierowniczego bądź organów kierowniczych banku, które to wymagania w przekonaniu MZS odzwierciedlają brak proporcjonalności i mogą z czasem mieć niezamierzony efekt narzucenia homogeniczności wszystkim formom prawnym europejskiej bankowości. Ta homogenizacja nie jest jednak koniecznym skutkiem efektywnej harmonizacji. Można jej uniknąć pod warunkiem, że uwzględni się w odpowiedni sposób różne formy prawne, jakie przybierać mogą banki, a które są dopuszczone w legislacjach poszczególnych krajów, a każda z nich przyczynia się do bezpieczeństwa i solidności przedsiębiorstw bankowych. Jest całkowicie możliwe osiągnięcie tego samego celu – przy zachowaniu niezależności poglądów tych, którzy są obarczeni

obowiązkami kierowania instytucją finansową – wydając regulacje, które będą zarówno proporcjonalne do zakresu działalności instytucji, jak też będą się zmieniać w zależności od jej formy prawnej.

MZS wierzy, że systematyczne włączanie zewnętrznych członków³ do organów kierowniczych banków, które charakteryzują się strukturą konwencjonalnej spółki może być właściwe, zwłaszcza w przypadku tych banków, których własność nie jest, na mocy prawa, szeroko rozproszona. W takich okolicznościach, biorąc pod uwagę, że prawa głosu w spółce kapitałowej są oparte o liczbę posiadanych udziałów, pojedynczy udziałowiec lub grupa udziałowców może wywierać efektywną kontrolę nad spółką poprzez organ kierowniczy. Niezależnie jak do tego dochodzi, istnieje zawsze ryzyko, że członkowie organu kierowniczego powiązani z udziałowcami mającymi znaczący interes w instytucji, mogą przedkładać ich prywatny interes finansowy, świadomie czy też nie, nad interesami pozostałych udziałowców, a w instytucji gromadzącej depozyty – depozytariuszy. Problem ten wykracza ponad finansowe konflikty interesów, które prawo handlowe reguluje i kontroluje i może mieć głębokie konsekwencje dla stabilności finansowej instytucji i poziomu ryzyka finansowego rodzonego przez jej działalność. Przypadek banków spółdzielczych, biorąc pod uwagę ich strukturę własności i kierowania, jest całkowicie odmienny. Powiemy o tym więcej niżej. Tu wystarczy nadmienić, że nie jest przypadkiem, iż w Europie i na całym świecie banki spółdzielcze przyczyniły się do stabilizacji systemu finansowego, często w bardzo znaczący sposób, jak to udowodniły podczas kryzysu finansowego 2008 r. i po nim. Wykazały bowiem dobrze udokumentowaną odporność na okresowe kryzysy, które dotyczą szeroką gospodarkę, a nawet kontynuowały i w wielu przypadkach umocniły swój mandat służenia rzeczywistej gospodarce, a zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP). Choć nie można zaprzeczyć, iż niektóre banki spółdzielcze napotkały problemy podczas kryzysu, który rozpoczął się w 2008 r., MZS jest świadomy, że w każdym z tych przypadków problemy wynikały z niedostatków praktyki zarządzania ryzykiem w bankach, a nie z braku niezależności części ich organów kierowniczych. Przeciwnie, ich demokratyczne struktury kierowania sprawiły, że banki te bardzo szybko podjęły działania naprawcze.

2. Światowe uznanie modelu spółdzielczego

Spółdzielczy model przedsiębiorstwa został formalnie uznany w całej Unii Europejskiej, liczącej obecnie 28 krajów, od czasu przyjęcia Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktatu Rzymskiego). Szczególne cechy tego modelu są w pełni uznawane przez Komisję Europejską⁴, Parlament Europejski⁵ i Europejski Trybunał Sprawiedliwości⁶, jak również przez ONZ (Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 56/114 z dn. 18 stycznia 2002 r.), Międzynarodową Organizację Pracy (MOP – *Zalecenie nr 193 w sprawie promowania spółdzielni* z 2002 r.) oraz, jako część niematerialnego dziedzictwa ludzkości, przez UNESCO. Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB) uznaje spółdzielnie za odrębną formę podmiotu gospodarczego, zaś rządy większości krajów świata spoza UE, w tym USA, Kanady, Australii, Japonii, Korei Południowej, Indii czy Meksyku, żeby wymienić tylko kilka z nich, uznają spółdzielnie za odrębną formę osoby prawnej.

Jak dotąd, europejskie spółdzielcze instytucje finansowe były zdolne utrzymać w nienaruszonym stanie swój szczególny system kierowania wywodzący się z modelu spółdzielczego, który jest dość odmienny od modelu

³ Przez „zewnętrznych członków” rozumie się osoby, które nie były istotnymi udziałowcami przed powołaniem ich do organu kierowniczego

⁴ Komisja Europejska (2004), *Komunikat o Promowaniu Spółdzielni w Europie* oraz Komisja Europejska (2013), *Dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych*, preambuła p. 49

⁵ Parlament Europejski (2013), *Uchwała o wkładzie spółdzielni do przezwyciężenia kryzysu*

⁶ Europejski Trybunał Sprawiedliwości, sprawa C78/086-80/08

kierowania w bankach nie-spółdzielczych, mających status spółek kapitałowych, jednocześnie będąc całkowicie zgodnym z europejskimi regulacjami ich dotyczącymi. Ta zdolność była kluczem do osiągnięcia przez nie jasnych przewag zarówno w odporności na kryzys, jak i w zaangażowaniu w rzeczywistą gospodarkę. To samo jest prawdziwe w odniesieniu do spółdzielczych instytucji finansowych w innych częściach świata, takich jak USA, Kanada czy Japonia.

3. Logika modelu spółdzielczego

Banki spółdzielcze należą do spółdzielczego modelu biznesu, który skodyfikowany został ostatnio w *Deklaracji spółdzielczej tożsamości* z 1995 r. Przyjęcie *Deklaracji* w 1995 roku podczas Jubileuszowego Kongresu w 100. rocznicę powstania Międzynarodowego Związku Spółdzielczego poprzedził długotrwały okres eksperymentowania i ustanawiania standardów w tonie ruchu spółdzielczego.

Deklaracja definiuje spółdzielnię jako „*autonomiczne zrzeszenie osób, które zjednoczyły się dobrowolnie w celu zaspokojenia swoich wspólnych aspiracji i potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych poprzez współposiadane i demokratycznie kontrolowane przedsiębiorstwo*”. Spółdzielnie spełniające tę definicję są ukierunkowane ku umożliwianiu zwykłym obywatelom, w naszym przypadku posiadaczom rachunków bankowych i poszukującym kredytów, wspólnego zaspokajania swoich potrzeb jako członków i współwłaścicieli podmiotu gospodarczego, z którym prowadzą swój biznes. Biznes banku spółdzielczego obejmuje przyjmowanie depozytów, przyznawanie kredytów i inne transakcje usług finansowych, prowadzonych przede wszystkim z członkami. Tylko członkowie posiadają wspólnie udziały w banku, a każdy ma taką samą ich liczbę. Tylko członkowie są uprawnieni do startowania w wyborach do organu kierowniczego spółdzielni. (Niektóre spółdzielcze instytucje finansowe rekrutowały ekspertów zewnętrznych spoza swojego składu członkowskiego i przyjmowały ich do swoich organów kierowniczych. Czyniły to jednak dobrowolnie, bez cedowania na osoby tak mianowane pełnej kontroli). Połączenie tych dwóch cech jest podstawowym czynnikiem napędowym stabilności. Ani fakt bycia wybranym, ani fakt realizacji transakcji z instytucją nie skutkuje sam w sobie brakiem niezależności części członków organu kierowniczego.

Demokratyczny proces zarządzania w spółdzielni sprawia w szczególny sposób, że konflikty interesów są w niej w sposób przejrzysty identyfikowane i rozwiązywane. Członkowie biorący udział w walnych zgromadzeniach banków spółdzielczych odzwierciedlają różnorodność społeczeństwa, w którym spółdzielnia jest usytuowana. Liczba udziałów we wspólnym kapitale, jaką może posiadać jeden członek, jest ściśle ograniczona; każdy członek ma tylko jeden głos bez względu na wielkość jego depozytów czy liczbę udziałów; wreszcie każdy zwrot ze wspólnego kapitału jest ściśle ograniczony. Dodatkowo członkowie organów kierowniczych banków spółdzielczych zwykle nie otrzymują wynagrodzenia bądź otrzymują ograniczone wynagrodzenie za pełnienie swoich obowiązków. Te cechy charakterystyczne wspólnie gwarantują, że banki spółdzielcze mają szeroki skład udziałowców i że decyzje tych, którzy kierują instytucją nie są podejmowane pod wpływem oczekiwania osobistego zysku. Dodatkowo członkowie spółdzielni, którzy zostali wybrani do rad banków spółdzielczych pochodzą ze wszystkich środowisk, co przyczynia się do ich wspólnej niezależności poglądów.

Należy również mocno podkreślić, że kapitał udziałowy w spółdzielniach ma dość odmienną naturę niż kapitał udziałowy w spółkach kapitałowych: udziały we wspólnym kapitale spółdzielni nie mogą być bowiem kupowane ani sprzedawane, lecz mogą być tylko wydawane bądź wykupywane za zgodą organów kierowniczych spółdzielni. Ta różnica w naturze udziałów we wspólnym kapitale w spółdzielni została uznana przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB), która przyznała spółdzielniom specjalny

wyjątek (nazywany IFRIC 2) w Międzynarodowym Standardzie Rachunkowości (IAS) 32 dotyczącym kapitału i zobowiązań.

Aby mieć pewność, że obecni i potencjalni członkowie organów kierowniczych są w pełni kompetentni w wypełnianiu swoich obowiązków kierowniczych, spółdzielnie zapewniają im informację, szkolenie i edukację. Spółdzielcze decyzje opierają się o kolektywne działanie Rady, która określa strategiczne kierunki banku i zapewnia nadzór poprzez ustaloną politykę kierowania oraz odpowiedzialność zarządu w codziennych sprawach operacyjnych banku, w ramach ustalonych przez kierownictwo.

Spółdzielnie charakteryzują się również przeznaczaniem części ich nadwyżki na wspólne rezerwy, która to praktyka w przypadku banków spółdzielczych przyczynia się do wysokiego współczynnika płynności i wspiera stabilność finansową instytucji. Nawet jeśli przyczyniają się do kapitalizacji banku, te niepodzielne rezerwy mają tendencję do przyrastania szybciej i przekraczania znaczenia kapitału udziałowego spółdzielni. W rezultacie wspólny kapitał staje się ważniejszy niż indywidualne kapitały, co jeszcze bardziej ogranicza potencjalne konflikty interesów i niewłaściwe kierowanie instytucją.

Spółdzielnie starają się wprowadzać w życie swoją zasadę współpracy pomiędzy spółdzielniami, często poprzez struktury federacyjne. Kiedy lokalne i regionalne banki spółdzielcze inicjują gospodarkę skali pomiędzy sobą, czynią to jako równorzędni partnerzy, z równoległymi walnymi zgromadzeniami na różnych poziomach grupy. Samo zaś walne zgromadzenie grupy spółdzielczej zapewnia w poziomie siłę każdej spółdzielni należącej do grupy. Struktura ta tworzy znaczącą gospodarkę skali, jednocześnie wzmacniając procesy demokratycznej kontroli pozostającej w rękach milionów obywateli z zakotwiczeniem w społecznościach lokalnych. Ta ostatnia cecha wyrażona jest poprzez spółdzielczą zasadę troski o społeczność lokalną.

4. Wnioski

Analizy przyczyn ostatniego kryzysu finansowego być może niewystarczająco wykazały różnice pomiędzy różnymi formami, jakie mogą przyjmować banki. MZS wierzy, że wyszczególnione powyżej czynniki stabilności i inne elementy struktury kierowania banków spółdzielczych, jak również ich wyniki podczas kryzysu i po nim, mówią same za siebie. Mówiąc wprost, nie jest konieczne poddawać banki spółdzielcze niektórym wymogom, które mogą być konieczne dla banków o nie-spółdzielczej formie prawnej, a których celem jest raczej maksymalizacja zysków, niż służenie ich klientom i społecznościom w których działają.

Jakikolwiek obowiązkowy wymóg posiadania przez banki spółdzielcze niezależnych członków organu kierowniczego – mianowicie członków wybranych spoza grona tych osób, które są członkami spółdzielni i które poddały się same nadzorowi procesu demokratycznego – stałby w sprzeczności z wewnętrzną logiką spółdzielni i pomijałby wewnętrzne zabezpieczenia związane z tą formą. Mamy wątpliwości co do wydawania przez władze publiczne jakichkolwiek wytycznych odnośnie kierowania, które powinny odnosić się do wspólnego celu, a nie do stworzenia wspólnej formy. W przypadku wytycznych o jakich tu mowa, poszukiwany wynik jest taki, że osoby, którym powierzono nadzór nad instytucją finansową przedłożą wspólny interes nad własnym, węższym interesem. A to można by osiągnąć bez poświęcania istoty wbudowanej w naturę spółdzielni, przez wprowadzenie odpowiednich poprawek do wytycznych.